

I quaderni della prevenzione della corruzione e trasparenza di ISPRO

Quaderno N. 8

Principale normativa sulla prevenzione della corruzione e sue applicazioni



A cura di
Dott.ssa Barbara Mengoni, RPCT ISPRO

30 settembre 2019

Obiettivo

Offrire una panoramica completa della disciplina in materia di Anticorruzione e Trasparenza, riferendosi ai contenuti della Legge 190/2012 e dei decreti attuativi. Inoltre si approfondisce la conoscenza del *sistema di prevenzione della corruzione*, dei soggetti e degli strumenti di tale sistema, al fine di garantire lo sviluppo delle conoscenze e delle competenze in materia di etica e legalità.

Legge 6 novembre 2012, n. 190: finalità e strumenti

Superamento dell'approccio tradizionale basato sulla repressione penale.

Radicamento giuridico del concetto di contrasto alla corruzione mediante strumenti di prevenzione (corruzione amministrativa).

Individuazione della trasparenza come strumento cardine della prevenzione.

Introduzione di un concetto di PREVENZIONE inteso come diffusione di una cultura della legalità e dell'etica pubblica.

Due gruppi di disposizioni:

Primo gruppo: Disposizioni per la **prevenzione**: creare un contesto sfavorevole e di lotta alla corruzione e all'illegalità. Prevenzione degli illeciti con strumenti amministrativi.

Secondo gruppo: Disposizioni per la **repressione**: reprimere con più durezza le condotte corruttive.

Modifica del codice penale, anche mediante l'introduzione di nuove figure di reato.

Livello nazionale:

Autorità Nazionale Anticorruzione (individuata nella Commissione per la valutazione la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche con il d.l. 90/2014 legge 114/2014)

C.I.V.I.T. diviene A.N.AC.

Governo compito della redazione del Codice di Comportamento dei Dipendenti pubblici (DPR 62/2013)

Piano Nazionale Anticorruzione

Livello decentrato Pubbliche Amministrazioni:

1. nomina del RESPONSABILE della PREVENZIONE della CORRUZIONE e della TRASPARENZA (RPCT)
2. entro il 31 GENNAIO di ogni anno PIANO TRIENNALE di PREVENZIONE della CORRUZIONE (PTPC)

Legge 6 novembre 2012, n. 190: relativi decreti legislativi delegati e atti regolamentari

- **d.lgs. 31.12.2012, n. 235** “Testo unico delle disposizioni in materia di **incandidabilità** e di divieto di ricoprire cariche eletive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190”;
- **d.lgs. 14.03.2013, n. 33** “Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, **trasparenza** e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”;

- **d.lgs. 8.04.2013, n. 39** “Disposizioni in materia di **inconferibilità e incompatibilità** di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190”
- **dpr 16.04.2013, n. 62** “Regolamento recante Codice di Comportamento dei dipendenti pubblici a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.”
- “ **Conferenza Stato Regioni del 24 luglio 2013**
- “ **Delibere CIVIT/ANAC** (in particolare delibera n. 72 dell'11.09.2013 Approvazione del Piano Nazionale Anticorruzione)
- “ **Circolari Dipartimento Funzione Pubblica** (in particolare le circolari n. 1 del 25.01.2013 e n. 2 del 19.07.2013)
- “ **Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114** “*Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari*” Recante il trasferimento completo delle competenze sulla prevenzione della corruzione e sulla trasparenza dal Dipartimento della Funzione Pubblica (DFP) all'**ANAC**, nonché la rilevante riorganizzazione dell'ANAC e l'assunzione delle funzioni e delle competenze della soppressa Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici (AVCP) (in particolare determinazione n. 12 del 28.10.2015 Aggiornamento 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione)
- “ **Legge 07 agosto 2015, n. 124 (legge Madia)** Art. 7 prevede una delega al Governo affinché adotti un decreto legislativo recante disposizioni integrative della legge 190/2012 e del d.lgs. 33/2013
- “ **D.lgs. n. 97/2016** “*Recante 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*”
- “ **Delibere Approvazione Piano Nazionale Anticorruzione**

La modifica legislativa

Decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97

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 introduce importanti modifiche legislative alla legge anticorruzione (legge 190/2012).

Principali cambiamenti:

- ✓ adozione PNA da parte di ANAC
- ✓ maggiore responsabilità dell'organo d'indirizzo nella definizione degli obiettivi strategici del PTPC
- ✓ la promozione di maggiori livelli di trasparenza è obiettivo strategico di ogni PA
- ✓ rafforzamento del ruolo di RPC
- ✓ compiti di maggiore importanza dell'OIV in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza
- ✓ Il Programma Triennale per la Trasparenza è obbligatoriamente ricompreso nel PTPC

- ✓ Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione (RPC) è anche Responsabile per la Trasparenza – unica figura (RPCT)

Adozione del Piano Nazionale Anticorruzione (PNA)

Si attribuisce all'ANAC il compito di adottare il Piano Nazionale Anticorruzione, obbligo prima facente capo al Dipartimento della funzione pubblica, specificando che tale documento, di durata triennale e soggetto ad un aggiornamento annuale, costituisce atto di indirizzo per le pubbliche amministrazioni e per le società in controllo pubblico.

Il Piano si propone di guidare le amministrazioni nell'individuazione dei principali rischi di corruzione e dei relativi rimedi e nel percorso di adozione di concrete ed effettive misure di contrasto alla corruzione.

È atto generale di indirizzo rivolto a tutte le amministrazioni che adottano i PTPC. Contiene indicazioni che impegnano le amministrazioni allo svolgimento di attività di analisi della realtà amministrativa e organizzativa nella quale si svolgono le attività di esercizio di funzioni pubbliche e di attività di pubblico interesse esposte a rischi di corruzione e all'adozione di concrete misure di prevenzione della corruzione.

Il PNA indica di avviare il processo di gestione del rischio di corruzione.

Per “gestione del rischio” si intende l’insieme delle attività coordinate per guidare e tenere sotto controllo l’amministrazione con riferimento al rischio. I principi fondamentali consigliati per una corretta gestione del rischio sono desunti dai Principi e linee guida UNI ISO 31000:20101.

La gestione del rischio di corruzione è lo strumento da utilizzare per la riduzione delle probabilità che il rischio si verifichi. La pianificazione, mediante l’adozione del PTPC è il mezzo per attuare la gestione del rischio.

Responsabilità dell’Organo di Indirizzo

L’organo di indirizzo:

- ✓ nomina, di norma tra i dirigenti di ruolo in servizio (non dunque tra quelli di prima fascia), il RPCT disponendo le eventuali modifiche organizzative e necessarie per assicurare funzioni e poteri idonei per lo svolgimento dell’incarico, con piena autonomia ed effettività;
- ✓ definisce gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, che costituiscono contenuto necessario dei documenti di programmazione strategico-gestionale e del PTPC (valore programmatico del PTPC);
- ✓ adotta il PTPC su proposta del RPCT entro il 31 gennaio di ogni anno e ne cura la trasmissione all’ANAC. L’attività di elaborazione del PTPC non può essere affidata a soggetti estranei alla PA..

Rafforzamento del ruolo del RPCT

- ✓ È unificato in capo ad un solo soggetto il ruolo di Responsabile Prevenzione Corruzione e Responsabile Trasparenza (RPCT).
- ✓ Maggiore interazione tra RPCT e OIV.
- ✓ Rafforzamento e maggior tutela del suo ruolo; l’organo di indirizzo può disporre modifiche organizzative per assicurare poteri e funzioni idonei a garantire lo svolgimento del proprio incarico con piena autonomia ed effettività.
- ✓ Entro il 31 gennaio di ogni anno, trasmette all’OIV e all’organo di indirizzo dell’amministrazione una relazione recante i risultati dell’attività svolta e la pubblica nel sito web dell’amministrazione

- ✓ Rafforzamento dei poteri di interlocuzione e di controllo del RPCT nei confronti di tutta la struttura.
- ✓ Segnala all'organo di indirizzo e all'OIV le disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza e indica agli uffici competenti all'esercizio dell'azione disciplinare i nominativi dei dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza.

Organismo Indipendente di Valutazione (OIV)

- ✓ Verifica, anche ai fini della validazione della Relazione sulla performance, che i PTPC siano coerenti con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico-gestionale e che nella misurazione e valutazione delle performance si tenga conto degli obiettivi connessi all'anticorruzione e alla trasparenza ove stabiliti.
- ✓ Verifica i contenuti della relazione sui risultati dell'attività svolta dal responsabile in rapporto agli obiettivi inerenti alla prevenzione della corruzione e alla trasparenza. A tal fine, l'OIV può chiedere al responsabile le informazioni e i documenti necessari per lo svolgimento del controllo e può effettuare audizioni di dipendenti.
- ✓ Riferisce all'ANAC sullo stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza.

Nuovo concetto di corruzione

Il concetto di corruzione - prima della legge 190/2012 era innanzitutto riconducibile a diverse fattispecie criminose, presenti nel Codice Penale tutte accomunate da alcuni elementi:

- reati compiuti da un pubblico ufficiale
- accordo con il privato (DOLO come elemento soggettivo)
- dazione di denaro od altre utilità

Poiché la normativa è finalizzata anche alla prevenzione, il concetto di CORRUZIONE preso come riferimento ha una accezione ampia comprensiva di tutte le situazioni in cui, nel corso della attività amministrativa, si riscontra 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 - disciplinata dagli artt. 318, 319 e 319 *ter* c.p. e sono tali da comprendere tutti i delitti contro la Pubblica Amministrazione (titolo II, capo I, del Codice Penale) e tutte le situazioni in cui, a prescindere dalla rilevanza penale, viene in evidenza un **MALFUNZIONAMENTO** dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite ovvero l'inquinamento dell'azione amministrativa dall'esterno, sia che l'azione abbia successo sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo.

I reati contro la pubblica amministrazione trovano terreno nella **ILLEGALITA'** ovvero nella strumentalizzazione delle potestà pubblicistiche: vale a dire un esercizio delle stesse diretto al conseguimento di un fine diverso o estraneo rispetto a quello previsto da norme giuridiche o dalla natura della funzione (è diversa rispetto alla **ILLEGITTIMITA'** dell'agire pubblico che ricorre nel caso di mancata conformità a una norma giuridica).

Prevenzione e repressione

In precedenza lo strumento utilizzato per la lotta alla corruzione è stata la REPRESSIONE.

L'attività di repressione però si può porre in essere solo all'emergere di una **notizia di reato**.

Il legislatore individua invece la necessità di PREVENIRE il fenomeno corruttivo, obiettivo che intende raggiungere attraverso la creazione di un sistema/ambiente sfavorevole alla corruzione e al suo radicamento all'interno delle Pubbliche Amministrazioni.

La legge introduce quindi ulteriori adempimenti burocratici a carico delle pubbliche amministrazioni MA può e deve essere qualcosa di più per migliorare l'efficienza dell'azione amministrativa per portare ad un cambio di mentalità e per definire un approccio nuovo (più valoriale, più etico) alle regole.

La metodologia che si ritiene di seguire è riconducibile al decreto legislativo 8 giugno 2001 n. 231 (*Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni private di personalità giuridica*) imponente sul meccanismo di:

- analisi dei processi (attività complesse destinate ad essere individuate e ordinate in maniera standardizzata)
- identificazione delle aree di rischio e di mappatura dei rischi per processo
- elaborazione di protocolli comportamentali e di controllo per prevenire condotte illecite
- definizione di procedure applicative dei protocolli

Modifiche al Codice Penale - Titolo II Dei delitti contro la Pubblica amministrazione:

- Revisione della normativa sui reati di **corruzione** e **concussione** (nuova fattispecie di **concussione per induzione**, limitazione della concussione per costrizione al solo pubblico ufficiale);
- Aumento delle pene edittali dei reati di peculato (quattro anni) e abuso d'ufficio (da uno a quattro anni)
- Previsione di due nuove ipotesi di reato di:
 - Traffico di influenze illecite (346 bis c.p.)
 - Corruzione tra privati (2635 c.c.)

Per fare un quadro.....

La corruzione è una categoria generale, descrittiva dei seguenti reati previsti dal codice penale:

- art. 318 c.p. - Corruzione per un atto d'ufficio (c.d. corruzione impropria)
- art. 319 c.p. - Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (c.d. corruzione propria)
- art. 319 ter c.p. - Corruzione in atti giudiziari
- art. 320 c.p. - Corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio
- art. 321 c.p. - Pene per il corruttore

...ma oltre alle fattispecie tipiche di corruzione ci sono altre figure di reato contemplate dal titolo II del codice penale come *Delitti contro la Pubblica Amministrazione* che sono queste:

- art. 314 c.p. - Peculato
- art. 316 c.p. - Peculato mediante profitto dell'errore altrui
- art. 316 bis c.p. - Malversazione a danno dello stato
- art. 317 c.p. - Concussione
- art. 323 c.p. - Abuso d'ufficio
- art. 325 c.p. - Utilizzazione d'invenzioni o scoperte conosciute per ragioni d'ufficio
- art. 326 c.p. - Rivelazione ed utilizzazione di segreti d'ufficio
- art. 328 c.p. - Rifiuto di atti di ufficio

Le modifiche apportate....

Art. 317 c.p. Concussione (**precedente formulazione**)

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

Nuovo articolo introdotto

Art. 319 quater c.p. Induzione indebita a dare o promettere utilità

[..] il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio che, abusando della sua qualità o dei suoi poteri, induce taluno a dare o promettere indebitamente, a lui o a un terzo, denaro o altra utilità è punito con la reclusione da tre a otto anni (adesso da 6 anni a 10 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.

Reati – qualche esempio

art. 317 c.p. Concussione

Il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio che, abusando della sua qualità e dei suoi poteri, costringe taluno a dare o promettere indebitamente, a lui o ad altri, denaro o altra utilità (senza che tale costrizione sia connessa ad attività alcuna del soggetto agente pubblico ufficiale che basa la costrizione sulla sua qualifica pubblica). Il reato si configura anche quando non vi sia un'esplicita minaccia, essendo sufficiente un atteggiamento allusivo del pubblico ufficiale tale da ricollegare la prestazione del privato all'esercizio delle pubbliche funzioni.

Esempio

- caso del dirigente ASL che aveva costretto il titolare di un ristorante a somministrargli pasti gratis chiedendo allusivamente al titolare se l'esercizio era a posto con le autorizzazioni di legge

La Cassazione ha affermato che **utilità** nella concussione indica tutto ciò che può rappresentare un vantaggio materiale o morale, patrimoniale o non patrimoniale, consistente in un dare o in un fare. Per questo motivo anche le prestazioni sessuali, rientrano nella categoria delle “altre utilità”.

art. 319 quater c.p. (fattispecie introdotta dalla legge 190/2012) **Induzione indebita**

Se, il pubblico ufficiale tiene un comportamento che, pur se non esplicitato in forma minacciosa (è sufficiente l'utilizzazione di termini ambigui, come la prospettazione di difficoltà) rende il soggetto consapevole di dare o promettere ciò che non è dovuto, venendo “indotto” da colui che in quel momento sta abusando dei poteri inerenti il suo servizio, si rientra nell'ambito della “induzione”.

Esempio:

- A fronte ad un atteggiamento ostruzionistico o ad un'esplicita richiesta, il paziente è indotto a dare una somma di denaro per essere curato in tempi accettabili. Il soggetto passivo si rende perfettamente conto di consegnare una somma non dovuta, ma adempie in quanto indotto, attraverso un abuso dei poteri, dall'incaricato di pubblico servizio (magari perché gli viene prospettata la possibilità di fruire in tempi ragionevoli delle prestazioni del servizio sanitario nazionale)

ADESSO art. 318 c.p. Corruzione per l'esercizio della funzione

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

PRIMA articolo 318 c.p. rubricato: **Corruzione per un atto d'ufficio** (c.d. corruzione impropria)

Il pubblico ufficiale che, per compiere un atto del suo ufficio, riceve per sé o per un terzo, in denaro o altra utilità, una retribuzione che non gli è dovuta o ne accetta la promessa, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni.

Se il pubblico ufficiale riceve la retribuzione per un atto d'ufficio da lui già compiuto, la pena è della reclusione fino a un anno.

art. 318 c.p. Corruzione

Si realizza quando il pubblico ufficiale, nell'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri, riceve, per sé o per un terzo, denaro o altra utilità o ne accetta la promessa di dazione.

La nuova norma modificata dalla legge 190/2012 sembra aver introdotto la figura di un vero e proprio “asservimento” del soggetto pubblico ai voleri del soggetto privato, poiché non c’è necessità di dimostrare un legame tra il compenso ed uno specifico atto di ufficio. Il pubblico ufficiale ha un atteggiamento «passivo», accettando denaro o un’utilità; il privato che dà o promette, a sua volta committerà corruzione attiva e verrà punito con le medesime pene previste per il corrotto ex art. 321 “pene per il corruttore”.

Esempio:

- (un caso classico...) tangente pagata allo scopo di ottenere l’aggiudicazione di un appalto all’interno di una procedura di gara ad evidenza pubblica o allo scopo di ottenere una prestazione sanitaria in via privilegiata.

Art. 319 c.p. Corruzione per un atto contrario ai doveri di ufficio

Il pubblico ufficiale che, per omettere o ritardare o per aver omesso o ritardato un atto del suo ufficio, ovvero per compiere o aver compiuto un atto contrario ai doveri di ufficio riceve, per sé o per un terzo, denaro o altra utilità o ne accetta la promessa è punito con la reclusione da quattro ad otto anni.

Art. 346 c.p. Millantato credito

Chiunque, millantando credito presso un pubblico ufficiale o presso un pubblico impiegato che presti un pubblico servizio, riceve o fa dare o fa promettere, a sé o ad altri, denaro o altra utilità, come prezzo della propria mediazione verso il pubblico ufficiale o impiegato, è punito con la reclusione da un anno a cinque anni e con la multa da Euro 309 a Euro 2.065.

La pena è della reclusione da due a sei anni e della multa da Euro 516 a Euro 3.098, se il colpevole riceve o fa dare o promettere, a sé o ad altri, denaro o altra utilità, col pretesto di dover comprare il favore di un pubblico ufficiale o impiegato, o di doverlo remunerare.

Art. 346 bis c.p. Traffico di influenze illecite (nuovo articolo introdotto)

Chiunque, fuori dei casi di concorso nei reati di cui agli artt. 319 e 319 ter, sfruttando relazioni esistenti con un pubblico ufficiale o con un incaricato di un pubblico servizio, indebitamente fa dare o promettere, a sé o ad altri, denaro o altro vantaggio patrimoniale, come prezzo della propria mediazione illecita verso il pubblico ufficiale o l’incaricato di un pubblico servizio ovvero per remunerarlo, in relazione al compimento di un atto contrario ai doveri di ufficio o all’omissione o al ritardo di un atto del suo ufficio, è punito con la reclusione da uno a tre anni.

La stessa pena si applica a chi indebitamente dà o promette denaro o altro vantaggio patrimoniale.

La pena è aumentata se il soggetto che indebitamente fa dare o promettere, a sé o ad altri, denaro o altro vantaggio patrimoniale riveste la qualifica di pubblico ufficiale o di incaricato di un pubblico

servizio. Le pene sono altresì aumentate se i fatti sono commessi in relazione all'esercizio di attività giudiziarie.

Se i fatti sono di particolare tenuità, la pena è diminuita.

art. 314 c.p. **Peculato** (comma 1 c.d. **peculato in senso stretto**)

Si ha quando c'è appropriazione definitiva e continuata di un bene altrui (della Pubblica Amministrazione) da parte del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio, che detiene la cosa mobile o il denaro in disponibilità per ragioni di ufficio o servizio

Fattispecie analoga a quella dell'appropriazione indebita comune dove chi agisce è invece un privato. Nel peculato la differenza sta nella qualifica soggettiva di chi agisce che è invece pubblico ufficiale (o incaricato di pubblico servizio)

Esempi:

- APPROPRIAZIONE INDEBITA DI DENARO DA PARTE DI CHI SVOLGE SERVIZIO DI CASSA (anche prelevare con l'intento di restituire il denaro che è bene fungibile e può essere oggetto di una «sola appropriazione»)
- UTILIZZO DELLA CARTA DI CREDITO AZIENDALE PER SCOPI PERSONALI, PER FARE LA SPESA O QUANT'ALTRO

art. 314 c.p. **Peculato** (comma 2 c.d. **peculato d'uso**)

Appropriazione al solo scopo dell'uso momentaneo della cosa per poi procedere alla immediata restituzione dopo essersene serviti

Esempi:

- utilizzo del cellulare di servizio o del telefono dell'ufficio (senza codifica) per effettuare chiamate personali (ai familiari, conoscenti...)
- uso della connessione internet per fini personali (per accedere a siti poco raccomandati, ma anche al profilo facebook personale...)
- utilizzo dell'auto aziendale per andare a fare la spesa o comunque per svolgere commissioni come se fosse la propria macchina personale

N.B. L'uso momentaneo significa che si può avere peculato d'uso quando si è di fronte ad abusi di tipo sporadico, mentre, invece, quando si è di fronte ad un abuso sistematico può scattare il reato più grave, cioè il peculato per appropriazione. La Corte di Cassazione ha più volte confermato che l'uso prolungato della cosa di proprietà della PA, non risulta condotta tipica della fattispecie di peculato d'uso, ma della più grave fattispecie di peculato.

art. 323 c.p. **Abuso di ufficio**

Si configura quando il soggetto qualificato nello svolgimento delle funzioni o del servizio realizza una violazione di legge o di regolamento oppure una violazione del dovere di astensione incombente in presenza di un interesse proprio o di un prossimo congiunto o di eventuali altri casi in cui l'astensione sia imposta dalla legge.

Esempi:

- soggetto qualificato che nell'agire per motivi di rancore personale nei confronti di un sottoposto, che non ha rispettato la sua posizione gerarchica, si adopera per farlo trasferire nel classico reparto in cui nessuno vuole andare, perché si lavora molto e si è poco gratificati
- medico in servizio presso una azienda sanitaria pubblica che dopo aver visitato un paziente lo indirizza verso un laboratorio medico non convenzionato di cui è socio,

non avvertendo il paziente della possibilità di eseguire l'esame anche presso una struttura convenzionata e violando di conseguenza il dovere di astensione cui è tenuto (fatta salva in questo caso anche la responsabilità disciplinare...)

art. 640 c.p. **Truffa**

Chiunque, con artifizi o raggiri, inducendo taluno in errore, procura a sé o ad altri un ingiusto profitto con altrui danno, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni e con la multa da euro 51 a euro 1.032. La pena è maggiore se il fatto è commesso a danno dello Stato o di un altro ente pubblico

La truffa si realizza se il pubblico ufficiale ricorre a mezzi ingannevoli per convincere un soggetto a consegnargli una somma di denaro, solo in tali casi si resta nell'ambito della truffa

Esempio:

- addetto alla riscossione dei ticket sanitari che convince un parente del paziente del fatto che occorra versare una cifra superiore rispetto al solito, in questo caso avviene un inganno ed il soggetto passivo adempie credendo di pagare il dovuto

La gestione del rischio

Il PNA indica di avviare il processo di gestione del rischio di corruzione.

Per “gestione del rischio” si intende l’insieme delle attività coordinate per guidare e tenere sotto controllo l’amministrazione con riferimento al rischio. I principi fondamentali consigliati per una corretta gestione del rischio sono desunti dai Principi e linee guida UNI ISO 31000:20101.

La gestione del rischio di corruzione è lo strumento da utilizzare per la riduzione delle probabilità che il rischio si verifichi. La pianificazione, mediante l’adozione del PTPC è il mezzo per attuare la gestione del rischio.

Fasi principali del processo di gestione del rischio:

- ANALISI DEL CONTESTO INTERNO ED ESTERNO
- MAPPATURA DEI PROCESSI su tutta l’attività
- VALUTAZIONE DEL RISCHIO
- TRATTAMENTO DEL RISCHIO con le misure preventive

A queste fasi vanno aggiunte le fasi trasversali della comunicazione e consultazione

- + MONITORAGGIO E AZIONI DI RISPOSTA

Più nel dettaglio le fasi indicate sussistono in:

- **ANALISI DEL CONTESTO ESTERNO:** ha l’obiettivo di evidenziare come le caratteristiche dell’ambiente nel quale l’ente opera, con riferimento, ad esempio a variabili culturali, criminologiche, sociali ed economiche del territorio possano favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi. A tal fine, sono da considerare sia i fattori legati al territorio di riferimento, sia le relazioni e le possibili influenze esistenti con i portatori e i rappresentanti di interessi esterni.
- **ANALISI DEL CONTESTO INTERNO:** ha riguardo agli aspetti legati all’organizzazione e alla gestione operativa che influenzano la sensibilità della struttura al rischio corruttivo. L’obiettivo è che tutta l’attività svolta venga analizzata, in particolare attraverso la mappatura dei processi, al fine di identificare aree che risultano potenzialmente esposte a rischi corruttivi.

- **MAPPATURA DEI PROCESSI ATTUATI DALL'AMMINISTRAZIONE:** mappatura con individuazione del processo, delle sue fasi e delle responsabilità per ciascuna fase. Questa consente altresì l'elaborazione del **CATALOGO DEI PROCESSI**. La mappatura deve essere effettuata per le aree di rischio individuate dalla normativa ma è raccomandata anche per le altre aree di attività individuate in relazione alla finalità istituzionale di ciascuna amministrazione. Con l'attività di mappatura i processi/procedimenti individuati nell'amministrazione devono essere ricondotti alle **aree di rischio**.
- **VALUTAZIONE DEL RISCHIO:** identificazione dei rischi presenti, analisi (valutazione della probabilità che il rischio si realizzi e delle conseguenze prodotte) e ponderazione (attività compiuta al fine di ottenere una classificazione/graduazione dei rischi). E' quindi la macro fase del processo di gestione del rischio in cui lo stesso è identificato, analizzato e confrontato con gli altri rischi al fine di individuare le priorità di intervento e le possibili misure preventive.
- **TRATTAMENTO DEL RISCHIO:** individuazione e valutazione delle MISURE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE da predisporre per neutralizzare o ridurre il rischio + decisione in ordine alla priorità di trattamento.

Classificazione delle misure data dal PNA :

- **generali** (prima denominate **obbligatorie**): misure la cui applicazione discende obbligatoriamente dalla legge o da altre fonti normative
- **specifiche** (prima denominate **ulteriori**): sono altre misure scelte dall'amministrazione che pur non essendo obbligatorie per legge sono rese obbligatorie dal loro inserimento nel PTPC
- **MONITORAGGIO:** è necessario indicare modalità, periodicità e relative responsabilità.