



ISTITUTO PER L'INNOVAZIONE E TRASPARENZA DEGLI APPALTI
E LA COMPATIBILITÀ AMBIENTALE

LEGGE 6 NOVEMBRE 2012, N. 190

***“DISPOSIZIONI PER LA PREVENZIONE E LA REPRESSIONE DELLA CORRUZIONE E
DELL'ILLEGALITÀ NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE”***

(G.U. 13 NOVEMBRE 2012 N. 265)

(in vigore dal 28 novembre 2012.)

DISPOSIZIONI DI INTERESSE

AGGIORNAMENTO NORMATIVO N. 29/2012

Poiché l'intera disciplina della legge anticorruzione è contenuta in un unico articolo (l'art. 2 detta una disposizione finanziaria) suddiviso in 83 commi, allo scopo di permettere una lettura sistematica delle norme, di seguito si riportano le disposizioni di interesse ripartite per argomenti omogenei.

Nello specifico, l'approfondimento è limitato al primo gruppo di disposizioni, dedicate agli strumenti amministrativi di contrasto alla corruzione; il secondo gruppo di commi dell'art. 1 in esame disciplina la repressione penale della corruzione, ridisegnando taluni reati e introducendo nuove fattispecie di delitti.

ARTICOLO 1

<p>STRUMENTI DI PIANIFICAZIONE:</p> <ul style="list-style-type: none"> - PIANO NAZIONALE ANTICORRUZIONE - PIANO TRIENNALE DELLA CORRUZIONE 	<p>Una prima misura di contrasto alla corruzione, basata sulla prevenzione, viene ravvisata nell'attività di pianificazione, articolata in due strumenti:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Piano nazionale anticorruzione predisposto dal Dipartimento della funzione pubblica (comma 4, lett. c) e approvato dalla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche, che opera quale Autorità nazionale anticorruzione (comma 2, lett. b); - Piano triennale di prevenzione della corruzione approvato da ciascuna amministrazione entro il 31 gennaio di ogni anno. Esso è adottato dall'organo di indirizzo politico su proposta del responsabile della prevenzione della corruzione, sulla base delle linee guida contenute nel Piano nazionale. Il Piano triennale risponde alle seguenti esigenze: <ol style="list-style-type: none"> a) individuare le attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione. La disposizione fa riferimento in particolare alle attività di cui al comma 16 (dove sono citate le <u>procedure di scelta dei contraenti per l'affidamento di lavori, servizi e forniture e la concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari e vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati</u>); b) prevedere, per le attività individuate ai sensi della lettera a), meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni idonei a prevenire il rischio di corruzione; c) prevedere, con particolare riguardo alle attività individuate ai sensi della lettera a), obblighi di informazione nei confronti del responsabile della prevenzione della corruzione, individuato ai sensi del comma 7, chiamato a vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del piano; d) monitorare il rispetto dei termini, previsti dalla legge o dai regolamenti, per la conclusione dei procedimenti; e) <u>monitorare i rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere</u>, anche verificando eventuali relazioni di parentela o affinità sussistenti tra i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti degli stessi soggetti e i dirigenti e i dipendenti dell'amministrazione; f) individuare specifici obblighi di trasparenza ulteriori rispetto a quelli previsti da disposizioni di legge. <p>[commi 5, lett. a), 6, 8, 9]</p>
---	---

<p>RESPONSABILE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE</p>	<p>Correlata all'attività di pianificazione è l'introduzione della figura del Responsabile della prevenzione della corruzione, individuato dall'organo di indirizzo politico di norma tra i dirigenti amministrativi di ruolo di prima fascia in servizio e, negli enti locali, nel segretario, salva diversa e motivata determinazione (comma 7).</p> <p>Compiti Al Responsabile sono affidati compiti di proposta e di monitoraggio. In particolare:</p> <ul style="list-style-type: none"> - propone all'organo di indirizzo politico il Piano triennale della prevenzione (la norma vieta espressamente l'esternalizzazione dell'attività di elaborazione del Piano) (comma 8), nonché la modifica dello stesso nei casi previsti (comma 10, lett. a); - definisce le procedure di selezione e formazione dei dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione (comma 8); - verifica l'efficace attuazione del Piano triennale (comma 10, lett. a); - verifica l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti ad attività ad elevato rischio di corruzione, tra cui rientrano l'attività contrattuale e di concessione di finanziamenti, contributi, sovvenzioni, ecc. (comma 10, lett. b); - individua il personale da inserire nei programmi di formazione (comma 10, lett. c). <p>Responsabilità e sanzioni Detta figura incorre nelle forme di responsabilità <i>ex art. 21 D.Lgs. 165/2001</i> (responsabilità dirigenziale) e risponde sul piano disciplinare (con sanzione non inferiore alla sospensione dal servizio con privazione della retribuzione da un minimo di un mese ad un massimo di sei mesi) nel caso di commissione in seno all'amministrazione di un reato di corruzione accertato con sentenza definitiva (commi 12 e 13), salvo dimostrare di aver predisposto il Piano triennale e di aver vigilato sull'osservanza dello stesso. Il Responsabile incorre parimenti in responsabilità dirigenziale e disciplinare in caso di ripetute violazioni delle misure di prevenzione previste dal Piano triennale (comma 14).</p>
---	---

<p>REGOLE ANTICORRUZIONE PER DIRIGENTI E DIPENDENTI</p>	<p>FORMAZIONE</p>	<p>La legge punta altresì alla prevenzione della corruzione attraverso la formazione dei dipendenti pubblici destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione, precisando che le attività a rischio dovrebbero essere svolte, ove possibile, da personale formato attraverso percorsi specifici e settoriali appositamente attivati dalla Scuola Superiore della pubblica amministrazione. Spetta quindi al responsabile della prevenzione individuare il personale da inserire nei predetti programmi di formazione (commi 5, 8, 10 e 11).</p> <p>La legge prevede inoltre l'applicazione di sanzioni disciplinari nei confronti dei dipendenti dell'amministrazione incorsi nella violazione delle misure di prevenzione previste dal Piano triennale (comma 14 e art. 54, comma 3, D.Lgs. 165/2001, come sostituito dal comma 44).</p>
	<p>ROTAZIONE</p>	<p>Un altro strumento di natura preventiva per il contrasto alla corruzione introdotto dalla legge è dato dall'applicazione del criterio della rotazione del personale operante nei settori particolarmente esposti alla corruzione.</p> <p>In tal senso:</p> <ul style="list-style-type: none"> – il Dipartimento della funzione pubblica definisce criteri per assicurare la rotazione dei dirigenti nei settori particolarmente esposti alla corruzione e misure per evitare sovrapposizioni di funzioni e cumuli di incarichi nominativi in capo ai dirigenti pubblici, anche esterni (comma 4, lett. e); – le pubbliche amministrazioni prevedono, negli stessi settori, la rotazione di dirigenti e funzionari (comma 5, lett. b); la verifica del rispetto della rotazione è affidata al Responsabile della prevenzione (comma 10, lett. b).
	<p>ASSIGNAZIONE AGLI UFFICI PREPOSTI ALL'ATTIVITÀ CONTRATTUALE E ALL'EROGAZIONE DI CONTRIBUTI</p>	<p>Il comma 46 ha inserito nel D.Lgs. 165/2001 il nuovo art. 35-<i>bis</i> (Prevenzione del fenomeno della corruzione nella formazione di commissioni e nelle assegnazioni agli uffici), in forza del quale coloro che sono stati condannati, anche con sentenza <u>non</u> passata in giudicato, per i reati previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale (reati dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione) non possono essere assegnati, anche con funzioni direttive, agli uffici preposti alla gestione delle risorse finanziarie, all'acquisizione di beni, servizi e forniture, nonché alla concessione o all'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari o attribuzioni di vantaggi economici a soggetti pubblici e privati.</p>

<p>TRASPARENZA</p> <p>NEI CONTRATTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE</p> <p>E</p> <p>NELL'ATTIVITÀ DI EROGAZIONE DEI CONTRIBUTI</p>	<p>Un altro tratto qualificante della legge è costituito dalle varie declinazioni del principio di trasparenza in essa previste, tanto è vero che la trasparenza stessa viene ricondotta al livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), Cost. (commi 15 e 36).</p> <p>Per altro verso, tutta la materia della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni forma oggetto di una delega finalizzata ad un suo riordino organico, da attuare nel termine di 6 mesi. Pertanto le norme appena introdotte dovrebbero riconfluire nel decreto legislativo di riordino (comma 35)</p> <p>Per quanto concerne il <u>settore dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture</u> e l'<u>attività di erogazione di contributi</u>, sono previsti i seguenti adempimenti:</p> <ul style="list-style-type: none"> - pubblicazione nei siti <i>web</i> istituzionali delle amministrazioni pubbliche dei costi unitari di realizzazione delle opere pubbliche e di produzione dei servizi erogati ai cittadini. Le informazioni sui costi sono pubblicate sulla base di uno schema tipo redatto dall'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, che ne cura altresì la raccolta e la pubblicazione nel proprio sito <i>web</i> istituzionale al fine di consentirne una agevole comparazione (comma 15); - attuazione del principio di trasparenza come livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili con particolare riguardo, tra l'altro alla scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, anche con riferimento alla modalità di selezione prescelta ai sensi del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (comma 16, lett b) e alla concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati (comma 16, lett. c); - trasmissione alla Commissione di cui al comma 1, dei dati pubblicati ai sensi dei commi 15 e 16 (comma 27) <p>OPERATIVITÀ ADEMPIMENTI E AMBITO DI APPLICAZIONE</p> <p>L'adempimento di siffatti obblighi di cui ai commi 15 e 16 peraltro sembra differito all'emanazione dei decreti ministeriali, da adottarsi entro 6 mesi, sentita la Conferenza unificata, cui è demandata l'individuazione delle informazioni rilevanti ai fini dell'applicazione delle nuove disposizioni, fermi restando gli obblighi di pubblicazione previsti dal Codice dei contratti.</p> <p>Le disposizioni di cui ai commi 15 e 16 si applicano anche ai procedimenti posti in essere in deroga alle procedure ordinarie (comma 26)</p> <ul style="list-style-type: none"> - con riferimento ai contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, pubblicazione sui siti <i>web</i> istituzionali delle stazioni appaltanti, ivi comprese le società partecipate dalle amministrazioni pubbliche e loro controllate i dati relativi agli appalti aggiudicati (struttura proponente; oggetto del bando; elenco degli operatori invitati a presentare offerte; aggiudicatario; importo di aggiudicazione; tempi di completamento dell'opera, servizio o fornitura; importo delle somme liquidate). Entro il 31 gennaio di ogni anno, tali informazioni, relativamente all'anno precedente, sono pubblicate in tabelle riassuntive rese liberamente scaricabili in un formato digitale standard aperto che consenta di analizzare e rielaborare, anche a fini statistici, i dati informatici (commi 32 e 34); <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 5px 0;"> <p><i>Tale adempimento pare sovrapporsi agli analoghi obblighi discendenti dalle regole di "amministrazione aperta" introdotte dall'art. 18 del D.L. 22 giugno 2012, n. 83 "Misure urgenti per la crescita del paese", convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 134.</i></p> </div> <ul style="list-style-type: none"> - trasmissione dei dati di cui al punto precedente all'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, che le pubblica nel proprio sito <i>web</i> in una sezione liberamente consultabile da tutti i cittadini, catalogate in base alla tipologia di stazione appaltante e per regione (comma 32); <p>OPERATIVITÀ ADEMPIMENTO</p> <p>L'adempimento di tale obbligo peraltro sembra differito alla deliberazione con cui l'Autorità individua le informazioni rilevanti e le relative modalità di trasmissione.</p> <p>Entro il 30 aprile di ciascun anno, l'organo di vigilanza trasmette alla Corte dei conti l'elenco delle amministrazioni che hanno omesso di trasmettere e pubblicare, in tutto o in parte, le informazioni in argomento (comma 32), le quali soggiacciono alle sanzioni previste dal comma 33.</p>
--	---

	<p>PROTOCOLLI DI LEGALITÀ</p>	<p>In forza del disposto del comma 17, le stazioni appaltanti possono prevedere negli avvisi, bandi di gara o lettere di invito che il mancato rispetto delle clausole contenute nei protocolli di legalità o nei patti di integrità costituisce causa di esclusione dalla gara.</p> <hr/> <p><i>Il legislatore ha quindi introdotto una fattispecie di esclusione dalle gare ulteriore a quelle già previste “tassativamente” dalla vigente normativa, sicché va in tal senso integrata l’elencazione operata a titolo ricognitivo dall’Autorità di vigilanza nella determinazione n. 4/2012 in attuazione degli artt. 46, comma 1 bis e 64, comma 4 bis, del Codice dei contratti.</i></p> <p><i>Per altro verso, poiché i Protocolli di legalità esplicano principalmente i loro effetti nella fase di esecuzione del contratto, la disposizione non sembra rivestire particolare rilevanza pratica salvo riconoscere che possono essere esclusi dalle gare i concorrenti sprovvisti dei requisiti, previsti nei Protocolli, ulteriori a quelli stabiliti dalla legge o che omettono di rendere la dichiarazione di accettazione delle clausole dei Protocolli di legalità richiamati nei bandi di gara che introducono peculiari obblighi a carico degli affidatari.</i></p>
<p>CAUSE DI ESCLUSIONE DALLE GARE</p>	<p>INCOMPATIBILITÀ</p>	<p>Mediante aggiunta del comma 16 <i>ter</i> nell’art. 53 del D.Lgs. 165/2001, la legge ha introdotto il divieto per i dipendenti pubblici che, hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni, di svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell’attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri. I contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione di quanto previsto dal presente comma sono nulli ed è <u>fatto divieto ai soggetti privati che li hanno conclusi o conferiti di contrattare con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni</u> con obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti e accertati ad essi riferiti (comma 42).</p> <p><i>La nuova disposizione, ancorché diretta a regolare la conclusione del rapporto di pubblico impiego, introduce di riflesso una nuova causa di esclusione dalle gare a carico degli operatori economici che hanno contravenuto al divieto previsto dalla norma. L’aspetto problematico risiede nella modalità di verifica dell’assenza di siffatta causa di esclusione (una soluzione potrebbe consistere nell’inserimento del provvedimento che dichiara la nullità dei contratti stipulati e degli incarichi conferiti in violazione della legge nel casellario dell’Autorità).</i></p>

<p>CONTROLLI ANTIMAFIA</p>	<p>Prevista l'istituzione presso ciascuna Prefettura delle c.d. <i>white list</i> dei fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori non soggetti a tentativo di infiltrazione mafiosa operanti nei settori particolarmente esposti al rischio di infiltrazione mafiosa indicati dalla norma ed integrabili con successivo decreto del Ministero dell'Interno (trasporto di materiali a discarica per conto di terzi, trasporto, anche transfrontaliero, e smaltimento di rifiuti per conto di terzi, estrazione, fornitura e trasporto di terra e materiali inerti, confezionamento, fornitura e trasporto di calcestruzzo e di bitume, noli a freddo di macchinari, fornitura di ferro lavorato, noli a caldo, autotrasporti per conto di terzi, guardiania dei cantieri). L'iscrizione nell'elenco soddisfa i requisiti per l'informazione antimafia per l'esercizio della relativa attività (commi 52-55)</p> <p>OPERATIVITÀ DELLE WHITE LIST L'entrata a pieno regime del sistema di controlli antimafia nei settori "sensibili" basato sulle <i>white list</i> è demandato ad un D.P.C.M che, entro 60 giorni dall'entrata in vigore della legge, dovrebbe definire le modalità di istituzione e funzionamento degli elenchi, nonché le attività di verifica (comma 56). In ogni caso fino al sessantesimo giorno di entrata in vigore del suddetto D.P.C.M. si applica la vigente normativa antimafia.</p> <p><i>La nuova norma in parte si sovrappone ad analoghe forme di controllo contemplate all'art. 4, comma 13, del D.L. 13 maggio 2011, n. 70, che pure prevede l'istituzione presso le Prefetture di un Elenco di fornitori e prestatori di servizi non soggetti a rischio di inquinamento mafioso, ai quali possono rivolgersi gli esecutori di lavori, servizi e forniture ed accedere le stazioni appaltanti in via telematica. Anche in tal caso, l'attuazione della norma è stata demandata ad un apposito D.P.C.M. da emanarsi entro 60 giorni (ma non ancora adottato).</i></p>
<p>COMMISSIONI GIUDICATRICI E COMMISSIONI PER L'ATTRIBUZIONE DI CONTRIBUTI</p>	<p>Introdotta nel corpo del D.Lgs. 165/2001 il nuovo art. 35 <i>bis</i> che vieta ai pubblici ufficiali e incaricati di un pubblico servizio condannati anche con sentenza <u>non</u> passata in giudicato, per reati contro la pubblica amministrazione previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale di far parte:</p> <ul style="list-style-type: none"> - delle commissioni per la scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi; - della commissioni per la concessione o l'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché per l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere. <p>(comma 46)</p>
<p>RISOLUZIONE DEI CONTRATTI PUBBLICI DI LAVORI</p>	<p>La legge integra il comma 1 dell'art. 135 del Codice dei contratti, arricchendo il novero dei reati che, in caso di sopravvenuta condanna definitiva, possono comportare la risoluzione del contratto d'appalto (comma 58).</p>

<p>ARBITRATO</p>	<p>Mediante sostituzione della disposizione di cui al comma 1 dell'art. 241 del Codice dei contratti, la possibilità di deferire le controversie ad arbitri viene subordinata alla <u>preventiva autorizzazione motivata dell'organo di governo dell'amministrazione</u> (comma 19), ovvero, nel caso di concessioni o appalti in cui sia parte una società a partecipazione pubblica o società dalla stessa controllata o ad essa collegata, dall'organo amministrativo (comma 2), pena la nullità della clausola arbitrale o del ricorso all'arbitrato.</p> <p>I commi da 21 a 24 disciplinano le modalità di nomina degli arbitri.</p> <p>NORMA TRANSITORIA</p> <p>Le nuove regole non si applicano agli arbitrati conferiti a autorizzati prima dell'entrata in vigore della legge (comma 25).</p>
<p>RESPONSABILE DEL PROCEDIMENTO</p>	<p>La legge introduce una disciplina specifica (a precisazione di un principio vigente) in materia di conflitto di interessi in cui può trovarsi il responsabile del procedimento mediante inserimento del nuovo art. 6 <i>bis</i> nel corpo della L. 241/1990, in forza del quale tale figura e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale (comma 41).</p>
<p>TERMINE DI CONCLUSIONE DEI PROCEDIMENTI</p>	<p>La legge ribadisce l'obbligo delle amministrazioni di monitorare periodicamente il rispetto dei termini procedurali (già previsto dall'art. 2, comma 9 <i>quater</i>, della L. 241/1990) e aggiunge quello di pubblicare gli esiti del monitoraggio (comma 28).</p> <p>Mediante integrazione dell'art. 2, comma 1, della L. 241/1990, introdotta la possibilità di concludere il procedimento con un provvedimento espresso redatto in <u>forma semplificata</u>, la cui motivazione può consistere in un sintetico riferimento al punto di fatto o di diritto ritenuto risolutivo, in caso di manifesta irricevibilità, inammissibilità, improcedibilità o infondatezza della domanda (comma 38).</p> <p>Il Governo è inoltre delegato ad adottare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge, un decreto legislativo per la <u>disciplina organica degli illeciti, e relative sanzioni disciplinari, correlati al superamento dei termini di definizione dei procedimenti amministrativi</u> (comma 48).</p>

<p>AMBITO SOGGETTIVO DI APPLICAZIONE</p>	<p>Le disposizioni di prevenzione della corruzione di cui ai commi da 1 a 57 del presente articolo, <u>di diretta attuazione del principio di imparzialità</u> di cui all'articolo 97 della Costituzione, sono applicate in tutte le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni (comma 59).</p>
<p>TEMPISTICA DI APPLICAZIONE DELLE NUOVE REGOLE ALLE REGIONI E AGLI ENTI LOCALI</p>	<p>Per la definizione delle modalità e della tempistica di attuazione da parte delle Regioni e degli Enti locali degli adempimenti previsti, la legge rinvia allo strumento dell'<u>intesa</u> in sede di Conferenza unificata, assegnando il termine di 120 giorni (comma 60).</p> <p>Lo strumento dell'<u>intesa</u> sede di Conferenza unificata è altresì previsto ai fini dell'attuazione dei decreti legislativi previsti dalla legge stessa (comma 61).</p>