

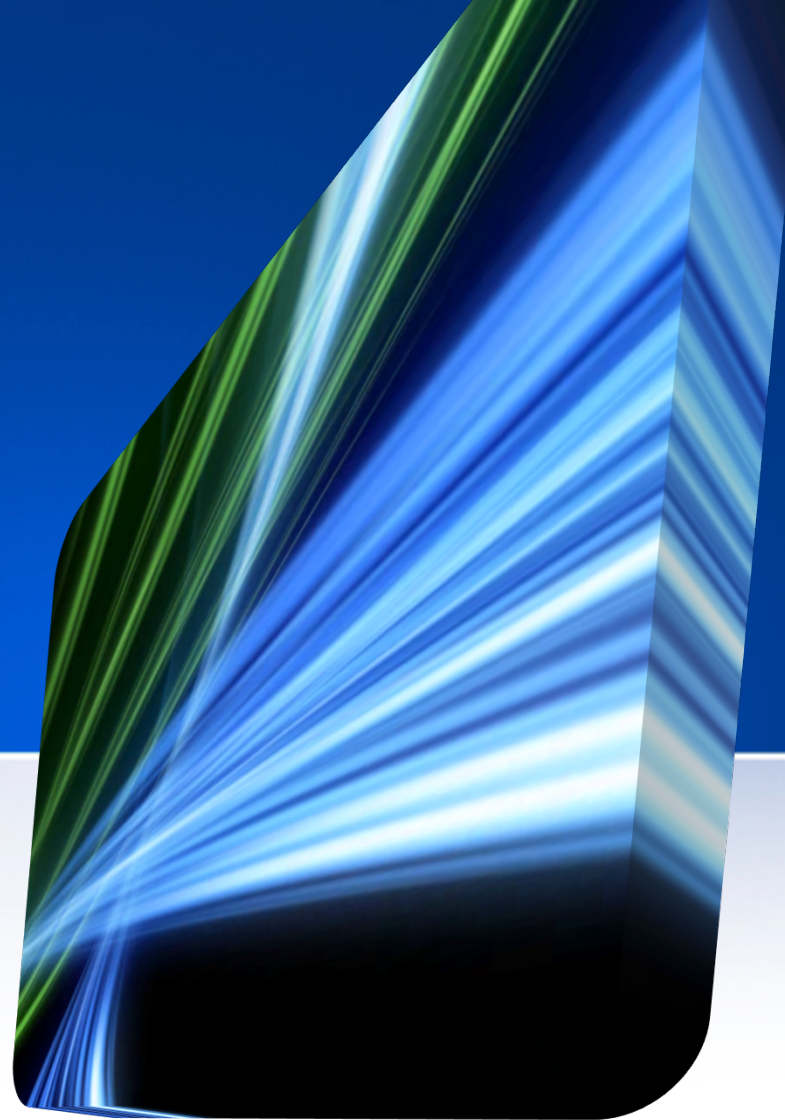
La legge 190/12

I reati di corruzione

I reati di concussione

il traffico d'influenze

Paolo Ielo
Sostituto Procura Roma
gruppi
pubblica amministrazione
e
tributario



La rimozione del problema



- Il numero indicibile dei Pitagorici
- L'illusione a cavallo tra i due secoli
- La cifra nera dei reati di corruzione
- Corruzione ed effetti sul sistema economico
- Corruzione e selezione della classe dirigente nella PA



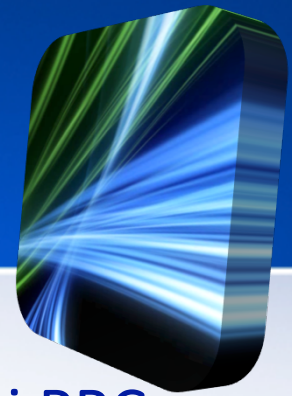
$$\sqrt{2}$$

La prevenzione



- Il rischio della iatrogenesi
- I Piani AntiCorruzione (PAC)
- Il Responsabile AntiCorruzione (RAC)

I MO e i PAC



- Soluzione 231/01: i MO
 - Funzione nel sistema
 - La responsabilità muove dall'autore del reato e, in presenza di una colpa da organizzazione, viene estesa all'ente
 - Traiettorie verticale, dal basso verso l'alto
 - Un illecito individuale si trasforma in illecito metaindividuale
- soluzione 190/12: i PPC
 - In caso di reato, la responsabilità muove dall'autore del reato e, in assenza di prova liberatoria, si trasferisce, certamente sul piano disciplinare e contabile, al RAC
 - Traiettorie orizzontale
 - Un illecito individuale si trasforma in un illecito individuale

MO E PAC



231/01

190/12

Responsabilità dell'ente

ill.personale-----ill.personale

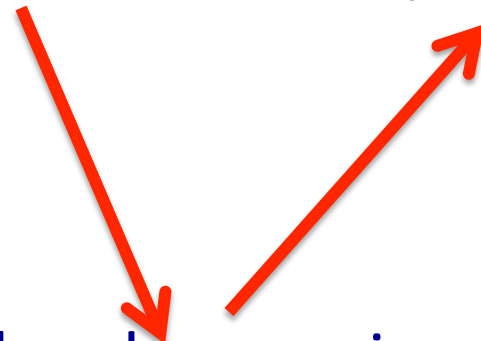
colpa

da

organizzazione

Colpa da organizzazione

Reato individuale



DESTINATARI



- ART. 1, COMMA 59:
-tutte le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del d.lgs 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni.
- CIRC. FUNZIONE PUBBLICA, PAG. 4
- Per amministrazioni pubbliche si intendono : **amministrazioni dello Stato**, compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, **le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane.** e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti **gli enti pubblici non economici nazionali**, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300

I Piani AntiCorruzione



Art. 1 comma 5:

Le pubbliche amministrazioni centrali definiscono e trasmettono al Dipartimento della funzione pubblica:

- a) **un piano di prevenzione della corruzione** che fornisce una valutazione del diverso livello di esposizione degli uffici al rischio di corruzione e indica gli interventi organizzativi volti a prevenire il medesimo rischio;

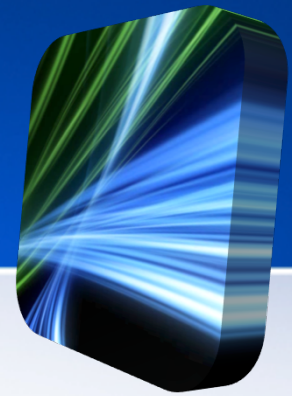
Art. 1, comma 4:

-Le Guidelines sono fissate dal PNA, elaborato dalla funzione pubblica

Art. 1 comma 8:

8. L'organo di indirizzo politico, su proposta del responsabile individuato ai sensi del comma 7, entro il 31 gennaio di ogni anno, adotta il **piano triennale di prevenzione della corruzione**, curandone la trasmissione al Dipartimento della funzione pubblica.

CONTENUTI PAC: riferimenti normativi



RISK ASSESSMENT

-**COMMA 5:** a) un piano di prevenzione della corruzione che fornisce una valutazione del diverso livello di esposizione degli uffici al rischio di corruzione;

- **COMMA 9:** a) individuare le attività, tra le quali quelle di cui al comma 16, nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione

- **COMMA 16:** procedimenti di:

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, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati;

d) concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera di cui all'articolo 24 del citato decreto legislativo n. 150 del 2009

-**Comma 10:** a) ... 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;

RISK MANAGEMENT

-**COMMA 5:**

a) .. indica gli interventi organizzativi volti a prevenire il medesimo rischio;

b) ..procedure di **selezione, formazione e rotazione** dei dirigenti chiamati a operare nelle aree a rischio

-**COMMA 9:**

....

b),c) Nelle aree sensibili, **meccanismi di formazione, attuazione e controllo** delle decisioni e **obblighi di informazione** verso il RPP;

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.

-**COMMA 11:** **formazione**

CONTENUTI PAC: risk assessment



L'elaborazione deve tener conto della decennale esperienza in tema di 231/01

Contenuti speculari ai modelli 231/01

Occorre, all'interno delle singole aree di rischio, evidenziare le forme specifiche che assumono gli illeciti, secondo quanto codificato dall'esperienza giudiziaria, e devono essere dinamici

Devono tener conto della precedente storia dell'ente

CONTENUTI PAC: risk management



Protocolli decisionali, funzionali alla trasparenza e al controllo

Monitoraggio dei conflitti di interesse, diretti o indiretti

Trasparenza: il problema del lobbying

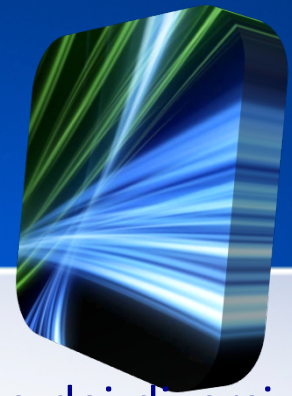
Promozione di regole virtuose nelle procedure competitive: es. valorizzazione di presenza di Compliance Programs nei competitors

Esempi:

Per gli affidamenti senza gara, l'ente deve sapere con certezza, con riferimento alla sua specifica attività, ex ante quando e entro che limiti può affidare senza gara;

protocolli attinenti all'eventuale compensazione per servizi pubblici a fallimento del mercato. Il protocollo dovrà, ex ante, identificare i presupposti per la concessione della compensazione, i criteri di quantificazione coerenti con la c.d. giurisprudenza Altmark.

Il dialogo tra i **MO** e i **PAC**



- Moduli organizzativi speculari nella prevenzione e nella gestione del rischio
- La L. 190/12 conferisce carattere normativo a una serie di conclusioni cui la dottrina e la giurisprudenza erano pervenute in punto di determinazione dei contenuti dei compliance programs ex d.lgs 231/2001
- PPC e rappresentazione dei diversi livelli di esposizione al rischio;
- enucleazione delle attività nelle quali il livello di rischio è più elevato
- previsione di protocolli di formazione, attuazione e controllo delle decisioni idonei a prevenire il rischio corruzione;
- previsione dei flussi informativi nella direzione del dirigente responsabile per la prevenzione della corruzione
- Attenzione al training e al profilo disciplinare

Il dialogo tra i **MO** e i **PAC**



- Moduli organizzativi speculari nella prevenzione e nella gestione del rischio
- La L. 190/12 conferisce carattere normativo a una serie di profili di analisi e gestione del rischio nella PA che, rovesciando la prospettiva, sono rilevanti nella definizione dei contenuti di un adeguato MO
- art. 1, comma 9, lett. D): monitoraggio del rispetto dei termini, previsti dalla legge o dai regolamenti, per la conclusione dei procedimenti (red flag)
- 1, comma 9, lett. E): monitoraggio dei rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con essa stipulano contratti o che siano interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici, anche verificando relazioni di parentela tra dipendenti pubblici e amministratori, soci o dipendenti degli enti privati interessati.

•

PROCEDIMENTO DI FORMAZIONE DEI PAC



- L'organo di indirizzo politico, su proposta del RAC entro il 31 gennaio di ogni anno, adotta il piano triennale di prevenzione della corruzione, curandone la trasmissione al Dipartimento della funzione pubblica.
- L'attività di elaborazione del piano non può essere affidata a soggetti estranei all'amministrazione.

IL Responsabile Anti Corruzione



Art. 1 comma 7:

l'organo di indirizzo politico individua, di norma tra i dirigenti amministrativi di ruolo di prima fascia in servizio, il responsabile della prevenzione della corruzione.

Negli enti locali, il responsabile della prevenzione della corruzione è individuato, di norma, nel segretario, salva diversa e motivata determinazione.

Funzioni RAC



Art. 1, comma 8:

-predispone il **Pac**

- Elabora procedure di selezione e formazione dei dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione

Comma 9:

- È terminale dei flussi di informazione

comma 10:

- *a)* verifica sull'efficace attuazione del piano e della sua idoneità, propone la modifica dello stesso quando sono accertate significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando intervengono mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione;
- *b)* verifica, d'intesa con il dirigente competente, sull'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;
- *c)* ad individuare il personale da inserire nei programmi di formazione

Responsabilità RAC



Si prospettano come possibili 3 profili di responsabilità:

- Disciplinare
- Contabile
- Penale ?

Responsabilità disciplinare **RAC**



Gli illeciti previsti dalla 190/12

art. 1, comma 10:

- Mancata predisposizione del piano;
- Mancata adozione delle procedure di formazione e selezione dei dipendenti nelle aree sensibili

Comma 12: commissione **reato di corruzione** accertato con sentenza definitiva. Prova liberatoria:

- *a)* 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 ;
- *b)* aver vigilato sul funzionamento e sull'osservanza del piano

Comma 14:

- In caso di ripetute violazioni delle misure di prevenzione previste dal piano, per omesso controllo, sul piano disciplinare

Responsabilità penale **RAC**



La simmetria con il CO di 231/01 è relativa

Il RAC è un PU, con obbligo di denuncia ove ravvisi l'esistenza di fatti *prima facie* qualificabili come reato

Probabilmente si è in presenza di un obbligo di garanzia

Funzione selettiva dei fatti svolta dall'elemento soggettivo del reato

Il **RAC** reincarnazione di Benjamin Malaussiene o di Gondrano?



“..pianga Malaussiene, pianga in modo convincente, sia un buon capro...”

Il Rac ricorda molto da vicino la figura pensata da Pennac, Benjamin Malaussiene, il capro espiatorio

Oppure

Nella migliore delle ipotesi rischierà la fine di Gondrano, il cavallo pensato da Orwell nella fattoria degli animali che, a furia di lavorar di più per garantire lo status dei maiali, gli animali più uguali degli altri, si ritrovò stecchito.

Una mattina.

I reati di corruzione



L'art. 318 c.p.

L'art. 319 c.p.

L'art. 319 ter c.p.

L'art. 322 c.p.

L'art. 322 bis c.p.

Le criticità



Il problema delle qualifiche pubblicitarie

La corruzione per asservimento tra corruzione impropria e corruzione per atto contrario

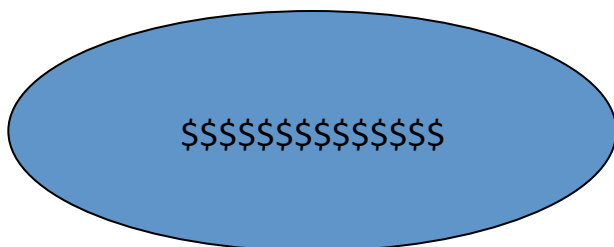
Lo iato tra la percezione della corruzione e la disciplina in concreto

La struttura della corruzione



Flusso economico

F



Attività amministrativa

A



Il metodo



- individuazione, all'interno del procedimento amministrativo, delle red flag che evidenziano una possibile deviazione funzionale idonea a favorire terzi
- Ricostruzione del modo, di regola un flusso finanziario illegale, attraverso cui vengono veicolate le utilità
- Connessione dei profili di anomalia del procedimento con quelli di un flusso finanziario illegale

Ricostruzione delle modalità con cui si crea la provvista



I flussi finanziari illegali

\$

- Di regola ciò avviene attraverso la commissione di un illecito
- Occorre utilizzare la capacità d'intervento sul singolo illecito per ricostruire la catena del flusso economico

\$



Un procedimento amministrativo viziato nella fase di selezione del contraente



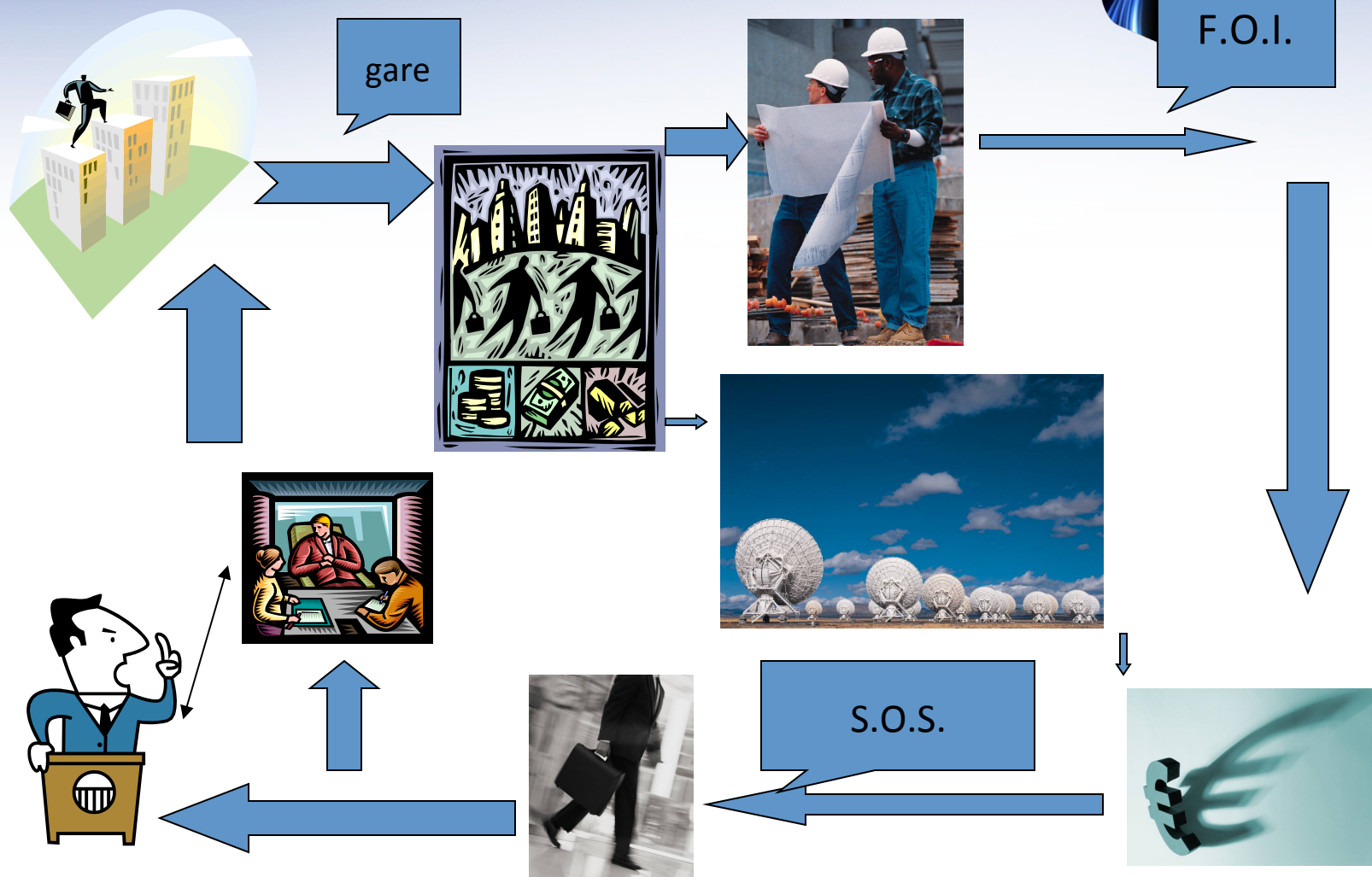
- Nella fase antecedente alla conclusione del contratto, la selezione del contraente: individuare se si sia in presenza di settori ordinari, in settori speciali o in contratti esclusi; comprendere se, per quali ragioni e a favore di chi si sia derogato alle regole ordinarie previste dal codice degli appalti è un metodo per comprendere perché si è erogata una utilità non dovuta
- Individuare il concetto di amministrazione aggiudicatrice (art. 3, comma 25, d.lgs 163/06)
- Ricordare che il mancato esercizio del potere amministrativo è funzione (art. 7 d. lgs 104/10)
- Esistenza di reati-segnale (abuso, turbativa d'asta)
- Esistenza di conflitti d'interesse

Un procedimento amministrativo viziato nella fase successiva alla selezione del contraente



- ☐ Individuare un aumento anomalo del valore dei lavori assegnati
- ☐ Individuare le modalità e i tempi di pagamento dei lavori
- ☐ Comprendere se siano stati eseguiti i collaudi prima dell'effettuazione dei pagamenti
- ☐ Individuare come e da chi siano stati eseguite le valutazioni di congruità del prezzo dei lavori

Ipotesi concreta



I reati di concussione



- Art. 317
- Art. 319 quater
- Le criticità

il traffico d'influenze



- L'art. 346 bis c.p.

- Le criticità