

NORMATIVA ANTICORRUZIONE E PROFESSIONISTI: ADEMPIMENTI E RESPONSABILITA'

24 novembre 2016
Avv. Cristiana Bonaduce

La legge c.d. “anticorruzione”

L. 6 novembre 2012, n. 190 *“Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione”*

Nozione di corruzione nella l. 190/2012

*«Il concetto di corruzione che viene preso a riferimento ... ha un'accezione ampia. Esso è comprensivo delle varie situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri **l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati**. 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**».*

Corruzione

«*maladministration*»

... definizione ... non solo più ampia dello specifico reato di corruzione e del complesso dei reati contro la pubblica amministrazione, ma coincidente con la «*maladministration*» intesa come assunzione di decisioni (di assetto di interessi a conclusione di procedimenti, di determinazione di fasi interne a singoli procedimenti, di gestione di risorse pubbliche) devianti dalla cura dell'interesse generale a causa del **condizionamento improprio da parte di interessi particolari**. Occorre, cioè, avere riguardo ad atti e comportamenti che, anche se non consistenti in specifici reati, contrastano con la necessaria cura dell'interesse pubblico e **pregiudicano l'affidamento dei cittadini nell'imparzialità** delle amministrazioni e dei soggetti che svolgono attività di pubblico interesse.

(Aggiornamento PNA 2015, p. 7)⁴

La legge 190/2012 ha disciplinato delle misure tese a 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.

Architettura normativa

- **L. 190/2012** la c.d. legge anticorruzione
- **D.lgs. 33/2013** c.d. Codice della trasparenza amministrativa
- **D.lgs. 39/2013** in materia di incompatibilità e inconferibilità di incarichi nella pubblica amministrazione
- **D.P.R. n. 62/2013** codice di comportamento per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni

D.lgs 33/2013

Trasparenza

*“ La trasparenza è intesa come **accessibilità totale dei dati** e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di **tutelare i diritti dei cittadini**, **promuovere la partecipazione** degli interessati all'attività amministrativa e **favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche**”*

Oggetto: organizzazione / attività delle pubbliche amministrazioni / risorse / modalità per la loro realizzazione

D.lgs. 39/2013

Incompatibilità ed inconferibilità degli incarichi nelle PA

per «**inconferibilità**», la preclusione, permanente o temporanea, a conferire gli incarichi previsti dal presente decreto

- a coloro che abbiano riportato condanne penali per i reati previsti dal capo I del titolo II del libro secondo del codice penale
- a coloro che siano stati componenti di organi di indirizzo politico
- a coloro che abbiano svolto incarichi o ricoperto cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati da pubbliche amministrazioni o svolto attività professionali a favore di questi ultimi

D.lgs. 39/2013

Incompatibilità ed inconfiribilità degli incarichi nelle PA

per «**incompatibilità**», l'obbligo per il soggetto cui viene conferito l'incarico di scegliere, a pena di decadenza, entro il termine perentorio di quindici giorni, tra la permanenza nell'incarico e l'assunzione e lo svolgimento di incarichi e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione che conferisce l'incarico, lo svolgimento di attività professionali ovvero l'assunzione della carica di componente di organi di indirizzo politico;

DPR 62/2013

Codici di comportamento

Codice di comportamento dei dipendenti pubblici D.P.R. 62/2013 (ai sensi dell'art. 54 D.lgs 165/2001) definisce *“i doveri minimi di diligenza, lealtà, imparzialità e buona condotta che i pubblici dipendenti sono tenuti ad osservare”*.

Ciascuna amministrazione adotta un proprio Codice di Comportamento che integri e specifichi il DPR 62/2013, e la cui violazione integra responsabilità disciplinare

Provvedimenti ANAC

- **Determinazione ANAC n. 831/2016** adozione del Nuovo Piano Nazionale Anticorruzione
- **Determinazione ANAC n. 12/2015** aggiornamento 2015 al PNA
- **Determinazione ANAC n. 8/2015** Linee guida prevenzione corruzione e trasparenza società partecipate
- **Determinazione CIVIT 72/2013** PNA 2013

Misure generali

1. Trasparenza
2. Codice di Comportamento
3. Rotazione del Personale
4. Astensione in caso di Conflitto di Interessi
5. Svolgimento incarichi d'ufficio attività ed incarichi extra-istituzionali
6. Conferimento di incarichi dirigenziali in caso di particolari attività o incarichi precedenti
7. Incompatibilità specifiche per posizioni dirigenziali
8. Svolgimento di attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro
9. Commissioni, assegnazioni uffici e conferimento di incarichi in caso di condanna per delitti contro la PA
10. *Whistleblowing*;
11. Formazione;
12. Patti di Integrità;
13. Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile
14. Verifica delle dichiarazioni di insussistenza cause di inconferibilità
15. Revisione dei processi di privatizzazione e esternalizzazione delle funzioni attività strumentali e servizi pubblici

Ordini professionali provvedimenti ANAC

- **Delibera ANAC n. 145/2014** - Parere dell'Autorità sull'applicazione della l. n. 190/2012 e dei decreti delegati agli ordini e ai collegi professionali

- **Ordini Professionali forensi:** Ricorso TAR Lazio per l'annullamento delibera 145/2014 – 144/2014
- **TAR Lazio** - Sentenza n. 11391/2015 depositata il 14/9/15: respinge il ricorso in quanto Ordini forensi sono «Enti Pubblici non economici»
- **Consiglio di Stato:** Ordinanza 1/4/16 sospensiva in attesa delle novità normative

- Emanazione **Dlgs 25 maggio 2016 n. 97** che ha ridefinito l'ambito soggettivo di applicazione della legge anticorruzione e del decreto trasparenza

Art. 2 *bis* Dlgs 33/16

introdotto dal Dlgs 97/2016 - **Trasparenza**

1. Ai fini del presente decreto, per “**pubbliche amministrazioni**” si intendono tutte le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, Dlgs 165/2001 e ss.mm. ivi comprese le autorità portuali, nonché le autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione.

2. La medesima disciplina prevista per le pubbliche amministrazioni di cui al comma 1 si applica anche, **in quanto compatibile**:

a) agli **enti pubblici economici** e agli **ordini professionali**;

b) alle **società in controllo pubblico** come definite dal decreto legislativo emanato in attuazione dell'articolo 18 della legge 7 agosto 2015, n. 124. Sono escluse le società quotate (...)

c) alle **associazioni**, alle **fondazioni** e agli **enti di diritto privato** comunque denominati, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, la cui attività sia finanziata in modo maggioritario per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell'ultimo triennio da pubbliche amministrazioni e in cui la totalità dei titolari o dei componenti dell'organo d'amministrazione o di indirizzo sia designata da pubbliche amministrazioni.

3. La medesima disciplina prevista per le pubbliche amministrazioni di cui al comma 1 si applica, in quanto compatibile, limitatamente ai dati e ai documenti inerenti all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea, alle **società in partecipazione pubblica** come definite dal decreto legislativo emanato in attuazione dell'articolo 18 della legge 7 agosto 2015, n. 124, e alle **associazioni, alle fondazioni e agli enti di diritto privato**, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici.

Art.1, co. 2 *bis* l.190/2012

anticorruzione

«2-bis. Il Piano nazionale anticorruzione ha durata triennale ed è aggiornato annualmente. Esso costituisce atto di indirizzo per le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai fini dell'adozione dei propri piani triennali di prevenzione della corruzione, **e per gli altri soggetti di cui all'articolo 2-bis, comma 2,** del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, **ai fini dell'adozione di misure di prevenzione della corruzione integrative di quelle adottate ai sensi del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231,** anche per assicurare l'attuazione dei compiti di cui al comma 4, lettera a). Esso, inoltre, anche in relazione alla dimensione e ai diversi settori di attività degli enti, individua i principali rischi di corruzione e i relativi rimedi e contiene l'indicazione di obiettivi, tempi e modalità di adozione e attuazione delle misure di contrasto alla corruzione.»

Applicabilità ai professionisti

- I. Ordini professionali
- II. Professionista assume incarichi e cariche nella PA
- III. Professionista che assiste PA consulenze /incarichi professionali

I. Ordini e collegi professionali

Gli ordini e collegi professionali devono adottare le misure di prevenzione della corruzione e trasparenza “in quanto compatibili”, tra cui:

- nomina Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e Trasparenza
- adozione del Piano Triennale Prevenzione Corruzione e della Trasparenza
- Adozione del Codice di comportamento
- Attuazione delle misure di trasparenza amministrativa di cui al D.lgs. 33/2013
- Rispetto dei divieti di cui al D.lgs. 39/2013

PTPC

Oltre alle aree di rischio obbligatorie di cui alla l. 190/2012
(Affidamenti, Personale, Concessioni, Sovvenzioni)

ANAC PNA 2016 ha individuato aree sensibili specifiche:

- Formazione professionale continua
- Rilascio di pareri di congruità sulle parcelle
- Indicazione di professionisti per lo svolgimento di determinati incarichi

Incidono sugli Ordini e sulle Commissioni, sui professionisti coinvolti

II

Professionista che riveste incarichi e cariche nella PA o enti partecipati/ in controllo

- Incarichi e cariche nella PA/enti in controllo/
partecipati dalla PA

es. Consigliere di amministrazione di società
pubbliche; incarichi dirigenziali esterni;
componente di indirizzo di un ente pubblico o
ente di diritto privato in controllo pubblico ...

- Il professionista che rivesta incarichi di vertice in una PA o in un ente di diritto privato in controllo pubblico entra a far parte di tale ente e quindi non solo soggetto alla normativa di prevenzione della corruzione, ma parte attiva nella elaborazione ed attuazione della strategia di prevenzione della corruzione

- È soggetto ai divieti sulle incompatibilità ed inconferibilità di incarichi di cui al D.lgs. 39/2013 : ne dovrà rilasciare apposita dichiarazione di insussistenza all'ente all'atto dell'assunzione della carica

Incarichi

Art. 4 *Inconferibilità di incarichi nelle amministrazioni statali, regionali e locali a soggetti provenienti da enti di diritto privato regolati o finanziati*

1. **A coloro che**, nei due anni precedenti, abbiano svolto incarichi e ricoperto cariche in enti di diritto privato o finanziati dall'amministrazione o dall'ente pubblico che conferisce l'incarico ovvero **abbiano svolto in proprio attività professionali, se queste sono regolate, finanziate o comunque retribuite dall'amministrazione o ente che conferisce l'incarico, non possono essere conferiti:**
 - a) gli incarichi amministrativi di vertice nelle amministrazioni statali, regionali e locali;
 - b) gli incarichi di amministratore di ente pubblico, di livello nazionale, regionale e locale;
 - c) gli incarichi dirigenziali esterni, comunque denominati, nelle pubbliche amministrazioni, negli enti pubblici che siano relativi allo specifico settore o ufficio dell'amministrazione che esercita i poteri di regolazione e finanziamento.

Incarichi

Art. 9 Incompatibilità tra incarichi e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati nonché tra gli stessi incarichi e le attività professionali

1. Gli incarichi amministrativi di vertice e gli incarichi dirigenziali, comunque denominati, nelle pubbliche amministrazioni, che comportano poteri di vigilanza o controllo sulle attività svolte dagli enti di diritto privato regolati o finanziati dall'amministrazione che conferisce l'incarico, sono incompatibili con l'assunzione e il mantenimento, nel corso dell'incarico, di incarichi e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dall'amministrazione o ente pubblico che conferisce l'incarico.
2. Gli incarichi amministrativi di vertice e gli incarichi dirigenziali, comunque denominati, nelle pubbliche amministrazioni, gli incarichi di **amministratore negli enti pubblici e di presidente e amministratore delegato negli enti di diritto privato in controllo pubblico** sono incompatibili con lo svolgimento in proprio, da parte del soggetto incaricato, di **un'attività professionale, se questa è regolata, finanziata o comunque retribuita dall'amministrazione o ente che conferisce l'incarico.**

- Inoltre il professionista che riveste una carica all'interno della PA o ente partecipato o controllato e ente pubblico, sarà tenuto anche a comunicare all'ente, che li pubblicherà i propri dati ai sensi del decreto sulla trasparenza

Art. 14 Obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo e i titolari di incarichi dirigenziali

1. Con riferimento ai titolari di incarichi politici, anche se non di carattere elettivo, di livello statale regionale e locale, lo Stato, le regioni e gli enti locali pubblicano i seguenti documenti ed informazioni:
 - a) l'atto di nomina o di proclamazione, con l'indicazione della durata dell'incarico o del mandato elettivo;
 - b) il curriculum;
 - c) i compensi di qualsiasi natura connessi all'assunzione della carica; gli importi di viaggi di servizio e missioni pagati con fondi pubblici;
 - d) i dati relativi all'assunzione di altre cariche, presso enti pubblici o privati, ed i relativi compensi a qualsiasi titolo corrisposti;
 - e) gli altri eventuali incarichi con oneri a carico della finanza pubblica e l'indicazione dei compensi spettanti;
 - f) le dichiarazioni di cui all'articolo 2, della legge 5 luglio 1982, n. 441 (...)

- Il professionista sarà inoltre soggetto alle norme del Piano anticorruzione e del Codice di comportamento dell'ente nel quale si trova ad operare
- In caso di omessa adozione la responsabilità, e le relative eventuali sanzioni, saranno in capo all'organo competente per l'omessa adozione

III

**Professionista che presta consulenze /
collaborazioni in PA o in società o enti di diritto
privato controllati o partecipati dalla PA**

- Consulenze e collaborazioni

Consulenze e collaborazioni PA

Art. 15 d.lgs. 33/2013

Art. 15 Obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi di collaborazione o consulenza

1. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 9-bis e fermi restando gli obblighi di comunicazione di cui all'*articolo 17, comma 22, della legge 15 maggio 1997, n. 127, le pubbliche amministrazioni pubblicano e aggiornano le* seguenti informazioni relative ai titolari di incarichi di collaborazione o consulenza:
 - a) **gli estremi dell'atto di conferimento dell'incarico;**
 - b) **il curriculum vitae;**
 - c) **i dati relativi allo svolgimento di incarichi o la titolarità di cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione o lo svolgimento di attività professionali;**
 - d) **i compensi, comunque denominati, relativi al rapporto di consulenza o di collaborazione, con specifica evidenza delle eventuali componenti variabili o legate alla valutazione del risultato.**
2. La pubblicazione degli estremi degli atti di conferimento di incarichi di collaborazione o di consulenza a soggetti esterni a qualsiasi titolo per i quali è previsto un compenso, completi di indicazione dei soggetti percettori, della ragione dell'incarico e dell'ammontare erogato, nonché la comunicazione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica dei relativi dati ai sensi dell'*articolo 53, comma 14, secondo periodo, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni, sono condizioni* per l'acquisizione dell'efficacia dell'atto e per la liquidazione dei relativi compensi. Le amministrazioni pubblicano e mantengono aggiornati sui rispettivi siti istituzionali gli elenchi dei propri consulenti indicando l'oggetto, la durata e il compenso dell'incarico. Il Dipartimento della funzione pubblica consente la consultazione, anche per nominativo, dei dati di cui al presente comma.
3. (...)

Consulenze e collaborazioni

Art. 15 *bis* d.lgs. 33/2013

- **Art. 15-bis *Obblighi di pubblicazione concernenti incarichi conferiti nelle società controllate***
 1. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 9-bis, le società a controllo pubblico, nonché le società in regime di amministrazione straordinaria, ad esclusione delle società emittenti strumenti finanziari quotati nei mercati regolamentati e loro controllate, pubblicano, entro trenta giorni dal conferimento di incarichi **di collaborazione, di consulenza o di incarichi professionali**, inclusi quelli arbitrali, e per i due anni successivi alla loro cessazione, le seguenti informazioni:
 - a) **gli estremi dell'atto di conferimento dell'incarico, l'oggetto della prestazione, la ragione dell'incarico e la durata;**
 - b) **il curriculum vitae;**
 - c) **i compensi, comunque denominati, relativi al rapporto di consulenza o di collaborazione, nonché agli incarichi professionali, inclusi quelli arbitrali;**
 - d) **il tipo di procedura seguita per la selezione del contraente e il numero di partecipanti alla procedura.**
 2. La pubblicazione delle informazioni di cui al comma 1, relativamente ad incarichi per i quali è previsto un compenso, è condizione di efficacia per il pagamento stesso. In caso di omessa o parziale pubblicazione, il soggetto responsabile della pubblicazione ed il soggetto che ha effettuato il pagamento sono soggetti ad una sanzione pari alla somma corrisposta.

GRAZIE PER L'ATTENZIONE