

“Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del Servizio civile universale”, disegno di legge n. 2617 Governo al quale sono state abbinate le proposte di legge n. 2071 Maestri e n. 2095 Bobba”

Audizione, Martedì 18 novembre 2014 alle ore 11.30 presso l'aula della XII Commissione
(Affari sociali)

Memoria illustrata dall'Avv. Maria Mariniello

Transparency International Italia, Associazione contro la corruzione, ringrazia per l'invito a fornire alcune considerazioni generali in merito al disegno di legge n. 2617 Governo, recante **“Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del Servizio civile universale”**, al quale sono state abbinate le proposte di legge 2071 Maestri e 2095 Bobba.

Transparency International Italia

In via preliminare, si ritiene utile ricordare la missione di **Transparency International Italia** contro la corruzione in Italia e all'estero.

Fino agli anni '90 la corruzione era ancora considerata un argomento tabù: non solo veniva raramente citata come problema nei consessi internazionali, ma addirittura in molti Paesi era consentito alle aziende di iscrivere le tangenti pagate nei loro bilanci, come “normali” spese di consulenza o intermediazione. Alcuni dittatori e Capi di Stato dell'epoca sono divenuti leggendari più per i patrimoni stratosferici accumulati grazie alla corruzione e a ruberie che per la loro attività politica; le organizzazioni internazionali sembravano ormai essersi rassegnate al fatto che gli aiuti allo sviluppo per il terzo mondo venissero ineluttabilmente drenati da corruzione e frodi.

Non esisteva alcuna convenzione internazionale a regolare e dettare gli standard minimi per la lotta alla corruzione ed anche la conoscenza del fenomeno e delle sue dimensioni reali era pressoché nulla.

E' in questo periodo che Peter Eigen, ex funzionario di Banca Mondiale, dopo aver constatato con i suoi occhi l'impatto devastante della corruzione soprattutto durante il suo mandato in Africa orientale, decide insieme a nove colleghi di creare una piccola organizzazione per "sfatare il tabù".

Transparency International nasce così nel 1993, in una Berlino da poco riunificata e in piena rinascita e ricostruzione, con la **missione di contrastare la corruzione e promuovere trasparenza, integrità e responsabilità sia nel settore pubblico che nell'impresa privata.**

Pochi anni dopo, **nel 1996, nasce a Milano Transparency International Italia**, per dare sostegno anche in Italia all'indignazione dei cittadini che aveva già prodotto Mani Pulite, richiedendo maggiore trasparenza alla politica, al settore pubblico e alle imprese.

Fin da subito Transparency International Italia, pose l'accento sulle ricadute a lungo termine - sociali, economiche e politiche - della corruzione, di proporzioni tali da gravare in maniera significativa sull'indebitamento del Paese.

Ogni caso di corruzione, a maggior ragione se tollerato o difeso, incancrenisce il sistema generale e favorisce l'imposizione di una cultura basata sul cinismo, piuttosto che sull'etica: contrastare la corruzione richiede molto coraggio e un forte impegno da parte di tutti.

Il fenomeno della corruzione in Italia

Transparency International, ha elaborato negli anni diversi strumenti per misurare la corruzione.

Il CPI (Corruption Perception Index) è l'indice più noto e diffuso che analizza la percezione della corruzione nel settore pubblico, compresa la politica. Evidentemente la percezione può discostarsi dal dato reale, essendo più elevata laddove c'è maggior consapevolezza del problema, ma è tuttavia un sintomo chiaro del male.

Negli ultimi anni in Italia vi è stato un progressivo peggioramento che il mondo intorno a noi ha registrato senza indulgenze. Nel 2013 il nostro Paese si ritrovava al 69° posto nel mondo, con un voto di 43 su 100.

Un altro utile Indice elaborato da Transparency è il **Bribe Payer Index** che valuta i maggiori Stati esportatori, in base alla loro propensione di corrompere all'estero, individuando anche i settori più esposti al rischio di mazzette: grandi opere, settore estrattivo e servizi al cittadino sono le aree maggiormente coinvolte da fenomeni di corruzione transnazionale.

Il **Barometro della Corruzione** classifica invece i settori a seconda del loro livello di corruzione: in molti Paesi nel mondo, e soprattutto in Europa, i partiti politici sono considerati il brodo di coltura della corruzione, seguiti dal settore sanitario e gli appalti per le grandi opere.

Le linee Guida per una Riforma del Terzo Settore e il Disegno di Legge 2617 Governo

Le **Linee Guida per una Riforma del Terzo Settore**, pubblicate dal Governo a maggio 2014 e il conseguente **Disegno di Legge 2617** contengono **elementi** di particolare interesse **coerenti** con **l'azione di Transparency International Italia**, considerato che anche nell'ambito del cd. Terzo settore "agiscono soggetti non sempre trasparenti" che utilizzano "spregiudicatamente la forma associativa per aggirare obblighi di legge".

In questo contesto, è certamente positivo un intervento normativo che abbia come obiettivo di rinnovare il sistema del Terzo settore, caratterizzato dall'esistenza di molteplici soggetti tra loro diversi, per struttura giuridica, qualifica civile e/o fiscale, favorendo altresì la partecipazione attiva e responsabile delle persone, anche in forma associata e riordinando e armonizzando gli incentivi e gli strumenti di sostegno, in un'ottica di maggiore chiarezza dei soggetti e degli interessi coinvolti.

Studi di Transparency International Italia evidenziano come la corruzione si annidi in contesti caratterizzati da opacità della normativa e conseguente mancata applicazione delle leggi, da uno scarso o poco qualificato accesso alle informazioni, uniti ad un debole sistema di controllo.

Allo stato attuale, il settore in esame sembra caratterizzato da una forte frammentazione, molteplicità dei soggetti che vi operano, con benefici, incentivi e/ strumenti di sostegno diversi. Per prevenire le distorsioni è importante l'omogeneità di approccio che possa garantire un livello di

maggior protezione per gli utenti, un migliore raccordo con i soggetti pubblici, attraverso nuove regole e strumenti di controllo che possano anche prevenire abusi.

In tale contesto, si ritengono apprezzabili i seguenti principi contenuti nel disegno di legge:

1. CLASSIFICAZIONE DEGLI ENTI E REGISTRO UNICO (Art. 1, co. 2, lett. a,b e c – Art. 2 co. 1, lett. n)

La delega suggerisce una **riforma complessiva** degli enti senza scopo di lucro. Nel rispetto delle libertà costituzionali, sembra auspicabile mantenere la libertà dei privati di scegliere la forma e gli effetti, garantendo autonomia statutaria. Tuttavia, sembra altrettanto imprescindibile fissare **criteri identificativi precisi a e chiari, con regole e rigidità proporzionali al fine perseguito e al tipo di benefici e/o contributi pubblici e/o privati ricevuti.**

L'associazione di persone potrà liberamente scegliere, ma se intenderà ottenere certi benefici, esercitare determinate attività, ovvero ottenere determinati contributi, dovrà uniformarsi a schemi organizzativi precostituiti ed iscriversi in un registro, presso il quale annotare altresì le principali modifiche dell'ente.

Apprezzabile è l'ipotesi di un **registro unico**, a livello, **nazionale**, preferibilmente di natura informatica, al quale potranno accedere tutti gli interessati. Pur intuendo le difficoltà pratiche per l'attuazione di un tale registro, è necessario, per le ragioni esposte, assicurare **accesso libero all'informazione certa e chiara da parte di eventuali interessati.**

In tal modo, saranno assicurati contesto normativo chiaro e accesso alle informazioni qualificate.

2. CONTROLLO INTERNO E SISTEMI DI PUBBLICITA' (Art. 2 co. 1, lett. e,f, i, m)

I previsti obblighi di controllo interno, di rendicontazione, di trasparenza e di informazione interni ed esterni ipotizzati dalla legge di delegazione dovranno tenere in considerazione le finalità mutualistiche tipiche del settore, non necessariamente guidate da criteri di economicità.

Andranno pertanto ipotizzate **forme di comunicazione sociale** (ad esempio, bilanci sociali e di sostenibilità) **adatte al settore** che diano evidenza dell'uso delle risorse economiche che sono state oggetto di liberalità private e/o di contributi pubblici.

Sempre nell'ottica della comunicazione efficace e trasparente, i sistemi di pubblicità potranno essere effettuati secondo schemi precostituiti dal legislatore e dovranno essere accessibili a chi di interesse.

In linea generale, si ricorda come nella lotta alla corruzione, siano state elaborati **Patti di Integrità, Principi Etici e Modelli Comportamentali e Organizzativi** che potranno costituire adeguato riferimento nella stesura di politiche interne di riferimento per gli enti del settore.

3. SISTEMI DI VERIFICA E AUTORITA' DI CONTROLLO, (Art. 2 co. 1, lett. l e q)

Il generico riferimento a modalità di verifica dell'attività svolta e delle finalità perseguite ed al coordinamento delle azioni di promozione e vigilanza, pongono il problema del controllo esterno, di natura sia preventiva che successiva, dell'azione degli enti non profit.

Eventuali sistemi di controllo andranno strutturati per garantire la verifica delle scelte compiute dall'ente in questione sia *ex ante* (all'atto della costituzione) che *ex post*.

A tal fine potranno essere ipotizzati anche sistemi di **self audit** (mediante predisposizione di *checklist*) e/o sistemi di **whistleblowing**, ovvero sistemi di **controllo indipendente** da parte di soggetti **terzi**, anche mediante il ricorso ad **un'autorità di settore**.

* * *

Quanto sopra esposto, necessariamente incompleto e sintetico, vuole costituire un semplice spunto di riflessione preliminare su un disegno di legge di una legge di delegazione contenente principi e criteri direttivi. Transparency International Italia è a disposizione per un supporto tecnico ed eventuale confronto su elementi di maggiore dettaglio in occasione della stesura dei decreti legislativi.