

# CONTRASTO NEI CONFRONTI DELLA CORRUZIONE

-LA CORRUZIONE E L'INTEGRITÀ: UNA "LUNGA STORIA"

-AFORISMI

-DEFINIRE LA CORRUZIONE: DOTTRINA, SCIENZA DELLA POLITICA, CIVIT

-DEFINIRE L'INTEGRITÀ

-L' ETICA PUBBLICA

-IL CONTESTO/1: DOCUMENTI

-IL CONTESTO/2: PERCEZIONE DELLA CORRUZIONE

-IL CONTESTO/3: IMPATTO ECONOMICO DELLA CORRUZIONE

-LA LEGGE 190/2012 IN GENERALE

Formazione Anticorruzione-Lezione del Dr. Baglieri Ignazio-R.P.C. del 07 e 09/05/2014

**-IL P.N.A.**

**-IL P.T.P.C.**

**-IL R.P.C.**

**-AREE DI RISCHIO**

**-VALUTAZIONE E ANALISI DEL RISCHIO**

**-GESTIONE DEL RISCHIO**

**-SANZIONI**

*Formazione Anticorruzione-Lezione del Dr. Baglieri Ignazio-R.P.C. del 07 e 09/05/2014*

**-MISURE/1: CONFLITTO DI INTERESSI/1 (MODIFICHE A 241/90 E CORRELAZIONI CON D.P.R. 62/2013)**

**-MISURE/2: CONFLITTO DI INTERESSI/2- NUOVO ART. 53 D.LGS.VO 165/2001 (CENNI)**

**-MISURE/3: CONFLITTO DI INTERESSI/3- INCONFERIBILITÀ E INCOMPATIBILITÀ (CENNI)**

**-MISURE/4: CONFLITTO DI INTERESSI/4- NORME CONTRO LE “PORTE GIREVOLI” (CENNI)**

**-MISURE/5: CONFLITTO DI INTERESSI/5- CODICE DI COMPORTAMENTO GENERALE E DI AMMINISTRAZIONE**

*Formazione Anticorruzione-Lezione del Dr. Badjari Ignazio R.P.C. del 07 e 09/05/2014*

**MISURE/6: CLAUSOLE CONTRATTUALI E PATTI INTEGRITA' (RINVIO)**

**MISURE/7: RISPETTO TEMPI PROCEDIMENTI, MONITORAGGIO, TEMPI MEDI DI CONCLUSIONE DEI PROCEDIMENTI (RINVIO)**

**IL FISCHIETTO CIVICO "WHISTLEBLOWER" (RINVIO)**

*Formazione Anticorruzione-Lezione del Dr. Baglieri Ignazio-R.I.C. del 07 e 09/05/2014*

# AFORISMI

***Un funzionario talvolta rifiuta decisamente una grossa mancia, ma non rifiuta piccoli doni...; anche il topo usa certi accorgimenti nel rubare.*** (Shu Shueh Mou, Il libro di un cinico)

***La corruzione è la nostra unica speranza. Finché c'è quella, i giudici sono più miti, e in tribunale, perfino un innocente, può cavarsela.*** (Bertolt Brecht, Madre Coraggiosa e i suoi figli, 1939)

***Gli uomini incorruttibili sono forse come i biglietti di banca da un milione, che è difficile cambiarli.*** (Paul-Jean Toulet, Monsieur du Paur, 1898)

***La corruzione è l'arma della mediocrità.*** (Honoré de Balzac, Papà Goriot, 1834)

Formazione Anticorruzione - Lezione del Dr. Babilien Ignazio - R.P.C. del 07 e 09/05/2014

***Il mondo è talmente corrotto, che si acquista la reputazione di persona perbene limitandosi a non fare del male.*** (Pierre-Marc-Gaston de Lévis, *Massime e riflessioni*, 1808)

***Un giusto percorreva Sodoma, predicando contro la cupidigia, il furto, la menzogna. Ben presto nessuno lo ascoltava. Un giorno un bambino, preso da pietà, tentò di spiegarli che gridava invano: "Cosa stai facendo? Non vedi che nessuno ti ascolta? Perché continui a urlare? Perché?" E l'uomo gli rispose: "All'inizio, ero convinto che se avessi urlato abbastanza forte, loro sarebbero cambiati. Adesso so che non cambieranno mai. Se grido ancora è perché gli uomini non finiscano per cambiare me".*** (E. Miesel, XX secolo)

# LA CORRUZIONE E L'INTEGRITÀ: UNA "LUNGA STORIA"

VICINO ORIENTE (X/IV sec. a.C.)

ANTICA GRECIA (IV sec. a.C.)

ANTICA ROMA

(IV SEC. D.C.) IMPERO ROMANO –  
EPOCA TARDO ANTICA

Formazione Anticorruzione-Lezione del Dr. Baglieri Ignazio R.P.C. del 07 e 09/05/2014

## VICINO ORIENTE (X/IV sec. a.C.)

2 Samuele 22:26 (X sec. A.C.)

Tu ti mostri leale verso chi è leale, integro verso l'uomo integro

Proverbi (dal X al V sec. A.C.)

10:9 Chi cammina nell'integrità cammina sicuro, ma chi va per vie tortuose sarà scoperto.

19:1 Meglio un povero che cammina nella sua integrità, che chi è perverso di labbra e anche stolto.

20:7 I figli del giusto, che cammina nella sua integrità, saranno beati dopo di lui.

Formazione Anticorruzione-Lezione del Dr. Baglieri Ignazio-R.P.C. del 07 e 09/05/2014



**(VIII-VII sec A.C.)**

**Michea 7:3 Le loro mani sono pronte al male, per farlo con ogni cura; il principe ha delle pretese, il giudice si lascia corrompere, il potente manifesta la sua ingordigia e ordiscono così le loro trame.**

**(VI sec. A.C.)**

**Giobbe 1:1 C'era nel paese di Uz un uomo che si chiamava Giobbe. Quest'uomo era integro e retto; temeva Dio e fuggiva il male.**

**(VI-V sec. A.C.)**

**Deuteronomio 16,19 Non farai violenza al diritto, non avrai riguardi personali e non accetterai regali, perché il regalo acceca gli occhi dei saggi e corrompe le parole dei giusti.**

## ANTICA GRECIA (IV sec. a.C.)

Pausania, nella sua opera *Periegesi della Grecia*, in visita a Olimpia, ricorda che all'ingresso dello stadio vi erano delle statue chiamate Zanes, costruite con le multe inflitte agli atleti che avevano tentato di corrompere i giudici o gli altri concorrenti per garantirsi la vittoria. Le prime Zanes, sei in tutto, furono costruite nel 338.C., poi a parte alcuni altri episodi di corruzione denunciati pubblicamente, vi fu un voto fino all'anno 12 d.C., non perché non vi fossero stati altri casi di corruzione, ma perché corrotti e corruttori si erano fatti più accorti.

Pausania contò circa 200 Zanes edificate a Olimpia, un numero che dà il termometro del livello di corruzione diffuso tra gli atleti e i giudici di gara.

# ANTICA ROMA

Nell'antica Roma, *durante la Repubblica (III sec a.c.) e i primi due secoli dell'Impero*, anche prima di arrivare al Basso Impero (284-476 d.c., diventato proverbiale come regno della corruzione), il fenomeno ebbe dimensioni almeno dieci volte superiore a quelle dei nostri tempi: corruzione legata alle strutture clientelari della società, all'esistenza di potentati personali al di fuori e al di sopra del potere legale, all'importanza e al prestigio della ricchezza come strumento indispensabile di dominio politico.

Frequentemente sono citate le frodi dei *publicani*, titolari di lucrosi appalti statali. Un esempio è quello di *Marco Postumio di Pyrgi*, titolare di contratti di fornitura per l'esercito, il quale faceva affondare di proposito vecchie navi, dopo averle caricate di merci di poco valore, per richiedere allo stato l'indennizzo di un valore molto superiore.

All'antica Roma risale il termine clientelismo che deriva per l'appunto dal "cliens".

Il cliens in era quel cittadino che, per la sua posizione svantaggiata all'interno della società, si trovava costretto a ricorrere alla protezione di un "patronus" o di una intera "gens" in cambio di svariati favori, talvolta al limite della sudditanza (applicatio) fisica o psicologica.

L'importanza di un potente era commisurata alla clientela che rumorosamente lo svegliava ogni mattina.

Il cliente doveva al proprio patronus il voto nelle (la votazione era espressa pubblicamente) e doveva aiutarlo qualora fosse stato impegnato in guerra.

**Nell'accezione moderna la pratica del clientelismo tende a garantire il reciproco interesse o il mutuo vantaggio tra chi fornisce i benefici e chi ne ottiene il controcambio.**

**I costi socioeconomici ricadono sulla società sotto forma di:**

**minori opportunità di fare impresa per la parte non coinvolta**  
**riduzione della nel mercato**

**scarsa motivazione nelle organizzazioni coinvolte**

**prezzi gonfiati**

**scarsa qualità delle produzioni e dei più importanti investimenti privati**

*Formazione Anticorruzione Lezione del Dr. Baglietti Ignazio-R.P.C. del 07 e 09/05/2014*

## (IV SEC. D.C.) IMPERO ROMANO

### EPOCA TARDO ANTICA

A partire dal IV secolo i *commentarienses* diventano funzionari civili e acquisiscono, pur mantenendo le vecchie attribuzioni (la cura e la stesura dei commentarii di singoli magistrati) compiti di polizia giudiziaria fra cui la **custodia dei cc.dd. *manicularia***, cioè dei quei **piccoli oggetti che un detenuto può portare con sé quando viene condotto in carcere o un condannato ha indosso quando viene portato al supplizio.**

La corruzione dei *commentarienses* è tale da essere definiti ***nequissimi*** = **del tutto inutili/disutili/alieni dalle regole/avulsi dal benessere collettivo/prone alla venalità e quindi, alla corruzione.**

Riguarda i *commentarienses* una costituzione emanata l'11 aprile 364 a Costantinopoli sempre da Valentiniano e Valente. La disposizione riferisce del divieto di acquistare beni nelle province imperiali in cui tali soggetti prestano servizio.

## DEFINIRE LA CORRUZIONE: DOTTRINA E SCIENZA DELLA POLITICA

*Si definisce corruzione il non rispetto delle regole, sia scritte, che codici di condotta impliciti, che ci si aspetta che i pubblici ufficiali e i politici rispettino nella condotta degli affari pubblici' (R.Nield 2002, 5)*

*'E' definita corruzione la incapacità morale dei cittadini di impegnarsi in modo ragionevolmente disinteressato in azioni simboli e istituzioni per il benessere della comunità' J.P.Dobel in Robert Williams (a cura di)(2000, 138)*

La corruzione è quindi una forma di scambio illegale in cui attori pubblici offrono accesso privilegiato alle funzioni degli uffici cui sono titolari in cambio di denaro o altra utilità, violando norme e regole nel corso di uno scambio occulto fra il mercato politico e/o amministrativo e il mercato economico e sociale. Con la finalità da parte di individui o gruppi di appropriarsi di risorse pubbliche.

**Mediante la corruzione si realizza una**

**inclusione selettiva di coloro che sono disposti a pagare una tangente**

**e una progressiva esclusione degli altri**

**distorcendo le regole del gioco sia nel mercato politico che in quello economico**

**appiattendo il ruolo delle istituzioni su una funzione distributiva di tipo particolaristico a discapito della funzione regolativa e redistributiva**

**distruggendo il capitale sociale vale a dire quelle risorse come la fiducia e il senso civico, fondamentali per lo sviluppo economico e sociale di una comunità.**

**La corruzione sostituendo all'interesse pubblico quello privato, mina alla base i principi e i valori su cui poggia lo stato di diritto mettendo in pericolo le stesse fondamenta della democrazia.**

*Informazioni Anticorruzione-Lezione del Dr. Baglieri Ignazio-R.P.C. del 07/09/2014*



## LA CORRUZIONE SECONDO CIVIT (ORA ANAC) DELIBERAZIONE N. 72 /2013 (P.N.A.)

Il PNA definisce la corruzione come "situazioni in cui possa insinuarsi, nel corso dell'attività amministrativa, l'abuso da parte di un potere per fini di vantaggio privato o meno, oggettivamente e soggettivamente sviati dallo scopo e dalla corretta imparzialità ordinamentale" e "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. (...)

**Le situazioni rilevanti sono più ampie della fattispecie penalistica, che è disciplinata negli artt. 318, 319 e 319 ter, c.p., e sono tali da comprendere non solo l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione disciplinati nel Titolo II, Capo I, del codice penale, ma anche le situazioni in cui - a prescindere dalla rilevanza penale - venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite ovvero l'inquinamento dell'azione amministrativa ab externo, sia che tale azione abbia successo sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo".**

# L' ETICA PUBBLICA

L'etica è l'insieme delle regole e dei valori che consentono di distinguere ciò che è giusto da ciò che è sbagliato.

Quando si parla di "valori" si fa riferimento a principi in base ai quali si può dare un peso (giusto/sbagliato) alle diverse possibili azioni che un individuo può intraprendere.

Le "regole" morali indicano il comportamento moralmente corretto in una data situazione

# ETICA E INTEGRITA'

- a) **l'ETICA è il parametro (qualità dell'essere – convinta e condivisa) di un sistema di regole morali e valori - per valutare l'integrità di un individuo o di un'organizzazione;**
- b) **l'INTEGRITA' (qualità dell'agire) è il comportamento di un agente rispettoso delle regole morali e valori ritenuti rilevanti e consolidati in un dato contesto sociale;**
- c) **L'ETICA AMMINISTRATIVA è quel “lato” dell'etica pubblica che assume come parametri i principi costituzionali di buon andamento e imparzialità quali obblighi di condotta personale e come regole di svolgimento dell'azione amministrativa.**

c) Le politiche “attive” di contrasto del fenomeno corruttivo non si possono limitare a scoraggiare le fattispecie più “gravi” attraverso l’inasprimento delle relative sanzioni, ma devono creare un humus sfavorevole alle stesse, agendo su quelle aree grigie che, se pur non illegali, si configurano come moralmente inaccettabili.

In sintesi, occorre promuovere l’integrità per non ritrovarsi poi a dover reprimere la corruzione.

Non a caso nelle sedi e nelle istituzioni internazionali (es. OCSE) si preferisce parlare di integrità laddove si propongano politiche e strumenti di prevenzione (cfr. *“La corruzione: definizione, misurazione e impatti economici, pubblicazione ed. Formez, 2013, AA.VV.”*).

**In ogni caso il senso compiuto e coerente dell'etica amministrativa si trova all'interno del complesso dei fini dell'uomo come fondamento, soggetto e fine.**

**Non è realtà che si ottiene mediante l'osservanza letterale o formale di codici comportamentali.**

**Sarebbe un'etica superficiale, di facciata, troppo periferica ed esteriore rispetto al cuore di una vera teoria e pratica dell'amministrazione**

**Quindi l'etica pubblica non sembra possa isolarsi fra il "senso grande" e il "senso piccolo" o "frammentato" dell'esistenza.**

*Formazione Anticorruzione - Lezione del Dr. Baglieri Ignazio - R.P.C. del 07 e 09/05/2014*

# IL CONTESTO/1: DOCUMENTI

## 1) STUDIO DEL 2010 A CURA DEL CENTER FOR THE STUDY OF DEMOCRACY

Secondo lo studio è soprattutto la corruzione diffusa nella sfera sociale, economica e politica a attrarre i gruppi criminali organizzati e non già la criminalità organizzata a causare la corruzione.

## 2) CORTE CONTI SICILIA, RELAZIONE PRESIDENTE INAUGURAZIONE ANNO GIUDIZIARIO 2014

In Sicilia, peraltro, il fenomeno corruttivo spesso lambisce e si intreccia con gli interessi del universo mafioso, ma anche quando è del tutto estraneo ad esso, in qualche modo, lo favorisce. I reati di corruzione, infatti, anche quelli apparentemente di scarso rilievo, rendono più fertile il terreno su cui cresce e si sviluppa la delinquenza mafiosa, attraverso il perseguimento di interessi economici comuni, connivenze, reciproche protezioni.

### **3) PRECISAZIONI SUL RAPPORTO SULLA CORRUZIONE IN ITALIA DELL' AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE (6 FEBBRAIO 2014)**

*... una condizione necessaria è, comunque, un convinto impegno da parte degli organi di indirizzo politico che si sostanzii ... in un impulso effettivo alla promozione dell'integrità".*

Formazione Anticorruzione-Lezione del Dr. Magliori Ignazio P.G. del 07 e 09/05/2014

# IL CONTESTO/2: PERCEZIONE DELLA CORRUZIONE

EUROBAROMETRO SULLA CORRUZIONE - BRUXELLES, 9.2.2014  
COM(2014) 38 FINAL ANNEX 12 ALLEGATO SULL'ITALIA DELLA  
RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL  
PARLAMENTO EUROPEO RELAZIONE DELL'UNIONE SULLA LOTTA  
ALLA CORRUZIONE

Il 97% degli italiani ritiene che la corruzione sia un fenomeno dilagante in Italia (contro una media Ue del 76%) ed il 42% afferma di subire personalmente la corruzione nel quotidiano (contro una media Ue del 26%). Per l'88% degli italiani corruzione e raccomandazioni sono spesso il modo più semplice per accedere a determinati servizi pubblici (contro una media UE del 73%).

La mancanza di fiducia nelle istituzioni pubbliche è molto diffusa: le figure pubbliche verso le quali vi è maggior sfiducia sono i **partiti politici, i personaggi politici ed i funzionari responsabili dell'aggiudicazione degli appalti pubblici e del rilascio delle licenze edilizie.**



# RAPPORTO ANTICORRUZIONE UE 2014



### Indicatori economici

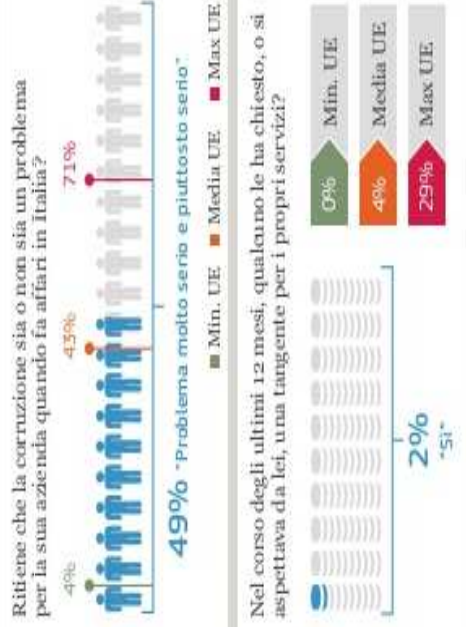
- PIL pro capite (2012) - **25 200 EURO**
- PIL ai prezzi correnti di mercato (2012) **1 567 miliardi di Euro**
- Economia sommersa (stima 2013) **21.1% del PIL**

Fonte: Eurostat

### Appalti pubblici (2011)

- Spesa del governo e servizi collettivi per opere, beni e servizi (stima 2010 riutilizzata per il 2011) **251 miliardi di Euro**
- Spesa totale per opere, beni e servizi **15.9% del PIL**

Fonte: DG Internal Market and Services



Formazione Anticorruzione-Lezione del Dr. Baglieri Ignazio R.P.C. del 07 e 09/05/2014

**Il 92% delle imprese italiane ritiene che favoritismi e corruzione impediscano la concorrenza commerciale (contro una media Ue del 73%), il 90% pensa che la corruzione e le raccomandazioni siano spesso il modo più facile per accedere a determinati servizi pubblici (contro una media Ue del 69%), mentre per il 64% le conoscenze politiche sono l'unico modo per riuscire negli affari (contro una media Ue del 47%).**

## **GLOBAL COMPETITIVENESS REPORT 2013-2014**

**La distrazione di fondi pubblici dovuta alla corruzione, il favoritismo dei pubblici ufficiali e la progressiva perdita di credibilità etica della classe politica agli occhi dei cittadini sono le note più dolenti della governance in Italia.**

**Per gli italiani la corruzione è un fenomeno diffuso negli appalti pubblici gestiti dalle autorità nazionali (70% contro il 56% della media Ue) e negli appalti gestiti dagli enti locali (69% contro il 60% della media Ue).**

**Nello specifico gli intervistati italiani ritengono le seguenti pratiche particolarmente diffuse nelle gare d'appalto pubbliche:**

**capitolati su misura per favorire determinate imprese (52%);**

**abuso delle procedure negoziate (50%);**

**conflitto di interesse nella valutazione delle offerte (54%);**

**offerte concordate (45%);**

**criteri di selezione o di valutazione poco chiari (55%);**

**partecipazione degli offerenti nella stesura del capitolato (52%);**

**abuso della motivazione d'urgenza per evitare gare competitive (53%);**

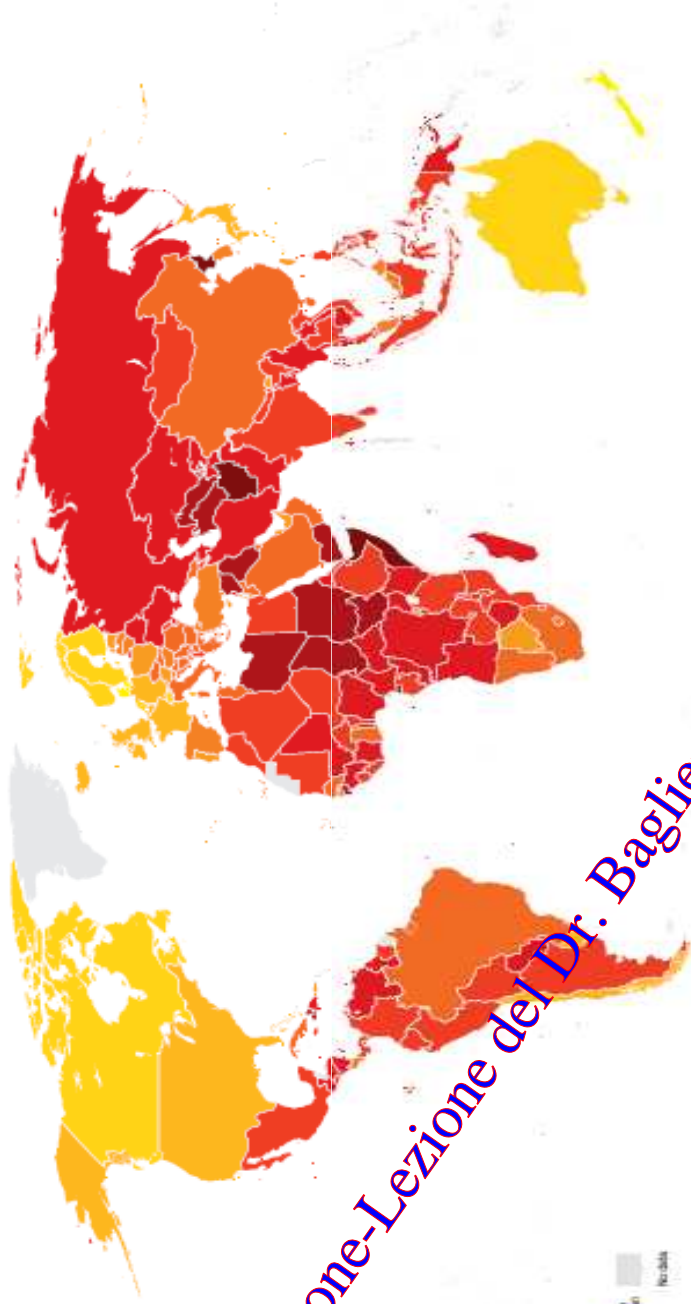
**modifica dei termini contrattuali dopo la stipula del contratto (38%).**

*Formazione Anticorruzione lezione del Dr. Baglieri Ignazio-R.P.C. del 07 e 09/05/2014*

**TRANSPARENCY INTERNATIONAL**  
the global standard in fighting corruption

# CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX 2013

The perceived levels of public sector corruption in 177 countries/territories around the world.



RANK	COUNTRY/TERRITORY	SCORE	RANK	COUNTRY/TERRITORY	SCORE	RANK	COUNTRY/TERRITORY	SCORE	RANK	COUNTRY/TERRITORY	SCORE
1	Denmark	91	72	Iceland	72	146	Kazakhstan	28	180	Cambodia	20
2	New Zealand	91	71	Bahrain	71	147	Laos	28	181	Ethiopia	20
3	Finland	89	70	Chile	70	148	Uganda	28	182	Venezuela	20
4	Sweden	89	69	France	69	149	Paraguay	28	183	Chad	19
5	Norway	88	68	Switzerland	68	150	Central African Republic	25	184	Equatorial Guinea	19
6	Singapore	88	67	Austria	67	151	Togo	25	185	Guinea-Bissau	19
7	Switzerland	88	66	United Arab Emirates	66	152	Togo	25	186	Haiti	19
8	Netherlands	88	65	Estonia	65	153	Kenya	25	187	Yemen	18
9	Australia	87	64	Costa Rica	64	154	Iran	25	188	Syria	17
10	Canada	87	63	Latvia	63	155	Guinea	25	189	Turkmenistan	17
11	Luxembourg	87	62	Bahrain	62	156	Kenya	25	190	Liberalistan	17
12	Germany	87	61	Cyprus	61	157	Malawi	25	191	Iraq	16
13	Iceland	86	60	Portugal	60	158	Angola	25	192	Libya	16
14	United Kingdom	86	59	Puerto Rico	59	159	Poland	25	193	Congo Republic	16
15	Burkina Faso	85	58	South Africa	58	160	Poland	25	194	South Sudan	14
16	Belgium	85	57	Israel	57	161	Democratic Republic of Congo	22	195	Kenya	11
17	Hong Kong	85	56	Taiwan	56	162	Democratic Republic of Congo	22	196	Agribusiness	8
18	Japan	84	55	Colombia	55	163	Kenya	22	197	Somalia	8
19	United States	83	54	Poland	54	164	Burundi	21	198	Zimbabwe	7
20	Uruguay	83	53	Spain	53	165	Myanmar	21	199		
						166	Honduras	21			
						167	Zimbabwe	21			
						168					
						169					
						170					
						171					
						172					
						173					
						174					
						175					
						176					
						177					
						178					
						179					
						180					
						181					
						182					
						183					
						184					
						185					
						186					
						187					
						188					
						189					
						190					
						191					
						192					
						193					
						194					
						195					
						196					
						197					
						198					
						199					
						200					

# IL CONTESTO/3

## IMPATTO ECONOMICO DELLA CORRUZIONE

La Corte dei conti italiana fa notare che i **costi diretti totali della corruzione ammontano a 60 miliardi di euro l'anno** (pari a circa il 4% del PIL).

**I danni provocati dalla corruzione in Italia sono pari alla metà del totale europeo, indicato dalla Commissione in 120 miliardi di euro l'anno.**

La corruzione incide negativamente su un'economia nazionale già colpita dalle conseguenze della crisi economica; pesano **costi economici indiretti** (derivanti per esempio dai ritardi amministrativi, dal cattivo funzionamento dei pubblici uffici, dall'inefficienza o addirittura dall'inutilità delle opere e dei servizi pubblici, dalla perdita di competitività, dal calo degli investimenti ecc.), che vanno ad aggiungersi ai costi diretti.

Secondo studi empirici, in Italia la corruzione risulta particolarmente lucrativa nella fase successiva all'aggiudicazione, soprattutto in sede di controlli della qualità o di completamento dei contratti di opere/forniture/servizi.

# LA LEGGE 190/2012 IN GENERALE

La legge 6 novembre 2012, n. 190, contenente “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella Pubblica Amministrazione”, che si propone di arginare i fenomeni di *mala gestio* nella Pubblica Amministrazione è costituita da due soli articoli di cui il primo comprende ben 83 commi. Il secondo articolo fa riferimento alla clausola di invarianza della spesa.

La legislazione individua (prima C.I.V.I.T., Commissione Indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche, ora A.N.A.C. – Autorità Nazionale Anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche.) l'Autorità Nazionale Anticorruzione così come individua tutti gli altri organi incaricati di promuovere e attivare le aposite azioni di controllo, prevenzione e contrasto della corruzione all'interno delle strutture e degli apparati della Pubblica Amministrazione.

La nuova normazione da un lato prevede un **Piano Nazionale Anticorruzione (P.N.A.)** e, dall'altro, obbliga ogni amministrazione pubblica alla adozione di un **Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (P.T.P.C.)** che, in sintonia con il Piano Nazionale, analizzi e valuti rischi specifici di corruzione e indichi gli interventi organizzativi tesi a prevenirli.

La legge 190/2012 ha introdotto ed esteso strumenti per la prevenzione e la repressione del fenomeno corruttivo intervenendo:

- **sul piano repressivo, sulle disposizioni del codice penale** relative ai reati posti in essere dai pubblici ufficiali ai danni della Amministrazione pubblica ampliando le fattispecie delittuose, modificando e integrando fattispecie previste e sanzionate nel codice penale;
- **sul piano della prevenzione, sull'integrità morale dei funzionari pubblici** e, quindi, sulla disciplina dei codici etici e di condotta, delle incompatibilità, della responsabilità disciplinare, della formazione, sul livello di trasparenza dell'azione amministrativa.

I principali strumenti previsti dalla normativa, **oltre all'elaborazione del P.N.A., sono:**

- l'adozione dei Piani di prevenzione di amministrazione (PTPC)
- gli adempimenti di trasparenza
- i codici di comportamento
- la rotazione del personale
- l'obbligo di astensione in caso di conflitto di interesse

Formazione Anticorruzione-Lezione del Dr. Baglieri Ignazio-R.P.C. del 07 e 09/05/2014



**-la disciplina specifica in materia di svolgimento di incarichi d'ufficio e attività ed incarichi extra-istituzionali**

**-la disciplina specifica in materia di conferimento di incarichi dirigenziali in caso di particolari attività o incarichi precedenti e incompatibilità specifiche per posizioni dirigenziali**

**- la disciplina specifica in materia di formazione di commissioni, conferimento di incarichi dirigenziali in caso di condanna penale per delitti contro la pubblica amministrazione**

**- la disciplina specifica in materia di attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro**

**- disciplina specifica in materia di tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (c.d. Whistleblower)**

**- la formazione.**

*Formazione Anticorruzione - Lezione del D. Baslieri Ignazio P.C. del 07 e 09/05/2014*

# IL P.N.A.

La CIVIT, con delibera n. 72 dell'11 settembre 2013, ha approvato il Piano Nazionale Anticorruzione predisposto dal Dipartimento della Funzione Pubblica.

Tale Piano ha la finalità di assicurare l'attuazione coordinata delle strategie di prevenzione della corruzione nella Pubblica Amministrazione.

Nel PNA sono esposti:

- gli obiettivi strategici e le azioni previste a livello nazionale;
- le direttive alla Pubblica Amministrazione per l'applicazione delle misure di prevenzione

Formazione Anticorruzione - Lezione del Dr. Baglieri Ignazio - R.P.C. del 07 e 09/05/2014

**Complessivamente, le indicazioni evidenziano l'esigenza di perseguire i tre seguenti obiettivi principali nell'ambito delle strategie di prevenzione:**

- ridurre le opportunità che si manifestino casi di corruzione;**
- aumentare la capacità di scoprire casi di corruzione;**
- creare un contesto sfavorevole alla corruzione.**

*Formazione Anticorruzione-Lezione del Dr. Baglieri Ignazio-R.P.C. del 07 e 09/05/2014*

## IL P.T.P.C.

Il Piano di prevenzione della corruzione di cui ogni singola amministrazione si deve dotare, è da inquadrarsi fra gli atti organizzatori e programmatori attuatori di regole stabilite in leggi, regolamenti, codici etici e di comportamento.

In particolare il Piano si prefigge di:

- stabilire il diverso livello di esposizione degli singoli uffici a rischio corruttela e illegalità;
- indicare gli interventi organizzativi volti a prevenire il rischio di corruzione e illegalità;
- formare, “in collaborazione con la Scuola Nazionale della Amministrazione (?)”, i dipendenti chiamati ad operare in settori particolarmente esposti al fenomeno in parola, prevedendo, negli stessi ambiti, la rotazione dei responsabili.

**Il piano risponde alle seguenti esigenze:**

**a) individuare le attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione, anche raccogliendo le proposte dei dirigenti, elaborate nell'esercizio delle competenze previste dall'ordinamento;**

**b) prevedere, per le attività individuate ai sensi della lettera a), meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni idonei a prevenire il rischio di corruzione;**

**c) prevedere, con particolare riguardo alle attività individuate ai sensi della lettera a), obblighi di informazione nei confronti del responsabile, individuato ai sensi del comma 7, chiamato a vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del piano;**

**d) monitorare il rispetto dei termini, previsti dalla legge o dai regolamenti, per la conclusione dei procedimenti;**

*Formazione Anticorruzione - Lezione del Dr. Baglieri Ignazio - R.P.C. del 07 e 09/05/2014*

e) monitorare i rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere, anche verificando eventuali relazioni di parentela o affinità sussistenti tra i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti degli stessi soggetti e i dirigenti e i dipendenti dell'amministrazione;

f) individuare specifici obblighi di trasparenza ulteriori rispetto a quelli previsti da disposizioni di legge.

Il Piano (PTPC) è quindi un documento di natura programmatica ed organizzativa che ingloba le misure di prevenzione obbligatorie per legge e quelle ulteriori, coordinando e combinando gli interventi in funzione dell'esposizione a rischio di processi e relative fattispecie di rischio specifico.

Esso è inserito nel sistema organico di prevenzione della corruzione introdotto dalla L. 190/2012, il cui aspetto caratterizzante consiste nell'articolazione del processo di formulazione e attuazione delle strategie di prevenzione della corruzione su due livelli:

-ad un primo livello, quello "nazionale", il D.F.P. predispone, sulla base di linee di indirizzo adottate da un Comitato interministeriale, il P.N.A.. Il P.N.A. è poi approvato dalla C.I.V.I.T. (ora A.N.A.C.), individuata dalla legge quale Autorità nazionale anticorruzione;

-al secondo livello, quello "decentrato", ogni amministrazione pubblica definisce un PIANO, che, sulla base delle indicazioni presenti nel P.N.A., effettua l'analisi e valutazione dei rischi specifici di corruzione e conseguentemente indica gli interventi organizzativi volti a prevenirli.

Il Piano di amministrazione (PTPC) costituisce quindi, il Piano decentrato.

Per la sua redazione, nel nostro Ente, si è tenuto conto, fra l'altro, in sede di elaborazione, in relazione ai processi rischiosi e ai rischi specifici più elevati, dei profili disciplinati nella L. 190/2012 recante "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella Pubblica Amministrazione", del P.N.A. (Piano Nazionale Anticorruzione e relativi allegati, approvato con deliberazione C.I.V.I.T. n. 72 dell'11.9.2013), delle seguenti fonti e discipline:

L. 241/90 e s.m.i.;

L.R. 10/91 e s.m.i.;

D.lgs.vo 163/2006 e s.m.i.-

D.lgs.vo 159/2011 e s.m.i.;

D. lgs.vo 33/2013 e s.m.i.;

D.lgs.vo 39/2013;

Formazione Anticorruzione - Lezione del Dr. Baglieri Ignazio R.P.C. del 07/09/05/2014



**Circolare regionale 31 gennaio 2006, n. 593 relativa a: " Inserimento nei bandi e disciplinari di gara per i pubblici appalti delle clausole di autotutela previste nel Protocollo di legalità sottoscritto in data 12 luglio 2005 relativa al protocollo di legalità Dalla Chiesa**

**Codice di comportamento generale emanato con D.P.R. 62/2013 e Codice del Comportamento di Amministrazione approvato con deliberazione Commissariale con i poteri della G.P. n. 220 del 6.12.2013;**

**Norme in materia anticorruzione contenute nei regolamenti provinciali recentemente aggiornati in funzione anticorruzione:**

- regolamento dei procedimenti amministrativi**
- regolamento dei contratti**
- regolamento per la disciplina dei controlli interni.**

# IL RESPONSABILE PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

L'art. 1, comma 7, legge 6 novembre 2012, n. 190, introduce nell'ordinamento la figura del Responsabile per la prevenzione della corruzione che, di norma, negli enti locali, è individuato nel Segretario comunale o provinciale (è possibile nominare un altro soggetto purchè inserito stabilmente all'organizzazione dell'Ente ma solo motivando la deroga).

Il Responsabile per la prevenzione della corruzione:

- propone il piano triennale della prevenzione della corruzione, che gli organi di vertice debbono approvare entro il 31 gennaio di ogni anno;
- verifica d'intesa con il dirigente competente, l'efficace attuazione del piano e l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento di attività a più elevato rischio di corruzione;

- svolge compiti di vigilanza sul rispetto delle norme in materia di inconfiribilità e incompatibilità.

-propone la modifica del PTPC quando sono accertate significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando intervengono mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione;

Formazione Anticorruzione-Lezione del Dr. Baglien Ignazio-B.P.C. del 07 e 09/05/2014

# LE AREE DI RISCHIO

La legge 190/2012 indica, tra le attività della Pubblica Amministrazione, quelle da monitorare per assicurare il livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili, nel rispetto dell'art. 117, comma secondo, lett. m), Cost..

Più specificamente l'art. 1, comma 16 legge 190/2012, individua le aree di rischio in cui sono ricompresi i processi (e relativi provvedimenti e procedimenti amministrativi) che devono essere posti alla attenzione delle Amministrazioni, sia a livello di P.N.A. che dei PP.TT.PP.CC.:

- a) autorizzazione o concessione;
- b) scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, anche con riferimento alla modalità di selezione prescelta, ai sensi del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163;

**c) concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, attribuzioni di vantaggi economici a persone ed enti pubblici e privati**

*(Delibera CIVIT n. 59/2013 del 15.7.2013: La disposizione si riferisce a tutti quei provvedimenti che, sulla base della normativa vigente, sono volti a sostenere un soggetto sia pubblico che privato, accordandogli un vantaggio economico diretto o indiretto mediante **l'erogazione di incentivi o agevolazioni che hanno l'effetto di comportare sgravi, risparmi o acquisizione di risorse**) ;*

**d) concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera.**

**Gli allegati al P.N.A. esemplificano i processi correlati alle suddette aree.**

*Formazione Anticorruzione-Lezione del Dr. Baglieri Renazio-R.P.C. del 07 e 09/05/2014*

# LA VALUTAZIONE E L'ANALISI DEL RISCHIO

Per "RISCHIO DI CORRUZIONE" il P.N.A. intende **"l'effetto dell'incertezza sul corretto perseguimento dell'interesse pubblico"**.

Per "EVENTO" si intende il verificarsi di un insieme di circostanze che si frappongono o si oppongono al perseguimento dell'obiettivo istituzionale dell'ente."

**La valutazione del rischio è il processo complessivo di:**

- a) identificazione;**
- b) analisi**
- c) ponderazione del rischio.**

Essa deve essere eseguita per ciascun processo mappato.

**L'analisi del rischio consiste:**

- 1) nella valutazione della probabilità che il rischio si realizzi;**
- 2) nella valutazione delle conseguenze che il rischio produce; (probabilità e impatto) per giungere alla determinazione del livello di rischio...**

**... mediante l'elaborazione di considerazioni sulle cause e fonti di rischio, le loro conseguenze positive o negative e la verosimiglianza del loro accadimento.**

**Il livello di rischio, in genere, è rappresentato da un valore numerico.**

**Concretamente, tale meccanismo si basa su prodotto delle medie dei valori attribuiti in base alle risposte a quesiti sulla probabilità oggettiva e soggettiva, come pure per l'impatto oggettivo e soggettivo, sia nella fase di "Mappatura e analisi dei processi", che nella "Mappatura e analisi eventi rischiosi".**

Infatti, il P.N.A., da una parte, nell'allegato 1 (pag. 27) afferma che l'analisi (probabilità-impatto) vada fatta per ciascun rischio rilevato del "catalogo dei rischi", mentre lo stesso allegato 1 (pag. 26) afferma invece testualmente che i rischi sono definiti per ogni processo.

**L'analisi del rischio** fornisce i dati necessari per la sua **gestione e quindi:**

**a) l'assunzione delle decisioni sulla necessità o meno di trattamento del rischio;**

**b) la definizione delle strategie e metodi di trattamento del rischio più appropriati (misure di prevenzione di carattere trasversale obbligatorie o ulteriori da implementare e attuare).**

Formazione Anticorruzione - Lezione del Dr. Bagheri Ignazio B.P.C. del 07/09/05/2014



# GESTIONE DEL RISCHIO

Attraverso la predisposizione del Piano avvalendosi del sistema indicato dal P.N.A., l'amministrazione è tenuta ad attivare azioni miranti a ridurre il rischio o mantenerlo al minimo.

Il Piano quindi si concretizza in un **programma di attività**, con indicazione:

- **delle aree di rischio**
- **dei processi maggiormente esposti a rischio**
- **dei rischi specifici per ogni processo-**
- **delle misure da implementare per la prevenzione in relazione al livello di pericolosità dei rischi specifici**
- **dei responsabili per l'applicazione di ciascuna misura**
- **dei tempi e degli obiettivi finalizzati alla riduzione del livello di rischio**
- **dei tempi e modalità del monitoraggio.**

Vanno impiegate le misure di prevenzione utilizzando tutto l'armamentario disponibile nell'ordinamento ma anche quelle che possono essere utilmente previste in base all'esperienza. In una prospettiva convergente bottom-up e top-down si terrà conto anche delle misure trasversali previste su indicazione del R.P.C.

Le decisioni circa la priorità del trattamento proposte dai dirigenti si basano essenzialmente sui seguenti fattori:

- livello di rischio: maggiore è il livello, maggiore è la priorità di trattamento;
- obbligatorietà della misura: va data priorità alla misura obbligatoria, se applicabile, rispetto a quella ulteriore.

Nella gestione del rischio partecipano svariati soggetti:

**-l'autorità di indirizzo politico che:**

- designa il responsabile (art. 1, comma 7, della l. n. 190/2012);
- adotta il Piano e i suoi aggiornamenti e li comunica al Dipartimento della funzione pubblica;
- adotta tutti gli atti di indirizzo di carattere generale, che siano direttamente o indirettamente finalizzati alla prevenzione della corruzione;

**-il responsabile della prevenzione:**

- svolge i compiti indicati nella legge e specificati circolare del Dipartimento della funzione pubblica n. 1 del 2013;
- elabora la relazione annuale sull'attività svolta e ne assicura la pubblicazione (art. 1, comma 14, del 2012);
- predispone e propone il Codice di Comportamento dell'Ente in attuazione del DPR 62/2013.

Formazione Anticorruzione - Lezione del Dr. Baglieri Ignazio - R.P.C. del 2007 e 09/05/2014

**-i referenti per la prevenzione :**

**- sono individuati nel PIANO e svolgono attività informativa nei confronti del responsabile affinché questi abbia elementi e riscontri sull'intera organizzazione ed attività dell'amministrazione, e di costante monitoraggio sull'attività svolta dai dirigenti assegnati agli uffici di riferimento, anche con riferimento agli obblighi di rotazione del personale;**

**-osservano le misure contenute nel PIANO (art. 1, comma 14, della l. n. 190 del 2012);**

**-tutti i dirigenti per il settore di rispettiva competenza:**

**- svolgono attività informativa nei confronti del responsabile, dei referenti e dell'autorità giudiziaria (art. 16 d.lgs. n. 165 del 2001; art. 20 d.P.R. n. 3 del 1957; art.1, comma 3, l. n. 20 del 1994; art. 331 c.p.p.);**

**- partecipano al processo di gestione del rischio;**

**- propongono le misure di prevenzione (art. 16 d.lgs. n. 165 del 2001);**

- assicurano l'osservanza del Codice di comportamento e verificano le ipotesi di violazione;

- adottano le misure gestionali, quali l'avvio di procedimenti disciplinari, la sospensione e rotazione del personale (artt. 16 e 55 bis d.lgs. n. 165 del 2001);

- osservano le misure contenute nel PIANO (art. 1, comma 14, della l. n. 190 del 2012);

-Il Dirigente preposto all'Ufficio Procedimenti Disciplinari, attraverso i suoi componenti e il suo responsabile:

- svolge i procedimenti disciplinari nell'ambito della propria competenza (art. 55 bis d.lgs. n. 165 del 2001);

- provvede alle comunicazioni obbligatorie nei confronti dell'autorità giudiziaria (art. 20 d.p.r. n. 3 del 1957; art.1, comma 3, l. n. 20 del 1994; art. 331 c.p.p.);

- propone l'aggiornamento del Codice di comportamento.

**-tutti i dipendenti dell'amministrazione:**

- partecipano al processo di gestione del rischio (Allegato 1, par. B.1.2. P.N.A.);
- osservano le misure contenute nel PIANO (art. 1, comma 14, della l. n. 190 del 2012) e nel codice di comportamento;
- segnalano le situazioni di illecito al proprio dirigente o all'U.P.D. (art. 54 bis del d.lgs. n. 165 del 2001);
- segnalano casi di personale conflitto di interessi (art. 6 bis l. n. 241 del 1990; artt. 6 e 7 Codice di comportamento);

**-i collaboratori a qualsiasi titolo dell'amministrazione:**

- osservano le misure contenute nel Piano;
- segnalano le situazioni di illecito (art. 8 Codice di comportamento).

# SANZIONI

**“La violazione delle misure di prevenzione previste dal Piano costituisce illecito disciplinare”** (art. 1, comma 14, l. n. 190).

Inoltre, **«la violazione dei doveri contenuti nel codice di comportamento, compresi quelli relativi all'attuazione del Piano di prevenzione della corruzione, è fonte diretta di responsabilità disciplinare». La violazione dei doveri è altresì rilevante ai fini della responsabilità civile, amministrativa e contabile»** (art. 54, comma 3).

La stessa conseguenza è espressamente prevista per i codici di singola amministrazione (art. 54, comma 5 del D.lgs.vo 165/2001).

Le misure di prevenzione e contrasto alla corruzione adottate e trasfuse nel PTPC devono essere rispettate da tutti i dipendenti e, dunque, sia dal personale che dalla dirigenza; infatti, l'art. 8 del DPR 62/2013 prevede che ***"Il dipendente rispetta le misure necessarie alla prevenzione degli illeciti nell'amministrazione. In particolare, il dipendente rispetta le prescrizioni contenute nel piano per la prevenzione della corruzione, presta la sua collaborazione al responsabile della prevenzione della corruzione e, fermo restando l'obbligo di denuncia all'autorità giudiziaria, segnala al proprio superiore gerarchico eventuali situazioni di illecito nell'amministrazione di cui sia venuto a conoscenza"*** (art. 8).

Formazione Anticorruzione-Lezione del Dr. Baglioni Ignazio-P.P.C. del 07 e 09/05/2014



# MISURE/1: CONFLITTO DI INTERESSI/1

## MODIFICHE A 241/90 E CORRELAZIONI

Si tratta dell'introduzione, ad opera dell'art. 1, comma 41, legge n. 190/2013, dell'art. 6 bis nell'articolato della legge 241/1990, rubricato "conflitto di interessi" secondo cui: ***il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale, debbono astenersi dall'intervenire in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione che concreti o possa concretare tale condizione.***

L'articolo contiene, pertanto, due prescrizioni:

- 1) l'obbligo di astensione per il responsabile del procedimento nella ipotesi di conflitto di interesse, anche soltanto potenziale;
- 2) il dovere di segnalazione, a carico del medesimo, di versare in una situazione di effettivo o potenziale conflitto con l'interesse pubblico, posto alla base dell'esercizio della funzione amministrativa, o con l'interesse di cui sono portatori il destinatario del provvedimento, i cointeressati, ovvero i controinteressati.

La disposizione in parola deve essere letta unitamente agli artt. 6 e 7 del codice di comportamento dei dipendenti pubblici, che prevede che:

**(Art. 6) Il dipendente si astiene dal prendere decisioni o svolgere attività inerenti alle sue mansioni in situazioni di conflitto, anche potenziale, di interessi con interessi personali, del coniuge, di conviventi, di parenti, di affini entro il secondo grado. Il conflitto può riguardare interessi di qualsiasi natura, anche non patrimoniali, come quelli derivanti dall'intento di voler assecondare pressioni politiche, sindacali o dei superiori gerarchici.**

Formazione Anticorruzione - Lezione del Dr. Basilio Ignazio - R.P.C. del 07 e 09/05/2014

**(Art. 7). “Il dipendente si astiene dal partecipare all’adozione di decisioni o ad attività che possano coinvolgere interessi propri, ovvero di suoi parenti affini entro il secondo grado, del coniuge o di conviventi oppure di persone con le quali abbia rapporti di frequentazione abituale, ovvero, di soggetti od organizzazioni con cui egli o il coniuge abbia pendente o grave inimicizia o rapporti di credito o debito significativi, ovvero di soggetti od organizzazioni di cui sia tutore, curatore, procuratore o agente, ovvero di enti, associazioni anche non riconosciute, comitati, società o stabilimenti di cui egli sia amministratore o gerente o dirigente. Il dipendente si astiene in ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza. Sull’astensione decide il responsabile dell’ufficio di appartenenza.”.**

**Il provvedimento riconducibile ad un funzionario che versa in conflitto di interessi è quindi illegittimo per violazione di legge.**

Formazione Anticorruzione - Lezione del Dr. Baglieri Ignazio R.P.C. del 07/05/2014

# MISURE/2: CONFLITTO DI INTERESSI/2

## NUOVO ART. 53 D.LGS.VO 165/2001 (CENNI)

La prevenzione di situazioni di conflitto di interessi che possono pregiudicare l'esercizio imparziale delle funzioni attribuite al dipendente è stata prevista, nell'ambito del conferimento degli incarichi ai dipendenti non compresi nei compiti e doveri di ufficio, dalla modifica del comma 5 dell'articolo 53 del d.lgs. n. 165/2001 che introduce, fra l'altro, un nuovo adempimento a carico delle amministrazioni pubbliche di appartenenza del dipendente che quelle presso cui il medesimo svolge il suo incarico.

Infatti, le amministrazioni, nell'autorizzare gli incarichi ai dipendenti non compresi nei compiti e doveri di ufficio, sono **tenute a verificare anche l'insistenza di situazioni di conflitto, anche potenziali, che potrebbero pregiudicare l'esercizio imparziale delle funzioni attribuite al medesimo dipendente**, ed essere fonte di abusi e di illegalità.

# MISURE/3: CONFLITTO DI INTERESSI INCONFERIBILITÀ E INCOMPATIBILITÀ (CENNI)

Novella legislativa di non poco momento è stata portata dal decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, recante disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico.

In sintesi il decreto immette nel tessuto ordinamentale:

- ipotesi di inconferibilità di incarichi dirigenziali, o assimilati, in relazione a determinate attività svolte precedentemente dal titolare, oppure originate dall'essere quest'ultimo destinatario di sentenze di condanna passate in giudicato, per delitti contro la Pubblica Amministrazione (capi II, III e IV del decreto 39/2013);
- ipotesi di incompatibilità specifiche per i titolari di incarichi dirigenziali o assimilati.

Formazione Anticorruzione-Lezione del Ds. Baglieri Ignazio R.P.G. del 07 e 09/05/2014

# MISURE/4: CONFLITTO DI INTERESSI

## NORME CONTRO LE “PORTE GIREVOLI” (RINVIO)

L'art. 1, comma 42, legge 190/2013, ha introdotto nell'art. 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165, il comma 16 ter destinato a contenere il rischio di situazioni di corruzione connesse all'impiego del dipendente successivamente alla cessazione del rapporto di lavoro pubblico.

La norma, nell'esplicitare la nullità del vincolo contrattuale viziato da revolving doors, conferma che il revolving doors non è altro che una causa di inconferibilità, applicata successivamente alla cessazione del rapporto di pubblico impiego e all'insorgere del vincolo contrattuale privato (“inconferibilità successiva e di natura privatistica”).

# MISURE/5: CONFLITTO DI INTERESSI

## CODICE DI COMPORTAMENTO GENERALE E DI AMMINISTRAZIONE

In termini generali, si può affermare che, alla luce delle due stagioni di codificazione e quindi dei due Codici di comportamento sin qui adottati (del 31.3.1994 D.M. "Cassese" 1994 e del 28.11.2000 allegato al CCNL 22.1.2004 comparto regioni enti locali) nell'esperienza italiana questo strumento non ha giocato un ruolo significativo nella ricostruzione dell'etica del funzionario pubblico o nella riduzione dei fenomeni di corruzione.

La L.190/2012 con l'art. 1, comma 44, ha quindi riscritto per intero l'art. 54 del d.lgs. n. 165/2001, prevedendo da un lato un Codice generale (nazionale) di comportamento valido per tutte le amministrazioni pubbliche e, dall'altro, un codice, obbligatorio, per ciascuna amministrazione.

**Si punta a rivedere e arricchire la elencazione dei doveri di comportamento, ad ampliare l'ambito soggettivo di applicazione, a dare un preciso valore giuridico ai codici.**

**Il codice generale (D.P.R. 62/2013) stabilisce che il funzionario pubblico, qualunque sia la sua collocazione organizzativa e indipendentemente dalle competenze e dai compiti assegnati, ha dei «doveri minimi di diligenza, lealtà, imparzialità e buona condotta» che deve rispettare.**

Va rilevato il passaggio dalle «specificazioni esemplificative degli obblighi di diligenza, lealtà e imparzialità» di cui all' art. 1 del Codice di comportamento del 2000 ai doveri minimi.

**In termini generali, la prima differenza, radicale, è appunto il porsi questo Codice non come testo “generale”, eventualmente integrabile da parte delle singole amministrazioni, ma come contenuto “minimo”, necessariamente e doverosamente suscettibile di essere ampliato e specificato.**

**Mentre i primi erano, appunto, delle esemplificazioni, i secondi sono doveri con diretto effetto sulla responsabilità disciplinare, direttamente attivabili.**



Fondamentale è l'art. 3 del Codice generale, secondo cui:

**1. Il dipendente osserva la Costituzione, servendo la Nazione con disciplina ed onore e conformando la propria condotta ai principi di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa. Il dipendente svolge i propri compiti nel rispetto della legge, perseguendo l'interesse pubblico senza abusare della posizione o dei poteri di cui è titolare**

**2. Il dipendente rispetta altresì i principi di integrità, correttezza, buona fede, proporzionalità, obiettività, trasparenza, equità e ragionevolezza e agisce in posizione di indipendenza e imparzialità, astenendosi in caso di conflitto di interessi.**

**3. Il dipendente non usa a fini privati le informazioni di cui dispone per ragioni di ufficio, evita situazioni e comportamenti che possano ostacolare il corretto adempimento dei compiti o nuocere agli interessi o all'immagine della pubblica amministrazione. Prerogative e poteri pubblici sono esercitati unicamente per le finalità di interesse generale per le quali sono stati conferiti.**

4. Il dipendente esercita i propri compiti orientando l'azione amministrativa alla **massima economicità, efficienza ed efficacia**. La gestione di risorse pubbliche ai fini dello svolgimento delle attività amministrative deve seguire una logica di contenimento dei costi, che non pregiudichi la qualità dei risultati.

5. Nei rapporti con i destinatari dell'azione amministrativa, il dipendente assicura la **piena parità di trattamento a parità di condizioni, astenendosi, altresì, da azioni arbitrarie** che abbiano effetti negativi sui destinatari dell'azione amministrativa **o che comportino discriminazioni** basate su sesso, nazionalità, origine etnica, caratteristiche genetiche, lingua, religione o credo, convinzioni personali o politiche, appartenenza a una minoranza nazionale, disabilità, condizioni sociali o di salute, età e orientamento sessuale o su altri diversi fattori.

*6. Il dipendente dimostra la massima disponibilità e collaborazione nei rapporti con le altre pubbliche amministrazioni, assicurando lo scambio e la trasmissione delle informazioni e dei dati in qualsiasi forma anche telematica, nel rispetto della normativa vigente.*

**In definitiva, i principi costituzionali di buon andamento e di imparzialità vengono rilette come obblighi di condotta personale e come regole sullo svolgimento dell'azione amministrativa.**

Lo stesso vale per i principi di economicità, efficacia, efficienza, alla trasparenza, all'imparzialità e non discriminazione, alla comunicazione tra amministrazioni; per i rapporti con il pubblico, quanto ai doveri di massima informazione al cittadino, temperato da doveri di riservatezza, quanto al divieto di dichiarazioni pubbliche offensive nei confronti dell'amministrazione (che pregiudicano la fiducia del cittadino), quanto al rispetto di standard di qualità e quantità nell'erogazione di servizi pubblici.

Formazione Anticorruzione - Lezione del Dr. Baglieri Ignazio R.P.C. del 07/05/2014

Vi è quindi una prospettiva di proiezione sul dipendente dei principi cardine delle riforme amministrative dell'ultimo ventennio: i doveri del dipendente costituiscono dunque un piccolo manuale che ci guida nelle trasformazioni del sistema amministrativo ed il Codice risulta essere, in particolare, lo strumento che proietta sul funzionario, come propri obblighi di condotta, le regole che reggono l'azione pubblica.

Il nuovo Codice di comportamento generale si pone in questo senso, più del precedente, come fonte di precetti puntuali e di indicazioni operative.

Formazione Anticorruzione-Lezione del Dr. Baglieri Ignazio P.F.C. del 09/05/2014

Circa il valore giuridico dei Codici va evidenziato che, per quello nazionale «la violazione dei doveri contenuti nel codice di comportamento, compresi quelli relativi all'attuazione del Piano di prevenzione della corruzione, è fonte diretta di responsabilità disciplinare».

La violazione dei doveri è altresì rilevante ai fini della responsabilità civile, amministrativa e contabile» (art. 54, comma 3). La stessa conseguenza è espressamente prevista per i codici di singola amministrazione (art. 54, comma 5 del D.lgs.vo 165/2001).

Per quanto la legge preveda che **le sanzioni espulsive** il D.P.R. n. 62 limita il loro raggio di azione ad alcune specifiche ipotesi, dal momento che **“possono essere applicate esclusivamente nei casi, da valutare in relazione alla gravità di violazione”** di alcune disposizioni (es.: relative a regali ed altre utilità, appartenenza ad associazioni, all’assunzione di decisioni in conflitto di interesse, all’incontrollata circolazione di informazioni false).

Formazione Anticorruzione - Lezione del Dr. Baglieri Ignazio R.P.C. del 07 e 09/05/2014

STRALCIO:

*Art.11 - Comportamento in servizio*

*1. Fermo restando il rispetto dei termini del procedimento amministrativo, il dipendente, salvo giustificato motivo, non ritarda né adotta comportamenti tali da far ricadere su altri dipendenti il compimento di attività o l'adozione di decisioni di propria spettanza.*

*Art.12 - Rapporti con il pubblico*

*1. Il dipendente in rapporto con il pubblico si fa riconoscere attraverso l'esposizione in modo visibile del badge od altro supporto identificativo messo a disposizione dall'amministrazione, salvo diverse disposizioni di servizio, anche in considerazione della sicurezza dei dipendenti, **opera con spirito di servizio, correttezza, cortesia e disponibilità e, nel rispondere alla corrispondenza, a chiamate telefoniche e ai messaggi di posta elettronica, opera nella maniera piu' completa e accurata possibile. ... Nelle operazioni da svolgersi e nella trattazione delle pratiche il dipendente rispetta ... l'ordine cronologico e non rifiuta prestazioni a cui sia tenuto con motivazioni generiche. Il dipendente rispetta gli appuntamenti con i cittadini e risponde senza ritardo ai loro reclami.***

2. Salvo il diritto di esprimere valutazioni e diffondere informazioni a tutela dei diritti sindacali, il dipendente si astiene da dichiarazioni pubbliche offensive nei confronti dell'amministrazione.

...

4. **Il dipendente non assume impegni né anticipa l'esito di decisioni o azioni proprie o altrui inerenti all'ufficio, al di fuori dei casi consentiti.** Fornisce informazioni e notizie relative ad atti od operazioni amministrative, in corso o conclusi, nelle ipotesi previste dalle disposizioni di legge e regolamentari in materia di accesso, informando sempre gli interessati della possibilità di avvalersi anche dell'Ufficio per le relazioni con il pubblico. Rilascia copie ed estratti di atti o documenti secondo la sua competenza, con le modalità stabilite dalle norme in materia di accesso e dai regolamenti della propria amministrazione.

5. **Il dipendente osserva il segreto d'ufficio e la normativa in materia di tutela e trattamento dei dati personali e, qualora sia richiesto oralmente di fornire informazioni, atti, documenti non accessibili tutelati dal segreto d'ufficio o dalle disposizioni in materia di dati personali, informa il richiedente dei motivi che ostano all'accoglimento della richiesta.** Qualora non sia competente a provvedere in merito alla richiesta cura, sulla base delle disposizioni interne, che la stessa venga inoltrata all'ufficio competente della medesima amministrazione.

**Al contenimento di eventuali situazioni di conflitto, tra la funzione pubblica ed interessi privati, propri o di terzi, sono rivolti obblighi di disclosure (come l'obbligo di comunicare la propria appartenenza ad associazioni o la presenza di rapporti di collaborazione retribuiti nel triennio precedente).**

Si considerino in questa direzione:

a) il divieto di accettare «incarichi di collaborazione da soggetti privati che abbiano, o abbiano avuto nel biennio precedente, un interesse economico significativo in decisioni o attività inerenti l'ufficio di appartenenza» (art. 4, comma 6), che va letto in parallelo con il divieto di assunzione di incarichi presso questi soggetti anche successivamente alla cessazione del servizio (o dell'incarico);

b) gli obblighi di comunicazione (degli interessi finanziari e dei conflitti di interesse, della propria appartenenza ad associazioni o della presenza di rapporti di collaborazione retribuiti nel triennio precedente) (art. 6);



c) Il dipendente si astiene dal prendere decisioni o svolgere attività inerenti alle sue mansioni in situazioni di conflitto, anche potenziale, di interessi con interessi personali, del coniuge, di conviventi, di parenti, di affini entro il secondo grado. Il conflitto può riguardare interessi di qualsiasi natura, anche non patrimoniali, come quelli derivanti dall'intento di voler assecondare pressioni politiche, sindacali o dei superiori gerarchici. (art. 6)

d) Il dipendente si astiene dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività che possano coinvolgere interessi propri, ovvero di suoi parenti affini entro il secondo grado, del coniuge o di conviventi oppure di persone con le quali abbia rapporti di frequentazione abituale, ovvero, di soggetti od organizzazioni con cui egli o il coniuge abbia causa pendente o grave inimicizia o rapporti di credito o debito significativi, ovvero di soggetti od organizzazioni di cui sia tutore, curatore, procuratore o agente, ovvero di enti, associazioni anche non riconosciute, comitati, società o stabilimenti di cui egli sia amministratore o gerente o dirigente. Il dipendente si astiene in ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza. Sull'astensione decide il responsabile dell'ufficio di appartenenza.”. (art. 7)

**I codici di amministrazione devono tendenzialmente contenere la definizione di ulteriori regole elaborate sulla base delle peculiarità della specifica amministrazione.**

**A titolo esemplificativo (Codice di Amministrazione della Provincia):**

**- l'esclusione dei regali o il ridimensionamento del valore singolo e/o complessivo (per la Provincia, max € 10).**

**- per quanto riguarda la risposta alle varie comunicazioni degli utenti, quando si tratta di comunicazioni che non determinino l'attivazione di procedimenti amministrativi, obbligo dell'URP a rispettare i tempi della propria carta dei servizi e, in ogni caso un termine non superiore a giorni due lavorativi; alle comunicazioni di posta elettronica si deve rispondere con lo stesso mezzo, riportando tutti gli elementi idonei ai fini dell'identificazione del responsabile e della esaustività della risposta;**

*Formazione Anticorruzione - Lezione del Dr. Baglieri Ignazio - R.P.C. del 07 e 09/05/2014*

- la previsione dell'obbligo per il responsabile dell'ufficio sia di controllare che l'uso dei permessi di astensione avvenga effettivamente per le ragioni e nei limiti previsti dalla legge e dai contratti collettivi, evidenziando eventuali deviazioni, sia di vigilare sulla corretta timbratura delle presenze da parte dei propri dipendenti, segnalando tempestivamente all'Ufficio disciplinare le pratiche scorrette;

- regole sull'utilizzo adeguato di materiali, attrezzature, servizi e più in generale di risorse nella prospettiva dell'efficienza e dell'economicità dell'azione pubblica. (spegnimento di luci al termine dell'orario di servizio;- spegnimento di macchinari al termine dell'orario di servizio;- riciclaggio della carta, relativa a documentazione o copie prive di contenuto amministrativo;- utilizzo preferenziale del sistema di condivisione rispetto all'invio di mail fra uffici;- scollegamento dalla rete non appena concluse le operazioni di lavoro);

- riguardo all'innovazione prevista nel comma 3 dell'art. 2 del codice generale, nella parte in cui stabilisce l'estensione, **con il solo limite della compatibilità**, degli obblighi previsti dal codice generale "a tutti i collaboratori o consulenti, con qualsiasi tipologia di contratto o incarico e a qualsiasi titolo, ai titolari di organi e di incarichi negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche, nonché nei confronti dei collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione", previsione che **"La valutazione circa la non compatibilità dell'estensione di cui al presente comma è espressamente motivata dal responsabile del procedimento e dal Dirigente competente in sede di adozione della determinazione a contrarre e in fase di stipulazione del contratto, tenuto conto dell'oggetto delle prestazioni dedotte nel contratto e delle modalità della loro effettuazione.** In caso contrario, nel contratto andrà inserita apposita clausola del tipo: "dichiara altresì di essere a conoscenza che ai sensi dell'art. 2, co 3 del D.P.R. 16/04/2013, n° 62 costituisce causa di risoluzione del contratto o decadenza dall'incarico, la violazione degli obblighi di condotta previsti dal codice di comportamento dei dipendenti pubblici in relazione alle prestazioni del presente contratto/incarico";

Formazione Anticorruzione - Lezione del Dr. Baglieri Ignazio - R.P.C. del 07/09/2014

Il Codice di amministrazione rappresenta una delle “azioni e misure” principali di attuazione delle strategie di prevenzione della corruzione a livello decentrato.

**Il PTPC, però, non coincide affatto con il codice di amministrazione, perché il suo ruolo sta proprio nella fissazione di misure organizzative puntuali, anche rivedibili e aggiornabili nel tempo, mentre i doveri di comportamento, sono destinati ad una validità di più lungo periodo.**

Formazione Anticorruzione-Lezione del Dr. Baalieri Ignazio-R.P.C. del 07 e 09/05/2014

## MISURE/6

### CLAUSOLE CONTRATTUALI E PATTI INTEGRITA' (RINVIO)

Nelle istanze/proposte, tra quelle da presentare all'Ente per finalità di partecipazione a procedure di scelta del contraente per appalti di lavori, forniture e servizi, di qualunque importo, si prevede che sia inserito nei rispettivi avvisi, bandi di gara o lettere di invito che il mancato rispetto delle clausole contenute nei protocolli di legalità o nei patti di integrità costituisce causa di esclusione dalla gara e di risoluzione del contratto.

Infatti l' A.V.C.P. con determinazione n. 4 del 2012 si è pronunciata circa la legittimità di prescrivere l'inserimento di clausole contrattuali che impongono obblighi in materia di contrasto delle infiltrazioni criminali negli appalti nell'ambito di protocolli di legalità/patti di integrità. Nella determinazione si precisa che "mediante l'accettazione delle clausole sancite nei protocolli di legalità al momento della presentazione della domanda di partecipazione e/o dell'offerta, infatti, l'impresa concorrente accetta, in realtà, regole che rafforzano comportamenti già doverosi per coloro che sono ammessi a partecipare alla gara e che prevedono, in caso di violazione di tali doveri, sanzioni di carattere patrimoniale, oltre alla conseguenza, comune a tutte le procedure concorsuali, della estromissione dalla gara (cfr. Cons. St., sez. VI, 8 maggio 2012, n. 2657; Cons. St., 9 settembre 2011, n. 5066)."

# MISURE/7: RISPETTO TEMPI PROCEDIMENTI, MONITORAGGIO, TEMPI DI CONCLUSIONE DEI PROCEDIMENTI (RINVIO)

La L. 190/2012 è intervenuta sulla questione relativa alla tempistica procedimentale e, considerata l'inerzia dell'amministrazione nel provvedere quale elemento potenzialmente sintomatico di corruzione e illegalità, ha rafforzato l'obbligo in capo agli enti di monitorare il rispetto dei termini, previsti da leggi o regolamenti, per la conclusione dei procedimenti.

La citata legge intende assicurare la trasparenza dell'attività amministrativa, imponendo ai soggetti pubblici la pubblicazione nel sito web istituzionale delle informazioni relative ai procedimenti amministrativi secondo criteri di facile accessibilità, completezza e semplicità di consultazione. Le pubbliche amministrazioni sono, inoltre, tenute ad eliminare tempestivamente le anomalie ai fini del rispetto dei termini procedimentali e a pubblicare i risultati del monitoraggio nel sito web istituzionale (art. 1, comma 28).

Formazione Anticorruzione-Lezione del Dr. Baglieri Ignazio R.V.C. del 07 e 09/05/2014

# IL FISCHIETTO CIVICO – WHISTLEBLOWER (RINVIO)

Figura che il legislatore augura di particolare efficacia nel contrasto alla corruzione è il whistleblower in base all'art. 1, comma 51, legge 190/2012, che ha aggiunto successivamente all'art. 54 d.lgs. 165/2001, l'art. 54 bis.

La disposizione è strutturata in tre norme:

- la tutela dell'anonimato;
- il divieto di discriminazione nei confronti del whistleblower;
- la previsione che la denuncia sia sottratta al diritto di accesso, ad esclusione delle ipotesi descritte nel comma 2 del nuovo art. 54 bis d.lgs. n. 165 del 2001.

La ratio della norma è quella di evitare che il dipendente ometta di effettuare segnalazioni di illecito per il timore di subire conseguenze pregiudizievoli.