

DOSSIER SUI FINANZIAMENTI
E I CONFLITTI DI INTERESSE IN POLITICA
SOLDI E POLITICA

Transparency International Italia è il capitolo nazionale di Transparency International, l'organizzazione non governativa, no profit, leader nel mondo per le sue attività di promozione della trasparenza e di prevenzione e contrasto alla corruzione.

www.transparency.it

SOLDI E POLITICA

Dossier sul finanziamento e i conflitti di interesse in politica

Autori:

Davide Del Monte, Aistè Galinytė e Susanna Ferro

Novembre 2020



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

Ogni ragionevole sforzo è stato compiuto per assicurare che le informazioni contenute nel presente report siano accurate e complete. I contenuti sono aggiornati a luglio 2020. Transparency International Italia non è responsabile per le conseguenze derivanti dall'uso di questo report per altri scopi o in altri contesti.

Il presente progetto è finanziato dall'Internal Security Fund-Police dell'Unione Europea. Il contenuto di questo lavoro rappresenta le idee degli autori, i quali sono i soli responsabili di questa pubblicazione. La Commissione Europea declina ogni responsabilità sull'uso che potrà essere fatto delle informazioni in essa contenute.





Il problema che ci siamo posti non è stato semplicemente “come si può migliorare la legge”, quanto “come si può aumentare la trasparenza effettiva”.



EXECUTIVE SUMMARY

Sono passati due anni dall'estate del 2018, quando Cantone, allora presidente dell'Autorità Anticorruzione, tuonava contro il Governo perché prendesse provvedimenti sul finanziamento alla politica. Era da poco scoppiato l'ennesimo scandalo di corruzione per la costruzione del nuovo stadio della Roma e secondo gli inquirenti parte dei soldi erano transitati anche attraverso "donazioni" per la campagna elettorale della Capitale.

Il caso del nuovo stadio della Roma costituì la classica goccia che fa traboccare il vaso; da anni infatti partiti e soprattutto fondazioni politiche erano sotto la lente di ingrandimento di giornalisti e autorità giudiziarie per le loro operazioni eufemisticamente poco trasparenti.

Il problema non risiedeva esclusivamente nell'utilizzo di fondazioni politiche per condurre atti illeciti, ma anche e soprattutto per compiere atti leciti, ma che per opportunità era meglio non mostrare al pubblico.

Migliaia di euro di finanziamento da parte dell'industria del tabacco, come nel caso della Fondazione Open, o per "la pubblicazione di ricerche sociali" come per la Fondazione Novae Terrae, da parte di un governo non proprio rispettoso dei diritti umani come quello dell'Azerbaijan.

In effetti, pochi mesi dopo il richiamo di Cantone, il Ministro della Giustizia inserisce finalmente, in quella che diventerà famosa come "legge spazzacorrotti", degli obblighi di trasparenza e rendicontazione anche per le fondazioni politiche, equiparandole di fatto ai partiti politici.

Purtroppo, come spesso accade in Italia, tanto ci vuole a fare una legge, tanto poco ci vuole a capire come aggirarla.

Ed infatti quasi tutte le Fondazioni corrono subito

ai ripari, cercando di "liberarsi" di quelle caratteristiche formali che le avrebbero fatte ricadere sotto gli obblighi della nuova legge. Come racconta la puntata di Report andata in onda il 18 maggio 2020 c'è chi svuota i board dalla presenza di rappresentanti politici, affidandogli formalmente ruoli non di direzione, per sfuggire al riconoscimento come "fondazione politica"; altri invece non cambiano nulla nella governance, ma pubblicano le informazioni "a modo loro", interpretando in maniera per così dire restrittiva i nuovi obblighi di trasparenza. Insomma, anche questa volta si dimostra come le leggi sulla trasparenza e sulla lotta alla corruzione siano certamente importanti ma non sufficienti per attuare un controllo diffuso su chi detiene il potere: le norme devono essere affiancate dalla consapevolezza dei cittadini dei limiti e alle responsabilità di chi li Governa.

Per questo motivo, il problema che ci siamo posti non è stato semplicemente "come si può migliorare la legge", quanto "come si può aumentare la trasparenza effettiva". Ecco come nasce l'idea di *Soldi e Politica*, il portale che permette a ogni cittadino di controllare in maniera semplice, veloce ed intuitiva chi finanzia politici, partiti e fondazioni ad essi collegate.

Perché è così importante poter seguire i flussi economici tra politica e donatori? Perché non si tratta, come affermato da alcuni in tono denigratorio, di "voyeurismo sociale"?

Innanzitutto, perché in Italia non esiste alcuna trasparenza sulle attività di lobbying, quindi il controllo delle relazioni tra decisore pubblico e settore privato è uno dei pochi strumenti che può aiutare a ricostruire le motivazioni di alcune scelte politiche.

Di fatto, non esistendo alcun registro o albo dei lobbisti e nessun meccanismo di tracciamento degli incontri tra decisori pubblici e lobbisti, l'unica soluzione per sapere chi influenza la politica rimane il classico "follow the money".

Grazie ai dati raccolti nel portale *Soldi e politica* è possibile ad esempio constatare gli sforzi che un'associazione di categoria come Confagricoltura compie per tutelare gli interessi degli imprenditori del settore agricolo. Prendendo in esame il solo 2019, ben 100.000 euro sono stati donati a supporto di Forza Italia, Fratelli d'Italia, Lega e Südtiroler Volkspartei.

Altro caso simile è quello dell'Associazione dei cacciatori veneti, che ha contribuito con ben 70.000 euro al bilancio di Fratelli di Italia nel 2018. Sarebbe sorprendente vedere il partito di Giorgia Meloni prendere decisioni per limitare le attività venatorie nel Nord-Est.

O ancora, è interessante il caso della Fondazione De Gasperi, presieduta dall'ex Guardasigilli, Ministro degli Interni e degli Esteri Angelino Alfano, dal 2019 anche Presidente del Gruppo ospedaliero San Donato, capace di incassare il supporto di Confindustria, del Consiglio Nazionale del Notariato, della Federazione Italiana Tabaccai, di Federfarma Lombardia e di altre associazioni di categoria.

In secondo luogo, perché, non sussistendo più alcun contributo pubblico alla politica, le campagne elettorali si basano esclusivamente sulla capacità dei soggetti politici di raccogliere donazioni private: banalmente, questo fa sì che pochi grandi finanziatori possano riuscire a spostare gli equilibri elettorali di un Comune, di una Regione e addirittura del Governo nazionale.

In questo senso sono interessanti gli esempi della

lista Siamo Europei presentata dall'ex Ministro per lo Sviluppo Economico Carlo Calenda per le elezioni europee del 2019, capace di raccogliere oltre 230 mila euro di donazioni da 14 aziende private, tra cui il gigante dell'ingegneria Marie Tecnimont. Anche l'altro partito apertamente europeista +Europa presentava nel 2019 una situazione particolare, con una presenza assai minore di aziende donor, ma con i coniugi Tamika Bolton e George Soros a farla da padroni con i loro 200 mila euro di donazioni che rappresentavano quasi metà delle donazioni totali ricevute del partito.

Rimanendo in zona "liberal", impressiona anche la capacità di attrarre i cosiddetti "big donors", grandi finanziatori, del comitato renziano Ritorno al Futuro, al quale hanno contribuito con elargizioni di decine di migliaia di euro imprenditori come Daniele Ferrero, Davide Serra e Lupo Rattazzi della famiglia Agnelli.

Molto diversa la situazione del Movimento 5 Stelle, che funziona quasi completamente in autofinanziamento, ovvero grazie alle donazioni "obbligatorie" dei propri Deputati e Senatori al Comitato per la rendicontazione e i rimborsi.

Questi esempi spiegano quanto sia importante poter sapere chi finanzia chi: le relazioni economiche tra associazioni di categoria, imprenditori e politici possono aiutare gli elettori ad orientare le proprie scelte in maniera più chiara. Ci sono i programmi elettorali per indirizzare l'elettorato, certamente, ma anche le informazioni su donazioni e interessi privati aiutano il processo democratico ad essere ancora più aperto e trasparente.

Daide Del Monte
Direttore esecutivo

PAG. 8-9

METODOLOGIA E RACCOLTA DATI

PAG. 10-19

FINANZIAMENTO DELLA POLITICA

PAG. 20-27

INTERESSI IN AZIENDE

PAG. 28-29

RACCOMANDAZIONI

— — — —
INDICE

METODOLOGIA E RACCOLTA DATI

Al fine di raggiungere gli obiettivi del nostro studio, abbiamo analizzato i seguenti dati negli anni 2018 e 2019:

- finanziamenti alla politica ricevuti dai partiti movimenti politici a livello nazionale dai parlamentari e membri del Governo, e dalle associazioni, fondazioni e comitati collegati ai partiti/movimenti o ai politici.
- Gli interessi privati dei membri del parlamento e del governo della XVIII legislatura (come proprietà e incarichi dei parlamentari e dei membri del governo in aziende private).

I dati che abbiamo raccolto e analizzato per questi obiettivi possono essere sintetizzati in tre dataset:

- il dataset contenente i membri del parlamento e del governo come unità di analisi. I dati per questo database sono stati ricavati da fonti pubbliche - dati consultabili della Camera dei Deputati e del Senato, a noi forniti in collaborazione con l'organizzazione Openpolis. Ciò ha richiesto un lavoro sia automatico che manuale.
- il dataset contenente gli interessi in aziende private dei parlamentari e membri del governo come unità di analisi, quali gli incarichi ricoperti e le partecipazioni azionarie. I dati per questo database sono ricavati del Registro delle imprese, a noi forniti in collaborazione con l'organizzazione Openpolis. Ciò ha richiesto un lavoro sia automatico che manuale.
- il dataset contenente i contributi forniti da persone fisiche, giuridiche, associazioni, fondazioni o altri enti a partiti o movimenti politici, parlamentari, membri del governo e associazioni, fondazioni, comitati a loro col-

legati come unità di analisi. I dati sono stati raccolti manualmente da Transparency International Italia, attraverso l'analisi delle dichiarazioni dei partiti, parlamentari e membri del governo al parlamento, e dai siti dei partiti.

La raccolta dei dati e il lavoro di pulizia e standardizzazione sono stati impressionanti e resi possibili dall'uso di diverse fonti e database, per dare vita a un unico portale disponibile gratuitamente online, facile da consultare e utilizzare. I dati sul portale Soldiepolitica.it possono dunque essere riassunti in tre macro database:

- I profili di Parlamentari (Deputati e Senatori) e di Ministri e Sottosegretari al Governo.
- Interessi privati, ovvero partecipazioni e incarichi di parlamentari o membri del governo in aziende private.
- Finanziamenti politici, ovvero le donazioni che sono state fatte a membri del Parlamento e dei Governi, partiti e movimenti politici, associazioni, fondazioni e comitati.

L'obiettivo del portale Soldiepolitica.it è consentire ai cittadini e ai giornalisti di monitorare le relazioni tra i privati e gli ambienti della politica, in assenza di regole sulla trasparenza delle attività di lobbying e con poche e deboli regole sul conflitto di interesse. Le rappresentazioni grafiche e la possibilità di ricerche approfondite rendono possibile tracciare i flussi di denaro da aziende o privati cittadini ai politici o partiti e, al tempo stesso, permettono di ricostruire le reti di interessi che connettono i centri di potere pubblico ed economico.

FINANZIAMENTO DELLA POLITICA

CONTESTO — NORMATIVO

Il decreto legge n.149/2013, successivamente convertito il 21 Febbraio 2014 nella legge n.13/2014, ha introdotto la graduale abolizione del finanziamento pubblico ai partiti. Nello specifico, sono stati eliminati il rimborso delle spese elettorali e i contributi diretti erogati per l'attività politica dei partiti. È stato introdotto un nuovo meccanismo, che permette a chiunque di donare parte delle proprie tasse (il 2 per mille) ai partiti politici. Il decreto legge n.149/2013 stabilisce inoltre che i partiti politici debbano assicurare la trasparenza e l'accesso alle informazioni riguardanti la propria struttura statutaria, la propria governance e la propria situazione finanziaria, documenti che devono essere accessibili a tutti attraverso il proprio sito web. La documentazione deve essere trasmessa ai presidenti di Camera e Senato e pubblicata sui siti web entro il 15 luglio di ogni anno. Da una analisi dei siti dei partiti si evince che sono tutti in regola con la normativa e pubblicano le informazioni richieste.

La Legge n.3/2019 (c.d. "Spazzacorrotti") ritorna sull'argomento, estendendo gli obblighi di trasparenza e rendicontazione in vigore per i partiti politici anche alle fondazioni e alle associazioni politiche e ai comitati.

Il Decreto Legge n.34/2019 (c.d. "Decreto Crescita") ha apportato alcune modifiche ai criteri per essere considerati tali. In base all'articolo 43, sono equiparati ai partiti e movimenti politici:

a) le fondazioni, le associazioni e i comitati la composizione dei cui organi direttivi o di gestione è determinata in tutto o in parte da deliberazioni di partiti o movimenti politici, o l'attività dei quali si coordina con questi ultimi;

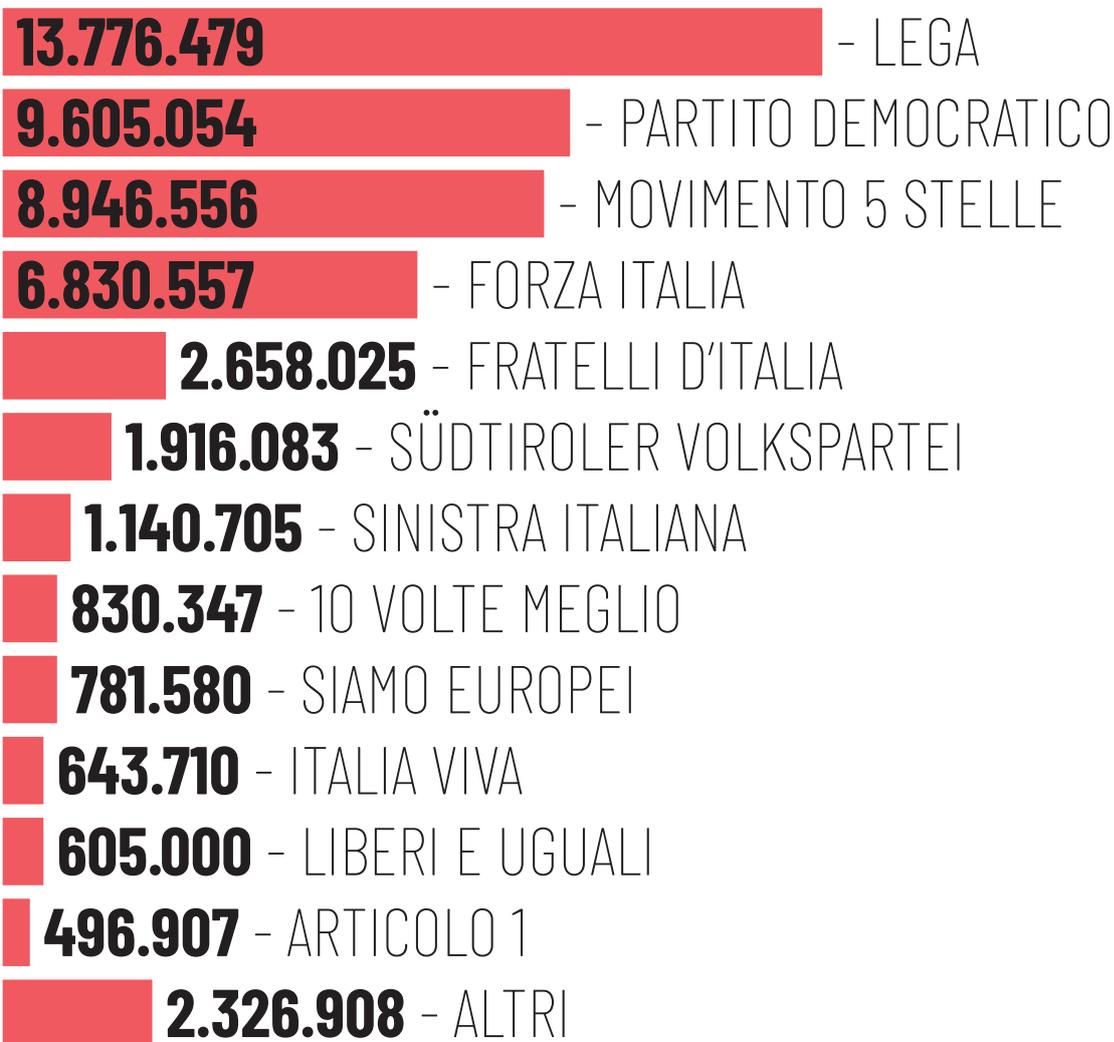
b) le fondazioni, le associazioni e i comitati i cui organi direttivi o di gestione sono composti per almeno un terzo da

membri di organi di partiti o movimenti politici ovvero persone che sono o sono state, nei sei anni precedenti, membri del Parlamento nazionale o europeo o di assemblee elettive regionali o locali di comuni con più di 15.000 abitanti, ovvero che ricoprono o hanno ricoperto, nei sei anni precedenti, incarichi di governo al livello nazionale, regionale o locale, in comuni con più di 15.000 abitanti;

c) le fondazioni, le associazioni e i comitati che erogano somme a titolo di liberalità o contribuiscono in misura pari o superiore a euro 5.000 l'anno al finanziamento di iniziative o servizi a titolo gratuito in favore di partiti, movimenti politici o loro articolazioni, di membri di organi o articolazioni comunque denominate di partiti o movimenti politici ovvero di persone titolari di cariche istituzionali nell'ambito di organi elettivi o di governo.

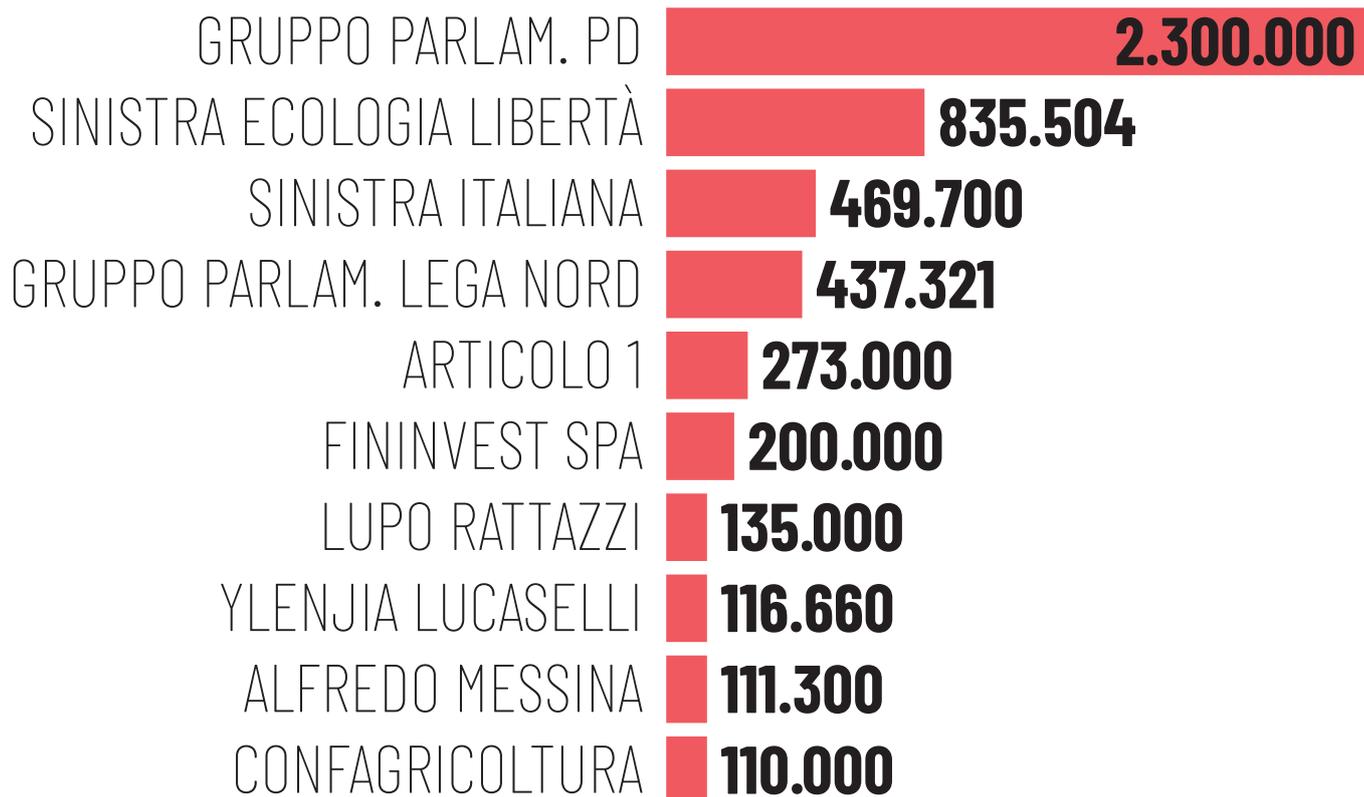
— ANALISI DEI DATI

In totale, nel periodo 2018-2019, il mondo della politica ha ricevuto circa **50,558 milioni di euro**. Le donazioni risultano aumentate considerevolmente, dai 23,5 milioni del 2018 ai 27,041 milioni del 2019. Ciò trova una spiegazione nell'introduzione della legge n.3/2019, che prevede l'obbligo di dichiarare le donazioni a una categoria molto più numerosa di enti.



SOMMA TOTALE IN EURO DELLE DONAZIONI RICEVUTE DAI PARTITI E DAI SOGGETTI TERZI A LORO COLLEGATI
PERIODO 2018-2019

I tre partiti che hanno ricevuto più donazioni occupano circa il **64% dei finanziamenti totali** ricevuti. Più di un quarto di tutti i fondi (il 27,25%) è stato destinato ad un singolo partito. Questi dati testimoniano il dominio dei partiti più importanti, mettendo a rischio la pluralità e la concorrenza.



PRIMI 10 DONATORI DI PARTITI E SOGGETTI TERZI A LORO COLLEGATI E TOTALE IN EURO DELLE DONAZIONI FATTE NEL PERIODO 2018-2019

Le donazioni fatte da persone fisiche (alcune delle quali sono imprenditori), ammontano al 15,42% (7,796 milioni di euro) dei finanziamenti alla politica, mentre le aziende private hanno donato il 5,99% (3,207 milioni di euro).

Sebbene la quota non sia particolarmente alta, ci sono potenziali rischi d'integrità, dato che le motivazioni politiche delle donazioni possono essere associate al perseguimento di un guadagno personale: i donatori privati potrebbero aspettarsi di ricevere qualcosa in cambio, come ad esempio proposte di legge a proprio vantaggio o contratti pubblici. Il rischio è accresciuto dalla bassa capacità di controllare e sanzionare il non rispetto delle regole riguardanti le donazioni alla politica.

Le donazioni fatte dai parlamentari rappresentano la parte più rilevante e ammontano al 68,7% (34,755 milioni di euro). Ciò può essere considerato come una sorta di finanziamento pubblico indiretto, dato che solitamente una parte degli stipendi dei politici (che sono pagati dallo stato) viene richiesta dal partito stesso come donazione.

Questo significa che la sostenibilità del sistema è basata sulle entrate derivanti da membri già eletti in parlamento, dando loro una sorta di potere nei confronti dei partiti stessi. C'è un evidente rischio per la pluralità del sistema democratico, in cui diventa molto difficile poter competere per i nuovi attori.

L'importanza e il peso dei gruppi parlamentari nel sistema dei finanziamenti alla politica, e la loro capacità di raccogliere e spendere, è illustrato dal fatto che nell'elenco dei primi dieci finanziatori politici ci siano due gruppi parlamentari, con la donazione più alta fatta dal gruppo parlamentare del Partito Democratico della precedente legislatura (Gruppo Parlamentare alla Camera dei deputati "Partito Democratico in liquidazione" della XVII legislatura), che ha donato 2,3 milioni di euro al gruppo parlamentare del Partito Democratico nell'attuale legislatura. Il quarto in lista è il gruppo parlamentare Lega Nord e Autonomie-Lega dei Popoli-Noi con Salvini che ha donato al gruppo parlamentare "Lega-Salvini Premier".

DANIELE FERRERO	100.000
MOBY SPA	100.000
LUPO RATTAZZI	100.000
DAIVDE SERRA	90.000
GIULIA SARTI	68.595

PRIMI 5 DONATORI DI ASSOCIAZIONI/FONDAZIONI/COMITATI E TOTALE IN EURO DELLE DONAZIONI FATTE NEL 2019

In Italia **associazioni, fondazioni e comitati legati ai partiti e movimenti politici** sono piuttosto numerosi e coprono una vasta gamma di attività. Spesso gli stessi erano entità parallele utilizzate dai politici per raccogliere fondi e stringere relazioni. 16 soggetti di questo tipo a livello nazionale hanno dichiarato i propri donatori e gli importi ricevuti. Tuttavia, è molto probabile che ci siano altri soggetti che non hanno ancora reso pubblici i propri finanziamenti.¹ I nuovi principali obblighi di trasparenza introdotti dalla Legge n.3/2019 per i partiti e per i soggetti terzi impongono di pubblicare le informazioni sulle donazioni ricevute, entro il termine di un mese dal loro ricevimento, e tale comunicazione non richiede più il consenso esplicito del donatore il cui consenso si ritiene automaticamente prestato all'atto della donazione. Gli obblighi di trasparenza sono estesi a tutte le donazioni che ammontano complessivamente a 500 euro o più nell'arco di un anno. È stato inoltre introdotto il divieto di ricevere donazioni dall'estero.

È difficile identificare in maniera completa i soggetti terzi che vengono equiparati ai partiti e che sono dunque obbligati a rendere pubblici i finanziamenti. Di conseguenza, anche i dati raccolti da Transparency Italia sono parziali, in quanto comprendono solamente gli enti che dichiarano i finanziamenti e non tutti quelli che avrebbero l'obbligo di dichiararli ma non lo fanno. Questo è il motivo per il quale è importante mantenere attivo il monitoraggio, al fine di assicurare trasparenza e garantire un quadro più completo del processo politico.

La somma totale donata alle associazioni, fondazioni e comitati politici ammonta a **10.001.277,9 euro**, un quinto dei finanziamenti alla politica nel 2018-2019 (19,78%). Le singole donazioni hanno una forbice molto ampia: dalle più piccole sotto i 500 euro alle più ingenti di 100.000 euro (limite massimo consentito), fatte dalla società privata Moby Spa e da un privato cittadino, l'imprenditore Daniele Ferrero, principale azionista e amministratore delegato di Venchi, nota azienda produttrice di cioccolato. Il totale delle donazioni fatte dalle aziende private ammonta a 412.610 euro e, tra i primi 15 finanziatori, 3 sono aziende private. Tuttavia, la più grande parte di donazioni proviene dai parlamentari o da membri del governo e ammonta a 8.774.091,34 euro. L'importo medio delle donazioni fatte a questo tipo di destinatario è di 1.918,16 euro.

Ciò che è interessante sottolineare è come due aziende (Moby Spa e Black Oil Spa) abbiano fatto donazioni allo stesso destinatario (più di 150.000 euro): il *Comitato Change*, collegato al nuovo partito politico *Cambiamo!*, fondato da Giovanni Toti. Questo flusso particolarmente importante di denaro ha suscitato l'interesse di Bankitalia e, di conseguenza, anche del Pubblico Ministero di Genova che ha avviato delle indagini, tuttora in corso.

7.812.094 - COMITATO RENDICONTAZIONI M5S

617.810 - RITORNO AL FUTURO

525.323 - COMITATO ITALIA A 5 STELLE

475.651 - ASSOCIAZIONE ROUSSEAU

211.200 - COMITATO CHANGE

130.500 - FONDAZIONE DE GASPERI

128.486 - COMITATO ITALIA A 5 STELLE

34.998 - FONDAZIONE DEMOCRAZIA CRISTIANA

25.500 - FONDAZIONE FIORENTINO SULLO

39.714 - ALTRI

SOMMA TOTALE IN EURO DELLE DONAZIONI RICEVUTE DA ASSOCIAZIONI/ FONDAZIONI/COMITATI NEL 2019

Altri tra i più grandi donatori sono i membri del parlamento appartenenti al Movimento 5 Stelle, i quali restituiscono una quota del proprio stipendio al *Comitato per le rendicontazioni/rimborsi del Movimento 5 Stelle*, così come prescritto dall'accordo privato firmato prima delle elezioni tra i candidati e lo stesso movimento. Nella precedente versione dello statuto del Comitato per le rendicontazioni, in caso di scioglimento, i fondi residui sarebbero andati all'*Associazione Rousseau*², presieduta da Davide Casaleggio, che gestisce la piattaforma di votazione online del movimento e in generale, le attività del movimento.

Nonostante svolga funzioni di rappresentanza politica e agisca come un partito, il Movimento 5 stelle (M5S) si definisce come un'associazione³. Le sue finanze e attività sono amministrate attraverso altre associazioni come, ad esempio, l'*Associazione Rousseau*, il bilancio del M5S è infatti vuoto e non risulta quindi quale destinatario delle donazioni, che arrivano ad altri soggetti. Il movimento ha infatti 4 comitati ad esso connessi (come si evince dai dati presenti nelle fonti riguardanti le donazioni); il *Comitato per le rendicontazioni/rimborsi del Movimento 5 Stelle* si occupa della restituzione dei salari e dei vari rimborsi dei parlamentari del Movimento. Ci sono anche i comitati: *Comitato Italia a 5 Stelle*, *Comitato Italia a 5 Stelle 2019*, *Comitato Iniziative 5 Stelle*.

“ La pubblicazione dei dati riguardanti i finanziamenti alla politica in un formato leggibile e consultabile, non solo aiuterebbe a tracciare i flussi finanziari e la società civile e i giornalisti ad analizzare i dati, ma faciliterebbe anche gli sforzi di controllo della Commissione che supervisiona i finanziamenti alla politica, la quale potrebbe beneficiare di numerosi vantaggi, come confrontare e incrociare i dati con altri database disponibili.

”

Nonostante gli obblighi di trasparenza siano aumentati, esiste un margine tra la possibilità di controllare e l'assicurare il rispetto degli obblighi. La Commissione che deve monitorare la trasparenza e controllare la rendicontazione dei partiti (Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici) ha espresso serie preoccupazioni circa la capacità di assumersi nuove responsabilità nel maggio del 2019⁴, in quanto il numero di personale è sottodimensionato e i membri dello staff hanno già altri incarichi pubblici.

I report sui finanziamenti alla politica forniti dalle istituzioni pubbliche sono documenti in formato PDF. I dati dei donatori sono a volte incoerenti e devono essere fatte alcune modifiche a mano per completare alcuni errori quali, ad esempio, nomi e cognomi invertiti, un solo nome indicato per una persona che ha due o più nomi etc, parlamentari indicati con i soprannomi in sostituzione del loro nome ufficiale. Anche i nomi delle aziende sono a volte incompleti. Il risultato è che queste imprecisioni ostacolano non solo l'analisi dei dati ma anche il monitoraggio dei flussi finanziari da parte della società civile.

Riguardo i dati forniti dai partiti stessi sui propri siti web, come richiesto dalla legge n.3/2019, alcuni pubblicano la scansione di documenti PDF⁵, altri pubblicano foto di documenti scansionati in formato JPEG⁶. Ciononostante, possiamo trovare anche pubblicazioni di documenti in excel perfettamente leggibili e riutilizzabili⁷.

L'accuratezza dei dati potrebbe migliorare se le informazioni relative a donatori venissero uniformate, utilizzando per ognuno il codice fiscale o altri mezzi di identificazione univoca, ma per evidenti questioni di privacy sarebbe necessario un passaggio con il Garante prima di implementare tale sistema di registrazioni dei donatori.

La pubblicazione dei dati riguardanti i finanziamenti alla politica in un formato leggibile e consultabile, non solo aiuterebbe a tracciare i flussi finanziari e la società civile e i giornalisti ad analizzare i dati, ma faciliterebbe anche gli sforzi di controllo della Commissione che supervisiona i finanziamenti alla politica, la quale potrebbe beneficiare di numerosi vantaggi, come confrontare e incrociare i dati con altri database disponibili. In questo modo si faciliterebbe anche la contabilità dei partiti e la trasparenza dei finanziamenti alla politica, oltre a rendere i dati più accessibili a tutti gli interessati.

INTERESSI IN AZIENDE

CONTESTO — NORMATIVO

Gli interessi in aziende private da parte dei politici possono essere in conflitto con l'incarico pubblico che hanno assunto, al momento dell'approvazione delle leggi o della definizione della politica del governo. Per assicurare l'integrità del processo democratico, è fondamentale che i conflitti d'interesse siano prevenuti, individuati e puniti. Come sottolineato dal GRECO⁸ nel suo report "4th evaluation round compliance", la questione del conflitto d'interessi in Italia richiede ulteriori norme. Il GRECO ha consigliato fortemente la creazione di una struttura d'integrità per i parlamentari⁹, attraverso l'adozione di un Codice di Condotta. Sono necessarie quindi regole e procedure più chiare sui conflitti di interessi.

Come richiesto dal Codice di condotta dei deputati¹⁰, gli interessi privati dei parlamentari sono pubblicati sotto forma di dichiarazioni, disponibili nelle loro pagine personali sul sito web del parlamento. Purtroppo, è possibile esaminare solo una dichiarazione per volta e, soprattutto, il formato di tali dichiarazioni non è aperto, ricercabile o riutilizzabile. Le dichiarazioni che dovrebbero rivelare le posizioni e partecipazione dei membri del parlamento nelle aziende private, sono documenti scansionati in PDF o sono dichiarazioni compilate a mano dai parlamentari. Questo le rende illeggibili e non utilizzabili per essere esaminate. In aggiunta, alcune volte non sono coerenti riguardo le categorie di interessi dichiarati e i dati rivelati risultano essere molto vaghi o presentano alcune omissioni.

I principi di open data promossi dal G20 (G20 Anti-corruption Open Data Principles) richiedono che i dati debbano essere

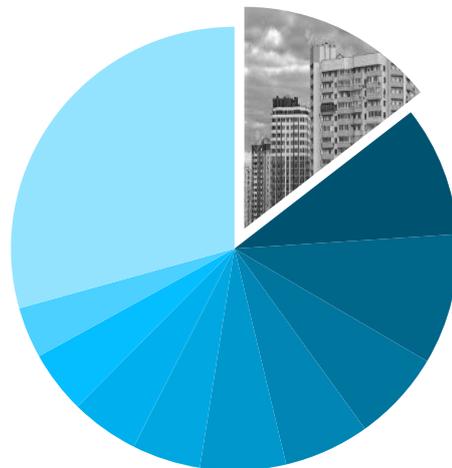
liberi di default; ciò significa che deve essere possibile la divulgazione proattiva di dati rielaborabili e che la pubblicazione di tali dati debba essere “tempestiva e comprensibile”. In aggiunta i dati devono essere “accessibili e elaborabili” – i dataset dovrebbero essere accessibili in un luogo, centralizzato, così come dovrebbero essere “confrontabili e interoperabili”¹¹. I dati accessibili pubblicamente degli interessi privati non rispettano nessuno di questi principi per i motivi menzionati in precedenza. L’Italia, in quanto membro del G20, dovrebbe tuttavia implementare questi principi.

La pubblicazione di un’unica lista, comprensiva di tutti i documenti, in un formato che rispetti gli standard e che sia aggiornata regolarmente e tempestivamente, aumenterebbe l’accessibilità e la possibilità di monitoraggio per i cittadini e per la società.

ANALISI DEI DATI

242 AZIENDE 

IMMOBILIARE -	35
FINANZIARIO -	23
TURISMO E RISTORAZIONE -	23
DISTRIBUZIONE -	16
SANITÀ -	15
MANIFATTURIERO -	15
AGROALIMENTARE -	12
CONSULENZA -	12
INFORMATICA -	11
EDILIZIA -	9
ALTRI SETTORI -	71



SETTORI ECONOMICI IN CUI OPERANO LE AZIENDE NELLE QUALI PARLAMENTARI E MEMBRI DEL GOVERNO HANNO INTERESSI PRIVATI

Per le ragioni elencate nel paragrafo precedente, nel nostro database, gli interessi in aziende dei politici sono ricavati dalle informazioni raccolte nel Registro Imprese, che sono disponibili dietro pagamento di una quota. Gli interessi riguardano in particolare le partecipazioni in aziende private, e gli incarichi ricoperti nelle aziende con fatturato maggiore di 100.000 euro e/o numero di dipendenti maggiore di 5.¹²

Transparency International Italia ha analizzato 354 interessi privati, 339 dei quali appartengono a membri del Senato o della Camera dei deputati. Vi sono stati 19 parlamentari o membri del governo che hanno assunto ruoli manageriali nel 2018, mentre 10 politici hanno iniziato ad occupare tali ruoli nel 2019. L'esatta data d'inizio del possesso delle partecipazioni in queste aziende non è reperibile.

Vi sono poi **242 aziende** in cui i membri del parlamento e/o del Governo hanno interessi privati. Più di metà di esse (125) ha un fatturato che va dai 250.000 ai 2.000.000 di euro. I tre principali settori in cui queste aziende operano sono immobiliare (13,62%, 35 aziende), finanza (8,95%, 23 aziende), turismo e ristorazione (8,95%, 23 aziende).



136 POLITICI

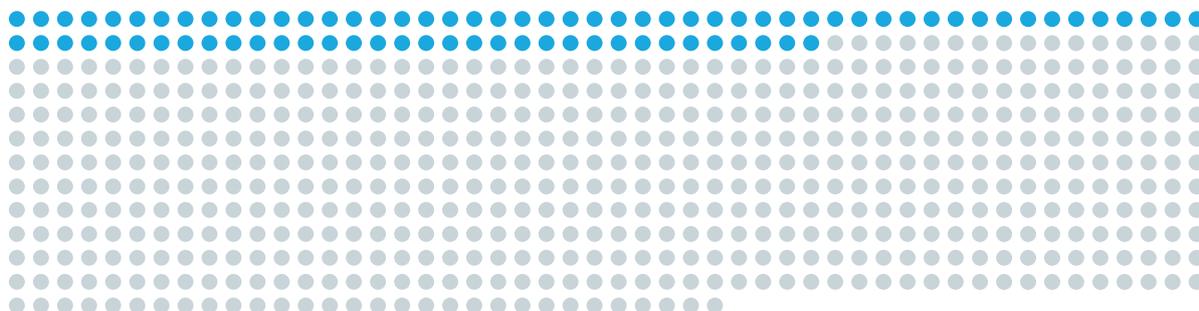
CAMERA DEI DEPUTATI - 84
SENATO DELLA REPUBBLICA - 45
PRESIDENZA DEL CONSIGLIO - 2
MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI - 1
MINISTERO DELL'INTERNO - 1
MINISTERO DELL'ISTRUZIONE - 1
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE - 1
MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO - 1

ISTITUZIONE DI APPARTENENZA DEI PARLAMENTARI E MEMBRI DEL GOVERNO CHE HANNO INTERESSI PRIVATI IN AZIENDE

La Camera dei deputati ha il maggior numero di interessi unici (217), quasi il doppio rispetto al Senato (122). Questo dato è coerente con il numero dei deputati (630), che è il doppio di quello dei senatori (321). Vi sono poi altri 15 interessi privati, suddivisi tra varie istituzioni governative.

Il numero dei parlamentari e dei membri del governo con interessi privati è 136. La maggioranza di loro sono parlamentari (129 su 136): 84 membri della Camera dei deputati e 45 membri del Senato. I restanti 7 sono 5 membri dell'attuale governo (Conte II) e 2 membri del precedente governo della presente legislazione (Conte I).

CAMERA DEI DEPUTATI - **84 - 13,3%**



SENATO DELLA REPUBBLICA - **45 - 14,02%**



NUMERO E PERCENTUALE DI PARLAMENTARI ALLA CAMERA DEI DEPUTATI E AL SENATO DELLA REPUBBLICA CHE HANNO DICHIARATO ALMENO UN INTERESSE IN AZIENDE PRIVATE NEL 2019

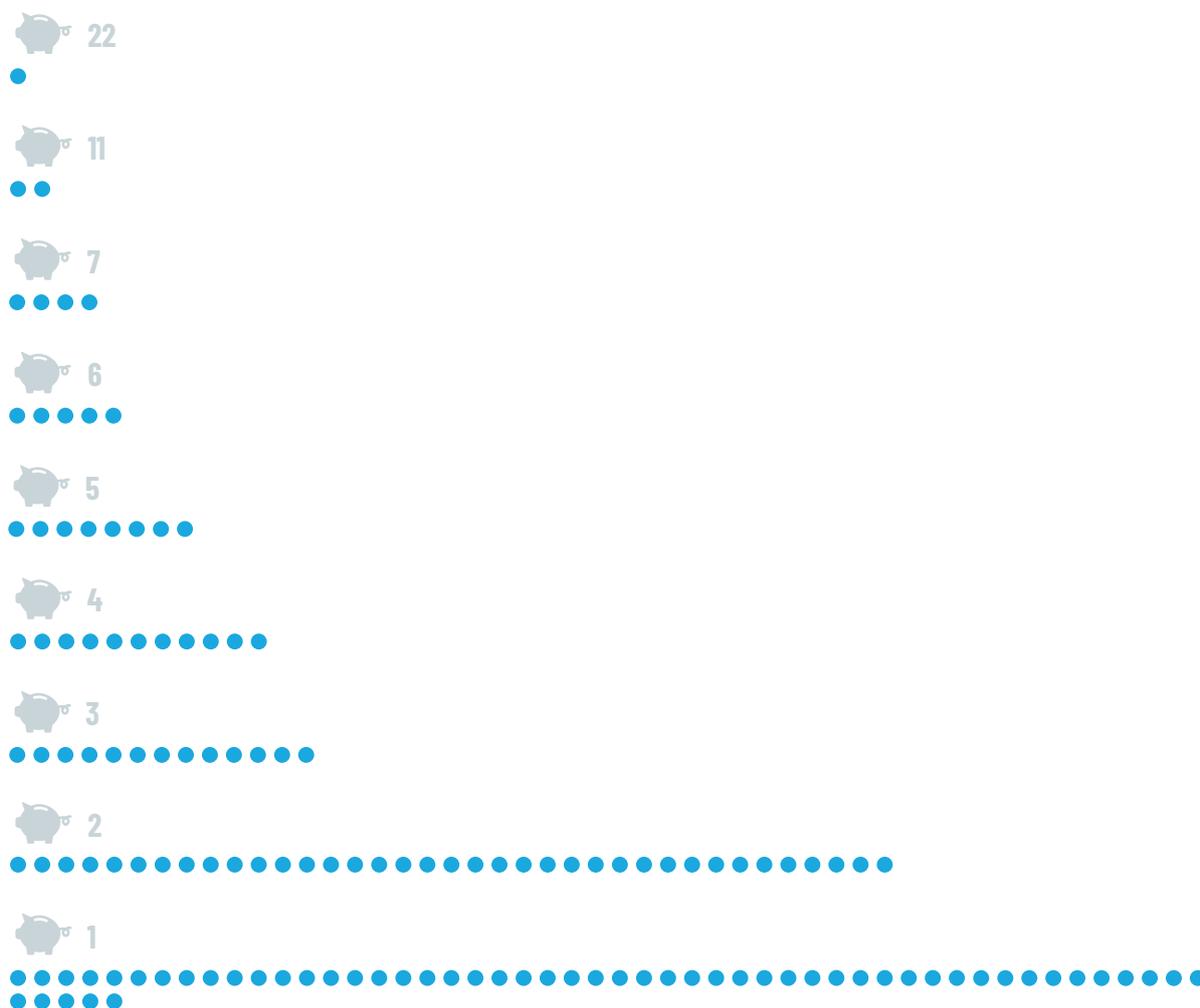
Il **13,58%** di tutti i parlamentari hanno degli **interessi privati** (come partecipazioni in aziende private). Analizzando nel dettaglio le due Camere, notiamo come il 13,33% dei membri della Camera dei deputati e il 14,06% dei membri del Senato hanno interessi privati. In Italia la **media è di 2,8 interessi privati per ogni parlamentare**. Gli interessi privati potrebbero diventare una minaccia per la condotta etica dei parlamentari, aumentando i conflitti di interesse potenziali o reali nel momento in cui il parlamentare si dovesse trovare di fronte alla scelta tra il dovere pubblico e i propri interessi privati.



NUMERO DI INTERESSI PRIVATI



PARLAMENTARI E MEMBRI DEL GOVERNO



NUMERO DI INTERESSI IN AZIENDE E PARLAMENTARI/MEMBRI DEL GOVERNO CHE HANO DICHIARATO UN TALE NUMERO DI INTERESSI

Il numero di interessi privati unici per persona va dai 22 del deputato Guido della Frera al singolo interesse di 55 politici.

Esiste la possibilità che i conflitti d'interesse, potenziali o percepibili, possano aumentare, nel momento in cui i politici partecipano o detengono azioni in aziende che operano nel settore che supervisionano. Per esempio, vi è un politico che è proprietario di un'azienda che opera nel settore agricolo ed è anche membro del consiglio di una società di consulenza, strettamente collegata con la Confederazione generale agricoltura italiana - Confagricoltura. È inoltre membro della 9a Commissione del Senato, la Commissione sull'agricoltura e sulla produzione agroalimentare.

“ La trasparenza del titolare effettivo delle società aiuterebbe ad identificare i potenziali conflitti di interesse. ”

”

È molto utile analizzare i redditi più rilevanti dei politici e la qualità delle loro dichiarazioni. Per esempio, nel caso di un politico che nel 2019 ha percepito 5,1 milioni di euro (il più “ricco” del parlamento)¹³. Come è possibile vedere dalle dichiarazioni fornite al parlamento¹⁴, non è chiaro da dove il suo reddito derivi, in quanto ha dichiarato la sua posizione nel solo termine di “imprenditore”¹⁵, senza ulteriori specificazioni. Tuttavia, nonostante non occupi nessun ruolo in nessuna delle sue aziende, è noto a tutti che un grande gruppo del settore medicale, immobiliare ed editoriale sia riconducibile a lui e alla sua famiglia¹⁶. Questi collegamenti non sono però visibili nelle dichiarazioni accessibili pubblicamente sul sito del Parlamento.

Al fine di contribuire a rafforzare la trasparenza e l'integrità e prevenire possibili conflitti d'interesse, sarebbe preferibile che i politici dichiarassero tutte le categorie di interessi privati che, per loro natura o scopo, potrebbero influenzare le loro decisioni o azioni e portare a un potenziale o vero e proprio conflitto di interessi. Inoltre, la trasparenza del titolare effettivo delle società aiuterebbe ad identificare i potenziali conflitti d'interesse. È in preparazione un decreto per l'implementazione dei registri dei titolari effettivi¹⁷: andando oltre alla mera approvazione, l'effettiva creazione di tale registro e la garanzia che esso sia efficace sono di fondamentale importanza. È altresì importante garantire un efficace controllo delle informazioni in esso contenute e condurre le opportune verifiche sulla loro veridicità.

RACCOMANDAZIONI

1 - Rafforzare la Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici

assicurando che abbia le possibilità materiali di controllare il rispetto delle normative relative ai finanziamenti alla politica.

2- Adottare una legge sul conflitto di interessi

dei membri del Parlamento e del Governo per prevenire, monitorare e sanzionare gli eventuali conflitti. La legge dovrà identificare una specifica autorità addetta al monitoraggio e dotarla di risorse economiche e umane adeguate al compito.

3 - Introdurre un periodo di "raffreddamento"

per i politici di almeno due anni dal termine del loro mandato, per gestire il fenomeno delle porte girevoli e per evitare che possano intraprendere immediatamente attività di lobbying.

4 - Approvare una normativa che regoli le attività di lobbying

- che introduca un registro unico, pubblico e obbligatorio dei lobbisti. Il registro dovrebbe essere accessibile ai cittadini e i dati dovrebbero essere pubblicati in formato aperto;
- che introduca l'agenda pubblica degli incontri per i politici;
- che identifichi una specifica autorità addetta al monitoraggio, con adeguate risorse e poteri di controllo e sanzionatori.

5 - Rafforzare il processo democratico

assicurando un accesso equo ai finanziamenti per la politica, tenendo in conto che oggi la maggior parte dei finanziamenti ai partiti arriva dai versamenti dei parlamentari stessi.

6 - Migliorare l'accessibilità e la qualità dei dati

utilizzando formati open data per i dati di finanziamento pubblico alla politica e per gli interessi privati, che siano pubblicati sui siti delle istituzioni pubbliche e dei partiti; inoltre, standardizzare i dati obbligando tutti i partiti e i soggetti terzi ad utilizzare stessi campi forniti e a pubblicare informazioni univoche (per le persone fisiche utilizzando ad esempio il Codice Fiscale).

NOTE AL TESTO

FINANZIAMENTO ALLA POLITICA

¹ Ad esempio, l'associazione Openpolis conta più di 120 associazioni/fondazioni politiche in Italia (a partire dal 2015): <https://www.openpolis.it/fondazioni-e-associazioni-politiche-il-governo-ci-riprova/>

² Open, 2020 01 13: <https://www.open.online/2020/01/13/rimbor-si-m5s-marcia-indietro-i-fondi-del-comitato-per-le-rendicontazioni-non-andranno-piu-a-rousseau/>

³ In effetti, non risulta come partito registrato in Parlamento e non riceve vantaggi come le detrazioni fiscali. <http://www.parlamento.it/1063> (consultato il 10/05/2020)

⁴ Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici, https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/uploadfile_commissione_trasparenza/pdfs/000/000/013/CRP_Relazione_27052019_sostitutiva.pdf#page=14

⁵ er esempio, <https://www.leganord.org/component/phocadownload/category/287-contributi-l-3-2019>

⁶ <https://www.fratelli-italia.it/contributi/>

⁷ <https://piaeuropa.eu/trasparenza/>

INTERESSI IN AZIENDE

⁸ Il Gruppo di Stati contro la corruzione, noto anche con l'acronimo GRECO (dal francese Groupe d'États contre la corruption), è un organo di controllo contro la corruzione del Consiglio d'Europa, con sede a Strasburgo.

⁹ Fourth Evaluation Round - Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors - Compliance report - Italy. 7 December 2018, Para. 7

<https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of-16809022a7>

¹⁰ Codice di condotta dei deputati. Il par., III par., 1: https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/conoscereilacamera/upload_files/000/000/336/original_codice_condotta_deputati.pdf

¹¹ Transparency International (Autori: Jon Vrushi e Robin Hodess), Connecting the Dots: Building the Case for Open Data to Fight Corruption. p. 10-11, https://images.transparencycdn.org/images/2017_OpenDataConnectingDots_EN.pdf

¹² Ciascuno di tali ruoli manageriali o proprietà delle azioni determina un interesse privato.

¹³ Il Sole 24 Ore, 2020 01 03: <https://www.ilsole24ore.com/art/redditi-parlamentari-on-line-premier-conte-guadagna-11-mln-berlusconi-si-impoverisce-AC96Aj9>

¹⁴ https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/dichiarazione_patrimoniale/files/000/004/546/2019_X.pdf

¹⁵ https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/dichiarazione_cariche_deputato/files/000/000/020/ANGELUCCI_ANTONIO.pdf

¹⁶ I collegamenti si possono trovare nei numerosi articoli sui media. La Stampa, 25 07 2008 (l'ultimo aggiornamento 17 07 2019) https://www.lastampa.it/politica/2008/07/25/news/angelucci-la-famiglia-azienda-1.37094818?refresh_ce ; l'articolo descrive l'impero economico della famiglia. L'Espresso, 11 05 2016: <https://espresso.repubblica.it/plus/articoli/2016/05/11/news/un-ex-moglie-linguaia-gli-angelucci-1.264987>; L'Espresso, 24 04 2020: <https://espresso.repubblica.it/plus/articoli/2020/04/24/news/coronavirus-rsa-strae-1.347485?ref=HEFRULLO&preview=true> ; il parlamentare è stato sotto processo nel 2019, insieme al figlio, Giampaolo Angelucci, per la frode al servizio sanitario regionale in merito alla casa di cura San Raffaele di Velletri, come riportato dal Corriere della Sera, 28 02 2019 https://roma.corriere.it/notizie/cronaca/19-febbraio_28/pm-condannate-angelucci-15-anni-la-truffa-160-milioni-81bf47f6-3ad8-11e9-a94b-7b2b39079b0a.shtml

¹⁷ La bozza può essere consultata qui: http://www.dt.mef.gov.it/modules/documenti_it/regolamentazione_bancaria_finanziaria/consultazioni_pubbliche/BOZZA_SCHEMA_DM_TITOLARE_EFFETTIVO_-CONSULTAZIONE.pdf . L'emanazione di tale decreto è stata introdotta dal Decreto legislativo n. 90 del 25 maggio 2017.



**TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
ITALIA**

Associazione contro la corruzione