



# Insight

N. 48 - Gennaio 2016

## *Presidi anticorruzione nelle partecipate pubbliche: criticità e soluzioni applicative*

Il 19 novembre 2015, all'Hotel Parco dei Principi di Roma, **Protiviti e Grale Spin-Off della Seconda Università di Napoli ("Grale Spin-Off")** hanno organizzato un *workshop* sui temi e sulle problematiche derivanti dalla estensione della disciplina in materia anticorruzione di cui alla Legge 190 del 2012 alle società in controllo o a partecipazione pubblica.

L'idea del *workshop* - teso a fornire, soprattutto, soluzioni ai tanti nodi non ancora sciolti - è nata dalla constatazione che trascorsi 3 anni dall'adozione della Legge 190 del 2012, le società a partecipazione pubblica mostrano tuttora difficoltà a confrontarsi con gli adempimenti, organizzativi e funzionali, imposti dalla normativa.

I punti di non facile risoluzione sono, infatti, molteplici:

- l'individuazione dei soggetti idonei ad assumere il ruolo di responsabile;
- le modalità di coordinamento tra i piani e i modelli adottati ai sensi del D. Lgs. 231/01;
- i rapporti tra l'attività dei responsabili e quella degli organismi di vigilanza

sono solo alcune delle questioni ancora aperte e non adeguatamente affrontate che sono state poste al centro del dibattito nella giornata del 19 novembre.

Con il *workshop*, che ha visto il coinvolgimento di soggetti pubblici e privati interessati, a diverso titolo, dall'applicazione della Legge 190 del 2012, si è inteso così sviluppare soluzioni concrete ai dubbi e alle difficoltà degli operatori del settore, anche in relazione all'atteso protocollo di intesa fra ANAC, MEF e CONSOB sulla definizione degli obblighi gravanti sulle società quotate.

Con l'occasione sono stati presentati i risultati della ricognizione effettuata da Protiviti e Grale Spin-Off volta ad approfondire - su un campione significativo di aziende - se e con quali modalità le stesse stiano recependo gli adempimenti previsti dalla normativa.

**19 novembre 2015,  
Hotel Parco dei Principi  
(Roma)**

*I relatori del workshop:*

- **Alessandro Cencioni**  
(Managing Director  
Protiviti)
- **Antonio Pagliano**  
(Grale Spin-Off)
- **Francesco Merloni**  
(Consigliere ANAC)
- **Catello Maresca**  
(DDA Napoli)
- **Francesco Marzari**  
(Responsabile  
Anticorruzione EXPO  
2015)
- **Daniele Fortini**  
(Presidente AMA  
Roma)
- **Loredana Piemontese**  
(Vice Presidente  
AITRA, RPC e Direttore  
Internal Audit ENAV)

# La “prevenzione dell’illegalità mediante organizzazione”: la disciplina della Legge 190 del 2012 e le sue evoluzioni

L’ordinamento italiano individua una varietà di strumenti, tra loro anche differenti per ambito, rilevanza, innovatività e soprattutto per la diversità della prospettiva valoriale, che - unitariamente considerati - integrano una politica di prevenzione dei reati e della corruzione in particolare incentrata su meccanismi preventivi.

Il *fil rouge* che lega, infatti, quelle previsioni normative è il terreno della “prevenzione mediante organizzazione”.

I piani di organizzazione in funzione di prevenzione, i codici di comportamento, l’innalzamento dei livelli di trasparenza e del sistema di responsabilità disciplinare, sono tutti strumenti, tra gli altri, volti a generare comportamenti virtuosi e a radicare la legalità e l’etica pubblica e privata nella conduzione dell’impresa e dell’agire pubblico.

Il sistema di prevenzione mediante organizzazione, come è noto, ruota intorno alla disciplina di cui alle Leggi 231 del 2001 e 190 del 2012, e successive modificazioni. Tali strumenti normativi sono espressione di una tipologia di controllo non solo operativa (chi fa cosa e come) quanto di conformità alle specifiche disposizioni in materia, da parte della regolamentazione e dell’organizzazione interna dell’ente di volta in volta interessato. Il passaggio da un tipo di controllo operativo a quello di conformità ha significato imporre ai destinatari/attori del controllo non “semplicemente” di rispettare la norma individuata - cosa che dovrebbe avvenire, tra l’altro, per definizione - quanto di colorare i comportamenti legittimi finalizzandoli a evitare l’incorrere in determinati rischi.

Attraverso il controllo di conformità, previsto dalla legislazione in precedenza richiamata, si chiede a determinati soggetti, privati e pubblici, di realizzare un insieme di presidi organizzativi e operativi anche al fine di sviluppare la cultura della *compliance*, che pone come è noto le basi per la creazione poi di una concreta politica di Responsabilità Sociale di Impresa (CSR), e successivamente far rispettare in concreto le indicazioni previste in norme, disposizione e prassi; e ciò al fine ultimo di minimizzare i rischi di sanzioni penali, multe e, più in generale, gli eventi che possono compromettere la loro stessa reputazione.

Sul versante anticorruzione, in particolare, la relativa normativa, prevista dalla Legge 190 del 2012 e dai Decreti Delegati a essa seguiti, ha subito significative innovazioni da parte del Decreto Legge n. 90 del 2014 (convertito in Legge, con modificazioni dalla Legge 11 agosto 2014, n. 114), che, tra gli altri aspetti, è intervenuto sull’ambito soggettivo di applicazione della relativa disciplina. Le numerose difficoltà interpretative, sorte a seguito di tali interventi, hanno portato alla istituzione di tavoli tecnici (es. ANAC - MEF) volti a definire delle linee guida metodologiche per l’applicazione di tali misure.

Le linee guida sono innanzitutto indirizzate alle società e agli enti privati controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni, nonché agli enti pubblici economici tenuti al rispetto della normativa e contengono indicazioni sulla predisposizione del Piano di Prevenzione della Corruzione, della nomina del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e sull’attuazione della disciplina sulla trasparenza prevista del D. Lgs. n. 33/2013. Le linee guida pertanto, mirano a orientare le società e gli enti nell’applicazione della normativa di prevenzione della corruzione e della trasparenza con l’obiettivo primario che essa non dia luogo ad un mero adempimento burocratico, ma che venga adattata alla realtà organizzativa dei singoli enti per mettere a punto strumenti di prevenzione mirati e incisivi.

Tuttavia, come ha rilevato la stessa ANAC, sia nel recente aggiornamento del Piano Nazionale Anticorruzione (approvato in data 28 ottobre 2015) sia nel Rapporto sullo stato di attuazione e la qualità dei PTPC nelle amministrazioni pubbliche 2015-2017 (del 16 dicembre 2015), pur avendosi un elevato tasso di adempimento formale dei destinatari della normativa, le buone prassi e l’adozione di misure preventive realmente efficaci e adeguate sono ancora drammaticamente poche, con conseguente scarso livello qualitativo dei contenuti e delle misure previsti dai PTPC adottati.

In un contesto normativo già allo stato complesso e multidirezionale sono previsti ulteriori interventi di disciplina (come la prassi più recente sta dimostrando, non necessariamente di natura legislativa) del settore.

Così, a esempio,

- la **Legge 124/2015** (cd. “**Legge Madia**”) entrata in vigore nell’agosto del 2015 conferisce la delega al governo di modificare il **D. Lgs. n. 33/2013** sulla trasparenza al fine, tra gli altri, di, ridefinire e di precisare l’ambito soggettivo di applicazione degli obblighi e delle misure in materia di trasparenza;

- in relazione alle società emittenti strumenti finanziari quotati in mercati regolamentati, nonché alle società dalle stesse controllate, è stato istituito un **tavolo tecnico** con la partecipazione **dell'ANAC e della CONSOB**, volto a individuare gli adattamenti applicativi della normativa di riferimento, alla luce della peculiarità proprie di tale tipo di società. Gli esiti di tale tavolo tecnico, che saranno oggetto di apposita direttiva, dovrebbero portare all'assoggettamento di tali società, a prescindere dalla quota capitale di "proprietà pubblica", alla disciplina propria delle società partecipate, con conseguenti minori oneri rispetto a quelli imposti alle società in controllo pubblico;
- sembra profilarsi, infine, la costituzione di una prassi, da parte dell'ANAC, di interventi non solo di controllo o di vigilanza, ma anche di "consulenza", come avvenuto con successo nel caso di **EXPO 2015**. Tale formula collaborativa si sostanzia nella possibilità di attivare, su richiesta dei destinatari della normativa, un intervento preventivo finalizzato a garantire la corretta implementazione delle misure anticorruzione.

## I principali interventi

Alla luce dei tanti aspetti problematici posti dalla normativa di settore nonché delle evoluzioni della legislazione e dalla prassi, il *workshop* si è posto come luogo di confronto e di analisi sul campo, grazie alla presenza di relatori di provenienza professionale diversa. Molti aspetti rilevanti e coinvolgenti anche questioni interpretative sono stati affrontate dai relatori.

Così, **Francesco Merloni - Consigliere ANAC** - ha ribadito, ancora una volta, come la Legge 190 del 2012 si ponga come strumento di stimolo per i destinatari verso una reale ed effettiva azione preventiva nel senso della legalità e dell'etica e gli adempimenti in esse previsti non debbano essere intesi in modo unicamente burocratico. Da ciò deriva, evidentemente, che l'attività di controllo effettuata dall'ANAC sulla qualità dei PTPC ha a oggetto le misure effettive, misurabili e quindi concretamente attuabili, affidate alla responsabilità degli uffici che risponderanno dell'effettiva realizzazione delle stesse. È chiaro - ha sottolineato Merloni - che, perché ciò avvenga, sia necessario un importante lavoro di autovalutazione organizzativa da parte delle società interessate dalla normativa di settore.

Il dottor **Catello Maresca - Magistrato della D.D.A di Napoli** - ha posto l'attenzione sulla discussa, ma non del tutto escludibile, configurabilità di una responsabilità penale, per omessa attività di controllo, a carico del Responsabile per la prevenzione della Corruzione che, per gli specifici compiti individuati dalla normativa, ben potrebbe essere considerato come titolare di una peculiare posizione di garanzia. Posizione di garanzia che la magistratura inquirente - ha sottolineato il Sostituto Procuratore - potrebbe ricostruire sulla falsariga di quanto già effettuato in giurisprudenza per i sindaci dei Collegi Sindacali in relazione ai reati degli amministratori. Pertanto - ha concluso il Magistrato - per la rilevanza del ruolo e per la delicatezza della sua posizione, il RPC deve essere fornito di tutti gli strumenti idonei per esercitare compiutamente ed efficacemente la propria funzione.

Infine, importanti testimonianze di concreta applicazione sono state fornite da **Francesco Marzari** (Responsabile Anticorruzione EXPO 2015), **Daniele Fortini** (Presidente AMA Roma) e **Loredana Piemontese** (Vice Presidente AITRA, RPC e Direttore Internal Audit ENAV) rispetto alle specificità del business ed al settore di riferimento.

In particolare, nel caso di **EXPO 2015**, è stato sottolineato il riscontro positivo avuto dall'approccio collaborativo attuato in sinergia con l'ANAC, che ha accompagnato la società nel percorso di adeguamento alla normativa. È stato altresì rilevato come, sebbene l'esposizione universale sia un evento "a termine", il ruolo del RPC non sia terminato in quanto la fase di smantellamento del sito presenta comunque profili di rischio significativi. .

Il Presidente **AMA Roma**, oltre a presentare le modalità attraverso cui la Società ha implementato le misure previste dalla normativa, ha posto l'attenzione sul rischio derivante dalla continua situazione di "emergenza" a livello nazionale nella gestione dei rifiuti: tale aspetto costituisce un aspetto critico che può dar adito, nella gestione delle emergenze e delle continue deroghe, a comportamenti a rischio. Il **Vice Presidente AITRA, RPC e Direttore Internal Audit ENAV**, infine, nel riportare la propria esperienza ha focalizzato l'attenzione sui diversi strumenti organizzativi implementati dalla Società, volti da un lato all'adempimento ai requisiti normativi e dall'altro al rafforzamento continuo del sistema di controllo interno.

# La ricerca Protiviti - Grale Spin Off: principali risultati

Nel corso del *workshop* si è quindi provveduto a rendere noti i risultati di una ricognizione sul campo che Protiviti e Grale Spin Off hanno condotto al fine di verificare se e con quali modalità le aziende stiano implementando gli adempimenti previsti dalla **Legge n. 190 del 2012**.

L'analisi si è concentrata su un campione di oltre **60 aziende rientranti nel perimetro di applicabilità** della normativa, mediante l'analisi della documentazione disponibile sui siti istituzionali e l'erogazione di una *survey*. Le aziende analizzate sono controllate/partecipate dal Ministero dell'Economia e della Finanza (MEF), aziende "in-house" delle Amministrazioni Pubbliche o società quotate a partecipazione pubblica.

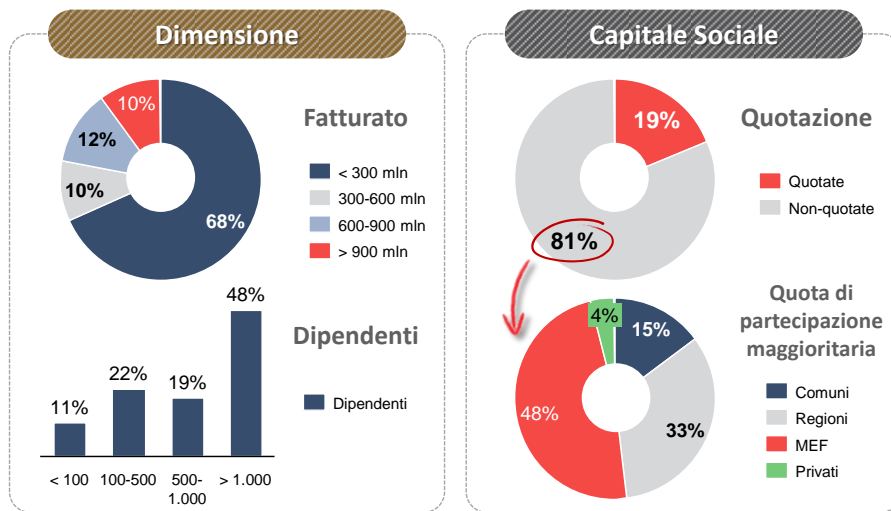


Figura 1 - Campione di analisi

I risultati dell'analisi evidenziano come circa il **65% delle aziende del campione non ha adottato il piano di Prevenzione della Corruzione**. Di queste, è interessante osservare che circa il 7% ha comunque nominato un Responsabile per la prevenzione della Corruzione.

E' importante rilevare come - **tra le società che hanno recepito la legge 190 del 2012 - il 29% ha adempiuto attraverso l'integrazione del Modello 231**, sfruttando pertanto sinergie tra le due normative.



Figura 3 - Nomina del Responsabile

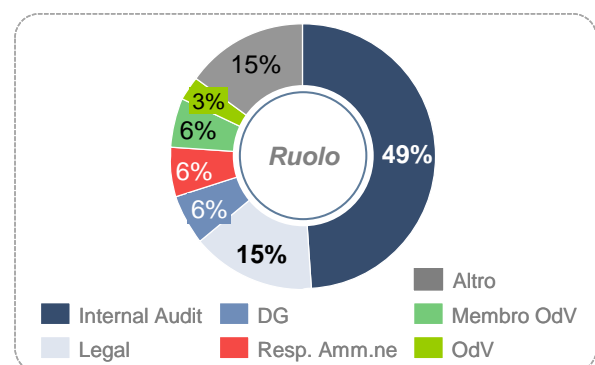


Figura 3 - Provenienza organizzativa del Responsabile

In relazione alla figura del **Responsabile per la prevenzione della Corruzione**, la ricognizione ha mostrato che il **48%** delle aziende del campione hanno nominato il Responsabile (cfr. Figura 2). Nel **30%** dei casi è il **Responsabile per la prevenzione della Corruzione coincide anche con il Responsabile della Trasparenza**.

Il Responsabile, nel **49% dei casi, proviene dalla Funzione Internal Audit** e nel 15% è il Responsabile Legal della Società. È inoltre interessante notare come nel **6% delle aziende sia un membro dell'Organismo di Vigilanza**, mentre in un ulteriore **3%** è l'intero organo a rivestire il ruolo di Responsabile (cfr. Figura 3).

Una delle principali componenti del Piano di Prevenzione della Corruzione richieste dalla normativa è l'effettuazione dell'analisi del rischio "corruttivo", che consiste nell'identificare i processi "sensibili", valutare il rischio e definire le misure di trattamento per prevenire lo stesso. La ricerca ha mostrato che tutte le aziende del campione hanno svolto un'attività di analisi del rischio e, come mostra la Figura 4, **l'83% di esse ha definito le aree "sensibili" nel Piano di Prevenzione della Corruzione**, mentre il 17% le ha definite nel Modello 231 precedentemente adottato, rafforzando ancora di più le chiare sinergie - in termini metodologici e di attività - tra le due normative.

Tra le **aree "sensibili"** ricorrenti, inoltre, le **funzioni di staff** sono quelle risultate mappate nella maggior parte dei casi: gestione delle risorse umane, gestione dei sistemi informativi, gestione degli acquisti (gare e bandi; lavori e forniture) oltre a gestione delle sovvenzioni e dei sussidi.

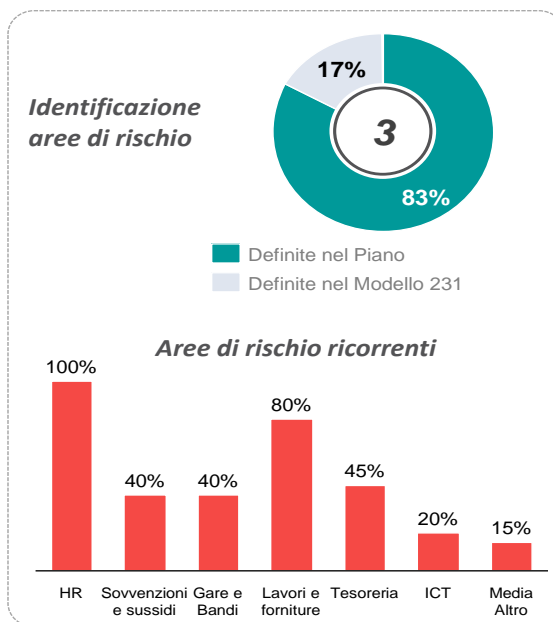


Figura 4 - Analisi del rischio "corruttivo"

## In conclusione....

La ricognizione effettuata ed il dibattito emerso nel *workshop* hanno evidenziato come il percorso di adozione ed adeguamento alla normativa anticorruzione sia iniziato, ma non si possa ritenere ancora ottimale.

Nell'articolato mondo delle partecipate pubbliche lo sforzo da compiere - anche da un punto di vista culturale - sarà sicuramente meno invasivo per quegli enti che già hanno adottato efficacemente Modelli 231 e si trovano ad operare in contesti organizzativi e di *governance* evoluti.

In ogni caso, le specificità della normativa - anche sul fronte della trasparenza - richiedono riflessioni ed approfondimenti che non è opportuno sottovalutare, visto il serio e costante sforzo delle autorità vigilanti ed i conseguenti profili di responsabilità introdotti.

Protiviti e Grale Spin-Off suggeriscono pertanto di cogliere l'occasione dell'imprescindibile allineamento formale alle nuove disposizioni, per valutare le soluzioni organizzative e di *governance* più appropriate ed efficaci in termini di integrazione e sostenibilità.

\* \* \*

### Per maggiori informazioni:

#### Protiviti

**Giacomo Galli** - Country Leader e Managing Director  
Email: [giacomo.galli@protiviti.it](mailto:giacomo.galli@protiviti.it)

**Alessandro Cencioni** - Managing Director  
Email: [alessandro.cencioni@protiviti.it](mailto:alessandro.cencioni@protiviti.it)

#### Grale Spin Off

**Luigi Manganelli**  
Email: [luigi.manganelli@email.it](mailto:luigi.manganelli@email.it)

**Antonio Pagliano**  
Email: [studiopagliano@alice.it](mailto:studiopagliano@alice.it)  
[gralespinoff@unina2.it](mailto:gralespinoff@unina2.it)