

I piani di prevenzione della corruzione,

secondo la L. 190/12 ed il Piano Nazionale Anticorruzione

Dr. Massimo Maraziti, esperto organizzazione e compliance



**L. 190
del 6 Nov. 2012****Disposizioni per la prevenzione e la repressione della
corruzione e dell'illegalità nella pubblica
amministrazione**

- Interviene in modo organico sul tema dell'anticorruzione e, in senso più ampio, su quello della legalità e trasparenza nella P.A.
- Avvia un intervento legislativo successivo che si attua con i successivi **D.Lgs 33/13** (trasparenza), **D.Lgs 39/13** (inconferibilità e incompatibilità di incarichi), **DPR 62 /13** (Codice di comportamento dei dipendenti pubblici).
- Prevede a carico delle P.A. (art, 1 co. 2 D.Lgs 165/01) diversi nuovi adempimenti tra cui la nomina del **R.P.C.**, la predisposizione del **P.T.P.C.**, l'adozione del **Codice di Comportamento**.
- Prevede a carico degli enti pubblici nazionali, nonché delle società partecipate dalle amministrazioni pubbliche e delle loro controllate alcuni specifici obblighi (previsti da **art. 1 da comma 15 a 33**), , limitatamente alle attività di pubblico interesse.
- Individua nella CIVIT (ora ANAC) l'autorità nazionale anticorruzione.
- Prevede entro 120 gg da parte della *Conferenza unificata Stato-Città ed autonomie locali* la definizione degli adempimenti a carico degli enti pubblici e dei soggetti di diritto privato sottoposti al loro controllo.

Il percorso normativo

L. 190
del 6 Nov. 2012

D.Lgs 33 del 14 Marzo 13

D.Lgs 39 del 8 Aprile 13

DPR 62 del 16 Aprile 2013

P.N.A.
11 Settembre 2013

P.N.A.
11 Settembre 2013

Piano Nazionale Anticorruzione

- Il Piano individua in modo chiaro gli adempimenti in materia di prevenzione della corruzione a carico dei diversi soggetti, distinguendo tra amministrazioni pubbliche da una parte ed enti pubblici economici ed enti di diritto privato in controllo pubblico dall'altro.
- Anche questi ultimi soggetti sono tenuti alla nomina del R.P.C. ed all'adozione del Piano di Prevenzione della Corruzione (definito anche Modello di prevenzione della corruzione).
- Tali piani/modelli devono essere trasmessi alle amministrazioni vigilanti e pubblicate sul sito istituzionale.
- Prevede ed auspica l'integrazione di tali Piani/Modelli con i modelli già attuati in rif. al D.Lgs 231/01.
- Il responsabile per l'attuazione dei Piani può essere individuato anche nell'organismo di vigilanza ex D.Lgs 231/01.
- Individua un processo strutturato di analisi dei rischi (tabelle allegate).

Nozione di corruzione secondo il PNA

- Ai fini della legge anticorruzione, è stata accolta una **nozione ampia di corruzione**, tale da abbracciare non solo tutti i delitti contro la P.A., ma anche fatti non penalmente rilevanti caratterizzati da un utilizzo dei pubblici poteri a fini privati, con conseguente malfunzionamento della cosa pubblica.
- [...] *il concetto di corruzione che viene preso a riferimento nel presente documento ha un'accezione ampia. Esso è comprensivo delle varie situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'**abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati.***



Presidenza del Consiglio dei Ministri

PIANO NAZIONALE ANTICORRUZIONE
P.N.A.

Legge 6 novembre 2012 n. 190

*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella
pubblica amministrazione*

Gli ambiti di intervento previsti dalla normativa, oltre all'elaborazione del P.N.A., sono i seguenti:

- adozione dei P.T.P.C.
- trasparenza
- codici di comportamento
- rotazione del personale
- conflitto di interesse
- svolgimento di incarichi d'ufficio - attività ed incarichi extra-istituzionali
- conferimento di incarichi dirigenziali in caso di particolari attività o incarichi precedenti; attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro (pantouflage – revolving doors)
- incompatibilità specifiche per posizioni dirigenziali
- formazione di commissioni, assegnazioni agli uffici, conferimento di incarichi dirigenziali
- tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (c.d. whistleblower)
- formazione sull'etica e la legalità.

Ambito soggettivo

Pubbliche Amministrazioni

→ D.Lgs 165/01

Enti pubblici economici

→ Es. aziende speciali

Enti di diritto privato in controllo pubblico

le società e gli altri enti di diritto privato, comunque denominati, che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici, sottoposti a controllo ai sensi dell'articolo 2359 c.c. da parte di amministrazioni pubbliche, oppure gli enti nei quali siano riconosciuti alle pubbliche amministrazioni, anche in assenza di una partecipazione azionaria, poteri di nomina dei vertici o dei componenti degli organi"

Adempimenti in materia di prevenzione della corruzione

Con Modello 231

Enti pubblici economici

Enti di diritto privato in
controllo pubblico

Privi di Modello 231

*Adeguare dei modelli di organizzazione e gestione previsti dal D.Lgs 231/01 e predisporre il Piano di prevenzione della corruzione,
Nominare un responsabile dell'attuazione dei piani che può coincidere con l'Organismo di Vigilanza.*

*Predisporre il Piano di prevenzione della corruzione,
Nominare un responsabile interno dell'attuazione dei piani.*

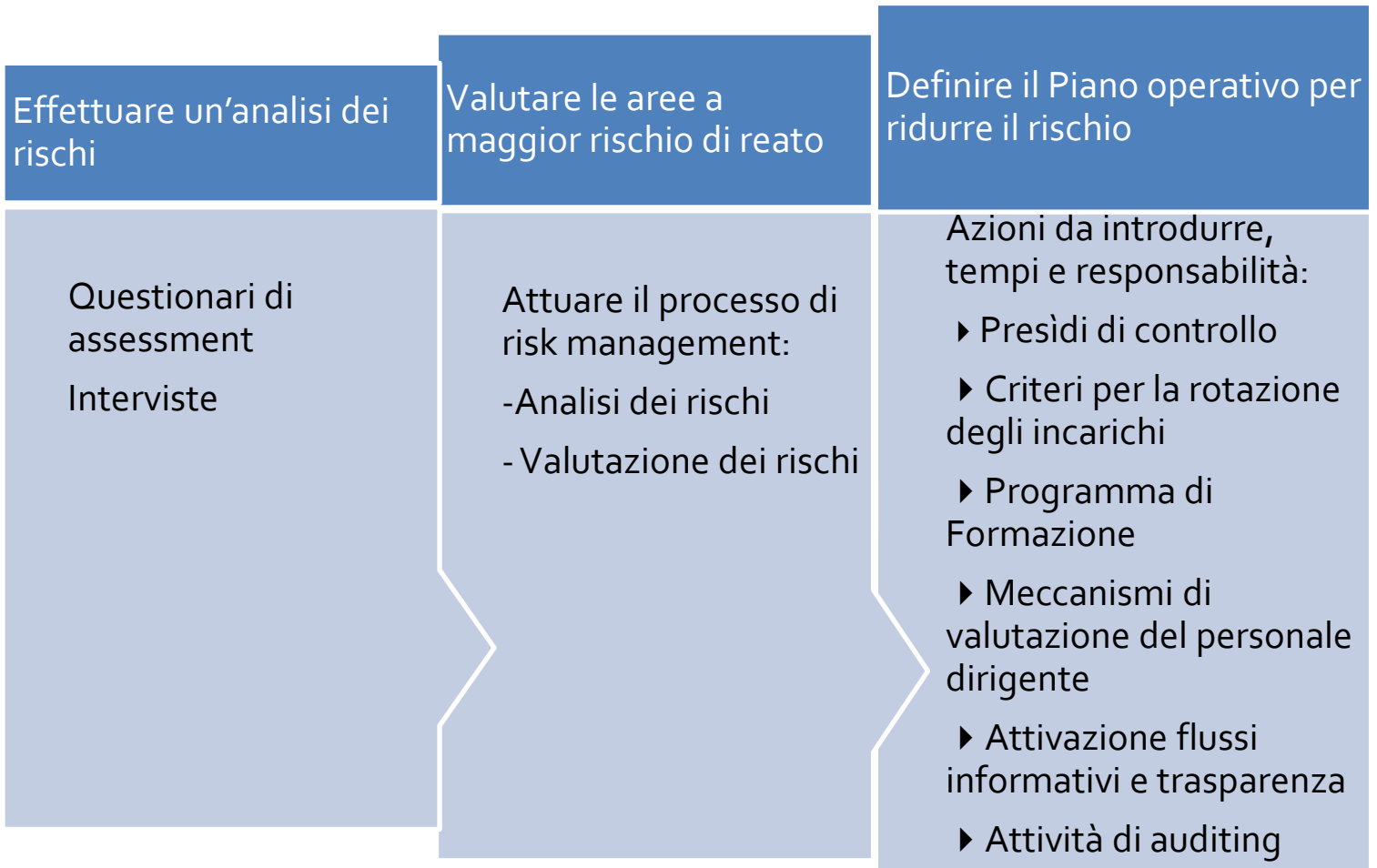
Adempimenti in materia di prevenzione della corruzione

Dure recenti sentenze, su temi diversi, ribadiscono che tanto le società in house (Corte di Cassazione a sezioni unite 25 novembre 2013, n. 26283) che le aziende speciali (Consiglio di Stato, Sez. V, 20/2/2014 n. 820), sono articolazioni della Pubblica Amministrazione.

Questo potrebbe fare intendere che, in via estensiva, a carico di questi enti si debbano applicare tutte le misure previste per la P.A.

“(...) Infatti, sotto il profilo sostanziale, deve evidenziarsi che le aziende speciali, così come le società in house, (...), possono essere considerate come enti che rappresentano delle vere e proprie articolazioni della Pubblica Amministrazione, atteso che gli organi di queste sono assoggettate a vincoli gerarchici facenti capo alla Pubblica Amministrazione, i cui dirigenti sono dunque legati alla Pubblica amministrazione da un rapporto di servizio come avviene per i dirigenti preposti ai servizi direttamente erogati dall’ente pubblico (per le Aziende Speciali, qualificate espressamente quali enti strumentali dei Comuni”. Consiglio di Stato.

Un possibile piano operativo per l'adozione del piano di prevenzione



Un possibile piano operativo per l'adozione del piano di prevenzione

- individuazione delle **aree di rischio** di corruzione;
- programmazione della **formazione**, con particolare attenzione alle aree a maggior rischio di corruzione;
- **procedure** per l'attuazione delle decisioni dell'ente;
- individuazione di modalità di **gestione delle risorse umane e finanziarie** idonee ad impedire la commissione dei reati;
- previsione dell'adozione di un **Codice di comportamento** per i dipendenti ed i collaboratori;
- regolazione di procedure per **l'aggiornamento**;
- previsione di **obblighi di informazione** nei confronti dell'organismo deputato a vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli;
- regolazione di un **sistema informativo** nei confronti dell'amministrazione vigilante;
- introduzione di un **sistema disciplinare** idoneo a sanzionare il mancato rispetto delle misure indicate nel modello.

Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione (RPC)

Ai fini della predisposizione del Piano di Prevenzione della Corruzione l'organo di indirizzo politico e/o l'organo dirigente individua, di norma tra i **dirigenti amministrativi di ruolo di prima fascia in servizio** e che si trovino in una posizione di relativa stabilità, il responsabile della prevenzione della corruzione.

Se l'amministrazione non prevede un'articolazione in fasce, deve essere un dirigente appartenente al ruolo titolare di incarico di ufficio di livello dirigenziale generale ovvero articolato al suo interno in strutture organizzative dirigenziali di secondo livello.

La scelta deve ricadere su un dirigente che:

- ▶ non sia destinatario di provvedimenti giudiziari di condanna, né di provvedimenti disciplinari.
- ▶ che abbia dato nel tempo dimostrazione di comportamento integerrimo.
- ▶ che non si trovi in situazioni di eventuale conflitto di interesse, evitando la designazione all'interno dei Settori che sono considerati tradizionalmente più esposti al rischio di corruzione (es. ufficio contratti o ufficio preposto alla gestione del patrimonio).

Compiti del Responsabile della Prevenzione della Corruzione (RPC)

L 190/2012: il responsabile della prevenzione della corruzione:

- ❑ **Propone il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione** all'organo di indirizzo politico per la sua adozione (L. 190/12) entro il 31 gennaio di ogni anno (co. 8)
- ❑ **Definisce procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti** destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione (co. 8)
- ❑ **Provvede alla verifica dell'efficace attuazione del piano e della sua idoneità**, nonché a proporre la modifica dello stesso quando sono accertate significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando intervengono mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione (co. 10)
- ❑ **Provvede alla verifica**, d'intesa con il dirigente competente, **dell'effettiva rotazione** degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione (co. 10)
- ❑ **Provvede ad individuare il personale da inserire nei programmi di formazione** (co. 10)
- ❑ **Predisporre** – entro il 15 dicembre di ogni anno – **una relazione sull'attività svolta** e sugli esiti ottenuti (co. 14)

Compiti del Responsabile della Prevenzione della Corruzione (RPC)

Art. 15 D.Lgs 39/2013: Il responsabile del piano anticorruzione:

- ❑ **Cura che nell'amministrazione, siano rispettate le disposizioni del decreto sulla inconfiribilità e incompatibilità degli incarichi.** A tale fine il responsabile contesta all'interessato l'esistenza o l'insorgere delle situazioni di inconfiribilità o incompatibilità.
- ❑ **Segnala i casi di possibile violazione delle disposizioni** all'Autorità nazionale anticorruzione, all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, nonchè alla Corte dei conti, per l'accertamento di eventuali responsabilità amministrative.

Compiti del Responsabile della Prevenzione della Corruzione (RPC)

D.P.R. n. 62 del 2013 (Codice di comportamento dei pubblici dipendenti):

- Il responsabile **cura la diffusione della conoscenza dei codici di comportamento** nell'amministrazione, il monitoraggio annuale sulla loro attuazione, la pubblicazione sul sito istituzionale e la comunicazione all'Autorità nazionale anticorruzione dei risultati del monitoraggio (art. 15).

Circolare PCM, 25 gennaio 2013

- «La durata della designazione è pari a quella di durata dell'incarico dirigenziale a cui la nomina accede».*
- «I rilevanti compiti e funzioni, nonché la consistente responsabilità potranno essere remunerati, a seguito di valutazione positiva dell'attività, nell'ambito delle norme legislative e contrattuali vigenti».*

Responsabilità del responsabile anticorruzione

- **Art. 1 comma 8** "...La mancata predisposizione del piano e la mancata adozione delle procedure per la selezione e la formazione dei dipendenti costituiscono elementi di valutazione della responsabilità dirigenziale."
- **comma 14:** Responsabilità dirigenziale in caso di RIPETUTE VIOLAZIONI delle misure di prevenzione previste dal piano, il responsabile anticorruzione risponde ai sensi dell'articolo 21 del D.Lgs 165/2001, nonché, per OMESSO CONTROLLO, sul piano disciplinare.
- **comma 12.** "In caso di commissione, all'interno dell'amministrazione, di un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato, il responsabile individuato ai sensi del comma 7 del presente articolo risponde ai sensi dell'articolo 21 del D.Lgs, n.165/2001, e successive modificazioni, nonché sul piano disciplinare, oltre che per il danno erariale e all'immagine della pubblica amministrazione.

Esonero della responsabilità

Salvo che provi tutte le seguenti circostanze:

- a) di avere *predisposto*, prima della commissione del fatto, il piano di cui al comma 5 e di aver osservato le prescrizioni di cui ai commi 9 e 10 del presente articolo;
- b) di aver *vigilato* sul funzionamento e sull'osservanza del piano."

Potenziati reati (*dal lato attivo e passivo*)

Reati previsti dal codice penale -Reati contro la PA- es.:

- Truffa ai danni dello stato
- Malversazione
- Corruzione per l'esercizio della funzione
- Corruzione per atto contrario ai doveri di ufficio
- Concussione
- Induzione indebita a dare o promettere utilità
- Abuso di ufficio
- Peculato

Il conflitto d'interessi: nozione...

- **Il conflitto d'interessi** è la situazione in cui un interesse secondario (personale, privato) interferisce (o potrebbe interferire) con la capacità di un soggetto di agire nell'esclusivo interesse primario che sia tenuto a perseguire (interesse pubblico).
- In altre parole...si ha quando vi sia una contraddizione tra l'interesse pubblico e quello privato di chi amministra.

Le tre situazioni di conflitto...

- *Conflitto d'interessi reale (o attuale)*: si manifesta durante il processo decisionale con interesse primario e secondario che entrano in conflitto (così nel caso dell'amministratore che prende decisioni che procurano un vantaggio ad imprese nelle quali ha partecipazioni).
- *Conflitto d'interessi potenziale*: chi decide potrebbe venirsi a trovare in una situazione di conflitto d'interessi (ad es. responsabile acquisti che accetta un regalo da un fornitore).
- *Conflitto d'interessi apparente (o percepito)*: l'interesse primario di chi decide sembra poter essere compromesso da interessi secondari e viene meno la fiducia nella sua figura (es. il docente che interroga un suo omonimo).

...la decisione sull'astensione...

- All. 1 al P.N.A.: quando il conflitto è segnalato al dirigente, quest'ultimo valuta se tale conflitto è idoneo a ledere l'imparzialità dell'agire amministrativo quindi decide se sollevare dall'incarico o meno (motivando le scelte).
- Il dirigente risponde al dipendente per iscritto.
- Se il conflitto riguarda il dirigente è il responsabile anticorruzione che valuta le iniziative da assumere.

...astensione ed abuso d'ufficio

Se il soggetto in situazione di conflitto si procura intenzionalmente un vantaggio, o arreca un danno, si concretizza il reato di ***abuso d'ufficio***.

Metodologia per l'adozione – Individuazione Aree a rischio



- **A) Area: acquisizione e progressione del personale**

- 1. Reclutamento
- 2. Progressioni di carriera
- 3. Conferimento di incarichi di collaborazione

- **B) Area: affidamento di lavori, servizi e forniture**

- 1. Definizione dell'oggetto dell'affidamento
- 2. Individuazione dello strumento/istituto per l'affidamento
- 3. Requisiti di qualificazione
- 4. Requisiti di aggiudicazione
- 5. Valutazione delle offerte
- 6. Verifica dell'eventuale anomalia delle offerte
- 7. Procedure negoziate
- 8. Affidamenti diretti
- 9. Revoca del bando
- 10. Redazione del cronoprogramma
- 11. Varianti in corso di esecuzione del contratto
- 12. Subappalto
- 13. Utilizzo di rimedi di risoluzione delle controversie alternativi a quelli giurisdizionali durante la fase di esecuzione del contratto

- **C) Area: provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di (e con) effetto economico diretto ed immediato per il destinatario**

- 1. Provvedimenti amministrativi vincolati nell'an
- 2. Provvedimenti amministrativi a contenuto vincolato
- 3. Provvedimenti amministrativi vincolati nell'an e a contenuto vincolato
- 4. Provvedimenti amministrativi a contenuto discrezionale
- 5. Provvedimenti amministrativi discrezionali nell'an
- 6. Provvedimenti amministrativi discrezionali nell'an e nel contenuto

*Le aree a rischio obbligatorie (Cfr. **Allegato 2 PNA**) potranno essere integrate con altre che emergeranno dall'attività di risk management (UNI ISO 31000).*

Metodologia per l'adozione – Individuazione Rischi specifici

Esempio

Aree a rischio	Rischi specifici
Acquisizione e progressione del personale	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Previsione di requisiti di accesso «personalizzati» ▶ Abuso dei processi di stabilizzazione del personale precario finalizzato al reclutamento di soggetti particolari ▶ Insufficienza di meccanismi oggettivi e trasparenti idonei a verificare il possesso dei requisiti attitudinali e professionali richiesti in relazione alla posizione da ricoprire allo scopo di reclutare candidati particolari ▶ Irregolare composizione della commissione di concorso finalizzata al reclutamento di candidati particolari ▶ Inosservanza delle regole procedurali a garanzia della trasparenza e dell'imparzialità della selezione ▶ Progressioni economiche o di carriera concordate illegittimamente allo scopo di agevolare dipendenti / candidati particolari ▶ Motivazione generica circa la sussistenza dei presupposti di legge per il conferimento di incarichi professionali allo scopo di agevolare soggetti particolari

Metodologia per l'adozione – Individuazione Rischi specifici

Esempio

Aree a rischio	Rischi specifici
<p>Affidamento di lavori, servizi e forniture</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Accordi collusivi tra le imprese partecipanti alla gara per manipolarne gli esiti, utilizzando il meccanismo del subappalto per distribuire i vantaggi dell'accordo a tutti i partecipanti ▶ Eccessivo Frazionamento delle spese al fine di poter ricorrere ad acquisti in economia anziché l'indizione di gare ad evidenza pubblica ▶ Abuso dell'affidamento diretto e delle procedure negoziate al di fuori dei casi previsti dalla Legge e/o affidamenti per false "emergenze" ▶ Definizione dei requisiti di accesso alla gara al fine di favorire una specifica impresa ▶ Uso distorto del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, finalizzato a favorire una specifica impresa ▶ Ammissione di varianti in corso d'opera al fine di consentire all'appaltatore di recuperare lo sconto effettuato in sede di gara ▶ Abuso del provvedimento di revoca del bando al fine di bloccare una gara il cui risultato si sia rivelato diverso da quello atteso o di concedere un indennizzo all'aggiudicatario ▶ Elusione delle regole di affidamento degli appalti, mediante l'improprio utilizzo del modello procedurale della concessione al fine di agevolare un particolare soggetto

*L'elenco dei rischi specifici, riportato a titolo esemplificativo (Cfr. **Allegato 3 PNA**) dovrà essere integrato con altri che emergeranno dall'attività di risk management (UNI ISO 31000).*

Metodologia per l'adozione – Individuazione Rischi specifici

 Esempio

Aree a rischio	Rischi specifici
Emissione di provvedimenti amministrativi ampliativi della sfera giuridica dei destinatari	<ul style="list-style-type: none">▶ Abuso nell'adozione di provvedimenti pubblici al fine di agevolare particolari soggetti (es. inserimento in cima ad una lista d'attesa, non trasparente gestione dell'attività ispettiva circa il corretto utilizzo delle unità immobiliari detenute dagli utenti)▶ Abuso nel rilascio di autorizzazioni in ambiti in cui il pubblico ufficio ha funzioni esclusive o preminenti di controllo al fine di agevolare determinati soggetti (es. rilascio autorizzazioni o altre certificazioni)▶ Riconoscimento indebito dell'esenzione dal pagamento di canoni di locazione al fine di agevolare determinati soggetti▶ Uso di falsa documentazione o false attestazioni per favorire taluni soggetti

Metodologia per l'adozione – Misure di prevenzione

Nel PTPC, per ciascuna area di rischio, debbono essere definite delle misure di prevenzione che dovranno essere implementate per ridurre la probabilità che il rischio si verifichi, secondo la tempistica definita e in coordinamento con il ciclo delle performance.

Le **misure obbligatorie (Cfr. Tavole PNA)** si classificano in:

- *Trasparenza*
- *Codice di comportamento*
- *Rotazione del personale*
- *Gestione del conflitto di interesse*
- *Conferimento ed autorizzazione incarichi*
- *Inconferibilità/incompatibilità per incarichi/particolari posizioni dirigenziali (*)*
- *Formazione di Commissioni, assegnazioni agli uffici, conferimento incarichi in caso di condanna contro la PA*
- *Tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito*
- *Formazione del personale*
- *Patti di integrità negli affidamenti*
- *Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile*
- *Monitoraggio dei tempi procedurali e dei rapporti Amministrazione/soggetti esterni*

Metodologia per l'adozione – Misure di prevenzione

Si riportano di seguito alcuni esempi di misure ulteriori che possono essere previste all'interno del PTPC per alcune aree a rischio specifiche:

Aree a rischio	Misure ulteriori
<p>Affidamento di lavori, servizi e forniture</p>	<div data-bbox="1671 315 1889 415" style="text-align: right; background-color: #f4a460; padding: 5px; border-radius: 10px; display: inline-block;">Esempio</div> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Pianificazione dei fabbisogni al fine di minimizzare per quanto possibile gli acquisti in emergenza e/o il rischio di artificioso frazionamento degli appalti. ▶ Monitoraggio degli affidamenti attraverso la produzione di reportistica periodica avente ad oggetto: <ul style="list-style-type: none"> – Affidamenti diretti – Varianti in corso d'opera – Incrementi contrattuali – Affidamenti classificati per fornitore e per tipologia di acquisto al fine di identificare eventuali frazionamenti artificiali – Revoca dei bandi di gara e mancate aggiudicazioni – Concessioni ▶ Formalizzazione di un iter autorizzativo interno, con il coinvolgimento di soggetti indipendenti rispetto alla procedura di affidamento (diversi dal RUP e dalla funzione beneficiaria del bene, servizio, fornitura), per l'approvazione della documentazione di gara (es. bando, lettere di invito, ecc.) ▶ Definizione regolamento per la formazione delle commissioni (e giurie di gara) con acquisizione certificazione assenza cause di incompatibilità e conflitti di interesse. ▶ Utilizzo dei patti di integrità negli appalti.

Metodologia per l'adozione – Misure di prevenzione

Esempio

Aree a rischio	Misure ulteriori
Acquisizione e progressione del personale	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Formalizzazione di un iter autorizzativo interno per l'approvazione del bando di concorso, del conferimento di incarichi professionali, di eventuali progressioni del personale e percorsi di stabilizzazione al fine di evitare personalizzazioni e favoreggiamento di alcuni candidati ▶ Definizione di schede delle competenze e mansioni delle figure professionali presenti nell'amministrazioni da utilizzare nel processo di selezione dei candidati ▶ Definizione del sistema di valutazione delle performance per l'erogazione dei premio di risultato ▶ Definizione regolamento per la distribuzione del premio 2% ex L.109 (progettazione) ▶ Definizione regolamento per i passaggi di carriera con valutazione da parte di commissione indipendente
Emissione di provvedimenti amministrativi ampliati della sfera giuridica dei destinatari	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Limitare la discrezionalità del processo attraverso una puntuale definizione dei presupposti all'avvio, delle motivazioni alla concessione, dei casi di esclusione, etc. (protocolli, procedure interne). ▶ Garantire il controllo sostanziale dei provvedimenti da parte di un soggetto diverso da colui che li ha predisposti (incaricato – responsabile del procedimento). ▶ I provvedimenti conclusivi devono riportare in narrativa la puntuale descrizione del procedimento svolto, richiamando tutti gli atti prodotti - anche interni - per addivenire alla decisione finale. ▶ Previsione di check list e verbali in cui il funzionario deve motivare le ragioni per cui non è stato possibile emettere il provvedimento nel rispetto dei tempi e/o emetterlo contravvenendo alle regole interne, con relativo flusso informativo ex ante e/o ex post verso i propri superiori.

Grazie dell'attenzione

Per ogni necessità contattare:

Massimo Maraziti

Process Factory Srl, Via L. Il Magnifico 10, 50129 Firenze

Massimo.maraziti@processfactory.it

Tel. 055461947

Cell. 3382640453

