



MODELLO ORGANIZZATIVO E GESTIONALE (MOG)

D. Lgs. 8 giugno 2001, n. 231

Parte Speciale "A" Reati nei confronti della Pubblica Amministrazione

Il presente elaborato e tutti gli allegati si intendono integrati con il Piano Triennale per la prevenzione della Corruzione e della Trasparenza 2020 - 2022.

Redatto dal Responsabile della Prevenzione alla Corruzione e della Trasparenza

Adottato in data 06.12.2019 con deliberazione Commissariale n. 429/19 del 06.12.2019

Pubblicato sul sito internet nella sezione "Amministrazione Trasparente" in data 05.02.2020

Il Direttore Generale: firmato Dott. Vito Caputo

Il Commissario: firmato Dott. Alfredo Borzillo



Indice

Premessa	3
Malversazione a danno dello Stato	3
Indebita percezione di contributi, finanziamenti o altre erogazioni da parte dello Stato	4
Truffa in danno dello Stato o di altro ente pubblico	4
Truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche	4
Frode informatica in danno dello Stato o di altro Ente Pubblico	5
Concussione	5
Corruzione per l'esercizio della funzione	5
Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio	6
Corruzione in atti giudiziari	6
Induzione indebita a dare e promettere utilità	7
Corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio	7
Traffico di influenze illecite	8
AREE A RISCHIO	11
1.1 Protocolli Generali	11
1.2 Protocolli specifici in relazione ai singoli reati	13
1.2.1 Gestione dei contratti d'appalto di forniture, servizi, lavori	13
1.2.2 Richiesta di autorizzazioni, concessioni, approvazioni alla P.A.	13
1.2.3 Gestione dei rapporti con l'autorità di vigilanza sui contratti e l'osservatorio regionale ..	14
1.2.4 Richiesta, gestione e rendicontazione di finanziamenti, contributi, sovvenzioni	14
1.2.5 Selezione del personale	15
1.2.6 Pagamenti in ingresso ed in uscita nei confronti di autorità pubbliche	15
1.2.7 Gestione della cassa	16
1.2.8 Gestione dei doni, omaggi e liberalità	16
1.2.9 Gestione del front office con il pubblico	16



Premessa

La presente Parte Speciale riguarda i reati previsti dagli articoli 24 e 25 del D.Lgs. n. 231/01 (di seguito anche i “Reati contro la Pubblica Amministrazione”).

Per PA si intende, in estrema sintesi, l’insieme di enti e soggetti pubblici (Stato, Ministeri, Regioni, Province, Comuni, etc.) ma anche le persone giuridiche di diritto privato che esercitano funzioni pubbliche, la Pubblica Amministrazione di Stati Esteri, nonché tutti quei soggetti che possano essere qualificati come tali in base alla vigente legislazione.

A norma dell’art. 357 c.p., il quale indica il pubblico ufficiale in “chiunque eserciti una pubblica funzione legislativa, giudiziaria o amministrativa” specificandosi che “è pubblica la funzione amministrativa disciplinata da norme di diritto pubblico e da atti autoritativi e caratterizzata dalla formazione e dalla manifestazione della volontà della Pubblica Amministrazione e dal suo svolgersi per mezzo dei poteri autoritativi e certificativi”.

I “pubblici poteri” qui in rilievo sono: il potere legislativo, il potere giudiziario e quelli riconducibili alla “pubblica funzione amministrativa”.

Il potere legislativo trova la sua connotazione nell’attività diretta alla produzione di provvedimenti aventi valore di legge. E’ definito Pubblico Ufficiale, in quanto svolge la “pubblica funzione legislativa”, chiunque, a livello nazionale o comunitario, partecipi all’esplicazione di tale potere. I soggetti pubblici a cui normalmente può ricondursi l’esercizio di tali tipologie di poteri sono a mero titolo esemplificativo il Parlamento, il Governo, le Regioni, le Province e le Istituzioni dell’Unione Europea aventi competenze legislative rilevanti nell’ambito dell’ordinamento nazionale.

Il potere giudiziario consiste nell’applicazione del diritto oggettivo interpretandone le norme e rendendole operanti nel caso concreto. Svolgono tale tipo di funzione, pertanto, tutti i soggetti che partecipano sia alla vera e propria attività giurisdizionale in senso proprio, sia a quella amministrativa collegata alla stessa, quali a titolo esemplificativo magistrati, pubblici ministeri, membri della Corte di Giustizia e della Corte dei Conti Comunitarie.

I poteri riconducibili alla “pubblica funzione amministrativa”, sono il potere deliberativo, il potere autoritativo ed il potere certificativo della Pubblica Amministrazione.

I reati previsti dagli artt. 24 e 25 del Decreto legislativo 231/01

Si riporta di seguito una breve descrizione dei reati contenuti negli artt. 24 e 25 del Decreto e ritenuti astrattamente ipotizzabili, oltre a una breve esposizione delle principali possibili modalità di attuazione dei suddetti reati.

Malversazione a danno dello Stato (316 bis c.p.)

“Chiunque, estraneo alla Pubblica Amministrazione, avendo ottenuto dallo Stato o da altro ente pubblico o dalle Comunità europee contributi, sovvenzioni o finanziamenti destinati a favorire iniziative dirette alla realizzazione di opere od allo svolgimento di attività di pubblico interesse, non li destina alle predette



finalità, è punito con la reclusione da sei mesi a quattro anni”.

Tale ipotesi di reato si configura nel caso in cui, dopo avere ricevuto finanziamenti o contributi da parte dello Stato italiano o dell’Unione Europea, non si proceda all’utilizzo delle somme ottenute per gli scopi cui erano destinate.

Indebita percezione di contributi, finanziamenti o altre erogazioni da parte dello Stato o di altro ente pubblico o delle Comunità europee (316 ter c.p.)

“Salvo che il fatto costituisca il reato previsto dall’articolo 640-bis, chiunque mediante l’utilizzo o la presentazione di dichiarazioni o di documenti falsi o attestanti cose non vere, ovvero mediante l’omissione di informazioni dovute, consegue indebitamente, per sé o per altri, contributi, finanziamenti, mutui agevolati o altre erogazioni dello stesso tipo, comunque denominate, concessi o erogati dallo Stato, da altri enti pubblici o dalle Comunità europee è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni”.

Tale ipotesi di reato si configura nei casi in cui – mediante l’utilizzo o la presentazione di dichiarazioni o di documenti falsi o mediante l’omissione di informazioni dovute – si ottengano, senza averne diritto, contributi, finanziamenti, mutui agevolati o altre erogazioni dello stesso tipo concessi o erogati dallo Stato, da altri enti pubblici o dall’Unione europea.

Nello specifico il reato in oggetto potrebbe, a titolo esemplificativo, essere realizzato rilasciando all’ente erogante, allo scopo di ottenere un finanziamento pubblico, informazioni e o dichiarazione non corrispondenti alla realtà o attestanti cose non vere, ovvero omettendo le informazioni dovute.

Presentano profili di rischio tutte le attività relative all’ottenimento di contributi, finanziamenti, mutui agevolati o altre erogazioni dello stesso tipo erogati dallo Stato, da altri enti pubblici o dalle Comunità europee e la gestione dei medesimi da parte della Consorzio Speciale per la Bonifica di Arneo.

Truffa in danno dello Stato o di altro ente pubblico o delle Comunità europee (640 c.p. 2 comma)

“Chiunque, con artifici o raggiri, inducendo taluno in errore, procura a sé o ad altri un ingiusto profitto con altrui danno, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni e con la multa da € 51,65 a € 1.032,91. La pena è della reclusione da uno a cinque anni e della multa da € 309,87 a € 1.549,37: se il fatto, è commesso a danno dello Stato o di un altro ente pubblico o col pretesto di far esonerare taluno dal servizio militare; se il fatto è commesso ingenerando nella persona offesa il timore di un pericolo immaginario o l’erroneo convincimento di dovere eseguire un ordine dell’Autorità. Il delitto è punibile a querela della persona offesa, salvo che ricorra taluna delle circostanze previste dal capoverso precedente o un’altra circostanza aggravante.”

Il reato si configura attraverso l’induzione in errore, al fine di realizzare un ingiusto profitto ai danni dello Stato o di altro ente pubblico, con il compimento di artifici o raggiri quali, a titolo esemplificativo, l’alterazione/contraffazione della documentazione predisposta/trasmessa ai pubblici funzionari/addetti competenti, attività posta in essere anche in concorso morale o materiale con altre persone, per conseguire un ingiusto profitto con correlativo danno per la PA.



Truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche (640-bis c.p.)

“La pena è della reclusione da uno a sei anni e si procede d’ufficio se il fatto di cui all’articolo 640 riguarda contributi, finanziamenti, mutui agevolati ovvero altre erogazioni dello stesso tipo, comunque denominate, concessi o erogati da parte dello Stato, di altri enti pubblici o delle Comunità europee.”

Tale ipotesi di reato si configura nel caso in cui, con artifici o raggiri si ottengano contributi, finanziamenti e mutui agevolati concessi da un ente pubblico.

Nello specifico il reato in oggetto potrebbe, a titolo esemplificativo, essere realizzato inducendo in errore, attraverso artifici, raggiri o dichiarazioni mendaci, l’ente erogante allo scopo di ottenere erogazioni pubbliche (Statali o comunitarie). Si pensi al caso in cui il Consorzio induca in errore l’ente erogante circa il possesso di specifici requisiti richiesti per ottenere il finanziamento producendo (o contribuendo a produrre in caso di concorso) documentazione falsa attestante l’iscrizione a uno specifico albo come richiesto dall’ente erogante.

Frode informatica in danno dello Stato o di altro Ente Pubblico (art. 640-ter c.p.)

“Chiunque, alterando in qualsiasi modo il funzionamento di un sistema informatico o telematico o intervenendo senza diritto con qualsiasi modalità su dati, informazioni o programmi contenuti in un sistema informatico o telematico o ad esso pertinenti, procura a sé o ad altri un ingiusto profitto con altrui danno, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni e con la multa da lire centomila a due milioni.

La pena è della reclusione da uno a cinque anni e della multa da lire seicentomila a tre milioni se ricorre una delle circostanze previste dal numero 1) del secondo comma dell’articolo 640, ovvero se il fatto è commesso con abuso della qualità di operatore del sistema. Il delitto è punibile a querela della persona offesa, salvo che ricorra taluna delle circostanze di cui al secondo comma o un’altra circostanza aggravante”.

Il reato si configura attraverso due condotte alternative: alterazione del funzionamento di sistemi informatici o telematici utilizzati per la trasmissione dei dati, ovvero attraverso un intervento non autorizzato effettuato con qualsiasi modalità su dati, informazioni o programmi contenuti nei sistemi informatici o telematici o, comunque, ad essi pertinenti, anche in concorso con altre persone, al fine di ottenere un ingiusto profitto in danno della PA.

Concussione (art. 317 c.p.)

“Il pubblico ufficiale che, abusando della sua qualità o dei suoi poteri, costringe taluno a dare o a promettere indebitamente, a lui o a un terzo, denaro o altra utilità è punito con la reclusione da sei a dodici anni”.

In relazione all’art. 317 c.p. la novella legislativa del 2012 ha “ridisegnato” il reato prevedendo che lo stesso possa essere compiuto solo dal pubblico ufficiale e non già anche (come era previsto prima della predetta riforma) dall’incaricato di un pubblico servizio.

Tale ipotesi di reato si configura, quindi, nei confronti di un pubblico ufficiale o Incaricato di Pubblico



Servizio che, abusando della sua qualità o dei suoi poteri, costringa o induca taluno a dare o a promettere indebitamente, a lui o a un terzo, denaro o altra utilità. Tale forma di reato potrebbe quindi ravvisarsi nell'ipotesi in cui un esponente del Consorzio con la qualifica di pubblico ufficiale, approfittando di tale qualità, richieda a terzi prestazioni non dovute (sempre che, da tale comportamento, derivi in qualche modo un vantaggio per il Consorzio o possa ravvisarsi un interesse della stessa).

Anche la concussione, al pari della corruzione, è un reato bilaterale, in quanto richiede la condotta di due distinti soggetti, il concussore ed il concusso; tuttavia, a differenza della corruzione, solo il concussore è assoggettato a pena, in quanto il concusso è la vittima del reato.

Corruzione per l'esercizio della funzione (art. 318 c.p.)

“Il pubblico ufficiale, che, per compiere un atto del suo ufficio, riceve, per sé o per un terzo, in denaro od altra utilità, una retribuzione che non gli è dovuta, o ne accetta la promessa, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni. Se il pubblico ufficiale riceve la retribuzione per un atto d'ufficio da lui già compiuto, la pena è della reclusione fino a un anno”.

L'ipotesi di reato, di cui all'art. 318 c.p., si configura nel caso in cui un pubblico ufficiale, per compiere un atto del suo ufficio, riceve, per sé o per un terzo, in denaro o altra utilità, una retribuzione che non gli è dovuta o ne accetta la promessa.

Il reato di corruzione richiede la contemporanea presenza di due o più soggetti (pubblico e privato) e consiste in un accordo criminoso avente ad oggetto l'attività funzionale della pubblica amministrazione. Soggetti attivi del reato di corruzione sono, quindi, il pubblico ufficiale e l'incaricato di un pubblico servizio (art. 320 c.p.), e, naturalmente, il privato. La condotta incriminata consiste:

- da parte del soggetto pubblico, nel ricevere una retribuzione non dovuta o nell'accettarne la promessa per l'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri;
- da parte del privato, nel dare o nel promettere la retribuzione medesima.

Con riguardo al criterio di distinzione tra il reato di concussione e quello di corruzione occorre fare riferimento, in relazione al primo, allo stato di soggezione del cittadino di fronte al titolare di una pubblica funzione o di un pubblico servizio, mentre, in relazione alla corruzione, assume rilevanza il libero accordo tra il soggetto privato e il soggetto pubblico, in posizione di parità.

Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (artt. 319 e 319-bis c.p.)

“Il pubblico ufficiale che, per omettere o ritardare o per aver omesso o ritardato un atto del suo ufficio, ovvero per compiere o per aver compiuto un atto contrario ai doveri di ufficio, riceve, per sé o per un terzo, denaro od altra utilità, o ne accetta la promessa, è punito con la reclusione da quattro a otto anni. La pena è aumentata se il fatto di cui all'art. 319 ha per oggetto il conferimento di pubblici impieghi o stipendi o pensioni o la stipulazione di contratti nei quali sia interessata l'amministrazione alla quale il pubblico ufficiale appartiene”.

Il reato si configura attraverso il ricevimento (o l'accettazione di promessa) di denaro o altra utilità da parte



di un Pubblico Ufficiale o di un Incaricato di Pubblico Servizio per compiere o per aver compiuto un atto contrario ai doveri d'ufficio ovvero per omettere o ritardare, o per avere omesso o ritardato un atto del proprio ufficio.

Corruzione in atti giudiziari (art. 319-ter c.p.)

“Se i fatti indicati negli articoli 318 e 319 sono commessi per favorire o danneggiare una parte in un processo civile, penale o amministrativo, si applica la pena della reclusione da quattro a dieci anni. Se dal fatto deriva l'ingiusta condanna di taluno alla reclusione non superiore a cinque anni, la pena è della reclusione da cinque a dodici anni; se deriva l'ingiusta condanna alla reclusione superiore a cinque anni o all'ergastolo, la pena è della reclusione da sei a venti anni”.

Tale reato si configura quando le condotte corruttive indicate negli artt. 318 e 319 c.p. sono commesse al fine di favorire o danneggiare una parte in un processo civile, penale o amministrativo.

La responsabilità del Consorzio potrà ad esempio configurarsi quando in un qualunque procedimento giudiziario, quindi di carattere amministrativo, in seguito all'eventuale aggiudicazione di una gara d'appalto poi impugnata, di carattere civile, ad esempio instauratosi per ottenere un risarcimento danni o l'adempimento contrattuale, o di carattere penale, un amministratore o un dipendente del Consorzio corrompa un Pubblico Ufficiale (giudice, cancelliere, consulente tecnico d'ufficio) al fine di ottenere un provvedimento favorevole per l'Ente o comunque al fine di limitare eventuali effetti negativi di una decisione giudiziaria.

Induzione indebita a dare e promettere utilità (art. 319-quater c.p.)

“Salvo che il fatto non costituisca più grave reato il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio che, abusando della sua qualità o dei suoi poteri, induce taluno a dare o promettere indebitamente a lui o a un terzo, denaro o altra utilità è punito con la reclusione da tre a otto anni. Nei casi previsti dal primo comma, chi promette denaro o altra utilità è punito con la reclusione fino a tre anni”.

Questa figura di reato prevede che due soggetti c.d. qualificati (e, quindi, siamo in presenza di un reato proprio ovvero che può essere giuridicamente commesso solo da soggetti che hanno precise caratteristiche di legge) inducano un soggetto terzo e, quindi, per la realizzazione della figura criminosa non è necessario che l'induzione si traduca in materiale dazione.

Da sottolineare che il comma secondo prevede quale reato anche “l'accettazione” dell'induzione ovvero la condotta della “vittima” che accetti la proposta del soggetto agente principale.

In ogni caso, la promessa indotta può avere ad oggetto non solo denaro ma qualsivoglia utilità.

Corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio (art. 320 c.p.)

“Le disposizioni degli articoli 318 e 319 si applicano anche all'incaricato di un pubblico servizio. In ogni caso, le pene sono ridotte in misura non superiore a un terzo”.

Il reato si configura quando un Incaricato di Pubblico Servizio, per compiere un atto del suo ufficio, riceva,



per sé o per un terzo, in denaro od altra utilità, una retribuzione che non gli è dovuta.

In relazione all'art. 320 c.p. deve essere sottolineato che la recente legge 190/2012 ha mutato la fisionomia del reato prevedendo che le disposizioni degli artt. 318 e 319 c.p. (a loro volta modificate dalla medesima legge) si applichino anche all'incaricato di pubblico servizio.

Nello specifico i reati di corruzione sopra richiamati potrebbero, a titolo esemplificativo, essere realizzati offrendo/promettendo denaro o altra utilità:

- al pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio al fine di concludere accordi commerciali, mediante procedure negoziate o ad evidenza pubblica, con la P.A. di appartenenza;
- al pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio al fine di ottenere l'accelerazione di pratiche di rilascio di autorizzazioni o per non far rilevare elementi che impedirebbero il rilascio di autorizzazioni oppure garantire il sicuro rilascio di autorizzazioni;
- al pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio al fine di non ricevere provvedimenti di natura sanzionatoria a seguito di accertate violazioni di adempimenti obbligatori;
- al pubblico ufficiale e o incaricato di pubblico servizio al fine di non ricevere sanzioni per il mancato o ritardato inoltrato di risposte alle richieste di informazioni inoltrate all'Agenzia delle entrate: **1.** non ricevere sanzioni per il mancato o ritardato pagamento delle imposte e tasse; **2.** evitare indagini di carattere fiscale.

L'utilità promessa od offerta al pubblico ufficiale o incaricato di un pubblico servizio al fine di ottenere un indebito vantaggio, potrebbero consistere, a titolo esemplificativo:

- nell'assunzione di persone legate al pubblico ufficiale o incaricato di un pubblico servizio da vincoli di parentela o simili;
- in regali od omaggi che non siano di modico valore e non direttamente ascrivibili a normali relazioni di cortesia;
- nella concessione di prodotti e servizi a condizioni economiche particolarmente vantaggiose;
- nella conclusione di contratti per la fornitura di beni e servizi con controparti segnalate dal pubblico ufficiale o incaricato di un pubblico servizio.

Traffico di influenze illecite (art. 346 bis c.p.)

La Legge 9 gennaio 2019, n. 3 contiene "misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici" ed introduce per l'ennesima volta negli ultimi anni nuove disposizioni in materia di contrasto alla corruzione.

Alcune delle nuove regole riguardano direttamente la materia della responsabilità degli enti ai fini del decreto 231, dal momento che nel novero dei reati presupposto la Legge 3 introduce il reato (peraltro riformulato in modo significativo) del traffico di influenze illecite, attualmente regolato dal nuovo art. 346



bis del codice penale. La Legge ha peraltro abrogato il reato di millantato credito (che era contenuto nell'art. 346 del codice penale e che non era richiamato dal decreto 231) inserendone la fattispecie all'interno del riformulato traffico di influenze illecite.

Il testo della norma è il seguente:

“Art. 346-bis cod. pen.: traffico di influenze illecite.

1) Chiunque, fuori dei casi di concorso nei reati di cui agli articoli 318, 319, 319-ter e nei reati di corruzione di cui all'articolo 322-bis, sfruttando o vantando relazioni esistenti o asserite con un pubblico ufficiale o un incaricato di un pubblico servizio o uno degli altri soggetti di cui all'articolo 322-bis, indebitamente fa dare o promettere, a sé o ad altri, denaro o altra utilità, come prezzo della propria mediazione illecita verso un pubblico ufficiale o un incaricato di un pubblico servizio o uno degli altri soggetti di cui all'articolo 322-bis, ovvero per remunerarlo in relazione all'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri, è punito con la pena della reclusione da un anno a quattro anni e sei mesi.

2) La stessa pena si applica a chi indebitamente dà o promette denaro o altra utilità.

3) La pena è aumentata se il soggetto che indebitamente fa dare o promettere, a sé o ad altri, denaro o altra utilità riveste la qualifica di pubblico ufficiale o di incaricato di un pubblico servizio.

4) Le pene sono altresì aumentate se i fatti sono commessi in relazione all'esercizio di attività giudiziarie o per remunerare il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio o uno degli altri soggetti di cui all'articolo 322-bis in relazione al compimento di un atto contrario ai doveri d'ufficio o all'omissione o al ritardo di un atto del suo ufficio.

5) Se i fatti sono di particolare tenuità, la pena è diminuita.”

Essendo stato inserito tra i reati presupposto, occorre considerare nel Modello 231 il relativo rischio e verificare che le eventuali misure di controllo già esistenti siano adeguate anche rispetto alla nuova fattispecie criminale.

A tale riguardo, si osserva che la persona fisica che può commettere il traffico di influenze illecite può ricoprire due posizioni differenti:

- può essere il mediatore illecito tra il pubblico ufficiale ed il privato finanziatore;
- può essere il privato finanziatore che accetta la mediazione illecita di un terzo.

In entrambi i casi, se la persona fisica ha agito in qualità di apicale o sottoposto dell'ente, perseguendo l'interesse o il vantaggio di quest'ultimo, il reato dell'agente potrà generare responsabilità 231 per la persona giuridica. Per questa ragione, il Modello Organizzativo da predisporre a seguito dell'entrata in vigore della Legge 3/19, deve considerare gli eventuali rischi connessi alle due diverse posizioni che la persona fisica può ricoprire, rispetto all'ipotesi astratta di commissione del nuovo reato del traffico d'influenze illecite.

In particolare per gli enti privati che, in ragione dell'attività svolta, intrattengono frequenti rapporti con le



amministrazioni pubbliche, occorrerà prestare attenzione ai rapporti con i consulenti ai quali sia affidata l'intermediazione nei rapporti con i pubblici funzionari: nel Modello si dovranno pertanto prevedere procedure chiare per l'affidamento di tali incarichi e per il controllo sull'operato di costoro.

Altro elemento da tenere in adeguata considerazione è che il nuovo reato si consuma non solo con la corresponsione (o la promessa di corresponsione) al mediatore di una somma di denaro o di un vantaggio patrimoniale, ma di qualunque utilità allo stesso mediatore o anche ad un terzo da costui indicato (ad esempio un'assunzione o un contratto di consulenza a favore di terzi indicati dal mediatore potrebbero essere apprezzati dal giudice penale come utilità collegate al traffico d'influenze).

Occorre poi sottolineare che la Legge 3, oltre ad introdurre il nuovo reato presupposto del traffico di influenze illecite, ha inasprito le sanzioni interdittive già previste dal decreto 231 per i reati contro la pubblica amministrazione.

Altra novità importante ai fini del Modelli 231 è che il reato di corruzione tra privati (al pari dell'istigazione alla corruzione tra privati) non sarà più procedibile solo a querela di parte, il che ne limitava notevolmente l'efficacia operativa, ma anche d'ufficio. Tale modifica renderà quindi molto più rilevante per gli enti privati il rischio di responsabilità 231 per la corruzione tra privati, considerando che si tratta di un reato (anch'esso di recente riformulazione) che può comprendere un numero esteso di comportamenti da parte degli addetti, soprattutto apicali, non più nell'ambito dei rapporti con la pubblica amministrazione ma più in generale nei rapporti con gli altri contraenti privati (si pensi alla gestione dei fornitori).

Dall'analisi delle recenti novità anticorruzione, pertanto, emerge un chiaro orientamento del legislatore degli ultimi anni, anche sulla spinta del diritto comunitario e delle convenzioni internazionali, verso il costante allargamento della responsabilità ai sensi del decreto 231 delle persone giuridiche, che riguarda ormai non solamente le tassative ed eccezionali ipotesi di "crimini d'impresa" previste nella formulazione originaria del decreto del 2001, ma la quasi totalità delle decisioni di chi gestisce l'ente.

E' necessario tenere conto di questa premessa per accelerare l'adeguamento al decreto, sia attraverso la redazione dei Modelli, sia attraverso l'attivazione e l'effettiva partecipazione alla vita dell'ente degli Organismi di Vigilanza, che sono ormai sempre più al centro del sistema dei controlli aziendali.



AREE A RISCHIO

L'analisi delle attività svolte dal Consorzio di Bonifica di Arneo ha consentito di individuare le aree di attività nel cui ambito potrebbero astrattamente essere realizzate le fattispecie di reato richiamate dagli artt. 24 e 25 del D.lgs. 231/01.

Occorre distinguere le attività in cui i soggetti del Consorzio, in quanto pubblici ufficiali, potranno essere i soggetti "corrotti", dalle attività in cui soggetti del Consorzio potrebbero essere i "corruttori" (corruzione attiva nel primo caso e corruzione passiva nel secondo).

Nell'ambito dell'attività svolta dal Consorzio, le attività sensibili o a rischio, identificate con riferimento ai reati nei confronti della Pubblica Amministrazione, risultano essere le seguenti, con le relative indicazioni dei servizi interessati:

1. Protocollo generale di comportamento nei confronti delle Pubbliche Amministrazioni.
2. Gestione dei contratti d'appalto di forniture, servizi o lavori.
3. Richiesta di autorizzazioni, concessioni, approvazioni alla PA.
4. Gestione dei rapporti con l'Autorità di Vigilanza sui contratti e l'Osservatorio Regionale degli Appalti.
5. Richiesta, gestione e rendicontazione di finanziamenti, contributi, sovvenzioni.
6. Selezione del personale.
7. Pagamenti nei confronti di Autorità pubbliche (INPS, INAIL ecc..).
8. Gestione della cassa.
9. Gestione dei doni, omaggi e liberalità.
10. Ufficio catasto e tributi e rapporti con il contribuente.
11. Rilascio di concessioni, autorizzazioni e pareri.

1. PROTOCOLLI GENERALI

In occasione di attività che prevedono un rapporto diretto o indiretto con i funzionari della Pubblica Amministrazione e con i privati, dovranno essere definite delle linee guida di comportamento che il personale del Consorzio dovrà osservare, al fine di impedire la commissione dei reati di concussione (art. 317 c.p.), induzione indebita a dare o promettere utilità (art. 319quater), corruzione (artt. 318, 319, 319 bis 319 ter, 320, 321, 322 e 322 bis c.p.

Il protocollo di comportamento dovrà essere applicato a tutte le attività sopra elencate che rappresentano, a titolo esemplificativo, ma non esaustivo, le principali occasioni di rapporti con le PA e con i privati, ed in generale a tutte le attività attuate dal personale del Consorzio che prevedono rapporti diretti o indiretti con la PA e con privati che devono essere improntate al rigoroso rispetto della legalità e dei principi etici adottati dal Consorzio.



1.1 Protocolli Generali

I Dirigenti ed i Responsabili degli Uffici che svolgono attività istituzionali che implicino dei contatti con la PA e i privati dovranno:

- fornire ai propri collaboratori direttive sulle modalità di condotta operativa da adottare in occasione di contatti formali o informali intrattenuti con i diversi soggetti pubblici, trasferendo conoscenza del D.lgs. 231/01 e consapevolezza delle situazioni a rischio reato;
- prevedere adeguati processi di tracciabilità dei flussi informativi verso la PA;
- stabilire procedure nei rapporti con i privati.

Nel caso d'incarico a soggetti esterni con delega ad operare in rappresentanza del Consorzio, detto incarico deve essere conferito per iscritto e prevedere una specifica clausola che vincoli all'osservanza dei principi etici e comportamentali adottati dal Consorzio.

Nella fattispecie, si ritiene opportuno individuare protocolli generali che vietino taluni comportamenti.

Nei rapporti con i rappresentanti della PA e con i privati, al personale ed agli organi di indirizzo politico amministrativo del Consorzio sarà fatto assoluto divieto di:

- promettere o fare erogazioni in denaro o altre utilità per finalità diverse da quelle istituzionali e di servizio;
- promettere o concedere "soluzioni privilegiate";
- effettuare spese di rappresentanza ingiustificate e con finalità diverse dalla promozione dell'immagine e dell'attività del Consorzio;
- favorire nei processi d'acquisto fornitori o sub-fornitori indicati dai rappresentanti della PA o privati.

I divieti sopra rappresentati si intendono estesi anche ai rapporti con i rappresentanti della PA attraverso terzi fiduciari.

Infine, nei confronti della PA è fatto divieto di:

- esibire documenti/dati falsi o alterati;
- tenere una condotta ingannevole che possa indurre la PA in errore;
- omettere informazioni dovute;
- destinare contributi/ sovvenzioni/ finanziamenti pubblici a finalità diverse da quelle per le quali sono stati ottenuti;
- accedere in maniera non autorizzata ai sistemi informativi della PA per ottenere e/ o modificare informazioni a vantaggio del Consorzio;
- abusare della posizione di utilizzatore dei sistemi informativi della PA al fine di ottenere e/ o modificare informazioni a vantaggio del Consorzio.



1.2 PROTOCOLLI SPECIFICI IN RELAZIONE AI SINGOLI REATI

1.2.1 Gestione dei contratti d'appalto di forniture, servizi, lavori

Il Consorzio Bonifica di Arneo, con riguardo agli appalti relativi a lavori, servizi e forniture che devono essere acquisiti in economia, già opera in conformità ai dettami normativi vigenti. A tale scopo, si procede mediante l'Ufficio del Responsabile Unico del Procedimento.

In conformità ai regolamenti consortili ed al POV, il RUP per gli affidamenti e gli appalti opererà con i criteri stabiliti dai protocolli di certificazione UNI EN ISO 9001.

Nelle procedure di affidamento, dando atto dell'impossibilità di applicare il criterio della rotazione dei Dirigenti e Quadri, vigerà quello della partecipazione e del controllo.

Il Responsabile del Procedimento effettuerà, almeno una volta all'anno, un controllo sulle procedure, dandone riscontro all'ODV.

Il Consorzio ritiene opportuno inserire, negli schemi di contratto da stipulare con gli imprenditori, in seguito alla diffusione del presente Modello Organizzativo, talune specifiche clausole modificative degli stessi affinché non vi sia alcun elemento che consenta di dubitare che gli affidamenti stessi si sostanzino, in realtà, in rapporti di lavoro. Altresì gli stessi dovranno sottoscrivere l'impegno al rispetto delle procedure applicate dal Consorzio per il D.lgs. 231/01.

1.2.2. Richiesta di autorizzazioni, concessioni, approvazioni alla P.A.

Il Direttore Generale, i Dirigenti, i Responsabili degli Uffici e, in generale, tutti i dipendenti consortili, nella gestione dei rapporti con Enti Pubblici in occasione del rilascio di autorizzazioni, concessioni, licenze, devono aver cura di:

- non instaurare relazioni personali di favore, influenza, ingerenza idonee a condizionare, direttamente o indirettamente, l'esito del rapporto;
- non effettuare offerte di denaro, beni o altre utilità a rappresentanti, funzionari o dipendenti delle pubbliche Amministrazioni, anche per interposta persona;
- rifiutare l'offerta o l'accettazione di qualsiasi oggetto, servizio, prestazione o forma di cortesia al fine di ottenere un trattamento più favorevole in relazione a qualsiasi rapporto intrattenuto con la Pubblica Amministrazione;
- prevenire l'insorgenza e gli effetti, diretti o indiretti, di situazioni di conflitti di interesse nei confronti della Pubblica Amministrazione, dei quali siano portatori i soggetti che agiscono in nome o per conto dell'ente;
- evitare atti di corruzione attraverso pagamenti illeciti fatti direttamente da soggetti apicali o da suoi dipendenti, ovvero effettuati tramite persone che agiscono per conto di esse;
- evitare che, in occasione di una qualsiasi trattativa d'affari, richiesta o rapporto con la Pubblica Amministrazione, il personale incaricato del Consorzio influenzi impropriamente le decisioni della



controparte, comprese quelle dei funzionari che trattano prendono decisioni, per conto della Pubblica Amministrazione.

Le stesse regole devono essere applicate nei rapporti tra il Consorzio e il privato.

Nelle procedure di interrelazione con la P.A. e con i contraenti (anche possibili) con il Consorzio, varranno le seguenti regole:

- il dipendente che deve incontrare, a qualunque titolo, soggetti della P.A., deve avere preventivamente notiziato il Funzionario di riferimento, se è un Funzionario il suo Dirigente, se è un Dirigente il D.G. o in sua assenza un altro Dirigente;
- il dipendente che deve incontrare, a qualunque titolo, soggetti contraenti con il Consorzio, deve avere preventivamente notiziato il Funzionario di riferimento, se è un Funzionario il suo Dirigente, se è un Dirigente il D.G. o in sua assenza un altro Dirigente;
- ogni qualsivoglia atto gestionale con un soggetto della P.A. o con un contraente sarà sempre condiviso da un superiore;
- ogni qualsivoglia atto gestionale con un soggetto della P.A. o con un contraente che comporti l'emissione all'esterno di un atto sarà sempre condiviso da un Dirigente;
- il funzionario preposto, controlla sempre gli atti che devono essere inviati a soggetti esterni.

1.2.3. Gestione dei rapporti con l'autorità di vigilanza sui contratti e l'osservatorio regionale degli appalti

In questo caso, come in altri, il criterio della "partecipazione" rappresenta il sistema più adeguato per assumere le adeguate garanzie.

Dalla fase della ricezione a quella di risposta, l'attività è sovrintesa da un Dirigente.

Le procedure di interfaccia con ANAC saranno effettuate dal RUP.

1.2.4. Richiesta, gestione e rendicontazione di finanziamenti, contributi, sovvenzioni

L'Ufficio Ragioneria:

- predispone la bozza del bilancio preventivo dell'esercizio in collaborazione con il dirigente preposto.
- predispone la bozza del bilancio consuntivo in collaborazione con il dirigente preposto;
- controlla e verifica l'acquisizione di contributi finanziari collaborando con il dirigente preposto;
- procede, nel caso con i Responsabili tecnici, alla stesura dei piani costi/ricavi;
- controlla l'aderenza delle cifre erogate alla corrispondenza della fonte di finanziamento.

Il C.d.A. / Commissario :

- delibera i programmi triennali di attività e di promozione degli interventi sul territorio;
- delibera i piani economici e finanziari e le loro variazioni;
- delibera l'assunzione di finanziamenti.



Per le procedure di cui sopra si prescrivono le seguenti omologhe di controllo:

- compilazione del mandato di pagamento riportante tutti i dati, compresi quelli relativi al capitolo di spesa;
- sottoscrizione del mandato da parte del Dirigente preposto, vistato dal Capo Ufficio e dall'estensore dello stesso;
- indicazione, nelle delibere di approvazione dei progetti da parte del C.d.A. / Commissario, della fonte di finanziamento dell'intervento, esattamente come per le determine a contrarre.

1.2.5. Selezione del personale

Il Direttore Generale, quale titolare della gestione del personale, propone al C.d.A. / Commissario l'integrazione della dotazione organica del personale (POV), nell'ambito delle procedure stabilite, fermo restando quanto riportato dai contratti collettivi nazionali di lavoro per i dipendenti e per i dirigenti.

Il Direttore Generale deve aver cura di:

- adottare criteri di imparzialità, merito, competenza e professionalità, per qualsiasi decisione inerente i rapporti con il personale, offrendo a tutti i lavoratori le medesime opportunità e un trattamento equo in applicazione delle norme in materia contenute nei vigenti contratti collettivi di lavoro;
- appurare che le candidature e la selezione del personale siano effettuate in base alle esigenze aziendali in corrispondenza dei profili professionali ricercati;
- favorire la crescita e lo sviluppo del personale, nel rispetto del principio delle pari opportunità, al fine della valorizzazione delle professionalità presenti nella struttura, delle competenze e delle capacità di ognuno;
- tenere in considerazione nelle politiche di valutazione ed incentivazione del personale, oltre il corretto svolgimento del lavoro, elementi quali la professionalità, l'impegno, la correttezza, la disponibilità e l'intraprendenza di ogni dipendente e collaboratore.

Ferma restando la possibilità di indire un concorso pubblico, laddove i detentori del potere esecutivo – in particolare il DG – lo ritengano opportuno, ferme altresì restando le prerogative delle rappresentanze sindacali e fermo restando il principio stabilito nei C.C.N.L. di cercare di privilegiare le risorse interne.

1.2.6. Pagamenti in ingresso ed in uscita nei confronti di autorità pubbliche

Vi sono alcuni pagamenti che devono essere effettuati e/o ricevuti dalla P.A., la quale può anche effettuare ispezioni in materia. Si stabiliscono i seguenti protocolli:

- il soggetto incaricato dal Consorzio di gestire tali eventuali controlli è il Responsabile del Servizio Ragioneria.
- ove l'Ente fosse soggetto a qualunque tipo di controllo in materia, il Responsabile preposto agirà di concerto con il DG, il quale potrà fare assistere personale del Servizio Segreteria.



- il Responsabile del servizio Ragioneria invia il verbale dell'ispezione redatto dal Pubblico Funzionario al Direttore Generale ed all'Organismo di Vigilanza (OdV).

1.2.7. Gestione della cassa

L'Economo non deve mai tenere in cassa una somma superiore a quella prevista da mandato (pari ad Euro 10.000,00 per trimestre).

L'Economo può provvedere al pagamento in contanti entro il limite di euro 500,00 per documento di spesa con l'autorizzazione del DG:

- delle spese d'ufficio, postali, telegrafiche, telefoniche, ecc.;
- delle spese per stampati, fotocopie, materiale di cancelleria, ecc.;
- delle spese per libri, giornali, bollettini, pubblicazioni in genere, ecc.;
- delle spese contrattuali, come pure delle registrazioni fiscali e di sentenza, dei diritti di autenticazione documenti, delle spese per domande tavolati, dei diritti catastali, di acquisto di carta bollata, marche da bollo, ecc.;
- delle spese per la pubblicazione mediante stampa di bandi di gara, di avvisi, annunci e comunicazioni varie;
- delle spese per minuterie come pure per i materiali di pulizia;
- delle spese urgenti d'ufficio di qualsiasi natura;
- delle spese di viaggio, di pernottamento, ecc. dei dipendenti del Consorzio, laddove previste.

L'Economo provvede anche ad anticipare ai componenti gli organi consortili ed al personale consortile, su autorizzazione del Direttore del Consorzio, le spese di viaggio e simili nel caso di missioni, nella misura massima dell'importo complessivo prevedibile.

Tale anticipazione sarà successivamente recuperata o conguagliata all'atto della verifica della rendicontazione di spesa.

1.2.8. Gestione dei doni, omaggi e liberalità

La gestione dei doni, omaggi e liberalità è regolamentata dal codice etico, che è parte integrante il Modello Organizzativo e di gestione ed al quale si rimanda.

1.2.9. Gestione del front office con il pubblico, ufficio catasto, ufficio polizia idraulica e rapporti con il contribuente

Il Consorzio svolge attività di front-office con i consorziati, per rettifiche e/o modifiche catastali a seguito di variazioni dello stato di beni, proprietà, o altri elementi relativi al censimento dei contribuenti.

Il Consorzio svolge attività di rilascio di nulla-osta, autorizzazione e concessione per lavori da eseguirsi nell'ambito di sua competenza.



I processi di interfaccia back-office prevedono la collaborazione di più soggetti:

- l'operatore dell'ufficio che istruisce la pratica;
- il collaboratore che svolge le verifiche in esterno;
- il funzionario che sovrintende all'attività;
- il DG che firma l'atto in esterno, sulla base del parere del funzionario vistato dal dirigente.

Per la corretta gestione di queste procedure si stabiliscono le seguenti prescrizioni:

- il singolo operatore si interfaccia sempre con il funzionario preposto;
- in front office è fatto divieto di divulgare informazioni che non siano strettamente aderenti con le motivazioni del contatto tra il contribuente con il Consorzio;
- l'ufficio protocollo, stante la mole e la natura della documentazione che vi transita, deve garantire, attraverso un impegno costante e continuo, la massima riservatezza delle informazioni e la tutela dei dati. Tale impegno è richiesto agli operatori del Protocollo ed a Tutto il personale interno.

In modo particolare:

- ✓ non è possibile sostare all'interno dell'ufficio protocollo se non per il tempo necessario per il disbrigo degli adempimenti;
- ✓ non è possibile leggere e/o consultare documenti posti sulle scrivanie degli operatori del Protocollo se non direttamente interessati dagli stessi;
- deve essere mantenuto aggiornato il regolamento degli uffici e dei servizi nell'alveo della legge 241/90.