



TRANSPARENCY  
INTERNATIONAL  
ITALIA

Associazione contro la corruzione

# AGENDA ANTICORRUZIONE 2017

[ L'IMPEGNO DELL'ITALIA NELLA LOTTA ALLA CORRUZIONE ]



**Ottobre 2017**

Progetto BICA – Business Integrity Country Agenda

**Davide Del Monte** – Direttore Esecutivo

**Giovanni Colombo** e **Susanna Ferro** – Coordinamento progetto di ricerca e comunicazione

**Gaetano Citro** e **Paola Massagrani** – Ricercatori

**Agatino Camarda** – Analisi TRAC

**Paola Dottor** – Comunicazione

**Il presente rapporto è stato realizzato da Transparency International Italia nell'ambito di un progetto coordinato dal Segretariato di Transparency International e finanziato dalla Siemens Integrity Initiative**

Quest'opera è stata rilasciata con licenza Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Non opere derivate 4.0 Internazionale.



# INDICE

---

INTRODUZIONE	P.04
EXECUTIVE SUMMARY	P.09
PUNTEGGI	P.14

---

## 1. LOTTA ALLA CORRUZIONE E ALTRI REATI CONNESSI

1.1 CORRUZIONE	P.16
1.2 CORRUZIONE COMMERCIALE	P.22
1.3 RICICLAGGIO	P.24
1.4 CONDOTTE COLLUSIVE	P.28
1.5 WHISTLEBLOWING	P.32
1.6 TRASPARENZA CONTABILE E SOCIETARIA	P.36
1.7 INFLUENZE ILLECITE E CONFLITTO DI INTERESSI	P.40
1.8 APPALTI PUBBLICI	P.46
1.9 TASSE E DOGANE	P.50

---

## 2. INTEGRITÀ DEL SETTORE PRIVATO

2.1. GESTIONE AZIENDALE	P.54
2.2. CONTROLLI E GARANZIE	P.58
2.3. TRASPARENZA E PUBBLICITÀ DELLE INFORMAZIONI	P.62
2.4. COINVOLGIMENTO DEGLI STAKEHOLDER	P.66
2.5. CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE	P.70

---

## 3. IL RUOLO DEI MEDIA E DELLA SOCIETÀ CIVILE

3.1. ALTRI SISTEMI DI CONTROLLO	P.74
---------------------------------	------

---

AGENDA ANTICORRUZIONE	P.80
ADVISORY BOARD	P.84

# INTRODUZIONE

---

Di corruzione si è scritto a iosa, cose serie e meno serie. Forse si è scritto tanto che il pubblico ormai crede di conoscere tutto. Ma conosce soprattutto episodi, miriadi di episodi, casi giudiziari, storie personali, e qualche volta, ma raramente, storie di gruppi e cerchie di società più o meno segrete i cui membri si sostenevano a vicenda nell'attività di corruzione. C'è poco, e si è discusso poco, invece, sulla logica che ha tenuto insieme il sistema della corruzione, sui meccanismi che hanno diffuso la corruzione nel sistema politico, sulle risorse necessarie per andare a far parte della classe dei corrotti e sulla natura dei legami di fiducia che la stringevano insieme.

Alessandro Pizzorno, prefazione a *Il mercato della corruzione* di Alberto Vannucci

Si può tranquillamente affermare che l'attività di analisi ed approfondimento del fenomeno corruttivo, e di conseguenza la comprensione dello stesso, si è notevolmente arricchita in questi anni, anche a partire dal sopracitato libro di Vannucci, con il susseguirsi di diversi paper accademici, articoli e libri. Eppure la nostra conoscenza dei meccanismi corruttivi è ancora insufficiente, e non tanto perché chi li ha studiati abbia tralasciato qualche elemento utile ad una piena comprensione, ma perché corrotti e corruttori in queste ultime due decadi – parafrasando Piercamillo Davigo - si sono "evoluti", hanno cioè modificato - e nettamente affinato - le loro capacità criminali.

La lotta alla corruzione, almeno per quelle che sono le sue armi giuridiche, non può quindi che giocare di rimessa, cercando nel più breve tempo possibile di individuare i nuovi *trend* e, altrettanto velocemente, di elaborare misure efficaci per mettere il sistema al riparo da criminali e approfittatori. Ed è proprio questo lo spirito della presente ricerca: identificare le aree grigie in cui possono annidarsi i corrotti e proporre i migliori rimedi affinché questi vengano smascherati e puniti.

La pubblicazione del presente rapporto cade a ridosso del quinquennale della L. 190/2012, la cosiddetta "legge anticorruzione", e per questo

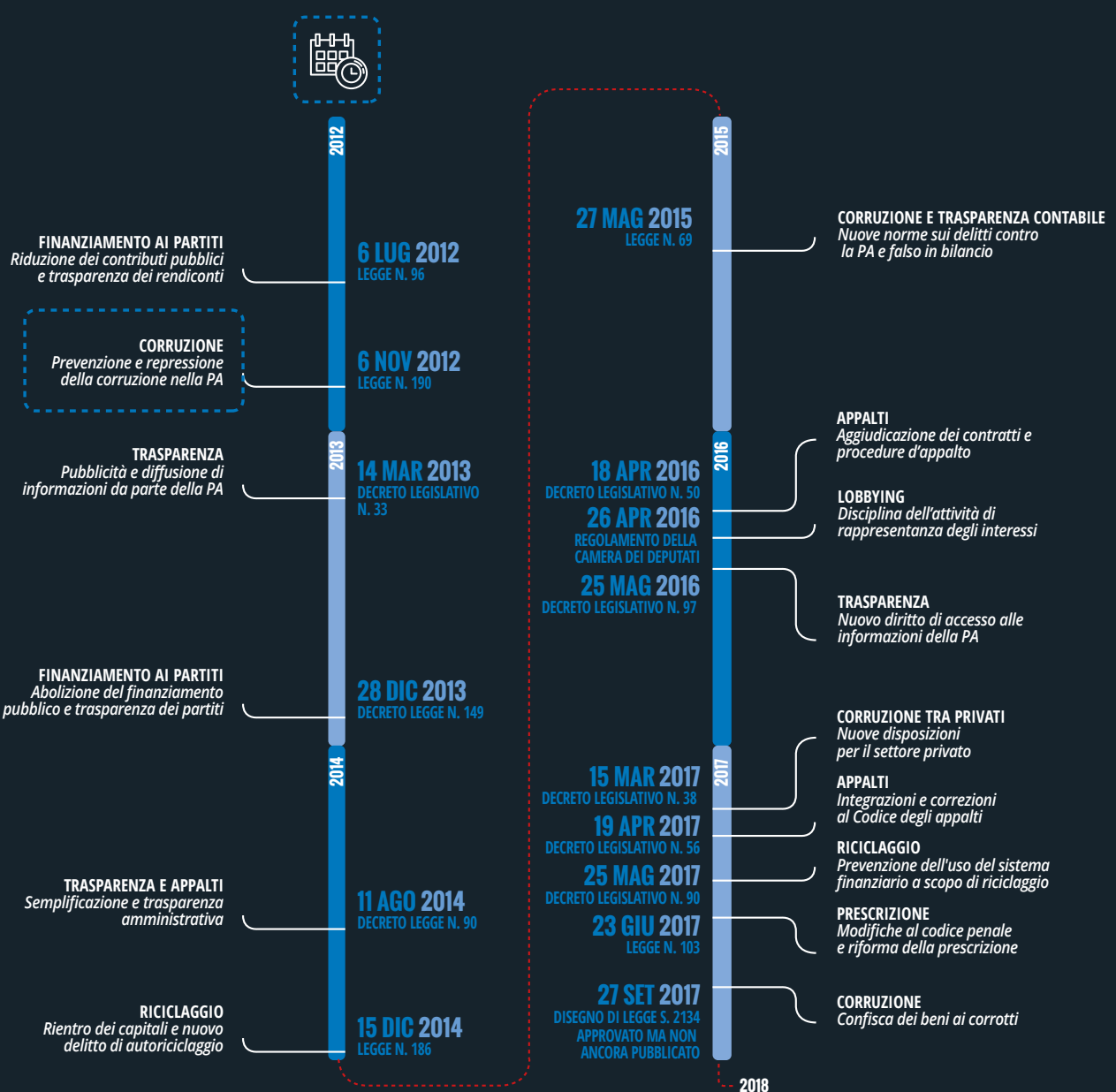
crediamo sia utile fare il punto della situazione, capire cosa ha funzionato e cosa no, cosa c'è ancora da fare e cosa sarebbe invece stato meglio non fare in ambito di lotta alla corruzione.

La seguente ricerca non intende giudicare solamente la portata normativa e fattuale della legge anticorruzione, ma vuole offrire uno spaccato delle capacità del Paese di contrastare il fenomeno *tout-court*, con particolare attenzione a quegli angoli meno illuminati in cui attori pubblici e privati interagiscono e instaurano rapporti – economici e politici - potenzialmente a rischio di corruzione.

Compito già di per sé complesso, ma reso ancora più difficile dal continuo susseguirsi, in maniera a volte poco organica e rapsodica, di nuovi interventi normativi che hanno modificato, spesso anche profondamente, la materia.

Solo nel periodo di stesura della ricerca, da febbraio 2017, sono state approvate almeno tre nuove leggi che ne hanno modificato il contenuto e il giudizio complessivo: il decreto sulla corruzione tra privati, quello sull'antiriciclaggio e la riforma del processo penale.

LEGGI APPROVATE IN MATERIA DI CORRUZIONE DAL 2012



Non intendiamo certo mettere le mani avanti o cercare scusanti per eventuali errori o lacune all'interno di questa ricerca ma, se qualcosa è sfuggito, ciò è dovuto anche alle tante riscritture che si sono rese necessarie.

Il nostro ideale punto di partenza è la ricerca "NIS - Sistemi di Integrità Nazionale", da noi pubblicata nel 2012, proprio poco prima dell'entrata in vigore della citata legge anticorruzione, che rendeva una fotografia non certo lusinghiera delle capacità del nostro Paese di difendersi da corrotti e corruttori.

Evidenziavamo in particolare alcuni problemi strutturali che l'Italia avrebbe dovuto affrontare al più presto, così da poter fare quel salto in avanti necessario per uscire dalla situazione di stallo economico e istituzionale in cui si trovava sul finire del 2011. Come vedremo, se alcune problematiche sono state affrontate con più o meno successo, altre sono rimaste invece completamente ignorate dai cinque Governi (Berlusconi IV, Monti, Letta, Renzi e l'attuale Gentiloni) che si sono succeduti dal 2011 ad oggi. Il tanto auspicato balzo in avanti non c'è stato, ma possiamo comunque affermare che dei primi timidi passi verso un maggiore e più efficace contrasto alla corruzione sono stati fatti.

Tra i maggiori problemi strutturali riscontrati dall'analisi NIS del 2012 trovavamo l'opacità normativa, lo scarso accesso alle informazioni, la debolezza dei sistemi di controllo e lo stato di conflitto tra i diversi poteri dello Stato.

Più nel dettaglio, i nostri ricercatori evidenziavano allora come nel settore pubblico gli adempimenti anticorruzione fossero molto deboli, se non quasi del tutto assenti; come il settore dei media fosse tutt'altro che libero e indipendente, sia dai poteri politici che, soprattutto, da quelli economici; infine puntavano il dito sulla mancanza di un'autorità preposta alla lotta alla corruzione realmente indipendente e in grado di svolgere il compito assegnatole.

Come sappiamo, e come leggeremo anche nelle pagine successive, alcuni di questi nodi sono stati risolti positivamente, anche se a volte in maniera più formale che sostanziale; altri invece non solo non sono stati districati, ma sembra che si siano

al contrario infittiti. Ne è un esempio lo stato di conflitto e di commistione tra i diversi poteri, che in taluni casi pare essersi aggravato più che risolto. Anche nel caso dell'opacità delle leggi, o meglio dell'incapacità - o mancanza di volontà? - di scrivere leggi facilmente comprensibili da tutti e, soprattutto, non fraintendibili, la situazione sembra essere peggiorata.

### LA CORRUZIONE IN ITALIA, VISTA DA DENTRO E DA FUORI

Prima di approfondire le molte norme in vigore e il modo con cui esse vengono messe in pratica, vale la pena chiedersi come il nostro sistema Paese sia visto dall'esterno.

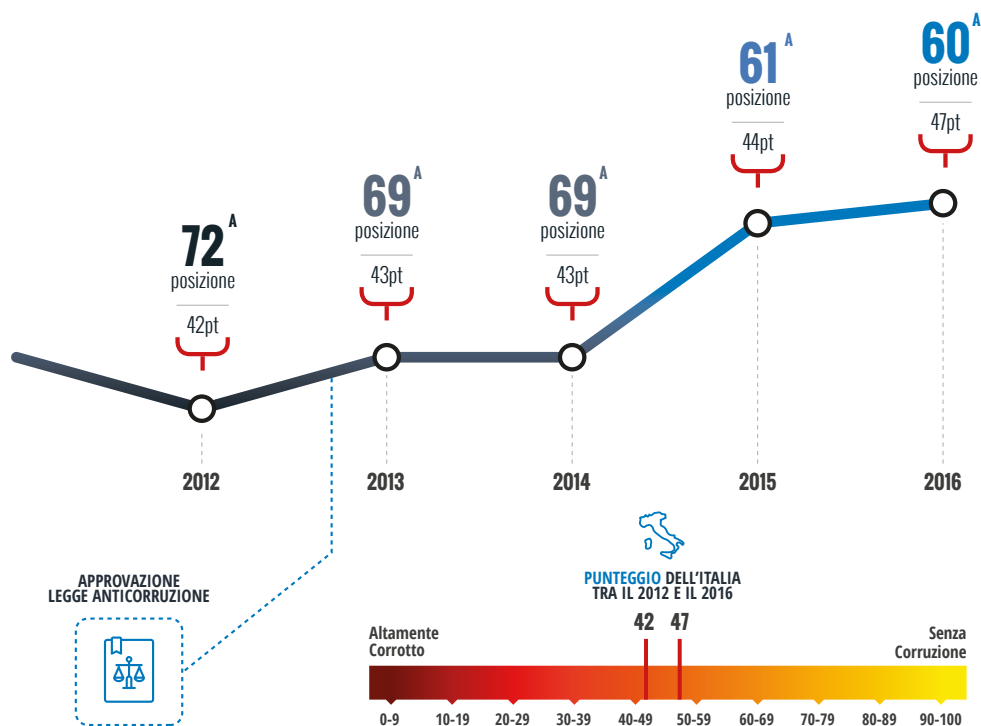
In generale la situazione è tutt'altro che rosea e l'Italia sconta certamente una reputazione negativa per ciò che riguarda la capacità di contrastare i fenomeni corruttivi, nonostante i tanti sforzi e risultati legislativi sopracitati degli ultimi quattro anni.

L'ultima edizione del CPI - l'Indice di Percezione della Corruzione che misura la percezione di investitori e uomini d'affari, quindi in un certo senso anche la reputazione di un Paese in termini di lotta alla corruzione, colloca l'Italia al sessantesimo posto su 176 paesi, con un voto di appena 47 su 100: un risultato non certo lusinghiero tanto più se si considera che nel ranking europeo l'Italia si posiziona al terzultimo posto, davanti solamente a Grecia e Bulgaria.

Prendendo ancora a riferimento il 2012, anno di approvazione della legge anticorruzione, si evince comunque un lento ma costante miglioramento che ha portato l'Italia a scalare 12 posizioni nella classifica mondiale (dal 72° posto del 2012 al 60° del 2016) e a guadagnare qualche punto, pur rimanendo ancora ampiamente sotto la sufficienza (da 42/100 a 47/100).

Come detto più sopra, quello che implicitamente suggerisce il CPI è che la reputazione internazionale del nostro Paese sia tutt'altro che positiva, viziata sicuramente da un'immagine stereotipata in cui gli italiani sono dipinti come un popolo dedito più al vizio che alle virtù, negli affari come nella vita privata. D'altra parte bisogna ammettere che i molti scandali che si sono succeduti in questi ultimi

“ Dal 2012 l'Italia ha scalato 12 posizioni. Il nostro Paese segna quindi un miglioramento, ma è ancora troppo poco per poterci dire soddisfatti.



anni non hanno certo aiutato a trasformare lo stereotipo negativo in un parere più equilibrato e scevro da preconcetti e pregiudizi a volte infondati.

Ad ogni modo, se gli investitori internazionali e gli uomini d'affari che con le loro risposte definiscono i giudizi del CPI fotografano l'Italia come una nazione in balia della corruzione, non diversamente la pensano gli stessi cittadini italiani.

Secondo i dati dell'ultimo Barometro Globale della Corruzione pubblicato nel 2016 che raccoglie le risposte di un campione di 1.500 italiani, solamente il 4% di questi ha l'impressione che la corruzione si sia ridotta negli ultimi quattro anni. Il dato non stupisce più di tanto se si considera che un campione simile intervistato nel 2013 dalla Commissione Europea per la stesura dell'Eurobarometro sulla corruzione, nel 97% dei casi affermava che in Italia la corruzione è molto diffusa; solo i greci facevano peggio, laddove il medesimo risultato raggiungeva il 99%.

Sempre l'Eurobarometro evidenziava poi un altro dato particolarmente sconcertante e significativo: gli stessi intervistati in 9 casi su 10 giudicavano la "cultura economica" italiana gravemente affetta dal morbo della corruzione.

Sulla necessità di una lotta alla corruzione che faccia perno sul piano culturale ed educativo, prima ancora che su quello normativo o repressivo, è intervenuto recentemente anche il GRECO (organismo del Consiglio d'Europa per la lotta alla corruzione) che nel suo "Quarto Report di Valutazione dell'Italia", focalizzato sulla classe politica e sulla magistratura, suggerisce che "La lotta alla corruzione deve diventare una questione di cultura e non solo di regole; ciò richiederà un approccio a lungo termine, un'istruzione continua in tutti i settori della società come componente indispensabile della strategia anticorruzione e un inequivocabile impegno politico."<sup>1</sup>

Senza cadere nello stereotipo dell'italiano affetto da *familismo amorale*, non si può comunque negare che il "fattore culturale" rappresenti con

grande probabilità l'elemento che più pesa nella diffusione così elevata di comportamenti corruttivi e, allo stesso tempo, che sia anche l'elemento su cui è più complicato intervenire.

Ad ogni modo, se il suggerimento di adottare strategie educative a lungo termine va preso sul serio, non si possono però nel frattempo accantonare misure magari parziali, ma in grado di offrire risultati immediati.

Di questo avviso è anche la Commissione Europea che già nel 2014, all'interno del suo primo (criticato) rapporto sulla corruzione negli Stati Membri, incitava l'Italia ad esercitare un'azione repressiva immediata più efficace, ravvisando come *"i casi contro funzionari di alto livello in cui le sanzioni sono state effettivamente applicate sono ancora pochi."*<sup>2</sup>

In effetti gli ambiti su cui è necessario intervenire, come vedremo, sono molti: da quello preventivo a quello repressivo, da quelli di breve a quelli di medio-lungo periodo, da quello individuale a quello istituzionale.

Su quest'ultimo punto, prendendo per buona la definizione di Dennis F. Thompson<sup>3</sup>, uno dei principali problemi in Italia sembrerebbe consistere proprio nel radicamento e nella pervasività della "corruzione istituzionale", cioè di quei comportamenti il cui danno va ben al di là di quello "meramente" economico o di inefficienza dei servizi, ma che hanno in più la capacità di compromettere e destabilizzare l'intero sistema istituzionale, appunto. Indebolimento della democrazia, incapacità di far rispettare regole e leggi, convincimento da parte dei cittadini che i comportamenti contro le regole non sono da demonizzare, se portano comunque benefici: queste sono alcune delle ferite più profonde che la corruzione istituzionale è in grado di lasciare sul "corpo sociale".

È quindi indispensabile rimboccarsi le maniche se si vuole instradare l'Italia su un percorso diverso da quello del declino e cercare con tutte le forze – soprattutto quelle politiche – di cancellare quella che il Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione Raffaele Cantone definisce *"la macchia peggiore sulla nostra immagine internazionale"*<sup>4</sup>.

**Davide Del Monte**  
Direttore Esecutivo

---

1 *Fourth evaluation round. Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors, GRECO, 2017.*

2 *EU Anti-Corruption Report*, Cap. "Future steps". pag. 15.

3 *Two concepts of corruption* di Dennis F. Thompson, Harvard University – Edmond J. Safra Center for Ethics.

4 *Il male italiano. Liberarsi dalla corruzione per cambiare il Paese*, di Raffaele Cantone con Gianluca Di Feo, Rizzoli.



# EXECUTIVE SUMMARY

Il report **AGENDA ANTICORRUZIONE 2017 L'impegno dell'Italia nella lotta alla corruzione** è il risultato dell'analisi **BICA - Business Integrity Country Agenda**, che esamina in dettaglio il contributo di tutti i soggetti interessati al contrasto della corruzione, attivamente o passivamente, approfondendo con particolare attenzione le dinamiche maggiormente a rischio nei rapporti tra pubblico e privato.

Se infatti le analisi pubblicate finora hanno per lo più esaminato il fenomeno della corruzione nel settore pubblico o in quello privato, trattandoli separatamente, in questo report si è tentato di identificare in maniera analitica e approfondita i meccanismi che contribuiscono ad elevare il rischio della corruzione nelle relazioni fra questi, senza dimenticare il ruolo di "cane da guardia" che società civile e media dovrebbero giocare.

Con il presente report non intendiamo solo evidenziare le lacune normative o le debolezze nell'applicazione delle leggi esistenti, ma ci poniamo l'ambizioso obiettivo di fornire degli spunti al legislatore e agli amministratori di enti sia pubblici che privati, per rafforzare i presidi anticorruzione nel Paese.

**Abbiamo per questo "isolato" i tre soggetti chiave** - il settore pubblico, il settore privato e la società civile - che attraverso il loro operato possono contribuire alla creazione di un ambiente culturale ed economico integro e responsabile. Ciò si riflette nelle tre macro sezioni sottoposte ad analisi:

**Settore pubblico:** valutazione delle leggi esistenti, della loro effettiva applicazione e del loro reale impatto, per prevenire, ridurre e contrastare la corruzione;

**Settore privato:** valutazione delle leggi, degli strumenti e delle procedure attivate dal settore privato per prevenire, ridurre e contrastare la corruzione;

**Società civile:** valutazione delle attività e dei risultati della società civile e dei media per prevenire, ridurre e contrastare la corruzione.

Ciascuno dei tre settori esaminati è stato suddiviso in aree tematiche. **Le aree tematiche, in tutto quindici** (9 per il settore pubblico, 6 per il settore privato e 1 per la società civile), approfondiscono un argomento specifico, come ad esempio gli appalti pubblici, il *lobbying* o il *whistleblowing*, e ognuno di questi argomenti viene ulteriormente suddiviso in indicatori chiave.

Poiché la valutazione delle aree tematiche, tramite **gli oltre cinquanta diversi indicatori**, costituisce una parte estremamente significativa del report, è stata oggetto di un eccezionale sforzo di raccolta di dati e informazioni: analisi delle normative esistenti, raccolta di statistiche e dati, interviste con esperti e con manager d'azienda, studio di report e convenzioni internazionali.

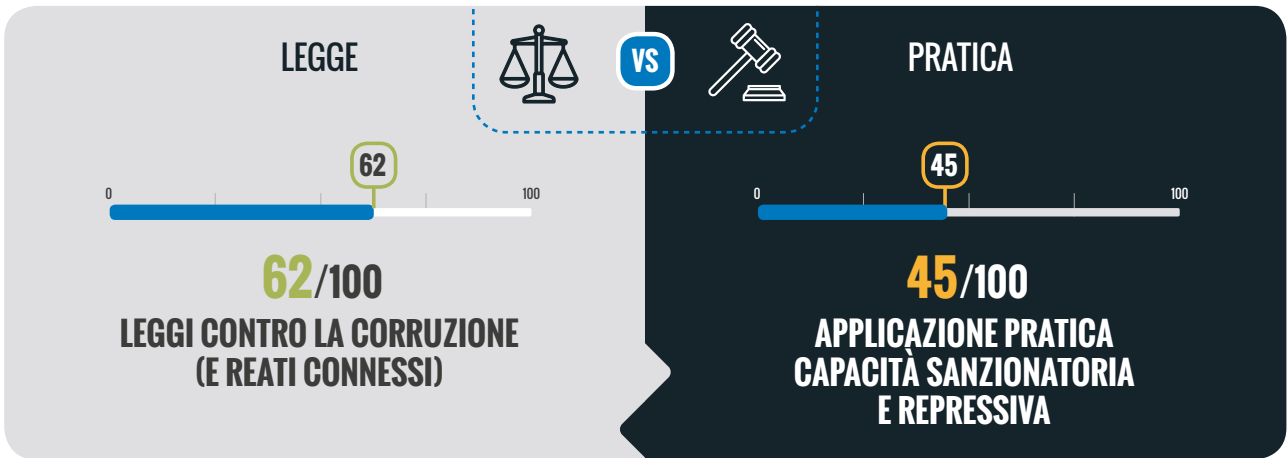
**Il processo di analisi è stato inoltre supportato da un gruppo di esperti**<sup>1</sup>, provenienti da diversi settori professionali e accademici, che ha prestato supporto in termini di competenze e autorevolezza al team di ricerca, partecipando a due riunioni tenutesi a Milano in febbraio e in luglio e validando le valutazioni del team di ricerca.

## RISULTATI

La valutazione generale delle misure anticorruzione presenti in Italia, data dalla media delle quindici aree tematiche prese in esame, è di **52/100**.

Un voto non del tutto sufficiente, ma che presenta diversi aspetti particolari, sia in positivo sia in negativo, che vanno presi in considerazione con particolare attenzione.

Innanzitutto, è immediatamente evidente la disparità tra la valutazione dell'apparato normativo anticorruzione e la sua applicazione "sul campo".



**FOCUS SETTORE PUBBLICO**

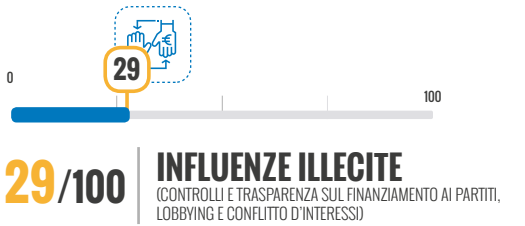
La media degli indicatori relativi ai reati contro la pubblica amministrazione dà come risultato un giudizio di 53/100, un'insufficienza determinata in larga parte dalla lacunosa applicazione di un apparato normativo che, di per sé, risulta adeguato.

Se infatti il **quadro normativo<sup>2</sup> anticorruzione per il settore pubblico è nel complesso sufficiente, 62/100**, a destare preoccupazione è l'**applicazione pratica<sup>3</sup> delle leggi stesse e soprattutto la capacità sanzionatoria e repressiva, che non va oltre un misero 45/100.**

Il giudizio sul quadro normativo potrebbe essere ancor più roseo, se la valutazione non fosse influenzata negativamente da due grandi lacune normative: ci riferiamo in particolare alla **debolissima regolamentazione delle attività di lobbying e di finanziamento della politica, che si ferma ad un voto di 29/100, e all'assenza di una seria legge a tutela di chi segnala illeciti (cosiddetto whistleblowing) che raggiunge appena 25/100.**

Un capitolo a parte merita invece il tema della **corruzione tra privati** che, pur arrivando a un misero **37/100** ha però visto varare di recente una riforma che, se applicata in maniera efficace, potrà migliorarne notevolmente il giudizio in breve tempo.

**COSA NON FUNZIONA?**



**COSA FUNZIONA?**



All'opposto troviamo **decisamente soddisfacente la normativa antiriciclaggio** – di recente riformata – e la sua applicazione, valutate con **75/100**, anche se **il voto più alto (81/100) viene assegnato alla trasparenza contabile e societaria, soprattutto in virtù della recente reintegrazione del reato di falso in bilancio.**

Per quanto riguarda **il reato di corruzione vero e proprio**, è stato difficile trovare un accordo sul giudizio finale: a fronte di una serie di leggi – prima fra tutte la 190 del 2012 – davvero eccellenti (75/100) si è però riscontrato – e non è una novità, purtroppo – un apparato sanzionatorio particolarmente debole (25/100), che ha portato il giudizio finale a **50/100**. Un peccato, se si pensa che l'Italia si è dotata negli ultimi 5 anni di alcune delle migliori leggi anticorruzione nel mondo.

Discorso analogo per ciò che riguarda la nuova normativa sugli appalti, la cui scarsa efficacia (25/100) viene però controbilanciata dagli obblighi elevati di trasparenza e integrità richiesti alle aziende partecipanti (75/100). **Il giudizio finale per gli appalti si ferma dunque a 50/100**, ma la speranza, come già per la corruzione tra privati, è che si possano avvertire dei miglioramenti già nel breve periodo grazie al nuovo codice.

In sintesi, il settore pubblico ha vissuto un lustro, dal 2012 ad oggi, ricco di novità e di miglioramenti per ciò che riguarda il contrasto alla corruzione: l'istituzione di un'Autorità anticorruzione indipendente e autorevole, l'identificazione di un responsabile anticorruzione in ogni ente pubblico e l'obbligo per quest'ultimo di pubblicare dei veri e propri piani anticorruzione, contenenti un'analisi e valutazione dei rischi, sono senz'altro ottime notizie. Così come il ripristino del reato di falso in bilancio, l'allungamento dei termini di prescrizione, l'introduzione nell'ordinamento del reato di corruzione tra privati e la riforma del patteggiamento.

La cronaca quotidiana testimonia un'attività di contrasto alla corruzione a dir poco intensa da parte delle procure, in tutta Italia e in tutti i settori, forse spinta proprio da queste continue e ripetute riforme in materia. Vogliamo leggere il dato incredibile sul numero di nuovi indagati nei

solli primi 7 mesi dell'anno, ben 548<sup>4</sup>, come un segnale positivo: quel muro di impunità dietro cui si nascondevano i corrotti fino a poco tempo fa si sta lentamente sgretolando.

## FOCUS SETTORE PRIVATO

I risultati dell'analisi degli indicatori relativi all'integrità del settore privato non si discostano di molto da quanto visto per il settore pubblico, (**51/100**) ma il giudizio ha qui cause più specifiche, spesso determinate dalla disparità tra piccole, medie e grandi aziende, nell'attuazione di procedure anticorruzione.

Anche in questo caso comunque si è riscontrato un notevole *gap* tra le norme e le procedure interne messe in atto dalle aziende per arginare i fenomeni corruttivi e la loro concreta applicazione.

Si segnalano in particolare le poche iniziative di spessore che vedono coinvolte le aziende italiane in **progetti o specifici programmi multi-stakeholder in ambito di anticorruzione**. Il giudizio di soli **25/100** è dato dalla frammentarietà di queste iniziative che, tra l'altro, spesso hanno origine al di fuori dell'Italia (si veda ad esempio il *Global Compact Network*).

Altra nota dolente è la scarsa pubblicità che le aziende danno rispetto alla propria operatività – anche economica e fiscale – nei singoli Paesi in cui operano (25/100) così come le **pochissime informazioni rese pubbliche relativamente alle attività di lobbying o di finanziamento ai partiti e ai candidati politici (25/100)**.

Sul tema del **whistleblowing, come già per il settore pubblico, lo scenario è abbastanza desolante (25/100)**: se molte fra le maggiori aziende si stanno dotando di sistemi protetti di segnalazione interna, bisogna però ravvisare come a livello di cultura aziendale e di strumenti effettivi per proteggere l'identità dei segnalanti, si sia ancora molto distanti dai Paesi più avanzati. Anche in questo caso, l'assenza di una legge a tutela dei *whistleblower* di certo non aiuta.

Le note positive arrivano però dalla **crescente importanza che l'attività di anticorruzione sta**

**assumendo all'interno delle aziende italiane**, ravvisabile sia nelle posizioni di *compliance* che di responsabilità sociale di impresa, dove sempre più spesso si avviano progetti di prevenzione, anche con un occhio rivolto all'esterno ed in particolare alla *supply-chain*. **Il giudizio di 75/100 per ciò che riguarda la pubblicità che le aziende fanno delle proprie attività anticorruzione** premia proprio questo approccio proattivo e non più incline a nascondere il problema sotto al tappeto.

Anche gli **obblighi di auditing e di certificazione fiscale (75/100)** contribuiscono a migliorare il punteggio, così come l'assunzione di **responsabilità da parte dei vertici aziendali** in caso di scandali di corruzione (75/100).

Per concludere, il settore privato italiano, all'avanguardia nel campo dell'anticorruzione grazie al decreto legislativo 231/2001, che già oltre quindici anni fa ha introdotto la problematica all'interno delle aziende, si sta muovendo nella direzione giusta. I modelli e i piani anticorruzione spesso solo formali e troppo fumosi, si stanno trasformando in strumenti capaci di attivare azioni di contrasto efficaci, dentro e fuori dall'azienda.

## FOCUS MEDIA E SOCIETÀ CIVILE

Arriviamo dunque all'ultimo punto, cioè al **ruolo della società civile e dei media nel contrasto alla corruzione, che viene qui valutato con un misero 42/100**.

Il giudizio è particolarmente negativo poiché nasce dalla consapevolezza che finora troppo poco si è fatto per diffondere una vera e propria cultura dell'integrità e della legalità. **Il ruolo dei media (50/100)** si è mostrato troppo spesso ambiguo e poco costruttivo, preferendo la narrazione dello scandalo piuttosto che l'approfondimento del problema. Non mancano di certo professionisti eccezionali e abili nel portare alla luce nuovi casi

di corruzione, ma è evidente purtroppo come in moltissimi, troppi, casi la notizia di corruzione sia stata usata per un titolo sensazionalistico, per poi abbandonare il caso.

Non va troppo meglio all'interno della società civile, dove le associazioni che si occupano quotidianamente di anticorruzione e di educazione alla legalità si contano sulle dita di una mano, nonostante la diffusione e la pervasività del fenomeno. La diffusione di "azioni collettive" coordinate dal terzo settore e che coinvolgono sia pubblico che privato, sono ancora molto poche e di scarso impatto. **Il giudizio di 50/100 va a premiare in un certo senso la crescente attenzione al tema della collaborazione delle realtà associative con gli enti pubblici e le aziende in chiave di anticorruzione**, anche se i risultati sono ancora tutti da vedere.

Ancor peggiore invece il giudizio rispetto al **ruolo di monitoraggio che la società civile dovrebbe assumere (25/100)**: solo recentemente si stanno sviluppando progetti e attività di monitoraggio civico, che però non hanno ancorai frutti sperati.

1 Per l'elenco completo dei membri del gruppo di esperti, vedi la sezione "Advisory Board".

2 Abbiamo qui considerato gli indicatori: 1.1.1; 1.2.1; 1.3.1; 1.4.1; 1.5.1; 1.6.1; 1.6.4; 1.7.1; 1.7.3; 1.7.5; 1.8.1; 1.8.2; 1.8.4; 1.9.1; 1.9.2

3 Abbiamo qui considerato gli indicatori: 1.1.2; 1.1.3; 1.2.2; 1.3.2; 1.3.3; 1.4.2; 1.4.3; 1.5.2; 1.6.2; 1.6.3; 1.7.2; 1.7.4; 1.7.6; 1.8.3; 1.9.3

4 "Corruzione, in Italia tre indagati al giorno. Dalle Asl al Senato: ecco la mappa", Il Fatto Quotidiano, 5 agosto 2017: <http://www.ilfattoquotidiano.it/premium/articoli/asl-senato-c-corrusione-h24/>

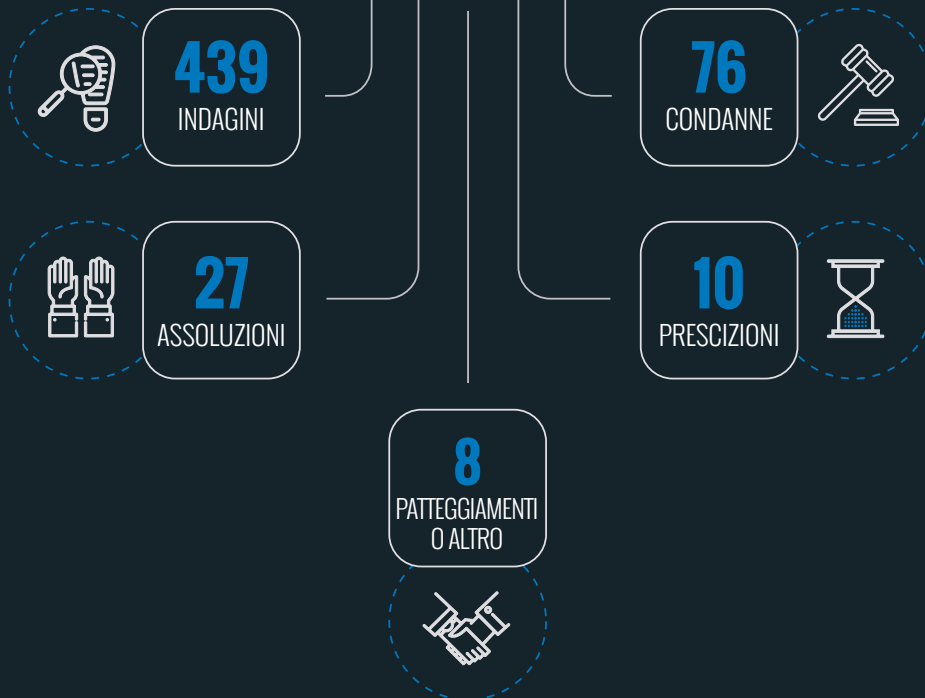


# CORRUZIONE IN ITALIA

566

CASI RIPORTATI DAI MEDIA NEL 2017

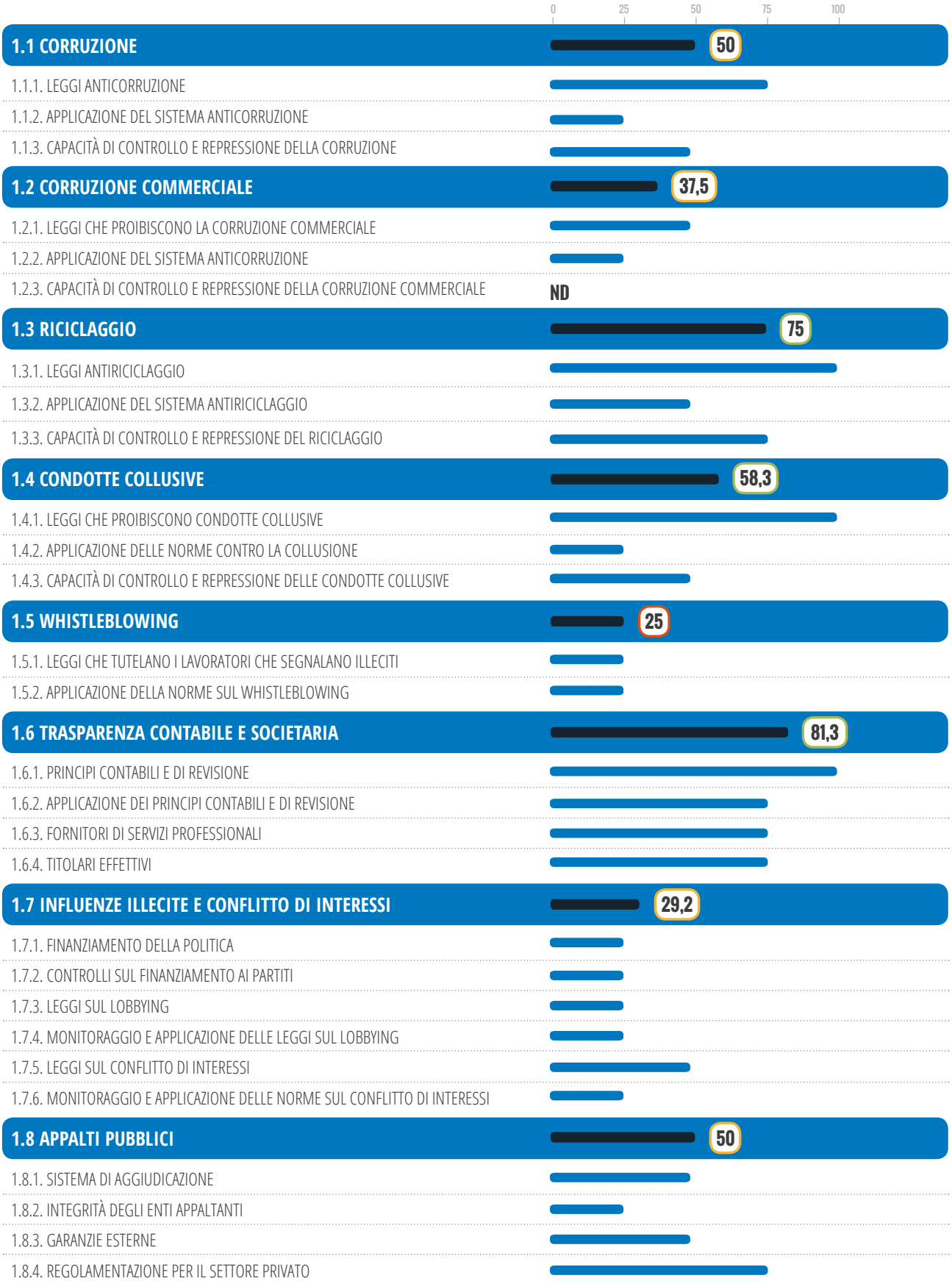
DI CUI:

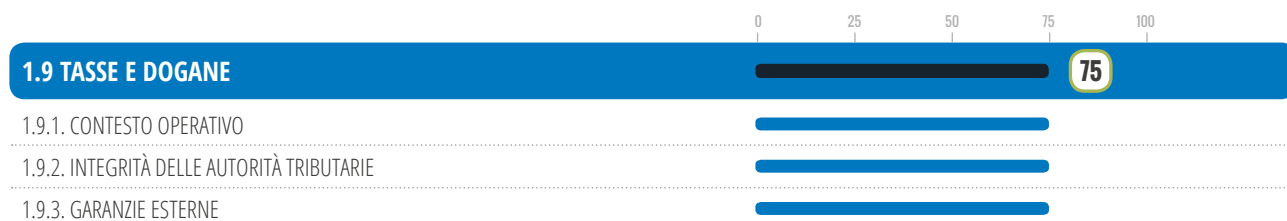


FONTE: MAPPA DELLA CORRUZIONE **TRANSPARENCY INTERNATIONAL ITALIA**  
CASI DI CORRUZIONE RIPORTATI SUI MEDIA NAZIONALI DAL 01/01/2017 AL 30/09/2017

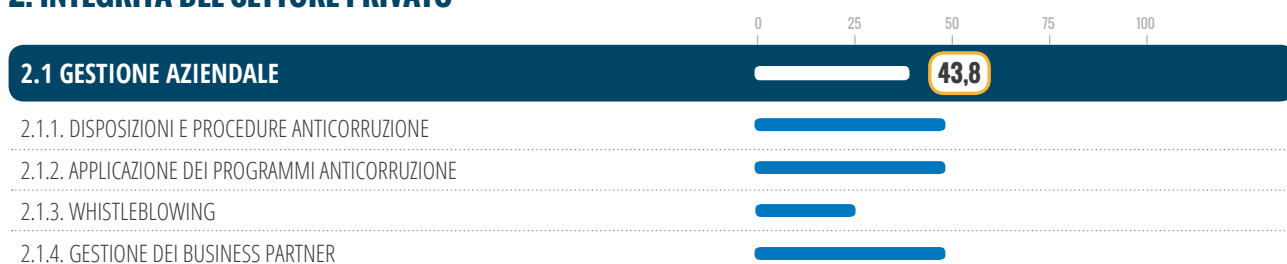
[WWW.TRANSPARENCY.IT/MONITORIAMO](http://WWW.TRANSPARENCY.IT/MONITORIAMO)

## 1. LOTTA ALLA CORRUZIONE E ALTRI REATI CONNESSI





## 2. INTEGRITÀ DEL SETTORE PRIVATO



## 3. IL RUOLO DEI MEDIA E DELLA SOCIETÀ CIVILE



# 1.1 / CORRUZIONE

## 1.1.1 LEGGI ANTICORRUZIONE

75



### Quanto è efficace la legge italiana nel far individuare, perseguire e punire i casi di corruzione nazionali e internazionali?

L'apparato normativo italiano per il contrasto alla corruzione può considerarsi completo. Si tratta infatti di un sistema caratterizzato da una marcata volontà preventiva ma anche da una rilevante capacità repressiva, entrambe frutto della Legge Anticorruzione e delle sue successive modifiche e integrazioni.

Il Codice Penale descrive le diverse forme di corruzione, fra queste troviamo:

- **“Corruzione per l'esercizio della funzione”**, definita anche corruzione impropria, art. 318. Con questo articolo si punisce il funzionario pubblico che accetta il vantaggio (economico o di altra natura), prospettatogli dal privato, per compiere semplicemente il suo lavoro. La pena per il funzionario pubblico va da 1 a 6 anni di reclusione;

- **“Corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio”**, definita anche corruzione propria, art. 319. Con questo articolo si punisce il funzionario pubblico che, a fronte del vantaggio economico o di altra specie prospettatogli dal privato, omette di compiere atti dovuti in relazione alla sua funzione oppure compie atti che si pongono in contrasto con i suoi doveri interni. La pena in questo caso va da 6 a 10 anni di reclusione;

- **“Corruzione in atti giudiziari”**, art. 319-ter. Con questo articolo si intende punire il funzionario giudiziario che all'interno di un processo favorisce una parte e ne danneggia un'altra. La pena per il funzionario pubblico va dai 6 ai 12 anni di

reclusione. Può arrivare fino a 20 anni al ricorrere di determinate ipotesi previste dalla norma;

- **“Pene per il corruttore”** art. 321. Con questo articolo si punisce il privato corruttore, con la stessa pena prevista dal reato principale che punisce soltanto il pubblico funzionario;

- **“Peculato, concussione, induzione indebita dare o promettere utilità, corruzione e istigazione alla corruzione di membri degli organi delle Comunità europee e di funzionari delle Comunità europee e di Stati esteri”**, art. 322-bis. Con questo articolo si puniscono i funzionari pubblici stranieri, allo stesso modo e per le stesse condotte previste dagli articoli precedenti.

Tra i reati considerati, spicca inoltre la concussione (art. 317 del Codice Penale), che si distingue dalla corruzione perché l'impulso criminoso parte dal funzionario pubblico, il quale costringe il privato a soddisfare le sue richieste in “denaro o altra utilità”. A seguito dell'approvazione della Legge Anticorruzione (legge 190/2012) la concussione è prevista solo con riferimento alla condotta di “costrizione” e non più, come avveniva in precedenza, anche con riferimento all'“induzione”, per la quale è stato introdotto all'interno del Codice Penale un articolo specifico, il 319-*quater*.

Altro reato che si distingue dalla corruzione è il “traffico di influenze” previsto dall'art. 346-bis, con il quale si punisce una forma di corruzione dei pubblici funzionari che avviene attraverso un'intermediazione illecita, sfruttando le conoscenze personali all'interno degli ambienti pubblici.





Le principali fattispecie delineano la distinzione tra corruzione passiva (cioè il funzionario che viene corrotto) e corruzione attiva (il privato che corrompe). Questa suddivisione lascia intendere la volontà del legislatore di determinare casi specifici di corruzione solo nei confronti del funzionario pubblico, prevedendo invece per il corruttore privato un'unica fattispecie di reato.

Se parliamo poi delle modalità attraverso le quali è possibile corrompere un pubblico funzionario, la legge equipara al più "classico" scambio di denaro la ricezione di altre utilità o vantaggi quale oggetto della corruzione. L'espressione "altra utilità" va intesa in senso ampio, tale da ricomprendere qualsiasi vantaggio, anche non valutabile patrimonialmente, che va a beneficio del funzionario pubblico.

La legge 190 del 2012 ha rivoluzionato il quadro della lotta alla corruzione in Italia, ampliando il ventaglio di figure che compongono i reati di corruzione e inasprendo in maniera considerevole le pene, che in alcuni casi sono state addirittura raddoppiate. Successive modifiche intervenute nel 2015 hanno aumentato ulteriormente alcune pene, prevedendo l'introduzione di premi (in termini di riduzione di pena) per coloro che collaborano con la giustizia nel far emergere casi di corruzione, anche se direttamente coinvolti.

Gli aumenti di pena per reati di corruzione hanno avuto effetto anche sulla prescrizione, in quanto i termini di durata sono direttamente collegati al limite massimo della pena prevista per il reato. Inoltre, l'ultima riforma del processo penale avvenuta nel 2017 prevede, in materia di prescrizione, un regime eccezionale per i reati di corruzione per i quali il termine assoluto aumenta del doppio il termine relativo (a differenza degli altri reati in cui aumenta di un quarto).

Sono significative in particolare le modifiche introdotte dalla Legge n. 69/2015, con cui l'Italia adempie agli obblighi internazionali dettati dalla

Convenzione delle Nazioni Unite (UNCAC), dal Consiglio d'Europa e dall'OCSE. In particolare, la Convenzione dell'OCSE contro la corruzione di funzionari pubblici stranieri è stata recepita dall'Italia già più di quindici anni fa, con l'inserimento del reato di corruzione internazionale nel D.Lgs. 231/2001. Da allora, la legge italiana esclude che i costi riconducibili a reati di corruzione sostenuti da aziende italiane all'estero possano essere detratti a livello fiscale, come era lecito fare fino a qualche anno fa in alcuni altri Paesi dell'Unione Europea.

## 1.1.2 APPLICAZIONE DEL SISTEMA ANTICORRUZIONE



### ? Le sanzioni e gli incentivi sono efficaci nella pratica?

Se l'Italia, come abbiamo visto nel paragrafo precedente, ha mostrato l'intenzione di voler contenere il fenomeno dilagante della corruzione con diversi interventi normativi, a livello pratico non è stata altrettanto efficace.

La riforma introdotta nel 2012 ha perseguito e rafforzato l'approccio preventivo al fenomeno, istituendo l'Autorità Nazionale Anticorruzione – ANAC, che si occupa di prevenzione e di controllo nell'ambito delle Pubbliche Amministrazioni, con particolare attenzione al settore degli appalti pubblici<sup>1</sup>.

È proprio il Presidente dell'ANAC a mettere in guardia sulla scarsa capacità sanzionatoria del sistema anticorruzione. Nella sua ultima relazione annuale al Parlamento afferma infatti che “[Ne/

2016] sono state avviate 845 istruttorie, [...] mentre pochissime (12) sono state le sanzioni irrogate, a conferma del loro utilizzo solo come extrema ratio ma anche dell'elevato livello di adeguamento alle richieste dell'Autorità<sup>2</sup>.”

Negli ultimi due anni l'ANAC ha accresciuto la propria autorevolezza, diventando vero e proprio perno dell'attività di prevenzione della corruzione.

Non sempre appare del tutto chiaro il modo in cui gli operatori siano chiamati ad intervenire, direttamente o indirettamente, nella repressione del fenomeno. Il principale organo preposto al contrasto dei fenomeni di corruzione rimane la magistratura. Questa, tuttavia, stenta a concretizzare la propria opera di contrasto, come si può capire dal numero statistico dei reati di corruzione e, in generale, dei reati commessi contro la PA, trattati dalle varie circoscrizioni dei tribunali italiani.

### ? PROCEDIMENTI ISCRITTI E DEFINITI NEI TRIBUNALI ITALIANI – SEZIONE DIBATTIMENTO – CONTENENTI REATI DI CORRUZIONE E REATI ANNESSI NEGLI ANNI 2013-2016<sup>3</sup>

REATO	2013		2014		2015		2016	
	ISCRITTI	DEFINITI	ISCRITTI	DEFINITI	ISCRITTI	DEFINITI	ISCRITTI	DEFINITI
CONCUSSIONE (ART. 317 CP) 131 106 97 105 115 124 110 117	131	106	97	131	115	124	110	117
CORRUZIONE PER L'ESERCIZIO DELLA FUNZIONE (ART. 318 CP) 18 13 19 8 35 17 27 17	18	13	19	8	35	17	27	17
CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO (ART. 319 CP) 218 197 300 192 196 163 206 180	218	197	300	192	196	163	206	180
CORRUZIONE IN ATTI GIUDIZIARI (ART. 319 TER CP) 11 10 22 14 17 12 10 9	11	10	22	14	17	12	10	9
CORRUZIONE DI PERSONA INCARICATA DI UN PUBBLICO SERVIZIO (ART. 320 CP) 8 15 16 11 18 10 13 9	8	15	16	11	18	10	13	9
ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE (ART. 322 CP) 136 115 122 127 118 105 95 103	136	115	122	127	118	105	95	103
MILLANTATO CREDITO (ART. 346 CP) 76 71 76 76 74 56 66 53	76	71	76	76	74	56	66	53
TRAFFICO DI INFLUENZE ILLECITE (ART. 346 BIS CP) 00001113	0	0	0	0	1	1	1	3



Emblematica è inoltre la statistica riguardante i procedimenti per reati contro la Pubblica Amministrazione: infatti oltre il 10% sono prescritti già in primo grado, in riferimento al primo triennio post riforma.

Per ciò che riguarda la prescrizione, l'ordinamento prevede un tempo massimo necessario per portare a conclusione il processo e oltre il quale si ritiene che il fatto abbia perso il suo carattere nocivo. Questo modo di intendere la prescrizione è in linea con tutti gli altri ordinamenti europei (ad esclusione della Gran Bretagna e dell'Irlanda, che non prevedono questo istituto), ed è pensato per garantire agli imputati un giusto ed equo processo, anche sotto il profilo della durata. Il ragionamento sottostante è corretto, finché la prescrizione non diventa strumento di impunità per i corrotti, che sempre più vedono in essa una facile scappatoia.

Per agevolare la scoperta e/o la ricostruzione dei fatti di corruzione, accanto al regime di protezione e agli effetti premiali previsti per i collaboratori di giustizia per reati di mafia (cosiddetti "pentiti"), la Legge 69/2015 ha previsto espressamente degli effetti premiali per chi, coinvolto nei fatti, "aiuti" gli inquirenti nella scoperta di casi di corruzione. In cambio di questo aiuto la legge ha previsto uno sconto di pena per il collaboratore "redento" che va da un terzo a due terzi della pena originalmente prevista o inflitta.



#### FASE DEL DIBATTIMENTO DI PRIMO GRADO <sup>4</sup>

REATI CONTRO LA PA	2012	2013	2014
ISCRITTI	1.215	1.399	1.405
DEFINITI	1.188	1.153	1.124
DI CUI			
PRESCRIZIONI	116	164	157
CONDANNE	295	346	270
ASSOLUZIONI	398	333	378
NON DOVERSI PROCEDERE	37	40	41
PATTEGGIAMENTI	20	15	30
ALTRE MODALITÀ DI DEFINIZIONE	322	255	248

1 Per una trattazione specifica del tema degli appalti pubblici, si rimanda all'indicatore 1.8.

2 Intervento del Presidente Raffaele Cantone, Relazione annuale, 6 luglio 2017: <http://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anadocs/Attivita/Pubblicazioni/RelazioniAnnuali/2017/rel.anac.2016.int.pres.06.07.2017.pdf>.

3 <https://webstat.giustizia.it/Analisi%20e%20ricerche/Statistiche%20sulla%20corruzione.pdf>.

4 Le altre modalità di definizione comprendono riunioni, sentenze promiscue, ordinanze. Reati considerati: Abuso d'ufficio (art. 323 cp); Corruzione di pubblico ufficiale o di incaricato di pubblico servizio (art. 321 cp); Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (art. 319 cp); Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio aggravata (art. 319 bis cp); Indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato (art. 316 ter); Malversazione a danno dello Stato (art. 316 bis cp).

## 1.1.3 CAPACITÀ DI CONTROLLO E REPRESSIONE DELLA CORRUZIONE



### ? Le risorse in dotazione alle autorità di prevenzione e contrasto sono adeguate?

Lo scenario italiano, data la sua complessità, presenta non pochi caratteri di incertezza, ma l'attività degli organi e dei soggetti coinvolti nel processo di prevenzione e contrasto della corruzione è adeguata. L'operato della magistratura e delle autorità di prevenzione (es. ANAC e Guardia di Finanza) è nel complesso buono.

Le autorità come ANAC e Guardia di Finanza godono di un buon apparato organizzativo e dimostrano un effettivo controllo sui casi di corruzione che vengono scoperti. Nello specifico, l'Autorità Nazionale Anticorruzione sembra aver accresciuto la fiducia delle amministrazioni e dei cittadini nei propri confronti. Ciò è avvenuto anche a fronte di un rafforzamento degli organici dell'Autorità che a dicembre 2015 poteva contare su 314 dipendenti a tempo indeterminato, di cui 38 dirigenti. Nel bilancio di previsione 2017 sono stimate entrate complessive per oltre 65 milioni di euro<sup>5</sup>.

Con riferimento alla Guardia di Finanza, in qualità di forza di polizia, è possibile tracciare una linea d'azione improntata su diverse leve operative tra cui: il supporto alla magistratura nelle indagini; l'esercizio delle autonome prerogative di controllo amministrativo (specie in riferimento agli appalti pubblici); la collaborazione con ANAC. Il valore aggiunto apportato dalle attività di indagine della GdF è costituito soprattutto *"dalla propensione del Corpo negli approfondimenti di carattere documentale e le capacità di analisi delle movimentazioni bancarie che si combina con le tecniche investigative tipiche della polizia giudiziaria"*. Al fine di agevolare la collaborazione con ANAC, invece, sono state istituite delle Unità operative specializzate interne che operano a stretto contatto con gli uffici dell'autorità.

L'operato attivo delle autorità di settore è rafforzato dalla cooperazione reciproca con cui procedono nelle loro opere di prevenzione e contrasto. Ad esempio, i rapporti tra ANAC, Magistratura e GdF sono eccellenti e lo scambio di informazioni è regolato attraverso specifici protocolli di intesa che disciplinano le modalità di azione e di intervento. Di particolare rilevanza il protocollo tra ANAC e Guardia di Finanza che *"su richiesta del Presidente dell'ANAC" prevede la possibilità di verificare i "presupposti per l'applicazione delle misure in materia di temporanea e straordinaria gestione delle imprese ai sensi dell'art. 32, del D.L. 90/2014, nonché analisi a supporto delle istruttorie relative alle procedure di rilascio del rating di legalità alle imprese"*.

In linea con quanto accade in molti Paesi europei, l'Italia ha rafforzato le proprie relazioni con le autorità straniere. Questo permette di contenere e reprimere in modo più efficace i casi di corruzione internazionale. Nello specifico, *"la GdF partecipa al dispositivo di law-enforcement adottato a livello europeo grazie al contributo fornito alle forze di polizia internazionali come l'Interpol e l'Europol: la missione principale di tali organismi è la prevenzione e la repressione su scala internazionale dei reati, attraverso lo scambio di notizie utili per l'accertamento degli stessi, la raccolta delle prove, nonché l'identificazione, la ricerca e la localizzazione dei responsabili"*.

Si può inoltre affermare che Magistratura, Polizia Finanziaria e ANAC godano di adeguata autonomia e indipendenza. Nell'ultima relazione al Parlamento, lo stesso Raffaele Cantone, Presidente dell'Autorità, riconosce che *"si è concluso il percorso che ha portato l'ANAC nell'alveo delle autorità indipendenti; lo dimostra, oltre che l'espressa definizione normativa, anche la procedura di nomina, i requisiti soggettivi, le incompatibilità e la durata in carica dei suoi componenti"*<sup>9</sup>.



Rimane invece più problematico il ruolo dei Responsabili per la Prevenzione della Corruzione (RPC, istituito con la Legge 190/2012 e obbligatorio in ogni ente pubblico). La legge attribuisce infatti a questi funzionari compiti e responsabilità importanti e gravosi, essendo soggetti a responsabilità dirigenziale, disciplinare ed erariale per danno d'immagine dell'ente. Tuttavia, le risorse economiche, di staff e strutturali di cui sono dotati per adempiere al loro ruolo sono largamente inadeguate.

---

5 Bilancio di previsione 2017 dell'Autorità Nazionale Anticorruzione: <https://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anadocs/AmministrazioneTrasparente/Bilanci/BilancioPreventivoConsuntivo/2017/Bilancio%20di%20previsione.pdf>.

6 Intervista al Generale di Brigata Giovanni Avitabile della Guardia Di Finanza, 7 giugno 2017.

7 Protocollo di Intesa tra ANAC e GdF: <http://www.gdf.gov.it/eventi/anno-2015/protocollo-dintesa-tra-la.n.a.c.-e-la-guardia-di-finanza>.

8 Intervista al Generale della Guardia di Finanza, ibid.

9 Intervento del Presidente Cantone, ibid.

## 1.2 / CORRUZIONE COMMERCIALE

### 1.2.1 LEGGI CHE PROIBISCONO LA CORRUZIONE COMMERCIALE



#### **?** La corruzione commerciale è espressamente proibita per legge?

Mentre la corruzione in senso generale si riferisce alla relazione tra funzionario pubblico e soggetto privato, l'ambito della corruzione commerciale investe esclusivamente gli scambi criminosi tra privati. È il caso dei cosiddetti scambi di favori che caratterizzano il mondo delle imprese.

Fino alla riforma introdotta dalla Legge Anticorruzione nel 2012, le ipotesi di corruzione in ambito commerciale non erano disciplinate. Da quel momento invece è stata prevista un'ipotesi di reato contenuta all'interno del Codice Civile nella parte riferita ai reati societari, di recente modificata a seguito dell'adozione del D.Lgs. 38/2017, in attuazione delle disposizioni emanate dal Consiglio dell'Unione Europea in tema di lotta alla corruzione nel settore privato. L'art. 2635 del Codice Civile, "Corruzione tra privati", sanziona il fatto corruttivo commesso da chiunque offre o promette un vantaggio (non solo economico) a soggetti qualificati (amministratori, direttori generali, ecc.), che ricoprono un ruolo apicale all'interno di una società, per compiere oppure

omettere un atto in violazione dei propri obblighi lavorativi con la pena, per entrambi i soggetti, della reclusione da 1 a 3 anni. A seguito della recente normativa approvata il 15 marzo 2017, il reato si configura mediante la condotta di corruzione senza che sia più necessario che l'impresa abbia effettivamente subito un danno dal reato. Dal punto di vista soggettivo, la fattispecie di reato si estende anche agli intermediari e agli enti non costituiti sotto forma societaria tra cui, ad esempio, gli enti no-profit e le fondazioni.

In buona sostanza, si punisce l'infedeltà del soggetto apicale che è chiamato a svolgere il proprio ruolo nell'esclusivo interesse della società. Un aspetto negativo è la difficoltà di far emergere casi di corruzione tra privati: gli unici disposti a segnalare sembrano infatti coloro i quali hanno subito un danno a causa del rapporto corruttivo. A tal proposito, trattandosi di reati perseguibili a querela di parte, gli organi anticorruzione (magistratura, forze dell'ordine, autorità anticorruzione, ecc.) non hanno alcuna incisività sul tema, poiché gli unici legittimati a denunciare il fatto sono i soggetti direttamente danneggiati come, ad esempio, i soci dell'impresa.

### 1.2.2 APPLICAZIONE DEL SISTEMA ANTICORRUZIONE





## ? Le sanzioni e le iniziative di contrasto alla corruzione commerciale sono efficaci?

A seguito della recente modifica si è avuto un ampliamento delle figure tipiche previste, interne all'azienda, che possono essere chiamate a rispondere per fatti di corruzione.

Vi è inoltre un ampliamento delle condotte attraverso le quali si perviene all'accordo corruttivo, ora individuate anche nella sollecitazione e nell'offerta di denaro o altra utilità.

La recente riforma di marzo 2017, confermando il trattamento sanzionatorio che prevede la reclusione da 1 a 3 anni, ha però modificato l'articolo 25-ter della 231/2001 sulla corruzione tra privati, inasprendo le sanzioni pecuniarie (da 400 a 600 quote<sup>1</sup>) ed aprendo a quelle interdittive. Per la fattispecie di "istigazione alla corruzione passiva" sono invece previste sanzioni da 200 a 400 quote.

Infine, la recentissima riforma del processo penale (cd. Riforma Orlando), entrata in vigore il 3 agosto 2017, introduce l' "estinzione del reato per condotte riparatorie". L'istituto si applica solo ai reati perseguibili a querela della persona offesa, tra cui quello di corruzione tra privati. Significa che l'imputato "entro il termine massimo della dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado" può estinguere il reato attraverso una condotta restitutoria/riparatoria.

A causa dei molti e recenti interventi del legislatore, al momento è difficile giudicare l'efficacia che il sistema sanzionatorio può effettivamente avere nei casi di corruzione tra privati. Il giudizio insufficiente rispecchia una situazione relativa al recente passato, che speriamo possa presto cambiare in meglio.

## 1.2.3 CAPACITÀ DI CONTROLLO E REPRESSIONE DELLA CORRUZIONE COMMERCIALE



## ? Le autorità di settore possiedono adeguate capacità per contrastare la corruzione commerciale con reale efficacia?

È molto complicato stabilire ad oggi quale sia la reale capacità delle autorità preposte al contrasto e alla prevenzione della corruzione tra privati. Per questo preferiamo sospendere il giudizio fino alla prossima edizione del rapporto.

<sup>1</sup> L'importo della quota è fissato [dal giudice] sulla base delle condizioni economiche e patrimoniali dell'ente, allo scopo di assicurare l'efficacia della sanzione", D.Lgs. 231/2001, art. 11, c. 2.

## 1.3 / RICICLAGGIO

100

### 1.3.1 LEGGI ANTIRICICLAGGIO

#### ? La legge antiriciclaggio è adeguata?

Il sistema antiriciclaggio italiano è caratterizzato da una disciplina chiara, diretta a punire tutte le possibili ipotesi criminose relative al reimpiego di proventi di natura illecita. Oggetto di disciplina, per l'appunto, è il contrasto al riciclaggio di denaro o di altri beni che, provenienti da altre attività delittuose commesse precedentemente, sono "ripuliti" in attività apparentemente lecite, impedendone di fatto la loro individuazione. Tali pratiche possono compiersi mediante diverse tipologie di azioni, a seconda della difficoltà di "pulitura" dei proventi. I vantaggi economici per cui si necessita delle "straordinarie" operazioni di riciclaggio, possono avere diverse origini e caratteristiche. In alcuni casi possono essere somme di denaro ricevute a fini corruttivi, in altri casi beni materiali sottratti alla pubblica amministrazione da parte di un funzionario pubblico (peculato) oppure ricavati a seguito di una bancarotta fraudolenta (es. i macchinari).

Queste ipotesi danno tutte luogo ad un provento illecito, che è necessario vestire di una conformazione lecita in modo da poterlo utilizzare nuovamente. Le principali ipotesi, penalmente perseguite, entro le quali si sostanziano le operazioni di ripulitura sono il riciclaggio e la ricettazione.

Quest'ultima è disciplinata dall'art. 648 del Codice Penale con cui si punisce *"chi, al fine di procurare a sé o ad altri un profitto, acquista, riceve od occulto denaro o cose provenienti da un qualsiasi delitto, o comunque si intromette nel farle acquistare, ricevere od occultare"* con una pena dai 2 agli 8 anni di reclusione e una multa da 5.000 a 25.000 euro.

Il riciclaggio, invece, è disciplinato dall'art. 648-bis con cui si punisce *"chiunque sostituisce o trasferisce denaro, beni o altre utilità provenienti da delitto non colposo, ovvero compie in relazione ad essi altre operazioni, in modo da ostacolare l'identificazione della loro provenienza delittuosa"* con una pena da 4 a 12 anni di reclusione e una multa da 5.000 a 25.000 euro.

Per entrambe le ipotesi, inoltre, è previsto un aumento di pena in casi particolari. Per quanto riguarda il riciclaggio, l'aumento si verifica se il reato viene commesso nell'ambito di attività professionale: è questo il caso di avvocati e commercialisti che, esperti conoscitori della materia, permettono l'occultamento e trasferimento di denaro attraverso la costruzione di una fitta rete di società, di solito estere, tramite le quali vengono fatte transitare somme ingenti di denaro al fine di farne perdere le tracce. Nel caso di ricettazione la pena aumenta se i beni illecitamente ottenuti sono il profitto di gravi delitti tra cui la rapina, l'estorsione e il furto.

Con riferimento alla criminalità economica, sono molto diffuse le pratiche con le quali vengono occultati i proventi illeciti all'interno di circuiti finanziari e imprenditoriali. La caratteristica principale è che l'autore dell'occultamento o trasferimento risulti al tempo stesso il responsabile del delitto con cui sono stati ricavati i proventi. Ad esempio, è punito l'amministratore di una società che ha commesso o contribuito a commettere un'evasione fiscale la cui somma sottratta all'erario sia destinata ad altre operazioni economiche o finanziarie lecite. Tale figura specifica di delitto è stata di recente disciplinata e punita con la fattispecie di "autoriciclaggio" di cui all'art. 648-ter.1, con cui si punisce *"chiunque, avendo*





*commesso o concorso a commettere un delitto non colposo, impiega, sostituisce, trasferisce, in attività economiche, finanziarie, imprenditoriali o speculative, il denaro, i beni o le altre utilità provenienti dalla commissione di tale delitto, in modo da ostacolare concretamente l'identificazione della loro provenienza delittuosa"* con una pena da 2 a 8 anni e multa da 5.000 a 25.000 euro.

Il contesto della criminalità economica, che il sistema giuridico italiano cerca di contrastare, è molto vasto, complesso e ben strutturato. Gli effetti distorsivi di pratiche economiche illecite coinvolgono numerose aziende, soggetti indipendenti e professionisti del settore che scelgono di creare delle vere e proprie strutture dedite alle operazioni di riciclaggio e ricettazione. In questo caso, siamo di fronte a delle associazioni per delinquere, le cui organizzazioni sono compatte e funzionali alla commissione dei crimini di riciclaggio che di fatto ostacolano la loro scoperta. In queste ipotesi le responsabilità penali sono distribuite su più soggetti coinvolti nel disegno criminoso, le quali risponderanno indistintamente dei reati commessi, aggravati dal vincolo associativo secondo cui si puniscono i partecipanti (minimo tre), ulteriormente e più gravemente, per essersi serviti dello spirito associativo basato su un puro intento criminale. Nello specifico, l'art. 416 del Codice Penale, con cui si punisce l'associazione per delinquere, prevede che *"quando tre o più persone si associano allo scopo di commettere più delitti, coloro che promuovono o costituiscono od organizzano l'associazione sono puniti, per ciò solo, con la reclusione da tre a sette anni. Per il solo fatto di partecipare all'associazione, la pena è della reclusione da uno a cinque anni"*.

Dal punto di vista normativo, si ritiene adeguatamente disciplinato il settore diretto a prevenire e reprimere le condotte criminali connesse al reimpiego di proventi di natura illecita, ostacolandone il godimento. Più concretamente, le condotte che ruotano intorno ai reati di riciclaggio,

spesso caratterizzate dal reimpiego di ingenti somme di denaro, aprono la strada alla scoperta di una considerevole gamma di reati presupposto, oppure portano alla scoperta di importanti strutture criminoso costituite al solo fine di vivere di illeciti.

## 1.3.2 APPLICAZIONE DEL SISTEMA ANTIRICICLAGGIO

50



### ? Le sanzioni e gli incentivi previsti hanno reale efficacia?

Il controllo sui crimini di riciclaggio è demandato, in via principale, alla Guardia di Finanza e all'Agenzia delle Entrate che, insieme alle Procure, contribuiscono alla loro scoperta e al relativo contrasto. Dal punto di vista operativo, è possibile affermare che le autorità svolgono efficientemente il loro lavoro e garantiscono un effettivo controllo del fenomeno.

I reati di riciclaggio trovano la loro maggiore espressione all'interno di contesti aziendali dove, da un lato sono perpetrate le principali condotte illecite e, dall'altro, perfezionate le più svariate operazioni di riciclo. Al fine di prevenire ed eventualmente contrastare la crescita del fenomeno, l'ordinamento giuridico si è dotato di due importanti normative. Per fronteggiare l'insinuarsi di tale fenomeno nei contesti aziendali il D.Lgs. 231/2001, emanato con lo scopo di punire i crimini d'impresa, pone importanti responsabilità in capo alla società stessa. Alle aziende, infatti, spetta l'onere di dotarsi di idonee misure preventive per limitare quanto più possibile il rischio di riciclaggio.

Un altro importante strumento legislativo italiano è rappresentato dal D.Lgs. 231/2007, riformato dal D.Lgs. 90/2017 (adottati entrambi su impulso delle istituzioni europee), con cui si cerca di prevenire l'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio. I decreti individuano nella tracciabilità delle operazioni economiche il principale espediente per controllare i flussi di denaro e scovarne le anomalie. Con il decreto 231/2007 è stata istituita l'Unità di Informazione Finanziaria (UIF), quale organo preposto alla ricezione delle segnalazioni di operazioni sospette da parte di operatori economici. A tale disciplina devono sottostare tutti i principali protagonisti del sistema economico e finanziario italiano (banche, professionisti, titolari di aziende, camere di commercio, ecc.).

Le attività svolte dalla GdF per il contrasto al riciclaggio sono strettamente correlate anche con le disposizioni di contrasto alla corruzione, da cui originano i principali reati presupposto del riciclaggio.

Nello specifico, la GdF *“persegue lo scopo di intercettare i flussi finanziari generati da comportamenti illeciti suscettibili di inquinare il tessuto economico legale e di falsare le condizioni di libera concorrenza sul mercato. Sotto questo profilo, gli interventi svolti dai Reparti del Corpo sostanziano, sul piano repressivo, nello sviluppo di indagini di polizia giudiziaria mentre, in un'ottica di prevenzione, fondamentale è l'approfondimento delle segnalazioni di operazioni sospette inoltrate dagli intermediari finanziari, dai professionisti giuridico-contabili e da altri operatori (mediatori creditizi, concessionari di gioco, società trasporto valori ecc.) cui si aggiungono i controlli sulle movimentazioni transfrontaliere di valuta. Particolarmente importanti risultano anche le attività ispettive eseguite nei confronti dell'ampia platea di soggetti destinatari della normativa antiriciclaggio, al fine di verificare il corretto adempimento dei relativi obblighi (adeguata verifica della clientela, conservazione dei dati e segnalazione delle operazioni sospette) e prevenire l'utilizzo del sistema finanziario per scopi illeciti. L'obiettivo di fondo è seguire le tracce finanziarie dei reati che generano disponibilità economiche per poi promuovere le conseguenti iniziative volte al sequestro dei patrimoni accumulati illegalmente”*.

Nel 2016, le indagini e le attività di polizia giudiziaria svolte dalla GdF per il contrasto al riciclaggio sono state 840, e hanno portato alla denuncia di 2.035 persone e, di queste, 142 sono state poi arrestate. Il valore economico dei sequestri effettuati ammonta a 510.128.067 euro<sup>2</sup>.

Il problema della prescrizione ha un notevole peso nella repressione del riciclaggio, poiché le operazioni, specie quelle costruite a livello professionale, sono di difficile individuazione, essendo necessario identificare con esattezza le transazioni nelle quali sono stati reimpiegati i proventi illeciti (es. bonifici effettuati su conti correnti presso istituti finanziari

esteri). L'efficacia delle recenti riforme sulla prescrizione sarà valutabile solo tra qualche anno.

Di recente, per incentivare il rientro delle ingenti somme che negli anni sono state destinate illegittimamente all'estero, è stato adottato dalla legge italiana<sup>3</sup> un programma di *voluntary disclosure* (collaborazione volontaria). Attraverso questo programma si risparmiano gli effetti penali

legati ai reati commessi, per lo più in materia di evasione fiscale, qualora i soggetti destinatari dichiarino autonomamente e volontariamente l'ammontare del denaro detenuto illegittimamente all'estero e il luogo di deposito. I risultati ottenuti sono considerevoli se si pensa che sono state individuate operazioni per centinaia di miliardi di euro, a cui è seguita, d'altro canto, l'impunità per i responsabili<sup>4</sup>.

### 1.3.3 CAPACITÀ DI CONTROLLO E REPRESSIONE DEL RICICLAGGIO



#### **?** Le autorità di contrasto dispongono di adeguate risorse economiche e strutturali?

Il fenomeno del riciclaggio, al di là di alcune lacune applicative delle disposizioni normative, è ben fronteggiato. Ciò è dovuto soprattutto all'effettività e alla capacità delle autorità di settore che, grazie ad un apparato ben organizzato e compatto, riescono a monitorare e reprimere la maggior parte dei crimini commessi sul territorio nazionale. I risultati più importanti sono raggiunti anche grazie alla cooperazione tra le varie autorità nazionali che, sulla base di protocolli operativi, prestano il loro contributo alla scoperta di numerosi scandali legati al riciclaggio. La finalità è quella di far convergere in un'unica direzione diverse forze e competenze che da sole non avrebbero vita semplice in un contesto complesso e ben strutturato, come nel caso del riciclaggio.

Sulla scorta di quanto avviene tra autorità nazionali, sarebbe buona norma che anche la collaborazione

con le autorità straniere avvenisse in maniera più efficiente. In ambito di contrasto al riciclaggio, la cooperazione da parte delle autorità di Stati, dove ad esempio sono state rintracciate alcune transazioni, è estremamente importante per recuperare gli elementi che provano le condotte di riciclaggio. È risaputo che l'atteggiamento di quegli Stati che mantengono la segretezza sugli investitori e sulle società create entro i propri confini non agevola la scoperta dei crimini ma, addirittura, ne facilita la commissione: su questo punto gli organismi transnazionali dovrebbero intervenire con maggior durezza.

Nello specifico, la legge italiana prevede che la GdF promuova e attui forme di cooperazione a livello internazionale con organismi collaterali esteri<sup>5</sup>, tra cui l'Interpol e l'Europol. A livello europeo, in tal senso, sono perseguite politiche di facilitazione per lo scambio d'informazioni anche in forma spontanea, per il reperimento, l'identificazione e la localizzazione dei proventi di reato.

1 Rapporto annuale della Guardia di Finanza 2016, p. 25.

2 Ibid.

3 Legge 186/2014.

4 [http://www.corriere.it/economia/15\\_dicembre\\_09/voluntary-disclosure-130-mila-domande-4-miliardi-incassi-f5b350a2-9e8d-11e5-a090-5b8c3aeb1ca0.shtml?refresh\\_ce-cp](http://www.corriere.it/economia/15_dicembre_09/voluntary-disclosure-130-mila-domande-4-miliardi-incassi-f5b350a2-9e8d-11e5-a090-5b8c3aeb1ca0.shtml?refresh_ce-cp).

5 D.Lgs. 68/2001, art. 4.

## 1.4 / CONDOTTE COLLUSIVE

100

### 1.4.1 LEGGI CHE PROIBISCONO CONDOTTE COLLUSIVE



#### Le condotte collusive sono espressamente proibite per legge?

I reati collusivi, che presentano cioè un' *"intesa clandestina fra due o più persone per conseguire un fine illecito, mediante il tradimento della fiducia o l'elusione dell'attività legittima di terzi"*, sono particolarmente difficili da portare alla luce e da scardinare, a causa delle dinamiche di segretezza che li caratterizzano.

Anche per questi motivi, l'Italia già diversi anni fa ha ritenuto opportuno emanare delle leggi specifiche, volte ad aumentare le capacità di indagine e a punire questo tipo di condotte.

La Legge 287/1990, importante provvedimento per la tutela della libera concorrenza e del mercato, stabilisce quali sono le pratiche da condannare. In particolare, si disciplinano le intese che minano la libertà di concorrenza, il concetto di posizione dominante (nel caso ad esempio di monopoli) e quando c'è un abuso della stessa da parte degli operatori economici. All'art. 2, per "intese" si fa riferimento a *"gli accordi e/o le pratiche concordate tra imprese nonché le deliberazioni, [...], di consorzi, associazioni di imprese ed altri organismi similari"*. Nello specifico, si vietano le intese tra imprese che abbiano per oggetto o per effetto di impedire, restringere o falsare in maniera consistente la concorrenza all'interno del mercato nazionale o in un suo settore rilevante.

#### Le principali attività collusive vietate dall'art. 2 consistono nel:

- A. Fissare prezzi d'acquisto o di vendita;
- B. Impedire o limitare la produzione, gli sbocchi o

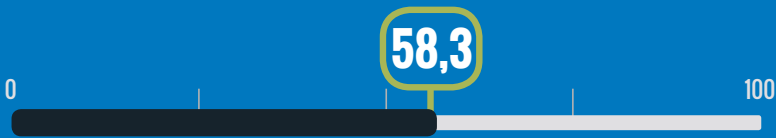
gli accessi al mercato, gli investimenti, lo sviluppo tecnico o il progresso tecnologico;

- C. Ripartire i mercati o le fonti di approvvigionamento;
- D. Applicare, nei rapporti commerciali con altri contraenti, condizioni oggettivamente diverse per prestazioni equivalenti, così da determinare per essi ingiustificati svantaggi nella concorrenza;
- E. Subordinare la conclusione di contratti all'accettazione da parte degli altri contraenti di prestazioni supplementari che, per loro natura o secondo gli usi commerciali, non abbiano alcun rapporto con l'oggetto dei contratti stessi.

La legge stabilisce quindi la nullità a tutti gli effetti degli accordi stipulati con l'obiettivo di produrre una di queste attività.

È parimenti vietato, alle imprese che ricoprono posizioni dominanti all'interno del mercato, riprodurre situazioni di soppressione per i consumatori e per la parte restante degli operatori economici. Ad esempio, tra le altre, è vietata l'imposizione di prezzi sproporzionati ovvero l'imposizione di clausole contrattuali gravose limitative della concorrenza, oppure la subordinazione dei rapporti commerciali all'accettazione, da parte degli operatori economici oggettivamente più deboli, di prestazioni che non hanno connessione alcuna con il rapporto stesso.

In conclusione, si può affermare che l'apparato normativo sia adeguato e più che sufficiente a contenere i fenomeni collusivi ma, nonostante ciò, il contrasto del reato, per via della sua natura così complessa e difficile da scoprire, rimane debole.



## 1.4.2 APPLICAZIONE DELLE NORME CONTRO LA COLLUSIONE



### Le sanzioni e le iniziative di contrasto alle condotte collusive sono efficaci?

Per contenere il dilagare di condotte collusive è necessario intervenire su più versanti regolatori. Dal punto di vista penalistico, la collusione viene disciplinata e punita dall'art. 353 del Codice Penale in materia di turbativa delle gare d'appalto. Nello specifico, sebbene con termini obsoleti, la norma stabilisce che *"chiunque, con violenza o minaccia, o con doni, promesse, collusioni o altri mezzi fraudolenti, impedisce o turba la gara nei pubblici incanti o nelle licitazioni private per conto di pubbliche amministrazioni, ovvero ne allontana gli offerenti, è punito con la reclusione da sei mesi a cinque anni e con la multa da 103 a 1032 euro"*.

La turbativa d'asta è un reato commesso contro la Pubblica Amministrazione da soggetti privati che si servono, di solito attraverso accordi di natura corruttiva, dei soggetti preposti all'emanazione del bando con cui si selezionano i contraenti della PA.

Dal punto di vista amministrativo, la prevenzione è sicuramente lo strumento preferito dal legislatore. Per garantire un buon operato preventivo, sono state istituite varie autorità di settore chiamate a controllare, vigilare e intervenire con sanzioni mirate nei luoghi e nei settori dove ravvisano scorrettezze che aprono la strada ai più taciti o segreti accordi, con cui soggetti conniventi cercano di dominare illegittimamente il mercato. Nello specifico, si fa riferimento all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (comunemente AGCM o più semplicemente Antitrust), che opera nel mercato economico controllando per

lo più imprese private e all'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), che interviene nel settore degli appalti e della corruzione legati al settore pubblico.

Gli aspetti principali che caratterizzano l'Antitrust sono i poteri di ispezione, controllo e sanzione con i quali cerca di controllare e regolare, in generale, la collusione nelle aste e nel disegno delle regole, gli effetti pro-collusivi delle fusioni e le attività di enforcement contro la collusione. Inoltre, prevede ispezioni a sorpresa, programmi di clemenza in caso di collaborazione delle imprese e valutazione delle *joint venture*. Tali caratteristiche disegnano un'autorità che potrebbe potenzialmente contrastare l'insorgere di pratiche collusive con efficacia, ma che di fatto non è in grado di incidere così come dovrebbe.

Dal punto di vista sanzionatorio, l'apparato italiano sembra debole in rapporto al numero dei casi conclusi: dall'ultima Relazione annuale dell'AGCM sull'attività svolta nel 2016<sup>2</sup> si evince come, in applicazione della normativa a tutela della concorrenza, sono stati conclusi sette procedimenti per intese, tre per abusi di posizione dominante e cinque in materia di operazioni di concentrazione. Numeri così bassi contrastano con il grado di percezione della collusione tra imprese, specie in alcuni settori particolarmente esposti, come quello farmaceutico e quello degli appalti pubblici, sempre più spesso sotto i riflettori mediatici.

In caso di scoperta di violazione delle disposizioni sulla concorrenza, l'Autorità intima la rimozione delle infrazioni a cui, in caso di inottemperanza, seguiranno sanzioni pecuniarie pari al dieci per

cento del fatturato. Il dato numerico delle sanzioni degli ultimi anni si aggira intorno ai 250 milioni di euro. C'è da dire, inoltre, che lo stato di definizione dei casi su cui interviene l'Autorità è accessibile a tutti, grazie alla pubblicazione delle informazioni sul sito dell'Autorità stessa<sup>3</sup>.

Dal punto di vista penalistico, invece, la materia appare ampiamente trascurata. L'unico caso di rilevanza penalistica è costituito dall'art. 353 in materia di turbativa delle aste e degli appalti pubblici, che punisce (fino a 5 anni di reclusione) la condotta collusiva di più soggetti che influiscono significativamente sull'assegnazione degli appalti pubblici, ad esempio, con una stipulazione precedente alla presentazione delle domande degli importi e dei contenuti delle stesse in modo da spartirsi diversi approvvigionamenti pubblici.

Aspetto problematico, che affligge costantemente il sistema penale italiano, è l'incombente dei termini di prescrizione che, per il reato considerato, prevedono una durata di poco superiore ai 6 anni, evidentemente insufficiente.

Secondo il rapporto dell'Autorità Antitrust, *"il dato che emerge con maggiore nettezza riguarda la collusione in occasione di gare pubbliche, che in linea con un trend emerso già da alcuni anni, ha costituito l'oggetto di otto istruttorie ed ha interessato le commesse pubbliche più varie. Gli altri settori che hanno registrato interventi di repressione di intese restrittive della concorrenza sono stati quelli dei servizi marittimi e dei servizi tecnici accessori nelle comunicazioni, il mercato del poliuretano espanso e quello del calcestruzzo"*<sup>4</sup>.

### 1.4.3 CAPACITÀ DI CONTROLLO E REPRESSIONE DELLE CONDOTTE COLLUSIVE



#### ? Le risorse messe in campo dallo Stato per contrastare la collusione sono adeguate?

L'AGCM necessiterebbe di ulteriori strumenti operativi per poter garantire efficacemente il rispetto generale delle regole di concorrenza, come ad esempio l'implementazione di sistemi di segnalazione dei casi sospetti di collusione, controlli preventivi e attività di monitoraggio più stringenti, con richieste di rendicontazione alle imprese segnalate o che presentano particolari segnali di allarme.

Sono da sottolineare gli sforzi di cooperazione tra le varie autorità che, sebbene godano di indipendenza operativa, mettono a disposizione l'una dell'altra le proprie informazioni, al fine di anticipare l'individuazione e la repressione dei fenomeni collusivi. Non da ultimo, si segnala l'esistenza di "procedure" di collaborazione che discendono da protocolli d'intesa<sup>5</sup> sottoscritti tra l'AGCM e l'ANAC,

con i quali assumono rispettivamente l'impegno di segnalare *"presunti fenomeni di alterazione delle regole e delle procedure di gara"* che dovessero emergere eventualmente nel corso dei procedimenti istruttori e *"presunti fenomeni collusivi di cui emerga notizia nel corso dello svolgimento della propria attività o in seguito a specifiche segnalazioni"* da parte di imprese o stazioni appaltanti<sup>6</sup>.

Sono previste anche ulteriori forme di scambio tra autorità (es. tra procure e forze dell'ordine), mediante la reciproca messa a disposizione di registri e banche dati relativi alle indagini di volta in volta effettuate.

Anche sul versante internazionale, le autorità preposte hanno previsto dei protocolli di cooperazione internazionale tra le varie Autorità Antitrust nazionali, attraverso i quali si cerca di agevolare la collaborazione, lo scambio di informazioni e il coordinamento delle attività investigative delle diverse Autorità.



Nello specifico, dal 2001, è attivo un *network* di condivisione dati chiamato *Rete Internazionale della Concorrenza*, che coinvolge oltre 90 Autorità al mondo, allo scopo di favorire una maggiore convergenza dei regimi nazionali, soprattutto al fine di promuovere una più ampia ed efficace cooperazione tra organismi di tutela della concorrenza<sup>7</sup>.

---

1 Definizione di "collusione" dal vocabolario online Treccani: <http://www.treccani.it/vocabolario/collusione/>

2 [http://www.agcm.it/component/joomdoc/relazioni-annuali/Relazioneannuale2016/cap2\\_2017.pdf/download.html](http://www.agcm.it/component/joomdoc/relazioni-annuali/Relazioneannuale2016/cap2_2017.pdf/download.html)

3 <http://www.agcm.it/concorrenza/intese-e-abusi.html>.

4 AGCM, Relazione annuale 2015, *La politica di concorrenza nell'economia italiana. Profili evolutivi e linee di intervento*. Alle pagine 24 e ss. dello stesso rapporto è possibile avere una panoramica generale sui casi di collusione nelle gare d'appalto: [http://www.agcm.it/component/joomdoc/relazioni-annuali/relazioneannuale2015/cap1\\_2016.pdf/download.html](http://www.agcm.it/component/joomdoc/relazioni-annuali/relazioneannuale2015/cap1_2016.pdf/download.html).

3 <http://www.agcm.it/component/content/article.html?id=7342:protocollo-dintesa-anac-agcm-contro-la-corruzione-firmato-da-cantone-e-pitruzzella-nuovi-criteri-per-il-rating-di-legalita-alle-imprese->.

4 Intervista al Dott. Giuseppe Del Medico, Unioncamere.

5 <http://www.agcm.it/resto-del-mondo-e-icn/antitrust-nel-mondo.html>.



## 1.5 / WHISTLEBLOWING

### 1.5.1 LEGGI CHE TUTELANO I LAVORATORI CHE SEGNALANO ILLECITI



#### ? I lavoratori che segnalano casi di corruzione sono tutelati per legge?

Il *whistleblowing* è un istituto di derivazione anglosassone che regola giuridicamente la tutela di quanti segnalano illeciti o altre forme di irregolarità avvenute all'interno degli ambiti lavorativi, pubblici o privati, in cui operano. Questa tutela riguarda la sfera lavorativa e personale del soggetto segnalante contro azioni discriminatorie o ritorsive, come licenziamento, demansionamento o isolamento che potrebbe subire a causa della sua segnalazione.

In Italia, il *whistleblowing* è fiaccamente regolamentato, solo nel settore pubblico, da una singola norma, l'art. 54-bis dell'ordinamento dei lavoratori pubblici (D.Lgs. 165/2001). Il dipendente pubblico che segnala internamente o denuncia all'autorità giudiziaria o alla Corte dei Conti condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, non può essere sanzionato, licenziato o sottoposto ad una misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia. In caso subisca azioni ritorsive, il dipendente pubblico può agire in giudizio al fine di ottenere il ripristino della sua posizione.

Il Piano Nazionale Anticorruzione, che deve essere rispettato da tutte le strutture pubbliche nel momento in cui vanno a redigere il proprio Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione, prevede l'obbligo di adottare misure per la tutela del

dipendente pubblico che segnala condotte illecite. I canali suggeriti per le segnalazioni sono quello cartaceo, un'e-mail dedicata e specifici sistemi informativi, anche con protezione dell'anonimato.

Sono molti gli elementi di critica a una regolamentazione ritenuta insufficiente: il settore privato è completamente escluso dalla tutela, così come i collaboratori esterni delle PA; non è regolamentato l'anonimato del segnalante e anche l'identità viene protetta solo a certe condizioni; gli organi destinatari delle segnalazioni non sono strutturati in modo esaustivo e non hanno alcun tipo di raccordo; non sono introdotte sanzioni per chi commette ritorsioni e per i responsabili anticorruzione che non attuano la legge né tanto meno sono previsti organi di controllo su queste azioni. Infine, l'onere della prova delle discriminazioni come conseguenza di una segnalazione è a carico del segnalante e non sono previste forme di assistenza per coloro che hanno subito discriminazioni.

Come più volte sottolineato anche dal Presidente dell'ANAC, Raffele Cantone, lo strumento giuridico attuale non è in grado di fungere da deterrente e, all'atto pratico, le tutele risultano inesistenti. Una nuova legge che introdurrebbe nuove e migliori tutele per i *whistleblower* è stata approvata alla Camera dei Deputati il 21 gennaio 2016 ed è attualmente in discussione al Senato.

La normativa vigente non è sufficiente a coprire tutti gli aspetti che riguardano il *whistleblowing*: è necessario quindi prendere in considerazione altre disposizioni presenti in diversi atti normativi, come





l'articolo 21 della Costituzione, nonché l'articolo 1 dello Statuto dei Lavoratori<sup>1</sup>, sulla libertà di opinione sui luoghi di lavoro. Si può inoltre fare riferimento alle norme in materia di *privacy*<sup>2</sup> e sicurezza sui luoghi di lavoro<sup>3</sup>, nonché all'obbligo di denuncia in capo ai pubblici ufficiali.

Nel settore privato non esistono norme specifiche per la protezione dei *whistleblower*; in ambito

creditizio<sup>4</sup> è stato però introdotto a carico degli enti l'obbligo di adottare procedure per le segnalazioni dei dipendenti. In maniera meno esplicita e non vincolante, il D.Lgs. 231/2001 sulla responsabilità penale degli enti, introduce, in capo ad alcuni soggetti, un obbligo di informazione su possibili rischi di illecito.

## 1.5.2 APPLICAZIONE DELLA NORME SUL WHISTLEBLOWING



### ? Le tutele per chi segnala casi di corruzione sono efficaci?

Se, come abbiamo visto, dal punto di vista normativo la regolamentazione del *whistleblowing* è inadeguata, dal punto di vista operativo invece le amministrazioni pubbliche stanno facendo diversi sforzi per implementare procedure che superino per qualità e completezza il mero adempimento richiesto. In particolare, l'ANAC, in relazione al solo settore pubblico, si fa promotrice delle pratiche di segnalazione attraverso l'emanazione di linee guida e il continuo aggiornamento sullo stato dell'arte del *whistleblowing* in Italia<sup>5</sup>.

L'ANAC mette inoltre a disposizione dei dipendenti pubblici un servizio di segnalazione *on-line*<sup>6</sup>, che permette di effettuare segnalazioni coerenti con le esigenze di prevenzione delle condotte illecite, purtroppo non in maniera anonima. L'Autorità ha competenza per l'investigazione dei contenuti delle segnalazioni e, a seguito delle attività di vigilanza, qualora ne valuti la fondatezza, può intervenire con rimedi correttivi o può trasmettere gli atti relativi

alla procura competente, in caso di conseguenze di tipo penale.

Al momento purtroppo non si evidenziano particolari progressi a difesa dei *whistleblower*, né tantomeno l'istituzione di procedure di investigazione e controllo in seno alle autorità o alle forze dell'ordine atte a garantirne preventivamente l'incolumità.

L'ANAC presenta report statistici e di analisi periodici sullo stato del *whistleblowing* e sulle segnalazioni ricevute sia dall'Autorità che dai responsabili per la prevenzione della corruzione delle amministrazioni pubbliche italiane. Nel rapporto pubblicato a giugno 2017, si evidenzia come, nonostante un incremento del numero di segnalazioni ricevute dall'Autorità, esista ancora una certa diffidenza nello strumento da parte dei vertici degli enti pubblici e di parte della cittadinanza<sup>7</sup>. Emergono anche delle problematiche organizzative e culturali rispetto alla figura dei Responsabili per la Prevenzione della Corruzione, sia nel rapporto con il vertice politico e amministrativo che nella promozione efficace dello strumento nei confronti dei dipendenti.

Emergono anche delle problematiche organizzative e culturali rispetto alla figura dei Responsabili per la Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza (RPCT), sia nel rapporto con il vertice politico e amministrativo che nella promozione efficace dello strumento nei confronti dei dipendenti.

Nel settore privato, gli istituti di credito sono gli unici ad avere un obbligo di adozione di procedure specifiche per il *whistleblowing*; un obbligo a cui stanno lentamente adeguandosi. La valutazione sull'efficacia di queste procedure non è ancora verificabile.

Altre aziende private hanno adottato procedure per il *whistleblowing*, in base a obblighi internazionali (per es. la quotazione sul mercato azionario americano<sup>8</sup>) o per iniziativa spontanea. Anche in questi casi, i sistemi sono difficilmente valutabili, anche alla luce del fatto che il settore privato non prevede protezioni specifiche per i segnalanti.

---

1 Legge 300/1970.

2 D.Lgs. 196/2003, art. 7, c. 2.

3 D.Lgs. 81/2008, art. 50, lett. o.

4 D.Lgs. N.72/2015.

5 Sul punto cfr. l'attività di ANAC sulla sensibilizzazione, nonché sul monitoraggio nazionale annuale:  
[http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/Anticorruzione/SegnalIllecitoWhistleblower/\\_presentPrimoMonitoraggioNaz](http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/Anticorruzione/SegnalIllecitoWhistleblower/_presentPrimoMonitoraggioNaz).

6 [www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Servizi/Modulistica/SegnalazioneWhistleblower](http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Servizi/Modulistica/SegnalazioneWhistleblower).

7 ANAC, *Prevenzione della corruzione, segnalazione di illeciti e tutela del dipendente pubblico: presentazione del secondo monitoraggio nazionale sull'applicazione del whistleblowing*, 22 giugno 2017:  
[www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anadocs/Comunicazione/News/2017/WB.Rapporto.2017.pdf](http://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anadocs/Comunicazione/News/2017/WB.Rapporto.2017.pdf).

8 In accordo con la legge Sarbanes-Oxley Act del 2002.



## 1.6 / TRASPARENZA CONTABILE E SOCIETARIA

100

### 1.6.1 PRINCIPI CONTABILI E DI REVISIONE

#### ? Il quadro normativo su contabilità e revisione legale dei conti è conforme agli standard internazionali?

Nel corso degli ultimi anni, l'armonizzazione delle regole contabili ha rappresentato uno dei principali obiettivi della Comunità Europea per agevolare lo sviluppo e l'efficienza dei mercati finanziari. Da qui, la decisione a livello UE di introdurre progressivamente i principi contabili internazionali IAS<sup>1</sup>/IFRS<sup>2</sup> dello IASB (*International Accounting Standard Board*) all'interno di ciascun Paese membro, per soddisfare l'esigenza di "affidarsi" ad un corpus di regole contabili organico, coordinato e qualitativamente riconosciuto a livello internazionale. In Italia, il D.Lgs. n. 38/2005, a partire dal 1° gennaio 2005, ha previsto l'obbligo di applicare i principi appena citati per le società quotate, mentre per le società con strumenti finanziari diffusi, le banche, gli intermediari finanziari e le imprese di assicurazione è solo una facoltà<sup>3</sup>.

Le società che non applicano i principi contabili internazionali (IAS/IFRS), redigono i propri bilanci sulla base della disciplina contabile nazionale, ovvero le disposizioni del Codice Civile (artt. 2423-2435-bis), integrate e interpretate secondo i principi contabili nazionali emanati dall'Organismo Italiano di Contabilità (OIC)<sup>4</sup>. I principi contabili internazionali IAS/IFRS non proibiscono direttamente e in modo specifico atti di contabilità inappropriati. Tuttavia, l'art. 2423 c. 2 del Codice Civile stabilisce che "il bilancio deve essere redatto con chiarezza e deve rappresentare in modo veritiero e corretto la situazione patrimoniale e finanziaria della società e il risultato economico dell'esercizio".

All'interno del Codice Civile sussistono specifiche disposizioni relative agli obblighi di conservazione di libri e registrazioni contabili a cui ciascuna società, in relazione alla diversa forma giuridica adottata, deve adempiere.

Il nostro ordinamento giuridico richiede inoltre a tutte le società di predisporre un sistema di controllo interno, inteso come insieme di regole, procedure e strutture organizzative volte a consentire, attraverso un adeguato processo di identificazione, misurazione, gestione e monitoraggio dei principali rischi, una conduzione dell'impresa sana, corretta e coerente con gli obiettivi prefissati<sup>5</sup>. A differenza dei sistemi normativi degli altri Paesi è inoltre previsto il Collegio Sindacale, un organo di vigilanza, la cui presenza è obbligatoria nelle società per azioni e nelle società in accomandita per azioni, mentre negli altri casi di società di capitali (società a responsabilità limitata) è facoltativa.

Di particolare rilevanza ai fini di questa analisi è la Legge 69/2015 che, eliminando la depenalizzazione del 2002, ha riportato il falso in bilancio sotto l'ambito del penale. Come riportato in un articolo de *Il Sole 24 Ore*, l'intervento legislativo del 2015 "è stato originato dalla necessità di arginare gravi fenomeni corruttivi, quali quelli recentemente venuti in considerazione, che hanno destato sgomento nell'opinione pubblica (*Mose, Expo, Mafia-Capitale ecc.*)<sup>6</sup>". La recente riforma del "falso in bilancio" contribuisce sostanzialmente al giudizio positivo ottenuto dal presente indicatore.



## 1.6.2 APPLICAZIONE DEI PRINCIPI CONTABILI E DI REVISIONE



### ? La normativa in materia di contabilità e revisione viene effettivamente applicata?

Le Autorità che si occupano della verifica dell'applicazione di quanto disciplinato a livello contabile e di revisione dei conti sono in particolare l'Agenzia delle Entrate e la Guardia di Finanza, ma compiti di vigilanza spettano anche alla CONSOB (Commissione nazionale per le società e la Borsa) alla Banca d'Italia e all'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia (UIF).

Gli enti sopraindicati, nel momento in cui procedono ad effettuare attività di verifica, portano a conoscenza del risultato delle stesse solo i soggetti direttamente coinvolti e nei confronti dei quali è stata condotta l'attività. Quindi, non sono resi noti pubblicamente i casi in cui non sono stati rispettati gli standard in materia di contabilità e revisione né, tantomeno, sono fornite informazioni al pubblico circa le modalità con cui è stata svolta l'attività di verifica e le decisioni prese a seguito della stessa rispetto a ciascun caso di irregolarità o violazione. Vengono però pubblicati report annuali, come quello della Guardia di Finanza, sulle attività svolte in cui sono riportati i dati aggregati<sup>7</sup>.

Nel solo 2016 sono state effettuate dalla GdF 94.016 verifiche che hanno portato alla scoperta di oltre 16.000 casi di frode in ambito fiscale.

Il giudizio sulla capacità delle sopracitate Autorità è positivo, come conferma anche il dott. Carnà: "Abbiamo un quadro normativo invidiabile. Nello specifico, l'enforcement è molto forte" ma, sottolinea, "resta invece ancora molto da fare rispetto

*all'interpretazione delle norme con riferimento a ciò che è fraudolento e ciò che non lo è".*

La violazione di un obbligo tributario comporta, come diretta conseguenza, l'applicazione di una sanzione. L'ordinamento tributario italiano prevede due tipi di sanzioni, amministrative e penali, a seconda che la violazione costituisca, in base alla legge, rispettivamente illecito amministrativo o illecito penale<sup>8</sup>.

Nel complesso, il sistema sanzionatorio può considerarsi effettivo, proporzionato e dissuasivo.

## 1.6.3 FORNITORI DI SERVIZI PROFESSIONALI

75



### I fornitori di servizi professionali in materia contabile, di revisione e ambiti affini rispettano gli standard internazionali?

I professionisti considerati per condurre l'analisi di questo indicatore sono dottori commercialisti, esperti contabili e revisori legali dei conti.

Per poter esercitare una delle professioni appena menzionate è necessario essere iscritti in appositi albi o registri<sup>9</sup>.

Secondo quanto disposto dall'art.9 del Codice Deontologico della Professione di Dottore Commercialista ed Esperto Contabile, *"il professionista deve agire nel rispetto delle norme sull'indipendenza, imparzialità e sulle incompatibilità previste in relazione alla natura dell'incarico affidatogli e non deve operare in situazioni di conflitto di interesse. In ogni caso, il professionista non deve mai porsi in una situazione che possa diminuire il suo libero arbitrio o essere di ostacolo all'adempimento dei suoi doveri, così come deve evitare qualsiasi situazione in cui egli si trovi in conflitto di interessi<sup>10</sup>".* Inoltre, sempre nel medesimo articolo si rimanda alle regole di indipendenza ed incompatibilità maggiormente rigorose, previste dal vigente Code

*of Ethics for Professional Accountants* emanato dall'IFAC, in relazione a specifiche funzioni professionali.

Anche *"il revisore legale o la società di revisione legale che effettuano la revisione legale di una società devono essere indipendenti da questa e non devono essere in alcun modo coinvolti nel suo processo decisionale"*<sup>11</sup>.

Per quanto attiene l'esercizio di una supervisione tecnica da parte di appositi corpi professionali, incaricati di comminare sanzioni a fronte di violazione degli obblighi di condotta nell'esecuzione delle attività da parte dei professionisti, *"presso i consigli dell'ordine o collegio territoriali sono istituiti consigli di disciplina territoriali cui sono affidati i compiti di istruzione e decisione delle questioni disciplinari riguardanti gli iscritti all'albo"*. Nello specifico, per i dottori commercialisti e gli esperti contabili il Codice Deontologico del Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti ed Esperti Contabili (CNDCEC) all'art. 4 indica che *"l'inosservanza dei principi, degli obblighi e dei divieti fissati dal presente Codice e ogni azione o omissione, comunque contraria al decoro o al corretto esercizio della professione, costituiscono violazione che dà luogo all'esercizio dell'azione disciplinare, punibile con le sanzioni previste dalla legge"*<sup>12</sup>.

## 1.6.4 TITOLARI EFFETTIVI

75



### La legge impone obblighi di pubblicità per le informazioni sui titolari effettivi?

Per titolare effettivo, secondo il D.Lgs. 90/2017 approvato il 25 maggio 2017, si intende *"la persona fisica o le persone fisiche cui, in ultima istanza, è attribuibile la proprietà diretta o indiretta dell'ente ovvero il relativo controllo"*. Per risalire al beneficiario

ultimo delle operazioni societarie, la legge stabilisce sia un criterio quantitativo (il possesso di almeno il 25% delle partecipazioni), che qualitativo (controllo della maggioranza dei voti in assemblea o influenza dominante).

Attualmente, i dati in riferimento ai titolari effettivi sono desumibili dal registro centrale istituito presso le Camere di Commercio, anche se l'accesso a tali registri è a pagamento. L'individuazione del titolare

effettivo è possibile in maniera indiretta attraverso l'individuazione dei soggetti che possiedono più del 25% delle partecipazioni. Solo con l'entrata in vigore della nuova normativa (D.Lgs. 90/2017) sarà possibile accedere, in modo ristretto e non pubblico, ai registri specifici dei titolari effettivi delle società che saranno istituiti sempre presso le Camere di Commercio. I dati sul titolare effettivo, quindi, individuato sulla base dei criteri legali, si possono considerare completi.

Anche le informazioni in merito ai titolari di *trust* e ai rispettivi gestori (*trustee*) saranno disponibili nei registri appositi, che saranno istituiti a seguito dell'entrata in vigore della nuova normativa antiriciclaggio. Attualmente, esiste un onere in capo ai professionisti (es. avvocati, commercialisti) di segnalare soltanto l'eventuale figura del gestore di un trust e non anche del titolare effettivo

Con riferimento alle aziende e al loro assetto societario, gli azionisti sono indicati negli appositi libri sociali e trasmessi alla Camera di Commercio. Gli amministratori delegati sono indicati invece nella visura aziendale, consultabile nei registri centrali.

Le false dichiarazioni costituiscono reato e ulteriori illeciti (civili o amministrativi) sono connessi al reato di falso. Le sanzioni sono previste dalle norme del Codice Penale, ad esempio, per la fattispecie di falso commesso dal privato in atto pubblico, la sanzione è la reclusione fino a 2 anni.

---

1 *International Accounting Standards.*

2 *International Financial Reporting Standards.*

3 Intervista al Dott. Ascensionato Carnà, commercialista Studio Carnà & Partners.

4 <http://www.fondazionenazionalecommercialisti.it/node/51>.

5 Intervista al Dott. Ascensionato Carnà, commercialista Studio Carnà & Partners.

6 *Il reato di falso in bilancio tra considerazioni di politica criminale e valutazioni contabili*, Il Sole 24 Ore, 14 giugno 2017: [http://www.diritto24.ilssole24ore.com/art/dirittoPenale/2017-06-14/il-reato-falso-bilancio-considerazioni-politica-criminale-e-valutazioni-contabili-180025.php?refresh\\_ce=1](http://www.diritto24.ilssole24ore.com/art/dirittoPenale/2017-06-14/il-reato-falso-bilancio-considerazioni-politica-criminale-e-valutazioni-contabili-180025.php?refresh_ce=1).

7 Guardia di Finanza, *Rapporto Annuale 2016*: <http://www.gdf.gov.it/ente-editoriale-per-la-guardia-di-finanza/pubblicazioni/il-rapporto-annuale/anno-2016/rapporto-annuale-2016/rapporto-annuale-2016.pdf>.

8 D.Lgs. 471/1997 (decreto legislativo di riforma delle sanzioni tributarie per le violazioni in materia di imposte dirette, IVA e di riscossione), D.Lgs. 472/1997 (disposizioni generali in materia di sanzioni tributarie) e D.P.R. 633/1972 (istituzione e disciplina dell'imposta sul valore aggiunto).

9 DPR 37/2012.

10 <http://www.commercialisti.it/Portal/Documenti/Dettaglio.aspx?id=8a82fbfa-7a55-4c6b-8dd9-7a9123c852e1>.

11 D.Lgs. 39/2010, art. 10.

12 <http://www.commercialisti.it/Portal/Documenti/Dettaglio.aspx?id=8a82fbfa-7a55-4c6b-8dd9-7a9123c852e1>

## 1.7 / INFLUENZE ILLECITE E CONFLITTO DI INTERESSI

### 1.7.1 FINANZIAMENTO DELLA POLITICA



#### ? I finanziamenti privati ai partiti politici sono adeguatamente regolamentati?

Il tema del finanziamento ai partiti politici è sempre stato e, nonostante alcuni recenti interventi di riforma, continua ad essere un tasto dolente del sistema d'integrità nazionale. Diverse inchieste di corruzione riconducono a finanziamenti illeciti della politica, proprio come ai tempi di Tangentopoli: è il caso ad esempio del "processo Mose" e di "Mafia Capitale", dove tra i diversi profili di reato si trova anche quello di "finanziamento illecito ai partiti"<sup>1</sup>.

Anche per questo motivo, il sistema di finanziamento dei partiti è stato oggetto di serie modifiche susseguitesi negli ultimi anni: in particolare il D. Legge 149/2013 poi convertito con Legge 13/2014, ha abolito "a furor di popolo" il finanziamento diretto ai partiti da parte dello Stato, con un passaggio graduale dal finanziamento pubblico a uno totalmente privato che si è completato ad inizio 2017.

La legge 2014 stabilisce dunque che le attività politiche debbano essere finanziate esclusivamente da fonti private attraverso donazioni liberali, attraverso il contributo del 2 per mille dell'imposta sul reddito o attraverso raccolte telefoniche di fondi.

Purtroppo, come rilevato da Openpolis<sup>2</sup>, le disposizioni che limitavano il contributo dei privati oltre il tetto dei 100.000 euro, così come quelle sui controlli dei mezzi di pagamento diversi dal contante, non hanno ancora trovato attuazione attraverso specifici decreti, così come richiedeva

la legge. Ciò rappresenta una gravissima lacuna in termini di trasparenza e rendicontazione della politica e, come suggerisce Thomas Mackinson su Il Fatto Quotidiano del 28 febbraio 2017, il risultato è che *"buona parte di quella riforma epocale rischia di rimanere lettera morta, a beneficio dei partiti che potranno abbondantemente rifarsi del finanziamento pubblico abolito con quello privato. E senza troppa cura della trasparenza"*<sup>3</sup>.

Un altro tasto dolente del sistema di finanziamento della politica è dato dall'opacità delle fondazioni politiche, utilizzate per raccogliere fondi per via degli scarsi obblighi di rendicontazione a cui sono sottoposte. Su questo punto si è recentemente espresso con durezza il presidente dell'Associazione Nazionale Magistrati, Eugenio Albamonte, che in un'intervista al Corriere della Sera ha suggerito di aumentare il livello di trasparenza *"[...] della pubblica amministrazione e [...] nei finanziamenti alla politica. Stiamo passando da un sistema di finanziamento pubblico a uno privato, attraverso le fondazioni, che rischiano di creare ulteriore opacità. Il finanziamento è importante in campagna elettorale ed è in questa fase che si possono instaurare i primi contatti e tradursi, a elezioni vinte, in restituzione di favori"*<sup>4</sup>.





## 1.7.2 CONTROLLI SUL FINANZIAMENTO AI PARTITI



### ? I controlli effettuati per evitare finanziamenti illeciti della politica, sono adeguati?

L'attuale sistema dei contributi ai partiti politici prevede una disciplina di monitoraggio da parte della Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici<sup>5</sup>, composta da cinque membri, di cui uno designato dal Primo Presidente della Corte di Cassazione, uno designato dal Presidente del Consiglio di Stato e tre designati dal Presidente della Corte dei Conti. Nello specifico, la Commissione effettua operazioni di controllo sulle dichiarazioni presentate dai partiti politici e redige un rapporto annuale all'esito dei controlli<sup>6</sup> e ne trasmette copia alle Camere del Parlamento. Allo stesso modo, anche la Corte dei Conti, mediante il collegio di controllo, effettua dei controlli più dettagliati a cui segue la pubblicazione, anche se parziale, delle risultanze.

Secondo le disposizioni della normativa che ha disciplinato la riduzione dei rimborsi (Legge 96/2012), i partiti riconosciuti sono obbligati alla trasmissione dei rendiconti, per il controllo della gestione contabile e finanziaria, con cui dichiarano i dati relativi ai loro bilanci. I dati vengono annualmente trasmessi alla Commissione che ne verifica la conformità alla legge, la regolarità e la coerenza. In caso di mancata presentazione dei dati la Commissione applica una sanzione pecuniaria pari a 200.000 euro.

Tuttavia, la trasparenza riguardo i bilanci dei partiti non è sempre adeguata. I partiti hanno l'obbligo per legge<sup>7</sup> di pubblicare sul proprio sito web i rendiconti annuali, ma tali informazioni non sono sempre facilmente accessibili al pubblico, trattandosi di file in formato pdf e non in formato aperto, rendendo così più difficile la possibilità di ricavare agilmente dati utili ad analisi e comparazioni.

## 1.7.3 LEGGI SUL LOBBYING



### ? Le interferenze illecite commesse da gruppi di pressione sono espressamente proibite per legge?

Il tema del *lobbying* è da tempo oggetto di dibattito all'interno delle istituzioni italiane. Con questo termine si fa riferimento a qualsiasi comunicazione diretta o indiretta gestita da parte di gruppi organizzati con funzionari pubblici, rappresentanti e decisori politici coinvolti nel processo decisionale, allo scopo di influenzare il processo decisionale stesso.

L'Italia non si è ancora dotata di una regolamentazione nazionale sulle attività di *lobbying*, nonostante più di 50 proposte di legge siano state presentate in Parlamento dalla nascita della Repubblica. Ne consegue un ampio margine di discrezionalità circa le modalità pratiche di "avvicinamento" e "convincimento" dei soggetti istituzionali.

Nel nostro Paese il fenomeno del *lobbying* si sta sempre più espandendo e professionalizzando. Nonostante ciò, la professione del lobbista non è riconosciuta ma viene piuttosto associata alla figura dei corruttori o dei faccendieri.

Il *lobbying* infatti non è per nulla disciplinato a livello nazionale: non sono disciplinati gli obiettivi perseguibili dalle *lobby* e non sono previsti registri nazionali che riportano in concreto le attività svolte dalle *lobby*.

In questo scenario molto poco trasparente e in cui non esiste l'obbligo di dare conto delle proprie azioni e dei propri rapporti, il *lobbying* può risultare un grande veicolo per azioni corruttive più dirette e incisive.

In mancanza di una legge nazionale, è opportuno sottolineare invece che il tema delle "pressioni" su organi di potere è stato oggetto di disciplina da parte di alcune regioni italiane (Toscana, Molise, Abruzzo, Calabria e Lombardia) al fine di regolare

i rapporti confidenziali tra i privati e gli organi amministrativi regionali. Anche a livello comunale si segnalano le iniziative degli assessori all'*open government* e alla partecipazione dei Comuni di Roma e Milano, che hanno introdotto agende pubbliche degli incontri con i portatori di interesse.

Nel marzo 2017, la Camera dei Deputati ha modificato il proprio regolamento interno e si è dotata di un registro dei lobbisti in cui devono essere riportati tutti i rapporti intrattenuti dai portatori di interesse con i deputati, nonché l'argomento di discussione. A luglio 2017 il registro è stato reso pubblico anche se in una versione di non facile consultazione.

Al di là della semplice mancanza di trattazione del concetto del *lobbying*, a livello nazionale la fattispecie trova soltanto dei timidi aspetti di trattazione penalistica all'interno di altri reati quali il "traffico di influenze illecite" o l'abuso di ufficio da parte di un parlamentare o pubblico ufficiale. Non emergono, però, casistiche in tal senso.

## 1.7.4 MONITORAGGIO E APPLICAZIONE DELLE LEGGI SUL LOBBYING



### **?** Il divieto di influenza illecita trova concreta attuazione?

Se dal punto di vista normativo la trattazione del lobbying presenta le sue problematiche, ad ampliare il quadro subentra la mancanza totale di controlli sul fenomeno. Sebbene alcune disposizioni normative esistano, esse non sono di fatto applicate, sintomo di un atteggiamento di inerzia da parte della politica nel non voler prendere in considerazione il fatto che il fenomeno necessita di doverose attenzioni.

Si lamenta inoltre l'assenza sul nostro territorio di un organo deputato al monitoraggio e controllo delle attività di *lobbying*, nonché la previsione di un registro nazionale nel quale possano essere

iscritti gli esercenti di attività lobbistiche, i relativi documenti tematici di discussione e, ovviamente, la previsione di sanzioni per comportamenti speculativi e distorsivi. Gli unici esempi degni di nota a livello nazionale sono i registri dei portatori di interesse introdotti da due Ministeri: il Ministero dello Sviluppo Economico ed il Ministero della Pubblica Amministrazione, che hanno anche introdotto l'agenda degli incontri di Ministro, Viceministri e Sottosegretari.

Questi, come i registri introdotti a livello locale, sono per la maggior parte volontari o comunque di recente introduzione e non risultano al momento casi di estromissione dal registro o sanzioni dovuti ad una violazione dei regolamenti.

## 1.7.5 LEGGI SUL CONFLITTO DI INTERESSI



### **?** Il conflitto di interessi è adeguatamente regolamentato?

Con riferimento alle situazioni di conflitto di interesse tra rapporti pubblici e privati è possibile dividere la categoria in due aree separate. La normativa, ad oggi vigente, disciplina da un lato le situazioni di conflitto di interesse che colpiscono i titolari di cariche di governo con la L. 215/2004 (Norme in materia di risoluzione dei conflitti di interesse) e, dall'altro, prescrive le condotte che ogni dipendente della PA deve mantenere per evitare ipotetiche situazioni in conflitto di interessi (D.P.R. 62/2013, Codice di comportamento dei dipendenti pubblici), nonché la disciplina dei casi di inconfiribilità di incarichi pubblici (D.Lgs. 39/2013).

I titolari di cariche di governo, nell'esercizio delle loro funzioni, si dedicano esclusivamente alla cura degli interessi pubblici e si astengono dal porre in essere atti e dal partecipare a deliberazioni collegiali in situazione di conflitto d'interessi. È stabilito che i titolari di cariche di governo non possano detenere cariche in altri ambienti pubblici e aziende private. Ad esempio, non possono ricoprire cariche in altri uffici pubblici o enti pubblici economici; non possono esercitare la propria attività professionale o lavoro autonomo in materie connesse con la carica di governo; non possono svolgere attività lavorative in ambito privato<sup>8</sup>.

Violazioni delle norme sul conflitto di interessi danno luogo a sanzioni di carattere civile e penale. Una volta assunta la titolarità della carica,

l'interessato è tenuto a comunicare all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) le situazioni di incompatibilità.

Le ipotesi generali di conflitto e i casi di inconferibilità delle cariche pubbliche impongono ai dipendenti pubblici l'obbligo di dichiarare ai propri responsabili le situazioni in conflitto di interesse. Tali dichiarazioni, solitamente non di pubblico dominio, riguardano: la partecipazione del dipendente pubblico ad associazioni e organizzazioni i cui ambiti possono interferire con lo svolgimento delle attività d'ufficio; tutti i rapporti, diretti o indiretti, di collaborazione con soggetti privati in qualunque modo retribuiti che lo stesso abbia o abbia avuto negli ultimi tre anni. Durante il suo rapporto pubblico il dipendente deve astenersi, inoltre, dal prendere decisioni o svolgere attività inerenti alle sue mansioni in situazioni di conflitto, anche potenziale, con interessi personali, del coniuge, di conviventi, di parenti, di affini entro il secondo grado.

I dipendenti pubblici non possono ricevere regali di valore orientativamente superiore a 150 euro<sup>9</sup>.

A seguito della cessazione del rapporto di lavoro alle dipendenze pubbliche non è possibile ricoprire istantaneamente ruoli o prestare attività in settori privati in conflitto con l'attività amministrativa. I dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni non possono svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione<sup>10</sup>.

## 1.7.6 MONITORAGGIO E APPLICAZIONE DELLE NORME SUL CONFLITTO DI INTERESSI



### ? Le regole sul conflitto di interessi vengono effettivamente rispettate e fatte rispettare?

La principale autorità chiamata a controllare i conflitti che affliggono i titolari di cariche di governo è l'AGCM il cui principale scopo è di *"evitare che Presidente del Consiglio, ministri e sottosegretari decidano in una situazione di conflitto di interessi perché un determinato atto di governo riguarda materie rispetto alle quali sono direttamente o indirettamente portatori di interessi privati che possono confliggere con interessi pubblici"*.

Al fine di raggiungere tale obiettivo la legge attribuisce all'Autorità il potere di intervenire in casi di situazioni di incompatibilità dei titolari di carica e riguardo atti posti in essere in conflitto di interessi. L'Autorità, quindi, controlla le ipotesi

di conflitto e, in caso di sussistenza delle stesse, promuove la rimozione o la sospensione dalla carica agli organi competenti. L'AGCM ha inoltre l'obbligo di trasferire all'autorità giudiziaria la documentazione comprovante fatti di rilevanza penale.

Le operazioni di controllo e vigilanza per l'adozione dei codici comportamentali da parte delle amministrazioni pubbliche sono demandate ai dirigenti responsabili di ciascuna struttura, coadiuvati dall'ufficio procedimenti disciplinari.

La violazione delle disposizioni del codice di comportamento integra i comportamenti contrari ai doveri d'ufficio a cui seguono sanzioni amministrative e disciplinari oltre, all'occorrenza, sanzioni di carattere penale.

La regolarità con cui i dipendenti pubblici dichiarano



le situazioni di incompatibilità non è rilevabile direttamente. Tuttavia, le amministrazioni più virtuose formulano dei report riepilogativi delle attività e dei risultati raccolti in merito.

L'AGCM, per esempio, pubblica semestralmente relazioni che delineano le attività dell'Autorità nell'individuazione dei conflitti riguardanti i titolari di cariche governative. In riferimento all'ultimo semestre considerato (XVII Legislatura, Governo Renzi), l'Autorità ha individuato sei ipotesi di incompatibilità per i membri di Palazzo Chigi, di cui due sono state rimosse a seguito di richiesta da parte dell'Autorità stessa<sup>12</sup>. Sul versante generale, per i provvedimenti che coinvolgono i dipendenti pubblici, non ci sono informazioni di dominio pubblico. Infatti, le risultanze emergono da autodichiarazioni sottoscritte da dirigenti e dipendenti. Ancor più complesso è sapere se il periodo di incompatibilità di tre anni sia rispettato o meno dai dipendenti pubblici.

- 
- 1 <http://www.ilfattoquotidiano.it/2016/07/01/mafia-capitale-chiusa-terza-tranche-dellinchiesta-28-rischiano-il-processo/2875186/>;  
<http://www.ilfattoquotidiano.it/2014/12/12/mose-indagati-i-deputati-pd-mognato-zoggia-per-finanziamento-illecito/1270606>.
  - 2 Openpolis, Il secondo tempo delle leggi. L'adozione dei provvedimenti attuativi dal 2011 a oggi, febbraio 2017.
  - 3 Thomas Mackinson, Finanziamento ai partiti, la beffa dei decreti attuativi: decade il tetto di 100mila euro per i privati, niente controlli, Il Fatto Quotidiano, 28 febbraio 2017: <http://www.ilfattoquotidiano.it/2017/02/28/finanziamento-ai-partiti-la-beffa-dei-decreti-attuativi-decade-il-tetto-di-100mila-euro-per-i-privati-niente-controlli/3420075/>.
  - 4 Melania di Giacomo, Albamonte: «Tangentopoli non è finita, ma si è evoluta», Corriere della Sera, 5 agosto 2017: [http://roma.corriere.it/notizie/cronaca/17\\_agosto\\_05/albamonte-tangentopoli-non-finita-ma-si-evoluta-0a5213e0-7a1a-11e7-9488-fb4c3ebc9cd4.shtml](http://roma.corriere.it/notizie/cronaca/17_agosto_05/albamonte-tangentopoli-non-finita-ma-si-evoluta-0a5213e0-7a1a-11e7-9488-fb4c3ebc9cd4.shtml).
  - 5 Istituita dal D.Legge 149/2013, convertito, con modificazioni, dalla Legge 13/2014.
  - 6 Rapporti consultabili al seguente link: <http://www.senato.it/4614>.
  - 7 Legge 96/2012, art. 9.
  - 8 Legge 215/2004, art. 1.
  - 9 D.P.R. 62/2013.
  - 10 D.Lgs. 165/2001, art. 53, c. 16-ter.
  - 11 Legge 215/2004.
  - 12 Per approfondimenti vedi il rapporto al link: [http://www.agcm.it/component/joomdoc/conflitto-di-interessi/conflittorelazionisemestrali/rel\\_conflitto\\_12\\_16.pdf/download.html](http://www.agcm.it/component/joomdoc/conflitto-di-interessi/conflittorelazionisemestrali/rel_conflitto_12_16.pdf/download.html).

## 1.8 / APPALTI PUBBLICI

### 1.8.1 SISTEMA DI AGGIUDICAZIONE

50



#### Vi sono adeguate garanzie per l'aggiudicazione equa e imparziale degli appalti pubblici?

Nel 2016 si è avuta un'importante riforma in materia di appalti, grazie all'emanazione del cosiddetto "nuovo Codice dei contratti pubblici"<sup>1</sup> che trae le sue origini dalle direttive emanate dalle istituzioni europee. Queste hanno infatti richiesto agli Stati Membri di adottare procedure di semplificazione e snellimento della normativa sugli appalti pubblici, per favorire la previsione di strumenti di integrità e di tutela dell'imparzialità.

Il nuovo Codice è stato poi affiancato da un sistema di regolamentazione secondaria incentrato sulle "linee guida" emanate dall'Autorità Nazionale Anticorruzione. Per quanto il nuovo Codice sembri più funzionale al contrasto della corruzione, oltre alle luci sono rimaste però diverse ombre ed in generale la riforma, per dirla con le parole del Presidente Raffaele Cantone, "è stata una rivoluzione copernicana, solo che si è fatta retromarcia su molte cose e non si è data la possibilità di attuare il Codice. Credo che fosse una buona riforma e il fatto di andare avanti e indietro è un classico del nostro Paese"<sup>2</sup>.

A seguito dell'analisi della nuova normativa, emerge soprattutto la volontà di rendere di pubblico dominio le procedure di assegnazione. Sul sito dell'ANAC è possibile consultare una "banca dati nazionale dei contratti pubblici"<sup>3</sup>, in cui i dati dei bandi e dei contratti pubblici affidati sul territorio nazionale sono liberamente accessibili<sup>4</sup>. Si segnala tuttavia la presenza di diverse lacune, dovute a negligenze, errori di pubblicazioni, mancanza di aggiornamenti da parte soprattutto delle stazioni appaltanti.

Il tema della discrezionalità amministrativa è una criticità nell'aggiudicazione degli appalti, in quanto può insinuare il dubbio di scelte poco oggettive a discapito dell'imparzialità e dell'equità nell'aggiudicazione, oltre a rappresentare uno spazio di manovra più favorevole ad atti di corruzione o altre interferenze. Per questo motivo il legislatore ha cercato di correre ai ripari mediante la previsione, in *primis*, dei principi generali ispiratori del sistema appalti e, poi, attraverso la specificazione tecnica con cui le stazioni appaltanti procedono nella scelta della procedura di assegnazione dei contratti, nonché nella scelta del contraente.

L'art. 95 del Codice, in particolare, stabilisce che la scelta della procedura di offerta deve essere effettuata nel rispetto di criteri che non limitino una partecipazione concorrenziale effettiva. A differenza dell'impostazione precedente al Codice del 2016, si cerca di privilegiare una procedura di scelta qualitativamente orientata all'offerta economica più vantaggiosa, in rispetto delle esigenze della PA nel ricevere un servizio di qualità al giusto prezzo piuttosto che ricevere, come in precedenza, prestazioni sulla base del solo dato quantitativo riferito all'offerta economica più bassa<sup>5</sup>.

Un altro aspetto degno di nota è l'introduzione di un Albo dei commissari di gara istituito presso l'ANAC e da cui bisognerà attingere, con alcuni limiti a seconda del tipo di gara, per la scelta dei membri della Commissione. Sempre con lo scopo di diminuire la discrezionalità amministrativa, viene operata anche una centralizzazione e qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza.

Con riferimento alla dimensione economica della procedura di gara, il Codice appalti individua delle soglie sotto le quali è possibile procedere con un



affidamento diretto motivato, in rispetto del principio di rotazione e della garanzia alla partecipazione delle piccole e micro imprese, e altre soglie, superate le quali, è obbligatorio procedere con l'aggiudicazione mediante gara ad evidenza pubblica. La soglia principale di riferimento è di 40.000 euro, oltre la quale è in ogni caso richiesta una procedura di aggiudicazione tassativa tra cui, ad esempio, le procedure negoziate che coinvolgono un numero minimo di partecipanti<sup>6</sup>.

Nel nuovo Codice è incentivata la partecipazione degli *stakeholder* nella fase preliminare alla gara, dove si identificano i bisogni, anche se le modalità di questa partecipazione sono state definite in maniera generica.

In ultimo, pur non essendoci nel nuovo Codice degli appalti alcun riferimento ai Patti d'Integrità, si segnala la menzione dei protocolli di legalità e dei Patti stessi nella legge anticorruzione (190/2012), la cui violazione può costituire causa di esclusione dalla gara.

## 1.8.2 INTEGRITÀ DEGLI ENTI APPALTANTI



### Amministrazioni e dipendenti pubblici sono chiamati ad agire secondo dei principi etici e di integrità?

L'ambito dei contratti pubblici è da decenni al centro di polemiche e inchieste per il dilagare di corruzione e sprechi, in particolare a causa delle connivenze tra funzionari infedeli e operatori economici poco inclini al rispetto delle procedure ordinarie di aggiudicazione. Come segnalato dal Procuratore Generale della Corte dei Conti, Claudio Galtieri, *"i rilevanti effetti distorsivi [si manifestano] proprio nei settori in cui più alto è il livello della spesa, come quelli della sanità, della realizzazione di opere pubbliche e della prestazione di servizi"*.

Con l'adozione della Legge Anticorruzione del 2012 l'Italia ha per la prima volta ratificato i principi internazionali preposti al contenimento del fenomeno corruttivo. Nello specifico, tutte le stazioni appaltanti, in quanto enti pubblici, hanno l'obbligo di dotarsi di regole stringenti e procedure finalizzate alla riduzione del rischio di corruzione, comprensive di programmi periodici di formazione

sui temi normativi di riferimento oltre che su temi etici e sociali, in riferimento al comportamento richiesto ai funzionari pubblici nell'esercizio delle loro funzioni.

Le attività di controllo del rispetto di tali procedure competono, in linea generale, al Responsabile per la Prevenzione della Corruzione interno ad ogni struttura pubblica.

Il progresso avvenuto in questi ultimi cinque anni per ciò che concerne la trasparenza nelle amministrazioni pubbliche è incontestabile: sono previsti diversi obblighi di pubblicazione di documenti e informazioni di interesse pubblico nella sezione "amministrazione trasparente" del proprio sito come, ad esempio, i bilanci preventivi e consuntivi.

Eppure, nonostante gli importanti sforzi legislativi, il rischio corruzione rimane alto e il susseguirsi di indagini da parte delle diverse procure, sembra inarrestabile. Dal "Database dei casi di corruzione"<sup>8</sup> di Transparency International Italia si evince che nei soli primi sei mesi del 2017 sui giornali italiani sono stati pubblicati articoli su 70 diversi casi di



corruzione nel settore degli appalti, su un totale di 433 articoli relativi a casi di corruzione.

Oltre agli ordinari sforzi preventivi di riduzione e contenimento del rischio corruzione, si notano delle lacune in merito alla possibilità di segnalazione delle condotte illecite da parte dei dipendenti pubblici. In molte occasioni si riscontra infatti un atteggiamento fin troppo passivo nel favorire tale pratica dissuasoria, ad esempio, attraverso la creazione di appositi canali di segnalazione oppure la previsione di corsi di formazione per la sensibilizzazione alla segnalazione<sup>9</sup>.

Se dunque gli strumenti normativi di prevenzione e sanzione dei comportamenti illeciti sono adeguati, la loro messa in pratica risulta invece molto più complessa. Affinché integrità ed etica pubblica si diffondano e si radichino nella nostra pubblica amministrazione è necessario soprattutto un cambio di mentalità e cultura. Ci sembrano esemplari in questo senso le parole utilizzate dal Presidente della Corte dei Conti Arturo Martucci di Scarfizzi: *“Il contrasto agli sprechi e alla corruzione – due fenomeni fin troppo pervasivi della nostra società – è un ineludibile dovere; ma solo un’efficiente, competente e propulsiva Amministrazione pubblica produce un uso appropriato e proficuo delle risorse disponibili”<sup>10</sup>*.

## 1.8.3 GARANZIE ESTERNE

50

0

100

### ? I controlli esterni sono in grado di garantire la correttezza degli appalti?

L’Autorità Nazionale Anticorruzione è l’autorità amministrativa indipendente preposta alla vigilanza sui contratti pubblici. L’attività di ANAC, in materia di appalti, è resa nota attraverso la pubblicazione, di solito quadrimestrale, di puntuali report che disegnano il contesto, ed eventualmente, il progresso del nuovo sistema appalti italiano.

Ad ANAC, nello specifico, competono poteri di regolazione della materia appalti, attraverso l’emanazione di “linee guida”, tese a fornire delle disposizioni per il regolare svolgimento delle attività che definiscono l’aggiudicazione. In particolare negli ultimi anni, ANAC ha assunto un ruolo decisamente rilevante in materia di appalti, tanto che ad aprile 2017, in seguito ad un’accesa polemica, il Consiglio dei Ministri ha ridimensionato i poteri dell’Autorità. Per farlo, ha eliminato un comma del Codice degli appalti che consentiva ad ANAC di intervenire in tempo reale sulla gestione delle gare da parte delle amministrazioni, intimando ai dirigenti di correggere in corsa gli atti o le procedure giudicate illegittime.

Uno dei più importanti e discussi poteri in capo all’Autorità Nazionale Anticorruzione è il commissariamento degli appalti pubblici: uno

strumento particolarmente forte e sul quale diversi analisti avevano mostrato perplessità. L’istituto sembra invece funzionare a dovere e il giudizio è positivo.

Alle attività dell’ANAC si affiancano quelle della Guardia di Finanza quale organo di polizia deputato a sviluppare gli accertamenti delegati dall’Autorità<sup>11</sup>. L’attività della GdF si sostanzia anche in attività aggiuntive, seppur non previste dal Codice degli appalti, in riferimento a realizzazioni delle grandi opere (es. EXPO 2015), oppure ad operazioni di ricostruzione delle zone colpite da terremoti.

A tutela e rispetto degli ordinari canoni di trasparenza, si sta cercando di incentivare, su impulso delle parti private, la partecipazione all’intero procedimento di una gara pubblica da parte di organizzazioni della società civile. È una pratica innovativa e penetrante di cui però non è fatta alcuna menzione nelle principali regole comportamentali e di trasparenza della PA.

A tutela e rispetto degli ordinari canoni di trasparenza, si sta cercando di incentivare, su impulso delle parti private, la partecipazione all’intero procedimento di una gara pubblica da parte di organizzazioni della società civile.

È una pratica innovativa e penetrante di cui però non è fatta alcuna menzione nelle principali regole comportamentali e di trasparenza della PA.



## 1.8.4 REGOLAMENTAZIONE PER IL SETTORE PRIVATO



### La disciplina degli appalti richiede alle imprese il rispetto di misure di integrità?

Il nuovo Codice degli appalti si concentra soprattutto sui requisiti che gli operatori economici (imprese partecipanti alle gare) devono possedere per poter partecipare alle procedure pubbliche. Particolare attenzione è posta sull'agevolazione alla partecipazione di aziende di piccole dimensioni. L'accertamento delle qualità soggettive dei partecipanti (quali codici di condotta, pubblicità della struttura organizzativa e dei titolari effettivi) non è un processo semplice e gli oneri dichiarativi, mediante autocertificazione, possono costituire un ostacolo alla partecipazione. Come già accennato, il Codice degli appalti ha cercato di ridurre tale peso con l'istituzione di una banca dati nazionale degli operatori economici, soprattutto per limitare gli effetti derivanti da errori di dichiarazione.

Il database di ANAC offre agli operatori economici la possibilità di creare una propria area, dove collezionare i documenti utili da presentare in sede di partecipazione alle procedure di scelta del contraente per l'affidamento di contratti pubblici. Anche le stazioni appaltanti hanno la possibilità di

procedere all'acquisizione della documentazione comprovante il possesso dei requisiti di carattere generale, tecnico-organizzativo ed economico-finanziario per l'affidamento dei contratti pubblici<sup>12</sup>.

Più nello specifico, però, non viene disciplinato in capo alle aziende un adempimento in termini di adozione di procedure per il contenimento della corruzione, ma vi è una esplicita forma di esclusione dalle gare, qualora il partecipante abbia riportato condanne per reati contro la PA. In caso di dichiarazioni mendaci da parte degli operatori economici, il codice riconnette l'esclusione dello stesso, fatti salvi i profili di responsabilità penale per falsità in documenti sottoposti all'attenzione pubblica.

Per incentivare azioni in ottemperanza delle regole etiche e giuridiche, il Codice ha previsto dei meccanismi di premialità delle imprese partecipanti, in riferimento al rispetto della legalità (*rating di legalità*) e affidabilità (*rating di impresa*) per l'adempimento degli obblighi contrattuali, oltre che di qualità legati alla prestazione materiale (servizio reso, creazione opere, forniture, ecc.). Tali *rating* sono volontari e al momento non sono ancora ben definiti i dettagli della loro applicazione nelle gare d'appalto.

1 D.Lgs. 50/2016.

2 Intervista del Presidente Raffaele Cantone a "Faccia a Faccia" di Gianni Minoli, LA7, 23 aprile 2017.

3 <http://portaletrasparenza.anticorruzione.it/microstrategy/html/index.htm>.

4 <http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/>.

5 Per approfondire cfr. Il nuovo Codice dei contratti pubblici, in *Giornale di diritto amministrativo* n. 4/2016.

6 Per approfondire:

<http://www.legislazionetecnica.it/2782812/prd/news-normativa/anac-linee-guida-affidamenti-sotto-soglia-art-36-d-legvo-50-2016>.

7 Corte dei Conti, Giudizio sul rendiconto generale dello stato 2016, p. 10, [http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdd/\\_documenti/controllo/sezioni\\_riunite/sezioni\\_riunite\\_in\\_sede\\_di\\_controllo/2017/parifica\\_2016\\_intervento\\_galtieri.pdf](http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdd/_documenti/controllo/sezioni_riunite/sezioni_riunite_in_sede_di_controllo/2017/parifica_2016_intervento_galtieri.pdf).

8 <https://www.transparency.it/monitoriamo/>

9 Per un maggiore approfondimento sul tema si rinvia all'indicatore 1.5.

10 Ibid.

11 D.Lgs. 50/2016, art. 213.

12 <http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Servizi/ServiziOnline/AVCpass>.

## 1.9 / TASSE E DOGANE

### 1.9.1 CONTESTO OPERATIVO

75



#### Autorità ed enti del settore tributario seguono delle policy conformi agli standard internazionali?

Le Amministrazioni di riferimento in tale ambito sono l'Agenzia delle Entrate e l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli<sup>1</sup>, entrambe dotate di autonomia regolamentare, amministrativa, patrimoniale, organizzativa, contabile e finanziaria, nonché sottoposte alla vigilanza del Ministero dell'Economia e delle Finanze e al controllo della Corte dei Conti.

L'Agenzia delle Entrate svolge tutte le funzioni e i compiti ad essa attribuiti dalla legge in materia di entrate tributarie e diritti erariali, mentre l'Agenzia delle Dogane ha in capo a sé tutte le funzioni e i compiti previsti dalla legge in materia di dogane, circolazione di merci, fiscalità interna connessa agli scambi internazionali. L'Agenzia delle Dogane svolge inoltre compiti e funzioni in materia di accise sulla produzione e sui consumi, con esclusione di quelle afferenti ai tabacchi lavorati, e di connessa tassazione ambientale ed energetica.

All'interno dell'Agenzia delle Dogane vi è anche l'area dedicata ai Monopoli, che regola il comparto dei tabacchi lavorati e del gioco pubblico in Italia, verificandone costantemente gli adempimenti cui sono tenuti i concessionari e tutti gli operatori ed esercitando una mirata azione di contrasto ai giochi illegali.

Entrambe le Agenzie sono tenute a pubblicare e ad aggiornare i rispettivi Piani Triennali Anticorruzione, che devono includere un'approfondita mappatura e valutazione dei rischi di corruzione.

Sono inoltre soggette al Codice dell'Amministrazione Digitale<sup>2</sup> che assicura ai cittadini la disponibilità, la gestione, l'accesso, la trasmissione, la conservazione e la fruibilità delle informazioni sulle entrate statali in modalità digitale, consentendo inoltre la tracciabilità dei movimenti finanziari relativi a rapporti contrattuali e di finanziamento in ambito pubblico. Le informazioni circa l'ammontare e le fonti di provenienza di tasse e dazi sono disponibili in formato aperto attraverso il sito del Ministero delle Finanze, permettendo dunque l'estrazione, l'uso e la rielaborazione dei dati pubblicati.

In relazione alla determinazione dell'imposizione fiscale societaria è importante ricordare l'esistenza di convenzioni che oltre ad evitare le doppie imposizioni, prevengono l'evasione e l'elusione fiscale.



## 1.9.2 INTEGRITÀ DELLE AUTORITÀ TRIBUTARIE



### ? Impiegati e dirigenti presso le Autorità e gli enti del settore tributario devono rispettare standard etici e di integrità elevati?

I dipendenti dell'Agenzia delle Entrate e dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, nello svolgimento dei compiti ad esse attribuiti, si attengono a quanto disposto all'interno del proprio Codice di Comportamento del Personale e del Piano Triennale Anticorruzione, i quali prevedono espressamente una disposizione sulla prevenzione della corruzione in base alla quale *"il dipendente rispetta le misure necessarie alla prevenzione degli illeciti nell'amministrazione. In particolare, le prescrizioni contenute nel Piano nazionale anticorruzione e nel Piano Triennale per la prevenzione della corruzione dell'Agenzia"*<sup>3</sup>.

Entrambe le Agenzie prevedono regolarmente dei corsi di formazione sulla politica anticorruzione adottata. In particolare, l'Agenzia delle Entrate prevede<sup>4</sup> una formazione apposita per i dipendenti operanti in settori particolarmente esposti alla corruzione. A ciò si aggiunge l'attività di formazione specifica periodica per i dirigenti, i neo incaricati di funzioni dirigenziali e per tutti i neo assunti sui temi di prevenzione della corruzione.

Anche per l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, all'interno del Piano Triennale di prevenzione della corruzione 2016-2018, è prevista una specifica sezione sulla formazione del personale dipendente chiamato ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione.

Sia all'interno dell'Agenzia delle Entrate che all'interno dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, tra gli organi in esse presenti, vi è il Collegio dei revisori dei conti. Quanto agli organi di controllo interno, entrambe devono attenersi a principi generali quali la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa, oltre all'efficacia, efficienza ed economicità della stessa<sup>5</sup>.

Nel caso in cui dovesse sussistere una violazione degli obblighi previsti dal Codice di Comportamento del personale e dal Piano Triennale per la prevenzione della corruzione, sia l'Agenzia delle Entrate che l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli prevedono l'applicazione di sanzioni, la cui entità è specificatamente definita all'interno del Codice di Comportamento. Nell'ultimo triennio sono stati gestiti 822 provvedimenti disciplinari, 83 dei quali sono sfociati in licenziamenti. Si segnalano inoltre, dal 2015 ad oggi, 27 dipendenti dell'Agenzia delle Entrate indagati per corruzione. Un numero significativo e che ha avuto molta eco sui media, ma che allo stesso tempo, sottolinea l'Agenzia, risulta molto basso se si considera la complessa organizzazione territoriale<sup>6</sup>. A ciò si aggiungano le 474 inchieste amministrative interne e le 3.601 ispezioni per verificare situazioni di incompatibilità e cumulo di impieghi, attività sulla base delle quali sono state inoltrate 86 informative di reato alla magistratura penale e 25 denunce alla Corte dei Conti<sup>7</sup>.

Tali numeri indicano come il monitoraggio sulle devianze sia preso seriamente in considerazione all'interno dell'Agenzia delle Entrate.

Entrambe le Agenzie dedicano un'apposita sezione del Piano Triennale Anticorruzione alla procedura di *whistleblowing*: riguardo all'Agenzia delle Entrate, le procedure sono state create con accorgimenti tali da garantire un buon grado di tutela e sicurezza sia delle generalità dei segnalanti che del contenuto della segnalazione, avendo previsto, oltre al canale più comune delle email, anche un sistema informativo dedicato con garanzia di anonimato. L'Agenzia delle Entrate ha ricevuto nel 2016 ben 210 segnalazioni, di cui oltre il 90% anonime<sup>8</sup>, mentre l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, che ha previsto un'email dedicata e la possibilità

di inoltrare delle segnalazioni per via cartacea, ne ha ricevute 5, di cui una anonima<sup>9</sup>.

Quanto al trattamento economico del personale delle Agenzie, questo appare in linea con le altre amministrazioni, come suggerisce un articolo del quotidiano online La Repubblica: *"Se nelle agenzie fiscali i direttori generali superano tutti i pari grado, i dipendenti del settore senza qualifica dirigenziale invece stanno nella media, con retribuzioni poco sotto ai 36mila<sup>10</sup>"*.

## 1.9.3 GARANZIE ESTERNE



### I processi di riscossione delle tasse integrano garanzie esterne per rilevare e segnalare le violazioni?

Una prima garanzia esterna rispetto alla rilevazione e segnalazione di violazioni nei processi di riscossione delle tasse è rappresentata dall'attribuzione del numero di Partita I.V.A., assegnato ai soggetti che intraprendono l'esercizio di un'impresa, arte o professione o che istituiscono una stabile organizzazione.

È centrale in tale ambito l'attività di controllo svolta dall'Agenzia delle Entrate, dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli e dalla Guardia di Finanza.

Per verificare il regolare adempimento degli obblighi tributari, l'Agenzia delle Entrate adotta diversi strumenti di controllo tra cui controlli automatizzati e formali delle dichiarazioni fiscali, inviti al contraddittorio e questionari, attività istruttorie esterne (per esempio, controlli mirati e verifiche fiscali) e indagini finanziarie. Le conclusioni di queste attività istruttorie sono portate a conoscenza del contribuente.

In riferimento all'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, è importante segnalare l'esistenza della Direzione centrale antifrode e controlli che definisce le strategie di analisi, prevenzione e repressione degli illeciti, di controllo, di mutua assistenza e di

cooperazione, e ne cura e coordina l'attuazione procedendo direttamente, o con il concorso delle strutture territoriali, ad azioni di contrasto dei reati di competenza. La Direzione centrale antifrode e controlli è supportata nel suo lavoro dall'Ufficio controlli dogane e dall'Ufficio controlli accise e altre imposizioni indirette. Anche per l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, gli esiti delle attività di controllo vengono portati a conoscenza solo del soggetto a cui vengono indirizzate le attività stesse.

La Guardia di Finanza può svolgere indagini di polizia giudiziaria, di propria iniziativa o su delega dell'Autorità giudiziaria, nonché verifiche e controlli in via autonoma. Nel quadro dell'autonomia operativa, inoltre, il Corpo esercita i poteri di accesso, ispezione e verifica, anche ponendo in essere indagini finanziarie utili per ricostruire i flussi di denaro e di altri strumenti finanziari connessi all'attività economica svolta. In ambito dogane, la Guardia di Finanza esercita una diffusa azione di controllo mediante presidi di vigilanza statica presso porti, aeroporti e valichi di confine e un dispositivo di vigilanza dinamica che estende la rete dei controlli all'interno del territorio nazionale, con finalità preventive e repressive. Anche in riferimento alle accise, la Guardia di Finanza è fortemente impegnata nel contrasto alle frodi perpetrate nel settore.



Le conclusioni delle attività della Guardia di Finanza vengono portate a conoscenza del solo soggetto nei confronti del quale l'attività è indirizzata.

Per quanto riguarda i reati di omessa o infedele dichiarazione, essi non sono punibili qualora il pagamento sia effettuato entro il termine di presentazione della dichiarazione relativa al periodo di imposta successivo e, comunque, sempre prima che l'autore della condotta abbia avuto formale conoscenza di accessi, ispezioni, verifiche o dell'inizio di qualunque attività di accertamento amministrativo o di procedimenti penali. Da ultimo, ove il contribuente, prima della dichiarazione di apertura del dibattimento, sia stato ammesso e stia provvedendo all'estinzione del debito tributario mediante rateizzazione, è previsto un termine di tre mesi per il pagamento del debito residuo. Infine, fuori dai casi appena visti, il nuovo articolo 13-bis del D.Lgs. 74/2000 prevede, in caso di integrale pagamento dell'obbligazione tributaria evasa prima dell'apertura del dibattimento, la diminuzione fino alla metà delle sanzioni e l'inapplicabilità delle pene accessorie, operando così come circostanza attenuante specifica.

---

1 Istituite ai sensi dell'art. 57 del D.Lgs. 300/1999.

2 D.Lgs. 82/2005.

3 Codice di Comportamento del Personale dell'Agenzia delle Entrate, art. 8; Codice di Comportamento del Personale dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, art. 3.

3 Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione 2017-2019.

4 D. Lgs. 286/1998, art. 1.

5 <http://www.ilsole24ore.com/art/norme-e-tributi/2017-05-05/in-agenzia-223-denunce-il-whistleblowing--215729.shtml?uid=AE6xwPHB>.

6 <http://www.ilsole24ore.com/art/norme-e-tributi/2017-05-05/in-agenzia-223-denunce-il-whistleblowing--215729.shtml?uid=AE6xwPHB>.

7 Agenzia delle Entrate, Relazione annuale 2016 del Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza: <http://www.agenziaentrate.gov.it/wps/content/Nsilib/Nsi/Agenzia/Prevenzione+della+corruzione/Relazione+annuale+responsabile+corruzione/>.

8 Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, Relazione annuale 2016 del Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza: <https://www.agenziadoganemonopoli.gov.it/portale/lagenzia/amministrazione-trasparente/altri-contenuti-corruzione>.

10 [http://www.repubblica.it/economia/2016/09/17/news/stipendi\\_pubblica\\_amministrazione-147949225](http://www.repubblica.it/economia/2016/09/17/news/stipendi_pubblica_amministrazione-147949225).

## 2.1 / GESTIONE AZIENDALE

### 2.1.1 DISPOSIZIONI E PROCEDURE ANTICORRUZIONE



#### ? Le aziende stabiliscono procedure formali per contrastare la corruzione?

L'attività di prevenzione della corruzione è diventata sempre più centrale negli ultimi anni, soprattutto nelle aziende multinazionali di grandi dimensioni, grazie all'introduzione nel nostro ordinamento, tramite il D.Lgs. 231/2001, della responsabilità amministrativa delle società e degli enti.

Bisogna fare innanzitutto una distinzione tra società private, di cui ci occuperemo in questo capitolo, e società pubbliche, poiché, come sottolinea l'avv. Fabrizio Sardella da noi intervistato, *"la nozione di corruzione e la rilevanza della stessa nell'ambito organizzativo di una società deve essere inquadrata ed esaminata diversamente a seconda che si parli di anticorruzione ai sensi della Legge 190/2012 o di responsabilità dell'ente ai sensi del D.Lgs. 231/2001, ove la corruzione si inserisce tra alcuni reati-presupposto alla responsabilità dell'ente"*.

Se le aziende pubbliche o controllate attuano una politica di prevenzione del fenomeno corruttivo attraverso la predisposizione di Piani Triennali della prevenzione della corruzione, le aziende private, come disposto dal D.Lgs. 231/2001, adottano un Modello Organizzativo all'interno del quale sono presenti dei protocolli specificamente destinati alla prevenzione della corruzione.

Le realtà che adottano un Piano Triennale anticorruzione nominano un Responsabile della Prevenzione della Corruzione, che ha il compito di segnalare le disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione. Deve inoltre verificare l'efficace attuazione del Piano e della sua idoneità, e deve proporre la modifica dello stesso quando sono accertate significative violazioni delle prescrizioni o quando intervengono mutamenti nell'organizzazione o

nell'attività dell'amministrazione.

Le società che predispongono un Modello Organizzativo ex D.Lgs. 231/2001 istituiscono un Organismo di Vigilanza che ha il compito di vigilare sul funzionamento e l'osservanza del modello e di curarne l'aggiornamento.

Inoltre, l'avv. Sardella puntualizza un'altra questione importante, relativa all'azione di prevenzione della corruzione nelle società private: *"Il reato di corruzione dal lato attivo o passivo deve essere realizzato non per perseguire un interesse personale del soggetto agente ma per ottenere un interesse e un vantaggio dell'ente. Nel Modello Organizzativo adottato dall'ente ai sensi del D.Lgs. 231/2001, pertanto, vi saranno policy idonee a prevenire i reati richiamati dal Decreto. Non quindi ogni tipo di fenomeno corruttivo (che rilevarebbe ai sensi della Legge 190/2012) ma solo comportamenti penalmente rilevanti ai sensi delle fattispecie incriminatrici richiamate dal Decreto e che comportano un interesse e un vantaggio per l'ente"*.

In base alle risposte ricevute da un campione di aziende italiane di grandi dimensioni<sup>1</sup>, risulta che generalmente le aziende dotate di un Modello Organizzativo ex D.Lgs. 231/2001 lo rendono accessibile non solo ai propri dipendenti, ma anche esternamente, in modo da far conoscere più diffusamente le *policy* adottate per prevenire i fenomeni corruttivi<sup>2</sup>. Emerge inoltre la centralità del Codice Etico che, a fianco del Modello 231, viene solitamente pubblicato nel sito aziendale e portato a conoscenza dei fornitori, oltre ad essere oggetto di specifica formazione per i neo-assunti.

Qualora l'azienda si doti di politiche anticorruzione, l'adesione ad esse diviene obbligatoria per l'intera popolazione aziendale, senza alcuna distinzione in termini di livelli, funzioni e aree. *"In generale, però"*





aggiunge l'Avv. Sardella "le politiche anticorruzione riguardano i rischi prevalenti afferenti l'azienda stessa. Nelle società di diritto privato, nei cui confronti vige quando disposto dal D.Lgs. 231/2001, per esempio non viene valutato il conflitto di interesse in ottica anticorruzione poiché il fatto di prendere in considerazione tale ambito nella 231 è solo eventuale".

Il discorso relativo all'applicazione del D.Lgs. 231/2001 e dell'adozione di modelli operativi si riferisce prevalentemente, se non quasi unicamente, alle aziende di grandi dimensioni. Per l'universo delle piccole e medie imprese – che rappresentano oltre il 95% dei soggetti economici in

Italia – il discorso è ovviamente diverso: *compliance* e modelli organizzativi hanno dei costi che le PMI difficilmente possono o vogliono sopportare, quindi la lotta alla corruzione è delegata a sporadiche e autonome iniziative di singoli imprenditori personalmente interessati all'argomento. Solo di recente le istituzioni competenti, in particolare ANAC e il Ministero dello Sviluppo Economico, hanno cominciato ad affrontare il tema della lotta alla corruzione nelle PMI.

## 2.1.2 APPLICAZIONE DEI PROGRAMMI ANTICORRUZIONE



### ? I programmi anticorruzione vengono effettivamente implementati dalle aziende?

A fronte dell'adozione di un Modello Organizzativo da parte di un'azienda, il Consiglio di Amministrazione è responsabile dell'attuazione delle pratiche anticorruzione, ma non del monitoraggio relativo alla concreta applicazione delle stesse. Infatti, tale compito viene attribuito all'Organismo di Vigilanza previsto dal D.Lgs. 231/2001. I cosiddetti Modelli 231 vengono predisposti sulla base di un'analisi dei rischi che prende in considerazione i processi operativi delle varie funzioni aziendali, il programma di formazione destinato ai dirigenti e agli impiegati, i flussi di comunicazione interni e verso l'esterno e, infine, i meccanismi di feedback e altre procedure interne che garantiscono il continuo miglioramento del programma anticorruzione in essere.

Il rispetto del Modello Organizzativo è obbligatorio per tutta la popolazione aziendale e nel caso in cui dovesse sussistere la violazione di quanto disposto dagli stessi, vengono applicate sanzioni appropriate previste dal sistema disciplinare basato sul Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro applicabile al settore di business di appartenenza. Per quanto riguarda il Modello 231 non è stabilito per legge un termine temporale entro cui procedere ad una revisione dello stesso, anche se sarebbe auspicabile un aggiornamento frequente, alla luce della valutazione dei rischi aziendali che possono cambiare costantemente e in modo repentino a fronte dell'evoluzione del *business*.

La cooperazione delle aziende con le autorità che operano contro la corruzione risulta modesta, secondo quanto suggerito dalle interviste effettuate<sup>3</sup>.

## 2.1.3 WHISTLEBLOWING



### ? Sono previsti canali di segnalazione sicuri e accessibili per i dipendenti delle aziende?

L'esperienza del *whistleblowing*, a distanza di pochi anni dal suo ingresso nella pratica aziendale italiana, non ha ancora riscosso consensi significativi. Molte aziende hanno adottato delle policy di segnalazione, ad esempio, indirizzando le segnalazioni agli organismi di vigilanza. Tuttavia, si tratta di una buona pratica poco utilizzata. Le motivazioni sono da ricercare in una scarsa sensibilità al tema sia da parte dei dipendenti che degli imprenditori stessi, poco inclini alla segnalazione.

I dati riportati dalle aziende intervistate raccontano dunque di un utilizzo delle procedure di *whistleblowing* praticamente inesistente. Complice di ciò è anche la paura delle possibili ritorsioni, soprattutto nelle aziende che non accettano segnalazioni anonime e non mettono a disposizione dei propri dipendenti dei canali confidenziali. A tal proposito, i modelli di organizzazione aziendale si limitano, in teoria, a prevedere regole generali che vietano semplicemente atti di ritorsione, senza specifiche tecniche procedurali.

Ad ogni modo, il principale ostacolo ad una maggior diffusione del *whistleblowing* è di carattere culturale, come mostrato dalla scarsa propensione a segnalare riportata nell'ultimo Barometro Globale della Corruzione<sup>4</sup> e come più volte ribadito dal presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione. I dipendenti italiani quindi segnalano poco, anche se tra le grandi aziende italiane si nota negli ultimi anni un atteggiamento più attento e una maggiore sensibilità al tema.





## 2.1.4 GESTIONE DEI BUSINESS PARTNER



### I programmi anticorruzione coinvolgono anche i partner aziendali più importanti?

Nel caso di un gruppo di società di diritto privato, il modello ex D.Lgs. 231/2001 adottato dalla capogruppo non viene necessariamente applicato anche alle controllate. L'adozione del modello organizzativo si basa infatti su una scelta volontaria dell'azienda e, di conseguenza, anche la sua estensione alle società parte del gruppo non è obbligatoria, ma dipende dalle scelte della capogruppo.

Le società incoraggiano inoltre l'adozione di policy anticorruzione nei confronti dei più significativi partner commerciali, in particolare della *supply chain*, ma senza esercitare nei loro confronti un controllo effettivo.

Inoltre, nel caso in cui le aziende pongono in essere importanti operazioni di fusione o acquisizione, le stesse eseguono una *due diligence* dell'entità con cui entrano in relazione, il cui focus tuttavia si riferisce prevalentemente ad aspetti di carattere economico-finanziario piuttosto che a quelli di carattere etico.

Infine, dalle interviste effettuate, risulta che le aziende di grandi dimensioni raccolgono informazioni rispetto alle realtà imprenditoriali con cui entrano in relazione, arrivando persino a richiedere la verifica degli adempimenti amministrativo-contabili delle stesse<sup>5</sup>.

- 1 Il questionario di intervista è stato inviato a tutte le aziende che fanno parte del Business Integrity Forum di Transparency International Italia. Il campione è dunque rappresentato da 12 tra le più grandi aziende italiane, rappresentative di diversi settori merceologici: Edison, Enel, Falck Renewables, Generali, KPMG, Luxottica, Pirelli, Rina, Snam, Terna, TIM, Vodafone. 9 aziende su 12 hanno compilato il questionario. Le risposte pervenute sono state trattate in forma anonima.
- 2 Il 100% delle aziende che hanno risposto al questionario hanno dichiarato di rendere le proprie procedure anticorruzione visibili sia all'interno che all'esterno dell'azienda.
- 3 Alla domanda: "Le aziende cooperano in modo appropriato con importanti autorità in ambito di contrasto alla corruzione?" 6 aziende su 9 rispondenti hanno risposto in maniera affermativa e 3 su 9 hanno espresso parere negativo.
- 4 [https://www.transparency.org/news/feature/governments\\_are\\_doing\\_a\\_poor\\_job\\_at\\_fighting\\_corruption\\_across\\_europe](https://www.transparency.org/news/feature/governments_are_doing_a_poor_job_at_fighting_corruption_across_europe).
- 5 Alla domanda: "Le società con cui si entra in contatto per affari all'interno del proprio settore di appartenenza rendono disponibili per una consultazione i propri libri e registrazioni?" 6 aziende su 9 rispondenti hanno risposto in maniera affermativa e 3 su 9 hanno espresso parere negativo.

## 2.2 / CONTROLLI E GARANZIE

### 2.2.1 CONTROLLO INTERNO E STRUTTURE DI MONITORAGGIO



#### ? Le aziende private dispongono di adeguate strutture di controllo e di monitoraggio interne?

All'interno del Codice Civile sussistono specifiche disposizioni inerenti gli obblighi di conservazione di libri e registrazioni a cui ciascuna società, in relazione alla diversa forma giuridica adottata, deve adempiere. Alle disposizioni del Codice Civile in materia si aggiunge anche quanto disposto dall'art. 5 del D.P.R. 600/73 in tema di certificazioni e documentazioni riguardanti le dichiarazioni d'imposta sul reddito delle persone giuridiche.

Le grandi aziende si dotano generalmente di strutture di controllo interno (internal audit e funzioni di compliance) adeguatamente equipaggiate, mentre per le piccole e le medie ciò risulta evidentemente più difficile<sup>1</sup>.

L'esistenza di tali strutture è richiesta specificamente dalla legge solo per le società quotate in Borsa, per le banche, le compagnie assicurative e gli intermediari finanziari<sup>2</sup>.

Rispetto al controllo delle funzioni di *Internal Auditing* in termini di effettività, l'Associazione Italiana di Internal Auditors<sup>3</sup>, seguendo gli standard internazionali, suggerisce il compimento di una valutazione interna all'azienda su base continuativa e una verifica esterna, da effettuare almeno ogni cinque anni.

Per quanto riguarda la supervisione dell'integrità delle dichiarazioni finanziarie delle società, in riferimento agli emittenti quotati, è necessario considerare la figura del dirigente preposto alla

redazione dei documenti contabili societari<sup>4</sup>. Tra i suoi compiti vi è la predisposizione di adeguate procedure per la formazione del bilancio e di ogni altra comunicazione finanziaria. Attesta inoltre, con apposita relazione allegata al bilancio d'esercizio, a quello consolidato annuale e al bilancio semestrale abbreviato, l'adeguatezza e l'effettiva applicazione delle procedure amministrative e contabili, la conformità dei documenti ai principi contabili IAS/IFRS, la corrispondenza dei documenti alle risultanze dei libri e delle scritture contabili e la loro idoneità a fornire una rappresentazione veritiera e corretta della situazione patrimoniale, economica e finanziaria.

Nel caso delle altre forme giuridiche previste per le società di capitali, il collegio sindacale, ove presente, vigila sull'adeguatezza del sistema amministrativo-contabile, della struttura organizzativa e del sistema di controllo interno, sui principi di corretta amministrazione e sull'osservanza di quanto disposto dalla legge e dall'atto costitutivo.

Queste funzioni possono essere affidate a un consulente esterno, indipendentemente dalla forma giuridica societaria, come un revisore legale o una società di revisione.

All'interno delle società di capitali, *"il Consiglio di Amministrazione fornisce un draft delle dichiarazioni finanziarie al Collegio Sindacale o alla società di revisione che a loro volta riferiscono all'Assemblea. Quindi, è il Collegio Sindacale stesso o la società di revisione legale a riferire all'Assemblea che le dichiarazioni finanziarie sono una vera e chiara rappresentazione dello stato societario"*<sup>5</sup>.



## 2.2.2 REVISIONE LEGALE ESTERNA



### ? Le aziende sono tenute ad effettuare una revisione esterna dei conti?

La revisione legale dei conti si sostanzia nell'insieme di attività che consentono al revisore di esprimere un giudizio sull'attendibilità con cui il documento di bilancio rappresenta la situazione patrimoniale, finanziaria e reddituale di un'azienda.

La revisione legale è obbligatoria per le società per azioni, mentre le società a responsabilità limitata sono soggette all'obbligo di revisione solo a determinate condizioni, ovvero nel caso in cui:

- Abbiamo un capitale sociale pari o superiore al minimo previsto per le società per azioni (120.000 euro);
- Siano tenute alla redazione del bilancio consolidato;
- Controllino una società obbligata alla revisione legale;
- Abbiamo superato per due esercizi consecutivi i limiti previsti per la redazione del bilancio in forma abbreviata.

In caso di società quotate, l'attività deve essere affidata a una società di revisione. Per le società non quotate occorre tenere conto del tipo di società:

- Società per azioni: la revisione può essere esercitata da un revisore persona fisica o da una società di revisione. Se la società non deve redigere il bilancio consolidato la revisione può essere fatta dal collegio sindacale;

- Società a responsabilità limitata: se l'atto costitutivo non dispone diversamente, la revisione è fatta dal collegio sindacale. Essa, tuttavia, può anche essere affidata a un revisore o a una società di revisione.

I revisori, siano essi persone fisiche o società, devono essere obbligatoriamente iscritti al Registro dei revisori legali, istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze<sup>6</sup>.

Il nuovo modello generale applicabile a tutte le revisioni legali dei conti, salvo le peculiarità applicabili agli Enti di Interesse Pubblico, prevede la durata degli incarichi fissata in tre esercizi, senza limiti a successivi rinnovi, sempre triennali. Per quanto riguarda gli Enti di Interesse Pubblico, all'interno dei quali rientrano tutte le banche, gli emittenti strumenti finanziari e gli intermediari finanziari, ai sensi dell'art. 17 del D.Lgs. 39/2010, l'incarico di revisione legale ha la durata di nove esercizi per le società di revisione e di sette esercizi per i revisori legali. Esso non può essere rinnovato o nuovamente conferito se non siano decorsi almeno tre esercizi dalla data di cessazione del precedente incarico.

Il revisore legale e la società di revisione legale devono essere indipendenti dalla società per cui effettuano la revisione e non devono in alcun modo essere coinvolti nel suo processo decisionale. Non devono inoltre sussistere relazioni finanziarie, d'affari, di lavoro o di altro genere, dirette o indirette.

## 2.2.3 GARANZIA D'INDIPENDENZA



### ? Le aziende sottopongono i propri piani anticorruzione o modelli organizzativi a revisioni esterne indipendenti?

La crescente consapevolezza dei danni causati dalla corruzione ha sollecitato la definizione di strategie e azioni tese a prevenire e ridurre il rischio, e di modelli per migliorare e validare la bontà ed efficacia di queste azioni.

L'ISO, la più importante organizzazione a livello mondiale per la definizione di norme tecniche, ha sviluppato uno specifico standard in materia di prevenzione della corruzione, l'ISO 37001, che contribuisce a definire le modalità in base alle quali le organizzazioni dichiarano la propria *compliance* rispetto alla prevenzione del fenomeno corruttivo o l'adozione di misure di prevenzione ragionevoli e proporzionali al rischio di incorrere nella corruzione. Lo standard è rivolto ad aziende di qualsiasi dimensione o natura, sia pubbliche che private.

Nell'ISO 37001 rientrano misure quali la predisposizione di una politica anticorruzione, l'impegno della dirigenza, l'individuazione di un responsabile, la formazione a tutti gli interessati, la valutazione dei rischi specifici, la definizione di relative procedure e il monitoraggio dei fornitori e dei partner commerciali.

Lo standard internazionale utilizzato per la verifica delle informazioni non-finanziarie è l'ISAE 3000 emesso dall'International Auditing and Assurance Standard Board (IAASB), ente di diretta emanazione dell'International Federation of Accountants (IFAC).

Nel momento in cui l'azienda decide di sottoporsi a certificazione ISO 37001, i risultati della stessa sono oggetto di pubblicazione verso l'esterno ma, allo stato attuale, il numero di aziende che si sono sottoposte alla verifica ISO 37001, così come ad altre certificazioni similari, è davvero irrisorio e si riferisce per lo più ad aziende di grandi dimensioni.



- 
- 1 Intervista al Dott. Ascensionato Carnà.
  - 2 Disposizioni contenute nel Codice di Autodisciplina delle società quotate di Borsa Italiana e all'interno del Regolamento in materia di organizzazione e procedure degli intermediari che prestano servizi di investimento o di gestione collettiva del risparmio emanato dalla Banca d'Italia e dalla Consob ai sensi dell'art. 6, c. 2-bis, del Testo Unico della Finanza.
  - 3 <http://www.aitiaweb.it/>.
  - 4 Legge 262/2005, art. 154-bis.
  - 5 Intervista al Dott. Ascensionato Carnà.
  - 6 D.Lgs. 39/2010.

## 2.3 / TRASPARENZA E PUBBLICITÀ DELLE INFORMAZIONI

L'analisi è stata realizzata prendendo in considerazione le 15 più grandi aziende nazionali per capitalizzazione di mercato secondo la classifica *Forbes 2016* e altre 10 aziende considerate significative per nome e tradizione, per un totale di 25 multinazionali<sup>1</sup> appartenenti a diversi settori industriali quali energia, finanza, moda, *food*, telecomunicazioni, difesa, automobili, assicurazioni, servizi.

Questo indicatore prende in considerazione l'importante aspetto della trasparenza da parte delle aziende in tema di etica e anticorruzione, sulla base di quanto viene comunicato esternamente attraverso il sito internet e i documenti pubblici<sup>2</sup>. Nello specifico, si misura il reporting e la trasparenza aziendale relativi a quattro dimensioni considerate fondamentali: Il programma anticorruzione, la struttura aziendale, l'attività Paese-per-Paese (con attenzione alle voci più rilevanti quali ricavi, tassazione, investimenti e contributi alle comunità) e le sponsorizzazioni e attività di *lobbying*.

Il valore complessivo che emerge raggiunge un punteggio medio di 50. Va segnalato tuttavia un dato oggettivo molto evidente: mentre le aziende dei settori energia, finanza, automobili, comunicazioni (e altri) presentano valori abbastanza omogenei tra loro, le società del comparto moda hanno invece dei risultati nettamente più bassi rispetto alla media. Essendo quella della moda e del lusso una delle attività industriali italiane più visibili, la carenza di informazioni e di trasparenza organizzativa richiede un necessario intervento di miglioramento per un'industria che nel 2016 ha fatturato oltre 50 miliardi di euro<sup>3</sup>.

### 2.3.1 PUBBLICAZIONE DEI PROGRAMMI ANTICORRUZIONE



#### **Le grandi aziende italiane rendono pubbliche le informazioni sui propri piani anticorruzione?**

Le dichiarazioni relative ai programmi anticorruzione rappresentano una misura preventiva di base che consente alle aziende di mostrare ai propri interlocutori (clienti, fornitori, dipendenti) il proprio impegno nel contrasto alla corruzione.

L'alto punteggio complessivo testimonia l'attenzione dedicata alla comunicazione dell'impegno anticorruzione delle aziende, ad eccezione delle aziende del settore moda che meno si impegnano su questo fronte, comunicando molto poco riguardo le loro *policy* e pratiche anticorruzione.

Quasi tutte le aziende considerate dichiarano pubblicamente il loro impegno contro la corruzione, impegno che si concretizza innanzitutto nel rispetto di tutte le leggi, comprese quelle anticorruzione, e che si esplicita nella maggior parte dei casi attraverso il Codice Etico, talvolta approfondito in documenti specifici quali le "Linee Guida Anticorruzione" o il "Modello Anticorruzione", presente quest'ultimo in buona parte dei casi presi in esame.

Meno diffusa è invece la prassi di ospitare esplicite dichiarazioni di "tolleranza zero verso la corruzione" da parte di figure ai vertici dell'azienda o in documenti ufficiali quali le dichiarazioni di apertura del Bilancio, del Bilancio di Sostenibilità o nel Report annuale sulle attività, che possono avere un forte impatto sul comportamento dei dipendenti.



Tuttavia, da gennaio 2017 è entrato in vigore in Italia il D.Lgs. 254 del 30 dicembre 2016 che attua la direttiva europea 95/2014 sulla divulgazione delle informazioni non finanziarie. Il decreto richiede alle società interessate (quelle con oltre 500 dipendenti) di comunicare nella loro relazione sulla gestione aziendale anche le informazioni sulle attività in ambito ambientale, sociale, attinenti al personale, al rispetto dei diritti umani e alla lotta contro la corruzione, nonché i risultati e l'impatto ottenuti. Al momento della pubblicazione di questo report non è ancora possibile valutare l'applicazione di questa normativa, tuttavia riteniamo che, una volta messa in atto dalle società, servirà a fornire agli investitori e ad altre parti interessate un quadro più completo delle prestazioni di un'azienda sui temi indicati.

Tra le attività che dovranno essere oggetto della relazione, vi è anche la redazione di Codici di Condotta o di esplicite Politiche Anticorruzione, attualmente presenti in quasi tutte le aziende considerate. Queste norme si applicano solitamente a tutti i dipendenti, oltre che ad agenti e intermediari.

Non sempre invece queste regole valgono per appaltatori, subappaltatori e fornitori. L'azienda può effettuare una *due-diligence* prima di selezionare i propri partner commerciali e monitorare il rispetto delle regole anticorruzione da parte di questi soggetti, tuttavia ciò non sempre avviene.

I dipendenti e i dirigenti di queste grandi aziende non sempre ricevono una formazione adeguata sulle politiche e le pratiche anticorruzione in vigore all'interno dell'azienda. Quando però questo avviene, l'azienda solitamente comunica all'esterno i *training* che svolge per i dipendenti, e non anche quelli rivolti alle figure dirigenziali e ai *board member*.

Migliore è invece la comunicazione delle aziende con riferimento alle norme sui regali, l'ospitalità e la copertura delle spese di viaggio. In linea generale, esistono delle chiare ed esplicite politiche che vietano di fare, offrire o ricevere regali e che stabiliscono limiti quantitativi e qualitativi di ciascun regalo.

Invece, un aspetto critico nelle politiche delle società riguarda i *facilitation payment*, i pagamenti elargiti dall'azienda a un funzionario pubblico per ricevere agevolazioni o accelerare un processo che abbia già un esito stabilito. Questa pratica, seppur non considerata illegale in alcuni Paesi e non assimilabile alla corruzione secondo l'OCSE<sup>4</sup>, in Italia rientra in quella che viene definita come "corruzione impropria" o "corruzione per l'esercizio della funzione"<sup>5</sup> che, in ogni caso, pone seri problemi di etica aziendale. Nonostante ciò, la maggior parte delle aziende non li proibisce in maniera esplicita nell'ambito delle proprie politiche anticorruzione.

Quasi tutte le aziende considerate proibiscono che vengano perpetrate ritorsioni verso coloro che segnalano violazioni alle norme e *policy aziendali*. Chi vuole segnalare illeciti e irregolarità però non ha la certezza della confidenzialità della propria segnalazione, in quanto i canali per le segnalazioni, previsti in quasi tutte le aziende, non necessariamente garantiscono la confidenzialità o l'anonimato. Si tratta spesso di semplici *email* e non di sistemi più sofisticati di *whistleblowing* tali da garantire la riservatezza delle informazioni a livello tecnologico. Inoltre, non sempre si stabilisce un canale bidirezionale di comunicazione tra il responsabile per la ricezione delle segnalazioni e il segnalante e non necessariamente è prevista la comunicazione dell'esito dell'istruttoria a chi ha segnalato.

I codici etici e i programmi anticorruzione, non sempre sono accompagnati da informazioni riguardo al monitoraggio e alla revisione, e da specifiche scadenze programmate per tali scopi.

In ultimo, le recenti modifiche al sistema di finanziamento ai partiti, che dal 2017 è esclusivamente privato, pongono un nuovo tema nell'agenda della trasparenza delle società: la pubblicità dei contributi politici. La maggior parte delle aziende dichiara esplicitamente di non farne ricorso o che, nel caso ciò avvenisse, i finanziamenti verrebbero comunicati e rendicontati in maniera trasparente.

## 2.3.2 PUBBLICAZIONE DELLA STRUTTURA ORGANIZZATIVA



### ? Le aziende italiane rendono pubblica la propria struttura societaria?

La pubblicità della struttura societaria è necessaria a garantire la tracciabilità dei contratti e dei flussi finanziari attraverso l'individuazione delle società collegate all'azienda principale. Oltre all'elenco delle società filiali, di proprietà o partecipate, con percentuale di possesso, alle aziende viene richiesta maggiore trasparenza per quanto riguarda i nominativi dei titolari effettivi della società stessa.

Tipicamente, le aziende italiane indicano nel Bilancio annuale tutte le società di proprietà (società consolidate e società collegate o partecipate) con rispettiva percentuale di possesso, ma limitandosi nel caso delle partecipate alle società considerate

rilevanti, e indicando solo la nazione che ospita la sede legale di queste società e quasi mai le nazioni verso le quali invece è rivolta la loro attività.

Oltre alla reportistica delle attività Paese per Paese che vedremo meglio tra poco, un tasto dolente della trasparenza societaria è la pubblicità riguardo i titolari effettivi. Ad oggi<sup>6</sup>, infatti, nessuna delle società considerate pubblica nomi e cognomi di chi in ultima istanza beneficia dei proventi della società stessa. Con la nuova legge anticiclaggio<sup>7</sup> entrata in vigore a luglio 2017, tutti i soggetti giuridici dovranno comunicare questa informazione al registro delle imprese che raccoglierà in un'apposita sezione tutti i dati delle aziende italiane. Tuttavia, questi dati non saranno pubblici ma accessibili solo a certe categorie di soggetti e a determinate condizioni<sup>8</sup>.

## 2.3.3 PUBBLICAZIONE DELLE INFORMAZIONI SULLE ATTIVITÀ PAESE PER PAESE



### ? Le aziende pubblicano le informazioni sulle operazioni che compiono in Paesi stranieri?

La comunicazione riguardo le attività che l'azienda svolge nei diversi Paesi favorisce innanzitutto una maggiore conoscenza dell'azienda stessa e permette di verificare i flussi di denaro tra aziende e governi locali.

È questo un aspetto sempre più importante della trasparenza aziendale, a maggior ragione da quando la legge di Stabilità 2016 ha introdotto l'obbligo per le società controllanti (residenti in Italia) di gruppi multinazionali di predisporre e presentare annualmente all'Agenzia delle Entrate una rendicontazione Paese per Paese (*Country-by-*

*Country Reporting*), che riporti l'ammontare dei ricavi e gli utili lordi, le imposte pagate e maturate, oltre ad altri indicatori dell'attività economica effettiva.

Attualmente, le informazioni su questi aspetti, comunicate dalle aziende attraverso i propri portali online, sono molto scarse, se non del tutto assenti. È possibile trovare qualche laconica rendicontazione dei ricavi nei diversi Paesi in cui un'azienda opera, ma quasi niente riguardo gli investimenti, gli utili prima delle tasse, le imposte sul reddito e i contributi alle comunità.

Riguardo quest'ultimo punto, ad esempio, le aziende spesso comunicano molto sulle iniziative realizzate sul territorio e a contatto con le popolazioni locali, senza però dichiarare in maniera esplicita il valore dell'investimento per questo tipo di attività all'interno del singolo Paese.



## 2.3.4 INFORMAZIONI AGGIUNTIVE



### Le aziende italiane rendono pubbliche le loro spese per le attività di lobbying e le loro donazioni a fondazioni, enti no profit e partiti politici?

Molto poco, se non nulla, viene comunicato riguardo alle attività di *lobbying*, alle sponsorizzazioni e ad altre attività di Responsabilità Sociale d'azienda (CSR) a favore delle comunità territoriali a livello nazionale e internazionale.

Nello specifico, è più probabile trovare informazioni riguardo ad attività di beneficenza e sponsorizzazione, quali iniziative culturali o sportive, che non riguardo alle attività di rappresentanza degli interessi che l'azienda conduce verso i decisori pubblici. In entrambi i casi, è difficile trovare informazioni sugli investimenti che l'azienda impegna in questo tipo di attività, mentre è più probabile reperire risultati quantitativi di altro tipo con riferimento alle attività di beneficenza, quali il numero di ore dedicate alle iniziative intraprese o il numero di cittadini beneficiari coinvolti.

Per quanto riguarda le attività di *lobbying*, in assenza di una legge a livello nazionale che disciplini la materia, poco viene fatto nel settore privato per incrementare la trasparenza di queste attività. Poco o nulla viene infatti riportato sui siti web aziendali, ad esempio riguardo le persone che hanno l'incarico di rappresentare l'azienda presso le istituzioni pubbliche, quali incontri sono avvenuti e con quali esponenti politici o di pubbliche amministrazioni, quali processi decisionali si è cercato di influenzare, come e quante risorse sono state dedicate a queste iniziative.

- 1 Le aziende considerate sono: Armani, Atlantia, Barilla, D&G, Enel, Eni, FCA, Finmeccanica, Generali, Gucci, Intesa San Paolo, Luxottica, Mediaset, Mediobanca, Poste Italiane, Parmalat, Piaggio, Pirelli, Prada, Snam, Terna, TIM Telecom Italia, Unicredit, Unipol, Zegna.
- 2 Oggetto della presente analisi è la comunicazione dell'impegno anticorruzione da parte del campione di aziende. Una valutazione carente rispetto ad una o più delle dimensioni considerate non necessariamente significa la mancanza di impegno dell'azienda sul fronte anticorruzione, ma che questo impegno non è adeguatamente comunicato all'esterno.
- 3 <https://fashionunited.it/news/business/sistema-moda-italia-fatturato-2016-a-53-miliardi/2017060615970>.
- 4 OCSE, Convention on combating bribery of foreign public officials in international business transactions.
- 5 Codice Penale, art. 18.
- 6 Luglio 2017
- 7 D.Lgs. 90/2017.
- 8 Per ulteriori informazioni si rimanda all'indicatore 1.6.4, "Titolari effettivi".

## 2.4 / COINVOLGIMENTO DEGLI STAKEHOLDER

### 2.4.1 RELAZIONI CON GLI STAKEHOLDER



#### ? Le aziende intraprendono iniziative multistakeholder?

Secondo i rappresentanti delle aziende intervistate<sup>1</sup>, la cooperazione con i diversi *stakeholder* per la creazione di progetti di sostenibilità finanziaria è incoraggiata e ben vista, in particolare dalle grandi aziende multinazionali.

Sindacati, singoli dipendenti, azionisti e altri *stakeholder* hanno la possibilità di far valere il proprio scontento per comportamenti dei vertici aziendali che ritengono non sufficientemente improntati a principi di integrità e correttezza, utilizzando i canali societari istituzionali, senza che venga compromessa la loro posizione. Secondo l'Avv. Fabrizio Sardella *"per alcune società vi è un Consiglio di Sorveglianza o un Comitato per il Controllo sulla Gestione che si interfaccia direttamente con il CdA, facendo da rapporto rispetto ad eventuali segnalazioni. A ciò si aggiunga l'esistenza delle procedure di whistleblowing, ancora poco utilizzate nel settore privato e comunque non previste dalla legge, contrariamente a quanto avviene in ambito pubblico. Anche l'Organismo di Vigilanza istituito ai sensi del D.Lgs. 231/2001 (per le società di diritto privato) e il Responsabile della prevenzione della corruzione il cui operato è disciplinato dalle L. 190/2012 (per le c.d. municipalizzate) rappresentano due canali di comunicazione fondamentali, al fine di segnalare eventuali comportamenti scorretti dal punto di vista legale ed etico in contrasto con quanto disposto all'interno del Modello Organizzativo o del Piano anticorruzione"*<sup>2</sup>.

Va però detto che i numerosi e recenti casi di crack bancari ci portano a pensare che non sempre queste segnalazioni sono trattate con la dovuta

attenzione: si prenda ad esempio il caso Monte dei Paschi di Siena, dove un whistleblower anonimo già nel 2011<sup>3</sup> aveva provveduto a segnalare prima internamente, poi agli organi di controllo esterni, le pratiche poco trasparenti attuate dai vertici della banca. Purtroppo, la sua voce non fu ascoltata da nessuno e solo nel gennaio 2013 lo scandalo finanziario di MPS inizierà a venire allo scoperto.

Un altro caso significativo di "voci inascoltate", riguardante un settore molto diverso, è quello di Alitalia, ovvero la storia di un fallimento più volte annunciato, ma mai "fermato". Sindacati e giornali hanno più volte esposto le proprie riserve sulla conduzione economica della società, poco chiara e trasparente, ma nessuno ha agito, facendo precipitare la situazione economica della società, ormai divenuta insostenibile. È sufficiente digitare su Google "Alitalia fallimento annunciato", per rendersi conto del numero di articoli pubblicati a partire già dal 2016 sull'argomento.

Ad ogni modo, gli azionisti hanno il diritto di partecipare e di essere informati rispetto alle scelte di *governance* aziendale che comportano cambiamenti importanti all'interno della gestione societaria<sup>4</sup> e, a tal proposito, all'interno del Codice di Autodisciplina delle società quotate in Borsa, sussiste una specifica sezione dedicata ai rapporti con gli azionisti in cui è esplicitamente dichiarato che *"Il consiglio di amministrazione promuove iniziative volte a favorire la partecipazione più ampia possibile degli azionisti alle assemblee e a rendere agevole l'esercizio dei diritti dei soci"*.

Infine, per raccogliere informazioni su di un'azienda si può ricorrere al Registro delle Imprese<sup>5</sup>, cioè l'anagrafe che raccoglie i dati di tutte le imprese con sede o filiali in Italia e tutti i successivi eventi che le hanno interessate dopo l'iscrizione. Il Registro, che



è pubblicamente accessibile a pagamento, ricopre un ruolo fondamentale per ciò che concerne la

possibilità di accedere regolarmente ad informazioni sulla gestione delle società.

## 2.4.2 INIZIATIVE AZIENDALI CONTRO LA CORRUZIONE



### ? Le aziende intraprendono iniziative multistakeholder finalizzate alla lotta alla corruzione?

Lo scenario che si presenta non è dei più rosei, infatti metà delle aziende intervistate afferma che la collaborazione con altre realtà imprenditoriali al fine di combattere i fenomeni di corruzione sia piuttosto scarsa. La lotta alla corruzione non è generalmente considerata una priorità nella gestione del *business*.

A ciò si aggiunge che più della metà delle aziende intervistate ha indicato che le imprese sono molto timide nel promuovere pubblicamente i benefici delle iniziative *multistakeholder* finalizzate alla prevenzione della corruzione.

Nonostante questo, bisogna riconoscere che vi è una crescente richiesta di collaborazione con attori del settore pubblico e della società civile per dare forza ai principi anticorruzione e in questo senso si possono citare alcuni buoni esempi, come la Fondazione Global Compact Network Italia, che ha un suo Gruppo di Lavoro "anticorruzione", o il Salone della CSR e dell'innovazione sociale, organizzato tra gli altri dall'Università Bocconi, Unioncamere e Fondazione Sodalitas, che anno dopo anno sta dando sempre più spazio ai temi della trasparenza e dell'integrità.

È comunque evidente come su questo versante ci sia ancora molto da fare.

## 2.4.3 ASSOCIAZIONI IMPRENDITORIALI



### ? Le associazioni imprenditoriali supportano le aziende nella lotta alla corruzione?

In Italia sono presenti diverse associazioni imprenditoriali, ma per la nostra analisi considereremo solo le due maggiormente significative e rappresentative: Confindustria per quanto riguarda le imprese manifatturiere e di

servizi e Confartigianato per le imprese artigiane, oltre alle iniziative intraprese da Unioncamere, l'ente pubblico che unisce e rappresenta il sistema delle Camere di Commercio italiane.

Tutti e tre questi soggetti prendono una chiara posizione contro la corruzione, e intraprendono nei confronti delle imprese azioni e iniziative che incidono in modo diretto o indiretto sul tema della corruzione.

Confindustria ha sottoscritto nel maggio 2010 un Protocollo di Legalità con il Ministero dell'Interno per rafforzare l'azione di prevenzione e contrasto delle infiltrazioni criminali nell'economia del Paese. Ha dato vita al suo interno a una serie di gruppi di lavoro tra cui uno dedicato al tema della legalità e all'applicazione del D.Lgs. 231/2001. Confindustria ha anche elaborato delle linee guida per la costruzione dei modelli organizzativi<sup>6</sup>. L'associazione è inoltre presente nel Comitato per la Corporate Governance, istituito dalle principali associazioni italiane di categoria e da Borsa Italiana per promuovere e seguire l'evoluzione del buon governo societario e delle società italiane quotate. Per quanto riguarda Confartigianato, va sottolineato come nell'ultimo anno si sia esposta per modificare il Codice dei contratti pubblici e favorire la partecipazione agli appalti pubblici da parte di artigiani e piccole imprese.

Unioncamere non è un'associazione di categoria, ma viene comunque considerata in questa sezione per il suo impegno nel contrastare la corruzione nel settore privato italiano e per il suo ruolo di supporto alle realtà imprenditoriali presenti sul nostro territorio nel favorire una maggiore trasparenza e integrità.

Sono infatti diverse le iniziative intraprese con l'obiettivo di contrastare la corruzione nel mondo dell'impresa, a partire dal protocollo d'intesa siglato con l'Autorità Nazionale Anticorruzione volto a garantire la massima diffusione presso il sistema camerale e nel mondo imprenditoriale della cultura della legalità, dell'etica pubblica e della trasparenza, anche attraverso la realizzazione di iniziative formative, l'organizzazione di studi e progetti di ricerca, incontri, conferenze e seminari<sup>7</sup>.

A partire da gennaio 2016 è stata intrapresa l'iniziativa ACTs (*Anti-Corruption Toolkit for SMEs*), orientata all'analisi del fenomeno della corruzione che colpisce in particolare la piccola impresa nel suo rapporto con la Pubblica Amministrazione e all'individuazione delle misure di prevenzione che le stesse imprese possono mettere in atto<sup>8</sup>.

Nell'ambito del sistema camerale, è importante sottolineare la presenza degli "Sportelli di legalità" attivati in diverse Camere di Commercio in tutta Italia, che forniscono informazioni e supporto agli

imprenditori che si trovano di fronte a varie forme di illeciti, tra cui anche la corruzione. In particolare, si sottolinea l'iniziativa di Unioncamere Lombardia che ha dato vita agli Sportelli di legalità Riemergo, ai quali anche Transparency International Italia collabora. Attraverso questi sportelli è possibile segnalare pratiche illecite che imprese e imprenditori riscontrano nelle loro attività. Vengono inoltre svolte azioni di sensibilizzazione attraverso incontri e dibattiti, coinvolgendo gli associati e le associazioni di categoria<sup>9</sup>.

Detto questo, il grado di soddisfazione delle imprese intervistate rispetto alla collaborazione delle associazioni di categoria nella lotta alla corruzione non è del tutto positivo e a loro giudizio il supporto che ricevono in tale ambito è ancora insufficiente.



- 
- 1 Per l'elenco completo delle aziende intervistate si rimanda all'indicatore 2.1.
  - 2 Intervista all'Avv. Fabrizio Sardella, Studio Legale Sardella.
  - 3 Guido Romeo, *Perché serve una giornata italiana del whistleblowing*, Wired Italia, 28 giugno 2015: <https://www.wired.it/attualita/politica/2015/07/28/giornata-italiana-whistleblowing/>.
  - 4 Fonte: interviste aziende.
  - 5 <http://www.registroimprese.it/?gclid=COifxdeu1tMCFUUW0wodRl8lwg>.
  - 6 [http://www.confindustria.it/wps/portal/IT/AreeTematiche/Diritto-d-impresa/Documenti/Dettaglio-doc-diritto-impresa/4eaa0336-f353-4bc8-aa05-35dfda228a50/4eaa0336-f353-4bc8-aa05-35dfda228a50!/ut/p/a0/04\\_Sj9CPykyssy0xPLMnMz0vMAfGjzOJ9PT1MDD0NjLz83UxNDBxNgpwCfYzdlCzDTPQLsh0VAVhK9gl/](http://www.confindustria.it/wps/portal/IT/AreeTematiche/Diritto-d-impresa/Documenti/Dettaglio-doc-diritto-impresa/4eaa0336-f353-4bc8-aa05-35dfda228a50/4eaa0336-f353-4bc8-aa05-35dfda228a50!/ut/p/a0/04_Sj9CPykyssy0xPLMnMz0vMAfGjzOJ9PT1MDD0NjLz83UxNDBxNgpwCfYzdlCzDTPQLsh0VAVhK9gl/).
  - 7 <http://www.unioncamere.gov.it/P42A3287C1605123/anac-e-unioncamere-alleanza-nella-lotta-alla-corruzione.htm>.
  - 8 <http://www.unioncamere.gov.it/V1P42A3328C189S123/corruzione-e-pmi--al-via-il-progetto-acts--anti-corruption-toolkit-for-smes-.htm>.
  - 9 <http://www.sportellieriemergeo.it>.

## 2.5 / CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE

### 2.5.1 SUPERVISIONE

75



#### **Il Consiglio di Amministrazione è responsabile della supervisione delle iniziative anticorruzione adottate dall'azienda?**

In Italia le società sono distinte in società di persone e società di capitali. Le prime si caratterizzano per l'intenso legame personale con i soci, i quali garantiscono per le obbligazioni assunte dalla società anche con il loro patrimonio privato, mentre per le seconde il capitale prevale rispetto all'elemento soggettivo, il che significa che i soci rispondono per le obbligazioni assunte dalle società nei limiti del capitale in esse conferito, rappresentato da azioni o quote, a seconda del tipo societario. Solo all'interno delle società di capitali è possibile rinvenire la presenza del Consiglio di Amministrazione quale organo fondamentale per l'organizzazione e la gestione societaria.

Nel momento in cui la società adotta un Modello organizzativo ex D.Lgs. 231/2001 (nel caso di società di diritto privato) o un Piano anticorruzione in base alla L. 190/2012 (nel caso di società c.d. municipalizzate), il Consiglio di Amministrazione è responsabile dell'attuazione delle pratiche anticorruzione, ma non del monitoraggio relativo alla concreta applicazione delle stesse. Infatti, tale compito viene attribuito all'Organismo di Vigilanza previsto dal D.Lgs. 231/2001 o al Responsabile della prevenzione della corruzione istituito ai sensi della L. 190/2012.

Il Consiglio di Amministrazione deve obbligatoriamente conformare il proprio operato alle pratiche o al piano anticorruzione in essere e riceve adeguata formazione in relazione agli stessi nel momento in cui l'azienda adotta un Modello organizzativo o un Piano anticorruzione<sup>1</sup>.

Il Consiglio di Amministrazione, inoltre, viene regolarmente informato rispetto all'attuazione delle pratiche anticorruzione, agli eventuali casi di violazione e alle relative azioni correttive poste in essere. Solitamente tale compito di informazione viene attribuito agli organi predisposti, quali l'Organismo di Vigilanza o il Responsabile della Prevenzione della Corruzione<sup>2</sup>.



## 2.5.2 REMUNERAZIONE DEI MEMBRI DEL CDA E DEI DIRIGENTI



### ? Le remunerazioni dei membri del Consiglio di Amministrazione e dei dirigenti sono determinate in relazione agli standard di governance?

Dalle interviste sottoposte ad un campione di grandi aziende italiane, emerge come la politica retributiva e contrattualistica per i membri del Consiglio di Amministrazione e per i dirigenti sia gestita da una commissione speciale del Consiglio di Amministrazione stesso<sup>3</sup>.

Remunerazione e *benefit* dei membri del Consiglio di Amministrazione e dei dirigenti sono di dominio pubblico e sono parametrati alle performance sostenute. Gli azionisti sono inoltre chiamati ad autorizzare la remunerazione dei membri del Consiglio di Amministrazione e dei dirigenti.

Riguardo alla remunerazione degli amministratori di società per azioni, *“i compensi spettanti ai membri del Consiglio di Amministrazione e del Comitato esecutivo sono stabiliti all’atto di nomina o dall’assemblea. Essi possono essere costituiti in tutto o in parte da partecipazioni agli utili o dall’attribuzione del diritto di sottoscrivere a prezzo predeterminato azioni di futura emissione. La remunerazione degli amministratori investiti di particolari cariche in conformità dello statuto è stabilita dal Consiglio di Amministrazione, sentito il parere del Collegio sindacale”*<sup>4</sup>.

Anche il Codice di autodisciplina delle società quotate in Borsa dedica una specifica sezione alla remunerazione degli amministratori stabilendo che: *“la remunerazione degli amministratori è stabilita in misura sufficiente ad attrarre, trattenere e motivare consiglieri dotati delle qualità professionali richieste per gestire con successo l’emittente. Il Consiglio di Amministrazione costituisce al proprio interno un comitato per la remunerazione, composto da amministratori non esecutivi, la maggioranza dei quali indipendenti”*<sup>5</sup>.

Si evincono dunque buone prassi in materia per le società per azioni e ancor di più per quelle quotate.

Tuttavia, dato che all’interno del panorama italiano tra le società di capitali troviamo anche le società a responsabilità limitata, rispetto a quest’ultime si rende necessario un intervento in materia per diffondere gli standard remunerativi anche a questa tipologia di forme societarie, considerato il loro crescente numero.



## 2.5.3 CONFLITTO DI INTERESSI



### Le misure esistenti per gestire eventuali conflitti di interesse all'interno del Consiglio di Amministrazione sono efficaci?

Lo statuto delle società per azioni può subordinare l'assunzione della carica di amministratore al possesso di speciali requisiti di onorabilità, professionalità e indipendenza<sup>6</sup>.

La legge non dice nulla invece per le altre tipologie di società di capitali e inoltre, come si evince dal tenore letterale della norma, il fatto di subordinare l'assunzione dell'incarico al possesso dei requisiti indicati costituisce una mera facoltà e non un obbligo. Lo stesso criterio dell'onorabilità vale per le società quotate in Borsa<sup>7</sup>.

Il Codice di autodisciplina delle società quotate dedica apposite sezioni al "ruolo del Consiglio di Amministrazione", alla "composizione del Consiglio di Amministrazione" e agli "amministratori indipendenti" precisando alcune raccomandazioni in tema, come ad esempio che il Consiglio di Amministrazione debba valutare *"l'adeguatezza dell'assetto organizzativo, amministrativo e contabile [...], con particolare riferimento al sistema di controllo interno e alla gestione dei conflitti di interesse"* oppure *"gli amministratori non esecutivi apportano le loro specifiche competenze alle discussioni consiliari, contribuendo all'assunzione di decisioni equilibrate e prestando particolare cura alle aree in cui possono manifestarsi conflitti di interesse"*.

Per quanto attiene il fenomeno dell'*insider trading* e delle garanzie per prevenire lo stesso all'interno del Consiglio di Amministrazione, il Testo Unico della Finanza dedica un'apposita sezione intitolata *"abuso di informazioni privilegiate e manipolazione del mercato"* per le imprese di investimento, le società di gestione del risparmio, le SICAV e in parte gli agenti di cambio (servizi di investimento e gestione collettiva del risparmio). Gli artt. 184 e 187-bis stabiliscono che coloro che compiono abuso di informazioni privilegiate, quando l'illecito ricade nella disciplina penale, sono puniti con la reclusione da 1 a 6 anni e con una multa da 20.000

euro a 3.000.000. Il giudice può aumentare la multa fino al triplo o fino al maggiore importo di dieci volte il prodotto o il profitto conseguito dal reato quando, per la gravità del fatto, per le qualità personali del colpevole o per l'entità del prodotto o del profitto conseguito dal reato, essa appare inadeguata anche se applicata nel massimo. La nuova normativa europea *"Market Abuse Regulation"*<sup>10</sup> ha inoltre aggiornato e rafforzato il quadro normativo, comprendendo nuovi mercati e nuove strategie di negoziazione e introducendo nuovi requisiti per prevenire gli abusi di mercato.

Da quanto analizzato finora si evince che sussiste una buona regolamentazione per le società per azioni e ancor di più per quelle quotate in Borsa. Per le restanti forme di società di capitali si ravvisa la necessità di procedere a un'integrazione quantomeno normativa.

In riferimento alle informazioni relative al potenziale conflitto di interesse dei membri del Consiglio di Amministrazione, le stesse vengono portate a conoscenza della popolazione aziendale nei modi e nei tempi previsti dalle politiche societarie attuate in tale ambito. Inoltre, tale ambito di analisi è spesso oggetto di specifiche disposizioni contenute all'interno del Codice Etico aziendale.

Il monitoraggio e la gestione di potenziali conflitti di interesse dei membri del Consiglio di Amministrazione, dei dirigenti e degli azionisti avvengono in modo efficace<sup>11</sup>. Con riguardo alle società per azioni, *"l'amministratore deve dare notizia agli altri amministratori e al Collegio sindacale di ogni interesse che, per conto proprio o di terzi, abbia in una determinata operazione della società, precisandone la natura, i termini, l'origine e la portata"*. Per le società a responsabilità limitata, *"i contratti conclusi dagli amministratori che hanno la rappresentanza della società in conflitto di interessi, per conto proprio o di terzi, con la medesima possono essere annullati su domanda della società, se il conflitto era conosciuto o riconoscibile dal terzo"*<sup>12</sup>. *"Il Consiglio di Amministrazione delle società quotate in borsa adotta misure volte ad assicurare*





*che le operazioni nelle quali un amministratore sia portatore di un interesse, per conto proprio o di terzi, e quelle poste in essere con parti correlate vengano compiute in modo trasparente e rispettando criteri di correttezza sostanziale e procedurale<sup>13</sup>*. Infine, i titolari di cariche negli organi gestionali, di sorveglianza e di controllo, e i funzionari di vertice di imprese o gruppi di imprese operanti nei mercati del credito assicurativo e finanziario hanno il divieto di assumere o esercitare analoghe cariche in imprese o gruppi di imprese concorrenti (c.d. "divieto di *interlocking*<sup>14</sup>").

---

1 Intervista all'Avv. Fabrizio Sardella.

2 Intervista all'Avv. Fabrizio Sardella.

3 Alla domanda "La politica retributiva e il contratto di lavoro per i membri del CdA e i dirigenti apicali sono gestiti da una commissione speciale del CdA?" 7 aziende hanno risposto in maniera affermativa e 1 in maniera negativa.

4 Codice Civile, art. 2389.

5 Borsa Italiana, Codice di autodisciplina, art. 6.

6 Codice Civile, art. 2387.

7 D.Lgs. 58/1998, art. 147 quinquies.

8 Borsa Italiana, Ibid., 1.C.,1 pag. 13.

9 Ibid. 2.P.2, pag. 17.

10 Regolamento (UE) 596/2014.

11 Fonte: interviste aziende.

12 Codice Civile, art. 2475.

13 Borsa Italiana, Ibid.

14 D.Legge 201/2011 convertito in Legge 214/2011, art. 36.

## 3.1 / ALTRI SISTEMI DI CONTROLLO

### 3.1.1 MEDIA INDIPENDENTI



#### Il giornalismo in Italia è libero e indipendente?

L'articolo 21 della Costituzione italiana tutela il diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione. Questa norma fa sì che la professione giornalistica si svolga senza autorizzazioni o censure ed è alla base di tutte le discipline che sono seguite a tutela dell'indipendenza della stampa e del settore dell'informazione in generale.

Il D.Lgs. 177/2005<sup>1</sup> assicura, in particolare, la pluralità e la libertà di espressione del settore radiotelevisivo e regola il sistema di licenze e autorizzazioni per le trasmissioni a livello locale e nazionale, in modo da assicurare il pluralismo delle fonti e tutelare la concorrenza.

L'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, più comunemente nota come AGCOM, è l'Autorità indipendente che ha il compito<sup>2</sup> di regolamentare e vigilare sul settore delle telecomunicazioni, dell'audiovisivo e dell'editoria. L'Autorità risponde del proprio operato al Parlamento, che ne elegge i componenti. Questo sistema politico di nomine del Presidente e dei Commissari è stato spesso criticato perché mette a rischio la neutralità dell'AGCOM<sup>3</sup>.

Il Testo Unico dei doveri del giornalista<sup>4</sup> stabilisce le norme di comportamento, e dunque i principi etici e di integrità, che questi devono seguire nel loro lavoro. L'articolo 2, nello specifico, stabilisce i fondamenti deontologici tra cui il divieto per il giornalista di accettare "privilegi, favori, incarichi, premi sotto qualsiasi forma (pagamenti, rimborsi spese, elargizioni, regali, vacanze e viaggi gratuiti) che possano condizionare la sua autonomia e la sua credibilità", oltre al rispetto dei diritti fondamentali delle persone. La libertà d'informazione e di critica

è limitata solo dall'osservanza delle leggi che tutelano le personalità altrui e si associa all'obbligo inderogabile per il giornalista di rispettare la verità sostanziale dei fatti, e i doveri imposti dalla lealtà e dalla buona fede<sup>5</sup>.

Per quanto riguarda l'indipendenza dei giornalisti, le indicazioni e le direttive devono arrivare "soltanto dalle gerarchie redazionali, purché le disposizioni non siano contrarie alla legge professionale, al Contratto nazionale di lavoro e alla deontologia professionale<sup>6</sup>".

Segnaliamo che il Testo Unico finora citato quale fonte è stato approvato nel 2016 ed è nato con l'intento di riassumere ed armonizzare i precedenti documenti deontologici. Va quindi ad inglobare anche la Carta dei Doveri del giornalista approvata nel 1993, la quale conteneva una clausola che enfatizzava la non subordinazione della professione ad interessi pubblici o privati che minavano la corretta informazione. Nel nuovo testo non vi è altrettanta chiarezza su questo punto, venendo a mancare questa parte: "la responsabilità del giornalista verso i cittadini prevale sempre nei confronti di qualsiasi altra. Il giornalista non può mai subordinarla ad interessi di altri e particolarmente a quelli dell'editore, del governo o di altri organismi dello Stato".

Con riferimento al settore dell'editoria, se guardiamo alle fonti di finanziamento<sup>7</sup> quale elemento per valutare l'indipendenza o meno dei mezzi di informazione dal Governo, vediamo che esistono due tipi di contributi pubblici: i contributi diretti, accessibili solo da alcuni e sulla base di determinati criteri<sup>8</sup>, e i contributi indiretti, a disposizione di tutte le testate cartacee, che sono fondamentalmente agevolazioni alla stampa e alla distribuzione di giornali e periodici<sup>9</sup>. La situazione italiana dei contributi all'editoria non è anomala rispetto a quanto accade in altri Paesi europei e, secondo uno studio dell'Università di Oxford, l'Italia



risulta penultima come stanziamento pubblico complessivo a sostegno di stampa e tv pubblica<sup>10</sup>.

Nella pratica però, negli ultimi anni, il settore dell'informazione ha subito una serie di sfide tra cui proprio l'influenza del potere politico e la mancanza di una legislazione sul conflitto di interesse<sup>11</sup>, come dimostra in maniera emblematica il caso Berlusconi-Mediaset<sup>12</sup>, di cui molto si è discusso in Italia e in Europa. Secondo recenti studi condotti nell'ambito del progetto "Anticorrp" dell'Università degli Studi di Perugia<sup>13</sup>, il parallelismo politico è un'altra importante caratteristica del sistema mediatico italiano, a causa della significativa relazione tra gli editori/proprietari e la politica. Questo ha fatto sì che nel nostro Paese, più che in altri a livello europeo, persistesse una tradizione di giornalismo orientato, sulla base delle posizioni politiche dei vertici e sulla base di quello che il target di riferimento si aspetta, per quanto riguarda le testate giornalistiche che si trovano ad operare in un mercato molto frammentato<sup>14</sup>.

Emblematico in questo senso è il caso della RAI, la società concessionaria in esclusiva del Servizio Pubblico radiotelevisivo, da sempre soggetta a "lottizzazione", cioè alla spartizione dei tre canali nazionali generalisti (RAI1, RAI2 e RAI3) da parte dei maggiori partiti politici. Si può affermare che, nonostante le promesse fatte da ogni Governo negli ultimi anni di rendere la RAI effettivamente libera e indipendente dalla politica, ciò non si sia ancora verificato.

Un altro punto dolente per il settore dei media nostrani è la quasi totale assenza di editori puri, cioè di *"chi svolge unicamente attività editoriale, senza collegamenti a gruppi finanziari o partiti politici"*<sup>15</sup>. Come riporta anche il sito dell'enciclopedia Treccani infatti *"[...] le battaglie finanziarie per il controllo di alcuni importanti quotidiani e la chiusura di testate storiche hanno fatto parlare di scomparsa dell'editore puro, nel senso dell'imprenditore che poteva permettersi di restare autonomo: la crisi più generale dell'editoria cartacea nel XXI sec. ha infatti colpito più gravemente gli editori puri"*<sup>16</sup>.

Inoltre, secondo *Reporters Sans Frontieres*, in Italia il livello di violenza contro i giornalisti (includendo intimidazioni e minacce sia fisiche che verbali) rimane allarmante, in particolare per chi si occupa di criminalità organizzata. L'Italia si trova infatti al 52° posto su 180 Paesi considerati dal *World Freedom Index*, anche se va sottolineato come nell'ultimo anno abbia scalato più di 20 posizioni<sup>17</sup>.

In Italia la diffamazione è un reato sanzionabile con multe fino a 50.000 euro; nel 2015 sono stati 88 i giornalisti coinvolti in azioni legali<sup>18</sup>. Nel 2016 la Camera dei Deputati ha approvato una legge per abolire il carcere quale sanzione per i giornalisti colpevoli di diffamazione ma, attualmente, il disegno di legge è fermo al Senato<sup>19</sup>.

Quello della corruzione è un argomento molto trattato, che interessa sempre il pubblico generalista e dunque presente quasi quotidianamente sui media nostrani. Secondo "L'osservatorio di Pavia"<sup>20</sup>, la rappresentazione nella stampa italiana di casi di corruzione che si riferiscono all'ambito pubblico è molto presente; meno rilevanti sono invece i casi di corruzione tra privati<sup>21</sup>. La tendenza delle testate giornalistiche più importanti, dei telegiornali e dei portali di notizie sul web è quello di riportare la corruzione in relazione principalmente agli scandali di "grande corruzione", mentre la "piccola corruzione" nei mezzi di informazione è quasi completamente assente. Ancora più di rado si raccontano casi di corruzione internazionali.

Il racconto di questo fenomeno è fatto soprattutto di cronaca giudiziaria; più raro è invece il caso in cui, grazie ad inchieste giornalistiche, si arrivi a smascherare un fatto di corruzione. Il giornalismo investigativo è infatti poco sviluppato in Italia ed è riservato ad una nicchia di pochi, per quanto abili, giornalisti. Le ragioni risiedono principalmente nella mancanza di tempo e di risorse economiche da destinare a lavori che richiedono uno sforzo e un impegno di risorse notevoli<sup>22</sup>.

## 3.1.2 COLLABORAZIONE TRA SOCIETÀ CIVILE E AZIENDE PRIVATE



### Le organizzazioni del terzo settore coinvolgono le aziende private in iniziative anticorruzione?

Il panorama delle organizzazioni della società civile in Italia è abbastanza ampio e variegato. Tuttavia, non sono molte le associazioni che collaborano con il settore privato, e ancora meno quelle che si impegnano insieme ad esso per promuovere e incrementare maggiori livelli di trasparenza e integrità.

Con lo sviluppo della *Corporate Social Responsibility (CSR)* la collaborazione tra il mondo privato e il mondo dell'associazionismo è andata però espandendosi. La Responsabilità sociale d'impresa, sviluppatasi tra la fine degli anni novanta e l'inizio del nuovo millennio, è ruotata principalmente intorno all'integrazione di principi di natura etica nella visione strategica del *business* aziendale. Si tratta di comportamenti e pratiche volontarie che un'azienda decide di intraprendere con la convinzione che un *business* più attento al proprio impatto sulla società apporti dei benefici e un incremento del business stesso. La sostenibilità nel tempo della propria attività e della comunità di riferimento diventa quindi parte integrante delle condizioni per competere sul mercato.

L'attenzione delle aziende in questo primo ventennio si è focalizzata principalmente sui temi ambientali, sui diritti dei lavoratori e sullo sviluppo di una filiera di produzione sostenibile eticamente e socialmente.

Da qui la collaborazione con associazioni della società civile portatrici degli interessi e dei diritti sociali delle categorie più deboli, o con le organizzazioni attente a uno sviluppo economico sostenibile per il nostro ecosistema.

Il tema dell'integrità aziendale, intesa come maggiore trasparenza delle attività di *business*, degli investimenti e della struttura organizzativa, sta sempre più prendendo forma<sup>23</sup> in quanto il suo sviluppo è necessario a garantire un maggiore controllo dei flussi finanziari e dunque limitare il rischio di corruzione e aumentare l'*accountability* delle imprese verso i propri *stakeholder* e verso i cittadini in generale.

Bisogna però fare una distinzione, come già visto in precedenza per altri indicatori. Da una parte ci sono le grandi aziende più all'avanguardia su questi temi, con le risorse necessarie per investire in questo ambito, dall'altra le piccole e medie imprese meno attente e preparate a farsi promotrici di questi principi.

La collaborazione sul tema del contrasto alla corruzione con le associazioni della società civile, date queste premesse, non è molto sviluppata.

Uno dei pochi esempi chiama in causa la Fondazione Global Compact Network Italia, istituita nel 2013, che riunisce più di 50 soggetti tra aziende, associazioni no profit, fondazioni, associazioni d'impresa e università.

Lo scopo del network è quello di creare un dialogo, approfondire e dare supporto sui temi della responsabilità e sostenibilità d'impresa, tra cui diritti umani, lavoro, ambiente, *supply chain*, e anti-corruzione<sup>24</sup>. A questo scopo, sono stati creati dei gruppi di lavoro, di cui uno dedicato in maniera specifica all'anticorruzione, con l'obiettivo, "da un lato di creare un'occasione di confronto e approfondimento sui sistemi e sui programmi di compliance aziendali, dall'altro di attivare e implementare attività di dialogo con le istituzioni al fine di promuovere la legalità e la trasparenza nei rapporti di business"<sup>25</sup>.



In questi anni il gruppo ha redatto una *Matrice delle aree di rischio aziendale* per quanto riguarda gli episodi di corruzione pubblica e privata e ha intrapreso un percorso di condivisione di casi su *policy* e iniziative adottate dalle aziende con riferimento proprio alle principali aree di rischio individuate all'interno della matrice. Il gruppo ha inoltre collaborato con le istituzioni, in particolare l'AGCM, alla predisposizione del regolamento del Rating di Legalità.

Per avere un quadro più completo delle associazioni che si occupano del tema dell'etica e dell'anticorruzione in contesti aziendali, oltre a Transparency International Italia, possiamo annoverare Oxfam Italia, che in particolare si occupa di promuovere maggiore trasparenza nei flussi finanziari internazionali allo scopo di ridurre le disuguaglianze e il livello di povertà dei Paesi; Actionaid che, insieme a Transparency International Italia e Amapola, ha attivato nel 2016 un progetto di monitoraggio degli appalti pubblici che, nonostante sia sviluppato principalmente sul lato del pubblico, va comunque a monitorare anche la partecipazione e la gestione delle risorse da parte di soggetti privati. Infine, Re:common e Fondazione Sodalitas sono altri enti no profit che si occupano di promuovere trasparenza e pratiche sostenibili di *business*.

Menzioniamo infine il recente programma intrapreso da Transparency International Italia per promuovere l'integrità aziendale. Dal 2016 è infatti attivo il *Business Integrity Forum* che riunisce alcune delle più grandi aziende italiane che hanno deciso di impegnarsi attivamente per incrementare il loro livello di etica aziendale e per diffondere principi di trasparenza e integrità a tutto il settore privato italiano, a partire dalla loro catena di fornitura e dai partner commerciali<sup>26</sup>.

In virtù di quanto sopra espresso, sebbene in prospettiva si possa sperare in un netto aumento di collaborazioni tra privato e terzo settore, allo stato attuale il giudizio è ancora insufficiente.

### 3.1.3 MONITORAGGIO DELL'INTEGRITÀ AZIENDALE



#### ? La società civile è in grado di monitorare i comportamenti e il livello di integrità delle aziende?

Come abbiamo visto finora, le iniziative di collaborazione tra aziende e organizzazioni della società civile sui temi dell'etica e dell'integrità aziendale non sono molte, seppur in aumento. Ancora meno sono le attività da parte delle associazioni per monitorare l'operato delle aziende.

Infatti, se in Italia vi è una rete abbastanza sviluppata di organizzazioni che si occupano di monitorare i comportamenti dei soggetti politici o pubblici per evidenziare possibili anomalie e pratiche che possono ricondurre a eventuali episodi corruttivi, altrettanto non si può dire con riferimento ai soggetti privati.

Il giudizio è in linea anche con l'analisi, presentata in precedenza, del racconto della corruzione da parte dei media. L'interesse del pubblico si focalizza soprattutto, come è anche comprensibile considerate le risorse pubbliche in gioco, sui casi riguardanti i decisori politici e le amministrazioni dello Stato, mentre minore attenzione è riservata a quei casi che riguardano in maniera esclusiva i soggetti privati. Allo stesso modo il lavoro delle organizzazioni italiane che si occupano di trasparenza, legalità e open data (e tra queste ricordiamo tra le altre, oltre a Transparency International Italia, OpenPolis, Riparte il Futuro e Libera) difficilmente è volto a monitorare i comportamenti delle aziende del settore privato.

Un'eccezione è rappresentata dall'associazione Transparency International Italia che conduce periodicamente uno specifico rapporto, incluso anche in questo lavoro di ricerca, dal titolo TRAC (*Transparency in Corporate Reporting*) attraverso il quale si va a monitorare e valutare la comunicazione dell'impegno anticorruzione da parte delle aziende<sup>27</sup>.



- 
- 1 Art. 3.
  - 2 Vedi Legge 249/1997.
  - 3 <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2016/italy>.
  - 4 <http://www.fnsi.it/carte-deontologiche>.
  - 5 Testo unico dei doveri del giornalista, art. 1.
  - 6 Ibid., art. 2.
  - 7 Ridefinizione della disciplina dei contributi diretti alle imprese editrici di quotidiani e periodici, in attuazione dell'articolo 2 della Legge 198/2016.
  - 8 Possono accedervi i giornali organi dei partiti politici, quelli delle cooperative di giornalisti e quelli delle minoranze linguistiche e che fanno riferimento a «enti morali», quelli cioè per le comunità italiane all'estero.
  - 9 <http://www.ilpost.it/2014/01/10/contributi-editoria-giornali>.
  - 10 <http://www.ilpost.it/2014/01/10/contributi-editoria-giornali/2>.
  - 11 Per ulteriori informazioni sul conflitto di interessi si rimanda agli indicatori 1.7.5 e 1.7.6.
  - 12 Per eventuali approfondimenti vedi <http://www.ilpost.it/2014/01/10/contributi-editoria-giornali/>.
  - 13 [http://anticorrrp.eu/wp-content/uploads/2016/12/D6.2\\_Italy.pdf](http://anticorrrp.eu/wp-content/uploads/2016/12/D6.2_Italy.pdf).
  - 14 Intervista al Prof. Marco Mazzoni, Università di Perugia.
  - 15 [http://www.treccani.it/enciclopedia/editore-puro\\_%28Lessico-del-XXI-Secolo%29/](http://www.treccani.it/enciclopedia/editore-puro_%28Lessico-del-XXI-Secolo%29/)
  - 16 Ibid.
  - 17 <https://rsf.org/en/italy>.
  - 18 Ossigeno per l'informazione, Rassegna di querele e altre azioni legali pretestuose contro i giornalisti in Italia, luglio 2015: [http://www.ossigeno.info/wp-content/uploads/2015/06/dossier\\_diffamazione.pdf](http://www.ossigeno.info/wp-content/uploads/2015/06/dossier_diffamazione.pdf).
  - 19 <http://www.fnsi.it/cedu-riflettori-puntati-sul-ddl-diffamazione-il-carcere-per-i-giornalisti-e-incompatibile-con-la-convenzione-europea>.
  - 20 <http://www.osservatorio.it/>.
  - 21 [http://anticorrrp.eu/wp-content/uploads/2016/12/D6.2\\_Italy.pdf](http://anticorrrp.eu/wp-content/uploads/2016/12/D6.2_Italy.pdf).
  - 22 Intervista al Prof. Marco Mazzoni.
  - 23 Per ulteriori informazioni si rimanda all'indicatore 2.3.
  - 24 <http://www.globalcompactnetwork.org>.
  - 25 <http://www.globalcompactnetwork.org/it/attivita-del-network-ita/gruppi-di-lavoro.html>.
  - 26 <http://businessintegrity.transparency.it/>.
  - 27 Per ulteriori informazioni si rimanda all'indicatore 2.3.

# AGENDA

## WHISTLEBLOWING

La legge anticorruzione del 2012 ha introdotto per la prima volta nel quadro normativo italiano il concetto di whistleblowing. Peccato però che oltre al concetto abbia introdotto poco altro. In particolare mancano delle tutele effettive per chi segnala casi di corruzione.

Il Parlamento si trova però nella situazione di porre rimedio a questa mancanza: una legge sul whistleblowing è stata infatti approvata dalla Camera dei Deputati e, dopo una lunga gestazione nella Commissione Affari Costituzionali del Senato, sarà discussa a breve nell'Aula di Palazzo Madama.

L'approvazione di questo disegno di legge entro il termine della legislatura, doterebbe il Paese di un importantissimo strumento di civiltà: finalmente l'onere della corruzione non cadrebbe più su chi segnala i reati, ma su chi li compie. Per questo motivo raccomandiamo ai Senatori e ai Deputati di non sottovalutare l'importanza di questa legge e di provvedere all'approvazione del disegno di legge come emendato dalla Commissione.

**Il whistleblower con la sua segnalazione permette l'emersione di illeciti che altrimenti rimarrebbero nel silenzio.**

## OGGI

### 6 NOVEMBRE 2012

La legge Severino introduce il concetto nel settore pubblico, ma nessuna tutela per i whistleblower

### 21 GENNAIO 2016

La Camera dei Deputati approva Ddl Businarolo che introduce tutele per i segnalanti

### SETTEMBRE 2017

Oltre 600 giorni di stallo in Commissione Affari Costituzionali del Senato

---

 **AGENDA**

### ENTRO FINE OTTOBRE 2017

APPROVAZIONE DELLA LEGGE SUL WHISTLEBLOWING AL SENATO

### ENTRO DICEMBRE 2017

APPROVAZIONE DEFINITIVA DELLA LEGGE ALLA CAMERA

### GENNAIO 2018

L'ITALIA HA LA SUA LEGGE SUL WHISTLEBLOWING



## SEMPLIFICAZIONE

Tra le fonti di opacità del nostro Paese ci sono proprio le leggi: in particolare il problema sta nel numero e nel linguaggio utilizzato per scriverle. In linea generale la percezione è quella di un set di norme difficile da conoscere, che apre la strada a interpretazioni discutibili e violazioni di diritti, da cui può discendere un ricorso eccessivo alla giustizia.

Dalla nascita dello Stato unitario al 31 dicembre 2009, si stima che gli atti del corpus normativo siano 75.000. Se pensiamo poi che questo numero non tiene conto delle leggi Regionali, di quelle comunali e dei regolamenti di enti e Autorità, il quadro si fa ancora più complicato. Una stima che circola da tempo ci dice che in Italia abbiamo in totale tra le 150 e le 160 mila leggi in vigore (Lorena Cacace su Nanopress il 5 luglio 2016). Oltre ad essere troppe, le leggi italiane sono spesso indecifrabili anche per gli "addetti ai lavori", talvolta addirittura in contrasto tra loro.

Negli ultimi anni si è parlato molto di semplificazione, da più parti. Riteniamo davvero importante che si cominci a farla sul serio, per rendere meno opaco il sistema normativo del Paese.

**Leggi più semplici, non sono leggi meno valide.  
La semplicità aiuta la comprensione e in questo modo evita zone opache nelle quali i malfattori possono agire.**

### OGGI

Stima delle leggi in vigore: tra le 150.000 e le 160.000



### AGENDA

#### FIN DA SUBITO:

MENO LEGGI E MENO ARTICOLATE

## RUOLO E POTERI DEGLI RPC

L'introduzione dei Responsabili per la Prevenzione della Corruzione (RPC) in ogni Pubblica Amministrazione ha costituito una rivoluzione copernicana nel contrasto alla corruzione del nostro Paese. Si è infatti riconosciuta la necessità di imbastire sistemi di prevenzione del fenomeno all'interno degli enti pubblici, identificando una figura specifica responsabile, che vigili sull'effettivo funzionamento degli stessi.

In questi cinque anni gli RPC hanno acquisito competenze, capacità e rispetto: se inizialmente, infatti, il loro ruolo era sottovalutato e spesso la loro nomina rappresentava un atto formale, oggi rappresentano invece una funzione riconosciuta e a volte temuta all'interno dell'ente.

Per dare compimento a questa importante crescita degli RPC e quindi aumentare il livello di efficacia delle normative anticorruzione nel settore pubblico, è ora necessario dotare queste figure di una struttura di supporto. Non è infatti pensabile che possano ottenere risultati senza usufruire di risorse economiche e di staff adeguati. L'auspicio è che il legislatore o l'Autorità Nazionale Anticorruzione intervengano, dotandoli sia di poteri di controllo effettivi all'interno dell'ente, che di risorse per lo svolgimento della funzione.

**Prevenire il fenomeno della corruzione è fondamentale.  
Queste figure hanno bisogno di risorse per svolgere al meglio il loro ruolo**

### OGGI

#### 6 NOVEMBRE 2012

La legge Severino introduce nella pubblica amministrazione il ruolo di Responsabile per la Prevenzione della Corruzione (RPC)

#### SETTEMBRE 2017

Gli RPC hanno acquistato maggiori competenze, capacità e rispetto all'interno degli enti



### AGENDA

#### ENTRO DICEMBRE 2017

DOTARE GLI RPC DI UNA STRUTTURA CHE LI SUPPORTI E DI RISORSE ADEGUATE

## EDUCAZIONE CIVICA

La diffusione della corruzione in Italia non è solo una questione di qualità delle leggi o della loro concreta applicazione. C'è un problema più profondo e radicato, di difficile risoluzione: l'atteggiamento degli italiani verso il fenomeno e, più in generale, nei confronti della legalità, della responsabilità e dell'integrità.

Questo "problema culturale" si rispecchia anche nel numero esiguo di cittadini che si impegnano per contrastare la corruzione nel nostro Paese: tanti si indignano davanti agli scandali che quotidianamente leggiamo sui giornali, ma pochi si mettono in gioco in prima persona per cambiare davvero le cose perché, tanto, "non serve a nulla".

Per cambiare questa propensione, è necessario lavorare sin dalle aule scolastiche, spiegando quali sono le reali conseguenze della corruzione sulla vita di tutti quanti ed evidenziando allo stesso tempo i vantaggi di una società equa, trasparente e responsabile. Chiediamo quindi di introdurre nei programmi scolastici dei moduli obbligatori di educazione civica, intesa non tanto, o non solo, come conoscenza delle istituzioni e del loro funzionamento, quanto come conoscenza di ciò che un cittadino consapevole deve accettare o meno da parte di chi gestisce il potere, politico o economico.

**La diffusione della corruzione in Italia è anche un fattore culturale. Per avere cittadini attivi contro la corruzione dobbiamo innanzitutto educare cittadini consapevoli che conoscano l'ordinamento del proprio Paese e le regole di convivenza.**

### OGGI

#### 1958

L'Educazione Civica diventa materia curricolare, ma sono 2 ore mensili affidate al docente di storia

#### 30 OTTOBRE 2008

Viene introdotta l'Educazione alla convivenza democratica, che genericamente tratta troppi temi

#### SETTEMBRE 2017

Non è una materia con un suo quadro orario definito

 **AGENDA**

#### ENTRO SETTEMBRE 2018

INTRODUZIONE NEI PROGRAMMI SCOLASTICI DI MODULI OBBLIGATORI DI EDUCAZIONE CIVICA

## LOBBYING

Il Parlamento italiano negli ultimi sessant'anni ha discusso oltre cinquanta diverse proposte di legge sul lobbying, ma nessuna è diventata realtà.

L'assenza di una normativa sul lobbying danneggia tutti: i cittadini, che subiscono decisioni prese non nell'interesse collettivo, ma nell'interesse di pochi interessati; i professionisti che devono subire la concorrenza di lobbisti più spregiudicati e che utilizzano mezzi non sempre totalmente trasparenti; gli stessi decisori politici, in balia di chiunque abbia un interesse privato da perorare.

È arrivato il momento di fare sul serio e prendersi la responsabilità di regolamentare queste attività tanto importanti per la vita democratica del Paese. Ci aspettiamo che la prossima legislatura metta la regolamentazione del lobbying in cima alla propria agenda anticorruzione.

**Il lobbista è spesso visto come un losco faccendiere di palazzo. In realtà si tratta di un portatore di interessi che dialoga con il potere per chiedere un cambiamento. La sua attività è importante per il buon funzionamento della democrazia, ma non deve rimanere segreta.**

### OGGI

#### 1976

Primo tentativo di regolamentazione

#### DAL 1976 AD OGGI

Si accumulano in Parlamento circa 50 proposte di legge, ma nessuna va mai a buon fine

 **AGENDA**

#### ENTRO DICEMBRE 2019

APPROVAZIONE DI UNA LEGGE PER LA DEFINIZIONE E REGOLAMENTAZIONE DELLE ATTIVITÀ DI LOBBYING; L'ISTITUZIONE DI UN REGISTRO PUBBLICO, OBBLIGATORIO E ACCESSIBILE AL PUBBLICO



# ADVISORY BOARD

---



## **MAURIZIO BENEDETTI**

Laureato in Economia Aziendale all'Università Bocconi, ha sempre affiancato la collaborazione accademica con questa università all'attività professionale aziendale ed è autore di saggi e articoli d'economia industriale, management e innovazione finanziaria. Dal 2010 svolge consulenza gestionale e strategica prevalentemente rivolta a imprese sociali e realtà non profit.



## **ASCENSIONATO CARNÀ**

Dottore Commercialista e Revisore Legale, è docente in master universitari e corsi di formazione professionali. È autore di numerose pubblicazioni scientifiche, anche in materia 231. Ha maturato un'esperienza professionale di oltre 20 anni. Presidente e componente di Organismi di Vigilanza, nonché consulente del Tribunale in materie connesse alla professione di Dottore Commercialista.



## **MARCO CECCHINI**

Responsabile Internal Audit di Finlombarda SpA, si occupa di trasparenza e anticorruzione. Ha conseguito un diploma presso l'Associazione Italiana Internal Auditors. In precedenza ha svolto mansioni manageriali in diverse società private.



## **GIUSEPPE DEL MEDICO**

Nell'ambito delle attività svolte in Unioncamere, cura, sviluppa e coordina iniziative nazionali per l'attuazione nelle Camere di commercio delle tematiche relative alla legalità e all'anticorruzione nel sistema economico. Partecipa a gruppi di lavoro europei ed è responsabile di progetti con finanziamento nazionali ed europei che hanno come oggetto temi quali l'analisi e la prevenzione del rischio corruzione o la gestione delle imprese confiscate alla mafia.



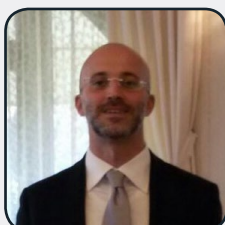
## **ALFREDO DURANTE MANGONI**

Ministro plenipotenziario, è Coordinatore per le attività internazionali anticorruzione del Ministero degli Affari Esteri dal giugno 2016. Nel servizio diplomatico dal 1991, ha svolto incarichi all'estero e attualmente si occupa di diplomazia giuridica e di cooperazione giudiziaria. Collabora a riviste giuridiche e svolge attività di docenza presso vari Atenei italiani, in Master specialistici e presso le alte Scuole di Amministrazione.



## **GAETANA MORGANTE**

Professore associato presso la Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa. Il suo lavoro di ricerca si focalizza sul diritto penale europeo e comparato, con pubblicazioni su riviste e libri in inglese, italiano, francese e tedesco. È professore onorario presso lo European Law Centre la Henan University a Kaifeng (China) e presso la Escola da Magistratura do Estado di Rio de Janeiro.

**SIMONE PELLEGRINI**

Laureato in Ingegneria Gestionale, entra in Pirelli nel 2007 nella Direzione Internal Audit di Gruppo e nel 2012 viene spostato nell'area Compliance. Attualmente ricopre il ruolo di Group Compliance Manager.

**GUIDO ROMEO**

Giornalista, si occupa di sistemi dell'innovazione, economia digitale e data-journalism. È co-fondatore di Diritto Di Sapere, ong dedicata all'espansione del diritto di accesso all'informazione in Italia. Scrive per Il Sole 24 Ore, Vogue e Prima Comunicazione. Ha ricevuto diversi riconoscimenti, tra cui il Premio Amundsen per il reporting sul cambiamento climatico.

**NATALE SCHIAVONE**

Responsabile Due Diligence e Formazione Anticorruzione presso Snam Rete Gas, è entrato in azienda nel 2010 nell'ambito della Direzione Affari Legali Societari e Compliance in qualità di Responsabile Legale Anti-Corruzione. In precedenza si è occupato di Gestione e Sviluppo del Personale e di relazioni sindacali in altre importanti aziende del settore energetico in Italia e all'estero.

**ALBERTO VANNUCCI**

Professore di Scienza Politica presso il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università di Pisa. Nella sua attività di ricerca si occupa di temi quali il lavoro nero, il declino competitivo, le organizzazioni criminali e, soprattutto, la corruzione politico-amministrativa. Su quest'ultimo tema in particolare ha scritto diversi articoli e libri. Dal 2010 coordina il Master universitario in "Analisi, prevenzione e contrasto della criminalità organizzata e della corruzione".

**MARIANNA VINTIADIS**

Managing Director di Kroll per il Sud Europa. Negli ultimi anni Marianna e il suo team hanno giocato un ruolo importante nel portare alla luce scandali bancari, casi di corruzione, frodi e attività legate alla criminalità organizzata, ampliando il raggio d'azione locale di Kroll, favorito anche dai recenti cambiamenti del panorama legislativo/istituzionale.

**MARIANGELA ZACCARIA**

Laureata in giurisprudenza, diviene Procuratore Legale presso la Corte di Appello di Milano nel 1989. Dopo alcune esperienze in vari Comuni del milanese approda al Comune di Milano dove si occupa inizialmente di lavori pubblici nel ruolo di Responsabile della Direzione Centrale Infrastrutture e Lavori Pubblici, nonché come Responsabile del Piano Triennale delle Opere Pubbliche. Nel 2009 viene nominata Vice Segretario Generale presso la Segreteria Generale del Comune di Milano, carica che attualmente ricopre come Vice Segretario Generale Vicario.

**SOSTIENI IL NOSTRO LAVORO  
E IL NOSTRO IMPEGNO  
CONTRO LA CORRUZIONE**

**FAI UNA DONAZIONE**

**WWW.TRANSPARENCY.IT/SOSTIENICI**







**Transparency International Italia**

P.le Carlo Maciachini 11 - 20159 Milano - Italy

Tel. +39 02 40093560

info@transparency.it

[www.transparency.it](http://www.transparency.it)

