

# Carta di Milano

**Le idee di Expo verso la Carta di Milano,  
Report tavolo tematico 39**

**Legalità: un valore non negoziabile,  
una best practice per il futuro**

**Contributo n° 66**

## LE IDEE Di EXPO 2015 – VERSO LA CARTA Di MILANO

Milano, 7 febbraio 2015

TAVOLO N° 39	Tavolo di Lavoro: legalità un valore non negoziabile, una best practice per il futuro
--------------	---

Coordinatore: **Cosimo Di Gesù**, Colonnello della Guardia di Finanza, responsabile dell'Unità Operativa Speciale per Expo 2015 presso l'ANAC.

Rapporteur: Dott. Giulia Paparo

### Partecipanti al Tavolo:

1. Dott. Edmondo Bruti Liberati, Procuratore Capo della Procura della Repubblica di Milano
2. Dott. Michele Prestipino Giarritta, Procuratore aggiunto DDA della Procura della Repubblica di Roma
3. Cons. Michele Corradino, componente ANAC
4. Prof. Alberto Vannucci, Università di Pisa
5. Dott. Ivan Lobello, Vicepresidente Confindustria
6. Gen. D. GDF Bruno Buratti, Comandante Regionale Guardia di Finanza Veneto
7. Dott.ssa Milena Gabanelli, giornalista
8. ospite partecipante:
  - Dott. Luigi Donato, Dirigente Polizia di Stato, Gruppo interforze per i controlli per la certificazione Antimafia sull'Expo;
  - Cap. CC Enrico Di Cagno, Gruppo interforze per i controlli per la certificazione Antimafia;
  - Davide Pati, Presidenza Nazionale di Libera
9. presente nel pomeriggio: Andrea Orlando, Ministro della Giustizia
10. presente nel pomeriggio: Raffaele Cantone, presidente dell'ANAC

### SESSIONE MATTUTINA

La sessione mattutina dopo una breve introduzione da parte del coordinatore Cosimo Di Gesù, è iniziata con un appello da parte del **Dott. Prestipino** ad una maggiore consapevolezza nel riconoscere il fenomeno mafioso che non è solo più caratterizzato dalla manifestazione della violenza ma ormai, sempre più, si basa su un modello di reciproca convenienza economica tra mafioso ed imprenditore. Se non vi è esatta consapevolezza da parte della società civile, gli strumenti di contrasto offerti dalla normativa si rivelano non sufficientemente efficaci. Occorre, dunque, spezzare il legame della convenienza. Il **Cons. Corradino** ha preliminarmente esposto alcune statistiche per le quali l'attuale impianto normativo in tema di appalti non funziona. L'analisi evidenzia anche rapporti di Protezione/Nepotismo/Conflitti di interesse. Dopo aver introdotto le possibili modifiche alla normativa sugli appalti ha trattato il tema della trasparenza quale conoscenza di dati rielaborati e della semplificazione normativa. Il **Dott. Lobello** ha presentato la propria esperienza in Confindustria Sicilia, dove è risultato evidente il rapporto di convenienza tra mafia e impresa, marcando l'importanza della territorialità, della debolezza della società civile quale forma di contrasto sociale al fenomeno e della necessità di interventi di tipo culturale, economico e sociale. Trasparenza e semplificazione sono state confermate quali parole chiave dal **Gen. Buratti** parlando dell'inchiesta giudiziaria sui lavori del MO.S.E.. L'asserita emergenza è diventata la chiave per aggirare le regole ordinarie. La corruzione di pubblici funzionari, che si alimenta con la costituzione di "fondi neri" realizzata attraverso il massiccio uso di fatture false, viene pagata ad es. con veri e propri stipendi fissi, gettoni di presenza per prestazioni specifiche, pagamenti spot per emergenze impreviste e partecipazione agli utili

derivanti dall'affidamento di lavori. Tutto ciò favorito da norme complicate e farraginose, nonché dalla sostanziale inversione, sul piano della soggezione all'esercizio di un potere, del rapporto controllore/controlato. Occorre dunque rafforzare il sistema delle sanzioni accessorie, con particolare riguardo a quelle aventi carattere inibitorio da applicare ai soggetti infedeli, attraverso un approccio economico alla legalità che faccia diventare non più conveniente delinquere. Il **Professor Vannucci** dopo aver parlato di corruzione sistemica con la presenza di veri regolatori ha sottolineato l'importanza che la conoscenza dei fenomeni non dev'essere dispersa, ma va coordinata e resa accessibile a tutti, evidenziando la necessità di poter disporre di meccanismi reputazionali delle imprese che coinvolgano gli utenti finali. La **Dott.ssa Gabanelli** ha sottolineato l'importanza dei criteri di selezione della classe dirigente e come questi siano necessariamente alla base di ogni normativa anticorruzione, per evitare che il meccanismo delle nomine politiche conduca al sistematico affidamento di incarichi di responsabilità e controllo nel settore pubblico a soggetti tanto compiacenti quanto incompetenti, in totale dispregio alle più elementari regole di meritocrazia e moralità.

(Verbale narrativo della discussione del mattino, massimo 2.000 caratteri, spazi inclusi)

#### **Elenco delle parole chiave/concetti raccolti e loro descrizione sintetica:**

1. (Prestipino) rapporto o relazione di convenienza. Spezzare la convenienza
2. (Corradino/Buratti) trasparenza, semplificazione (normativa/amministrativa)
3. (Lobello) territorialità, sanzione sociale
4. (Buratti) approccio economico al tema della legalità
5. (Vannucci) coordinare la conoscenza dispersa
6. (Gabanelli) criteri di selezione, competenza, indipendenza

#### **Descrizione delle case history segnalate:**

1. (Prestipino) società su base familiare con un socio al 20%, tramite il quale entra tra gli azionari una cosca della 'ndrangheta, che poi si appropria dell'intera società
2. (Corradino) pubbliche amministrazioni fuggono dalle gare aperte (solo 15% gare aperte) / normativa sugli appalti
3. (Lobello) esperienza Confindustria in Sicilia: individuazione del legame fondamentale tra mafia e impresa – espulse circa 50 aziende
4. (Buratti) indagine sul MO.S.E. di Venezia
5. (Vannucci) caso Expo, MO.S.E. e Mafia Capitale
6. (Gabanelli) esempi dal sistema degli appalti pubblici in Italia (guardando all'esempio del Veneto), con riguardo alle nomine di soggetti con precedenti penali o privi della necessaria competenza professionale.

#### **SESSIONE POMERIDIANA**

La sessione pomeridiana è stata principalmente dedicata all'individuazione delle "best practices" per il

futuro. In un ricco dialogo polifonico, a cui hanno contribuito anche il Ministro della Giustizia Orlando, il Procuratore Bruti Liberati e il presidente dell'ANAC Raffele Cantone, a partire dalle conoscenze ed esperienze di ciascuno sono state indicate diverse buone pratiche da parte di tutti partecipanti. Inoltre, è stato sottolineato come queste possano diversificarsi nei vari campi e nascano dalla fondamentale collaborazione dei protagonisti impegnati nella lotta alla corruzione. Il Dott. Prestipino, come la giornalista Dott.ssa Gabanelli, hanno individuato nei criteri di educazione e selezione della classe dirigente un nodo fondamentale, mentre il Cons. Corradino ha sottolineato l'importanza di una legislazione sulle lobby. Il Gen. Buratti, invece, rifacendosi all'esperienza presentata al mattino sul caso del MO.S.E. ha sottolineato l'esigenza di semplificazione e trasparenza, nonché l'importanza di un approccio economico al tema della legalità. Il Dott. Lobello ha aggiunto che anche le sanzioni sociali, accanto a quelle penali, devono entrare a far parte delle best practices. Osservando la polifonicità del dibattito il Prof. Vannucci ha fatto notare come la conoscenza sia lo strumento fondamentale contro le zone d'ombra, e auspicato che l'Osservatorio nazionale sulla corruzione che verrà costituito nel 2015 possa svolgere un ruolo importante per rendere la conoscenza sulle mafie e sulla corruzione facilmente accessibile e utilizzabile da tutti gli enti coinvolti. In conclusione, il Dott. Cantone ha brevemente illustrato la best practice del protocollo d'intesa per il contrasto alla corruzione stipulato tra ANAC e Expo, secondo il metodo della c.d. "vigilanza collaborativa", il quale è stato analizzato dall'OCSE e ritenuto un modello particolarmente nuovo e significativo di lotta alla corruzione.

**Elenco degli impegni-raccomandazioni emersi nella discussione (laddove possibile divisi per i cluster di riferimento della Carta – 1.cittadini, 2. associazioni, 3.imprese, 4.istituzioni)**

2. associazioni

- (Lobello) introdurre sanzioni sociali, accanto alla sanzione penale, come elemento vero, sostanziale e forte tra tutte le associazioni attraverso un patto nazionale

4. istituzioni e governi

- (Prestipino) avere un approccio economico-pragmatico contro la spinta a fare blocco sociale, creando diseconomie all'illegalità;

- (Prestipino) criteri di formazione della classe dirigente;

- (Prestipino) introduzione di strumenti più flessibili in alternativa al codice penale (sanzioni amministrative e interdittive alle professioni)

- (Corradino) necessità di avere una legislazione sulle lobby;

- (Corradino) trasparenza/open data: rendere tutto pubblico, rompendo il livello di sfiducia della pubblica amministrazione con dati elaborati;

- (Corradino) ridurre il numero delle stazioni appaltanti;

- (Corradino) recuperare cultura dell'intolleranza verso la corruzione;

- (Buratti) estendere la responsabilità giuridica degli enti, di cui al D.lgs 231/2001, anche ai reati tributari, come avviene in altri ordinamenti europei;

- (Buratti) inserire i reati tributari tra i delitti "presupposto" per l'applicazione del sequestro "per sproporzione", ex D.L. 306 del 1992;

- (Buratti) modificare la disciplina delle sanzioni penali accessorie, previste in caso di condanna per reati fiscali ex art. 12 del D.lgs 74/2000, introducendo per i professionisti la sanzione della sospensione dell'iscrizione dall'albo;

- (Vannucci) la conoscenza facilmente accessibile e utilizzabile è uno strumento fondamentale contro le zone d'ombra, per questo nel 2015 verrà istituito un osservatorio nazionale sulla corruzione;
- (Vannucci) estendere le norme sulla criminalità organizzata alla corruzione organizzata;
- (Vannucci) introdurre sanzioni politiche quali decadenza del mandato per amministratori che commettono reati contro la P.A.
- (Gabanelli) rendere obbligatori per legge i seguenti criteri di reclutamento della classe dirigente: 1) competenza nel settore; 2) requisiti morali (nessun precedente penale, procedimento o indagini in corso nei loro confronti); 3) requisiti di indipendenza (assenza di conflitti di interesse), pena la decadenza del mandato;
- (Gabanelli) divieto di ricoprire più incarichi contemporaneamente;
- (Gabanelli) applicare le norme sulla Pubblica Amministrazione anche alle Fondazioni, spesso veicolo di corruzione;
- (Gabanelli) prevedere componenti esterni per le commissioni di gara e criteri matematici fissi per l'attribuzione dei punteggi.

indicazione di eventi, iniziative, progetti, documenti segnalati durante i lavori del tavolo

- osservatorio nazionale sulla corruzione (Prof. Vannucci)

### ***SINTESI COMPLESSIVA dei lavori della giornata - max.2000 caratteri spazi inclusi***

Tutti I partecipanti del tavolo “legalità un valore non negoziabile, una best practice per il futuro” sono stati coinvolti in un'intensa giornata di lavoro e discussione. Al mattino ogni partecipante ha illustrato attraverso la propria esperienza sul campo un “case history” sottolineandone gli aspetti chiave, e quelli comuni a tutti i campi della lotta alla corruzione. I casi presentati al mattino hanno poi costituito la base per la discussione pomeridiana, dedicata invece a individuare delle best practices, dei buoni modi di agire comuni a tutti. Si è trattato di suggerimenti pratici per il futuro, in cui l'Italia possa fare addirittura da esempio in campo internazionale grazie alla propria esperienza e conoscenza nel campo della lotta alla corruzione. Esempio in questo senso è stato il caso del Protocollo d'intesa stipulato tra ANAC e Expo, come presentato dal Dott. Cantone e dal Colonnello GDF Cosimo di Gesù. L'OCSE sta valutando le procedure e le attività svolte dall'Unità Operativa Speciale per Expo, che ha il compito di effettuare i controlli preventivi sugli atti di gara. Il processo di lavoro dell'Unità è stato analizzato dall'OCSE e ritenuto un modello particolarmente nuovo e significativo di lotta alla corruzione, che potrebbe, in futuro, diventare modello di riferimento da esportare anche a livello internazionale.