

Daniele Ricciardi

# ANTICORRUZIONE NELLE SOCIETÀ A PARTECIPAZIONE PUBBLICA

*“Non posso camminare con tutto questo, perché non sono abituato”*

1 Samuele, 17.39

© Copyright Legislazione Tecnica 2020

La riproduzione, l'adattamento totale o parziale, la riproduzione con qualsiasi mezzo, nonché la memorizzazione elettronica, sono riservati per tutti i paesi.

---

Finito di stampare nel mese di luglio 2020 da  
DigitaliaLab srl  
Via Giacomo Peroni, 130 – 00131 Roma

---

**Legislazione Tecnica S.r.l.**  
00144 Roma, Via dell'Architettura 16

*Servizio Clienti*  
Tel. 06/5921743 – Fax 06/5921068  
servizio.clienti@legislazionetecnica.it

*Portale informativo:* [www.legislazionetecnica.it](http://www.legislazionetecnica.it)  
*Shop:* [ltshop.legislazionetecnica.it](http://ltshop.legislazionetecnica.it)

Il contenuto del testo è frutto dell'esperienza dell'Autore, di un'accurata analisi della normativa e della pertinente giurisprudenza. Le opinioni contenute nel testo sono quelle dell'Autore, in nessun caso responsabile per il loro utilizzo. Il lettore utilizza il contenuto del testo a proprio rischio, ritenendo indenne l'Autore da qualsiasi pretesa risarcitoria. I testi normativi riportati sono stati elaborati e controllati con scrupolosa attenzione. Sono sempre peraltro possibili inesattezze od omissioni, ma che non possono comportare responsabilità dell'Editore.

# INDICE

---

PREFAZIONE a cura di Gustavo Piga .....	6
<b>1. LE SOCIETÀ PARTECIPATE: INQUADRAMENTO GENERALE .....</b>	<b>9</b>
1.1 La responsabilità di enti e società .....	9
1.1.1 Una questione globale .....	9
1.1.2 Il Decreto 231 e la Legge Severino .....	11
1.2 Il concetto di corruzione .....	13
1.2.1 Corruzione, tra realtà e percezione .....	14
1.2.2 Oltre il reato: la <i>maladministration</i> .....	15
1.3 La riforma delle società pubbliche .....	17
1.3.1 Il Testo unico sulle società partecipate .....	18
1.3.2 La ricognizione straordinaria del MEF .....	20
1.4 Le linee guida ANAC per le società a partecipazione pubblica	23
1.4.1 Le Linee guida ANAC del 2015 .....	25
1.4.2 Le Linee guida ANAC del 2017 .....	27
Appendice normativa al capitolo 1	
– Delibera ANAC 8 novembre 2017, n. 1134 .....	33
<b>2. IL MODELLO DI ORGANIZZAZIONE E GESTIONE .....</b>	<b>67</b>
2.1 Analisi del Modello di organizzazione e gestione (MOG 231) ..	67
2.1.1 Le misure preventive del Decreto 231 .....	69
2.1.2 Il contenuto del MOG 231 .....	70
2.2 I profili organizzativi della <i>compliance</i> aziendale .....	78
2.2.1 Il responsabile del MOG 231 .....	79
2.2.2 L'organismo interno di vigilanza .....	81
2.3 Il monitoraggio del Modello .....	85
2.3.1 I livelli del controllo .....	86
2.3.2 Le fasi del monitoraggio .....	88
2.4 La responsabilità amministrativa .....	90
2.4.1 I reati presupposto e le sanzioni .....	94
2.4.2 Alcuni casi concreti .....	98
Appendice normativa al capitolo 2	
– Decreto Legislativo 8 giugno 2001, n. 231 .....	101

3. IL SISTEMA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE .....	129
3.1 La gestione del sistema anticorruzione .....	129
3.1.1 Gli indirizzi del sistema anticorruzione .....	131
3.1.2 I principi di gestione dell'anticorruzione .....	135
3.2 Il responsabile ed il Piano di prevenzione della corruzione e della trasparenza .....	139
3.2.1 Ruolo e compiti del RPCT .....	141
3.2.2 I contenuti minimi del Piano triennale .....	148
3.3 Le misure di prevenzione della corruzione .....	152
3.3.1. Le misure generali indicate dall'ANAC .....	154
3.3.1.1 <i>La rotazione del personale</i> .....	154
3.3.1.2 <i>L'obbligo di astensione in caso di conflitto d'interesse</i> .....	156
3.3.1.3 <i>Lo svolgimento di incarichi d'ufficio o attività ed incarichi extra-istituzionali</i> .....	159
3.3.1.4 <i>L'inconferibilità e incompatibilità degli incarichi</i> .....	163
3.3.1.5 <i>Le incompatibilità specifiche per posizioni dirigenziali</i> .....	167
3.3.1.6 <i>L'attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro ("pantouflage" o "revolving doors")</i> .....	168
3.3.1.7 <i>La formazione di commissioni, assegnazioni agli uffici e conferimento di incarichi in caso di condanna penale per delitti contro la pubblica amministrazione</i> .....	169
3.3.1.8 <i>La tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (c.d. "whistleblowing")</i> .	171
3.3.1.9 <i>Il codice di comportamento</i> .....	174
3.3.1.10 <i>La formazione</i> .....	174
3.3.2 Le misure specifiche individuate dalla società .....	176
3.4 La trasparenza .....	183
3.4.1 Gli obblighi di pubblicazione .....	186
3.4.2 Dall'accesso agli atti all'accesso civico .....	195
Appendice normativa al capitolo 3	
– Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165 .....	202
– Legge 6 novembre 2012, n. 190 .....	209
– Decreto Legislativo 14 marzo 2013, n. 33 .....	216
– Decreto Legislativo 8 aprile 2013, n. 39 .....	247
– Decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62	258
– Delibera ANAC 3 agosto 2016, n. 833 .....	266

- Delibera ANAC 28 dicembre 2016, n. 1309 .....	275
- Delibera ANAC 28 dicembre 2016, n. 1310 .....	306
4. IL CONTROLLO E LE SANZIONI .....	327
4.1 La vigilanza esterna sul MOG 231 .....	327
4.2 La vigilanza dell'ANAC .....	329
4.3 Le sanzioni .....	336
CONCLUSIONI .....	341
BIBLIOGRAFIA .....	345
APPENDICE - Schemi e modelli .....	347
M1 Schema di delibera di nomina del responsabile del Modello di organizzazione e gestione 231 della prevenzione della corruzione e della trasparenza .....	347
M2 Schema di delibera di nomina dell'organismo interno di vigilanza	349
M3 Questionario della valutazione del rischio nei processi aziendali	351
M4 Contenuti principali del Modello di organizzazione e gestione - MOG 231 .....	354
M5 Schema di cronoprogramma del PTPCT .....	355
M6 Schema di regolamento unico sugli accessi .....	356

#### NOTA PER IL DOWNLOAD

I lettori possono scaricare sia i modelli e gli schemi riportati in Appendice, sia le norme (in versione integrale) riprodotte nelle Appendici normative alla fine dei capitoli 1-3.

L'*Area download* è accessibile collegandosi all'indirizzo

*[www.legislazionetecnica.it/download](http://www.legislazionetecnica.it/download)*

ed inserendo il codice riportato nella seconda pagina di copertina dopo aver effettuato il login con le proprie credenziali (chi non fosse in possesso delle credenziali dovrà preventivamente effettuare la registrazione gratuita al sito).

## PREFAZIONE

---

Nell'ultimo decennio la corruzione è divenuta argomento di discussione per l'opinione pubblica e di approfondimento nelle sedi istituzionali e nella ricerca scientifica. I danni alla collettività determinati da comportamenti illeciti sono evidenti, indipendentemente dalla posizione che si sceglie riguardo al dibattito sulla diffusione del fenomeno, tra percezione o realtà. All'impatto finanziario sulle organizzazioni coinvolte, che perdono risorse economiche a seguito di indebite distrazioni in favore di criminali o di inefficienze nella gestione dei processi aziendali, si aggiunge il grave pregiudizio alla credibilità nei confronti degli *stakeholders*. Cresce la sfiducia sulla possibilità di costruire una diffusa cultura dell'integrità in cui possano riconoscersi anche e soprattutto le nuove generazioni. In tale contesto, ogni sforzo è utile per riportare al centro del dibattito l'etica senza limitarsi a riflessioni retoriche ma entrando nel concreto dei ruoli e delle funzioni che presentano una maggiore sensibilità nelle organizzazioni pubbliche e private.

*Nihil difficile volenti.* Così il presente volume si caratterizza per un'approfondita analisi del fenomeno della corruzione con particolare riguardo al settore pubblico in cui operano le società partecipate. Tali enti, nati a seguito delle privatizzazioni diffuse negli anni Novanta del secolo scorso e della necessità di maggiore flessibilità nel perseguimento di interessi pubblici da parte di amministrazioni centrali e territoriali, vedono proprio nel sistema della *compliance* aziendale una peculiarità che ha meritato l'attenzione dell'autore. Infatti, contrariamente alla predetta finalità di semplificazione, la natura privata associata alla finalità pubblica determina una maggior complessità e, se si vuole, un irrigidimento del modello di prevenzione della corruzione con la presenza di un doppio binario normativo. Da un lato, la necessità di conformarsi al modello di organizzazione e gestione proposto dal Decreto Legislativo 8 giugno 2001, n. 231, dall'altro il rispetto della Legge 6 novembre 2012, n. 190 con tutte le relative conseguenze sul piano funzionale. Tale peculiarità rende ancor più stimolante l'approfondimento sul ruolo del responsabile per la prevenzione della corruzione e la trasparenza che anima il sistema anticorruzione interno, con la indispensabile piena collaborazione di tutte le risorse umane aziendali. Si tratta di un compito delicato in quanto sovente questa figura non è percepita dalla comunità interna come un facilitatore del cambiamento, quanto piuttosto come un controllore dell'etica individuale che nessun collaboratore è disposto a mettere in discussione. La scarsa attenzione agli strumenti di prevenzione (MOG, piano triennale e codice etico) è la conseguenza di

questo difficile rapporto. Si finisce così per guardare alla *compliance* come ad un ostacolo all'attività operativa, piuttosto che un'esigenza per migliorare la *performance*.

In tale contesto il volume rappresenta un utile vademecum per tutti i soggetti coinvolti nella gestione del sistema di prevenzione della corruzione, partendo da coloro che hanno il mandato politico ed il compito di indirizzare l'organizzazione. Non si tratta soltanto di realizzare una conformità di facciata (*cosmetic compliance*). Gli amministratori devono dare autorevolezza al responsabile anticorruzione, mettendo a disposizione le risorse umane e strumentali necessarie per assolvere a questa fondamentale funzione. Ogni centesimo speso per sostenere l'attuazione del piano triennale, i cui obiettivi siano chiaramente definiti e misurabili mediante degli indicatori, è un moltiplicatore dei vantaggi che la società ottiene nella gestione dei processi interni e, circostanza da non sottovalutare, in termini di reputazione con i clienti e i fornitori. Superando possibili conflitti d'interesse, la relazione con l'ambiente esterno è proprio uno dei principali traguardi che l'ente si deve porre per ricostruire il clima di fiducia che si è smarrito, come si rileva dai puntuali dati raccolti dall'autore. Non può essere infine sottovalutato il ruolo dell'Autorità nazionale anticorruzione che ha prodotto linee guida ed indicazioni operative per favorire il processo di cambiamento culturale. Si tratta di iniziative necessarie ma non sufficienti, se anche l'Autorità viene poi percepita dalle pubbliche amministrazioni come una istituzione di vigilanza e controllo.

Anche il modello di *governance* nazionale merita una riflessione e, se del caso, una revisione affinché le società partecipate, galassia complessa costituita da *multi-utilities* ma anche da enti di dimensioni assai ridotte, trovino un alleato disponibile a offrire supporto piuttosto che ad inviare mere visite ispettive.

Integrandosi con le iniziative istituzionali, anche il mondo della ricerca e dell'università è certamente sensibile alle sfide nel settore pubblico. Tale attenzione risulta palese, per fare un esempio, dall'istituzione del Master di II livello in Anticorruzione presso l'Università degli studi di Roma Tor Vergata che risponde all'esigenza di creare professionisti esperti in grado di supportare imprese ed amministrazioni pubbliche negli adempimenti normativi e nella realizzazione di sistemi di controllo organizzativo-gestionali idonei a ridurre l'incidenza dei fenomeni devianti, contribuendo a diffondere la cultura della trasparenza ed integrità nella consapevolezza che la spesso eccellente macchina amministrativa italiana non può continuare ad essere denigrata a forza di generalizzazioni ingiuste per il comportamento di quei pochi che non vengono prontamente isolati, identificati, sanzionati ed allontanati.

In conclusione, il lavoro – incluse le citazioni bibliografiche e bibliche che arricchiscono il manuale – rappresenta uno strumento operativo di indubbio valore per aggiornare il modello di prevenzione della corruzione rafforzando l'integrità dei comportamenti dei singoli e dell'organizzazione, tenendo conto soprattutto di quelle misure “specifiche” che si costruiscono sulla base della storia, della vocazione e della missione di ciascuna società, con lo sguardo sempre rivolto al faro dell'interesse pubblico che ne indirizza la rotta.

Gustavo Piga

*Professore di Economics of Procurement*  
*Promotore del Master di II livello in Anticorruzione*  
*Università degli studi di Roma Tor Vergata*



**Pagine non disponibili  
in anteprima**



giorni possono essere più che sufficienti), mette al riparo l'ente da accuse di auto-referenzialità e di scarsa trasparenza nella gestione del sistema anticorruzione.

### 3.3. LE MISURE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

Il Piano triennale (o la sezione del MOG) deve contenere le misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza. Il termine “*misura*” chiarisce che le previsioni del PTPCT devono essere “*misurabili*”, ossia devono poter essere monitorate nel corso del tempo, anche al fine di esonerare l'eventuale responsabilità dei soggetti tenuti al rispetto del Piano, primo tra tutti il responsabile e l'organismo interno di vigilanza (che assolve anche le funzioni che il Piano nazionale anticorruzione affida all'organismo indipendente di valutazione presente nelle pubbliche amministrazioni). Ecco perché è importante allegare il cronoprogramma indicato nel paragrafo precedente che consente di verificare lo stato di attuazione del Piano apportando i necessari aggiustamenti con il documento di aggiornamento che l'organo di indirizzo politico-amministrativo adotta entro il 31 gennaio di ciascun anno nell'ambito del triennio, sulla base della relazione annuale che il RPCT trasmette allo stesso organo entro il 15 dicembre.

Le principali indicazioni con riferimento alla materia dell'applicazione delle misure di prevenzione della corruzione e della trasparenza nelle società a controllo pubblico, negli enti di diritto privato controllati, nelle società partecipate e negli altri enti di diritto privato considerati dal Legislatore sono contenute nelle Linee guida del 2017 dell'ANAC. Come stabilisce la stessa Legge Severino, a seguito della novella del D. Leg.vo 97/2016, le misure di prevenzione devono essere considerate integrative di quelle adottate ai sensi del Decreto 231. Tuttavia, in considerazione della natura facoltativa del modello di organizzazione e gestione, in taluni casi possono diventare le uniche azioni di contrasto alla corruzione introdotte dalla società. Anche alla luce delle caratteristiche dimensionali e settoriali della società devono essere definiti i rimedi ai rischi rilevati con indicazione di obiettivi, tempi e modalità di adozione e attuazione delle misure di contrasto alla corruzione. Le Linee guida tengono distinte le misure di prevenzione da quelle relative alla trasparenza. Anche in questo volume è riservato un paragrafo specifico sulla trasparenza, vista la rilevanza assunta nella produzione normativa e nell'opinione pubblica. Deve però essere ricordato che la trasparenza è essa stessa una misura di prevenzione della corruzione.

Le misure di carattere generale seguono gli indirizzi del Piano nazionale anticorruzione. In particolare, il PNA 2013 ha offerto le principali indicazioni che sono state nel tempo integrate e precisate dai successivi Piani nonché da una serie di delibere e determinazioni dell'Autorità. È compito del RPCT, in stretto coordina-

---

con gli *stakeholders* e con il mercato. Si tratta di un'azione di sostegno a politiche e meccanismi che promuovano e rafforzino il coinvolgimento della società civile richiesta anche dagli impegni internazionali nell'ambito del piano “*Open Government Partnership*”.

mento con l'organismo interno di vigilanza, individuare le attività<sup>28</sup> anche ulteriori rispetto a quelle indicate nel Piano nazionale anticorruzione, nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione, e le relative misure di contrasto, anche raccogliendo le proposte dei dirigenti (nel caso designati "*referenti*"), elaborate nell'esercizio delle rispettive competenze.

Le misure di prevenzione si devono caratterizzare per:

- **efficacia**, atteso che le misure devono costituire la soluzione individuata per affrontare i rischi tipici dell'attività svolta dalla società;
- **adeguatezza**, in quanto occorre tener conto delle effettive dimensioni e della complessità dell'ente con lo sguardo rivolto ai principali obiettivi che deve raggiungere fissati dallo statuto e dagli atti programmatici;
- **rilevanza**, giacché le misure devono sostanzialmente incidere sulla gestione delle attività al fine di mitigare il rischio determinando una chiara percezione dell'importanza ad esse attribuito dal *management* aziendale;
- **relatività**, perché non tutte le misure generali sono parimenti efficaci per ogni organizzazione che le adotta ed occorre quindi definirle tenendo conto degli specifici rischi emersi nella fase di mappatura;
- **articolazione**, in quanto le misure devono essere scelte tenendo conto della scomposizione analitica dei processi e delle aree di responsabilità, con un livello di dettaglio adeguato alle caratteristiche dell'ente;
- **predittività**, tenuto conto della natura preventiva degli strumenti individuati nel piano che rappresentano meccanismi anticipatori basati su modalità di segnalazione anche potenziale dei comportamenti illeciti, nonché su simulazioni e valutazioni probabilistiche che offrono al RPCT elementi di controllo della tenuta del Piano;
- **dinamicità**, atteso che – come già ricordato – le misure vanno adeguate e calibrate dopo un periodo di verifica della validità del Piano che il Legislatore ha indicato nel triennio per la nuova progettazione ed in un anno per l'aggiornamento;
- **responsabilizzazione formale**, poiché ciascun singolo dipendente si deve sentire coinvolto nel sistema di gestione dell'anticorruzione non soltanto come un destinatario di possibili sanzioni ma soprattutto come attore di un programma di sviluppo dell'integrità nell'ente.

Tali caratteristiche individuate dalla dottrina<sup>29</sup> devono ritenersi comuni tanto alle misure di prevenzione del Piano triennale quanto a quelle stabilite per contrastare i reati commessi nell'interesse o a vantaggio della società nel MOG.

28 Tra le attività considerate rischiose dalla stessa Legge Anticorruzione, l'articolo 1, comma 16 indica le seguenti: 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; 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.

29 Cfr. A. Rossi, "*I piani per la prevenzione della corruzione in ambito pubblico ed i modelli 231 in ambito privato*", in *Diritto penale e processo*, 2013.

Il Piano nazionale anticorruzione del 2013 si è posto l'obiettivo che le amministrazioni realizzino misure "ulteriori" rispetto a quelle obbligatorie per legge. Con il PNA 2015 si è registrato il superamento della dicotomia misure "obbligatorie" ed "ulteriori" con l'introduzione, invece, di "misure generali", che incidono in materia trasversale sull'intera amministrazione o ente, e di "misure specifiche" capaci di incidere su problemi particolari individuati tramite l'analisi del rischio.

### 3.3.1. Le misure generali indicate dall'ANAC

Il Piano nazionale anticorruzione si è ispirato alla Convenzione UNCAC per le misure comuni in materia di prevenzione. Tenuto conto della separata trattazione del principio di trasparenza che si attua mediante gli obblighi di pubblicazione e l'accesso civico, le seguenti misure generali devono essere considerate obbligatorie per le pubbliche amministrazioni. Resta da valutare se, avendo riguardo alle società a partecipazione pubblica, l'applicazione del criterio di "compatibilità" richiamato dall'ANAC nelle Linee guida possa portare ad una rimodulazione delle stesse misure<sup>30</sup>.

#### 3.3.1.1 La rotazione del personale

Gli enti sono tenuti ad adottare adeguati criteri per realizzare la rotazione del personale dirigenziale e del personale con funzioni di responsabilità (ivi compresi i responsabili dei singoli processi) operante nelle aree a più elevato rischio di corruzione. Per il personale dirigenziale, la rotazione integra altresì i criteri di conferimento degli incarichi dirigenziali ed è attuata alla scadenza dell'incarico. Il Piano nazionale anticorruzione prevede tale misura preventiva imponendo di motivare nel Piano triennale eventuali impedimenti determinati dalle caratteristiche dell'organizzazione. La rotazione deve essere accompagnata da strumenti ed accorgimenti che assicurino continuità all'azione amministrativa.

La misura è finalizzata a limitare il consolidarsi di relazioni che possano alimentare dinamiche improprie nella gestione dell'attività amministrativa<sup>31</sup>. Tuttavia larga parte delle società partecipate non ha una pianta organica sufficientemente ampia per favorire la rotazione dei dipendenti in servizio, laddove in realtà si assiste fre-

30 Nelle Linee guida del 2017 l'Autorità nazionale anticorruzione ritiene che "la compatibilità vada valutata in relazione alla tipologia delle attività svolte, occorrendo distinguere i casi di attività sicuramente di pubblico interesse e i casi in cui le attività dell'ente siano esercitate in concorrenza con altri operatori economici, o ancora i casi di attività svolte in regime di privata. Occorre, infine, avere riguardo al regime normativo già applicabile alle diverse tipologie di enti in base ad altre fonti normative, allo scopo di evitare la duplicazione degli adempimenti e di garantire un coordinamento con gli obblighi di prevenzione".

31 Al riguardo si può ricordare la formula di Klitgaard che individua nel monopolio della decisione uno dei principali elementi che aumentano il rischio di corruzione. La rotazione va certamente ad incidere su tale monopolio con un passaggio di consegne periodico per evitare inoltre che il *know how* rispetto a determinati processi aziendali sia posseduto esclusivamente da un responsabile.

quentemente ad un cumulo di più competenze in capo ad un solo dirigente. In ogni caso, il principio di rotazione non tiene sufficientemente conto che una corretta operatività richiede non solo un bagaglio di conoscenze ma anche un fondamentale carico di esperienza professionale. La rotazione del personale rischia di pregiudicare l'operatività che trova nella prassi, vale a dire nella consolidata condotta tenuta dalle unità organizzative, un elemento di efficienza dell'azione amministrativa. La macchina burocratica anche delle società a partecipazione pubblica non è di semplice comprensione ed occorre tempo alla dirigenza per studiarne i meccanismi interni (le risorse umane e strumentali a disposizione) ed esterni (l'interazione con le altre unità o divisioni che partecipano ai medesimi processi aziendali).

La rigida applicazione della rotazione rischia di pregiudicare il regolare svolgimento dell'attività. Basta pensare all'importanza della figura del responsabile unico del procedimento (RUP) negli affidamenti pubblici. Il Codice dei contratti pubblici<sup>32</sup> impone, salvo occasionali deroghe, l'unicità della responsabilità della procedura di acquisizione dalla programmazione sino all'esecuzione, passando per la progettazione e l'affidamento. È proprio l'esperienza acquisita che consente al RUP e, quindi, alla stazione appaltante di migliorare nei successivi affidamenti la procedura e, soprattutto, la disciplina del rapporto contrattuale. Ad esempio, se il contratto già stipulato presenta una criticità riguardo all'inefficacia dell'applicazione di penali per ritardi nella prestazione del contraente, la possibilità di mantenere il medesimo ruolo consente al responsabile di revisionare la documentazione per il successivo affidamento in modo da eliminare tale disfunzione.

L'esperienza è quindi una caratteristica imprescindibile che potrebbe scontrarsi con l'applicazione del principio di rotazione. Sempre nel Codice dei contratti pubblici peraltro non vi è alcun riferimento a tale principio con riguardo alla figura del RUP ma è richiamato soltanto per la composizione delle commissioni giudicatrici. Anche la Linea guida adottata dall'Autorità nazionale anticorruzione per indicare i requisiti del responsabile ed i principali compiti che deve assolvere non contengono alcuna precisazione sul principio di rotazione.

Nei più recenti Piani nazionali anticorruzione, l'Autorità prende atto che la rotazione rappresenta una misura organizzativa piuttosto che di prevenzione della corruzione<sup>33</sup>. Inoltre, tenuto conto della difficoltà di larga parte degli enti nell'adottare un provvedimento generale per carenza di organico e competenze e rilevando che quindi non procedono alla rotazione ordinaria e straordinaria (quest'ultima è prevista in caso di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva), l'ANAC ha raccomandato l'inserimento di misure alternative nel Piano. Per le istruttorie più delicate nelle aree a rischio vanno promossi meccanismi di condi-

---

32 La disciplina è contenuta nell'articolo 31 del D. Leg.vo 50/2016.

33 Si legge nell'aggiornamento 2018 del PNA che *"l'orientamento dell'ANAC è stato quello di rimettere l'applicazione della misura della rotazione ordinaria alla autonoma programmazione delle amministrazioni e degli altri enti tenuti all'applicazione della l. 190/2012 in modo che queste possano adattarla alla concreta situazione dell'organizzazione degli uffici, indicando ove non sia possibile applicare la misura (per carenza di personale, o per professionalità con elevato contenuto tecnico) di operare scelte organizzative o adottare altre misure di natura preventiva con effetti analoghi"*.

visione delle fasi procedurali, prevedendo di affiancare al collaboratore che istruisce la procedura un altro collega, in modo che, ferma restando l'unitarietà della responsabilità del procedimento, più soggetti condividano le valutazioni degli elementi rilevanti per la decisione finale dell'istruttoria. Inoltre è stato prescritto di utilizzare il criterio della segregazione delle funzioni, attribuendo – ove possibile – a soggetti diversi i compiti relativi a: 1) svolgimento d'istruttorie e accertamenti; 2) adozione di decisioni; 3) attuazione delle decisioni prese; 4) effettuazione delle verifiche. Condivisione e segregazione possono essere attuate sempre e soltanto se l'amministrazione possiede un'adeguata pianta organica.

La misura in esame risulta infine scarsamente efficace nel caso in cui la rotazione riguardi dipendenti infedeli i quali, spostati in un diverso ufficio, potranno continuare, dopo aver studiato nuovi metodi, proseguire in comportamenti illeciti o favoritismi che pregiudicano l'integrità dell'amministrazione. Così, ad esempio, una rotazione su base territoriale con lo spostamento del dipendente da una zona di competenza ad un'altra non pare evitare il rischio che si amplii il “mercato di riferimento” per compiere illeciti, danneggiando ulteriormente l'organizzazione. Nelle Linee guida sulle società a capitale pubblico l'ANAC ritiene che si debba procedere ad una più elevata frequenza del *turnover* di quelle figure preposte alla gestione di processi più esposti al rischio di corruzione. Tuttavia l'Autorità si rende conto che la rotazione non deve sottrarre competenze professionali specialistiche ad uffici cui sono affidate attività a elevato contenuto tecnico. Per tale ragione ritiene altrettanto valida, in combinazione o in alternativa alla rotazione, la ricordata segregazione delle funzioni.

### 3.3.1.2 L'obbligo di astensione in caso di conflitto d'interesse

Un'ulteriore misura individuata dal Piano nazionale anticorruzione riguarda la delicata materia del conflitto d'interesse. L'articolo 97 della Costituzione prevede che gli uffici pubblici siano organizzati in modo da assicurare il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione. Il dovere da parte degli amministratori pubblici e dei componenti degli organi collegiali di astenersi dal partecipare alle deliberazioni in presenza di un personale conflitto di interessi discende, innanzitutto, dai predetti principi di ordine costituzionale, oltre che dalle norme ricomprese nei numerosi codici etici e di comportamento dei quali si sono dotati le società<sup>34</sup>.

A livello internazionale, l'OCSE<sup>35</sup> ha identificato tre tipi di conflitti di interessi:

- “reale”: implica un conflitto tra la missione pubblica e gli interessi privati di un funzionario pubblico, in cui quest'ultimo possiede interessi personali che potrebbero influire indebitamente sull'assolvimento dei suoi obblighi e delle sue responsabilità;

34 Secondo la giurisprudenza amministrativa l'obbligo di astensione vale anche nelle situazioni in cui la deliberazione sia in concreto quella più utile per il perseguimento del pubblico interesse: cfr. TRGA Trentino-Alto Adige - Bolzano, 2 novembre 2016, n. 304.

35 Cfr. la “Guida dell'OCSE sul dovere di diligenza per la condotta d'impresa responsabile”, OECD, 2018.

- “*apparente*”: può dirsi che esiste quando sembra che gli interessi privati di un funzionario pubblico possano influire indebitamente sull’assolvimento dei suoi obblighi ma, di fatto, non è così;
- “*potenziale*”: si verifica quando un funzionario pubblico ha interessi privati che potrebbero far sorgere un conflitto di interessi nel caso in cui il funzionario dovesse assumere in futuro responsabilità specifiche in conflitto.

L’argomento è disciplinato dalla L. 241/1990 e dal Codice di comportamento dei dipendenti pubblici. L’articolo 6-*bis* della citata legge prevede che “*Il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale*”. La materia è integrata dal D.P.R. 62/2013 in cui si stabilisce che “*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 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*”.

La norma deontologica impone l’astensione non soltanto quando il dipendente deve prendere decisioni (vale a dire, ha il potere di emanare un provvedimento ampliativo o restrittivo della sfera giuridica del destinatario) ma anche quando propri interessi siano coinvolti nell’attività amministrativa alla quale partecipa. Possiamo distinguere due fattispecie che portano a rinunciare alle proprie mansioni. Si ha una presunzione “*assoluta*” di conflitto d’interesse quando il legame personale è chiaramente identificabile. Non vi è alcuna valutazione che deve essere compiuta né dal dipendente, né dal responsabile dell’ufficio di appartenenza qualora ci sia un interesse diretto o di un coniuge o convivente oppure di un parente o affine entro il secondo grado (tali sono il fratello, il cognato o il nipote). La presunzione è invece “*relativa*” nel caso di interessi in conflitto con altri soggetti per i quali occorre indagare sull’abitudine della frequentazione, sulla gravità dell’inimicizia, sulla significatività del credito o debito o, infine, quando esistono gravi ragioni di convenienza. Il conflitto può essere positivo o negativo, ossia il dipendente può favorire l’interesse estraneo all’amministrazione oppure può contrastarlo come nel caso di inimicizia.

Per gli organi collegiali l’obbligo di astensione in caso di conflitto di interessi costituisce regola di carattere generale che non ammette deroghe ed eccezioni in quanto finalizzato ad assicurare la serenità della scelta amministrativa discrezionale. Il conflitto si verifica ogniqualvolta sussiste una correlazione diretta ed immediata fra la posizione del singolo componente dell’organo e l’oggetto della deliberazione, pur quando la votazione non potrebbe avere altro apprezzabile esito e quand’anche



**Pagine non disponibili  
in anteprima**



**M3**

**Questionario della valutazione del rischio nei processi aziendali<sup>1</sup>**

INDICI DI PROBABILITÀ <sup>2</sup>		INDICI DELL'IMPATTO <sup>3</sup>	
<b>Discrezionalità</b>		<b>Impatto organizzativo</b>	
Il processo è discrezionale?		Rispetto al totale del personale impiegato nel singolo servizio (unità organizzativa semplice) competente a svolgere il processo (o la fase di processo di competenza della PA) nell'ambito della singola PA, quale percentuale di personale è impiegata nel processo? (se il processo coinvolge l'attività di più servizi nell'ambito della stessa PA occorre riferire la percentuale al personale impiegato nei servizi coinvolti)	
No, è del tutto vincolato	1	Fino a circa il 20%	1
È parzialmente vincolato dalla legge e da atti amministrativi (regolamenti, direttive, circolari)	2	Fino a circa il 40%	2
È parzialmente vincolato solo dalla legge	3	Fino a circa il 60%	3
È parzialmente vincolato solo da atti amministrativi (regolamenti, direttive, circolari)	4	Fino a circa l'80%	4
È altamente discrezionale	5	Fino a circa il 100%	5
<b>Rilevanza esterna</b>		<b>Impatto economico</b>	
Il processo produce effetti diretti all'esterno dell'amministrazione di riferimento?		Nel corso degli ultimi 5 anni sono state pronunciate sentenze della Corte dei conti a carico di membri (dirigenti e dipendenti) della PA di riferimento o sono state pronunciate sentenze di risarcimento del danno nei confronti della PA di riferimento per la medesima tipologia di evento o di tipologie analoghe?	
No, ha come destinatario finale un ufficio interno	2	No	1
Sì, il risultato del processo è rivolto direttamente ad utenti esterni alla PA di riferimento	5	Sì	5

1 Fonte: Allegato 5 del Piano nazionale anticorruzione 2013.

2 Gli indici di probabilità vanno indicati sulla base della valutazione del gruppo di lavoro.

3 Gli indici di impatto vanno stimati sulla base di dati oggettivi, ossia di quanto risulta all'amministrazione.