



POLIGRAFICO
E ZECCA
DELLO STATO
ITALIANO

Piano di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza

Allegato 4

Normativa di riferimento

Predisposto dal Responsabile della Prevenzione della Corruzione per la Trasparenza
Approvato dal Consiglio di Amministrazione il 23 gennaio 2023

Pubblicato sul sito internet www.ipzs.it nella sezione "Società Trasparente" sotto-sezione "Altri contenuti/Prevenzione della Corruzione"

**Documento di proprietà dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.
Sono vietate copie e distribuzioni non espressamente autorizzate.**

Allegato 4 PPCT 2023-2025 – Normativa di riferimento**1. Normativa di riferimento****1.1. Le misure anticorruzione introdotte dalle Legge 190/2012**

Nel contesto derivante dagli accordi internazionali, segnatamente la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC)¹, *“il sistema di prevenzione della corruzione e di promozione dell’integrità in tutti i processi e le attività pubbliche, a ogni livello di governo, sulla base dell’analisi del rischio corruttivo nei diversi settori e ambiti di competenza, si configura come necessaria integrazione del regime sanzionatorio stabilito dal codice penale per i reati di corruzione, nell’ottica di garantire il corretto utilizzo delle risorse pubbliche, di rendere trasparenti le procedure e imparziali le decisioni delle amministrazioni”*.

La legge 6 novembre 2012, n. 190 recante "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione" (pubblicata in G.U. n. 265 del 13 novembre 2012), su impulso della normativa internazionale in tema di lotta alla corruzione ha posto in evidenza la necessità di elaborare e implementare una politica di contrasto del fenomeno della corruzione che tenga conto dei caratteri di diffusività e sistematicità dallo stesso assunto, affidandola ad un organico ed integrato ventaglio di misure di tipo non solo penale-repressivo, ma soprattutto di tipo extra-penale, destinate a svolgere una funzione di prevenzione, operando sul versante prevalentemente amministrativo.

A tal fine la legge n. 190/2012 ha introdotto un sistema teso a costruire un meccanismo di prevenzione della corruzione il cui aspetto principale consiste *“nell’articolazione del processo di formulazione e attuazione delle strategie di prevenzione della corruzione su due livelli”*.

Questo avviene in quanto ad un primo livello, cioè a livello nazionale, l’Autorità Nazionale Anticorruzione³ adotta e aggiorna il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA); mentre al secondo livello, cioè quello decentrato, ciascuna Pubblica Amministrazione/Ente elabora un Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza sulla base delle indicazioni fornite attraverso il PNA, effettuando l’analisi e la valutazione dei rischi specifici propri e indicando quelle che sono le misure idonee da adottare al fine di prevenirli.

Il PNA, come evidenziato approfonditamente nel prosieguo, è atto di indirizzo per l’applicazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza attraverso il quale, ai sensi dell’art. 1, co. 2-bis, della L. 190/2012, l’Autorità fornisce indicazioni alle pubbliche amministrazioni, ai fini dell’adozione dei Piani triennali di prevenzione della corruzione e della trasparenza e ai soggetti di cui all’art. 2-bis, co. 2, del D.Lgs. 33/2013, per l’adozione delle misure integrative di quelle adottate ai sensi del D.Lgs. 231/2001. Attraverso il PNA l’Autorità coordina l’attuazione delle strategie ai fini della prevenzione e del contrasto alla corruzione e all’illegalità nella pubblica amministrazione (art. 1, co. 4, lett. a), L. 190/2012).

¹ Tale convenzione è stata adottata a Merida dall’Assemblea generale il 31 ottobre 2003 e ratificata dallo Stato italiano con L. 3 agosto 2009 n. 116.

² Cfr. Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) 2019 adottato con delibera ANAC n.1064 del 13 novembre 2019, p. 7.

³ L’art. 19, co. 15 del D.L. 24 giugno 2014, n. 90 “Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l’efficienza degli uffici giudiziari» trasferisce all’Autorità Nazionale Anticorruzione le funzioni del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri in materia di prevenzione della corruzione, di cui all’articolo 1 della legge 6 novembre 2012 n. 190 recante «Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione».

Allegato 4 PPCT 2023-2025 – Normativa di riferimento**1.2. I decreti attuativi della L. 190/2012 e ss.mm.ii.**

In attuazione della legge n. 190/2012 sono stati emanati i seguenti provvedimenti:

- D.Lgs. 31 dicembre 2012, n. 235, recante “Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi”.
- D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33 recante “Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”⁴, in base al quale gli enti di diritto privato in controllo pubblico adottano un Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità (PTTI), ora integrato nel testo del PPCT, da aggiornare annualmente. Tale programma definisce le misure, le modalità attuative e le iniziative volte all'adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa, ivi comprese le misure organizzative volte ad assicurare la regolarità e la tempestività dei flussi informativi.
- D.Lgs. 8 aprile 2013, n. 39 recante “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”.
- D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62 recante “Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici a norma dell'articolo 54 del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165”.
- D.L. 24 giugno 2014, n. 90 convertito dalla Legge 11 agosto 2014, n. 114 che, tra l'altro, concentra in capo all'ANAC i compiti in materia di trasparenza e di prevenzione della corruzione nelle pubbliche amministrazioni, trasferendo le funzioni della predetta Autorità in materia di misurazione e valutazione della performance al Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri e prevede sanzioni, in caso di mancata «adozione dei Piani di prevenzione della corruzione, dei programmi triennali di trasparenza o dei codici di comportamento»;
- D.Lgs. 25 Maggio 2016, n. 97 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 D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33” che, in materia di accesso civico, introduce una nuova forma di accesso ai dati e ai documenti pubblici, equivalente a quello che nei sistemi anglosassoni è definito dal Freedom Of Information Act (F.O.I.A.). Questa nuova forma di accesso prevede che chiunque, indipendentemente dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti, possa accedere a tutti i dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, nel rispetto di alcuni limiti tassativamente indicati dalla legge e,

⁴ Al riguardo, si precisa che il D.Lgs. 97/2016, ha disposto la seguente modifica al titolo del citato provvedimento: “Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”.

Allegato 4 PPCT 2023-2025 – Normativa di riferimento

comunque, nel rispetto dei limiti concernenti la tutela di interessi giuridicamente rilevanti, per i quali può essere opposto un diniego;

- Legge 27 dicembre 2019, n. 160, recante “Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022” che ha modificato con l’art. 1, comm. 145, l’art. 19, Bandi di concorso, del D.Lgs. 33 del 2013, introducendo l’obbligo di pubblicare anche le tracce delle prove e le graduatorie finali, aggiornate con l’eventuale scorrimento degli idonei non vincitori;
- Legge 27 dicembre 2019, n. 160, recante “Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022” che con l’art. 1, com. 163, ha sostituito il comma 1 dell’art. 46 del d.lgs. n. 33/2013, in materia di responsabilità dirigenziale per inadempimento degli obblighi di pubblicazione, prevedendo l’applicazione delle medesime sanzioni di cui all’art. 47, co. 1-bis; la norma ha altresì modificato l’art. 47 del d.lgs. n. 33/2013 sostituendo i commi 1-bis e 2 sulla quantificazione della sanzione amministrativa in caso di violazione degli obblighi di pubblicazione e comunicazione;
- D.L. 30 dicembre 2019, n. 162 c.d.”*decreto Milleproroghe*”, convertito dalla Legge 28 febbraio 2020, n. 8 che è intervenuto sugli obblighi di pubblicazione ex art. 14 D.Lgs, 33/2013, al fine di adeguare la normativa nazionale alla pronuncia n. 20/2019 della Corte Costituzionale che ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 14 co. 1-bis del D.Lgs. 33/2013 nella parte in cui estendeva l’obbligo di pubblicazione dei dati reddituali/patrimoniali indistintamente a tutti i dirigenti, sollecitando al contempo un intervento normativo che graduasse l’obbligatorietà in funzione dello specifico incarico ricoperto. Alla luce di detta sentenza, pertanto,, il citato decreto Milleproroghe ha sospeso temporaneamente la vigilanza e il regime sanzionatorio previsti per tali pubblicazioni – pur non sospendendo l’obbligo di pubblicazione – e ha rinviato a un Regolamento, da emettere entro il 31 dicembre 2020, con il quale roirordinare gli obblighi di pubblicazione di cui al D.Lgs. 33/2013 e defire una graduazione degli obblighi di cui all’art. 14 del citato decreto legislativo in linea con i principi definiti dalla Corte Costituzionale.
Il D.L. 162/2019 conferma comunque l’obbligo per tutti i dirigenti di comunicare detti dati reddituali/patrimoniali all'amministrazione/ente di appartenenza.

1.3. Legge 9 gennaio 2019, n. 3 recante “Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici”

In Gazzetta Ufficiale n. 13 del 16.01.2019 è stata pubblicata la Legge 9 gennaio 2019 n. 3, entrata in vigore in data 31.01.2019⁵. Tale intervento normativo è stato animato anche dall’esigenza di allinearsi alle raccomandazioni provenienti, in sede sovranazionale, dal Gruppo di Stati contro la

⁵ Si precisa che il provvedimento è entrato in vigore alla data menzionata (31 gennaio 2019), ad eccezione delle disposizioni di cui al comma 1, lett. d), e), f) (in tema di prescrizione) che sono entrate in vigore dal 1° gennaio 2020.

Allegato 4 PPCT 2023-2025 – Normativa di riferimento

corruzione (GRECO) e dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), per completare il percorso di adeguamento della normativa interna a quella europea o derivante da convenzioni internazionali. Tra le principali novità introdotte dal provvedimento citato, figurano:

- la modifica dell'istituto della prescrizione, attraverso un intervento sugli artt. 158, 159 e 160 c.p.. A partire dal 1° gennaio 2020, la decorrenza del termine di prescrizione è individuata *«per il reato consumato, dal giorno della consumazione; per il reato tentato, dal giorno in cui è cessata l'attività del colpevole; per il reato permanente o continuato, dal giorno in cui è cessata la permanenza o la continuazione»*. E' previsto, inoltre, che *«il corso della prescrizione rimanga sospeso dalla data di pronuncia della sentenza di primo grado o dal decreto di condanna fino alla data di esecutività della sentenza che definisce il giudizio o alla data di irrevocabilità del citato decreto»*. In definitiva, quindi, dette disposizioni hanno introdotto un meccanismo in base al quale, per tutte le ipotesi di reato poste in essere a far data dal primo gennaio 2020, la decorrenza del relativo termine di prescrizione rimarrà sospesa, una volta emessa la sentenza di primo grado, sino al raggiungimento dello stato di cosa giudicata con riferimento alla vicenda concreta;
- l'introduzione del c.d. Daspo contro i corrotti, ovvero l'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione (per i soggetti privati, in particolare per gli imprenditori) e l'interdizione perpetua dai pubblici uffici per i pubblici ufficiali, da un minimo di 5 anni fino all'interdizione a vita⁶. L'elenco dei reati di cui all'art. 317-bis c.p., a seguito della modifica apportata dalla L. n. 190 del 2012, faceva riferimento unicamente al peculato (art. 314 c.p.), alla concussione (art. 317 c.p.), alla corruzione propria (art. 319 c.p.) e alla corruzione in atti giudiziari (art. 319-ter c.p.). Il legislatore nel 2019 ha integrato il catalogo dei reati contro la P.A. alla cui condanna consegue la pena accessoria (perpetua/temporanea) dell'interdizione dai pubblici uffici, nonché quella del divieto di contrattare con la Pubblica Amministrazione. Sono stati così aggiunti alla lista: la corruzione per l'esercizio della funzione (art. 318 c.p.), l'induzione indebita (art. 319-quater c.p.), la corruzione di persona incaricata di pubblico servizio (art. 320 c.p.), l'istigazione alla corruzione (art. 322 c.p.), la corruzione internazionale (art. 322-bis c.p.) e il traffico di influenze illecite (art. 346-bis c.p.);
- l'inasprimento delle pene principali per i reati di corruzione e, più in generale, per i reati commessi contro la Pubblica Amministrazione (tra gli altri, ad es., per il delitto di corruzione per l'esercizio della funzione di cui all'art. 318 c.p.);
- l'estensione, attraverso la modifica dell'art. 9 della L. n. 146/2006, per gli ufficiali ed agenti di Polizia giudiziaria della possibilità di compiere operazioni sotto copertura al reato di

⁶ Come rilevato dal Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione in una nota concernente i rischi e le opportunità del "D.D.L. Bonafede", la novità che ha avuto maggiore eco nel dibattito pubblico è stata quella relativa al cd. "Daspo per i corrotti", una semplificazione lessicale che, benché di indiscutibile efficacia comunicativa, si configura in realtà impropria. *"Una pena accessoria quale l'interdizione dai pubblici uffici, che può scattare solo all'esito del giudizio penale, viene difatti accostata a una misura di prevenzione nata per contrastare il tifo violento, notificata in un arco temporale assai ristretto rispetto ai fatti contestati"*. Cfr. Intervento del Presidente ANAC *"Rischi e opportunità per la lotta alla corruzione del cd. ddl Bonafede"*, scritto per la rivista Giurisprudenza Penale (ottobre 2018) relativamente al disegno di legge *"Misure per il contrasto dei reati contro la Pubblica amministrazione"* (cd. ddl Bonafede), consultabile sul sito istituzionale ANAC.

Allegato 4 PPCT 2023-2025 – Normativa di riferimento

corruzione nonché alle principali ipotesi di delitti contro la P.A.⁷. In particolare, a seguito della riforma del 2019, le operazioni sotto copertura possono essere utilizzate anche per le indagini relative a tutte le norme incriminatrici concernenti il fenomeno della corruzione, inteso in senso ampio: si va dal delitto di concussione (art. 317 c.p.) a quello di induzione indebita a dare o promettere utilità (art. 319-quater c.p.), dal delitto di corruzione per l'esercizio della funzione (art. 318 c.p.) al delitto di corruzione per atto contrario ai doveri di ufficio (art. 319 c.p.), dalla corruzione in atti giudiziari (art. 319-ter c.p.) al traffico di influenze illecite (art. 346-bis c.p.). Anche rispetto ai reati di nuova introduzione, dunque, le operazioni sotto copertura non possono spingersi ad istigare o promuovere condotte illecite. Viene così confermato quanto risulta ormai pacifico in seno alla giurisprudenza convenzionale e di legittimità: l'agente sotto copertura continua a non potersi tramutare in "agente provocatore";

- la previsione della procedibilità d'ufficio per il delitto di corruzione tra privati (art. 2635 c.c.) e istigazione alla corruzione tra privati (art. 2635-bis c.c.). Anche le innovazioni che hanno riguardato i delitti di corruzione tra privati (artt. 2635 e 2635-bis c.c.) originano dalle osservazioni del GRECO (secondo Rapporto di conformità sull'Italia, giugno 2018), il quale "*si rammarica che l'ammissibilità dell'azione penale sia possibile solamente su querela della persona offesa, salvo che dal fatto derivi una distorsione della concorrenza nella acquisizione di beni o servizi*"; e ritiene perciò che tale disciplina italiana non sia in linea con la Convenzione penale contro la corruzione del 2000. Si tratta di modifiche che, attraverso l'uso di un modello di lotta alla corruzione di stampo pubblicistico e non più a vocazione patrimonialistica, allineano la corruzione tra privati alle figure di corruzione nell'ambito dei reati contro la P.A.. L'inserzione dei delitti contro la P.A. in discipline speciali pensate per il contrasto alle forme più pericolose di criminalità organizzata è in linea con la recente inserzione dei delitti di corruzione nel cd. Codice antimafia: "*allineamento della normativa della criminalità white collar alla criminalità nera*"⁸;
- l'inclusione del reato di traffico d'influenze illecite (art. 346-bis c.p.) tra i reati presupposto di cui al D.Lgs. 231/2001 in materia di responsabilità degli enti, e aumento della durata delle sanzioni interdittive a carico delle persone giuridiche per i reati già previsti contro la P.A.. In relazione alla fattispecie incriminatrice del traffico d'influenze illecite (articolo 346-bis c.p.) si segnala, altresì, la relativa riformulazione con assorbimento nella stessa delle condotte di millantato credito (art. 346 c.p., abrogato) e aggravamento del relativo trattamento sanzionatorio;

⁷ Specificamente si fa riferimento alle fattispecie di reato previste dagli artt. 317, 318, 319, 319-bis, 319-ter, 319-quater primo comma, 320, 321, 322, 322-bis, 346-bis, 353 e 353-bis c.p.. Inoltre, si precisa che per "operazioni sotto copertura" deve intendersi "quella serie di operazioni, espressamente indicate dalla disposizione dell'art. 9 della L. 146/2006, che si inseriscono nella dinamica di sviluppo naturale del reato (o della pluralità di ipotesi di reato) oggetto d'indagine, e che vanno dal compimento di atti preliminari a condotte agevolatrici rispetto al perfezionamento della fattispecie illecita. In ogni caso, le condotte *de qua* non debbono mai esser tali da innescare la progressione che porta all'integrazione del reato, ma possono soltanto inserirsi in dinamiche già avviate da altri. Per quest'ultima ragione, è più corretto parlare di agente infiltrato, e non di agente provocatore". Cfr. Paoletti A., (2019), testo disponibile al seguente link: <https://www.diritto.it/legge-spazza-corrotti-prime-riflessioni-sui-nuovi-delitti-contro-la-pubblica-amministrazione>.

⁸ Cfr. Pulitanò D. (2019), "*Tempeste sul penale. Spazzacorrotti e altro*", in "Diritto Penale Contemporaneo" n. 3, p. 238.

Allegato 4 PPCT 2023-2025 – Normativa di riferimento

- l'eliminazione della necessità della richiesta del Ministro della giustizia o della denuncia della persona offesa per il perseguimento dei reati di corruzione e altri delitti contro la Pubblica Amministrazione commessi all'estero. In particolare, la nuova legge modifica la disciplina relativa alla perseguibilità dei delitti di concussione/corruzione commessi all'estero, novellando gli artt. 9 e 10 del codice penale. Le innovazioni hanno l'obiettivo di adeguare la nostra normativa alla raccomandazione IX del GRECO, volta ad abolire la condizione che l'azione penale per atti di corruzione commessi all'estero debba essere preceduta da una richiesta del Ministro della giustizia (ovvero dall'istanza o querela della persona offesa);
- la novella ha modificato altresì l'art. 4-bis dell'ordinamento penitenziario (L. 354/1975). Per quanto concerne in particolare la fase successiva alla condanna definitiva, alcuni tra i più gravi delitti contro la P.A. sono stati inseriti nel catalogo dei reati che precludono l'accesso ai benefici penitenziari e alle misure alternative alla detenzione, a meno di collaborazione con la giustizia⁹.

1.4. LEGGE 27 settembre 2021, n. 134 recante "Delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari"

La riforma penale interviene con disposizioni immediatamente prescrittive sulla disciplina della prescrizione dei reati contenuta nel codice penale, con la finalità di:

- confermare la regola, introdotta con la legge n. 3/2019 (c.d. Spazzacorrotti), secondo la quale il corso della prescrizione del reato si blocca con la sentenza di primo grado, sia essa di assoluzione o di condanna;
- escludere che al decreto penale di condanna, emesso fuori dal contraddittorio delle parti, possa conseguire l'effetto definitivamente interruttivo del corso della prescrizione;
- prevedere che se la sentenza viene annullata, con regressione del procedimento al primo grado o ad una fase anteriore, la prescrizione riprende il suo corso dalla pronuncia definitiva di annullamento.

Parallelamente, sempre con previsione immediatamente prescrittiva, la legge introduce nel codice di procedura penale l'istituto dell'improcedibilità per superamento dei termini di durata massima del giudizio di impugnazione. Con l'inserimento dell'art. 344-bis si prevedono termini di durata massima dei giudizi di impugnazione individuati rispettivamente in 2 anni per l'appello e un anno per il giudizio di cassazione: la mancata definizione del giudizio entro tali termini comporta la declaratoria di improcedibilità dell'azione penale.

⁹ Cfr. Gambardella M. (2019), "Il grande assente nella nuova Legge Spazzacorrotti: il microsistema delle fattispecie di Corruzione" in "Dejure", Dottrina, Cassazione Penale, fasc. 1, 1 gennaio 2019.

Allegato 4 PPCT 2023-2025 – Normativa di riferimento

Tuttavia i termini di durata dei giudizi di impugnazione, che sono sospesi negli stessi casi in cui è prevista la sospensione della prescrizione, possono essere prorogati dal giudice che procede. Ed in particolare:

- per i reati commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordinamento costituzionale, di associazione mafiosa e di scambio elettorale politico-mafioso, di violenza sessuale aggravata e di traffico di stupefacenti, il termine dei 2 anni in appello e di un anno in Cassazione può essere prorogato, per ragioni inerenti la complessità del giudizio, con successive proroghe, senza limiti di tempo: non è dunque fissato un limite di durata per tali giudizi;
- per i delitti aggravati dal metodo mafioso e dall'agevolazione mafiosa ai sensi dell'articolo 416-bis.1, possono essere concesse proroghe fino ad un massimo di 3 anni per l'appello e un anno e 6 mesi per il giudizio di legittimità; in tali casi quindi la durata massima del giudizio in appello è di 5 anni e quella del giudizio in Cassazione è di 2 anni e 6 mesi;
- per tutti gli altri reati è possibile solo una proroga di un anno per il giudizio di appello e di 6 mesi per il giudizio in Cassazione: la durata massima è quindi di 3 anni per l'appello e di 1 anno e 6 mesi per la Cassazione, sempre che ricorrano i motivi che giustificano la proroga.

I termini di durata massima dei giudizi di impugnazione non si applicano nei procedimenti per delitti puniti con l'ergastolo e quando l'imputato vi rinunci.