

DEFINIZIONI

CORRUZIONE

La legge n.190/2012 c.d. Legge di prevenzione della corruzione non contiene una definizione di “corruzione”, che evidentemente viene data come presupposta. Per questo il Dipartimento della Funzione Pubblica, della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nelle more delle prime Linee Guida Nazionali e del primo PNA, ebbe modo di precisare nella Circolare n. 1 del 25 gennaio 2013, indirizzata a tutte le Amministrazioni Pubbliche, che **al concetto di “corruzione”, contenuto nella Legge n. 190/2012, deve essere attribuita un’accezione ampia**, ossia deve intendersi come comprensivo di tutte le variegate situazioni in cui, nel corso dello svolgimento 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, pertanto, più ampie della fattispecie penalistica 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**. La rilevanza della condotta corruttiva, ai fini della Legge n.190/2012, prescinde dalla consumazione dell’azione o omissione, potendo anche essersi arrestata allo stadio del tentativo.

La predetta definizione “allargata” di corruzione è stata ripresa nel primo PNA (PNA 2013) adottato dallo stesso Dipartimento della Funzione Pubblica su approvazione dell’allora CIVIT (oggi Autorità Nazionale Anticorruzione A.N.A.C.), aggiungendovi l’ulteriore connotazione di *“inquinamento dell’azione amministrativa ab externo”*, perpetrato o tentato.

Nel PNA 2015 adottato da ANAC (che ha sostituito la CIVIT) è stato ulteriormente precisato che nel termine **“corruzione”** vanno ricompresi:

- a)** l’intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione disciplinati nel Libro II, Titolo II, Capo I, del Codice Penale, e precisamente:
- Peculato (art. 314 c.p.)
 - Peculato mediante profitto dell'errore altrui (art. 316 c.p.)
 - Malversazione a danno dello Stato (art. 316 – bis c.p.)
 - Indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato (art. 316 – ter c.p.)
 - Concussione (art. 317 c.p.)
 - Corruzione per l'esercizio della funzione (art. 318 c.p.)
 - Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (art. 319 c.p.)
 - Corruzione in atti giudiziari (art. 319 – ter c.p.)
 - Induzione indebita a dare o promettere utilità (art. 319 – quater c.p.)
 - Corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio (art. 320 c.p.)

- Pene per il corruttore (art. 321 c.p.)
- Istigazione alla corruzione (art. 322 c.p.)
- 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.)
- Abuso d'ufficio (art. 323 c.p.)
- Utilizzazione d'invenzioni o scoperte conosciute per ragione d'ufficio (art. 325 c.p.)
- Rivelazione ed utilizzazione di segreti di ufficio (art. 326 c.p.)
- Rifiuto di atti d'ufficio. Omissione (art. 328 c.p.)
- Interruzione di un servizio pubblico o di pubblica necessità (art. 331 c.p.)

b) la cd. “*maladministration*”, ossia 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.



La definizione è stata confermata nel P.N.A. 2019 – 2021, che ne allarga *ulteriormente* il perimetro definitorio evidenziando che nell’ordinamento penale italiano la corruzione non coincide con i soli reati più strettamente definiti come corruttivi (concussione, art. 317, corruzione impropria, art. 318, corruzione propria, art. 319, corruzione in atti giudiziari, art. 319-ter, induzione indebita a dare e promettere utilità, art. 319-quater), ma comprende anche reati relativi ad atti che la legge definisce come “**condotte di natura corruttiva**”.

ANAC, inoltre, con delibera n. 215 del 2019, sia pure ai fini dell’applicazione della misura della rotazione straordinaria, ha considerato come “condotte di natura corruttiva” **tutte quelle indicate dall’art. 7 della legge n. 69 del 2015, che aggiunge ai reati suindicati quelli di cui agli art. 319-bis, 321, 322, 322-bis, 346-bis, 353, 353-bis del codice penale.**

ANAC ha, dunque, ribadito e precisato che nella “corruzione” vadano ricompresi una serie di **comportamenti devianti**, quali: - il compimento dei reati di cui al Capo I del Titolo II del libro secondo del codice penale (“reati contro la pubblica amministrazione”) diversi da quelli aventi natura corruttiva; - il compimento di altri reati di rilevante allarme sociale; - l’adozione di comportamenti contrari a quelli propri di un funzionario pubblico previsti da norme amministrativo-disciplinari anziché penali, fino

all'assunzione di **decisioni di cattiva amministrazione**, cioè di **decisioni contrarie all'interesse pubblico** perseguito dall'amministrazione, in primo luogo **sotto il profilo dell'imparzialità, ma anche sotto il profilo del buon andamento (funzionalità ed economicità).**

MALADMINISTRATION

Secondo la Determinazione A.N.AC. n. 12/2015 il termine maladministration si riferisce ad atti e comportamenti che, anche se non integranti specifiche fattispecie di reato, contrastano con la necessaria cura dell'interesse pubblico e pregiudicano l'affidamento riposto dai cittadini nell'imparzialità delle amministrazioni e dei soggetti che svolgono attività di pubblico interesse.

IL CONCETTO DI "CORRUZIONE" NELLA NORMA UNI ISO 37001:2016

La norma UNI ISO 37001:2016 "*Anti-bribery management system - Requirements with guidance for use*" (in particolare, nella sua versione nazionale in lingua italiana) 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**"

CONFLITTO DI INTERESSI

Il conflitto di interessi si verifica laddove l'interesse di un individuo (c.d. "**interesse secondario**"), che opera/ esercita una funzione/svolge un incarico all'interno di una Amministrazione pubblica, risulti tale da interferire - in via reale, potenziale o (anche solo) apparente - con altro interesse (c.d. "**interesse primario**") dell'Ente di appartenenza, verso cui l'individuo ha precisi doveri e responsabilità.

Il conflitto di interessi costituisce **rischio corruttivo**, di particolare rilevanza nell'ambito di una Azienda sanitaria, la cui funzione istituzionale e il bene primario da perseguire è la promozione e tutela della salute della popolazione presente nell'ambito territoriale di competenza.

Interesse primario di un'Azienda sanitaria locale è quello di soddisfare i bisogni di salute della collettività, erogando beni e servizi utili per tutti i suoi utenti/pazienti e altri portatori di interesse nell'ambito del proprio bacino di riferimento.

Il conflitto di interessi, come evidenziato da A.N.AC., si può configurare come:

- a) **attuale/reale**, ovvero presente al momento dell'azione o decisione del soggetto tenuto al rispetto dei doveri pubblici;
- b) **potenziale**, ovvero che potrà diventare attuale in un momento successivo;
- c) **apparente**, ovvero che può essere percepito dall'esterno come tale;
- d) **diretto**, ovvero che comporta il soddisfacimento di un interesse del soggetto tenuto al rispetto di doveri pubblici;
- e) **indiretto**, ovvero che attiene a entità o individui diversi dal soggetto tenuto al rispetto di doveri pubblici, ma allo stesso collegati.

È importante sottolineare che il Conflitto di interessi, in sé considerato, non costituisce una forma di corruzione, in quanto **si tratta di una "situazione"** e non già di un comportamento.

La corruzione, infatti, si concretizza laddove l'individuo, durante il processo decisionale, si trovi in una situazione di conflitto di interessi e scelga di agire privilegiando il proprio interesse privato, che è secondario rispetto a quello dell'Amministrazione che rappresenta (cfr. Cdl attuale/reale).

Il Conflitto di interessi consiste, quindi, in una **"situazione di rischio"** che, ove non correttamente rilevata e gestita, può sfociare in un **comportamento improprio**, in cui l'interesse privato prevale su quello aziendale.

Il Conflitto di interessi può rappresentare, in questi termini, l'anticamera della corruzione.

La gestione del Conflitto di interessi costituisce uno degli strumenti fondamentali affinché il personale abbia piena consapevolezza circa l'assoluta prevalenza delle finalità istituzionali dell'Amministrazione/Azienda rispetto a quello proprio e possa correttamente regolarlo esercitando l'obbligo/facoltà di "astensione", evitando di occuparsi di attività, prendere decisioni, adottare provvedimenti, partecipare a processi in cui abbia o possa avere un interesse personale, diretto o indiretto, idoneo a turbare la propria imparzialità e a indurlo a comportamenti opportunistici, se non corruttivi o di *maladministration*.

"TRASPARENZA AMMINISTRATIVA"

Ai sensi del D.Lgs. 33/2013, per come modificato e integrato dal 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"**.

La trasparenza è assicurata non solo attraverso la pubblicazione, sul sito istituzionale della ASL – Sezione "Amministrazione Trasparente", 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, 2) l’accesso civico cd. “semplice” (art. 5, co. 1, D.Lgs. 33/2013), 3) l’accesso civico cd. “generalizzato”; 4) ulteriori iniziative e azioni ad hoc assunte dalla ASL a tal fine quali, a titolo esemplificativo, la Conferenza dei Servizi annuale o le Giornate della Trasparenza, in cui l’Azienda illustra a cittadini e stakeholder l’organizzazione, l’attività, i fini programmatici dell’Amministrazione.