

Repubblica Italiana
REGIONE SICILIANA



Ufficio Legislativo e Legale
della Presidenza della Regione Siciliana

Prot. n. 17762 /63.2015.11. del 30 LUG. 2015 / Pos. Coll. e Coord. n.10

Assessorato regionale delle attività produttive
- Dipartimento regionale delle attività
produttive
Via degli Emiri, 45
90135 PALERMO
(Rif. nota 20/05/2015, n. 28026)

Oggetto: *Nomina responsabile prevenzione della corruzione di cui all'art. 1, comma 7, legge n. 190/2012. Esercizio delle funzioni previste all'art. 43 D.Lgs. n. 33/2013 e art. 15 D.Lgs. n. 39/2013.*

1 - Con la nota in riferimento, pervenuta il 28 maggio u.s. viene sottoposta all'avviso di questo Ufficio la richiesta avanzata dalla Cassa regionale per il credito alle imprese artigiane siciliane (CRIAS) - trasmessa in allegato unitamente ad altri atti - concernente la nomina sopra indicata.

In particolare, con la lettera 9 febbraio 2015, n. 2372 il Direttore generale f.f. dell'Ente ha manifestato perplessità in ordine alla nomina dello stesso come responsabile della prevenzione della corruzione (RPC), per l'esercizio delle funzioni indicate in oggetto, avvenuta con delibera del Commissario ad acta CRIAS 2 febbraio 2015, n. 13, dichiarando di rinunciare all'incarico in argomento.

Il Direttore generale f.f. oltre ad evidenziare la natura complessa e delicata dell'incarico conferito, rileva come "... lo spirito della legge per la prevenzione della corruzione (soprattutto nell'art. 1, comma 7, della legge 190/2012) sia proprio quello di escludere dalla individuazione del RPC i soggetti svolgenti funzioni gestorie..." sottolineando anche i "... profili di conflitto d'interesse e quindi incompatibilità ... tra la funzione di responsabile della prevenzione della corruzione e quella di titolare dell'ufficio per i procedimenti disciplinari insita, per Statuto, nella figura di Direttore Generale dell'Ente, ... come... ha avuto modo di precisare l'A.N.A.C. in un recente parere, atteso che il responsabile della prevenzione verrebbe a trovarsi ad operare nella duplice veste di organo inquirente e giudicante nel caso che trattasi...".

1



In risposta a tale lettera, il Commissario ad acta, con nota 23 febbraio 2015, n. 3602, ha osservato che non sussistono eventuali incompatibilità, “... *Il comma 7 dell’art. 1 della legge 190/2012 fa, infatti, riferimento all’individuazione del responsabile tra i dirigenti amministrativi in servizio...*” e considerato che “... *presso la CRIAS non vi sono, in atto, altre figure dirigenziali oltre a quella apicale di Direttore generale ff.. si ritiene che il conferimento dell’incarico sia obbligato e comunque non pare rinunciabile*”, valutata anche la “*non procrastinabilità dello svolgimento delle procedure richieste*”.

Rileva, inoltre, che l’ANAC, con proprio orientamento del 2014, ha ravvisato la possibilità che il responsabile della prevenzione della corruzione possa rivestire anche il ruolo di responsabile dell’ufficio procedimenti disciplinari, in quanto una potenziale situazione di conflitto di interessi possa sussistere solo nel caso in cui lo stesso RPC sia interessato al procedimento disciplinare.

Nel prosieguo, con nota 6 maggio 2015, n. 9679, il medesimo Commissario ad acta, rappresenta a codesto Assessorato - il quale ha chiesto di conoscere le motivazioni per le quali non venga individuato altro soggetto cui affidare il predetto incarico, apparendo coerenti e condivisibili le argomentazioni addotte dal Direttore ff. - che anche la circolare n. 1/2013 del Dipartimento della funzione pubblica, punto 2.1 nel far presente che “*la scelta deve ricadere su dirigenti iscritti alla prima fascia del ruolo dell’amministrazione che effettua la nomina...*” non sembra comunque escludere che “*l’incarico sia di tipo dirigenziale*”.

A tal fine, osserva sempre il suddetto Commissario, in caso di affidamento dell’incarico in discussione a personale non dirigenziale, si potrebbe profilare un possibile contenzioso relativamente all’espletamento di mansioni superiori per un periodo continuativo.

2. Va preliminarmente evidenziato che la Cassa Regionale per il credito alle Imprese artigiane siciliane (CRIAS), è un ente pubblico economico, dotato di personalità giuridica pubblica, istituita e disciplinata dalla legge regionale 27 dicembre 1954, n. e successive modifiche ed integrazioni, ed è posta sotto la vigilanza della Regione siciliana (cfr. art. 1 Statuto dell’Ente).

La Determinazione n. 8 del 17 giugno 2015 dell’Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) «Linee guida per l’attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici», al punto 4, osserva che “*Gli enti pubblici economici, ancorché svolgano attività di impresa, sono da ritenersi tra i soggetti destinatari della normativa in materia di anticorruzione e trasparenza in quanto enti che perseguono finalità pubbliche. L’art. 1, commi 59 e 60¹,*

¹59. Le disposizioni di prevenzione della corruzione di cui ai commi da 1 a 57 del presente articolo, di diretta attuazione del principio di imparzialità di cui all’articolo 97 della Costituzione, sono applicate in tutte le amministrazioni pubbliche di cui all’articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni.

60. Entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, attraverso intese in sede di Conferenza unificata di cui all’articolo 8, comma 1, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, si definiscono gli adempimenti, con l’indicazione dei relativi termini, delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano e degli enti locali, nonché degli enti pubblici e dei soggetti di diritto privato sottoposti al loro controllo, volti alla piena e sollecita attuazione delle disposizioni della presente legge, con particolare riguardo:

- a) alla definizione, da parte di ciascuna amministrazione, del piano triennale di prevenzione della corruzione, a partire da quello relativo agli anni 2013-2015, e alla sua trasmissione alla regione interessata e al Dipartimento della funzione pubblica;
- b) all’adozione, da parte di ciascuna amministrazione, di norme regolamentari relative all’individuazione degli incarichi



della legge n. 190 del 2012, non può che ricevere una interpretazione costituzionalmente orientata volta a ricomprendere nel novero dei soggetti tenuti all'applicazione delle disposizioni di prevenzione della corruzione anche gli enti pubblici economici atteso che, anche per la natura delle funzioni svolte, essi sono esposti ai medesimi rischi che il legislatore ha inteso prevenire per le pubbliche amministrazioni, per le società, e gli altri enti di diritto privato controllati o partecipati. Diversamente, la normativa genererebbe un'evidente asimmetria applicandosi a soggetti privati, quali le società, che esercitano attività d'impresa, ma non ad enti pubblici che pure svolgono il medesimo tipo di attività.

Gli enti pubblici economici, d'altra parte, sono da subito stati inclusi dal Piano Nazionale Anticorruzione tra i soggetti cui applicare le disposizioni in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza della legge n. 190 del 2012. ... Da ultimo, a ulteriore conferma, è intervenuta la modifica dell'art. 11 del d.lgs. n. 33 del 2013, che al co. 2, lett. a), si riferisce agli «enti di diritto pubblico non territoriali, comunque denominati, istituiti, vigilati, finanziati dalla pubblica amministrazione, ovvero i cui amministratori siano da questa nominati», tra cui rientrano gli enti pubblici economici, come ha precisato l'Autorità con la delibera n. 144 del 2014.

Posta, quindi, l'applicabilità della normativa in esame alla CRIAS, si evidenzia che la legge n. 190/2012, all'art. 1, commi 7 e 8, stabilisce che:

“7. ... 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 è individuato, di norma, nel segretario, salva diversa e motivata determinazione.

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”.

La Circolare del Dipartimento della funzione pubblica 25 gennaio 2013, al punto 2. riguardante “il responsabile della prevenzione della corruzione” rileva che “L'art. 1, comma 7, della legge ...stabilisce che 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...”

Come si desume dal tenore della disposizione, la legge pone una regola generale esprimendo un criterio di preferenza, ma non contiene una regola rigida, ammettendo con l'espressione “di norma” una certa flessibilità che consente di scegliere motivate soluzioni gestionali differenziate, giustificate dalle specificità organizzative....

La legge non prevede un termine per la nomina e, pertanto, le amministrazioni debbono

vietati ai dipendenti pubblici di cui all'articolo 53, comma 3-bis, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, introdotto dal comma 42, lettera a), del presente articolo, ferma restando la disposizione del comma 4 dello stesso articolo 53;

c) all'adozione, da parte di ciascuna amministrazione, del codice di comportamento di cui all'articolo 54, comma 5, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, come sostituito dal comma 44 del presente articolo.



GA

provvedere tempestivamente.

Il provvedimento di nomina è di competenza dell'organo di indirizzo politico e, ... la scelta deve ricadere preferibilmente su dirigenti iscritti alla prima fascia del ruolo dell'amministrazione che effettua la nomina. Nelle amministrazioni il cui ordinamento non prevede un'articolazione del ruolo in fasce, la scelta, prioritariamente, deve ricadere su un dirigente appartenente al ruolo, che sia titolare di incarico di ufficio di livello dirigenziale generale ovvero articolato al suo interno in strutture organizzative dirigenziali di secondo livello...

Inoltre... sarebbe opportuno che la scelta ricadesse su dirigenti titolari di ufficio, evitando, per quanto possibile, la designazione di dirigenti incaricati di quei settori che sono considerati tradizionalmente più esposti al rischio della corruzione, come l'ufficio contratti o quello preposto alla gestione del patrimonio. Occorre riflettere attentamente sull'opportunità che venga nominato responsabile della prevenzione il dirigente responsabile dell'Ufficio Procedimenti Disciplinari, situazione che parrebbe realizzare un conflitto di interesse e quindi un'incompatibilità. Infatti, la funzione del responsabile di cui alla l. n. 190 del 2012 ha carattere squisitamente preventivo, a differenza della funzione dell'U.P.D., il quale, come noto, ha competenza in ordine all'accertamento dell'illecito disciplinare e all'irrogazione delle conseguenti sanzioni. La sovrapposizione tra le due figure può comportare il rischio dello svolgimento inefficiente delle funzioni, in quanto il responsabile ex lege n. 190 non deve essere visto dai colleghi e collaboratori come un "persecutore" ed i rapporti debbono essere improntati alla massima collaborazione....".

Dal quadro normativo sopra rappresentato non pare pertanto in dubbio che il responsabile della prevenzione della corruzione debba essere scelto tra i soggetti in servizio presso l'Ente, in possesso della qualifica di dirigente anche per le amministrazioni che non prevedano nel proprio ordinamento un'articolazione del ruolo in più fasce.

La circolare ministeriale rileva pure, come sopra riportato, che ragioni di opportunità dovrebbero indurre a riflettere sulla nomina a responsabile della prevenzione del dirigente responsabile dell'ufficio procedimenti disciplinari, situazione che parrebbe realizzare un conflitto di interesse e quindi un'incompatibilità.

Si tratta, tuttavia, ad avviso dello Scrivente di valutazioni di opportunità che vanno calate in ciascuna specificità delle amministrazioni interessate.

Non può, peraltro, non evidenziarsi come tale indirizzo sia stato rivisto da un recente orientamento ANAC, 4 novembre 2014, n.111 (cui sembra pure fare riferimento il Commissario ad acta CRIAS) nel quale si afferma che *“il responsabile della prevenzione della corruzione (RPC) può rivestire anche il ruolo di responsabile dell'ufficio per i procedimenti disciplinari, in quanto una potenziale situazione di conflitto di interessi nello svolgimento di entrambe le funzioni sussiste nel solo caso in cui lo stesso RPC sia interessato dal citato procedimento disciplinare”*.

In tal caso *“... dovrà essere costituito e convocato ad hoc un organismo straordinario con competenze disciplinari nei confronti del RPC, al fine di salvaguardare l'indipendenza e la terzietà di quest'ultimo”*.

Premesso quanto sopra, dalla specifica situazione organizzativa della CRIAS, come rappresentata dagli atti trasmessi allo Scrivente, emerge quindi che vi è in atto soltanto un'unica figura dirigenziale in servizio presso l'Ente, e precisamente il Direttore generale f.f... Secondo il quadro normativo sopra rappresentato non risulta possibile nominare il RPC tra dipendenti dell'Ente, che non siano in possesso di una qualifica dirigenziale (e qui



sembrano, tra l'altro, condivisibili le sopra richiamate osservazioni formulate dal Commissario ad acta, circa il possibile espletamento di mansioni superiori).

Inoltre, dal tenore dell'art. 1, commi 7 e 8, e dal contenuto della citata circolare ministeriale n. 1/2013 non pare che si possa ricorrere per ricoprire l'incarico *de quo* a soggetti esterni al medesimo Ente.

Va poi segnalato, come si legge nella *FAQ in materia di anticorruzione dell'ANAC (3.17)*, che secondo il Piano nazionale anticorruzione il responsabile della prevenzione della corruzione negli enti pubblici economici (qual è, come detto, la CRIAS) e negli enti di diritto privato in controllo pubblico può essere individuato nell'organismo di vigilanza di cui all'art. 6 del d.lgs. n. 231 del 2001², qualora l'ente abbia adottato i modelli previsti dal predetto decreto.

Di conseguenza, a meno che la CRIAS non abbia adottato i modelli previsti dal suddetto decreto n.231/2001 (circostanza che non è emersa dalla richiesta avanzata né dagli atti trasmessi) non sembra a questo Ufficio che possano, attualmente, sussistere scelte alternative alla nomina del Direttore generale facenti funzioni dell'Ente quale Responsabile per la prevenzione della corruzione ai sensi della normativa in oggetto, tenuto conto anche che le disposizioni in tale delicata materia vanno tempestivamente applicate.

Nei suddetti termini è, pertanto, il parere di questo Ufficio, che tuttavia, attesa la competenza specifica in materia dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), rimette alla valutazione del Dipartimento in indirizzo, l'opportunità di richiedere apposito avviso anche a tale Organismo.

²D.Lgs. 08/06/2001, n. 231

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.

Art. 6. Soggetti in posizione apicale e modelli di organizzazione dell'ente

1. Se il reato è stato commesso dalle persone indicate nell' *articolo 5*, comma 1, lettera a), l'ente non risponde se prova che:

a) l'organo dirigente ha adottato ed efficacemente attuato, prima della commissione del fatto, modelli di organizzazione e di gestione idonei a prevenire reati della specie di quello verificatosi;

b) il compito di vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli di curare il loro aggiornamento è stato affidato a un organismo dell'ente dotato di autonomi poteri di iniziativa e di controllo;

c) le persone hanno commesso il reato eludendo fraudolentemente i modelli di organizzazione e di gestione;

d) non vi è stata omessa o insufficiente vigilanza da parte dell'organismo di cui alla lettera b).

2. In relazione all'estensione dei poteri delegati e al rischio di commissione dei reati, i modelli di cui alla lettera a), del comma 1, devono rispondere alle seguenti esigenze:

a) individuare le attività nel cui ambito possono essere commessi reati;

b) prevedere specifici protocolli diretti a programmare la formazione e l'attuazione delle decisioni dell'ente in relazione ai reati da prevenire;

c) individuare modalità di gestione delle risorse finanziarie idonee ad impedire la commissione dei reati;

d) prevedere obblighi di informazione nei confronti dell'organismo deputato a vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli;

e) introdurre un sistema disciplinare idoneo a sanzionare il mancato rispetto delle misure indicate nel modello.

3. I modelli di organizzazione e di gestione possono essere adottati, garantendo le esigenze di cui al comma 2, sulla base di codici di comportamento redatti dalle associazioni rappresentative degli enti, comunicati al Ministero della giustizia che, di concerto con i Ministeri competenti, può formulare, entro trenta giorni, osservazioni sulla idoneità dei modelli a prevenire i reati.

4. Negli enti di piccole dimensioni i compiti indicati nella lettera b), del comma 1, possono essere svolti direttamente dall'organo dirigente.

4-bis. Nelle società di capitali il collegio sindacale, il consiglio di sorveglianza e il comitato per il controllo della gestione possono svolgere le funzioni dell'organismo di vigilanza di cui al comma 1, lettera b).

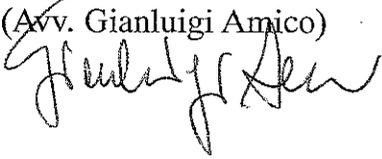
5. E' comunque disposta la confisca del profitto che l'ente ha tratto dal reato, anche nella forma per equivalente.



3 - A termini dell'art. 15 del regolamento approvato con D.P. Reg. 16 giugno 1998, n. 12, lo Scrivente acconsente alla diffusione del presente parere in relazione ad eventuali domande di accesso, presso codesto Dipartimento, inerenti al medesimo.

Si ricorda poi che, in conformità alla circolare presidenziale n. 16586/66.98.12 dell'8 settembre 1998, trascorsi 90 giorni dalla data di ricevimento del presente parere, senza che codesta Amministrazione ne comunichi la riservatezza, lo stesso potrà essere inserito nella banca dati "FONS".

(Avv. Gianluigi Amico)



AVVOCATO GENERALE
(Cons. Romeo Palma)

