

THE *good* LOBBY

10 mosse per un'Italia meno corrotta



THEGOODLOBBY.IT

Un report di

The Good Lobby Italia

In collaborazione con

Studio Legale Associato Isolabella

Autori

Federico Anghelè

Laura Ghisellini

Giulia Mari

Salvatore Papa

Nicola Pietrantonì

Matteo Pozzi

Priscilla Robledo

Grafica e impaginazione

Mattia Anzaldi

Pubblicazione

dicembre 2020

- 00 10 mosse per un'Italia meno corrotta
- 04 Introduzione
- 05 Basta standard minimi. Servono tutele ampie per chi denuncia
- 06 Più FOIA per tutti
- 07 Conflitti di interessi e porte girevoli, è l'ora della verità
- 08 Processi decisionali a porte aperte grazie a una legge seria sul lobbying
- 09 Tra finanziamento pubblico e privato, scegliamo quello trasparente
- 10 Per ricostruire un mondo davvero nuovo, fari accesi sui fondi del Recovery Plan
- 11 Quando semplificare e derogare significa rischiare (l'infiltrazione criminale)
- 12 Anticorruzione nelle imprese: la piccola grande svolta dei Modelli 231
- 13 Quando la corruzione è una questione tra privati
- 14 Il ruolo dell'ANAC, tra teoria e pratica

Introduzione

La Giornata Mondiale Anticorruzione 2020 non è, quest'anno, solo un'occasione per ribadire l'importanza cruciale per il nostro Paese di contrastare una volta per tutte fenomeni che favoriscono il proliferare di tangenti e malaffare, quali la mancanza di trasparenza in settori chiave come il lobbying e i finanziamenti alla politica o la scarsa tutela dei whistleblower.

La realtà che stiamo vivendo, infatti, è profondamente diversa rispetto a un anno fa, e diverse sono le strade che la corruzione ha percorso e potrà percorrere per inquinare e trarre profitto dalle difficoltà di questa situazione di emergenza.

Come The Good Lobby, eredi di una storia iniziata nel 2013 da Riparte il futuro, e che ha portato in tutti questi anni a ottenere grandi passi avanti grazie alla mobilitazione della società civile, siamo impegnati a tenere le luci puntate su questa battaglia. Da essa dipende il futuro del nostro Paese anche, e soprattutto, in termini economici: la corruzione infatti inquina i processi decisionali, sottrae risorse destinate al bene pubblico, distorce la concorrenza oltre a compromettere la fiducia dei cittadini e dei potenziali investitori nei confronti dell'amministrazione pubblica.

Abbiamo dunque analizzato l'apparato normativo attuale e individuato dieci aspetti sostanziali su cui intervenire per prevenire un aggravarsi del livello di corruzione conseguente alla situazione emergenziale e rilanciare verso la riforma urgente degli aspetti legislativi più carenti e la tutela dei settori più esposti.

Basta standard minimi. Servono tutele ampie per chi denuncia

Il recepimento della direttiva europea sulla protezione dei whistleblower - ottenuta anche grazie alla campagna che abbiamo condotto insieme ad altre realtà della società civile e che ha raccolto 182.000 firme - è un assist fondamentale al buon funzionamento della nostra democrazia.

C'è tempo fino al 17 dicembre 2021, il che significa che c'è poco tempo. La legge italiana di recepimento della direttiva europea 2019/1937 riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione deve essere approvata in via prioritaria. **Non perché "ce lo chiede l'Europa" ma perché è un caposaldo del buon funzionamento del nostro sistema democratico.**

È necessario approvare una legge che superi tout-court la l. 179/2017 attualmente in vigore e raccolga **la sfida posta dalla direttiva**: andare oltre gli standard minimi ad oggi prescritti.

In aggiunta agli elementi base previsti dalla direttiva (quali, ad esempio, l'estensione degli obblighi di fornire canali di segnalazione a tutte le aziende con più di 50 dipendenti, la tutela estesa ai non-dipendenti, la prevalenza della protezione del whistleblower rispetto alla tutela del segreto industriale), invitiamo il legislatore a dedicare un'attenzione

particolare ad alcuni aspetti sui quali ha margine di discrezionalità, e cioè:

L'estensione della tutela offerta dalla direttiva anche a chi segnala violazioni della legge italiana;

La protezione di tipo orizzontale, ad ogni livello e in ogni settore, non segmentata per settore di attività o per materia rispetto al contenuto della segnalazione;

L'inserimento della professionalità come parametro per sostanziare il concetto di "ragionevoli/fondati motivi" alla base della segnalazione;

L'inclusione di previsioni specifiche per le misure cautelari (di cui il giudice del lavoro dispone, come ad esempio la nullità degli atti ritorsivi e il conseguente **reintegro sul posto di lavoro**), che forniscono una prima risposta concreta al whistleblower in difficoltà.

La previsione di **misure di ristoro economico e di sostegno psicologico.**

Più FOIA per tutti

Il diritto di accesso generalizzato compie quattro anni: è il momento giusto per renderlo uno strumento alla portata di tutti i cittadini.

Se ci fosse ancora bisogno di spiegare perché il FOIA è un **essenziale strumento di trasparenza**, la pandemia sarebbe un ottimo esempio: grazie a una richiesta di accesso, infatti, è stato possibile visionare i verbali del Comitato tecnico scientifico, altrimenti secretati.

Il FOIA, introdotto in Italia grazie a una campagna che ha coinvolto decine di sigle della società civile, garantisce un **controllo diffuso**, dal basso, dell'operato della PA, contribuendo a prevenirne corruzione, illeciti e disfunzionamenti.

Per renderlo un diritto alla portata di tutti, servirebbe **informare l'opinione pubblica e formare il personale** amministrativo perché possa rispondere più efficacemente alle richieste. Andrebbero inoltre limare alcune spigolosità che, a 4 anni dall'entrata in vigore, ne minano le potenzialità.

Innanzitutto va assicurata maggiore **tutela dell'identità del richiedente**. Oggi infatti è previsto che, laddove le informazioni

richieste prevedano controinteressati, l'amministrazione ottenga anche il loro via libera. Questo rischia di compromettere l'incolumità del richiedente e di disincentivare il lavoro d'inchiesta dei professionisti dell'informazione.

Troppo spesso, inoltre, le amministrazioni si trincerano dietro **dinieghi generici**.

Al di là delle eccezioni sancite dalla legge, le autorità dovrebbero sempre motivare le mancate risposte, evitando formule vaghe. L'obbligo di **giustificare in modo chiaro** e circostanziato il diniego permetterebbe al richiedente di scegliere se ricorrere eventualmente alla giustizia amministrativa sulla base di informazioni precise.

Il ricorso è un altro tasto dolente: ha dei costi non alla portata di tutti, limitando di fatto la possibilità di veder riconosciuto un diritto. Andrebbe garantita una riduzione dei costi per giornalisti e associazioni che si avvalgono massicciamente del FOIA.

Conflitti di interessi e porte girevoli, è l'ora della verità

Attesa da molti anni, la legge sul conflitto di interessi potrebbe vedere la luce a breve. L'impianto è buono, ma sulle "porte girevoli" il testo è debole e non tutela davvero l'interesse pubblico.

Potrebbe essere la volta buona: dopo un lungo iter in Commissione Affari costituzionali alla Camera, la maggioranza sembra aver trovato la quadra sui conflitti di interessi.

Di recente era stata la Commissione europea nel suo primo report sullo stato di diritto in UE a raccomandare all'Italia di intervenire quanto prima.

La proposta di legge (pdl) presenta diversi aspetti positivi: riguarda **tutti i titolari di cariche elettive e di governo** - dal Parlamento alle Città metropolitane, dai Comuni alle Autorità indipendenti - e ha un approccio che tende a **prevenire più che a sanzionare**, facendo sì che il conflitto di interessi potenziale venga intercettato prima che si manifesti. Vengono inoltre presi in considerazione i conflitti apparenti o percepiti. L'augurio è dunque che la pdl sia presto approvata in Aula ma suggeriamo qualche modifica migliorativa.

La pdl è infatti carente sui conflitti di interessi "in uscita" (le cosiddette **porte girevoli**). Troppo spesso ministri, sottosegretari, parlamentari, una volta terminato l'incarico pubblico o nel pieno del mandato (come per il recente "caso Padoan"), approdano a ruoli privati potenzialmente in conflitto con l'incarico precedente.

Il nuovo "datore di lavoro" potrebbe dunque utilizzare informazioni e contatti riservati ottenuti dall'ex politico nel corso del suo mandato a svantaggio dei competitor.

La pdl introduce un periodo di "raffreddamento" di un anno (durante il quale è vietato passare a incarichi in conflitto col ruolo pubblico) ma sarebbe opportuno portarlo **almeno a due**, come avviene nelle istituzioni europee.

Non dovrebbe poi valere solo per i membri dell'Esecutivo, ma anche per quelli del Parlamento, quantomeno per chi ha ricoperto ruoli chiave.

Processi decisionali a porte aperte grazie a una legge seria sul lobbying

I faccendieri che agiscono in maniera illecita per condizionare le decisioni dei politici non svolgono un'azione di lobbying, bensì criminale. È necessario definire e regolare la rappresentanza degli interessi con una legge che superi gli stereotipi su questo strumento di democrazia.

Il lobbying dovrebbe essere considerato uno **strumento neutro** che tutti gli attori, dalle grandi aziende alle organizzazioni della società civile, utilizzano per tutelare e promuovere i propri interessi. Altra cosa è l'attività criminale portata avanti da oscuri faccendieri che cercano di influenzare in maniera illegale le decisioni pubbliche.

Nel nostro Paese è stato introdotto il reato di traffico di influenze illecite per punire sia il funzionario pubblico che riceve un compenso (indebito) per l'attività di mediazione (illecita), sia la persona che lo incarica.

Si è scelto però di regolarlo senza definire nettamente ciò che è **consentito fare per influenzare una decisione** e ciò che invece può essere considerato un'attività criminale.

Insieme a 11.000 cittadini e 14 organizzazioni della coalizione

Lobbying4Change chiediamo una legge sul lobbying e proponiamo alcuni **strumenti di trasparenza** che consentirebbero di tracciare l'intero processo decisionale, e di prevenire i casi di corruzione e malaffare, garantendo la possibilità di controllo diffuso.

Lo strumento da cui partire è il **registro pubblico dei lobbisti** al quale iscriversi per esercitare attività di rappresentanza degli interessi. Servirebbero poi **agende pubbliche degli incontri** tra politici e lobbisti, per facilitare il monitoraggio.

L'attenzione dovrebbe essere inoltre dedicata alle **procedure di consultazione**, al fine di aprire le stanze del potere a chiunque abbia competenze su un tema. Infine, dovrebbero essere previste **sanzioni serie** per punire i comportamenti illeciti sia dei lobbisti, che dei decisori pubblici.

Tra finanziamento pubblico e privato, scegliamo quello trasparente

Nonostante i tentativi di riforma, il territorio dei finanziamenti ai partiti e alla politica rimane una selva di norme sovrapposte e strumenti di controllo inefficaci. Un punto scoperto attraverso cui possono insinuarsi rischi di corruzione e inquinamento del processo decisionale.

La legge Letta del 2014 ha sancito lo storico passaggio dal finanziamento pubblico a quello privato. Azzerare i contributi pubblici a pioggia e incentivare le **donazioni dei cittadini**, prevedendo sgravi fiscali e la possibilità di donare il 2 per mille alle forze politiche, erano obiettivi condivisibili; ma questo sistema non è mai decollato, vuoi per la generale disaffezione nei confronti della politica, vuoi per la risposta degli stessi partiti che sono apparsi intenzionati ad "approfittare" delle lacune della legge per intercettare i grandi finanziatori piuttosto che a **riconquistare il sostegno degli elettori**.

Il proliferare delle fondazioni politiche quale strumento per la raccolta fondi ha dimostrato la volontà di percorrere una direzione contraria rispetto ai principi ispiratori della riforma: ogni partito o ancor più spesso i singoli politici le hanno utilizzate, mantenendo riservati i bilanci, per

incassare i contributi bypassando gli obblighi di trasparenza e il tetto di 100.000 Euro all'anno per le donazioni.

Sul tema è intervenuta, con scarsi risultati, la legge c.d. Spazzacorrotti del 2019 (e successivamente il decreto "Crescita" dello stesso anno), che ha introdotto l'obbligo di rendere pubbliche tutte le donazioni superiori ai 500 Euro e messo fine alle donazioni anonime e provenienti dall'estero.

Nessuna delle leggi approvate finora ha avuto l'ambizione di **riformare l'intero sistema del finanziamento alla politica**, caratterizzato da norme confuse e sovrapposte e da strumenti di trasparenza inefficaci. Un quadro che rende impossibile tracciare il flusso di denaro in politica - "seguire i soldi" - per scovare malaffare e la corruzione.

Per ricostruire un mondo davvero nuovo, fari accesi sul Recovery Plan

L'arrivo di ingenti fondi europei per ricostruire il tessuto sociale ed economico devastati dalla pandemia sia l'occasione per imparare a sottrarre le risorse destinate al bene pubblico alla mano della criminalità organizzata.

Nel 2021 in Europa verrà avviato un piano di erogazione di contributi pubblici di portata epocale per ricostruire la nostra economia e il nostro tessuto sociale. In Italia, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) inciderà su digitalizzazione, transizione ecologica, infrastrutture, istruzione, equità sociale e sistema sanitario.

Se va creato il mondo nuovo, anche i meccanismi che lo muovono vanno ripensati stipulando un **rinnovato patto di fiducia tra cittadini e istituzioni**. Non possiamo dunque permettere che queste risorse vadano perdute o cadano in mano alle organizzazioni criminali, che già ora approfittano della mancanza di liquidità di aziende e famiglie (già da luglio la Banca d'Italia ha osservato centinaia di movimenti anomali di contante e un aumento dell'usura).

Al fine di assicurare un **utilizzo strategico e sostenibile del Recovery fund** è necessario potenziare i

percorsi di partecipazione volti ad individuare i beneficiari dei fondi, e garantire piena trasparenza su entità e tempi dell'erogazione, sui beneficiari stessi, sul tipo di progetti finanziati.

Negli ultimi anni vi sono stati **esempi di rendicontazione e monitoraggio trasparente** di fondi pubblici da parte della società civile, come per i terremoti nel centro Italia (2016 e 2017), o da parte di enti pubblici, come per il terremoto in Emilia Romagna (2012). Ma interventi isolati non costituiscono un vero cambio di passo.

Il ministero dello Sviluppo economico dovrebbe pubblicare tutte le misure di sostegno a progetti e aziende in virtù del PNRR sul portale del Registro Nazionale degli Aiuti di Stato, che dovrebbe contenere **dati in formato aperto, navigabile e scaricabile**, per consentire a tutti di lavorare con i dati pubblicati e monitorare l'erogazione dei fondi.

Quando semplificare e derogare significa rischiare (l'infiltrazione criminale)

In risposta all'emergenza, è stato introdotto un sistema incentrato sulla deroga alle procedure ordinarie: meno regole, minori controlli, ampia discrezionalità. Una semplificazione pericolosa.

Nel tentativo di rilanciare l'economia nazionale, il Governo ha nel corso dell'anno emanato alcuni decreti legge tra cui il d.l. n. 18 (Cura Italia), il d.l. n. 23 (Liquidità) e il d.l. n. 76 (Semplificazioni).

Tali interventi hanno introdotto nuovi meccanismi semplificati – in termini di meno regole e minori controlli **in deroga alle procedure ordinarie** – idonei, nella prospettiva del legislatore, a favorire una più rapida circolazione di liquidità a sostegno delle imprese, anche attraverso la strutturazione di un rapporto (“sulla carta”) **più snello e veloce** tra il privato e la PA in settori ritenuti decisivi (infrastrutture, edilizia e servizi pubblici). In materia di contratti, ad esempio, il d.l. Semplificazioni ha consentito alle PA di assegnare a imprese private lavori fino a 150.000 Euro, con affidamento diretto e senza obbligo di motivare sempre la scelta del contraente individuato in maniera discrezionale.

Una simile impostazione, accom-

pagnata da una **deresponsabilizzazione dei pubblici funzionari** (è stato parzialmente abrogato il delitto di abuso d'ufficio e creato una sorta di “scudo erariale” a protezione della stessa PA), **potrebbe contrastare con il principio di trasparenza** dell'attività amministrativa, creando i presupposti per fenomeni corruttivi.

La corruzione, infatti, è favorita dalla scarsa tracciabilità del rapporto tra il privato e la PA, soprattutto in un contesto – come quello attuale – in cui circola molto denaro pubblico.

Occorre, dunque, uno straordinario sforzo per prevenire e contrastare eventuali dinamiche corruttive, anche per evitare che la **delicatissima fase della “ricostruzione”** possa determinare – invece – un aumento esponenziale dei delitti contro la PA e una maggiore permeabilità della stessa alle **infiltrazioni della criminalità organizzata**.

Anticorruzione nelle imprese: la piccola grande svolta dei Modelli 231

Il d. lgs 231/01 promuove l'adozione di strumenti di compliance e protocolli aziendali che contribuiscono a orientare la politica d'impresa e le condotte degli esponenti aziendali all'interno di rigorosi canoni di legalità.

La disciplina della responsabilità amministrativa da reato degli enti privati, introdotta dal d. lgs 231/01, ha affidato alle imprese private, per la prima volta nel nostro ordinamento penale, una **funzione autonormativa** finalizzata alla prevenzione di reati tipici e diffusi nei contesti di impresa, tra cui quelli contro la PA e di corruzione tra privati. Tale manovra ha un duplice beneficio: da una parte, permette di creare e attuare **strumenti preventivi settoriali** (elaborati sulla base dei rischi presenti nei singoli processi aziendali); dall'altra, in caso di reato commesso all'interno dell'azienda, consente di creare meccanismi di esenzione della responsabilità dell'ente laddove questo dimostri di aver adottato un sistema di prevenzione idoneo.

In particolare, lo strumento di autonormazione è il c.d. **Modello di Organizzazione, Gestione e Controllo** (o anche "Modello 231"), i cui specifici Protocolli di prevenzione, se rispettati, creano una

barriera solida contro la commissione di reati all'interno dell'ente.

Un "Sistema 231" idoneo, inoltre, richiede la nomina di un Organismo di Vigilanza, composto preferibilmente da membri autonomi esterni e dotati di uno specifico budget. Questi hanno il compito di vigilare sull'osservanza e sul funzionamento del Modello 231, riportando al CdA eventuali interventi di miglioramento o violazioni (a cui deve sempre seguire l'attivazione di un procedimento sanzionatorio).

La rilevante diffusione dei Modelli 231 sta producendo nel mondo delle imprese, anche di piccole dimensioni, effetti molto positivi sulla promozione di una **cultura di impresa basata su regole ispirate all'etica e alla prevenzione.** L'effetto è di aver alzato il livello di sensibilità delle imprese rispetto a questi temi.

Quando la corruzione è una questione tra privati

La corruzione è molto presente anche nel settore privato, con gravi effetti in termini di alterazione della concorrenza di mercato. Tuttavia, il delitto corrispondente modificato dalla legge *Spazzacorrotti* è ancora poco applicato nel nostro Ordinamento.

La corruzione privata può manifestarsi in diversi modi: pensiamo, ad esempio, all'impresa che decida di corrompere, con denaro o altra utilità, i vertici di una concorrente per spingerli a compiere condotte infedeli ai danni della propria società, oppure alla corruzione, da parte di un fornitore, del direttore dell'ufficio acquisti di una società perché accetti di **favorire i suoi prodotti rispetto ad altri di migliore qualità.**

Tutte queste condotte creano un **impatto negativo sugli equilibri di mercato**, dal momento che alterano la fisiologica concorrenza nell'acquisizione di beni o servizi commerciali, impedendo anche un corretto sviluppo economico. Proprio per queste ragioni, l'Ordinamento europeo ha spesso sensibilizzato gli Stati membri in ordine alla necessità di contrastare la corruzione privata. Dopo alcune revisioni intervenute nel 2012 (Legge Severino) e nel 2017 sull'art. 2635, c.c., il nostro legisla-

tore ha finalmente previsto, con legge n. 3/2019 (Spazzacorrotti), la **procedibilità d'ufficio per tutte le ipotesi di corruzione tra privati**, nel tentativo di superare le oggettive difficoltà applicative della fattispecie, correlate, in modo particolare, alla procedibilità a querela della persona offesa (la procedibilità d'ufficio era limitata nei soli casi di accertamento della distorsione alla concorrenza), regime che portava difficilmente la società a deliberare di agire, in sede penale, nei confronti del dipendente corrotto, per una serie di **ragioni anche di carattere reputazionale.**

Il recente intervento sulla fattispecie prevista all'art. 2635, c.c., dimostra, ancora una volta, la necessità di valutare, con la più ampia prospettiva, il fenomeno della corruzione: **nella sua completezza e, soprattutto, nella sua complessità.**

Il ruolo dell'ANAC, tra teoria e pratica

L'ANAC è il perno organizzativo nella prevenzione della corruzione in Italia. Ma se in via teorica il sistema rappresenta un buon equilibrio, all'atto pratico si scontra con una serie di criticità.

Il modello di prevenzione della corruzione in Italia, inaugurato dalla l. 190 del 2012, è il risultato di un radicale **cambio di prospettiva nel contrasto al fenomeno**. Si passa, su spinta internazionale, da una strategia di tipo repressivo, a un sistema finalizzato a gestire - e a **prevenire** - il rischio di corruzione (e maladministration) nelle amministrazioni pubbliche.

L'Italia, in attuazione della Convenzione ONU contro la corruzione che richiedeva agli Stati aderenti di affidare l'attività a soggetti indipendenti, ha strutturato il proprio sistema preventivo, dal punto di vista organizzativo, su un'autorità indipendente centrale, l'**ANAC (Autorità Nazionale Anticorruzione)**, con poteri, nel corso degli anni sempre più estesi, di regolazione e vigilanza e su referenti "locali" (RPCT); dal punto di vista funzionale, su un Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) che detta le linee di metodo e di contenuto e su Piani triennali

che le recepiscono e adeguano al singolo contesto.

Se dal punto di vista astratto tale sistema è un buon equilibrio di distribuzione dei poteri di gestione del rischio, sul piano operativo presenta criticità (rilevate dalla stessa ANAC) sia sul fronte dell'analisi del rischio, spesso affidata ad **RPCT non esperti in risk management**, sia nell'attuazione delle misure preventive che rimane quasi sempre su un piano formalistico.

Inoltre, rispetto al **modello americano** (ottimo benchmark a cui tendere) nel quale la gestione del contrasto è affidata a un ufficio centrale e a dei referenti "insider" presso ogni agenzia governativa che da esso dipendono, il modello italiano è certamente più debole: la sentinella locale infatti, l'RPCT, è un dirigente dell'amministrazione stessa e **non è dunque responsabilizzato in modo forte** nel rapporto con ANAC.

Contatti

Federico Anghelè

Responsabile relazioni istituzionali The Good Lobby Italia

federico@thegoodlobby.it

+39 349 52 80 928