



Wolters Kluwer

IPSOA Scuola di formazione



ANTICORRUZIONE-TRASPARENZA

A cura di Rossana Turturiello



La legge n. 190/2012 ha:

- Introdotto il nuovo delitto di “*traffico di influenze illecite*” (art.346 bis c.p.)
- Sostituito la vecchia ipotesi di “*corruzione per un atto d’ ufficio*” (c.d. corruzione impropria), con la nuova di “*corruzione per l’esercizio della funzione*” (nuovo art 318 c.p.)
- **Scomposto la fattispecie di concussione** (art 317 c.p.) in due ipotesi: “la concussione per costrizione” (il nuovo 317 c.p.) e “la concussione mediante induzione” (il nuovo art. 319-*quater* c.p.)
- **Ampliato il catalogo dei reati presupposto ex d.lgs. n. 231/’01**



Art. 346-bis c.p. *“Traffico di influenze illecite”*

“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 1 a 3 anni

Rapporti con la fattispecie delittuosa del “Millantato credito” di cui all’ art 346 c.p.



La riscrittura del reato di corruzione impropria

Art. 318 c.p. (**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 1 a 6 anni”

Testo precedente (**Corruzione per un atto d' ufficio**):

“il pubblico ufficiale, che, per compiere un atto del suo ufficio, riceve, per sé o per un terzo una retribuzione che non gli è dovuta, o ne accetta la promessa, è punito con la reclusione da 6 mesi a 3 anni. Se il pubblico ufficiale riceve la retribuzione per un atto d'ufficio da lui già compiuto, la pena è della reclusione fino ad 1 anno.”



Art. 319 c.p. (*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 o altra utilità o ne accetta la promessa è punito con la reclusione da 6 a 10 anni.”

Art.320 c. p. “*Corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio*”

“Le disposizioni degli articoli 318 e 319 si applicano anche all'incaricato di un pubblico servizio”.



La concussione per costrizione (art 317 c.p.)

“Il pubblico ufficiale o l’ incaricato di pubblico servizio che, **abusando della sua qualità o dei suoi poteri, costringe taluno a dare o promettere indebitamente, a lui o a un terzo, denaro o altra utilità**, è punito con la reclusione da **sei a dodici anni**”.

“Il pubblico ufficiale che, abusando della sua qualità o dei suoi poteri, costringe taluno a dare o promettere indebitamente, a lui o a un terzo, denaro o altra utilità, è punito con la reclusione **da quattro a dodici anni**”.



L' induzione indebita a dare o promettere utilità (art. 319 quater c.p.)

“Salvo che il fatto costituisca più grave reato, il P.U. 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 c. 1, **chi dà o promette denaro o altra utilità è punito con la reclusione fino a 3 anni.**”



La legge n. 190/12 opera su due livelli:

A livello “nazionale” con la previsione di un Piano Nazionale Anticorruzione (**c.d. PNA**)

A livello “ locale” imponendo a ciascuna P.A. l’ adozione di un Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (**c.d. PTPC**) sulla scorta delle indicazioni contenute nel PNA.



II PNA

- È il principale strumento di lotta alla corruzione
- È stato predisposto dal Dipartimento della Funzione Pubblica ed è stato approvato dall' ANAC l'11 settembre 2013 con delibera n. 72
- La sua funzione consiste nell' agevolare la piena attuazione a livello locale delle misure di prevenzione della corruzione
- Contiene indicazioni relative ai contenuti minimi che devono essere previsti nei singoli PTPC
- È stato aggiornato dall' ANAC con la determinazione n. 12 il 28 ottobre 2015 a cui si deve l'introduzione della distinzione tra “ *aree generali*” ed “ *aree specifiche*”.



Misure obbligatorie di prevenzione della corruzione

- Il Codice di comportamento
- Adempimenti relativi alla trasparenza
- La rotazione del personale
- Monitoraggio dei comportamenti in caso di conflitto di interessi
- Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile
- Monitoraggio dei rapporti ente con soggetti esterni
- Monitoraggio dei tempi procedimentali
- Il Patto di integrità per gli affidamenti di lavori, servizi e forniture
- Il PTPC



L'assetto normativo in materia di prevenzione della Corruzione è stato completato con i seguenti decreti attuativi:

Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle amministrazioni, approvato dal Governo il 15/02/2013, in attuazione dei commi 35 e 36 dell'art.1 l.190/2012, **d.lgs. 14/03/2013 n.33;**

Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e gli enti privati in controllo pubblico a norma dell'art. 1 comma 49/50, l. n.190/2012, **d.lgs.8/04/2013 n. 39;**

Codice di comportamento per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni, approvato con **D.P.R. 16/04/2013 n.62** in attuazione dell'art.54 del d.lgs.165/2001 , come sostituito dalla l. n.190.



Ambito soggettivo di applicazione della L. n. 190/12 e la qualificazione giuridica degli ordini professionali

- Il parere del prof. Capotosti e la qualificazione degli ordini come “ ***enti pubblici associativi***” e non pubbliche amministrazioni
- **Delibere ANAC n. 144 e n. 145 del 2014** e l’ inclusione degli ordini nella categoria di “ ***enti pubblici non economici***”
- **Impugnazione delle delibere ANAC davanti al TAR LAZIO** , rigetto del ricorso e conferma della natura di “ ***enti pubblici non economici***”
- **Impugnazione sentenza del TAR LAZIO** davanti al Consiglio di Stato (udienza prevista il 17 novembre 2016)
- **Presenza d’ atto da parte dell’ ANAC** dell’ ordinanza cautelare del C.d. S. di sospensione dell’ esecutività della sentenza Tar Lazio (**delibera ANAC n. 379/16**)
- **Sospensione del termine del 31 marzo** concesso agli ordini per adeguarsi agli adempimenti in materia di trasparenza (**delibera ANAC n. 380/16**).



La c.d. Legge Madia del 7 agosto 2015 n. 124 e la delega contenuta nell' art 7

Il D.lgs. n.97/16 recante “*la revisione e la semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, correttivo alla L. n. 190/12 e al D.lgs. n. 33/13*”

Obiettivi del nuovo decreto : rafforzare la trasparenza e contrastare la corruzione attraverso “*un riordino della disciplina riguardante l' accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione dei dati, documenti e delle informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni.*”



Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza

Segnala all'organo di indirizzo politico le disfunzioni inerenti l'attuazione della l. n. 190/12 e del d.lgs. n. 33/13

Indica agli uffici competenti all'esercizio dell'azione disciplinare i nominativi dei dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure della prevenzione della corruzione e della trasparenza

Definisce misure appropriate per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti a rischio corruzione.



La responsabilità del responsabile della prevenzione

L' art 1, c. 12, l. n. 190/2012 prevede l' imputazione di ***una responsabilità dirigenziale*** ex art 21 D.lgs. n. 165/2001 e ***disciplinare, oltre che per danno erariale e all' immagine*** in capo al responsabile dell' anticorruzione, nel caso in cui all' interno della P.A. vi sia stata una condanna ***per un reato di corruzione*** accertato con sentenza passata in giudicato, ***salvo che provi*** :

- a) di aver predisposto, prima della commissione del fatto, il piano di cui al comma 5 e di aver osservato le prescrizioni di cui al comma 9 e 10 del medesimo articolo 1;
- b) di aver vigilato sul funzionamento e sull' osservanza del piano.



L' art. 1, c. 14, individua altre due ipotesi di responsabilità a carico del Responsabile della prevenzione della corruzione:

Una forma di responsabilità dirigenziale ai sensi dell' art 21, d.lgs. n. 165/2001, che si configura nel caso di ***“ripetute violazioni delle misure di prevenzione previste dal piano”***

- Una forma di responsabilità disciplinare *“per omesso controllo”*

NB:

- Impossibile un'applicazione piena del sistema sanzionatorio agli ordini professionali, per l' assenza di posizioni dirigenziali
- Necessaria revisione del Codice di Comportamento e suo aggancio al PTPC



Astensione in caso di conflitto d'interessi

La legge anticorruzione ha introdotto nella L. n. 241/90 l'art. 6 bis.

La violazione della norma comporta la responsabilità disciplinare del dipendente che ha omesso di segnalare la situazione di conflitto di interesse ed è fonte di illegittimità del procedimento e del provvedimento conclusivo dello stesso

- Art. 7 Codice di comportamento, DPR n. 62/13



La rotazione del personale addetto alle aree a rischio corruzione

La rotazione del personale all' interno delle pubbliche amministrazioni nelle aree a più elevato rischio di corruzione è stata introdotta, come misura di prevenzione della corruzione, dagli artt. 1 c. 5, lett. b) e c. 10 lett. b) della L. n. 190/12, c.d. **rotazione ordinaria**

La rotazione c.d. straordinaria è contemplata dall' art 16 c. 1 lett. l quater del d.lgs. n. 165/'01 in caso di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva.

Soluzioni alternative alla rotazione: la c.d. “segregazione delle funzioni”.



Obbligo del dipendente di segnalare eventuali situazioni illecite

L'art. 1 comma 51, l. n. 190/2012 ha inserito nell'ambito del D.lgs. n. 165/2001 l'art. 54 bis rubricato "*la tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti.*"

La segnalazione/denuncia è sottratta all'accesso previsto dagli artt. 22 e seguenti l. 241/90.

determinazione n. 6/2015 / orientamento n. 40 e 42

La segnalazioni può essere inoltrata direttamente all' ANAC all' indirizzo whistleblowing@anticorruzione.it



Il PNA 2016

Primo atto di indirizzo predisposto e adottato dall' ANAC consta di una parte generale e di una settoriale di approfondimento di alcune tematiche che interessano i piccoli enti, istituzioni scolastiche, sanità, ordini professionali

Si presenta in linea con le rilevanti modifiche legislative intervenute recentemente (d.lgs. n. 97/16, d.lgs. n. 50/16).



Wolters Kluwer

IPSOA Scuola di formazione



IL Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione

La legge anticorruzione, in accoglimento delle sollecitazioni provenienti dal contesto internazionale, prevede che sulla base del **PNA**, ciascuna amministrazione adotti forme di organizzazione ispirate a ***modelli di risk management*** ex d.lgs. N. 231/2001.



Art. 5 del d.lgs. n. 231/ '01 - Responsabilità dell'ente privato

“L'ente è responsabile per i reati commessi nel suo interesse o vantaggio:

- a) da persone che rivestono funzioni di rappresentanza, di amministrazione o di direzione dell'ente o di una sua unità organizzativa dotata di autonomia finanziaria e funzionale nonché di persone che esercitano, anche di fatto, la gestione e il controllo dello stesso;
- b) da persone sottoposte alla direzione o alla vigilanza di uno dei soggetti di cui alla lettera (a).

L'ente non risponde se le persone indicate nel comma 1 hanno agito nell'interesse esclusivo proprio o di terzi”.



ART. 6 del d.lgs. n. 231/'01 - Soggetti in posizione Apicale e modelli di organizzazione dell' ente privato

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

- a) l'organo dirigente ha adottato ed efficacemente attuato, prima della commissione del fatto, modelli di organizzazione e di gestione idonei a prevenire reati della specie di quello verificatosi;
- b) il compito di vigilare sul funzionamento e l' osservanza dei modelli di curare il loro aggiornamento è stato affidato a un organismo dell' ente dotato di autonomi poteri di iniziativa e di controllo, (il c.d. Organismo di vigilanza);
- c) le persone hanno commesso il reato eludendo fraudolentemente i modelli di organizzazione e di gestione;
- d) Non vi è stata omessa o insufficiente vigilanza da parte dell' Organismo di Vigilanza.



“Natura” del PTPC :

Il PTPC rappresenta un programma di attività, con indicazione delle **aree di rischio e dei rischi specifici**, delle **misure da implementare per la prevenzione** in relazione al livello di pericolosità dei rischi specifici, dei **responsabili** per l' applicazione di ciascuna misura e dei tempi.



IL PTPC deve avere un contenuto minimo

- Data e documento di approvazione da parte dell' organo di indirizzo politico
- Individuazione dei soggetti che hanno partecipato alla stesura del PTPC
- Gestione del rischio tramite l' individuazione di aree a rischio
- Misure obbligatorie
- Misure ulteriori
- Una sezione dedicata agli adempimenti in materia di trasparenza



La Gestione del rischio

L'allegato 1 al PNA 2013 forniva indicazioni non vincolanti alle amministrazioni ed enti per una corretta gestione del rischio, suggerendo:

1)La mappatura dei processi attuati dall'amministrazione

2)La valutazione del rischio per ciascun processo

3)Il trattamento del rischio



Wolters Kluwer

IPSOA Scuola di formazione



IL PNA 2016 e i processi a rischio negli ordini professionali

1) Formazione professionale continua

2) Adozione del parere di congruità sui corrispettivi delle prestazioni professionali

3) Indicazione i professionisti per il conferimento di incarichi specifici



La formazione professionale continua

Processi rilevanti

- Esame e valutazione da parte dei Consigli nazionali delle domande di autorizzazione degli enti erogatori dei corsi di formazione
- Esame offerte formative e attribuzione crediti formativi professionali
- Vigilanza sugli enti terzi autorizzati all' erogazione

Possibili eventi rischiosi

- Mancata valutazione di richieste pervenute, carenza di controlli o mancato rispetto dei Regolamenti Interni, alterazioni documentali per favorire alcuni soggetti.
- Impropria attribuzione di crediti formativi professionali agli iscritti
- Inefficiente vigilanza sugli enti terzi autorizzati all' erogazione della formazioni



Possibili misure di prevenzione da adottare

- Controlli a campione sulla persistenza dei requisiti in capo agli enti autorizzati all' erogazione della formazione
- Introduzione di misure di pubblicità e trasparenza legate ad eventi formativi
- Controlli a campione sull' attribuzione dei crediti formativi ai professionisti.



Adozione del parere di congruità sui corrispettivi professionali

Possibili eventi rischiosi

- Incertezza nei criteri di quantificazione degli onorari
- Un'istruttoria lacunosa o parziale per favorire il professionista
- Valutazione erronea di fatti e documenti a corredo dell'istanza

Possibili misure di prevenzione da adottare

- Regolamento interno
- Rotazione dei soggetti che istruiscono le domande



Indicazione di professionisti per l' affidamento di incarichi specifici

Possibili eventi rischiosi

- Tutti legati alla procedura di nomina dei professionisti fatta in violazione dei principi di imparzialità e concorrenza

Possibili misure di prevenzione da adottare

- Costituzione di elenchi di professionisti esterni previa pubblicazione di un avviso pubblico sul sito dell' ordine in caso di conferimento di incarico al di fuori della procedura ad evidenza pubblica

- Rispetto del criterio della rotazione dei soggetti da nominare

- Verifica di situazioni anche potenziali di conflitto di interesse nei confronti di chi procede alla nomina



IL D.lgs. n. 33/2013: “Pubblicità e trasparenza”

IL D.lgs. n. 33/2013, rubricato **“Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione delle informazioni da parte della P.A.”**, si inserisce nell’ impianto della legge anticorruzione, nell’ ambito della quale è centrale il ruolo della trasparenza quale argine alle cattive pratiche amministrative.

Ne deriva che, la trasparenza non è un fine, ma uno strumento per avere un’ amministrazione che opera con etica ed in modo efficiente ed economico.

Il decreto, in definitiva, è:

- **ricognitivo**
- **innovativo**



Le modifiche al D.lgs. n. 33/13 ad opera del d.lgs. n. 97/16

- È mutato il Titolo del d.lgs. n. 33/13 e la nozione di “ trasparenza”
- È stato ampliato l’oggetto (**art 2**)
- Sono indicati in maniera più dettagliati i soggetti a cui si applica il decreto (**nuovo art 2 bis**)
- Sono state introdotte 2 forme di semplificazione relative alla pubblicazione obbligatoria dei documenti (**nuovo art 3**)
- È stata prevista l’ istituzione di un sito internet gestito dall’ AGID denominato “ **Soldi pubblici**” (**nuovo art 4bis**)



L' Accesso civico "ante riforma"

Il controllo "esterno" sull' adempimento degli obblighi di trasparenza era rimesso all' ANAC e ai cittadini con l' istituto dell' accesso civico.

Con l' accesso civico si riconosceva la partecipazione e la collaborazione diretta del cittadino-utente . L' attivazione di questo strumento di tutela diffusa non richiedeva una motivazione, era gratuita e non presupponeva una situazione legittimante in capo all' istante. **L' amministrazione era tenuta a rispondere entro 30 giorni e a procedere alla pubblicazione sul sito di quanto richiesto**, con evidente beneficio non solo per il richiedente , ma anche per l' intera collettività.

In caso di ritardo o mancata risposta , il richiedente poteva ricorrere al titolare del **potere sostitutivo** il cui nominativo doveva essere indicato sul sito dell' Ente nella sezione Amministrazione trasparente alla voce " accesso civico" e indicato nel PTTI.



L' accesso civico “ post riforma”

- **Accesso inteso come “ pubblicazione e accessibilità”** : accessibilità totale ai dati, documenti e alle informazioni detenute dalla P.A. e **non più solo** accessibilità alle informazioni.
- **Individuazione dei soggetti a cui può essere presentata la richiesta (c. 3)**
- **In caso di ritardo o mancata risposta, il richiedente può ricorrere al “titolare” del potere sostitutivo**
- **Procedura complessa in presenza di contro interessati**
- **Il procedimento deve concludersi con un provvedimento espresso e motivato che va comunicato al richiedente e agli eventuali contro interessati.**



- **Avverso le decisione della competente amministrazione o , in caso di richiesta di riesame, avverso quella del Responsabile della prevenzione della corruzione e trasparenza è sempre ammesso ricorso al TAR**
- **Limiti all' accesso sono contenuti nell' art 5 bis**
- **Il rifiuto, il differimento e la limitazione all' accesso devono essere motivati in relazione ai casi e ai limiti di cui all' art 5 bis.**



Decorrenza e durata dell' obbligo di pubblicazione

Due le novità contenute nell' art 8:

- 1) Decorsi il termini minimo di 5 anni e gli altri termini indicati, chiunque può accedere ai documenti prima pubblicati e confluiti nell' archivio mediante **l' istituto dell' accesso civico**
- 2) Solo l' ANAC può ridurre il termine di pubblicazione di un atto.

▪ **Accesso alle informazioni pubblicate nei siti (art 9)**

Possibilità di un collegamento ipertestuale nell' ipotesi in cui i documenti da inserire nella sezione Amministrazione Trasparente siano già pubblicati in altre parti del sito.



Wolters Kluwer

IPSOA Scuola di formazione



Pubblicazione delle banche dati (art 9 bis): l' elenco banche dati e dei corrispondenti obblighi di pubblicazione è contenuto nell' allegato B al d.lgs. n. 33/13

Obblighi di pubblicazione: articoli 13, 14, 15, 19, 30, 35, 37



L' ANAC

L' Autorità nazionale anticorruzione attualmente è l' ANAC (ex CIVIT) **dotata in passato** solo di ***poteri consultivi e di vigilanza***. Infatti, doveva:

- Approvare il Piano nazionale anticorruzione
- Esprimere pareri facoltativi a tutte le P.A. in materia di conformità di atti e comportamenti dei funzionari pubblici alla legge ed ai codici di comportamento
- Esercitare la vigilanza ed il controllo (anche mediante poteri ispettivi) sull' effettiva applicazione e sull' efficacia delle misure adottate dalla P.A. e sul rispetto delle regole di trasparenza.
- Esercitare il potere d' ordine nei confronti della P.A.



L' ANAC , oggi, svolge le seguenti funzioni:

- **Adotta il PNA**

- **Analizza le cause e i fattori della corruzione** e individua gli interventi che ne possono favorire la prevenzione e il contrasto

- **esprime parere obbligatorio** sugli atti di indirizzo, circolari del Ministero della P.A., sui codici di comportamento, contratti collettivi e individuali regolanti i rapporti di lavoro

- **Esercita attività di vigilanza e controllo sui contratti pubblici**

- **Esercita la vigilanza e il controllo** sull' effettiva applicazione e sull' efficacia delle misure adottate dalle amministrazioni pubbliche.

- **Riferisce in Parlamento** sull' attività di contrasto alla corruzione e all' illegalità messa in atto dagli enti pubblici.



L' art 19 c. 5 lett. b) del dl . N. 90/14 e *“il riconoscimento all' ANAC di poteri sanzionatori”*

Delibera n. 146 del 18 Novembre 2014 sull'esercizio del **potere d'ordine, in caso di *“mancata adozione di atti e provvedimenti richiesti dal PNA o dal PTPC”* o di *“comportamenti o atti contrastanti con i piani e le regole sulla trasparenza”***

Tre le categorie di provvedimenti adottabili

L'intersezione del potere d'ordine con il potere sanzionatorio



Denominazione sotto-sezione 1° livello	Denominazione sotto-sezione 2° livello	Contenuti (riferimento al decreto)
Disposizioni generali	Atti generali	art. 12, c. 1, 2
	Oneri informativi per cittadini e imprese	art. 34, c. 1, 2
	Organi di indirizzo politico-amministrativo	art. 13, c. 1, lett. a) art. 14
Organizzazione	Sanzioni per mancata comunicazione dei dati	art. 47
	Articolazione degli uffici	art. 13, c. 1, lett. b), c)
	Telefono e posta elettronica	art. 13, c. 1, lett. d)
Consulenti e collaboratori	Cv e compensi	art. 15, c. 1, 2
Personale	Personale dipendente	
	CV Revisore dei conti	
Bandi di concorso	Criteri e tracce prove	art. 19
	Tipologie di procedimento	art. 35, c. 1, 2
Attività e procedimenti	Monitoraggio tempi procedurali	art. 24, c. 2
	Dichiarazioni sostitutive e acquisizione d'ufficio dei dati	art. 35, c. 3
	Decisioni Comitato/Consiglio	
Provvedimenti	Provvedimenti organi indirizzo-politico	
		art. 37, c. 1, 2
Bandi di gara e contratti		
		art. 29, c. 1
Bilanci	Bilancio preventivo e consuntivo	art. 29, c. 2
	Piano degli indicatori e risultati attesi di bilancio	art. 30
Beni immobili e gestione patrimonio	Patrimonio immobiliare	art. 30
	Canoni di locazione o affitto	art. 33
	Indicatore di tempestività dei pagamenti	art. 36
Pagamenti dell'amministrazione	IBAN e pagamenti informatici	
Altri contenuti / Corruzione	Nomina RPCT/relazione annuale RPCT	
	Reportistica referenti	