

La prevenzione della corruzione





La definizione di “corruzione”

La definizione del dizionario

- a.** Il corrompersi, l'essere corrotto, nel senso di decomposizione, disfacimento, putrefazione e sim.: *c. dell'aria, delle acque; la c. de' cadavere; io veggio l'acqua, io veggio il foco, L'aere e la terra e tutte lor misture Venire a c., e durar poco* (Dante); *mossi ... da tema che la c. de' morti non gli offendesse* (Boccaccio).
- b.** Il guastarsi, il degenerare: *c. di una lingua* (espressione frequente nell'uso dei puristi); più spesso in senso morale, depravazione *c. dei costumi; la c. dei giovani, della società; la c. della classe politica; vivere in mezzo alla corruzione.*
- c.** ant. Contagio: *gran c. di vaiuolo, che fu in Firenze* (G. Villani).
- 2.** In senso attivo, l'opera di chi induce altri al male. In partic., nel linguaggio giur.: *c. di minorenne*, delitto consistente nel compiere atti di libidine su persona o in presenza di persona minore di sedici anni, o nell'indurre una persona minore di sedici anni a commettere atti di libidine; *c. di pubblico ufficiale*, delitto contro la pubblica amministrazione consistente nel dare o promettere denaro o altri vantaggi a un pubblico ufficiale perché egli ometta o ritardi un atto del suo ufficio o compia un atto contrario ai doveri di ufficio (*c. propria*), oppure perché compia un atto del suo ufficio (*c. impropria*).

L'effetto della "corruzione" è il disfacimento di ciò che tiene unito.
Nella pubblica amministrazione ciò consiste nella "fiducia" sul perseguimento dell'interesse pubblico

Definizione di corruzione

Poiché il P.N.A. è uno strumento finalizzato alla prevenzione, **il concetto di corruzione** che viene preso a riferimento nel presente documento **ha un'accezione ampia**. Esso è comprensivo delle varie situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri **l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati**.

Le situazioni rilevanti sono più ampie della fattispecie penalistica, che è disciplinata negli artt. 318, 319 e 319 *ter*, c.p., e sono tali da comprendere non solo l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione disciplinati nel Titolo II, Capo I, del codice penale, ma anche le situazioni in cui - a prescindere dalla rilevanza penale - venga in evidenza **un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite** ovvero **l'inquinamento dell'azione amministrativa *ab externo***, sia che tale azione abbia successo sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo.

Ciò che viene definito come “abuso” non sempre si manifesta come “deviazione dalle regole formali” ma, invece, nel loro utilizzo per finalità “diverse dall’interesse pubblico”

La definizione di corruzione

Sia per la Convenzione ONU che per altre Convenzioni internazionali predisposte da organizzazioni internazionali, (es. OCSE e Consiglio d'Europa) firmate e ratificate dall'Italia, la corruzione consiste in **comportamenti soggettivi impropri di un pubblico funzionario** che, al fine di curare un interesse proprio o un interesse particolare di terzi, assuma (o concorra all'adozione di) una **decisione pubblica, deviando, in cambio di un vantaggio** (economico o meno), dai propri doveri d'ufficio, cioè dalla cura imparziale dell'interesse pubblico affidatogli.

Definizione “ampia” di corruzione

Si conferma la definizione del fenomeno contenuta nel PNA, non solo più ampia dello specifico reato di corruzione e del complesso dei reati contro la pubblica amministrazione, ma coincidente con la “**maladministration**”, intesa come **assunzione di decisioni** (di assetto di interessi a conclusione di procedimenti, di determinazioni di fasi interne a singoli procedimenti, di gestione di risorse pubbliche) **devianti dalla cura dell’interesse generale a causa del condizionamento improprio da parte di interessi particolari**. Occorre, cioè, avere riguardo ad **atti e comportamenti che, anche se non consistenti in specifici reati, contrastano con la necessaria cura dell’interesse pubblico e pregiudicano l’affidamento dei cittadini nell’imparzialità delle amministrazioni e dei soggetti che svolgono attività di pubblico interesse.**

È opportuno precisare che se la corruzione è “coincidente” con la maladministration, non si può affermare automaticamente il contrario. Altrimenti si corre il rischio di chiamare allo stesso modo fenomeni diversi e di non coglierne la gravità



Corte di Cassazione

40237 / 2016

La disposizione dell'art. 318 cod. pen. - la cui rubrica recita "Corruzione per l'esercizio della funzione" - rappresenta senza meno una significativa innovazione introdotta con la novella di riforma del 2012, grazie alla quale è stato recepito, a livello di esplicita normazione positiva, il dato di fondo dell'insegnamento giurisprudenziale in materia, così ponendosi termine a mai del tutto sopite polemiche.

[...]

Si disse, segnatamente, ricadere nel reato di corruzione propria **non solo l'accordo illecito contrassegnato dallo scambio tra il denaro o altra utilità**, da un lato, e un ben determinato o determinabile atto contrario ai doveri d'ufficio, dall'altro, bensì anche **l'accordo avente ad oggetto una pluralità di atti non previamente fissati** e però "determinabili per genus mediante il riferimento alla **sfera di competenza o all'ambito di intervento del pubblico ufficiale**", ovvero i pagamenti compiuti per retribuire i favori assicurati dal pubblico ufficiale, alla stregua delle funzioni esercitate



Cassazione Penale. Sez. 6

35927 Anno 2021

Entrambe le fattispecie criminose previste dagli artt. 318 - 319 cod. pen. descrivono il perfezionamento di una pattuizione tra un privato e un soggetto qualificato, il cui oggetto tuttavia deve essere accertato.

Concluso l'accordo, il reato è perfezionato e non assume rilievo decisivo la sua esecuzione; è l'accordo che si punisce, anche se intervenuto successivamente all'adozione dell'atto- legittimo o illegittimo che sia - ovvero all'esercizio della funzione.

Ciò che accomuna le due fattispecie è il divieto di "presa in carico" d'interessi differenti da quelli che la legge persegue attraverso il pubblico agente; nella corruzione propria detta presa in carico riguarda e si manifesta con il compimento di un atto contrario.

I delitti di corruzione puniscono il collateralismo clientelare o mercantile.

Il tema si incrocia con l'accertamento probatorio dei fatti, ed, in particolare, con il senso e la natura dell'accordo.

È possibile che il patto corruttivo sia solo apparentemente muto, ma in realtà il suo oggetto sia ricostruibile nel senso che l'impegno da parte del pubblico ufficiale sia quello di compiere uno o più specifici atti contrari ai doveri d'ufficio; non importa che l'atto specifico sia successivamente compiuto, quanto, piuttosto, la esatta ricostruzione del contenuto del programma obbligatorio che il pubblico ufficiale assume.



Corte di Cassazione

40237 / 2016

Dunque, una nuova figura criminosa... che realizza una sorta di **fusione** delle due fattispecie della "**messa a libro paga**" **del funzionario infedele** (come qualificata in via giurisprudenziale) e della **corruzione impropria**, con l'individuazione di un livello sanzionatorio autonomo, intermedio fra quello, più elevato, della corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio (la pregressa "**corruzione propria**") e quello, sensibilmente più ridotto, della corruzione per atto d'ufficio (o "**corruzione impropria**") di cui al testo antecedente dell'art. 318 cod. pen.



Corte di Cassazione

13/02/2019, n.13406

Integra il reato di corruzione per l'esercizio della funzione la condotta del pubblico ufficiale che riceva danaro o altra utilità in cambio del **generico interessamento alla definizione del procedimento conseguente al mancato pagamento di un'imposta da parte del privato corruttore.**

(In motivazione, la Corte ha precisato che a nulla rileva che il pubblico ufficiale agisca presso **un settore della pubblica amministrazione diverso da quello di appartenenza**, purchè egli possa esercitare su di esso un'ingerenza quantomeno di mero fatto).



Corte di Cassazione

11/12/2018, n.4486

In tema di corruzione, lo stabile asservimento del pubblico ufficiale ad interessi personali di terzi realizzato attraverso l'impegno permanente a **compiere od omettere una serie indeterminata di atti ricollegabili alla funzione esercitata**, integra il reato di cui all'art. 318 cod. pen. e non il più grave reato di corruzione propria di cui all'art. 319 cod. pen., salvo che la messa a disposizione della funzione abbia prodotto il compimento di un atto contrario ai doveri di ufficio.

(In motivazione, la Corte ha precisato che nel caso della corruzione per l'esercizio della funzione la dazione indebita pone in pericolo il corretto svolgimento dei pubblici poteri, mentre ove la dazione è sinallagmaticamente connessa al compimento di uno specifico atto contrario ai doveri d'ufficio si realizza la concreta lesione del bene giuridico protetto).



Consiglio di Stato

667 /2019

Al termine "corruzione" è ormai attribuito un significato più ampio che quello strettamente connesso con il reato previsto e punito dagli articoli 318 e 319 del codice penale. Come osservato da Cass. Pen., Sez. 6, 7 marzo 2018, n. 26025, il Legislatore con la modifica dell'art. 319 c.p. che punisce la così detta corruzione impropria, ha esteso l'area della punibilità, sganciandola da una logica di stretta sinallagmaticità tra la dazione o l'utilità e l'atto d'ufficio. Questo è smaterializzato conducendo alla punibilità di quella che è definita **"vendita della funzione"**.

Verso tale nuova concezione omnicomprensiva del termine e del fenomeno della corruzione vanno le modifiche apportate al sistema giuridico dalla legge n. 190 del 2012, e in particolare: l'introduzione dell'articolo 6 bis della l. 241/1990 ad opera dell'art. 2, comma 41, già ricordata; le modifiche dell'art. articolo 53, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ad opera del medesimo articolo 2, comma 42 le quali tutte si innestano su un corpus già sostanzialmente predisposto costituito dagli artt. 3, 6, 7, 13, 14 e 16 del d.P.R. 62/2013, dall'art. 78 del d.lvo 18 agosto 2000, n. 267 e, non ultimo, dall'art. 51 c.p.c.. La tendenza realizza i principi di cui alla citata convenzione (UNCAC), e accettati comunemente dalla dottrina internazionale in materia. Questa definisce, infatti, la corruzione come "l'abuso di un potere fiduciario per un profitto privato" a prescindere dai modi concreti con cui ciò avvenga. Ed, infatti, la convenzione non è fornita di una definizione di corruzione e distingue al suo interno i concetti di abuso del potere fiduciario come figura generale, nel capitolo II-Misure preventive, mentre lo specifico reato (bribery) è contemplato nel capitolo III- Misure penali e rafforzamento del sistema giuridico.



Cassazione Penale. Sez. 6

35927 / 2021

Nella giurisprudenza della Corte di cassazione è diffusa l'affermazione secondo cui, ai fini della configurabilità del delitto di cui all'art. 319 cod. pen., sono contrari ai doveri d'ufficio non solo gli atti illeciti o illegittimi perché assunti in violazione di norme giuridiche, riguardanti la loro validità ed efficacia", ma anche quelli che, "pur formalmente regolari, prescindono, per consapevole volontà del pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio, dall'osservanza dei doveri istituzionali, espressi in norme di qualsiasi livello, compresi quelli di correttezza e di imparzialità.

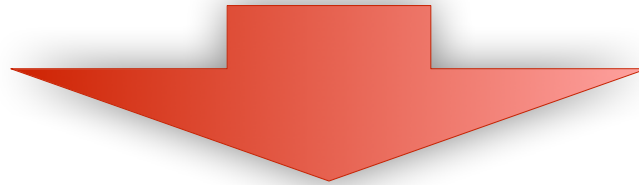
La "sudditanza" del pubblico ufficiale al corruttore si tradurrebbe comunque in atti che, **pur formalmente legittimi**, in quanto discrezionali e non rigorosamente predeterminati nell'an, nel quando o nel quomodo, si conformano all'obiettivo di realizzare l'interesse del privato nel contesto di una logica globalmente orientata alla realizzazione di interessi diversi da quelli istituzionale

In altri termini, anche se ogni singolo atto, di per sé considerato, corrisponda ai presupposti normativi - come nel caso in cui il funzionario si adoperi al solo fine di velocizzare la definizione di un procedimento senza tuttavia inficiarne l'esito — l'inquinamento "alla base" della funzione imporrebbe di ritenere integrato il reato di corruzione propria. In tal senso si è ritenuto integrare il reato di cui all'art. 319 cod. pen. il comportamento del dipendente comunale addetto a istruire pratiche relative a gare d'appalto, che abbia percepito da un privato denaro o altre utilità al fine di "velocizzare" la liquidazione di fatture nell'interesse di quest'ultimo, poiché "l'accettazione di una indebita retribuzione, pur se riferita ad un atto legittimo, configura comunque una violazione del principio d'imparzialità

I presupposti e le conseguenze della corruzione

Che cosa la favorisce

- Disinteresse per le finalità istituzionali
- Disattenzione rispetto alle regole
- Orientamento al **pragmatismo dell'interesse personale**
- Deterioramento del legame che si fonda sui **valori condivisi**



Quali sono le conseguenze

- Sostituzione della “**stima**” con “**l'interesse**”
- Ridefinizione delle **priorità** sulla base di **vantaggi**
- Indisponibilità all'integrazione organizzativa
- Disprezzo per le **regole**

Il rischio corruttivo

La nuova veste della corruzione italiana è di tipo “pulviscolare”, molto differente da quella di Tangentopoli, registrata negli anni '90. Attualmente le mazzette sono di piccolo calibro rispetto al passato; anche se il denaro continua a rappresentare il principale strumento dell'accordo illecito (48%), si ricorre sempre di più ad altre contropartite non convenzionali.

In particolare, il posto di lavoro si configura come una delle monete di scambio più gradite (13%), soprattutto al Sud; si “vendono” l'assunzione di coniugi, congiunti o soggetti comunque legati al corrotto. A seguire, l'assegnazione di prestazioni professionali (11%, sotto forma di consulenze, ristrutturazioni edilizie, riparazioni, servizi di pulizia, trasporto mobili, lavori di falegnameria, giardinaggio, tinteggiatura, prestazioni sessuali...). Infine, vi sono le regalie di vario tipo, che vengono concesse nel 7% degli episodi.

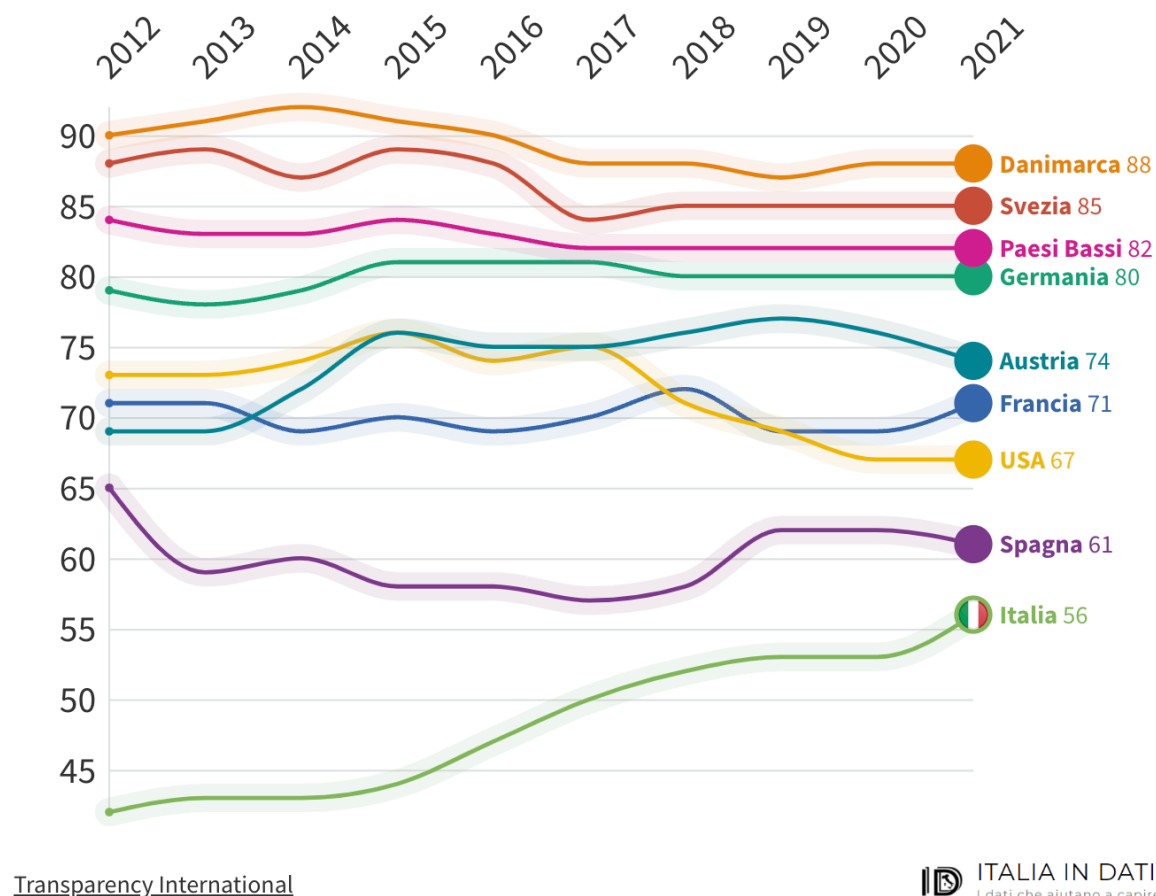
Il 74% dei casi registrati nel triennio 2016-2019 hanno riguardato appalti pubblici; per il resto, principalmente, concorsi, procedimenti amministrativi, concessioni edilizie. Proprio per la natura pulviscolare che sta assumendo, il fenomeno della corruzione sembra prestarsi meglio ad essere aggredito con misure repressive e preventive.*

(*) tratto da Italiaindati.com

La percezione del fenomeno*

Uno degli indici sulla corruzione più accreditato a livello internazionale è il CPI (Corruption Perception Index). Tale indice misura la percezione della corruzione del settore pubblico in un determinato Paese ed è estremamente importante per le sue ricadute economiche: la percezione dei fenomeni corruttivi, per chi deve fare scelte d'investimento, è una variabile determinante.

Il CPI assegna un punteggio da 0 (altamente corrotto) a 100 (per niente corrotto) a oltre 170 Paesi. Oltre due terzi dei Paesi analizzati dall'istituto ha un punteggio inferiore a 50. Dal 2012, vi sono circa 20 Paesi che hanno visto migliorare in maniera significativa il loro punteggio, tra questi vi è l'Italia, con uno degli incrementi maggiori.



(*) tratto da Italiaindati.com

Le condizioni favorevoli alla corruzione

C'è il rischio che la corruzione divenga una sorta di “materia di studio” o di ambito di competenza il cui contrasto determini una sorta di professione. O persino di argomento a sostegno di iniziative e prescrizioni che vengono attivate indipendentemente dalla loro effettiva efficacia e delle conseguenze che la loro applicazione possa comportare sull'efficacia e sulla funzionalità dell'azione amministrativa.

In verità il terreno più favorevole all'insorgere della cultura corruttiva è il disprezzo verso le norme e la promozione di comportamenti sbrigativi, orientati al conseguimento di finalità pratiche.

E' proprio la contrapposizione tra la cultura del risultato rispetto a quella dell'adempimento che fornisce argomenti a sostegno della deviazione.

Ciò evidenzia la necessità che la prevenzione della corruzione si fondi sulla semplificazione legislativa, sulla razionalizzazione degli adempimenti e sull'attenzione al risultato, nel rispetto dei principi di buona amministrazione.

Che cosa contrasta la corruzione

- ◆ Rispetto dei diritti in modo diretto e tempestivo
- ◆ Funzionamento dell'ente
- ◆ Prescrizioni sostenibili che non compromettano il perseguimento del risultato
- ◆ Comportamenti etici ed equilibrati da parte dei vertici
- ◆ Cooperazione e la condivisione delle decisioni
- ◆ Chiarezza delle disposizioni
- ◆ Eticità nell'applicazione delle sanzioni
- ◆ Credibilità dei vertici e dei controllori

Che cosa favorisce la corruzione

- ◆ La mancanza di valori condivisi
- ◆ La mancanza di indirizzi comuni
- ◆ Il mancato funzionamento
- ◆ La proliferazione di prescrizioni e scadenze irrazionali
- ◆ L'incertezza e la ridondanza normativa
- ◆ I conflitti tra le istituzioni
- ◆ Il formalismo eccessivo e irresponsabile
- ◆ L'inadeguatezza degli strumenti sanzionatori
- ◆ L'indisponibilità al dialogo e al confronto tra le istituzioni
- ◆ L'assenza di trasparenza



La prevenzione della corruzione come “buona amministrazione”

**La “corruzione” può essere intesa
come lo “sviamento” rispetto
all’interesse pubblico che deve
essere perseguito in via esclusiva**

*Ciò non vuol dire che gli interessi dei “privati” non
debbano essere soddisfatti, ma solo in quanto “portatori di
interesse pubblico” o “per il conseguimento di finalità di
interesse pubblico”*

Costituzione della Repubblica Italiana

Art. 97.

...

I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il **buon andamento** e **l'imparzialità dell'amministrazione**.

Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari.

Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge.

Art. 98.

I pubblici impiegati sono al **servizio esclusivo della Nazione**.

Se sono membri del Parlamento, non possono conseguire promozioni se non per anzianità.

Si possono con legge stabilire limitazioni al diritto d'isciversi ai partiti politici per i magistrati, i militari di carriera in servizio attivo, i funzionari ed agenti di polizia, i rappresentanti diplomatici e consolari all'estero.

Costituzione della Repubblica Italiana

Art. 54.

Tutti i cittadini hanno il dovere di essere fedeli alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi.

I cittadini cui sono affidate **funzioni pubbliche** hanno il dovere di adempierle con **disciplina** ed **onore**, prestando giuramento nei casi stabiliti dalla legge.



Senato della Repubblica

XVI LEGISLATURA

N. 2156

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro della giustizia (ALFANO)

di concerto con il Ministro dell'interno (MARONI)

con il Ministro per le riforme per il federalismo (BOSSI)

con il Ministro per la semplificazione normativa (CALDEROLI)

e con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione (BRUNETTA)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 4 MAGGIO 2010

Art. 1.

(Piano nazionale anticorruzione)

1. La Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica predispone e coordina il Piano nazionale anticorruzione in attuazione dei **principi di cui all'articolo 5 della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni unite contro la corruzione, adottata dalla Assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003, con risoluzione n. 58/4, firmata dallo Stato italiano il 9 dicembre 2003 e ratificata ai sensi della legge 3 agosto 2009, n. 116.**

2. Al fine di cui al comma 1, le pubbliche amministrazioni centrali elaborano e trasmettono propri piani di azione che:

- a) forniscono una valutazione del diverso livello di esposizione al rischio corruzione degli uffici;
- b) definiscono gli interventi organizzativi per presidiare il rischio di cui alla lettera a);
- c) specificano procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti chiamati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione prevedendo, se del caso, la rotazione in tali settori;
- d) indicano le soluzioni, anche normative, e le attività volte a individuare tempestivamente e a prevenire eventuali condotte illecite.

3. La **Rete nazionale anticorruzione**, composta da referenti di **ciascuna** pubblica amministrazione, fornisce al Dipartimento della funzione pubblica elementi idonei a:

- a) valutare periodicamente l'idoneità degli strumenti giuridici e delle misure amministrative adottate al fine di prevenire e combattere la corruzione;
- b) definire programmi informativi e formativi per i dipendenti pubblici che favoriscono il corretto e onorevole esercizio delle funzioni ad essi affidate;
- c) monitorare l'effettiva attuazione dei singoli piani di cui al comma 2.

4. È istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica, **l'Osservatorio sulla corruzione e gli altri illeciti nella pubblica amministrazione**, di seguito denominato «Osservatorio», che cura l'analisi aggiornata dei fenomeni corruttivi e ne riferisce, con cadenza annuale, al Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione che, a sua volta, ne informa il Governo, il Parlamento, gli organismi internazionali e la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche ai fini di cui all'articolo 13, comma 8, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150.

5. **Ai componenti dell'Osservatorio non spettano compensi in relazione all'incarico conferito né alcun rimborso delle spese a qualsiasi titolo sostenute.**

Art. 7.

(Modifiche del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267)

[...]

Art. 147-*bis*. - (**Controllo di regolarità amministrativa e contabile**). – 1. Il controllo di regolarità amministrativa e contabile è assicurato, nella fase preventiva della formazione dell'atto, da ogni responsabile di servizio ed è esercitato attraverso il rilascio del parere di regolarità tecnica attestante la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa. Il controllo è inoltre effettuato dal responsabile del servizio finanziario ed è esercitato attraverso il rilascio del parere di regolarità contabile e del visto attestante la copertura finanziaria.

2. Il controllo di regolarità amministrativa e contabile è inoltre assicurato, nella fase successiva, secondo principi generali di revisione aziendale e modalità definite nell'ambito dell'autonomia organizzativa dell'ente, sotto la direzione del segretario in base alla normativa vigente. Sono soggette al controllo le determinazioni di impegno di spesa, gli atti di accertamento di entrata, gli atti di liquidazione della spesa, i contratti e gli altri atti amministrativi, scelti secondo una selezione casuale, effettuata con motivate tecniche di campionamento.

3. Le risultanze del controllo di cui al comma 2 sono trasmesse periodicamente, a cura del segretario, ai responsabili di settore, ai revisori dei conti e agli organi di valutazione dei risultati dei dipendenti, come documenti utili per la valutazione.

DECRETO-LEGGE 10 ottobre 2012, n. 174

Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012.



Articolo 3

Rafforzamento dei controlli in materia di enti locali

DECRETO-LEGGE
10 ottobre 2012, n. 174

1. Nel decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, sono apportate le seguenti modificazioni:

b) l'**articolo 49** è sostituito dal seguente:

«Art. 49. - (Pareri dei responsabili dei servizi). - 1. Su ogni proposta di deliberazione sottoposta alla Giunta e al Consiglio che **non sia mero atto di indirizzo** deve essere **richiesto** il parere, in ordine alla **sola regolarità tecnica**, del responsabile del servizio interessato e, qualora comporti **riflessi diretti o indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'ente**, del responsabile di ragioneria in ordine alla regolarità contabile. I pareri sono inseriti nella deliberazione.

2. Nel caso in cui l'ente non abbia i responsabili dei servizi, il parere è espresso dal segretario dell'ente, in relazione alle sue competenze.

3. I soggetti di cui al comma 1 rispondono in via amministrativa e contabile dei pareri espressi.

4. Ove la Giunta o il Consiglio non intendano conformarsi ai pareri di cui al presente articolo, devono darne adeguata motivazione nel testo della deliberazione.»;



Articolo 147-bis.

TUEL

Controllo di regolarità amministrativa e contabile

1. Il controllo di regolarità amministrativa e contabile è assicurato, **nella fase preventiva** della formazione dell'atto, **da ogni responsabile di servizio** ed è esercitato attraverso il **rilascio del parere** di regolarità tecnica **attestante la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa**. È inoltre effettuato dal responsabile del servizio finanziario ed è esercitato attraverso il rilascio del parere di regolarità contabile e del visto attestante la copertura finanziaria.

2. Il controllo di regolarità amministrativa e contabile è inoltre assicurato, **nella fase successiva**, secondo principi generali di **revisione aziendale** e modalità definite nell'ambito dell'autonomia organizzativa dell'ente, **sotto la direzione del segretario**, in base alla normativa vigente. Sono soggette al controllo le determinazioni di impegno di spesa, gli atti di accertamento di entrata, gli atti di liquidazione della spesa, i contratti e gli altri atti amministrativi, scelti secondo una selezione casuale effettuata con motivate tecniche di campionamento.

...

LEGGE 7 agosto 1990, n. 241
Nuove norme in materia di
procedimento amministrativo e di diritto
di accesso ai documenti amministrativi



Articolo 1

Principi generali dell'attività amministrativa

1. L'attività amministrativa persegue i **fini** determinati dalla **legge** ed è retta da **criteri** di **economicità**, di **efficacia**, di **imparzialità**, di **pubblicità** e di **trasparenza** secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti, nonché dai **principi dell'ordinamento comunitario**.

1-bis. La pubblica amministrazione, nell'adozione di **atti di natura non autoritativa**, agisce secondo le norme di **diritto privato** salvo che la legge disponga diversamente.

**LEGGE 7 agosto
1990, n. 241**

Fini

criteri

**I termini “trasparenza”
e imparzialità” sono
stati aggiunti con la
legge 15/2005**

**Comma aggiunto dalla
legge 15/2005**



Articolo 1

Principi generali dell'attività amministrativa

1-ter. I soggetti **privati** preposti all'esercizio di attività amministrative assicurano il rispetto dei criteri e dei principi di cui al comma 1, **con un livello di garanzia non inferiore a quello cui sono tenute le pubbliche amministrazioni in forza delle disposizioni di cui alla presente legge (*)**.

2. La pubblica amministrazione **non può aggravare** il procedimento se non per straordinarie e motivate esigenze imposte dallo svolgimento dell'istruttoria.

2-bis. I rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione sono improntati ai principi della collaborazione e della buona fede**

LEGGE 7 agosto 1990, n. 241

i “criteri” sono stati
aggiunti con la legge
69/2009

(*) periodo aggiunto dalla
legge 15/2005 e integrato
dalla legge 190/2012

(**) comma aggiunto
dalla legge 120/2020 di
conversione del DL
76/2020



Articolo 3

**LEGGE 7 agosto
1990, n. 241**

Motivazione del provvedimento

1. **Ogni provvedimento amministrativo**, compresi quelli concernenti l'organizzazione amministrativa, lo svolgimento dei pubblici concorsi ed il personale, **deve essere motivato**, salvo che nelle ipotesi previste dal comma 2. La motivazione deve indicare i **presupposti di fatto** e le **ragioni giuridiche** che hanno determinato la **decisione** dell'amministrazione, in relazione alle **risultanze dell'istruttoria**.
2. La motivazione non è richiesta per gli **atti normativi** e per quelli a contenuto generale.
3. Se le ragioni della decisione risultano da **altro atto** dell'amministrazione richiamato dalla decisione stessa, insieme alla comunicazione di quest'ultima deve essere **indicato** e reso disponibile, a norma della presente legge, anche l'atto cui essa si richiama.
4. In ogni atto notificato al **destinatario** devono essere indicati il **termine e l'autorità cui è possibile ricorrere**

La struttura della motivazione

- l'intento corruttivo è quello di orientare l'azione amministrativa verso fini "diversi" rispetto all'interesse pubblico
- l'azione amministrativa, perché sia valida, deve essere finalizzata al perseguimento "esclusivo" dell'interesse pubblico, sia nei fini (il "risultato") che nelle modalità (la scelta di "chi" e di "come").
- l'ambito di presidio a tutela della correttezza dell'azione amministrativa è la "motivazione" dell'atto

la motivazione

- **(perché)** ciò che ha determinato l'adozione del provvedimento (istanza, norma, atto di indirizzo, ecc)
- **l'interesse pubblico** che attribuisce valore al punto precedente
- **Il riferimento agli atti precedenti**
- **la competenza a provvedere**
- la **normativa** che prescrive criteri e presupposti, modalità di azione, di scelta e quantificazione dei valori
- **eventuali interessi manifestati**
- il processo decisionale che descrive i criteri di selezione e le **decisioni adottate**
- **Attestazione dell'imparzialità**

Le check list come misura di prevenzione

- ◆ Correttezza e completezza degli elementi essenziali del provvedimento
- ◆ Richiamo alle prescrizioni specifiche richieste dal tipo di procedimento
- ◆ Effettuazione delle verifiche propedeutiche all'assunzione della decisione
- ◆ Verifica dei requisiti oggettivi e soggettivi
- ◆ Puntuale definizione della prestazione e di eventuali misure in caso di inadempimento
- ◆ Rispetto degli adempimenti di natura contabile
- ◆ Rispetto degli obblighi di pubblicazione
- ◆ Rispetto di misure generali e specifiche di prevenzione

La prima legge anticorruzione

In attuazione della convenzione ONU del 31 ottobre 2003, nel nostro Paese viene adottata la legge 6 novembre 2012, n.190.

La legge “anticorruzione”, adottata nel mese di novembre 2012 si presenta con un solo articolo e più di 80 commi, a conferma del fatto che è il risultato di una mediazione che, prendendo le mosse dal disegno di legge presentato nel 2010, viene approvata, dopo un doppio iter e con un governo diverso, sotto la pressione dell'esigenza di

fornire al Paese una norma in attuazione delle disposizioni contenute nella Convenzione.

La Convenzione, tra l'altro, all'articolo 5, prevede Ciascuno Stato Parte “elabora o applica o persegue, conformemente ai principi fondamentali del proprio sistema giuridico, delle politiche di prevenzione della corruzione efficaci e coordinate che favoriscano la partecipazione della società e rispecchino i principi di stato di diritto, di buona gestione degli affari pubblici e dei beni pubblici, d'integrità, di trasparenza e di responsabilità”.

E all'articolo 6 prevede che 1. Ciascuno Stato Parte assicura, conformemente ai principi fondamentali del proprio sistema giuridico, l'esistenza di uno o più organi, secondo quanto necessario, incaricati di prevenire la corruzione mediante mezzi quali:

- a) l'applicazione delle politiche di cui all'articolo 5 della presente Convenzione e, se necessario, la supervisione ed il coordinamento di tale applicazione;
- b) l'accrescimento e la diffusione delle conoscenze concernenti la prevenzione della corruzione.

LEGGE 6 novembre 2012, n. 190

*Disposizioni per la **prevenzione** e la **repressione** della **corruzione** e **dell'illegalità** nella pubblica amministrazione*

pubblicata nella Gazzetta ufficiale
del 13 novembre 2012



La prevenzione e la repressione

Gli interventi diretti al contenimento della corruzione possono essere orientati alla prevenzione o alla repressione.

La repressione consiste nella individuazione dei colpevoli di fatti corruttivi e nella comminazione delle sanzioni delle misure restrittive previste dall'ordinamento giuridico.

La prevenzione, invece, ha una funzione diversa e più complessa. Non interviene quando i fenomeni corruttivi si sono manifestati, ma ha lo scopo di prevenirli, quindi è necessariamente “prescrittiva”, “probabilistica” e “ridondante”. Opera cioè assumendo come criterio la probabilità che l'evento possa verificarsi, ricercando le cause del rischio e individuando misure, cioè prescrizioni che possano scongiurarne il verificarsi.

Le nuove disposizioni contenute nella legge 190/2012

- ◆ istituzione dell'Autorità nazionale anticorruzione
- ◆ Adozione di un Piano nazionale anticorruzione
- ◆ obbligo di designare un responsabile per la prevenzione della corruzione, all'interno di ciascuna amministrazione pubblica
- ◆ obbligo, per ciascuna amministrazione, di predisporre un Piano triennale per la prevenzione della corruzione
- ◆ obbligo di assicurare "livelli essenziali" di trasparenza
- ◆ obbligo di pubblicazione e trasmissione all'AVCP degli elenchi degli appalti pubblici

Le modifiche alle disposizioni normative



modifica o integra

codice penale

decreto legislativo 165/2001
testo unico pubblico impiego

legge 241/ 1990
procedimento amministrativo

DECRETO LEGISLATIVO 31 dicembre 2012, n. 235

Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo

Decreto legislativo 33/2013

Riordino della trasparenza amministrativa

Decreto legislativo 39/2013

Incompatibilità e inconferibilità

D.P.R. 62 /2013

codice di comportamento dei dipendenti pubblici



Produce



I'ANAC

Autorità nazionale anticorruzione



l'Autorità nazionale anticorruzione

L'ANAC nasce (in verità lo diviene in un secondo tempo) come “autorità indipendente”. Nel nostro ordinamento si intende con questa espressione definire quei soggetti o enti pubblici, istituiti con legge, che esercitano in prevalenza funzioni amministrative in ambiti considerati sensibili o di alto contenuto tecnico (concorrenza, privacy, comunicazioni ecc.), tali da esigere una peculiare posizione di autonomia e di indipendenza nei confronti del Governo, allo scopo di

garantire una maggiore imparzialità (cd. neutralità) rispetto agli interessi coinvolti*.

Con la legge 116/2009 di ratifica della Convenzione dell'ONU l'Italia riconosce l'esigenza di dotarsi di un'Autorità anticorruzione.

In un primo tempo tale funzione viene attribuita al “soggetto al quale sono state trasferite le funzioni dell'Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito all'interno della pubblica amministrazione”, soppresso nel 2008.

Nel 2012, con la legge Anticorruzione, la funzione viene assegnata alla CIVIT (Commissione per la valutazione e la trasparenza), istituita con la cosiddetta “Riforma Brunetta”.

Con l'articolo 5 del D.L. 101/2013 la Civit cambia denominazione e diviene Autorità nazionale anticorruzione.

Per effetto dell'articolo 19 del D.L. 90 l'ANAC acquisisce i compiti e le funzioni svolti dall'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture che viene soppressa e assorbita.



Articolo 1

Comma 2

Legge 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) adotta il Piano nazionale anticorruzione ai sensi del comma 2-bis;
- 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;



Articolo 1

Comma 2

Legge 190/2012

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;

f-bis) esercita la vigilanza e il controllo sui contratti di cui agli articoli 17 e seguenti del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163. (Aggiunto con legge La LEGGE 27 maggio 2015, n. 69)



Articolo 1

Comma 3

Legge 190/2012

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.



Articolo 19

Soppressione dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture e definizione delle funzioni dell'Autorità nazionale anticorruzione

1. L'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, di cui all'art. 6 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 e successive modificazioni, è soppressa ed i relativi organi decadono a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto.

2. I compiti e le funzioni svolti dall'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture sono trasferiti all'Autorità nazionale anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza (ANAC), di cui all'art. 13 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, che è ridenominata Autorità nazionale anticorruzione.

**decreto-legge 24 giugno
2014, n. 90**

*Soppressione
dell'Autorità per la
vigilanza sui contratti
pubblici di lavori, servizi
e forniture e definizione
delle funzioni
dell'Autorità nazionale
anticorruzione.*



Articolo 19

Soppressione dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture e definizione delle funzioni dell'Autorità nazionale anticorruzione

5. In aggiunta ai compiti di cui al comma 2, l'Autorità nazionale anticorruzione:

a) riceve **notizie e segnalazioni di illeciti**, anche nelle forme di cui **all'art. 54-bis** del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165;

b) salvo che il fatto costituisca reato, **applica**, nel rispetto delle norme previste dalla legge 24 novembre 1981, n. 689, una **sanzione amministrativa** non inferiore nel minimo a euro 1.000 e non superiore nel massimo a euro 10.000, nel caso in cui il soggetto obbligato **ometta l'adozione dei piani triennali di prevenzione della corruzione, dei programmi triennali di trasparenza o dei codici di comportamento.**

decreto-legge 24 giugno
2014, n. 90

*I nuovi compiti attribuiti
all'ANAC in materia di
anticorruzione:*

- 1) ricezione di segnalazioni
da parte di
"whistleblowers"
- 2) Applicazione di sanzioni
per chi non adotta il
Piano di prevenzione o il
codice di
comportamento

Il ruolo dell'ANAC in materia di trasparenza

In materia di trasparenza l'ANAC ha il compito di definire **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» (articolo 48 decreto 33/2013).

In tale ambito, inoltre, **L'autorità nazionale anticorruzione** controlla l'esatto adempimento degli **obblighi di pubblicazione** previsti dalla normativa vigente, esercitando poteri ispettivi mediante richiesta di notizie, informazioni, atti e documenti alle amministrazioni pubbliche e **ordinando di procedere**, entro un termine non superiore a trenta giorni, alla pubblicazione di dati, documenti e informazioni ai sensi del presente decreto, all'adozione di atti o provvedimenti richiesti dalla normativa vigente ovvero alla rimozione di comportamenti o atti contrastanti con i piani e le regole sulla trasparenza.(articolo 45).

E se riscontra una o più violazioni rispetto agli obblighi di violazione, l'ANAC segnala l'illecito agli uffici delle stesse pubbliche amministrazioni competenti per l'attivazione di procedimenti disciplinari



Articolo 45

Compiti dell'ANAC

1. **L'autorità nazionale anticorruzione** controlla l'esatto adempimento degli **obblighi di pubblicazione** previsti dalla normativa vigente, esercitando poteri ispettivi mediante richiesta di notizie, informazioni, atti e documenti alle amministrazioni pubbliche e **ordinando di procedere, entro un termine non superiore a trenta giorni, alla pubblicazione di dati, documenti e informazioni ai sensi del presente decreto, all'adozione di atti o provvedimenti richiesti dalla normativa vigente ovvero alla rimozione di comportamenti o atti contrastanti con i piani e le regole sulla trasparenza.**

2. **L'autorità nazionale anticorruzione**, controlla l'operato dei responsabili per la trasparenza a cui può chiedere il rendiconto sui risultati del controllo svolto all'interno delle amministrazioni. **L'autorità nazionale anticorruzione** può inoltre chiedere all'organismo indipendente di valutazione (OIV) ulteriori informazioni sul controllo dell'esatto adempimento degli obblighi di trasparenza previsti dalla normativa vigente.

Decreto legislativo 33/2023

*l'ANAC controlla
l'esatto adempimento
degli obblighi di
pubblicazione*



Articolo 45

Compiti dell'ANAC

Decreto legislativo 33/2023

[...]

4. Il mancato rispetto dell'obbligo di pubblicazione di cui al comma 1 costituisce illecito disciplinare. L'Autorità nazionale anticorruzione segnala l'illecito all'ufficio di cui all'articolo 55-bis, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, dell'amministrazione interessata ai fini dell'attivazione del procedimento disciplinare a carico del responsabile della pubblicazione o del dirigente tenuto alla trasmissione delle informazioni. L'autorità nazionale anticorruzione segnala altresì gli inadempimenti ai vertici politici delle amministrazioni, agli OIV e, se del caso, alla Corte dei conti, ai fini dell'attivazione delle altre forme di responsabilità. L'ANAC rende pubblici i relativi provvedimenti. L'ANAC, inoltre, controlla e rende noti i casi di mancata attuazione degli obblighi di pubblicazione di cui all'articolo 14 del presente decreto, pubblicando i nominativi dei soggetti interessati per i quali non si è proceduto alla pubblicazione.



Articolo 48

Decreto legislativo 33/2023

Norme sull'attuazione degli obblighi di pubblicità e trasparenza

1. L'Autorità nazionale anticorruzione 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».

[...]

3. Gli standard, i modelli e gli schemi di cui al comma 1 sono adottati dall'Autorità nazionale anticorruzione sentiti il Garante per la protezione dei dati personali, la Conferenza unificata, l'Agenzia Italia Digitale, la CIVIT e l'ISTAT.

4. Gli standard, i modelli e gli schemi di cui al comma 3 recano disposizioni finalizzate:

a) ad assicurare il coordinamento informativo e informatico dei dati, per la soddisfazione delle esigenze di uniformità delle modalità di codifica e di rappresentazione delle informazioni e dei dati pubblici, della loro confrontabilità e della loro successiva rielaborazione;

b) a definire, anche per specifici settori e tipologie di dati, i requisiti di qualità delle informazioni diffuse, individuando, in particolare, i necessari adeguamenti da parte di singole amministrazioni con propri regolamenti, le procedure di validazione, i controlli anche sostitutivi, le competenze professionali richieste per la gestione delle informazioni diffuse attraverso i siti istituzionali, nonché i meccanismi di garanzia e correzione attivabili su richiesta di chiunque vi abbia interesse.

[...]



Articolo 5-bis

Esclusioni e limiti all'accesso civico

3. Il diritto di cui all'articolo 5, comma 2, è escluso nei casi di segreto di Stato e negli altri casi di divieti di accesso o divulgazione previsti dalla legge, ivi compresi i casi in cui l'accesso è subordinato dalla disciplina vigente al rispetto di specifiche condizioni, modalità o limiti, inclusi quelli di cui all'articolo 24, comma 1, della legge n. 241 del 1990.

4. Restano fermi gli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente. Se i limiti di cui ai commi 1 e 2 riguardano soltanto **alcuni dati o alcune parti del documento richiesto**, deve essere consentito l'accesso **agli altri dati o alle altre parti**.

5. I limiti di cui ai commi 1 e 2 si applicano unicamente per il periodo nel quale la protezione è giustificata in relazione alla natura del dato. **L'accesso civico non può essere negato ove, per la tutela degli interessi di cui ai commi 1 e 2, sia sufficiente fare ricorso al potere di differimento.**

6. Ai fini della definizione delle **esclusioni e dei limiti all'accesso civico** di cui al presente articolo, l'Autorità Nazionale anticorruzione, d'intesa con il Garante per la protezione dei dati personali e sentita la Conferenza Unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, adotta **linee guida** recanti indicazioni operative.

Decreto legislativo 33/2023

*Adotta le linee guida
sull'accesso civico*

Comunicato del Presidente del 27 aprile 2017

Fermo restando che per una più dettagliata declinazione delle funzioni si rinvia alle specifiche norme, si ricorda che l'Autorità, in base al d.l. 90/2014, al d.lgs. 50/2016, alla l. 190/2012 e ai successivi decreti delegati (d.lgs. 33/2013 e d.lgs. 39/2013) è, in via generale, **competente a svolgere attività di prevenzione della corruzione nelle amministrazioni pubbliche e nelle società controllate e partecipate e di vigilanza sull'affidamento e sull'esecuzione dei contratti pubblici. L'Autorità è altresì competente a gestire le segnalazioni dei dipendenti pubblici riguardanti illeciti commessi all'interno del proprio ente/amministrazione e riconducibili a episodi di corruzione in senso ampio o a fenomeni di c.d. "mala gestio".** Più in particolare, a titolo esemplificativo, si evidenzia che sono di competenza dell'Autorità le **segnalazioni aventi ad oggetto:**

1. i **contratti pubblici**, finalizzate al controllo sull'affidamento e sull'esecuzione dei contratti pubblici, anche di interesse regionale, di lavori, servizi e forniture nei settori ordinari e nei settori speciali e sui contratti secretati, e l'attività di precontenzioso, secondo le disposizioni del d.lgs. 50/2016;
2. i **piani e le misure anticorruzione**, per il controllo **sull'applicazione e sull'efficacia delle misure** di prevenzione della corruzione adottate dalle pubbliche amministrazioni e dalle società/enti in controllo o a partecipazione pubblica, in particolare per la verifica dell'avvenuta adozione e dell'efficacia del piano triennale di prevenzione della corruzione;
3. **gli obblighi di trasparenza** assicurati mediante la pubblicazione, sui siti web istituzionali delle pubbliche amministrazioni, dei dati, documenti, e informazioni richiesti dalla l. 190/2012 e dal d.lgs. 33/2013, come modificati dal d.lgs. 97/2016;
4. **gli incarichi e l'imparzialità dei pubblici funzionari**, per la vigilanza sul rispetto delle disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità nelle pubbliche amministrazioni e negli enti di diritto privato in controllo pubblico ai sensi del d.lgs. 39/2013, sulle ipotesi di c.d. "pantouflage", di cui all'art. 53, co. 16-ter, del d.lgs. 165/2001, sull'imparzialità/conflitti di interesse dei pubblici funzionari e sull'adozione e sul rispetto dei codici di comportamento;
5. **le segnalazioni di "whistleblower"**, per la trattazione di eventuali illeciti segnalati da dipendenti pubblici ai sensi dell'art. 54, co. 4-bis, del d.lgs. 165/2001, secondo le indicazioni di fornite dall'Anac con le linee guida contenute nella determinazione 6/2015.

Cosa facciamo

La lotta alla corruzione è la funzione primaria di ANAC. Preveniamo la corruzione grazie alla collaborazione con le amministrazioni pubbliche, creando valore sia per i cittadini sia per le imprese.

La nostra attività di prevenzione della corruzione è così articolata:

- Predisposizione del Piano Nazionale Anticorruzione (PNA).
- Funzioni consultive e di regolazione in materia di anticorruzione e trasparenza.
- Vigilanza sull'adozione dei Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPC) e dei Codici di comportamento da parte delle pubbliche amministrazioni.
- Esercizio del potere di ordine e del potere sanzionatorio in caso di mancata adozione/pubblicazione dei PTPC e dei Codici di comportamento.
- Monitoraggio sull'introduzione delle misure di prevenzione della corruzione da parte delle pubbliche amministrazioni, degli enti di diritto privato in controllo pubblico, nonché, limitatamente alle attività di pubblico interesse, degli enti partecipati.
- Vigilanza sulle inconferibilità e incompatibilità degli incarichi amministrativi e sull'imparzialità dei pubblici funzionari.
- Funzioni consultive in materia di autorizzazioni allo svolgimento di incarichi esterni da parte dei dirigenti amministrativi dello Stato e degli enti pubblici nazionali.
- Vigilanza sulle segnalazioni di whistleblowing, proponendo, se ricorrono i presupposti, l'irrogazione di sanzioni amministrative.

Il Piano Nazionale Anticorruzione

Santo Fabiano

II PNA

La politica di prevenzione si caratterizza per la centralità del sistema di pianificazione che si articola in due livelli.

Il Piano nazionale anticorruzione ha lo scopo di definire gli ambiti della prevenzione e orientare le azioni di prevenzione, anche con l'indicazione degli

ambiti di attenzione e dei metodi di analisi del rischio corruttivo .

I piani triennali di prevenzione, la cui definizione compete alle pubbliche amministrazioni sono predisposti nel rispetto delle indicazioni del PNA, con l'intento di evidenziare le specificità dei diversi contesti, di effettuare un'analisi sulle probabilità di rischio e di individuare misure specifiche di prevenzione di cui monitorare l'attuazione e l'efficacia.

Il Piano nazionale é predisposto, di norma, ogni anno, con deliberazione dell'Autorità nazionale anticorruzione



comma aggiunto dal D.lgs 97/2016

Comma 2-bis

2-bis. Il Piano nazionale anticorruzione è adottato sentiti il Comitato interministeriale di cui al comma 4 e la Conferenza unificata di cui all'articolo 8, comma 1, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Il Piano **ha durata triennale ed è aggiornato annualmente**. Esso **costituisce atto di indirizzo per le pubbliche amministrazioni** di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai fini **dell'adozione dei propri piani triennali di prevenzione** della corruzione, e per gli altri soggetti di cui all'articolo 2-bis, comma 2, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai fini dell'adozione di misure di prevenzione della corruzione integrative di quelle adottate ai sensi del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, anche per assicurare l'attuazione dei compiti di cui al comma 4, lettera a). Esso, inoltre, anche in relazione alla dimensione e ai diversi settori di attività degli enti, **individua i principali rischi di corruzione e i relativi rimedi e contiene l'indicazione di obiettivi, tempi e modalità di adozione e attuazione delle misure di contrasto alla corruzione**.

Legge 190/2012

il piano costituisce
"atto di indirizzo" per
le pubbliche
amministrazioni

individua i principali
rischi e i rimedi
contiene obiettivi,
tempi e modalità di
attuazione della
misure

II PNA

La funzione principale del P.N.A. è quella di assicurare l'attuazione coordinata delle strategie di prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione, elaborate a livello nazionale e internazionale. Il sistema deve garantire che le strategie nazionali si sviluppino e si modifichino a seconda delle esigenze e del feedback ricevuto dalle amministrazioni, in modo da mettere via via a punto degli strumenti di prevenzione mirati e sempre più incisivi. In questa logica, l'adozione del P.N.A. non si configura come un'attività una tantum, bensì come un processo ciclico in cui le strategie e gli strumenti vengono via via affinati, modificati o sostituiti in relazione al feedback ottenuto dalla loro applicazione.

Inoltre, l'adozione del P.N.A. tiene conto dell'esigenza di uno sviluppo graduale e progressivo del sistema di prevenzione, nella consapevolezza che il successo degli interventi dipende in larga misura dal consenso sulle politiche di prevenzione, dalla loro accettazione e dalla concreta promozione delle stesse da parte di tutti gli attori coinvolti. Per questi motivi il presente P.N.A. è finalizzato prevalentemente ad agevolare la piena attuazione delle misure legali ossia quegli strumenti di prevenzione della corruzione che sono disciplinati dalla legge.

pagg. 12 e 13

Sono destinatarie del P.N.A. tutte le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

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.

Gli indirizzi contenuti nel presente P.N.A. riguardano anche il personale delle Forze armate, Forze di polizia ad ordinamento civile e militare, della carriera diplomatica e prefettizia, i professori e ricercatori universitari, disciplinati dai propri ordinamenti ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. n. 165 del 2001, per i quali le amministrazioni competenti dovranno assicurare l'adozione di iniziative e misure di prevenzione analoghe a quelle previste per il personale c.d. contrattualizzato, con gli adattamenti tenendo conto delle specificità di ciascun ordinamento.

I contenuti del presente P.N.A. sono inoltre rivolti agli enti pubblici economici (ivi comprese l'Agenzia del demanio e le autorità portuali), agli enti di diritto privato in controllo pubblico, alle società partecipate e a quelle da esse controllate ai sensi dell'art. 2359 c.c. per le parti in cui tali soggetti sono espressamente indicati come destinatari.

il primo **Piano nazionale anticorruzione**
11 settembre 2013

aggiornamento al PNA del 2015
determinazione n.12 del 28 ottobre 2015

PNA 2016
Deliberazione 831 del 3 agosto 2016

PNA 2017
Deliberazione 1208 del 22 novembre 2017

PNA 2018
Deliberazione 1074 del 21 novembre 2018

PNA 2019
Deliberazione 1064 del 13 novembre 2019

PNA 2022
Deliberazione n. 7 del 17 gennaio 2023

La sequenza dei Piano nazionali anticorruzione

Il d.lgs. 97/2017 ha aggiunto il comma
2-bis che prevede l'aggiornamento
annuale del PNA

Linee Guida n. 1 - Indirizzi generali sull'affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria

Linee Guida n. 2 - Offerta economicamente più vantaggiosa

Linee Guida n. 3 - Nomina, ruolo e compiti del responsabile unico del procedimento per l'affidamento di appalti e concessioni

Linee Guida n. 4 - Procedure per l'affidamento dei contratti pubblici di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria, indagini di mercato e formazione e gestione degli elenchi di operatori economici

Linee Guida n. 5 - Criteri di scelta dei commissari di gara e di iscrizione degli esperti nell'Albo nazionale obbligatorio dei componenti delle commissioni giudicatrici

Linee Guida n. 6 - Indicazione dei mezzi di prova adeguati e delle carenze nell'esecuzione di un precedente contratto di appalto che possano considerarsi significative per la dimostrazione delle circostanze di esclusione di cui all'art. 80, comma 5, lett. c) del Codice

Linee Guida n. 7 - Linee Guida per l'iscrizione nell'Elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house previsto dall'art. 192 del d.lgs. 50/2016

Linee Guida n. 8 - Ricorso a procedure negoziate senza previa pubblicazione di un bando nel caso di servizi e forniture ritenuti infungibili

Linee Guida n. 9 - Monitoraggio delle amministrazioni aggiudicatrici sull'attività dell'operatore economico nei contratti di partenariato pubblico privato

Linee Guida n. 10 - Affidamento del servizio di vigilanza privata

Linee Guida n. 11 - Indicazioni per la verifica del rispetto del limite di cui all'articolo 177, comma 1, del codice, da parte dei soggetti pubblici o privati titolari di concessioni di lavori, servizi pubblici o forniture già in essere alla data di entrata in vigore del codice non affidate con la formula della finanza di progetto ovvero con procedure di gara ad evidenza pubblica secondo il diritto dell'Unione europea

Linee Guida n. 12 - Affidamento dei servizi legali

Linee Guida n. 13 - La disciplina delle clausole sociali

Linee Guida n. 14 - Indicazioni sulle consultazioni preliminari di mercato

Linee Guida n. 15 - Individuazione e gestione dei conflitti di interesse nelle procedure di affidamento di contratti pubblici

Linee Guida n. 16 - Linee guida ANAC-AGCOM per l'affidamento degli appalti pubblici di servizi postali

Linee Guida n. 17 - Indicazioni in materia di affidamenti di servizi sociali



I reati contro la pubblica amministrazione e i “reati corruttivi”

I “reati corruttivi”

Nell'ordinamento penale italiano la corruzione non coincide con i soli reati più strettamente definiti come corruttivi (concussione, art. 317, corruzione impropria, art. 318, corruzione propria, art. 319, corruzione in atti giudiziari, art. 319-ter, induzione indebita a dare e promettere utilità, art. 319-quater), ma comprende anche reati relativi ad atti che la legge definisce come “condotte di natura corruttiva”.

L'Autorità, con la propria delibera n. 215 del 2019, sia pure ai fini dell'applicazione della misura della rotazione straordinaria (di cui alla Parte III, § 1.2. “La rotazione straordinaria”), ha considerato come “condotte di natura corruttiva” tutte quelle indicate dall'art. 7 della legge n. 69 del 2015, che aggiunge ai reati prima indicati quelli di cui agli art. 319-bis, 321, 322, 322-bis, 346-bis, 353, 353-bis del codice penale.



Articolo 129

Informazioni sull'azione penale

D.Lgs. 28 luglio 1989, n. 271 -
Norme di attuazione, di
coordinamento e transitorie
del codice di procedura
penale

1. Quando esercita l'azione penale nei confronti di un impiegato dello Stato o di altro ente pubblico, il **pubblico ministero** informa l'autorità da cui l'impiegato dipende, dando notizia dell'imputazione. Quando si tratta di personale dipendente dai servizi per le informazioni e la sicurezza militare o democratica, ne dà comunicazione anche al comitato parlamentare per i servizi di informazione e sicurezza e per il segreto di Stato.

....

3. Quando esercita l'azione penale per un reato che ha cagionato un danno per l'erario, il pubblico ministero informa il procuratore generale presso la corte dei conti, dando notizia della imputazione. **Quando esercita l'azione penale per i delitti di cui agli articoli 317, 318, 319, 319-bis, 319-ter, 319-quater, 320, 321, 322, 322-bis, 346-bis, 353 e 353-bis del codice penale, il pubblico ministero informa il presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione, dando notizia dell'imputazione*.**

(*) così modificato dall'art. 7 della legge 69/2015
Disposizioni in materia di delitti contro la pubblica amministrazione, di associazioni di tipo mafioso e di falso in bilancio.

Elenco dei “reati corruttivi”

- ◆ 317 - concussione
- ◆ 318 – corruzione per l’esercizio della funzione
- ◆ 319 – corruzione per atto contrario ai doveri d’ufficio
- ◆ 319-bis – circostanze aggravanti
- ◆ 319-ter – corruzione in atti giudiziari
- ◆ 319-quater – induzione indebita a dare o promettere utilità
- ◆ 320 – Corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio
- ◆ 321 – Pene per il corruttore
- ◆ 322 – Istigazione alla corruzione
- ◆ 322-bis – Peculato, concussione, induzione indebita ... per i membri del Parlamento Europeo...
- ◆ 346-bis – Traffico di influenze illecite
- ◆ 353 – Turbata libertà degli incanti
- ◆ 353-bis – Turbata libertà del procedimento di scelta del contraente



**TITOLO SECONDO
DEI DELITTI CONTRO LA PUBBLICA
AMMINISTRAZIONE
CAPO I
Dei delitti dei pubblici ufficiali contro la
pubblica Amministrazione**

Dall'articolo 314 all'articolo 335 - bis





Articolo 357

Codice penale

Nozione di pubblico ufficiale

Agli effetti della legge penale, sono pubblici ufficiali coloro i quali **esercitano** una **pubblica funzione** legislativa, giudiziaria o amministrativa.

Agli stessi effetti è pubblica la funzione amministrativa 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**

*la qualifica di pubblico ufficiale, ai sensi dell'art. 357 c.p. (come modificato dalle leggi 86/1990 e 181/92), deve esser riconosciuta a quei soggetti che, pubblici dipendenti o semplici privati, possono e debbono - quale che sia la **loro posizione soggettiva - formare e manifestare**, nell'ambito di una potestà regolata dal diritto pubblico, la volontà della p.a., ovvero esercitare, indipendentemente da formali investiture, poteri autoritativi, deliberativi o certificativi, disgiuntamente e non cumulativamente considerati" (Cass. Pen. 7.6.2001; n. 191171/92; n. 213910/99)*



Articolo 358

Codice penale

Nozione della persona incaricata di un pubblico servizio

Agli effetti della legge penale, sono incaricati di un pubblico servizio coloro i quali, a qualunque titolo, **prestano** un **pubblico servizio**.

Per pubblico servizio deve intendersi 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**.

*"al fine di individuare se l'attività svolta da un soggetto possa essere qualificata come pubblica, ai sensi e per gli effetti di cui agli artt. 357 e 358 c.p., ha rilievo esclusivo la natura delle funzioni esercitate, che devono essere inquadrabili tra quelle della P.A. Non rilevano, invece, la forma **giuridica dell'ente** e la sua costituzione secondo le norme di diritto pubblico, né lo svolgimento della sua attività in regime di monopolio, né tantomeno **il rapporto di lavoro subordinato con l'organismo datore di lavoro**" (Cass. n. 11417/2003; n. 17109/2011)*



Articolo 314

Peculato

Codice penale

versione precedente

*Il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio che, avendo per ragione del suo ufficio o servizio il **possesso** di denaro o di altra cosa mobile, **appartenente** alla **pubblica amministrazione**, se ne **appropria ovvero la distrae a profitto proprio o di altri**, è punito con la reclusione da tre a dieci anni e con la multa non inferiore a lire duecentomila. La condotta importa l'interdizione perpetua dai pubblici uffici. Nondimeno, se per circostanze attenuanti viene inflitta la reclusione per un tempo inferiore a tre anni, la condanna importa la interdizione temporanea.*

versione attuale

Il **pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio**, che, avendo per ragione del suo ufficio o servizio il **possesso o comunque la disponibilità** di denaro o di altra cosa mobile **altrui**, se ne **appropria**, è punito con la reclusione da quattro anni a dieci anni e sei mesi. (1)

Si applica la pena della reclusione da sei mesi a tre anni quando il colpevole ha agito al solo scopo di fare **uso momentaneo della cosa**, e questa, dopo l'uso momentaneo, è stata immediatamente restituita.

(1) Comma così modificato dall'art. 1, comma 75, lett. c), L. 6 novembre 2012, n. 190 e, successivamente, dall'art. 1, comma 1, lett. d), L. 27 maggio 2015, n. 69.



Articolo 317

Concussione

Codice penale

versione precedente

Il pubblico ufficiale o ~~l'incaricato di un pubblico servizio~~, che, abusando della sua qualità o dei suoi poteri, **costringe** o **induce** taluno a dare o a promettere indebitamente, a lui o ad un terzo, denaro od altra utilità, è punito con la reclusione da **quattro** a dodici anni.

versione attuale

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.

(1) Comma così modificato dall'art. 1, comma 75, lett. d), L. 6 novembre 2012, n. 190 e successivamente, dall'art. 1, comma 1, lett. d), L. 27 maggio 2015, n. 69.



Articolo 319-quater

Codice penale

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 sei anni a dieci anni e sei mesi.

Nei casi previsti dal primo comma, chi dà o promette denaro o altra utilità è punito con la reclusione fino a tre anni.



Corte di Cassazione - VI Penale

38863 / 2021

Le Sezioni Unite della Cassazione, nel delineare la differenza tra i reati di concussione per costrizione, di cui all'art. 317 cod. pen., e di induzione indebita a dare o promettere utilità, di cui all'art. 319- quater cod. pen., hanno fissato un criterio generale molto netto: chiarendo che il delitto di concussione è caratterizzato, dal punto di vista oggettivo, da un abuso costringitivo del pubblico agente che si attua mediante violenza o minaccia, esplicita o implicita, di un danno "contra ius" da cui deriva **una grave limitazione della libertà di determinazione del destinatario** che, senza alcun vantaggio indebito per sé, viene posto di fronte all'alternativa di subire un danno o di evitarlo con la dazione o la promessa di una utilità indebita; e che si distingue dal delitto di induzione indebita, la cui condotta si configura come **persuasione, suggestione, inganno, di pressione morale** con più tenue valore condizionante della libertà di autodeterminazione del destinatario il quale, disponendo di più ampi margini decisionali, finisce col prestare acquiescenza alla richiesta della prestazione non dovuta, perché motivata dalla prospettiva di conseguire un tornaconto personale, che giustifica la previsione di una sanzione a suo carico.



Articolo 318

Codice penale

Corruzione per l'esercizio della 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 otto anni*



Corte di Cassazione

1863 / 2021

L'art. 318 cod. pen., nel testo attualmente vigente, sanziona la violazione del principio rivolto al pubblico funzionario di non ricevere denaro o altre utilità in ragione della funzione pubblica esercitata e, specularmente, al privato di non corrisponderglieli; la norma sanziona l'intesa programmatica - l'impegno del pubblico ufficiale a curare interessi indebiti senza la previa individuazione di alcunché -, previene la **compravendita degli atti d'ufficio** e garantisce il corretto funzionamento e l'imparzialità della pubblica amministrazione.



Articolo 319

Codice penale

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 sei a dieci anni.



Articolo 322

Codice penale

Istigazione alla corruzione

Chiunque offre o promette denaro od altra utilità non dovuti ad un pubblico ufficiale o ad un incaricato di un pubblico servizio, ~~che riveste la qualità di pubblico impiegato, per indurlo a compiere un atto del suo ufficio~~ per l'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri*, soggiace, qualora l'offerta o la promessa non sia accettata, alla pena stabilita nel primo comma dell'articolo 318, ridotta di un terzo.

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.

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.

La pena di cui al secondo comma 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.



Articolo 2635

Codice penale

Corruzione tra privati

Salvo che il fatto costituisca più grave reato, gli amministratori, i direttori generali, i dirigenti preposti alla redazione dei documenti contabili societari, i sindaci e i liquidatori, di società o enti privati che, anche per interposta persona, sollecitano o ricevono, per sé o per altri, denaro o altra utilità non dovuti, o ne accettano la promessa, per compiere o per omettere un atto in violazione degli obblighi inerenti al loro ufficio o degli obblighi di fedeltà, sono puniti con la reclusione da uno a tre anni. Si applica la stessa pena se il fatto è commesso da chi nell'ambito organizzativo della società o dell'ente privato esercita funzioni direttive diverse da quelle proprie dei soggetti di cui al precedente periodo.

Si applica la pena della reclusione fino a un anno e sei mesi se il fatto è commesso da chi è sottoposto alla direzione o alla vigilanza di uno dei soggetti indicati al primo comma.

Chi, anche per interposta persona, offre, promette o dà denaro o altra utilità non dovuti alle persone indicate nel primo e nel secondo comma, è punito con le pene ivi previste.

Le pene stabilite nei commi precedenti sono raddoppiate se si tratta di società con titoli quotati in mercati regolamentati italiani o di altri Stati dell'Unione europea o diffusi tra il pubblico in misura rilevante ai sensi dell'articolo 116 del testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, e successive modificazioni.

Si procede a querela della persona offesa, salvo che dal fatto derivi una distorsione della concorrenza nella acquisizione di beni o servizi.

Fermo quanto previsto dall'articolo 2641, la misura della confisca per valore equivalente non può essere inferiore al valore delle utilità date, promesse o offerte