

La posizione di Transparency International Italia sulle nuove misure anticorruzione.

Audizione presso i gruppi parlamentari della Camera delle Commissioni riunite I e II

Lunedì 15/10/2018

Il disegno di legge C. 1189, recante “Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici”, riprende quanto proposto da M5S e Lega in fase di definizione del Governo: ciò che ritroviamo oggi nel Ddl Bonafede affonda infatti le radici nel contratto di Governo, in particolare nel Capitolo 15 “Lotta alla corruzione” e nel Capitolo 20 “Riforme istituzionali, autonomia e democrazia diretta”.

Proponiamo qui alcuni commenti e valutazioni preliminari di Transparency International Italia sui punti contenuti nel Ddl Bonafede che riteniamo più rilevanti e di forte impatto.

Ci preme innanzitutto sottolineare come questo nuovo atto si inserisca in una “scia virtuosa”, cominciata nel 2012 con la nota Legge Severino, che per prima ha imposto nell’agenda del Paese la lotta alla corruzione come priorità.

Da quella data sono derivate numerose nuove leggi e nuovi obblighi per le pubbliche amministrazioni e per i privati, quali il diritto di accesso generalizzato alle informazioni della pubblica amministrazione, le prime - seppur timide - tutele per i dipendenti pubblici che segnalano irregolarità sul posto di lavoro, un nuovo codice di comportamento per i dipendenti pubblici, un nuovo codice degli appalti e molto altro ancora.

La prospettiva principale, seppur non esclusiva, è stata però fino ad ora quella della prevenzione: le norme e i codici su trasparenza e anticorruzione che si sono susseguiti negli ultimi cinque anni hanno agito in prevalenza sulla leva preventiva, anziché su quella repressiva, cercando di dotare di strumenti innovativi (*freedom of information act, whistleblowing, etc..*) pubblici funzionari e cittadini.

Dal nostro osservatorio privilegiato abbiamo potuto apprezzare diversi miglioramenti in questo periodo, ma non tali da consentirci di affermare che l’Italia è oggi un Paese curato dal male della corruzione: l’Indice di Percezione della Corruzione, pubblicato annualmente da Transparency International, colloca ancora il nostro Paese in una posizione non certo soddisfacente, cinquantaquattresimo, con un voto insufficiente di 50 su 100. Anche altri indicatori come l’Eurobarometro indicano che il fenomeno, se pur attestato in diminuzioni, presenta ancora livelli di

diffusione e, ancor peggio, di accettazione culturale allarmanti. Infine, gli ultimi dati della Guardia di Finanza, parlano di irregolarità riscontrate per 2,9 miliardi di euro su un totale di gare sottoposte a controllo pari a 7,3 miliardi di euro, cioè nel 40% dei casi: dati che raccontano di un'Italia ancora in balia di corrotti e corruttori.

La speranza che la nostra associazione ripone dunque nel Ddl Bonafede, è che questo possa imprimere un'ulteriore e decisiva spinta al nostro Paese, nella capacità di contrastare e reprimere il cancro della corruzione.

Vediamo più nel dettaglio alcuni dei punti introdotti dalla nuova legge, su cui ci preme dare un nostro contributo:

Nel testo della legge comunemente conosciuta come "Spazza Corrotti" spiccano due misure innovative e di impatto molto elevato: il cosiddetto DASPO per corrotti e corruttori e l'introduzione dell'agente sotto copertura.

Entrambi i provvedimenti hanno uno scopo che ci pare abbastanza chiaro e sicuramente condivisibile: fare leva sulla paura di essere scoperti e sulle eventuali, dure, punizioni.

Nel primo caso, il cosiddetto **DASPO**, l'allontanamento delle aziende corrotte dagli appalti pubblici per un lungo periodo ha sicuramente una valenza deterrente molto forte e in questo senso non possiamo che apprezzarne l'inasprimento rispetto alla situazione attuale. Chi sbaglia paga, e in questo caso il conto diventa molto salato.

Ovviamente, le pene accessorie qui previste non possono avere la caratteristica di immediatezza su cui invece si fonda il vero "DASPO" – acronimo di "Divieto di Accedere alle manifestazioni SPORtive". L'interdizione, in quanto pena accessoria, può infatti scattare solo al termine dell'intero iter processuale.

L'**agente sotto copertura** o agente infiltrato è un altro tema di cui si è discusso molto. Innanzitutto, è stato finalmente sgombrato il campo dall'equivoco dell'agente provocatore, che è tutt'altra cosa e che onestamente avremmo trovato più pericoloso, per le strumentalizzazioni a cui si presta, che utile. L'agente infiltrato è invece uno strumento raccomandato da diverse convenzioni internazionali, prima fra tutte la convenzione UNCAC delle Nazioni Unite, e si pone nella scia di quelle prassi che il nostro Paese sta introducendo ispirandosi al "modello americano": dopo la tutela dei whistleblower, il riconoscimento del diritto di accesso alle informazioni (FOIA), ecco il protagonista di tanta letteratura e tanta filmografia made in USA: l'agente infiltrato.

Anche questo punto ci sembra più che positivo, anche se alcuni dubbi sull'effettiva capacità di mettere in campo questi agenti, permane: come e da chi verranno gestiti? Chi deciderà in quali enti o appalti procedere con le infiltrazioni? Conosciamo bene le debolezze sistemiche del nostro paese e proprio per questo speriamo che il lavoro degli agenti infiltrati venga controllato, monitorato e valutato con un'attenzione massima, per evitarne un utilizzo strumentale.

Auspichiamo inoltre che alle Forze dell'Ordine sia fornita una formazione e una sensibilizzazione particolari sulla norma, per definirne con estrema chiarezza i limiti.

Particolarmente positiva è la riforma del reato di "**corruzione tra privati**" che, finalmente accogliendo le raccomandazioni del GRECO, elimina la procedibilità esclusivamente per querela, espandendo la procedibilità d'ufficio a tutti i casi di corruzione nel settore privato.

Sempre positivo ma con degli aloni di incertezza che andrebbero eliminati è invece l'inasprimento del reato di **traffico di influenze**. L'eliminazione del millantato credito rende più efficace il perseguimento del reato, ma, come fatto già notare da altri illustri esperti in precedenza:

- 1) In assenza di una normativa sulle attività di lobbying diviene molto difficile individuare il traffico di influenze. Chiunque può esserne soggetto e sembra lasciata tutta la discrezionalità in mano al giudice, che dovrà stabilire se determinati incontri e "scambi di opinioni" siano da ritenersi illeciti o meno.
- 2) La sanzione massima portata a 4 anni e 6 mesi non soddisfa il requisito minimo per l'utilizzo delle intercettazioni telefoniche, disponibili solo per indagini riguardanti reati puniti con la reclusione di almeno cinque anni. Eppure, quale reato più del traffico di influenze è riscontrabile quasi esclusivamente grazie a questo strumento?

È quindi auspicabile che la sanzione massima venga elevata a 5 anni e che si avvii finalmente una parallela regolamentazione delle attività di lobbying.

Un altro punto focale della riforma è l'introduzione del cosiddetto "**pentitismo**": come già per i reati di mafia si vanno ad introdurre forti sconti di pena, fino addirittura all'impunità, per chi decide di autodenunciarsi e denunciare il complice – corrotto o corruttore – entro sei mesi dalla commissione del misfatto. La logica del provvedimento è quella di "spezzare" quell'indissolubile patto perverso che lega corrotti e corruttori, instillando la paura che per convenienza dell'uno o dell'altro, il malaffare venga alla luce. Un punto che potrebbe far discutere e attirare le critiche di enti quali l'OCSE e il GRECO. Questa del "pentitismo" è un'innovazione

sicuramente importante, anche se eticamente discutibile, ma che può realmente agire da arma deterrente contro la corruzione. Se oggi chi corrompe o viene corrotto ha la quasi certezza di non essere scoperto, o alla peggio di essere scoperto molto dopo aver commesso il reato, con l'introduzione del pentito nessuna delle due parti in gioco (corrotto o corruttore) avranno più questa certezza, non potendosi più fidare l'uno dell'altro.

Come già per l'introduzione dell'agente infiltrato, anche in questo ci auguriamo che venga posta la massima attenzione nel porre dei paletti atti ad arginare la possibilità che il pentitismo si trasformi in "provocazione". Come già segnalato in diverse uscite pubbliche dal Presidente Raffaele Cantone, il rischio è che un soggetto, sapendo di godere dell'immunità, si spinga a provocare un reato, in buona fede o cattiva fede, andando quindi al di là delle previsioni del legislatore ed anzi, andando a creare una sorta di "agente provocatore" senza nemmeno i limiti giurisdizionali che una figura istituzionalizzata può avere.

Il suggerimento è di rendere le cosiddette "clausole anti abuso" il più precise, stringenti e efficaci possibile.

Sotto altro profilo, risulta apprezzabile l'intervento del Ddl in esame su alcuni aspetti di disomogeneità tra la normativa anticorruzione nazionale e la Convenzione penale sulla corruzione, adottata dal Consiglio d'Europa del 1999, ratificata dall'Italia ai sensi della legge 28 giugno 2012, n. 110.

Il provvedimento, infatti, accogliendo molte delle raccomandazioni formulate dal GRECO da ultimo nel giugno di quest'anno apporta diverse modifiche tra cui le principali:

- esclude la necessità della richiesta del Ministro della Giustizia o dell'istanza o della querela della parte offesa per la punizione del cittadino che commetta in territorio estero numerosi delitti contro la Pubblica Amministrazione;
- modifica l'articolo 322-*bis* c.p. al fine di estendere la punibilità a tutti i fatti di corruzione attiva dei pubblici ufficiali stranieri, per i quali non sono possibili riserve ai sensi dell'articolo 37 della Convenzione penale, nonché a tutti i fatti di corruzione (attiva e passiva) dei funzionari delle organizzazioni internazionali e di corruzione (attiva e passiva) dei membri delle assemblee parlamentari internazionali e dei giudici e funzionari delle corti internazionali (per cui l'Italia non ha espresso riserve).

Infine, tra i molti altri punti toccati dal Ddl Bonafede, ci teniamo a soffermarci in questa sede su uno dei temi per noi più interessanti, su cui la nostra associazione ha investito molte delle sue energie negli ultimi anni: il **finanziamento alla politica** e, in

particolare, l'utilizzo strumentale delle **fondazioni** per aggirare gli obblighi di trasparenza e rendicontazione.

Annotiamo con piacere che viene finalmente posto il divieto di ricevere donazioni da anonimi e, per rimanere su un tema particolarmente caldo al giorno d'oggi, da Governi o altri enti pubblici stranieri. Il Ddl abbassa da 5.000 a 500 euro il limite dell'importo ricevuto a titolo di liberalità che dà luogo all'obbligo di inserimento nella dichiarazione patrimoniale o di reddito: una decisione che amplia sicuramente il cono di luce sui finanziamenti elettorali.

Il Ddl sembra insomma risolvere la dicotomia tra diritto alla trasparenza di tutti gli elettori e il diritto alla privacy dei donatori in favore della più larga collettività, cosa che richiediamo a gran voce da diverso tempo. Le fondazioni sono finalmente equiparate ai partiti politici e, forse sull'esempio del più virtuoso modello tedesco, si stabilisce che "un partito o movimento politico può essere collegato ad una sola fondazione". Rimane complicato da stabilire come si potranno identificare con certezza le fondazioni politiche ed evitare che il singolo candidato o politico utilizzi in maniera strumentale una fondazione o un'associazione di altro tipo, per raccogliere fondi al di fuori del perimetro di quanto consentito.

Come già espresso dal presidente Raffaele Cantone nel suo commento al Ddl pubblicato sul sito dell'Autorità, crediamo che per rendere efficace ed effettivamente funzionanti i controlli sia però necessario dotare di adeguate risorse (economiche e umane) la Commissione di garanzia per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici. Senza questo intervento, a poco possono servire i nuovi limiti e gli obblighi di trasparenza.

Cos'altro avremmo voluto trovare nella "Spazza Corrotti"?

Proprio su quest'ultimo tema del finanziamento alla politica ci saremmo spinti anche un po' oltre, come da raccomandazioni che abbiamo incluso nel nostro dossier pubblicato prima dell'estate. Dato il modello esclusivamente privato di finanziamento alla politica verso cui si è andati a partire dal 2013, avremmo gradito – come già accade negli USA – l'istituzione di un **portale unico, dove siano registrate e tracciate immediatamente tutte le transazioni da e verso partiti e candidati**. In questo specifico settore, la trasparenza è infatti utile solo se accompagnata dall'accessibilità e dalla tempestività delle informazioni. La democrazia per funzionare non può attendere i tempi lunghi dell'amministrazione.

Un'altra misura che avremmo voluto vedere inserita nel Ddl Bonafede è il **divieto assoluto per tutte le pubbliche amministrazioni di avere rapporti con aziende private di cui non è possibile conoscere il titolare effettivo**. Su questo si sta già muovendo il Comune di Milano, che pochi giorni fa ha approvato una mozione del Consiglio che va in questa direzione. È noto che la criminalità organizzata, per poter operare ed in particolare per poter accedere più agevolmente agli appalti, utilizza ormai da anni società con sede legale in paradisi fiscali e in giurisdizioni che permettono di nascondere l'effettivo proprietario. Un tema così spinoso, particolarmente in un Paese come l'Italia in cui l'infiltrazione mafiosa è un male endemicamente diffuso, andrebbe preso al più presto di petto. Oltre al divieto di contrattare, sarebbe molto utile – come già avviene ad esempio nel Regno Unito – rendere aperto e gratuito il Registro delle Imprese, gestito dalle Camere di Commercio. Oggi i dati del Registro sono fonte di business per chi li detiene e vende, ci piacerebbe che diventassero invece fonte di conoscenza e strumento contro i corrotti.

Con riferimento alla corruzione internazionale, pur non censurando in sé l'accoglimento di tutte le raccomandazioni formulate dal GRECO, si sarebbe desiderato riscontrare una valutazione critica a sostegno del mantenimento delle riserve formulate dall'Italia, esattamente come richiesto dal Gruppo.

Un altro tema molto caro alla nostra organizzazione è quello della tutela di chi denuncia irregolarità sul posto di lavoro, i cosiddetti *whistleblower*. La legge approvata l'anno scorso e che abbiamo contribuito a scrivere segna un netto passo in avanti. Vi è però un ulteriore elemento che richiediamo con particolare forza: **l'istituzione di un fondo a sostegno di quei lavoratori che, per essersi esposti a difesa della collettività, si ritrovano a dover combattere nelle aule di tribunale contro i loro datori di lavoro.**

Nell'Agenda Anticorruzione che abbiamo presentato un anno fa a Roma, facevamo anche presente la necessità per il nostro Paese di dotarsi di norme e strumenti per **regolamentare le attività di lobby**. Ad oggi infatti le nostre istituzioni e le nostre amministrazioni sono facilmente aggredibili da poteri economici e lobbisti che preferiscono operare in maniera opaca. L'istituzione di un registro nazionale dei lobbisti e di agende pubbliche per tutti i decisori pubblici consentirebbero di fare un primo grande passo avanti in direzione di una maggior trasparenza del processo decisionale.