



# LOTTA ALLA CORRUZIONE: VOLONTÀ, METODI E STRUMENTI CASE HISTORY E BEST PRACTICE ITALIANE

*27 settembre 2018*

**CNEL**  
*Viale David Lubin N°2 - Roma*

## 1. Introduzione

A cura di **Daniela Condò**, Tutor e Responsabile Segreteria Master  
Anticorruzione, Università di Roma Tor Vergata ..... Pag. 3

## 2. Il ruolo del finalismo aziendale nella lotta alla corruzione: Volontà dell'azienda e volontà dei soggetti aziendali

Di **Emiliano Di Carlo**, Professore Associato di Economia Aziendale, Università di Roma Tor Vergata ..... Pag. 5

## 3. Considerazioni sull'efficacia dei presidi anticorruzione per la pubblica amministrazione e per gli enti privati

Di **Nicoletta Parisi**, Consigliere ANAC ..... Pag. 16

## 4. La lotta alla corruzione negli incarichi legali: un caso italiano

Di **Alessandro Renna**, Founder e CEO 4cLegal ..... Pag. 57

### 4.1 Contenuto Extra: Linee Guida ANAC sull'affidamento di servizi legali. La parola a Cantone e Parisi

..... Pag. 71

## 5. Direzione Legale e Societario: Strategie per la gestione di contenziosi complessi nel contesto odierno

Di **Claudia Ricchetti**, Responsabile delle Direzione Legale e Societario ANAS ..... Pag. 77

## 6. Audizioni pubbliche: Campagna per la trasparenza delle nomine

Di **Federico Anghelè**, Head of Policy, Campaigner di Riparte il futuro ..... Pag. 92

## 7. Regolamento nomine città di Torino: principali novità introdotte

Di **Federico Mensio** e **Carlotta Tevere**, Consiglieri comunali e **Chiara Appendino**, Sindaca del Comune di Torino ..... Pag. 114

## 8. Conclusioni

A cura di **Alessandro Renna**, Founder e CEO 4cLegal ..... Pag. 123

# INTRODUZIONE

Qual è il fine delle Imprese e delle Amministrazioni Pubbliche? L'interesse primario è quello di servire il bene comune e migliorare la vita delle persone? Quali strumenti di Compliance aziendale per orientare la mission verso la sostenibilità e obiettivi di lungo periodo? Quali contaminazioni pubblico/privato e quale evoluzione della Compliance 231? Si può lottare efficacemente contro la corruzione che dilaga nel Paese, riportando l'etica e la persona al centro delle attività economiche?

Ne abbiamo parlato in un Convegno presso il CNEL con la Prof.ssa Nicoletta Parisi, Consigliere dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, con il Prof. Emiliano Di Carlo, Vice Direttore del Master Anticorruzione Università degli Studi di Roma "Tor Vergata", con Federico Anghelè, Head Policy di Riparte il Futuro, con l'Avv. Claudia Ricchetti, Direttore Affari Legali e Societari di ANAS S.p.A., con l'Avv. Alessandro Renna, Founder 4cLegal, e con il Dott. Federico Mensio, Consigliere del Comune di Torino.

Il tema centrale è stato quello della ricerca di esemplari modelli di Compliance nel pubblico e nel privato, al fine di scongiurare l'approccio burocratico nell'elaborazione dei modelli organizzativi per la realizzazione di pratiche aziendali efficaci.

L'incontro ha offerto l'occasione per approfondire il male endemico della corruzione. La recente approvazione del ddl "Anticorruzione" da parte del CdM ha riportato l'attenzione pubblica sul tema della corruzione e delle sue conseguenze sul sistema economico. I dati evidenziati dalle ricerche presentate dimostrano che esiste una chiara relazione inversa tra crescita economica, livello medio dei redditi e livello della corruzione percepita. Emerge che la corruzione incide pesantemente sulla competitività e sulla capacità di attrarre investimenti esteri, provocando sprechi, inefficienze, inquinamento dell'economia legale e corrodendo alla base la fiducia dei cittadini.



Appare quindi necessario sensibilizzare l'opinione pubblica sul ruolo fondamentale che la società civile può ricoprire nella lotta alla corruzione, in particolare favorendo la trasparenza e la partecipazione delle comunità nei processi decisionali. Le misure più efficaci contro la corruzione non sono infatti quelle che comprendono solamente un inasprimento delle pene (spesso i Paesi con le pene più severe sono quelli con l'indice di corruzione percepita più alto) ma quelle che generano nel corrotto vergogna di fonte al giudizio della comunità circostante.

Dall'autorevole panel è emersa, infatti, la necessità di un'opera di ricostruzione etica che, partendo da uno scatto culturale, muova dall'educazione alla legalità, e poi si traduca in etica imprenditoriale attraverso gli strumenti di gestione, di controllo, di corporate governance, di selezione dei ruoli apicali delle società partecipate. Accanto al Codice etico è sempre necessario l'esempio dei capi, che rappresenta il migliore metodo di diffusione di una cultura aziendale improntata al bene comune.

Determinante, in tal senso, l'impegno ad agire in modo responsabile, non limitandosi al semplice rispetto delle leggi e della regolamentazione, ma monitorando costantemente i rischi di Compliance e promuovendo comportamenti etici e trasparenti, per rafforzare la reputazione aziendale, richiedendo a tutti gli stakeholder di adottare comportamenti che contrastino il manifestarsi di episodi corruttivi, mettendo in campo misure atte a prevenire azioni contrastanti con i principi di correttezza, trasparenza e legalità. Fondamentale, in tale direzione, la formazione di una nuova classe dirigente e un nuovo protagonismo sociale, fondato sui saldi principi della solidarietà e della sussidiarietà.

**Avv. Daniela Condò**

Master Anticorruzione, Università degli Studi di Roma Tor Vergata



# Il ruolo del finalismo aziendale nella lotta alla corruzione

*Volontà dell'azienda e volontà dei soggetti aziendali*

27 settembre 2018



**Prof. Emiliano DI CARLO, Ph.D.**

Associato di Economia Aziendale

[dicarloe@uniroma2.it](mailto:dicarloe@uniroma2.it)

<https://sites.google.com/site/dicarloe/>

## *Corsi di:*

- Economia dei gruppi aziendali
- Governance ed etica
- Governance and ethics
- *Fundamentals of business*
- Responsabilità sociale e reputazione aziendale

# Questionario somministrato agli studenti di **Economia Aziendale** e di **Governance ed Etica** dell'Università degli Studi di Roma Tor Vergata

**Qual è il fine delle imprese?**

**Qual è il fine delle amministrazioni pubbliche?**

**Il fine delle imprese e delle amministrazioni pubbliche coincide con quello dei proprietari/organi di governo?**

# Qual è il fine delle imprese e delle amministrazioni pubbliche?

Risposte

**Imprese**

**Focus sul profitto**



**Amministrazioni  
pubbliche**

**Focus  
sull'erogazione del  
servizio/efficienza**



Interesse del soggetto economico  
(es. imprenditore dell'impresa  
privata – lucro, politico  
dell'amministrazione – ritorno di  
voti)



# Il fine delle imprese e delle amministrazioni pubbliche coincide con quello dei proprietari/organi di governo?

Risposte

Sì, **l'azienda è uno strumento** di cui i proprietari (e gli altri stakeholder) si servono per soddisfare i propri bisogni

No, **l'azienda è un istituto**, è una persona reale con un proprio interesse, ed è portatrice di diritti e doveri

Quale dovrebbe essere questo interesse?

***Servire il bene comune,  
migliorare la vita delle  
persone***

**Interesse di ordine generale**, la **volontà dell'azienda** è servire il **bene comune** degli stakeholder aziendali e della collettività

Quanta  
distanza?



**Interesse concretamente espresso dall'azienda**  
– che appunto deriva dalla **volontà dei suoi organi di governo**



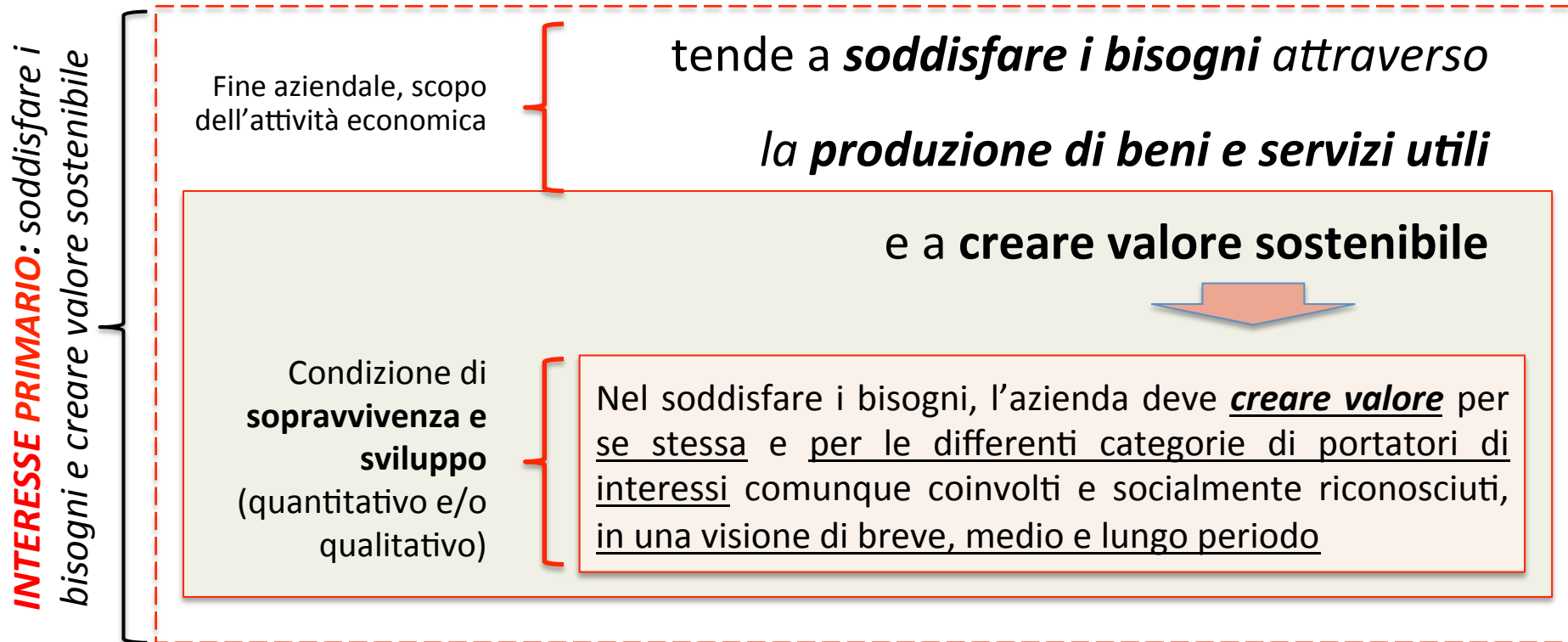
Proposta per misurare  
e tendere  
concretamente verso il  
bene comune

Per approfondimenti:

<https://sites.google.com/site/dicarloe/interesse-primario-dell-azienda>

L'azienda\* è un'organizzazione produttiva

che con **sistematicità**, **autonomia decisionale** ed **economicità**



\* Imprese, amministrazioni pubbliche, organizzazioni non-profit

Perseguire l'interesse primario significa **servire il bene comune**

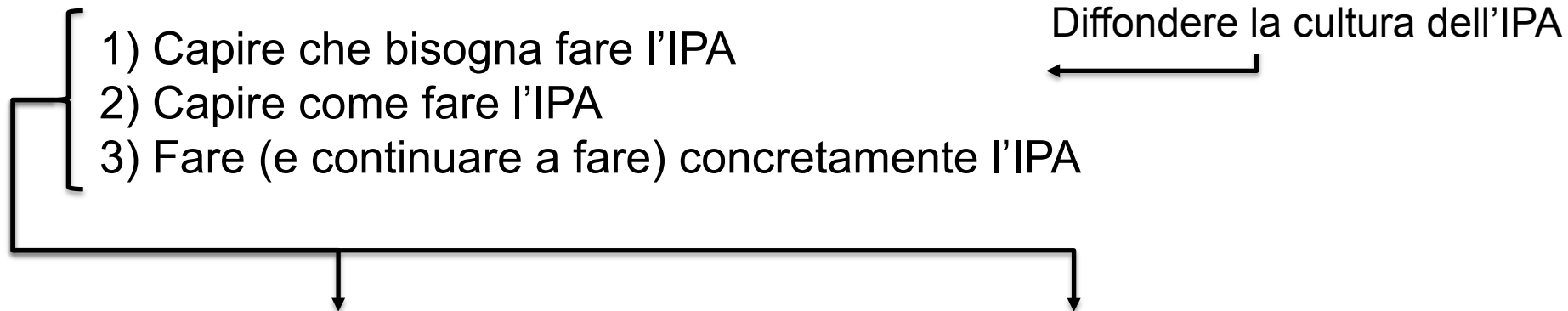


# Gli elementi che caratterizzano l'interesse primario dell'azienda sono, tra gli altri, i seguenti:

- *L'azienda è un'entità distinta rispetto ai suoi stakeholder*, è una persona reale con un suo interesse da perseguire;
- L'azienda non è una somma di interessi individuali, ma una comunità di persone con diritti e doveri, appunto verso l'interesse della comunità;
- L'interesse primario dell'azienda è di tendere a soddisfare i bisogni dei clienti/utenti (fine aziendale) attraverso la produzione di beni e servizi utili e a creare valore sostenibile (condizione di sopravvivenza e sviluppo);
- Nelle imprese la creazione di valore sostenibile può essere meglio specificata con creazione di profitto sostenibile, mentre nelle amministrazioni pubbliche e negli enti non-profit con creazione di valore d'uso sostenibile;
- Nelle imprese il profitto è un risultato da raggiungere per la sopravvivenza e lo sviluppo, non è mai il fine aziendale. Parimenti, nelle amministrazioni pubbliche l'efficienza non è mai un fine, ma una condizione di sopravvivenza e sviluppo.

- Il bene comune dell'azienda è raggiungere il suo interesse primario, ossia tendere al-l'inte-resse primario significa anche prodigarsi per servire il bene comune degli stakeholder e della collettività. Il bene comune della collettività è servito indirettamente, attraverso il bene comune degli stakeholder, essendo i secondi parte della prima (un dipendente felice è anche un cittadino felice);
- L'organo di governo deve essere indipendente ed assumere un ruolo di mediazione tra gli interessi degli stakeholder, avendo come principio-guida l'interesse primario dell'azienda, soprattutto nella risoluzione dei dilemmi etici che emergono quando si presenta un trade-off tra interessi degli stakeholder;
- L'azienda, al pari di un cittadino, è portatrice non solo di doveri ma anche di diritti, ossia essa è strumentale agli stakeholder e viceversa;
- Il leader deve considerare chi lavora in azienda non come uno strumento, ma come un fine in sé. Ciò richiede di soddisfarne, dopo averli compresi attraverso l'ascolto e il confronto, non solo i bisogni materiali (es. il compenso economico), ma anche spirituali, morali e sociali.

**Il conflitto di interessi è la situazione in cui l'interesse secondario (finanziario o non finanziario) di una persona tende a interferire in modo reale, potenziale e/o apparente con l'interesse primario dell'azienda (IPA)**



Alcune **giustificazioni etiche** da parte di chi si pone contro l'IPA

**Raccomandazioni** volte ad evitare le giustificazioni etiche

Pensavo che corrompere, evadere le tasse, trattare le persone come strumenti, non investire in ricerca e formazione, fosse in linea con l'IPA

Assicurarsi che sia chiaro: in cosa consiste l'IPA, come fare concretamente l'IPA, quando si è in conflitto con l'IPA

I miei superiori utilizzano l'azienda come un bancomat personale, perché io dovrei comportarmi onestamente?

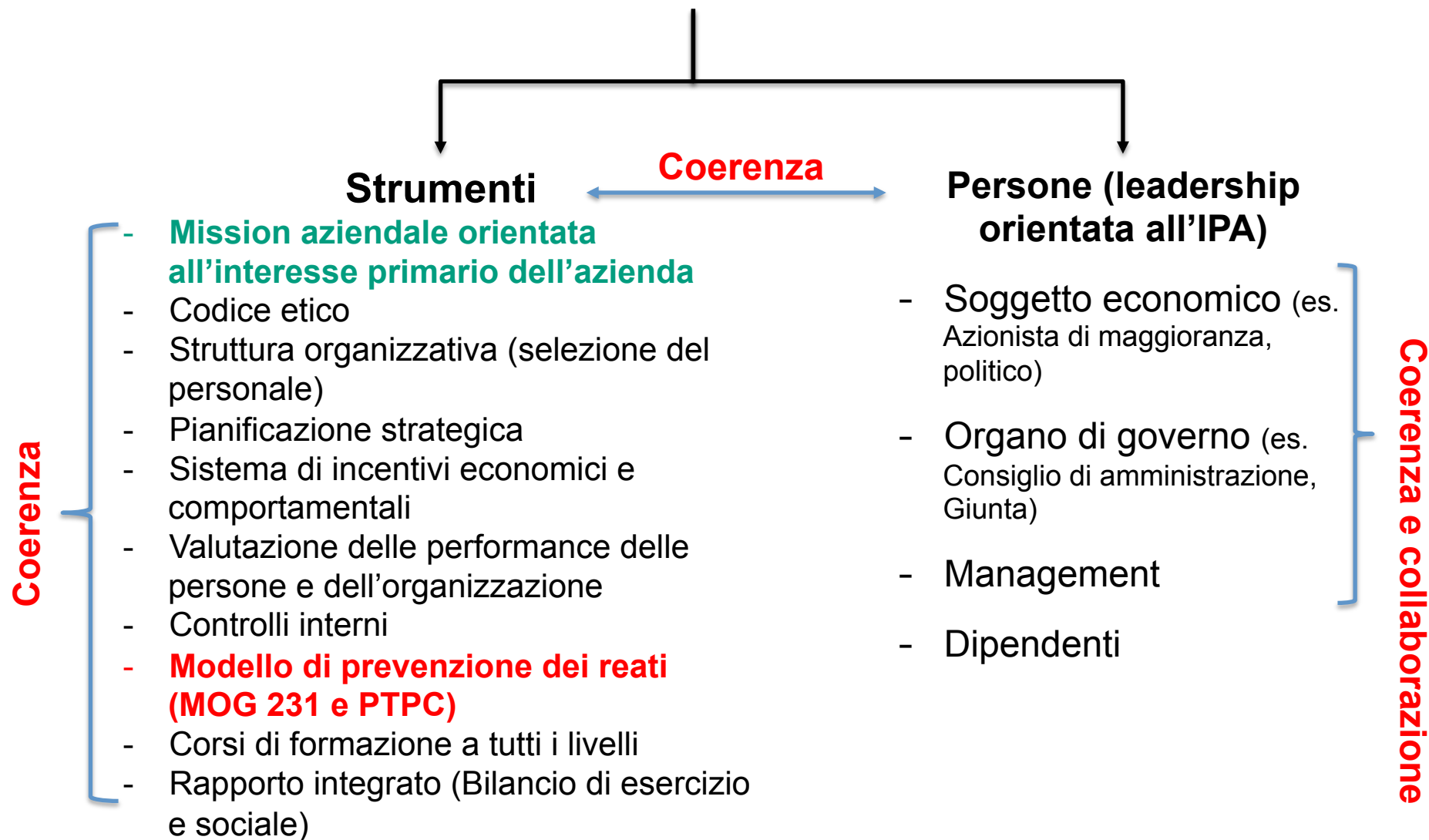
Assicurarsi che sia chiaro ai soggetti apicali: che l'azienda è un'entità distinta rispetto a tutti i suoi stakeholder, proprietari compresi, ed ha un suo interesse a servire il bene comune, ecc.

Ho sottratto beni aziendali perché l'azienda mi sfrutta

Salvaguardare l'equilibrio di interessi con i dipendenti



## Raccomandazioni volte ad evitare le giustificazioni etiche



Qual è il rapporto tra interesse  
dell'azienda, profitto e sostenibilità?



Interesse dell'azienda:  
*massimizzazione*  
del **profitto** per i proprietari

La sostenibilità e il rispetto della legge  
sono un vincolo da rispettare nella  
massimizzazione del profitto per i  
proprietari

**Comportamenti non corretti** non  
possono essere giustificati anche se  
*orientati all'interesse dell'azienda (il  
profitto)*



Interesse primario  
dell'azienda: *soddisfare i  
bisogni e creare profitto  
sostenibile*

La sostenibilità e il rispetto della  
legge sono, insieme al profitto, parte  
dell'interesse primario dell'azienda

**Comportamenti non onesti** non  
possono essere giustificati perché *si  
pongono in contrasto con l'interesse  
aziendale*

# Considerazioni sull'efficacia dei presidi anticorruzione per la pubblica amministrazione e per gli enti privati

di Nicoletta Parisi

## Sommario:

1. Premessa.
2. Le caratteristiche essenziali di un modello efficace di prevenzione della corruzione
3. Le peculiarità del modello pubblicistico adottato dalla Legge n. 190/2012.
4. ... e di quello privatistico ex d.lgs. n. 231/2001.
5. Il punto di incontro fra modello privatistico e modello pubblicistico: le società private controllate da enti pubblici.
6. Gli ambiti di riferimento dei diversi modelli implicati.
7. Il processo di contaminazione fra modelli preordinati alla prevenzione della corruzione in contesti diversi.
8. Alcune poche considerazioni conclusive sull'efficacia di siffatti modelli: leggi sobrie, modelli procedurali efficaci e responsabilità etica di pubblici dipendenti e di operatori economici.



# 1. Premessa

In questo momento storico nell'ordinamento italiano operano tre presidi di prevenzione della corruzione. Il primo ha *natura tipicamente pubblicistica*: è rappresentato dal sistema messo in piedi dalla “Legge Severino” (n. 190/2012) e da tutti i provvedimenti delegati di essa o comunque ancillari, funzionali a dare pienezza alle norme di principio ivi contenute, fra cui la “Legge Madia” (n. 124/2015, unitamente ai propri decreti delegati), la legge n. 69/2015, lo stesso Codice dei contratti pubblici adottato con d.lgs. 50/2016 come integrato dal d.lgs. 56/2017<sup>1</sup>.

Precedentemente il legislatore (con il d.lgs. n. 231/2001) aveva provveduto a dettare disposizioni che hanno determinato l'introduzione di un *modello tipicamente privatistico*: questa prassi è il precipitato di adempimenti derivanti da pressanti richieste che all'Italia venivano dal contesto internazionale al quale essa partecipa. L'adattamento dell'ordinamento italiano alla Convenzione OCSE del 1997 sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche transnazionali e i tre strumenti pattizi elaborati entro l'Unione europea in funzione di contrasto alle frodi agli interessi finanziari dell'Organizzazione<sup>2</sup> avevano

---

<sup>1</sup> Si tratta di un'esemplificazione che trova una più puntuale specificazione in N. Parisi, *Alcune poche considerazioni conclusive*, in D. Rinoldi (a cura di), *Il contrario della corruzione. Integrità e nuovi mariuoli, nuova autorità nazionale di prevenzione, nuovi strumenti interni e internazionali di repressione*, Napoli, 2018.

<sup>2</sup> Si tratta della Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee è stata adottata il 26 luglio 1995; essa è completata da tre Protocolli: il primo (27 settembre 1996) è relativo alla corruzione dei funzionari comunitari; il secondo (19 giugno 1997) dispone in tema di responsabilità delle persone giuridiche e relative sanzioni, di riciclaggio e confisca, di cooperazione tra i servizi della Commissione europea e gli Stati nonché di protezione dei dati; il terzo (29 novembre 1996) affida alla Corte di giustizia la competenza a interpretare la Convenzione tramite rinvio pregiudiziale. L'Italia si è adeguata alla Convenzione, al primo e al terzo Protocollo a seguito dell'autorizzazione alla ratifica e dell'ordine di esecuzione intervenuti con L. 31 ottobre 2000, n. 300 (la quale contiene anche una delega al Governo per la sua più

infatti richiesto un adeguamento interno che contemplasse anche norme in tema di responsabilità della persona giuridica, più in generale dell'ente. Si trattava dunque di prevedere come perseguire quest'ultimo per condotte di corruzione messe in atto a vantaggio di esso<sup>3</sup> da persone vuoi poste in posizione apicale, vuoi sottoposte alla vigilanza o direzione di queste ultime: per far fronte a questa richiesta la nostra legislazione si è dotata di una disciplina che consente di ritenere esonerato dalla responsabilità l'ente privato nel caso in cui il modello organizzativo di cui si sia dotato si dimostri - nonostante il verificarsi degli illeciti - adeguato, ed efficacemente attuato, per contrastare condotte di corruzione<sup>4</sup>.

Infine è stato di recente (2016) adottato un modello anticorruzione - battezzato *UNI ISO 37001*<sup>5</sup> - che si indirizza tanto all'*ambiente pubblico* che a quello *privato*. Esso è frutto dell'attività di autoregolazione di operatori economici e di istituzioni pubbliche statali, organizzati entro associazioni private dedicate - al diverso livello cui sono situate: universale, europeo e nazionale - all'opera di armonizzazione di procedure e

---

compiuta attuazione: v. d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231). Il secondo Protocollo è stato eseguito e autorizzato alla ratifica con L. 4 agosto 2008, n. 135. Sulla Convenzione, sui suoi Protocolli e sull'impatto di essi negli ordinamenti degli Stati membri fra i tanti contributi v.: S. Manacorda, *La corruzione internazionale del pubblico agente. Linee dell'indagine penalistica*, Napoli, 1999; L. Salazar, *Genèse d'un droit pénal européen: la protection des intérêts financiers communautaire*, in *Rev. int. dr. pén.*, 2006, p. 39 ss.; A. Venegoni, *La Convenzione sulla protezione degli interessi finanziari della Unione europea*, in L. De Matteis, C. Ferrara, F. Licata, N. Piacente, A. Venegoni (a cura di), *Diritto penale sostanziale e processuale dell'Unione europea*, [www.exeoedizioni.it](http://www.exeoedizioni.it), 2011, vol. I, pp. 40-69; e vol. II, pp. 10-56.

La Convenzione e i suoi Protocolli sono destinati a essere sostituiti dalla disciplina dettata con la direttiva 5 luglio 2017, alla quale gli Stati membri devono adeguarsi entro due anni dalla sua adozione. Su di essa v. N. Parisi, D. Rinoldi, *"Economia lecita" e protezione del bilancio dell'Unione europea tramite il diritto penale*, in *Il diritto penale della globalizzazione*, n. 3/2017, p. 409 ss.

<sup>3</sup> Presupposto quest'ultimo venuto a cadere con la più recente riforma della disciplina introdotta nell'occasione del recepimento della decisione quadro dell'Unione europea, di cui si dirà *infra*, in nota 3.

<sup>4</sup> Artt. 5-7 del d.lgs. n. 231/2001. Il decreto è stato modificato in molte occasioni, principalmente al fine di ampliare il novero dei reati ai quali applicare la disciplina; per l'argomento che specificamente interessa - la prevenzione della commissione di condotte di corruzione - esso è stato modificato dal d.lgs. n. 38/2017 di adempimento delle norme europee in materia di corruzione privata (decisione quadro 2003/568/GAI), che, nell'emendare l'art. 2635 c.c., ha anche eliminato il presupposto del vantaggio per l'ente derivante dalla condotta di corruzione come criterio alla luce del quale valutare il radicamento della sua responsabilità.

<sup>5</sup> La sigla UNI ISO deriva dalle modalità di adozione dello standard; ovvero essa ricorre quando l'Ente Nazionale Italiano di Unificazione (UNI) adotta (anche rafforzandolo) uno *standard* già approvato a livello universale dall'Organizzazione Internazionale per la Normazione (ISO); se è coinvolto anche il circuito europeo, ovvero se all'elaborazione dello standard abbia contribuito anche il Comitato Europeo di Normazione (CEN), allora la sigla implicata è UNI EN ISO. UNI rappresenta nel CEN e in ISO gli interessi del contesto italiano.

norme tecniche. Il suo scopo – come espresso dal titolo (*“Sistemi di gestione per la prevenzione della corruzione”*) - è predisporre misure adeguate a prevenire il radicarsi di eventi corruttivi.

In queste poche pagine mi propongo di delineare la “filosofia” dei tre modelli, valutarne i reciproci rapporti e considerare quali ambiti siano coperti da ciascuno di essi ed eventualmente da più di uno, ed infine delineare alcune considerazioni sulla loro efficacia.

## 2. Le caratteristiche essenziali di un modello efficace di prevenzione della corruzione

La domanda fondamentale che mi sono posta per prepararmi all'evento di oggi - guardando al fenomeno dalla prospettiva della prassi dell'Autorità alla quale appartengo - mi ha portato a interrogarmi sulle caratteristiche fondamentali di un buon assetto indirizzato alla prevenzione della corruzione. Sto parlando di un modello in generale, indipendentemente dall'ambito (pubblico o privato) entro il quale esso sia destinato a operare. Guardando alla prassi con la quale A.N.AC ha consuetudine osservo che, nel momento in cui l'Autorità è chiamata a valutare i Piani triennali di prevenzione della corruzione e per la trasparenza degli enti pubblici sui quali essa vigila, quattro sembrano essere le caratteristiche fondamentali alla luce delle quali verificare l'efficacia di questi.

2.1. Anzitutto l'ente deve incamminarsi lungo un percorso cosiddetto *risk based*<sup>6</sup>, volendo utilizzare un'espressione - e dunque una tecnica - maturata in ambito internazionale, in particolare nel quadro della cooperazione intessuta entro l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici: con ciò si intende

---

<sup>6</sup> Purtroppo mi trovo costretta a utilizzare anche, e non raramente, terminologia straniera di stampo anglosassone, a motivo del fatto che la tecnica di contrasto alla corruzione tramite la leva repressiva accolta in Italia a partire dalla "Legge Severino" è di ispirazione internazionale (ambiente giuridico nel quale la lingua veicolare è in gran parte l'inglese). Sulla detta impronta internazionale della disciplina Italia ci si permette di rinviare a N. Parisi, *Il contrasto alla corruzione e la lezione derivata dal diritto internazionale: non solo repressione, ma soprattutto prevenzione*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2016, p. 185 ss.

dire che l'ente deve porsi il problema del rischio-corruzione derivante dalla propria specifica attività, nel particolare contesto in cui è chiamato a operare, nonché della gestione di quest'ultima.

E' questa una tecnica che si snoda a partire da una concatenazione di passaggi concettuali e operativi scanditi in due tappe fondamentali: la prima di esse (cd. *risk assessment*) è indirizzata a verificare l'esistenza di rischi, identificando i fattori di rischio corruzione, individuando misure per trattare quest'ultimo, predisponendo misure di monitoraggio e controllo. La seconda tappa (cd. *risk mitigation and management*) è indirizzata all'adozione delle conseguenti decisioni da assumere per gestire il rischio rilevato<sup>7</sup>.

E' da enfatizzare il passaggio importante relativo alla prospezione del rischio alla luce dell'indagine sul contesto esterno e interno all'ente stesso. Il programma che ciascun ente si dà, infatti, deve essere considerato una creatura unica e irripetibile<sup>8</sup>: dunque, la rilevazione del rischio specifico per esso è un passaggio necessitato, che inerisce all'intrinseca natura del modello di *compliance* adottato in funzione di contrasto preventivo alla corruzione. Le vicende che hanno accompagnato la nascita dei "modelli 231" sono al proposito molto istruttive, nel senso che spiegano perché essi abbiano scontato problemi di inefficienza, e, infine, di burocratizzazione dell'ente privato. Al tempo della loro prima introduzione erano, infatti, fiorite molte iniziative di confezione di modelli proposti da società di consulenza, dimenticando che, procedendo tramite l'aiuto esterno all'ente esso, quest'ultimo non era stato messo nelle condizioni di prendere coscienza dei rischi suscettibili di riprodursi individualmente e specificamente contro di sé, tanto in un certo contesto

---

<sup>7</sup> Il processo come applicato nell'ordinamento italiano dalla "Legge Severino" è descritto e apprezzato in ambito internazionale: v. OCSE, *Rapporto sull'integrità in Italia. Rafforzare l'integrità nel settore pubblico, ripristinare la fiducia per una crescita sostenibile*, 2013, specific. pp. 106-107, [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/rapporto-ocse-sull-integrita-in-italia\\_9789264206014-it#.WgCDWo\\_Wzow#page2](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/rapporto-ocse-sull-integrita-in-italia_9789264206014-it#.WgCDWo_Wzow#page2)

<sup>8</sup> Si è in modo efficace detto (a proposito del modello organizzativo richiesto dal d.lgs. n. 231/2001) che esso deve essere «*taylor made*»: così M. Zecca, A. Paludi, *Corruzione e modelli di organizzazione delle imprese. Un'analisi giurisprudenziale*, in A. Del Vecchio, P. Severino (a cura di), *Il contrasto alla corruzione nel diritto interno e nel diritto internazionale*, Padova, 2014, p. 117.

esterno, quanto alla luce delle proprie caratteristiche interne. Non a caso i modelli così adottati si sono dimostrati inefficaci quando sottoposti alla prova del giudice penale<sup>9</sup>.

2.2. La seconda caratteristica di un costruttivo approccio di prevenzione della corruzione entro un ente è costituita dalla presenza di un *top management* impegnato a contrastare il rischio di condotte corruttive. Uso un'espressione tipicamente privatistica; se mi limitassi oggi a trattare della P.A. dovrei evocare i vertici politici dell'ente pubblico e la sua dirigenza; parlo di *top management* per utilizzare un registro più generale, capace di abbracciare tanto l'ambito pubblicistico che quello privatistico, nella consapevolezza peraltro che anche la Pubblica Amministrazione deve imparare a organizzarsi sulla base di criteri di efficienza, al pari di quanto fa un'impresa privata.

Dunque, i vertici decisionali dell'ente devono essere coinvolti nell'attività di rilevazione, analisi e gestione del rischio corruzione. L'assenza di un reale interesse a questo tipo di prospettiva è quanto lamentano molte delle persone che ricoprono, entro l'ente pubblico, la funzione di responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza, avendo verificato la grande difficoltà di coinvolgere il vertice politico nell'operazione di costruzione di una buona strategia anticorruzione.

L'Autorità Nazionale Anticorruzione ha cercato di attenuare questa solitudine; si crede di averne già potuto registrare gli effetti positivi. Nelle tre giornate dedicate al Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza (tenutesi il 24 maggio 2015, 2016 e 2017) è emerso in modo assai chiaro un cambio di attitudine delle persone cui è dedicata l'iniziativa: esse, il primo anno, hanno lamentato pressoché esclusivamente i problemi che derivavano loro dal proprio isolamento entro l'ente. Nel secondo

---

<sup>9</sup> V. la prassi riportata in M. Colacurci, *L'idoneità del modello nel sistema 231, tra difficoltà operative e possibili correttivi*, in *Diritto penale contemporaneo*, n. 2/2016, p. 66 ss.



appuntamento gli stessi RPCT hanno dato conto del fatto che la solitudine permaneva, e pur tuttavia era stato possibile far emergere alcune strategie perché essi potessero condividere i gravosi compiti connessi alla funzione. Il 24 maggio scorso, la giornata è stata molto costruttiva, ben al di là delle attese: si è registrata un'attitudine diffusamente propulsiva da parte degli RPCT, i quali hanno portato sul tavolo della discussione le soluzioni operative che erano stati in grado di predisporre, e financo introdurre, nella pratica dell'ente pubblico di appartenenza.

Penso che questo diverso atteggiamento possa essere ricondotto alla strategia che A.N.AC. ha messo in campo sul piano dell'esercizio dell'attività di regolazione esercitata tramite l'adozione già del Piano Nazionale Anticorruzione già a partire dall'ottobre 2015: al proposito questo Piano suggerisce a ciascun ente pubblico di utilizzare organi e persone esistenti al proprio interno per indirizzarli anche alla prevenzione della corruzione, nel rispetto - ma, voglio aggiungere nella valorizzazione - delle specifiche competenze e dei rispettivi ruoli. Si dà così sostanza all'impostazione secondo la quale il RPCT sia il terminale ultimo di un processo interno al quale tanti "attori" contribuiscono, a partire dall'OIV, dai vertici politici e dirigenziali, da ogni singolo dipendente, strumentalmente all'esigenza di evitare il radicarsi della corruzione entro l'ente<sup>10</sup>.

A quest'ultimo proposito si potrebbe aprire una parentesi sulla funzione del dipendente pubblico che segnala dall'interno del luogo di lavoro condotte di corruzione o altre illegalità: chi meglio di lui, infatti, conosce quali sono i problemi della propria pubblica amministrazione, come si dipanano certe strategie, come avviene il "rito" del timbro del cartellino, giusto per essere banale e per richiamare vicende giudiziarie recenti verificatesi in qualche Comune italiano. E' questa l'occasione per valorizzare il ruolo del dipendente pubblico che incarni un modo diverso di essere tale: quello del dipendente consapevole che la Costituzione

---

<sup>10</sup> Così il P.N.A. adottato con determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015, par. 4.

gli chiede di esercitare le proprie funzioni «con disciplina e onore»<sup>11</sup>, dal momento che egli appartiene a una P.A. che deve assicurare «il buon andamento e l'imparzialità» dell'azione pubblica<sup>12</sup>. A questo titolo egli è coinvolto, in prima persona e individualmente, nelle responsabilità inerenti alla salvaguardia e alla promozione della cultura dell'integrità dell'ente. Perché ciò avvenga tuttavia – e così torno all'inizio di queste mie riflessioni – occorre che i vertici siano coinvolti nella cultura dell'integrità: solo così il dipendente pubblico può sentirsi a casa propria, in un ambiente sicuro e confidente.

A quest'ultimo proposito sembra assai pertinente richiamare alcuni passi delle raccomandazioni adottate dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa *on the protection of whistleblowers*<sup>13</sup>, in particolare là dove si afferma che «[t]he normative framework should reflect a comprehensive and coherent approach to *facilitating public interest reporting and disclosures*»<sup>14</sup>; e che «[t]he national framework should be promoted widely in order to develop *positive attitudes* amongst the public and professions and *to facilitate the disclosure of information* in case where the public interest is at stake»<sup>15</sup>.

Tornando a riprendere il filo del discorso: dal mancato coinvolgimento dei vertici decisionali dell'ente deriva direttamente la mancata credibilità del Piano. Può sembrare addirittura banale dirlo: la cultura dell'integrità si radica tramite l'esempio, un po' come si fa - perdonate l'argomento agiografico - con i figli: inutile predicare grandi propositi di virtuosità, fondamentale è praticare l'integrità nella quotidianità, se si intende avere una qualche possibilità che la fatica educativa consegua un effetto utile. Se dunque i vertici

---

<sup>11</sup> Art. 54 Cost.

<sup>12</sup> Art. 97.2 Cost.

<sup>13</sup> La Raccomandazione (2014)7, adottata il 30 aprile 2014, individua ventinove principi che gli Stati dovrebbero applicare nello stabilire «*a normative, institutional and judicial framework to protect individuals who, in the context of their work-based relationship, report or disclose information on threat or harm to the public interest*» (così 11° considerando).

<sup>14</sup> Principio n. 7 doc. ult. cit.

<sup>15</sup> Principio n. 27 doc. ult. cit.

amministrativi e politici sono coinvolti nella cultura della prevenzione della corruzione, l'intero ambiente di lavoro non può non risentire di questo clima favorevole, offrendo al presidio anticorruzione *chances* maggiori di penetrare efficacemente nella cultura dell'ente.

2.3. La terza caratteristica di un modello efficace di prevenzione della corruzione consiste nella procedimentalizzazione delle diverse operazioni *risk based*, concependo uno specifico *action plan*. Da siffatta operazione emergono, tra l'altro, ottime occasioni di riorganizzazione dell'ente, nel senso di dare a esso una maggiore efficienza sul piano generale: nel passaggio, il collegamento fra *performance* e prevenzione della corruzione è del tutto evidente. In questa caratteristica si à ancora tra l'altro, dal punto di vista concettuale, la convinzione dell'utilità a medio-lungo termine di un approccio alle misure di prevenzione della corruzione in una logica non di mero adempimento formale del dettato legislativo, ma di occasione costruttiva per una razionalizzazione dell'ente sul piano organizzativo e in relazione alle modalità di svolgimento delle sue attività.

Di questa procedimentalizzazione fa parte la strategia adottata in molti ordinamenti nazionali e fortemente sostenuta dal contesto della cooperazione istituzionale internazionale<sup>16</sup>. E' una strategia che ha il proprio punto di forza nei programmi indirizzati a pianificare a breve e medio termine come fronteggiare il rischio di condotte corruttive: essi hanno preso nell'ordinamento italiano il nome di *compliance programs* (per il mondo degli operatori privati, in relazione alla necessità di adempiere al d.lgs. n. 231/2011) e di Piani

---

<sup>16</sup> V. al riguardo anche il solo OECD, *Trust in Government Ethics Measures in OECD Countries*, 2000, <https://www.oecd.org/gov/ethics/48994450.pdf>.

triennali di prevenzione della corruzione e per la trasparenza (per il mondo della P.A., come stabilito dalla “Legge Severino” e dal d.lgs. n. 97/2016)<sup>17</sup>.

Sui vantaggi che derivano da siffatta strategia ci si può riferire ancora una volta al contesto della cooperazione internazionale: sempre l'OCSE sostiene che nei Paesi ove essa è praticata i programmi e piani sono indirizzati «to modernise the public service in general, and in particular to make the regulations more stringent, to ensure transparency in the administration and in financing political parties, to promote openness of government information and freedom of the media and to improve international cooperation in the such efforts»<sup>18</sup>.

2.4. Infine la quarta caratteristica di un buon modello di prevenzione della corruzione consiste nel sottoporre il piano a uno *stress test*. Quando, infatti, si struttura un modello a questo scopo, si stabiliscono regole di funzionamento, procedure per metterlo in atto e farlo funzionare, forme di *monitoring* e di *reporting*, modalità di vigilanza, ivi compresi controlli *in itinere* e successivi. Al fine di valutare e anche garantire efficacia ed effettività al modello occorre che tutti questi passaggi siano messi alla prova così da verificarne, appunto, l'efficacia e l'effettività.

Bisogna tuttavia procedere anche oltre. Dopo qualche tempo il presidio anticorruzione tende a divenire obsoleto perché ormai note e condivise sono le modalità secondo le quali esso si applica; ne deriva la necessità per l'ente di mettersi nella prospettiva di aggiornare continuamente il modello e dei presupposti che ne sono alla base: anche per questo motivo – e non solo per via della costante evoluzione del contesto

---

<sup>17</sup> Occorre tuttavia avere presente l'approccio sostanzialista imboccato in modo intelligente dal G.I.P. del Tribunale di Napoli, ordinanza 26 giugno 2017, cit., secondo il quale non è necessario che esista un modello di *compliance* formale, essendo bastevole un sistema di vigilanza e controlli efficace.

<sup>18</sup> OECD, *Trust in Government*, cit., p. 68.

sociale - esso deve essere considerato una creatura “dinamica”, non statica. Non è un caso che la “Legge Severino”, a proposito del modello pubblico, prefiguri un piano (triennale) a scorrimento annuale. Questa tecnica rappresenta un'ottima occasione per garantire effettività: consente di riversare nel Piano in tempi rapidi quanto si impara dell'esperienza dell'anno precedente, di verificare quale parte del modello non abbia “tenuto” a fronte di condotte corruttive, quali aspetti necessitino solamente di manutenzione, quali invece abbiano dato buona prova di sé e possano essere confermati. E, ugualmente, non è un caso che la giurisprudenza intervenuta a valutare l'efficacia di un modello organizzativo ex d.lgs. n. 231/2001 abbia considerato la sua dinamicità come uno dei requisiti fondamentali di esso<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Ordinanza del G.I.P. del Tribunale di Milano 20 settembre 2004, in *Foro italiano*, 2005, II, c. 528.

### 3. Le peculiarità del modello pubblicistico adottato dalla Legge n. 190/2012

Vengo a delineare rapidissimamente il modello pubblicistico applicato nell'ordinamento italiano.

La Legge n. 190/2012 richiede che ciascun ente pubblico si doti di un Piano triennale di prevenzione della corruzione, che col decreto legislativo n. 97/2016 deve contenere anche le misure in tema di trasparenza. Per inciso, questa scelta di fondere i due diversi Piani originariamente previsti come distinti mi sembra quanto mai opportuna. La trasparenza è la componente fondamentale della strategia dell'anticorruzione; sono certa che, se si riuscisse a fare trasparenza nell'amministrazione pubblica, il nostro Paese avrebbe risolto quasi integralmente i problemi della corruzione, la quale si alimenta dal vivere di opacità. E' addirittura banale dire che la trasparenza rende più difficile il patto corruttivo: forse non è troppo malizioso pensare che proprio per questo motivo nel nostro ordinamento giuridico vengono opposti tanti ostacoli a una piena trasparenza tanto nel settore pubblico quanto nei rapporti fra questo e certe attività messe in campo dal settore privato.

Il modello propugnato dalla legge è, come in parte anticipato, un modello che si caratterizza per tre dati: è *"a scorrimento"*, è *"a cascata"*, è improntato alla ricerca dell'effettività.

3.1. Voglio anzitutto riprendere al proposito un'immagine alla quale già sono ricorso: ogni ente (pubblico o privato che sia) è una realtà in movimento, non è una creatura statica. Esso richiede che si tenga continuamente conto delle esigenze che continuamente (la ripetizione è voluta) nascono dal contesto interno



ed esterno dell'ente. Per essere efficace e completa, l'analisi deve poter considerare le due facce del rischio: tanto il lato delle "minacce" (cioè i pericoli che attaccano il sistema), che il lato delle "vulnerabilità" (nei suoi due sotto-elementi: quello negativo, delle criticità, le debolezze, e quello positivo, della capacità di resistere e reagire, la cosiddetta resilienza).

Dalla presa d'atto di questa condizione nasce l'esigenza di un presidio anticorruzione anch'esso dinamico. Il Piano richiesto dalla Legge n. 190/2012 è definito "*a scorrimento*", nel senso che esso, pur adottato per un periodo di tre anni, deve essere ogni anno aggiornato.

Si tratta di un'operazione non meramente cosmetica. Essa, infatti, dovrebbe avvenire sulla base di due elementi. Le integrazioni e le modifiche dovrebbero anzitutto essere dettate dall'esperienza dell'ente stesso, al quale è richiesto di valutare quali indizi, quali problematiche, quali dati emergano dalla prassi, così da metterli a sistema entro il Piano e dar vita a un sistema maggiormente efficace sul fronte della prevenzione della corruzione. Il secondo elemento che concorre nell'operazione di aggiornamento del Piano è costituito dal Piano Nazionale Anticorruzione – P.N.A., che A.N.AC. a propria volta adotta annualmente, anch'esso destinato a essere "*a scorrimento*".

3.2. Si fa così riferimento al secondo tassello della strategia di prevenzione della corruzione disegnata dalla Legge n. 190/2012, rappresentato dal fatto che essa è "*a cascata*", organizzata com'è sulla base di un doppio livello - centrale e periferico - di risposta al rischio di condotte corruttive entro l'ente: il primo livello è amministrato da un Piano Nazionale Anticorruzione adottato dall'autorità di *governance* del settore, A.N.AC.; il secondo è amministrato dalle singole pubbliche amministrazioni tramite il proprio PTPCT. Il P.N.A. è, come

anticipato, ugualmente triennale, e ugualmente *“a scorrimento”*, al pari dei Piani predisposti dai singoli enti pubblici.

Funzione del P.N.A. è di identificare «i principali rischi di corruzione e i relativi rimedi (...) in relazione alla dimensione e ai diversi settori di attività degli enti», al fine di indirizzare e supportare le amministrazioni pubbliche e gli altri soggetti cui si applica la normativa di prevenzione della corruzione nella predisposizione dei PTPCT<sup>20</sup>. Il Piano contiene raccomandazioni; trattandosi inoltre di indicazioni esemplificative, resta ferma la necessità di contestualizzare i rischi e i rimedi (le cosiddette misure) in relazione allo specifico contesto organizzativo proprio di ogni ente. Il metodo usato quindi, integrato dai due movimenti a scorrimento e a cascata, permette la creazione di un ciclo continuo di controllo, apprendimento e applicazione di strumenti di prevenzione personalizzati e su misura.

3.3. Resta da dire dell'efficacia che questa strategia intende conseguire.

Al proposito sembra pertinente segnalare il mutamento di essa intervenuto tra l'approvazione da parte della CIVIT del primo P.N.A. (2013) e l'adozione da parte di A.N.AC. dei P.N.A. successivi (2015, 2016 e 2017). Si tratta di un cambio di strategia in qualche misura indotto dalle richieste di sostegno che sono giunte all'Autorità da certi settori della P.A., segnatamente da quello sanitario; ma anche avvertito dalla stessa Autorità come necessario *“a valle”* dei riscontri emersi dalla propria attività di vigilanza nel periodo immediatamente successivo all'insediamento del nuovo Consiglio (luglio 2014). Da quest'attività è, infatti,

---

<sup>20</sup> Art. 1.2**bis** della Legge n. 190/2012, come modificata dal d.lgs. n. 97/2016.

emersa la constatazione che la qualità dei Piani triennali di prevenzione della corruzione doveva essere considerata «generalmente insoddisfacente»<sup>21</sup>.

La scarsa qualità dei primi PTPC è stata senza dubbio in parte determinata dalla novità dell'adempimento richiesto: la P.A. non era allora attrezzata per valutare e gestire il rischio di condotte corruttive al proprio interno, non essendo stati previsti adeguati tempi e utili occasioni per sviluppare le necessarie competenze "rivoluzionarie", così per l'ordinamento italiano. Vero è che, anche a motivo di questa situazione, nel fronteggiare la nuova incombenza è intervenuta un'attitudine - che si era peraltro manifestata anche in sede di prima applicazione del d.lgs. n. 231/2001- a un adempimento meramente formale delle norme dettate in materia dalla "Legge Severino". Si consideri, solo esemplificativamente, che nel corso di questa prima attività di vigilanza si è riscontrato il caso di un Comune che ha fatto proprio un PTPC di un altro Comune (senza nemmeno mutare l'intestazione dell'ente e il nome del RPC), e di un grande ospedale campano che ha utilizzato un PTPC di un ospedale di una piccola provincia piemontese.

Ne è conseguita, come detto, la valutazione circa la sterilità di un P.N.A. che, nella propria genericità e pretesa indifferenziata applicazione, si era prestato a un'operazione di "taglia-e-incolla", a mere petizioni di principio e, anche, a operazioni di cosmesi calate dal di fuori dell'ente stesso. La P.A. non è stata messa in grado, fin dall'inizio della vigenza della Legge n. 190/2012, di comprendere la logica - e anche l'utilità - dell'esercizio, che consiste nel prendere coscienza degli specifici, individuali rischi determinati dal contesto (tanto esterno quanto interno) che contraddistingue ogni singolo proprio ente.

I successivi P.N.A. - compreso quello che sta per essere pubblicato - s'informano al principio secondo il quale la P.A. non è un universo indifferenziato, constando invece di realtà anche molto diversificate. Questi

---

<sup>21</sup> A.N.AC., *Relazione annuale 2015*, Roma, 2016, p. 79.

P.N.A., conseguentemente, sono dotati di una piccola parte di misure indirizzate in via generale a tutto il comparto della P.A.<sup>22</sup>; la loro gran parte consiste viceversa in approfondimenti destinati a singoli settori di essa<sup>23</sup>. A.N.AC. ha dunque abbandonato la prospettiva di indirizzare a tutti gli enti della P.A. le stesse raccomandazioni, indipendentemente dalla funzione di ciascun ente pubblico, dalla sua dimensione, dall'essere un ente centrale piuttosto che locale territoriale oppure locale non territoriale, dall'avere carattere di stabilità o meno. Si è inteso apprezzare la diversità dei rischi generali e specifici, la differenza fra le aree a rischio a seconda della funzione, del diverso contesto esterno, della diversa durata e stabilità dell'ente, magari istituito solo per esigenze contingenti e transeunti. Inoltre, l'apprezzamento in questione è stato favorito dalla tecnica utilizzata: quella della consultazione di coloro che a diverso titolo sono raggiunti dai contenuti del P.N.A., tramite "tavoli di lavoro" congiunti nei quali far emergere i rischi di corruzione e le misure che potrebbero essere messe in campo per il loro contrasto.

E' questo un tipo di approccio concettuale che sembra ad A.N.AC. più funzionale a garantire una maggior efficacia delle raccomandazioni indirizzate alla P.A. Solo così il modello di organizzazione per la prevenzione della corruzione può essere effettivo.

La ricerca di un approccio sostanzialistico emerge da tutta la prassi dell'Autorità. Valga un solo esempio che si ricollega alla prassi dei, per così dire, "compiti copiati": la "Legge Severino" dispone l'obbligo di irrogare sanzioni nei confronti degli enti pubblici carenti di PTPCT, ma non quando questi siano esistenti ma inefficaci. A.N.AC. ha valutato come i Piani copiati siano sostanzialmente piani inesistenti e dunque ha considerato la

---

<sup>22</sup> Il P.N.A. 2015 contiene 24 pagine generali; il P.N.A. 2016 37; il P.N.A. 2017 soltanto 17.

<sup>23</sup> Nel P.N.A. gli approfondimenti riguardano nel 2015 i settori dei contratti pubblici e della sanità; nel 2016 i settori dei piccoli comuni, delle città metropolitane, degli ordini e collegi professionali, delle istituzioni scolastiche, dei beni culturali, del governo del territorio, della sanità; nel 2017 i settori delle Autorità di sistema portuale, dei Commissari straordinari e delle istituzioni universitarie.

situazione ugualmente passibile di sanzione. E' questa una prospettiva che contraddice l'assunto secondo il quale la procedimentalizzazione delle misure di prevenzione della corruzione conduce a una nuova più pesante (inutile) burocratizzazione della pubblica amministrazione, costringendo l'ente a investire risorse umane e finanziarie in un modello vissuto appunto come inutile perché non maturato nella coscienza dell'ente stesso<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> Tra l'altro la "Legge Severino" all'art. 2 contiene la clausola di invarianza: ciò determina l'illegittimità di spese di consulenza in relazione alla predisposizione del PTPCT (così come accertato da A.N.AC. con delibera n.831 del 3 agosto 2016).

## 4....e di quello privatistico ex d.lgs. n. 231/2001

Il modello di *compliance* di cui al d.lgs. n. 231/2001 non trova nella disciplina di diritto positivo indicazioni dettagliate, utili a individuarne i contenuti e le tecniche di redazione<sup>25</sup>. Vi si dettano tre parametri: da una parte – situandosi sul fronte della predisposizione di una possibile strategia di contrasto ai rischi (anche) delle condotte di corruzione - si rappresenta che il modello di organizzazione, gestione e controllo (funzionale a scongiurare l'eventualità che l'ente possa essere considerato responsabile a fronte di condotte di reato-presupposto) deve rispondere a certe caratteristiche, che indico riproducendo la disposizione: «a) individuare le attività nel cui ambito possono essere commessi reati; b) prevedere specifici protocolli diretti a programmare la formazione e l'attuazione delle decisioni dell'ente in relazione ai reati da prevenire; c) individuare modalità di gestione delle risorse finanziarie idonee ad impedire la commissione dei reati; d) prevedere obblighi di informazione nei confronti dell'organismo deputato a vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli; e) introdurre un sistema disciplinare idoneo a sanzionare il mancato rispetto delle misure indicate nel modello»<sup>26</sup>. Il modello deve altresì prevedere, «in relazione alla natura e alla dimensione dell'organizzazione nonché al tipo di attività svolta, misure idonee a garantire lo svolgimento dell'attività nel rispetto della legge e a scoprire ed eliminare tempestivamente situazioni di rischio»<sup>27</sup>. Dall'altra – situandosi sul piano dell'efficacia - si dispone che il modello debba prevedere almeno «a) una verifica periodica e

---

<sup>25</sup> Sulla stringatezza delle indicazioni in questione si rimanda da ultimo a R. Sabia, I. Salvemmi, *Costi e funzioni dei modelli di organizzazione e gestione ai sensi del D.Lgs. n. 231/2001*, in A. Del Vecchio, P. Severino (a cura di), *Tutela degli investimenti tra integrazione dei mercati e concorrenza di ordinamenti*, Bari, 2016, pp. 434, 438 e 456.

<sup>26</sup> Art. 6.2.

<sup>27</sup> Art. 7.3.



l'eventuale modifica dello stesso quando sono scoperte significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando intervengono mutamenti nell'organizzazione o nell'attività; b) un sistema disciplinare idoneo a sanzionare il mancato rispetto delle misure indicate nel modello»<sup>28</sup>.

A fronte della stringatezza del disposto normativo è intervenuta la giurisprudenza dei non molti tribunali penali che a diverse riprese hanno considerato – a fianco della responsabilità penale della persona fisica che abbia messo concretamente in atto condotte di corruzione – anche la possibilità di ricostruire una responsabilità<sup>29</sup> dell'ente per il quale la persona ha agito<sup>30</sup>. E' così stato infine codificato un sistema di regole, un complesso di presupposti ricorrendo i quali l'ente possa supporre di essersi dotato di un modello di prevenzione della corruzione efficace: il cd. “decalogo di Milano”, integrato dalla giurisprudenza del Tribunale di Napoli<sup>31</sup> ne è un'utile sintesi. Tuttavia quest'attività ricognitiva condotta per via giurisprudenziale si rivela ancora troppo aleatoria per dare certezza ai soggetti che se ne dotino circa la “tenuta”, di fronte al giudice penale, di un modello organizzativo e di gestione, e dunque non utile a rendere appetibile sul piano

---

<sup>28</sup> Art. 7.4.

<sup>29</sup> Sulla natura della responsabilità dell'ente ai sensi del d.lgs. n. 231/2001 la dottrina è divisa. Per una ricostruzione di portata generale v. P. Severino, “Omogeneizzazione” delle regole e prevenzione dei reati: un cammino auspicato e possibile, in A. Fiorella, A.M. Stile (a cura di), *Corporate Criminal Liability and Compliance Programs*, Napoli, 2012, p. 427 ss. Ne afferma la natura amministrativa M. Romano, *La responsabilità amministrativa degli enti, società, associazioni: profili generali*, in *Riv. soc.*, 2002, p. 398 ss. Ne accoglie la natura mista O. Di Giovine, *Lineamenti sostanziali del nuovo illecito punitivo*, in G. Lattanzi (a cura di), *Reati e responsabilità degli enti*, Milano, 2015, p. 15 s.; così anche Corte Cass., sez. VI, sentenza 9 luglio 2009, n. 36083. Sostiene (e da parte mia si condivide) che si tratti di responsabilità penale C.E. Paliero, *La responsabilità della persona giuridica nell'ordinamento: profili sistematici*, in F. Palazzo (a cura di), *Societas puniri non potest*, Padova, 2003, p. 23 ss. Per un'esposizione comparativa sull'evoluzione a livello europeo del regime giuridico della responsabilità dell'impresa e dell'imprenditore v. F. Clementucci, *Comparative analysis of criminal law, procedures and practices concerning liability of entrepreneurs*, <https://rm.coe.int/16806d8140>.

<sup>30</sup> La giurisprudenza è (fino al 2012) raccolta in S.M. Corso (a cura di), *Codice della responsabilità “da reato” degli enti annotato con la giurisprudenza*, Torino, 2015.

<sup>31</sup> Si tratta delle ordinanze adottate rispettivamente dal G.i.p. del Tribunale di Milano, 20 settembre 2004 (in Guida dir., n. 47/2004, p. 69 ss.) e dal G.i.p. di Napoli, 26 giugno 2007 (in *Resp. Amm. Soc.*, n. 4/2007, p. 163 ss.). Per un efficace commento ai contenuti di tale giurisprudenza si rinvia per esso a M. Zecca, A. Paludi, *Corruzione e modelli*, cit., p. 113.

sostanziale l'operazione di dotarsi (con costi a volte non giustificabili) di un simile modello<sup>32</sup>. La mancanza di incentivi a rendere questa procedura efficace e non un'operazione puramente cosmetica ha determinato, insieme alla fragilità del sistema, l'avvio di tentativi di riforma di esso<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> A prescindere dall'incerta utilità in sede processuale di tale sistema di *compliance* interno, l'esercizio di raccolta dati e analisi che questo presuppone, può permettere all'organizzazione interessata, se non altro, il rilevamento, riconoscimento e comprensione di alcune criticità interne.

<sup>33</sup> Sul punto v. F. Centonze, M. Mantovani, *Dieci proposte per una riforma del d.lgs. n. 231/2001*, in li. Dd. (a cura di), *La responsabilità "penale" degli enti. Dieci proposte di riforma*, Bologna, 2016, p. 283 ss.

## 5. Il punto di incontro fra modello privatistico e modello pubblicistico: le società private controllate da enti pubblici

I due modelli (pubblicistico e privatistico) descritti in sintesi trovano un punto di contatto nella costruzione di una strategia di prevenzione della corruzione entro le società private partecipate da enti pubblici.

Chi mi legge sa senza dubbio che, adempiendo alla delega contenuta nella “Legge Madia”, è stato adottato il d.lgs. n. 175/2016, contenente il Testo unico indirizzato al riordino in materia di società appunto a partecipazione pubblica: una codificazione tuttavia singolarmente silenziosa sul tema dell’anticorruzione e della trasparenza: tanto è vero che occorre cercare la disciplina pertinente al nostro tema entro altro testo normativo di identica genesi (il d.lgs. n. 97/2016), indirizzato a disciplinare in via generale il tema del contrasto alla corruzione tramite la prevenzione negli enti pubblici (anche grazie a misure di trasparenza amministrativa), già affrontato tanto dalla “Legge Severino” che dal d.lgs. n. 33/2013<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> Sul tema v. R. Cantone, *Prevenzione della corruzione nel sistema delle società pubbliche: dalle linee guida dell’A.N.AC. alle norme del D.lgs. 175/2016*, in F. Auletta (a cura di), *I controlli nelle società pubbliche*, Bologna, 2017, p. 17 ss.; M. C. Lenoci, D. Galli, D. Gentile (a cura di), *Le società partecipate dopo il correttivo 2017*, Roma (Dike Giuridica Editrice), 2017; M. Lacchini, C. A. Mauro (a cura di), *La gestione delle società partecipate pubbliche alla luce del nuovo Testo Unico. Verso un nuovo paradigma pubblico-privato*, Torino, 2017; S. Fortunato, F. Vessia (a cura di), *Le “nuove” società partecipate e in house providing*, in Quaderni di giurisprudenza commerciale, n. 408, Milano, 2017; V. Sarcone, *L’applicazione delle misure di prevenzione della corruzione e sulla tutela della trasparenza (L.N. 190/2012 e decreti attuativi) alle società pubbliche*, in F. Cerioni (a cura di), *Le società pubbliche nel Testo Unico*, Milano, 2017, p.220 ss. Da ultimo v. il numero monografico dedicato a *Le società partecipate al crocevia*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 6/2018.

La soluzione individuata nel dettare norme sulla prevenzione della corruzione e sulla trasparenza anche per le cosiddette società pubbliche è costruita sulla base delle scarse indicazioni che in parte emergono dalla Legge n. 190/2012<sup>35</sup>, come valorizzata dal PNA 2016<sup>36</sup> nonché dalle Linee guida adottate da A.N.AC.<sup>37</sup> e disegnata, appunto, dal decreto legislativo n. 97/2016, che ha trovato conferma nel Consiglio di Stato<sup>38</sup>. Essa vuole che in relazione alle società private controllate da ente pubblico il “modello 231” - che mi permetto di sostenere non essere un obbligo per l’ente privato, pena una talvolta inutile burocratizzazione di esso<sup>39</sup> -, quando esistente, debba essere completato dalle cd. <<misure integrative>>, insomma da un piano di misure in materia di prevenzione della corruzione<sup>40</sup>. Quando viceversa l’ente sia privo del modello 231 esso deve dotarsi di un cd. <<documento unitario>> contenente misure di prevenzione della corruzione<sup>41</sup>. Specificamente in ordine a quelle misure di prevenzione indirizzate ad attuare la trasparenza amministrativa la disciplina dettata per gli enti pubblici<sup>42</sup> si applica anche agli enti privati in controllo pubblico «tanto relativamente alla propria organizzazione quanto relativamente al complesso delle attività svolte»<sup>43</sup>. La soluzione

---

<sup>35</sup> Originariamente la norma era posta nell’art. 1.2 della Legge n. 190/2012, innovata dal d.lgs. n. 97/2016 che vi ha aggiunto (grazie al disposto contenuto nell’art. 41) un nuovo art. 1.2bis.

<sup>36</sup> P.N.A., pp. 13 ss.

<sup>37</sup> Determinazione n.8/2015.

<sup>38</sup> Parere del 20 aprile 2017, n. 650.

<sup>39</sup> Nel senso qui sostenuto v. Corte Cass, sez. VI, sentenza 23 giugno 2006, n. 32627. *Contra*, pur autorevolmente Consiglio di Stato, parere ult. cit., par. 9.1.

<sup>40</sup> Questa l’interpretazione delle norme dettata da ANAC con le Linee guida adottate l’8 novembre 2017 con delibera n. 1134/2017, *per l’attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte di società e degli enti di diritto privati controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici*, par. 1.3.

<sup>41</sup> ANAC, Linee guida ult. cit, p. 48.

<sup>42</sup> V. il nuovo art. 2bis del d.lgs. n. 33/2013 (introdotto dal d.lgs. n. 97/2016). Sull’utilità di un modello unico, che contenga le due diverse prospettive della prevenzione della corruzione (quella attiva e quella passiva) v. S. Maraconda, F. Centonze, G. Fort, *Preventing Corporate Corruption. The Anti-Bribery Compliance Model*, Springer, 2014.

<sup>43</sup> Questa è la ricognizione della normativa vigente operata nelle Linee guida di A.N.AC. *cit.*, *supra*, nota 40, par. 1.2.

complessivamente scelta dal Legislatore discende dalla volontà di addivenire a una sostanziale assimilazione (limitatamente a questi aspetti) dell'ente privato controllato all'ente pubblico<sup>44</sup>.

Quando l'ente privato sia soltanto partecipato, sono le norme sulla trasparenza soltanto (e non tutte le altre in materia di prevenzione della corruzione) a trovare applicazione, stabilendosi peraltro che tale ultima disciplina è da utilizzare «solo relativamente alle attività di pubblico interesse svolte»<sup>45</sup>. E' questa un'interpretazione lata dell'assetto normativo che emerge dall'art. 22 del d.lgs. n. 175/2016 e dal d.lgs. n. 97/2016 – avallato dal Consiglio di Stato<sup>46</sup> - secondo la quale ogni ente privato che svolge (anche in via non esclusiva) funzioni pubblicistiche è tenuto a fare trasparenza in ordine a esse. L'assetto ha conseguenze importanti in termini di accesso pubblico, che può dunque essere esercitato anche nei confronti degli enti privati partecipati<sup>47</sup>.

Al di fuori di questo panorama si situano le società quotate. Il d.lgs. n. 97/2016 non si occupa di esse - in quanto non è stato reputato congruente estendere loro la disciplina stabilita per le società non quotate a motivo dei diversi interessi coinvolti – e rinvia a successiva disciplina normativa studiata di concerto con Ministero dell'economia e delle finanze nonché con Consob.

La legge n. 179/2017, che adotta *Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato*", aggiunge qualcosa di utile a proposito delle società partecipate da enti pubblici. La sua disciplina si applica integralmente - per quanto

---

<sup>44</sup> La soluzione normativa peraltro conferma quanto già stabilito nelle Linee guida di ANAC adottate con determinazione n. 8 del 17 giugno 2015, integralmente sostituite dalle nuove Linee guida cit. *supra*, nota 40.

<sup>45</sup> Op. loc. ult. cit. Sull'intera questione v. da ultimo F. Costantino, *Le società a partecipazione pubblica e l'applicazione della normativa in materia di trasparenza e corruzione*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 6/2018.

<sup>46</sup> Parere n. 1257 del 29.5.2017

<sup>47</sup> Linee guida cit. *supra*, nota 40, par. 3.3.3 e 3.3.4., p. 38-39

disposto all'art. 1 - alle società controllate, a motivo della loro riconduzione al regime di prevenzione della corruzione applicabile alla P.A.; e - per quanto disposto all'art. 2 - alle società partecipate, con un regime certamente più debole in quanto governato dal solo "modello 231" del quale la società stessa si sia dotata.



## 6. Gli ambiti di riferimento dei diversi modelli implicati

Dalla comparazione degli ambiti coperti dai tre modelli di prevenzione della corruzione vigenti emergono interessanti spunti di riflessione.

Il modello pubblicistico individua sette requisiti propri di ogni sistema di gestione del rischio corruzione: l'analisi del contesto interno ed esterno all'ente, unitamente alla consultazione degli *stakeholders*, l'attribuzione di ruoli e competenze all'interno dell'organizzazione; l'analisi dei rischi di corruzione; l'identificazione di misure di prevenzione partendo dalle aree di attività di maggior rischio corruzione; la definizione di un Piano con indicazione dei tempi e delle responsabilità per la sua attuazione; la verifica di quanto realizzato; il collegamento dei risultati delle realizzazioni stabilite nel Piano con il sistema di valutazione della *performance* dei dirigenti<sup>48</sup>.

I requisiti propri di un *compliance program* di cui al d.lgs. n. 231/2001 sono ricavabili dalla ricordata opera di elaborazione giurisprudenziale, secondo la quale «l'efficacia di un modello organizzativo dipende (...) dalla sua idoneità in concreto ad elaborare meccanismi di decisione e di controllo tali da eliminare o ridurre significativamente l'area del rischio di responsabilità ed ovviamente l'efficacia è da collegarsi alla efficienza degli strumenti idonei non solo a sanzionare eventuali illeciti, ma anche ad identificare le aree di rischio nella attività della società»; esso deve essere «concretamente idoneo a prevenire la commissione di reati nell'ambito dell'ente per il quale è stato elaborato; il modello dovrà essere dunque concreto, efficace e

---

<sup>48</sup> L. Carrozzi, *Piani di prevenzione della corruzione. L'approccio dei sistemi di gestione e i fattori critici di successo* in *Gnosis*, 2016, p. 161 ss.; al dottor Carrozzi vanno i miei ringraziamenti per le tante utili interlocuzioni.

dinamico, cioè tale da seguire i cambiamenti dell'ente cui si riferisce»<sup>49</sup>. Si aggiunge che non è condizione sufficiente che un modello siffatto esista, occorre che l'ente «lo abbia efficacemente attuato, attraverso la sua concreta applicazione, attraverso la verifica in corso d'opera della idoneità del suo funzionamento, attraverso il progressivo aggiornamento, sì da garantire un costante adeguamento ai sopravvenuti mutamenti di natura operativa e/o organizzativa»<sup>50</sup>.

I due modelli tendono a funzionare in concreto secondo modalità per certi aspetti simili. Si consideri che, nella prassi, anche in relazione al settore della prevenzione della corruzione in senso stretto, l'Autorità Nazionale Anticorruzione tende ad applicare un registro di comportamento che si ispira allo sperimentato e utile processo di vigilanza collaborativa codificato per il settore dei contratti pubblici<sup>51</sup>, come conseguenza della volontà (e dello sforzo) di accompagnare la P.A. all'adozione di comportamenti virtuosi, invece, di procedere all'irrogazione di sanzioni. D'altra parte la magistratura ha da tempo avviato un percorso che tende a stabilire modalità di collaborazione – in sede di indagini preliminari – con l'ente, invitato ad avviare indagini difensive interne a supporto e in coordinamento con le Procure, così da scongiurare per quanto possibile in alcuni casi l'avvio del procedimento penale, più spesso l'applicazione delle misure cautelari, tanto pecuniarie quanto interdittive<sup>52</sup>, in un certo senso mutuando l'esperienza (appunto collaborativa) maturata in altri ordinamenti, ove pure l'azione penale non è obbligatoria<sup>53</sup>.

---

<sup>49</sup> G.i.p. Trib. Milano, ordinanza 20 settembre 2004, cit.

<sup>50</sup> G.i.p. Trib. Napoli, ordinanza 26 giugno 2007, cit.

<sup>51</sup> Art. 213, co. 3, lett. h), Codice dei contratti pubblici; art. 4, co.2, lett. a), del regolamento di vigilanza del 15 febbraio 2017.

<sup>52</sup> F. Palazzo, *Obblighi prevenzionistici, imputazione colposa e discrezionalità giudiziale*, in *Diritto pen. proc.*, 2016, fasc. 12 pag. 1545 - 1552

<sup>53</sup> In Francia è stata disciplinata l'ipotesi di «*convention judiciaire d'intérêt public*»: art. 22 Loi n. 2016-1691 del 9.12.2016 (*Loi Sapin II*), inserito nel nuovo art. 41-1-2 del codice di procedura penale francese; negli U.S.A. il modello applicato è quello dei *Deferred Prosecution Agreement* ("DPA") introdotti nel 1999 da United States Department of Justice (DOJ) con *DOJ Guidance for Proceeding Against a Corporation "Federal Prosecution of Corporations"* (*Holder Memo*), come perfezionato dal *Memorandum from Sally Quillian Yates, Deputy Attorney General. Dep't of Justice, on Individual Accountability for Corporate Wrongdoing*, 9 settembre 2015 (cd. *Yates Memorandum*).

Lo standard UNI ISO 37001 si articola su di un impianto che adotta una struttura comune a tutte le norme ISO: si tratta della cosiddetta *High Level Structure (HLS)*, articolata in sette passaggi concettuali che scandiscono modello dell'organizzazione, leadership (*focus on the top*), pianificazione, supporto, attività operative, valutazione delle prestazioni, miglioramenti da conseguire. Esso sembra essere metodologicamente più ricco dei due modelli di cui sopra i quali, invece, sono abbastanza omogenei: aggiunge rispetto ad essi, per esempio, un apparato di *reporting*, di monitoraggio, di *audit*, di verifica periodica, non esplicitati nella Legge n. 190/2012 e nel d.lgs. n. 231/2001; nonché lo svolgimento di attività di investigazione e l'attuazione di azioni correttive che nella "Legge Severino" si ricavano solo implicitamente.

Ne deriva che la contaminazione fra modelli potrebbe essere utile dalla prospettiva dell'arricchimento metodologico che proviene da UNI ISO<sup>54</sup>.

Vi è tuttavia una novità introdotta dal modello 37001 - quella considerata dalla dottrina pertinente come la principale - sulla quale vi è molto da discutere. Essa consiste nel fatto che il modello UNI ISO rende esplicita la possibilità di certificare come effettivo ed efficace il modello organizzativo anticorruzione, per tutti i tipi di organizzazioni (piccole, medie, grandi, pubbliche o private). Si tratta di un approdo non nuovo, già evocato nella prassi all'epoca in cui è stata inaugurata la stagione dei "modelli 231"; approdo che è stato poi riproposto entro lo schema di disegno di legge redatto dall'Agenzia di Ricerche e Legislazione (AREL)<sup>55</sup>.

---

<sup>54</sup> E' molto evidente quanto questo modello si discosti da quello pubblicistico e dal "modello 231". UNI ISO 37001 è uno strumento pervasivo assai rigido e statico: esso deve essere assunto nella propria integralità, applicandosi in tutti i propri passaggi ad ogni ente che voglia dotarsene; "fotografa" la condizione dell'ente in un certo momento storico non essendo strutturato per adattarsi, tramite il fondamentale supporto dei controlli, alla dinamicità del fluire della vita sociale. Peraltro una funzione metodologica è stata assolta dal modello UNI ISO 31000/2010 in relazione al primo PNA (2013), il cui Allegato 6 contiene i principi per la gestione del rischio ispirati al detto modello.

<sup>55</sup> V. in [www.arel.it](http://www.arel.it). In argomento v. *La certificazione del Modello organizzativo ex Decreto Legislativo 231/2001*, in [www.filodiritto.com](http://www.filodiritto.com). Vale la pena di richiamare quanto ha detto la Corte di Cassazione penale (sez. VI), con sentenza del 13 settembre 2017 n. 41768, a proposito del valore legale dei modelli aziendali UNI ISO che «non possono essere ritenuti equivalenti ai modelli richiesti dal d.lgs. 231 del 2001». *Adde* a completamento la sentenza 20 luglio 2018 n. 34311, della stessa Corte (sez. IV).

Indubbiamente l'operazione di certificare l'efficacia di un modello ha una propria intrinseca utilità: essa consente, infatti, non solo di standardizzare i modelli, ma anche di indurre l'utilizzazione di un linguaggio comune a livello globale. Da questo punto di vista la certificazione potrebbe sortire un effetto positivo sull'intero sistema di strategia della prevenzione della corruzione nell'ambito del commercio internazionale.

Questa caratteristica dà conto anche di un altro dato: il modello UNI ISO è adatto ai rapporti B2B (non a caso esso consiste di *business practices*), ma molto meno nel dialogo fra operatore economico ed autorità pubblica (qualunque sia la sua natura: amministrativa o giudiziaria).

Tuttavia, anzitutto guardando all'esperienza dei "modelli 231" non si può non avere qualche radicale dubbio sulla funzionalità della certificazione a esonerare l'ente della responsabilità per la commissione di condotte di corruzione. Il caso *Impregilo* insegna molto al proposito: il Tribunale di Milano<sup>56</sup>, prima, la Corte d'appello della stessa città<sup>57</sup>, dopo, hanno dato un giudizio di adeguatezza del modello organizzativo posto in essere dall'ente, a fronte di condotte messe in atto da chi in esso ricopriva posizioni apicali e aveva fraudolentemente eluso il modello stesso. Questa giurisprudenza è stata tuttavia successivamente ribaltata dalla Corte di Cassazione<sup>58</sup>: il giudice ultimo di legittimità non si è sentito, insomma, vincolato da alcuna certificazione sostanziale (nel caso derivante dall'avere il modello recepito tanto lo scarno disposto degli articoli 6 e 7 del d.lgs. n. 231/2001, quanto le Linee guida adottate da Confindustria) e ha giudicato in piena autonomia, valutando l'efficacia del modello di *compliance*. Peraltro, anche l'Autorità Nazionale Anticorruzione non riterrà di sentirsi vincolata al giudizio di efficacia certificato da ISO vuoi nei confronti un

---

<sup>56</sup> Sentenza 20 settembre 2004, in *Foro it.*, 2005, II, c. 528.

<sup>57</sup> Sentenza 21 marzo 2012, n. 1824, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it)

<sup>58</sup> VI sez., sentenza 18 dicembre 2013, n. 4677, in *Dir. pen. proc.*, 2014, p. 1429 ss.

ente pubblico come nei confronti di un operatore economico privato, solo perché la strategia risponde ai requisiti del modello 37001 e per questo il modello abbia ottenuto una certificazione.

In secondo luogo e sul piano concettuale, parte della dottrina sostiene non a torto «impossibilità e (...) inadeguatezza dei meccanismi di certificazione dinanzi al governo della colpa in organizzazione»: questa inciderebbe infatti in un ambito «strutturalmente non (...) oggetto di certificazione ed anzi (...) totalmente incompatibile con simili valutazioni»<sup>59</sup>.

Lascio da parte il discorso del costo dell'operazione, discorso che pure non è indifferente: si tratta di un "peso" che si aggiunge ai tanti oneri finanziari dai quali è gravato l'operatore economico; e si tenga in conto che l'ente pubblico non lo può sopportare, stante quanto dispone l'art. 2 della Legge Severino<sup>60</sup>.

Certamente, sia il "modello 231" che lo standard UNI ISO 37001 presentano un elemento comune di utilità (proprio anche del modello pubblicistico): essi permettono all'organizzazione il riconoscimento, la rilevazione delle criticità interne. In definitiva permettono di fare una sorta di *check up*, capace di fotografare la struttura e l'organizzazione delle attività dell'ente: ciò che rappresenta un risultato utile, anche se non funzionale strettamente, ma solo propedeutico, alle misure necessarie alla prevenzione della corruzione.

Conclusivamente, al di là del valore pedagogico che un diverso studio sui modelli di *compliance* può esercitare, nulla sembra mutato rispetto al quadro preso a parametro di valutazione dal giudice, per il settore privato, e dall'autorità preposta alla prevenzione della corruzione, per il settore pubblico.

---

<sup>59</sup> Così R. Sabia, I. Salvemmi, *Costi e funzioni dei modelli di organizzazione*, cit., p. 462, riportando il giudizio di C. Piergallini, *Paradigmatica dell'autocontrollo penale, Parte II*, in *Cass. pen.*, 2013, p. 842 ss., specific. par. 9.

<sup>60</sup> V. *supra*, nota 24.

## 7. Il processo di contaminazione fra modelli preordinati alla prevenzione della corruzione in contesti diversi

Conclusa la rassegna dei modelli di prevenzione della corruzione utilizzabili nel contesto italiano e, insieme e succintamente delle loro rispettive metodiche, vorrei suggerire alla Vostra riflessione un secondo spunto, quello relativo al processo di contaminazione fra di essi al quale si sta assistendo. Si tratta di un processo determinato dal fatto che le esigenze sottese all'ambiente pubblico e a quello privato sono, per gli aspetti che qui interessano, analoghe consistendo nella predisposizione di efficaci risposte al rischio-corruzione.

Si tratta di una contaminazione fra modelli assai interessante, molto articolata e contraddistinta da un respiro transnazionale.

Essa si realizza, anzitutto, secondo modalità tutte interne all'ordinamento nazionale. Non è certo originale osservare, per esempio, che le misure anticorruzione predisposte dalla "Legge Severino" si sono ispirate alla tecnica dei *compliance programs* fatta propria dal d.lgs. n. 231/2001<sup>61</sup>. Questo processo di

---

<sup>61</sup> La funzione ispiratrice del "modello 231" rispetto alla strategia di prevenzione della corruzione di stampo pubblicistico emerge dai lavori della cd. Commissione Garofoli: «[...] la Commissione ha atteso alla elaborazione di diverse proposte volte a promuovere meccanismi di prevenzione del fenomeno corruttivo. Anzitutto, lo sviluppo, presso le p.a., di metodi di rilevazione e misurazione della corruzione, nonché la costituzione di un adeguato assetto gestionale, ispirato a modelli di *risk management*, sulla falsariga dei modelli di organizzazione e controllo nelle imprese e negli organismi privati previsti dal decreto legislativo 8 giugno 2001, n.231»: R. Garofoli (a cura di), *Rapporto della Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione, La corruzione in Italia. Per una politica di prevenzione. Analisi del fenomeno, profili internazionali e proposte di riforma*, 1 ottobre 2012, p. 8.1, p.35. La contaminazione fra i due modelli incontra tuttavia taluni limiti, derivanti dall'intima natura di ciascuno di essi - come evidenziato dalle stesse Linee guida adottate dall'Autorità Nazionale Anticorruzione con la determinazione n. 8/2015 (*Linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto*



contaminazione per così dire orizzontale, entro il nostro ordinamento, è apprezzabile anche osservando come la strategia basata sulla pianificazione si sia radicata inizialmente nel settore bancario e finanziario<sup>62</sup>, per poi estendersi ad altri campi di attività economiche privatistiche ed essere infine generalizzata dal decreto legislativo di cui si è appena detto.

Una contaminazione molto interessante è poi quella che si verifica in virtù dell'innesto voluto dal decreto legislativo n. 97/2016: a motivo del fatto che la società privata controllata può essere ambiente fertile per condotte di corruzione tanto attiva che passiva, l'ente privato deve dotarsi - in aggiunta al "modello 231" (se lo possiede) che serve a prevenire le condotte ascrivibili al primo tipo di corruzione - anche di misure integrative di questo dalla prospettiva di rilevare e gestire il rischio di condotte ascrivibili al secondo tipo di corruzione. Ove invece l'ente collettivo sia privo di un "modello 231", allora esso è tenuto a dotarsi di un «documento unitario» che contenga il complesso delle misure utili a fronteggiare il rischio di queste ultime<sup>63</sup>.

Questo innesto comporta due diverse conseguenze. Da una parte si introduce nella logica del modello 231 un concetto fino ad oggi estraneo: non più il mero orientamento di esso alla sola prevenzione dei reati, ma anche alla dimensione dell'efficacia e dell'efficienza, qualità che deve avere l'azione pubblica. Si inserisce anche una dimensione che ha a che fare, insomma, con quella che per alcuni sostanzia la cd. «corruzione

---

*privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici*, p.11) - principalmente riconducibili a due dati: il modello pubblicistico deve occuparsi dei soli reati di corruzione commessi in danno (dunque di sola corruzione passiva); la nozione di corruzione assunta da questo è molto più ampia, poiché considera non soltanto le condotte penalmente rilevanti, ma anche quelle che si sostanziano nella cosiddetta "cattiva amministrazione" (in relazione alla quale ci si permette di rinviare a N. Parisi, *L'attività di contrasto alla corruzione sul piano della prevenzione. A proposito di appalti, ma non solo ...*, in R. Borsari (a cura di), *La corruzione a due anni dalla "Riforma Severino"*, Padova (Padova University Press), 2016, pp. 91-137.

<sup>62</sup> Si vedano, *mutatis mutandis*, le quaranta raccomandazioni stabilite dal Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale (GAFI-FATF) nate per contrastare il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo ([www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/fatf-recommendations.html](http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/fatf-recommendations.html))

<sup>63</sup> Linee guida cit. *supra*, nota 40, pp. 22 e 48.



amministrativa»<sup>64</sup> e che forse è soltanto – ma non è assolutamente poco – la valutazione più attenta e stretta delle situazioni di conflitto di interesse<sup>65</sup>. Da un'altra parte si assiste a un'estensione dei poteri di vigilanza dell'Autorità nazionale anticorruzione entro l'ente privato, certo limitatamente all'ambito delle "misure integrative".

Il rilevato processo di contaminazione ha un andamento anche verticale. Già si è sottolineato come le strategie di prevenzione della corruzione siano state, per molti aspetti e in particolare per l'ordinamento italiano, elaborate sulla base di indicazioni provenienti dal contesto internazionale, il quale è riuscito a condizionare l'ordinamento interno indirizzandolo verso alcuni principi basilari del modello di prevenzione della corruzione<sup>66</sup>. Peraltro il processo di contaminazione verticale ha anche la direzione opposta: è infatti vero che le prassi virtuose di taluni Stati sono suscettibili di rifluire continuamente dal piano interno a quello internazionale nei molti tavoli che periodicamente si riuniscono raccogliendo persone ed enti che appartengono sia all'ambiente pubblico sia all'ambiente privato. Significativo al proposito è quanto emerge dai lavori del cosiddetto "tavolo SPIO" (*Senior Public Integrity Officials Network*), istituito dall'OCSE entro il *Directorate for Public Governance*, in grado di far circolare tra i trentacinque Stati parte dell'Organizzazione le migliori prassi in materia di modelli di integrità dell'amministrazione pubblica nazionale. Esso ha prodotto sino ad oggi, per esempio, due diverse generazioni di raccomandazioni che spingono le amministrazioni

---

<sup>64</sup> Al proposito è invalso l'uso di parlare di «corruzione amministrativa» per riferirsi a tutte le condotte (commissive e omissive) tenute da un agente pubblico che si sostanziano in forme di abuso del potere a fini privati. Si veda M. Clarich, B.G. Mattarella, *La prevenzione della corruzione*, in B.G. Mattarella, M. Pelissero (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 61 ss., M.C. Romano, *Il ruolo e le competenze di ANAC sui contratti pubblici*, in M. D'Alberty (a cura di), *Corruzione e pubblica amministrazione*, Napoli, 2017, p. 769 ss.

<sup>65</sup> Sul punto vedi N. Parisi, *Il ruolo dell'Autorità nazionale Anticorruzione*, in L. Foffani, D. Limone, V. Mongillo, G. Piperata (a cura di), *Manuale dell'anticorruzione*, Bologna, in corso di pubblicazione.

<sup>66</sup> Si rinvia *supra*, note 6-8, a proposito dell'ispirazione internazionale dell'esperienza italiana in materia.

nazionali ad adottare modelli di comportamento virtuosi<sup>67</sup>. Peraltro anche il contesto italiano ha contribuito ad alimentare questo circuito di buoni comportamenti: la definizione di forme efficaci di cooperazione istituzionale e di vigilanza delle procedure degli appalti pubblici messa in pratica da A.N.AC in coordinamento con OCSE<sup>68</sup>, nell'occasione di EXPO 2015, è stata riconosciuta dall'OCSE come una *best practice* dell'Organizzazione<sup>69</sup> e dunque esportata in altri contesti nazionali, impegnati nella costruzione di grandi opere, per esempio in Messico per il nuovo aeroporto della capitale. Peraltro la tecnica dei *compliance programs* accolta dall'OCSE si è ispirata al sistema statunitense<sup>70</sup>.

La circolazione a livello internazionale delle *best practices* tende dunque a sviluppare un processo di armonizzazione e rafforzamento delle strategie nazionali, con un significativo effetto di contaminazione: le buone prassi nazionali – una volta portate al livello della cooperazione internazionale – non restano immutate, si condizionano reciprocamente, rifluendo nel contesto domestico corrette e arricchite dalla molteplice esperienza maturata in altri contesti statuali. Il processo – con il proprio andamento circolare – è senza dubbio reciprocamente arricchente per entrambi gli ordinamenti coinvolti.

Il modello *UNI ISO 37001* del 2016 (*Anti-bribery management systems*) appartiene sicuramente a questo tipo di esperienza di “mutua contaminazione”. Esso contiene standard che anzitutto sono stati enucleati a livello nazionale: il modello origina infatti dalla combinazione di due maggiori organismi di normazione tecnica, quello del Regno Unito (con l'approvazione dell'*UK Bribery Act* del 2010, risultandone la sua

---

<sup>67</sup> Il 26 gennaio 2017 il Consiglio dell'OCSE ha approvato – dopo l'articolato e lungo processo di consultazione sviluppatosi nel “tavolo” indicato con le pubbliche amministrazioni degli Stati membri, le nuove Raccomandazioni C(2017)5 *on Public Integrity*, indirizzate alla costruzione di un sistema pubblico di integrità coerente e omnicomprensivo; esse sostituiscono le Raccomandazioni del 1998 *on Improving Ethical Conduct in the Public Service*.

<sup>68</sup> Protocolli d'intesa del 6 ottobre 2014 e del 12 maggio 2016 (pubblicati in [www.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it)).

<sup>69</sup> V. i Reports di OCSE (18 dicembre 2014 e 30 marzo 2015).

<sup>70</sup> V. al proposito C. De Maglie, *L'etica e il mercato: la responsabilità penale delle società*, Milano, 2002, p. 102 ss.

applicazione<sup>71</sup>) e quello degli Stati Uniti (con l'approvazione del *Foreign Corrupt Practices Act – FCPA* – del 1977). I suoi contenuti sono stati sussunti a livello internazionale a seguito di un articolato esercizio di dibattito e confronto in sede ISO<sup>72</sup>; essi sono infine rifluiti entro il nostro ordinamento, ad opera dell'Ente Nazionale Italiano di Unificazione (UNI). La fertilizzazione ad opera di questo tipo di modello potrebbe avvertirsi nell'insegnamento relativo a un arricchimento metodologico utile a ispirare i due altri modelli<sup>73</sup>.

---

<sup>71</sup> Si tratta del BS 10500: v. <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/23/contents>.

<sup>72</sup> V. lo standard ISO 37001, *Anti Bribery Management Systems. Requirements with Guidance for Use*. Sviluppato da un comitato composto da rappresentanti del Regno Unito, degli Stati Uniti e di altri Stati membri ISO, è stato progettato per aiutare le organizzazioni a ridurre il rischio di corruzione e, attraverso la loro adozione diffusa, creare una linea di base comune dei livelli minimi anti-corruzione che dovrebbe essere adottata dalle organizzazioni.

<sup>73</sup> *Supra*, par. 6.

## 8. Alcune poche considerazioni conclusive sull'efficacia di siffatti modelli: leggi sobrie, modelli procedurali efficaci e responsabilità etica di pubblici dipendenti e di operatori economici

Studiosi, non pochi attori della vita economica e osservatori (nazionali e non) delle modalità che presidiano la strategia di contrasto della corruzione tramite la prevenzione sostengono sempre più diffusamente che le procedure messe in campo al proposito rappresentino un elemento che contribuisce (se non addirittura che determina) l'inefficienza del sistema della pubblica amministrazione e dell'attività di impresa a motivo dei costi, dei ritardi, dei "pesi" che esse comportano. Il dato unificante del pensiero di costoro è l'affermazione della inutilità, ovvero della inidoneità delle norme a cambiare la "testa", la cultura di uno Stato e di una nazione.

Al contrario io sono profondamente convinta che la legge (e dunque anche le procedure che essa mette in campo) possa rivelarsi un potente mezzo per avviare un approccio culturale diverso dal presente nei confronti della corruzione e dei comportamenti che la sostengono e la alimentano<sup>74</sup>: un approccio culturale

---

<sup>74</sup> Sulla funzione promozionale del diritto ben più autorevolmente v. N. Bobbio, *Dalla struttura alla funzione. Nuovi studi di teoria generale del diritto*, Roma, 1977.

in cui centrale sia la consapevolezza della gravità dei danni che comporta un livello di corruzione alto e pervasivo quanto quello che affligge da tempo il “sistema Italia”<sup>75</sup>.

E' veramente singolare la contraddittorietà di un simile argomentare, quando per altri aspetti queste stesse persone si considerano strenui sostenitori dello Stato di diritto e della preminenza del diritto.

E' indubbio che il diritto, e con esso le procedure, rappresentino una conquista e un baluardo per chi non detiene potere (pubblico, poiché appartiene alle istituzioni di governo, o privato, poiché economicamente forte). La burocrazia nel senso moderno del termine è nata proprio per realizzare i fini collettivi secondo criteri di imparzialità, impersonalità del potere e razionalità: essa consiste in uno strumento di trasmissione del comando in antitesi all'esercizio arbitrario di esso<sup>76</sup>. In via di principio, dunque, la condizione di corruzione di una società non può essere addebitata alla presenza di norme e di procedure: buone regole ne abbassano il rischio poiché strumento di affermazione del principio di supremazia del diritto rispetto all'arbitrio<sup>77</sup>.

Si dice anche - rifacendosi peraltro a retaggi storici<sup>78</sup> - che il problema sia costituito dalle troppe regole: certo, la normazione sovrabbondante induce spesso difficoltà interpretative e applicative, aporie, contraddizioni; la sobrietà è indicatore di buona normazione. E tuttavia la sobrietà non risponde a indicatori

---

<sup>75</sup> Sui danni che sono ben sintetizzati per esempio nel Preambolo della Convenzione di Merida contro la corruzione: V. Mongillo, *La corruzione tra sfera interna e dimensione internazionale*, Napoli, 2012, p. 8 ss.; G. M. Racca, R. Cavallo Perin, *Corruption as a violation of fundamental rights: reputation risk as a deterrent against the lack of loyalty*, in G. M. Racca, C. R. Yukins (eds.), *Integrity and Efficiency in Sustainable Public Contracts*, Bruxelles, 2014, p. 23 ss.

<sup>76</sup> Obbligato è il rinvio al teorico della burocrazia moderna M. Weber, *Economia e società*, nell'edizione curata da W.J. Mommsen, M. Meyer, Roma (Donzelli), 2005; ma anche in chiave contemporanea K.J. Meier, L.J. O'Toole, *Bureaucracy in a Democratic State: A Governance Perspective*, The Johns Hopkins University Press, 2006.

<sup>77</sup> Sul principio di legalità e sulle caratteristiche della norma perché essa possa essere qualificata “legge” rimando alla articolata giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo relativa all'interpretazione e applicazione dell'art. 7 della Convenzione europea di salvaguardia, come ricostruita da D. Rinoldi, *L'ordine pubblico europeo*, Napoli, 2008, par. 41.

<sup>78</sup> Nota è la locuzione di Tacito – sempre invocata da chi sostiene l'inutilità della legge - «*Corruptissima re publica plurimae leges*» (*Annales*, Libro III, 27): essa nell'intenzione dell'autore sta a significare non che le tante leggi producono corruzione, ma invece che quando lo Stato è corrotto tende a moltiplicare le norme produttive di corruzione, in quanto adottate *ad personam*.

oggettivi e universali, ogni situazione meritando un maggior o minor grado di normazione. Al proposito porto un esempio tratto dall'esperienza maturata entro l'Autorità Nazionale Anticorruzione, che rende evidente come la riduzione quantitativa delle norme non necessariamente determini un miglior assetto normativo. A proposito dell'esercizio delle funzioni di vigilanza l'Autorità aveva fino a tempi recentissimi un solo regolamento, quello relativo ai contratti pubblici che era stato esteso agli altri settori di competenza dell'Autorità stessa (i conflitti di interessi, l'anticorruzione, la trasparenza): è stato deciso di sostituire quest'unica indifferenziata normazione con quattro diversi regolamenti, per ciascuna delle quattro aree di attività<sup>79</sup>. E' questa una decisione che il Consiglio dell'Autorità ha assunto a fronte dell'evidenza che la certezza del diritto e la tutela delle prerogative individuali di chi è coinvolto in un procedimento di vigilanza meglio siano garantiti da specifica normativa per ciascuna area, disomogenea rispetto alle altre.

Sposterei allora l'attenzione dal tema della quantità a quello della qualità delle regole<sup>80</sup>. Ora, quando si tratti di contrastare una situazione di diffusa e pervasiva illegalità, la bontà della regola si misura sulla sua efficacia e, dunque, sulla sua capacità di contrastare quella situazione. A questo fine alcuni sono i presupposti che considero non trascurabili, primo fra tutti la portata incentivante per chi sia chiamato ad applicare le regole di comportamento e le procedure che dalla norma discendono; poi l'esercizio del potere pubblico da parte un'amministrazione competente ed etica; infine la presenza delle stesse qualità in chi è l'interlocutore dell'amministrazione pubblica.

A proposito della portata incentivante delle norme vale forse la pena di aprire una finestra sulla possibilità che in questa direzione da strumenti diversi, quali per esempio il rating di trasparenza per i

---

<sup>79</sup> I regolamenti (adottati nel mese di febbraio 2017) sono consultabili nel sito dell'Autorità ([www.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it)).

<sup>80</sup> A proposito di norme esse stesse produttive di condotte di corruzione v. F. Giavazzi, G. Barbieri, *Corruzione a norma di legge. La lobby delle grandi opere che affonda l'Italia*, Milano (Rizzoli), 2014.

Comuni italiani costruito da Fondazione etica<sup>81</sup>, che – se utilmente innestato entro i PTPCT – potrebbe contribuire a diffondere prassi relative a un più sostanziale standard di adempimento della disciplina stabilita dal d. lgs. n. 33 /2013. In relazione ai modelli di *compliance* di stampo privatistico potrebbero ulteriormente essere introdotte misure incentivanti (già presenti nel d. lgs. 231/2001), utilizzando le timide aperture che anche nel nostro ordinamento si offrono grazie agli strumenti riconducibili alla giustizia collaborativa, già peraltro utilmente sperimentati negli Stati Uniti<sup>82</sup> e in Francia<sup>83</sup>. Si tratta, come noto, dell'applicazione di modalità di transazione che hanno a presupposto l'assunto secondo il quale è necessario (nell'ambito di un procedimento che riguardi l'accertamento della responsabilità di un ente collettivo per condotte di corruzione) tenere in conto l'interesse preminente di coniugare l'amministrazione della giustizia e l'attività d'impresa. In linea con questo orientamento viene da alcuni studiosi proposto di introdurre una sorta di "messa alla prova" dell'ente – che abbia autodenunciato le condotte di corruzione che si siano verificate al proprio interno – sottoposto a seguire un programma di integrità in grado di determinare, all'esito, eventualmente l'estinzione del reato<sup>84</sup>. Potrebbe al proposito rivelarsi utile lo schema individuato dall'art. 168 *bis* del Codice penale<sup>85</sup>; il presupposto della "pericolosità organizzativa" delle società potrebbe essere alla base della decisione sull'ammissione alla prova dell'ente che la richieda prima dell'apertura del dibattimento<sup>86</sup>.

---

<sup>81</sup> <https://www.fasi.biz/it/notizie/studi-e-opinioni/18399-fondazione-etica-caporossi-come-il-rating-pubblico-puo-migliorare-la-pa.html>.

<sup>82</sup> Ci si riferisce al *Deferred Prosecution Agreement*, cit. *supra*, nota 53.

<sup>83</sup> Il riferimento è alla *Convention judiciaire d'intérêt public* introdotta dalla Loi "Sapin II" cit. *supra*, nota 53.

<sup>84</sup> G. Fidelbo, R.A. Ruggiero, *Procedimento a carico degli enti e messa alla prova: un possibile itinerario*, in [www.rivista231.it](http://www.rivista231.it), 4/2016

<sup>85</sup> Introdotta dalla L. n. 67/2014, la norma prefigura una <<soluzione alternativa del procedimento, che verrebbe sospeso proprio per consentire all'indagato o all'imputato di impegnarsi in un programma di reinserimento sociale>>: così G. Fidelbo, R.A. Ruggiero, *Procedimento a carico degli enti*, cit., p.12.

<sup>86</sup> Sul meccanismo così attivabile e sulle sue problematiche v. ancora G. Fidelbo, R.A. Ruggiero, *Procedimento a carico degli enti*, cit., pp. 12-18.



Vi è infine la questione relativa all'interpretazione e applicazione della norma: operazioni concettuali che devono informarsi a un criterio sostanzialista. Il diritto è infatti uno strumento non fine a se stesso, ma utile a conseguire la giustizia.

Sono, questi, presupposti che non si improvvisano. Ponendosi in questa prospettiva forse si comprende meglio perché io sostenga che le (buone) procedure possano contribuire a radicare una cultura della responsabilità individuale, anticamera di un contesto sociale e giuridico integro, ove pochissime regole sono sorrette dal miglior antidoto a condotte corruttive, la trasparenza. Ma questa condizione – la trasparenza nel settore pubblico e nella gestione degli affari privati – rappresenta una conquista che si ottiene al termine di un lungo percorso sorretto e indirizzato da norme che indichino modelli chiari di comportamento e che contengano, appunto, incentivi alla virtù<sup>87</sup>, così da accelerare il processo di incorporazione di modelli di integrità.

Nella stessa lunghezza d'onda mi sembra si collochi l'art. 34<sup>bis</sup> del Codice antimafia, come di recente innovato<sup>88</sup>, che introduce il cosiddetto «controllo giudiziario» attuato in relazione alle imprese contaminate da interessi mafiosi, ma sostanzialmente sane, valutando l'opportunità di prevedere un programma di “riabilitazione” per le imprese colpite dall'interdittiva antimafia<sup>89</sup>.

Il contrasto della corruzione è un processo, non si esaurisce istantaneamente, anzi prende un lungo tempo; non è certo un processo lineare; e molti degli strumenti che esso utilizza potrebbero essere essi stessi

---

<sup>87</sup> Sull'esigenza di corredare la normativa di prevenzione della corruzione di incentivi si vedano: S. Rose-Ackerman, *Corruption: an Incentive-Based Approach*, in Aa. Vv., *Corruzione contro Costituzione. Percorsi costituzionali*, n. 1/2, 2012, p. 109 ss.

<sup>88</sup> L. 17 ottobre 2017 n. 161.

<sup>89</sup> Sulla disposizione v. R. Cantone, B. Coccagna, *Commissariamenti prefettizi e controllo giudiziario delle imprese interdette per mafia: problemi di coordinamento e prospettive evolutive*, in *Diritto penale contemporaneo*, n. 10/2018.

corrotti. Si tratta, dunque, di incominciare ad avviare un processo culturale per cambiare l'approccio, appunto culturale, delle persone partendo da semplici e chiare norme di comportamento.

In questa prospettiva ha una propria centralità la questione di dotare il Paese di un complesso di regole e procedure che, certo, costringe ogni ente a un iniziale aggravio di lavoro dettato dalla strategia *risk based*. Ma sono queste regole e procedure che, se seguite in modo sostanzialista e non come mero adempimento formale, nel lungo termine inducono alla costruzione di modelli di comportamento virtuosi. Peraltro la presa di coscienza della gravità dei danni indotti da condotte ormai così pervasive dovrebbe indurre la parte sana del nostro Paese a reagire alle pratiche corruttive con modelli alternativi, capaci di invertire la rotta.



---

**LA LOTTA ALLA CORRUZIONE NEGLI INCARICHI LEGALI  
UN «CASO» ITALIANO  
Roma, 27 settembre 2018**

---

*di Alessandro Renna, Founder & CEO di 4cLegal*

# PROFILI CRITICI: COMPENSO DI MERCATO E REGIME DI AFFIDAMENTO

**Il servizio legale: prestazioni immateriali. Compenso di mercato e rischio di creazione della «provvista»**

**Il regime di affidamento: il ruolo del rapporto fiduciario e la concorrenza**

**Determinazione  
ANAC  
12/2015**



**Affari Legali  
e  
Contenzioso**



**“Aree con alto  
livello di  
probabilità di  
eventi rischiosi”**

# CONSIGLIO DI STATO 2730/2012

## Differenza «ontologica» tra:

- **incarico di patrocinio**, legato a puntuali esigenze di difesa dell'ente e caratterizzato dalla non predeterminabilità di aspetti temporali, economici e sostanziali
- **attività di assistenza e consulenza continuativa**, caratterizzata dalla rilevanza dell'organizzazione, dalla complessità dell'oggetto, dal carattere continuativo, e dalla predeterminazione della durata («quid pluris» rispetto a mera attività di patrocinio)

Incarico  
di patrocinio



Contratto  
d'opera  
intellettuale



Esclusione  
procedure  
concorsuali di  
stampa  
selettivo

Assistenza e  
consulenza  
giuridica



Appalto



Procedura  
concorsuale

## D.LGS 50/2016 (CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI)

**Art. 17, comma 1, lett. d) e  
art. 4**



**“Contratti esclusi”**  
soggetti ai principi cardine:  
economicità, efficacia,  
imparzialità, parità di  
trattamento, trasparenza,  
proporzionalità, pubblicità

**Allegato IX**



**“Contratti inclusi”**  
ma con regime concorsuale  
semplificato

**Il vero tema diventa l'applicazione dei principi dell'art. 4:  
compatibilità con l'affidamento diretto o necessità di confronto  
concorrenziale?**



## DETERMINAZIONE ANAC 1158/2016



---

Applicazione dei principi dell'art. 4 può avvenire tramite ***"la redazione di un elenco di operatori qualificati mediante una procedura trasparente e aperta oggetto di adeguata pubblicità da cui selezionare, su una base non discriminatoria, gli operatori che saranno invitati a presentare offerta"***

---



# LINEE GUIDA ANAC SUI SERVIZI LEGALI (DOCUMENTO DI CONSULTAZIONE - 2017)



---

*«Gli operatori economici a cui richiedere preventivi possono essere selezionati da elenchi previamente costituiti dall'amministrazione mediante una procedura trasparente e aperta oggetto di adeguata pubblicità e pubblicati sul proprio sito istituzionale, così da restringere tra essi il confronto concorrenziale al momento dell'affidamento»*

---

# CORTE DEI CONTI SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA ROMAGNA (DELIBERAZIONI 2016-2017, ES. 130/2017)



---

*"L'affidamento diretto di un incarico di patrocinio legale, operato dall'ente in analisi, si pone in contrasto con la giurisprudenza consolidata di questa Corte, che esclude la possibilità di effettuare l'affidamento in via fiduciaria, giurisprudenza oggi avvalorata dalle richiamate novità normative di cui al d.lgs. 50/2016. La mancanza di una procedura comparativa, infatti, viola i principi di imparzialità, pubblicità e concorrenza".*

---

# PARERE DEL CONSIGLIO DI STATO 2109/2017 SULLE LINEE GUIDA (INTERLOCUTORIO) E PARERE CNF



---

Così il CNF «*I servizi legali dall'art. 17, comma 1, lett. d), del medesimo d.lgs. 50 del 2016 possono essere affidati in via diretta secondo l'intuitus personae e su base fiduciaria*»

---

# PARERE DEL CONSIGLIO DI STATO 0217/2018 SULLE LINEE GUIDA (DEFINITIVO)



«Questa Commissione speciale condivide con l'Autorità che il rispetto dei principi posti dall'art. 4 del Codice dei contratti pubblici, così come ampiamente articolati nelle Linee Guida, imponga la **procedimentalizzazione della scelta del professionista al quale affidare l'incarico di rappresentanza in giudizio (o in vista di un giudizio) dell'amministrazione, evitando scelte fiduciarie** ovvero motivate dalla "chiara fama" (spesso non dimostrata) del professionista»

«Si suggerisce la predisposizione di un elenco ristretto di professionisti o studi legali che sia ... idoneo a consentire un **effettivo confronto concorrenziale**»

«**Criteri di selezione** devono muovere dalla valutazione del curriculum professionale e delle esperienze in relazione alla competenza funzionale dell'amministrazione». «**I profili da valorizzare nella scelta del professionista:** i) l'esperienza e la competenza tecnica, da intendersi come competenza nella materia oggetto del contenzioso ovvero, anche, della questione rilevante per la sua soluzione); ii) la pregressa proficua collaborazione con la stessa stazione appaltante in relazione alla medesima questione; iii) il costo del servizio, nel caso in cui, per l'affidamento di uno specifico incarico, sia possibile riscontrare una sostanziale equivalenza tra diversi profili professionali»

## LE LINEE GUIDA ANAC 12/2018



«Ai sensi dell'articolo 17 del Codice dei contratti pubblici sono esclusi dall'ambito di applicazione oggettiva del Codice dei contratti pubblici medesimo i servizi legali elencati alla lettera d) del richiamato articolo 17. Tuttavia, ai sensi dell'articolo 4 del Codice dei contratti pubblici, applicabile ai contratti esclusi, **l'affidamento dei relativi contratti pubblici avviene nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità, pubblicità, tutela dell'ambiente ed efficienza energetica**».

«Rientra nelle **migliori pratiche** per l'affidamento dei servizi legali di cui all'articolo 17 del Codice dei contratti pubblici **la costituzione di elenchi di professionisti, eventualmente suddivisi per settore di competenza, previamente costituiti dall'amministrazione mediante una procedura trasparente e aperta, pubblicati sul proprio sito istituzionale**. In tal modo, infatti, l'amministrazione può restringere tra essi il **confronto concorrenziale** al momento dell'affidamento, con effetti positivi in termini di maggiore celerità dell'azione amministrativa».

«In ogni caso, l'elenco dovrà favorire un effettivo **confronto concorrenziale**, essere pubblicato sul sito istituzionale e ammettere la possibilità di modifiche, integrazioni e nuove iscrizioni. **La selezione dall'elenco degli operatori qualificati tra cui svolgere la valutazione comparativa avviene sulla base di criteri non discriminatori, che tengano conto:** a) dell'esperienza e della competenza tecnica, da intendersi come competenza nella materia oggetto del contenzioso ovvero, anche, della questione rilevante per la sua soluzione; b) della pregressa proficua collaborazione con la stessa stazione appaltante in relazione alla medesima questione; c) del costo del servizio, nel caso in cui, per l'affidamento di uno specifico incarico, sia possibile riscontrare una sostanziale equivalenza tra diversi profili professionali».



# STANDARD ANTICORRUZIONE SETTORE PRIVATO (1/2)

## Linee guida Confindustria sui Modelli Organizzativi 231/2001

Nell'ambito dell'approvvigionamento di servizi si raccomanda:

- definizione e approvazione di ***short vendor list***;
- ricorso alla procedura di assegnazione diretta solo per casi limitati e chiaramente individuati, adeguatamente motivati e documentati, nonché sottoposti a idonei sistemi di controllo e sistemi autorizzativi a un adeguato livello gerarchico;
- un modello di **valutazione delle offerte (tecniche/economiche)** informato alla trasparenza e ai criteri il più possibile oggettivi;

**Quindi: elenco di operatori accreditati e procedura comparativa**

**N.B.: Le linee guida di Confindustria sono state approvate dal Ministero della Giustizia nel 2014: presunzione di adeguatezza (Art. 6, comma 3, D.Lgs. 231/2001)**

# STANDARD ANTICORRUZIONE SETTORE PRIVATO (2/2)

## Standard ISO 37001 : 2016

### COSA DICE SULLE "TERZE PARTI"

Si chiamano «soci in affari». Sono «la parte esterna con cui l'organizzazione ha o progetta di stabilire una qualsivoglia forma di relazione commerciale» [Sez. 3.26.]

I soci in affari comprendono, a titolo non esaustivo, clienti, acquirenti, partner in joint venture, partner in consorzio, fornitori esterni, appaltatori, **consulenti**, sub-appaltatori, fornitori, venditori, esperti, agenti, distributori, intermediari e investitori. La presente definizione è approssimativamente ampia e dovrebbe essere interpretata in linea con il profilo del rischio di corruzione dell'organizzazione da applicare ai soci in affari che possono ragionevolmente esporre l'organizzazione al rischio corruzione.

### QUALI CONTROLLI RACCOMANDA NELLA SELEZIONE DEI SOCI IN AFFARI

#### 1. Due diligence [Sez. A.10]

- Qualifiche
- Esperienze
- Risorse

#### 2. Controlli "non finanziari" [Sez. A.12]

- Pagamenti ragionevoli e proporzionati per evitare "provvista" della corruzione
- Processo di **bando di gara equo** e se del caso trasparente con almeno **tre offerenti**
- Protezione dell'integrità delle **offerte** e di altre informazioni legate ai prezzi
- **Flusso di lavoro informatizzato**



”

*“Le grandi innovazioni avvengono nel momento in cui la gente non ha paura di fare qualcosa di diverso dal solito”*

*(Georg Cantor)*



**GRAZIE PER L'ATTENZIONE**

**4c s.r.l.**

C.so Buenos Aires 90, 20124 – Milano

Tel: 800136094

[info@4clegal.com](mailto:info@4clegal.com) | [www.4clegal.com](http://www.4clegal.com)



---

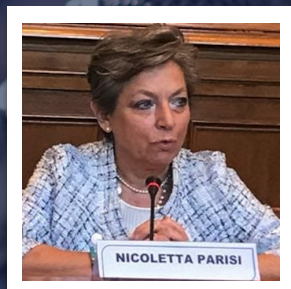
## **Linee Guida ANAC sull'affidamento di servizi legali. La parola a Cantone e Parisi**

---

Autore dell'articolo:  
**ALESSANDRO RENNA | Founder & CEO 4cLegal**

**Raffaele Cantone**

Presidente dell'Autorità  
Nazionale Anticorruzione  
**ANAC**

**Nicoletta Parisi**

Consigliere dell'Autorità  
Nazionale Anticorruzione  
**ANAC**

Il mercato legale era da tempo in attesa delle **Linee Guida ANAC sull'affidamento di servizi legali**. Si tratta del punto di arrivo di un percorso iniziato con il Documento di Consultazione dell'Autorità Anticorruzione del 10 aprile 2017, proseguito con i pareri resi in materia dal Consiglio Nazionale Forense, dal Ministero della Giustizia, dal Ministero dei Trasporti e, in ultimo, dal Consiglio di Stato (n. 1502/2017 del 3 agosto scorso). Abbiamo chiesto al **Presidente dell'ANAC Raffaele Cantone** e alla **Consigliere ANAC Nicoletta Parisi** di fornire ai lettori di 4cLegal alcuni primi commenti alle Linee Guida, e con grande piacere abbiamo raccolto la loro disponibilità a una breve intervista.

\*\*\*

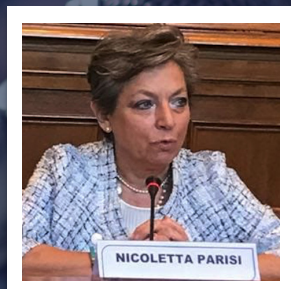
Anzitutto **la genesi delle Linee Guida**. *"Sono state stimulate"* - ricordano i due esponenti dell'Autorità Anticorruzione - *"da alcune associazioni di avvocati che lamentavano affidamenti di incarichi legali, utilizzando il sistema del massimo ribasso. Le associazioni, però, non si aspettavano che con l'atto di soft law saremmo intervenuti per regolare l'affidamento di tutti gli incarichi legali, sia quelli che si presentano come una mera prestazione professionale sia quelli che sono veri e propri appalti di servizi. E a questa scelta siamo giunti anche a seguito di un importante parere del Consiglio di Stato sul significato e sull'ambito di applicabilità dell'art. 4 del Codice degli appalti relativo ai contratti esclusi"*.




**Raffaele Cantone**

Presidente dell'Autorità  
Nazionale Anticorruzione

**ANAC**


**Nicoletta Parisi**

Consigliere dell'Autorità  
Nazionale Anticorruzione

**ANAC**

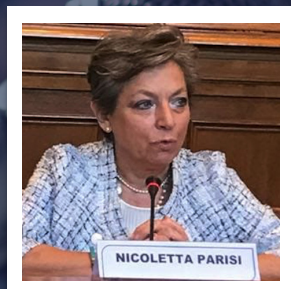
Articolo 4 che prevede -giova sottolineare- l'applicazione dei principi di **economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza e pubblicità** anche all'affidamento di contratti esclusi dall'applicazione del Codice dei Contratti Pubblici, e quindi - per quanto qui rileva - anche ai c.d. **"incarichi di patrocinio"** (e agli incarichi di consulenza in vista di un probabile contenzioso).

L'attuazione di questi principi in un mercato, quale quello legale, caratterizzato tradizionalmente da logiche di affidamento strettamente **"fiduciarie"**, aveva in effetti posto più di qualche problema in sede applicativa.

Al riguardo, secondo Cantone e Parisi, *"le Linee Guida n. 12 affermano, in coerenza con la posizione assunta dal Consiglio di Stato in relazione alla disciplina recata dal Codice dei contratti pubblici, che l'affidamento dei servizi legali da parte delle stazioni appaltanti pubbliche richiede il rispetto dei principi dell'evidenza pubblica, variamente declinati a seconda che l'incarico abbia natura occasionale o seriale. Il rispetto di tali principi, posti a garanzia della corretta spendita del denaro pubblico e del buon andamento delle Pubbliche Amministrazioni, non elide la necessità che sia la stazione appaltante a scegliere il professionista cui affidare l'incarico e, soprattutto, a individuare i criteri per orientare la scelta stessa"*.


**Raffaele Cantone**

Presidente dell'Autorità  
Nazionale Anticorruzione  
**ANAC**


**Nicoletta Parisi**

Consigliere dell'Autorità  
Nazionale Anticorruzione  
**ANAC**

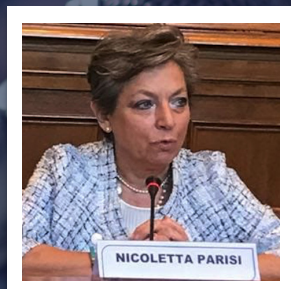
Occorre in sostanza **“procedimentalizzare”** la scelta dell'avvocato, come precisato anche nel citato parere del Consiglio di Stato. *“Quando sono in gioco i valori della corretta gestione delle risorse pubbliche”,* precisano Cantone e Parisi, *“non è sostenibile l'opzione - che invece è ineludibile in ambito privatistico - di una ‘electio’ insindacabile. Questa considerazione deve responsabilizzare le strutture pubbliche affinché i procedimenti di scelta del contraente siano, allo stesso modo, come già detto, trasparenti e funzionali all'individuazione di un professionista qualificato”.*

In concreto, l'affidamento degli incarichi legali dovrebbe avvenire - raccomandando le Linee Guida in accordo con il parere del Consiglio di Stato - a valle della creazione di un **albo (o elenco) avvocati**.

*“La formazione di albi consente in generale alle stazioni appaltanti di operare una sorta di ‘qualificazione’ degli operatori, in relazione alle loro caratteristiche e specializzazioni. Dell'albo, però, è importante non solo la formazione ma anche la gestione; se verifico che un operatore economico non è stato puntuale nell'adempimento o peggio ancora non è stato adempiente, posso cancellarlo. Gli albi dei professionisti legali rispondono ad esigenze analoghe”.*


**Raffaele Cantone**

Presidente dell'Autorità  
Nazionale Anticorruzione  
**ANAC**


**Nicoletta Parisi**

Consigliere dell'Autorità  
Nazionale Anticorruzione  
**ANAC**

In effetti, spiegano i due intervistati, gli albi *“consentono di avere un elenco di soggetti già verificati sul piano delle qualificazioni e di poter quindi scegliere, anche tenendo conto delle possibili scadenze processuali, a chi affidare un incarico legale: individuare, cioè, con una certa rapidità il professionista e rispettare i generali principi della trasparenza e della correttezza sottesi alla scelta e imposti dal Codice dei contratti pubblici”*. L'elenco avvocati - si legge nelle Linee Guida ANAC - *“dovrà favorire un effettivo confronto concorrenziale, essere pubblicato sul sito istituzionale e ammettere la possibilità di modifiche, integrazioni e nuove iscrizioni”* (par. 3.1.3).

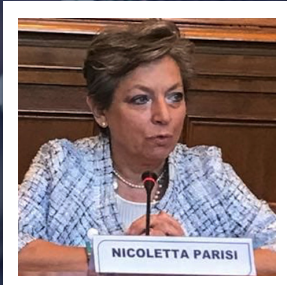
Quali **benefici** è auspicabile attendersi dall'applicazione di queste Linee Guida da parte degli operatori pubblici?

Secondo Cantone e Parisi *“il risparmio delle spese relative ai compensi non rappresenta certo l'obiettivo primario delle Linee Guida. Tuttavia sulla base delle regole di esperienza è possibile ipotizzare che effetti virtuosi su questo fronte possano determinarsi a partire da meccanismi selettivi di tipo comparativo, in grado di valorizzare criteri concorrenziali”*.



**Raffaele Cantone**

Presidente dell'Autorità  
Nazionale Anticorruzione  
**ANAC**

**Nicoletta Parisi**

Consigliere dell'Autorità  
Nazionale Anticorruzione  
**ANAC**

Ma il focus resta indiscutibilmente la **qualità del servizio legale**. I due intervistati ribadiscono infatti che *“le Linee Guida valorizzano l'elemento della competenza professionale e della conoscenza delle materie oggetto del contenzioso ovvero della consulenza. Su tali aspetti le stazioni appaltanti sono invitate a valutare le candidature attraverso un esame comparativo dei profili proposti. Sotto tale profilo ci si può nuovamente rifare a quanto ho sopra espresso: una competizione, se supportata da regole chiare, è senz'altro lo strumento più idoneo a garantire e incrementare la performance attesa”*.

Autore dell'articolo:

**ALESSANDRO RENNA | Founder & CEO 4cLegal**

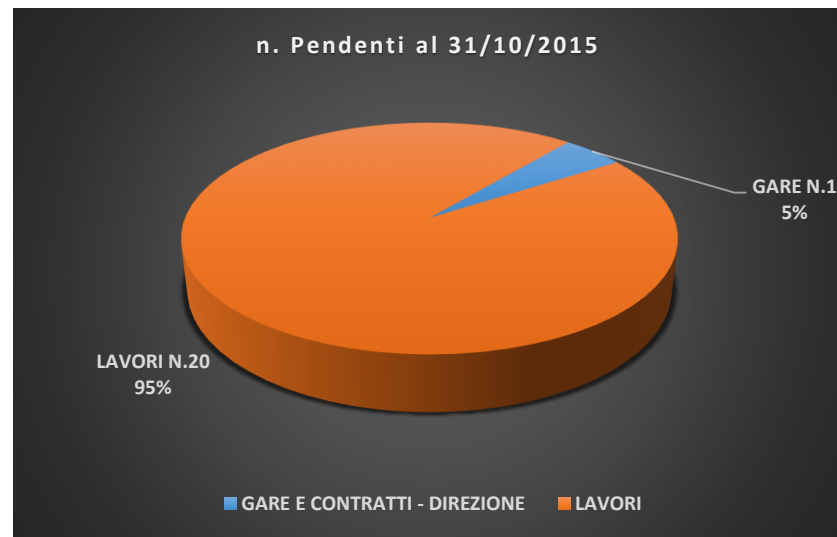
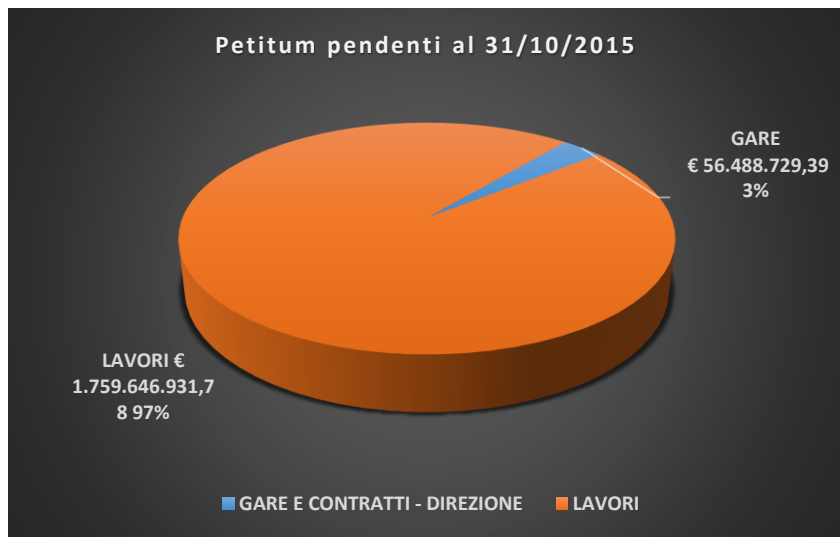


# Direzione Legale e Societario

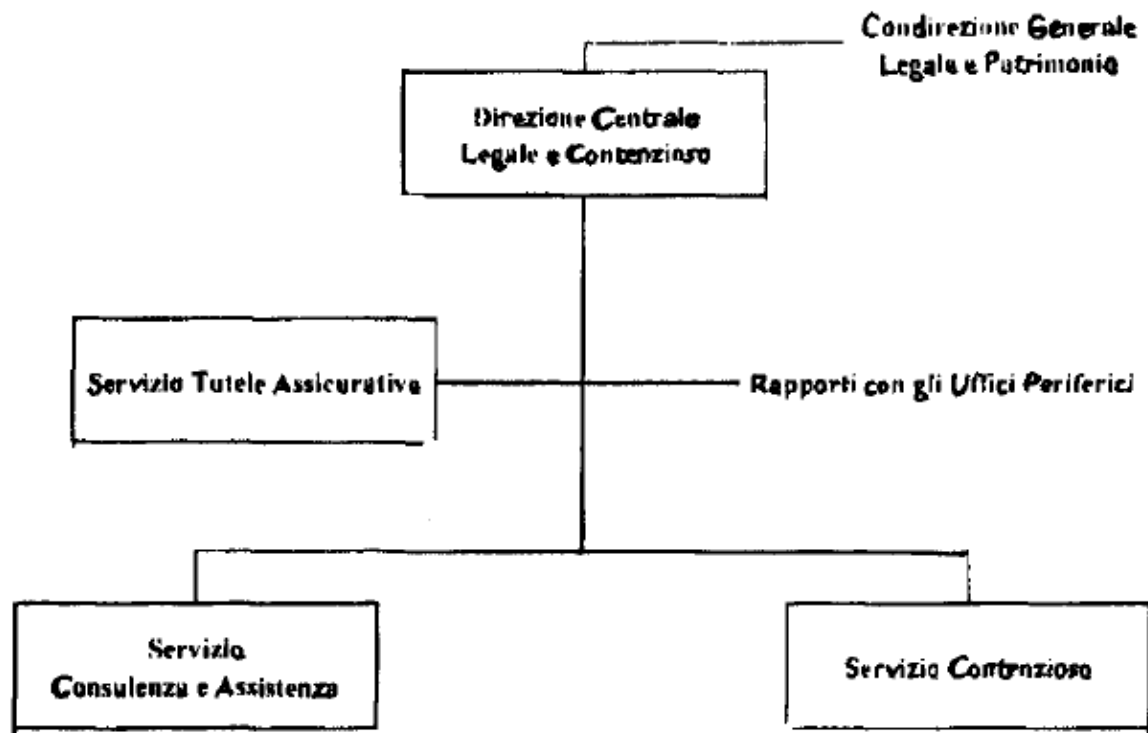
Strategie per la gestione di contenziosi complessi nel contesto odierno

# Il contenzioso ANAS al 31.10.2015

I dati relativi ai presenti grafici riportano la situazione del contenzioso ANAS con particolare riguardo alle cause con *petitum* uguale o maggiore di 20 mln di euro.



# La Direzione Legale al 2015



# Gli affidamenti legali al 31.10.2015

Il patrocinio legale in Anas

## Avvocatura dello Stato

Il patrocinio, secondo apposita intesa stipulata nel 2007, viene affidato all'Avvocatura ad esclusione dei procedimenti :

- davanti ai giudici di pace
- in sede fallimentare ed esecutivi
- davanti ai giudici del lavoro
- davanti alla Corte dei Conti
- davanti ai giudici penali
- in materia di responsabilità civile da illecito extra contrattuale
- di recupero crediti
- giurisdizionali in cui Anas è parte attiva

**\* Anas affida la propria difesa ad avvocati del LF, sentita comunque l'Avvocatura dello Stato, nei casi in cui la scelta sia dettata da particolari motivi o da ragioni inerenti la terzietà della Società rispetto allo Stato**

## Albo Interno Anas (AIA)

Nelle ipotesi in cui le cause avevano un importo non rilevante e non implicavano questioni di principio.



## Libero Foro

Nei casi in cui non è possibile o conveniente sul piano funzionale ed economico ricorrere agli AIA o all'Avvocatura dello Stato, Anas si è avvalsa fin dal 2008 di professionisti inseriti in appositi elenchi, individuati secondo i criteri di:

- trasparenza
- rotazione
- efficacia

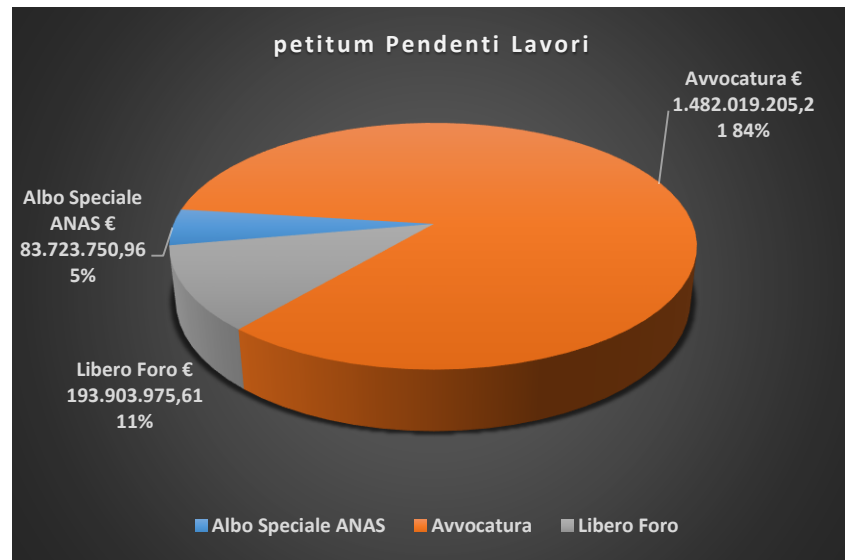
previa presentazione di requisiti quali:

- almeno un triennio di iscrizione nell'ordine professionale
- il possesso di polizza professionale
- la sottoscrizione di alcune autocertificazioni.

I professionisti iscritti nell'elenco potevano scegliere due materie tra quelle previste e due regioni nell'ambito del territorio nazionale: successivamente la validazione delle richieste di iscrizione spettava agli uffici legali compartimentali.

# Affidamento del contenzioso ANAS al 31.10.2015

Ripartizioni delle cause, con *petitum* uguale o maggiore di 20 mln di €, alle diverse tipologie difensive affidati ai difensori



# Il gestionale Inventario Contenzioso Anas ICA

Al fine di

- elaborare, catalogare e smistare gli atti in entrata;
- rappresentare correttamente il rischio di soccombenza ed il relativo onere dovuto alla gestione dei contenziosi

è stato realizzato l'applicativo gestionale denominato ICA.

Fino a dicembre 2016 la Direzione Legale ha utilizzato la versione Web Ica 4 che prevedeva tre fasi:

- I grado
- II grado
- Cassazione

Questa versione però limitava le esigenze relative alla gestione del contenzioso poiché non permetteva di aggiornare i *petita* nelle fasi successive oltre a ridurre ad una sola **scheda descrittiva**\* la valutazione del rischio.

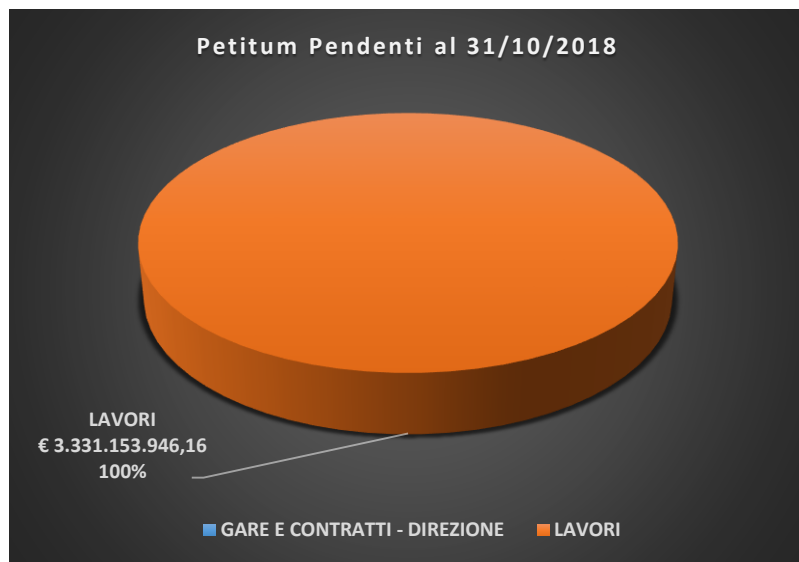
\*Quest'ultima veniva utilizzata ai fini dell'accantonamento a fondo rischio e descriveva in due distinte tabelle i valori relativi al petitum e quelli relativi all'onere, entrambi aggiornati con gli interessi - calcolati con un algoritmo legato agli indici ISTAT - e le spese legali.



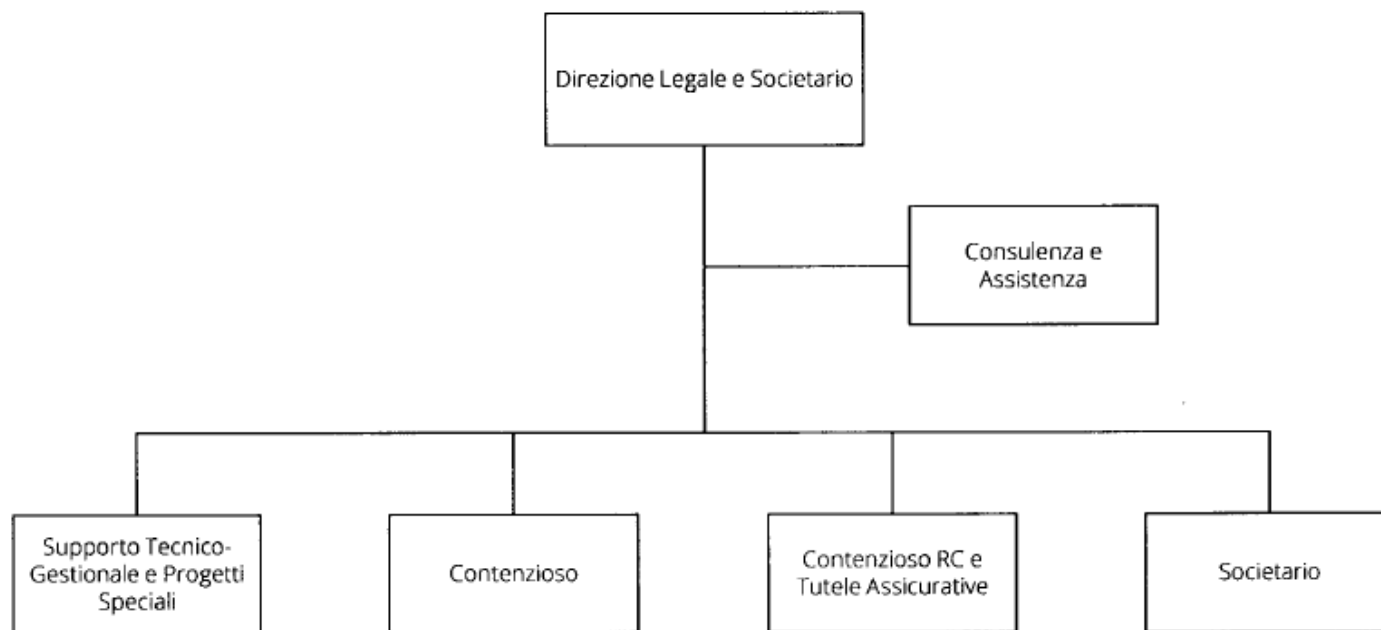
# La Direzione Legale e Societario dal 2016

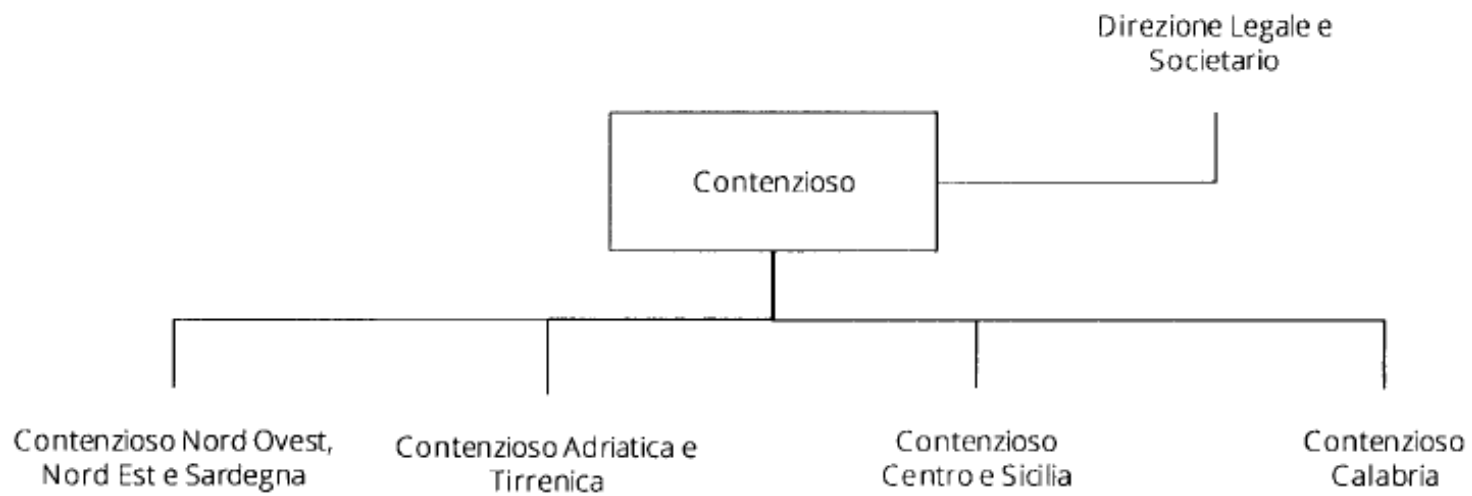
# Il contenzioso ANAS dal 01.11.2015 al 31.10.2018

I dati relativi ai presenti grafici riportano la situazione del contenzioso ANAS con particolare riguardo alle cause con *petitum* uguale o maggiore di 20 mln di euro.



Primo intervento importante è stato quello di riformare la Direzione Legale con un nuovo modello organizzativo:





# La Direzione Legale e Societario dal 2016

La nuova *mission* della Direzione Legale e Societario:

- assicurare la tutela degli interessi legali di ANAS in sede extragiudiziale e giudiziale, attribuendo gli incarichi agli avvocati nel rispetto dei regolamenti interni e degli accordi con l'Avvocatura Generale dello Stato;
- gestire i rapporti con le autorità anche inquirenti e di vigilanza in accordo con le altre competenti funzioni aziendali;
- fornire l'adeguato supporto consulenziale ed operativo al management e alle funzioni aziendali in materia legale, regolamentare e contrattuale, partecipando alle relative negoziazioni con le controparti;
- assicurare il costante monitoraggio delle evoluzioni legislative e giurisprudenziali nelle materie di interesse aziendale, dandone adeguata informativa al Vertice aziendale;
- fornire indicazioni finalizzate alla prevenzione e riduzione del contenzioso con la Direzione Ingegneria e Verifiche, il supporto ai Direttori Lavori ed ai Direttori Operativi, nonché alle competenti Direzioni aziendali nella gestione della relazione contrattuale con le imprese;
- assicurare la gestione di tutto il contenzioso di Anas derivante dai sinistri coperti e non coperti da polizze assicurative.

# La nuova logica degli affidamenti legali

A partire da novembre 2015 si è definita una nuova procedura per l'affidamento degli incarichi di difesa.

Sulla base delle **riunioni settimanali**, vengono esaminate le vertenze notificate nella settimana precedente, nonché tutte le controversie che ANAS intende avviare, procedendo alla nomina a difensore della Società. La logica che la DLS segue è quella di:

1. Preferire gli avvocati interni Anas per le cause di maggior rilevanza e importanza
2. Affidare all'Avvocatura dello Stato le materie riservate
3. Assegnare le cause al Libero foro in presenza di:
  - incompatibilità degli AIA con l'oggetto dell'affare da trattare;
  - impossibilità di ricorrere all'Avvocatura dello Stato;
  - motivi di particolare opportunità valutati dall'ANAS ( carico del lavoro degli AIA e necessità di evitare la dispersione delle risorse sul territorio);
  - liti o pareri caratterizzati dal carattere altamente specialistico della materia o relativi a questioni di particolare complessità e/o rilevanza economica.



# La nuova logica degli affidamenti legali

Nel corso del 2016 la DLS ha avviato una fase per

- ❖ la creazione di un nuovo elenco: caratterizzato da una maggiore specializzazione degli iscritti rispondenti alle effettive esigenze difensive ed una forte radicalizzazione territoriale
- ❖ l'utilizzo di un sistema elettronico e non modificabile per la selezione:  
la piattaforma dedicata [anas.4clegal.com](https://anas.4clegal.com)



## *Modalità di conferimento:*

- La piattaforma trasmette via PEC le comunicazioni di invito ai professionisti iscritti nell'albo e per lo specifico distretto di corte di appello e per materia, tutte le informazioni necessarie per la formulazione della offerte
- la valutazione delle offerte è effettuata attraverso un meccanismo di punteggi ponderabili e/o al maggior ribasso



consente ad Anas di:

- disporre di una banca dati dei professionisti iscritti sulla base dei criteri stabiliti, ripartiti per materie e per distretto di Corte d'Appello;
- svolgere, dal proprio account privato ed in completa autonomia, il processo di selezione e gestione del beauty contest per la scelta del difensore in relazione a singoli o blocchi di incarichi;
- adempiere agli obblighi in materia di pubblicità e trasparenza previsti dal d.lgs. 33/2013;
- archiviare i dati relativi alle procedure competitive effettuate tramite la piattaforma, alle offerte ricevute e agli affidamenti di incarichi effettuati in formato nativo digitale

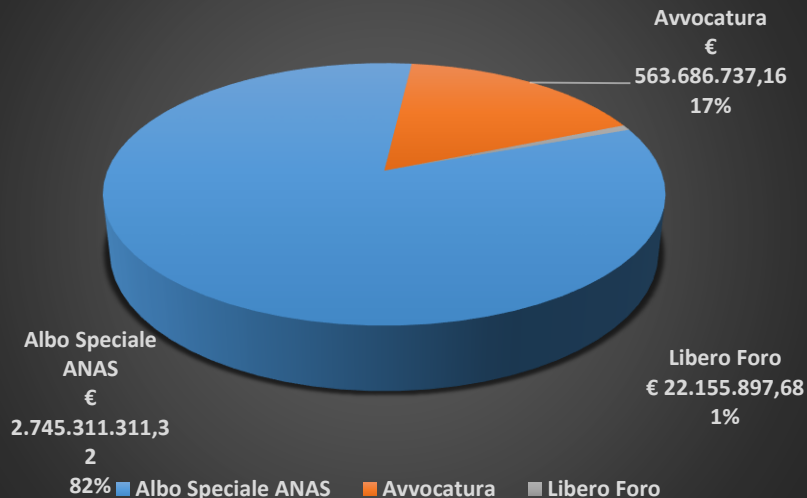


# Affidamento del contenzioso ANAS 2015-2018

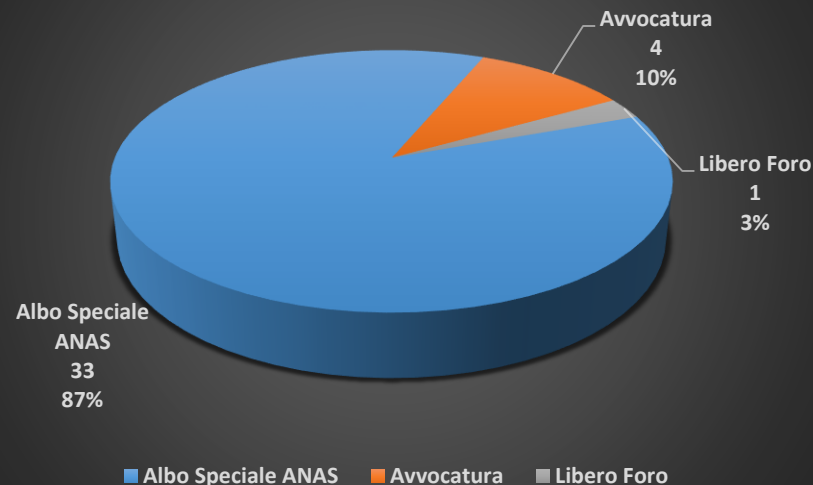
Ripartizioni delle cause, con *petitum* uguale o maggiore di 20 mln di € in relazione alla tipologia di difensore

Per il dettaglio su tutte le controversie, si rinvia alla seconda presentazione

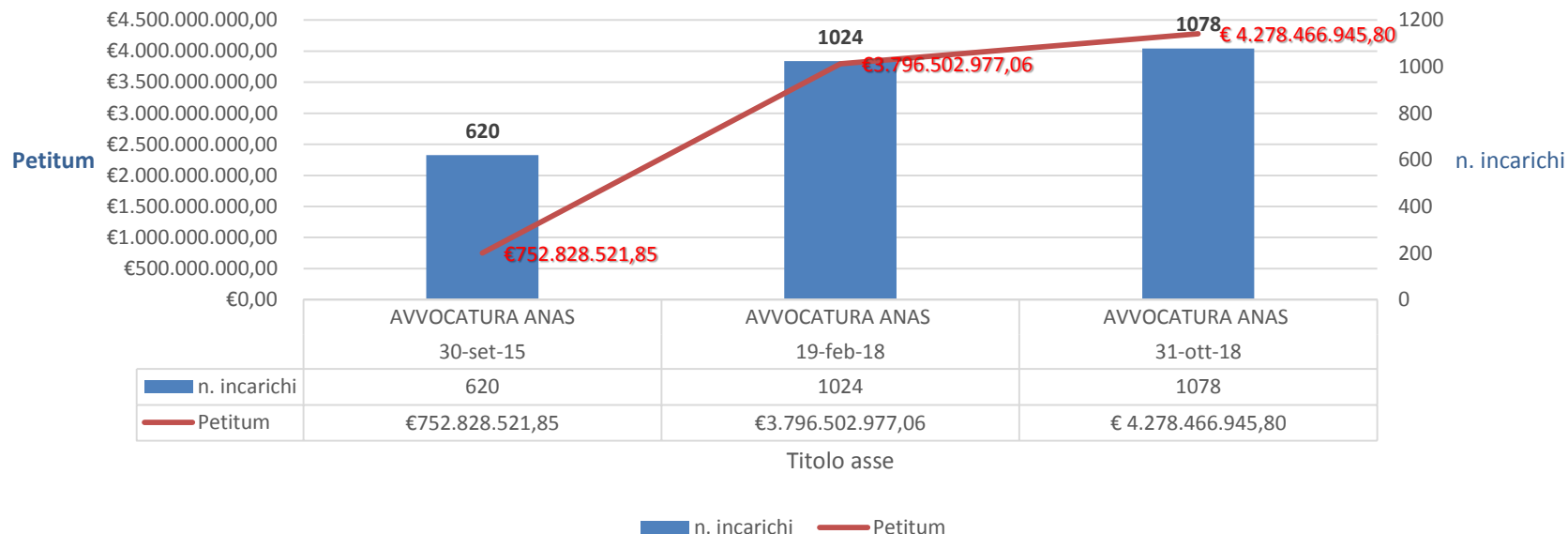
## Petitum pendenti 2015-2018



## N. pendenti 2015-2018



## AFFIDAMENTI AVVOCATURA INTERNA - TREND DI CRESCITA SU TUTTO IL CONTENZIOSO



*Campagna per la trasparenza delle nomine  
nelle società partecipate*

# Audizioni pubbliche

SENZA CORRUZIONE  
**RIPARTE IL  
FUTURO**

| *Sai Chi voti 2016-2017*

# Il problema

- Uno scenario popolato da **8.893 società** partecipate dagli enti pubblici
- Circa 5mila sono nate nel solo periodo compreso fra il 2000 e il 2014
- C'è una partecipata **ogni 6.821 abitanti**
- In **Trentino Alto Adige** create 498 partecipate, una ogni 2.126 residenti
- La **Valle D'Aosta**, regione più piccola d'Italia, detiene il record: una ogni 1.929 valdostani

# Il problema

- Le società pubbliche sono diventate un comodo strumento per gonfiare gli organici delle amministrazioni. Il risultato è che oggi il numero dei loro **dipendenti ha raggiunto le 783.974 unità**
- **38 mila figure apicali**, spesso scelte sulla base di criteri politici ed elettorali

# Il problema

- 1.663 delle 8.893 società partecipate sono inattive. Oltre il 18% risultano essere **scatole vuote**
- 1.214 partecipate non hanno **nemmeno un dipendente**
- 274 hanno **più amministratori che dipendenti**
- Carlo Cottarelli ha stimato che dal disboscamento di tale giungla di enti si possa risparmiare fino a 2 miliardi, processo cominciato dai ddl. 74 e 75 del 2017 per la riforma della PA

# La soluzione

Per rendere le società partecipate più efficienti è necessario:

- Smettere di usarle come “postifici” in funzione elettorale
- Sottrarle alle logiche di spartizione politica
- Rendere trasparenti le nomine dei vertici
- Rendere conto ai cittadini dei risultati di gestione



# La soluzione

- Riparte il futuro e “Sai Chi Voti” hanno proposto ai candidati sindaco di adottare le audizioni pubbliche, una procedura trasparente per selezionare gli aspiranti manager delle partecipate
- un momento pubblico che permetta a giornalisti e cittadini di porre domande a chi si candida per fare il dirigente delle partecipate

# La campagna

# Sai Chi Voti

Nel corso delle elezioni amministrative 2016 e 2017 abbiamo lanciato la campagna “Sai Chi Voti”.

Promossa da Riparte il futuro e sostenuta da **11 partner nazionali**, la campagna si è posta l’obiettivo di aiutare gli elettori a selezionare una classe politica competente e impegnata per la trasparenza. Lo scopo è liberare le nostre città da corruzione, clientelismo e conflitti d’interessi.



# Gli impegni

## COSA ABBIAMO CHIESTO AI CANDIDATI?



**CURRICULUM  
VITAE**



**STATUS  
GIUDIZIARIO**



**CONFLITTI  
D'INTERESSI**



**AUDIZIONI  
PUBBLICHE**



**AGENDA  
PUBBLICA**



**FINANZIAMENTI  
ELETTORALI**

“Sai Chi Voti”, durante le tornate elettorali ha chiesto ai candidati sindaco di aderire alla campagna e **rendere trasparenti alcune informazioni** essenziali per orientare i cittadini: curriculum, status giudiziario e potenziali conflitti d'interessi. Inoltre proponeva alcuni **impegni di trasparenza** qualora eletti: audizioni pubbliche per le nomine delle partecipate e l'agenda degli incontri con i portatori d'interessi.

# La piattaforma



- Una **piattaforma digitale** a disposizione degli elettori per verificare quali sindaci hanno preso l'impegno di trasparenza.
- **Petizione online**
- Possibilità di fare **advocacy dal basso**, inviando email o messaggi sui social ai candidati.

**32.837** hanno già firmato

**CHIEDI TRASPARENZA:  
FIRMA LA PETIZIONE**

Il tuo nome

**FIRMA**

oppure

**FIRMA CON FACEBOOK**

Una petizione di [Riparte il futuro](#)

*Aderendo alla nostra petizione acconsenti a ricevere via email informazioni in linea con i tuoi interessi su questa e altre iniziative di Riparte il futuro. Tuteliamo la tua privacy. Puoi disiscriverti in ogni momento.*

# video



# Stampa



line curriculum, status giudiziario, nti. L'iniziativa è stata lanciata da e OpenPolis



# 100 giorni



# Lobbying



# Monitoraggio



# Risultati

# +32.000 firmatari



**615k f**

**PERSONE RAGGIUNTE  
SUI SOCIAL**



**19 VIDEO REALIZZATI**



**18 ARTICOLI SUL BLOG  
di Sai Chi Voti**



**59 USCITE SU QUOTIDIANI  
ONLINE E CARTACEI**



**3 INTERVISTE SU  
TELEVISIONI NAZIONALI**



## I RISULTATI DURANTE LE ELEZIONI

Abbiamo contattato tutti i **236 candidati** sindaci e il **45% di loro** (106) ha aderito alla campagna pubblicando il proprio curriculum vitae, il proprio status giudiziario e dichiarando eventuali conflitti d'interessi.



**45%** DI ADESIONE  
COMPLESSIVA

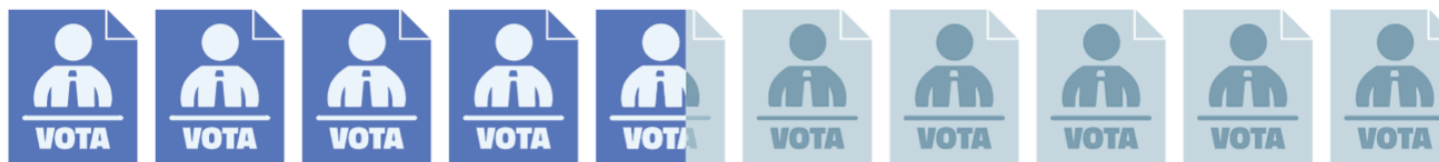
# 2016



# 2017

## I RISULTATI POLITICI

Abbiamo contattato **249 candidati nei 34 comuni monitorati**.  
**119** di questi (il 47,8%) hanno aderito alla campagna.



**47,8%** DI ADESIONE  
COMPLESSIVA

# Advocacy

**CANDIDATO  
TRASPARENTE**



In due anni  
abbiamo reso  
**trasparenti 225**  
**candidati sindaci.**

**28** di questi sono  
stati **eletti.**

# Advocacy



Tra il 2016 e il 2017  
abbiamo monitorato  
i **64 Comuni** al voto  
più popolosi d'Italia.

**8 sindaci** hanno  
introdotto innovativi  
strumenti di  
trasparenza.

# REGOLAMENTO NOMINE CITTA' DI TORINO

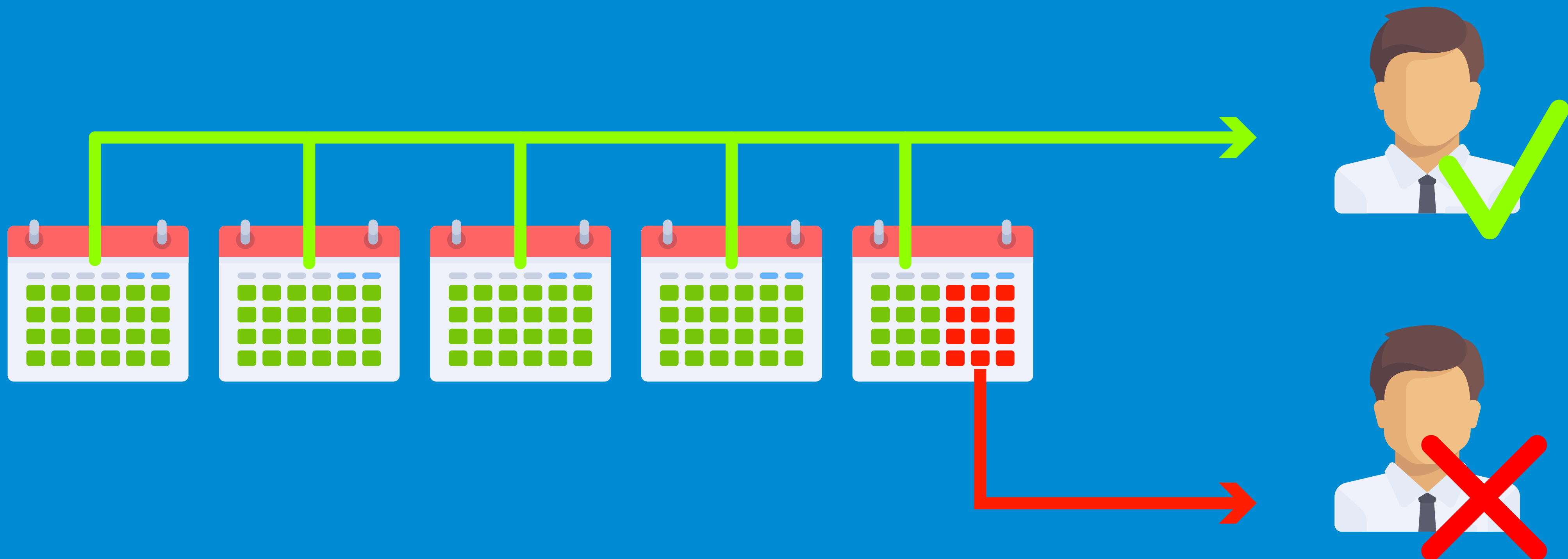
*Principali novità introdotte*

***Federico Mensio, Carlotta Tevere - Consiglieri comunali  
Chiara Appendino - Sindaca***

# "Semestre bianco"

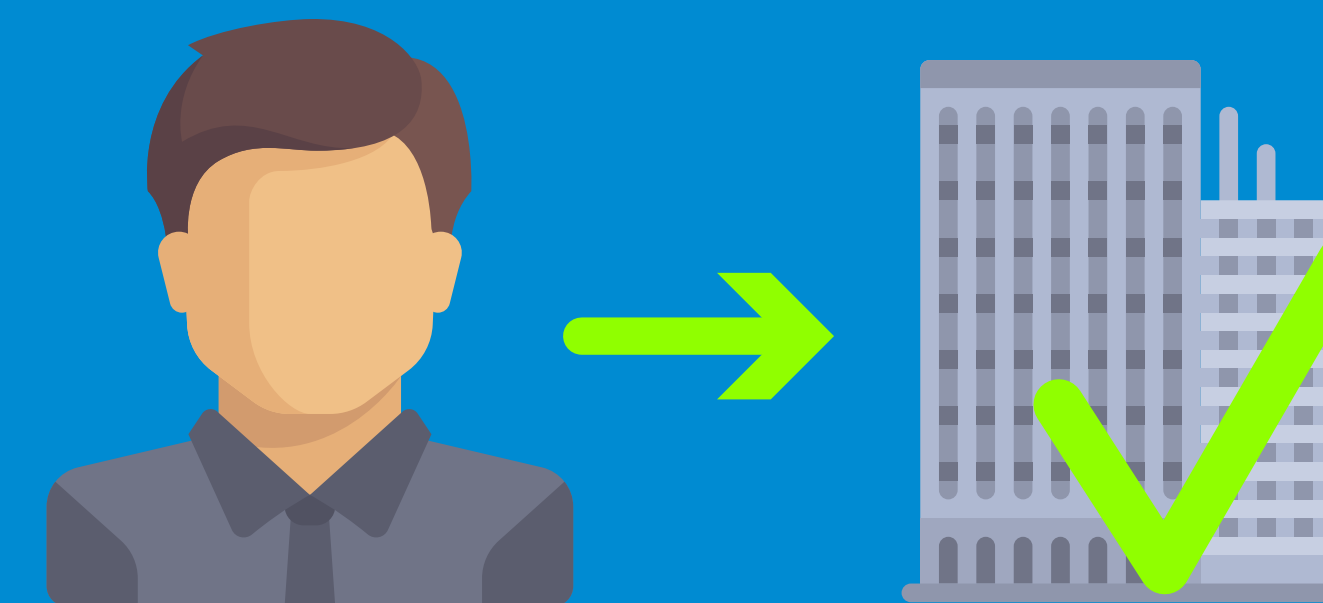
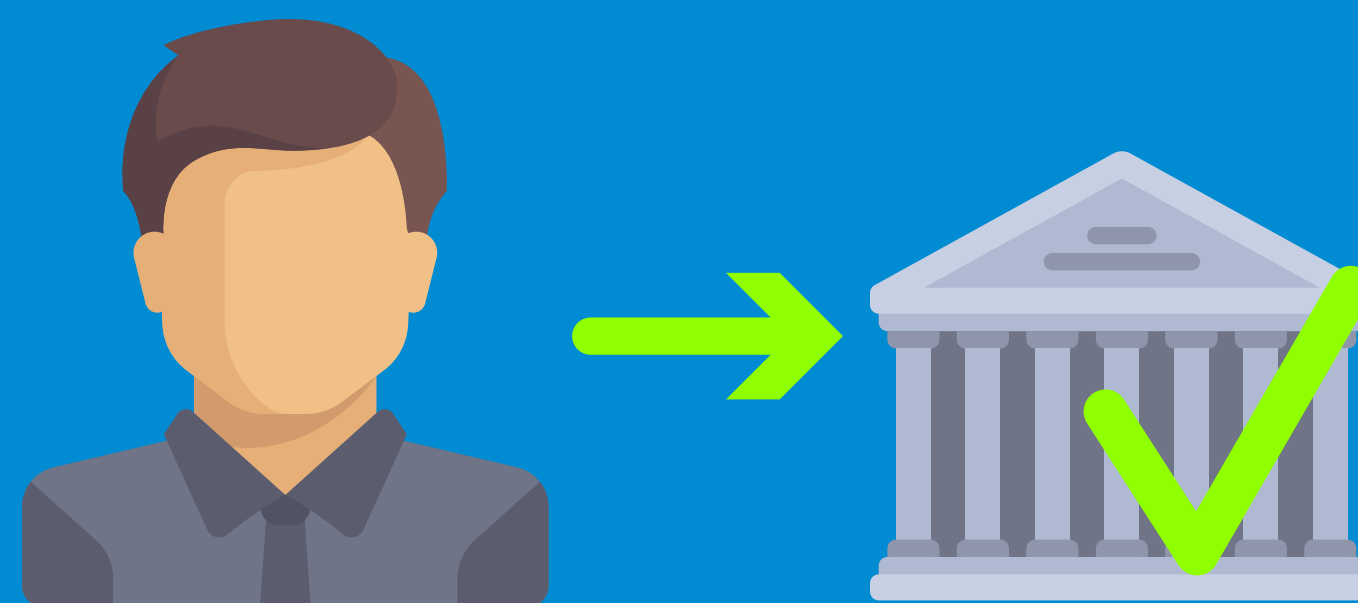
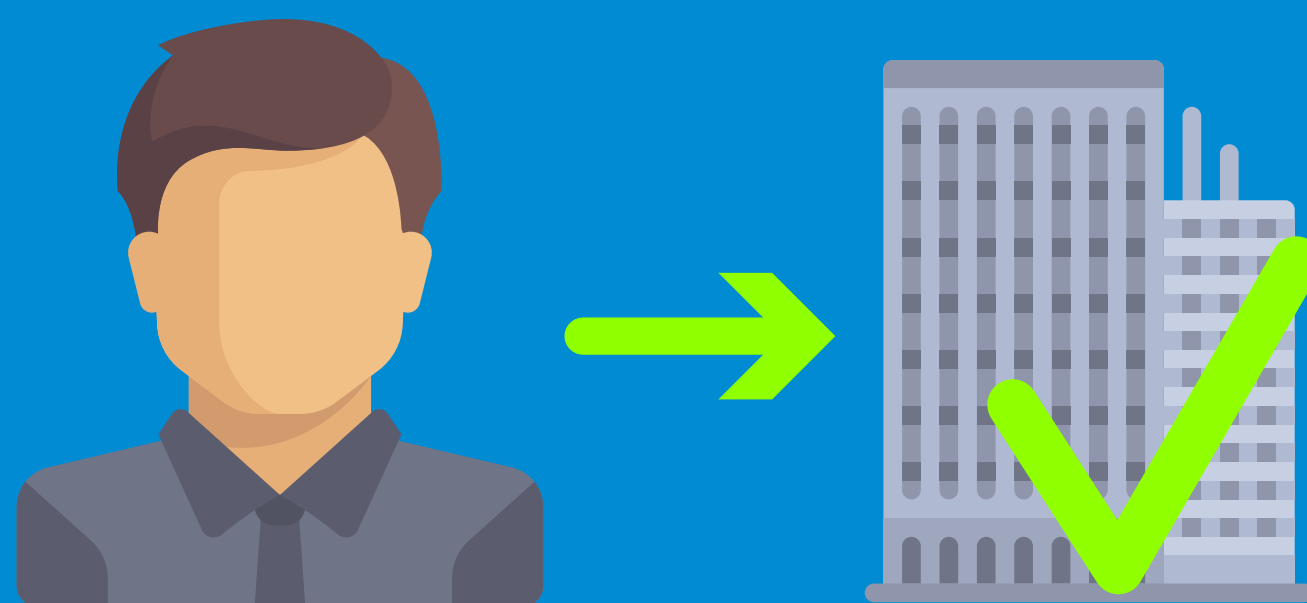
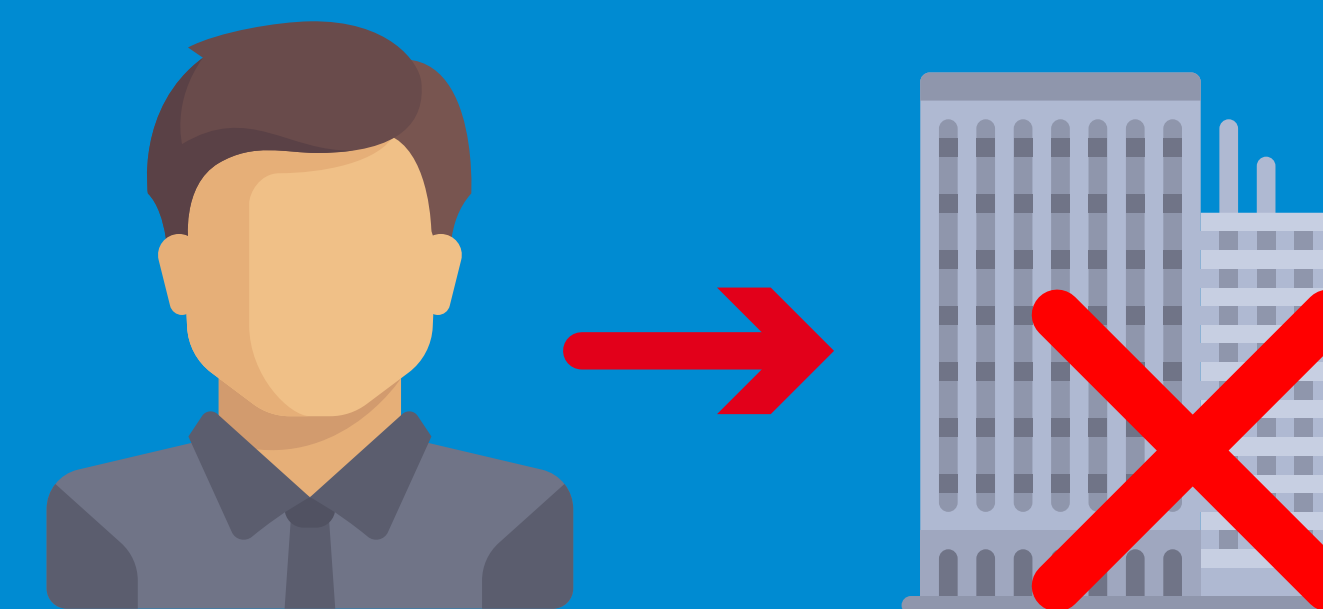
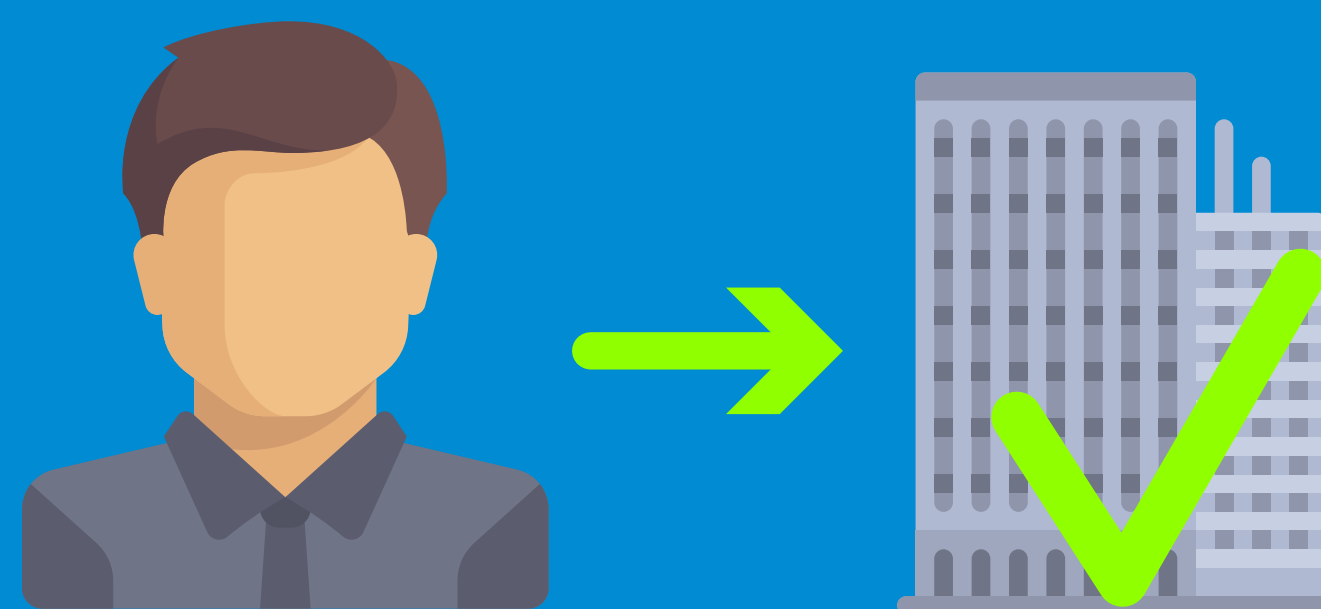
**Nessuna** nomina dopo 4 anni e 6 mesi dalla proclamazione

*Nomina possibile solo in casi di stretta necessità (per legge, statuto, ecc.)*



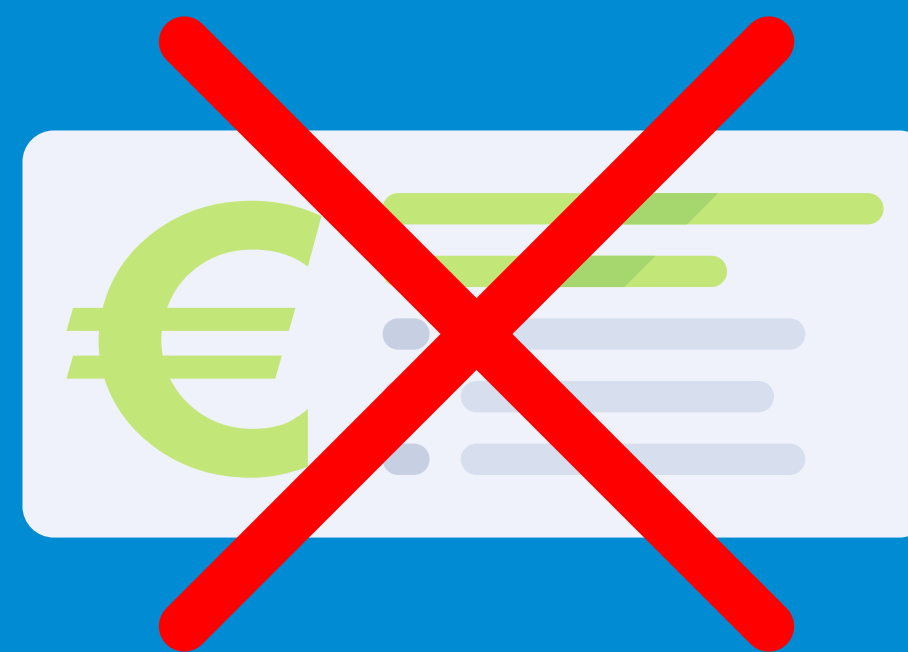
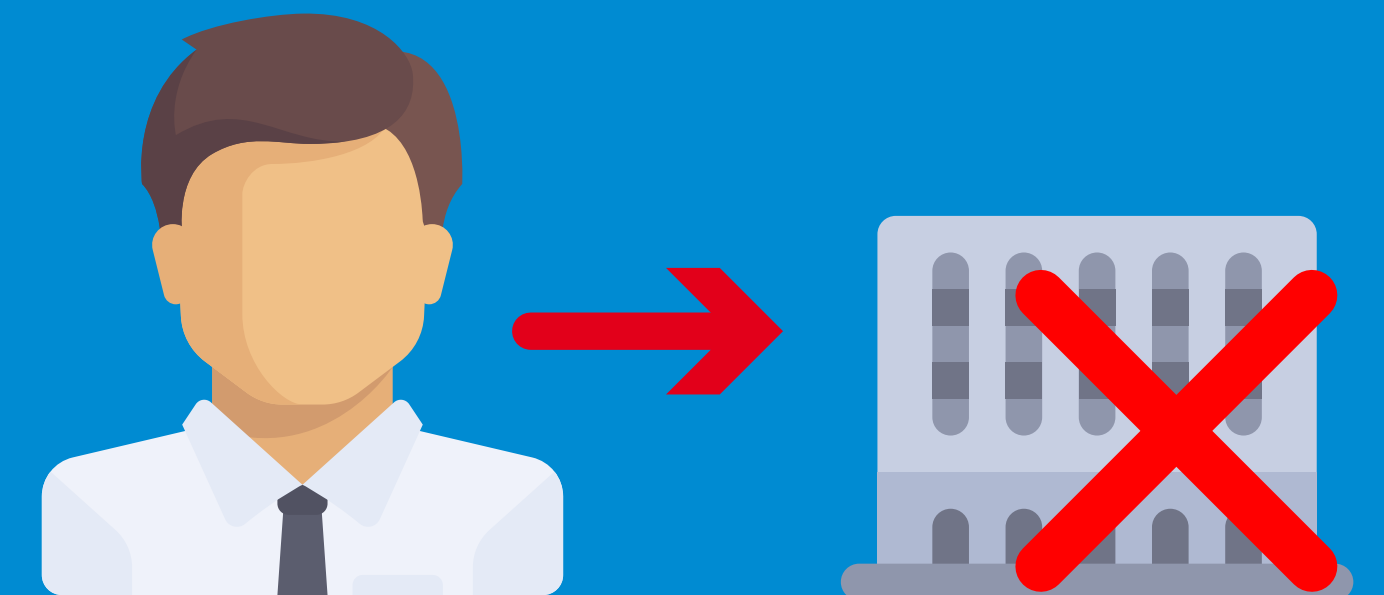
# Massimo 2 mandati

Si potrà essere nominati nello **stesso ente**  
per un massimo di **due mandati**



# Massimo 2 enti

Si potrà essere nominati al **massimo in 2 enti**  
Si potrà percepire **un solo emolumento**

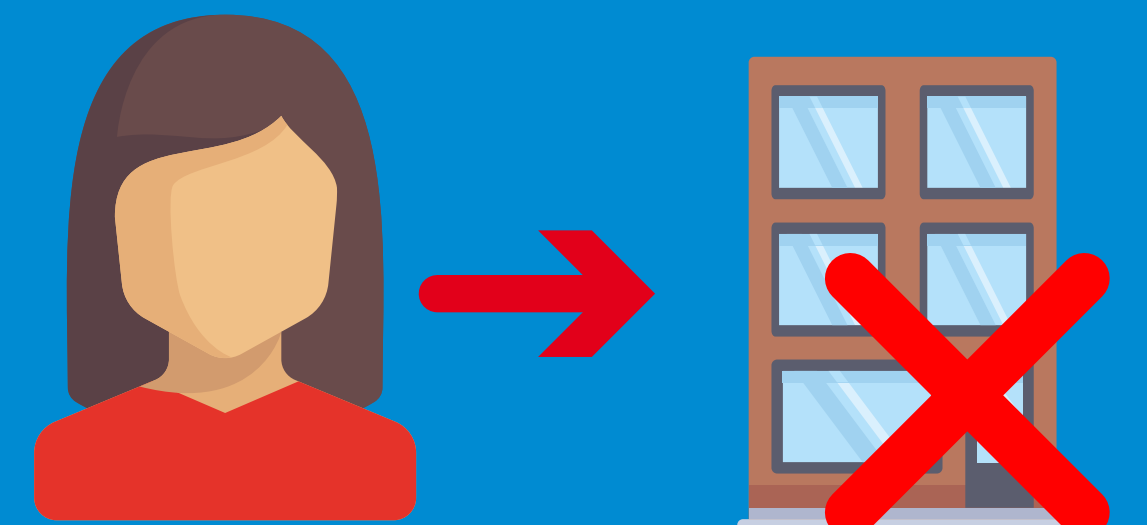
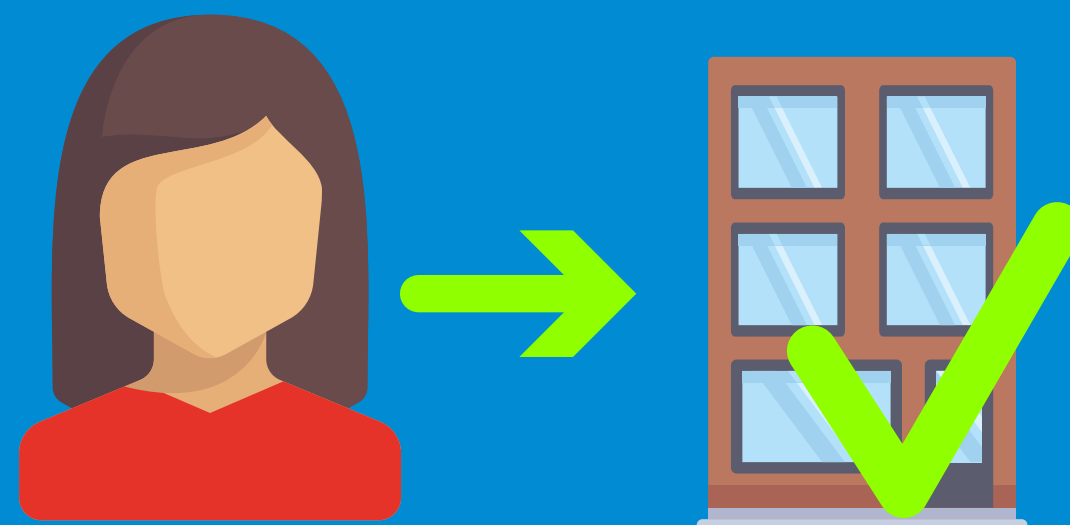
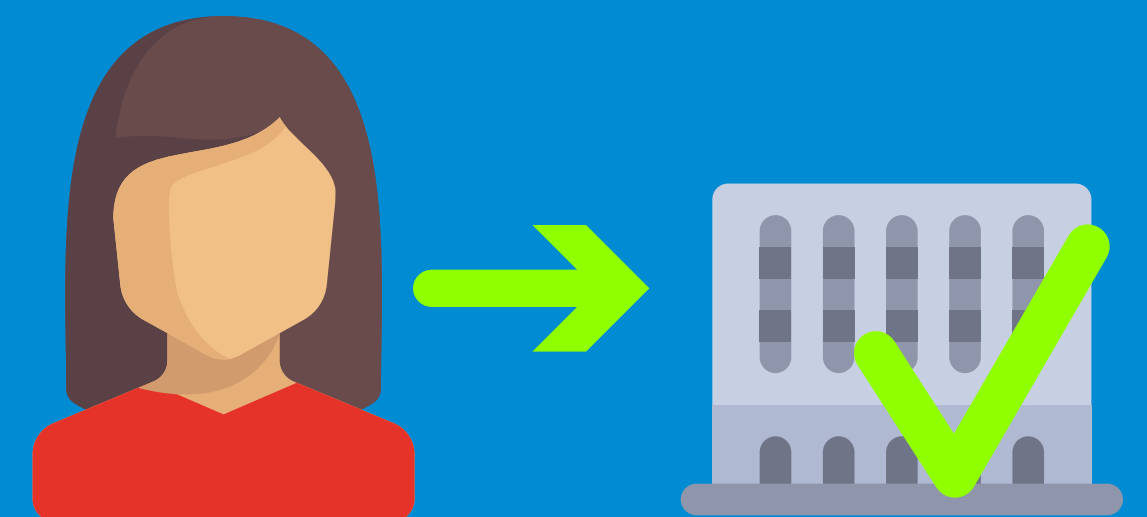
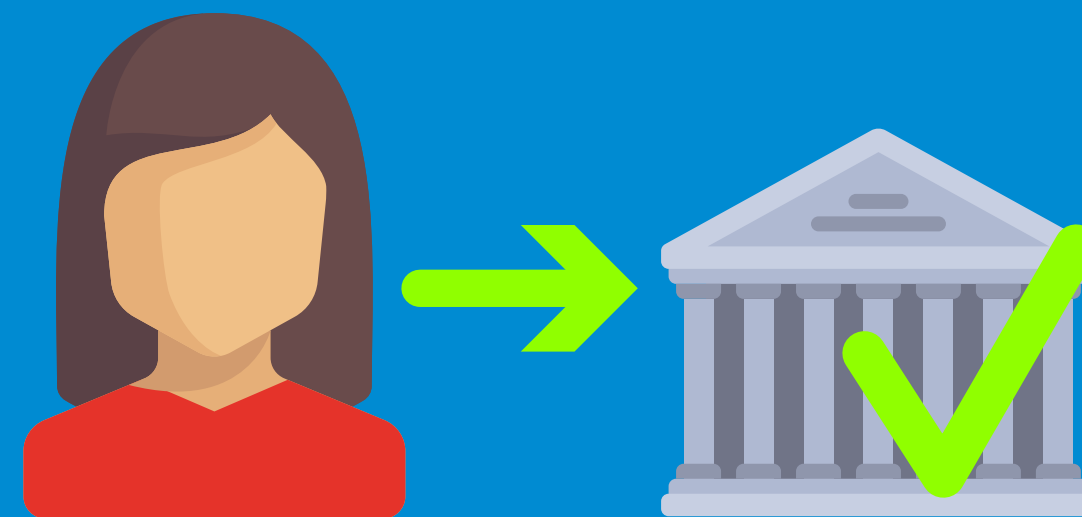
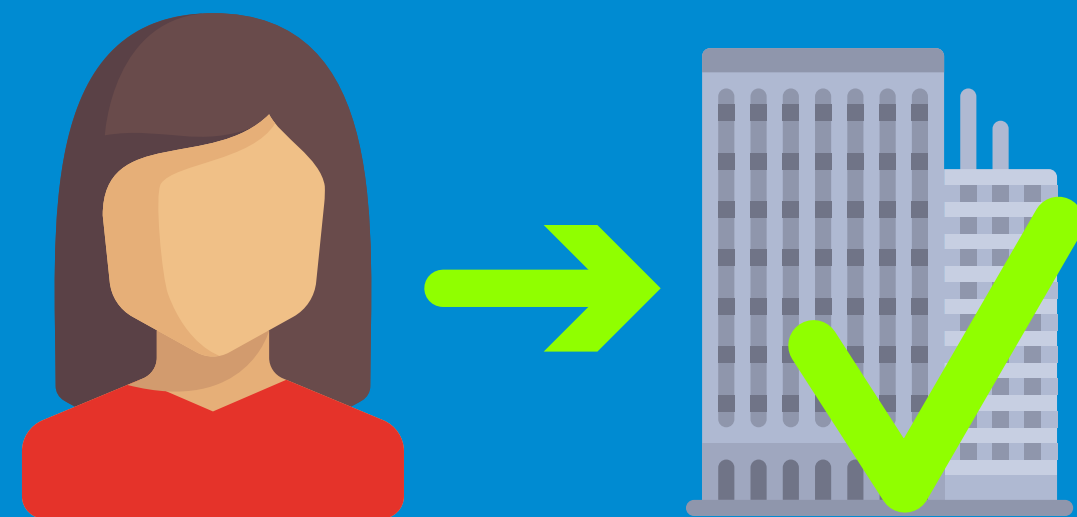
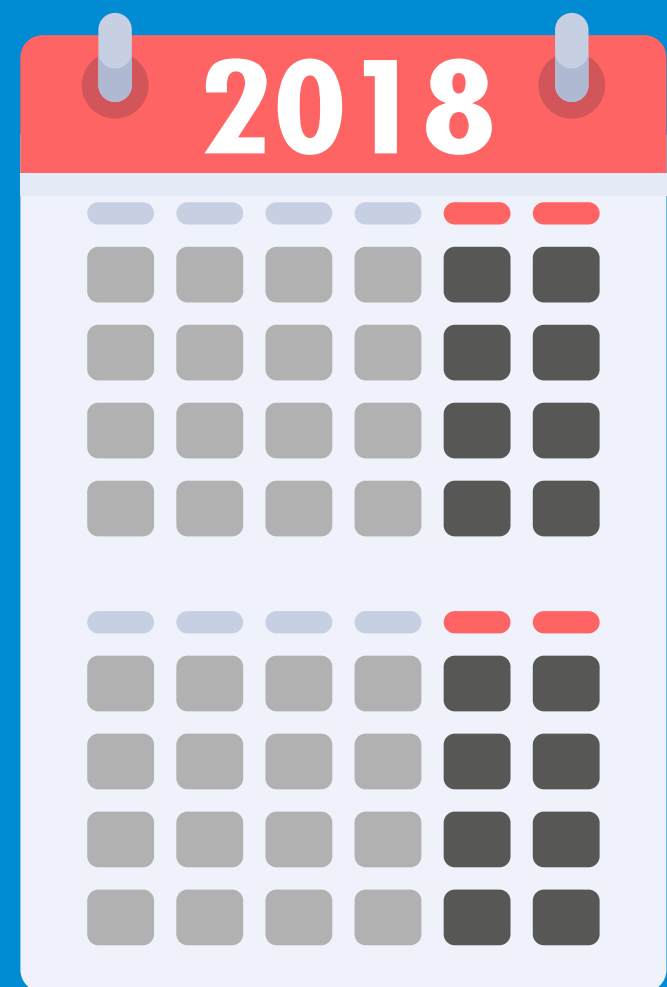




# Massimo 3 candidature

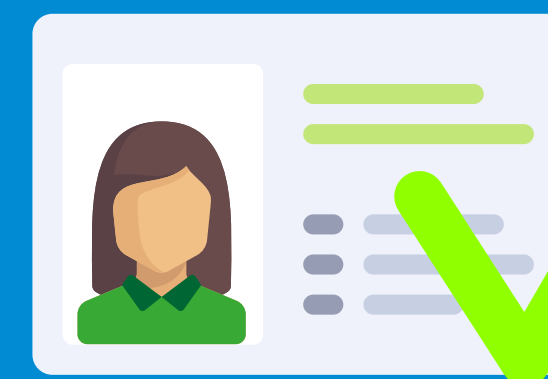
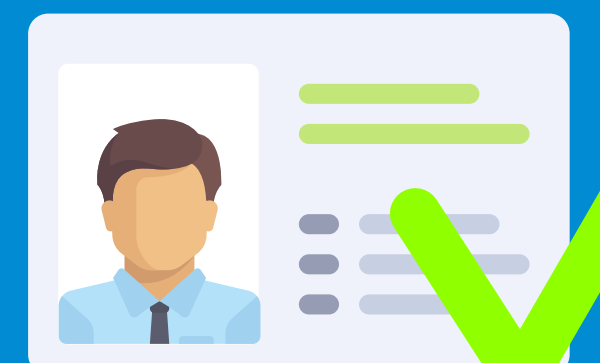
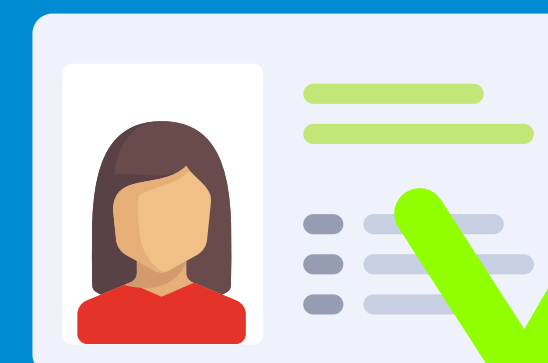
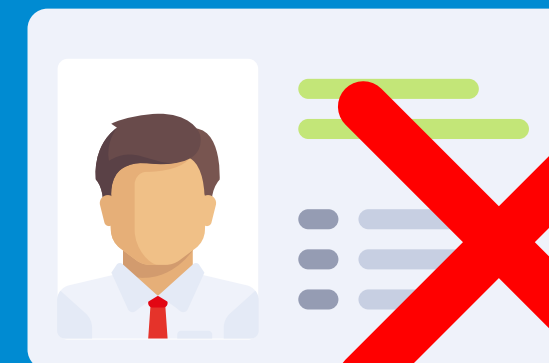
Si potranno presentare al **massimo 3 candidature**  
(tra quelle retribuite) **per anno solare**

*Non si applica ai nominati nei collegi sindacali o dei revisori*



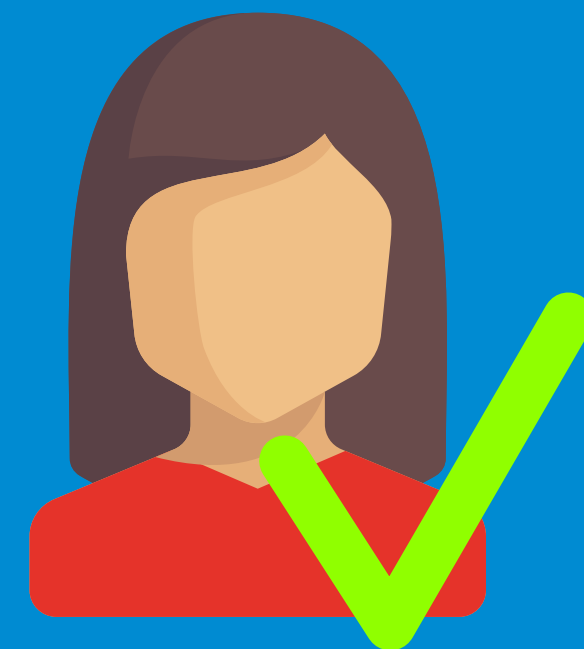
# Commissione istruttoria candidature

Viene istituita una **Commissione**  
che procederà all'**istruttoria**  
relativa alle **candidature pervenute**



# “Rappresentanza giovani”

Se il curriculum è attinente e pertinente, anche in relazione ad età anagrafica e anzianità professionale, si dovrà preferire il **candidato più giovane di età**



# Audizione Pubblica

Per le **nomine in enti** con  
**bilancio superiore**  
**a 250.000 €**  
la conferenza dei Capigruppo  
**procede ad una**  
**audizione pubblica**

Possibilità per il **pubblico**  
di porre **domande**  
(da far pervenire entro 2 giorni prima)



**GRAZIE PER  
L'ATTENZIONE**

*Icone realizzate da Freepik scaricate da [www.flaticon.com](http://www.flaticon.com)*

# CONCLUSIONI

I lavori di oggi, grazie all'autorevolezza dei relatori intervenuti, hanno consentito a tutti i presenti di riflettere in modo innovativo sulla prevenzione della corruzione in Italia.

Anzitutto non siamo di fronte a un problema ineluttabile. Si deve insistere in quella che viene frequentemente definita come una sfida "culturale" ed è fondamentale, in prima istanza, "disinnescare" le c.d. "giustificazioni etiche", come lucidamente ricostruito dal Prof. Di Carlo.

Le misure di prevenzione ci sono, e se applicate in modo sostanziale e partecipe conducono a ottimi risultati, trasformando le chiacchiere in comportamenti virtuosi. La sfida è diffondere le best practice combattendo -oltre al malaffare- soprattutto l'inerzia, la diffidenza verso il cambiamento e la rassegnazione che si coglie più di qualche volta frequentando enti e società pubbliche.

Nel convegno si è parlato dell'innovativa campagna "Sai chi voti" lanciata da Riparte il Futuro e degli importanti cambiamenti apportati al regolamento delle nomine nel Comune di Torino: appassionati gli interventi di Federico Anghelè e Federico Mensio, che lasciano nel pubblico la certezza che cambiare è possibile.

È la stessa certezza che ha trasmesso anche l'avv. Ricchetti, raccontando la rivoluzione realizzata in ANAS nell'affidamento degli incarichi legali. Rivoluzione rispetto alla quale la digitalizzazione delle procedure di selezione - attuata attraverso la piattaforma 4cLegal- ha svolto un ruolo primario per garantire trasparenza, tracciabilità e concorrenza. Ne ho parlato anche nel mio intervento, illustrando il contesto normativo e i recenti orientamenti giurisprudenziali e amministrativi che hanno profondamente innovato la materia.

La lotta alla corruzione è un tema che riguarda gli enti e le imprese pubbliche al pari delle imprese private. I modelli e le misure di prevenzione tendono a convergere e a contaminarsi: analitica e ricca di spunti è stata la ricostruzione proposta sul tema dalla Professoressa Parisi.

L'apprezzamento del pubblico per gli spunti offerti è la dimostrazione di un Paese che vuole combattere la corruzione e che crede in un futuro diverso. Unitamente agli altri organizzatori del convegno, non mancheremo di sollecitare la riflessione e -soprattutto- l'azione degli operatori per arrivare a un cambiamento sostanziale e partecipato.

Avv. Alessandro Renna  
(Founder & CEO 4cLegal)





**4c s.r.l.**

C.so Buenos Aires 90, 20124 – Milano

Tel: 800136094

[info@4clegal.com](mailto:info@4clegal.com) | [www.4clegal.com](http://www.4clegal.com)