



La responsabilità amministrativa degli enti ex D. Lgs. 231/2001

III edizione 2021

Modello 231 & Anticorruzione

Petronilla Di Biase

26 Novembre 2021

AGENDA

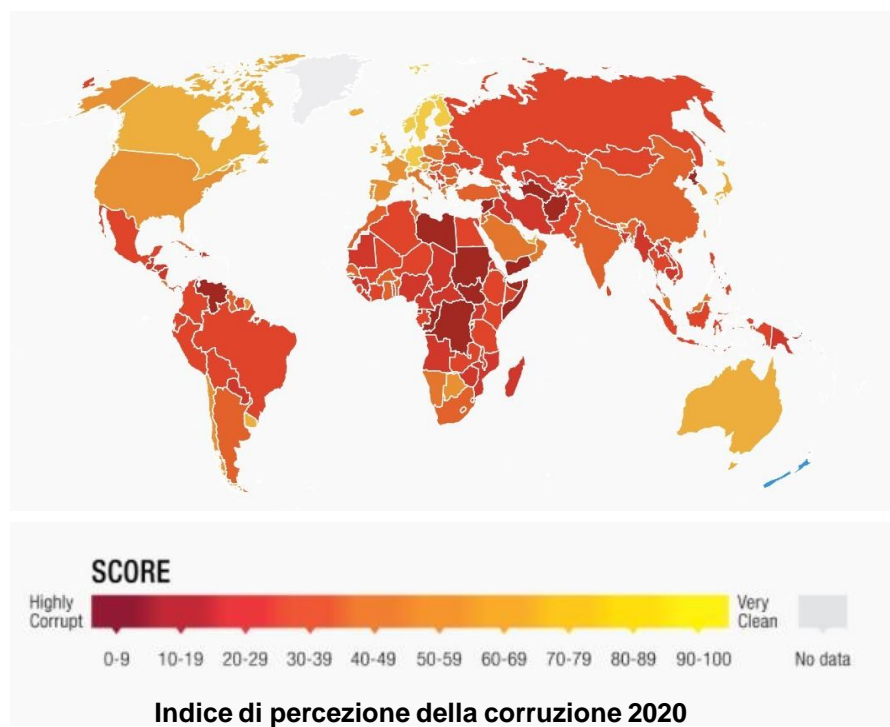


- Premessa
- Contenuti & finalità della normativa anticorruzione
- Le verifiche dell'ODV sul rispetto dei protocolli di prevenzione nelle procedure sui rapporti con la PA: casi ed esemplificazioni

Premessa

L'indice di Percezione della Corruzione (**CPI**) di *Transparency International* misura la **percezione** della **corruzione** nel settore **pubblico e nella politica** in numerosi Paesi di tutto il mondo. L'Italia ha ottenuto **53 punti**, contro una **media europea di 64**. Rispetto agli altri Paesi, l'Italia si è classificata pertanto al **cinquantaduesimo posto su 180**.

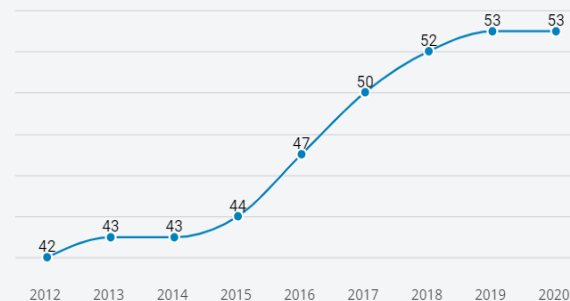
Nonostante il costante miglioramento, da tali dati emerge come il fenomeno della corruzione è risultato ancora altamente diffuso nella realtà italiana. L'Italia deve **ambire** a raggiungere i punteggi di **altri paesi** europei come la Finlandia, Danimarca e Norvegia che si sono posizionati tra i **primi 5** al mondo.



53 **52**

PUNTEGGIO DELL'ITALIA SU 100 POSTO NEL MONDO SU 180 PAESI

ANDAMENTO: GUADAGNATI 11 PUNTI DAL 2012 AD OGGI



Premessa



Il fenomeno della corruzione

Nel corso dell'ultimo decennio si è imposto sempre più nello scenario internazionale il **tema della corruzione**, fenomeno avvertito, anche da parte dei cittadini, nella sua gravità per gli **effetti negativi** che determina sul tessuto sociale e sulla competitività del sistema economico ed in grado, altresì, di minare la legittimazione delle istituzioni democratiche.

Del problema si sono fatte anche carico le principali **Organizzazioni internazionali (l'ONU ed il Consiglio d'Europa in particolare)**, che hanno prodotto importanti strumenti convenzionali multilaterali, con l'indicazione della necessità di approntare **strumenti di contrasto**. Anche a seguito delle predette convenzioni, numerosi Paesi, non solo dell'Unione europea, hanno sviluppato politiche di prevenzione e contrasto ambiziose e molto articolate, sia pure fra loro molto diversificate.



Tra le esperienze maturate in materia, l'ordinamento italiano attribuisce alla corruzione **rilevanza penale**, riconducendola nel novero dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché nel novero dei reati societari per quanto attiene la fattispecie di corruzione tra privati.



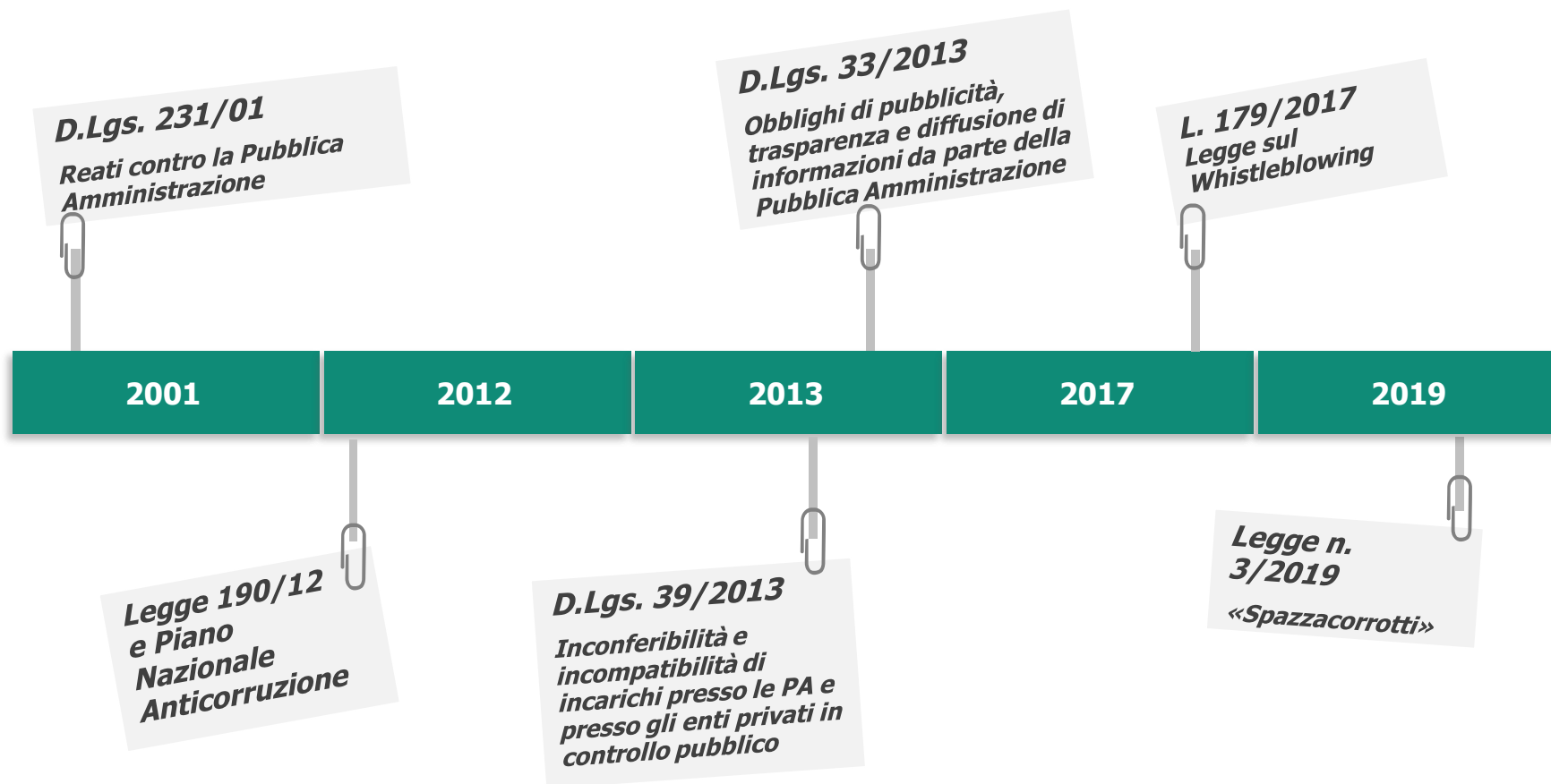
La struttura fondamentale del sistema di prevenzione della corruzione in Italia discende dalla legge "Severino", **legge n. 190 del 2012**, che ha introdotto e rafforzato gli strumenti per la prevenzione e la repressione del fenomeno corruttivo nelle Amministrazioni Pubbliche.

La L. 190/2012 tuttavia si iscrive in un più **ampio quadro dei provvedimenti normativi finalizzati alla lotta alla corruzione**, in adempimento anche agli obblighi imposti dal diritto internazionale, come si esplicherà nelle seguenti slides.



Contenuti & finalità della normativa anticorruzione

Il contesto normativo in Italia



Il Decreto Legislativo 231/01

Il D.lgs 231/2001

L'Ente è responsabile se:



1) è stato commesso un **reato presente nel catalogo dei reati presupposto**



2) **l'autore del reato è una persona che ricopre una posizione apicale** (soggetti che rivestono funzioni di rappresentanza, di amministrazione o di direzione dell'ente o di una sua unità organizzativa) **o subordinata** (persone sottoposte alla direzione o vigilanza degli "apicali")



3) il reato è stato commesso **nell'interesse o a vantaggio dell'Ente**

L'Ente NON è responsabile se:



1) ha preventivamente **adottato ed efficacemente attuato un Modello di Organizzazione e di gestione idoneo** ad individuare e prevenire i reati della specie di quello verificatosi



2) ha affidato ad un proprio **organismo – dotato di autonomi poteri di iniziativa e di controllo – il compito di vigilare** sul funzionamento e sull'osservanza dei Modello e di curarne il loro aggiornamento



3) **la violazione fraudolenta** (o con colpa per gli illeciti disciplinati dagli artt. 589 e 590, comma 3, codice penale) **del Modello** da parte degli autori del reato

La Legge 190/2012

Legge 190/2012

La **Legge n. 190 del 2012 - Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella Pubblica Amministrazione** si pone quale obiettivo principale il **rafforzamento dell'efficacia e dell'effettività delle misure di contrasto al fenomeno corruttivo**, introducendo nuovi modelli organizzativi con specifica funzione di prevenzione dell'illegalità ed imponendo elevati livelli di trasparenza.

Principali novità apportate dalla L. 190/2012

- Istituzione dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (**ANAC**)
- Introduzione di **misure specifiche anticorruzione per le Pubbliche Amministrazioni ed enti controllati** (es. nomina del Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, predisposizione e aggiornamento annuale di un Piano Annuale per la prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, obbligo di pubblicare dati su personale, appalti, ecc. sui siti istituzionali ai fini di una maggiore trasparenza, ecc.)
- **Modifica del D.lgs 231/01** con l'introduzione di due nuove fattispecie di reato presupposto della responsabilità ed in particolare la **Corruzione tra privati e l'induzione indebita a dare o promettere utilità**

La Legge 3/2019

L. 3/2019 – Legge Spazzacorrotti

La Legge n. 3 del 9 gennaio 2019 ha introdotto nuove ed eterogenee misure finalizzate ad accrescere sia l'efficacia repressiva che quella preventiva dell'azione di contrasto alla corruzione.

Le **principali novità** con impatto sulla disciplina 231 sono:

- ✓ Introduzione, tra i reati presupposto, di una **nuova fattispecie disciplinata dall'art. 346-bis c.p. «Traffico di influenze illecite»**
- ✓ **Inasprimento delle sanzioni pecuniarie e interdittive per i reati presupposto di cui all'art. 25 del D.Lgs. 231/01**: concussione, induzione indebita a dare o promettere utilità e corruzione
- ✓ Introduzione della **procedibilità di ufficio** per i reati di "Corruzione tra privati" (art. 2635 c.c.) e "Istigazione alla corruzione tra privati" (art. 2635-bis c.c.)
- ✓ Introduzione del comma 5-bis dell'art. 25 del D.Lgs. 231/2001 che disciplina l'applicazione di **sanzioni interdittive in misura ridotta qualora** *"prima della sentenza di primo grado l'ente si è efficacemente adoperato per evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori, per assicurare le prove dei reati e per l'individuazione dei responsabili ovvero per il sequestro delle somme o altre utilità trasferite e ha eliminato le carenze organizzative che hanno determinato il reato mediante l'adozione e l'attuazione di modelli organizzativi idonei a prevenire reati della specie di quello verificatosi"*

Reati corruttivi nell'ambito del D.lgs. 231/01

Il D.lgs 231/2001 – Reati presupposto

Reati commessi nei rapporti con la PA (art. 25 del D.lgs. 231/01)

- ✓ Concussione (art. 317 c.p.)
- ✓ Corruzione per l'esercizio della funzione (art. 318 c.p.)
- ✓ Corruzione per un atto contrario ai doveri di ufficio (art. 319 c.p.)
- ✓ Corruzione in atti giudiziari (art. 319 ter c.p.)
- ✓ Induzione indebita a dare o promettere utilità (art. 319 quater c.p.)
- ✓ Corruzione di persona incaricata di pubblico servizio (art. 320 c.p.)
- ✓ Pene per il corruttore (art. 321 c.p.)
- ✓ Istigazione alla corruzione (art. 322 co. 2 e 4 c.p.)
- ✓ Peculato, concussione, induzione indebita a dare o promettere utilità, corruzione e istigazione alla corruzione di membri delle Corti Internazionali o degli organi delle Comunità europee o di assemblee parlamentari internazionali o di organizzazioni internazionali e di funzionari delle Comunità europee e di Stati esteri (art. 322 bis c.p.)

Reati Societari (art. 25-ter del D.lgs. 231/01)

- ✓ Corruzione tra privati (art. 2635 c.c.)
- ✓ Istigazione alla corruzione tra privati (art. 2635 bis c.c.)

Aree a rischio e presidi di controllo: esempi

Corruzione verso la PA	
Aree a rischio	Presidi di controllo
Partecipazione a procedure di gara o di negoziazione diretta per la vendita di beni e servizi o finalizzate alla realizzazione di opere a favore della Pubblica Amministrazione	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Divieto di contatti diretti con la Stazione appaltante durante la procedura di gara, se non strettamente correlati all'espletamento degli adempimenti previsti ✓ Analisi del prezzo offerto sulla base del trend dei prezzi praticati per gare simili (anche in termini di marginalità) ✓ Iter autorizzativo interno sulla documentazione di gara
Gestione delle ispezioni da parte di funzionari pubblici	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Identificazione con apposita delega / procura dei soggetti che possono intrattenere i contatti con funzionari pubblici durante le visite ispettive ✓ Istituzione di un registro delle visite ispettive ✓ Partecipazione di almeno n° 2 soggetti nel corso della visita ispettiva
La partecipazione a procedure per l'ottenimento di erogazioni, contributi o finanziamenti da parte di organismi pubblici italiani o comunitari e il loro concreto utilizzo	Monitoraggio dei procedimenti di richiesta di erogazioni, contributi o finanziamenti pubblici e attivazione di approfondimenti su potenziali indicatori di rischio (es. concentrazione richieste andate a buon fine su determinati soggetti PA).
Gestione degli omaggi	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Divieto di erogare omaggi a pubblici ufficiali o incaricati di pubblico servizio, se non di modico valore (che non possano incidere sulla decisione della controparte) ✓ Tracciabilità degli omaggi erogati (importo, destinatario, ecc.)

Aree a rischio e presidi di controllo: esempi

Corruzione tra privati	
Aree a rischio	Presidi di controllo
Approvvigionamento di beni, lavori e servizi	<p>Previsione di procedure di autorizzazione delle richieste di acquisto e di:</p> <ul style="list-style-type: none"> • criteri e modalità di assegnazione del contratto; • ricorso alla procedura di assegnazione diretta solo per casi limitati e chiaramente individuati, adeguatamente motivati e documentati, nonché sottoposti a idonei sistemi di controllo e sistemi autorizzativi a un adeguato livello gerarchico; • modalità e criteri per la predisposizione e l'approvazione del bando di gara, nonché per la definizione e approvazione di short vendor list; • un modello di valutazione delle offerte (tecniche/economiche) informato alla trasparenza e a criteri il più possibile oggettivi; • previsioni contrattuali standardizzate in relazione a natura e tipologie di contratto, contemplando clausole contrattuali finalizzate all'osservanza di principi di controllo nella gestione delle attività da parte del terzo e le attività da seguirsi nel caso di eventuali scostamenti.
Selezione, assunzione e gestione amministrativa del personale	<p>Adozione di una procedura che nell'ambito della selezione, assunzione e gestione amministrativa del personale prevedano:</p> <ul style="list-style-type: none"> • un processo di pianificazione delle risorse da assumere che tenga conto del fabbisogno; • l'individuazione dei requisiti minimi necessari per ricoprire il ruolo e il relativo livello di retribuzione nel rispetto di quanto previsto dai Contratti Collettivi Nazionali del Lavoro (ove applicabili) ed in coerenza con le tabelle retributive di riferimento; • Esecuzione di almeno due colloqui con la formalizzazione della valutazione effettuata dai soggetti che svolgono l'intervista



Le verifiche dell'ODV sul rispetto dei
protocolli di prevenzione nelle procedure
sui rapporti con la PA: casi ed
esemplificazioni

Organismo di Vigilanza

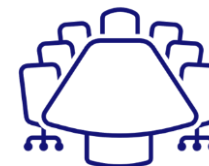
L'istituzione di un Organismo di Vigilanza (OdV) dotato dei requisiti di professionalità, autonomia ed indipendenza, continuità d'azione rappresenta un presupposto indispensabile per l'esonero dalla responsabilità prevista dal D.Lgs. 231/01

Le funzioni dell'OdV

Secondo il D.Lgs. 231/01, una Società deve affidare "il compito di vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del Modello e di farne curare l'aggiornamento ad un organismo dotato di autonomi poteri di iniziativa".

L'Organismo di Vigilanza (OdV) è l'organismo che ha l'obbligo di:

- verificare l'**efficacia** del Modello 231 nel prevenire il verificarsi dei reati
- vigilare sul **funzionamento** e sull'osservanza del Modello 231
- svolgere periodica **attività ispettiva** e di controllo
- richiedere **informazioni** rilevanti o l'esibizione di documenti
- verificare il rispetto delle **procedure** previste dal Modello
- verificare la **predisposizione** di un efficace sistema di comunicazione
- verificare e valutare l'**idoneità** del sistema disciplinare.

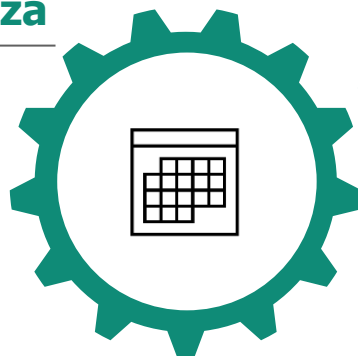


Le verifiche dell'OdV

- Tra le attività che l'Organismo di Vigilanza è chiamato ad assolvere, anche sulla base delle indicazioni contenute negli articoli 6 e 7 del Decreto 231, vi è la **vigilanza sull'effettività** del modello di organizzazione e gestione cioè sulla coerenza tra i comportamenti concreti e il modello istituito.
- Per vigilare sul modello di **organizzazione e gestione**, l'ODV tramite il piano di vigilanza è in grado di pianificare le sue attività di verifica. L'ODV si avvale di due strumenti principali per le sue verifiche: l'audit ed i flussi informativi.

Organo di Vigilanza

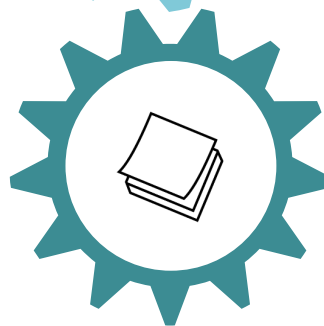
Piano di Vigilanza



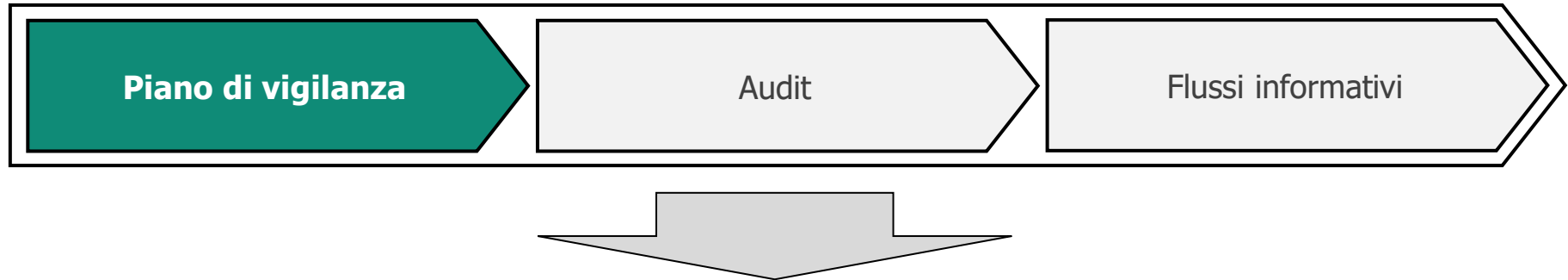
Audit



Flussi informativi



Le verifiche dell'OdV – Piano di Vigilanza



- L'OdV, organismo dell'Ente dotato di autonomi poteri di iniziativa e controllo, ha il compito di **vigilare** sul funzionamento e l'osservanza del Modello e di curarne l'aggiornamento.
- Tutta l'**attività programmata** dall'OdV è riportata nel Piano di vigilanza (anche conosciuto come Piano di Azione).
- Il **piano di vigilanza** stabilisce la **programmazione** delle attività ispettive, i processi coinvolti e le risorse (in termini di risorse umane ed anche finanziarie) necessarie

Le verifiche dell'OdV – *esempio di un Piano di Vigilanza*

Attività sensibili	Anno 2021	Anno 2022
❖ Negoziazione, stipulazione ed esecuzione di contratti con terze parti per l'approvvigionamento di beni/servizi.	✓	
❖ Raccolta, elaborazione e presentazione a soggetti pubblici o a soggetti incaricati di pubblico servizio della documentazione tecnica, economica ed amministrativa necessaria all'ottenimento e mantenimento di certificazioni, autorizzazioni, licenze, concessioni e provvedimenti amministrativi per l'esercizio delle attività aziendali.		✓
❖ Gestione delle attività di acquisizione e/o gestione di contributi, sovvenzioni, finanziamenti, assicurazioni o garanzie concesse da soggetti pubblici.		✓
❖ Gestione delle assunzioni del personale e del sistema premiante.	✓	

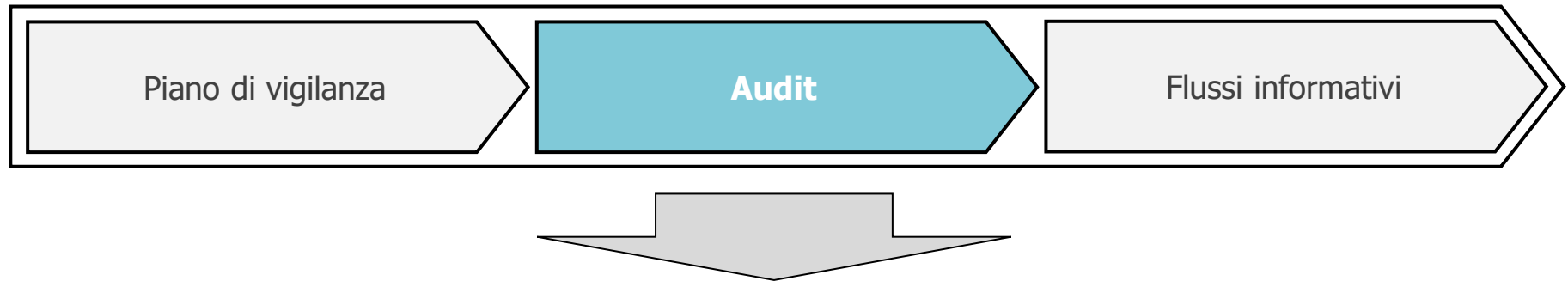
Concluso



Programmato



Le verifiche dell'OdV – Audit



Le attività di audit consentono di comprendere **l'efficacia e l'efficienza** del sistema di controllo interno ai sensi del D.Lgs. n. 231/01, e individuare eventuali aree di miglioramento, concordando con il management le relative azioni correttive.

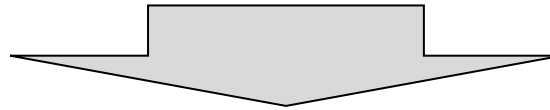
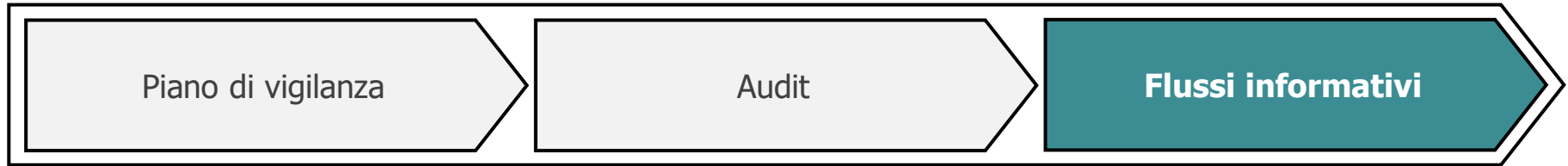
In particolare, le verifiche di audit permettono di:

- **analizzare i processi** sensibili alla possibile commissione di reati in relazione al D.Lgs. n. 231/01;
- **individuare** possibili aree di **miglioramento** nel processo e nei controlli, rispetto agli obiettivi dichiarati e alle best practice di riferimento;
- **verificare** la compliance ai **protocolli** previsti per le attività sensibili rispetto a quanto definito dal Modello 231.

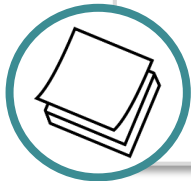
Le verifiche dell'ODV – *Esempio di verifiche da effettuare durante l'audit*

Aree a rischio	Verifiche da effettuare nell'attività di audit
Gestione di rapporti con funzionari pubblici nell'ambito delle attività di verifica ispettiva e di controllo effettuate dalla Pubblica Amministrazione e/o da incaricati di pubblico servizio	<ul style="list-style-type: none"> • Verifica della presenza di un registro delle visite ispettive (indicante ad esempio: oggetto della verifica, organo ispettivo, periodo di riferimento, elenco della documentazione richiesta e consegnata, eventuali rilievi / sanzioni / prescrizioni); • Verifica che i verbali sono stati firmati da soggetti aventi idonei poteri.
Attività amministrativo-contabili e gestione dei flussi finanziari	<ul style="list-style-type: none"> • Verifica che i pagamenti siano stati autorizzati da soggetto avente idoneo potere; • Verifica di adeguata autorizzazione in caso di emissione di note di credito verso clienti; • Verifica di corrispondenza tra fattura ordine / contratto di acquisto e documento di trasporto merce / certificato di avvenuta prestazione.
Gestione degli aspetti fiscali, tributari e contributivi	<ul style="list-style-type: none"> • Verifica di corrispondenza tra il calcolo di imposta effettuato e il relativo dichiarativo trasmesso; • Verifica di corrispondenza tra il versamento di imposta effettuato e la relativa ricevuta di versamento.
Gestione di sponsorizzazioni, omaggi, liberalità e spese di rappresentanza	<ul style="list-style-type: none"> • Verifica che gli importi destinati a omaggi, liberalità, sponsorizzazioni rispettino quanto previsto a budget; • Verifica che sponsorizzazioni, omaggi e liberalità siano state erogate nel rispetto di criteri di selezione predefiniti (es. tipologia di destinatari, limiti di importo, etc.); • Verifica del rispetto dell'iter autorizzativo di elargizione di omaggi, liberalità, sponsorizzazioni e di idonea sottoscrizione da parte del soggetto avente adeguato potere.

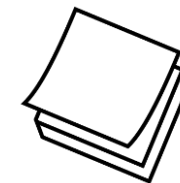
Le verifiche dell'OdV – Flussi informativi



L'Organismo di Vigilanza deve essere informato **su base periodica**, mediante **flussi informativi** da parte del personale aziendale, in merito ad **eventi e aspetti di ordinaria e straordinaria amministrazione**, che potrebbero essere di interesse dell'Organismo stesso.



Le verifiche dell'OdV – Flussi informativi



Contenuto	Area Responsabile	Frequenza	Modalità di comunicazione
Ispezioni ricevute e/o in corso di svolgimento da parte di funzionari pubblici	Responsabile di funzione destinatario della visita ispettiva	Ad hoc	Verbale visita ispettiva
Richieste di autorizzazioni, licenze e concessioni trasmesse ad enti pubblici (con relativo avanzamento / esito)	Responsabile di funzione richiedente l'autorizzazione / licenza / concessione	Semestrale	Report riepilogativo
Richieste di finanziamenti / contributi inviati alla pubblica amministrazione locale, nazionale o europea (con relativo avanzamento / esito)	Funzione responsabile della pratica	Semestrale	Report riepilogativo
Partecipazione a gare pubbliche / procedure negoziate per la vendita di beni o servizi alla Pubblica Amministrazione o a società a controllo pubblico	Commerciale / Ufficio Gare	Semestrale	Report riepilogativo