

Legge 190/2012: il ruolo del segretario comunale quale responsabile della prevenzione della corruzione e le linee guida per la redazione del Piano
Milano, 22 marzo 2012
Relazione dr. Antonio Purcaro

ART.97 COSTITUZIONE
I PUBBLICI UFFICI SONO
ORGANIZZATI SECONDO
DISPOSIZIONI DI LEGGE IN MODO
CHE SIANO ASSICURATI IL BUON
ANDAMENTO E L'IMPARZIALITA'
DELL'AMMINISTRAZIONE

ART.58 COSTITUZIONE

... I CITTADINI CUI SONO AFFIDATE
FUNZIONI PUBBLICHE HANNO IL
DOVERE DI ADEMPIERLE CON
DISCIPLINA ED ONORE

ART.1 LEGGE 190/2012
ATTIVITA' DI CONTROLLO, DI
PREVENZIONE E DI CONTRASTO
DELLA CORRUZIONE E
DELL'ILLEGALITA' NELLA PUBBLICA
AMMINISTRAZIONE...

ILLEGITTIMITA'

VS.

ILLEGALITA'

ECCESSO DI POTERE

VS.

ABUSO DI UFFICIO

CODICE PENALE

TITOLO II

**DEI DELITTI CONTRO LA PUBBLICA
AMMINISTRAZIONE**

CAPO I

**DEI DELITTI DEI PUBBLICI UFFICIALI CONTRO
LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE**

ART.314 PECULATO

ART.317 CONCUSSIONE

ART.318 CORRUZIONE PER L'ESERCIZIO DELLA
FUNZIONE

ART.319 CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI
DOVERI D'UFFICIO

ART.319 *QUATER* – INDUZIONE INDEBITA A DARE O
PROMETTERE UTILITA'

ART.323 ABUSO D'UFFICIO

ART.326 RILEVAZIONE OD UTILIZZAZIONE DI
SEGRETO DI UFFICIO

ART.328 RIFIUTO DI ATTI D'UFFICIO – OMISSIONE

CODICE PENALE

TITOLO II

**DEI DELITTI CONTRO LA PUBBLICA
AMMINISTRAZIONE**

CAPO II

**DEI DELITTI DEI PRIVATI CONTRO LA PUBBLICA
AMMINISTRAZIONE**

ART.346 BIS – TRAFFICO DI INFLUENZE ILLECITE

ART.353 – TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI


ART.353 BIS – TURBATA LIBERTA' DEL
PROCEDIMENTO DI SCELTA DEL CONTRAENTE

ART. 354 – ASTENSIONE DAGLI INCANTI

**IL RESPONSABILE DELLA PREVENZIONE DELLA
CORRUZIONE NEGLI ENTI LOCALI**

**COMUNI, PROVINCE ...E NELLE UNIONI DI
COMUNI**

IL SEGRETARIO COMUNALE



l'esercizio dei poteri sostitutivi (art.2, comma 9-bis, Legge 241/1990)


la natura dei controlli collaborativi, ma non solo

le relazioni controllore/controlato

ART. 97 DEL TUEL

Il segretario comunale svolge compiti di collaborazione e funzioni di assistenza giuridico-amministrativa nei confronti degli organi dell'ente in ordine alla conformità dell'azione amministrativa alle leggi, allo statuto ed ai regolamenti.

Il segretario sovrintende allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti e ne coordina l'attività



....non può dubitarsi del fatto che il Segretario comunale abbia il “preciso obbligo giuridico di segnalare agli amministratori le illegittimità contenute negli emanandi provvedimenti”, al fine di impedire atti e comportamenti illegittimi forieri di danno erariale (Sez. Giur. Lombardia, sent. n. 473 del 09/07/2009): si tratta, invero, di una figura professionale alla quale è per legge “demandato un ruolo di garanzia, affinché l'attività dell'ente possa dispiegarsi nell'interesse del buon andamento e dell'imparzialità” (Sez. Giur. Lombardia, sent. n. 324 del 08/05/2009; Sez. Centr. Appello n.40 del 14/12/2012)

ART. 147 DEL TUEL - I CONTROLLI INTERNI

1. Gli enti locali, nell'ambito della loro autonomia normativa e organizzativa, individuano strumenti e metodologie per garantire, attraverso il controllo di regolarità amministrativa e contabile, la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa.

IL CONTROLLO DI REGOLARITA' AMMINISTRATIVA

IL SISTEMA DEI CONTROLLI

REGOLAMENTO DI ORGANIZZAZIONE

REGOLAMENTO CONTROLLI INTERNI

PIANO DELLA TRASPARENZA

PIANO DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

LA TRACCIABILITA' DELL'ATTIVITA'
AMMINISTRATIVA

LA TRASPARENZA

LA MOTIVAZIONE DEGLI ATTI



**ANALOGIE E DIFFERENZE CON I
MODELLI DEL DLVO 231/2001
(NELLE SOCIETA' PUBBLICHE E PRIVATE)**

COSA NON SCRIVERE NEL PIANO

La spiegazione dell'anticorruzione;

La spiegazione dei reati;

La chiosa delle norme;

.....

CHI ELABORA IL PIANO

COME SI ELABORA IL PIANO

QUANDO si elabora

CHI APPROVA IL PIANO

CHI SONO I DESTINATARI

CHI VIGILA SULL'ATTUAZIONE DEL PIANO

QUANDO SI AGGIORNA

I CONTENUTI DEL PIANO:

INDIVIDUARE LE ATTIVITA' NELL'AMBITO DELLE
QUALI E' PIU' ELEVATO IL RISCHIO
CORRUZIONE

DEFINIRE PROCEDURE PER PREVENIRE IL
RISCHIO

PER L'ANALISI E LA VALUTAZIONE DEL
RISCHIO OCCORRE INTERROGARSI SULLE
PROBABILITA' CHE UN EVENTO ACCADA,
SULLA GRAVITA' DEL DANNO CHE NE PUO'
DERIVARE E SUL COSTO DELL'ATTIVITA' DI
PREVENZIONE

ANALOGIE CON D.LVO 81 /2008

LA MAPPATURA DEI PROCESSI E DEI
PROCEDIMENTI

IL FUNZIONIAGRAMMA: LA CHIAREZZA DEI
RUOLI

LA TECNOLOGIA: UN BUON SISTEMA
INFORMATIVO PER LA GESTIONE DEI FLUSSI

LA FORMAZIONE DEL PERSONALE

ATTIVITA' A RISCHIO:

- AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI
- SCELTA DEL CONTRAENTE
- SELEZIONI DEL PERSONALE
- CONCESSIONE DI CONTRIBUTI
- ATTRIBUZIONE DI VANTAGGI ECONOMICI
- ...

MA NON SOLO:

- ESERCIZIO DEL POTERE DI REVOCA/ANNULLAMENTO
- PROGETTAZIONE DI UN SERVIZIO O FORNITURA
- ACCORDI EX ART.11 L.241/1990
- PROCEDIMENTO DI FORMAZIONE DI UN REGOLAMENTO
- GESTIONE DEL PATRIMONIO

E ANCHE:

- PROROGHE/RINNOVI
- AFFIDAMENTI DIRETTI
- AFFIDAMENTI DI URGENZA
- ASSEGNAZIONE ALLOGGI
- SPONSORIZZAZIONI
- DONAZIONI A FAVORE DELL'ENTE
- CONSULENZE IN GENERE

E POI:

- **URBANISTICA NEGOZIATA**
- **VARIANTI URBANISTICHE PROPOSTE DA PRIVATI**
- **NOMINE IN SOCIETA' PUBBLICHE**
- **NOMINE DI LEGALI ESTERNI**
- **negli appalti le CESSIONI DI AZIENDE (CESSIONI DI CONTRATTO)**
- **AFFIDAMENTI SERVIZI PUBBLICI LOCALI**

E POI:

- INCARICHI ART.110 TUEL
- MONETIZZAZIONI, BONUS VOLUMETRICI
- INDAGINI DI MERCATO (che precedono le gare)
- CONTROLLI SCIA
- RAPPORTI DI PARTENARIATO in genere
- ACCERTAMENTI, SGRAVI TRIBUTI
- INDENNIZZI

E POI:

- TRANSAZIONI a chiusura contenzioso
- LIQUIDAZIONI E COLLAUDI
- VARIANTI IN CORSO D'OPERA
- FASE ESECUZIONE DEL CONTRATTO
- PROCEDIMENTI SANZIONATORI
- PAGAMENTI IN GENERE
-

IL RISCHIO NELL'

- ATTIVITA' DISCREZIONALE

IL RISCHIO NELL'

- ATTIVITA' VINCOLATA

ATTI

VS

COMPORAMENTI

E ALLORA QUALI PROCEDURE
ADOTTARE

NEI MECCANISMI DI FORMAZIONE
DELLA DECISIONE

LA MOTIVAZIONE

E ALLORA QUALI PROCEDURE
ADOTTARE

NEI MECCANISMI DI ATTUAZIONE
DELLA DECISIONE

LA TRACCIABILITA' DELLE ATTIVITA'

E ALLORA QUALI PROCEDURE
ADOTTARE

NEI MECCANISMI DI CONTROLLO
DELLA DECISIONE

LA DISTINZIONE DEI RUOLI

CONTROLLO PREVENTIVO DEGLI ATTI

(es. Check list)

**VERIFICA DELL'IMPATTO DELLA
REGOLAMENTAZIONE (scrivere norme chiare)**

**MONITORARE IL RISPETTO DEI TERMINI DEL
PROCEDIMENTO**

**PREDETERMINARE CRITERI PER EROGAZIONE
CONTRIBUTI**



MONITORARE IL RAPPORTI TRA
AMMINISTRAZIONE E SOGGETTI CHE
ENTRANO IN RELAZIONE CON LA STESSA

ALLOCARE CORRETTAMENTE IL RISCHIO
DI IMPRESA NEI RAPPORTI DI
PARTENARIATO



**MONITORARE IL RISPETTO DEI TEMPI DI
PAGAMENTO**

**VERIFICARE LA CONGRUITA' DEI PREZZI
DI ACQUISTO DI BENI E SERVIZI**

VALIDAZIONE DEI PROGETTI OPERE

CONTROLLO SUCCESSIVO DEGLI ATTI

CONTROLLO SULL'ESECUZIONE DEI CONTRATTI

DIVIETO DI FRAZIONAMENTO O
INNALZAMENTO ARTIFICIOSO

CONFRONTO CONCORRENZIALE

REQUISITI DI PARTECIPAZIONE ADEGUATI E CRITERI DI AGGIUDICAZIONE CHIARI

ROTAZIONE DEL PERSONALE

ROTAZIONE DELLE IMPRESE


ROTAZIONE DEI PROFESSIONISTI



RIDURRE L'AREA DEGLI AFFIDAMENTI DIRETTI


RENDICONTARE LE ATTIVITA'

Distinguere tra chi chiede la consulenza e
chi verifica l'assenza di professionalità
interne (controlli incrociati)



RISPETTARE L'ORDINE CRONOLOGICO NELLA
TRATTAZIONE DELLE PRATICHE
SCRIVERE GLI ATTI IN MODO COMPRENSIBILE
NON AGGRAVARE IL PROCEDIMENTO
DOTARSI DI UNO SCADENZIARIO DEI CONTRATTI
(per bandire nuove gare ed evitare proroghe)
SEGNALARE PERIODICAMENTE I PROCEDIMENTI
CONCLUSI FUORI TERMINE

AMPLIARE GLI AMBITI DI PARTECIPAZIONE AL
PROCEDIMENTO secondo il modello del
«*débat public*» coinvolgendo i cittadini fin dalle
fasi iniziali del progetto, e quindi ben prima
che il progetto finale sia stato selezionato
Ad esempio prevedere che non è possibile
trattare della proposta di una variante al PGT
se la proposta non sia stata protocollata



... RENDERE NOTO CHE E' IN CORSO E' STATA
AVVIATA UNA NEGOZIAZIONE CON IL PRIVATO
MEDIANTE PUBBLICA SUL SITO
(ACCORDI EX ART.11 LEGGE 241 /1990, ACCORDI
PER ATTUARE LE PREVISIONI DI PIANO, PROJECT
FINANCING,)

**FAR DICHIARARE A CHI SI RIVOLGE
ALL'AMMINISTRAZIONE per proporre un
progetto o A CHI INTENDE CONTRARRE CON
L'AMMINISTRAZIONE l'insussistenza di rapporti
di parentale o di altri vincoli anche di lavoro o
o professionali con amministratori e dirigenti**

CODICE ETICO

PREVEDERE CONTRATTUALMENTE NEGLI ACCORDI ART.11 241 E NELLE CONVENZIONI E NEI CONTRATTI IN GENERE il divieto durante l'esecuzione del contratto di intrattenere rapporti di servizio o fornitura o professionali in genere con amministratori e dirigenti e loro familiari stretti

**DICHIARARE OGNI QUALVOLTA SI PRENDE
UNA DECISIONE DI AVERE VERIFICATO IL
RISPETTO DEGLI OBBLIGHI DI ASTENSIONE
PER CONFLITTO DI INTERESSE
(amministratori e dirigenti)**

**DIGITALIZZARE L'ATTIVITA' AMMINISTRATIVA
IN MODO DA ASSICURARE LA TOTALE
TRASPARENZA**

**ASSICURARE FLUSSI INFORMATIVI DAGLI UFFICI
AL RESPONSABILE DELLA PREVENZIONE DELLA
CORRUZIONE**



SEMPLIFICARE LE ATTIVITA'

DIVIETO DI AGGRAVARE IL PROCEDIMENTO

SVILUPPARE UN APPROCCIO INTEGRATO
ALL'ATTIVITA' DI CONTROLLO INTERNO E DI
PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE



NO REGALI

il danno all'immagine

le responsabilità

le sanzioni disciplinari

IL D.P.R. NUOVO CODICE DI COMPORTAMENTO

IL D.LVO DI RACCOLTA DELLE NORME IN
MATERIA DI TRASPARENZA

L'USO CORRETTO DEL POTERE



**ILLOGICITA' E IRRAGIONEVOLEZZA
=
ILLEGITTIMITA'**



VIOLAZIONE DI LEGGE

COLPA

ECCESSO DI POTERE

DOLO



LIMITI ALLA DISCREZIONALITA' AMMINISTRATIVA:

- INTERESSE PUBBLICO
- CAUSA DEL POTERE ESERCITATO
- PRECETTI DI LOGICITA' E DI IMPARZIALITA'

ONERE DI MOTIVAZIONE TANTO PIU' DIFFUSO
QUANTO E' AMPIO IL MARGINE DI
DISCREZIONALITA'



SVIAMENTO DELL'INTERESSE PUBBLICO

SVIAMENTO DELLA CAUSA TIPICA

CONTRADDIZIONE TRA MOTIVAZIONE E
DISPOSITIVO

CONTRADDIZIONE CON PRECEDENTI
MANIFESTAZIONI DI VOLONTA'

TRAVISAMENTI DEI FATTI

DISPARITA' DI TRATTAMENTO

DIFETTO DI MOTIVAZIONE

La violazione di legge, per utilizzare un linguaggio penalistico, può essere “colposa”. Lo sviamento, invece, è sempre doloso!

Il nesso (inscindibile) tra illegalità e corruzione.

Combattere la corruzione amministrativa per prevenire la
corruzione penale

Quando un ente pubblico interpella un proprio fornitore e raccomanda allo stesso che alla scadenza formuli un'offerta inferiore alla soglia degli affidamenti in economia, probabilmente la soluzione determina un indubbio vantaggio per l'ente, poiché il fornitore applicherà uno sconto che probabilmente non avrebbe mai applicato. Ma viene sacrificato l'interesse generale e la tutela del mercato (altri operatori probabilmente vorrebbero l'opportunità offerta al fornitore).

OCCORRE LA PRESA DI COSCIENZA
DEL PROBLEMA LA
COLLABORAZIONE DI TUTTA LA
STRUTTURA
EFFICIENZA MA SENZA
RINUNCIARE ALLA LEGALITA'

Angelo Falzea. Nei suoi *“Prolegomeni a una Dottrina del diritto”*, scriveva *“L’atteggiamento antiformalistico ha potuto essere benefico sino a quando si è trattato di dare sostanza reale ai principi ideali della Costituzione ... Ma può diventare malefico quando è posto a servizio degli interessi particolari delle parti sociali. La lotta per il diritto degenera allora in rissa per l’accaparramento o la spartizione del potere, nella strumentalizzazione delle competenze istituzionali, nello straripamento e nella usurpazione delle funzioni pubbliche: in una parola nella prevaricazione del politico sul giuridico. Se il particolarismo non trova un limite neppure nel rispetto della legalità, si corrompe il sistema culturale del diritto e si apre la voragine senza fondo della corruzione”*

BUON LAVORO