

Concorso

AGENZIA DOGANE e MONOPOLI 2024

564

Funzionari

487 Funzionari
Amministrativo Tributari
(cod. ADM/FAMM)

5 Funzionari Amministrativo Tributari,
esperti di comunicazione
(cod. ADM/COM)

MANUALE
+ **TEST** di verifica →

SUDDIVISI
per
ARGOMENTI

NLD
CONCORSI

PREMESSA

L'**Agenzia delle Dogane e dei Monopoli** ha indetto un concorso per la copertura di **564** posti a tempo pieno e indeterminato di cui:

- **487** Funzionari Amministrativi Tributarî (cod. **ADM/ FAMM**);
- **5** Funzionari Amministrativi Tributarî, esperti di comunicazione (cod. **ADM/COM**);
- **72** Funzionari Tecnici Professionali (cod. **ADM/ING**).

La procedura concorsuale si articola in **tre prove**: una eventuale **prova preselettiva** per i soli profili cod. ADM/ FAMM e cod. ADM/COM, una prova scritta e una prova orale, specifiche per ogni profilo.

NLD Concorsi ha predisposto il **Manuale Concorso 564 Agenzia delle Dogane e dei Monopoli**, per venire incontro alle specifiche esigenze di chi deve prepararsi ad affrontare la **prova preselettiva**.

Il Manuale si caratterizza per una trattazione **completa, aggiornata** e, al contempo, **schematica e fluida** delle seguenti **materie**:

- Diritto **amministrativo**;
- **Economia** politica;
- Lingua **inglese**;
- Capacità **logico-deduttiva** e di **ragionamento logico matematico**;
- *Office automation*.

Per consentire di affiancare allo studio teorico una immediata verifica della acquisita capacità di risolvere i corrispondenti test, **il Manuale** presenta **test di verifica suddivisi per argomenti**.

Il Manuale consente l'accesso ad un'**estensione online**, consultabile con apposita *password*, per rimanere aggiornati sulle materie oggetto d'esame.

Capitolo 12

Anticorruzione. Normativa e strumenti operativi

SOMMARIO

1. Premessa. - 2. La legislazione in materia di anticorruzione. - 3. L'ANAC e le sue funzioni. - 4. Il sistema dei piani di prevenzione della corruzione. - 4.1. Il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA). - 4.2. Il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (PTPC) - 4.3. Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT). - 4.4. Le aree di rischio individuate dalla L.190/2012. - 5. Il Dipartimento della Funzione Pubblica e il Comitato interministeriale per la prevenzione e il contrasto della corruzione e dell'illegalità nella P.A. - 6. La lotta alla corruzione all'interno delle singole amministrazioni. - 7. I codici di comportamento dei dipendenti pubblici. - 7.1. Il Codice di comportamento generale. - 7.2. Il Codice di comportamento delle singole amministrazioni. - 8. Il *whistleblowing* e la tutela del *whistleblower*. - 8.1. Le novità introdotte dal D. Lgs. 10 marzo 2023, n. 24. - 9. La prevenzione della corruzione nell'ambito delle risorse umane: il dovere di esclusività del dipendente pubblico. - 9.1. Il dovere di esclusività e l'art. 53 D.Lgs. 165/2001. - 9.2. Il divieto di *pantouflage* introdotto dalla L. 190/2012. - 10. Ulteriori misure di contrasto e prevenzione alla corruzione previste dalla L. 190/2012 nell'ambito delle risorse umane.

1. Premessa

Il termine **anticorruzione** indica quel sentimento di avversione e contrasto a quelle pratiche violative dei doveri collegati alle funzioni pubbliche per conseguire un vantaggio privato in pregiudizio degli interessi generali.

Ad esso strettamente correlato è il concetto di **trasparenza**, latamente intesa. L'Amministrazione viene, infatti, descritta come una «casa di vetro», il cui *agere* è diretto alla tutela di interessi pubblici ed ispirato ai principi costituzionali del buon andamento e dell'imparzialità della P.A. (art. 97 Cost.).

Appare evidente, infatti, che il concetto di buon andamento della Pubblica Amministrazione implica che questa persegua **gli interessi della collettività**. Nel momento in cui, invece, la P.A. si discosta dal perseguimento dell'interesse pubblico per perseguire interessi privati vi è un malfunzionamento della macchina amministrativa.

In questo modo si comprende la connessione tra i concetti di trasparenza della P.A. e buon andamento della stessa: la trasparenza consente di poter effettivamente appurare che l'attività della P.A. sia volta esclusivamente alla tutela degli interessi pubblici e, dunque, in ultima analisi, rispetti il principio di buon andamento.

In tal senso, la trasparenza va intesa quale accessibilità totale, anche attraverso lo strumento della pubblicazione sui siti istituzionali delle amministrazioni pubbliche (cd. **trasparenza digitale**) delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione e dell'azione delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo nel rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità (DELPINO, DEL GIUDICE).

Il legislatore, negli ultimi anni, ha assunto un approccio orientato alla prevenzione della corruzione, attraverso l'utilizzo di strumenti tipici del diritto amministrativo, evitando così di affidare le strategie anticorruptive esclusivamente alla legge penale.

Ciò ha portato la nuova normativa a dilatare il concetto di corruzione: da nozione penalistica del mercanteggiamento della funzione pubblica tra un soggetto appartenente all'amministrazione (*intraeus*) e un soggetto esterno ad essa (*extraeus*), ad una qualificazione orientata verso il diritto amministrativo, in grado di ricomprendere anche quelle condotte che – pur non essendo penalmente irrilevanti – risultano tuttavia, pericolose per lo Stato, poiché potenzialmente idonee a generare illeciti (conflitto di interessi, clientelismo, sprechi, nepotismo, nonché tutte quelle

situazioni in cui è possibile ravvisare un abuso del potere pubblico, al fine di ottenere un indebito vantaggio) (VENDITTI, BORSARI).

Le linee di condotta perseguite dal nostro ordinamento per contrastare il fenomeno corruttivo sono tipicamente due:

- la **repressione**, nel momento in cui l'atto corruttivo si manifesta palesemente e, conseguentemente, si inibisce la condotta attivando il regime sanzionatorio predisposto dal legislatore (penale, disciplinare, patrimoniale, etc.);
- la **prevenzione**, così da orientare *ab origine* l'azione degli operatori pubblici al perseguimento di un pubblico interesse, limitando i casi in cui possa crearsi l'occasione per il compimento di una condotta corruttiva (DELPINO, DEL GIUDICE).

2. La legislazione in materia di anticorruzione

La normativa in materia di anticorruzione è stata oggetto di numerosi interventi specie nell'ultimo decennio, anche sulla scorta delle Convenzioni e dei Trattati stipulati a livello sovranazionale.

In particolare, provvedimento che riveste carattere centrale in tal senso nel nostro ordinamento è la **Legge 6.11.2012 n. 190** (cd. "**Legge anticorruzione**" o "**Legge Severino**"), che rappresenta un'autentica riforma di sistema.

Tale provvedimento è stato emanato al fine di recepire gli obblighi internazionali derivanti:

- dalla Convenzione ONU del 31 ottobre 2003, c.d. **Convenzione di Merida**, ratificata con Legge 3.9.2009 n. 116; e
- dalla **Convenzione Penale sulla Corruzione** del Consiglio d'Europa del 27 gennaio 1999, ratificata con Legge 110/2012.

Al predetto provvedimento normativo – che reca una riforma sostanziale della materia dell'anticorruzione, anche da un punto di vista penalistico – fanno seguito ulteriori interventi normativi di rilievo.

Tra questi provvedimenti si possono ricordare:

- il **D.lgs. 14.3.2013, n. 33** che ha introdotto all'interno della P.A. l'istituto dell'accesso civico, di cui si tratterà in seguito;
- la **Legge 27.5.2015 n. 69** (cd. "**Nuova legge anticorruzione**"), che ha consolidato e – in parte – modificato l'assetto introdotto dal provvedimento del 2012, modificando anche i delitti inerenti alla corruzione, concussione e peculato, inasprendone le pene;
- la **Legge 9.1.2019 n. 3** (cd. "**Legge Spazza corrotti**") che ha ulteriormente inasprito le misure e le sanzioni inerenti alle fattispecie penalistiche relative alla corruzione ed è intervenuta anche sulla disciplina della prescrizione dei relativi reati.

I predetti provvedimenti normativi hanno carattere assai polivalente e vanno ad incidere su diversi aspetti del sistema amministrativo, oltre che su quello penalistico. Si punta, invero, ad introdurre non solo un sistema di doveri, di vigilanza e di sanzioni ma, allo stesso tempo, all'attivazione di sistemi di controllo e di valutazione riconducibili allo Stato come comunità, ossia ai privati.

La disciplina in materia di anticorruzione riveste un carattere centrale anche da un punto di vista economico e, in tal senso, si comprende anche la ragione per cui il primo intervento normativo di riferimento si ebbe nel 2012 con il Governo Monti, in un periodo di forte recessione economica per il Paese.

La corruzione, invero, rappresenta allo stesso tempo un **danno** e un **costo** per la P.A. e, dunque, in ultima analisi, per lo Stato.

Una attività amministrativa caratterizzata dalla corruzione, infatti, comporta un rallentamento evidente della sua funzionalità (danno) e, contemporaneamente, crea un danno economico in quanto si guarda alla valutazione del benessere del singolo piuttosto che a quello della collettività (costo).

3. L'ANAC e le sue funzioni

L'**Autorità nazionale anticorruzione (ANAC)** è un'autorità amministrativa indipendente, che svolge attività di controllo, prevenzione e contrasto della corruzione *«nell'ambito delle amministrazioni pubbliche, nelle società partecipate e controllate anche mediante l'attuazione della trasparenza in tutti gli aspetti gestionali, nonché mediante l'attività di vigilanza nell'ambito dei contratti pubblici, degli incarichi e comunque in ogni settore della pubblica amministrazione che potenzialmente possa sviluppare fenomeni corruttivi»*.

L'ANAC è succeduta alla **Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT)**. Quest'ultima, istituita dalla c.d. "riforma Brunetta" (L. 15 del 2009), nasceva come organismo, indipendente dal Governo, di valutazione della *performance* delle Pubbliche Amministrazioni, onde rilevarne eventuali inefficienze e deficienze, gestionali e organizzative.

Con la c.d. "Legge anticorruzione" (**L. n. 190 del 2012**), la CIVIT assume l'attuale denominazione di ANAC e, soprattutto, acquisisce poteri e funzioni rivolti alla "**prevenzione ex ante**", piuttosto che alla "**valutazione ex post**", dei fenomeni di corruzione e di inefficienza delle Pubbliche Amministrazioni.

L'Autorità è stata quindi oggetto di riordino, dapprima ad opera del D.lgs. n. 101 del 2013 e poi da parte del D.l. n. 90 del 2014, che ne hanno rafforzato il ruolo di Autorità preposta alla prevenzione della corruzione e alla garanzia della trasparenza nelle Pubbliche Amministrazioni, anche attraverso il trasferimento delle competenze precedentemente attribuite al **Dipartimento della funzione pubblica (DFP)** della Presidenza del Consiglio dei Ministri. A ciò si sono aggiunte le funzioni di vigilanza, controllo e regolazione del settore dei **contratti pubblici**, in precedenza attribuite all'**Autorità di vigilanza sui contratti pubblici (AVCP)**.

Un'ulteriore estensione dei poteri di ANAC si è avuta con il **D.lgs. n. 50 del 2016** in materia di **contratti pubblici** oggi sostituito dal **D.lgs. 31.3.2023 n. 36** che reca il nuovo **Codice dei contratti pubblici**, e con il **D.lgs. n. 97 del 2016**, in tema di **diritto di accesso e trasparenza amministrativa**. Attualmente, l'ANAC è composta da:

- il **Consiglio dell'Autorità**, costituito da cinque membri, incluso il Presidente, che restano in carica sei anni e non possono essere rinnovati alla scadenza del mandato. Tutti i membri sono scelti tra esperti di notoria indipendenza e comprovata esperienza nel contrasto alla corruzione, oltre che nei settori del *management*, della misurazione della *performance*, della gestione e valutazione del personale nonché dell'analisi e nella gestione dei processi nelle Pubbliche Amministrazioni, previo parere favorevole sulla proposta di nomina delle competenti Commissioni parlamentari, espresso a maggioranza dei 2/3 dei componenti. Il potere di proposta per la nomina - poi adottata con decreto del Presidente della Repubblica - spetta al Ministro della funzione pubblica per i componenti, mentre è richiesto il concerto con il Ministro dell'interno e con il Ministro della giustizia per l'indicazione del Presidente dell'ANAC;
- la **Camera arbitrale per i contratti pubblici relativi a lavori, servizi, forniture**, di cui all'art. 214 del Codice dei contratti pubblici. Questa cura la formazione e la tenuta dell'Albo degli arbitri per i contratti pubblici, redige il relativo codice deontologico e provvede agli adempimenti necessari alla costituzione e al funzionamento del collegio arbitrale ed è composta dal Presidente e dal Consiglio arbitrale. In particolare, il consiglio arbitrale, composto da cinque membri, è nominato dall'ANAC fra soggetti dotati di particolare competenza nella materia dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, per garantire l'indipendenza e l'autonomia dell'istituto, nonché dotati dei requisiti di onorabilità stabiliti dalla medesima Autorità. Al suo interno, l'ANAC sceglie il Presidente.

Sul piano delle funzioni devolute dalla legge, rientrano nella competenza dell'ANAC:

1. l'adozione del Piano nazionale anticorruzione, ossia un atto di indirizzo per le amministrazioni ai fini dell'adozione dei propri piani triennali di prevenzione della corruzione (v. *infra* par. 4);
2. la collaborazione con i paritetici organismi stranieri, con le organizzazioni regionali e internazionali competenti: l'ANAC, infatti, partecipa attivamente alle attività svolte nelle sedi internazionali quali l'ONU, il G20, l'OCSE, il Consiglio d'Europa e l'Unione europea da cui emergono, a fianco dell'azione repressiva, importanti orientamenti e leve di tipo preventivo della corruzione;
3. l'analisi di cause e fattori della corruzione nonché l'individuazione degli idonei interventi di prevenzione;
4. la formulazione di pareri obbligatori sugli atti di direttiva e di indirizzo, nonché sulle circolari del Ministro per la pubblica amministrazione 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;
5. il compito di esprimere parere facoltativo in materia di autorizzazioni allo svolgimento di incarichi esterni da parte dei dirigenti pubblici;
6. compiti di vigilanza e controllo sull'effettiva applicazione e sull'efficacia delle misure anticorruzione adottate dalle pp.aa., con annessi poteri ispettivi, che le consentono di richiedere notizie, informazioni, atti e documenti alle pubbliche amministrazioni, nonché il potere di ordinare l'adozione di atti o provvedimenti previsti dai piani anticorruzione ovvero la rimozione di comportamenti o atti contrastanti;
7. la vigilanza e il controllo sui contratti pubblici;
8. il compito di redigere annualmente una relazione da presentare al Parlamento entro il 31 dicembre di ciascun anno (art. 1, co. 2, lett. g). In tale relazione deve riferire sull'attività di contrasto al fenomeno corruttivo e all'illegalità nella P.A. e sull'efficacia delle disposizioni vigenti in materia e, altresì, dare conto dell'attività di vigilanza sui contratti pubblici, indicando le possibili criticità del quadro amministrativo e normativo, che rendono il sistema vulnerabile (art. 19, co. 5 *ter*; D.lg. n. 90/2014).

Per ciò che concerne le questioni inerenti alla **trasparenza amministrativa**, l'Autorità:

1. controlla l'esatto adempimento degli obblighi di pubblicazione, esercitando poteri ispettivi mediante richiesta di notizie, informazioni, atti e documenti alle pp.aa.;
2. controlla l'operato dei responsabili per la trasparenza a cui può chiedere il rendiconto sull'ispezione svolta all'interno delle amministrazioni;
3. ricorrendo al Piano Nazionale Anticorruzione, può prevedere modalità semplificate per adempiere agli obblighi di pubblicazione nel caso di Comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti, per gli ordini e collegi professionali (art. 3, co. 1 *ter*);
4. irroga le sanzioni stabilite per la violazione degli obblighi di trasparenza per casi specifici e ne disciplina il relativo procedimento;
5. definisce criteri, modelli e schemi standard per l'organizzazione, la codificazione e la rappresentazione dei documenti, delle informazioni e dei dati oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente, nonché relativamente all'organizzazione della sezione «Amministrazione trasparente» (art. 48).

4. Il sistema dei piani di prevenzione della corruzione

Il sistema dei Piani, che possono svilupparsi tanto a livello centrale che a livello decentrato, si basa essenzialmente sulla predisposizione di misure di due tipi: (i) misure volte all'anticorruzione e (ii) misure di trasparenza.

Il **Piano di prevenzione della corruzione (PPC)** è il punto di riferimento dell'intero sistema di prevenzione della corruzione e si articola in un duplice livello: nazionale e decentrato o locale.