

I risultati della Quarta Fase di Valutazione GRECO sulla prevenzione della corruzione di giudici e pubblici ministeri.

(di Edoardo Scialis)

Abstract: *il presente articolo descrive le conclusioni raggiunte nella relazione di conformità della quarta fase di valutazione GRECO, sulla prevenzione della corruzione di giudici e pubblici ministeri, rispetto allo stato di attuazione delle sei raccomandazioni rivolte dal GRECO all'Italia nell'ambito della precedente fase di valutazione.*

Il gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO), costituito nel 1999 nell'ambito del Consiglio d'Europa, è un organo di monitoraggio della conformità degli Stati membri rispetto alla lotta alla corruzione.

L'attività del GRECO si fonda su un procedimento dinamico di valutazione e pressione reciproca (c.d. peer pressure), che permette di identificare eventuali mancanze nelle politiche degli Stati membri, facendo pressione perché essi promuovano riforme. Tale procedimento di valutazione reciproca consente anche di mettere in circolo le *best practice* a livello internazionale.

Il procedimento prevede una prima "procedura di valutazione", basata su un questionario sottoposto alle Autorità dello Stato membro, e su una visita *in loco* eseguita da una squadra di valutazione, e da una successiva "procedura di conformità", durante la quale vengono esaminate le misure adottate in attuazione delle raccomandazioni formulate durante la procedura di valutazione dello Stato membro.

Attualmente aderiscono al GRECO quarantanove Stati. L'Italia ha aderito al GRECO nel 2007, ed è stata valutata nell'ambito del primo, del secondo e del terzo ciclo di valutazione.

Il 1° gennaio 2012 è partito il quarto ciclo di valutazione, focalizzato sulla prevenzione della corruzione dei parlamentari, dei giudici e dei pubblici ministeri.

La squadra di valutazione del GRECO (il GET), composta da magistrati e funzionari provenienti da Spagna, Portogallo, Slovacchia e Germania, ha effettuato una visita *in loco* a Roma dal 25 al 29 aprile 2016.

Nel rapporto di valutazione, presentato alla 73^a riunione plenaria del GRECO, nell'ottobre 2016, si premette che i valutatori si sono concentrati principalmente sui tribunali ordinari, considerata "*the practical relevance*" del giudice ordinario, "*as well as the absence of specific criticism concerning special courts*".

Non vi è infatti alcun riferimento alla giustizia amministrativa ed alla giustizia contabile nel rapporto, mentre viene data un'attenzione particolare ai giudici tributari, "*as some controversies surround their operation*".

Queste le raccomandazioni da vii a xii, rivolte dal GET all'Italia, all'esito del processo di valutazione (testo non ufficiale, tradotto a cura del Ministero della Giustizia):

- vii. (i) sviluppare una specifica politica di prevenzione e di individuazione dei rischi di corruzione e dei conflitti di interesse all'interno delle giurisdizioni tributarie;
- ii) adottare misure adeguate al fine di potenziare la vigilanza sulle competenze professionali e sull'integrità dei giudici tributari, in particolare introducendo un sistema di valutazione periodica

e di formazione continua, anche in materia di etica, condotta prevista, prevenzione della corruzione e questioni connesse;

iii) adottare una serie di norme chiare/codice deontologico, corredati di note esplicative e/o di esempi pratici (paragrafo 98);

- viii.** (i) le autorità perseverino nei loro sforzi diretti a migliorare l'efficienza del sistema giustizia attraverso l'adozione tempestiva delle programmate riforme in materia civile e penale, compresa la riforma del sistema delle impugnazioni e della prescrizione;
- ii) effettuare un'analisi delle risorse di bilancio e delle risorse umane nei tribunali e nelle procure, onde garantire la disponibilità delle risorse necessarie e la loro ripartizione ottimale all'interno del sistema giudiziario (paragrafo 130);
- ix.** (i) il Codice etico estenda il suo ambito di applicazione all'insieme dei magistrati e sia integrato con commenti esplicativi e/o con esempi concreti, nei quali dovranno essere incluse direttive di comportamento per i casi di conflitto d'interesse, d'offerta di doni, ecc.;
- ii) l'applicazione esatta delle regole di condotta sia garantita da un meccanismo di controllo efficace e dalla previsione di una formazione dedicata di carattere sistematico, così come della possibilità di avvalersi di pareri e consigli, sia per i magistrati professionali che per i magistrati onorari (paragrafo 136);
- x.** i) prevedere per legge una restrizione all'esercizio simultaneo della funzione di magistrato e di membro degli organi di governo locale e, più in generale,
- ii) trattare il tema dell'attività politica dei magistrati sotto tutti gli aspetti a livello legislativo, in ragione del suo impatto sui principi fondamentali di indipendenza e di imparzialità, sia reali sia percepite, della magistratura (paragrafo 153);
- xi.** rafforzare il monitoraggio sulle dichiarazioni patrimoniali presentate dai magistrati, in particolare garantendo una verifica più approfondita di tali dichiarazioni e, conseguentemente, sanzionando le infrazioni individuate (paragrafo 159);
- xii.** rafforzare il ruolo di vigilanza del Consiglio Superiore della Magistratura sui programmi organizzativi degli uffici del pubblico ministero al fine di accrescere la trasparenza e l'oggettività nell'assegnazione dei procedimenti (paragrafo 188).

Successivamente al termine della procedura di valutazione, è iniziata la procedura di conformità.

L'Italia è stata valutata in questa sede da Spagna (per le assemblee parlamentari) e San Marino (per le istituzioni giudiziarie).

Le Autorità italiane il 1° agosto 2018 hanno presentato una relazione sullo stato di avanzamento delle misure adottate per attuare le raccomandazioni contenute nel rapporto di valutazione: questa relazione ha costituito la base del rapporto di conformità.

Il rapporto di conformità ha valutato lo stato di attuazione di ciascuna raccomandazione contenuta nel rapporto di valutazione, fornendo una valutazione globale del livello di conformità dello Stato membro alle valutazioni svolte.

Nel rapporto di conformità, si dà atto della seguente situazione dell'Italia rispetto alle raccomandazioni da vii a xii:

- per quanto riguarda la **raccomandazione n. vii**, relativa alla giustizia tributaria, l'Italia ha riferito ai relatori che il Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria è stato invitato a prendere misure in relazione alla formazione dei giudici tributari. Inoltre, sono stati assegnati alla giustizia tributaria cinquanta magistrati togati, in modo da ridurre il peso dei magistrati tributari non togati, ed accelerare il lavoro di questi tribunali. L'Italia ha comunicato che era all'esame delle Camere un progetto di legge sulla riforma della magistratura tributaria, che prevederebbe l'abolizione di questo giudice speciale, e la devoluzione delle materie di competenza del giudice tributario ai giudici ordinari. Il GRECO, preso atto di queste misure, ha tuttavia rilevato la persistente mancanza di un codice di condotta della magistratura tributaria, oltre che lo stato di parziale attuazione delle raccomandazioni. Attualmente, sono stati presentati alle Camere diversi disegni di legge sulla riforma della giustizia tributaria, ma non vi sono garanzie che una qualsiasi riforma venga discussa in tempi certi.

- per quanto riguarda la **raccomandazione n. viii**, i relatori hanno preso atto dalle Autorità italiane di alcune recenti riforme nel campo della giustizia penale: le depenalizzazioni di alcuni reati minori previste dal d. lgs. 7/2016; le norme finalizzate a diminuire il contenzioso presso la Corte di Cassazione contenute nel d.l. 168/2016, convertito in l. 197/2016; la c.d. riforma Orlando (legge n. 103/2017), che è intervenuta in materia di impugnazioni (si veda anche il d. lgs. 11/2018) e di prescrizione, prevedendo tra l'altro all'art. 159 c.p. due nuove ipotesi di sospensione della prescrizione a seguito della sentenza di primo grado; ed infine della legge c.d. "Spazzacorrotti" (all'epoca della relazione ancora non approvata, oggi legge n. 3/2019), che contiene, tra le altre disposizioni, la riformulazione dell'art. 159 comma 2 c.p., generalizzando la sospensione della prescrizione a seguito della sentenza di primo grado, a decorrere dal 1° gennaio 2020. I relatori del GRECO hanno inoltre preso atto dell'assunzione di nuovi magistrati, mediante l'indizione più frequente di concorsi pubblici (tre negli ultimi tre anni), di personale amministrativo per gli uffici giudiziari (un concorso per 1850 funzionari giudiziari, peraltro, è stato avviato proprio in questi giorni del 2019), e della riforma della magistratura onoraria (d. lgs. 116/2017), con incremento del numero degli stessi. Pertanto, il GRECO ha espresso un giudizio di conformità positivo rispetto all'attuazione della raccomandazione n. viii.

- anche per quanto riguarda l'attuazione della **raccomandazione n. ix**, il GRECO ha espresso un giudizio sufficiente, considerato che le Autorità italiane hanno invitato l'Associazione Nazionale Magistrati (che raccoglie circa il 95% dei magistrati) ed il Consiglio Superiore della Magistratura ad impegnarsi sul fronte della formazione etica dei magistrati e dei neo-magistrati; tra le altre cose, i relatori evidenziano la stipula di un memorandum d'intesa tra la Scuola Superiore della Magistratura e l'ANAC per garantire la continuità del

programma di attività. Vale la pena ricordare che, già in sede di rapporto di valutazione, era stato rilevato che l'ANM ha il Codice etico più antico d'Europa, adottato nel 1994, e pur non avendo veri e propri poteri disciplinari (spettanti unicamente al CSM), è dotata di un Collegio di probiviri, che può sanzionare i magistrati che gettano discredito sull'Ordine giudiziario. I valutatori GRECO hanno ritenuto che il Collegio dei Probiviri dell'ANM sia sotto-utilizzato (dal 1994 ad oggi, sono stati avviati solo 13 procedimenti), e che possa svolgere una funzione sussidiaria al CSM. Inoltre, rileva il GRECO, il Codice etico dell'ANM ha solo quattordici articoli, e non prevede alcuna norma in materia di conflitto di interessi (in via generale, occorre dirlo, regolato dai codici di procedura), né una casistica dei comportamenti da assumere di fronte a doni e favori ai magistrati (materia già regolata, comunque, dal d. lgs. 109/2006). Rimane da vedere come le recenti vicende che hanno riguardato proprio i vertici del CSM e dell'ANM incideranno sulle future valutazioni internazionali dell'Italia.

- per quanto riguarda la **raccomandazione n. x**, l'Italia ha rappresentato ai relatori come sia all'esame delle Camere un disegno di legge sull'incompatibilità delle funzioni di magistrato e le cariche politiche. I relatori tuttavia hanno ritenuto insufficienti queste misure, e non hanno ritenuto attuata la raccomandazione. In sede di rapporto di valutazione, era stato avvertito *"the need for a stricter demarcation between jurisdictional functions and magistrates' direct participation in political or governmental activity, as the latter is liable to compromise the image of independence, impartiality and neutrality of the judiciary and threaten the citizens' confidence in the justice system as a whole"*, ad esempio attraverso il divieto generale dei magistrati di ricoprire cariche di governo locale, anche al di fuori del circondario in cui svolge le funzioni giudiziarie in quel momento, oltre che introducendo *"stricter limits"* alla possibilità di ritorno del magistrato alla carriera dopo l'esperienza politica. Occorre dire, del resto, che al momento della relazione di conformità solo cinque magistrati svolgevano un ruolo politico: uno ricopriva una carica politica regionale, e quattro avevano un mandato parlamentare.

- anche per quanto concerne la **raccomandazione n. xi**, il parere del GRECO è stato sostanzialmente negativo, poiché le Autorità italiane hanno esposto misure solo in parte eseguite, in ordine all'obbligo di dichiarazione dei redditi dei magistrati. In particolare, è stato rappresentato che il 3 dicembre 2018 il Consiglio Superiore della Magistratura ha deciso di istituire, a partire dal gennaio 2019, un meccanismo per il monitoraggio sistematico delle dichiarazioni patrimoniali presentate dai magistrati (mediante controlli casuali). In ogni caso, l'Italia ha rappresentato ai relatori che le norme piuttosto rigorose in materia di attività secondarie costituiscano già un limite notevole e esaustivo, e limitino di per sé la possibilità per i magistrati di avere "entrate aggiuntive". Ciò tuttavia non è stato sufficiente a permettere di ottenere un parere di conformità positivo da parte dei relatori del GRECO.

- infine, con la **raccomandazione n. xii**, Il GRECO ha raccomandato all'Italia di rafforzare il ruolo di supervisione del CSM sui programmi organizzativi degli uffici dei pubblici ministeri, al fine di aumentare la trasparenza e l'obiettività nell'assegnazione delle cause. L'Italia ha riferito che il 16 novembre 2017 il CSM ha adottato una circolare sull'organizzazione degli uffici della Procura della Repubblica, con la finalità di bilanciare il principio gerarchico con i principi di equità, obiettività e collegialità del lavoro, per trovare un

equilibrio tra i poteri del procuratore generale e l'autonomia interna dei singoli procuratori. Complessivamente, i relatori GRECO si sono detti soddisfatti delle misure poste in essere dall'Italia. Bisognerà vedere, anche in quest'ambito, come i recenti scandali giudiziari, riconducibili proprio a nomine negli uffici delle Procure della Repubblica, influiranno sulla valutazione dell'Italia.

Il rapporto di conformità si conclude dichiarando che l'Italia ha affrontato o attuato in maniera soddisfacente soltanto tre delle dodici raccomandazioni formulate nel rapporto del quarto ciclo di valutazione. Delle altre raccomandazioni, cinque sono state attuate parzialmente, e quattro non sono state attuate.

Il GRECO conclude dichiarando che il livello di conformità dell'Italia alle raccomandazioni, attualmente basso, non è tuttavia *"globally unsatisfactory"*, *"insoddisfacente a livello globale"*, ai sensi dell'articolo 31, comma 8.3 del regolamento interno del GRECO.

Il capo della delegazione italiana è stato comunque invitato a presentare ulteriori informazioni sull'attuazione delle raccomandazioni da i) a vii), x) e xi), entro il 30 giugno 2020.

Pertanto, per superare le perplessità espresse dai valutatori del GRECO, l'Italia dovrà porre in essere misure idonee in campo di riforma della giustizia tributaria, di incompatibilità dei magistrati con le cariche politiche e di dichiarazione dei redditi dei magistrati.