



# **RICERCA E SVILUPPO IN COLLABORAZIONE**

*Infrastruttura Immateriale MEVALUATE per la Qualificazione Reputazionale*

**THE BANK OF REPUTATION**

## **REPORT FINALE**

Report finale dei risultati delle attività svolte dal Gruppo di Ricerca e Sviluppo in Collaborazione per l'ottimizzazione della piattaforma di qualificazione reputazionale fornita da **Mevaluate Holding Ltd**, funzionale ad una *“Infrastruttura Immateriale per la Qualificazione Reputazionale con attribuzione di rating a clienti, business partner, fornitori, distributori, aspiranti dipendenti e dipendenti di aziende corporate”*

**9 GIUGNO 2014**

## Indice

<b>EXECUTIVE SUMMARY</b> .....	<b>4</b>
<b>INTRODUZIONE</b> .....	<b>15</b>
<b>PARTE PRIMA - IL CONTESTO DI RIFERIMENTO</b> .....	<b>19</b>
1. LE ESIGENZE DI COMPLIANCE.....	20
1.1 LA CORRUZIONE.....	21
1.1.1 La corruzione nel settore pubblico.....	22
1.1.2 La corruzione nel settore privato.....	24
1.1.3 La corruzione nel mondo.....	26
1.1.4 La corruzione in Italia.....	28
1.1.5 La corruzione negli appalti pubblici.....	32
1.2 IL RICICLAGGIO DI DANARO.....	41
1.3 LA CRIMINALITA' ORGANIZZATA.....	44
1.4 LA SALUTE E SICUREZZA NEI LUOGHI DI LAVORO.....	50
2. I FABBISOGNI INFORMATIVI DELLE AZIENDE.....	51
<b>PARTE SECONDA - IL GRUPPO DI RICERCA E SVILUPPO IN COLLABORAZIONE</b> .....	<b>55</b>
1. GLI OBIETTIVI DEL GRUPPO DI RICERCA E SVILUPPO IN COLLABORAZIONE.....	56
2. I COMPONENTI DEL GRUPPO DI RICERCA E SVILUPPO IN COLLABORAZIONE.....	57
2.1 Le Aziende <i>Corporate</i> .....	58
2.1.1 ALSTOM SpA (Alstom Group).....	58
2.1.2 ANAS SpA.....	59
2.1.3 CALCESTRUZZI SpA (Italcementi Group).....	60
2.1.4 CMC – Cooperativa Muratori e Cementisti Ravenna.....	61
2.1.5 ILVA SpA.....	62
2.1.6 SISAL GROUP SpA.....	64
2.2 CONSORZIO CBI – Customer to Business Interaction (Associazione Bancaria Italiana).....	65
2.3 Comitato di Coordinamento per l'Alta Sorveglianza delle Grandi Opere – CCASGO.....	67
<b>PARTE TERZA - LA METODOLOGIA</b> .....	<b>71</b>
1. LE FASI DELL'APPROCCIO METODOLOGICO.....	72
2. INDAGINE CONOSCITIVA: RILEVAZIONE DEI FABBISOGNI DI COMPLIANCE ED ANALISI DELLE MODALITA' DI RISPOSTA IMPLEMENTATE DALLE AZIENDE.....	72
2.1 La scheda di rilevamento.....	74
2.2 Aspetti chiave emersi.....	74
3. FOCUS ED APPROFONDIMENTI DEGLI AMBITI E DEI FENOMENI: LE RIUNIONI DEL GRUPPO.....	77
<b>PARTE QUARTA - PRINCIPALI TEMI TRATTATI E CONSIDERAZIONI FINALI</b> .....	<b>79</b>
1. PREMessa.....	80
2. DISAMINA DEI PRINCIPALI ARGOMENTI TRATTATI.....	80
2.1 Il profilo reputazionale.....	80
2.2 La tipologia di documenti richiesti dalla piattaforma Mevaluate.....	81
2.3 La strategia implementata da Mevaluate a garanzia dell'autenticità dei documenti.....	82
2.4 Il Regolamento Mevaluate.....	88
2.5 Il <i>rating</i> reputazionale.....	88
2.5.1 Le caratteristiche del <i>rating</i> .....	90
3. CONSIDERAZIONI FINALI.....	93
3.1 Potenzialità dello strumento Mevaluate a supporto delle esigenze delle aziende.....	93
3.2 Un Mondo socialmente più sicuro.....	94
3.3 Un Mondo economicamente più sano.....	95
3.4 Un Mondo in cui competenza e legalità sono anche valori economici.....	95

3.5 Un Mondo di alleati della “competenza e legalità” .....	96
3.6 Ulteriori aspetti da considerare.....	96
<b>ALLEGATI.....</b>	<b>103</b>
All. 1 – Le esigenze aziendali in tema di compliance .....	104
All. 2 – Scheda di rilevamento .....	104
All. 3 – Le schede di rilevamento: feedback e spunti di riflessione.....	104
All. 4 – Proposta Mevaluate di Convenzione con la Fondation Interpol pour un monde plus sûr – Mevaluate Holding.....	104
All. 5 – Progetto per la costituzione della Fondazione Internazionale Mevaluate (Svizzera) e della Fondazione Mevaluate Italia – Executive Summary.....	104
All. 6 – Agende degli incontri del Gruppo di Ricerca e Sviluppo in Collaborazione Mevaluate .....	104
All. 7 – Comunicazioni di adesione dei partecipanti e verbali d’incontro.....	104

## EXECUTIVE SUMMARY

Il contesto socio-economico in cui le aziende operano è caratterizzato dai seguenti aspetti:

- una crescente tendenza alla globalizzazione, con lo sviluppo di attività imprenditoriali al di fuori dei confini nazionali e comunitari, alla ricerca di nuovi mercati ed opportunità di business e di un contenimento dei costi;
- una forte regolamentazione, con un complesso sistema di leggi e regolamenti, a livello settoriale, nazionale e sovranazionale, cui le aziende devono conformarsi; si pensi alle normative in materia di Salute e Sicurezza sul Lavoro, particolarmente rilevanti per aziende che operano in settori produttivi, che però necessitano di adeguati presidi anche nell'ambito di attività prettamente amministrative, alla luce delle gravi conseguenze che una limitata attenzione in questo ambito può provocare all'integrità delle persone, con rilevanti ripercussioni sulla reputazione dell'impresa;
- un aumento dei rischi da presidiare, sia quelli strettamente legati all'attività operativa dell'azienda, sia quelli provenienti da fattori endogeni come la dilagante diffusione delle attività criminali; si pensi, a corruzione, riciclaggio, terrorismo e ai reati in genere caratteristici delle infiltrazioni della criminalità organizzata negli appalti pubblici e nell'economia reale, oltre che a reati di più recente diffusione, come la criminalità informatica e l'ingegneria reputazionale (costruire reputazione ad arte, su misura e su ordinazione, ovvero ostacolare la ricostruzione della vera identità personale, fenomeno che costituisce una forma di "riciclaggio identitario della persona").

Un contesto di questo tipo impone, da un lato, alle aziende stringenti esigenze di *compliance* da soddisfare e, dall'altro, alle istituzioni, sia internazionali sia nazionali, la promozione di politiche di sviluppo di strumenti strategici per rafforzare la sicurezza pubblica e la legalità collettiva, per garantire la corrispondenza tra identità digitali e identità reali, proteggendo efficacemente i cittadini e le aziende da minacce che mutano sempre più velocemente, assumendo una dimensione sempre più interterritoriale.

Dal punto di vista delle aziende, i rischi di *compliance* da presidiare hanno comportato, tra le altre cose, l'insorgere di molteplici esigenze informative e di raccolta documentale, stratificatesi nel corso degli anni a seguito dell'evoluzione degli interventi normativi e regolamentari, e derivanti dalla necessità di introdurre al proprio interno procedure e prassi operative efficaci, tutte con identico denominatore, ovvero "sapere chi si ha di fronte". Infatti, è di fondamentale importanza qualificare adeguatamente le proprie controparti, valutandone l'affidabilità economico-finanziaria e le competenze professionali, nonché la capacità di conformarsi a leggi e regolamenti applicabili ed aspetti di natura etica e reputazionale.

Ciascuna azienda ha sviluppato proprie modalità di risposta a tali esigenze, definite sulla base delle *best practices* e dei dettami delle normative / regolamenti di riferimento, generalmente descritte all'interno di procedure e/o istruzioni operative aziendali o, in alcuni casi, da linee guida, codici o protocolli formulati dalle Associazioni di categoria.

Tali procedure, generalmente, prevedono che l'esigenza informativa sia soddisfatta mediante il ricorso a fonti di varia natura (banche dati, articoli di stampa, *web*, autocertificazioni/autodichiarazioni, ecc.), solo in alcuni casi supportate da prove documentali riscontrabili. In molti casi, le informazioni acquisite sono fornite direttamente dalla controparte e non è sempre possibile verificarne la correttezza e completezza; anche nel caso in cui vengano acquisiti dei documenti, non sempre è possibile verificarne l'autenticità o comunque non sono generalmente previsti meccanismi di "certificazione" circa l'attendibilità delle informazioni in essi riportate.

Va inoltre considerato il fattore globalizzazione e interterritorialità, cui si accennava in precedenza, in quanto, mentre gran parte delle aziende hanno oggi un ambito di attività internazionale, alcuni documenti sono riferibili solo al contesto nazionale e potrebbero non esistere o non essere facilmente accessibili documenti analoghi all'estero.

Dall'altro lato, va anche considerato il costo che le aziende devono sostenere per lo svolgimento di queste verifiche: infatti, al fine di poter "attribuire il bollino verde" alla controparte, è necessario acquisire molteplici informazioni e documenti, non essendo disponibile un indicatore che possa esprimere in modo sintetico l'affidabilità etica, finanziaria, civile, ecc. della controparte; tuttavia, la richiesta, la raccolta, l'analisi di informazioni e documenti richiede un significativo impegno in termini di tempo e di risorse,

sia umane che materiali, e in molti casi sono necessarie competenze tecniche approfondite e multidisciplinari.

Uno strumento che intendeva rispondere all'esigenza delle aziende di capire chi si ha di fronte è il *rating* di legalità gestito dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato a seguito della Delibera n. 24075 del 14 novembre 2012 - Regolamento *Rating* di legalità, tuttavia sono stati sinora riscontrati alcuni limiti al suo utilizzo, dimostrati anche dal ristretto numero di imprese che ad oggi, dopo 18 mesi, hanno richiesto e ottenuto il *rating* (111 alla data dell'8 maggio 2014)<sup>1</sup>.

Proprio in questo contesto si colloca la sfida che Mevaluate si è prefissata, ossia sviluppare un'**Infrastruttura Immateriale per la Qualificazione Reputazionale, operativa a livello mondiale**, che risponda a specifiche esigenze di *compliance*, fortemente sentite sia a livello pubblico che privato, e di prevenzione del rischio che le imprese, loro malgrado e nonostante le precauzioni adottate, possano risultare esposte e coinvolte sotto il profilo penale in relazione a reati suscettibili di comportarne la responsabilità amministrativa, con particolare riferimento ai fenomeni di riciclaggio e corruzione, alle infiltrazioni della criminalità organizzata notoriamente ricorrenti nel settore degli appalti pubblici e, più in generale, nell'economia reale.

Al fine di garantire che tale Infrastruttura venga a corrispondere alle esigenze informative e di *compliance* delle aziende, in funzione delle necessità di tutela a cui si è fatto cenno, e possa al contempo risultare anche una fonte di ricerca e informazione utile agli organismi investigativi e di controllo, Mevaluate Holding Ltd – in *partnership* con IBM (*cloud computing* e intelligenza artificiale) e con l'assistenza di PwC Advisory (in materia *standard* di controllo interno e di *compliance*) – ha promosso la costituzione di un Gruppo di Ricerca e Sviluppo in Collaborazione (in seguito anche "il Gruppo"), composto da un ristretto e qualificato novero di soggetti: Alstom SpA, Anas SpA, Calcestruzzi SpA, C.M.C. di Ravenna – Cooperativa Muratori & Cementisti, Ilva SpA, Sisal Group SpA. Inoltre, segue i lavori il CCASGO Comitato di Coordinamento per l'Alta Sorveglianza delle Grandi Opere<sup>2</sup> (giusta mandato del

---

<sup>1</sup> Fonte: sito istituzionale dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, sezione "Elenco delle imprese con rating di legalità" (<http://www.agcm.it/rating-di-legalita/elenco.html>).

<sup>2</sup> Con la pubblicazione del D.M. 14 marzo 2003, adottato dal **Ministro dell'Interno**, di concerto con il **Ministro della Giustizia** e con il Ministro delle Infrastrutture e Trasporti, il **Comitato di Coordinamento per l'Alta Sorveglianza delle Grandi Opere** ha iniziato a rappresentare uno degli assi portanti dell'azione di analisi preventiva, punto di orientamento delle procedure per il monitoraggio delle infrastrutture ed insediamenti industriali rientranti nel Programma Infrastrutturale

Sig. Coordinatore con lettera dell'11/02/2014), cui partecipano in modo organico le Amministrazioni indicate in nota; segue i lavori in qualità di osservatore il Consorzio Customer to Business Interaction – CBI (giusta Delibera del Consiglio Direttivo del 29/01/2014 e successiva lettera del 04/02/2014).

In particolare, il Gruppo di Ricerca e Sviluppo in Collaborazione si è posto l'obiettivo di sviluppare una risposta condivisa alle seguenti esigenze, fortemente sentite dalle aziende e rilevanti anche per quei Soggetti Pubblici che hanno come propria missione compiti di controllo legalitario (in particolare, per contrastare fenomeni connessi a possibili infiltrazioni criminali nell'attività di impresa e nel mercato del lavoro):

- rendere più efficaci i processi di valutazione e classificazione delle controparti (appaltatori e subappaltatori, fornitori, distributori, *business partner*, aspiranti dipendenti, dipendenti in forza e clienti);
- perseguire i più elevati livelli di *compliance* a leggi e regolamenti, nazionali e di settore (ad esempio, salute e sicurezza sul lavoro, ambiente, codice appalti), contribuendo con strumenti amministrativi e organizzativi alla prevenzione di reati che potrebbero coinvolgere l'Ente (inteso come Azienda, operatore economico, ecc.) in fatti o comportamenti suscettibili di essergli addebitati sul piano della responsabilità amministrativa (con particolare riferimento ai fenomeni di riciclaggio e corruzione, anche tra privati, e di criminalità organizzata);
- qualificare se stessi (ad esempio, per la partecipazione a gare, per la richiesta di contributi pubblici);
- contribuire fattivamente a promuovere la legalità collettiva;

---

Strategico (P.I.S.). Il Comitato è composto da rappresentanti delle Amministrazioni peculiarmente interessate alla materia, per cui, oltre al Ministero dell'Interno, ne fanno parte il **Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti** e il **Ministero dell'Economia e delle Finanze**, anche per gli aspetti connessi alla prevenzione e al contrasto dei tentativi di riciclaggio. Inoltre a seguito dei provvedimenti succedutisi nel tempo, che hanno determinato una diversa allocazione distributiva di competenze, il Comitato vede la partecipazione di rappresentanti del **Dipartimento per la Programmazione Economica della Presidenza del Consiglio dei Ministri** e del **Ministero dello Sviluppo Economico**. La forte originalità dell'organismo gli è, altresì, conferita dal fatto che ne fanno parte soggetti che non rappresentano articolazioni dell'Esecutivo, quale l'**Autorità per la Vigilanza dei Contratti Pubblici**, e la **Direzione Nazionale Antimafia**, la cui presenza di quest'ultima nell'ambito del Comitato è correlata all'esercizio delle funzioni di impulso e coordinamento di cui all'articolo 371-bis del codice di procedura penale. Nella composizione del Comitato è presente, infine, la componente investigativa di polizia, in quanto ne fanno parte, in "quota" alla rappresentanza del Ministero dell'interno, componenti della **Direzione Centrale della Polizia Criminale** e della **Direzione Investigativa Antimafia**. In ragione di tale sua composizione, il Comitato può considerarsi organismo multidisciplinare.

- contrastare la diffusione di false identità reputazionali;
- rendere più efficaci controlli e monitoraggi da parte delle Pubbliche Amministrazioni, in particolare di quelle a vario titolo impegnate nel controllo legalitario (ad esempio, nell'ambito di appalti o di procedure di erogazioni di contributi e finanziamenti).

Da un punto di vista metodologico, le attività del Gruppo di Ricerca e Sviluppo in Collaborazione si sono articolate in un due fasi tra loro strettamente interrelate:

- una prima fase di indagine conoscitiva, consistente nella ricognizione, principalmente attraverso lo strumento delle schede di rilevamento, dei fabbisogni informativi e nell'analisi delle prassi e procedure in essere presso le aziende per la qualificazione delle controparti, con particolare riferimento a informazioni e documenti richiesti;
- una seconda fase dedicata al confronto e agli approfondimenti, attraverso l'organizzazione di incontri del Gruppo di Ricerca e Sviluppo in cui:
  - condividere le esigenze conoscitive manifestate dalle aziende,
  - mettere a fattor comune le prassi e procedure più diffuse per la qualificazione delle controparti,
  - analizzare le caratteristiche della piattaforma reputazionale Mevaluate e confrontarsi su possibili miglioramenti ed integrazioni da apportare all'architettura di sistema e alle modalità di funzionamento della piattaforma.

Le principali tematiche affrontate dal Gruppo hanno riguardato:

- **le caratteristiche del profilo reputazionale** che l'utente può creare a sistema; in particolare, la Banca della Reputazione prevede quattro tipi di inserimenti: a) il profilo a favore di se stesso, dove ogni individuo, impresa, ente privato e pubblico documenta la propria posizione; b) il profilo contro un terzo, dove ciascuno può documentare una controversia di qualsiasi genere con un terzo; c) le integrazioni documentate ai profili precedenti; d) la risposta documentata di chi subisce un Profilo contro;

- **la tipologia di informazioni richieste dalla piattaforma Mevaluate**, che devono sempre essere supportate da documenti riscontrabili con soggetti terzi rispetto all'azienda / individuo che ha inserito il proprio profilo in Mevaluate (non sono cioè ammesse le “autocertificazioni”); non è possibile completare il profilo reputazionale senza aver inserito tutti i documenti obbligatori;
- **la strategia implementata da Mevaluate a garanzia dell'autenticità dei documenti**, basata sui seguenti quattro elementi chiave: a) la sottoscrizione, da parte dell'utente iscritto ai servizi Mevaluate, di una dichiarazione di completezza ed accuratezza delle informazioni e di autenticità dei documenti inseriti a sistema; b) il controllo pubblico diffuso dei dati, per cui qualunque utente della piattaforma può segnalare la presenza a sistema di informazioni non corrette e di corrispondenti documenti non coerenti con le informazioni o contraffatti o falsi; c) l'istituzione della figura del “**consulente reputazionale**”, ovvero professionisti iscritti ad albi, registri, ordini professionali (avvocati, commercialisti, notai, revisori legali), che, da un lato, certificano la conformità agli originali dei documenti e, dall'altro, possono assistere gli utenti con una qualificata consulenza finalizzata alla più adeguata e completa rappresentazione dei fatti documentati che incidono sull'attribuzione del *rating* reputazionale; d) un processo di *quality assurance review* sulle attività di verifica svolte dal consulente reputazionale, posto in essere da un Comitato di Controllo, il cui “*mandato è di assistere il Consiglio d'Amministrazione di Mevaluate al fine d'identificare e porre in essere tutte le azioni preventive e successive volte a garantire l'affidabilità della rete di consulenti reputazionali creata da Mevaluate e tutelare l'integrità dei documenti, dei dati e delle informazioni processate dalla piattaforma Mevaluate*”;
- **il Regolamento di cui Mevaluate si è dotata**, che disciplina le modalità di funzionamento del complessivo sistema di qualificazione reputazionale, suddiviso in due sezioni, una rivolta agli utenti della piattaforma, che prima di avviare la fruizione di qualsiasi servizio, devono confermare di averne preso visione e di accettarne i contenuti, ed una sezione riportante le regole interne di funzionamento di Mevaluate, l'assetto organizzativo, la *corporate governance* e il sistema di controlli interni di cui si è dotata;

- **le caratteristiche del *rating* reputazionale**, suddiviso in cinque componenti, penale, fiscale, civile, lavoro e impegno civile e, solo per gli individui, anche studi e formazione; l'idea iniziale di esprimere il *rating* tramite un singolo numero è stata abbandonata, stante l'impossibilità di trovare un modo per equiparare informazioni e documenti tra di loro non omogenei e per molti aspetti di segno opposto, quali i documenti a favore con quelli a sfavore; ad esempio, non era possibile che il punteggio positivo proveniente dalle referenze lavorative cancellasse il punteggio negativo correlato al certificato penale dal quale risulta la propensione alla violenza domestica dello stesso soggetto. Si è quindi privilegiato un sistema di *rating* semplice e immediato per l'utente, anche se complesso nelle regole e negli algoritmi proprietari che lo definiscono; tali algoritmi, oggetto di brevetto negli USA, a breve saranno "aperti", nel senso che chiunque potrà leggerli e anche ripercorrere il calcolo "a mano" per controllare se il risultato visualizzato dal sistema corrisponde a quello atteso. Tale trasparenza impedisce prove di manomissione e rende inutili tentativi di corruzione del personale Mevaluate. Inoltre, l'oggettività del *rating* è garantita dal combinato dei seguenti due elementi: a) il Codice della Reputazione Universale (CRU), elaborato da Mevaluate sul modello della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo promossa dalle Nazioni Unite, che definisce i principi etici e regolamentari su cui si fonda il "Sistema Mevaluate". Al Codice è allegato il Regolamento che individua criteri e modalità per la misurazione della reputazione e la relativa determinazione del *rating* attraverso un algoritmo; b) il Comitato Etico Mondiale, che presidia la coerenza del *rating* Mevaluate con i principi etici del Codice e garantisce l'affidabilità del *rating* e la sua uniformità a livello internazionale attraverso specifiche "note-paese".

Un'esigenza più volte manifestata dai componenti del Gruppo di Ricerca e Sviluppo in collaborazione, che corrobora l'intuizione che Mevaluate possa costituire un supporto valido anche per operatori del settore pubblico, è stata quella di promuovere un partenariato pubblico-privato tra imprese *corporate* e pubbliche amministrazioni per un utilizzo condiviso del "Sistema Mevaluate" per la qualificazione reputazionale di individui, imprese ed enti.

Ed è in quest'ottica che è stata proposta da Mevaluate al Gruppo l'ipotesi che la piattaforma e i contenuti del sistema reputazionale di cui la medesima rappresenta il veicolo mondiale,

vengano messi a disposizione gratuitamente delle Forze di Polizia e delle Agenzie di Sicurezza dei paesi che aderiscono ad ICPO INTERPOL. A questo proposito, è stato condiviso con il Gruppo il progetto di Mevaluate di presentare una proposta di convenzione tra Mevaluate e la neo costituita “Fondazione Interpol per un mondo più sicuro”, in base alla quale si stabilisce che tutte le Forze di Polizia e le Agenzie di Sicurezza dei paesi che aderiscono a ICPO INTERPOL possono accedere gratuitamente e permanentemente alla piattaforma Mevaluate per ogni esigenza acquisitiva concernente profili di persone fisiche e giuridiche. Tale bozza di convenzione dovrà essere sottoposta alle competenti strutture della Fondazione Interpol per finalizzare la relativa condivisione.

La messa a disposizione a favore degli attori del sistema di sicurezza mondiale, **senza oneri e permanentemente**, del patrimonio informativo contenuto nella piattaforma Mevaluate, corrisponde a una precisa scelta etica che esalta la filosofia legalitaria di Mevaluate e la pone in assoluta sintonia rispetto alla finalità di costruire **un mondo più sicuro**, attraverso l’implementazione sia del rispetto delle regole (interesse generale al *rule of law*), sia della trasparenza e dell’affidabilità, valori fiduciari direttamente e indirettamente perseguiti dagli operatori di sicurezza.

\*\*\*\*

A conclusione di questa breve disamina, rimandando al testo integrale del presente Report per una trattazione più approfondita, si riportano di seguito le principali considerazioni finali conseguenti alle attività di Ricerca e Sviluppo.

### ***Potenzialità dello strumento Mevaluate a supporto delle esigenze delle aziende***

Le aziende *corporate*, attraverso la partecipazione al Gruppo di Ricerca e Sviluppo in Collaborazione, hanno contribuito a sviluppare uno strumento più possibile rispondente alle proprie esigenze di *compliance*. Le aziende potranno quindi valutare l’opportunità di utilizzare in futuro la piattaforma reputazionale a supporto delle attività di verifica e monitoraggio poste in essere in diverse aree aziendali (si pensi allo *screening* dei candidati ad una procedura di assunzione di personale, alla qualificazione di fornitori e *business partner*, ecc.) , rendendo tali controlli maggiormente efficaci, in termini di completezza ed affidabilità delle informazioni acquisite, ed efficienti, in termini di contenimento di tempi e risorse per lo svolgimento delle verifiche stesse.

D'altro canto, va considerato che ciascuna azienda ha anche l'esigenza di qualificare se stessa come fornitore, cliente, *business partner*, ecc., quindi la creazione del proprio profilo reputazionale costituirebbe un modo per accreditarsi quale controparte affidabile e rigorosa sotto un profilo etico e reputazionale.

Non da ultimo, l'utilizzo della piattaforma reputazionale a supporto dei processi di qualificazione delle controparti potrebbe contribuire a implementare presidi di controllo standardizzati con altre aziende, definendo in questo modo delle *best practices* che, da un lato, potrebbero ridurre il rischio per le aziende di svolgere verifiche non adeguate e, dall'altro, potrebbero facilitare eventuali verifiche ispettive da parte di Enti esterni con compiti ispettivi o di vigilanza.

### ***Un Mondo socialmente più sicuro***

L'introduzione di una Infrastruttura Immateriale per la Qualificazione Reputazionale persegue una serie di obiettivi funzionali alla **costruzione di un mondo più sicuro**; obiettivi che non sono di proprietà di un solo soggetto, pubblico o privato che sia, ma appaiono diffusi e trasversali, e in quanto tali capaci di operare efficacemente su piani distinti ma connessi. Un'infrastruttura di questo tipo coniuga cioè più esigenze che, per quanto restino nel loro proprio ambito, risultano tuttavia tra loro interdipendenti, suscettibili di collegamento funzionale. E' sempre più frequente, infatti, **considerare la sicurezza come un bene che nasce dalla "collaborazione tra virtuosi"**, ossia dall'alleanza di soggetti che, anche se operano in campi distinti, hanno missioni e statuti diversi, poteri diseguali, collaborano alla edificazione dello stesso tipo di risultato, ciascuno con il proprio apporto. Il "Sistema Mevaluate" viene a collocarsi in questa concezione di sicurezza non proprietaria, nel senso che non è attribuita alla esclusiva competenza di un soggetto (in genere allo Stato e alle Agenzie di Sicurezza dello Stato, in quanto monopolista della forza autorizzato a farne uso legale) ma è la risultante di contributi che provengono da attori e soggetti dei sistemi pubblico e privato.

Mevaluate coniuga le più moderne necessità secondo cui la sicurezza deve rappresentare un mondo ad "n" dimensioni: una delle quali è sicuramente la protezione delle identità personali, che vanno garantite dai rischi di alterazione, manipolazione, falsificazione, sostituzione, ecc, ossia da quelle aggressioni che, specie nel campo cibernetico, ne minano l'integrità e rappresentano una potenziale minaccia per la fiduciarità delle transazioni e relazioni

interpersonali. Mevaluate è anche e soprattutto uno strumento di prevenzione, a disposizione delle persone fisiche, di quelle giuridiche e delle stesse Agenzie di Sicurezza che potranno avvalersene utilizzandolo per ogni finalità di ricerca e approfondimento. E' dunque uno strumento universale che soddisfa esigenze multiformi. In questo senso la proposta di Partenariato Pubblico Privato (PPP), in particolare con la messa a disposizione della piattaforma Mevaluate e del suo patrimonio informativo in favore di ICPO INTERPOL, prefigura scenari di utilizzazione dello strumento anche a supporto di impieghi di carattere investigativo come ad esempio quello di incrocio dei dati e di verifica e asseverazione di informazioni acquisite presso fonti diverse.

### ***Un Mondo economicamente più sano***

La realizzazione di spazi negoziali più sicuri, più trasparenti, più affidabili, che alimentano un grado di fiduciarità più elevato, rappresenta un valore in sé. E' questo il motivo per il quale Mevaluate, oltre a costituire uno strumento di promozione etica e legalitaria, ha anche un elevatissimo potenziale di mercato poiché genera certezza e rassicurazione che, in quanto condizioni per la stabilità di ogni tipo di relazione interpersonale, hanno un loro preciso valore economico, specialmente nel mondo e nelle interazioni di tipo *corporate*, come evidenziato dalle imprese che hanno contribuito ai lavori del Gruppo di Ricerca e Sviluppo in Collaborazione Mevaluate.

### ***Un Mondo in cui competenza e legalità sono anche valori economici***

Tale valore economico è tanto più rilevante se lo si considera alla luce dei benefici che le aziende potrebbero ottenere, anche in termini di contenimento di tempi e costi per la qualificazione delle controparti. Infatti, a fronte delle risorse umane, delle competenze tecniche e dei tempi necessari per espletare le attività di valutazione delle controparti, è disponibile una piattaforma che potrebbe contribuire a rendere più efficienti ed efficaci la ricerca e lo *screening* iniziale di informazioni e documenti, consentendo alle aziende di poter concentrare i propri sforzi su attività a maggior valore aggiunto (si pensi alle complesse *due diligence* a cui sottoporre alcune controparti). A ciò si aggiunga che i beneficiari del sistema, innanzitutto le aziende *corporate* e poi i soggetti pubblici che operano nel campo della sicurezza (tra cui le Forze di Polizia), potranno accedere alla piattaforma senza alcun onere, ribaltando i relativi costi sugli utenti della piattaforma stessa, cioè fornitori, clienti, *business partner* e altre controparti cui le aziende potranno richiedere la creazione del profilo

reputazionale per entrare in rapporto con loro; utenti che potranno così conseguire un significativo vantaggio competitivo nei confronti dei *competitors* non qualificati presso il sistema Mevaluate, a fronte di un investimento esiguo richiesto per la creazione, l'aggiornamento e la consultazione del profilo reputazionale.

### ***Un Mondo di alleati della “competenza e legalità”***

Mevaluate può contare su una rete di alleati per assistere la promozione di questo metodo di riduzione, su scala universale, dei rischi di attendibilità e fiduciarità legati alla reputazione. Da IBM Inc - USA (*partner* di Mevaluate) a PwC Advisory Italia (consulente Mevaluate in materia di *standard* di controllo interno e di *compliance*) fino alle importanti realtà *corporate* nazionali e multinazionali che si sono impegnate in questo Gruppo di Ricerca e Sviluppo per migliorare la piattaforma Mevaluate. Tutti hanno interesse a trasformare queste soluzioni base in strategie di ottimizzazione delle proprie attività, siano esse sociali o economiche. Ne deriverà un piano operativo mirato a soddisfare le esigenze di ciascun alleato e beneficiario, finalizzato a costruire strumenti di ausilio alla prevenzione di reati, dei fenomeni di riciclaggio e corruzione, delle infiltrazioni della criminalità organizzata negli appalti pubblici e nell'economia in generale, con un legittimo vantaggio competitivo ed economico derivante dalla maggiore sicurezza e affidabilità delle attività che Mevaluate rende possibili.

## **INTRODUZIONE**

Le politiche relative allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia sono in costante sviluppo da ormai diversi anni.

Queste politiche intendono instaurare uno spazio senza frontiere interne, in cui i cittadini italiani, dell'UE e di paesi terzi possono entrare, circolare, vivere e lavorare, apportando nuove idee, capitali, conoscenza e innovazione, certi che i loro diritti saranno pienamente rispettati e la loro sicurezza garantita.

Importanti sfide attendono il mondo nel settore della sicurezza interna: terrorismo e criminalità organizzata, traffico illecito di stupefacenti, corruzione, criminalità informatica, tratta degli esseri umani e traffico illecito di armi continueranno a costituire minacce gravi.

Secondo alcune stime, i tassi aggregati di criminalità rimarranno stabili, ma la natura dei reati è destinata a cambiare poiché i criminali si avvarranno di nuove tecnologie e di strumenti come l'ingegneria reputazionale (costruire reputazione ad arte, su misura e su ordinazione).

È ipotizzabile che la criminalità transfrontaliera e organizzata assumano una dimensione più sofisticata e internazionale; aumenteranno alcune tipologie di illeciti, quali frodi, riciclaggio di denaro e la criminalità informatica.

Le Istituzioni internazionali sono impegnate nel sostenere politiche di sviluppo di strumenti strategici per rafforzare la sicurezza pubblica, per garantire la corrispondenza tra identità digitali e identità reali allo scopo di arginare la dilagante criminalità informatica, per un efficace contrasto alla corruzione, al riciclaggio, al terrorismo e ai reati in genere caratteristici delle infiltrazioni della criminalità organizzata nell'economia.

Tuttavia, per fronteggiare tutto ciò, le autorità mondiali che si occupano di sicurezza dovranno adottare ulteriori azioni innovative per proteggere più efficientemente le infrastrutture critiche dagli attentati e per sviluppare un approccio integrato per la gestione dei rischi e delle crisi. Per affrontare queste sfide future, è fondamentale potenziare le azioni integrate a livello nazionale e internazionale ed avviare una azione sinergica tra tutte le Forze di Polizia, tutte le Agenzie di Sicurezza e tutti i soggetti privati "specializzati", al fine di costruire strumenti capaci di proteggere efficacemente i cittadini da minacce che mutano sempre più velocemente, assumendo una dimensione sempre più interterritoriale.

In tale contesto, **la trasparenza**, intesa nel senso di acquisizione del maggior grado possibile o desiderabile di certezze nella conoscenza di una controparte, sia nel settore pubblico, sia in quello privato, costituisce **un bene primario** collegato:

- alla qualità dei rapporti interpersonali (intesa come incremento del grado di fiduciarità e corrispondente decremento dell'attività contenziosa);
- al controllo legalitario, in funzione della tutela di un interesse proprio, in particolare di quello delle imprese e di ogni operatore professionale alla loro integrità, e dell'interesse generale al *rule of law*;
- alla prevenzione dei fenomeni delittuosi in generale e, in particolare, di quelli che si collegano alla integrità della fede pubblica.

La trasparenza, bene giuridico fondamentale per la sicurezza e la certezza delle transazioni e delle relazioni interpersonali di qualsiasi genere e natura, è da considerare particolarmente vulnerabile per il diffuso ricorso a pratiche capaci di occultare elementi di conoscenza soggettiva, decisivi o determinanti, ovvero di manometterne l'integrità o la completezza o di simulare, al contrario, l'esistenza di elementi non corrispondenti alla realtà effettiva, fino a creare identità immaginarie e false. Tali pratiche distorsive dell'identità hanno raggiunto nell'ambiente informatico un elevato livello di pericolosità sociale, tramite, in particolare, la costituzione di **false identità digitali**, interferendo gravemente sull'affidabilità del *web* quale luogo virtuale di acquisizione e scambio di beni e servizi.

E' quindi di fondamentale importanza lo sforzo congiunto, dei soggetti che operano nel settore pubblico e in quello privato, nel perseguire l'obiettivo di contrasto *“alla pratica della “costruzione artificiosa della reputazione” e cioè l'ingegneria reputazionale in crescente diffusione anche grazie al web che potrebbe configurare una nuova ipotesi di reato contro la fede pubblica perché crea identità digitali, svincolate dalle identità reali, e sviluppa valutazioni e rating falsi che costituiscono, tra l'altro, un ostacolo agli accertamenti privati ed alle attività di intelligence e di lotta al crimine”*<sup>3</sup>.

Conseguentemente, si va sempre più affermando forte *“l'esigenza di misurare e dare quindi valore alla reputazione, trasformandola da “percezione soggettiva” ad “elemento*

---

<sup>3</sup> MEVALUATE Codice della Reputazione Universale (CRU) - Deposito SIAE – SEZIONE OLAF – Opere Inedite e U. S. Copyright Office del 11.06.2013

*oggettivo”, con il risultato di costituire un asset nuovo, esclusivo, totalmente diffuso, quantificabile nel suo valore”<sup>4</sup>.*

E’ questa la sfida che Mevaluate si è prefissata, ossia sviluppare un’**Infrastruttura Immateriale per la Qualificazione Reputazionale**, che risponda a specifiche esigenze di *compliance* delle aziende *corporate*, finalizzata ad assicurare una funzione di:

- qualità, affidabilità e sostenibilità dei rapporti con clienti e *partner* coinvolti nelle attività, in termini di certezza delle identità e delle caratteristiche tecniche, professionali e umane;
- ausilio alla prevenzione di reati, dei fenomeni di riciclaggio e corruzione, delle infiltrazioni della criminalità organizzata negli appalti pubblici e nell’economia reale in generale.

Al fine di garantire che tale Infrastruttura venga a corrispondere alle esigenze informative e di *compliance* delle aziende, in funzione delle necessità di tutela a cui si è fatto cenno, e possa al contempo risultare anche una fonte di ricerca e informazione utile agli organismi investigativi e di controllo, Mevaluate Holding Ltd – in *partnership* con IBM (*cloud computing* e intelligenza artificiale) e con l’assistenza di PwC Advisory (in materia di *standard* di controllo interno e di *compliance*) – ha promosso la costituzione di un Gruppo di Ricerca e Sviluppo in Collaborazione (in seguito anche “il Gruppo”), composto da un ristretto e qualificato novero di soggetti: Alstom SpA, Anas SpA; Calcestruzzi SpA, C.M.C. di Ravenna – Cooperativa Muratori & Cementisti, Ilva SpA, Sisal Group SpA. Inoltre, segue i lavori il CCASGO Comitato di Coordinamento per l’Alta Sorveglianza delle Grandi Opere<sup>5</sup> (giusta

---

<sup>4</sup> MEVALUATE Codice della Reputazione Universale (CRU) - Deposito SIAE – SEZIONE OLAF – Opere Inedite e U. S. Copyright Office del 11.06.2013

<sup>5</sup> Con la pubblicazione del D.M. 14 marzo 2003, adottato dal **Ministro dell’Interno**, di concerto con il **Ministro della Giustizia** e con il Ministro delle Infrastrutture e Trasporti, il **Comitato di Coordinamento per l’Alta Sorveglianza delle Grandi Opere** ha iniziato a rappresentare uno degli assi portanti dell’azione di analisi preventiva, punto di orientamento delle procedure per il monitoraggio delle infrastrutture ed insediamenti industriali rientranti nel Programma Infrastrutturale Strategico (P.I.S.). Il Comitato è composto da rappresentanti delle Amministrazioni peculiarmente interessate alla materia, per cui, oltre al Ministero dell’Interno, ne fanno parte il **Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti** e il **Ministero dell’Economia e delle Finanze**, anche per gli aspetti connessi alla prevenzione e al contrasto dei tentativi di riciclaggio. Inoltre a seguito dei provvedimenti succedutisi nel tempo, che hanno determinato una diversa allocazione distributiva di competenze, il Comitato vede la partecipazione di rappresentanti del **Dipartimento per la Programmazione Economica della Presidenza del Consiglio dei Ministri** e del **Ministero dello Sviluppo Economico**. La forte originalità dell’organismo gli è, altresì, conferita dal fatto che ne fanno parte soggetti che non rappresentano articolazioni dell’Esecutivo, quale l’**Autorità per la Vigilanza dei Contratti Pubblici**, e la **Direzione Nazionale Antimafia**, la cui presenza di quest’ultima nell’ambito del Comitato è correlata all’esercizio delle funzioni di impulso e coordinamento di cui all’articolo 371-bis del codice di procedura penale. Nella composizione del Comitato è presente, infine, la componente investigativa di polizia, in quanto ne fanno parte, in “quota” alla rappresentanza del Ministero dell’interno, componenti della **Direzione Centrale della Polizia Criminale** e della **Direzione Investigativa Antimafia**. In ragione di tale sua

mandato del Sig. Coordinatore con lettera dell'11/02/2014), cui partecipano in modo organico le Amministrazioni indicate in nota; segue i lavori in qualità di osservatore il Consorzio Customer to Business Interaction – CBI (giusta Delibera del Consiglio Direttivo del 29/01/2014 e successiva lettera del 04/02/2014).

Il presente Report illustra gli obiettivi che il Gruppo si è prefissato, le fasi e le modalità operative seguite per lo svolgimento delle analisi e le considerazioni finali elaborate ad esito delle attività di ricerca.

Il Report è articolato nelle seguenti parti:

- **Parte prima:** in cui viene effettuata un'analisi di contesto, al fine di assumere il patrimonio conoscitivo necessario a realizzare l'indagine sui fabbisogni ed essere in grado di coglierne le specificità;
- **Parte seconda:** in cui viene effettuata una specifica qualificazione del Gruppo di Ricerca e Sviluppo in Collaborazione;
- **Parte terza:** in cui si fornisce una panoramica sulla metodologia e sugli strumenti utilizzati;
- **Parte quarta:** in cui vengono illustrate le principali tematiche affrontate nel corso della ricerca, ponendo l'attenzione sulle proposte d'intervento all'Infrastruttura Mevaluate avanzate dai partecipanti al Gruppo, calibrate sui fabbisogni informativi analizzati nel presente rapporto, ed in cui vengono sistematizzate le considerazioni finali.

## **PARTE PRIMA - IL CONTESTO DI RIFERIMENTO**

## 1. LE ESIGENZE DI COMPLIANCE

Il contesto socio-economico in cui le aziende operano è caratterizzato dai seguenti aspetti:

- una crescente tendenza alla globalizzazione, con lo sviluppo di attività imprenditoriali al di fuori dei confini nazionali e comunitari, alla ricerca di nuovi mercati ed opportunità di business e anche di un contenimento dei costi;
- una forte regolamentazione, con un complesso sistema di leggi e regolamenti, a livello settoriale, nazionale e sovranazionale, cui le aziende devono conformarsi;
- un aumento dei rischi da presidiare, sia quelli strettamente legati all'attività operativa dell'azienda, sia quelli provenienti da fattori endogeni come la dilagante diffusione delle attività criminali.

Un contesto di questo tipo impone, da un lato, alle aziende stringenti esigenze di *compliance* da soddisfare e, dall'altro, alle istituzioni, sia internazionali sia nazionali, di implementare politiche di sviluppo di strumenti strategici, allo scopo di rafforzare la sicurezza pubblica e la legalità collettiva, proteggendo efficacemente i cittadini e le aziende da minacce che mutano sempre più velocemente, assumendo una dimensione sempre più interterritoriale.

Dal punto di vista delle aziende, come si diceva, il panorama dei requisiti normativi e regolamentari da soddisfare è ampio e variegato, con significative specificità legate al settore in cui l'impresa opera.

Di particolare rilevanza per molte aziende, soprattutto per quelle che operano nel settore edilizio e delle grandi opere o più in generale per quelle che intrattengono rapporti di *business* con Pubbliche Amministrazioni, è la **normativa in materia di appalti pubblici** (D. Lgs. n. 163/2006 e successive modifiche e integrazioni - "Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture").

Vi sono poi tematiche a cui tutte le aziende, di qualsiasi settore, sono sensibili, quali le normative a presidio dei **fenomeni di corruzione, riciclaggio, terrorismo e criminalità organizzata**; ma si pensi anche alle **normative in materia di Salute e Sicurezza sul Lavoro**, particolarmente rilevanti per aziende che operano in settori produttivi, che però necessitano di adeguati presidi anche nell'ambito di attività prettamente amministrative, alla luce delle gravi conseguenze che una limitata attenzione in questo ambito può provocare all'integrità delle

persone, con rilevanti ripercussioni sulla reputazione dell'impresa. Inoltre, la tematica della sicurezza sui luoghi di lavoro assume rilevanza con riferimento sia ai propri dipendenti, sia al personale impiegato da altri soggetti con cui l'impresa viene in contatto; si pensi in particolare ai fornitori, alle imprese appaltatrici, ai contrattisti, che molto spesso si trovano ad operare presso le sedi e gli stabilimenti dell'azienda.

A rafforzare l'importanza di queste tematiche, interviene anche la considerazione che si tratta di **reati che possono comportare la responsabilità amministrativa dell'impresa, ai sensi del D. Lgs. 231/01**, con possibili pesanti conseguenze per la continuità dell'attività imprenditoriale.

I paragrafi che seguono si pongono l'obiettivo di fornire una panoramica sulla diffusione di tali fenomeni nel contesto socio-economico, sia nazionale sia internazionale, con un focus sugli appalti pubblici, e sulle principali misure di prevenzione e repressione poste in essere dagli Stati e dagli Organismi internazionali.

## 1.1 LA CORRUZIONE<sup>6</sup>

Nonostante si discuta di corruzione su più versanti, è difficile individuarne una definizione condivisa. Non è un caso che, per lungo tempo, la maggior parte degli esperti abbia inteso riferirsi esclusivamente alla corruzione nella Pubblica Amministrazione.

Tuttavia, il tradizionale oggetto delle misure di contrasto è venuto ad allargarsi, includendo la corruzione nel settore privato, e ciò ha permesso di comprendere meglio il fenomeno nella sua globalità.

La corruzione, in senso ampio come qualsiasi “*abuso di potere ai fini di un profitto privato*”, danneggia gravemente l'economia e la società nel suo complesso.

---

<sup>6</sup> Fonte del paragrafo: Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo - Relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione - COM(2014) 38 del 02/02/2014 in cui, peraltro, tra le *best practices* anticorruzione citate figurano sia l'attività del CCASGO, sia l'esperienza C.A.P.A.C.I. di monitoraggio finanziario delle Grandi Opere, patrocinata da CCASGO e realizzata in *partnership* con il Consorzio CBI (Associazione Bancaria Italiana).

### 1.1.1 La corruzione nel settore pubblico<sup>7</sup>

Come si è detto, la corruzione nel settore pubblico è la prima e più frequente forma di corruzione che si pone all'attenzione. Essa trae spesso origine dai caratteri propri del sistema della Pubblica Amministrazione di un Paese, a volte caratterizzato da strutture farraginose, procedure complesse, tempi di intervento ingiustificatamente lunghi, ritardi e disservizi; tutto ciò, oltre a nuocere all'efficacia, all'effettività e all'economicità dell'azione amministrativa, compromette la trasparenza dei processi decisionali, esaspera i cittadini e offre, perciò, terreno fertile alla corruzione.

In tale contesto, come evidenziato nel documento della Commissione indicato in nota n. 7, *“un contrasto efficace alla corruzione non può prescindere da una riforma della Pubblica Amministrazione che miri alla razionalizzazione delle strutture, allo snellimento delle procedure, alla semplificazione degli strumenti, alla definizione di regole chiare sulla responsabilità dei funzionari e alla previsione di adeguati mezzi di tutela a favore dei cittadini<sup>8</sup>. In una più generale ottica di riforma, peraltro, allo scopo di garantire la certezza del diritto e il completamento dell'iter giudiziario in tempi ragionevoli, potrebbe tornare utile anche una riflessione sull'istituto della prescrizione dei reati di corruzione”*.

Tradizionalmente, la corruzione nel settore pubblico conosce varie classificazioni e si articola in diverse fattispecie criminose ricorrenti. Si ha così una corruzione attiva ovvero passiva, a seconda che si consideri il fatto del corruttore o del corrotto, cioè, rispettivamente, di chi promette, offre o concede ovvero di chi sollecita, accetta o riceve il vantaggio indebito strumentale al compimento dell'atto richiesto; si ha, ancora, una corruzione propria ovvero impropria, a seconda che la corruzione sia finalizzata all'ottenimento di un atto contrario ovvero conforme ai doveri d'ufficio; si ha, infine, una corruzione antecedente ovvero susseguente, a seconda che il *pactum sceleris* intervenga prima o dopo il compimento dell'atto in questione. Se la figura classica di corruzione è dunque attiva, propria e antecedente - nella misura in cui, tipicamente, il corruttore offre denaro o altro vantaggio in vista del successivo

---

<sup>7</sup> Fonte del paragrafo: Parlamento Europeo – Commissione speciale sulla criminalità organizzata, la corruzione ed il riciclaggio di danaro – Documento di lavoro sulla corruzione del 03/12/2013.

<sup>8</sup> *“In particolare, occorre prestare attenzione al sistema delle incompatibilità dei dirigenti pubblici sotto il profilo dei loro rapporti con gli interessi esterni potenzialmente idonei ad influire negativamente sulla loro indipendenza. In effetti, è necessario tener conto delle eventuali situazioni di conflitto che possono prodursi tra la titolarità di compiti dirigenziali e l'assunzione di interessi (cariche societarie e incarichi temporanei) presso imprese private, in specie presso quelle che abbiano, con l'Amministrazione interessata, relazioni particolarmente qualificate, quali quelle derivanti dalla sottoposizione a controlli, dalla concessione di sovvenzioni economiche o dall'esistenza di rapporti contrattuali. Il tema è per certi versi contiguo a quello del cd. Pantouflage”*, di cui si dirà nel seguito della trattazione.

compimento da parte del corrotto di un atto contrario ai doveri d'ufficio di quest'ultimo -, è altrettanto vero che gli esperti hanno messo in evidenza che, specialmente negli ultimi anni, non di rado il contenuto del patto fra corruttore e corrotto assume forme più sofisticate.

In particolare, il corrotto può impegnarsi non già ad adottare un atto del proprio ufficio, quanto piuttosto a far valere il suo peso istituzionale sul funzionario competente all'emanazione dell'atto in questione, avendo così la corruzione ad oggetto una specifica attività di influenza. Si osserva inoltre che, talvolta, la prestazione resa dal corrotto, lungi dal tradursi nel compimento di uno specifico atto, finisce per "smaterializzarsi", avendo ad oggetto piuttosto la generica funzione o qualità del pubblico ufficiale, il quale si impegna ad assicurare protezione ed appoggio al corruttore nei suoi futuri rapporti con la Pubblica Amministrazione. Infine, il mezzo attraverso il quale si realizza la corruzione, anziché consistere nella classica dazione di denaro, è spesso riconducibile ai vantaggi, anche immateriali, più svariati e viene spesso occultato da complessi meccanismi di triangolazione.

Tutto ciò ha riflessi non indifferenti sul costo dei servizi per i cittadini e per le imprese, che sono così costretti ad imputarne una parte ai fenomeni di corruzione propri del sistema in cui operano. In particolare e per citare un esempio, uno studio indica che la corruzione può far lievitare del 20-25% i costi complessivi dei contratti di appalti pubblici<sup>9</sup>.

Proprio per l'importanza cruciale di tale settore, in ambito UE, è causa di esclusione dalla partecipazione alle gare d'appalto l'aver riportato una condanna definitiva per partecipazione ad un'organizzazione criminale, riciclaggio, corruzione ed altri reati gravi contro la Pubblica Amministrazione, e ciò sia quando tale causa di esclusione sopraggiunga nel corso del procedimento di aggiudicazione sia ad aggiudicazione già avvenuta.<sup>10</sup>

Relativamente agli appalti pubblici, il settore in questione è particolarmente esposto alla corruzione, alla frode e allo spreco di risorse pubbliche per l'aggiudicazione di forniture, lavori e servizi. Si tratta di un'area grigia nella quale l'azione penale e sanzionatoria, oltre che il monitoraggio e la ricerca, risultano particolarmente complessi. Pertanto, le recenti Direttive

---

<sup>9</sup> Fonte: [http://www.nispa.org/files/conferences/2008/papers/200804200047500.Medina\\_exclusion.pdf](http://www.nispa.org/files/conferences/2008/papers/200804200047500.Medina_exclusion.pdf).

<sup>10</sup> Si ricorda che in Italia il Codice degli appalti pubblici, D.lgs. 163/06 e s.m.i., all'art. 38 "*Requisiti di ordine generale*" prevede che siano esclusi dalla partecipazione alle procedure di affidamento, né possono essere affidatari di subappalti i soggetti nei cui confronti, tra le altre cose, "*è stata pronunciata sentenza di condanna (...) per reati gravi in danno dello Stato o della Comunità che incidono sulla moralità professionale; è comunque causa di esclusione la condanna (...) per uno o più reati di partecipazione a un'organizzazione criminale, corruzione, frode, riciclaggio*" (punto c) e "*nei cui confronti è stata applicata la sanzione interdittiva di cui all'art. 9, comma 2, lettera c) del D.lgs. 231/01 o altra sanzione che comporta il divieto di contrarre con la pubblica amministrazione (...)*" (punto m). Inoltre, si ricorda che molti enti territoriali considerano l'applicazione di misure interdittive per un reato ex D.Lgs. 231/01 come possibile causa di esclusione dalle gare.

UE in materia sono volte a riformare l'attuale regime in materia di procedure di evidenza pubblica ed ispirate a principi di flessibilità e semplificazione: l'introduzione di sistemi di *e-procurement*, maggiore trasparenza, riduzione degli oneri burocratici, scadenze più brevi e maggiore utilizzo della trattativa sono fra le misure concrete individuate.<sup>11</sup>

Un'opportuna riflessione è necessaria per definire strumenti che garantiscano maggiore trasparenza e gare d'appalto aperte, nonché tali da rafforzare il quadro giuridico (anche attraverso una definizione dei reati più omogenea negli Stati membri) e il ruolo degli organismi di controllo. Potrebbe essere utile, a tal fine, stabilire indicatori concreti e meccanismi di "cartellini rossi" (*red flags*) che possano evidenziare aumenti di costo nei progetti e perdite di bilancio sospetti. Tutto ciò può rappresentare un miglioramento nel sistema di monitoraggio a livello nazionale ed europeo; vanno altresì tenuti in debita considerazione i profili legati alla responsabilità e alle competenze degli attori pubblici e privati. Lo stretto legame tra pratiche di corruzione nei pubblici appalti e le attività della criminalità organizzata nell'economia legale impone un approccio combinato tra i due aspetti per un'efficace tutela della spesa pubblica e del mercato unico europeo.

### **1.1.2 La corruzione nel settore privato<sup>12</sup>**

La corruzione nel settore privato, benché forse meno conosciuta, presenta forme e proporzioni allarmanti al pari di quella nel settore pubblico. Gli esempi, purtroppo, abbondano: si pensi al dipendente di una banca o di un'assicurazione che, dietro l'offerta o la promessa di denaro o di altro vantaggio, si accordi con un cliente per erogare un finanziamento non consentito oppure per liquidare un danno inesistente, falsificando ad esempio i dati in suo possesso. Ma si pensi soprattutto ai casi - purtroppo frequenti - di turbativa d'asta nelle procedure di selezione del contraente pubblico<sup>13</sup>. È noto, infatti, che gli accordi finalizzati alla turbativa d'asta sono spesso il frutto di pratiche corruttive e che essi assumono le forme più svariate al fine di impedire che i committenti pubblici ottengano beni e servizi alle migliori condizioni possibili.

---

<sup>11</sup> Si ricordano anche le tre nuove direttive comunitarie in tema di appalti, approvate a marzo 2014, cui gli Stati membri dovranno dare presto attuazione.

<sup>12</sup> Fonte del paragrafo: Parlamento Europeo – Commissione speciale sulla criminalità organizzata, la corruzione ed il riciclaggio di danaro – Documento di lavoro sulla corruzione del 03/12/2013.

<sup>13</sup> L'OCSE, nelle sue *Linee guida per la lotta contro le turbative d'asta negli appalti pubblici* (febbraio 2009), definisce la turbativa d'asta come il fenomeno che ricorre "quando imprese altrimenti in concorrenza si alleano segretamente per aumentare il prezzo o diminuire la qualità di beni o servizi destinati a committenti che desiderano acquistarli attraverso una procedura di gara".

Di solito, le imprese aderenti a tali accordi predeterminano quale di esse presenterà l'offerta vincente e volutamente accrescono l'importo dell'offerta aggiudicataria per massimizzare i guadagni di chi la presenta. Le imprese colluse stabiliscono altresì meccanismi per la ripartizione dei profitti aggiuntivi derivanti dal maggior prezzo aggiudicato. Il vincitore designato può, ad esempio, offrire contratti di subappalto o fornitura alle imprese che accettino di non partecipare a una determinata gara oppure di presentare offerte perdenti. In alcuni casi, in particolare, può essere previsto che il vincitore designato fornisca un "pagamento compensativo" a uno o più aderenti all'accordo quale corrispettivo della presentazione di offerte di comodo, spesso servendosi di falsi contratti di subappalto, di fornitura o di consulenza.

Tutte queste forme di corruzione aumentano, peraltro, i costi di produzione e di esercizio per le imprese che ne sono interessate.

Un altro elemento, evidenziato nel Documento della Commissione speciale sulla criminalità organizzata, la corruzione ed il riciclaggio di danaro – Documento di lavoro sulla corruzione del 03/12/2013, su cui occorre riflettere e che alimenta in certa misura la corruzione nel settore privato è il fenomeno del cd. *pantouflage*, “*vale a dire del passaggio di funzionari pubblici, specialmente di rango dirigenziale, dal settore pubblico al settore privato. Nell'ambito di tale fenomeno, i rischi di esposizione alla corruzione sono particolarmente elevati. Oltre a dover tutelare la fiducia che i cittadini ripongono nei propri amministratori, occorre, quindi, vigilare affinché sia realizzato un duplice obiettivo: da un lato, garantire che le informazioni specifiche acquisite e i contatti personali maturati durante il servizio pubblico non vengano utilizzati abusivamente una volta passati al settore privato; dall'altro lato, assicurare che, nello svolgimento della sua attività, il pubblico ufficiale non sia influenzato da interessi personali, inclusa l'aspettativa di una futura occupazione nel settore privato*”.

Tuttavia, unitamente alle misure legislative che pure si impongono, la lotta alla corruzione nel settore privato non può prescindere dal coinvolgimento attivo dei soggetti operanti in tale settore. In particolare, le associazioni professionali dovrebbero riconsiderare l'efficacia e l'adeguatezza dei propri codici deontologici al fine di garantire sanzioni adeguate ai propri membri che si rendessero responsabili di atti di corruzione. Dal canto loro, anche gli investitori sono chiamati a vigilare sulla correttezza dei conti e del processo decisionale delle società in cui hanno investito, e ciò al fine di impedire abusi o casi di corruzione. In effetti, i

costi nascosti della corruzione e i rischi inerenti alla mancanza di una sana gestione delle imprese hanno un impatto negativo nel valore di lungo periodo della società e sull'entità dei dividendi.

### **1.1.3 La corruzione nel mondo<sup>14</sup>**

Molti paesi nel mondo sono afflitti da una corruzione profondamente radicata che ostacola lo sviluppo economico, mina la democrazia e lede la giustizia sociale e lo Stato di diritto. Gli Stati membri dell'UE non sono immuni da questa realtà. Pur variando da un paese all'altro per natura e portata, la corruzione colpisce tutti gli Stati membri e si ripercuote sulla buona *governance*, sulla sana gestione del denaro pubblico e sulla competitività dei mercati. In casi estremi, mina la fiducia dei cittadini nelle istituzioni e nei processi democratici.

Gli Stati membri dell'UE dispongono della maggior parte delle istituzioni e degli strumenti giuridici necessari per prevenire e combattere la corruzione.

Tuttavia, i risultati ottenuti non sono sempre soddisfacenti in tutta l'UE. Le norme anticorruzione non sempre vengono applicate con determinazione, i problemi sistemici non sono affrontati in modo abbastanza incisivo e le istituzioni pertinenti non sempre dispongono della capacità sufficiente per attuare le norme.

Per garantire un contributo dell'UE, nel giugno 2011 la Commissione ha adottato una comunicazione sulla lotta contro la corruzione nell'UE, che prevede un nuovo meccanismo, la relazione dell'UE sulla lotta alla corruzione, per monitorare e valutare gli sforzi degli Stati membri in tale settore, con l'obiettivo di promuovere un maggiore impegno politico ad affrontare efficacemente il fenomeno della corruzione.

La relazione riguarda specifici atti di corruzione e le misure appositamente adottate dagli Stati membri per prevenire o punire le pratiche di corruzione definite dalla legge, menzionando anche una serie di settori e di misure che incidono sul rischio di corruzione e sulla capacità di controllarlo. La relazione è incentrata su specifiche questioni fondamentali di particolare rilevanza per ogni Stato membro, descrive le buone prassi e le carenze e individua le misure che possono consentire agli Stati membri di affrontare la corruzione con maggiore efficacia.

---

<sup>14</sup> Fonte del paragrafo: Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo - Relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione - COM(2014) 38 del 02/02/2014.

All'inizio del 2013 Eurobarometro<sup>15</sup> ha condotto due sondaggi in vista della relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione: 1) un sondaggio speciale Eurobarometro e 2) un sondaggio *Flash* Eurobarometro sulle imprese.

Considerando nel loro insieme i dati del sondaggio speciale Eurobarometro sulla percezione generale della diffusione della corruzione, da un lato, e sulla possibilità effettiva di ricevere richieste di tangenti (esperienza diretta di corruzione), dall'altro, risulta evidente che gli Stati membri si possono caratterizzare in modi diversi.

Le risposte confermano una percezione positiva e una scarsa esperienza di corruzione in Danimarca, Finlandia, Lussemburgo e Svezia. Gli intervistati di questi paesi hanno indicato raramente di aver ricevuto richieste di tangenti (meno dell'1% dei casi) e un numero di persone notevolmente inferiore alla media dell'UE ritiene che la corruzione sia diffusa (rispettivamente 20%, 29%, 42% e 44%). Nel caso del Regno Unito, solo 5 persone su 1 115 hanno ricevuto una richiesta di tangente (meno dell'1%), miglior risultato in tutta Europa; tuttavia, dai dati sulla percezione emerge che secondo il 64% degli intervistati nel Regno Unito la corruzione è un fenomeno diffuso nel paese (la media dell'UE è del 74%).

In paesi come la Germania, i Paesi Bassi, il Belgio, l'Estonia e la Francia, più della metà degli intervistati ritiene che la corruzione sia un fenomeno diffuso, ma il numero effettivo di persone che hanno dovuto pagare una tangente è basso (circa il 2%). Questi paesi appaiono anche tra i migliori nell'indice di *Transparency International*.

In alcuni paesi, tra cui l'Ungheria (13%), la Slovacchia (14%) e la Polonia (15%), un numero relativamente elevato di persone ha ammesso di aver sperimentato direttamente corruzione, esperienza tuttavia chiaramente circoscritta a pochi settori. In tali paesi, la maggior parte degli episodi di corruzione si verifica nel settore della sanità. È dimostrato che i problemi strutturali del sistema sanitario incentivano il pagamento di tangenti al personale medico. In effetti, in tutti i paesi menzionati, il dettaglio delle risposte evidenzia che la sanità è citata dal maggior numero di persone, mentre tutti gli altri settori o istituzioni (ad esempio polizia, dogane, politici, procure, ecc.) vengono indicati da meno dell'1% degli intervistati. La corruzione nel senso più ampio è percepita come un fenomeno diffuso in questi paesi (82% in Polonia, 89% in Ungheria e 90% in Slovacchia).

---

<sup>15</sup> E' il nome con cui è noto il servizio della Commissione europea, istituito nel 1973, che misura ed analizza le tendenze dell'opinione pubblica in tutti gli Stati membri e nei paesi candidati. Conoscere gli orientamenti dell'opinione pubblica è importante per la Commissione europea per preparare le sue proposte legislative, prendere decisioni e valutare il proprio operato.

In alcuni paesi, come il Portogallo, la Slovenia, la Spagna e l'Italia, le tangenti sembrano rare, ma la corruzione in senso più ampio solleva gravi preoccupazioni: un numero relativamente ridotto di intervistati ha dichiarato di aver ricevuto richieste esplicite o implicite di tangenti negli ultimi 12 mesi. Sebbene l'esperienza diretta del fenomeno sia apparentemente rara (1-3%), la percezione è influenzata così pesantemente dai recenti scandali politici e dalla crisi economica e finanziaria che gli intervistati hanno un'impressione negativa della corruzione in generale (rispettivamente 90%, 91%, 95% e 97%).

Tra i paesi con i risultati peggiori per quanto concerne la percezione e l'effettiva esperienza della corruzione figurano la Croazia, la Repubblica Ceca, la Lituania, la Bulgaria, la Romania e la Grecia.

Per quanto concerne il sondaggio *Flash* Eurobarometro sulle imprese, i risultati per paese mettono in luce notevoli differenze, con un divario di 89 punti percentuali tra il livello di percezione della corruzione più alto (Grecia: 99%) e quello più basso (Danimarca: 10%). In effetti, in Grecia tutti gli intervistati tranne uno concordano sul fatto che la corruzione sia diffusa nel paese.

A livello europeo, più di 4 imprese su 10 ritengono che la corruzione sia un problema per l'attività imprenditoriale, così come il clientelismo e il nepotismo. Alla domanda specifica se la corruzione sia un problema per l'attività imprenditoriale, il 50% delle imprese del settore edile e il 33% di quelle del settore delle telecomunicazioni/dell'informatica hanno risposto che si tratta di un problema grave. Quanto più piccola è l'impresa, tanto più spesso la corruzione e il nepotismo sembrano costituire un problema per l'attività imprenditoriale.

#### **1.1.4 La corruzione in Italia<sup>16</sup>**

Un'interessante analisi sul tema della diffusione dei fenomeni corruttivi nel nostro Paese e su possibili strumenti per la sua prevenzione e mitigazione è rappresentata dal Rapporto della Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione

---

<sup>16</sup> Fonte del paragrafo: Presidenza del Consiglio dei Ministri – Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione – 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” (23/10/2012).

della corruzione nella pubblica amministrazione, dal titolo “*La Corruzione in Italia per una politica di prevenzione – Analisi del fenomeno, profili internazionali e proposte di riforma*”.<sup>17</sup>

L’analisi svolta nel Rapporto della Commissione ha evidenziato che, come confermato dalle statistiche internazionali, la corruzione resta un fenomeno molto diffuso nel nostro paese, evidenziando quindi l’esigenza di una politica integrata che, al rafforzamento dei rimedi di tipo repressivo, contempra l’introduzione nell’ordinamento (o il potenziamento laddove già esistenti) di strumenti di prevenzione volti ad incidere in modo razionale, organico e determinato sulle occasioni della corruzione e sui fattori che ne favoriscono la diffusione.

Si è registrata una metamorfosi quantitativa e qualitativa del fenomeno corruttivo nel nostro Paese, non più aggredibile, quindi, con il solo strumentario penale, di cui pure si impone un adeguamento e rafforzamento coerenti con il mutato contesto empirico-criminologico.

Da un punto di vista qualitativo, si va sempre più diffondendo una corruzione intesa in un’accezione ampia, che esorbita dai confini tracciati dalla fattispecie penale, comprendendo episodi che minano in generale l’integrità pubblica.

Quanto alla metamorfosi quantitativa, il raffronto tra i dati giudiziari e quelli relativi alla percezione del fenomeno corruttivo induce a ritenere la sussistenza di un rapporto inversamente proporzionale tra corruzione “*praticata*” e corruzione “*denunciata e sanzionata*”: mentre la seconda si è in modo robusto ridimensionata, la prima è ampiamente lievitata, come dimostrano i dati sul *Corruption Perception Index* di *Transparency International*, le cui ultime rilevazioni collocano l’Italia al sessantanovesimo posto (a pari merito con il Ghana e la Macedonia), con un progressivo aggravamento della corruzione percepita negli ultimi anni.

Analogamente registra la Banca Mondiale attraverso le ultime rilevazioni del *Rating of control of corruption* (RCC), che collocano l’Italia agli ultimi posti in Europa e con un *trend* che evidenzia un costante peggioramento negli ultimi decenni.

La diffusività assunta dal fenomeno corruttivo non può che sollecitare, dunque, l’implementazione di una politica di tipo integrato e coordinato, con l’elaborazione di misure

---

<sup>17</sup> Presidenza del Consiglio dei Ministri – Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione – 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” (23/10/2012).

di tipo extrapenale, destinate a svolgere una funzione di prevenzione, operando sul versante prevalentemente amministrativo.

L'intervento di una politica di questo tipo è reso necessario anche in considerazione dei costi implicati dal fenomeno corruttivo, diretti e indiretti. In un'ottica sistemica, è particolarmente gravoso l'impatto sulla crescita del Paese della diffusione del fenomeno corruttivo alterando, in primo luogo, la libera concorrenza e favorendo la concentrazione della ricchezza in capo a coloro che accettano e beneficiano del mercato della tangente a scapito di coloro che invece si rifiutano di accettarne le condizioni. È stato, altresì, calcolato che ogni punto di discesa nella classifica di percezione della corruzione, come redatta da *Transparency International*, provoca la perdita del sedici per cento degli investimenti dall'estero.

Sollecitazioni all'adozione di misure efficaci di prevenzione sono pervenute all'Italia dal GRECO (il Gruppo di Stati contro la corruzione istituito in seno al Consiglio d'Europa), dopo aver rilevato la percezione della corruzione alla stregua di "*fenomeno consueto e diffuso*", che interessa diversi settori di attività (dall'urbanistica agli appalti pubblici passando per la sanità).

Muovendo anche dalle indicazioni fornite dal contesto internazionale, la Commissione ha atteso alla elaborazione di diverse proposte volte a promuovere meccanismi di prevenzione del fenomeno corruttivo. Anzitutto, lo sviluppo, presso le pubbliche amministrazioni, 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, Gestione e Controllo previsti, per le imprese e gli enti privati, dal decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231**. Ciò al fine di individuare i settori nei quali è più probabile si annidi il rischio corruttivo e, conseguentemente, approntare soluzioni organizzative adeguate ad abbatterlo o ridurlo, tenendo conto degli indirizzi elaborati da un'Autorità indipendente, responsabile di una politica nazionale di prevenzione della corruzione.

Nel quadro della promozione e dello sviluppo dell'integrità nel settore pubblico, che si traduce, secondo l'OCSE, nella "*application of values, principles and norms in the daily operations of public sector organizations*", la Commissione propone "*la valorizzazione di codici di condotta, l'introduzione di più specifiche ipotesi di incompatibilità, incandidabilità e ineleggibilità, la previsione di limiti ai conflitti di interesse, una disciplina volta a rendere*

*trasparente l'attività di rappresentazione degli interessi (c.d. lobby), il rafforzamento della responsabilità disciplinare oltre che dei livelli di trasparenza”.*

Ancora, nel Rapporto della Commissione si propone un'adeguata tutela di chi denuncia i fenomeni corruttivi, cd. *whistleblower*, oltre ad un sistema di premialità, come già adottato in altri ordinamenti.

Alle misure sopra enunciate deve accompagnarsi la promozione della cultura della legalità nell'attività amministrativa e dell'etica pubblica, tanto in sede di selezione del personale quanto nella fase dell'aggiornamento e della specializzazione, avendo particolare riguardo a coloro che operano nei settori più esposti al rischio corruzione.

Nella prospettiva di un'efficace politica di prevenzione, la Commissione sollecita anche la valorizzazione, nel contrasto alla corruzione, degli strumenti di autoregolamentazione di cui le associazioni imprenditoriali, e segnatamente Confindustria, si sono dotate nella lotta alla criminalità mafiosa.

Si ricorda che i lavori della Commissione si ricollegano, da un punto di vista normativo, all'entrata in vigore della L. 6 novembre 2012, n. 190, recante “*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*”, che ha introdotto significative modifiche al sistema anticorruzione italiano, tanto sotto il profilo della prevenzione, quanto sotto quello della repressione.

Nel primo ambito rientrano *inter alia* l'istituzione di un responsabile della prevenzione della corruzione, la previsione di c.d. *white list* delle imprese al riparo da infiltrazioni mafiose, l'istituzione di una banca dati *on line* per gli appalti, la previsione dell'anonimato per i dipendenti pubblici che segnalano illeciti commessi di cui vengano a conoscenza, nonché il divieto di far parte di collegi arbitrali per i magistrati.

Quanto alle misure repressive, esse hanno interessato in particolar modo il codice penale, ponendo mano ad una normativa da ultimo rivisitata nel 1990.

Inoltre, si ricorda che la L. 190/2012 ha avuto un impatto significativo sulle esigenze di *compliance* degli enti, da un lato ampliando significativamente gli ambiti a rischio per le aziende attraverso l'introduzione del reato di corruzione tra privati, dall'altro fornendo la possibilità alle società partecipate dalla Pubblica Amministrazione di rispondere alle esigenze

di trasparenza e di adeguamento organizzativo atteso, attraverso i Modelli 231, fermo restando il loro preventivo adeguamento alle esigenze di presidio evidenziate dalla norma.

### **1.1.5 La corruzione negli appalti pubblici<sup>18</sup>**

Il Rapporto della Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione, esaminato al paragrafo precedente, contiene un approfondimento sulle lacune e criticità che, nella prospettiva del contrasto alla corruzione, connotano la disciplina di alcuni settori dell'Amministrazione pubblica, tra cui quello degli approvvigionamenti di lavori, servizi e forniture.<sup>19</sup> Si riportano di seguito i principali aspetti trattati nel Rapporto in tema di appalti pubblici, evidenziando sin da ora come **la Commissione ponga l'attenzione su temi quali la qualificazione dei soggetti che intervengono nel procedimento di gara, inclusi aspetti di natura reputazionale.**

L'importanza del tema della corruzione nel settore degli appalti pubblici è connessa alla sua dimensione economica, atteso che attorno alla contrattualistica pubblica ruota una parte molto significativa della spesa pubblica.

Nel 2011, il mercato degli appalti pubblici ha impegnato una spesa di 106 miliardi di euro (iva esclusa), pari a circa l'8,1% del PIL<sup>20</sup>.

Gli interessi finanziari in gioco e l'interazione tra il settore pubblico e quello privato fanno degli appalti pubblici un'area in cui è particolarmente elevato il rischio che si registrino fenomeni corruttivi, con ripercussioni sullo sviluppo della concorrenza e del libero mercato: i decisori pubblici, in ragione dell'accordo illecito, aggirano o mancano di adottare del tutto quei meccanismi concorrenziali che dovrebbero garantire l'assegnazione della gara all'impresa che presenta la migliore offerta per l'ente pubblico. In questi casi la corruzione è resa possibile dal pagamento di un prezzo superiore a quello minimo accettabile dall'offerente privato. La scelta del contraente non riflette, dunque, i principi di imparzialità, di merito e di

---

<sup>18</sup> Fonte del paragrafo: Presidenza del Consiglio dei Ministri – Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione – 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” (23/10/2012).

<sup>19</sup> Gli altri settori esaminati nel Rapporto sono quello della sanità e quello del governo del territorio.

<sup>20</sup> Relazione 2011 dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, presentata alla Camera dei deputati il 4 luglio 2012.

concorrenzialità ai quali si ispirano le procedure ufficiali, poiché l'individuazione del beneficiario privato scaturisce da un accordo illecito.

Si impone, perciò, per il settore della contrattazione pubblica, una costante azione di vigilanza finalizzata alla tutela dei principi di trasparenza, concorrenza ed economicità.

Le principali criticità del settore, analizzate dalla Commissione, sono principalmente riconducibili ai seguenti aspetti:

1. *iper* regolamentazione del settore, da cui discende un'eccessiva burocratizzazione che incombe pesantemente sul settore, caratterizzato, viceversa, da un mercato dinamico. D'altra parte, il ricorso alla legislazione emergenziale, quale strumento volto a *bypassare* il problema dell'eccessiva regolamentazione del settore, presenta evidenti profili di criticità, rivelandosi molto spesso idoneo – tanto più in considerazione delle dimensioni assunte - ad indebolire il sistema di tracciabilità e di trasparenza degli appalti<sup>21</sup>;
2. polverizzazione delle stazioni appaltanti<sup>22</sup>, molto spesso sprovviste di strutture tecniche idonee a seguire adeguatamente l'attività di programmazione e progettuale, oltre che delle competenze specialistiche amministrative necessarie ad effettuare un adeguato controllo sull'intera gestione della gara. Detta circostanza, oltre ad essere fonte di inefficienza – in ragione, fra l'altro, della difficoltà di rispettare i tempi previsti per la esecuzione del contratto - rivela un profilo di debolezza delle stazioni appaltanti su cui le condotte corruttive possono fare leva. Alla polverizzazione delle stazioni appaltanti si accompagna la frammentazione della domanda, avente spesso ad oggetto lavori di modesta entità. Nei diversi settori dell'azione amministrativa è possibile riscontrare come la maggior parte delle gare indette sia segnata da un valore inferiore a 500.000 euro. In particolare, nell'ambito dei settori ordinari, queste rappresentano più del 70% dei bandi. Tali dati evidenziano che la pubblica amministrazione è impegnata nell'espletamento di un numero elevato di appalti di importo modesto (sino a 40.000 euro) con notevole dispendio di risorse umane ed economiche;

---

<sup>21</sup> Nel 2011, sono state emanate in totale 72 ordinanze di protezione civile, per un importo complessivo di stanziamenti pari ad euro 1.982.043.746 (dato riportato nel 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" (23/10/2012)).

<sup>22</sup> In Italia sono presenti più di 30.000 stazioni appaltanti, spesso di minime dimensioni, e più di 60.000 centri di costo (dato riportato nel 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" (23/10/2012)).

3. debolezza strutturale delle stazioni appaltanti, spesso incapaci di effettuare la programmazione economico-finanziaria triennale, imposta dalla legge, in maniera autonoma, preservandola da condizionamenti esterni. A ciò si aggiunge la difficoltà, per le stesse, di reperire i fondi necessari, da imputare all'inesistenza di flussi regolari di finanziamento, come pure all'incapacità di utilizzare l'apporto dei privati attraverso lo strumento del *project financing*;
4. assenza presso le stazioni appaltanti delle strutture necessarie per realizzare adeguatamente la fase di progettazione: le criticità della progettazione si ripercuotono negativamente sull'esecuzione del contratto, segnata dal continuo ricorso alle varianti, dall'aumento incontrollato dei costi, dall'allungamento dei tempi e, non di rado, dal mancato completamento delle opere ovvero, più in generale, dalla mancata realizzazione della commessa pubblica affidata. Un elevato rischio di corruzione, secondo quanto indicato nel rapporto della Commissione, si ritiene sussista con riferimento alle varianti, atteso che il funzionario corrotto o il responsabile dei lavori possono certificare la necessità di una variante senza che la stessa sia supportata da ragioni di fatto in concreto verificabili. Relativamente ai contratti di lavori, è ravvisabile la relazione diretta tra l'incidenza percentuale delle varianti in corso d'opera e il valore dell'appalto: al crescere di quest'ultimo, l'incidenza percentuale delle varianti cresce passando dal 40,8%, per gli interventi che rientrano nella classe di importo tra 150.000 e 200.000 euro, al 73,4% quando gli interventi superano il valore di 5 milioni di euro. Inoltre, dalla disamina della relazione tra l'adozione delle varianti ed il criterio di aggiudicazione prescelto si desume che i contratti aggiudicati con il criterio del massimo ribasso sono più soggetti a varianti mentre, quando il criterio di selezione è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, le varianti incidono in minor misura. Una possibile spiegazione per questa diversa incidenza, secondo la Commissione, potrebbe risiedere nel fatto che l'aggiudicazione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa avviene su più elementi di valutazione oltre al prezzo e questo indurrebbe, da un lato, le stazioni appaltanti ad una selezione più accurata e, dall'altro, le imprese a presentare offerte più dettagliate e vincolanti;
5. criticità legate all'iter di svolgimento della procedura di gara, con riferimento ai seguenti aspetti:

- a. modalità di scelta del contraente, con una tendenziale preferenza per la procedura negoziata, che, tuttavia, insieme alla procedura ristretta, rivela una maggiore idoneità a favorire pratiche corruttive;
- b. modalità di elaborazione dei bandi di gara, con il fenomeno dei c.d. bandi-fotografia, ovvero dei bandi “ritagliati” sulle caratteristiche specifiche di un determinato concorrente, con la previsione di requisiti talmente stringenti da definire *ex ante* la platea dei potenziali concorrenti, e dei c.d. bandi “pilotati”, quali quelli con scadenza in un periodo estivo o festivo, o con termini eccessivamente ravvicinati o di requisiti di dettaglio estremo;
- c. verifica dei requisiti soggettivi, previsti dal Codice degli appalti, per la partecipazione alla gara, tra cui i requisiti di ordine morale, formale, economico - finanziario e tecnico (in particolare, l’art. 38 del Codice definisce i criteri di ordine generale, mentre gli articoli 40, 41 e 42 prevedono i requisiti di capacità tecnica ed economica). Infatti, benché la disciplina del Codice si mostri particolarmente rigorosa, in vista della tutela della correttezza della gestione degli appalti, secondo la Commissione, non possono, tuttavia, essere sottaciute alcune problematiche applicative: anzitutto, l’eccessività dei costi sostenuti tanto dalle imprese, per la partecipazione alle procedure di gara (per l’elaborazione e la trasmissione delle informazioni sulla propria struttura organizzativa), quanto dalle amministrazioni relativamente all’espletamento dei controlli, che richiedono l’interazione tra diversi soggetti, con il conseguente rallentamento dei tempi del procedimento e l’aumento della probabilità di errori procedurali o di contestazioni; inoltre, con riferimento alla verifica dei requisiti, occorre considerare che, nel settore dei lavori, ai sensi del citato art. 40 del Codice, il sistema di qualificazione si basa sul necessario possesso della certificazione rilasciata dagli organismi di attestazione (SOA); sono state poste in evidenza criticità concernenti la struttura organizzativa delle SOA, con particolare riferimento alla sua configurazione privatistica, imperniata su società *profit* che competono fra loro per guadagnare quote di mercato, e alla mancanza di stringenti vincoli per la relativa composizione azionaria, con il potenziale conflitto di interessi che può emergere laddove i soci di una società operante nel settore dei lavori pubblici siano al contempo soci di una SOA;

6. problemi tecnici della fase dell'esecuzione, rilevanti specie in presenza di opere complesse o a grande sviluppo lineare (strade e autostrade), che costituiscono, essenzialmente, il riflesso delle carenze organizzative e funzionali già enucleate, relative, principalmente, alla progettazione; la fase dell'esecuzione contrattuale può, inoltre, presentare profili di illegalità per la possibilità che le parti hanno di variare i termini della stessa e i prezzi pattuiti; le riserve a volte rappresentano un pretesto per legittimare un aumento dei corrispettivi. Inoltre, in sede di esecuzione del contratto, peculiari criticità attengono all'operatività dell'istituto del subappalto (art. 118 del Codice), che consente, di fatto, all'aggiudicatario di stipulare subcontratti in maniera largamente discrezionale: un appaltatore, qualificato e in regola con la disciplina antimafia, potrebbe permettere a soggetti terzi, non altrettanto qualificati, di essere gli esecutori materiali, in tutto o in parte, di opere finanziate con l'impiego di risorse pubbliche.

In relazione a tali “*profili di debolezza*” del settore degli appalti pubblici, le principali proposte individuate dalla Commissione, in termini di possibili mezzi di prevenzione e di contrasto del fenomeno corruttivo, sono le seguenti:

1. in relazione all'*iper* regolamentazione del settore, è emersa la necessità che si arrivi ad un sufficiente grado di certezza normativa, quale preconditione per prevenire inefficienze e malcostume. A tal fine sono state individuate tre soluzioni possibili:
  - la revisione formale della disciplina con la concentrazione di tutte le disposizioni che regolano il settore all'interno del Codice o del relativo regolamento di attuazione, se del caso, elevando a rango legislativo disposizioni regolamentari o, viceversa, delegificando disposizioni del Codice;
  - la ricerca di misure per impedire drasticamente interventi del legislatore regionale;
  - l'introduzione di regole di stabilità delle disposizioni sugli appalti, con il divieto di modifiche a cadenze temporali inferiori a due-tre anni, fatte salve le esigenze eccezionali;
2. quanto alla proliferazione delle stazioni appaltanti, sarebbe necessario verificare la dimensione territoriale ottimale nel cui ambito introdurre un'unica stazione appaltante per una pluralità di enti, anche in ottica di “*spending review*”. In proposito, sarebbe auspicabile l'elaborazione di linee guida da parte dell'Autorità, in relazione sia alle modalità di costituzione delle stazioni uniche appaltanti, ovvero delle centrali uniche di

committenza, sia alla corretta redazione della documentazione di gara e alla gestione delle procedure di affidamento di lavori, servizi e forniture, anche attraverso mirati piani di formazione. È inoltre opportuna una **catalogazione dei comportamenti delle diverse stazioni appaltanti, da verificare alla luce di determinati criteri reputazionali**, così da creare una “*blacklist*” di quelle che risultino avere posto in essere comportamenti contrari a tali criteri e che per questo dovranno essere consequenzialmente escluse dall’accesso al finanziamento pubblico. In tale prospettiva è ipotizzabile la pubblicazione di un elenco, da parte dell’Autorità di vigilanza o della Autorità anticorruzione, che indichi le stazioni appaltanti le cui gare siano state annullate dal giudice amministrativo con sentenza passata in giudicato. Allo scopo di perseguire una maggiore efficienza delle stazioni appaltanti, si propone, inoltre, la previsione di un sistema di “qualificazione” delle stesse, nel quadro di un costante monitoraggio volto ad assicurare la trasparenza e la celerità delle procedure di gara, garantendo l’ottimizzazione delle risorse e dei prezzi. La classificazione delle stazioni appaltanti dovrebbe essere condotta con riferimento alle diverse fasi di realizzazione dell’appalto, acquisendo la conoscenza - anche attraverso la formulazione di questionari - di diversi fattori, integrati dagli aspetti organizzativi, dalle capacità della struttura tecnica, dal personale, dai sistemi di controllo interno, dalle procedure utilizzate, dalle iniziative anticorruzione adottate, dal contesto ambientale, dalle misure di contrasto del lavoro nero, dal controllo dei subappalti. In riferimento al monitoraggio dell’attività delle stazioni appaltanti sarebbe auspicabile l’introduzione di un sistema di *auditing* sui benefici prodotti dalla realizzata opera pubblica, a fronte dei costi sostenuti, al fine di promuovere un confronto rispetto alle previsioni formulate in sede di programmazione e di progettazione;

3. in relazione alle procedure di gara, una misura utile si ritiene consista nel perfezionamento del sistema di predisposizione dei c.d. bandi-tipo, approvati dall’Autorità (previo parere del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e sentite le categorie professionali interessate) che si rilevino flessibili ed adattabili ad ogni uso. Ciò consentirebbe principalmente di impedire la determinazione dei destinatari del bando anzitempo, ovviando, dunque, al fenomeno, sopra segnalato, dei c.d. bandi-fotografia. Anche nel caso in cui, per la natura dell’oggetto del contratto, non fosse possibile creare i bandi *standard*, si ritiene utile la previsione di un obbligo di motivazione in capo alle stazioni appaltanti tenute ad esporre le ragioni per le quali le stesse, in alcuni casi, abbiano ritenuto di

discostarsi dal bando-tipo. L'auspicata centralizzazione delle contrattazioni, a mezzo delle centrali di committenza, semplificherebbe la standardizzazione dei bandi;

4. quanto alla verifica dei requisiti nel settore dei lavori, la principale soluzione prospettata è quella di un ritorno alla qualificazione pubblica, a mezzo di un azionariato esclusivamente pubblico delle SOA, oppure aprire la partecipazione all'azionariato di categorie di soggetti privati altamente qualificati. E' auspicabile il pieno sfruttamento delle potenzialità della Banca dati nazionale dei contratti pubblici, presso la quale deve essere acquisita tutta la documentazione comprovante il possesso dei requisiti di carattere generale, tecnico-organizzativo ed economico-finanziario, richiesti per la partecipazione alle procedure di gara. Ciò dovrebbe consentire una accelerazione ed una maggiore trasparenza delle procedure di gara, attraverso un accentramento del meccanismo di controllo dei requisiti di ordine generale, tecnico ed economico, mediante l'accesso ad un unico sistema e secondo modalità che consentano di tracciare le verifiche effettuate. Con l'ausilio fornito dalla Banca dati, si potrebbe prospettare la **creazione di un profilo generale dell'operatore economico, alla cui definizione oltre ai requisiti previsti dal bando, partecipino elementi ulteriori, quali il passato di "buon contraente" dell'operatore e criteri di tipo per lo più reputazionale**, valutati in maniera oggettiva da un soggetto terzo che potrebbe essere individuato nell'Autorità. Sarebbe altresì auspicabile la **compilazione di elenchi di imprese meritevoli (c.d. "white list")**, ovvero formati dalle **imprese** meglio attrezzate ad assumersi e a gestire il rischio di inquinamento da parte di pratiche illegali, **che abbiano investito**, dunque, **nella prevenzione attraverso l'adozione di protocolli di legalità**. La redazione di una lista di "imprese modello" impone una costante verifica delle stesse che potrebbe essere affidata all'Autorità;
5. quanto alle criticità evidenziate con riferimento alle procedure negoziate senza bando ed agli affidamenti in economia, occorrerebbe introdurre efficaci misure di trasparenza e garanzia, quali:
  - la previsione dell'obbligo per le stazioni appaltanti di inviare all'Autorità, almeno quindici giorni prima e, comunque, in casi eccezionali non oltre la data di diramazione degli inviti, un avviso con le caratteristiche essenziali dell'appalto;
  - un rafforzamento dell'obbligo di avviso di aggiudicazione, già previsto dall'art. 7, comma 8 lett. a), del Codice, rendendone tuttavia più celere l'adempimento e sanzionandone in modo più severo l'inosservanza;

- la creazione da parte dell’Autorità, sul proprio sito, di un’apposita sezione delle procedure senza bando;
  - la previsione dell’obbligo per le stazioni appaltanti di corredare l’avviso di aggiudicazione trasmesso all’Autorità con una relazione tecnica da cui si evinca che la procedura di evidenza pubblica non era una valida alternativa e che il prezzo di aggiudicazione non eccede in modo rilevante quello ottenibile con gara pubblica;
  - l’istituzione, presso l’Autorità di vigilanza e/o presso la Corte dei Conti, di un apposito ufficio in grado di compiere verifiche di congruità dei prezzi di aggiudicazione nelle procedure negoziate e in economia rispetto ai prezzi di aggiudicazione delle gare pubbliche, con conseguente previsione di misure a carico delle stazioni appaltanti (responsabilità per danno erariale, dirigenziale e disciplinare) in caso di incongruità;
6. per quanto concerne, infine, la fase dell’esecuzione, si è evidenziato che andrebbe reso più severo il regime delle varianti, essendo auspicabile la previsione di nuovi meccanismi di autorizzazione/parere preventivo, affidati ad organi esperti terzi (Autorità, Corte dei Conti). Relativamente al subappalto, sarebbe opportuna la previsione di una clausola, nei bandi di gara, che ne precluda l’operatività in favore delle imprese partecipanti alla gara ma non aggiudicatari; ciò al fine di contrastare l’affermazione di pratiche collusive.

\*\*\*

L’analisi svolta dalla Commissione, con particolare riferimento alla valutazione dei requisiti etico-reputazionali sia delle stazioni appaltanti, sia delle imprese che partecipano alle procedure di gara, nonché degli organismi abilitati a rilasciare le attestazioni SOA, sottolinea quanto i temi affrontati dal Gruppo di Ricerca e Sviluppo in Collaborazione siano di particolare rilevanza sia per il settore privato sia per quello pubblico.

Inoltre, giova ricordare che nell’ambito delle risposte che il legislatore ha fornito al contrasto e prevenzione dei tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata nell’economia legale si collocano le attività del CCASGO (Comitato di Coordinamento Alta Sorveglianza Grandi Opere).

Tra le principali iniziative del Comitato di particolare rilevanza è il progetto "Monitoraggio finanziario" avviato allo scopo di impedire l’infiltrazione di capitali di origine illecita all’interno di procedure di affidamento e realizzazione delle opere di rilevante interesse

nazionale<sup>23</sup>. A tal fine, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ministero dell'Interno, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, CCASGO, DIA (Direzione Investigativa Antimafia), Presidenza del Consiglio dei Ministri e DIPE (Dipartimento per il Coordinamento della Politica Economica), sin dal 2007, hanno coinvolto il Consorzio CBI e l'ABI nelle analisi finalizzate alla realizzazione di un apposito sistema di monitoraggio finanziario avente ad oggetto tutti i pagamenti effettuati nell'ambito di ogni singola opera da realizzare con l'obiettivo di individuare eventuali profili di anomalia potenzialmente riconducibili a fatti aventi rilevanza penale.

La prima esperienza di sperimentazione antimafia di monitoraggio finanziario, proposto dal CCASGO ex art. 176, comma 3, lettera e) del decreto legislativo n. 163/2006 Codice dei Contratti pubblici, è rintracciabile nelle delibere di C.I.P.E. del 27 marzo 2008, n. 50, del 18 dicembre 2008, n. 107, e del 26 marzo 2009, n. 34, che hanno autorizzato la fase operativa di sperimentazione su parte della tratta T5 della Metro C di Roma.<sup>24</sup> A tale sistema di controllo finanziario si è ispirato il legislatore introducendo con la Legge antimafia 136/2010 l'istituto del tracciamento dei pagamenti in tutti i contratti pubblici per lavori, servizi e forniture di qualunque importo.

In considerazione della rilevanza e del riscontro positivo ottenuti dal Progetto "Monitoraggio finanziario", il Ministero dell'Interno ha ritenuto opportuno partecipare ad un bando pubblicato dalla Commissione Europea, rientrante nel programma di "Prevenzione e lotta contro la criminalità" (ISEC), presentando in *partnership* con il Consorzio CBI e Formez PA il progetto denominato "**Creation of Automated Procedures Against Criminal Infiltration in public contracts**" (CAPACI). Al fine di soddisfare uno degli obiettivi previsti da tale progetto, la sperimentazione del monitoraggio è stata estesa in un primo momento alla realizzazione della "Variante di Cannitello" e, successivamente, al "Grande Progetto Pompei". A tal proposito, sono stati siglati, rispettivamente, il Protocollo di intesa del 4 agosto 2011 ed il Protocollo di legalità del 5 aprile 2012.

Il 24 settembre 2012 il Prefetto Bruno Frattasi - Project leader del progetto CAPACI - ha illustrato il progetto alla Commissione Parlamentare Antimafia Europea, presieduta dall'on.

---

<sup>23</sup> Come si dirà anche in seguito, al paragrafo 2.1.6 della Parte Terza del presente Report, uno dei partner del progetto "Monitoraggio Finanziario" è il Consorzio CBI, che partecipa alle attività del Gruppo di Ricerca e Sviluppo in Collaborazione.

<sup>24</sup> Fonte di tale periodo e da cui si è attinto per i periodi successivi: sito istituzionale del Ministero dell'Interno, sezione dedicata al Comitato di Coordinamento Alta Sorveglianza Grandi Opere.

Sonia Alfano. Obiettivo della presentazione è stato quello di agevolare la *dissemination* del sistema di monitoraggio finanziario delle grandi opere introdotto in Italia e raccogliere l'interesse degli altri Paesi UE a sperimentarne l'attuazione al proprio interno.

Non da ultimo, si ricorda che un ulteriore strumento volto a contrastare il fenomeno delle infiltrazioni mafiose nelle attività economiche sono i protocolli di legalità, ovvero disposizioni volontarie tra i soggetti coinvolti nella gestione dell'opera pubblica (normalmente la Prefettura UTG, il Contraente Generale, la Stazione appaltante e gli operatori della filiera dell'opera pubblica); in tal modo vengono rafforzati i vincoli previsti dalle norme della legislazione antimafia, con forme di controllo volontario, anche con riferimento ai subcontratti, non previste della predetta normativa. I vantaggi di poter fruire di uno strumento di consenso, fin dal momento iniziale, consente a tutti i soggetti (privati e pubblici) di poter lealmente confrontarsi con eventuali fenomeni di tentativi di infiltrazione criminale organizzata.<sup>25</sup>

## 1.2 IL RICICLAGGIO DI DANARO<sup>26</sup>

Benché non vi sia unanimità fra gli esperti, si può ragionevolmente ritenere che il riciclaggio di denaro abbracci *“tutte quelle operazioni volte a mascherare la provenienza illecita di capitali e ad attribuire ad essi una parvenza di legittimità allo scopo di facilitarne il successivo reinvestimento nell'economia lecita”*. Il fenomeno presenta in realtà profili che spesso sfuggono all'osservazione e ciò, da un lato, per la difficoltà di quantificare flussi finanziari che, avendo di per sé natura illecita, restano in gran parte occulti e, dall'altro, per la crescente complessità e opacità delle tecniche di riciclaggio.

Il Fondo Monetario Internazionale riteneva, già nel 1996, che i flussi di denaro riciclato su scala planetaria fossero compresi fra il 2% e il 5% dell'allora PIL globale<sup>27</sup>. Più di recente, l'Ufficio delle Nazioni Unite contro la Droga e il Crimine (UNODC) ritiene che, se a livello planetario i proventi di attività illecite ammontano a circa il 3,6% del PIL globale (vale a dire

---

<sup>25</sup> Fonte: sito istituzionale del Ministero dell'Interno, sezione dedicata al Comitato di Coordinamento Alta Sorveglianza Grandi Opere – Protocolli di legalità.

<sup>26</sup> Fonte di tale paragrafo: Palamento Europeo – Commissione speciale sulla criminalità organizzata, la corruzione ed il riciclaggio di danaro – Documento di lavoro sul riciclaggio di danaro del 01/02/2013

<sup>27</sup> Il dato è riportato in World Bank-International Monetary Fund, *Reference Guide to Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism* (2006), reperibile su [http://siteresources.worldbank.org/EXTAML/Resources/396511-1146581427871/Reference\\_Guide\\_AMLCFT\\_2ndSupplement.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTAML/Resources/396511-1146581427871/Reference_Guide_AMLCFT_2ndSupplement.pdf).

a circa 2.100 miliardi di dollari USA nel 2009), i flussi di denaro riciclato nel mondo si attestano intorno al 2,7% del PIL globale (vale a dire circa 1.600 miliardi di dollari USA nel 2009)<sup>28</sup>. Si tratta di dati allarmanti se si pensa che essi equivalgono ad altrettante risorse sottratte allo sviluppo economico e al benessere dei cittadini.

Il riciclaggio è collegato alle attività tipiche della criminalità organizzata (traffico di droga, di armi, di esseri umani, contrabbando, estorsioni, ecc.), ma spesso si colloca in stretta contiguità anche con la corruzione, la frode e l'evasione fiscale.

Le operazioni di riciclaggio si articolano tipicamente in tre fasi: 1) il collocamento (*placement*) nel sistema finanziario dei fondi (solitamente liquidi) derivanti da attività illecite; 2) l'occultamento (*layering*) della provenienza illecita dei capitali attraverso i metodi più vari; 3) l'integrazione (*integration*) dei fondi che, depurati da ogni loro collegamento con precedenti attività criminali, sono reinseriti nel normale circuito economico.

Sommamente sofisticate sono, in particolare, le tecniche di riciclaggio che sfruttano le possibilità offerte dai mercati finanziari internazionali, nei quali le transazioni effettuate giornalmente hanno valori talmente elevati che le operazioni di riciclaggio - benché ripetute più volte al giorno e su più mercati - possono benissimo passare inosservate<sup>29</sup>.

In effetti, *“come è possibile riciclare fondi illeciti, è altrettanto possibile fare affidamento sulla collaborazione (deliberata o inconsapevole) di banche, assicurazioni, intermediari finanziari e varie altre categorie professionali. Da un lato, pertanto, occorre prevenire che le organizzazioni criminali si servano di meccanismi economici di per sé leciti per perseguire i propri fini illeciti; dall'altro, è necessario combattere le varie forme di connivenza dei "colletti bianchi" strumentali alle attività di riciclaggio. I professionisti dei settori interessati dovrebbero essere obbligati ad un esercizio stringente della dovuta diligenza nei confronti della clientela, ma anche nei confronti dei propri dipendenti e di tutti quei soggetti con cui si*

---

<sup>28</sup> Il dato è riportato in UNODC, *Estimating illicit financial flows resulting from drug trafficking and other transnational organized crimes - Research report* (2011), reperibile su [http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Illicit\\_financial\\_flows\\_2011\\_web.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Illicit_financial_flows_2011_web.pdf). Ricordiamo poi lo studio congiunto della Commissione europea e di Eurostat, che peraltro rappresenta solo una prima analisi parziale e che si sofferma piuttosto su indicatori quali il numero delle segnalazioni di transazioni sospette o quello delle sentenze di condanna: *Money laundering in Europe - Report of work carried out by Eurostat and DG Home Affairs* (2010), reperibile su [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-RA-10-003/EN/KS-RA-10-003-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-RA-10-003/EN/KS-RA-10-003-EN.PDF).

<sup>29</sup> Si calcola che i mercati finanziari internazionali conoscono flussi di circa 10.000 miliardi di dollari al giorno. Si deve, tuttavia, rilevare che il collocamento di fondi sui mercati finanziari rappresenta più spesso la fase intermedia o la fase finale del riciclaggio, poiché, fatta salva la loro eventuale complicità, difficilmente gli intermediari autorizzati accetterebbero somme importanti in denaro contante (il cui occultamento è invece la principale finalità di chi dispone di proventi illeciti).

*hanno relazioni d'affari (fornitori, collaboratori esterni ecc.), perché si possa arginare ogni rischio di infiltrazione criminosa*<sup>30</sup> „<sup>31</sup>.

Secondo uno studio del 2010 della Commissione Europea, “*Final Study on the Application of the Anti- Money Laundering Directive*”, il numero delle segnalazioni effettuate nella maggior parte dei soggetti non finanziari negli Stati europei è molto basso.

Nel contributo tematico sulle relazioni fra riciclaggio, banche e finanza, si ricorda che la regolamentazione in uso in molte **sale giochi** consente, con estrema facilità e anonimamente, di ottenere un rimborso di denaro pulito dopo aver introdotto nelle macchine denaro sporco. Si tratta di una possibilità di riciclaggio che vale, con preoccupante ampiezza, anche per il **gioco d'azzardo online** e pertanto sarebbe auspicabile la predisposizione di strumenti di monitoraggio e controllo a livello europeo in materia di gioco d'azzardo e relative licenze e controlli.

Un altro fenomeno è il c.d. autoriciclaggio, cioè il riciclaggio compiuto dallo stesso autore dei reati che gli hanno assicurato un provento da riciclare. Tale condotta, infatti, è spesso considerata come un *post factum* non punibile perché avrebbe una funzione puramente ancillare rispetto al reato principale che permette di conseguire un profitto<sup>32</sup>. In realtà, ciò non sembra corrispondere alle effettive dinamiche della criminalità organizzata, per la quale ogni attività - dal reclutamento di affiliati al riciclaggio di proventi criminosi - è sempre finalizzata all'affermazione del proprio potere e alla realizzazione di un profitto.

Nell'ambito del quadro legislativo internazionale, il primo intervento è stato la Convenzione delle Nazioni Unite contro il traffico illecito di stupefacenti e sostanze psicotrope conclusa a Vienna il 20 dicembre 1988. Si tratta del primo strumento internazionale ad offrire una definizione di riciclaggio di denaro (in particolare dei proventi del narcotraffico, v. art. 3, par. 1, lett. b), della Convenzione) che servirà da base per gli sviluppi normativi che seguiranno. La Convenzione è stata ratificata da tutti gli Stati membri e dall'Unione europea in quanto tale.

---

<sup>30</sup> È la nota regola delle 3 K: *Know your customers, Know your suppliers e Know your employees*.

<sup>31</sup> Palamento Europeo – Commissione speciale sulla criminalità organizzata, la corruzione ed il riciclaggio di danaro – Documento di lavoro sul riciclaggio di danaro del 01/02/2013

<sup>32</sup> Se il riciclaggio è commesso dallo stesso autore del reato presupposto non si avrebbe un secondo comportamento, bensì la prosecuzione di una condotta precedente.

Si sono poi susseguiti una serie di interventi (la Convenzione del Consiglio d'Europa di Strasburgo, firmata l'8 novembre 1990; la Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale - cd. Convenzione di Palermo, adottata il 15 novembre 2000 ed i relativi Protocolli; la Convenzione del Consiglio d'Europa, firmata a Varsavia il 16 maggio 2005) che hanno sostanzialmente ampliato il novero dei reati presupposto del riciclaggio (non solo traffico di stupefacenti, ma abbracciando diverse altre ipotesi).

Sempre nell'ambito del Consiglio d'Europa, occorre poi menzionare il meccanismo di monitoraggio indipendente rappresentato dal Comitato di esperti sulla valutazione delle misure di lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo (MONEYVAL). Si tratta di una struttura di analisi permanente chiamata ad assicurarsi che gli Stati aderenti adottino misure efficaci per contrastare il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo e che rispettino le norme internazionali vigenti in materia.

Il quadro internazionale è, soprattutto, caratterizzato dalle Raccomandazioni del Gruppo di azione finanziaria (*Groupe d'action financière* - GAFI o *Financial Action Task Force* - FATF), organismo intergovernativo istituito nel 1989 a Parigi in seno al G7 ed oggi composto da 36 membri. Le tantissime Raccomandazioni del GAFI (circa quaranta), pubblicate nel 1990 e successivamente aggiornate a più riprese (da ultimo, nel febbraio del 2012) ed estese alla lotta al finanziamento del terrorismo e della proliferazione delle armi di distruzione di massa mediante nove Raccomandazioni speciali adottate nel 2001 e nel 2004, sono prive di carattere vincolante. Esse, tuttavia, rappresentano un tentativo molto importante di offrire una risposta coordinata ed efficace a certi fenomeni criminosi.

### **1.3 LA CRIMINALITA' ORGANIZZATA<sup>33</sup>**

È possibile notare, in via preliminare, che neppure negli ambienti specialistici esiste una definizione universalmente condivisa del concetto di criminalità organizzata<sup>34</sup>.

L'Unione europea si è dotata di una definizione a livello normativo che ha ispirato importanti strumenti di diritto internazionale e da cui si è, a sua volta, lasciata ispirare. Tuttavia, si può

---

<sup>33</sup> Fonte del paragrafo: Parlamento Europeo – Commissione speciale sulla criminalità organizzata, la corruzione ed il riciclaggio di danaro – Documento di lavoro sulla criminalità organizzata del 01/10/2012.

<sup>34</sup> E, in effetti, il problema cessa di essere puramente teorico nel momento in cui, specialmente nell'ambito della cooperazione giudiziaria e di polizia - si pensi in particolare allo scambio di informazioni su certe fattispecie criminose - occorre che ciascuna parte concordi con precisione su ciò che deve considerarsi riconducibile a fenomeni di criminalità organizzata.

forse privilegiare un approccio sociologico (e pragmatico) che, partendo dall'insieme delle osservazioni di fatto, delle ipotesi teoriche e delle definizioni giuridiche elaborate in ambito europeo ed internazionale<sup>35</sup>, faccia la sintesi della fenomenologia criminosa e ne identifichi il *proprium* nell'epoca attuale.

In quest'ottica, *“è definibile come organizzazione criminale quel gruppo strutturato, esistente per un periodo di tempo, composto da più di due persone che agiscono di concerto, al fine di ottenere, con l'esercizio della funzione intimidatoria, direttamente o indirettamente, un vantaggio finanziario o altro vantaggio materiale, e che pregiudica seriamente la coesione economica e sociale dell'Unione europea e dei suoi Stati membri, e di conseguenza lo stesso mercato unico”*.

Occorre riconoscere alla criminalità organizzata i caratteri della segretezza strutturale, dell'adattamento alla modernità, della resistenza alla repressione, dell'espansione geografica, dell'infiltrazione socio-economica e dell'indipendenza dell'apparato organizzativo rispetto ai singoli membri. Tali caratteri concorrono a distinguere il crimine organizzato dalle comuni bande criminali, nella misura in cui queste ultime mancano di quella vocazione "imprenditoriale" a lungo termine propria delle mafie.

Ciò che deve ancor più preoccupare è che tale vocazione abbia assunto caratteri transnazionali. La criminalità organizzata non è più un fenomeno storicamente e territorialmente delimitato: le tradizionali organizzazioni di tipo mafioso esistenti in talune regioni<sup>36</sup>, pur continuando ad operare un penetrante controllo sul proprio territorio, hanno progressivamente ampliato le proprie zone di influenza, sfruttando le nuove opportunità offerte dalla globalizzazione economica e dal progresso tecnologico<sup>37</sup>, stringendo alleanze con gruppi criminali di altri Paesi per spartirsi mercati e zone di influenza.

È questo il più recente volto del crimine organizzato, un crimine per l'appunto sempre più simile ad un'impresa commerciale transnazionale, caratterizzata dalla fornitura simultanea di diverse tipologie di beni e di servizi illegali. La criminalità organizzata è diventata, quindi, essa stessa economia e, usufruendo delle grandi risorse finanziarie accumulate grazie alle

---

<sup>35</sup> V. rispettivamente l'art. 1 della Decisione quadro 2008/841/GAI del Consiglio, del 24 ottobre 2008, relativa alla lotta contro la criminalità organizzata e internazionale e l'art. 2, comma 1, lett. a) e c) della Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale, adottata dall'Assemblea Generale con risoluzione n. 55/25 del 15 novembre 2000.

<sup>36</sup> Si pensi a Cosa Nostra in Sicilia, alla camorra in Campania, alla 'ndrangheta in Calabria.

<sup>37</sup> In particolare, quelle legate ai protocolli di comunicazioni via Internet, come tali difficilmente tracciabili.

proprie attività illecite, opera avvalendosi di enormi vantaggi competitivi che alterano fraudolentemente il sistema: dispone di risorse finanziarie pressoché illimitate derivanti dai propri illeciti, può sbarazzarsi dei concorrenti mediante il ricorso all'intimidazione e alla violenza.<sup>38</sup>

Si assiste dunque ad un doppio ambito di azione della criminalità organizzata: da una parte, le organizzazioni criminali possiedono un numero crescente di attività economiche lecite e, dall'altra, tendono a gestire anche le proprie attività illecite tradizionali con metodi spiccatamente imprenditoriali, interscambiando così fra questi due ambiti i metodi di gestione e i profitti.

Si può ancora osservare che - perlomeno nelle aree in cui sono tradizionalmente radicate le organizzazioni criminali - l'infiltrazione economica di queste ultime dipende dal livello di povertà e dal grado di "ricettività" del territorio, nel senso che la fragilità del sistema produttivo, l'insufficiente competitività rispetto alle aree più sviluppate, l'assenza di congrui investimenti anche dall'estero, la diffusione dell'economia sommersa, la sfiducia nelle istituzioni, bassi tassi di scolarizzazione, il fascino dell'alternativa criminale alla disoccupazione specialmente giovanile, la prevalenza di logiche clientelari, tutto ciò costituisce l'*humus* favorevole nel quale può allignare la criminalità organizzata.

Al tempo stesso, poi, le minori opportunità di crescita sono anche la conseguenza della presenza criminale, nella misura in cui le risorse dell'economia locale sono illecitamente incamerate dalla criminalità organizzata e viene, pertanto, scoraggiata la normale volontà di intraprendere, poiché alle logiche della libera concorrenza e del mercato si sostituiscono quelle predatorie del malaffare<sup>39</sup>.

Ciò vale, purtroppo, anche per le aree nelle quali l'espansione delle organizzazioni criminali è più recente: il condizionamento sull'economia, sulla società e sulle istituzioni locali è un fenomeno sempre più tangibile a varie latitudini<sup>40</sup>. Invero, la capacità di infiltrazione delle

---

<sup>38</sup> Né può tacersi il fatto che le mafie si avvantaggino anche di quella zona grigia di collusione con altri soggetti (imprese, amministratori locali, ecc.) che, pur essendo di per sé estranei alla struttura delle organizzazioni criminali, intrecciano con quest'ultime rapporti d'affari reciprocamente lucrosi.

<sup>39</sup> A ciò si aggiunga che in aree caratterizzate da una maggiore densità criminale, l'accesso al credito per le imprese sane, specie quelle di piccola dimensione, è reso più difficile dal costo più elevato e dalle maggiori garanzie richieste dalle banche con potenziali effetti negativi su investimenti e crescita delle imprese stesse. Analogamente, le difficili condizioni dell'imprenditoria nelle aree in questione finiscono spesso per scoraggiare gli investimenti diretti dall'estero.

<sup>40</sup> L'Europol, nella sua relazione annuale sulla valutazione della minaccia rappresentata dalla criminalità organizzata *OCTA 2011*, ha identificato in Europa cinque aree di snodo dei traffici illeciti: nordovest (Belgio e Paesi Bassi), nordest (Repubbliche baltiche), sudest (Bulgaria, Romania e Grecia), sud (Italia meridionale) e sudovest (Spagna e Portogallo). Tali centri di smistamento sono altrettanti fulcri della logistica criminale che ricevono flussi illeciti da numerose fonti e la cui

organizzazioni criminali si è evoluta, passando dallo sfruttamento parassitario delle risorse economiche (attraverso minacce, furti, estorsioni, danneggiamenti, ecc.), alla trasformazione in vere e proprie imprese commerciali attive in settori come le opere pubbliche, i trasporti, la grande distribuzione, la gestione dei rifiuti, le energie rinnovabili e molto altro ancora. E ciò accade in più aree dell'Unione europea per vari motivi: 1) l'appetibilità oggettiva di nuovi mercati e le conseguenti prospettive di riciclaggio dei capitali di provenienza illecita; 2) il fatto che la delocalizzazione dei propri referenti in altri Paesi sia strumentale alle attività illecite di tipo imprenditoriale nei territori d'origine (è ormai assodato, per esempio, che talune organizzazioni criminali gestiscono il narcotraffico verso il proprio Paese mediante rappresentanti installati direttamente nei Paesi produttori e/o di transito); 3) la pressione investigativo-giudiziaria che induce le "famiglie" ad assumere localmente posizioni di minore visibilità, secondo una strategia ispirata al mimetismo, per investire piuttosto nella diversificazione delle risorse operative e nel consolidamento economico-criminale lontano dai territori di origine; 4) le (talvolta sensibili) differenze fra le legislazioni penali che finiscono con l'aprire varchi insperati alle organizzazioni criminali; 5) l'opportunità offerta da "filiali" radicate in altre aree di fornire una valida copertura ai cd. latitanti<sup>41</sup>.

Dall'esame delle loro modalità operative tipiche, emerge che i gruppi criminali sono ormai polivalenti sia nei "beni" che trattano, sia nelle "attività" a cui si dedicano. Ciò è tanto più vero quanto più il crimine organizzato ha saputo assumere forme nuove e pervasive del tessuto socioeconomico grazie anche alla crescente mobilità dei gruppi criminali e all'uso delle moderne tecnologie informatiche<sup>42</sup>.

I reati tipicamente riconducibili alla criminalità organizzata - al punto da sostanziarne il *core business* - rappresentano al tempo stesso un danno grave alla società e una minaccia in particolare alla sopravvivenza degli imprenditori onesti ed alla sicurezza dei consumatori: estorsioni, ricatti, danneggiamenti, furti, rapine; corruzione di autorità politiche ed

---

influenza si estende a tutta l'Unione europea, al punto che essi non solo facilitano i traffici illeciti, ma contribuiscono anche ad aprire nuovi mercati criminali e ad offrire così nuove opportunità di profitto al crimine organizzato.

<sup>41</sup> E ciò spiega la presenza diffusa in Europa di organizzazioni criminali storicamente nate altrove: per esempio, è noto agli organi investigativi che, seppure con modalità ed intensità diverse, Cosa Nostra è attiva anche in Spagna, Paesi Bassi, Grecia e Ungheria; la 'ndrangheta in Germania, Spagna e Paesi Bassi; la camorra in Germania, Paesi Bassi, Spagna, Polonia e Romania.

<sup>42</sup> *Internet*, per esempio, si presenta ormai come un vero e proprio facilitatore di molte attività criminali, anche tradizionali. Oltre ai reati di criminalità informatica in senso stretto, alle frodi con carte di pagamento, alla distribuzione di materiale pedopornografico, nonché alla pirateria audiovisiva, un ampio uso di Internet è oggi veicolo dello smercio di sostanze illecite, del reclutamento e della vendita delle vittime della tratta di esseri umani, dell'immigrazione clandestina, della fornitura di prodotti contraffatti, del traffico di specie in via d'estinzione e di molti altre attività criminali. Inoltre è ampiamente usato come un mezzo di comunicazione fra gruppi criminali e come strumento per il riciclaggio di denaro.

amministrative; frodi con carte di credito; usura; spionaggio industriale; captazione illecita di fondi dell'Unione europea; aggiudicazione fraudolenta di appalti pubblici; contraffazione di alimenti, medicinali, pesticidi, capi di abbigliamento; contrabbando di sigarette, alcool, gioielli, opere d'arte; scommesse illegali, "*match fixing*" e gioco d'azzardo anche *online*; traffico illecito di esseri umani, armi, organi, sostanze stupefacenti, animali a rischio d'estinzione; smaltimento illegale di rifiuti tossici, ecc.; tutto ciò (e molto altro ancora) attenta anche alla salute fisica dei consumatori, oltre che a quella socio-economica del mercato.

In effetti, la presenza criminosa ha conseguenze negative immediate sull'economia europea, che, specialmente in tempi difficili come questi, non possono essere ignorate. Si pensi alle c.d. frodi comunitarie: benché solo il 10% delle indagini dell'OLAF (acronimo francese che sta per *Office européen de Lutte Anti-Fraude*, è l'Ufficio europeo per la Lotta Antifrode) siano riconducibili al crimine organizzato, tali procedimenti rappresentano il 40% del valore economico su cui l'Ufficio indaga. Si pensi poi al danno all'erario derivante dalle mancate entrate doganali e fiscali relative ai prodotti di contrabbando: solo per le sigarette si stima una perdita di 10 miliardi di euro in Europa e di 50 miliardi nel mondo. Si pensi ancora all'impatto sul mercato del lavoro che presenta lo sfruttamento del lavoro illegale in settori come l'agricoltura, la pesca, l'edilizia e l'industria tessile, e al conseguente *dumping* sociale messo in atto grazie al basso costo della manodopera. Si pensi, infine, alla contraffazione dell'euro: benché in relativa diminuzione, si tratta pur sempre di un fenomeno preoccupante che ammonta a circa 310.000 banconote sequestrate nella seconda metà del 2011 in Europa e nel resto del mondo.<sup>43</sup>

Come si è accennato, dalla criminalità violenta si è ormai passati all'infiltrazione nell'economia legale, con la duplice conseguenza che: a) pochi settori sfuggono al malaffare che controlla sempre più attività formalmente lecite (alberghi, ristoranti, supermercati, autolinee, discoteche, ecc.); b) la violenza che ha sempre storicamente caratterizzato il crimine organizzato finisce con l'essere strumentale all'acquisizione di potere e di risorse economiche, e, quando questa sia minacciata, alla sopravvivenza stessa dell'organizzazione.

È evidente che la crisi economica di questi anni ha risparmiato ed anzi favorito la criminalità organizzata. Da una parte, gli Stati in difficoltà sono tentati di ridurre gli stanziamenti per la lotta contro la criminalità organizzata e la corruzione. Dall'altra, la generalità delle imprese, a

---

<sup>43</sup> Palamento Europeo – Commissione speciale sulla criminalità organizzata, la corruzione ed il riciclaggio di danaro – Documento di lavoro sulla criminalità organizzata del 01/10/2012.

prescindere dalla loro dimensione, non può più accedere facilmente al credito perché le banche, in mancanza di liquidità, tendono a richiedere garanzie sempre crescenti. In questo contesto, per alcune imprese, in particolare le più piccole, può risultare necessario il ricorso all'usura, permettendo così alla criminalità organizzata di accelerare la sua penetrazione nell'economia legale.

Assume rilevanza la cooperazione giudiziaria e di polizia, nonché l'integrazione, fra gli Stati membri dell'Unione europea e con gli Stati terzi, nella lotta alla criminalità organizzata attraverso l'armonizzazione (o il ravvicinamento) delle fattispecie giuridiche, sia di diritto sostanziale (come quelle che ruotano attorno ad una più compiuta definizione del fenomeno criminoso), sia di diritto procedurale (come quelle attinenti alla confisca e al sequestro dei proventi del reato, come pure alla protezione dei testimoni e al ruolo delle vittime).

Occorre altresì investire nella cooperazione giudiziaria e di polizia, nonché su forme innovative di integrazione.

Ciò deve avvenire non solo fra gli Stati membri dell'Unione europea, auspicabilmente attraverso lo sviluppo delle potenzialità insite nel Trattato di Lisbona, ma anche e soprattutto con i Paesi terzi al fine di garantire la sicurezza delle persone.

È del tutto logico infatti che, di fronte a fenomeni di criminalità *globalizzata*, la risposta debba essere di pari intensità.

È urgente, pertanto, elaborare un sistema di dati affidabili e comparabili, attraverso solidi indicatori, la cui mancanza, oggi, rende disagevole un'azione efficace sul piano internazionale. Inoltre, occorre aumentare la visibilità del problema e la consapevolezza dei cittadini su questi fenomeni.

È evidente che di fronte a tali fenomeni criminali di portata transnazionale non si può abbassare la guardia a livello europeo e occorre assicurare un crescente coordinamento tra gli Stati membri, le Istituzioni Europee, le Agenzie e le organizzazioni internazionali, come Europol, Eurojust, Frontex, COSI (Comitato permanente per la sicurezza interna del Consiglio), GRECO (Gruppo di Stati contro la corruzione del Consiglio d'Europa), GAFI (Gruppo di azione finanziaria).

Inoltre, è palese che il contrasto alla criminalità organizzata transnazionale debba poter disporre di strumenti, risorse umane e finanziarie adeguate per le nuove sfide contro il *cybercrime*.

Per evitare che la criminalità sottragga risorse ingenti all'economia lecita, è auspicabile la creazione di reti informatiche tra governi, imprese, consumatori e investitori al fine di condurre appropriate valutazioni dei rischi, condividere le migliori prassi, promuovere il rispetto dei diritti di proprietà intellettuale nonché tutelare le categorie più vulnerabili. Un quadro legislativo quanto più omogeneo a livello europeo e internazionale è solo la premessa alla lotta efficace al *cybercrime*; servono altresì solide *partnership* tra settore pubblico e privato per affrontare le minacce e investire in ricerca e nuove tecnologie di contrasto; maggiore deve essere il livello di consapevolezza, conoscenza e formazione per i consumatori, al fine di poter fruire del mercato europeo *online* con rinnovata fiducia e adeguata assistenza legale; va inoltre rafforzata la cooperazione internazionale tra Agenzie dell'Unione.

#### **1.4 LA SALUTE E SICUREZZA NEI LUOGHI DI LAVORO**

La salute e sicurezza sui luoghi di lavoro è un tema di forte attualità, che in Italia viene regolamentato dal D.lgs. n. 81 del 9 aprile 2008 (noto anche come Testo unico in materia di salute e sicurezza sul lavoro) e s.m.i..

Annualmente l'INAIL (Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro) predispone una Relazione<sup>44</sup>, in cui viene analizzata la situazione del mondo del lavoro in Italia, basandosi sui dati in proprio possesso in relazione ai soggetti assicurati. Vengono, in particolare, presi in considerazione i dati statistici relativi agli infortuni sia mortali che non, alle malattie professionali e al loro andamento nel tempo.

Facendo un focus sulla situazione degli infortuni sul lavoro, in generale, i dati mostrano un quadro positivo con una tendenza alla diminuzione negli ultimi 4 anni.

Il 2010 è stato l'anno in cui, per la prima volta dal dopoguerra, la soglia dei morti sul lavoro è scesa sotto i 1.000 casi.

La serie storica (che va dall'anno 2008 all'anno 2012) del numero degli infortuni prosegue nel suo andamento decrescente.

Nell'anno 2012, sono state registrate 744.916 denunce di infortunio, con una diminuzione di circa il 9% rispetto al 2011 e di circa il 23% rispetto al 2008. Di queste denunce di infortunio

---

<sup>44</sup> Relazione annuale 2012, INAIL, da cui sono tratti tutti i dati riportati nel presente paragrafo.

sul lavoro registrate, ne sono state riconosciute 496.079 (più del 18% del totale all'esterno dell'azienda, ossia "con mezzo di trasporto" o "in itinere"), di cui 1.296 per infortunio mortale.

Facendo un'analisi di settore degli infortuni riconosciuti, tra le attività economiche maggiormente a rischio ci sono il settore manifatturiero, con 77.634 infortuni, e il settore delle costruzioni, con 41.234 infortuni.

Per quanto riguarda la presenza sul territorio italiano degli infortuni riconosciuti, si può notare come il luogo di accadimento con il maggior numero di infortuni sia il Nord-Ovest (che comprende le regioni della Valle d'Aosta, del Piemonte, della Lombardia e della Liguria), con 148.061 casi.

In relazione agli infortuni mortali accertati, le attività economiche maggiormente a rischio sono risultate sempre il settore manifatturiero, con 108 infortuni mortali (il 15,74% sul totale) e quello delle costruzioni, con 122 infortuni mortali (il 17,78% sul totale).

Per quanto concerne la presenza sul territorio italiano degli infortuni mortali accertati, si può notare come il luogo di accadimento con il maggior numero di infortuni mortali sia il Nord-Ovest, con 202 casi.

Gli infortuni sul lavoro hanno causato più di 12 milioni di giornate di inabilità con costo a carico dell'INAIL; in media 80 giorni per infortuni che hanno provocato menomazione, 19 giorni in assenza di menomazione.

Le prime elaborazioni dell'indice di sinistrosità mostrano (sull'intero insieme, per gli infortuni sul lavoro accaduti negli anni 2008 - 2010) un andamento lievemente decrescente, al livello di 2,6 ogni 100 addetti esposti a rischio per un anno; i casi mortali si mantengono a livello di 4 ogni 100.000 addetti.

## **2. I FABBISOGNI INFORMATIVI DELLE AZIENDE**

I rischi di *compliance* da presidiare, alcuni dei quali analizzati nel paragrafo precedente, hanno comportato per le aziende, tra le altre cose, l'insorgere di molteplici esigenze informative e di raccolta documentale, stratificatisi nel corso degli anni a seguito dell'evoluzione degli interventi normativi e regolamentari, anche derivanti dalla necessità di introdurre al proprio interno procedure e prassi operative efficaci, tutte con in comune lo

stesso denominatore, ovvero “sapere chi si ha di fronte”. Infatti, è di fondamentale importanza qualificare adeguatamente le proprie controparti, valutandone l’affidabilità economico-finanziaria e le competenze professionali, nonché la capacità di conformarsi a leggi e regolamenti applicabili ed aspetti di natura etica e reputazionale.

Tali esigenze informative possono essere ricondotte a due ambiti, fortemente interrelati tra loro:

- funzionale, in relazione all’area organizzativa aziendale chiamata ad avviare il processo di qualificazione; si pensi sia alle funzioni di *business*, come gli acquisti, in cui si pone l’esigenza di valutare e classificare potenziali fornitori, appaltatori, collaboratori, consulenti, e l’area vendite in cui è necessario qualificare clienti, agenti, *partner* commerciali, distributori; analoga esigenza, hanno anche le funzioni aziendali di supporto, come l’*Human Resources* in sede di assunzione di personale e il *Finance* ai fini del monitoraggio dei flussi finanziari, della verifica della clientela ai fini antiriciclaggio e delle identità digitali;
- settoriale, legate al *business* in cui l’azienda opera; ad esempio, per aziende del settore edile o coinvolte negli appalti per le grandi opere è di fondamentale importanza l’effettuazione di verifiche volte a prevenire il rischio di infiltrazioni criminali, di controlli antimafia e di profilatura delle imprese appaltatrici e sub-appaltatrici e dei loro soci, amministratori, *managers*; per aziende che operano nel settore della produzione di materie prime e di beni e servizi industriali, la rilevanza dei rapporti con *business partner* rende fondamentale lo svolgimento di verifiche sulla loro affidabilità, inclusa l’effettuazione di approfondite *due diligence*; inoltre, il ricorso a forme di collaborazione, diverse dal rapporto di lavoro dipendente, per lo svolgimento delle attività commerciali, quali i rapporti di agenzia o l’utilizzo di trasportatori per la distribuzione di materie prime e prodotti, impone severi controlli sulla loro storia, non solo professionale, ma anche etico-reputazionale; sempre a titolo di esempio, si pensi anche alle aziende del settore finanziario e del *gaming*, cui la normativa di riferimento impone lo svolgimento di verifiche antiriciclaggio, il monitoraggio dei flussi finanziari, le verifiche della clientela e dell’identità digitale delle controparti.

Ciascuna azienda ha sviluppato proprie modalità di risposta a tali esigenze, definite sulla base delle *best practices* e dei dettami delle normative / regolamenti di riferimento, generalmente

descritte all'interno di procedure e/o istruzioni operative aziendali o, in alcuni casi, da linee guida, codici o protocolli formulati dalle Associazioni di categoria. Tali procedure generalmente prevedono che l'esigenza informativa sia soddisfatta mediante il ricorso a fonti di varia natura (banche dati, articoli di stampa, autodichiarazioni, *web*, ecc.), solo in alcuni casi supportate da prove documentali riscontrabili. In molti casi, le informazioni acquisite sono fornite direttamente dalla controparte e non è sempre possibile verificarne la correttezza e completezza; anche nel caso in cui vengano acquisiti dei documenti, non sempre è possibile verificarne l'autenticità o comunque non sono generalmente previsti meccanismi di "certificazione" circa l'attendibilità delle informazioni in essi riportate.

Va inoltre considerato il fattore globalizzazione e interterritorialità, cui si accennava all'inizio di questo capitolo, in quanto, mentre gran parte delle aziende hanno oggi un ambito di attività internazionale alcuni documenti sono riferibili solo al contesto nazionale e potrebbero non esistere, o non essere facilmente accessibili, documenti analoghi all'estero.

Dall'altro lato, va anche considerato il costo che le aziende devono sostenere per lo svolgimento di queste verifiche: infatti, al fine di poter "attribuire il bollino verde" alla controparte, è necessario acquisire molteplici informazioni e documenti, non essendo disponibile un indicatore che possa esprimere in modo sintetico l'affidabilità etica, finanziaria, civile, ecc. della controparte; tuttavia, la richiesta, la raccolta, l'analisi di informazioni e documenti richiede un significativo impegno in termini di tempo e risorse, sia umane sia materiali e, in molti casi, sono necessarie competenze tecniche approfondite e multidisciplinari.

Non va inoltre tralasciato che la tematica della qualificazione coinvolge l'azienda su due fronti: uno esterno, ossia valutare le proprie controparti, uno interno, consistente nel qualificare se stessa ad esempio per la partecipazione a gare d'appalto o in sede di richiesta di finanziamenti e contributi pubblici.

Uno strumento che intendeva rispondere all'esigenza informativa delle aziende, ma anche del soggetto pubblico, è il *rating* di legalità gestito dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, a seguito della Delibera n. 24075 del 14 novembre 2012 - Regolamento *Rating* di legalità. Tuttavia sono stati sinora riscontrati alcuni limiti al suo utilizzo, principalmente riconducibili ai seguenti aspetti:

- il *rating* di Legalità si limita ad accertare solo alcuni profili di legalità delle imprese, mentre esiste sempre più il bisogno di determinare il “grado di fiducia complessivo” (reputazione) che può essere riposto in un individuo, in un’impresa, in un’istituzione privata o pubblica;
- l’ambito di operatività del *rating* è quello nazionale, ma in un mercato globalizzato il limite territoriale posto dal *rating* di Legalità penalizza l’efficacia dello strumento;
- solo le imprese con determinati requisiti<sup>45</sup> possono richiedere il *rating*;
- la scala del *rating* di legalità è limitata (1, 2 o 3 stellette), con il rischio di omogeneizzare troppo imprese con profili profondamente diversi;
- il *rating* di legalità è statico, fornisce cioè la situazione puntuale dell’impresa in un determinato momento, senza considerare la sua storia; inoltre, il *rating* ha valenza due anni e non tiene quindi in considerazione eventuali aggiornamenti verificatisi in questo arco di tempo relativamente lungo;
- all’azienda che richiede il *rating* sono richiesti documenti solo sotto forma di autocertificazioni.

La limitata diffusione del rating di legalità è dimostrata anche dal ristretto numero di imprese che, ad oggi, dopo 18 mesi, hanno richiesto e ottenuto il rating (111 alla data dell’8 maggio 2014)<sup>46</sup>.

Proprio al fine di poter corrispondere alle esigenze informative delle aziende, cercando di superare alcune delle problematiche finora esposte, Mevaluate ha sviluppato la propria piattaforma di qualificazione reputazionale, richiedendo tuttavia il contributo tecnico-scientifico di un ristretto Gruppo di Enti, sia pubblici che privati, al fine di customizzare lo strumento rendendolo il più possibile aderente alle specificità e richieste degli utenti.

Nelle parti successive del presente Report di Ricerca vengono illustrate le finalità perseguite dal Gruppo di Ricerca e Sviluppo in Collaborazione, le modalità operative seguite e le principali considerazioni finali emerse a completamento della attività di ricerca.

---

<sup>45</sup> Fatturato superiore ad Euro 2 milioni; imprese iscritte nel Registro delle imprese da almeno 2 anni; imprese con sede operativa in Italia.

<sup>46</sup> Fonte: sito istituzionale dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, sezione “Elenco delle imprese con rating di legalità” (<http://www.agcm.it/rating-di-legalita/elenco.html>)

**PARTE SECONDA - IL GRUPPO DI RICERCA E SVILUPPO  
IN COLLABORAZIONE**

## 1. GLI OBIETTIVI DEL GRUPPO DI RICERCA E SVILUPPO IN COLLABORAZIONE

Il Gruppo di Ricerca e Sviluppo in Collaborazione (di seguito anche il Gruppo) si è posto l'obiettivo di sviluppare una risposta condivisa alle seguenti esigenze, fortemente sentite sia dalle aziende che dai Soggetti Pubblici:

- rendere più efficaci i processi di valutazione e classificazione delle controparti (appaltatori e subappaltatori, fornitori, distributori, *business partner*, aspiranti dipendenti, dipendenti in forza e clienti);
- perseguire i più elevati livelli di *compliance* a leggi e regolamenti, di settore, nazionali ed internazionali (ad esempio, salute e sicurezza sul lavoro, ambiente, codice appalti), contribuendo con strumenti amministrativi e organizzativi alla prevenzione di reati che potrebbero coinvolgere l'Ente (inteso come Azienda, operatore economico, ecc.) in fatti o comportamenti suscettibili di essergli addebitati sul piano della responsabilità amministrativa (con particolare riferimento ai fenomeni di riciclaggio e corruzione, anche tra privati, e di criminalità organizzata);
- qualificare se stessi (ad esempio, per la partecipazione a gare, per la richiesta di contributi pubblici);
- contribuire fattivamente alla promozione della legalità collettiva;
- contrastare la diffusione di false identità reputazionali;
- rendere più efficaci controlli e monitoraggi da parte delle Pubbliche Amministrazioni, in particolare di quelle a vario titolo impegnate nel controllo legalitario (ad esempio, nell'ambito di appalti o di procedure di erogazioni di contributi e finanziamenti).

**La piattaforma di qualificazione reputazionale Mevaluate** è stata individuata come un possibile strumento a supporto del raggiungimento di tale obiettivo ed è stata quindi sottoposta all'analisi e valutazione del Gruppo di Ricerca e Sviluppo in Collaborazione al fine di fornire spunti di riflessione e proporre suggerimenti per il miglioramento della piattaforma stessa, **rendendola** così il più possibile **aderente alle esigenze e specificità delle aziende e delle istituzioni, con particolare riferimento agli organi investigativi e di controllo.**

## 2. I COMPONENTI DEL GRUPPO DI RICERCA E SVILUPPO IN COLLABORAZIONE

Al Gruppo partecipano sei aziende *corporate* che, per settore, dimensione e presenza sui mercati nazionali ed internazionali, risultano essere un paniere altamente rappresentativo. Inoltre, segue i lavori il CCASGO Comitato di Coordinamento per l'Alta Sorveglianza delle Grandi Opere<sup>47</sup> (giusta mandato del Sig. Coordinatore con lettera dell'11/02/2014), cui partecipano in modo organico le Amministrazioni indicate in nota; segue i lavori in qualità di osservatore il Consorzio Customer to Business Interaction – CBI (giusta Delibera del Consiglio Direttivo del 29/01/2014 e successiva lettera del 04/02/2014).

Inoltre, partecipano al Gruppo di Ricerca e Sviluppo in Collaborazione:

- **PwC Advisory SpA**, che ricopre il ruolo di coordinatore del Gruppo e assiste Mevaluate in materia di *standard* di controllo interno e di *compliance*;
- **Mevaluate Holding Ltd**, “produttore specializzato” della piattaforma di qualificazione reputazionale Mevaluate che fornisce i correlati servizi in *partnership* con IBM (*cloud computing* e intelligenza artificiale).

---

<sup>47</sup> Con la pubblicazione del D.M. 14 marzo 2003, adottato dal **Ministro dell'Interno**, di concerto con il **Ministro della Giustizia** e con il Ministro delle Infrastrutture e Trasporti, il **Comitato di Coordinamento per l'Alta Sorveglianza delle Grandi Opere** ha iniziato a rappresentare uno degli assi portanti dell'azione di analisi preventiva, punto di orientamento delle procedure per il monitoraggio delle infrastrutture ed insediamenti industriali rientranti nel Programma Infrastrutturale Strategico (P.I.S.). Il Comitato è composto da rappresentanti delle Amministrazioni peculiarmente interessate alla materia, per cui, oltre al Ministero dell'Interno, ne fanno parte il **Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti** e il **Ministero dell'Economia e delle Finanze**, anche per gli aspetti connessi alla prevenzione e al contrasto dei tentativi di riciclaggio. Inoltre a seguito dei provvedimenti succedutisi nel tempo, che hanno determinato una diversa allocazione distributiva di competenze, il Comitato vede la partecipazione di rappresentanti del **Dipartimento per la Programmazione Economica della Presidenza del Consiglio dei Ministri** e del **Ministero dello Sviluppo Economico**. La forte originalità dell'organismo gli è, altresì, conferita dal fatto che ne fanno parte soggetti che non rappresentano articolazioni dell'Esecutivo, quale l'**Autorità per la Vigilanza dei Contratti Pubblici**, e la **Direzione Nazionale Antimafia**, la cui presenza di quest'ultima nell'ambito del Comitato è correlata all'esercizio delle funzioni di impulso e coordinamento di cui all'articolo 371-bis del codice di procedura penale. Nella composizione del Comitato è presente, infine, la componente investigativa di polizia, in quanto ne fanno parte, in “quota” alla rappresentanza del Ministero dell'interno, componenti della **Direzione Centrale della Polizia Criminale** e della **Direzione Investigativa Antimafia**. In ragione di tale sua composizione, il Comitato può considerarsi organismo multidisciplinare.

## 2.1 Le Aziende *Corporate*

Le aziende *corporate* che, nel contesto delle attività di ricerca e sviluppo in collaborazione, contribuiscono al perfezionamento della Infrastruttura Immateriale per la Qualificazione Reputazionale Mevaluate sono le seguenti (elencate in ordine alfabetico).

### 2.1.1 ALSTOM SpA (Alstom Group)<sup>48</sup>

Alstom SpA è *leader* globale nel mercato della produzione, trasmissione di energia e del trasporto ferroviario.

E' presente in Italia dal 1998 ed opera attraverso le controllate Alstom Power Italia SpA, Alstom Grid SpA e Alstom Ferroviaria SpA.

Il Gruppo – che ha raccolto l’eredità di nomi storici dell’industria italiana, quali Ercole Marelli, Fiat Ferroviaria e Passoni & Villa – ha 12 sedi sul territorio italiano e impiega circa 3.500 persone.

Per quanto riguarda i prodotti e servizi forniti si differenzia, principalmente in:

- **Alstom Trasport** che sviluppa e offre la gamma più completa di sistemi, apparecchiature e servizi del mercato ferroviario;
- **Alstom Power** che fornisce soluzioni complete per la produzione di energia, con un portafoglio prodotti che copre un’ampia gamma di fonti di energia (gas, carbone, nucleare, eolico e idroelettrico);
- **Alstom Grid** che fornisce ai propri clienti soluzioni per realizzare reti elettriche più intelligenti, stabili, efficienti ed eco-compatibili in tutto il mondo.

Grazie alle proprie tecnologie, il gruppo Alstom in Italia partecipa attivamente allo sviluppo delle infrastrutture del Paese e contribuisce al suo progresso.

Alstom si è da tempo dotata di un ente “*Ethics & Compliance*”, con la responsabilità di definire, implementare e controllare le norme e le procedure del Gruppo che regolano le attività professionali e l’integrità individuale. A tal fine, Alstom ha sviluppato il “Programma d’Integrità” volto a rafforzare costantemente la cultura e la reputazione di Alstom

---

<sup>48</sup> Fonti: <http://www.alstom.com/about-us/>; <http://www.alstom.com/italy/it/chi-siamo/>;  
<http://www.alstom.com/italy/it/prodotti-e-servizi/>.

sull'integrità. Tale programma è costantemente aggiornato e monitorato in tutti i Paesi e le società Alstom nel mondo ed è oggetto di certificazione da parte di enti esterni (da ultimo "Anti-corruption compliance certification" rilasciata il 20 maggio 2014 dalla società *ETHIC Intelligence*).

Attività di formazione ed *e-learning* sono inoltre costantemente erogate non solo per diffondere la conoscenza sulle policy relative all'integrità e sui contenuti del Codice Etico Alstom ma anche per sensibilizzare tutti i dipendenti a livello internazionale.

### **2.1.2 ANAS SpA<sup>49</sup>**

Anas SpA è il gestore della rete stradale ed autostradale italiana di interesse nazionale. È una società per azioni il cui socio unico è il Ministero dell'Economia e delle Finanze ed è sottoposta al controllo ed alla vigilanza tecnica ed operativa del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. Anas SpA svolge diverse attività come:

- la gestione e manutenzione ordinaria e straordinaria delle strade e autostrade;
- l'adeguamento e progressivo miglioramento della rete delle strade e delle autostrade e della relativa segnaletica;
- la costruzione di nuove strade ed autostrade, anche a pedaggio, sia direttamente che mediante concessione a terzi;
- servizi di informazione agli utenti, a partire dagli apparati segnaletici;
- l'attuazione delle leggi e dei regolamenti concernenti la tutela del patrimonio delle strade ed autostrade e tutela del traffico e della segnaletica;
- l'adozione dei provvedimenti necessari per la sicurezza del traffico sulle strade e sulle autostrade;
- la realizzazione e partecipazione a studi, ricerche e sperimentazioni in materia di viabilità, traffico e circolazione.

---

<sup>49</sup> Fonti: [http://www.stradeanas.it/index.php?dati/profilo\\_e\\_missione/index](http://www.stradeanas.it/index.php?dati/profilo_e_missione/index);  
[http://www.stradeanas.it/index.php?content/index/arg/attivita\\_internazionali](http://www.stradeanas.it/index.php?content/index/arg/attivita_internazionali);  
[http://www.stradeanas.it/index.php?content/index/arg/protocolli\\_legalita](http://www.stradeanas.it/index.php?content/index/arg/protocolli_legalita).

Inoltre, Anas SpA opera anche sui mercati esteri, proponendosi ai Ministeri competenti e ai Gestori stradali di Paesi stranieri come consulente o possibile *partner* per la pianificazione, progettazione, manutenzione e supervisione della rete stradale ed autostradale.

Uno degli obiettivi di Anas, negli ultimi anni, è stato quello di affermarsi sempre di più come punto di eccellenza e di riferimento, anche nella sua veste di prima stazione appaltante d'Italia, nella realizzazione delle opere pubbliche anche sotto il profilo della legalità. In quest'ottica la Società ha intrapreso un percorso di forte integrazione con le Istituzioni pubbliche interessate alla sicurezza, alla trasparenza ed alla legalità nei pubblici appalti, che ha portato alla sottoscrizione di numerosi Protocolli di Legalità con le Prefetture territorialmente competenti e le imprese aggiudicatarie degli appalti. In tal modo, sono stati rafforzati i vincoli previsti dalla norme contenute nella vigente legislazione antimafia, introducendo forme di controllo, anche con riferimento ai subcontratti, non previste dalla predetta normativa, anticipando, così, le recenti innovazioni apportate dalla legge 15 luglio 2009, n. 94 (c.d. Pacchetto Sicurezza) alla disciplina dettata dal Codice dei Contratti Pubblici in materia di cause di esclusione dalle procedure di affidamento delle concessioni e degli appalti di lavori, servizi e forniture, nonché dall'affidamento dei subappalti.

### **2.1.3 CALCESTRUZZI SpA (Italcementi Group)<sup>50</sup>**

Calcestruzzi SpA, società dell'Italcementi Group, è il primo produttore di calcestruzzo preconfezionato in Italia. E' inoltre attiva nel settore degli inerti. La società ha una presenza diffusa su tutto il territorio nazionale con impianti di betonaggio, cave e impianti di selezione inerti. Calcestruzzi SpA pone una forte attenzione ai prodotti e ai servizi innovativi per l'edilizia. Le strategie di mercato sono focalizzate sullo sviluppo di applicazioni per il ripristino strutturale, il recupero e la manutenzione di infrastrutture e di aree industriali, su superfici orizzontali come le pavimentazioni industriali e i massetti autolivellanti e/o termoacustici, sull'abbattimento degli agenti inquinanti con calcestruzzi a base di *TX Active®* by Italcementi e su soluzioni specifiche per opere ad alta rappresentatività come ad esempio il *Marine Concrete®* usato per il Mose di Venezia. Gli impianti di betonaggio, certificati secondo quanto previsto dal Decreto Ministeriale sulle

---

<sup>50</sup> Fonti: <http://www.calcestruzzi.it/ITA/La+nostra+societa/>;  
<http://www.calcestruzzi.it/ITA/La+nostra+societa/Italcementi+Group/>.

Norme Tecniche per le Costruzioni, sono automatizzati e in grado di fornire un prodotto a qualità costante e con caratteristiche di prestazione elevate, che consentono di realizzare strutture in calcestruzzo sicure e durevoli.

Calcestruzzi ha contribuito alla realizzazione di importanti opere tra le quali si segnalano le diverse tratte della TAV, il nuovo Ponte di San Rocco al Porto (Lodi), il MAXXI Museo d'Arte Contemporanea a Roma, la Chiesa di San Paolo Apostolo in Pescara, l'i.lab - il Centro Ricerca e Innovazione del Gruppo Italcementi a Bergamo, alcuni macro lotti dell'Autostrada A3 Salerno-Reggio Calabria, il Mose a Venezia, il Quadrilatero-Raccordo viario Marche-Abruzzo-Umbria.

Calcestruzzi SpA e, più in generale, il Gruppo Italcementi, si adoperano per la promozione della legalità nelle attività di impresa. In merito, si evidenzia l'*Addendum*, sottoscritto il 27 febbraio 2012 dal Prefetto di Palermo - in qualità di Presidente della Conferenza Regionale delle Autorità di Pubblica Sicurezza per la Sicilia Occidentale -, da Confindustria Sicilia, Italcementi Group, Calcestruzzi SpA e dalle Organizzazioni sindacali di categoria, al Protocollo di Legalità del 7 giugno 2010 siglato da Italcementi Group, con cui è stata estesa l'adesione di Calcestruzzi SpA al protocollo di legalità in questione.

Lo strumento pattizio ha lo scopo di rendere il più possibile impermeabile il perimetro delle attività d'impresa alle infiltrazioni della criminalità organizzata attraverso l'impiego di un sistema informatico di scambio di informazioni tra la Prefettura e le aziende e ciò al fine di rafforzare le condizioni di legalità e sicurezza nel settore delle attività produttive, a garanzia dei principi della libertà di impresa e della concorrenza leale. Il protocollo prevede, in particolare, la realizzazione di una rete informativa costante che consentirà, nel rispetto delle differenti competenze delle istituzioni e dell'imprenditoria, di monitorare e vigilare le ditte operanti nei siti produttivi di Calcestruzzi SpA ubicate nella Sicilia Occidentale<sup>51</sup>.

#### **2.1.4 CMC – Cooperativa Muratori e Cementisti Ravenna<sup>52</sup>**

La Cooperativa Muratori e Cementisti – CMC di Ravenna, azienda *leader* nel settore delle costruzioni, che opera in Italia e nel mondo, è stata fondata a Ravenna nel 1901.

---

<sup>51</sup> Fonte: <http://www.prefettura.it/palermo/news/35601.htm>.

<sup>52</sup> Fonte: <http://cmcgruppo.com/cmc/profilo/>.

I requisiti tecnico-organizzativi ed economico-finanziari posseduti e la vasta esperienza acquisita, in ogni parte del mondo, nella realizzazione di grandi opere in infrastrutture, collocano CMC fra i pochi general *contractor* italiani abilitati a concorrere agli appalti di maggiori dimensioni.

In ambito nazionale, la Cooperativa è soprattutto presente nei mercati delle grandi opere, dei lavori pubblici (grandi infrastrutture, edilizia pubblica, lavori portuali e marittimi), dei lavori ferroviari con particolare riguardo all'Alta Velocità, dei lavori privati (ipermercati, hotel, centri direzionali) e degli interventi edili e in infrastrutture nel territorio in cui ha sede e nel quale è impegnata ad assicurare presenza imprenditoriale e sociale.

All'estero, dove opera da circa 30 anni, CMC privilegia alcune aree geografiche di più radicata presenza e predilige i lavori più affini alle specializzazioni acquisite. Attualmente è presente in Sud Africa, Mozambico, Lesotho, Angola, Malawi, Botswana, Algeria, Laos, Cina, Singapore, Bulgaria e Stati Uniti d'America.

CMC è attiva nei settori dei trasporti, opere idrauliche e irrigue, edilizia, ecologia e ambiente, opere portuali e marittime.

Nell'ambito dei progetti nel settore dell'edilizia, CMC di Ravenna è coinvolta anche nei cantieri per l'Expo 2015. In merito, si segnala un protocollo d'intesa, sottoscritto da CMC di Ravenna insieme a Società Expo 2015 SpA, agli enti territoriali, alle organizzazioni sindacali e alle associazioni di categoria, per la regolarità e la sicurezza nei cantieri, mirato a presidiare la sicurezza nei cantieri, a impedire il fenomeno del lavoro irregolare e a garantire la piena applicazione dei contratti di lavoro relativamente a tutti i cantieri dell'Expo 2015 e a contrastare il fenomeno delle infiltrazioni mafiose e criminali<sup>53</sup>.

### **2.1.5 ILVA SpA<sup>54</sup>**

Il gruppo ILVA, attivo da oltre 100 anni nella produzione e trasformazione di acciaio, è composto da ILVA SpA e da un insieme di società operative strutturalmente collegate e funzionali al processo produttivo della stessa ILVA SpA. Il gruppo è presente in Italia e

---

<sup>53</sup> Fonte: Comunicato stampa CMC di Ravenna del 10 gennaio 2012, pubblicato sul sito della società (<http://cmcgruppo.com>)

<sup>54</sup> Fonti: <http://www.gruppoilva.com/chisiamo.aspx>; [http://www.gruppoilva.com/cosa\\_facciamo.aspx](http://www.gruppoilva.com/cosa_facciamo.aspx); <http://www.gruppoilva.com/sicurezza.aspx>.

all'estero attraverso 24 unità produttive - Italia (17), Francia (4), Tunisia (2), Grecia (1) - e diversi centri di servizi tutti fortemente integrati tra loro.

Il gruppo ILVA è la principale realtà della siderurgia italiana. Nel periodo gennaio-novembre 2013 ILVA SpA si è attestata al 49% della produzione totale italiana di laminati piani a caldo e al 6,5% di quella europea.

I principali prodotti del gruppo sono acciai piani al carbonio, tubi saldati e lamiera.

Le produzioni comprendono - fra gli altri - le lamiere laminate a caldo, i larghi nastri laminati a caldo (c.d. “*coils* a caldo”), i laminati a freddo (c.d. “*coils* a freddo”), i laminati elettrozincati, i laminati zincati a caldo, la banda stagnata elettrolitica, i tubi saldati tondi, di forma e sagomati (c.d. “tubi forma”).

I *coils* a caldo, i laminati a freddo e i laminati zincati a caldo interessano una larga parte di comparti industriali di trasformazione (edilizia, elettrodomestici, auto, infrastrutture energetiche, ecc.) che non avrebbero potuto raggiungere l'attuale livello di sviluppo senza le caratteristiche delle nuove leghe d'acciaio. Oltre alle varie tipologie di laminati, ILVA produce tubi saldati grezzi e rivestiti e profilati cavi saldati formati a freddo.

Il principale impianto produttivo di ILVA è lo stabilimento a ciclo integrale di Taranto. Circa il 55% dei laminati di base prodotti a Taranto viene trasformato in prodotti pronti all'uso negli altri stabilimenti e nei centri servizi.

Il Gruppo ILVA è particolarmente sensibile alle tematiche in materia di salute e sicurezza sul lavoro e pone in essere tutti gli obblighi previsti, attraverso indagini e monitoraggi, sia propri sia effettuati attraverso enti terzi. In merito, tra le più recenti iniziative, si segnala il “Protocollo operativo sugli interventi in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro dell’area industriale di Taranto”, stipulato con gli enti territoriali (Regione, Provincia, Comune, Autorità Portuale), Inail, Organizzazioni Sindacali, Confindustria Taranto, enti preposti alla tutela e monitoraggio della tematica oggetto del protocollo (ASL, Vigile del Fuoco, Direzione Regionale e Territoriale del Lavoro, Arpa); con il protocollo, le parti si impegnano ad attivare un costante rapporto di collaborazione finalizzato ad attuare una serie di interventi ed iniziative volte a responsabilizzare la platea degli attori, sia pubblici che privati, competenti in materia di salute e sicurezza sul lavoro, nell’obiettivo di ridurre ed eliminare gli infortuni grazie anche ad un continuo monitoraggio dei risultati conseguiti. Le principali iniziative sono

relative ai percorsi formativi dei lavoratori diretti e del personale delle aziende appaltatrici, al monitoraggio delle lavorazioni e delle attività svolte dalle imprese appaltatrici, all'aggiornamento continuo delle misure di prevenzione e protezione predisposte dalle imprese appaltatrici, al monitoraggio continuo degli eventi incidentali.

### **2.1.6 SISAL GROUP SpA<sup>55</sup>**

Sisal è l'azienda italiana che per prima ha dato vita al moderno mercato dei giochi a pronostico e gestisce dal 1946 i giochi pubblici (dati cioè in concessione dallo Stato).

Sisal SpA, società soggetta all'attività di direzione e coordinamento di Sisal Group SpA, gestisce, attraverso la propria rete di oltre 45.000 punti vendita, numerosi giochi, tra cui SuperEnalotto, SiVinceTutto SuperEnalotto, Vinci per la Vita - *Win for Life*, *Eurojackpot*.

Commercializza inoltre un'ampia gamma di prodotti e servizi di terzi, come le carte telefoniche nazionali ed internazionali, la ricarica del traffico telefonico dei maggiori operatori telefonici nazionali e delle carte *pay per view* per il digitale terrestre. Nel settembre 2010, Sisal ha siglato con la Pubblica Amministrazione un protocollo di intesa per il progetto "Reti Amiche", che prevede l'aumento dei punti di contatto tra il cittadino ed enti. Sisal, inoltre, ha messo a disposizione la sua rete commerciale e informatica per consentire al cittadino di usufruire dei servizi pubblici attraverso un'infrastruttura presente capillarmente sul territorio e di facile accesso.

Il settore dei giochi rappresenta un'area delicata per il forte coinvolgimento della sfera privata del cliente e la necessità di contrastare le attività illegali. Per questo Sisal ha posto in essere diverse iniziative e programmi volti a promuovere il gioco sicuro e responsabile e la tutela dei minori e della *privacy*, nonché misure di prevenzione dei fenomeni di antiriciclaggio, quali la verifica dell'identità dei clienti al momento della registrazione e a registrazione ultimata, l'invio da parte di ogni giocatore entro 30 giorni di una copia fronte/retro di un documento di identità, con sospensione del conto gioco in caso di mancato adempimento di tale obbligo, la previsione di limiti e regole stringenti per le operazioni di deposito, prelievo, apertura e

---

<sup>55</sup> Fonti: <http://www.sisal.com/gruppo>; <http://www.sisal.com/azienda/gruppo/le-societa>.

chiusura dei conti gioco. Inoltre, Sisal lavora a stretto contatto con le autorità: le informazioni sui giocatori sono messe a disposizione delle autorità per qualsiasi indagine su eventuali operazioni di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo, Sisal invia una segnalazione alla UIF (Unità di informazione finanziaria) quando sa, sospetta o ha motivi ragionevoli per sospettare che siano in corso o che siano state compiute o tentate operazioni di riciclaggio di denaro e adempie alle disposizioni in tema di registrazione della clientela sull'Archivio Unico Informatico (AUI).

## **2.2 CONSORZIO CBI – Customer to Business Interaction (Associazione Bancaria Italiana)<sup>56</sup>**

Il Consorzio Customer to Business Interaction - CBI segue i lavori del Gruppo in qualità di osservatore, giusta Delibera del Consiglio Direttivo del 29/01/2014 e successiva lettera del 04/02/2014.

Il Consorzio Customer to Business Interaction - CBI è stato creato il 20 maggio 2008 in prosecuzione delle attività gestite dall'Associazione per il Corporate Banking Interbancario (ACBI), nata nel 2001.

Il Consorzio CBI definisce in ambito cooperativo le regole e gli standard tecnici e normativi del "Servizio CBI", del "Servizio CBILL" e dei servizi di Nodo, nonché gestisce l'infrastruttura tecnica di connessione tra i Consorziati, per consentire agli stessi di realizzare, in via telematica, il collegamento ed il colloquio con la clientela, in ottica di interoperabilità a livello nazionale ed internazionale, per l'erogazione degli stessi servizi.

Il servizio storico sviluppato ed evoluto nel corso degli anni è il Servizio CBI, che permette all'impresa di ottimizzare l'intera catena commerciale-finanziaria, affiancando ai servizi di incasso, pagamento ed informativi ulteriori servizi di gestione documentale, garantendo la piena interoperabilità tra i formati adottati dalle diverse comunità finanziarie internazionali. Di recente è stato implementato il Servizio CBILL per permettere agli Istituti Finanziari di offrire agli utenti di Home Banking e/o Corporate Banking la consultazione e il pagamento di "bollette" emesse da soggetti "Fatturatori", in modalità multibanca e multicanale. Inoltre, a fronte di una crescente domanda della P.A. Centrale volta ad abilitare un efficiente colloquio

---

<sup>56</sup> Fonte: <http://www.cbi-org.eu/Engine/RAServePG.php/P/250110010404/T/Consorzio-CBI>.

con l'industria bancaria, il Consorzio CBI ha sviluppato i servizi di Nodo CBI, che permettono l'accesso diretto alla rete CBI da parte delle P.A.C. per la disposizione di pagamenti ed incassi verso l'industria bancaria.

Nell'ambito delle sue attività, il Consorzio CBI svolge altresì attività di certificazione dei soggetti abilitati ad operare sulla rete, interposti tra i Consorziati e la clientela nella erogazione del Servizio CBI (Soggetti Tecnici del Consorzio), attività informativo - formative, convegnistiche, promozionali e divulgative in genere in materie attinenti alla propria attività, nonché, nel rispetto delle norme e delle riserve di legge, servizi strumentali e complementari da offrire agli Istituti Finanziari nell'ambito del corporate banking, avvalendosi anche della collaborazione di società, istituzioni ed enti, di carattere pubblico e privato, nazionali ed internazionali, sulla base di apposite convenzioni e accordi.

Il Consorzio CBI è anche partner del progetto "Monitoraggio finanziario", avviato allo scopo di impedire l'infiltrazione di capitali di origine illecita all'interno di procedure di affidamento e realizzazione delle opere di rilevante interesse nazionale, già descritto al paragrafo 1.1.5 "La corruzione negli appalti pubblici" della "Parte prima - il contesto di riferimento" del presente Report. A tal fine, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ministero dell'Interno, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, CCASGO (Comitato di Coordinamento Alta Sorveglianza Grandi Opere), DIA (Direzione Investigativa Antimafia), Presidenza del Consiglio dei Ministri e DIPE (Dipartimento per il Coordinamento della Politica Economica) sin dal 2007 hanno coinvolto il Consorzio CBI e l'ABI nelle analisi finalizzate alla realizzazione di un apposito sistema di monitoraggio finanziario avente ad oggetto tutti i pagamenti effettuati nell'ambito di ogni singola opera da realizzare con l'obiettivo di individuare eventuali profili di anomalia potenzialmente riconducibili a fatti aventi rilevanza penale.

Il Consorzio CBI, su richiesta del DIPE e in attuazione di un Protocollo d'intesa sottoscritto dai soggetti sopra citati in data 1° luglio 2009, ha avviato nel mese di settembre dello stesso anno la sperimentazione del monitoraggio finanziario dei conti correnti delle imprese appaltatrici e subappaltatrici coinvolte nella realizzazione di parte della tratta T5 - linea C della metropolitana di Roma, assumendo il ruolo di Nodo di accesso alla rete interbancaria CBI tenuto a raccogliere e mettere a disposizione del DIPE i flussi di rendicontazione ed esito dei bonifici effettuati su detti conti correnti.

A tale sistema di controllo finanziario si è ispirato il legislatore introducendo con la Legge antimafia 136/2010 l'istituto del tracciamento dei pagamenti in tutti i contratti pubblici per lavori, servizi e forniture di qualunque importo.

Come già evidenziato in precedenza, in considerazione della rilevanza e del riscontro positivo ottenuti dal Progetto "Monitoraggio finanziario", il Ministero dell'Interno ha ritenuto opportuno partecipare ad un bando pubblicato dalla Commissione Europea, rientrante nel programma di "Prevenzione e lotta contro la criminalità" (ISEC), presentando in partnership con il Consorzio CBI e Formez PA il progetto denominato "*Creation of Automated Procedures Against Criminal Infiltration in public contracts*" (CAPACI).

### **2.3 Comitato di Coordinamento per l'Alta Sorveglianza delle Grandi Opere – CCASGO**

Il **CCASGO** segue i lavori del Gruppo, giusta mandato del Sig. Coordinatore con lettera dell'11/02/2014.

L'Organismo collegiale del Comitato di Coordinamento per l'Alta Sorveglianza delle Grandi Opere si inserisce in una strategia di risposta che il legislatore italiano ha iniziato a elaborare sin dall'anno 2000 in termini di contrasto e di prevenzione ai tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata nell'economia legale (art. 15, comma 5, del Decreto Legislativo 190/2002, ora recepito nell'art. 180 del Decreto Legislativo 163/2006, Codice dei Contratti Pubblici).

Con la pubblicazione del Decreto Ministeriale 14 marzo 2003, adottato dal **Ministro dell'Interno**, di concerto con il **Ministro della Giustizia** e con il **Ministro delle Infrastrutture e Trasporti**, il Comitato di Coordinamento per l'Alta Sorveglianza delle Grandi Opere ha iniziato a rappresentare uno degli assi portanti dell'azione di analisi preventiva, punto di orientamento delle procedure per il monitoraggio delle infrastrutture ed insediamenti industriali rientranti nel Programma Infrastrutturale Strategico (P.I.S.).

In adesione alla sua natura di Organismo di coordinamento, indirizzo ed impulso a beneficio dei soggetti istituzionali della rete delle Grandi Opere, il Comitato si è fatto carico di elaborare e mettere a disposizione elementi di tipo sistemico nelle attività di monitoraggio,

formulando *best practices* dei controlli amministrativi che hanno trovato sistematizzazione nelle diverse Linee Guida antimafia, adottate in maniera selettiva a partire dall'anno 2005.

Il quadro delle competenze, a partire dal predetto Decreto Ministeriale 14 marzo 2003, si è notevolmente ampliato nel tempo, a seguito di puntuali interventi normativi in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici quali: l'Abruzzo nel 2009, i territori delle province di Bologna, Modena, Ferrara, Reggio Emilia, Mantova e Rovigo nel 2012; nonché per le infrastrutture connesse ad EXPO 2015 Milano, e la realizzazione del piano Carceri (art. 16 del Decreto Legge 39/2009, convertito dalla Legge 77 /2009; art. 3-quinquies del Decreto Legge 135/2009, convertito dalla Legge 166/200, e l'art. 17-quater del Decreto Legge 195/2009, convertito dalla Legge 26/2010).

Le disposizioni indicate prevedono che i controlli antimafia sui contratti, appalti, subappalti e subcontratti per lavori, servizi e forniture sono effettuati con l'osservanza delle linee-guida indicate dal Comitato di Coordinamento per l'Alta Sorveglianza delle Grandi Opere.

Il sistema di monitoraggio antimafia nel settore delle Grandi Opere, come delineato dal Decreto Ministeriale 14 marzo 2003, è strutturato in forma di rete, in ragione della particolare complessità ed estensione territoriale degli interventi, e risulta incardinato sui seguenti significativi nodi:

- a livello centrale, il Comitato di Coordinamento per l'Alta Sorveglianza delle Grandi Opere, ove è assicurata la presenza dei rappresentanti delle amministrazioni maggiormente coinvolte nella materia specifica in modo da realizzare una forma di coordinamento orizzontale. Il Comitato è infatti composto da rappresentanti del **Ministero dell'Interno**, del **Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti**, del **Ministero dell'Economia e delle Finanze**, anche per gli aspetti connessi alla prevenzione e al contrasto dei tentativi di riciclaggio. Inoltre a seguito dei provvedimenti succedutisi nel tempo, che hanno determinato una diversa allocazione distributiva di competenze, il Comitato vede la partecipazione di rappresentanti del **Dipartimento per la Programmazione Economica della Presidenza del Consiglio dei Ministri** e del **Ministero dello Sviluppo Economico**. La forte originalità dell'organismo gli è, altresì, conferita dal fatto che ne fanno parte soggetti che non rappresentano articolazioni dell'Esecutivo, quale l'**Autorità per la Vigilanza dei Contratti Pubblici (AVCP)**, e la **Direzione Nazionale Antimafia (DNA)**, la cui presenza nell'ambito del Comitato è

correlata all'esercizio delle funzioni di impulso e coordinamento di cui all'articolo 371-bis del Codice di Procedura Penale. Nella composizione del Comitato è presente, infine, la componente investigativa di Polizia, in quanto ne fanno parte, in "quota" alla rappresentanza del Ministero dell'Interno, componenti della **Direzione Centrale della Polizia Criminale (CRIMINALPOL)** e della **Direzione Investigativa Antimafia (DIA)**. In ragione di tale sua composizione, il Comitato può considerarsi organismo multidisciplinare;

- a livello periferico, i **Gruppi Interforze** costituiti presso le **Prefetture-Uffici Territoriali del Governo** con il Decreto Ministeriale 14 marzo 2003. Si tratta di pool provinciali coordinati da un Vice Prefetto e composti da rappresentanti delle Forze di Polizia territoriali, da un esponente del Centro Operativo DIA, competente per territorio, da rappresentanti dell'Amministrazione periferica dei Lavori Pubblici e del Lavoro e dalla Previdenza Sociale (questi ultimi, in particolare, per il contrasto al fenomeno del "lavoro nero" e per la sicurezza sui luoghi di lavoro, aspetti, entrambi, rivelatori di una possibile ingerenza criminale soprattutto nei contesti territoriali a legalità debole). I Gruppi Interforze provinciali sono in collegamento con il Comitato di Coordinamento e costituiscono anche tra di essi una rete, nel senso che si scambiano informazioni e dati inerenti alle infrastrutture pubbliche ricadenti nei rispettivi ambiti di competenza territoriale. I Gruppi Interforze, oltre a fornire un supporto informativo e di analisi al Prefetto, assicurano un costante ritorno informativo al Comitato di Coordinamento per l'Alta Sorveglianza delle Grandi Opere e rappresentano l'interfaccia operativo della Direzione Investigativa Antimafia (DIA). Gli accertamenti sono disposti dal Prefetto anche avvalendosi dei poteri di accesso e di accertamento delegati dal Ministro dell'Interno ai sensi del Decreto Legge 6 settembre 1982, n. 629, convertito, con modificazioni, dalla Legge 12 ottobre 1982, n. 726, nonché di quelli di cui all'articolo 93 del Codice delle Leggi Antimafia e delle Misure di Prevenzione (Decreto Legislativo 6 settembre 2011, n. 159);
- sempre a livello periferico il sistema di monitoraggio si articola nelle unità specializzate del CCASGO costituite presso le Prefetture dell'Aquila e di Milano; si tratta di organismi collegiali che replicano nella struttura la composizione del CCASGO e che coadiuvano i Prefetti nell'azione di indirizzo e coordinamento dei controlli antimafia relativi,

rispettivamente, agli interventi di ricostruzione post sisma (Aquila) e a quelli connessi all'evento mondiale EXPO 2015.

La DIA – che ha un suo preciso mandato per le attività antimafia attinenti agli appalti pubblici e per questo ha sviluppato negli anni un elevato know-how nel settore – ha realizzato e gestisce a livello centrale l'Osservatorio Centrale degli Appalti Pubblici (OCAP), sistema telematico destinato a raccogliere i dati e le informazioni acquisiti dai Gruppi Interforze in sede di accesso ispettivo presso i cantieri pubblici. Questa forma di penetrante controllo, appositamente introdotta dal Decreto Ministeriale 14 marzo 2003, per le verifiche antimafia nel settore delle Grandi Opere, rappresenta uno strumento di indubbia utilità ed ha ricadute assai interessanti sia per la gestione amministrativa dei dati, sia in funzione di sviluppi di carattere più propriamente investigativi. Oltre quanto disposto dalla Legge Obiettivo “Programma Infrastrutture Strategiche di cui alla Legge 21 dicembre 2001, n. 443,” l'art. 176 del Decreto Legislativo 163/2006, Codice dei Contratti Pubblici, stabilisce che sulla base delle proposte del Comitato di Coordinamento per l'Alta Sorveglianza delle Grandi Opere saranno articolati gli schemi di Protocolli di Legalità destinati al settore delle Grandi Opere e che dovranno includere anche il monitoraggio dei flussi finanziari dell'intera filiera dei soggetti partecipanti alla realizzazione di interventi (dalla stazione appaltante, al contraente generale, al soggetto appaltatore ai sub-appaltatori e fornitori).

## **PARTE TERZA - LA METODOLOGIA**

## 1. LE FASI DELL'APPROCCIO METODOLOGICO

Le attività del Gruppo di Ricerca e Sviluppo in Collaborazione si sono articolate nelle seguenti fasi:

1. **Indagine conoscitiva**, attraverso la ricognizione dei fabbisogni informativi e l'analisi delle prassi e procedure in essere presso le aziende *corporate* per la qualificazione delle controparti, con particolare riferimento a informazioni e documenti richiesti;
2. **Focus e approfondimenti**, attraverso l'organizzazione di incontri del Gruppo di Ricerca e Sviluppo in cui:
  - condividere le esigenze conoscitive manifestate dalle aziende;
  - condividere le prassi e procedure più diffuse per la qualificazione delle controparti;
  - analizzare le caratteristiche della piattaforma reputazionale Mevaluate e confrontarsi su possibili miglioramenti ed integrazioni da apportare all'architettura di sistema e alle modalità di funzionamento della piattaforma stessa; nell'ambito del presente Report di ricerca sono evidenziati, attraverso un carattere sottolineato, i principali contributi migliorativi alla piattaforma Mevaluate condivisi dal Gruppo;
3. **Sintesi dei risultati**, con la redazione del presente Report in cui sono contenute le considerazioni finali derivanti dalle attività di ricerca e sviluppo del Gruppo.

## 2. INDAGINE CONOSCITIVA: RILEVAZIONE DEI FABBISOGNI DI COMPLIANCE ED ANALISI DELLE MODALITA' DI RISPOSTA IMPLEMENTATE DALLE AZIENDE

La rilevazione dei fabbisogni informativi delle aziende *corporate* e l'analisi delle prassi e procedure in uso per soddisfare tali fabbisogni rappresenta uno degli elementi portanti del modello di conoscenza grazie al quale Mevaluate ha definito i processi di innovazione organizzativa e tecnologica per accrescere la potenzialità della "Infrastruttura Immateriale per la Qualificazione Reputazionale con attribuzione di *rating* a clienti, fornitori, *business partner*, distributori, aspiranti dipendenti e dipendenti di aziende *corporate*".

L'indagine delle esigenze specifiche in termini di *compliance*, in funzione della prevenzione dei reati, dei fenomeni di riciclaggio e corruzione, delle infiltrazioni della criminalità organizzata negli appalti pubblici e nell'economia reale in generale, e la rilevazione di ciò che le aziende hanno ad oggi posto in essere per rispondere a tale esigenza, è stata strutturata nelle seguenti macro-fasi operative:

1. *Definizione della popolazione obiettivo*, con la scelta e la definizione del campione delle aziende *corporate* partecipanti al Gruppo, così come illustrato nel capitolo precedente del presente Report;
2. *Analisi del contesto di riferimento*, finalizzata ad individuare le principali normative e regolamenti da cui discendono le esigenze informative cui le aziende si trovano a dover rispondere (in proposito si veda quanto illustrato nella Parte Prima - “Il Contesto di riferimento” del presente Report e l'allegato documento “Le esigenze aziendali in tema di *compliance*” – Allegato 1);
3. *Costruzione dello strumento di rilevazione*, consistente nella costruzione della scheda di rilevamento al fine di: rilevare le esigenze informative delle aziende *corporate* per la qualificazione delle controparti; esaminare le prassi seguite a tal fine; procedere ad analisi per suggerimenti e implementazioni;
4. *Indagine sul campo*, finalizzata alla rilevazione diretta dei fabbisogni tramite somministrazione alle aziende *corporate* della scheda di rilevamento, comprendente le necessarie attività di verifica e controllo delle informazioni raccolte;
5. *Elaborazione delle informazioni raccolte*, attraverso l'inserimento, in un apposito *database*, dei dati riportati nelle schede di rilevamento, analisi e comparazione delle informazioni fornite dalle aziende *corporate* ed elaborazione di indicatori aggregati di sintesi.

## **2.1 La scheda di rilevamento**

La fase iniziale di impostazione e definizione delle modalità di realizzazione dell'indagine ha previsto lo studio e l'impostazione della scheda di rilevamento da somministrare al campione di aziende *corporate* prescelto.

La struttura della scheda di rilevamento ha previsto la raccolta di informazioni in forma anonima per "moduli", ciascuno dedicato a precisi aspetti.

Seppure limitando il più possibile il numero delle domande (principalmente al fine di evitare un "appesantimento" in termini di tempo da dedicare alla compilazione), si è cercato di ampliare il campo d'indagine a tutti gli aspetti legati ad informazioni proprie dell'azienda in sede di qualifica di potenziali controparti, nell'area commerciale, fornitori e *Human Resources*, indicando informazioni e documenti acquisiti.

In particolare, le informazioni relative alle modalità ed alle procedure di raccolta ed analisi di informazioni e documenti dalla controparte sono state individuate in 5 sezioni e organizzate come di seguito:

- SEZIONE 01 – Anagrafica
- SEZIONE 02 – AREA ACQUISTI: Fornitori
- SEZIONE 03 – AREA COMMERCIALE: Clienti, Agenti e Distributori
- SEZIONE 04 – HUMAN RESOURCES: Aspiranti collaboratori e collaboratori in forza
- SEZIONE 05 – ELEMENTI AGGIUNTIVI – COMMENTI – CONTRIBUTI

La scheda di rilevamento, che costituisce l'Allegato 2 al presente Report, è stata inviata via posta elettronica ai partecipanti al Gruppo, richiedendone il completamento, in formato elettronico, entro una scadenza definita.

## **2.2 Aspetti chiave emersi**

I dati riportati dalle aziende *corporate* nelle schede di rilevamento sono stati inseriti in un apposito *database*, al fine di aggregare le informazioni raccolte ed elaborare degli indicatori sintetici, in forma di percentuale. Il *database* è stato articolato in due macro-sezioni, a seconda che la controparte oggetto di qualifica sia un'impresa o un individuo.

Le informazioni e documenti richiesti dalle aziende per ciascuna area rilevante (Commerciale, Fornitori, HR) sono state quindi raggruppate per tipologia, ovvero:

- informazioni/documenti inerenti l'anagrafica dell'impresa (quale il certificato CCIAA) o dell'individuo (quali il documento d'identità ed il codice fiscale);
- certificati penali (quali il certificato del casellario giudiziario);
- certificazioni fiscali e contributive (quali il DURC);
- certificati civili (quali, per le imprese, il certificato del Tribunale inerente eventuali procedure concorsuali; per gli individui, il certificato di Stato di Famiglia);
- certificazioni attività lavorativa (quali, per le imprese, bilanci, abilitazioni all'esercizio di determinate attività, certificazioni ISO; per gli individui, iscrizione ad albi professionali, abilitazioni obbligatorie per determinati impieghi);
- documenti sull'impegno civile dell'impresa/individuo (ad esempio, certificati delle associazioni di volontariato, associazioni *no-profit*, enti religiosi attestanti l'impegno civile);
- solo per gli individui, certificati inerenti studi e formazione.

La lista delle certificazioni obbligatorie sull'attività lavorativa dell'impresa, inerenti il rispetto delle norme in materia di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro, è stata articolata per settore merceologico (ad esempio, produzioni metalmeccaniche, produzioni edili, produzioni minerarie, ecc.), alla luce della specificità dei documenti richiesti dalle normative di settore.

Inoltre, nel database è stata inserita la lista dei documenti richiesti dalla piattaforma per la Qualificazione Reputazionale Mevaluate al fine di confrontarla con quanto richiesto dalle aziende, con il duplice obiettivo di:

- a) integrare la lista dei documenti richiesti dalla piattaforma Mevaluate;
- b) fornire alle aziende suggerimenti su possibili miglioramenti delle procedure e prassi attualmente in uso.

In merito al primo aspetto, tutte le carenze della piattaforma Mevaluate che sono state evidenziate dal confronto effettuato, sono state prontamente sanate, integrando la lista dei documenti previsti per la compilazione del profilo reputazionale.

Nello stesso modo, le proposte di miglioramento avanzate dal Gruppo nel corso delle riunioni di approfondimento e nei confronti via mail intercorsi, sono state recepite nella piattaforma al fine di renderla il più possibile rispondente alle necessità aziendali.

Le principali proposte migliorative avanzate dal Gruppo in termini di documenti richiesti dalla piattaforma Mevaluate riguardano:

- nell'ambito della documentazione facoltativa relativa all'attività lavorativa e all'impegno civile delle imprese,
  - il Modello di Organizzazione, Gestione e Controllo ex D.Lgs. 231/01 (e non solo il Codice Etico);
  - l'adesione a "Protocolli di legalità" definiti tra i soggetti, pubblici e privati, coinvolti nella gestione di opere pubbliche;
- nell'ambito delle informazioni di natura penale riguardanti sia le imprese che gli individui, è stata prevista la verifica svolta da Mevaluate sul censimento dell'utente nelle liste in materia di contrasto al terrorismo curate da Banca d'Italia, integrate con le liste ONU, Comunitarie e OFAC.

Dal *database* così alimentato sono stati quindi estratti degli indicatori sintetici, sotto forma di percentuale, al fine di illustrare, in modo anonimo, al Gruppo di Ricerca e Sviluppo in Collaborazione i risultati dell'analisi e condividere insieme alcuni spunti di riflessione. In proposito, si rimanda all'Allegato 3 "Le schede di rilevamento: *feedback* e spunti di riflessione" al presente Report.

In merito al punto b) sopra indicato, ovvero la possibilità di fornire alle aziende suggerimenti su possibili miglioramenti delle procedure e prassi attualmente in uso, nell'ambito dell'incontro di condivisione dei risultati dell'analisi delle schede di rilevamento, alcuni partecipanti al Gruppo di Ricerca e Sviluppo in Collaborazione hanno richiesto di poter avere la lista completa dei documenti richiesti dalla piattaforma Mevaluate in tema di attività d'impresa, al fine di poterla analizzare con le diverse unità organizzative competenti all'interno delle proprie aziende e valutare la rispondenza della lista alle proprie esigenze informative. E' stata quindi predisposta una scheda riportante la lista dei documenti richiesti dalla piattaforma Mevaluate, suddivisi tra obbligatori e facoltativi. Per i primi, la scheda richiedeva alle aziende *corporate* di indicare se le prassi e le procedure in uso ne prevedono

la richiesta alle controparti ed eventualmente di integrare la lista con ulteriori documenti richiesti. Per i documenti facoltativi, la scheda richiedeva di indicare, in aggiunta a quanto previsto per i documenti obbligatori, anche se la richiesta di quel documento è ritenuta dall'azienda *corporate* utile oppure non necessaria.

Anche in questo caso, tutte le indicazioni fornite dalla aziende *corporate* tese a migliorare la piattaforma reputazionale sono state prontamente recepite dal *team* Mevaluate.

### **3. FOCUS ED APPROFONDIMENTI DEGLI AMBITI E DEI FENOMENI: LE RIUNIONI DEL GRUPPO**

Il confronto tra i partecipanti al Gruppo di Ricerca e Sviluppo e l'approfondimento dei temi trattati è avvenuto nell'ambito di cinque incontri, ciascuno della durata media di tre ore circa, oltreché attraverso scambi di opinioni e quesiti via posta elettronica.

In particolare, le attività di ricerca e sviluppo si sono articolate nell'arco di dodici settimane circa, a partire dal 18 marzo, in cui si è svolto il primo incontro del Gruppo, fino al 9 giugno, data dell'incontro conclusivo<sup>57</sup>. Nell'ambito degli incontri di approfondimento i partecipanti al Gruppo hanno:

- a) analizzato il contesto di riferimento e le esigenze informative, principalmente discendenti da normative nazionali e di settore, che le aziende si trovano a dover soddisfare;
- b) condiviso le principali prassi e procedure in essere presso le aziende per rispondere a tali esigenze informative;
- c) valutato le potenzialità della banca dati Mevaluate a soddisfare le esigenze informative, proponendo integrazioni e miglioramenti.

Le modifiche alle modalità di funzionamento della piattaforma per la qualificazione reputazionale avanzate dal Gruppo e condivise tra tutti i partecipanti sono state prontamente recepite dal *team* Mevaluate.

---

<sup>57</sup> La durata delle attività di ricerca e sviluppo in collaborazione era stata inizialmente programmata in otto settimane, con conclusione prevista il 9 maggio, data dell'ultimo incontro. Tuttavia, nel corso dello svolgimento delle attività, dato l'interesse dei partecipanti al Gruppo di dedicare maggiore tempo all'approfondimento di alcuni temi, si è convenuto, di comune accordo con tutti i partecipanti, di prolungare le attività di ulteriori 4 settimane circa, aggiungendo un incontro ai quattro inizialmente previsti.

Si riportano di seguito la data ed i principali argomenti di ciascun incontro, rinviando all'Allegato 4 al presente Report per l'agenda di ciascuna riunione:

- I° INCONTRO - 18 marzo 2014: presentazione del Gruppo di Ricerca e Sviluppo, analisi dei fabbisogni informativi in tema di *compliance*, introduzione del *Rating* Mevaluate e illustrazione delle schede di rilevamento;
- II° INCONTRO - 3 aprile 2014: Risultati delle schede di rilevamento e presentazione generale del Sistema Mevaluate;
- III° INCONTRO - 17 aprile 2014: Demo sul funzionamento della piattaforma Mevaluate;
- IV° INCONTRO - 23 maggio 2014: Logiche di funzionamento dell'algoritmo Mevaluate;
- V° INCONTRO - 9 giugno 2014: Chiusura dei lavori e condivisione del Report di ricerca.

I contributi ed i quesiti avanzati dai partecipanti nell'ambito di ciascuna riunione hanno contribuito ad arricchire gli argomenti di discussione della riunione successiva.

Le attività svolte dal Gruppo nell'ambito di ciascun incontro hanno formato oggetto di verbalizzazione ed ai partecipanti è stato richiesto di sottoscrivere il verbale e siglare i documenti analizzati nel corso della riunione.

Le attività svolte dal Gruppo di Ricerca e Sviluppo in Collaborazione ed i risultati raggiunti sono stati sintetizzati nel presente Report, che è stato anticipato via posta elettronica ai partecipanti al Gruppo, in tempo utile a consentirne la condivisione nell'ambito dell'incontro conclusivo del 9 giugno. Ai partecipanti è stato richiesto di analizzare il Report e proporre eventuali modifiche ed integrazioni, in modo tale da arrivare all'ultimo incontro con una bozza di documento pressoché definitiva, cui eventualmente apportare modifiche marginali, sottoponendo nel corso della seduta la versione finale alla firma del Gruppo.

**PARTE QUARTA - PRINCIPALI TEMI TRATTATI E  
CONSIDERAZIONI FINALI**

## **1. PREMESSA**

Si riportano di seguito i principali temi su cui si è focalizzata l'analisi del Gruppo di Ricerca e Sviluppo in Collaborazione inerenti le modalità di funzionamento della piattaforma di qualificazione reputazionale Mevaluate. Quelle descritte sono le caratteristiche della piattaforma Mevaluate già integrate con le proposte di miglioramento avanzate e condivise dal Gruppo; tali proposte sono chiaramente evidenziate (con un carattere sottolineato) e valorizzate nell'ambito della trattazione, al fine di sottolineare il prezioso contributo dato dai partecipanti al Gruppo per sviluppare uno strumento il più possibile rispondente alle esigenze comuni.

Successivamente alla disamina dei principali argomenti approfonditi dal Gruppo, si riportano le considerazioni finali circa le potenzialità della piattaforma reputazionale quale strumento a supporto, sia del settore privato che degli enti pubblici, per la promozione della legalità nel contesto economico.

## **2. DISAMINA DEI PRINCIPALI ARGOMENTI TRATTATI**

### **2.1 Il profilo reputazionale**

La Banca della Reputazione funziona attraverso il deposito che chiunque può fare di:

1. Profilo a favore di se stesso: dove ogni individuo, impresa, ente privato e pubblico documenta la propria posizione;
2. Profilo contro un terzo: dove ciascuno può documentare una controversia di qualsiasi genere con un terzo;
3. Integrazioni documentate ai profili precedenti;
4. Risposta documentata di chi subisce un Profilo contro.

Al fine di garantire l'affidabilità del soggetto che lo effettua e di tutelare colui che lo riceve, il profilo contro un terzo deve rispettare le seguenti condizioni:

- il soggetto che effettua il profilo contro deve aver pubblicato un proprio profilo reputazionale e deve essere un "utente qualificato", ovvero con un *rating* reputazionale

positivo, al di sopra delle soglie definite dal Regolamento Mevaluate per ciascuna delle componenti di cui il *rating* è costituito; la previsione del *rating* positivo per l'utente che pubblica il profilo contro è il risultato di una proposta del Gruppo di Ricerca e Sviluppo;

- è garantito il “diritto di replica” al soggetto destinatario del profilo contro (allo stesso modo del soggetto che riceve una segnalazione di documenti falsi inseriti a sistema, di cui si parlerà al successivo paragrafo 2.3): infatti, al momento dell’inserimento del profilo contro, il sistema ne dà notifica all’utente interessato, che ha un termine definito dal Regolamento per inserire la propria risposta documentata. Prima di tale scadenza, il profilo contro resta sotto forma di bozza visibile solo al “segnalante” ed al “segnalato”. Solo al termine di questo “periodo di tutela” e una volta effettuate le dovute verifiche da parte del consulente reputazione (in merito si veda quanto detto al successivo paragrafo 2.3) circa informazioni e documenti inseriti a sistema da entrambe le parti, il profilo contro diventa visibile a tutta la “*community Mev*”.

## **2.2 La tipologia di documenti richiesti dalla piattaforma Mevaluate**

Nella banca dati Mevaluate devono essere inserite solo informazioni documentate, ossia supportate da un documento rilasciato da un soggetto terzo rispetto all’azienda / individuo che ha inserito il proprio profilo in Mevaluate (non sono cioè ammesse le “autocertificazioni”, fatta eccezione per la sottoscrizione di una dichiarazione finale di completezza e accuratezza delle informazioni inserite e di autenticità dei documenti oggetto di *upload*, per la quale si rinvia a quanto detto al successivo paragrafo 2.3).

I documenti richiesti dalla piattaforma Mevaluate sono suddivisi in sezioni, corrispondenti alle componenti del *rating* reputazionale, ovvero:

- per le imprese: penale, fiscale, civile, lavoro e impegno civile;
- per gli individui: penale, fiscale, civile, lavoro e impegno civile, studi e formazione.

I documenti richiesti dal sistema sono inoltre divisi in obbligatori e facoltativi; ad esempio, sono obbligatori, tutti i certificati di natura penale e fiscale e quelli richiesti dalla legge per lo svolgimento delle attività di impresa in particolari settori merceologici. In riferimento a questi

ultimi, la lista dei documenti richiesti dal sistema cambia a seconda del settore merceologico a cui l'impresa dichiara di appartenere (edile, metalmeccanico, chimico, minerario, alimentare, ecc.).

Non è possibile completare il profilo senza aver inserito tutti i documenti obbligatori.

### **2.3 La strategia implementata da Mevaluate a garanzia dell'autenticità dei documenti**

Gli utenti che intendono pubblicare un profilo in Mevaluate devono effettuare l'*upload* dei documenti richiesti dalla piattaforma stessa e compilare le apposite maschere con la descrizione e le risultanze dei documenti stessi.

Sull'autenticità dei documenti si pongono due questioni:

1. **il documento depositato in Mevaluate è falso**, ossia non conforme all'originale, in quanto artificiosamente alterato o contraffatto, indipendentemente dalla verità dei fatti in esso attestati (c.d. "falso materiale"); ad esempio, l'impresa che crea il suo profilo reputazionale manomette il certificato del casellario giudiziario per rimuovere un provvedimento a suo carico;
2. **il documento depositato in Mevaluate è autentico** dal punto di vista formale, ma il suo contenuto è **infedele alla realtà** poiché attesta fatti e situazioni non veritieri (c.d. "falso ideologico"); ad esempio, il tecnico, per dolo o colpa, ha rilasciato ad un'impresa il certificato di conformità dell'impianto elettrico e di messa a terra pur in assenza dei requisiti necessari.

La strategia di gestione dei rischi elaborata da Mevaluate si focalizza sul primo rischio, attraverso l'analisi e la verifica formale dei documenti per prevenire/scoprire eventuali contraffazioni, essendo il secondo non presidabile se non attraverso complesse attività investigative di competenza esclusiva delle Forze di Polizia e dell'Autorità Giudiziaria, estranee all'ambito di attività di Mevaluate. In particolare, il sistema di gestione dei rischi predisposto da Mevaluate a tutela dell'affidabilità dei documenti "processati" dalla piattaforma Mevaluate si basa su un concorso di elementi che contribuiscono

complessivamente a creare un solido sistema di controlli interni ed esterni. In tal senso, di seguito sono rappresentati gli elementi chiave di questo sistema.

1. **Sottoscrizione da parte dell'utente iscritto ai servizi Mevaluate di una dichiarazione di autenticità dei documenti e di completezza ed accuratezza delle informazioni inseriti a sistema:** il Regolamento di cui Mevaluate si è dotata, che gli utenti sono tenuti ad accettare preventivamente all'inserimento dei dati, prevede che, completata la compilazione del profilo, il sistema richieda all'utente una formale assunzione di responsabilità mediante la sottoscrizione di una dichiarazione in cui conferma di aver inserito informazioni veritiere, complete e aggiornate e di aver allegato **documenti autentici**. Inoltre, l'utente dichiara di impegnarsi a segnalare tempestivamente (secondo i termini definiti nel Regolamento stesso) eventuali successivi aggiornamenti alle informazioni e documenti inseriti a sistema. Tale "autodichiarazione" è volta, *inter alia*, a rendere consapevole l'utente delle responsabilità associate alla presentazione di documenti non autentici e delle conseguenti sanzioni previste dal Regolamento Mevaluate.

Qualora il soggetto (individuo o impresa) inserisca nel proprio profilo reputazionale documenti falsi, contravvenendo quindi all'autodichiarazione rilasciata, il Regolamento Mevaluate prevede che, una volta effettuati i dovuti accertamenti, l'utente venga collocato in una "*blacklist*", pubblicata sulla piattaforma Mevaluate, accessibile gratuitamente a qualunque visitatore del sito Mevaluate, indipendentemente dal fatto che abbia creato un profilo reputazionale.

Qualora invece l'utente inserisca, oltre il termine definito dal Regolamento Mevaluate, i successivi aggiornamenti ai documenti oggetto di iniziale upload (ad esempio, un carico pendente che è divenuto sentenza di condanna definitiva a proprio carico) l'utente è collocato in una "*gray list*" per un periodo di tempo definito dal Regolamento Mevaluate, variabile in base alla significatività dell'aggiornamento omesso (ad esempio, il mancato aggiornamento di un documento penale è più significativo del mancato aggiornamento di un documento fiscale) e alla durata del ritardo. In caso di ritardi reiterati, l'utente viene collocato in "*blacklist*". La previsione della "*gray list*" consegue ad una proposta avanzata dal Gruppo di Ricerca e Sviluppo: infatti, nella sua formulazione iniziale, il Regolamento Mevaluate prevedeva direttamente il collocamento in "*blacklist*" sia nel

caso di pubblicazione di documenti falsi che in caso di ritardo nella pubblicazione di aggiornamenti ai documenti precedentemente inseriti; questo perché inizialmente si era pensato al ritardo solo in un'accezione totalmente negativa, ovvero un comportamento intenzionalmente finalizzato a tenere celate informazioni negative che avrebbero potuto peggiorare un rating iniziale positivo; la previsione della "gray list" è stata quindi pensata per attenuare il rigore del Regolamento, prevedendo una "pena" meno afflittiva nel caso in cui l'utente sia responsabile per la prima volta di ritardo nell'upload di un documento a contenuto negativo, indipendentemente dall'imputabilità del ritardo stesso. Si intende che nel caso di successivi ritardi, l'utente verrà inserito nella "blacklist". La modalità dell'autodichiarazione è stata prevista anche considerando il diffuso utilizzo di tale strumento da parte delle Pubbliche Amministrazioni; basti pensare al Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture (in seguito, in breve, "Codice degli appalti") che prevede, tra le altre cose, che i requisiti di ordine generale, richiesti dall'articolo 38 del Codice, siano attestati dal candidato o concorrente *"mediante dichiarazione sostitutiva in conformità alla previsioni del Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445...."*. Lo stesso Codice degli appalti prevede che *"in caso di presentazione di falsa dichiarazione o falsa documentazione.....la stazione Appaltante ne dà segnalazione all'Autorità, che se ritiene che siano state rese con dolo o colpa grave in considerazione della rilevanza e della gravità dei fatti oggetto della falsa dichiarazione o della presentazione di falsa documentazione, dispone l'iscrizione nel casellario informatico ai fini dell'esclusione dalle procedura di gara o dagli affidamenti di subappalto...fino ad un anno..."* (articolo 38, comma 1-ter del Codice degli appalti).

2. **Controllo pubblico diffuso dei dati:** ciascun individuo può essere sia creatore di un profilo, ma anche fruitore e controllore dei dati immessi da altri nel sistema, che risultano quindi visibili e liberamente accessibili a tutti gli utenti della "community Mevaluate"; chiunque può segnalare la presenza a sistema di informazioni non corrette, attraverso l'apposita sezione del sito web "Scopri il falsario". Al fine di garantire l'affidabilità del soggetto che effettua la segnalazione e delle informazioni che lo stesso inserisce a sistema, devono ricorrere le seguenti condizioni:

- il soggetto che effettua la segnalazione deve aver pubblicato un proprio profilo reputazionale secondo un principio di responsabilità che è il logico corollario del principio di “controllo diffuso”; la previsione della previa pubblicazione del proprio profilo come condizione per il soggetto segnalante scaturisce da una proposta del Gruppo di Ricerca e Sviluppo;
  - è garantito il “diritto di replica” al soggetto destinatario della segnalazione: infatti, al momento dell’inserimento della segnalazione, il sistema ne dà notifica all’utente interessato, che ha un termine definito dal Regolamento per inserire la propria risposta documentata. Prima di tale scadenza, la segnalazione resta sotto forma di bozza visibile solo al “segnalante” ed al “segnalato”. Solo al termine di questo “periodo di tutela” e una volta effettuate le dovute verifiche da parte del consulente reputazionale (in merito si veda quanto detto al successivo punto 3) circa informazioni e documenti inseriti a sistema da entrambe le parti) la segnalazione diventa visibile a tutta la “community Mevaluate”.
3. **Istituzione della figura del “consulente reputazionale”** che, da un lato, **certifica la conformità agli originali dei documenti** e, dall’altro, può assistere gli utenti con una qualificata consulenza finalizzata alla completa e più adeguata rappresentazione dei fatti documentati che incidono sull’attribuzione del rating reputazionale. I consulenti reputazionali sono professionisti iscritti ad albi, registri, ordini professionali (avvocati, commercialisti, notai, revisori legali). Il Regolamento Mevaluate, oltre ad essere rivolto agli utenti della piattaforma, prevede anche un’apposita sezione sul ruolo ed i compiti del consulente reputazionale. A tal riguardo, il Regolamento prevede:
- le modalità con cui il consulente è tenuto a svolgere e documentare le proprie verifiche;
  - periodici programmi di formazione ed aggiornamento professionale che il consulente deve frequentare con modalità e-learning in relazione alla consulenza reputazionale prestata in favore degli utenti;
  - un sistema sanzionatorio per eventuali comportamenti posti in essere dal consulente in violazione del Regolamento, che prevede quale sanzione massima, in caso di accertati comportamenti di particolare gravità, il collocamento in un’apposita “*blacklist*”, resa pubblica gratuitamente sulla piattaforma Mevaluate, con conseguente decadenza del

consulente dal suo ruolo;

- specifiche regole sulla segnalazione da parte del consulente reputazionale di eventuali situazioni di incompatibilità o conflitto di interesse con il profilo reputazionale che è chiamato a verificare (ad esempio, grado di parentela o relazioni d'affari con il soggetto che ha creato il profilo).

4. **Quality assurance review sulle attività di verifica svolte dal consulente reputazionale:** l'assetto organizzativo interno di Mevaluate prevede la presenza di un Comitato di Controllo, il cui *“mandato è di assistere il Consiglio d'Amministrazione di Mevaluate al fine d'identificare e porre in essere tutte le azioni preventive e successive volte a garantire l'affidabilità della rete di consulenti reputazionali creata da Mevaluate e tutelare l'integrità dei documenti, dei dati e delle informazioni processate dalla piattaforma Mevaluate”*.

La composizione, le modalità di nomina, la durata in carica, i motivi di eventuali sostituzioni o decadenze, nonché i compiti e responsabilità del Comitato sono definite dal Regolamento Mevaluate. Al fine di garantirne l'autonomia e la libertà di azione, il Comitato ha a disposizione un proprio budget di spesa annuale, deliberato dal Consiglio di Amministrazione.

Il Comitato è composto da tre membri, due professionisti esterni ed una risorsa interna di Mevaluate, tutti con significative competenze in valutazione e verifica dei sistemi di controllo interno e *Internal Audit*. Per garantirne l'indipendenza, il Comitato riferisce direttamente al Consiglio di Amministrazione di Mevaluate circa i piani di attività e i risultati delle attività di monitoraggio e controllo condotte. Per lo svolgimento delle attività correlate al proprio mandato, il Comitato si avvale del supporto di una società di consulenza esterna specializzata nell'ambito di *internal audit*, *risk management* e *compliance*.

Il Comitato sottopone annualmente al Consiglio di Amministrazione il Piano delle verifiche, sviluppato sulla base di un approccio metodologico che tenga in considerazione diversi fattori di rischio (c.d. “Piano di *audit risk-based*”); in particolare, le attività di monitoraggio del Comitato hanno ad oggetto un campione di profili reputazionali individuati a valle di un'attenta analisi dei rischi associati agli utenti della piattaforma Mevaluate, quali il settore di attività in cui operano (ad esempio, imprese del settore edile,

ritenuto particolarmente rischioso in riferimento alla possibile manomissione dei documenti oggetto di upload nella piattaforma Mevaluate, potrebbero essere destinatarie di maggiori verifiche rispetto ad imprese che svolgono altri business) e la complessità del profilo salvato (ad esempio, maggiori verifiche potrebbero essere effettuate su imprese che operano in settori fortemente regolamentati che hanno quindi inserito in Mevaluate numerosi documenti di autorizzazione allo svolgimento dell'attività, certificazioni di qualità del prodotto/processo produttivo, ecc., richiesti dalla normativa di settore).

Per lo svolgimento delle proprie attività, il Comitato ha libero accesso in lettura alla piattaforma Mevaluate e ha la possibilità di estrarre specifiche reportistiche sui profili presenti a sistema, anche al fine di evidenziare possibili “*red flag*” su cui indirizzare verifiche mirate: ad esempio, un indicatore da tenere in considerazione potrebbe essere l'andamento temporale del profilo, quindi utenti che hanno modificato più volte il loro profilo potrebbero essere destinatari di maggiori verifiche; anche utenti che sono stati collocati nella c.d. “*gray list*” e poi successivamente si sono “riabilitati” (secondo quanto previsto dal Regolamento Mevaluate) potrebbero formare oggetto di verifiche mirate.

Le attività di monitoraggio svolte dal Comitato hanno l'obiettivo di accertare:

- il rispetto da parte del consulente reputazionale delle modalità operative di controllo dell'autenticità dei documenti, definite dal Regolamento Mevaluate;
- l'adeguata documentazione dei controlli svolti dal consulente, che in base a quanto previsto dal Regolamento, devono essere tracciati in maniera dettagliata affinché risultino ripercorribili da un terzo;
- l'accuratezza dei controlli svolti, attraverso la riesecuzione da parte del Comitato delle verifiche svolte dal consulente.

I risultati delle verifiche svolte dal Comitato sono documentati in una relazione sottoposta all'approvazione del Consiglio di Amministrazione di Mevaluate. I risultati sintetici e in forma anonima, ossia senza indicare i nominativi dei profili reputazionali che hanno formato oggetto di verifica, vengono pubblicati in un'apposita area del sito Mevaluate, affinché tutti gli utenti possano averne conoscenza, rafforzando il concetto di pubblicità e condivisione delle informazioni all'interno della “community Mevaluate”.

A fianco di queste attività ordinarie, il Comitato di Controllo è chiamato a definire e condurre le attività straordinarie ritenute necessarie per “investigare” eventuali notizie di infrazione al Regolamento Mevaluate da parte dei consulenti reputazionali di cui Mevaluate sia venuta a conoscenza, e di rendicontarne gli esiti agli organi amministrativi di Mevaluate.

## **2.4 Il Regolamento Mevaluate**

Mevaluate si è dotata di un Regolamento che disciplina le modalità di funzionamento del complessivo sistema di qualificazione reputazionale. In particolare, il Regolamento è suddiviso in due sezioni:

- una rivolta agli utenti della piattaforma, che riporta quindi le regole per l’accesso al sistema, per la creazione e gestione del proprio profilo e per l’utilizzo degli altri servizi offerti dalla piattaforma (quali le *query*); il sistema richiede all’utente, prima di avviare la fruizione di qualsiasi servizio, di confermare di aver preso visione del regolamento e di accettarne i contenuti;
- una sezione riportante le regole interne di funzionamento di Mevaluate, l’assetto organizzativo, la *corporate governance* e il sistema di controlli interni di cui si è dotata. Una parte importante del Regolamento è costituita dalla strategia di gestione dei rischi inerenti l’autenticità dei documenti caricati dagli utenti nella piattaforma, trattata al paragrafo precedente.

## **2.5 Il *rating* reputazionale**

La reputazione viene sintetizzata con un *rating* suddiviso nelle seguenti componenti:

- per le imprese: penale, fiscale, civile, lavoro e impegno civile;
- per gli individui: penale, fiscale, civile, lavoro e impegno civile, studi e formazione.

Su proposta del Gruppo di Ricerca e Sviluppo è stata prevista, solo per le imprese, un’ulteriore componente del *rating* che sintetizza il profilo reputazionale dei soci e

dell'organo direttivo dell'impresa stessa. In particolare, l'impresa può decidere di creare, oltre al proprio profilo quale entità giuridica, anche quello dei seguenti soggetti:

- titolare, soci (solo i soci di maggioranza nel caso di società quotate);
- legale rappresentante;
- componenti dell'organo di amministrazione;
- direttore tecnico.

Nel caso in cui l'impresa abbia ritenuto non opportuno qualificare all'interno della piattaforma Mevaluate anche i sopraindicati soggetti, tale componente del *rating* sarà rappresentata da un asterisco (“\*”).

L'oggettività del *rating* è garantita dal combinato dei seguenti due elementi:

- il Codice della Reputazione Universale (CRU), elaborato da Mevaluate sul modello della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo promossa dalle Nazioni Unite, che definisce i principi etici e regolamentari su cui si fonda il “Sistema Mevaluate”. Al Codice è allegato il Regolamento che individua criteri e modalità per la misurazione della reputazione e la relativa determinazione del *rating* attraverso un algoritmo;
- il Comitato Etico Mondiale, che presidia la coerenza del Rating Mevaluate con i principi etici del Codice e garantisce l'affidabilità del *rating* e la sua uniformità a livello internazionale attraverso specifiche “note-paese”; ad esempio, i sistemi socio-politici di alcuni paesi in via di sviluppo o con regimi dittatoriali configurano come reato condotte che in altri paesi non lo sono oppure hanno una gravità più limitata; di conseguenza, tale aspetto va tenuto in considerazione ad esempio nella valutazione di due imprese che operano in Paesi differenti, una delle quali con procedimenti penali a carico; inoltre, va considerato che i documenti (penali, fiscali, ecc.) vigenti in ciascun paese sono diversi tra loro.

Il *rating* è dinamico e può variare per:

- l'aggiunta di nuovi documenti (ad esempio, nel caso in cui un carico pendente si trasformi in una sentenza definitiva di condanna il *sub-rating* penale peggiorerà);
- il trascorrere del tempo (ad esempio, una sentenza di condanna per un reato penale inflitta 10 anni fa, con pena interamente scontata, avrà un peso negativo sul *sub-rating*

penale inferiore rispetto ad un'analogo sentenza inflitta più recentemente; oppure un'attività di volontariato che continua da anni ed è tuttora in corso inciderà sul *sub-rating* impegno civile in modo più positivo rispetto ad un'attività di volontariato occasionale o svolta in passato);

- l'inserimento di segnalazioni negative da parte di altri utenti del sistema, una volta effettuati i dovuti accertamenti descritti al paragrafo 2.3.

Ci possono essere dei documenti che, pur se inseriti nella piattaforma reputazionale, non influiscono sulla determinazione del *rating* in quanto:

- le informazioni presenti nel documento possono essere attinenti a situazioni per le quali non è intervenuta una pronuncia – nemmeno parziale – da parte di un'Autorità terza, ancorché nei confronti del soggetto sia stato avviato e risulti pendente il relativo procedimento. L'ininfluenza di tale situazione ai fini del *rating*, cioè il suo sostanziale congelamento, è comunque condizionata al fatto che il soggetto abbia reagito predisponendo le proprie difese;
- si tratta di documenti inerenti a fatti endo-procedimentali, quali ad esempio, una vertenza presentata da un cliente dell'impresa per un'asserita non conformità del prodotto consegnato alle caratteristiche pattuite.

In questi casi, i documenti presenti nella piattaforma forniscono ai terzi informazioni sul profilo del soggetto, ma, alla luce dell'incertezza circa l'esito dei fatti in esso rappresentati, non concorrono al calcolo del *rating* reputazionale.

### **2.5.1 Le caratteristiche del *rating***

Il "Sistema Mevaluate" definisce un *rating* ad ampio spettro dei comportamenti umani.

Ciò risulta possibile sulla base di due punti-chiave. Il primo è creare un sistema di *rating* fondato esclusivamente sui documenti, scartando le principali fonti dell'inaffidabilità, caratteristiche dei sistemi reputazionali esistenti ed accessibili tramite *internet*.

Il secondo punto chiave è proprio far derivare dai documenti messi a disposizione nel Sistema Mevaluate una misura, un voto, un *rating*, facile da comprendere ed interpretare.

L'idea iniziale di esprimere il *rating* tramite un singolo numero è stata abbandonata, stante l'impossibilità di trovare un modo per equiparare (ma con segno inverso) i documenti a favore con quelli a sfavore, cioè permettere, per esempio, che il punteggio positivo proveniente dalle referenze lavorative cancellasse il punteggio negativo correlato al certificato penale dal quale risulta la propensione alla violenza domestica dello stesso soggetto.

Una volta abbandonata l'idea di "un numero per una persona", si è privilegiato un sistema di *rating* semplice e immediato per l'utente, anche se complesso nelle regole e negli algoritmi proprietari che lo definiscono. Tali algoritmi, oggetto di brevetto negli USA, a breve saranno "aperti", nel senso che chiunque potrà leggerli e anche ripercorrere il calcolo "a mano" per controllare se il risultato visualizzato dal sistema corrisponde a quello atteso. Tale trasparenza impedisce le prove di manomissione e rende inutili tentativi di corruzione del personale Mevaluate.

Al fine di costruire un *rating* facilmente comprensibile, il punteggio negativo è stato diviso in tre voci diverse, corrispondenti ad altrettanti ambiti diversi: penale (reati), civile (vertenze tra privati) e fiscale (inadempimenti verso il fisco).

Invece, il punteggio positivo è stato diviso in lavoro e impegno civile da una parte e istruzione/formazione dall'altra. In questo modo è stato ottenuto il *rating* composto da 5 voci per gli individui e 4 per le persone giuridiche (imprese ed enti, privati e pubblici) dove, ovviamente, manca il riferimento all'istruzione/formazione.

Il calcolo di ognuna di queste voci è piuttosto complesso, per ognuna di loro l'algoritmo è molto diverso, ognuna ha le proprie peculiarità, ma per capirne a grandi linee le logiche e i criteri, si riportano di seguito alcuni esempi.

Il miglior esempio lo fornisce la categoria d'interesse fondamentale, cioè la categoria penale degli individui. Per ottenere il "voto" in questa categoria si prendono in considerazione i seguenti criteri. Prima di tutto il "tipo di atto": infatti, non possono avere lo stesso peso il rinvio a giudizio e la sentenza di condanna definitiva, anche se riferiti allo stesso crimine.

Secondo criterio è dato dalla gravità del crimine. Mevaluate lo misura in massima pena detentiva prevista per dato tipo di crimine e/o in importo da pagare nel caso di pene pecuniarie.

Terzo criterio di valutazione preso in considerazione dipende dalla parte offesa. Si valutano come peggiori (il peso massimo) i reati contro la persona, passando poi ai reati contro lo Stato, contro la pubblica amministrazione, contro il patrimonio e da ultimo (peso minimo) contro la fede pubblica.

Sono state prese in considerazione anche le misure di sicurezza personali, suddivise in detentive (per soggetti imputabili, semi-imputabili, non imputabili, per minori), non detentive (libertà vigilata, divieto di soggiorno in un determinato comune, ecc.) e patrimoniali (cauzione di buona condotta e confisca).

Ed infine sono state considerate le svariate misure di prevenzione, dall'avviso orale, al divieto di soggiorno, all'obbligo di soggiorno in un dato luogo fino alla confisca. Inoltre, per ogni fatto (nei casi anzidetti risultante dai vari tipi di certificato: provvedimenti definitivi, carichi pendenti, misure di prevenzione) viene presa in considerazione anche la data, in modo da valorizzare la "redenzione" delle persone che non reiterano il reato, ma anche al contrario, si prende in considerazione la recidiva che aumenta il voto negativo.

Il numero ottenuto sommando le voci corrispondenti ai singoli documenti, potrebbe variare da 0 al pressoché infinito in caso di criminali incalliti, serial killer, ecc.. Non si poteva però fornire agli utenti un numero "grezzo", privo di significato: sarebbe stato difficile comprendere il significato di un voto ad esempio pari a 127 e soprattutto sarebbe stato difficile interpretare se quel voto potesse significare che quel soggetto è affidabile oppure no e quanto.

Quindi Mevaluate ha pensato di fornire agli utenti un voto concreto e facilmente comprensibile. Nei criteri negativi il rating viene espresso come una singola lettera, da A (per "i santi") alla Z (per "i mostri"). Nel caso dei criteri positivi, la misura è un numero da 0 (mancanza di riconoscimenti) a 100 (premi Nobel, ecc.).

Sulla validità dei pesi e dei coefficienti che stabiliscono i giusti equilibri tra le varie categorie di documenti vigilerà, come anticipato in precedenza, il Comitato Etico Mondiale nell'ambito della costituenda Fondazione Pubblica Internazionale Mevaluate di diritto svizzero, costituita esponenti di scienza designati dagli Stati, da imprese *corporate* e dalle associazioni professionali. Tutti assolutamente indipendenti da Mevaluate. In allegato al presente Report (Allegato 5) si riporta un'*executive summary* del progetto che Mevaluate sta portando avanti per la costituzione della Fondazione Internazionale Mevaluate.

Il Comitato redigerà anche le “Note Paese” che costituiscono un importante ausilio agli utenti per “interpretare” il Rating Mevaluate attribuito a individui e persone giuridiche in relazione a fatti compiuti e a comportamenti assunti nel contesto politico, sociale, religioso che caratterizza ciascun Paese.

### 3. CONSIDERAZIONI FINALI

#### 3.1 Potenzialità dello strumento Mevaluate a supporto delle esigenze delle aziende

Le aziende *corporate*, attraverso la partecipazione al Gruppo di Ricerca e Sviluppo in Collaborazione, hanno contribuito a sviluppare uno strumento più possibile rispondente alle proprie esigenze di *compliance*. Le aziende potranno quindi valutare l’opportunità di utilizzare in futuro la piattaforma reputazionale a supporto delle attività di verifica e monitoraggio poste in essere in diverse aree aziendali, rendendo tali controlli maggiormente efficaci, in termini di completezza ed affidabilità delle informazioni acquisite, ed efficienti, in termini di contenimento di tempi e risorse per lo svolgimento delle verifiche stesse.

Ad esempio, l’unità **Human Resources** potrebbe richiedere a tutti i candidati ad una procedura di assunzione di personale di creare il proprio profilo reputazionale, velocizzando in questo modo le *screening* iniziale e rendendolo più efficace, in quanto basato su un set di informazioni complete che vanno al di là del *background* professionale riflesso nei *curriculum vitae*, ma anche più affidabile, perché supportato da documenti. Sempre rimanendo nell’area *Human Resources* la banca della reputazione potrebbe essere utilizzata anche per monitorare il personale in forza, sul quale nella maggior parte dei casi le aziende acquisiscono informazioni solo in sede di assunzione (si pensi a quelle di natura penale, riflesse nei certificati carichi pendenti e del casellario giudiziario).

Analogamente, per l’unità **Approvvigionamenti** potrebbe essere utile richiedere a tutti i fornitori, appaltatori e *business partner*, potenziali e non, di creare e tenere costantemente aggiornato il proprio profilo reputazionale, quale strumento a supporto dei processi di qualificazione e di periodica verifica dell’affidabilità delle proprie controparti.

D’altro canto, va considerato che ciascuna azienda ha anche l’esigenza di qualificare se stessa come fornitore, cliente, *business partner*, ecc., quindi la creazione del proprio profilo

reputazionale costituirebbe un modo per accreditarsi quale controparte affidabile e rigorosa sotto un profilo etico e reputazionale.

Non da ultimo, l'utilizzo della piattaforma reputazionale a supporto dei processi di qualificazione delle controparti potrebbe contribuire a implementare presidi di controllo standardizzati con altre aziende, definendo in questo modo delle *best practices* che, da un lato, potrebbero ridurre il rischio per le aziende di svolgere verifiche non adeguate e, dall'altro, potrebbero facilitare eventuali verifiche ispettive da parte di Enti esterni con compiti ispettivi o di vigilanza.

### 3.2 Un Mondo socialmente più sicuro

L'introduzione di una Infrastruttura Immateriale per la Qualificazione Reputazionale persegue una serie di obiettivi funzionali alla costruzione di un mondo più sicuro; obiettivi che non sono di proprietà di un solo soggetto, pubblico o privato che sia, ma appaiono diffusi e trasversali, e in quanto tali capaci di operare efficacemente su piani distinti ma connessi. Un'infrastruttura di questo tipo coniuga cioè più esigenze che, per quanto restino nel loro proprio ambito, risultano tuttavia tra loro interdipendenti, suscettibili di collegamento funzionale. E' sempre più frequente, infatti, **considerare la sicurezza come un bene che nasce dalla "collaborazione tra virtuosi"**, ossia dall'alleanza di soggetti che, anche se operano in campi distinti, hanno missioni e statuti diversi, poteri diseguali, collaborano alla edificazione dello stesso tipo di risultato, ciascuno con il proprio apporto. Il "Sistema Mevaluate" viene a collocarsi in questa concezione di sicurezza non proprietaria, nel senso che non è attribuita alla esclusiva competenza di un soggetto (in genere allo Stato e alle Agenzie di Sicurezza dello Stato, in quanto monopolista della forza autorizzato a farne uso legale), ma è la risultante di contributi che provengono da attori e soggetti dei sistemi pubblico e privato.

Mevaluate coniuga le più moderne necessità secondo cui la sicurezza deve rappresentare un mondo ad "n" dimensioni: una delle quali è sicuramente la protezione delle identità personali, che vanno garantite dai rischi di alterazione, manipolazione, falsificazione, sostituzione, ecc., ossia da quelle aggressioni che, specie nel campo cibernetico, ne minano l'integrità e rappresentano una potenziale minaccia per la fiduciarità delle transazioni e relazioni interpersonali. Mevaluate è anche e soprattutto uno strumento di prevenzione, a disposizione

delle persone fisiche, di quelle giuridiche e delle stesse Agenzie di Sicurezza che potranno avvalersene utilizzandolo per ogni finalità di ricerca e approfondimento. E' dunque uno strumento universale che soddisfa esigenze multiformi. In questo senso la proposta di Partenariato Pubblico Privato (PPP), in particolare con la messa a disposizione della piattaforma Mevaluate e del suo patrimonio informativo in favore di ICPO INTERPOL, prefigura scenari di utilizzazione dello strumento anche a supporto di impieghi di carattere investigativo come ad esempio quello di incrocio dei dati e di verifica e asseverazione di informazioni acquisite presso fonti diverse.

### **3.3 Un Mondo economicamente più sano**

La realizzazione di spazi negoziali più sicuri, più trasparenti, più affidabili, che alimentano un grado di fiduciarità più elevato, rappresenta un valore in sé. E' questo il motivo per il quale Mevaluate, oltre a costituire uno strumento di promozione etica e legalitaria, ha anche un elevatissimo potenziale di mercato poiché genera certezza e rassicurazione che, in quanto condizioni per la stabilità di ogni tipo di relazione interpersonale, hanno un loro preciso valore economico, specialmente nel mondo e nelle interazioni di tipo *corporate*, come evidenziato dalle imprese che hanno contribuito ai lavori del Gruppo di Ricerca e Sviluppo in Collaborazione Mevaluate.

### **3.4 Un Mondo in cui competenza e legalità sono anche valori economici**

Tale valore economico è tanto più rilevante se lo si considera alla luce dei benefici che le aziende potrebbero ottenere, anche in termini di contenimento di tempi e costi per la qualificazione delle controparti. Infatti, a fronte delle risorse umane, delle competenze tecniche e dei tempi necessari per espletare le attività necessarie alla valutazione delle controparti, è disponibile una piattaforma che potrebbe contribuire a rendere più efficienti ed efficaci la ricerca e lo *screening* iniziale di informazioni e documenti, consentendo alle aziende di poter concentrare i propri sforzi su attività a maggior valore aggiunto (si pensi alle complesse *due diligence* a cui sottoporre alcune controparti). A ciò si aggiunga che i beneficiari del sistema, innanzitutto le aziende *corporate* e poi i soggetti pubblici che operano nel campo della sicurezza (tra cui le Forze di Polizia), potranno accedere alla piattaforma

senza alcun onere, ribaltando i relativi costi sugli utenti della piattaforma stessa, cioè fornitori, clienti, *business partner* e altre controparti cui le aziende potranno richiedere la creazione del profilo reputazionale per entrare in rapporto con loro; utenti che potranno così conseguire un significativo vantaggio competitivo nei confronti dei *competitors* non qualificati presso il sistema Mevaluate, a fronte di un investimento esiguo richiesto per la creazione, l'aggiornamento e la consultazione del profilo reputazionale.

### **3.5 Un Mondo di alleati della “competenza e legalità”**

Mevaluate può contare su una rete di alleati pubblici e privati per assistere la promozione di questo metodo di riduzione, su scala universale, dei rischi di attendibilità e fiduciarità legati alla reputazione. Da IBM Inc - USA (*partner* di Mevaluate) a PwC Advisory Italia (consulente di Mevaluate) fino alle importanti realtà *corporate* nazionali e multinazionali che si sono impegnate in questo Gruppo di Ricerca e Sviluppo per migliorare la piattaforma Mevaluate. Tutti hanno interesse a trasformare queste soluzioni base in strategie di ottimizzazione delle proprie attività, siano esse sociali o economiche. Ne deriverà un piano operativo mirato a soddisfare le esigenze di ciascun alleato e beneficiario, finalizzato a costruire strumenti di ausilio alla prevenzione di reati, dei fenomeni di riciclaggio e corruzione, delle infiltrazioni della criminalità organizzata negli appalti pubblici e nell'economia in generale, con un legittimo vantaggio competitivo ed economico derivante dalla maggiore sicurezza e affidabilità delle attività che Mevaluate rende possibili.

### **3.6 Ulteriori aspetti da considerare**

Una precisazione da fare su quanto illustrato nel presente Report è che gran parte delle considerazioni svolte (in particolare quanto evidenziato al precedente paragrafo 2.5.1 “Le caratteristiche del *rating*”) si riferiscono ad una progettualità della piattaforma reputazionale per ora riferita solo all'Italia, ma che è in corso di sviluppo a livello internazionale.

Un aspetto evidenziato più volte nel presente Report, in particolare nella “Parte prima – Il Contesto di riferimento”, è costituito dalle evoluzioni dell'impianto normativo e regolamentare - settoriale, nazionale e sovranazionale - che si susseguono nel corso degli anni. Tale aspetto dovrà essere tenuto in debito conto ai fini dell'adeguamento delle tipologie di documenti ed informazioni che, ad oggi, sono richieste dalla piattaforma Mevaluate. Ad

esempio, un'importante modifica normativa che avrà impatto sull'attività di molte realtà economiche è quella che riguarderà il settore degli appalti pubblici a seguito dell'approvazione, a marzo 2014, di tre nuove direttive comunitarie, cui gli Stati membri dovranno dare presto attuazione. Le tre direttive investono il settore degli appalti pubblici in generale, degli appalti per servizi nei settori acqua, energia, trasporti e servizi postali e dei contratti di concessioni pubbliche. Due gli obiettivi fondamentali della riforma: favorire l'accesso delle piccole e medie imprese alle gare e potenziare l'uso "strategico" degli appalti pubblici attraverso regole e criteri di aggiudicazione capaci di contrastare le diverse forme di *dumping* sociale e di premiare prodotti e processi produttivi innovativi e rispettosi dell'ambiente.

Sempre rimanendo in tema di appalti, un'esigenza manifestata dal Gruppo di Ricerca e Sviluppo in Collaborazione è quella di dover affrontare maggiori difficoltà in termini di valutazione delle controparti nell'ambito degli appalti privati o degli appalti all'estero, a differenza di quanto avviene per gli appalti pubblici. Infatti, nel caso di appalti pubblici, regolati dal D.lgs. 163/2006 e s.m.i., la stazione appaltante può "beneficiare" di una serie di tutele date: a) dall'obbligatorietà dei documenti, che in base a quanto stabilito dal Codice, gli operatori sono tenuti a presentare; b) dall'accesso a fonti informative non reperibili in caso di contratti di tipo privatistico; si pensi, in primo luogo, alla documentazione antimafia (comunicazione / informazione), oggi rilasciata dalla Prefettura unicamente nel caso di rapporti contrattuali e autorizzatori con amministrazioni ed enti pubblici o società private concessionarie di opere pubbliche, come appalti di lavori, forniture di beni e servizi, erogazioni di finanziamenti<sup>58</sup>; c) dall'esistenza di un'autorità, l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, che "*vigila sui contratti pubblici, (...) al fine di garantire l'osservanza dei principi di cui all'articolo 2 (cfr del Codice) e, segnatamente, il rispetto dei principi di correttezza e trasparenza delle procedure di scelta del contraente, di tutela delle piccole e medie imprese attraverso adeguata suddivisione degli affidamenti in lotti funzionali e di economica ed efficiente esecuzione dei contratti, nonché il rispetto delle regole della concorrenza nelle singole procedure di gara*"<sup>59</sup>.

---

<sup>58</sup> Novità introdotta dal 13 dicembre 2012, con l'entrata in vigore del D.lgs. 218/2012, primo decreto legislativo integrativo e correttivo del Codice antimafia (D.lgs. 159/2011), con il quale sono state soppresse le previsioni del Codice che consentivano ai soggetti privati interessati di chiedere la comunicazione antimafia.

<sup>59</sup> Articolo 6 "Codice degli appalti".

Quindi, in caso di appalti privati ed esteri, l'utilizzo della piattaforma Mevaluate potrebbe risultare un utile strumento nell'espletamento delle procedure di valutazione dei contraenti; analogamente, il *rating* reputazionale potrebbe essere usato per velocizzare e rendere meno onerose per le aziende le procedure di affidamento sotto soglia e la pre-qualifica delle controparti da invitare ad una gara.

Ulteriori contributi dati dal Gruppo di Ricerca e Sviluppo al miglioramento delle modalità di determinazione del *rating* reputazionale, che il *team* Mevaluate ha prontamente recepito, riguardano:

1. il considerare come fattore peggiorativo del *rating* il *turnover* degli amministratori, ovvero i cambiamenti alla composizione del Consiglio di Amministrazione verificatisi nel corso di un certo periodo di tempo, che il Gruppo condivide nel definire in due anni;
2. l'attribuire alle abilitazioni / autorizzazioni obbligatorie per lo svolgimento di determinate attività imprenditoriali (che quindi sono condizione necessaria per lo svolgimento di quell'attività, in assenza delle quali l'impresa sarebbe illegale) un peso inferiore rispetto ad alcuni elementi facoltativi, quali l'adozione del Modello di Organizzazione, Gestione e Controllo ex D.Lgs. 231/01 e del Codice Etico, l'implementazione di un sistema di controllo interno volto a prevenire i rischi di *compliance*, la stipula di protocolli di legalità, che esprimono l'attenzione dell'impresa alla promozione di comportamenti etici. Inoltre, in riferimento ai protocolli di legalità, nella determinazione dei pesi che concorrono al calcolo del *rating*, va tenuto in considerazione che alcune società potrebbero aver stipulato numerosi protocolli, quindi va definito un tetto oltre il quale il *rating* non viene più influenzato dagli ulteriori protocolli stipulati.

Il Gruppo di Ricerca ha inoltre preso in esame, con riferimento ai rapporti con la normativa di tutela della *privacy*, la questione dell'incidenza sul *rating* "*dei profili contro un soggetto non iscritto a Mevaluate*", di "atti endoprocedimentali" e di "precontenzioso" (es. diffida ad adempiere, atti di citazione in giudizio, provvedimenti interlocutori), di quegli atti cioè che precedono l'emanazione di provvedimenti aventi la intrinseca qualità di "*atti pubblici*" (es. sentenza) e come tali liberamente utilizzabili ai fini della determinazione del *rating* reputazionale. Occorre premettere, sotto tale profilo, che in moltissimi paesi, anche europei come ad esempio l'Irlanda, sono disponibili sul *web* informazioni relative a controversie e

procedimenti giudiziari per insolvenza. Il criterio di individuazione di tali informazioni prevede l'istituzione di un campo di ricerca via via restringibile per:

- categorie soggettive, persone fisiche persone giuridiche;
- per fasce temporali di instaurazione del contenzioso, ad esempio negli ultimi 14 giorni;
- per scaglioni di valore della controversia;
- per settori di attività e merceologici solo per le imprese.

In tali paesi non esistono quindi particolari limitazioni, in tema di *privacy*, nemmeno allo stato iniziale di una vertenza tra privati.

Per quanto riguarda, invece, l'Italia, dove la legislazione in tema di *privacy* è maggiormente restrittiva, il limite in cui potrebbe imbattersi la libera diffusione di dati personali tratti dalla fase endo-procedimentale e pre-contenziosa, risulta superabile facendo precedere alla compilazione dei predetti "*profili contro soggetti non iscritti a Mevaluate*", la pubblicazione della notizia su una testata giornalistica on-line di proprietà di Mevaluate. Sarebbe in tal modo possibile rendere di "*pubblico dominio*" la notizia, usufruendo delle garanzie mantenute dalla normativa di settore che, per l'attività di stampa, prevede specifiche cause di esclusione dalle limitazioni imposte dalla tutela della *privacy*.

In buona sostanza, l'autore del "*profilo contro un terzo*" potrà inviare alla testata *online* i dati e le informazioni costituenti il contenuto del profilo stesso, supportati dalla relativa documentazione [es. atti di precontenzioso (es. diffida ad adempiere) o atti di citazione in giudizio] certificata, nella sua correttezza ed autenticità, dal consulente reputazionale (avvocato, commercialista, revisore legale) qualificato da Mevaluate.

Il direttore responsabile della testata *online* potrà, a questo punto, procedere alla pubblicazione della "notizia documentata" con sufficienti garanzie di liceità della propria condotta. Ad ogni modo, la testata giornalistica *online* avrà adeguate garanzie assicurative a coperture delle spese derivanti da possibili contenziosi.

A seguito della pubblicazione giornalistica della notizia, divenuta dunque di "dominio pubblico", la piattaforma di Mevaluate potrà recepirla (con i correlati documenti a supporto) al fine della determinazione ed attribuzione del *rating*.

E' di tutta evidenza che, nel momento in cui *il soggetto "passivo" del profilo contro* si iscriva a Mevaluate – gratuitamente e con un *data entry* che richiede pochi minuti – riceverà, sempre gratuitamente, tutte le informazioni che lo riguardano (e che avrebbe ricevuto preventivamente ove fosse stato iscritto) ed avrà anche la possibilità di difendere il suo *rating* accedendo al servizio “Risposta documentata”, sempre con l’assistenza del consulente reputazionale qualificato da Mevaluate.

**Report di Ricerca e Sviluppo in Collaborazione**  
**Infrastruttura Immateriale Mevaluate per la Qualificazione Reputazionale**  
**THE BANK OF REPUTATION**

<b>Denominazione</b>	<b>Referenti Responsabili</b>	<b>Qualifica</b>
Struttura Tecnica del CCASGO – Comitato di Coordinamento per l’Alta Sorveglianza Grandi Opere (Organismo Pubblico Multidisciplinare) (giusta mandato del Sig. Coordinatore con lettera dell’ 11/02/2014)	Dott. N.E. MAUGERI  Sig.. D. RUNIERI	Dirigente della Struttura Tecnica  Referente Informatico della Struttura Tecnica
MEVALUATE HLD Ltd	Dott. E. MAROTTI  Dott. G. V. Mancuso  Dott. G.KUS	CEO  General Affairs  Technology Evangelist
PwC ADVISORY SpA	Dott. N. NICOLETTI  Dott. G. BLASI  Dott.ssa E. FIOCCHI	Partner Risk Assurance  Partner Risk Assurance  Senior Manager Risk Assurance
ALSTOM SpA	Avv. G. B. MONTEVERDE	Vice President Legal & Contract Management Middle East and Africa
ANAS SpA	Dott. G. PERROTTA	Direttore Organo Centrale di Sicurezza
CALCESTRUZZI SpA (ITALCEMENTI Group)	Prefetto C. FEDERICO	Presidente
CONSORZIO Customer to Business Interaction – CBI (ABI) (giusta Delibera del Consiglio Direttivo del 29/01/2014 e successiva lettera del 04/02/2014)	Dott.ssa L. Fratini Passi	Direttore Generale
Cooperativa Muratori & Cementisti C.M.C. di Ravenna	Dott. V. PISCITELLI	Dirigente Rapporti Istituzionali
ILVA SpA	Ing. L. SPALTINI  Dott.ssa P. SCHIAVONE	Direttore Acquisti e Logistica  Direttore Supporto Processi Compliance

SISAL Group SpA	Dott. J. MALVISINI in sostituzione del Dott. M. DELL'OCA	Coordinatore AML e Referente Antiriciclaggio Centrale Chief Security Officer
-----------------	----------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------

La partecipazione, il ruolo e i contributi dei diversi Enti citati nel Report di Ricerca e Sviluppo in Collaborazione risultano dalle rispettive comunicazioni di adesione e dai verbali d'incontro allegati al Report.

## **ALLEGATI**

**All. 1 – Le esigenze aziendali in tema di compliance**

**All. 2 – Scheda di rilevamento**

**All. 3 – Le schede di rilevamento: feedback e spunti di riflessione**

**All. 4 – Proposta Mevaluate di Convenzione con la Fondation Interpol pour un monde plus sûr – Mevaluate Holding**

**All. 5 – Progetto per la costituzione della Fondazione Internazionale Mevaluate (Svizzera) e della Fondazione Mevaluate Italia – Executive Summary**

**All. 6 – Agende degli incontri del Gruppo di Ricerca e Sviluppo in Collaborazione Mevaluate**

**All. 7 – Comunicazioni di adesione dei partecipanti e verbali d'incontro**