

# **I NUOVI REATI CONTRO LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE**

**Legge n.190/2012 e  
successive  
modificazioni.**

## Il Gruppo di Stati del Consiglio di Europa contro la corruzione

In qualità di Stato aderente, l'Italia è stata sottoposta a valutazione una prima volta nel 2009: *“...malgrado la determinata volontà della magistratura inquirente e giudicante di combatterla la corruzione è percepita in Italia come fenomeno consueto e diffuso che interessa numerosi settori di attività: l'urbanistica lo smaltimento rifiuti, gli appalti pubblici, la sanità e la pubblica amministrazione. **L'Italia non ha un programma anticorruzione coordinato. Nessuna metodologia è al momento in vigore per stimare l'efficienza delle misure anticorruzione specificamente indirizzate alla P.A.**”*

## Il secondo rapporto GRECO

Il secondo rapporto GRECO del 2011 ha evidenziato: *“...la corruzione è profondamente radicata in diverse aree della pubblica amministrazione, nella società civile, così come nel settore privato. Il pagamento delle tangenti sembra pratica comune per ottenere licenze e permessi, contratti pubblici, finanziamenti, per superare gli esami universitari, esercitare la professione medica, stringere accordi nel mondo calcistico...La corruzione in Italia è un fenomeno persuasivo e sistematico che influenza la società nel suo complesso”*

## Le conseguenze della corruzione

L'Italia, nel 2011, si è collocata al **sessantanesimo** posto (subito dopo il Ghana) per incidenza della corruzione.

Un recente studio della **Banca Mondiale** pubblicato nel 2012 e condotto su un ampio campione di Paesi ha evidenziato che le imprese costrette a fronteggiare una P.A. corrotta crescono in media **quasi il 25% in meno** rispetto alle altre.

La **Corte dei Conti** ha stimato che nel 2012 il danno da corruzione ammonta a **60 mld**

## I potenziali corrotti

Il soggetto attivo dei reati di corruzione e del delitto di concussione è prevalentemente di **sexso maschile** (85%) ed ha età compresa tra i **40 ed i 60** anni.

La Regione più colpita è la **Lombardia**, seguita dalla **Campania** e dal **Lazio**

## **La legge 6 novembre 2012, n. 190**

**Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione adottata dall'Assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003**

**Convenzione sulla corruzione fatta a Strasburgo il 27 gennaio 1999**

## Le novità sul piano della prevenzione

- Gli Organi
- Gli strumenti
- Profili di responsabilità

# L'Autorità Nazionale Anticorruzione. Funzioni

- **La Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle PA**
- a) collabora con i paritetici organismi stranieri, con le organizzazioni regionali ed internazionali competenti;
- b) approva il **Piano nazionale anticorruzione** predisposto dal Dipartimento della funzione pubblica;
- c) analizza le cause e i fattori della corruzione e individua gli interventi che ne possono favorire la prevenzione e il contrasto;
- d) esprime pareri facoltativi agli organi dello Stato e a tutte le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. 165/2001, e successive modificazioni, 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;

# L'Autorità Nazionale Anticorruzione. Funzioni. Segue.

- **La Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle PA**
- e) esprime pareri facoltativi in materia di autorizzazioni, di cui all'art. 53 del d.lgs. 165/2001, e successive modificazioni, allo svolgimento di incarichi esterni da parte dei dirigenti amministrativi dello Stato e degli enti pubblici nazionali;
- f) esercita la vigilanza e il controllo sull'effettiva applicazione e sull'efficacia delle misure adottate dalle PPAA e sul rispetto delle regole sulla trasparenza dell'attività amministrativa;
- g) riferisce al Parlamento, presentando una relazione entro il 31 dicembre di ciascun anno, sull'attività di contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione e sull'efficacia delle disposizioni vigenti in materia.

# L'Autorità Nazionale Anticorruzione. Poteri

- per l'esercizio delle funzioni di vigilanza e controllo, la Commissione esercita **poteri ispettivi** mediante richiesta di notizie, informazioni, atti e documenti alle PPAA, e **ordina l'adozione di atti o provvedimenti** richiesti dai piani e dalle regole sulla trasparenza dell'attività amministrativa, ovvero la **rimozione di comportamenti o atti contrastanti** con i piani e le regole sulla trasparenza.
- **Trasparenza** → la Commissione e le amministrazioni interessate danno notizia, nei rispettivi **siti web** istituzionali, dei **provvedimenti adottati**.

# Il Dipartimento della funzione pubblica. Funzioni

- a) coordina l'attuazione delle strategie di prevenzione e contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione elaborate a livello nazionale e internazionale;
- b) promuove e definisce norme e metodologie comuni per la prevenzione della corruzione, coerenti con gli indirizzi, i programmi e i progetti internazionali;
- c) predispone il **Piano nazionale anticorruzione**
- d) definisce modelli standard delle informazioni e dei dati occorrenti per il conseguimento degli obiettivi previsti dalla legge, secondo modalità che consentano la loro gestione ed analisi informatizzata;
- e) definisce criteri per assicurare la rotazione dei dirigenti nei settori particolarmente esposti alla corruzione e misure per evitare sovrapposizioni di funzioni e cumuli di incarichi nominativi in capo ai dirigenti pubblici, anche esterni

## Prefetto

- Ai fini della predisposizione del **piano di prevenzione della corruzione**, il Prefetto, su richiesta, fornisce il necessario **supporto tecnico e informativo agli enti locali**, anche al fine di assicurare che i piani siano formulati e adottati nel rispetto delle linee guida contenute nel Piano nazionale approvato dalla Commissione.
- Inoltre per l'efficacia dei **controlli antimafia** nelle attività imprenditoriali, presso ogni prefettura è istituito **l'elenco dei fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori non soggetti a tentativo di infiltrazione mafiosa operanti nei medesimi settori**. L'iscrizione negli elenchi della prefettura della provincia in cui l'impresa ha sede soddisfa i requisiti per l'informazione antimafia per l'esercizio della relativa attività. La prefettura effettua **verifiche periodiche** circa la perdurante insussistenza dei suddetti rischi

# Pubbliche Amministrazioni Centrali

- Le pubbliche amministrazioni centrali definiscono e trasmettono al Dipartimento della funzione pubblica:
  - a) un **piano di prevenzione della corruzione** che fornisce una valutazione del **diverso livello di esposizione degli uffici al rischio di corruzione** e indica gli interventi organizzativi volti a prevenire il medesimo rischio;
  - b) procedure appropriate per **selezionare e formare, in collaborazione con la Scuola superiore della pubblica amministrazione, i dipendenti chiamati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione**, prevedendo, negli stessi settori, la rotazione di dirigenti e funzionari.

# Responsabile della prevenzione e della corruzione

- **Designazione:** il responsabile della prevenzione della corruzione è individuato **dall'organo di indirizzo politico** di norma tra i **dirigenti amministrativi di ruolo di prima fascia** in servizio. Negli **enti locali**, il responsabile della prevenzione della corruzione è individuato, di norma, **nel segretario**, salva diversa e motivata determinazione.
- **Attività:** **propone il piano triennale di prevenzione** della corruzione che viene adottato dall'organo di indirizzo politico entro il 31 gennaio di ogni anno. **Definisce procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti** destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione. **La mancata predisposizione del piano e la mancata adozione delle procedure per la selezione e la formazione dei dipendenti costituiscono elementi di valutazione della responsabilità dirigenziale.**

# Responsabile della prevenzione e della corruzione

- Provvede anche:
- a) alla verifica **dell'efficace attuazione del piano** e della sua idoneità, nonché a proporre la **modifica** dello stesso quando **sono accertate significative violazioni** delle prescrizioni ovvero quando intervengono mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione;
- b) alla verifica, d'intesa con il dirigente competente, dell'effettiva **rotazione degli incarichi negli uffici** preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione;
- c) ad individuare il personale da inserire nei **programmi di formazione..**

# Strumenti

- Il **Piano di prevenzione della corruzione** di amministrazioni statali risponde alle seguenti esigenze:
- a) individuare le **attività**, tra le quali è più elevato il **rischio di corruzione**, anche raccogliendo le proposte dei dirigenti;
- b) prevedere, per le attività sensibili **meccanismi di formazione, attuazione e controllo** delle decisioni idonei a prevenire il rischio di corruzione;

# Strumenti

- c) prevedere, con particolare riguardo alle attività sensibili, **obblighi di informazione** nei confronti del **responsabile chiamato a vigilare** sul funzionamento e sull'osservanza del piano;
- e) monitorare i **rapporti tra l'amministrazione** e i **soggetti** che con la stessa stipulano **contratti** o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere, anche verificando eventuali relazioni di parentela o affinità sussistenti tra i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti degli stessi soggetti e i dirigenti e i dipendenti dell'amministrazione;

# Piano Nazionale Anticorruzione

- Il Piano Nazionale Anticorruzione è stato approvato dalla CIVIT l'11 settembre 2013
- È composto da **tre Sezioni e sei Allegati**:
- **I Sezione**: espone gli obiettivi strategici e le azioni previste da implementare a livello nazionale
- **II Sezione**: illustra la strategia di prevenzione a livello di singole p.a. e contiene le direttive alle p.a. per l'applicazione delle misure di prevenzione, tra cui quelle obbligatorie per legge
- **III Sezione**: contiene indicazioni circa le comunicazioni dei dati e delle informazioni al D.F.P.

# Piano Nazionale Anticorruzione

- **Allegato n. 1:** indicazioni per la predisposizione dei P.T.P.C. e indicazioni interpretative sugli istituti.
- **Allegato n. 2:** individuazione delle Aree di rischio comuni ed obbligatorie per tutte le p.a.
- **Allegato n. 3:** Elenco esemplificativo delle tipologie di rischio
- **Allegato n. 4:** Elenco esemplificativo delle misure ulteriori
- **Allegato n. 5:** La valutazione del rischio
- **Allegato n. 6:** I principi di gestione del rischio

## Profili di responsabilità

- In caso di commissione, all'interno dell'amministrazione, di un reato di **corruzione** accertato con **sentenza passata in giudicato**, il responsabile anticorruzione ne risponde sul piano **dirigenziale** per mancato raggiungimento degli obiettivi, nonché sul piano **disciplinare**, oltre che per il **danno erariale** e **all'immagine** della pubblica amministrazione, salvo che provi tutte le seguenti circostanze:
  - a) di avere **predisposto**, prima della commissione del reato il piano anticorruzione;
  - b) di aver **vigilato** sul funzionamento e sull'osservanza del piano.

## Profili di responsabilità

- La sanzione disciplinare a carico del responsabile non può essere inferiore alla sospensione dal servizio con privazione della retribuzione da un minimo di un mese ad un massimo di 6 mesi.
- In caso di ripetute violazioni delle misure di prevenzione previste dal piano, il responsabile risponde ai sensi dell'art. 21 del d.lgs. 165/2001, e successive modificazioni, nonché, per omesso controllo, sul piano disciplinare.
- La violazione, da parte dei dipendenti dell'amministrazione, delle misure di prevenzione previste dal piano costituisce illecito disciplinare.

## Le novità sul piano della repressione e le modifiche successive alla l.190/2012.

- Corruzione per l'esercizio delle funzioni (art. 318 c.p.).
- Induzione indebita a dare o promettere utilità (art. 319 quater c.p.)
- Traffico di influenze illecite (Art. 346 bis c.p.)
- Corruzione fra privati (art. 2635 c.c.)
- Reintroduzione nella concussione dell'i.p.s.
- Introduzione della 'Riparazione pecuniaria'.
- Introduzione di una nuova attenuante
- Inasprimento del trattamento sanzionatorio

## Corruzione per l'esercizio della funzione (Art. 318 c.p.)

*Il pubblico ufficiale che, per l'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri, indebitamente riceve, per sè o per un terzo, denaro o altra utilità o ne accetta la promessa è punito con la reclusione da uno a sei anni.*

## Corruzione per l'esercizio della funzione (Art. 318 c.p.). Segue.

- Esercizio della funzione (*messa a libro paga del pubblico agente*)
- Irrilevanza del momento in cui vi è promessa/dazione (c.d. corruzione e antecedente e susseguente)
- Art. 1 co. 44 l.n. 190/12 che ha sostituito l'art. 54 D.lgs 165/01 (Codici di comportamento)

## Concussione (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 a promettere indebitamente, a lui o a un terzo, denaro o altra utilità è punito con la reclusione da sei a dodici anni.*

- Soggetto attivo
- Condotta
- Trattamento sanzionatorio

## Induzione indebita a dare o promettere utilità (art. 319 quater c.p.)

*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.*

## Induzione indebita a dare o promettere utilità (art. 319 quater c.p.). Segue

### Aspetti problematici

- Nozione di induzione
- La punibilità del soggetto indotto
- Questioni di diritto intertemporale
- Rapporti fra corruzione e concussione.  
Criteri di distinzione: iniziativa – rapporto fra i soggetti – danno/vantaggio

## Traffico di influenze illecite (art. 346 bis c.p.)

*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 sè 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.*

## Traffico di influenze illecite. Circostanze

- *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.*

## Traffico di influenze illecite. Segue

- Condotta incriminata
- Relazione esistente
- Rapporti con il millantato credito ex art. 346 c.p.
- Rapporti con la corruzione.

# CORRUZIONE FRA PRIVATI. ART. 2635 C.C.

1. 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, che, a seguito della dazione o della promessa di denaro o altra utilità, per sé o per altri, compiono od omettono atti, in violazione degli obblighi inerenti al loro ufficio o degli obblighi di fedeltà, cagionando nocumento alla società, sono puniti con la reclusione da uno a tre anni.
2. 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.
3. Chi dà o promette denaro o altra utilità alle persone indicate nel primo e nel secondo comma è punito con le pene ivi previste.
4. 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'art. 116 del testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58**, e successive modificazioni.
5. Si procede a **querela della persona offesa**, salvo che dal fatto derivi una distorsione della concorrenza nella acquisizione di beni o servizi.

# CORRUZIONE FRA PRIVATI. ART. 2635 C.C. SEGUE

- **Obblighi di ufficio e fedeltà** possono essere:
  - di **fonte legislativa**
    - Codicistica (artt. 2390, 2392, 2105, ecc);
    - Extra codicistica (normative in materia ambientale, di salute e sicurezza sul lavoro, tributaria, ecc).
  - di **fonte non legislativa**
    - Provvedimenti autorità di vigilanza;
    - Obblighi contrattuali;
    - Procedure aziendali;
    - Codice etico, Protocolli e/o altre previsioni del Modello organizzativo ex D.Lgs. 231/2001.

# CORRUZIONE FRA PRIVATI. ART. 2635 C.C. SEGUE

**Art. 2105 c.c.** Il prestatore di lavoro non deve trattare affari, per conto proprio o di terzi, in concorrenza con l'imprenditore, né divulgare notizie attinenti all'organizzazione e ai metodi di produzione dell'impresa, o farne uso in modo da poter recare ad essa pregiudizio.

Il principio di correttezza e buona fede impongono ai lavoratori di astenersi da qualsiasi atto idoneo a nuocere al datore di lavoro anche solo potenzialmente (i.e. accesso abusivo a dati riservati del datore di lavoro; trattare affari in concorrenza con quelli del proprio datore di lavoro tali da arrecare pregiudizio agli interessi di quest'ultimo; divulgare notizie confidenziali tali da ledere potenzialmente il patrimonio dell'azienda, etc.).

# **CORRUZIONE FRA PRIVATI. ART. 2635 C.C. ATTIVITA' SENSIBILI**

Attività sensibile: Gestione dei rapporti con i clienti, con consulenti e/o fornitori di servizi

- Rapporti con i clienti
  
- Rapporti con enti certificatori

# **CORRUZIONE FRA PRIVATI. ART. 2635 C.C. ATTIVITA' SENSIBILI**

- Assunzione del personale
- Omaggi
- Agevolazioni
- Premi
- Spese rappresentanza
- Dilazione dei pagamenti/recupero crediti
- Acquisti di beni o servizi
- Incarichi e consulenze
- Ecc.