



«LA VITA È PER IL 10% COSA TI
SUCCEDDE, PER IL 90% COME
REAGISCI.» (CHARLES R.
SWNIDOLL)

Anticorruzione, Trasparenza, Accessi ed Etica Pubblica

A cura del dott. Simone Carmignani
www.carmignaniconsulenza.com



I Temi Trattati:

2

- 1. I RIFERIMENTI NORMATIVI
- 2. LA CORRUZIONE, I REATI
- 3. IL PIANO TRIENNALE ANTICORRUZIONE
- 4. TUTTI GLI STRUMENTI DELL'ANTICORRUZIONE
- 5. LA TRASPARENZA
- 6. L'ACCESSO AGLI ATTI E L'ACCESSO CIVICO
- 7. L'ETICA PUBBLICA
- 8. LA NORMATIVA A LA GIURISPRUDENZA SULLA TRASPARENZA



Riferimenti Normativi:

3

- ▶ **Legge 6 novembre 2012, n. 190 (Anticorruzione)**, Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione
- ▶ **Decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 (Trasparenza)**, Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni
- ▶ **DECRETO LEGISLATIVO 8 aprile 2013, n. 39** Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190
- ▶ **LEGGE 27 maggio 2015, n. 69** Disposizioni in materia di delitti contro la pubblica amministrazione, di associazioni di tipo mafioso e di falso in bilancio
- ▶ **Decreto legislativo n. 97 del 25.05.2016 (FOIA)** Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza
- ▶ **Legge 9 gennaio 2019 n. 3** Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici (spazzacorrotti)



Riferimenti Normativi:

4

- **Il Nuovo Piano Integrato** previsto dal DECRETO-LEGGE 9 giugno 2021, n. 80
- **Il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) 2022-2024** approvato con Delibera ANAC n. 07 del 17.01.2023
- **Aggiornamento del Codice di Comportamento di Ente** ai sensi del DL 36 del 30.04.2022
- **D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62** Codice di comportamento per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni, **modificato con il DPR n. 81 del 13.06.2023**
- DECRETO LEGISLATIVO 10 marzo 2023, n. 24 Attuazione della direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019, riguardante la **protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e recante disposizioni riguardanti la protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali.**

Riferimenti Normativi:

5

- **ANAC delibera N. 605 del 19.12.2023 Aggiornamento 2023 PNA 2022**
- **ANAC delibera n. 495 del 25.09.2024** *Approvazione di 3 schemi di pubblicazione ai sensi dell'art. 48 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai fini dell'assolvimento degli obblighi di pubblicazione di cui al medesimo decreto - Messa a disposizione di ulteriori schemi.*
- **ANAC delibera N. 31 del 31.01.2025 Piano Nazionale Anticorruzione - Aggiornamento 2024 del PNA 2022**

Prima Parte: (ANTI)Corruzione



La Corruzione

- La **corruzione** indica, in senso generico, **la condotta di un soggetto che, in cambio di denaro oppure di altre utilità e/o vantaggi, agisce contro i propri doveri ed obblighi.**
- Il fenomeno ha molte implicazioni, soprattutto dal punto di vista sociale e giuridico; uno stato nel quale prevale un sistema politico incontrollabilmente corrotto viene definito "cleptocrazia", cioè "governo di ladri", oppure "repubblica delle banane".



La Corruzione

- **Corruzione ambientale:** La corruzione ambientale, o *endemica*, si verifica quando la corruzione non è un atto isolato, ma comune e quasi consuetudinario; il sistema di Tangentopoli, scoperto in Italia all'inizio degli anni novanta, è stato più volte descritto come un sistema endemico, dove tutti i politici in carica intascano tangenti e al contempo tutti i privati pagavano per ottenere favoritismi dai primi. **I partecipanti, col tempo, si abituano alla corruzione fino al punto di considerarla come una prassi normale.** L'effetto che si produce è una dannosa distorsione del sistema economico, oltre che un degrado morale della società. A volte si assiste anche ad una **collusione tra enti pubblici/privati e criminalità organizzata**. La corruzione endemica è tutt'oggi comune nei paesi sottosviluppati (essendo al tempo stesso causa e conseguenza del sottosviluppo), ed è stata la condizione più comune durante la storia; può essere interpretata come una forma di feudalesimo basata sulle cariche pubbliche anziché sui feudi.

La Corruzione

- **Corruzione e appalti pubblici:** Fenomeni di corruzione vengono scoperti nelle gare di appalti pubblici (e privati), ad esempio infrastrutture pubbliche, soggette per legge a bandi d'asta volti a migliorare la qualità e a ridurre i costi per effetto della libera concorrenza tra i partecipanti. In questo senso la corruzione mira a modificare indebitamente il risultato della gara, **violando le norme e creando un danno economico alla collettività (o al privato) per mancata riduzione dei costi, se non addirittura una lievitazione di questi e dei tempi di completamento dell'opera, fino al caso limite di incompiutezza.**

La Corruzione

- **Corruzione e concussione:** Nella corruzione in senso generico il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio percepiscono l'utilità in seguito ad un accordo con il privato, viceversa, nella concussione il pubblico ufficiale sfrutta la propria posizione di supremazia o potere per costringere o comunque indurre il privato a corrispondere o promettere denaro od altre utilità. Le due fattispecie criminose sono, pertanto, l'una l'opposto dell'altra. La giurisprudenza si è a questo proposito interrogata sul criterio che consenta di **stabilire quando la dazione è frutto di accordo (corruzione) e quando invece è frutto di costrizione o induzione (concussione).**



La corruzione

11

Robert Klitgaard, uno dei maggiori esperti mondiali sul fenomeno della corruzione, sostiene:

«La corruzione è un reato basato sul calcolo, non sulla passione. Le persone tendono a corrompere o a essere corrotte quando i rischi sono bassi, le multe e punizioni minime, grandi le ricompense»



La corruzione: «L'equazione di Klitgaard»

$$C = M + S - R$$

Dove «**C**», la **Corruzione**, è tanto più probabile quanto più alta è la somma di «**M**» **Monopolio** più «**S**» **Segretezza** meno «**R**» **Responsabilità**, cioè la responsabilità civile e penale. Nell'equazione di Klitgaard Monopolio e Segretezza hanno valori altissimi quando si tratta di acquisti/vendite in regime di monopolio e con scarsa **TRASPARENZA** (es. forniture militari) e l'unica maniera per diminuire la propensione alla corruzione è l'alta probabilità della punizione severa, cioè **Responsabilità civile e penale**.



La piramide della corruzione

13

Strumenti per misurarla

Le statistiche
giudiziarie

I modelli di stima

Gli indicatori
di percezione

La corruzione scoperta

La corruzione
sommersa non
ancora scoperta

Il terreno di cultura
della corruzione

La società civile

Deterioramento

Quanto vale

Il valore economico
del non combattere
la corruzione

Il valore socio culturale
del non combattere la corruzione

I costi della corruzione

In Italia, la corruzione costa, in termini diretti, 60 miliardi di euro all'anno, pari al 4% del Prodotto Interno Lordo – PIL – Corte dei Conti, *Giudizio sul rendiconto generale dello Stato*, anno 2012);

Produce, in aggiunta, **costi indiretti**, difficilmente stimabili, connessi a:

- 1) ritardo nella definizione delle pratiche amministrative;
- 2) cattivo funzionamento apparati di tutela dell'interesse pubblico;
- 3) realizzazione di opere pubbliche inutili;
- 4) selvaggia trasformazione del territorio.



I costi della corruzione

15

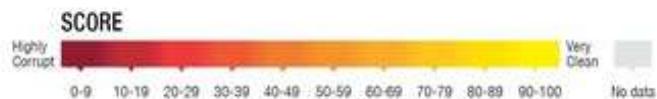
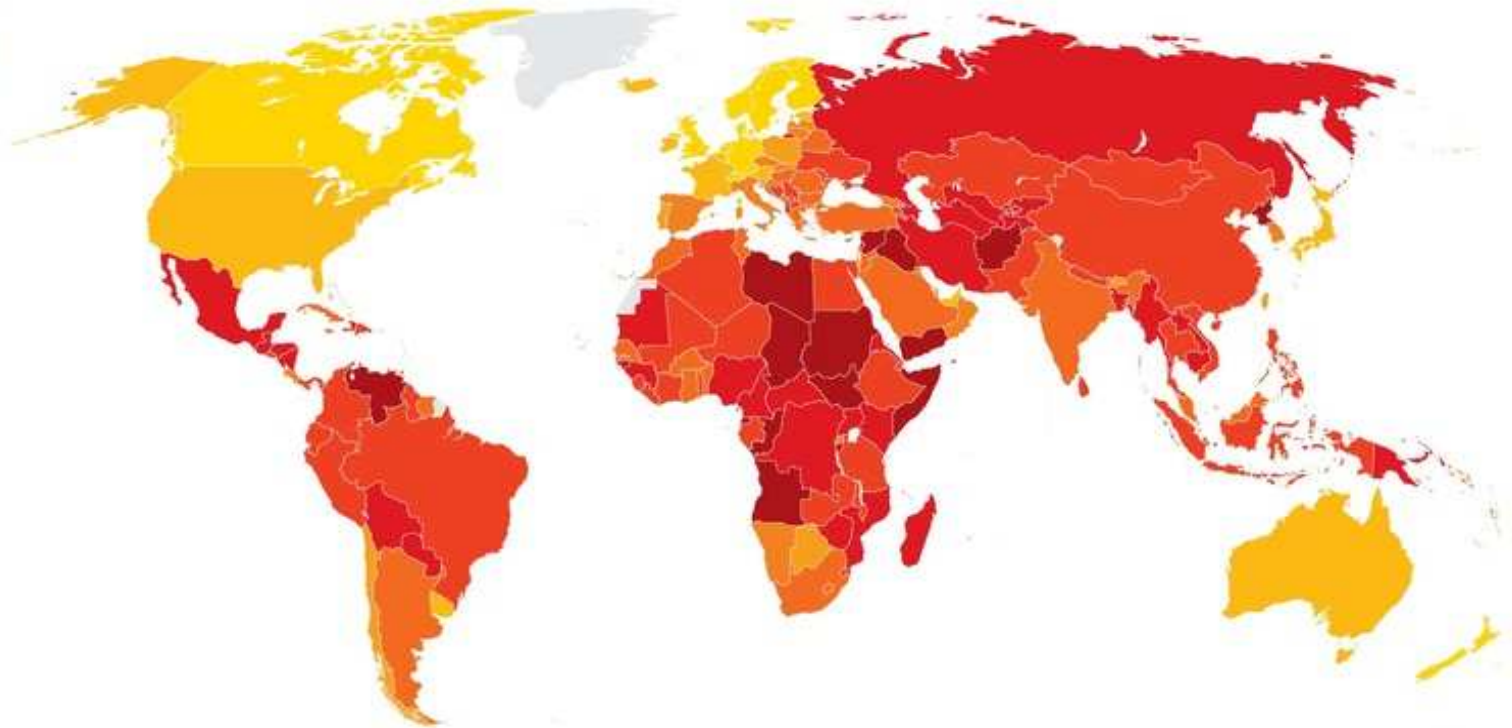
Una fonte approssimativa, ma credibile, è **Transparency International** - organizzazione indipendente non governativa ONG - che promuove trasparenza e responsabilità nello sviluppo internazionale. Dal 1995 questo gruppo pubblica ogni anno **tabelle dell'Indice di Corruzione Percepito - valutato per ogni nazione** (ne sono considerate 182) mediante ricerche e interviste a esperti, magistrati, commercianti, istituzioni pubbliche. **È un indice qualitativo e approssimativo: vale 10 per un Paese ove la corruzione sia assente e vale zero se il Paese è profondamente corrotto.**

Nel 2011 la **Nuova Zelanda** sta al primo posto con un indice di 9,5. All'ultimo posto Somalia e Nord Corea con un indice di 1.

La tabella seguente dà numero d'ordine e **indice di corruzione per l'Italia negli ultimi 10 anni:**

CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX 2018

The perceived levels of public sector corruption in 180 countries/territories around the world.



#cpi2018

www.transparency.org/cpi

This work from Transparency International (2018) is licensed under CC BY-ND 4.0



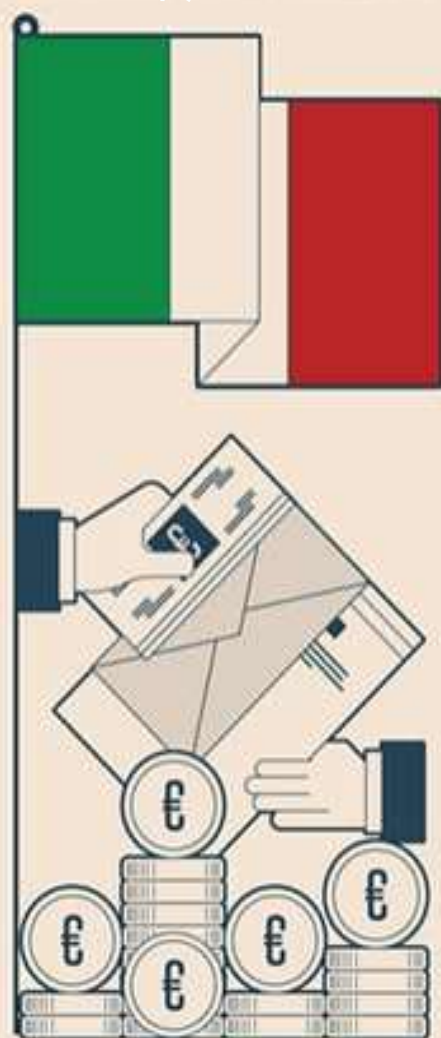
RANK	COUNTRY/TERRITORY	SCORE			
2	Denmark	88	29	Portugal	63
3	Finland	85	34	Slovenia	61
3	Norway	85	36	Poland	60
3	Switzerland	85	38	Lithuania	59
6	Sweden	84	40	Latvia	58
8	Luxembourg	82	42	Cyprus	57
8	Netherlands	82	42	Czech Republic	57
8	United Kingdom	82	42	Spain	57
12	Germany	81	46	Malta	56
13	Iceland	77	54	Italy	50
16	Austria	75	54	Slovakia	50
16	Belgium	75	57	Croatia	49
19	Ireland	74	59	Greece	48
21	Estonia	71	59	Romania	48
23	France	70	66	Hungary	45
			71	Bulgaria	43

Percezione della corruzione, Italia al 42° posto su 180 Paesi. Busià: Serve regolamentare le lobby – 05.02.2024

L'Italia è al 42° posto su una classifica di 180 paesi nell'indice della percezione della corruzione 2023, secondo il [Rapporto elaborato da Transparency International](#). L'anno precedente l'Italia occupava il 41° posto, mantenendosi sostanzialmente stabile. L'indice di Percezione della Corruzione (CPI) di Transparency International misura la percezione della corruzione nel settore pubblico e nella politica in numerosi Paesi di tutto il mondo. Lo fa basandosi sull'opinione di esperti e assegnando una valutazione che va da 0, per i Paesi ritenuti molto corrotti, a 100, per quelli "puliti": il punteggio dell'Italia nel 2023 è 56, lo stesso dello scorso anno e del 2021, ben tre punti in più rispetto al 2020. Dal 2012 sono stati guadagnati 14 punti. La media dei paesi dell'Europa occidentale è di 65 punti (peggiolata di un punto, rispetto ai 66 dello scorso anno). I paesi meno corrotti del mondo secondo l'indice di Transparency sono la Danimarca (90 punti), la Finlandia (87) e la Nuova Zelanda (85). In fondo alla classifica Somalia (punteggio 11), e Venezuela e Siria (punteggio 13).

Percentuale di persone che ritengono la corruzione diffusa in Italia, per settore

Fonte: elab. Fondazione Hume su dati Commissione Europea (Eurobarometro 79.1)



Partiti politici

Politici

Funzionari appalti pubblici

Funzionari permessi edilizi

Funzionari licenze commerciali

Ispettori

Sistema sanitario

Banche e istituzioni finanziarie

Autorità fiscali

Polizia, funzionari doganali

Aziende private

Previdenza e assistenza sociale

Autorità giudiziarie (tribunali)

Settore dell'istruzione

Pubblica accusa



Attenzione però ...

20

Secondo Robert Klitgaard («Controlling Corruption», University of California Press , 1991): la corruzione si combatte con i controlli che costano. **Più corruzione si elimina, maggiori sono i costi. Oltre un certo limite la società spende di più per i controlli di quanto risparmi in corruzione evitata: può convenire tollerare piccole dosi di corruzione.**

“In uno stato, stravolto dalla corruzione le leggi si moltiplicavano”.
Publio Cornelio Tacito (storico, oratore e senatore romano, 58-120 d.c. circa)



Ci vuole una riscossa morale

La può esprimere il pubblico (la società civile?). E' già accaduto.

Mezzo secolo fa nessuno avrebbe creduto che gli italiani avrebbero smesso di vantarsi di non pagare le tasse, di fumare al cinema, di gettare cocci dalla finestra l'ultimo giorno dell'anno, di non superare 130 km/h in autostrada e in macchina indossare la cintura di sicurezza ... Invece lo hanno fatto e reagiscono ai trasgressori.

Le leggi ci sono: mancano indagini adeguate, principi etici condivisi ed equità, ma soprattutto senso civico e a volte rispetto delle istituzioni !!

IL FENOMENO DELLA CORRUZIONE

- La parola corruzione origina dal latino corruptionis (da corrompere), e cioè disfacimento, degenerazione, il rompere qualcosa; è oggi intesa come “l’opera di chi induce gli altri al male”.
- Il significato del termine, collegato all’esercizio deviato della funzione pubblica: **la corruzione è l’utilizzo del pubblico ufficio per un guadagno privato.**
- In altri termini, le manifestazioni corruttive, pur se diffuse in tutti i campi della vita di relazione, sono prevalentemente concentrate nei settori dell’economia, nell’esercizio di una pubblica funzione, in questo senso superando l’ormai angusto ambito del rapporto di pubblico impiego, anche se nel comune sentire il fenomeno è percepito come limitato al comportamento illecito del pubblico dipendente che mira a un vantaggio economico “privato” e indebito.

«Vantaggio privato»

23

- L'espressione “vantaggio privato” conduce poi verso scenari assai estesi: nella corruzione, il vantaggio per il pubblico funzionario corrotto può essere costituito, ad esempio, dall'assunzione di personale segnalato, in quanto **la dazione o promessa illecita può essere rappresentata non solo da una somma di denaro, ma da qualsivoglia “altra utilità”**. Per “altra utilità” si intende così qualsiasi bene che costituisca per il soggetto pubblico (o anche per un terzo, cui è destinato) un vantaggio, materiale o morale, **patrimoniale o non patrimoniale** (es. favori sessuali rientrano in tale categoria in quanto costituiscono un vantaggio per il pubblico funzionario che ne ottenga la promessa o l'effettiva prestazione), **quindi anche non necessariamente economico, ma comunque giuridicamente apprezzabile**.

La nozione di «utilità»

24

- In altri termini, nella nozione di “utilità” rientrano non solo accrescimenti di natura patrimoniale, ma anche quei **“vantaggi sociali” percepiti, dalla collettività come utili, le cui ricadute patrimoniali siano mediate e indirette.** Se pertanto un’assunzione “di comodo” rileva incontrovertibilmente come apprezzabile “utilità” per la configurabilità del reato, risolvendosi in un vantaggio patrimoniale quantomeno per il terzo (l’assunto), beneficiato dal pubblico ufficiale corrotto con un posto di lavoro, compie un atto contrario ai propri doveri d’ufficio anche il presidente di Commissione d’esame di Stato che favorisce i privatisti nel superamento della prova in cambio di soggiorni vacanza (Cassazione, 36251/2011).

I bisogni dell'Auto-Realizzazione

- Il **meccanismo corruttivo** non è quindi limitato al mero profitto monetario, ma si estende sino a rappresentare un mezzo utilizzato dall'uomo **per soddisfare i bisogni "dell'Auto-Realizzazione" e "dell'Ego", conformemente alla classificazione dei bisogni formulata dallo psicologo Abraham Harold Maslow.**
- Tali bisogni (il "Bene") sono prevalentemente conformati su una accezione materialistica economica, anche se il fenomeno può avere a oggetto comportamenti che si limitano a infrangere regole morali ed etiche. **Questo fenomeno di malcostume, indipendente dalla apprezzabilità o meno del vantaggio economico perseguito, è stato definito come "un reato basato sul calcolo", nel quale le persone tendono a corrompere o a essere corrotte quando i rischi sono bassi e le ricompense grandi".**



La classificazione dei bisogni

- In psicologia il bisogno è la mancanza totale o parziale di uno o più elementi che costituiscono il benessere della persona.
- La spinta a ricercare questi elementi non è necessariamente una **motivazione sufficiente per agire**, d'altro canto esistono pulsioni ad agire che non trovano la loro origine in uno stato di carenza. Il bisogno in senso psicologico non è sovrapponibile sempre a quello psicofisiologico (come ad esempio nei casi di dipendenza psicologica da stupefacenti che non danno dipendenza fisica).

La scala dei bisogni

- ▶ Tra il 1943 e il 1954 lo psicologo statunitense Abraham Maslow concepì il concetto di "Hierarchy of Needs" (gerarchia dei bisogni o necessità) e la divulgò nel libro *Motivation and Personality* del 1954.
- ▶ Questa scala di bisogni è suddivisa in cinque differenti livelli, dai più elementari (necessari alla sopravvivenza dell'individuo) ai più complessi (di carattere sociale). **L'individuo si realizza passando per i vari stadi, i quali devono essere soddisfatti in modo progressivo. Questa scala è internazionalmente conosciuta come "La piramide di Maslow". I livelli di bisogno concepiti sono:**
 - ▶ Bisogni fisiologici (fame, sete, ecc.)
 - ▶ Bisogni di salvezza, sicurezza e protezione
 - ▶ Bisogni di appartenenza (affetto, identificazione)
 - ▶ Bisogni di stima, di prestigio, di successo
 - ▶ Bisogni di autorealizzazione (realizzando la propria identità e le proprie aspettative e occupando una posizione soddisfacente nel gruppo sociale).

La piramide di Maslow

28



La piramide dei bisogni di Maslow (1954)

La propensione alla corruzione

- ▶ La propensione alla corruzione è stata espressa in sintesi nella formula:
- ▶ $C = M + D - A$
- ▶ C = corruzione
- ▶ M = monopolio
- ▶ D = discrezionalità - segretezza;
- ▶ A = accountability = trasparenza /responsabilità).
- ▶ **Il livello di corruzione aumenta proporzionalmente alle possibilità che uno o più soggetti dispongano di un bene in via esclusiva o se trasparenza e responsabilità siano basse. (Klitgaard)**



Corruzione e monopolio

- **La corruzione è tanto più ricorrente quanto più alta è la somma del valore del monopolio** (per ottenere quel bene devo rivolgermi all'unico produttore oppure a quei pochi produttori uniti da un accordo di cartello, ovvero la situazione contraria, con un unico compratore che può unilateralmente decidere se acquistare o meno un certo bene (ad esempio, lo Stato per le forniture di navi militari) e della segretezza (la procedura di aggiudicazione è priva di trasparenza).
- **La responsabilità, nel nostro sistema giuridico, è costituita dalle molteplici forme di responsabilità (civile, penale, amministrativa, amministrativo-contabile o erariale, dirigenziale e da risultato), a seconda delle regole che vengono infrante.**



Monopolio e segretezza

31

- ▶ Se gli elementi monopolio e segretezza assumono valori elevati (ad esempio, ancora le forniture militari), efficace strumento per diminuire **la propensione alla corruzione può essere rappresentato dall'alta probabilità della certezza di una punizione severa e rapida, più che il mero inasprimento delle pene edittali.**
- ▶ I soggetti appaiono essere maggiormente propensi alla corruzione quando da essa riescono a massimizzare un utile personale, cercando nel contempo di giungere a un punto di equilibrio che sia vantaggioso anche per gli altri “giocatori” della partita.

Il Meccanismo della corruzione

- Il meccanismo della corruzione, nel caso di un valore C molto alto, trova un punto di equilibrio nella convenienza per tutti gli attori alla corruzione. In uno scenario di questo genere (ad esempio, il valore elevato di C è determinato soprattutto dalla limitata responsabilità), in un gioco “cooperativo” (i giocatori hanno interessi in comune, quanto meno per la sua durata, non sono in contrapposizione e, in alcuni casi, sono anzi portati ad associarsi) ogni “giocatore” (politico, portaborse, funzionario, imprenditore) è proteso alla scelta che massimizza l'utile, cioè alla corruzione. Nella corruzione, questi aspetti tendono a migliorare il “pay-off” (pagamento illecito), garantito dalla vincolatività degli accordi.
- **Le misure da attuare per contrastare la corruzione sono innanzitutto rappresentate da un affinamento, in una logica di deterrenza, del quadro normativo, unitamente a una concreta azione di prevenzione attraverso lo sviluppo del senso civico.**

Cause della Corruzione

- Un'indagine fondata su un modello della corruzione “causa-effetto” ha portato a individuare **più cause del fenomeno**:
 1. **socio-culturali: la mancanza di valori etici** o la presenza di retaggi culturali e politici può alimentare la convinzione della liceità di comportamenti contrari alle regole;
 2. **socio-politiche: una ridotta stabilità politica dei sistemi di governo** influenza negativamente la stima dei cittadini nelle istituzioni e li spinge a condotte illecite, comunque ritenute più conformi alle proprie esigenze personali;
 3. **economiche: influiscono sul radicamento del fenomeno corruttivo in modo decisamente più rilevante rispetto alle precedenti cause.**

Cause della Corruzione

- ▶ Tra le cause economiche rilevano:
 - ▶ **una limitata libertà di iniziativa economica;**
 - ▶ **un'eccessiva inflazione, deflazione, recessione;**
 - ▶ **dazi doganali all'importazione;**
 - ▶ **una bassa diffusione della ricchezza nel Paese,** cui corrisponde un maggior desiderio di migliorare la propria posizione sociale, anche con comportamenti illeciti;
 - ▶ **scarsa qualità e inefficienza degli interventi pubblici in settori fondamentali per la collettività,** la cui propensione all'illegalità a danno dello Stato di conseguenza cresce.
- 4. legislative e amministrative: insufficienza di norme anti-corruzione e loro debole attuazione.**

Cause della Corruzione

35

- **La diffusione della corruzione ha ricadute etico-sociali, come l'allontanamento dalla partecipazione alla politica e lo scarso affidamento verso la Pa, e anche economiche, in particolare sulle piccole e medie imprese, a causa dell'aumento dei costi dalle stesse sostenuti e della conseguente recessione, che tende a contrarre le entrate erariali, incidendo sugli investimenti come una "tassa occulta".**
- **Altresì, genera inefficienze economiche, diminuisce l'efficacia delle spesa pubblica e impedisce la corretta fruizione dei "beni pubblici puri", che nascono come "beni non escludibili" (un bene non è escludibile al consumo se non è possibile impedirne il consumo qualora lo si voglia fare) e "non rivali" (il loro consumo da parte di un individuo non ne riduce la disponibilità per gli altri) e dai quali non dovrebbe essere permesso trarre un profitto privato.**

Cause della Corruzione

36

- ▶ **Le misure da attuare per contenere ed eliminare il fenomeno**, con alla base una precisa individuazione delle sue cause, **sono innanzitutto rappresentate da un affinamento, in una logica di deterrenza, del quadro normativo, unitamente a una concreta azione di prevenzione attraverso lo sviluppo del senso civico. A ciò, si dovrebbe aggiungere il coinvolgimento dei destinatari del servizio pubblico, così da far crescere la capacità di rilevazione e di denuncia delle situazioni corruttive**, di per sé stesse di non agevole individuazione in quanto attuate con una pluralità di atti, per lo più occulti.

La classificazione della corruzione

La corruzione può essere classificata in funzione del comportamento del soggetto pubblico coinvolto:

- **Politica:** in senso soggettivo, per la qualità dell'autore, o in senso oggettivo, per la natura degli interessi coinvolti. **Il corrotto cerca di mantenere lo status ricoperto o di indirizzare a proprio interesse il processo elettorale**, ad esempio con comportamenti nepotistici, false promesse, benefici agli elettori per condizionarli nel voto

La classificazione della corruzione

38

➤ **Burocratica:** chi ricopre cariche amministrativo-burocratiche, ad esempio, cerca, pur senza violare apparentemente le norme, di favorire e velocizzare l'esecuzione di servizi pubblici dei quali il cittadino avrebbe comunque dovuto beneficiare, ovvero viola o applica in maniera distorta leggi o regolamenti, ovviamente per un fine **illecito** (ad esempio, rallentando i tempi di conclusione del procedimento per indebolire la resistenza del privato alla dazione indebita). È qui possibile distinguere tra corruzione burocratica vera e propria (il soggetto pubblico esercita comunque le proprie funzioni, pur se con distorsioni applicative della normativa) e "state capture", forma di corruzione nella quale le azioni di individui, gruppi o imprese per un interesse privato influenzano significativamente un processo di decision-making (fase di elaborazione) statale

La classificazione della corruzione

39

- **Economica:** si manifesta nel mercato e si realizza con il passaggio di beni materiali o monetari, che vanno ad accrescere il patrimonio personale del pubblico dipendente o funzionario (un esempio, è il peculato, con il quale l'*intraneus* si appropria di un bene dell'amministrazione)
- **Corruzione sociale:** non è rilevante tanto la forma con cui si realizza la malversazione in cambio del compimento di favori, quanto piuttosto il fatto che **il flusso di beni materiali e monetari non arricchisce un singolo soggetto, ma l'organizzazione di cui fa parte.** È spesso considerata meno riprovevole della corruzione economica, perché il denaro è condiviso dai membri del gruppo di appartenenza, anche se deriva da un grave decadimento della morale collettiva.

La classificazione della corruzione

40

Con riguardo alla dimensione dell'episodio, si distingue invece in:

- **Grand corruption:** la corruzione più pericolosa, **che si manifesta quando le alte decisioni politiche**, le successive fasi di progettazione e realizzazione **sono fortemente inquinate da azioni di corruzione**, ad esempio, nei processi decisionali relativi a stanziamenti ingenti inquinati da illecite prassi o dazioni per garantire che le gare d'appalto siano aggiudicate a soggetti previamente individuati.
- **Petty corruption:** **realizzata con azioni di piccola dimensione, è l'uso deviato (abuso) della funzione per ottenere un beneficio privato** nell'erogazione di un servizio di routine al cittadino o alla piccola impresa. Prevede il pagamento di modeste somme di denaro o utilità, corrisposte, ad esempio, per sveltire le pratiche

La classificazione della corruzione

41

La corruzione non è sempre il frutto di accadimenti singoli e scollegati fra loro, ma può anche costituire un vero e proprio, ben organizzato, network criminale. Si distingue quindi:

- **Corruzione caotica:** i burocrati agiscono in assoluta indipendenza l'uno dall'altro, con l'eventualità che il cittadino debba pagare tangenti a più funzionari per lo stesso servizio o nell'ambito dello stesso procedimento amministrativo, senza però essere certo che il servizio gli sia poi effettivamente fornito.
- **Corruzione ben organizzata:** nella quale la gestione dell'intero sistema della corruzione è monopolistico e centralizzato, nelle mani di un soggetto unico (monarca, dittatore, partito politico, capo della burocrazia), che garantisce quanto e a chi pagare e l'effettività della prestazione (spesso illecita) richiesta.

La classificazione della corruzione

42

- ▶ Altresì, la corruzione si distingue in attiva e passiva: nella prima, viene osservata la condotta del privato, che dà o promette l'utilità; viceversa, in quella attiva, rileva l'azione del pubblico agente, che si realizza con la ricezione della dazione o l'accettazione della promessa. Questa differenziazione origina dalla specularità delle condotte del pubblico agente e del privato e, in funzione della tecnica normativa, adottata possono prevedersi due distinti e autonomi reati, oppure uno solo, (fondato sull'incontro delle rispettive condotte): in alcuni ordinamenti stranieri (e anche negli atti comunitari e internazionali sulla corruzione), la corruzione attiva e la corruzione passiva costituiscono autonome incriminazioni.

La Legge Anticorruzione



La legge 190/2012

- ▶ La legge 190/2012 "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione dell'illegalità nella Pubblica Amministrazione", entrata in vigore il 28 novembre 2012, è stata varata per superare l'inadeguatezza dell'ordinamento nazionale, in attuazione del recepimento degli impegni internazionali assunti con la sottoscrizione delle Convenzioni di Mérida e di Strasburgo.
- ▶ Pur nell'innegabilità dell'annoso ritardo dell'intervento, la risposta al fenomeno corruttivo resa dal provvedimento sembra adeguata, in quanto non limitata solo a un formale adeguamento agli obblighi assunti a livello internazionale e all'inasprimento delle sanzioni dei delitti contro la Pa.



La legge 190/2012

45

- La legge ha una struttura di contenitore, limitata a due articoli:
- il primo, di ben 83 commi, mostra una evidente attenzione nel disciplinare materie anche fortemente disomogenee (tra l'altro, prevede modifiche a codice penale, codice di procedura penale, codice civile, legge 241/1990 e ai decreti legislativi 167/2000, 165/2001, 231/2001, 163/2006), con un coordinamento assai complesso tra le disposizioni introdotte o modificate, soprattutto a causa del diverso rango delle fonti interessate e della necessità di prevedere l'armonizzazione della normativa regionale con quella statale.
- il secondo, invece, di due soli commi, è la clausola di invarianza finanziaria o di spesa.

La legge 190/2012

- ▶ **Il legislatore ha operato una valutazione su cause, effetti e azioni di possibile contrasto del fenomeno**, conformando la norma a tale analisi:
- ▶ la corruzione ha origine e si sviluppa nella Pa, ma ha sempre un impatto esterno, per l'influenza che essa esercita sui rapporti economici nella società.
- ▶ la lotta alla corruzione deve avere origine nella stessa Pa, attraverso sistemi di verifica interni non solo dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa, ma anche della sua legittimità.
- ▶ **l'attività di controllo deve far capo a ben individuati organi, responsabili di eventuali omissioni.**

La legge 190/2012

- Gli **elementi di maggiore rilievo** della legge 190/2012 sono risultati, di conseguenza:
- la **creazione di una Autorità nazionale anticorruzione, con compiti di controllo e indagine sulla pubblica amministrazione;**
- la **designazione di responsabili per il contrasto alla corruzione** in tutti gli enti pubblici, inclusi quelli locali, con rotazione di cariche e incarichi nei settori più a rischio;
- la **responsabilità e trasparenza (accountability) dell'attività delle amministrazioni pubbliche**, in particolare nel settore degli appalti e degli incarichi in società controllate;
- l'**inasprimento delle pene e, in alcuni casi, ridefinizione dei reati di corruzione e concussione, nonché recepimento della nuova fattispecie di "traffico di influenze"**;
- le **tutele per i dipendenti pubblici che denuncino episodi di corruzione.**



La legge 190/2012

- ▶ La riforma è stata ritenuta un "provvedimento omnibus", di complessa sostenibilità in quanto va a disciplinare una eterogeneità di situazioni, per lo più rientranti nell'alveo dell'attività amministrativa e dell'organizzazione aziendale pubblica, ma comunque anche rilevanti in ambito penale.
- ▶ A questo si aggiungano i rischi derivanti dall'eccessiva tipizzazione delle norme introdotte o novellate, così da generare l'effetto opposto a quello auspicato e lasciare margini di impunità per nuove forme d'illegalità, non individuate dalla legge e dai provvedimenti delegati.

La legge 190/2012

- **È indubitabile che il legislatore ha dato priorità alle funzioni di prevenzione nonché di controllo e monitoraggio**, ma nel contempo ha in parte trascurato la precisa individuazione a fini sanzionatori dei criteri di valutazione delle responsabilità da illeciti.
- Tuttavia, **la necessità di sviluppare una efficace azione di prevenzione direttamente nell'ambito della funzione amministrativa, per anticipare la funzione di repressione propria dell'Autorità giudiziaria, è stata in parte risolta grazie alla valenza disciplinare attribuita al nuovo codice di comportamento dei dipendenti pubblici.**



La legge 190/2012

- ▶ Così, per contrastare più efficacemente il fenomeno della corruzione, **l'attività di prevenzione ha assunto il decisivo ruolo di concorrere nella dissuasione dei dipendenti e, più in generale, dei soggetti rivestiti di una pubblica funzione dal porre in atto azioni illecite, sviluppandone la correttezza e incidendo positivamente sull'etica dell'Amministrazione pubblica.**
- ▶ **L'interesse all'aspetto morale si accresce e diffonde attraverso i codici etici e di comportamento, legati a un adeguato sistema di responsabilità disciplinare e a una efficace disciplina delle incompatibilità, con una opportuna formazione, con l'innalzamento del livello di trasparenza amministrativa, con il ricorso a procedure di controllo e deterrenza quali gli audit interni.**



La legge 190/2012

51

- La legge 190, tuttavia, non tiene conto che le dimensioni e le tipologie organizzative delle pubbliche amministrazioni sono mutevoli e variegate e che gli enti più piccoli, soprattutto quelle autonomie locali impegnate nell'erogazione dei servizi primari alla collettività e al tempo stesso afflitte da carenza di risorse umane ed economiche, **incontrano difficoltà crescenti tanto più le loro dimensioni sono ridotte.**



La legge 190/2012

52

- Anche **gli obblighi di pubblicazione**, declinazione del principio di trasparenza, **non risultano differenziati da ente a ente per tipologia, dimensione e caratteristiche organizzative**; manca inoltre un qualsiasi elemento atto a **chiarire le zone di sovrapposizione con la normativa sul trattamento dei dati, in particolare quelli sensibili**. Altresì, quantunque si parli diffusamente di esigenze di pubblicazione nella legge 190 e nei provvedimenti delegati, in particolare nel Dlgs 33/2013, informazioni, prescrizioni di dettaglio e note tecniche di elaborazione dei dati di obbligatoria pubblicazione appaiono eccessivamente sintetiche, con la conseguente necessità di ricorrere alla consultazione dei documenti di prassi. Manca ancora un concreto sviluppo dell'indispensabile collegamento fra performance e trasparenza.

Definizione della corruzione:

53

«Situazione di abuso, da parte di un soggetto, del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati, messa in atto, nel corso dell'attività amministrativa».

Le indicazioni provenienti dalle organizzazioni internazionali alle quali l'Italia aderisce, evidenziano la necessità di **perseguire i tre seguenti obiettivi principali nell'ambito delle strategie di prevenzione:**

- 1. Ridurre le opportunità che si manifestino casi di corruzione;**
- 2. Aumentare la capacità di scoprire casi di corruzione;**
- 3. Creare un contesto sfavorevole alla corruzione.**

Nozione di pubblico ufficiale

54

Articolo 357 del codice penale:

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.**



Art. 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.



Dei delitti contro la P.A.

56

Sono disciplinati nel codice penale: LIBRO SECONDO DEI DELITTI IN PARTICOLARE TITOLO II

- **Capo I - Dei delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione:** da artt. 314 a 335-bis;
- **Capo II - Dei delitti dei privati contro la pubblica amministrazione:** da artt. 336 a 356;
- **Capo III - Disposizioni comuni ai capi precedenti:** da artt. 357 a 360.



La nuova disciplina dei reati contro la P.A.

57

Con la **legge 6 novembre 2012 n. 190 e s.m.i.**, sono state apportate consistenti modifiche alla disciplina dei reati contro la P.A. e l'art. 1 ha aumentato le pene minime in entrambe le fattispecie.

1. PECULATO (Art. 314): **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, nel caso in cui se ne appropria, è punito con la reclusione da quattro a dieci anni e sei mesi.** 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.

2. ABUSO DI UFFICIO (Art. 323): ~~Salvo che il fatto non costituisca un più grave reato, il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio che, nello svolgimento delle funzioni o del servizio, in violazione di specifiche regole di condotta espressamente previste dalla legge o da atti aventi forza di legge e dalle quali non residuino margini di discrezionalità, ovvero omettendo di astenersi in presenza di un interesse proprio o di un prossimo congiunto o negli altri casi prescritti, intenzionalmente procura a sé o ad altri un ingiusto vantaggio patrimoniale ovvero arreca ad altri un danno ingiusto è punito con la reclusione da uno a quattro anni.~~ La pena è aumentata nei casi in cui il vantaggio o il danno hanno un carattere di rilevante gravità.



La nuova disciplina dei reati contro la P.A.

58

3. TRAFFICO DI INFLUENZE ILLECITE (Art. 346-bis): **Chiunque**, fuori dei casi di concorso nei reati di cui agli articoli 319 e 319-ter, **sfruttando relazioni esistenti con un pubblico ufficiale o con un incaricato di un pubblico servizio, indebitamente fa dare o promettere, a sé o ad altri, denaro o altro vantaggio patrimoniale, come prezzo della propria mediazione illecita verso il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio ovvero per remunerarlo, in relazione al compimento di un atto contrario ai doveri di ufficio o all'omissione o al ritardo di un atto del suo ufficio, è punito con la reclusione da uno a tre anni.** La stessa pena si applica a chi indebitamente dà o promette denaro o altro vantaggio patrimoniale. La pena è aumentata se il soggetto che indebitamente fa dare o promettere, a sé o ad altri, denaro o altro vantaggio patrimoniale riveste la qualifica di pubblico ufficiale o di incaricato di un pubblico servizio. Le pene sono altresì aumentate se i fatti sono commessi in relazione all'esercizio di attività giudiziarie. Se i fatti sono di particolare tenuità, la pena è diminuita.



La nuova disciplina dei reati contro la P.A.

59

4. CONCUSSIONE (Art. 317 Codice Penale) : **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.**

4.1- CONCUSSIONE PER INDUZIONE (Art. 319-quater) : 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 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 *((ovvero con la reclusione fino a quattro anni quando il fatto offende gli interessi finanziari dell'Unione europea e il danno o il profitto sono superiori a euro 100.000)).*



La nuova disciplina dei reati contro la P.A.

60

L'ultimo comma dell'art. 319-*quater*, introduce l'ipotesi di **corruzione passiva**. La ratio della norma sta nell'esigenza di evitare, il più possibile, spazi di impunità del **privato che effettui donazioni o promesse indebite di denaro o altra utilità ai pubblici funzionari**. Simile fattispecie è quella definita dalla giurisprudenza come **CONCUSSIONE AMBIENTALE** : figura particolare di concussione (prevista in origine dal disegno di legge Vassalli, ma successivamente abolita dalla Commissione giustizia della Camera) **tale fattispecie si realizza attraverso comportamenti suggestivi taciti che inducono la vittima a convincersi dell'ineluttabilità del pagamento, per prassi diffusa.**

La nuova disciplina dei reati contro la P.A.

61

5. CORRUZIONE (Art. 318 codice penale): **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 tre a otto anni.**

Prima di essere modificato dalla legge n. 190/2012, la quale ha:

- Rimosso il requisito della proporzionalità (è stata introdotta la parola indebitamente)
- Annullato la distinzione tra corruzione antecedente e susseguente, l'art 318 Codice Penale recitava : «Il pubblico ufficiale, che, per compiere un atto del suo ufficio, riceve, per sé o per un terzo, in denaro od altra utilità, una retribuzione che non gli è dovuta, o ne accetta la promessa, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni. Se il pubblico ufficiale riceve la retribuzione per un atto d'ufficio da lui già compiuto, la pena è della reclusione fino a un anno».



La nuova disciplina dei reati contro la P.A.

62

5.1 CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO (art 319 codice penale): 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.**

5.2 CORRUZIONE IN ATTI GIUDIZIARI (art. 319-ter): **Se i fatti** indicati negli articoli 318 e 319 **sono commessi per favorire o danneggiare una parte in un processo civile, penale o amministrativo, si applica la pena della reclusione da sei a dodici anni.** Se dal fatto deriva l'ingiusta condanna di taluno alla reclusione non superiore a cinque anni, la pena è della reclusione da cinque a dodici anni; se deriva l'ingiusta condanna alla reclusione superiore a cinque anni o all'ergastolo, la pena è della reclusione da sei a venti anni.

L'art. 1 della **L. 6 novembre 2012, n. 190** ha aumentato le pene minime edittali previste.



La nuova disciplina dei reati contro la P.A.

63

5.3 Induzione indebita a dare o promettere utilità (art 319-quater codice penale): 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 *((ovvero con la reclusione fino a quattro anni quando il fatto offende gli interessi finanziari dell'Unione europea e il danno o il profitto sono superiori a euro 100.000))*

5.4 Corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio (art 320 codice penale): **Le disposizioni degli articoli 318 e 319 si applicano anche all'incaricato di un pubblico servizio.** In ogni caso, le pene sono ridotte in misura non superiore ad un terzo.



La nuova disciplina dei reati contro la P.A.

64

5.5. Art. 322 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, 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.



La nuova disciplina dei reati contro la P.A.

65

Art. 326. Rivelazione ed utilizzazione di segreti di ufficio:

Il pubblico ufficiale o la persona incaricata di un pubblico servizio, che, violando i doveri inerenti alle funzioni o al servizio, o comunque abusando della sua qualità, rivela notizie di ufficio, le quali debbano rimanere segrete, o ne agevola in qualsiasi modo la conoscenza, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni.

Se l'agevolazione è soltanto colposa, si applica la reclusione fino a un anno.

Il pubblico ufficiale o la persona incaricata di un pubblico servizio, che, per procurare a sé o ad altri un indebito profitto patrimoniale, si avvale illegittimamente di notizie di ufficio, le quali debbano rimanere segrete, è punito con la reclusione da due a cinque anni. Se il fatto è commesso al fine procurare a sé o ad altri un ingiusto profitto non patrimoniale o di cagionare ad altri un danno ingiusto, si applica la pena della reclusione fino a due anni.



La nuova disciplina dei reati contro la P.A.

66

Art. 328. Rifiuto di atti d'ufficio. Omissione:

Il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio, che indebitamente rifiuta un atto del suo ufficio che, per ragioni di giustizia o di sicurezza pubblica, o di ordine pubblico o di igiene e sanità, deve essere compiuto senza ritardo, è punito con la reclusione da sei mesi a due anni.

Fuori dei casi previsti dal primo comma, **il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio, che entro trenta giorni dalla richiesta di chi vi abbia interesse non compie l'atto del suo ufficio e non risponde per esporre le ragioni del ritardo, è punito con la reclusione fino ad un anno o con la multa fino a lire due milioni.**

Tale richiesta deve essere redatta in forma scritta ed il termine di trenta giorni decorrere dalla ricezione della richiesta stessa.



La nuova disciplina dei reati contro la P.A.

67

Art. 331. Interruzione d'un servizio pubblico o di pubblica necessità:

Chi, esercitando imprese di servizi pubblici o di pubblica necessità, interrompe il servizio, ovvero sospende il lavoro nei suoi stabilimenti, uffici o aziende, in modo da turbare la regolarità del servizio, **è punito con la reclusione da sei mesi a un anno e con la multa non inferiore a lire cinquemila.**

I capi, promotori od organizzatori sono puniti con la reclusione da tre a sette anni e con la multa non inferiore a lire trentamila.

Si applica la disposizione dell'ultimo capoverso dell'articolo precedente.



La nuova disciplina dei reati contro la P.A.

68

Art. 35-bis dlgs 165/2001 Prevenzione del fenomeno della corruzione nella formazione di commissioni e nelle assegnazioni agli uffici

Coloro che sono stati **condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale:**

- 1. a) non possono fare parte, anche con compiti di segreteria, di commissioni per l'accesso o la selezione a pubblici impieghi;**
- 2. b) non possono essere assegnati, anche con funzioni direttive, agli uffici preposti alla gestione delle risorse finanziarie, all'acquisizione di beni, servizi e forniture, nonché alla concessione o all'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari o attribuzioni di vantaggi economici a soggetti pubblici e privati;**
- 3. c) non possono fare parte delle commissioni per la scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, per la concessione o l'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché per l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere.**

2. La disposizione prevista al comma I integra le leggi e regolamenti che disciplinano la formazione di commissioni e la nomina dei relativi segretari.



La nuova disciplina dei reati contro la P.A.

Linee guida n. 3, di attuazione del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, recanti
«Nomina, ruolo e compiti del responsabile unico del procedimento per
l'affidamento di appalti e concessioni».

2. Nomina del responsabile del procedimento

2.1. Per ogni singola procedura di affidamento di un appalto o di una concessione, le stazioni appaltanti, con atto formale **del dirigente o di altro soggetto** responsabile dell'unità organizzativa, individuano un RUP per le fasi della programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione. Il RUP svolge i propri compiti con il supporto dei dipendenti dell'amministrazione aggiudicatrice.

2.2. Il RUP è individuato, nel rispetto di quanto previsto dall'art. 31, comma 1, del codice, tra i dipendenti di ruolo addetti all'unità organizzativa inquadrati come dirigenti o dipendenti con funzioni direttive o, in caso di carenza in organico della suddetta unità organizzativa, tra i dipendenti in servizio con analoghe caratteristiche.

2.3. Il RUP, nell'esercizio delle sue funzioni, è qualificabile come pubblico ufficiale. Le funzioni di RUP non possono essere assunte dal personale che versa nelle ipotesi di cui al comma 2 dell'art. 42 del Codice, né dai soggetti che sono stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale, ai sensi dell'art. 35-bis del d.lgs. 165/2001, stante l'espresso divieto che la norma contiene in ordine all'assegnazione di tali soggetti agli uffici preposti, tra l'altro, all'acquisizione di beni, servizi e forniture, anche con funzioni direttive, tenuto conto che le funzioni di RUP sono assegnate ex lege (art. 5, comma 2, legge 7 agosto 1990, n. 241) al dirigente preposto all'unità organizzativa responsabile ovvero assegnate ai dipendenti di ruolo addetti all'unità medesima (art. 31, comma 1, terzo periodo del Codice). Le funzioni di RUP devono essere svolte nel rispetto di quanto previsto dal d.p.r. n. 62/2013 e dal Codice di comportamento adottato da ciascuna amministrazione aggiudicatrice, nonché in osservanza delle specifiche disposizioni contenute nel Piano triennale di prevenzione della corruzione adottato dall'amministrazione.

Le norme applicative successive:

70

- > **D.lgs 31 dicembre 2012, n. 235** «Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190»
- > **D.lgs 14 marzo 2013, n. 33** «Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, approvato dal Governo il 15 febbraio 2013, in attuazione di commi 35 e 36 dell'art. 1 della l. n. 190 del 2012»
- > **D.lgs 8 aprile 2013, n. 39** «Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190»
- > **D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62** «Codice di comportamento per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni» (al quale doveva seguire il codice di ente)
- > **LEGGE 27 maggio 2015, n. 69** «Disposizioni in materia di delitti contro la pubblica amministrazione, di associazioni di tipo mafioso e di falso in bilancio.»

Le principali misure della legge n. 69 del 27 maggio 2015 possono essere così riassunte:

- **La prima parte riguarda i reati contro la pubblica amministrazione (corruzione per l'esercizio della funzione, corruzione per atto contrario ai doveri dell'ufficio, corruzione in atti giudiziari, indebita induzione a dare o promettere utilità, peculato, abuso d'ufficio, concussione).**
- **In particolare, l'art. 1 prevede un inasprimento delle sanzioni con riferimento non solo alle pene principali, ma anche a quelle accessorie (con l'innalzamento del periodo di divieto di concludere contratti con la pubblica amministrazione, l'estinzione del rapporto di lavoro o di impiego in caso di pene superiori a due anni e l'aumento della durata della sospensione dall'esercizio di una professione o di un'arte).**
- **E' previsto il ravvedimento operoso, con una riduzione della pena per coloro che si adoperano ad evitare conseguenze ulteriori o forniscono prove di reati o collaborano per l'individuazione dei responsabili.**

Le principali misure della legge n. 69 del 27 maggio 2015 possono essere così riassunte:

- **La sospensione condizionale della pena è condizionata anche alla riparazione pecuniaria (art. 2).**
- **Per quanto riguarda il reato di concussione (art. 317 c.p.) è esteso l'ambito di applicazione anche all'incaricato di un pubblico servizio (art. 3).**
- **Sul piano patrimoniale, è disciplinata la riparazione del danno a vantaggio dell'amministrazione di appartenenza, ferma restando l'azione di risarcimento del danno (art. 4).**
- **L'art. 5 inasprisce le pene per il reato di associazione di tipo mafioso (art. 416-bis c.p.).**

Le principali misure della legge n. 69 del 27 maggio 2015 possono essere così riassunte:

- Sul piano delle misure di prevenzione, si inserisce **la previsione di un coordinamento tra Autorità anticorruzione** (di cui vengono estesi i compiti di vigilanza), **procure della Repubblica e tribunali amministrativi regionali** (artt. 7 e 8), **guardia d finanza e servizio ispettivo MEF**.
- L'ultima parte (artt. 9 – 12) riguarda la disciplina delle false comunicazioni sociali (informazioni false ovvero informazioni omesse, la cui comunicazione è imposta dalla legge, in modo idoneo a indurre in errore i destinatari di tali comunicazioni), nel presupposto della frequente connessione della creazione di fondi neri con i delitti contro la pubblica amministrazione.
- **Nella sostanza, il falso in bilancio, attualmente sanzionato come contravvenzione, torna ad essere un delitto, perseguibile d'ufficio, e punito con la pena della reclusione** (da 1 a 5 anni). La nuova disciplina ridefinisce anche l'ambito di applicazione delle cause di non punibilità attualmente previste e l'applicazione di sanzioni pecuniarie alle società in caso di reati in materia societaria previsti dal codice civile.

Le principali misure della legge n. 69 del 27 maggio 2015 possono essere così riassunte:

74

Gli ordini del giorno. Durante la discussione in Assemblea al Senato, il Governo ha accolto alcuni ordini del giorno (che non sono stati pertanto posti in votazione), che riguardano i seguenti temi:

- la previsione di un Capo nel Codice penale intitolato “delitti contro l'economia nazionale” (odg G1.100 testo 2);
- l'attribuzione all'ANAC del potere sanzionatorio in caso di violazione degli obblighi di trasparenza di cui all'art. 47 del decreto legislativo n. 33 del 2013 (odg G7.100 testo 2);
- l'incremento delle risorse annuali assegnate all'ANAC (odg G7.102);
- l'iscrizione alle c.d. White list come condizione necessaria per poter ottenere l'affidamento di contratti con la pubblica amministrazione (odg G7.103);
- la revisione della disciplina sull'inconferibilità degli incarichi amministrativi per coloro che hanno ricoperto incarichi politici (odg G7.104);

Le principali misure della legge n. 69 del 27 maggio 2015 possono essere così riassunte:

75

- l'intensificazione dei controlli sul rispetto della normativa in materia di corruzione e trasparenza nel comparto sanitario (odg G7.106);
- il rafforzamento della trasparenza delle informazioni societarie, con particolare riferimento alle società quotate, alle fondazioni e agli intermediari finanziari e assicurativi (odg G8.100);
- la possibilità di effettuare le operazioni sotto copertura di cui alla legge n. 146 del 2006 anche per i delitti più gravi commessi dai pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione (odg G1.0.304)

Legge 03.2019 la Legge Spazzacorrotti

- Art. 1 c. 1. Al codice penale sono apportate le seguenti modificazioni:
- d) all'articolo 158, il primo comma e' sostituito dal seguente:
- «Il termine della prescrizione decorre, per il reato consumato, dal giorno della consumazione; per il reato tentato, dal giorno in cui e' cessata l'attivita' del colpevole; per il reato permanente o continuato, dal giorno in cui e' cessata la permanenza o la continuazione»;
- e) all'articolo 159:
- 1) il secondo comma e' sostituito dal seguente:
- **«Il corso della prescrizione rimane altresì sospeso dalla pronunzia della sentenza di primo grado o del decreto di condanna fino alla data di esecutività della sentenza che definisce il giudizio o dell'irrevocabilità del decreto di condanna»;**



www.carmignaniconsulenza.com
carmignaniconsulenza@gmail.com
carmignaniconsulenza@pec.it