



Allegato 3
al Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e
della Trasparenza

RIFERIMENTI NORMATIVI E DI PRASSI.
DEFINIZIONI DI “CORRUZIONE” E “TRASPARENZA”

1. Contesto normativo di riferimento

Sulla spinta di sollecitazioni di natura sovranazionale e comunitaria, con la **Legge n. 190 del 6 novembre 2012**, recante «*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*» e meglio nota come “*Legge Anticorruzione*”, il Legislatore italiano ha introdotto nell’ambito dell’ordinamento giuridico una specifica normativa intesa a rafforzare l’efficacia e l’effettività delle misure di contrasto della corruzione all’interno della Pubblica Amministrazione.

A mezzo di Deliberazione Civit n. 72 dell’11 settembre 2013, adottata su proposta del Dipartimento della Funzione Pubblica ai sensi dell’art. 1, co. 2, lett. b) della richiamata L. 190/2012, **lo Stato italiano si è pertanto dotato del primo Piano Nazionale Anticorruzione (P.N.A.) per il triennio 2013-2016**, dettando gli indirizzi di contrasto ai fenomeni corruttivi di carattere generale e somministrando le direttive specifiche per l’attuazione delle norme a livello di ciascuna singola Amministrazione.

Nel frattempo, il **comparto disciplinare dell’anticorruzione è stato implementato** con i principali decreti attuativi, emanati nel corso del 2013 – anche nell’esercizio di deleghe previste dalla Legge – per precisare ulteriormente la regolazione di alcuni aspetti applicativi:

- (i) il **Decreto Legislativo n. 33 del 14 marzo 2013** («*Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*»), entrato in vigore il 20 aprile 2013, il quale pone in capo alle PP.AA., e agli enti di diritto privato riconducibili alle medesime, specifici obblighi di pubblicazione sui propri siti informatici per le attività amministrative di competenza;
- (ii) il **Decreto Legislativo n. 39 dell’8 aprile 2013** («*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*»), entrato in vigore il 4 maggio 2013 e volto a disciplinare le cause di inconferibilità e incompatibilità degli esponenti della P.A. e delle entità privatistiche partecipate;
- (iii) il **Decreto del Presidente della Repubblica n. 62 del 16 aprile 2013** («*Codice di comportamento per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni, approvato in attuazione dell’art. 54 del d.lgs. n. 165 del 2001, come sostituito dalla l. n. 190/2012*»), il quale rielabora i precedenti obblighi di condotta disciplinare del comparto pubblico integrandoli con diverse disposizioni in materia di contrasto alla corruzione.

Le misure rivolte al contrasto dei fenomeni corruttivi e alla realizzazione di maggiori livelli di trasparenza sono state successivamente oggetto di una incisiva rivisitazione rispetto al quadro delineato dal primo comparto pianificatorio e normativo.

Il P.N.A. 2013 è stato aggiornato con la Determinazione A.N.AC. n. 12 del 28 ottobre 2015, recante «*Aggiornamento 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione*».

In seguito, a mezzo del **Decreto Legislativo n. 97 del 25 maggio 2016** («*Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell’articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*»), c.d. Decreto “*Trasparenza*”, il legislatore è intervenuto sull’originario quadro normativo, apportando importanti modifiche sia al quadro regolatorio dell’anticorruzione (L. 190/2012) che della trasparenza (D.Lgs. 33/2013).

In particolare, il D.Lgs. 97/2016 ha previsto la piena integrazione tra il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (P.T.P.C.) e il Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità (P.T.T.I.), disponendo che i destinatari degli obblighi introdotti dalla L. 190/2012 adottino un unico strumento di programmazione, *i.e.* il Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (P.T.P.C.T.).

Il Decreto "Trasparenza" è altresì intervenuto relativamente agli obblighi di pubblicazione sui siti istituzionali degli enti interessati, da un lato implementando i dati e le informazioni oggetto di pubblicazione, dall'altro introducendo meccanismi di semplificazione e razionalizzazione, anche in relazione alla natura dell'ente sottoposto alla disciplina in questione.

In tale rinnovato quadro normativo, il principio di trasparenza è ora declinato in termini di "accessibilità totale" – da parte di chiunque – ai documenti e ai dati detenuti dalle pubbliche amministrazioni e dagli enti equiparati, siano questi oggetto di pubblicazione sui rispettivi siti istituzionali o meno. Sotto questo profilo, la novità più significativa del Decreto "Trasparenza" è rappresentata dall'introduzione del c.d. accesso civico "generalizzato", secondo il modello FOIA (*Freedom of Information Acts*), che si aggiunge all'accesso civico indirizzato verso i dati immediatamente oggetto di pubblicazione già presente nell'ordinamento italiano a far data dall'entrata in vigore del D.Lgs. 33/2013.

Successivamente alla pubblicazione del Decreto "Trasparenza", con Delibera n. 831 del 3 agosto 2016, l'A.N.AC. ha adottato il Piano Nazionale Anticorruzione 2016 (P.N.A. 2016).

Si tratta del primo Piano interamente predisposto e adottato dall'A.N.AC., in attuazione dell'art. 19 del D.L. 24 giugno 2014, n. 90, a mezzo del quale l'Autorità è stata definitivamente individuata quale principale interlocutore di riferimento, sotto svariati profili, in materia di prevenzione della corruzione e promozione della trasparenza amministrativa.

Il P.N.A. 2016 non sostituisce quello adottato nel 2013 e il relativo aggiornamento del 2015 (Determinazione A.N.AC. 12/15), bensì, in una logica di continuità, impartisce specifiche indicazioni relativamente a particolari aspetti dell'amministrazione pubblica italiana. Nello specifico, il Piano, ripercorrendo il tracciato di riforma del D.Lgs. 97/2016, mira a definire compiutamente il corredo degli adempimenti in materia di anticorruzione e trasparenza, differenziando le diverse misure di presidio in relazione alle tipologie di enti, di volta in volta, considerati (es. Amministrazioni ex art. 1, co. 2, D.Lgs. 165/2001, società in controllo pubblico ovvero partecipate, etc.) e al relativo ambito di azione (es. Sanità, Contratti pubblici, Personale, etc.).

Il sistema predisposto nel Piano Nazionale Anticorruzione 2016 e, in particolare, gli obblighi di **trasparenza** gravanti sulle Amministrazioni, sono stati da ultimo meglio specificati dalle Delibere **A.N.AC. nn. 1309 e 1310 del 28 dicembre 2016**, nella quali vengono rispettivamente definite le «*Linee Guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'art. 5, comma 2, del D.Lgs. 33/2013*» e le «*Prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d.lgs. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016*», rinnovando sotto molteplici aspetti quanto previsto, in particolare, dalla Delibera Civit n. 50/2013.

Successivamente, a norma dell'art. 1, co. 2 *bis* della L. 190/2012, introdotto dal D.Lgs. 97/2016 che prevede che il P.N.A. ha durata triennale ed è aggiornato annualmente, l'A.N.AC. con delibera n. 1208 del 22 novembre 2017 ha approvato l'Aggiornamento 2017 al P.N.A.. Al pari dell'Aggiornamento 2016, il P.N.A. 2017 non ha sostituito quello adottato nel 2013 ed i successivi aggiornamenti, ma è incentrato in particolare su alcune amministrazioni caratterizzate da notevoli peculiarità organizzative e funzionali (Autorità di sistema portuale, Commissari straordinari e le Istituzioni universitarie).

Nello stesso senso si pone l'aggiornamento 2018 del P.N.A., approvato con Delibera n. 1074 del 21 novembre 2018. In tale occasione, l'Autorità – oltre a fornire approfondimenti mirati (in particolare su Agenzie fiscali, procedure di gestione dei fondi strutturali e dei fondi nazionali per le politiche di coesione, gestione dei rifiuti) – ha reso noti gli esiti di uno studio sul livello di implementazione dei sistemi di controllo interno nell'ambito delle società in controllo pubblico, di cui si tiene conto

nell'ambito del presente Piano come nell'ambito delle attività espletate in corso d'anno, in un'ottica di costante miglioramento.

Da ultimo, con Delibera n. 1064 del 13 novembre 2019, l'Autorità ha adottato l'aggiornamento 2019 del P.N.A. concentrando la propria attenzione sulle indicazioni relative alla parte generale del P.N.A., rivedendo e consolidando in un unico atto di indirizzo tutte le indicazioni date fino ad oggi, integrandole con orientamenti maturati nel corso del tempo e che sono anche stati oggetto di appositi atti regolatori. Si intendono, pertanto, superate le indicazioni contenute nelle Parti generali dei P.N.A. e degli Aggiornamenti fino ad oggi adottati. Il P.N.A. contiene rinvii continui a delibere dell'Autorità che, ove richiamate, si intendono parte integrante del P.N.A. stesso. L'obiettivo è quello di rendere disponibile nel P.N.A. uno strumento di lavoro utile per chi, ai diversi livelli di amministrazione, è chiamato a sviluppare ed attuare le misure di prevenzione della corruzione, semplificando il quadro regolatorio esistente.

Lo scorso 16 novembre l'Autorità ha approvato il P.N.A. 2022, valido per il prossimo triennio, attualmente trasmesso per il visto al Comitato Interministeriale e alla Conferenza Unificata.

2. Le società a partecipazione pubblica quali destinatarie della legge anticorruzione

L'art. 1, commi 60 e 61, della L. 190/12, attuato dall'intesa sancita in sede di Conferenza Unificata del 24 luglio 2013, rivolge le disposizioni in materia di anticorruzione e relativi decreti attuativi anche verso i "soggetti di diritto privato" sottoposti al controllo delle regioni e degli enti pubblici locali.

L'interesse verso tale categoria di soggetti giuridici si è manifestata sin dall'approvazione del primo "Piano Nazionale Anticorruzione" (i.e. l'anzidetta Delibera Civit n. 72 dell'11 settembre 2013) che ha espressamente rivolto l'ambito applicativo della normativa anche nei riguardi degli enti a forma privatistica ma a sostanza pubblicistica, tra i quali gli **enti di diritto privato in controllo pubblico, le società partecipate dalla P.A. e quelle da esse controllate ai sensi dell'art. 2359 c.c.**

Ai sensi della Delibera Civit 72/13, per **enti di diritto privato in controllo pubblico** si intendono le società e gli altri enti di diritto privato che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle pubbliche amministrazioni, sottoposti a controllo ai sensi dell'art. 2359 c.c. da parte di amministrazioni pubbliche, oppure gli enti nei quali siano riconosciuti alle pubbliche amministrazioni, anche in assenza di partecipazione azionaria, poteri di nomina dei vertici o dei componenti degli organi.

A mezzo di comunicato congiunto del 24 dicembre 2014 e nota contestualmente approvata, il Ministero dell'Economia e delle Finanze e l'Autorità Nazionale Anticorruzione hanno promosso *«un'interpretazione costituzionalmente orientata della predetta disposizione, che ne consente l'applicazione anche alle società nazionali controllate dalle amministrazioni centrali, nei termini sopra definiti, atteso che le stesse, in ragione del penetrante controllo esercitato dal Ministero (o da altra pubblica amministrazione), sono esposte ai medesimi rischi che il legislatore ha inteso prevenire con la normativa anticorruzione in relazione alle pubbliche amministrazioni»*.

Successivamente, con **Determinazione n. 8 del 17 giugno 2015**, recante *«Linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici»*, l'A.N.AC. ha adottato una specifica disciplina finalizzata ad orientare gli enti pubblici economici, gli enti di diritto privato in controllo pubblico e le società a partecipazione pubblica nell'applicazione della normativa di prevenzione della corruzione e della trasparenza, con l'obiettivo primario *«[...] che essa non dia luogo ad un mero adempimento burocratico, ma che venga adattata alla realtà organizzativa dei singoli enti per mettere a punto strumenti di prevenzione mirati e incisivi»*.

Da ultimo, lo scorso 8 novembre l'A.N.AC., con **Determinazione n. 1134 del 8 novembre 2017**, ha emanato le *«Nuove Linee Guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle*

pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici” che vanno a sostituire la precedente Determinazione 8/2015.

Tali Linee Guida, al pari delle precedenti Linee Guida del 2015, hanno inciso sulla disciplina già prevista dal P.N.A. 2013, comportandone una rivisitazione e, più in particolare, l'integrazione e la sostituzione dei contenuti del P.N.A. 2013, laddove non compatibili.

La soggezione alla disciplina di siffatta tipologia di enti è stata confermata in prima battuta dalla Determinazione 12/2015 e, successivamente, dal P.N.A. 2016, di cui alla Delibera A.N.AC. n. 831 del 3 agosto 2016, a cui peraltro rinvia l'“*Aggiornamento 2017 al Piano Nazionale Anticorruzione*” (P.N.A. 2017), con particolare riferimento alle indicazioni date in merito all'ambito soggettivo di applicazione.

In particolare, relativamente alla nozione di “**società a controllo pubblico**”, il P.N.A. 2016 rinvia alla definizione contenuta nell'allora schema di Decreto Legislativo in materia di società a partecipazione pubblica, predisposto in attuazione dell'art. 18 della Legge 7 agosto 2015, n. 124 (c.d. “Riforma Madia”), e dunque all'attuale **Decreto Legislativo 19 agosto 2016, n. 175**, recante «*Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica*».

A norma dell'art. 2, comma 1, lett. m), del D.Lgs. 175/2016, per società a controllo pubblico devono intendersi le società «*in cui una o più amministrazioni pubbliche esercitano poteri di controllo ai sensi della lettera b)*» che, a sua volta, definisce «*controllo*» come «*la situazione descritta nell'art. 2359 del codice civile. Il controllo può sussistere anche quando, in applicazione di norme di legge o statutarie o di patti parasociali, per le decisioni finanziarie e gestionali strategiche relative all'attività sociale è richiesto il consenso unanime di tutte le parti che condividono il controllo*».

La sopracitata Determinazione A.N.AC. n. 1134/2017 ha poi chiarito che tra le fattispecie riconducibili alla nozione di controllo, oltre a quelle già prese in considerazione in sede di definizione della Determinazione n. 8, rappresentate da quanto disciplinato all'art. 2359, co. 1, punti n. 1 (società in cui un'altra società dispone della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria) e n. 2 (società in cui un'altra società dispone dei voti sufficienti a esercitare un'influenza dominante nell'assemblea ordinaria), del codice civile, se ne aggiunge una ulteriore, da ricercare in quella situazione in cui una società è sotto l'influenza dominante di un'altra società in virtù di particolari vincoli contrattuali con essa (art. 2639, co. 1, punto n. 3, c.c.). Rientrano fra le società a controllo pubblico anche quelle a controllo congiunto, ossia le società in cui il controllo ai sensi dell'art. 2659 c.c. è esercitato da una pluralità di amministrazioni.

Le misure contemplate dalla normativa anticorruzione trovano, dunque, generalizzata applicazione a tutte le entità di diritto privato sottoposte ad un controllo pubblico, proveniente sia da amministrazioni territoriali che da amministrazioni centrali.

La sottoposizione di tali enti anche alle disposizioni in materia di prevenzione dei reati aziendali di cui al D.Lgs. 8 giugno 2001, n. 231, comporta che il modello anticorruzione debba in tali evenienze essere armonizzato ed integrato con i modelli di organizzazione e gestione del rischio alla luce del predetto D.Lgs. n. 231/2001 (a seguire, anche «**Modello 231**» o «**MOG 231**»), secondo gli accorgimenti indicati dal P.N.A., nei relativi aggiornamenti e nella citata Determinazione A.N.AC. n. 1134/2017.

Con specifico riferimento alle misure organizzative per la prevenzione della corruzione adottate dalle società in controllo pubblico, le nuove Linee Guida prevedono che, “*in una logica di coordinamento delle misure e di semplificazione degli adempimenti, le società integrano, ove adottato, il “modello 231” con misure idonee a prevenire anche i fenomeni di corruzione e di illegalità in coerenza con le finalità della legge n. 190 del 2012*”.

Difatti se, da un lato, il D.Lgs. 231/2001 mira a prevenire i reati commessi nell'interesse o a vantaggio della società, dall'altro, la legge n. 190 del 2012 è volta a prevenire anche reati commessi in danno della società.

Gli adempimenti previsti dalla Determinazione A.N.AC. n. 1134/2017 in capo agli enti di diritto privato in controllo pubblico possono essere così sintetizzati:

- a) individuazione e gestione dei rischi di corruzione;
- b) sistema di controlli;
- c) codice di comportamento;
- d) trasparenza;
- e) inconfiribilità specifiche per gli incarichi di amministratore e per gli incarichi dirigenziali;
- f) incompatibilità specifiche per gli incarichi di amministratore e per gli incarichi dirigenziali;
- g) attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici;
- h) formazione;
- i) tutela del dipendente che segnala illeciti;
- j) rotazione o misure alternative;
- k) monitoraggio.

Con particolare riferimento alle misure di **trasparenza**, le Linee Guida prevedono che le stesse confluiscono in un'apposita sezione del PTPCT o, comunque, del documento contenente le misure di prevenzione della corruzione integrative del MOG 231.

In questa sezione andranno specificate le misure organizzative volte ad assicurare la regolarità e la tempestività dei flussi delle informazioni da pubblicare, prevedendo uno specifico sistema delle responsabilità ed indicando i nominativi dei responsabili della trasmissione e della pubblicazione sia di dati, informazioni e documenti la cui pubblicazione è espressamente prevista da norme di legge, sia di quelli "ulteriori" individuati dalla Società.

Le misure organizzative definite nella sezione trasparenza hanno altresì la finalità di dare attuazione al diritto di accesso generalizzato.

Alla luce di quanto previsto dalla citata Determinazione e negli aggiornamenti al P.N.A., gli enti di diritto privato in controllo pubblico sono tenuti ad integrare il modello previsto dal D.Lgs. n. 231/2001 con le misure organizzative e di gestione per la prevenzione della corruzione *ex lege* n. 190/2012 (Piano di Prevenzione della Corruzione, anche in forma di Piano triennale) e a nominare un Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Più precisamente, i Piani di Prevenzione della Corruzione, costituenti apposita sezione o, comunque, parte integrante del MOG 231 devono presentare i contenuti minimi indicati nel P.N.A. (nei vari aggiornamenti) e, in via specifica, nella Determinazione A.N.AC. n. 1134/2017:

- a) individuazione delle aree a maggior rischio di corruzione, incluse quelle previste nell'art. 1, co. 16, della legge n. 190/2012, valutate in relazione al contesto, all'attività e alle funzioni dell'ente;
- b) previsione della programmazione della formazione, di taglio generalista e specifico, con particolare attenzione alle aree a maggior rischio di corruzione;
- c) previsione di procedure e controlli in essere per l'attuazione delle decisioni dell'ente in relazione al rischio di fenomeni corruttivi, anche ai fini del monitoraggio annuale del RPCT sul Piano e sulle misure di prevenzione ivi previste (*i.e.* Sistema dei controlli e Monitoraggio);
- d) individuazione di modalità di gestione delle risorse umane e finanziarie idonee ad impedire la commissione dei reati;
- e) previsione dell'adozione di un Codice di comportamento per i dipendenti ed i collaboratori, che includa la regolazione dei casi di conflitto di interesse per l'ambito delle funzioni ed attività svolte;
- f) regolazione di procedure per l'aggiornamento del Piano;
- g) previsione di obblighi di informazione nei confronti dell'organismo deputato a vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli e raccordo tra questi e il RPCT;

- h) regolazione di un sistema informativo per attuare il flusso delle informazioni e consentire il monitoraggio sull'implementazione del modello da parte dell'amministrazione vigilante;
- i) introduzione di un sistema disciplinare idoneo a sanzionare il mancato rispetto delle misure indicate nel Piano;
- j) tutela del dipendente che segnali episodi di illecito (c.d. *whistleblower*) a norma dell'art. 54 bis, D.Lgs. 165/2001, come di recente modificato dalla legge recante "*Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato*", approvata in via definitiva dalla Camera dei deputati il 15 novembre 2017 e della Determinazione A.N.AC. n. 1134/2017;
- k) introduzione di cause di inconferibilità ed incompatibilità ai sensi del D.Lgs. 39/2013 con riferimento agli incarichi di amministratore e agli incarichi dirigenziali;
- l) strutturazione di una sezione del sito istituzionale dell'ente, denominata "Società trasparente", per l'adempimento degli obblighi di pubblicazione di cui al D.Lgs. 33/2013, anche ai fini del c.d. accesso civico (art. 5 e ss.);
- m) adozione di misure necessarie a evitare l'assunzione di dipendenti pubblici che, negli ultimi tre anni di servizio, abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto di pubbliche amministrazioni, nei confronti delle società stesse (art. 53, co. 16 ter, D.Lgs. 165/2001);
- n) adozione di misure in termini di rotazione del personale ovvero misure alternative (quali la c.d. "segregazione delle funzioni") atte ad evitare il cristallizzarsi di relazioni tra i dipendenti dell'ente e la rispettiva utenza esterna.

Tali Piani di Prevenzione della Corruzione, una volta adottati, devono essere sottoposti a pubblicati sul sito istituzionale.

3. La legge anticorruzione e il D.Lgs. 231/2001

La Legge Anticorruzione presenta importanti interazioni con la disciplina della responsabilità amministrativa degli enti di cui al D.Lgs. n. 231 dell'8 giugno 2001, nella misura in cui tali entità abbiano già adottato in proprio i relativi MOG 231 per le diverse finalità previste da tale comparto normativo.

In tali evenienze, le prescrizioni discendenti dal D.Lgs. 231/2001 – secondo le indicazioni di cui al P.N.A. e alla Determinazione A.N.AC. n. 1134/2017 – si prestano alla coesistenza con le previsioni in materia di anticorruzione di cui alla L. 190/2012, generando la necessità che si proceda ad una integrazione dei MOG 231 adottati nell'esplicita prospettiva di contrasto alla corruzione.

Tale interazione opera in dettaglio sotto una duplice linea direttrice.

Sotto un primo aspetto, coinvolge tutti i potenziali destinatari della disciplina ex D.Lgs. 231/2001 e riguarda la necessità di inserimento nel MOG 231, in virtù di quanto stabilito dall'art. 1, co. 7, della Legge Anticorruzione, tra i reati punibili a norma del regime di responsabilità amministrativa, del delitto di «*induzione indebita a dare o promettere utilità*» ex art. 319 *quater* c.p. e del delitto di «*corruzione tra privati*» ex art. 2635 c.c..

La seconda linea di interazione riguarda, invece, unicamente gli enti controllati dalla P.A., i quali sono destinatari dell'obbligo di adottare un Piano di Prevenzione della Corruzione, ai sensi dell'art. 1, co. 5 della Legge Anticorruzione e dell'esplicito richiamo contenuto nel P.N.A. 2013, inserendolo nell'ambito del proprio MOG 231 ed armonizzandolo con il medesimo secondo gli accorgimenti indicati dal medesimo P.N.A., dai relativi aggiornamenti e, nello specifico, dalla Determinazione A.N.AC. n. 1134/2017.

Al Paragrafo "3.1.1 I Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione – P.T.P.C. – e i modelli di organizzazione e gestione del d.lgs. n. 231 del 2001", il P.N.A. 2013 stabilisce infatti che «*Al fine di dare attuazione alle norme contenute nella l. n. 190/2012 gli enti pubblici economici e gli enti di diritto privato*

in controllo pubblico, di livello nazionale o regionale/locale sono tenuti ad introdurre e ad implementare adeguate misure organizzative e gestionali. Per evitare inutili ridondanze, qualora questi enti adottino già modelli di organizzazione e gestione del rischio sulla base del d.lgs. n. 231 del 2001 nella propria azione di prevenzione della corruzione possono fare perno su essi, ma estendendone l'ambito di applicazione non solo ai reati contro la pubblica amministrazione previsti dalla l. n. 231 del 2001, ma anche a tutti quelli considerati nella l. n. 190 del 2012, dal lato attivo e passivo, anche in relazione al tipo di attività svolto dall'ente (società strumentali/società di interesse generale). Tali parti dei modelli di organizzazione e gestione, integrate ai sensi della l. n. 190 del 2012 e denominate Piani di Prevenzione della Corruzione, debbono essere trasmesse alle amministrazioni pubbliche vigilanti ed essere pubblicate sul sito istituzionale. Gli enti pubblici economici e gli enti di diritto privato in controllo pubblico, di livello nazionale o regionale/locale devono, inoltre, nominare un responsabile per l'attuazione dei propri Piani di prevenzione della corruzione, che può essere individuato anche nell'organismo di vigilanza previsto dall'art. 6 del d.lgs. n. 231 del 2001, nonché definire nei propri modelli di organizzazione e gestione dei meccanismi di accountability che consentano ai cittadini di avere notizie in merito alle misure di prevenzione della corruzione adottate e alla loro attuazione. L'amministrazione che esercita la vigilanza verifica l'avvenuta introduzione dei modelli da parte dell'ente pubblico economico o dell'ente di diritto privato in controllo pubblico. L'amministrazione e l'ente vigilato organizzano un idoneo sistema informativo per monitorare l'attuazione delle misure sopra indicate. I sistemi di raccordo finalizzati a realizzare il flusso delle informazioni, compresa l'eventuale segnalazione di illeciti, con l'indicazione dei referenti sono definiti rispettivamente nel P.T.P.C. dell'amministrazione vigilante e nei Piani di prevenzione della corruzione predisposti dagli enti pubblici economici e dagli enti privati in controllo pubblico».

In tal senso dispone anche il documento congiunto MEF/A.N.AC. del 24 dicembre 2014, il quale – nel precisare che le disposizioni di cui alla L. 190/2012 devono trovare applicazione anche alle entità privatistiche controllate dalla P.A. centrale – espressamente ribadisce che «L'interesse alla prevenzione della corruzione e dell'illegalità va perseguito all'interno di tutte le società controllate dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (o da altra Pubblica Amministrazione). Al riguardo occorre prendere le mosse dall'art. 1, comma 60, legge 6 novembre 2012, n. 190, che individua tra i destinatari degli obblighi previsti dalla predetta legge anche i soggetti di diritto privato sottoposti al controllo da parte delle amministrazioni territoriali. Il Tavolo promuove un'interpretazione costituzionalmente orientata della predetta disposizione, che ne consente l'applicazione anche alle società nazionali controllate dalle amministrazioni centrali, nei termini sopra definiti, atteso che le stesse, in ragione del penetrante controllo esercitato dal Ministero (o da altra pubblica amministrazione), sono esposte ai medesimi rischi che il legislatore ha inteso prevenire con la normativa anticorruzione in relazione alle pubbliche amministrazioni. Pertanto, le misure contemplate dalla legge n. 190 del 2012 devono trovare applicazione per le società controllate dal Ministero dell'Economia e delle Finanze o da altre pubbliche amministrazioni, anche nei casi in cui le stesse abbiano già adottato il modello previsto dal d.lgs. n. 231 del 2001: invero, l'ambito di applicazione dei due interventi normativi sopra menzionati non coincide. Difatti, mentre le norme contenute nel d.lgs. n. 231 del 2001 sono finalizzate alla prevenzione di reati commessi nell'interesse o a vantaggio della società, la legge n. 190 del 2012 persegue la finalità di prevenire condotte volte a procurare vantaggi indebiti al privato corruttore in danno dell'ente (nel caso di specie, della società controllata). Ne consegue che le società controllate, che abbiano già approvato un modello di prevenzione dei reati della specie di quello disciplinato dal d.lgs. n. 231 del 2001, devono integrarlo con l'adozione delle «misure idonee a prevenire anche altri fenomeni di corruzione e illegalità all'interno delle società, come indicati dalla l. n. 190 del 2012».

Sotto il profilo teleologico e prescrittivo, i due modelli organizzativi (231 e 190) presentano le seguenti differenze di impostazione, da tenersi in debita considerazione nell'ambito delle attività di integrazione operativa:

- (i) **Ratio legis:** la finalità di entrambe le regolamentazioni consiste nel prevenire, attraverso l'identificazione dei rischi e la previsione di adeguati presidi e strumenti di controllo, la commissione di illeciti.

Tuttavia, la regolamentazione ex D.Lgs. 231/2001 introduce un sistema preventivo, regolatorio e sanzionatorio per gli illeciti commessi nell'interesse o a vantaggio dell'ente, avendo riguardo in primo luogo alle situazioni di *corruzione attiva*, laddove il sistema anticorruzione di cui alla L. 190/2012 intende prevenire la commissione di illeciti a danno dell'ente, orientando dunque l'asse di indagine e verifica sul profilo prevalente della *corruzione passiva* commessa – nell'ampia nozione stabilita – nell'esercizio di funzioni o servizi pubblici.

- (ii) **Reati Presupposto:** la L. 190/2012 reca un catalogo diverso di reati rispetto a quelli valevoli nel regime disciplinare del D.Lgs. 231/2001, a differenza del Modello 231, ed integra l'ampia nozione di "corruzione" ivi stabilita, elevando a condotte illecite presupposte anche quelle erariali e disciplinari nelle quali l'esercizio della condotta pubblica non sia conforme all'interesse pubblico sottostante o sia, comunque, viziato per effetto di condizionamenti *ab externo*.

Nel presente P.T.P.C.T., coerentemente con i precedenti Piani, rilevano, dunque, sotto il profilo penale, oltre a quelle espressamente considerate per la redazione del Modello 231, ulteriori tipologie di reati contro la Pubblica Amministrazione, quali ad esempio il peculato (art. 314 c.p.), l'abuso d'ufficio (art. 323 c.p.), la rivelazione ed utilizzazione di segreti di ufficio (art. 327 c.p.), l'omissione di atti d'ufficio (art. 328 c.p.)¹, nell'ambito della generale rilevanza dei reati nei quali vi è un vantaggio per il singolo agente ed un detrimento per l'ente di appartenenza;

- (iii) **Adozione:** la Legge Anticorruzione prevede che il soggetto all'interno dell'ente deputato all'adozione del P.T.P.C.T. delle PP.AA. sia l'organo di indirizzo politico dell'ente il quale, ai sensi dell'art. 1, co. 8, della medesima legge, «*definisce gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, che costituiscono contenuto necessario dei documenti di programmazione strategico-gestionale e del Piano triennale per la prevenzione della corruzione*»;

- (iv) **Soggetto Responsabile della Vigilanza:** la Legge Anticorruzione, come modificata dal D.Lgs. n. 97/2016, prescrive la nomina di un Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT), organo necessariamente monocratico, mentre il D.Lgs. 231/2001 prevede la nomina di un Organismo di Vigilanza (OdV), che può essere sia monocratico che collegiale.

4. Nozione di corruzione

La Legge 190/2012 non reca una definizione specifica del concetto di "corruzione".

Una prima determinazione è reperibile nella Circolare n. 1 del 2013, nella quale il Dipartimento della Funzione Pubblica ha specificato come la corruzione debba intendersi alla stregua di «*un concetto comprensivo delle varie situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati. Le situazioni rilevanti sono quindi evidentemente più ampie della fattispecie penalistica, che come noto è disciplinata negli artt. 318, 319 e 319 ter del codice penale e sono tali da comprendere non solo l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione disciplinati nel Titolo II, Capo I, del codice penale, ma anche le situazioni in cui, a prescindere dalla rilevanza penale, venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni pubbliche ovvero l'inquinamento dell'azione amministrativa ab externo, sia che tale azione abbia successo sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo*».

Su identica linea interpretativa si pongono il P.N.A. e i relativi aggiornamenti. Tale definizione, decisiva ai fini della predisposizione dei Piani di Prevenzione della Corruzione, ricomprende dunque:

- (i) l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione disciplinati nel Libro II, Titolo II, Capo I, del codice penale;
- (ii) le situazioni in cui, a prescindere dalla rilevanza penale, venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite ovvero l'inquinamento dell'azione amministrativa *ab externo*, sia che tale azione abbia successo sia nel

¹ Per una trattazione più ampia dei reati contro la P.A. si rimanda al Paragrafo 1.5 del presente P.T.P.C.T.

caso in cui rimanga a livello di tentativo. Come precisato nella Determinazione A.N.AC. n. 12/2015, *«occorre, cioè, avere riguardo ad atti e comportamenti che, anche se non consistenti in specifici reati, contrastano con la necessaria cura dell'interesse pubblico e pregiudicano l'affidamento dei cittadini nell'imparzialità delle amministrazioni e dei soggetti che svolgono attività di pubblico interesse»*.

1.1 I delitti contro la Pubblica Amministrazione disciplinati nel Libro II, Titolo II, Capo I, del codice penale

Il concetto di Pubblica Amministrazione in diritto penale viene inteso in senso ampio, comprendendo l'intera attività dello Stato e degli altri enti pubblici; pertanto, i reati contro la Pubblica Amministrazione perseguono fatti che impediscono o turbano il regolare svolgimento non solo dell'attività – in senso tecnico – amministrativa, ma anche di quella legislativa e giudiziaria.

Viene, quindi, tutelata **la Pubblica Amministrazione intesa come l'insieme di tutte le funzioni pubbliche dello Stato o degli altri enti pubblici**.

Si rammenta che un'elencazione delle pubbliche amministrazioni è contenuta nell'art. 1, co. 2, D.Lgs. 165/2001, che, al dichiarato fine di disciplinare *«l'organizzazione degli uffici e i rapporti di lavoro e di impiego alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche»*, precisa che *«per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al d.lgs. 30 luglio 1999 n. 300»*.

La nozione di ente pubblico non trova, invece, una definizione normativa specifica, in ambito penalistico.

In passato, la giurisprudenza penale ha ad esempio escluso la qualifica di ente pubblico, ai sensi del reato di cui all'art. 640, co. 2, c.p. (truffa ai danni dallo Stato), agli enti pubblici economici che siano stati trasformati in imprese private ai sensi della L. 8 agosto 1992 n. 395 (come accaduto per ENEL, ENI, Ferrovie dello Stato, Poste, ATM).

Secondo i più recenti orientamenti interpretativi, peraltro, la struttura societaria (es. società di capitali) dell'ente non costituisce più, di per sé sola, elemento dirimente per escluderne la natura pubblicistica, dovendo farsi riferimento ad altri parametri.

In base alla definizione accolta in ambito comunitario, recepita dalla normativa e giurisprudenza italiana (cfr. art. 3, co. 1, lett. d), D.Lgs. 50/2016), ai fini della qualificazione di un ente come **“organismo di diritto pubblico”**, devono, infatti, sussistere cumulativamente i seguenti tre requisiti:

- a) l'ente dev'essere dotato di personalità giuridica;
- b) la sua attività dev'essere finanziata in modo maggioritario ovvero soggetta al controllo o alla vigilanza da parte dello Stato o di altro ente pubblico territoriale o di organismo di diritto pubblico;
- c) l'ente (anche in forma societaria) dev'essere istituito per soddisfare esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale. In particolare quest'ultimo requisito non sussiste quando l'attività sia svolta nel mercato concorrenziale e sia ispirata a criteri di economicità, essendo i relativi rischi economici direttamente a carico dell'ente.

Il Libro II, Titolo II del Codice Penale si divide in tre Capi e precisamente:

- Capo I - *Dei delitti dei pubblici ufficiali contro la Pubblica Amministrazione (art. 314- 335 bis c.p.)*
- Capo II - *Dei delitti dei privati contro la Pubblica Amministrazione (artt. 336-356 c.p.)*

▪ **Capo III - Disposizioni Comuni ai precedenti Capi (artt. 357-360 c.p.)**

Nei reati di cui al Capo I (delitti dei pubblici ufficiali contro la Pubblica Amministrazione) la condotta incriminata proviene da soggetti interni della P.A.; mentre nei reati di cui al Capo II (delitti dei privati contro la Pubblica Amministrazione), al contrario, l'aggressione è arrecata da soggetti estranei alla P.A..

Si precisa che, nonostante il P.N.A. abbia fatto riferimento solo al Capo I, al fine di una più ampia attività di Prevenzione della Corruzione in senso lato, nel presente Piano sono stati esaminati anche i reati previsti al Capo II, quali ad esempio la **Turbata libertà degli incanti** (art. 353, c.p.), **Turbata libertà del procedimento di scelta del contraente** (art. 353 bis, c.p.) e **Traffico di influenze illecite** (art. 346 bis, c.p.).

Il "bene giuridico" tutelato nei reati in esame è da rinvenire nell'interesse della Pubblica Amministrazione all'imparzialità, correttezza e probità dei funzionari pubblici e, in particolare, che gli atti di ufficio non siano oggetto di mercimonio o di compravendita privata.

L'attività amministrativa trova, infatti, un preciso referente di rango costituzionale nell'art. 97, co. 1, della Cost., che per essa fissa i parametri del *buon andamento e dell'imparzialità della Pubblica Amministrazione*.

L'art. 97 infatti, espressamente dispone che *«I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione. Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari. Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge»*.

Buon andamento significa svolgimento corretto e regolare dell'attività amministrativa da intendersi come capacità di perseguire i fini che le vengono assegnati dalla legge.

Imparzialità significa che la P.A. nell'adempimento dei propri compiti, deve procedere ad una comparazione esclusivamente oggettiva degli interessi contrapposti senza operare arbitrarie discriminazioni.

1.2 Descrizione degli illeciti rilevanti ai fini della legge 190/2012

Si elencano a seguire le fattispecie delittuose esaminate ai fini del presente Piano fornendo una sintetica esposizione delle condotte e dei soggetti che possono commettere tali illeciti.

La maggior parte dei suddetti reati (fatti salvi quelli di cui agli artt. 316 bis, 316 ter, 331) è **applicabile ai dipendenti della Società, solo laddove i medesimi rivestano la qualifica di pubblici ufficiali o di incaricati di un pubblico servizio, come sopra definiti**.

Reato	Descrizione del reato	Condotta e soggetto attivo
Peculato (art. 314 c.p.)	«Il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio, che, avendo per ragione del suo ufficio o servizio il possesso o comunque la disponibilità di denaro o di altra cosa mobile altrui, se ne appropria, è punito con la reclusione da quattro anni a dieci anni e sei mesi. 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».	Condotta: il delitto di peculato si configura con l'indebita appropriazione di denaro o altra cosa mobile che si trova, al momento della consumazione del reato (ovvero al momento del tentativo di consumazione), nel possesso o comunque nella disponibilità del soggetto attivo, in ragione del suo ufficio o del suo servizio. Anche l'indebita alienazione, distruzione, semplice detenzione, utilizzo di denaro o di altra cosa mobile integra questa fattispecie delittuosa. Il co. 2 del presente articolo prevede l'ipotesi del cosiddetto "peculato d'uso": tale fattispecie si configura quando il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio si appropria della cosa al solo scopo di farne uso momentaneo e, dopo tale uso, la restituisce immediatamente.

		Oggetto di tale fattispecie possono essere solo le cose mobili non fungibili (ad esempio: un'automobile di servizio), e non anche il denaro o cose generiche (beni fungibili). La Giurisprudenza ha precisato che il peculato d'uso costituisce un reato autonomo, e non un attenuante del peculato. Soggetto: trattandosi di un reato c.d. proprio, il soggetto attivo del delitto di peculato può essere solo un pubblico ufficiale oppure un incaricato di pubblico servizio.
Peculato mediante profitto dell'errore altrui (art. 316 c.p.)	«Il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio, il quale, nell'esercizio delle funzioni o del servizio, giovandosi dell'errore altrui, riceve o ritiene indebitamente, per sé o per un terzo, denaro od altra utilità, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni».	Condotta: il delitto di peculato mediante profitto dell'errore altrui si integra quando, nell'esercizio delle sue funzioni, giovandosi dell'errore altrui, il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio riceve o ritiene indebitamente, per sé o per un terzo, denaro od altra utilità. Ai fini della configurabilità di tale reato è necessario che l'errore del soggetto passivo sia spontaneo e non causalmente riconducibile ad artifici o raggiri del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio: in tal caso si configurerà il delitto di truffa o di peculato ex art. 314, co. 1 c.p.. Soggetto: trattandosi di un reato c.d. proprio, il soggetto attivo del delitto di peculato può essere solo un pubblico ufficiale oppure un incaricato di pubblico servizio.
Malversazione di erogazioni pubbliche (art. 316 – bis c.p.)	«Chiunque, estraneo alla pubblica amministrazione, avendo ottenuto dallo Stato o da altro ente pubblico o dalle Comunità europee contributi, sovvenzioni, finanziamenti, mutui agevolati o altre erogazioni dello stesso tipo, comunque denominate, destinati alla realizzazione di una o più finalità, non li destina alle finalità previste, è punito con la reclusione da sei mesi a quattro anni». * Le parole «di erogazioni pubbliche» sono state sostituite alle parole «a danno dello Stato» dall'art. 28-bis, comma 1, lett. b), n. 1), d.l. 27 gennaio 2022, n. 4, conv., con modif., in l. 28 marzo 2022, n. 25, in sede di conversione.	Condotta: il presupposto della condotta malversativa è rappresentato dalla ricezione di pubbliche sovvenzioni, le quali si caratterizzano per la provenienza, in quanto per essere tali devono derivare da uno degli enti citati, per la vantaggiosità, ovvero deve trattarsi di erogazioni a fondo perduto o ad onerosità attenuata, e per il vincolo di destinazione, dal momento che la condotta tipica consiste proprio nel non utilizzare le somme per le finalità previste. La condotta consiste nella mancata destinazione dei fondi alla realizzazione dell'opera o dell'attività programmata. Soggetto: trattandosi di un reato c.d. comune, il soggetto attivo del delitto di malversazione a danno dello Stato può essere "chiunque"
Indebita percezione di pubbliche (art. 316 ter c.p.)	«Salvo che il fatto costituisca il reato previsto dall'articolo 640-bis, chiunque mediante l'utilizzo o la presentazione di dichiarazioni o di documenti falsi o attestanti cose non vere, ovvero mediante l'omissione di informazioni dovute, consegue indebitamente, per sé o per altri, contributi, sovvenzioni, finanziamenti, mutui agevolati o altre erogazioni dello stesso tipo, comunque denominate, concessi o erogati dallo Stato, da altri enti pubblici o dalle Comunità europee è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni. La pena è della reclusione da uno a quattro anni se il fatto è commesso da un pubblico ufficiale o da un incaricato di un pubblico servizio con abuso della sua qualità o dei suoi poteri. La pena è della reclusione da sei mesi a quattro anni se il fatto offende gli interessi finanziari dell'Unione	Condotta: la condotta tipica può estrinsecarsi in una forma attiva o in una omissiva. La condotta attiva consiste nella presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, cui consegua la percezione di fondi provenienti dal bilancio dei soggetti passivi indicati nella disposizione. L'oggetto materiale della condotta è costituito da dichiarazioni o documenti falsi o attestanti cose non vere. Per quanto concerne, inoltre, le dichiarazioni o i documenti falsi, presentati o utilizzati, o le informazioni omesse, queste devono essere rilevanti al fine del conseguimento dell'erogazione. Per la configurabilità della fattispecie occorre, dunque, che il soggetto sia tratto in inganno dalla falsa o incompleta documentazione.

	europea e il danno o il profitto sono superiori a euro 100.000. <i>Quando la somma indebitamente percepita è pari o inferiore a 3.999,96 euro si applica soltanto la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro da 5.164 euro a 25.822 euro. Tale sanzione non può comunque superare il triplo del beneficio conseguito».</i> * La parola «pubbliche» è stata sostituita alle parole «a danno dello Stato» dall'art. 28-bis, comma 1, lett. c), n. 1), d.l. 27 gennaio 2022, n. 4, conv., con modif., in l. 28 marzo 2022, n. 25, in sede di conversione.	Per contributi si intende qualsiasi erogazione, in conto capitale e/o interessi finalizzata al raggiungimento di un obiettivo del fruitore; i finanziamenti consistono nel fornire al soggetto i mezzi finanziari necessari allo svolgimento di una sua determinata attività; i mutui indicano l'erogazione di una somma di denaro con l'obbligo di restituzione e, nella specie, dovendo caratterizzarsi per il loro essere agevolati, l'ammontare degli interessi è fissato in misura inferiore a quella corrente. Con l'espressione altre erogazioni dello stesso tipo, comunque denominate, infine, il legislatore ha posto una formula di chiusura idonea a ricomprendere ogni altra ipotesi avente gli stessi contenuti economici, indipendentemente dalla relativa denominazione. Soggetto: trattandosi di un reato c.d. comune, il soggetto attivo del delitto di malversazione a danno dello Stato può essere "chiunque".
Concussione (art. 317 c.p.)	<i>«Il pubblico ufficiale o l'incaricato di un 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» *.</i> * Tale reato è stato riformulato dalla legge Anticorruzione. L'originaria ed unitaria fattispecie prevista nell' art. 317 c.p. era, infatti, comprensiva tradizionalmente sia delle condotte di "costrizione" che di "induzione" (intese quali modalità alternative di realizzazione del reato).	Condotta: la nuova formulazione circoscrive il reato esclusivamente alla condotta di costrizione, disciplinando la precedente figura della "Concussione per induzione" in una distinta ed ulteriore fattispecie inserita nel nuovo 319 quater c.p. e definita «<i>Induzione a dare o promettere utilità</i>» riferibile sia al pubblico ufficiale che all'incaricato di pubblico servizio. La condotta attualmente prevista è adesso riferita esclusivamente al pubblico ufficiale e non più anche all' incaricato di pubblico servizio. È stato, inoltre, previsto l'inasprimento del minimo edittale della pena, fissato ora in sei (e non più quattro) anni di reclusione. Soggetto: trattandosi di un reato c.d. proprio, il soggetto attivo del delitto di concussione può essere solo il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio. La differenza tra la corruzione e la concussione sta nel fatto che nel primo caso vi è la cooperazione del soggetto privato, mentre nella concussione vi è, invece la cooptazione della volontà di quest'ultimo.
Corruzione per l'esercizio della funzione (art. 318 c.p.)	<i>«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».</i> Anche tale reato è stato riformulato dalla Legge Anticorruzione. La fattispecie prevista dall'art. 318 c.p. risulta, infatti, "rimodulata" con le seguenti sostanziali modifiche: (i) il reato di «<i>Corruzione per un atto d'ufficio</i>» di cui al precedente art. 318 c.p., ora risulta rinominato come «<i>Corruzione per l'esercizio della funzione</i>»; (ii) risulta soppresso il necessario collegamento della utilità ricevuta o promessa con un atto, da adottare o già adottato, dell'ufficio, divenendo, quindi, possibile la configurabilità del reato anche nei casi in cui	Soggetto: trattandosi di un reato c.d. proprio, il soggetto attivo del delitto in oggetto può essere solo un pubblico ufficiale.

	l'esercizio della funzione pubblica non debba concretizzarsi in uno specifico atto. Ciò attribuirebbe alla nozione di atto di ufficio non solo una vasta gamma di comportamenti, ma sembrerebbe poter prescindere dalla necessaria individuazione, ai fini della configurabilità del reato, di un atto al cui compimento collegare l'accordo corruttivo, ritenendo sufficiente che la condotta consista anche in una pluralità di atti singoli, non preventivamente fissati e programmati.	
Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (art. 319 c.p.)	«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 dodici anni». La norma in esame ha assunto tale configurazione per opera della Legge Anticorruzione che ne ha mutato profondamente il testo, nonché la rubrica.	Condotta: la riforma della Legge 190/2012 ha eliminato il riferimento al compimento di "atti", spostando l'accento sull'esercizio delle "funzioni o dei poteri" del pubblico funzionario, permettendo così di perseguire il fenomeno dell'asservimento della pubblica funzione agli interessi privati qualora la dazione del denaro o di altra utilità sia correlata alla generica attività, ai generici poteri ed alla generica funzione cui il soggetto qualificato è preposto e non più quindi solo al compimento o all'omissione o al ritardo di uno specifico atto. L'espressione "esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri" rimanda, quindi, non solo alle funzioni propriamente amministrative, ma anche a quella giudiziarie e legislative; si deve intendere, perciò, genericamente qualunque attività che sia esplicazione diretta o indiretta dei poteri inerenti all'ufficio. Sono compresi, per questo motivo, anche tutti quei comportamenti, attivi od omissivi, che violano i doveri di fedeltà, imparzialità ed onestà che devono essere rigorosamente osservati da tutti coloro i quali esercitano una pubblica funzione. Soggetto: si tratta di un reato proprio, punibile solo se commesso dal pubblico ufficiale al quale, peraltro, l'art. 320 c.p. parifica anche l'incaricato di un pubblico servizio che riveste la qualità di pubblico impiegato.
Corruzione in atti giudiziari (art. 319 ter c.p.)	«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 sei a quattordici anni; se deriva l'ingiusta condanna alla reclusione superiore a cinque anni o all'ergastolo, la pena è della reclusione da otto a venti anni». Secondo quanto disposto dal presente testo, per effetto delle modifiche intervenute a seguito della Legge Anticorruzione, qualora i fatti indicati negli artt. 318 e 319 c.p. siano commessi per favorire o danneggiare una parte in un processo civile, penale o amministrativo, si applica la pena della reclusione da quattro a dieci anni. Se dal fatto deriva l'ingiusta condanna di taluno alla reclusione non superiore a cinque anni, la	Condotta: il reato di corruzione in atti giudiziari si integra quando un atto corruttivo di quelli previsti dagli articoli 318 e 319 c.p. viene compiuto nell'ambito di un processo, per favorire o danneggiare una parte. Soggetto: i soggetti che possono commettere il reato di corruzione in atti giudiziari e che dunque possono essere soggetti all'applicazione delle relative pene sono: (i) il privato corruttore; (ii) i pubblici ufficiali tra i quali rientrano: il Giudice, l'imputato, l'indagato, il pubblico ministero, l'ufficiale giudiziario, il consulente tecnico d'ufficio, il perito di causa; (iii) il testimone che dichiara il falso. Il processo può indistintamente essere civile, penale o amministrativo.

	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. La fattispecie incriminatrice di cui all'art. 319 <i>ter</i>, diretta a punire la corruzione in atti giudiziari, costituisce un reato autonomo e non una circostanza aggravante dei reati di corruzione impropria e propria previsti dai precedenti articoli 38 e 319 c.p..	
Induzione indebita a dare o promettere utilità (art. 319 <i>quater</i> 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 anni a dieci anni e sei mesi. <i>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».</i> Come anticipato in riferimento alle novità introdotte alla fattispecie prevista dall'art. 317 c.p. (Concussione) tradizionalmente comprensiva delle condotte di costrizione e di induzione (intese quali modalità alternative di realizzazione del reato), le modifiche al testo precedentemente in vigore introdotte dalla Legge Anti-Corruzione hanno comportato che la costrizione continuasse ad essere disciplinata dalla nuova formulazione dell'art. 317 c.p., mentre la condotta residua della induzione venisse ricollocata nell'art. 319 <i>quater</i> c.p. introdotto dalla legge in oggetto. Ciò ha previsto diversi elementi di differenziazione rispetto alla fattispecie della concussione ex art. 317 c.p..	Condotta: la modalità di perseguimento del risultato o della promessa di utilità, consiste, appunto, nella sola induzione e la pena del soggetto che dà/promette denaro od altra utilità, che risulta ora prevista per la nuova fattispecie. Soggetto: si tratta di un reato proprio: il soggetto attivo, può essere oltre il pubblico ufficiale anche l'incaricato di pubblico servizio. Si precisa che l'introduzione di tale nuova fattispecie ha necessariamente comportato la modifica di tutte quelle ipotesi che facevano riferimento al reato di concussione, prevedendo il richiamo anche alla nuova figura di reato. Ad esempio l'art. 322 <i>bis</i> è ora «<i>Peculato, concussione, induzione indebita a dare o promettere utilità, corruzione e istigazione alla corruzione di membri degli organi delle Comunità Europee e di funzionari delle Comunità Europee e di Stati Esteri</i>». La <i>ratio</i> dell'introduzione della norma sta nell'esigenza, più volte manifestata in sede internazionale di evitare il più possibile spazi di impunità del privato che effettui dazioni o promesse indebite di denaro o altra utilità ai pubblici funzionari, adeguandosi alla prassi di corruzione diffusa in determinati settori (c.d. «<i>Concussione ambientale</i>»).
Corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio (art. 320 c.p.)	«Le disposizioni degli articoli 318 e 319 si applicano anche all'incaricato di un pubblico servizio. <i>In ogni caso, le pene sono ridotte in misura non superiore ad un terzo».</i>	
Pene per il corruttore (art. 321 c.p.)	«Le pene stabilite nel primo comma dell'articolo 318, nell'articolo 319, nell'articolo 319 <i>bis</i>, nell'art. 319 <i>ter</i>, e nell'articolo 320 in relazione alle suddette ipotesi degli articoli 318 e 319, si applicano anche a chi dà o promette al pubblico ufficiale o all'incaricato di un pubblico servizio il denaro od altra utilità».	

	Nelle ipotesi previste nel primo comma dell'art. 318 c.p. (Corruzione per l'esercizio della funzione), nell'art. 319 c.p. (Corruzione per un atto contrario ai doveri di ufficio), nell'art. 319 bis c.p. (Circostanze aggravanti), nell'art. 320 c.p. (Corruzione di persona incaricata di pubblico servizio) le pene previste si applicano anche al corruttore.	
Istigazione alla corruzione (art. 322 c.p.)	«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».	Condotta: per l'integrazione del reato di istigazione alla corruzione è sufficiente la semplice offerta o promessa, purché sia caratterizzata da adeguata serietà e sia in grado di turbare psicologicamente il pubblico ufficiale (o l'incaricato di pubblico servizio), sì che sorga il pericolo che lo stesso accetti l'offerta o la promessa: non è necessario perciò che l'offerta abbia una giustificazione, né che sia specificata l'utilità promessa, né quantificata la somma di denaro, essendo sufficiente la prospettazione da parte dell'agente, dello scambio illecito. Secondo la disciplina vigente, l'istigazione alla corruzione è una fattispecie autonoma di delitto consumato e si configura come reato di mera condotta, per la cui consumazione si richiede che il colpevole agisca allo scopo di trarre una utilità o di conseguire una controprestazione dal comportamento omissivo o commissivo del pubblico ufficiale, indipendentemente dal successivo verificarsi o meno del fine cui è preordinata la istigazione. Soggetto: si tratta di un reato comune: il soggetto attivo del reato può essere chiunque.
Peculato, concussione, induzione indebita dare o promettere utilità, corruzione e istigazione alla corruzione di membri degli organi delle Comunità europee e di funzionari delle Comunità europee e di Stati esteri (art. 322 bis c.p.)	Le disposizioni degli articoli 314, 316, da 317 a 320 e, 322, terzo e quarto comma, e 323, si applicano anche: 1) ai membri della Commissione delle Comunità europee, del Parlamento europeo, della Corte di Giustizia e della Corte dei conti delle Comunità europee; 2) ai funzionari e agli agenti assunti per contratto a norma dello statuto dei funzionari delle Comunità europee o del regime applicabile agli agenti delle Comunità europee; 3) alle persone comandate dagli Stati membri o da qualsiasi ente pubblico o privato presso le Comunità europee, che esercitano funzioni corrispondenti a quelle dei funzionari o agenti delle Comunità europee; 4) ai membri e agli addetti a enti costituiti sulla base dei Trattati che istituiscono le Comunità europee; 5) a coloro che, nell'ambito di altri Stati membri dell'Unione europea, svolgono funzioni o attività corrispondenti a quelle dei	Tale ipotesi di reato si configura allorché la medesima condotta prevista per alcuno dei reati indicati in rubrica venga compiuta da o nei confronti di membri degli organi delle Comunità Europee o di Stati esteri. Tali soggetti sono assimilati ai pubblici ufficiali qualora esercitino funzioni corrispondenti e agli incaricati di pubblico servizio negli altri casi.

	pubblici ufficiali e degli incaricati di un pubblico servizio. 5-bis) ai giudici, al procuratore, ai procuratori aggiunti, ai funzionari e agli agenti della Corte penale internazionale, alle persone comandate dagli Stati parte del Trattato istitutivo della Corte penale internazionale le quali esercitano funzioni corrispondenti a quelle dei funzionari o agenti della Corte stessa, ai membri ed agli addetti a enti costituiti sulla base del Trattato istitutivo della Corte penale internazionale; 5-ter) alle persone che esercitano funzioni o attività corrispondenti a quelle dei pubblici ufficiali e degli incaricati di un pubblico servizio nell'ambito di organizzazioni pubbliche internazionali; 5-quater) ai membri delle assemblee parlamentari internazionali o di un'organizzazione internazionale o sovranazionale e ai giudici e funzionari delle corti internazionali. 5-quinquies) alle persone che esercitano funzioni o attività corrispondenti a quelle dei pubblici ufficiali e degli incaricati di un pubblico servizio nell'ambito di Stati non appartenenti all'Unione europea, quando il fatto offende gli interessi finanziari dell'Unione. Le disposizioni degli articoli <u>319-quater</u>, secondo comma, <u>321</u>, e 322, terzo e quarto comma, si applicano anche se il denaro o altra utilità è dato, offerto o promesso : 1) alle persone indicate nel primo comma del presente articolo; 2) a persone che esercitano funzioni o attività corrispondenti a quelle dei pubblici ufficiali e degli incaricati di un pubblico servizio nell'ambito di altri Stati esteri o organizzazioni pubbliche internazionali). Le persone indicate nel primo comma sono assimilate ai pubblici ufficiali, qualora esercitano funzioni corrispondenti, e agli incaricati di un pubblico servizio negli altri casi.	
Abuso d'ufficio (art. 323 c.p.)	«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.	Condotta: la condotta dell'agente deve essere compiuta in violazione di norme di legge o di atto con 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 (i fatti di abuso, cioè, sono tipizzati) posto che, in tutte le ipotesi rappresentate, il risultato del comportamento costituisca lo scopo perseguito dall'autore, perché la norma richiede che l'ingiusto vantaggio o l'ingiusto danno siano procurati intenzionalmente. Soggetto: si tratta di un reato proprio che incrimina il comportamento del pubblico ufficiale o dell'incaricato di un pubblico servizio che, intenzionalmente, procura a

	<i>La pena è aumentata nei casi in cui il vantaggio o il danno hanno un carattere di rilevante gravità».</i> L'art. 23, comma 1, d.l. 16 luglio 2020, n. 76, conv., con modif., in l. 11 settembre 2020, n. 120, in vigore dal 17 luglio 2020, ha sostituito le parole "di specifiche regole di condotta espressamente previste dalla legge o da atti aventi forza di legge e dalle quali non residuino margini di discrezionalità" alle parole "di norme di legge o di regolamento".	sé o ad altri un ingiusto vantaggio patrimoniale oppure procura ad altri un danno ingiusto.
Utilizzazione d'invenzioni o scoperte conosciute per ragione d'ufficio (art. 325 c.p.)	<i>«Il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio, che impiega, a proprio o altrui profitto, invenzioni o scoperte scientifiche, o nuove applicazioni industriali, che egli conosca per ragione dell'ufficio o servizio, e che debbano rimanere segrete, è punito con la reclusione da uno a cinque anni e con la multa non inferiore a 516 euro.».</i>	Condotta: la figura in questione può essere ricostruita come un'ipotesi speciale di "abuso d'ufficio". Presupposto del reato è il dovere di segretezza, cui è tenuto il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio, nei confronti di invenzioni, scoperte scientifiche o nuove applicazioni, conosciute per ragioni dell'ufficio o del servizio svolto (il dovere in oggetto deve essere prescritto da legge o regolamento, ma può anche derivare da consuetudine). Quanto alla condotta, si aggiunga che, secondo la giurisprudenza prevalente, questa ricomprende l'impiego di informazioni tecnologiche segrete per assicurare a sé o ad altri un vantaggio materiale che si estrinsechi nel profitto proprio o altrui. Soggetto: si tratta di un reato proprio: il soggetto attivo può essere oltre il pubblico ufficiale anche l'incaricato di pubblico servizio.
Rivelazione ed utilizzazione di segreti di ufficio (art. 326 c.p.)	<i>«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 d'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.</i> <i>Se l'agevolazione è soltanto colposa, si applica la reclusione fino a un anno.</i> <i>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 di 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».</i>	Condotta: la norma in esame prevede così quattro figure di reato: due di rivelazione che si differenziano per il diverso elemento psicologico (dolo nell'ipotesi del primo comma, colpa in quella del secondo); e due di utilizzazione che si distinguono per il fine patrimoniale o non patrimoniale perseguito dall'agente. La condotta consiste nel rivelare o nell'agevolare in qualsiasi modo la conoscenza di notizie di ufficio che devono rimanere segrete. Si tratta del c.d. segreto di ufficio e cioè dell'interesse giuridicamente rilevante, vantato da uno o più soggetti determinati, a non comunicare ad altri uno specifico contenuto di esperienza. La <i>rivelazione</i> è un comportamento con il quale si porta a conoscenza di altri, non legittimati a conoscerlo, un segreto: può avvenire in qualsiasi forma eccetto quella omissiva. L'<i>agevolazione</i> è a sua volta un comportamento con il quale si facilita la presa di conoscenza del segreto da parte di altri: essa può essere realizzata "in qualsiasi modo" e quindi anche in forma omissiva. Soggetto: dei delitti di rivelazione di notizie di ufficio può essere sia il pubblico ufficiale, sia l'incaricato di pubblico servizio. Sono dunque esclusi dall'ambito dei soggetti attivi gli esercenti un servizio di pubblica necessità: la rivelazione di notizie segrete da parte di questi soggetti (es. avvocati, medici) sarà punita ex art. 622 c.p..

Rifiuto di atti d'ufficio. Omissione (art. 328 c.p.)	«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. <i>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 euro 1.032. Tale richiesta deve essere redatta in forma scritta ed il termine di trenta giorni decorre dalla ricezione della richiesta stessa».</i>	Condotta: due diversi sono i delitti riconducibili al disposto dell'art. 328 c.p.: 1° comma: punisce il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio per il rifiuto di "atti qualificati" da compiersi <i>senza ritardo</i>; 2° comma: punisce i soggetti qualificati di cui sopra per l'omissione di "atti qualificati" che possono essere ritardati, ovvero per l'omissione di tutti gli altri atti non qualificati, <i>qualora non siano state esposte le ragioni del loro ritardo</i>. Ai fini dell'applicazione della fattispecie si intendono qualificati gli atti motivati da ragioni di giustizia, sicurezza pubblica, ordine pubblico, igiene o sanità, mentre possono invece ritenersi non qualificati tutti gli altri atti amministrativi. Soggetto: si tratta di un reato proprio: il soggetto attivo può essere oltre il pubblico ufficiale anche l'incaricato di pubblico servizio.
Interruzione di un servizio pubblico o di pubblica necessità (art. 331 c.p.)	«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 [340], è punito con la reclusione da sei mesi a un anno e con la multa non inferiore a 516 euro. <i>I capi, promotori od organizzatori sono puniti con la reclusione da tre a sette anni e con la multa non inferiore a 3.098 euro».</i>	Condotta: la condotta interruttiva si sostanzia in una mancata prestazione o cessazione totale dell'erogazione del servizio per un periodo di tempo apprezzabile, mentre il turbamento si riferisce ad un'alterazione del funzionamento dell'ufficio o servizio pubblico nel suo complesso. In ogni caso è irrilevante la durata della condotta criminosa e l'entità della stessa, purché non siano di minima o di scarsa importanza; di conseguenza il reato è configurabile anche quando i fatti di interruzione o di turbativa incidono in qualsiasi misura sui mezzi che sono apprestati per il funzionamento del servizio, non occorrendo che essi concernano l'intero sistema organizzativo dell'attività.

5. Il malfunzionamento dell'amministrazione o "maladministration"

Alla luce di quanto previsto dal P.N.A. e dai successivi aggiornamenti, rilevano, altresì, le situazioni in cui, a prescindere dalla rilevanza penale, venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite ovvero l'inquinamento dell'azione amministrativa *ab externo*, sia che tale azione abbia successo sia nel caso in cui rimanga a livello di *tentativo*.

Come abbiamo già precedentemente evidenziato, il P.N.A. afferma che «*il concetto di corruzione che viene preso a riferimento nel presente documento ha un'accezione ampia. Esso è comprensivo delle varie situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati. Le situazioni rilevanti sono più ampie della fattispecie penalistica, che è disciplinata negli artt. 318, 319 e 319 ter, c.p., e sono tali da comprendere non solo l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione disciplinati nel Titolo II, Capo I, del codice penale, ma anche le situazioni in cui – a prescindere dalla rilevanza penale – venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite ovvero l'inquinamento dell'azione amministrativa ab externo, sia che tale azione abbia successo sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo*».

Il P.N.A. con la presente definizione intende, quindi, precisare che la nozione di corruzione non si estende solo ai comportamenti che vanno ad integrare delle fattispecie di rilevanza penale sopra analizzate, bensì a qualsiasi comportamento che possa integrare cattivo funzionamento della P.A. e che non necessariamente costituisca presupposto di un illecito penale (ma anche solo disciplinare o erariale).

L'azione della Pubblica Amministrazione si sostanzia, infatti, nella cura concreta degli interessi pubblici selezionati dalla legge ed affidati da questa ad un prefissato centro di potere pubblico; il soggetto pubblico preposto al perseguimento di un certo interesse pubblico deve agire, quindi, non solo osservando i contenuti ed i confini stabiliti dalla legge, ma operare, altresì, nel modo ritenuto come migliore possibile alla stregua dei criteri di adeguatezza, convenienza e opportunità.

L'operatore pubblico è investito di ampie facoltà decisionali in relazione all'assetto da attribuire agli interessi pubblici, diffusi, privati coinvolti nell'azione amministrativa; è evidente, quindi, che l'ente pubblico debba effettuare – per non trascendere nell'illegittimo – una esatta acquisizione e una ponderata valutazione degli elementi, materiali ed immateriali, rilevanti nel caso di specie; solitamente, ogni disciplina di settore indica quali debbano o possano essere i fattori da considerare, ma in altri casi viene affidato al prudente apprezzamento del soggetto incaricato dell'istruttoria il compito di cercare gli elementi necessari ed utili alla realizzazione della fattispecie prevista dal legislatore.

Una fondamentale distinzione dell'azione amministrativa è quella che separa l'attività discrezionale da quella vincolata; quest'ultima trova tutti gli elementi da acquisire e valutare, ai fini di una decisione amministrativa, già prefigurati rigidamente dalla legge, di modo che l'autorità amministrativa è chiamata a svolgere solo una semplice verifica tra quanto ipotizzato dalla legge e quanto presente nella realtà, sicché il *modus procedendi* è quasi meccanico ed ha un esito certo.

Diversamente, quando la legge lascia all'autorità amministrativa un certo margine di apprezzamento in ordine a taluni aspetti della decisione da assumere (*an, quid, quomodo, quando*), si parla di discrezionalità amministrativa.

In definitiva, il soggetto pubblico, dopo avere acquisito e valutato attentamente i dati necessari ed utili, può scegliere tra più comportamenti, quello maggiormente conforme per opportunità, adeguatezza o convenienza alla dimensione degli interessi concretamente coinvolti, nell'ottica del perseguimento dell'interesse pubblico (al riguardo si parla di momento volitivo) in conformità a quanto espressamente previsto dall'art. 97 della Costituzione.

In tale momento, al fine di sindacare la correttezza delle scelte discrezionali della Pubblica Amministrazione, viene in rilievo "l'eccesso di potere"; infatti, anche nei casi di uso discrezionale del potere, l'ordinamento richiede che tale potere venga utilizzato per il perseguimento di una ben precisa finalità: l'ordinamento giuridico non attribuisce all'amministrazione un indifferenziato potere di cura dell'interesse pubblico, bensì tanti poteri, ciascuno dei quali deve essere impiegato per il conseguimento di specifici obiettivi.

Nel caso in cui i poteri siano, invece, orientati a fini privati o siano inquinati *ab externo* (nel senso che non perseguano l'interesse pubblico ma interessi di singoli anche esterni alla P.A.), si potrebbe concretizzare quello che il P.N.A. definisce «**un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite ovvero l'inquinamento dell'azione amministrativa ab externo**».

Quanto precede si pone in coerenza con il concetto di corruzione espresso nella norma UNI ISO 37001:2016 "*Anti-bribery management system - Requirements with guidance for use*" (in particolare, nella sua versione nazionale in lingua italiana) che descrive la corruzione come quella serie di comportamenti tesi a "...*offrire, promettere, fornire, accettare o richiedere un vantaggio indebito di qualsiasi valore (che può essere economico o non economico), direttamente o indirettamente, e indipendentemente dal luogo, violando la legge vigente, come incentivo o ricompensa per una persona ad agire o a omettere azioni in relazione alla prestazione delle mansioni di quella persona*".

6. La definizione di "trasparenza"

Nell'ottica di chiarire l'importanza e la natura della normativa di riferimento merita ancora richiamare il concetto di "trasparenza amministrativa", come declinato dal D.Lgs. n. 33/2013.

In particolare, a seguito dell'entrata in vigore del D.Lgs. 97/2016 la trasparenza è ora "intesa come accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche".

Tale concetto di trasparenza, come si avrà modo di descrivere nella Sezione "Trasparenza" del presente Piano, è assicurata non solo attraverso la pubblicazione - sul sito istituzionale del Consorzio - di dati, documenti e informazioni oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi del D.Lgs. 33/2013, ma anche attraverso:

- 1) la pubblicazione di dati, documenti e informazioni ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria (art. 43, D.Lgs. n. 33/2013);
- 2) l'accesso civico cd. "semplice" (art. 5, comma 1, D.Lgs. 33/2013);
- 3) l'accesso civico cd. "generalizzato" (art. 5, comma 2, D.Lgs. 33/2013);
- 4) ulteriori azioni ad hoc assunte dal Consorzio a tal fine quale, ad esempio, la rappresentazione a cittadini e stakeholders dell'organizzazione e dell'attività del Consorzio medesimo in occasione di apposite "Giornate della Trasparenza".