

## **PIANO TRIENNALE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE DELL'AGENZIA PER LA FORMAZIONE, L'ORIENTAMENTO E IL LAVORO DELLA PROVINCIA DI MILANO (A.F.O.L. MILANO)**

### **PARTE I**

#### **1.1 La Legge 190/2012.**

La Legge n. 190 del 6 novembre 2012 (*“Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione”*), in vigore dal 28 novembre 2012, introduce nell’ordinamento italiano un complesso sistema finalizzato a prevenire, ma anche a reprimere, episodi corruttivi nelle pubbliche amministrazioni.

Il Legislatore, alla luce dell’inidoneità del sistema normativo in essere a contrastare il fenomeno corruttivo, ha inteso riformare l’ordinamento vigente, ottemperando, altresì, agli obblighi assunti dall’Italia a seguito della ratifica di numerose raccomandazioni e trattati internazionali che da tempo evidenziavano l’opportunità di neutralizzare gli effetti distorsivi della prescrizione, di agire anche nei confronti dei corruttori privati e di punire condotte sino ad ora mai sanzionate (quale, a titolo esemplificativo, il traffico di influenze illecite)<sup>1</sup>.

Sulla base degli orientamenti internazionali, gli obbiettivi della L. 190/2012 consistono nella:

1. riduzione delle “opportunità” che si determinino casi di corruzione;
2. aumento della capacità di scoprire casi di corruzione;
3. costituzione di un contesto sfavorevole alla commissione di condotte corruttive.

---

<sup>1</sup> Convenzione dell’Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione (ratificata con L. 116 del 3 agosto 2009); Convenzione ONU di Merida; Convenzione penale sulla corruzione di Strasburgo; Convenzione OCSE sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali, Convenzione penale sulla Corruzione e il *Groupe d’Etats contre la Corruption / Group of States against Corruption* (GRECO) (ratificata con l. n. 110 del 28 giugno del 2012);

Dall'esame complessivo della Legge emerge che la finalità preventiva privilegia quella repressiva; non a caso, il maggior numero di disposizioni previste dalla L. 190/2012 è finalizzato a predisporre consistenti misure non repressive;

a tal riguardo, la Legge ha istituito l'Autorità Nazionale Anticorruzione con *“funzioni di raccordo con le altre autorità”* e che *“esercita i poteri di vigilanza e di controllo per la verifica dell'efficacia delle misure di prevenzione adottate dalle amministrazioni nonché sul rispetto della normativa in materia di trasparenza”*<sup>2</sup>, ha attribuito rilevanti poteri di promozione della prevenzione e coordinamento al Dipartimento di Funzione Pubblica<sup>3</sup>, ha pianificato numerosi interventi finalizzati al rispetto della legalità da parte dei pubblici funzionari – tra cui, la previsione di responsabili per la lotta contro la corruzione in tutti gli enti pubblici, inclusi quelli locali e l'adozione di Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione – ed ha, altresì, conferito al Governo deleghe in materia di trasparenza amministrativa, incompatibilità e inconfiribilità degli incarichi dirigenziali, incandidabilità conseguente a sentenze definitive di condanna.

<sup>2</sup> cfr. Allegato 1, pag. 3 al P.N.A.; cfr. anche **art. 1, commi 2 e 3 della L. 190/2012**:

*“2. La Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche, di cui all'articolo 13 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n.150, e successive modificazioni, di seguito denominata «Commissione», opera quale Autorità nazionale anticorruzione, ai sensi del comma 1 del presente articolo. In particolare, la Commissione:*

*a) collabora con i paritetici organismi stranieri, con le organizzazioni regionali ed internazionali competenti;*  
*b) approva il Piano nazionale anticorruzione predisposto dal Dipartimento della funzione pubblica, di cui al comma 4, lettera c);*  
*c) analizza le cause e i fattori della corruzione e individua gli interventi che ne possono favorire la prevenzione e il contrasto;*  
*d) esprime parere obbligatorio sugli atti di direttiva e di indirizzo, nonché sulle circolari del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione in materia di conformità di atti e comportamenti dei funzionari pubblici alla legge, ai codici di comportamento e ai contratti, collettivi e individuali, regolanti il rapporto di lavoro pubblico..*  
*e) esprime pareri facoltativi in materia di autorizzazioni, di cui all'articolo 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165, e successive modificazioni, allo svolgimento di incarichi esterni da parte dei dirigenti amministrativi dello Stato e degli enti pubblici nazionali, con particolare riferimento all'applicazione del comma 16-ter, introdotto dal comma 42, lettera l), del presente articolo;*

*f) esercita la vigilanza e il controllo sull'effettiva applicazione e sull'efficacia delle misure adottate dalle pubbliche amministrazioni ai sensi dei commi 4 e 5 del presente articolo e sul rispetto delle regole sulla trasparenza dell'attività amministrativa previste dai commi da 15 a 36 del presente articolo e dalle altre disposizioni vigenti*

*g) riferisce al Parlamento, presentando una relazione entro il 31 dicembre di ciascun anno, sull'attività di contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione e sull'efficacia delle disposizioni vigenti in materia.*

*3. Per l'esercizio delle funzioni di cui al comma 2, lettera f), la Commissione esercita poteri ispettivi mediante richiesta di notizie, informazioni, atti e documenti alle pubbliche amministrazioni, e ordina l'adozione di atti o provvedimenti richiesti dai piani di cui ai commi 4 e 5 del presente articolo e dalle regole sulla trasparenza dell'attività amministrativa previste dai commi da 15 a 36 del presente articolo e dalle altre disposizioni vigenti, ovvero la rimozione di comportamenti o atti contrastanti con i piani e le regole sulla trasparenza citati. La Commissione e le amministrazioni interessate danno notizia, nei rispettivi siti web istituzionali, dei provvedimenti adottati ai sensi del presente comma e danno tempestiva comunicazione dell'avvenuta pubblicazione sui detti siti alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica”.*

<sup>3</sup> cfr. Allegato 1, pag. 3 al P.N.A.; cfr. anche **art. 1, comma 4 della L. 190/2012**

A tal proposito, occorre evidenziare che il Legislatore ha già adottato numerosi provvedimenti attuativi della Legge 190/2012; tra i più rilevanti, si indicano il D.Lgs. n. 235 del 31 dicembre 2012<sup>4</sup>, il D.Lgs. n. 33 del 14 marzo 2013<sup>5</sup>, il D.Lgs. n. 39 dell'8 aprile 2013<sup>6</sup> ed il D.p.r. n. 62 del 16 aprile 2013<sup>7</sup>.

In merito alle misure repressive, invece, la Legge ha introdotto rilevanti modifiche al Codice Penale: in particolare, ha previsto un inasprimento del trattamento sanzionatorio di alcune ipotesi delittuose, la ridefinizione di reati già previsti, quali il reato di concussione e di corruzione, nonché l'introduzione di nuove ipotesi delittuose (a titolo esemplificativo, il reato di traffico di influenze illecite).

La *ratio* della norma, dunque, va individuata nella determinazione di rafforzare l'efficacia e l'effettività delle misure di contrasto al fenomeno corruttivo, mediante l'istituzione di autorità ad hoc e la previsione di strumenti di pianificazione preventiva che ciascuna amministrazione deve adottare per evitare che si determinino le condizioni per porre in essere comportamenti corruttivi; la sanzione penale costituisce solo la risorsa estrema predisposta dal sistema.

In tale ottica, il Legislatore fa riferimento ad una nozione di “*corruzione*” ben più ampia di quella prevista dal Codice Penale, poiché comprensiva di tutte le condotte di abuso a fini privati del potere amministrativo o che si concretizzano in ogni caso nell'inquinamento dall'esterno dell'azione amministrativa, a prescindere che le stesse siano sanzionate in sede penale, civile, amministrativa o disciplinare;

---

*“4. Il Dipartimento della funzione pubblica, anche secondo linee di indirizzo adottate dal Comitato interministeriale istituito e disciplinato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri:*

*a) coordina l'attuazione delle strategie di prevenzione e contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione elaborate a livello nazionale e internazionale;*

*b) promuove e definisce norme e metodologie comuni per la prevenzione della corruzione, coerenti con gli indirizzi, i programmi e i progetti internazionali;*

*c) predispone il Piano nazionale anticorruzione, anche al fine di assicurare l'attuazione coordinata delle misure di cui alla lettera a);*

*d) definisce modelli standard delle informazioni e dei dati occorrenti per il conseguimento degli obiettivi previsti dalla presente legge, secondo modalità che consentano la loro gestione ed analisi informatizzata;*

*e) definisce criteri per assicurare la rotazione dei dirigenti nei settori particolarmente esposti alla corruzione e misure per evitare sovrapposizioni di funzioni e cumuli di incarichi nominativi in capo ai dirigenti pubblici, anche esterni”.*

<sup>4</sup> “Testo Unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63 della legge 6 novembre 2012, n. 190”.

<sup>5</sup> “Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, approvato dal Governo il 15 febbraio 2013, in attuazione dei commi 35 e 36 dell'art. 1 della legge 190 del 2012”.

<sup>6</sup> “Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'art. 1, commi 49 e 50 della Legge 190 del 2012”

<sup>7</sup> di approvazione del Codice di comportamento per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni, in attuazione di quanto previsto dalla novella dell'art. 54 del D.Lgs. 165/2001.

ciò che rileva, dunque, è che la condotta risulta illegittima, poiché lesiva dei principi di legalità, buon andamento, efficienza, efficacia ed economicità che ispirano il buon governo della *res publica*.

Tra le disposizioni di natura preventiva riveste particolare rilievo l'obbligo di adozione del Piano di Prevenzione della Corruzione, sia a livello nazionale (cd. *Piano Nazionale Anticorruzione*)<sup>8</sup>, sia a livello decentrato ed elaborato dalle singole amministrazioni (cd. *Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione*)<sup>9</sup>.

Il Piano Nazionale Anticorruzione, predisposto dal Servizio Studi e Consulenza Trattamento del Personale del Dipartimento della Funzione Pubblica istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, è stato approvato con delibera n. 72/2013 della C.I.V.I.T. (Commissione indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche, facente capo all'Autorità Nazionale Anticorruzione), ora A.N.A.C. (Autorità Nazionale Anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche).

Ai sensi dell'art. 1, comma 4, lett. c) della L. 190/2012, il Piano Nazionale ha la funzione di coordinare l'attuazione delle strategie di prevenzione elaborate a livello nazionale e internazionale e fornisce, altresì, alle singole amministrazioni le linee guida cui ispirarsi per la redazione del piano triennale di prevenzione della corruzione.

Invero, l'art. 1, commi 5, 8, 9 e 60 della L. 190/2012 prevede che ogni amministrazione pubblica adotti e aggiorni annualmente il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione ("P.T.P.C."), avente ad oggetto la valutazione del diverso livello di esposizione degli uffici dell'amministrazione e gli interventi organizzativi adottati al fine di prevenire e gestire il rischio identificato (cfr. art. 1, comma 5, lett. a) L. 190/2012).

Il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione è adottato dal Responsabile della Prevenzione della Corruzione individuato dalla pubblica amministrazione ai sensi

---

<sup>8</sup> **Art. 1, comma 4, lett. c) L. 190/2012:**

4. Il Dipartimento della funzione pubblica, anche secondo linee di indirizzo adottate dal Comitato interministeriale istituito e disciplinato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri:  
(omissis)

c) predispone il Piano nazionale anticorruzione, anche al fine di assicurare l'attuazione coordinata delle misure di cui alla lettera a);  
(omissis)

<sup>9</sup> **Art. 1, comma 5, lett. a) L. 190/2012:**

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

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

del comma 7 dell'art. 1 e risponde alle esigenze previste dai commi 9 e 10 dell'art. 1 della L. 190/2012<sup>10</sup>;

tale documento è, quindi, finalizzato all'individuazione, da parte di ciascuna amministrazione, delle attività in cui il rischio di corruzione è più elevato e prevede in relazione ad esse adeguati meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni, nonché obblighi di informazione nei confronti del responsabile nominato; monitora il rispetto dei termini, previsti dalla legge o dai regolamenti, per la conclusione dei procedimenti, nonché i rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere; individua, infine, specifici obblighi di trasparenza ulteriori rispetto a quelli previsti da disposizioni di legge.

E' sin d'ora opportuno evidenziare che, ai sensi del comma 16, tra le attività a rischio, il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione adottato dalla singola amministrazione deve obbligatoriamente includere la valutazione e l'analisi di alcune attività a rischio, quali le autorizzazioni o le concessioni; la scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi; la concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi e ausili finanziari; i concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e le progressioni di carriera.

<sup>10</sup> **Art. 1, commi 7, 9 e 10 della L. 190/2012:**

*“7. A tal fine, l'organo di indirizzo politico individua, di norma tra i dirigenti amministrativi di ruolo di prima fascia in servizio, il responsabile della prevenzione della corruzione. Negli enti locali, il responsabile della prevenzione della corruzione e' individuato, di norma, nel segretario, salva diversa e motivata determinazione.*

*(omissis)*

*9. Il piano di cui al comma 5 risponde alle seguenti esigenze:*

*a) individuare le attività, tra le quali quelle di cui al comma 16, nell'ambito delle quali e' piu' elevato il rischio di corruzione, anche raccogliendo le proposte dei dirigenti, elaborate nell'esercizio delle competenze previste dall'articolo 16, comma 1, lettera a-bis), del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165;*

*b) prevedere, per le attività individuate ai sensi della lettera a), meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni idonei a prevenire il rischio di corruzione;*

*c) prevedere, con particolare riguardo alle attività individuate ai sensi della lettera a), obblighi di informazione nei confronti del responsabile, individuato ai sensi del comma 7, chiamato a vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del piano;*

*d) monitorare il rispetto dei termini, previsti dalla legge o dai regolamenti, per la conclusione dei procedimenti;*

*e) monitorare i rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere, anche verificando eventuali relazioni di parentela o affinità sussistenti tra i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti degli stessi soggetti e i dirigenti e i dipendenti dell'amministrazione;*

*f) individuare specifici obblighi di trasparenza ulteriori rispetto a quelli previsti da disposizioni di legge. 10. Il responsabile individuato ai sensi del comma 7 provvede anche:*

*a) alla verifica dell'efficace attuazione del piano e della sua idoneità, nonche' a proporre la modifica dello stesso quando sono accertate significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando intervengono mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione;*

*b) alla verifica, d'intesa con il dirigente competente, dell'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione;*

*c) ad individuare il personale da inserire nei programmi di formazione di cui al comma 11”.*

E' bene evidenziare che, ai sensi dell'art. 1, comma 8 della L. 290/2012, la mancata adozione del Piano Triennale, così come la mancata adozione delle procedure per la selezione e la formazione dei dipendenti, è elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> **Art. 1, comma 8 della L. 190/2012:**

*“8. L'organo di indirizzo politico, su proposta del responsabile individuato ai sensi del comma 7, entro il 31 gennaio di ogni anno, adotta il piano triennale di prevenzione della corruzione, curandone la trasmissione al Dipartimento della funzione pubblica. L'attività di elaborazione del piano non può essere affidata a soggetti estranei all'amministrazione. Il responsabile, entro lo stesso termine, definisce procedure appropriate per selezionare e formare, ai sensi del comma 10, i dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione. Le attività a rischio di corruzione devono essere svolte, ove possibile, dal personale di cui al comma 11. La mancata predisposizione del piano e la mancata adozione delle procedure per la selezione e la formazione dei dipendenti costituiscono elementi di valutazione della responsabilità dirigenziale.*

## 1.2 Il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione elaborato dall'Agenzia per la Formazione, l'Orientamento ed il Lavoro della Provincia di Milano.

### 1.2.1 Ambito di applicazione

Ai sensi del combinato disposto dell'art. 1, commi 5, 6 e 7 della L. 190/2012, nonché del Paragrafo 1.3. del Piano Nazionale Anticorruzione, i destinatari della normativa sono individuati nelle pubbliche amministrazioni definite ai sensi dell'art. 1, comma 2 del D.Lgs. 165/2001:

*“Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300”.*

Inoltre, come meglio specificato nel Piano Nazionale Anticorruzione, *“gli indirizzi contenuti nel P.N.A. hanno come destinatari anche le regioni, gli enti del S.S.N., **gli enti locali e gli enti ad essi collegati**, fermo restando quanto previsto dall'intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata il 24 luglio 2013 ai sensi dell'art. 1, commi 60 e 61, della l. n. 190 del 2012”.*

AFOL Milano è un'azienda speciale della Provincia di Milano, costituita con deliberazione del Consiglio Provinciale n. 17/2004 del 25 marzo 2004 e sottoposta alla disciplina prevista dagli artt. 112 e seguenti del D.Lgs. 267/2000 (cd. Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali).

Invero, con apposito contratto di servizio, la Provincia di Milano ha conferito all'Azienda la funzione di erogazione dei servizi di formazione, orientamento e lavoro di carattere provinciale.

Ai sensi dell'art. 1 dello Statuto, l'agire di A.F.O.L. è ispirato ai criteri, di efficienza ed economicità, principi, questi ultimi che notoriamente disciplinano l'attività della Pubblica Amministrazione; inoltre, la Provincia di Milano indica all'Agenzia gli indirizzi cui deve attenersi ed approva gli atti fondamentali.

E' di tutta evidenza, dunque, che per natura, funzioni erogate e disciplina applicabile l'Azienda speciale, quale ente strumentale della Provincia, sia un ente collegato all'ente locale e, quindi, rientra nell'ambito di applicazione della L. 190/2012;

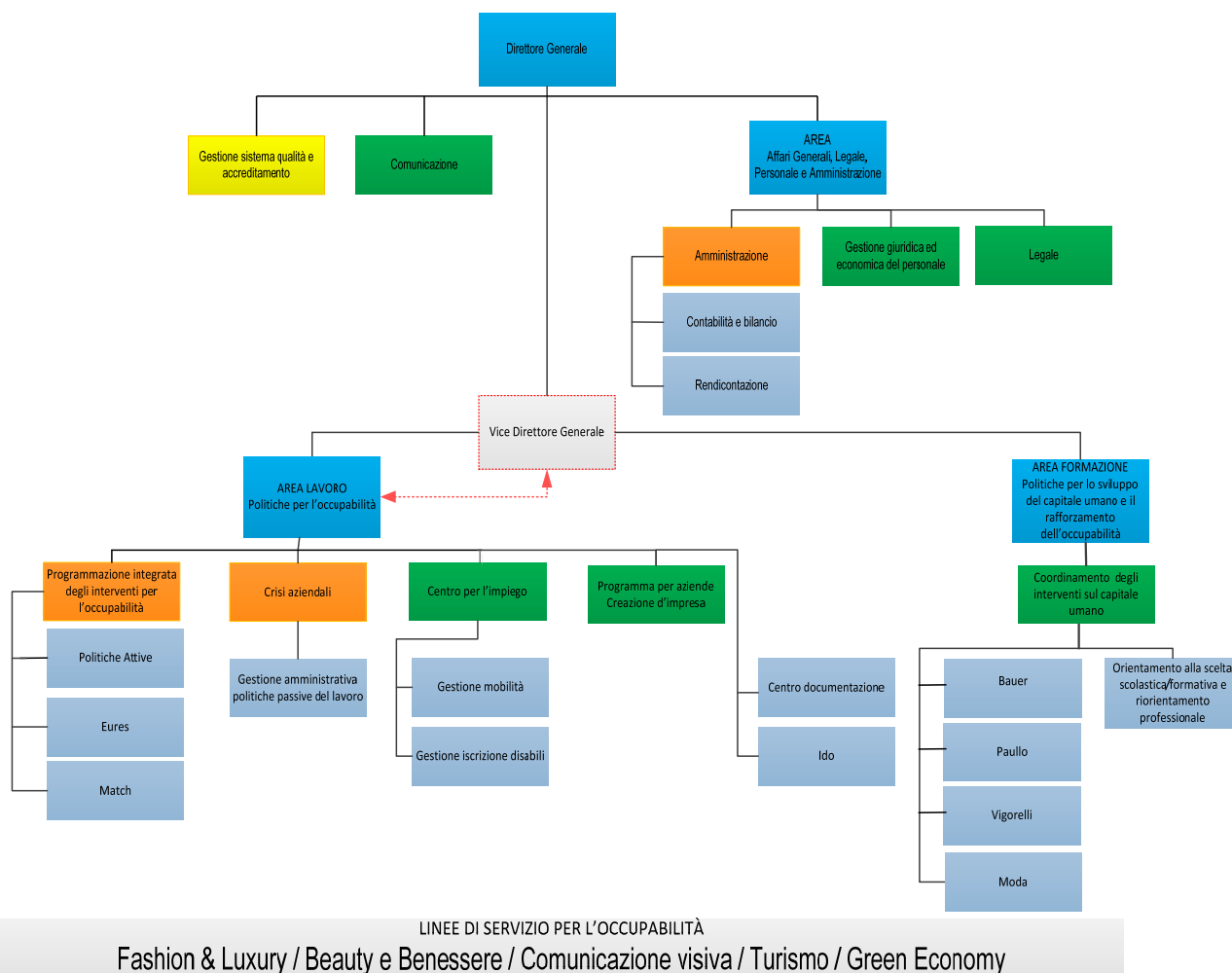
pertanto, ha l'obbligo di adottare il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione.

La mission aziendale, così come indicata all'art. 2 dello Statuto, consiste nella progettazione, realizzazione e gestione di progetti formativi e di orientamento di interesse comunitario, statale, regionale e provinciale, nonché di altre iniziative finalizzate alla creazione e gestione di servizi e di attività capaci di favorire la crescita economica del territorio provinciale.

A.F.O.L. Milano eroga i servizi formativi, orientativi e connessi all'inserimento lavorativo e alle politiche attive del lavoro previste dalle normative di settore, nonché svolge attività di consulenza ed assistenza tecnica verso operatori, sia pubblici che privati, per la programmazione, la realizzazione, la gestione e lo sviluppo di progetti e interventi, del lavoro e della formazione professionale.

La prevenzione della corruzione assume, quindi, un ruolo preminente nel garantire al pubblico i servizi di orientamento, formazione e lavoro che devono essere erogati nel rispetto dei principi fondanti la gestione di attività pubbliche.

Allo stato, l'assetto organizzativo-gestionale dell'Azienda speciale è il seguente:



### 1.2.2 Il Piano

Il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione adottato da A.F.O.L. Milano è un documento programmatico, che definisce la strategia di prevenzione dalla corruzione adottata dall'Agenzia, prevede l'analisi e la valutazione dei rischi specifici di corruzione individuati e indica gli interventi organizzativi predisposti per la loro prevenzione e risoluzione.

In ossequio a quanto previsto dal disposto normativo, la strategia adottata dall'Agenzia è finalizzata a prevenire e definire procedure di contrasto alla corruzione ed a reprimere l'insorgenza delle condizioni che consentono la commissione di condotte anticorruptive.

Il presente Piano assolve pienamente alle funzioni che la norma impone ed è redatto dal Responsabile della Prevenzione nominato dall'Azienda (**all. 1**) con il supporto giuridico dello Studio Legale Stivala, avuto riguardo a tutte le prescrizioni poste a tutela della Pubblica Amministrazione, derivanti da norme primarie e secondarie, da provvedimenti collegati e da disposizioni organizzative interne, idonee a garantire tutela da prescrizioni penalmente rilevanti.

Particolare attenzione è stata dedicata al necessario coordinamento del presente Piano alle disposizioni previste dai seguenti provvedimenti normativi richiamati dalla L. 190/2012:

- il D.Lgs. 165/2001 (*"Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche"*);
- il D.Lgs. 150/2009 (*"Attuazione della Legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni"*);
- il D.Lgs. 231/2001 (*"Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300"*);
- il D.M. 28 novembre 2000 (*Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni*);
- i principi per la gestione del rischio ex UNI ISO 31000 2010, così come richiamato dall'Allegato 6 del P.N.A.;

- le delibere del C.I.V.I.T., ora A.N.A.C.; in particolare, la delibera n. 6/2013<sup>12</sup>, la delibera n. 50/2013<sup>13</sup>, la delibera n. 72/2013<sup>14</sup> e la delibera n. 75/2013<sup>15</sup>.

L'adozione e la messa in esercizio del presente Piano – non da ultimo delle azioni di prevenzione in esso previste – sono momenti essenziali per la rivisitazione della governance aziendale, ai fini di un efficace collegamento con i principali atti che l'Agenzia ha già adottato e che si identificano in:

- Statuto (approvato dal Consiglio Provinciale in data 25 marzo 2004 con deliberazione n. Rep. Gen. 17/2004 e modificato dal Consiglio Provinciale il 19 marzo 2009 con deliberazione n. Rep. Gen. 12/2009);
- Codice Disciplinare vigente;
- Codice Etico di comportamento approvato dal Consiglio di Amministrazione con deliberazione n. 4, verbale n. 37 del 21 dicembre 2009;
- contratto di servizio stipulato con la Provincia di Milano il 19 luglio 2013
  - Atti Provinciali n. 185896 – 2.10/2013/20, relativo al I semestre 2013;
- contratto di servizio stipulato con la Provincia di Milano il 19 luglio 2013
  - Atti Provinciali n. 185896 – 2.10/2013/20, relativo al II semestre 2013;
- Disegno Macro e Micro struttura organizzativa del Maggio 2013;
- Modello di organizzazione, gestione e controllo ai sensi degli artt. 6 e 7 del D.Lgs. 231/2001.
- Documento di valutazione delle performance e relative tabelle di calcolo in uso in AFOL Milano
- Sezione “Amministrazione trasparente” sul sito di AFOL Milano<sup>16</sup>

<sup>12</sup> “Linee Guida relative ciclo di gestione della performance per l'annualità 2013”.

<sup>13</sup> “Linee guida per l'aggiornamento del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2014 – 2016”.

<sup>14</sup> “Approvazione del Piano Nazionale Anticorruzione, redatto dal Servizio Studi e Consulenza Trattamento del Personale del Dipartimento della Funzione Pubblica in capo alla Presidenza del Consiglio dei Ministri”.

<sup>15</sup> “Linee guida in materia di codici di comportamento delle pubbliche amministrazioni ex art. 54, comma 5, d.lgs. n. 165/2001”

<sup>16</sup> AFOL Milano - società partecipata dalla Provincia di Milano - non è tenuta ad adottare il Programma Triennale per la trasparenza e l'integrità, come da Delibera n. 50/2013 “linee guida per l'aggiornamento del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2014-2016”

## Il profilo penale.

La corretta adozione del presente P.T.P.C. non può prescindere da un puntuale riferimento alla disciplina penalistica della corruzione, prevista dagli artt. 317-322<sup>bis</sup> del Codice Penale.

Secondo autorevole dottrina, la corruzione può essere definita come *“un accordo fra un pubblico funzionario e un privato, in forza del quale il primo accetta dal secondo, per un atto relativo all’esercizio delle sue attribuzioni, un compenso che non gli è dovuto”* (Antolisei, Manuale di diritto penale, Parte Speciale, vol. 1, pag. ).

Il bene giuridico tutelato dalle norme sopracitate risiede nell’imparzialità, nel corretto funzionamento e nel buon andamento dell’agire della Pubblica Amministrazione.

La corruzione si definisce propria od impropria a seconda che abbia ad oggetto il compimento di un atto d’ufficio (cd. corruzione impropria) o il compimento di un atti contrario ai doveri di ufficio (cd. corruzione propria), laddove per *“atto d’ufficio”* si intende l’atto che rientra nelle competenze funzionali del soggetto legato alla pubblica amministrazione da un rapporto di lavoro.

Ai fini della distinzione tra atto contrario ed atto conforme ai doveri d’ufficio, la Cassazione ha individuato l’atto contrario ai doveri d’ufficio in un qualsiasi atto che sia in contrasto con norme giuridiche o con istruzioni di servizio o che, comunque, violi i doveri di fedeltà, imparzialità ed onestà che debbono osservarsi da chiunque eserciti una pubblica funzione.

Quanto poi al concetto di atto d’ufficio, esso va inteso in senso formale, dovendo la locuzione comprendere qualsivoglia comportamento del pubblico ufficiale che sia in contrasto con norme giuridiche o con istruzioni di servizio o che comunque violi i doveri di fedeltà, imparzialità ed onestà che debbono osservarsi da chiunque eserciti una pubblica funzione. L’espressione atto d’ufficio, quindi, non è usata nel senso tecnico di *“atto amministrativo”*, ma indica qualsiasi condotta che sia posta in essere dal P.U. nello svolgimento delle sue mansioni.

La corruzione e la concussione, pur avendo in comune l’abuso delle funzioni e l’illiceità del profitto, si differenziano per la posizione di preminenza del pubblico ufficiale ed il *metus publicae potestatis* dell’altro soggetto.

I reati di corruzione, come meglio esplicitato nel prosieguo, richiedono la presenza del dolo generico, inteso quale rappresentazione da parte del pubblico agente e del privato, del significato della dazione o della promessa rispetto all’atto d’ufficio e si consumano al momento in cui la dazione, consegnata o promessa, è accettata dal pubblico ufficiale.

A tal proposito, occorre osservare che soggetto attivo dei reati corruttivi è il pubblico ufficiale, inteso, ai sensi dell’art. 357 c.p., quale colui che esercita una pubblica funzione legislativa,

giudiziaria o amministrativa, o comunque la funzione disciplinata da norme di diritto pubblico e da atti autoritativi e caratterizzata dalla formazione e dalla manifestazione della volontà della pubblica amministrazione o dal suo svolgersi per mezzo di poteri autoritativi o certificativi”.

E’, altresì, soggetto attivo del reato, in forza del rinvio operato dall’art. 320 c.p., l’incaricato di pubblico servizio, ovvero colui che, a qualunque titolo, presta un pubblico servizio, intendendo con tale termine *“un’attività disciplinata nelle stesse forme della pubblica funzione, ma caratterizzata dalla mancanza dei poteri tipici di questa ultima, e con esclusione dello svolgimento di semplici mansioni di ordine e della prestazione di opera meramente materiale”* (art. 358 c.p.).

Le principali ipotesi delittuose, novellate dalla L. 190/2012, che è opportuno richiamare sono:

#### **Articolo 317 c.p. (Concussione)**

*“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”.*

**Elemento oggettivo:** gli elementi costitutivi del reato sono:

- a) il soggetto attivo e l’abuso d’ufficio;
- b) il costringimento;
- c) la dazione o la promessa indebita per sé o per altri.

Il bene giuridico tutelato dalla norma risiede nel buon andamento e l’imparzialità della Pubblica Amministrazione; la condotta dei pubblici funzionari deve, infatti, essere indirizzata alla realizzazione degli interessi e delle finalità proprie della Pubblica amministrazione, ispirandosi a principi di correttezza in assenza di vantaggi personali.

Il soggetto attivo del delitto è unicamente il pubblico ufficiale; la nuova formulazione della norma ha escluso, quindi, che il reato possa essere commesso anche da un incaricato di pubblico servizio o da persone investite di mansioni di interesse pubblico di qualsiasi specie.

Il delitto di concussione richiede innanzitutto un abuso d’ufficio che secondo la distinzione operata dal legislatore, può estrinsecarsi come abuso della qualità o come abuso dei poteri; presupposto dell’abuso, in entrambe le sue manifestazioni, è la legittimità della qualifica, per cui non risponderà di concussione, ma eventualmente di estorsione o di rapina l’usurpatore di pubbliche funzioni.

In generale abuso d'ufficio è qualsiasi uso di un potere connesso all'ufficio adoperato per conseguire un fine illecito. Si ha abuso della qualità ogni qualvolta il soggetto si avvale della sua qualità per costringere altri a promettere o a dare, indipendentemente dalla correlazione con atti del proprio ufficio.

L'abuso di poteri consiste in un esercizio distorto delle attribuzioni dell'ufficio; l'abuso della qualità, invece, si configura come ogni strumentalizzazione della qualifica soggettiva in cui sia implicita la possibilità di un utilizzo di poteri, tale da convincere il privato della necessità di assecondare la sua richiesta.

L'abuso deve avere come effetto il costringimento della vittima a dare o promettere denaro o altra utilità non dovuta: il fatto costitutivo del reato, quindi, consiste nel costringere (personalmente o a mezzo di terzi), per il timore derivante dalla qualità o dai poteri dell'agente, taluno alla promessa o alla dazione.

A seguito della novella legislativa, la norma in esame è circoscritta alla sola ipotesi di costrizione; è esclusa, quindi, la concussione per induzione, che ora è disciplinata dalla distinta fattispecie di "Induzione indebita a dare o promettere utilità", prevista dall'art. 319-quater c.p. e che sarà esaminata nel prosieguo del Capitolo.

Costringere significa usare violenza o minaccia per esercitare una pressione su un soggetto al fine di determinarlo a compiere un atto positivo o negativo che incide sul suo patrimonio. Non è necessaria una coercizione diretta, ma è sufficiente anche una coercizione indiretta ovvero una minaccia esplicita o implicita<sup>17</sup>.

Infine, effetto del costringimento o dell'induzione deve essere la dazione o la promessa indebita. Dazione è l'effettiva consegna della cosa in modo definitivo, promessa è l'impegno ad eseguire una futura prestazione ed indebita è la dazione la promessa che non è dovuta, per legge o per consuetudine all'agente in quanto tale

Il delitto di concussione ha natura plurioffensiva perché mentre da un lato offende l'interesse della pubblica amministrazione, per ciò che concerne il prestigio, la correttezza e probità dei pubblici funzionari, dall'altro produce una lesione della sfera privata del cittadino, per quanto attiene all'integrità del suo patrimonio ed alla libertà del suo consenso<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> Cass. Pen., 13.05.1998, n. 5569.

<sup>18</sup> Cass. Pen., 03.09.1992, Furlan.

In ogni caso, deve essere esclusa la sussistenza del reato di concussione ogni qual volta la prestazione promessa o effettuata dal soggetto passivo, a seguito di costrizione dell'agente, persegua esclusivamente i fini istituzionali dell'amministrazione e giovi esclusivamente ad essa<sup>19</sup>.

Il reato si consuma al momento della dazione o della promessa.

Infine, a seguito della novella legislativa introdotta dalla L. 190/2012, il minimo edittale della pena è stato innalzato da quattro a sei anni, fermo restando il limite massimo di dodici anni di reclusione.

**Elemento soggettivo:** l'abuso posto in essere dal pubblico ufficiale consiste nell'influenzare la volontà del soggetto passivo attraverso violenza o minaccia, strumentalizzando la propria qualifica soggettiva o la funzione esercitata al fine di ottenere la dazione o la promessa di un indebito vantaggio.

Il dolo richiesto per la configurazione del reato è generico e consiste nella coscienza e volontà di costringere il privato a dare indebitamente, senza averne l'obbligo, denaro o altra utilità abusando delle funzioni pubbliche di cui si è investiti.

**Articolo 318 c.p.** (Corruzione per l'esercizio di una funzione)

*“Il pubblico ufficiale che, per l'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri, indebitamente riceve, per sé o per un terzo, denaro o altra utilità o ne accetta la promessa è punito con la reclusione da uno a cinque anni.”.*

**Elemento oggettivo:** soggetti attivi del reato sono il privato corruttore ed il P.U. e, in virtù del rinvio previsto dall'art. 320 c.p., l'incaricato di un pubblico servizio.

In ragione dell'odierna formulazione della norma, oggetto dell'accordo criminoso è sia la corruzione impropria, ovvero il compimento di un atto d'ufficio e cioè un atto legittimo che provenga dall'ufficio al quale appartiene il funzionario, sia la corruzione cd. per asservimento, che si verifica quando la funzione pubblica è servente agli interessi del privato la cui promessa o dazione mira ad ottenere futuri favori.

---

<sup>19</sup> Cass. Pen., 27.03.2003, Molosso.

Non è richiesta una competenza funzionale del P.U. o dell'incaricato del pubblico servizio, e cioè una sua competenza esclusiva, essendo sufficiente una competenza generica, quale quella derivante dall'appartenenza all'ufficio<sup>20</sup>.

Il riferimento alternativo alle funzioni o ai poteri conferisce rilievo all'esercizio delle attribuzioni proprie del pubblico agente, così come allo svolgimento delle attività comunque riconducibili all'ufficio o al servizio.

Per il compimento di tale atto da parte del P.U. o dell'incaricato del pubblico servizio il privato deve dargli o promettere una retribuzione indebita.

Retribuzione è qualsiasi prestazione in denaro od altra utilità che abbia il carattere del corrispettivo per il compimento dell'atto. Indebita è la retribuzione non dovuta sia perché espressamente vietata dalla legge sia perché non prevista da una legge o dalla consuetudine.

Il delitto si consuma nel momento in cui il pubblico ufficiale o l'incaricato del pubblico servizio riceve o accetta la promessa della retribuzione indebita. Il momento consumativo del reato si compie con la dazione effettiva del compenso.

**Elemento soggettivo:** il dolo previsto è generico e consiste nella coscienza e volontà del privato di dare o promettere la retribuzione e del funzionario di accettarla, con la consapevolezza che tale retribuzione non è dovuta e che viene prestata per ottenere il compimento di un atto d'ufficio o comunque per l'esercizio di una funzione.

#### **Articolo 319 c.p.** (Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio)

*“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”.*

**Elemento oggettivo:** soggetti attivi del reato sono il corruttore e il P.U. o l'incaricato di un pubblico servizio, anche se non riveste la qualifica di pubblico impiegato, che si lascia corrompere.

A differenza della corruzione impropria, oggetto dell'accordo criminoso è in questa ipotesi il ritardo o l'omissione da parte del funzionario di un atto del suo ufficio o l'emanazione di un atto contrario ai doveri di ufficio, e cioè di un atto illegittimo, che sia in contrasto alle norme giuridiche o alle istruzioni di servizio nonché col buon uso del potere discrezionale.

<sup>20</sup> Cass. Pen., 26.03.1974.

Il particolare oggetto dell'accordo criminoso spiega la maggiore gravità di tale reato rispetto a quello di corruzione impropria.

La Legge 190/2012 ha inasprito le pene originariamente previste, che sono ora comprese da un minimo di quattro sino ad un massimo di otto anni.

**Elemento soggettivo:** il dolo del delitto in esame è specifico, in quanto gli agenti devono compiere il fatto per fine indicato nella norma.

#### **Articolo 319 bis c.p.** (Circostanze aggravanti)

*“La pena è aumentata se il fatto di cui all'articolo 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, nonché il pagamento o il rimborso di tributi”.*

**Elemento oggettivo:** in tema di corruzione per atto contrario ai doveri di ufficio, l'art. 319 bis<sup>21</sup> c.p. ha definito diversamente l'ambito di applicazione dell'aggravante già prevista nel precedente testo dell'art. 319 cpv. n. 1 c.p., legando l'aumento di pena non più al verificarsi del risultato bensì all'oggetto dell'accordo criminoso. La L. 86/1990 non ha, abrogato, ma soltanto modificato la predetta aggravante, per cui il giudice, ai sensi dell'art. 2 comma 3 c.p. deve applicare la disposizione più favorevole al reo.

Infatti, la fattispecie di cui all'art. 319 bis è meno favorevole di quella originariamente prevista dall'art. 319 cpv., in quanto l'aumento di pena è legato non più al verificarsi del risultato, bensì al fine per il quale l'atto corruttivo è compiuto<sup>22</sup>

#### **Articolo 319 ter c.p.** (Corruzione in atti giudiziari)

*“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”.*

<sup>21</sup> Articolo introdotto dall'art. 8 L. 26 aprile 1990 n. 86.

<sup>22</sup> Cass. Pen., 16.01.2002, Gionta

**Elemento oggettivo:** sul piano della struttura anche il delitto in questione si consuma al momento dell'accettazione da parte del pubblico ufficiale di un compenso specificatamente finalizzato a favorire o danneggiare la posizione sostanziale di una parte processuale, al di là dell'effettivo verificarsi dell'obiettivo cercato. In particolare, infatti, il secondo comma prende in considerazione il danno effettivamente ed eventualmente cagionato come aggravante di un delitto già commesso con l'accordo.

La Legge 190/2012 ha inasprito le pene originariamente previste, che sono ora comprese, per il primo comma, da un minimo di quattro sino ad un massimo di dieci anni e, per il secondo comma, da cinque a vent'anni.

**Elemento soggettivo:** la norma richiede che il soggetto agente abbia orientato la propria azione al fine specifico di danneggiare o favorire una parte in un processo (dolo specifico), come elemento ulteriore rispetto all'offerta e all'accettazione del denaro.

**Articolo 319 quater c.p.** (Induzione indebita a dare o promettere utilità)

*“Salvo che il fatto 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 a 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 dà o promette denaro o altra utilità è punito con la reclusione fino a tre anni”.*

Il reato è stato inserito dalla L. 190/2012 e disciplina un'ipotesi delittuosa in precedenza disciplinata dall'art. 317 c.p..

**Elemento oggettivo:** soggetti attivi del reato sono sia il pubblico ufficiale, sia l'incaricato di pubblico servizio; inoltre, ai sensi del secondo comma, la punibilità è estesa anche al soggetto che dà o promette denaro o altra utilità.

La *ratio* dell'introduzione dell'art. 319-*quater* c.p. è ravvisabile nell'esigenza, più volte manifestata in sede internazionale, mediante la ratifica della Convenzione anticorruzione Ocse e l'approvazione del rapporto “Greco”, di punire anche il privato che effettui dazioni o promesse indebite di denaro o altra utilità ai pubblici funzionari.

La fattispecie punisce il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio che, abusando della propria qualità o dei poteri, induce taluno a dare o a promettere indebitamente, a lui o a un terzo,

denaro o altra utilità.

La condotta è ravvisabile nell'induzione, realizzata mediante l'abuso della qualità o dei poteri; tale elemento contraddistingue l'induzione indebita rispetto alla corruzione propria di cui all'art. 319 c.p.;

l'induzione si oggettiva in un'attività dialettica dell'agente che, avvalendosi della sua autorità e ricorrendo ad argomentazioni di indole varia, fondate su elementi non privi di obiettiva veridicità, riesce a convincere il soggetto passivo alla dazione o alla promessa<sup>23</sup>.

E', quindi, una forma di pressione che può svolgersi in qualsiasi forma diversa dalla costrizione e si risolve nella prospettazione dell'opportunità o convenienza della dazione o della promessa.

Tale attività può realizzarsi anche mediante una convenzione tacitamente riconosciuta tra le parti, che il pubblico ufficiale sfrutta ed il privato in posizione di inferiorità non può che accettare (cd. concussione ambientale); in tale ipotesi, il funzionario si limita a far valere nei confronti del privato una prassi da tutti riconosciuta, a tal punto che quest'ultimo giunge a considerare la necessità di promettere o dare come un passaggio ineliminabile dell'iter amministrativo.

La condotta, dunque, può delinearsi in forma attiva o omissiva.

L'induzione deve essere indebita, ovvero contraria alle norme che regolano l'ufficio o il servizio.

Il reato, infine, si consuma nel momento in cui viene effettuata la dazione o la promessa.

**Elemento soggettivo:** il dolo è generico e consiste nella coscienza e volontà del pubblico agente di indurre il privato alla dazione o alla promessa, accompagnata dalla rappresentazione dell'abuso della qualità o dei poteri e della natura indebita dell'utilità.

Per il privato, invece, il solo consiste nella volontà di corrispondere un'indebita dazione o promessa a seguito dell'altrui condotta induttiva.

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

*“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 ad un terzo”.*

---

<sup>23</sup> Cass. Pen. 14.01.1983, n. 281.

### **Articolo 321 c.p.** (Pene per il corruttore)

*“Le pene stabilite nel primo comma dell’articolo 318, nell’articolo 319, nell’articolo 319-bis, nell’articolo 319-ter e nell’articolo 320 in relazione alle suddette ipotesi degli articoli 318 e 319, si applicano anche a chi dà e promette al pubblico ufficiale o all’incaricato di un pubblico servizio il denaro o altra utilità”.*

**Elemento oggettivo:** l’art. 321 prevede un titolo di reato a sé stante e non una forma di concorso nei delitti di corruzione passiva. In questa ipotesi delittuosa non è sufficiente la promessa, ma occorre la dazione e l’accordo riguarda un’omissione o un ritardo di atti di ufficio o l’emanazione di un atto illegittimo già compiuto.

**Elemento soggettivo:** il dolo previsto da questa fattispecie di reato è quello generico.

### **Articolo 322 c.p.** (Istigazione alla corruzione)

*“[I]. Chiunque offre o promette denaro od altra utilità non dovuti ad un pubblico ufficiale o ad un incaricato di un pubblico servizio, per l’esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri, soggiace, qualora l’offerta o la promessa non sia accettata, alla pena stabilita nel comma 1 dell’articolo 318, ridotta di un terzo.*

*[II]. Se l’offerta o la promessa è fatta per indurre un pubblico ufficiale o un incaricato di un pubblico servizio ad omettere o a ritardare un atto del suo ufficio, ovvero a fare un atto contrario ai suoi doveri, il colpevole soggiace, qualora l’offerta o la promessa non sia accettata, alla pena stabilita nell’articolo 319, ridotta di un terzo.*

*[III]. La pena di cui al primo comma si applica al pubblico ufficiale o all’incaricato di un pubblico servizio che sollecita una promessa o dazione di denaro o altra utilità per l’esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri.*

*[IV]. La pena di cui al comma secondo si applica al pubblico ufficiale o all’incaricato di un pubblico servizio che sollecita una promessa o dazione di denaro od altra utilità da parte di un privato per le finalità indicate dall’articolo 319.”.*

**Elemento oggettivo:** si tratta di un reato di condotta, il che significa che non rileva il verificarsi o meno del fine cui è preordinata l’istigazione. Il reato si consuma, infatti, nel momento in cui il privato offre o promette una retribuzione non dovuta, che risulti seria, effettiva ed idonea, finalizzata all’ottenimento dell’esercizio di una funzione o di un potere del pubblico ufficiale. Ciò detto non significa che la tenuità della somma di denaro offerta al pubblico ufficiale escluda il

reato, ma può, addirittura, offendere maggiormente il prestigio della P.A.<sup>24</sup>.

Per l'integrazione del reato è sufficiente la semplice offerta o promessa, purché sia caratterizzata da adeguata serietà e sia in grado di turbare psicologicamente il pubblico ufficiale o l'incaricato del pubblico servizio con l'insorgere del concreto pericolo che lo stesso accetti l'offerta o la promessa<sup>25</sup>.

Qualora la condotta sia posta in essere dal pubblico ufficiale od all'incaricato di pubblico servizio (322, commi 3 e 4), è necessario che il comportamento delittuoso, pur non integrando quell'aspetto significativo e pregante di costrizione che caratterizza la concussione, si manifesti come forma di astuta e serpeggiante pressione psicologica sul privato, disposto, dal canto suo, a riceverla anche per tornaconto personale, in forza di una valutazione comparata di vantaggi e svantaggi, mirante ad evitare sanzioni per il proprio comportamento illegale<sup>26</sup>

**Elemento soggettivo:** si richiede nel soggetto agente la consapevolezza e la volontà di offrire al pubblico ufficiale una somma di denaro o altra utilità al fine di indurlo a esercitare le sue funzioni od i suoi poteri, dolo specifico.

E' irrilevante il fine propostosi dall'agente, nonché la ignoranza del carattere criminoso dell'azione e la riserva mentale di non mantenere la promessa.

**Articolo 322 bis c.p.** (Peculato, concussione, induzione indebita a dare o promettere utilità, corruzione e istigazione alla corruzione di membri della Corte penale internazionale o degli organi delle Comunità europee e di funzionari delle Comunità europee e di Stati esteri)

*[I]. Le disposizioni degli articoli 314, 316, da 317 a 320 e 322, terzo e quarto comma, si applicano anche:*

*1) ai membri della Commissione delle Comunità europee, del Parlamento europeo, della Corte di Giustizia e della Corte dei conti delle Comunità europee;*

*2) ai funzionari e agli agenti assunti per contratto a norma dello statuto dei funzionari delle Comunità europee o del regime applicabile agli agenti delle Comunità europee;*

*3) alle persone comandate dagli Stati membri o da qualsiasi ente pubblico o privato presso le Comunità europee, che esercitino funzioni corrispondenti a quelle dei funzionari o agenti delle Comunità europee;*

<sup>24</sup> Cass. Pen., 30.11.1995, Varvaruto.

<sup>25</sup> Cass. Pen., 29.01.1998, Lupo.

<sup>26</sup> Cass. Pen. 25.02.2003, Toma

4) ai membri e agli addetti a enti costituiti sulla base dei Trattati che istituiscono le Comunità europee;

5) a coloro che, nell'ambito di altri Stati membri dell'Unione europea, svolgono funzioni o attività corrispondenti a quelle dei pubblici ufficiali e degli incaricati di un pubblico servizio.

5-bis) ai giudici, al procuratore, ai procuratori aggiunti, ai funzionari e agli agenti della Corte penale internazionale, alle persone comandate dagli Stati parte del Trattato istitutivo della Corte penale internazionale le quali esercitano funzioni corrispondenti a quelle dei funzionari o agenti della Corte stessa, ai membri ed agli addetti a enti costituiti sulla base del Trattato istitutivo della Corte penale internazionale.

[II]. Le disposizioni degli articoli 319-quater, secondo comma, 321 e 322, primo e secondo comma, si applicano anche se il denaro o altra utilità è dato, offerto o promesso:

1) alle persone indicate nel primo comma del presente articolo;

2) a persone che esercitano funzioni o attività corrispondenti a quelle dei pubblici ufficiali e degli incaricati di un pubblico servizio nell'ambito di altri Stati esteri o organizzazioni pubbliche internazionali, qualora il fatto sia commesso per procurare a sé o ad altri un indebito vantaggio in operazioni economiche internazionali ovvero al fine di ottenere o di mantenere un'attività economica o finanziaria.

[III]. Le persone indicate nel primo comma sono assimilate ai pubblici ufficiali, qualora esercitano funzioni corrispondenti, e agli incaricati di un pubblico servizio negli altri casi”.

## ANALISI DEI RISCHI

AREA DI RISCHIO	PROCESSI	SOTTO PROCESSI	DISCIPLINA IN ESSERE	STRUTTURE E SOGGETTI COINVOLTI	LIVELLO DEL RISCHIO	RACCOMANDAZIONI	INDICAZIONE SOGGETTI RESPONSABILI DELL'AREA DI PROCESSO
Acquisizione e progressione personale	Reclutamento		D.Lgs. 165/2001 D.Lgs. 150/2009 D.Lgs. 276/2003 Regolamento sull'assunzione di personale	Ufficio personale Dirigenti / coordinatori di progetto Direzione Generale		L'esame ha evidenziato la necessità di procedere alla redazione di un nuovo piano triennale dei fabbisogni di personale(l'ultimo è relativo al triennio 2009/2011) e di procedure che evidenzino puntualmente: - le ragioni che giustificano correttamente e concretamente la richiesta di nuove assunzioni, nonché il profilo e requisiti professionali dei candidati; - modalità di attribuzione dei punteggi ai candidati; - verifica dei requisiti dei candidati. Quanto sopra anche al fine di evitare eccessi di discrezionalità.	Dott. Giuseppe Zingale Dott. Giuseppe Prato
		Richiesta assunzioni			9,48		
		attribuzione punteggi candidati			9		
		Verifica requisiti Candidati			9		
		Assunzioni per ragioni di urgenza			6,32	L'analisi ha palesato l'esigenza di aggiornare il regolamento in essere indicando esattamente: - le ragioni di urgenza che giustificano il ricorso a tale modalità di assunzione; - criteri di individuazione dei curriculum dei candidati; - motivazione della scelta del candidato o del mancato ricorso di ulteriori prove selettive.	
		Gestione rapporto di lavoro	CCNL 2009 Circolari interne Sistema informatico Zucchetti	Ufficio Personale Dirigente Responsabile	3		
	Progressioni di carriera		D.Lgs 150/2009 CCNL 2009 Regolamento interno Circolari interne	Ufficio personale Dirigente Responsabile	2,62	L'analisi ha evidenziato che l'Azienda sta definendo un sistema incentivante e dei meccanismi di valutazione interna per adeguare il sistema di performance alla normativa in essere.	
	Collaborazioni esterne		L. 92/2012 Regolamento interno	Dirigente Responsabile / referenti di progetto Ufficio personale	6,32	Occorre che la procedura interna preveda: - la motivazione della richiesta; - individuazione dei requisiti del soggetto in relazione al progetto; - modalità di valutazione comparativa tra curriculum, eventuale colloquio; - motivazione delle esclusioni.	

AREA DI RISCHIO	PROCESSI	SOTTO PROCESSI	DISCIPLINA IN ESSERE	STRUTTURE E SOGGETTI COINVOLTI	LIVELLO DEL RISCHIO	RACCOMANDAZIONI	INDICAZIONE SOGGETTI RESPONSABILI DELL'AREA DI PROCESSO
Affidamento di lavori, servizi e forniture	Definizione dell'oggetto dell'affidamento		D.Lgs. 163/2006 DPR 207/2010 Regolamento di contabilità Regolamento del 10/09/2008	Direttore Generale Uff. Amministrativo Economico Finanziario Dirigente d'Area Ufficio Acquisti	11,49	L'esame ha palesato la necessità di integrare i regolamenti esistenti redigendo una procedura che preveda il controllo su: - effettiva necessità della richiesta e della sua congruità tecnica ed economica rispetto alle esigenze Aziendali; - l'individuazione delle ipotesi in cui la richiesta sia autorizzata dalla Direzione Generale.	Dott. Giuseppe Zingale
	Individuazione dello strumento/istituto per l'affidamento		D.Lgs. 163/2006 DPR 207/2010 Regolamento di contabilità Regolamento del 10/09/2008 e s.i.	Direzione Generale Uff. acquisti RUP	9,15	Occorre provvede all'aggiornamento dei regolamenti esistenti indicando puntualmente: - criteri di scelta per individuare la procedura da utilizzare; - i controlli successivi sulla correttezza della procedura utilizzata.	
	Requisiti di qualificazione		D.Lgs. 163/2006 DPR 207/2010		7,5	Si raccomanda la redazione di una procedura che indichi chiaramente: - i requisiti di qualificazione ULTERIORI rispetto a quelli previsti dal Codice degli Appalti; - le motivazioni degli stessi; - il rispetto dei principi di trasparenza e uniformità di trattamento dei fornitori.	
	Requisiti di aggiudicazione		D.Lgs. 163/2006 DPR 207/2010 Regolamento di contabilità Regolamento del 10/09/2008 e s.i.	Commissione di gara RUP	8,25	L'esame ha evidenziato la necessità di integrare i regolamenti esistenti mediante la redazione di una procedura che preveda in particolare dei controlli più approfonditi affinché i requisiti di aggiudicazione assicurino uniformità di trattamento dei fornitori nel rispetto dei principi di trasparenza.	
	Valutazione delle offerte		D.Lgs. 163/2006 DPR 207/2010 Regolamento di contabilità Regolamento del 10/09/2008 e s.i.	Commissione di gara RUP	9,1	Occorre redigere una procedura che definisca le modalità di controllo sui criteri adottati per la valutazione delle offerte. In particolare in caso di offerta economicamente più vantaggiosa dovranno essere motivati gli elementi su cui si effettua la ponderazione tra le varie offerte.	

AREA DI RISCHIO	PROCESSI	SOTTO PROCESSI	DISCIPLINA IN ESSERE	STRUTTURE E SOGGETTI COINVOLTI	LIVELLO DEL RISCHIO	RACCOMANDAZIONI	INDICAZIONE SOGGETTI RESPONSABILI DELL'AREA DI PROCESSO
Affidamento di lavori, servizi e forniture	Verifica eventuale anomalia delle offerte		D.Lgs. 163/2006 DPR 207/2010	Commissione di gara RUP	9,75	È necessario adottare una procedura che, in ossequio alle norme del Codice degli Appalti, preveda controlli più ficcanti per l'individuazione delle anomalie e l'obbligo di motivare le ragioni di tale anomalie.	Dott. Giuseppe Zingale
	Procedure negoziate		D.Lgs. 163/2006 DPR 207/2010 Regolamento di contabilità Regolamento del 10/09/2008 e s.i.	Direzione Generale RUP	8,49	È necessario redigere un regolamento che dia evidenza dell'esistenza dei requisiti previsti dal D.Lgs. 163/2006 e del Decreto attuativo al fine di ricorrere a tale tipo di procedura.	
	Affidamenti diretti		D.Lgs. 163/2006 DPR 207/2010 Regolamento di contabilità Regolamento del 10/09/2008 e s.i.	RUP Ufficio Acquisti	10,5	L'esame ha palesato l'esistenza di una procedura che, tuttavia, deve essere aggiornata al fine di evidenziare, puntualmente le modalità con cui vengono effettuate le indagini di mercato per individuare i soggetti a cui richiedere i preventivi nel rispetto dei principi che regolano la trasparenza, il buon andamento della pubblica amministrazione e la rotazione dei fornitori	
	Revoca del bando		D.Lgs. 163/2006	Direzione Generale RUP	8,49	Avuto riguardo ai servizi erogati da AFOL è necessario che, l'eventuale revoca di un bando sia disposta dal RUP previa autorizzazione del Direttore Generale, allo stato non risulta essere prevista.	
	Redazione cronoprogramma		D.Lgs. 163/2006 DPR 207/2010	RUP Uffici tecnici	6,37	Si raccomanda l'adozione di procedure che consentano modifiche alle scadenze indicate nel cronoprogramma solo a seguito di apposita relazione motivata del RUP, previa comunicazione al Direttore Generale.	
	Varianti in corso di esecuzione del contratto		D.Lgs. 163/2006 DPR 207/2010	RUP Uffici tecnici	8,49	E' necessario adottare una procedura che definisca le ipotesi in cui ricorrere alle varianti in corso di esecuzione e le modalità di accesso alle modifiche del contratto di appalto.	

AREA DI RISCHIO	PROCESSI	SOTTO PROCESSI	DISCIPLINA IN ESSERE	STRUTTURE E SOGGETTI COINVOLTI	LIVELLO DEL RISCHIO	RACCOMANDAZIONI	INDICAZIONE SOGGETTI RESPONSABILI DELL'AREA DI PROCESSO
Affidamento di lavori, servizi e forniture	subappalto		D.Lgs. 163/2006 DPR 207/2010 D.Lgs. 81/2008	RUP Ufficio SPP	6,75	L'analisi ha evidenziato la volontà dell'Azienda di redigere una procedura che escluda la possibilità di ricorrere ai contratti di subappalto.	Dott. Giuseppe Zingale
	Rimedi risoluzione controversie alternativi a quelli giurisdizionali durante a fase di esecuzione del contratto		D.Lgs. 163/2006 DPR 207/2010	RUP ufficio acquisti ufficio legale Direzione Generale	9,19	L'analisi ha evidenziato la necessità di redigere una procedura che garantisca il rispetto della parte IV del Codice degli Appalti e delle norme sulla trasparenza e del buon andamento della pubblica amministrazione.	
Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario	Accesso ai corsi di formazione		L.r 19/2007 Direttive Regionali - dispositivi di finanziamento specifici	Area Formazione professionale	4,66	Si raccomanda la redazione di una regolamento che definisca puntualmente: - modalità di accesso ai corsi; - criteri di valutazione della commissione; - modalità di controllo della rispondenza dei requisiti degli utenti a quelli indicati dai dispositivi di finanziamento specifici	Dott. Giuseppe Prato
	Inserimento liste mobilità/disabilità		L. 223/1991 L. 68/1999	Area lavoro	4	L'area risulta adeguatamente disciplinata. Si consiglia tuttavia di ampliare il sistema di controllo sulle autocertificazioni rese dagli utenti.	Dott. Giuseppe Zingale
Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario	Richiesta personale da Enti o aziende	Individuazione soggetti idonei e screening dei curriculum	Circolari interne	Area Lavoro	5,53	Le interviste effettuate e l'analisi dell'area hanno evidenziato la necessità di redigere una procedura che preveda puntualmente: - criteri di scelta dei curriculum; - verifica corrispondenza alla richiesta dell'Ente o dell'Azienda con i curriculum individuati; - controlli su requisiti degli utenti.	Dott. Giuseppe Zingale
	Concessione doti /tirocini		Circolari interne Dispositivi di finanziamento Regionali	Area Formazione Area Lavoro	5,66	È necessario redigere una procedura che indichi puntualmente i criteri per: - l'accesso degli utenti ai programmi che prevedono doti; - requisiti necessari; controllo dei requisiti;	Dott. Giuseppe Zingale Dott. Giuseppe Prato

AREA DI RISCHIO	PROCESSI	SOTTO PROCESSI	DISCIPLINA IN ESSERE	STRUTTURE E SOGGETTI COINVOLTI	LIVELLO DEL RISCHIO	RACCOMANDAZIONI	INDICAZIONE SOGGETTI RESPONSABILI DELL'AREA DI PROCESSO
Gestione pagamenti commesse	Pagamento fatture fornitori		D.Lgs. 267/2000 D.Lgs. 163/2006 DPR 902/1986 Regolamento Aziendale di contabilità	Direttore Generale Ufficio Amministrativo ed Economico Finanz.	5,98	L'esame ha evidenziato la necessità di aggiornare il regolamento specificando più chiaramente i criteri con cui vengono selezionate le fatture da mettere in pagamento in particolare in caso di fondo cassa insufficiente a adempiere a più fatture aventi la medesima data di protocollo e scadenza.	Dott. Giuseppe Zingale
	Utilizzo denaro contante		D.Lgs. 267/2000 Regolamento Aziendale di contabilità	Direttore Generale Dirigente Area Competente Ufficio Amministrativo ed Economico Finanz.	5,32	L'analisi ha evidenziato come il processo sia adeguatamente definito. Tuttavia si consiglia di aggiornare la procedura prevedendo: - un termine mensile per la rendicontazione di tutte le spese di cassa; - in caso di richiesta di reintegro del fondo cassa, l'istanza motivata del responsabile richiedente da inviare al Direttore Generale ed al Responsabile dell'ufficio Amministrativo ed Ec. Fin.	
Acquisto beni e servizi sottosoglia	Acquisizione beni e servizi tramite cassa economale		D.Lgs. 163/2006 Dpr 207/2010 Regolamento Aziendale del 13/12/2013	Direttore Generale Ufficio acquisti Dirigente di servizio di riferimento	6,36	L'area risulta adeguatamente presidiata, si consiglia tuttavia di implementare il regolamento interno indicando puntualmente: - i criteri di estrazione dei soggetti potenzialmente idonei a fornire un preventivo; - i controlli effettuati al fine di garantire il rispetto del disposto normativo e del principio di trasparenza. - Si evidenzia l'opportunità di meglio coordinare i regolamenti in essere in materia di acquisizione di beni, servizi e forniture al fine di avere un univoco indirizzo. In suscettibile di interpretazione.	Dott. Giuseppe Zingale
Presentazione progetti	Scelta del Partner		L.r. 22/2006 e criteri di apparentamento L.r. 19/2007 Dispositivi pubblici e privati	Direttore Generale Dirigente Responsabile	6	L'analisi ha evidenziato la necessità di redigere una procedura che definisca puntualmente: - i parametri di scelta del partner; - motivazione delle esclusioni in caso di eguali requisiti tra più soggetti; - modalità dei controlli anche successivi sui requisiti; - La procedura dovrà inoltre garantire il principio di parità di trattamento.	Dott. Giuseppe Zingale Dott. Giuseppe Prato