

Formazione IFEL
per i Comuni

IFEL
Fondazione ANCI

**Anticorruzione
applicata alle società e
agli enti di diritto
privato controllati e
partecipati dalle P.A.**

a cura di Massimo Di Rienzo
19 aprile 2018



**Peculiarità
del
fenomeno
corruttivo
negli Enti
controllati**

Da dove si genera il rischio di corruzione nelle controllate/partecipate?

Davvero si genera sempre e solo dalla **condotta degli AGENTI, cioè dei dipendenti, volta a determinare un vantaggio per un privato** (legge 190/2012)?

Davvero si genera sempre e solo dalla **condotta degli AGENTI, cioè dei dipendenti, volta a determinare un vantaggio per l'Ente** (legge 231/2001)?

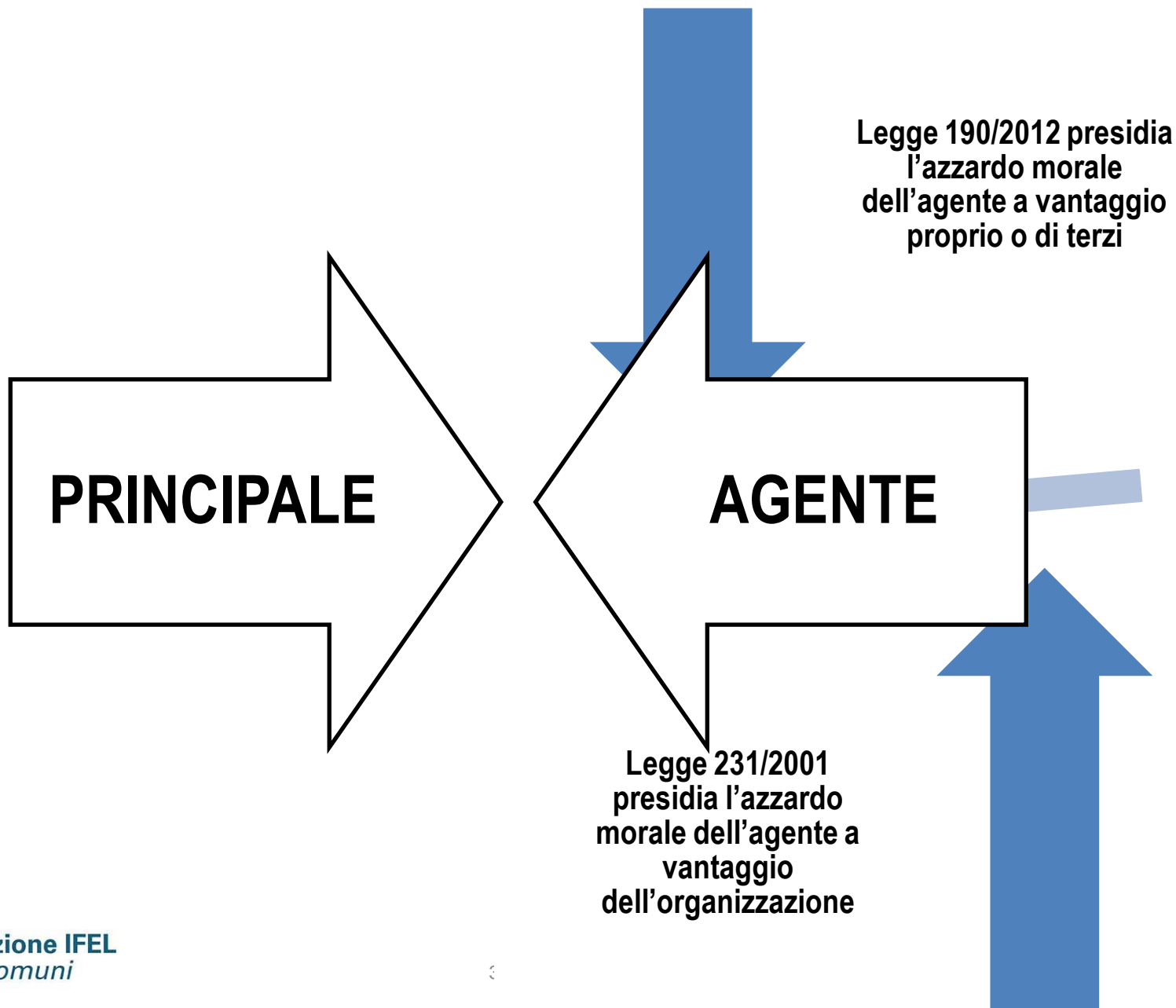
Assai spesso, il rischio che si genera è, invece, di **sistema** (corruzione sistemica).

Talvolta, le complesse dinamiche della gestione del consenso politico possono **trasformare** l'Ente da strumento per la promozione degli interessi della collettività a **valvola di compensazione di interessi privati**.

In questo caso, **il rischio si scarica su tutti i processi della società**.

Bisogna **osservare il fenomeno... occorre identificare i soggetti a rischio** (organi di indirizzo dei Comuni) ed i **processi su cui essi possono maggiormente interferire**.

Infatti, teoricamente l'organizzazione è guidata dal CdA, sostanzialmente, invece, potrebbero verificarsi **forti interferenze** prodotte dai vertici delle amministrazioni (**PRINCIPALE**).



**CHI PRESIDIA
L'AZZARDO MORALE
DEL PRINCIPALE?**



Legge 190/2012 presidia
l'azzardo morale
dell'agente a vantaggio
proprio o di terzi

PRINCIPALE

AGENTE

Legge 231/2001
presidia l'azzardo
morale dell'agente a
vantaggio
dell'organizzazione

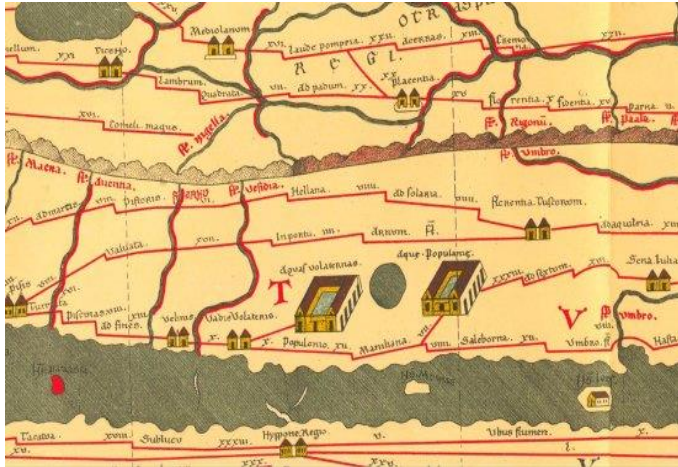
- Cfr. [“L'azzardo morale del Principale”](#). *Prevenire la corruzione nelle società e negli enti privati controllati dalla pubblica amministrazione.* di *Andrea Ferrarini @spazioetico*
- Cfr. WEBINAR IFEL del 9 maggio 2017, [«Anticorruzione: l'applicazione alle società ed agli enti di diritto privato in base allo schema di linee guida ANAC»](#)



Lo strano caso della Fondazione Musei Civici della Val Ladra

autori: Andrea Ferrarini & Massimo Di Rienzo

[@spazioetico](#)



- **Derubo di Sopra, Frego di Sotto e Intasco Piano** sono **tre Comuni della Val Ladra**, in provincia di Malavita.
- Il loro territorio è **ricco di storia**.
- Tra il XV e il XVIII secolo, infatti, gli abitanti di **Derubo, Frego e Intasco** hanno intrattenuto **fiorenti attività commerciali** con le Americhe e con l'Egitto.



- Le ricche famiglie valladrine, di ritorno da quelle terre lontane, hanno portato numerose opere d'arte, oggi custodite nei **tre principali musei della Val Ladra**:
 - **Il museo egizio di Derubo di Sopra,**
 - **Il museo delle civiltà Pre-Colombiane di Intasco Piano,**
 - **Il museo della Pirateria di Frego di Sotto.**



FONDAZIONE MUSEI CIVICI DELLA VAL LADRA

- Per gestire e valorizzare questo straordinario patrimonio artistico, i tre Comuni, nel 2001 hanno costituito la **Fondazione M.C.V.L.** (Fondazione Musei Civici della Val Ladra), **interamente controllata** dalla Pubblica Amministrazione.
- La Fondazione ha, quale scopo statutario la **gestione dei tre musei e la promozione di attività culturali.**
- La Fondazione è retta da un **Consiglio di Amministrazione, composto da tre membri** (uno per ciascuno dei comuni controllanti).



Dott. Onofrio Onesti
Direttore e RPCT

- Il **dott. Onofrio Onesti**, direttore generale della **Fondazione**, dal 2017 è anche **RPCT**.
- La Fondazione MCVL, infatti, è tenuta ad **adeguarsi alla normativa anticorruzione** della L. 190/2012.
- Il dott. Onesti inizia ad elaborare un PTPC, contenente le **misure integrative** per la prevenzione della corruzione, in collaborazione con **l'avvocato Alfio Arraffo**, che è **OdV (Organismo di Vigilanza)** della **Fondazione**.
- La MCVL infatti ha adottato anche un **Modello Organizzativo**, ai sensi del d.lgs. **231/2001**.



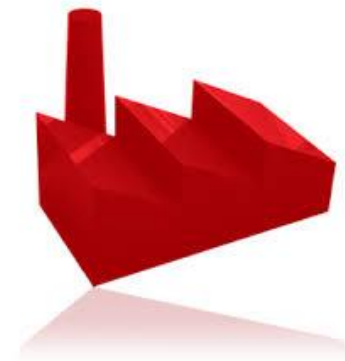
Avv. Alfio Arraffo
OdV



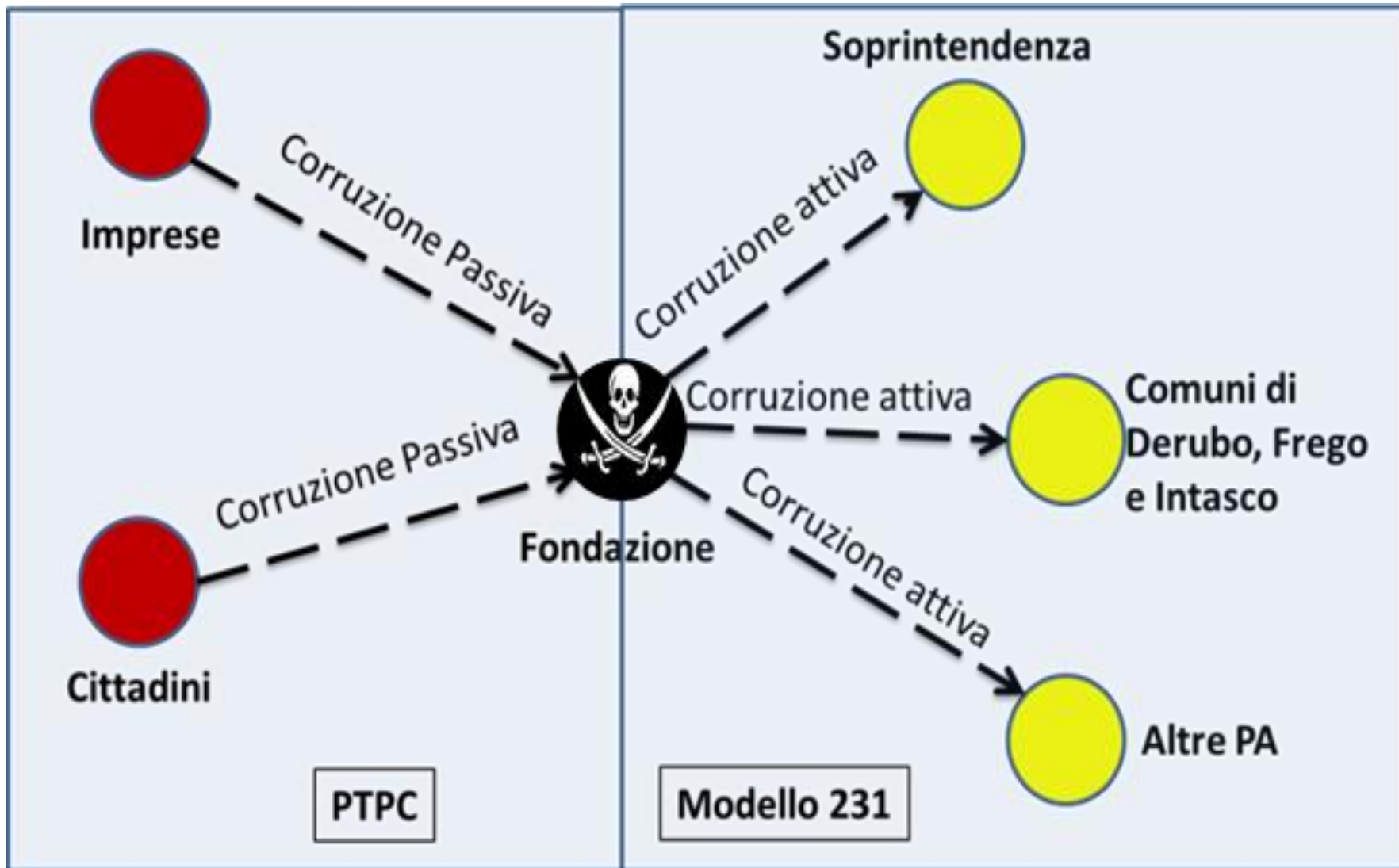
Dott. Onofrio Onesti
Direttore e RPCT



- Onesti e Arraffo analizzano il **contesto esterno e interno** della Fondazione, **mappano i processi** e definiscono adeguate **misure di controllo**.
- In particolare, l'ODV e il RPCT hanno **coordinato le misure** previste dal Modello 231 e dal PTPC, secondo questa logica:
 - Il **Modello 231** contiene misure di **prevenzione della corruzione attiva** (un esponente della Fondazione MCVL offre denaro o altre utilità ad un soggetto pubblico, per procurare un vantaggio alla Fondazione)
 - Il **PTPC** contiene misure di **prevenzione della corruzione passiva** (un esponente della Fondazione MCVL chiede o riceve denaro o altre utilità ad un soggetto privato).



Avv. Alfio Arraffo
OdV

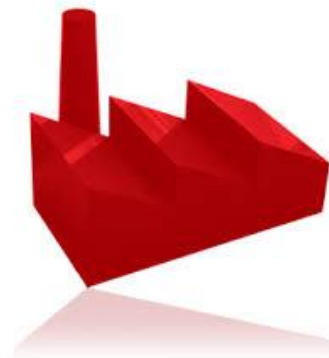




Dott. Onofrio Onesti
Direttore e RPCT



- Il dottor Onesti e l'avv. Arraffo sono **molto soddisfatti** del loro lavoro.
- Il PTPC e il Modello 231 sono **perfettamente coordinati** e gestiscono completamente il rischio di corruzione attiva e passiva della Fondazione MCVL.
- Il CdA della Fondazione **approva il PTPC** e le modifiche al Modello 231, che vengono **trasmessi via e-mail anche ai Direttori dei 3 musei** gestiti dalla Fondazione.



Avv. Alfio Arraffo
OdV



Lucio Lestofanti
Direttore Museo
della Pirateria di
Fregò di Sotto

- **Lucio Lestofanti, direttore del museo della Pirateria di Fregò di Sotto**, legge l'e-mail del Direttore Generale della Fondazione e si preoccupa.
- Prende il telefono e chiama qualcuno:
- **«Sindaco, abbiamo un problema! La Fondazione ha appena approvato un PTPC e ha aggiornato il proprio Modello 231.**
- **Hanno introdotto dei nuovi controlli, per la prevenzione della corruzione negli enti in controllo pubblico! Deve essere roba tosta! Fatta seguendo le linee guida di ANAC!**
- **Dobbiamo stare attenti e non fare passi falsi... se ci scoprono è un casino...».**
- Lestofanti sta parlando al telefono con **Domenico De Predo, Sindaco di Fregò di Sotto**, che lo ha contattato qualche mese prima, per chiedergli un grosso favore.



Domenico De Predo
Sindaco di Fregò di
Sotto



Domenico De Predo
Sindaco di Fregno di
Sotto

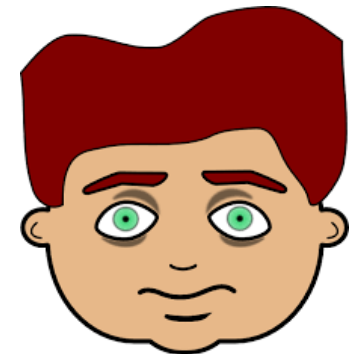


Lucio Lestofanti
Direttore Museo
della Pirateria di
Fregno di Sotto

- *«E' un cosa molto riservata, Lestofanti...*
- *Ne parlo a te, perché so che sei un uomo di fiducia...*
- *Ho un “debito” con il presidente di ASSO LADRA (l'associazione degli industriali della Val Ladra), l'ing. Ignazio Inquino.*
- *L'ing. Inquino si è molto adoperato, per sostenere la mia campagna elettorale.*
- *Adesso che sono stato eletto, l'ing. Inquino mi ha detto che suo figlio, Ignavo Inquino, cerca lavoro e gli piacerebbe lavorare in un museo.*
- *Non è che puoi chiedere alla Fondazione di bandire un concorso, per assumerlo al “nostro” Museo della Pirateria?*
- *Servirebbe solo dargli una “spintarella».*



Ing. Ignazio Inquino
Presidente di ASSO
LADRA



Ignavo Inquino
Figlio del Presidente di
ASSO LADRA



Domenico De Predo
Sindaco di Fregno di
Sotto

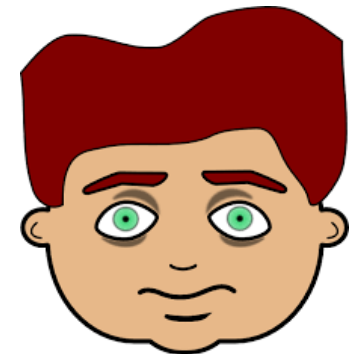


Lucio Lestofanti
Direttore Museo
della Pirateria di
Fregno di Sotto

- «...Ovviamente, caro il mio Lestofanti, **non è una operazione priva di rischi.**
- **La Fondazione MCVL non deve accorgersi di nulla.**
- **E se tutto va a buon fine, ti assicuro che mi farò valere presso il CdA della Fondazione MCVL, per farti diventare **Direttore Generale**, al posto di quel rompiscatole di Onofrio Onesti!»**



Ing. Ignazio Inquino
Presidente di ASSO
LADRA



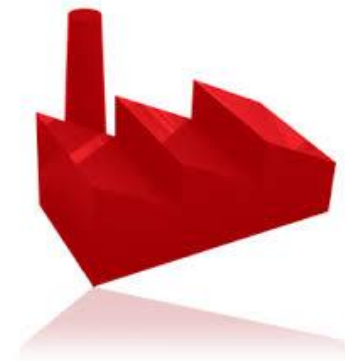
Ignavo Inquino
Figlio del Presidente di
ASSO LADRA



Dott. Onofrio Onesti
Direttore e RPCT



- Ora, però, quel rompiscatole di Onofrio Onesti sembra aver **messo i bastoni tra le ruote** a Lestofante e De Predo.
- Il suo **sistema “integrato”** di prevenzione della corruzione attiva e passiva (PTPC e Modello 231) **riuscirà a fermare quei due farabutti?**



Avv. Alfio Arraffo
OdV

- **Analizziamo** meglio la situazione.
- L'accordo tra De Predo e Lestofanti coinvolge 4 “protagonisti”, che hanno **ruoli diversi** e **agiscono** in vario modo, per inseguire **vantaggi personali** di diverso tipo. La situazione è riassunta nella tabella seguente:

| Protagonista | Ruolo | Condotta | Vantaggio Personale |
|---|---|--|--|
| Domenico De Predo  | Sindaco di Frego di Sotto | Chiede a Lucio Lestofanti di assumere il figlio di Ignazio Inquino al Museo. | Diventa sindaco grazie al supporto di ASSO LADRA e ora si “sdebita” |
| Ignazio Inquino  | Presidente ASSO LADRA | Ha supportato l'elezione del Sindaco | Suo figlio troverà un lavoro |
| Lucio Lestofanti  | Direttore del Museo della Pirateria di Frego di Sotto | Si accorda con il sindaco, per fare assumere il figlio di Ignazio Inquino al Museo | Spera di diventare Direttore Generale della Fondazione MCVL al posto di Onofrio Onesti |
| Ignavo Inquino  | Figlio di Ignazio Inquino, disoccupato | Parteciperà al concorso bandito dalla Fondazione | Troverà un lavoro |



Domenico De Predo
Sindaco di Fregio di
Sotto

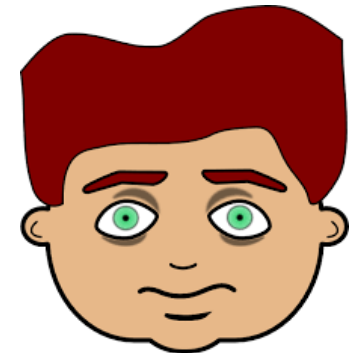


Lucio Lestofanti
Direttore Museo
della Pirateria di
Fregio di Sotto

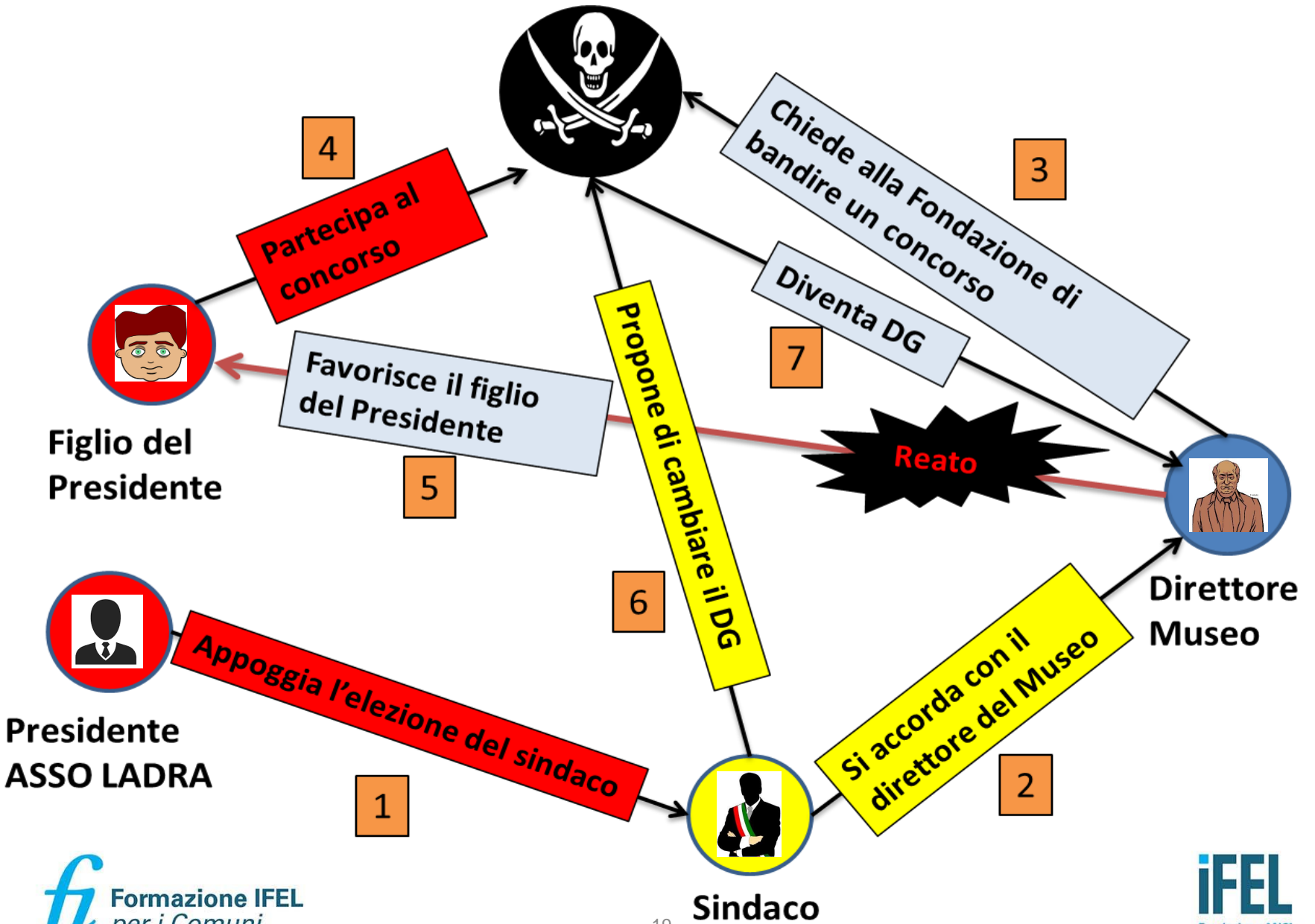
- Siamo di fronte ad una vera e propria rete di **corruzione sistemica**, che coinvolge numerosi soggetti, che si scambiano favori e perseguono interessi politici e personali.
- L'**interferenza** nei processi della Fondazione MCVL non soddisfa gli interessi di un singolo protagonista, ma gli **interessi "diffusi" e supportati nella rete**.
- **Il rapporto 1-a-1 tra corrotto e corruttore "salta"**.
- Il direttore del museo favorirà il figlio del presidente di ASSO LADRA, ma **non chiederà denaro o utilità** al figlio del presidente: **ci penserà il sindaco a farlo diventare Direttore Generale**.
- Il direttore del museo, inoltre, commetterà un reato, favorendo il figlio del presidente di ASSO LADRA, ma **lo scambio occulto che genera questa condotta illecita è tra il sindaco e il presidente di ASSO LADRA**, che sono i veri "registi" della dinamica collusiva.



Ing. Ignazio Inquino
Presidente di ASSO
LADRA



Ignavo Inquino
Figlio del Presidente di
ASSO LADRA





Lucio Lestofanti
Direttore Museo
della Pirateria di
Fregò di Sotto

- Lucio Lestofanti, il Direttore del Museo della Pirateria, si prende alcuni giorni per **leggere i protocolli e le misure di prevenzione** previste dal PTPC e dal Modello 231 per la gestione dei concorsi pubblici, per l'assunzione di personale presso i Musei della Fondazione MCVL.
- Leggiamoli anche noi.

| PROCESSO | EVENTO RISCHIOSO | RIFERIMENTO | MISURA DI PREVENZIONE |
|---|--|---|--|
| Bandi di concorso per l'assunzione del personale presso i poli Museali della Fondazione | Un sogetto interno alla Fondazione potrebbe chiedere denaro o utilità a un candidato per favorirlo nell'ambito della procedura | PTPC – Gestione conflitti di interesse | I membri della commissione devono dichiarare l'assenza di conflitti di interesse e di non essere parenti o amici dei candidati. |
| | Un sogetto interno alla Fondazione potrebbe favorire un candidato, in quanto è suo amico o suo parente. | | |
| | Un sogetto interno alla Fondazione potrebbe favorire l'assunzione di un parente di un dipendente pubblico, al fine di agevolare la Fondazione nei rapporti con l'amministrazione in cui il dipendente pubblico è in servizio. | Modello 231 – Parte Speciale Reati contro la P.A. | Il candidato deve dichiarare di non essere parente o affine di un dipendente pubblico in servizio presso una delle Pubbliche Amministrazioni che esercitano poteri di direzione, controllo o autorizzazione nei confronti della Fondazione. |
| | Un sogetto interno alla Fondazione potrebbe agevolare l'assunzione di un soggetto che ha rapporti commerciali o di consulenza con uno dei 3 Comuni che controllano la Fondazione, oppure con un ex dipendente di uno dei 3 Comuni | PTPC - Gestione bandi di assunzione | I Candidati devono dichiarare di non essere: <ul style="list-style-type: none"> • ex dipendenti, • consulenti, oppure • fornitori di uno dei 3 Comuni che controllano la Fondazione |



Lucio Lestofanti
Direttore Museo
della Pirateria di
Fregò di Sotto

- Lucio Lestofanti, dopo aver letto attentamente il PTPC e il Modello 231, telefona felice a Domenico De Predo: «***Nessun problema, signor sindaco! Possiamo favorire l'assunzione del figlio del presidente di ASSO LADRA.***»
- ***Nessuno se ne accorgerà!»***



Domenico De Predo
Sindaco di Fregò di
Sotto

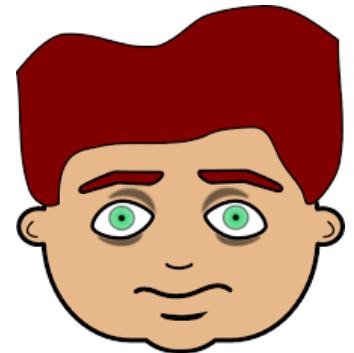
- **Perché Lestofanti è così sicuro di sé** e già pregusta la futura nomina a Direttore Generale della Fondazione?
- La risposta è semplice: la partecipazione di Ignavo Inquino, figlio del presidente di ASSO LADRA **non apparirà anomala**, alla luce dei controlli previsti dal sistema di prevenzione messo in piedi dal RPCT e dall'ODV. Infatti:

| RIFERIMENTO | MISURA DI PREVENZIONE | ESITO |
|---|--|---|
| PTPC – Gestione conflitti di interesse | I membri della commissione devono dichiarare l'assenza di conflitti di interesse e di non essere parenti o amici dei candidati. | <i>Ignavo Inquino non ha parenti o amici che lavorano nella fondazione!</i> |
| Modello 231 – Parte Speciale Reati contro la P.A. | Il candidato deve dichiarare di non essere parente o affine di un dipendente pubblico in servizio presso una delle Pubbliche Amministrazioni che esercitano poteri di direzione, controllo o autorizzazione nei confronti della Fondazione. | <i>Ignavo Inquino non ha parenti o amici che lavorano nella pubblica amministrazione!</i> |
| PTPC - Gestione bandi di assunzione | I Candidati devono dichiarare di non essere: <ul style="list-style-type: none"> • ex dipendenti, • consulenti, oppure • fornitori di uno dei 3 Comuni che controllano la Fondazione. | <i>Ignavo Inquini non è ex dipendente, consulente o fornitore di uno dei 3 Comuni che controllano la fondazione!</i> |



Domenico De Predo
Sindaco di Frego di
Sotto

- Il **figlio del presidente di ASSO LADRA vince il concorso** e comincia a lavorare presso il Museo dei Pirati di Frego di Sotto.
- Il **Sindaco è molto soddisfatto** e mette in atto la **seconda parte del suo piano**.
- Comincia a scrivere al CdA della Fondazione, **lamentando presunte inefficienze** nella promozione del patrimonio museale di Frego di Sotto.
- In particolare, **lamenta le scarse doti manageriali e la scarsa preparazione culturale del Direttore Generale, Onesto Onofri**.



Ignavo Inquino
Figlio del Presidente di
ASSO LADRA



Domenico De Predo
Sindaco di Frego di
Sotto

- Dopo alcuni mesi, non ricevendo risposta dal CdA, si rivolge agli altri due Comuni, **minacciando di uscire dalla Fondazione** e gestire in modo autonomo il Museo della Pirateria.
- Questa “mossa” innesca una serie di interlocuzioni incrociate tra Comuni e CdA, che si concludono con il seguente accordo tra Comuni e CdA:
 - **Il Comune di Frego di Sotto non uscirà dalla Fondazione MCVL,**
 - **Il Comune di Frego di Sotto potrà mettere un uomo di propria fiducia come Direttore Generale della Fondazione.**



Domenico De Predo
Sindaco di Frego di
Sotto

- Ovviamente, **l'uomo di fiducia** è Lucio Lestofanti.
- **Onofrio Onesti viene rimosso dal suo incarico, mantenendo però il ruolo di RPCT**, alle dirette dipendenze del nuovo Direttore Generale.



Lucio Lestofanti
«nuovo» Direttore
della MCVL



Fondazione ANCI
Dott. Onofrio Onesti
RPCT



Domenico De Predo
Sindaco di Fregio di
Sotto

- ... Una **storia triste**.
- Che dimostra quanto sia difficile **prevenire davvero la corruzione**.
- **PER FORTUNA, CERTE COSE SUCCEDONO SOLO IN VAL LADRA (PROVINCIA DI MALAVITA) IN TUTTO IL RESTO D'ITALIA LE COSE VANNO MOLTO, MOLTO MEGLIO!**
- ... **SPERIAMO!!!!!!**



Lucio Lestofanti
«nuovo» Direttore
della MCVL



Dott. Onofrio Onesti
RPCT



QUESTIONE

- *Come si può affrontare la sfida della **complessità del fenomeno corruttivo**, in riferimento alle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici?*

Cfr. WEBINAR IFEL del 9 maggio 2017, «Anticorruzione: l'applicazione alle società ed agli enti di diritto privato in base allo schema di linee guida ANAC»



Dott. Rossi
Responsabile dei Servizi
Finanziari del Comune di
Derubo di Sopra

- Il **dottor Rossi è Responsabile dei Servizi Finanziari del Comune di Derubo di Sopra**. Tra i suoi compiti, egli effettua il **monitoraggio annuale sui dati economico-gestionali degli Enti controllati e partecipati**.
- Mentre sta svolgendo alcuni controlli di routine sulla **Fondazione M.C.V.L. (Fondazione Musei Civici della Val Ladra)**, controllata del suo Comune e di altri 2 Comuni della Provincia di Malavita, si accorge che la stessa sta predisponendo un **incarico di collaborazione professionale per una attività di marketing e comunicazione** che la Fondazione avrebbe messo in campo nel secondo semestre di quell'anno.
- Facendo dei controlli incrociati, il dottor Rossi si accorge che tale **attività di comunicazione non appare nella tabella dei costi annui preventivati e nell'organigramma della Fondazione la funzione che viene specificamente richiesta risulta già presente**.
- Inoltre, recentemente il Comune ha fissato **stringenti obiettivi di contenimento della spesa** a carico dell'Ente controllato.
- Verificando meglio, si accorge che **l'Organismo di Vigilanza della Fondazione non ha comunicato alcuna anomalia** al responsabile della struttura competente nella sua attività di controllo.
- Il dottor Rossi non sa bene cosa fare...

Formazione IFEL *per i Comuni*



Grazie per l'attenzione

Massimo Di Rienzo

@spazioetico

spazioeticomail@gmail.com

<https://spazioetico.com/>

I materiali didattici saranno disponibili su
www.fondazioneifel.it/formazione



Twitter



Facebook



YouTube

