

VANNI BELLARDELLI

uel che ha detto
due giorni fa il pre-
sidente greco Pa-
poulias non va sot-
o. Dopo l'ennesima
zione del ministro
bancarotta di Ate-
diesto: «Ma chi è il
chiabile per insulti
Paese? Chi sono gli
Chi sono i finlan-
Sono parole molto
penacemur
di Stato e
«Ch

presente nello spazio euro-
peo, ha anche assunto, nel
caso della Grecia, dei caratte-
ri che ricordano certe espe-
rienze di tipo coloniale. Sup-
pliamo tutti quanto la Gre-
cia, con politiche di bilancio
disastrosissime, abbia contribu-
to essa stessa ad arrivare al
punto in cui oggi si trova.
Eppure, è difficile non defi-
nire di tipo coloniale l'atteg-
giamento di Berlino e Paris-
ma preteso che la
armia-

«La corruzione sta dilagando»

Allarme della Corte dei Conti 20 anni dopo Mani Pulite

«Illegalità, corruzione e malaffare» so-
no «ancora notevolmente presenti»: allar-
me della Corte dei Conti a vent'anni da
Mani Pulite. La corruzione «dilagante»
costa 60 miliardi all'anno. Quasi due cor-
dante al giorno per i funzionari pubblici.

ALLE PAGINE 2 E 3 Focchini, L. Sabina

TUTTO COME PRIMA? EPPURE BASTA POCO

di GIOVANNI BIANCONI

Rischia di essere malinconico, il
ventennale di Mani Pulite. Non che si
preteggere un'operazione giusti-
ficabile conseguenze politiche tanto
Ma nel febbraio 1994, quando
ci si poteva co-
cambiare

Giannelli

VENTI ANNI DOPO



In primo piano

Norme anti-tangenti Il governo: più tempo per una riforma seria

di DINO MARTIRANO

A PAGINA 3

LA TI
ITALI
E LE
IN VA
di MAS
C'ero
mi
E' mezz
l'incon
arrivati
delle m
travol
Mario
Alfano
Bersani
Ferdina
dell'Udc
messio a
"no

EDIZIONE 2023

Dieci mosse per un'Italia meno corrotta

THE *good* LOBBY

... e non cedere alla dema-
gogia di promettere in cam-
pagna elettorale quello che
una volta al governo non
potranno mai mantenere.
Esigiamo da loro che riform-
mino la legge elettorale e
approvino le norme anticor-
ruzione. Spingiamoli pure
ad organizzare al proprio
interno competizioni pri-
marie per la scelta dei can-
didati. Facciamo tutto que-
sto con la giusta tensione ci-
vile ma giuriamoci anche
di rispettare l'esito delle ur-
ne quale esso sia. Il gover-
no tecnico è stata un'ecce-
zione, speriamo felice, ma
deve rimanere tale, non
può diventare la regola.

I dati del ministro Severino. «Se blocchiamo i megain-

Così la corruzione frena l'Italia

È come una «tassa» del 20% sugli investimenti stranieri

Monza, la Ferrari sul podio dopo l'incidente



La corruzione è una za-
vorra per l'Italia: pesa co-
me una «tassa» del 20% su-
gli investimenti stranieri. Il
ministro della Giustizia, Pa-
ola Severino: «Se blocchia-
mo l'illegalità, la crescita

Boss, droga
e agguati
Scampia resta

UN PA
PER I C
CONTR
IL POP
di MAUR
FERRERA
Q qualche
alberi d
crisi, la Com
europea org
seminario

UN REPORT DI

The Good Lobby Italia

IN COLLABORAZIONE CON

Studio Legale Associato Isolabella

AUTORI

Federico Anghelé
Laura Ghisellini
Giulia Mari
Nicola Pietrantonio
Fabio Rotondo

GRAFICA E IMPAGINAZIONE

Giorgia Licari

PUBBLICAZIONE

dicembre 2023

- 04** Introduzione
- 06** Fondi PNRR: un vero e proprio banco di prova per testare trasparenza ed efficienza della Pubblica amministrazione
- 09** Più FOIA per tutti
- 12** Conflitti di interessi e porte girevoli, temi attuali ma ignorati dalla politica
- 15** Una legge sul lobbying, per garantire trasparenza dei processi decisionali
- 18** Tra finanziamento pubblico e privato, scegliamo quello trasparente
- 21** Quando semplificare significa rischiare: le possibili infiltrazioni criminali nell'assegnazione degli appalti
- 24** Anticorruzione nelle imprese private: il Modello 231, "svolta" o "arma spuntata"?
- 27** Quando la corruzione è una questione tra privati
- 30** Il ruolo dell'ANAC, tra teoria e pratica
- 33** Il reato di abuso d'ufficio come antidoto all'eccessiva discrezionalità della PA

La storia recente ha reso ancora più ardua la lotta alla corruzione in Italia, un problema endemico che inquina i processi decisionali, sottrae risorse destinate al bene pubblico, distorce la concorrenza oltre a compromettere la fiducia dei cittadini e delle cittadine e dei potenziali investitori nei confronti dell'amministrazione pubblica.

La corruzione, infatti, trova terreno fertile proprio nelle situazioni di crisi, come è stata la pandemia, nutrendosi di fretta, cattiva gestione, semplificazione e soprattutto di fondi straordinari allocati per far fronte all'emergenza.

Il Recovery Plan è l'attenzione speciale, nonché la più grande opportunità per risollevare le sorti della nostra economia e per migliorare le nostre condizioni di vita, in particolare quelle dei giovani. Tuttavia, nell'assenza di una legge sul lobbying e sui conflitti di interessi e con un quadro profondamente opaco per quanto riguarda la trasparenza dei dati e delle informazioni sulle risorse europee, viene a mancare la possibilità di monitoraggio da un lato e aumentano i rischi di ingerenza degli interessi privati nelle procedure di appalto dall'altro.

Quest'ultime, inoltre, sono state revisionate all'interno del nuovo Codice degli appalti con l'obiettivo di velocizzare i processi e evitare di perdere i fondi assegnati. Un'ulteriore mossa che indebolisce i controlli e favorisce il rischio di corruzione.

Come Riparte il futuro prima e The Good Lobby oggi, continuiamo a lottare per ottenere le normative mancanti e migliorare quelle carenti. L'introduzione del FOIA, della legge e della direttiva europea sul whistleblowing, nonché la recente formalizzazione del ruolo della cittadinanza attiva in Cabina di regia del PNRR, ad esempio, sono traguardi ottenuti grazie al nostro impegno dal basso.

Così come il continuo lavoro di sensibilizzazione e monitoraggio per far emergere i frequenti casi di conflitti di interessi, porte girevoli, nonché scandali come il Qatargate, che data l'assenza di una normativa sulla rappresentanza di interessi, potrebbero verificarsi anche nel nostro Paese.

A niente sono valsi finora i continui richiami degli organi di vigilanza come l'Anac e il Greco (Gruppo di stati europei contro la corruzione): nonostan-

te molte delle misure anticorruzione facciano parte del pacchetto di riforme richieste a corredo dell'erogazione dei fondi PNRR, l'Italia continua a restare un passo indietro.

Eppure il margine di miglioramento c'è: l'indice di percezione della corruzione (CPI) di Transparency International nel 2022 vede l'Italia 41esima, dopo il salto di 10 posizioni nel 2021 nella classifica dei 180 Paesi oggetto dell'indagine. Tuttavia, nonostante i progressi ottenuti tra il 2012 e il 2022, siamo ancora sotto la media, al 17esimo posto tra i 27 membri dell'Unione.

Ancora lontani da un livello accettabile e sempre sull'orlo di una china: tra qualche anno, infatti, trarremo le fila non solo di quanto sta accadendo nell'opacità del PNRR, ma anche in altri ambiti dove ingenti capitali attirano grandi interessi - potenzialmente illeciti - in assenza di strumenti adeguati di contrasto e prevenzione. Si pensi ad esempio all'emergenza climatica da fronteggiare, ai frequenti interventi per i danni delle alluvioni. Si pensi al ponte sullo Stretto di Messina. In occasione della Giornata Mondiale Anticorruzione 2023 vogliamo alzare la voce ancora più forte per portare

all'attenzione della politica e dell'opinione pubblica l'importanza determinante di questa battaglia da cui dipendono le sorti del nostro Paese.

1 - FONDI PNRR: UN VERO E PROPRIO BANCO DI PROVA PER TESTARE TRASPARENZA ED EFFICIENZA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

L'esigenza di accelerare l'assegnazione delle risorse europee, per non rischiare di perderle, non deve precludere, o attenuare, i controlli sulle procedure: solo così è possibile contrastare eventuali dinamiche corruttive e rafforzare l'integrità della Pa.

Il **Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza**, come è noto, prevede significativi investimenti in **sei grandi aree** individuate a livello europeo (Transizione verde; Trasformazione digitale; Crescita intelligente, sostenibile e inclusiva; Coesione sociale e territoriale; Salute e resilienza economica, sociale e istituzionale; Politiche per le nuove generazioni, l'infanzia e i giovani). Ciò significa che **l'Italia riceve ingenti risorse economiche**, da parte dell'Europa, che le varie amministrazioni locali dovranno poi assegnare a quegli operatori in grado di realizzare, **nei tempi e modi previsti**, le fondamentali riforme e le opere di modernizzazione nel nostro Paese. In questo contesto,

IL RISCHIO CORRUZIONE È – OVVIAMENTE – ELEVATO, CONSIDERATI I FLUSSI DI DENARO PUBBLICO, GLI INEVITABILI INTERESSI IN GIOCO

e soprattutto i tempi di assegnazione degli appalti da parte delle pubbliche amministrazioni territoriali.

Il cronoprogramma del PNRR, infatti, prevede l'adempimento di una serie di scadenze periodiche, il cui esito positivo, verificato dalla Commissione europea, costituisce il presupposto per l'erogazione di nuovi fondi.

Proprio per queste ragioni, è fondamentale trovare un **equilibrio tra l'esigenza di ricevere e impiegare i fondi europei** – nei tempi e modi prestabiliti – **e i necessari controlli** che ogni amministrazione locale deve poter effettuare sulla correttezza delle procedure di assegnazione dei lavori, servizi e forniture, per evitare che alcuni di questi possano essere distribuiti

secondo logiche corruttive. Come ha correttamente sottolineato il Presidente di ANAC, Giuseppe Busia, *“Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza è un banco di prova importante per le riforme, la realizzazione di opere, ma anche per il rafforzamento dell'integrità pubblica degli enti e delle amministrazioni che gestiscono gli appalti. Ecco perché Anac ha voluto fortemente l'Intesa con la Conferenza delle Regioni, al fine di garantire concorrenza e trasparenza nell'acquisto di lavori, servizi e forniture, e nel contempo rafforzare la digitalizzazione degli appalti e l'interconnessione delle banche dati con la Banca Dati Anac per i Contratti pubblici. Così si realizzano più velocemente le opere e si previene la corruzione”*.

2 - PIÙ FOIA PER TUTTI

Il diritto di accesso generalizzato compie sette 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, basti pensare all'uso che se può fare nel tentativo di accedere ai dati e alle informazioni relative al PNRR - che dovrebbero essere trasparenti ma ad oggi non lo sono affatto - con l'obiettivo di monitorare e prevenire possibili casi di corruzione e opacità legati all'assegnazione e alla gestione dei fondi europei. Lo scorso febbraio l'organizzazione Openpolis ha inviato una richiesta FOIA a questo proposito, con il sostegno delle organizzazioni che, come noi, fanno parte della coalizione #DatiBeneComune. La risposta negativa ricevuta dal governo Meloni evidenzia un quadro quanto mai preoccupante.

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.

3 - CONFLITTI DI INTERESSI E PORTE GIREVOLI, TEMI ATTUALI MA IGNORATI DALLA POLITICA

L'assenza di una legge efficace che contrasti i conflitti di interessi, prevenendo corruzione e favoritismi, è uno dei punti deboli del nostro ordinamento. Anche di recente sono emersi numerosi casi che riguardano membri dell'attuale governo e di tutto l'arco parlamentare.

Da anni l'Italia viene spronata dalle istituzioni internazionali a dotarsi finalmente di una disciplina organica sui conflitti d'interessi. Infatti, sebbene il nostro Paese preveda regole abbastanza chiare per i funzionari pubblici, quando si parla di eletti e rappresentanti, siamo ancora fermi alla legge Frattini del 2004, giudicata non solo insufficiente, ma del tutto priva di strumenti per **prevenire i conflitti di interessi**. Che, infatti, continuano a suscitare polemiche politiche e a riempire le pagine dei giornali: si pensi solo agli investimenti negli stabilimenti balneari di Daniela Santanché, forse inopportuna nominata ministra del Turismo. Ciononostante, il tema non sembra una preoccupazione dell'attuale maggioranza tanto che l'unica proposta depositata in Parlamento nella XIX legislatura è firmata dall'opposizione (pdl di Conte) e sembra avere poche chance di proseguire il suo iter approvativo. In generale,

UNA LEGGE SUL CONFLITTO D'INTERESSI PER ESSERE EFFICACE DEVE RIGUARDARE TUTTI I TITOLARI DI CARICHE ELETTIVE E DI GOVERNO,

ovvero dal Parlamento alle Città metropolitane, dai Comuni alle Autorità indipendenti. Gli enti e le istituzioni dovrebbero stilare una lista precisa dei rischi, mentre gli eletti e i nominati devono dichiarare gli interessi privati che potrebbero entrare in conflitto con la loro attività pubblica. La legge dovrebbe inoltre contenere un articolo specifico che **regoli le porte girevoli**, ovvero i casi in cui i sottosegretari, ministri

e parlamentari, una volta terminato l'incarico pubblico, 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. Per prevenire questi rischi andrebbe introdotto un periodo di "raffreddamento" di almeno due anni (durante il quale sia vietato passare a incarichi in conflitto col ruolo pubblico precedentemente ricoperto) che dovrebbe valere sia per i membri dell'Esecutivo sia per quei parlamentari che hanno ricoperto ruoli chiave.

A proposito dei parlamentari, sarebbe opportuno che entrambi i rami del Parlamento si dotassero di **Codici di condotta** adeguati: il Senato, ad esempio, nel 2022 ha finalmente approvato un Codice i cui contenuti non sono però mai stati pubblicati e le cui bozze circolate non prevedevano norme sul conflitto d'interessi, porte girevoli o divieti nel ricevere compensi da Stati esteri extra UE o da enti finanziati da Paesi stranieri extra UE.

4 - UNA LEGGE SUL LOBBYING, PER GARANTIRE TRASPARENZA DEI PROCESSI DECISIONALI

I faccendieri che cercano di condizionare in modo illecito le decisioni dei politici non fanno lobbying, ma svolgono un'azione criminale. È necessario regolare la rappresentanza degli interessi con una legge che superi gli stereotipi su questo strumento di democrazia.

Sembrava fosse la volta buona: nel 2022, dopo oltre 100 proposte di legge andate in fumo, l'Italia si avviava a regolamentare finalmente l'attività di lobbying. Approvato dalla Camera il 12 gennaio 2022, il testo di legge non è però uscito dal Senato per lo scioglimento anticipato delle Camere. Non sarebbe stato il testo perfetto, ma sicuramente un significativo passo avanti rispetto al far west odierno.

L'attività di lobbying è imprescindibile nelle **democrazie complesse** come l'Italia: permette ai molteplici interessi presenti nella società - quelli delle aziende, delle associazioni di categoria, dei movimenti sociali, del terzo settore - di informare il decisore pubblico, di aiutarlo a fare scelte basate su dati ed evidenze. Come potrebbe infatti un politico valutare l'impatto di una proposta di legge senza avere il punto di vista di chi conosce quel tema meglio di lui?

L'ASSENZA DI UN QUADRO REGOLATORIO NAZIONALE RENDE PERÒ IMPOSSIBILE TRASPARENZA DEI RAPPORTI TRA LOBBISTI E DECISORI PUBBLICI E NON FACILITA LA PARTECIPAZIONE DI TUTTI

ai processi decisionali, contribuendo al prevalere di quei rappresentanti di interessi più spregiudicati o che vantano rapporti più stretti con la politica.

La nuova maggioranza parlamentare ha avviato un'indagine conoscitiva sul tema e si appresta a presentare una proposta di legge alla Camera. In attesa di conoscerne i contenuti, noi ribadiamo l'urgenza di avere regole che rendano trasparente l'intero processo decisio-

nale, e che prevenivano il rischio di 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 voglia portare il proprio punto di vista su un tema oggetto del legislatore. Infine, dovrebbero essere previste **sanzioni serie** per punire i comportamenti illeciti sia dei lobbisti, che dei decisori pubblici.

5 - 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 esposto a rischi di corruzione e di inquinamento del processo decisionale.

L'Italia è andata in controtendenza: mentre nel mondo sempre più Paesi scelgono di voltare le spalle alle donazioni private della politica, il nostro, con la legge Letta del 2014, ha deciso di abolire (parzialmente) il finanziamento pubblico ai partiti. Alla prova dei fatti il nuovo sistema ha funzionato e ha fatto dimenticare i tempi bui dei contributi pubblici a pioggia?

Il buon proposito di incentivare le **donazioni dei cittadini**, prevedendo sgravi fiscali e la possibilità di donare il 2 per mille non è mai decollato, vuoi per la generale disaffezione nei confronti della politica, vuoi per la risposta degli stessi partiti che sono apparsi più intenzionati ad intercettare i grandi finanziatori piuttosto che **riconquistare il sostegno degli elettori**.

Nonostante i successivi correttivi normativi, il quadro regolatorio rimane ancora lacunoso. Ad esempio, per quanto riguarda la **trasparenza delle numerose fondazioni** e associazioni politiche, che continuano a essere il principale veicolo di finanziamento della politica e che raramente pubblicano i bilanci con le donazioni ricevute.

Servirebbe poi una **piattaforma digitale unica**, in formato aperto e riutilizzabile, su cui confluiscono tutti i dati che oggi sono disponibili sul sito del Parlamento in maniera non pienamente accessibile e sui siti dei partiti, confusamente divisi tra pagine nazionali, siti locali, resi online con formati per lo più inutilizzabili. Inoltre, **vanno rafforzati i controlli**: la "Com-

missione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei partiti” a cui spetta il compito di verificare la consistenza dei dati sui fondi ricevuti dai partiti politici non ha risorse sufficienti né personale per poter svolgere il proprio ruolo. Spesso non ha neppure i dati disponibili e le informazioni necessarie. Occorre rafforzarne la dotazione affinché possa compiere la sua preziosa azione di controllo.

NESSUNA DELLE LEGGI APPROVATE FINORA HA DAVVERO 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 corruzione.

6 - QUANDO SEMPLIFICARE SIGNIFICA RISCHIARE: LE POSSIBILI INFIL- TRAZIONI CRIMINALI NELL'ASSEGNAZIONE DEGLI APPALTI

Il nuovo codice degli appalti rappresenta una delle scadenze vincolanti per la ricezione dei fondi europei del PNRR. Al di là di alcune novità positive rimangono importanti rischi di corruzione nelle fasi di affidamento e di esecuzione dei progetti.

Il nuovo Codice dei Contratti Pubblici (d. lgs. 36/2023), in vigore dal 1° luglio 2023, è stato introdotto in costanza di realizzazione degli obiettivi del PNRR. Anche per queste ragioni, il nuovo impianto normativo è finalizzato soprattutto a **velocizzare** e **semplificare** le procedure di assegnazione degli appalti, per rispettare i tempi dettati a livello europeo e consentire al nostro paese di ricevere nuovi fondi.

Tra gli aspetti positivi della riforma, vanno certamente ricordate **la digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti pubblici** (artt. 19 e ss., d. lgs. 36/2023) e **la qualificazione delle stazioni appaltanti** (artt. 62 e 63).

La **digitalizzazione**, in particolare, è una misura certamente in grado di contrastare e prevenire eventuali corruzioni, in quanto garantisce

TRASPARENZA, TRACCIABILITÀ, PARTECIPAZIONE E CONTROLLO SULL'ASSEGNAZIONE DEGLI APPALTI.

Il rischio corruzione rimane però ancora significativo, soprattutto laddove il legislatore ha mantenuto **soglie troppo elevate** per gli **affidamenti diretti** e le **procedure negoziate**, situazione che rende meno controllabili gli appalti di minori dimensioni che sono quelli numericamente più significativi, soprattutto considerate le varie deroghe già concesse a seguito della recente emergenza sanitaria.


La stessa ANAC, nell'aggiornamento del Piano Nazionale Anticorruzione 2023, ha segnalato alcune criticità sia in fase di affidamento che di esecuzione dei contratti pubblici, evidenziando proprio l'importanza di *"presidiare con*

misure di prevenzione della corruzione tutti gli affidamenti sia in deroga sia ordinari, in quanto, appunto, questi ultimi godono in via permanente di procedure, in precedenza introdotte in via straordinaria per far fronte all'emergenza Covid 19, prima, e alla tempestiva realizzazione del PNRR, dopo".



7- ANTICORRUZIONE NELLE IMPRESE PRIVATE: IL MODELLO 231, “SVOLTA” O “ARMA SPUNTATA”?

Il d. lgs 231/01 promuove l'adozione di strumenti e protocolli per orientare le politiche di impresa secondo rigorosi canoni di legalità. Tuttavia, la mancanza di cultura della compliance ne indebolisce l'efficacia (soprattutto) nelle piccole e medie imprese.



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 sartoriali** (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 **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 Consiglio di Amministrazione eventuali interventi di miglioramento o violazioni, a cui deve sempre seguire l'attivazione di un procedimento sanzionatorio.

Se da un lato la rilevante diffusione dei Modelli 231 sta producendo nel mondo aziendale effetti molto positivi sulla promozione di una

CULTURA DI IMPRESA BASATA SU REGOLE ISPIRATE ALL'ETICA E ALLA PREVENZIONE,

innalzando il livello di sensibilità rispetto a questi temi, è anche vero che non è scontato introdurre Protocolli realmente efficaci a "prevenire" il verificarsi di episodi corruttivi. Questo perché, ad esempio, spesso non è facile individuare una risorsa umana interna con una posizione sufficientemente indipendente che possa ricoprire il ruolo di Responsabile anti-corruzione e vigilare sul rispetto dei protocolli, per mancanza di personale o di fiducia nell'effettività stessa dei presidi adottati. Anche gli standard elaborati dalla giurisprudenza nella valutazione dei Modelli 231 con riferimento ai rischi corruttivi spesso sono troppo "elevati" e difficilmente attuabili nelle realtà aziendali (presenza di più funzioni durante le ispezioni, anche non direttamente competenti in relazione all'ispezione, segregazione di ruoli nella partecipazione a gare pubbliche, ecc.).

8 - QUANDO LA CORRUZIONE È UNA QUESTIONE TRA PRIVATI

La logica corruttiva non si esprime solo in ambito pubblico ma anche nel settore privato, con gravi effetti distorsivi della concorrenza sul mercato. Tuttavia, il delitto di "corruzione tra privati" 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 **favore 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 sulla necessità di contrastare la corruzione privata. Dopo alcune revisioni intervenute nel 2012 e nel 2017 il nostro Legislatore nel 2019 ha approvato la cosiddetta "Spazzacorrotti" (legge n.3/2019) che ha previsto **la procedibilità d'ufficio per tutte le ipotesi di corruzione tra privati.** In altre parole, per questo reato non è più richiesta la formale querela della persona offesa, ma il Pubblico Ministero può iniziare autonomamente le indagini.

Negli ultimi anni, però, il reato in questione non è stato perseguito in termini significativi, anche perché la corruzione viene sempre e solo considerata come alterazione del rapporto tra il privato e la sfera pubblica.

Occorrerebbe invece una prospettiva più ampia su questi fenomeni: nella loro completezza e, soprattutto, nella loro complessità.




9 - IL RUOLO DELL'ANAC, TRA TEORIA E PRATICA

L'Autorità Nazionale anticorruzione è un ente chiave nella prevenzione della corruzione in Italia. Ma se in via teorica il sistema di prevenzione della corruzione di ANAC 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 di regolazione e vigilanza e su referenti "locali" (RPCT, responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza); 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, anche rilevate dalla stessa ANAC.

In primo luogo, rispetto al **modello americano**, 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 (ottimo benchmark a cui tendere), 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. Inoltre, spesso gli RPCT **non sono esperti in risk management** e l'attuazione delle misure preventive rimane quasi sempre su un piano formalistico.

Il **nuovo Codice n. 36 del 2023**, che ha in parte rafforzato i poteri sanzionatori di ANAC e valorizzata la sua centralità nella digitalizzazione e nella trasparenza degli appalti pubblici, ha tuttavia depotenziato il suo ruolo con riferimento al potere di adottare linee guida vincolanti, con il conseguente rischio di provocare una maggiore "politicizzazione" e "rigidità" delle fonti finalizzate a regolare, ad esempio, le stesse procedure di affidamento.



10 - IL REATO DI ABUSO D'UFFICIO COME ANTIDOTO ALL'ECESSIVA DISCREZIONALITÀ DELLA PA

Il governo vuole abrogare il reato di abuso d'ufficio per velocizzare l'attività del soggetto pubblico, eliminando la cosiddetta "paura della firma". In realtà, la totale abrogazione del reato ostacolerebbe la lotta alla corruzione.

Il Disegno di Legge n. 808/2023, di iniziativa governativa, prevede l'**abrogazione integrale** del delitto di abuso d'ufficio, attualmente disciplinato all'**art. 323 del Codice penale**. La norma, attualmente, punisce la condotta del soggetto pubblico che intenzionalmente procura

A SÉ O AD ALTRI UN INGIUSTO VANTAGGIO PATRIMONIALE, OVVERO ARRECA AD ALTRI UN DANNO INGIUSTO,

"...in violazione di specifiche regole di condotta espressamente previste dalla legge o da atti aventi forza di legge e dalle quali non residuino margini di discrezionalità ovvero omettendo di astenersi in presenza di un interesse proprio o di un prossimo congiunto o negli altri casi prescritti".

Il reato di abuso d'ufficio, secondo l'impostazione del governo, innesca la cosiddetta "**paura della firma**" da parte del pubblico ufficiale per il rischio di essere coinvolto in un procedimento penale. Come si legge nella Relazione al DDL, i dati statistici segnalano uno squilibrio tra il numero delle indagini penali per questo reato (numerose) e le decisioni di merito (pochissime).

Per queste ragioni, per evitare che la macchina della pubblica amministrazione sia bloccata, o fortemente rallentata, si è proposto di **eliminare completamente questa figura di reato** e consentire – di fatto – ai pubblici ufficiali la più ampia **discrezionalità** nelle loro scelte in ambito pubblico.

Le conseguenze di un'eventuale abrogazione del reato di abuso di ufficio, però, sono molto

pericolose: si eliminerebbe, in buona sostanza, il controllo di legalità, da parte dell'Autorità Giudiziaria, sull'azione discrezionale della Pubblica Amministrazione, con effetti negativi anche sulla **lotta alla corruzione**. Non va dimenticato, infatti, che questo tipo di condotte rappresentano spesso una "spia" di varie forme di corruzione in senso stretto.

In definitiva, nel nostro ordinamento non può mancare una fattispecie che punisca il comportamento del soggetto pubblico che volontariamente **avvantaggia** o **danneggia** qualcuno in violazione del principio di legalità dell'attività amministrativa.



CONTATTI
Federico Anghelè
Responsabile relazioni istituzionali
The Good Lobby Italia
federico@thegoodlobby.it
+39 349 52 80 928

CAPITALE CORROTTA = NAZIONE INFETTA

Il capitale che si è accumulato in questi anni, con il suo peso, ha fatto sì che il sistema economico della Repubblica si sia ridotto a un'attività di pura speculazione, di pura manipolazione del denaro, di pura frode. Il capitale è diventato un potere, un potere che si è esercitato in modo sempre più aperto e sempre più audace. Il capitale è diventato un potere che si è esercitato in modo sempre più aperto e sempre più audace. Il capitale è diventato un potere che si è esercitato in modo sempre più aperto e sempre più audace.

Le tentazioni della carta

Il capitale che si è accumulato in questi anni, con il suo peso, ha fatto sì che il sistema economico della Repubblica si sia ridotto a un'attività di pura speculazione, di pura manipolazione del denaro, di pura frode. Il capitale è diventato un potere, un potere che si è esercitato in modo sempre più aperto e sempre più audace.

