

## La prevenzione della corruzione internazionale nei grandi gruppi multinazionali

**Massimo Mantovani**  
**General Counsel ENI**

Parto con una premessa: il mio intervento rispecchia le mie opinioni personali, non necessariamente la posizione di Eni.

Vorrei proprio partire dalla prescrizione, tema che è stato già messo in evidenza oggi, ma che è emerso su tutti i giornali dopo il rapporto OCSE. Si tratta di un tema importante, che non vorrei fosse banalizzato con un'estensione dei termini, perché, è importante ricordare che vi sono persone che restano sotto indagine 5-7-9 anni anche prima di avere un rinvio a giudizio. Forse il vero tema della prescrizione è un combinato tra i termini esistenti, le modalità di sospensione del procedimento e la effettiva durata dei procedimenti giudiziari in Italia, perché i tempi sono estremamente lunghi.

Altro tema è quello della certificazione. Vi leggo alcune frasi di un articolo di qualche tempo fa, che vuole essere una provocazione positiva.

“Abbiamo vissuto in Italia un fallimento del sistema dei controlli sia interni che esterni”

“L'unico efficace strumento di controllo sulle società e sui mercati è quello dell'azione penale; questo deriva da due fattori: il primo è l'inefficienza quando non addirittura la connivenza di sistemi di controlli interni ed esterni”.

E' sicuramente un invito a guardare all'attività che svolgiamo con un po' meno lo spirito di attività di difesa, perché è inevitabile che spesso, soprattutto chi lavora all'interno dell'azienda, è portato a vedere il sistema di controllo anche come di posizione di difesa dell'ente. Ma dall'altro lato ci vuole la percezione, da chi sta al momento dall'altra parte, che effettivamente gli sforzi che si fanno sono notevoli. Non si tratta di una situazione di connivenza o di totale volontà di nascondere determinati atteggiamenti.

Abbiamo vissuto in Italia e in Eni in particolare una fase abbastanza drammatica nel 2009 con la chiusura di un procedimento davanti al DOJ americano, il procedimento TSKJ per corruzione internazionale in Nigeria, che ha portato ad una sanzione particolarmente elevata, di alcune centinaia di milioni di dollari. Il periodo è dal 1994 al 2004 e il procedimento si è chiuso nel 2009 con il DOJ ed è ancora pendente davanti al Tribunale di Milano. Cos'è nato dopo questo procedimento. La volontà di migliorare ulteriormente il sistema di controllo sul tema specifico della corruzione internazionale. Avevamo il modello 231 e questo era un reato presupposto già curato dal modello, ma si è voluto andare oltre con una *best practice* internazionale, compiendo uno sforzo superiore a quanto ci si aspetta da una normale azienda, anche in funzione che il nostro rischio – operando in 80 paesi – è particolarmente accentuato. Il modello, come anche i piani anticorruzione non sono delle polizze assicurative, qualcosa può succedere altrimenti non vi sarebbe neanche il tema dell'esimente, della mitigazione dei danni, l'importante è che si predisponga un modello il più adeguato possibile alla realtà aziendale per mitigare il rischio, la famosa valutazione *ex-ante* non *ex-post*.

Qual è la grossa novità del modello. Da un lato lo abbiamo adeguato, a valle del *UK Bribery Act*, già con la corruzione tra privati, abbiamo identificato tutte le aree maggiormente esposte a rischio, ciascuna di queste è stata normata con delle procedure specifiche, che non sono delle semplici procedure di condotta etica, perché prevedono dei *red flags* e prevedono in particolare l'intervento nella gestione di questi ambiti di attività dell'azienda, tra cui le nomine del legale esterno. La grossa novità è la costituzione di una *antibribery support unit*, all'interno della direzione legale. Questa unità non si occupa solo di assistenza legale, ma anche dell'attività di adeguamento del modello *antibribery*, della formazione specifica sull'anticorruzione e in particolare la condivisione di alcuni momenti più delicati, quali ad esempio la valutazione sul risultato di una *due diligence* su un partner di una *joint venture*. Si è cercato di creare un elemento esterno che non riporta alla linea di business bensì alla direzione legale - quindi direttamente all'amministratore delegato – che deve condividere le conclusioni o suggerire le iniziative da porre in atto.

In particolare si occupa del monitoraggio del recepimento delle linee guida anticorruzione che si applicano a tutte le società controllate. L'unità *antibribery* è unica, centrale per tutte le controllate, tranne le quotate. È stata fatta un'opera di centralizzazione totale su questo ambito. L'assistenza legale esprime le proprie valutazioni in merito alle potenziali controparti nelle *due diligence* ad esempio nelle *joint venture*, integra e modifica le clausole contrattuali, si occupa della parte normativa, è il contatto con tutti i rappresentanti nelle varie *joint venture*, dai quali riceve delle relazioni annuali e questa unità *antibribery* a sua volta relaziona sia l'organismo di vigilanza che il comitato di controllo interno al collegio sindacale e quindi arriva anche al Consiglio di Amministrazione attraverso questi ambiti. Questo dimostra lo sforzo che è stato fatto - nel 2010-2011 - di offrire una formazione specifica, non solo la tipica formazione web con le domande finali, sicuramente strumento importante, ma proprio per la volontà di andare oltre, sono stati introdotti dei *workshop* dedicati, che si sono tenuti in tutto il mondo. Si è cercato di fare un'azione di sensibilizzazione dall'alto sulla volontà dell'azienda di dotarsi di un sistema di controllo specifico.

Il TSKJ era un caso di *joint venture*. Eni aveva, attraverso una controllata, una partecipazione del 25%. Tra l'altro i rappresentanti Eni non parteciparono alla decisione del Consiglio di Amministrazione di questa *joint venture*, che deliberò su due contratti di agenzia che risultarono essere stati utilizzati dagli intermediari per le tangenti. I rappresentanti erano presenti, semplicemente non votarono, ma questo non li esime da una responsabilità. Le *joint venture* sono sempre state guardate - in particolare dalle autorità - con attenzione, anzitutto perché molto spesso non si tratta di società controllate, ma solo partecipate, che quindi in qualche modo posso sfuggire al controllo. In secondo luogo perché spesso le *joint venture* sono in forma societaria con paesi lontani e quindi si ha la sensazione che se qualcosa deve accadere è più probabile che succeda nell'altro paese piuttosto che in Italia. Il primo passo è la nascita della *joint venture*, quindi la procedura regola con particolare attenzione la scelta del partner; non è più una scelta di business, ma in questa si inserisce anche una valutazione delle caratteristiche ai fini delle procedure anticorruzione, quindi una *due diligence* che viene svolta dalla linea di business, nella quale vengono evidenziate anche delle *red flags* che sono elencate nella procedura. Questa *due diligence* prevede anche un questionario del partner che passa all'unità *antibribery* che la valuta, decide se deve essere fatta un'estensione della *due diligence* o se la *joint venture* deve essere strutturata in modo diverso oppure se non si può andare avanti con questo partner. Tutto questo naturalmente viene tracciato e ha più livelli di autorizzazione interna. Per le *due diligence* si utilizzano dei *service provider* esterni tipici o si ricorre a fonti pubbliche.

Particolare attenzione viene posta alle *red flags*, che sono quei campanelli di allarme, ad esempio nel caso di una società recentemente costituita oppure di un paese ad alto livello di corruzione o percezione di corruzione (come indicato nell'indice di Transparency International). L'Italia, prima di “mani pulite”, era in una posizione altissima di questo indice, mentre dopo “mani pulite” è scesa molto.

Linee guida: puntuale individuazione, pubblici registri, rating finanziari, precedenti penali, ecc., ma anche una particolare attenzione ai dipendenti, agli amministratori e in particolare agli azionisti. Vi è, ad esempio, il tema delle fiduciarie, che devono essere rintracciate o dichiarate.

Vi sono forme di *due diligence* più *soft* quando si dialoga con partner più conosciuti, ad esempio come per la *joint venture* con la Shell. In casi come questo deve essere fatta comunque una richiesta da parte della linea di business all'unità *antibribery*, che deve condividere l'opportunità di una *due diligence* limitata. Quindi il processo è sotto controllo.

Il problema è non perdere opportunità di business, ma anche non accettare situazioni di rischio che potenzialmente in futuro possano ricadere in ipotesi di corruzione.

Un altro *red flag*, costituito di recente, è quello relativo alla reputazione discutibile. Sono criteri per cui, se venissero applicati a molte aziende italiane, le stesse non verrebbero mai scelte per le *joint venture*, per questo deve essere fatta una valutazione effettiva e sostanziale.

Il contenuto dei contratti. Le clausole standard devono essere necessariamente inserite, anche queste devono essere vagliate dall'unità *antibribery*, e qualsiasi modifica deve passare da tale unità. Quindi l'unità

svolge una reale attività di vigilanza estesa, sull'attività operativa, non nelle situazioni di “patologia”, ma quando nasce l'attività di business. Quando Eni controlla la *joint venture* è relativamente semplice: si estende il sistema di controllo, inclusa la normativa anticorruzione.

Quando invece Eni non controlla la *joint venture*, da un lato occorre cercare di dotare la *joint venture* partecipata e non controllata di un sistema anticorruzione coerente, ma non sempre è percorribile, magari perché il partner locale sostiene di averne uno migliore, perché non è adeguato per una struttura piccola o perché incide sull'operatività dell'azienda non portando benefici particolari, in quanto tutte le persone assunte nella *joint venture* prestano grande attenzione a questi temi.

Però è un passaggio obbligato, ed è necessario mettere agli atti che si è richiesto, che si è voluto adottare la procedure *antibribery*, ma quando non si ha il potere di veto non è possibile imporla. Ma tracciarla non è sufficiente, sarebbe troppo facile. Il secondo passaggio nelle *joint venture* è costituito dalla presenza di un rappresentante Eni, anche se non controlla la *joint venture*. Questo rappresentante ha una responsabilità particolare delle procedure *antibribery*, ad esempio quando vengono portate alla sua attenzione i contratti di agenzia, di intermediazione, la scelta dei fornitori e l'assunzione del personale; in tutti questi casi dovrà semplicemente rivolgersi alla linea di business centrale e all'unità *antibribery* e chiedere un supporto di *backup*. In queste circostanze è possibile porre il veto sull'assunzione di determinate persone, perché sono state eseguite delle verifiche. Ricade in ambiti decisionali diversi. Il rappresentante è anche tenuto a redigere relazioni annuali all'unità *antibribery* che vengono raccolte e monitorate “a pettine” tra gli organi di controllo e vigilanza. E' un sistema basato fondamentalmente sull'attenzione, sul monitoraggio e sui *red flags* e queste sono le uniche misure che possono funzionare per mitigare le conseguenze.

Parliamo del ruolo delle *best practices*. Si è già parlato della famosa certificazione. Sicuramente la certificazione di un modello di un sistema *antibribery* è un elemento in più, probabilmente può avere un ritorno in termini di immagine, ma di certo non è essenziale. Forse quello che occorre maggiormente è il riferimento a *best practices* internazionali per settore di attività. Il modello Eni anticorruzione era stato depositato alle autorità americane nell'ambito del procedimento TSKJ e questo è stato uno dei motivi per cui ad Eni, a differenza degli altri soggetti giuridici coinvolti, non è stato applicato il cosiddetto *monitoring* esterno. Normalmente, quando si chiude un'indagine attraverso un *defer prosecution agreement* le autorità americane impongono per un periodo di 2-3 anni un *monitoring* esterno che verifichi l'efficacia delle regole anticorruzione e la corretta applicazione. Nel caso di Eni non è stato applicato prima di tutto perché il sistema era stato ben valutato, in secondo luogo perché era stato apprezzato anche il ruolo dell'organismo di vigilanza ai sensi della 231, in quanto ha un ruolo di monitoraggio. Nel caso di Eni, dove vi sono anche dei membri esterni, viene ancor più valorizzata l'indipendenza di questo organismo.

E' stato citato l'allegato 2 dell'OCSE. Quando Eni ha costruito il modello, a prescindere dalla verifica delle *best practices* delle aziende maggiori concorrenti del settore, sono stati utilizzati i tre riferimenti principali: l'allegato 2 dell'OCSE, la *Guidance* che è uscita con lo *UK Bribery Act* e le linee guida della *Sentencing Commission for foreign corruption*.

In questa presentazione abbiamo cercato di individuare da un lato l'elemento riferito a questi tre documenti, dall'altro quello che è stato introdotto dal sistema di *compliance antibribery*. In questo caso il *top level commitment* perché tutto il personale deve avere la percezione che anche l'amministratore delegato si interessa di questo tema. Eni ha alcune indagini pendenti in ambito di corruzione internazionale e in un'occasione è stato pubblicato sul sito intranet un video dell'amministratore delegato che spiegava in modo molto deciso cosa ci si aspettava in termini di rispetto etico e condotta anticoncorrenziale. Era finalizzato al dipendente, però è uno strumento importante quando l'amministratore delegato chiarisce quali sono le iniziative che vengono intraprese nei confronti di chi sbaglia.

Esiste il cosiddetto B20. E' un comitato al quale prendono parte le maggiori imprese dei paesi del G20 che si sono incontrate quest'anno per la seconda volta. Nell'ambito di questo comitato è stato costituito un gruppo *antibribery*, che ascolta le aziende in relazione a molti dei temi in materia di corruzione, anche per offrire elementi e spunti al G20, per eventualmente migliorare o modificare le normative interne e esterne in materia di corruzione.

Quest'anno vi hanno preso parte anche OCSE, UNODC e Transparency International, che hanno partecipato attivamente alla redazione di un documento molto importante, perché illustra cosa ci si aspetta dall'azienda e quali invece sono le aspettative dell'azienda dai governi. I sei punti di conclusione sono riassunti nella slide. Il primo punto importante è la trasparenza nel *procurement* pubblico, il secondo promuovere l'adozione di azioni collettive e per settore di attività. Ormai sono molteplici i gruppi di lavoro in cui per settore di attività le aziende si incontrano per definire sistemi di *compliance* interni il più possibile uniformi, perché da un lato si impara l'uno dall'altro, ma anche perché si vuole una uniformità di condotta verso l'esterno in relazione alle normative *antibribery*. Una delle iniziative previste è la creazione di una *hub* per le azioni collettive, perché molto spesso non si sa quello che succede negli altri paesi; questo servirà a rintracciare e anche a partecipare a questi tavoli di lavori.

Altro tema sono le *review*. Le imprese hanno sottolineato che si attendono molto di più sotto questo punto di vista. Personalmente ho partecipato alla *review* che è stata fatta in ambito OCSE, è stato utile ma le imprese hanno avuto solo un'ora, tempo per nulla sufficiente. Il B20 ha chiesto un ruolo maggiore per portare avanti i problemi sul campo. Incoraggiare la *cross fertilization*, gli scambi di informazioni tra ambito pubblico e privato su programmi di *compliance*. In molti paesi vi è l'esigenza da parte delle autorità pubbliche, che sono scarsamente attente a questi temi, ad avere aiuti anche in termini di *training*, di modelli.

Il tema della piccola e media impresa è un problema importante anche in Italia. Molto spesso la grande industria soprattutto se è quotata ha molta attenzione, anche perché vi è una responsabilità degli amministratori differente sull'assetto di controllo, poi perché hanno più visibilità anche in termini di reputazione, terzo perché gli impatti sono maggiori sull'attività. La piccola media impresa spesso non si fa neanche coinvolgere in queste iniziative e quindi vi è la volontà di creare dei sistemi di coinvolgimento tra piccola e media impresa e grande imprese soprattutto sulla catena, sui fornitori, sui *contractors*. Su questo aspetto la grande impresa deve fare il prossimo sforzo, nel cercare di far adottare da questi soggetti dei modelli di *compliance*, di fornirgli un *know how* in termini di *training*. Fino ad oggi in Eni ci siamo concentrati molto su noi stessi, ma nella prossima fase ci concentreremo sui *contractor* e *subcontractors* perché diventa l'elemento sempre più a rischio.

Come migliorare il sistema in generale nell'ambito dell'anticorruzione internazionale. Qui si incrocia con il tema di una possibile riforma della 231, grande normativa di riferimento non solo in Italia ma anche in ambito internazionale, che però talvolta dà qualche problema di applicazione. Un esempio. Se si guarda all'estero e all'Italia notiamo prima di tutto un grande utilizzo di alcune misure cautelari, sequestri, misure interdittive. E' quasi la normalità, ma crea un problema di danno dell'immagine della società soprattutto all'estero. Difficilmente all'estero si trovano situazioni analoghe. Certamente non è tutto negativo ma sicuramente una riflessione va fatta anche in ambito di riforme. L'interdizione molto spesso viene usata per interrompere il termine della prescrizione

Altro tema evidenziato è il “*ne bis in idem*”, che per Eni si è proposto soprattutto sul caso TSKJ. Quel procedimento è stato un simbolo a livello internazionale sulla doppia, tripla, quadrupla giurisdizione. La cooperazione delle autorità differenti per le indagini in materia anticorruzione è fondamentale. Quando si passa alla fase dell'*enforcement* allora si corre il rischio di avere più procedimenti a seconda di quali autorità ritengono di avere giurisdizione anche per la fase di *enforcement*. Il TSKJ è stato il classico caso, con procedimento chiuso in America con un *defer prosecution agreement*, che non è una vera e propria sentenza. In Italia non riconoscono il “*ne bis in idem*” e quindi Eni ha ancora un procedimento nonostante il caso sia stato chiuso in America e in Nigeria. Eni è l'unica azienda del consorzio che ha questa situazione. Vi è un problema anche di disincentivo all'azienda che deve fare *cooperation* o *self reporting* se ha la sensazione di poter essere giudicata in otto giurisdizioni diverse. Se crediamo nella cooperazione dell'azienda dobbiamo eliminare certi disincentivi, come ad esempio il “*ne bis in idem*”.

Il secondo tema per migliorare l'ambito regolatorio è quello di creare un sistema di *leniency* come nell'attività antitrust, portare anche in ambito *antibribery* dei sistemi certi e strutturati di mitigazione a valle della cooperazione, dello sforzo di fare un modello, del *self reporting*. Servono sistemi più automatici in modo che le società ne facciamo ricorso e si crei una cultura di corretto comportamento.

Credo di aver detto tutto e quindi mi fermerei qui. Grazie.