

Il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione

FormezPA



Questo materiale didattico è stato realizzato da Formez PA nell'ambito del Progetto OpenRAS, in convenzione con la Regione Sardegna.

Il Progetto OpenRAS è finanziato dal POR FSE 2014-2020 (Decisione C 2014 N 10096 del 17/12/2014), Asse 4 - Capacità istituzionale e amministrativa, a valere sull'azione 11.1.1 "Interventi mirati allo sviluppo delle competenze per assicurare qualità, accessibilità, fruibilità, rilascio, riutilizzabilità dei dati pubblici".

Questo materiale didattico è distribuito con la licenza [Creative Commons Attribuzione - Condividi allo stesso modo 4.0 Internazionale](#).



Autore: Massimo di Rienzo

Creatore: Formez PA

Diritti: Regione Autonoma della Sardegna

Data: Ottobre 2017

Il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione

Il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione

Ogni Amministrazione pubblica ha l'obbligo di elaborare un Piano Triennale della Prevenzione della Corruzione (PTPC), sulla base delle indicazioni contenute nel Piano Nazionale Anticorruzione (PNA)¹.

Il PTPC è un documento di natura programmatica in cui l'amministrazione effettua una mappatura dettagliata dei processi di lavoro presenti all'interno della propria organizzazione, con analisi e valutazione dei rischi corruttivi ed individua le soluzioni organizzative, che chiamiamo "misure per la mitigazione del rischio".

Le misure, se correttamente attuate, rafforzano la capacità di un'amministrazione di prevenire il rischio corruttivo. Tra quelle indicate nel PNA, approfondiremo:

- Le misure che disciplinano il conflitto di interessi;
- Le misure che garantiscono la riservatezza dell'identità di colui che segnala una condotta illecita sul posto di lavoro.

Il conflitto di interessi

Imparzialità e buon andamento sono i principi costituzionali su cui si regge l'operato dell'amministrazione pubblica.

L'imparzialità si traduce, operativamente, nella cosiddetta "equidistanza dagli interessi" da parte di un agente pubblico.

Uno dei maggiori problemi delle democrazie moderne consiste proprio nel garantire che l'agente pubblico assuma le sue decisioni in una condizione di piena equidistanza dagli

¹ La strategia nazionale di prevenzione della corruzione è stata espressa in un apposito documento, il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA). Il PNA:

- offre una definizione puntuale della "corruzione", più ampia di quella precedentemente vigente (accezione ampia);
- stabilisce gli obiettivi della strategia nazionale;
- individua i cosiddetti "attori dell'integrità", cioè i soggetti e i ruoli della strategia di prevenzione a livello decentrato;
- individua le aree di rischio ricorrenti;
- individua le misure obbligatorie da inserire nei Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione.

interessi in gioco.

Per garantire questo, le democrazie più avanzate obbligano tutti gli agenti pubblici, siano essi eletti o non eletti, a rimuovere le situazioni che, anche solo potenzialmente, siano idonee ad interferire con la cura dell'interesse pubblico.

L'interferenza tra interesse pubblico e interessi privati si chiama "conflitto di interessi".

Una buona definizione di "conflitto di interessi" è la seguente: "la situazione in cui un interesse privato finanziario o non finanziario di una agente pubblico tende a interferire con l'interesse primario dell'amministrazione, verso cui il primo ha precisi doveri e responsabilità".

Il conflitto di interessi non è un comportamento, come la corruzione, ma un insieme di circostanze che creano o aumentano il rischio che l'interesse pubblico possa essere compromesso dal perseguimento di interessi privati.

Il conflitto di interessi: un caleidoscopio di situazioni a rischio

Per l'agente pubblico, esistono particolari categorie di relazioni che hanno la potenzialità di generare conflitto di interessi. Il Codice di Comportamento dei dipendenti pubblici² e la legge 190/2012³ ne includono una grande varietà:

Relazioni "ambigue"; si tratta delle situazioni in cui il dipendente pubblico riceve doni, piccoli compensi, regalie e altre utilità. L'accettazione del dono instaura il meccanismo noto come "principio di reciprocità". L'interesse a sdebitarsi con il soggetto da cui ha ricevuto tali doni può influenzare il comportamento dell'agente pubblico.

Relazioni "finanziarie"; si tratta dei rapporti di natura finanziaria, di particolari crediti o debiti che l'agente pubblico ha con un privato.

² Il D.P.R. n. 62 del 2013 è la legge con la quale è stato adottato nuovo Codice di comportamento dei dipendenti pubblici.

³ La legge 190 del 2012 "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione" introduce tre importanti novità:

- obbliga lo Stato Italiano a dotarsi di una strategia nazionale di prevenzione della corruzione;
- obbliga ogni amministrazione a dotarsi del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione;
- obbliga ogni amministrazione a dotarsi della figura del Responsabile per la prevenzione della corruzione.

Relazioni “personali”; il dipendente pubblico deve comunicare l'appartenenza e/o la propria adesione ad associazioni od organizzazioni, a prescindere dal loro carattere riservato o meno, i cui ambiti di interessi possano interferire con lo svolgimento dell'attività dell'ufficio.

Relazioni “amicali”; si tratta delle relazioni di amicizia, intesa come “frequenziazione abituale”. Anche una situazione di “particolare inimicizia” può dare luogo a conflitto di interessi.

Relazioni “familiari/affettive”; sono forse le relazioni più note ed hanno a che fare con il particolare rapporto di familiarità che l'agente pubblico ha con i componenti della propria famiglia.

Relazioni di “rappresentanza”; si tratta delle situazioni in cui il dipendente pubblico si trova in posizione di tutoraggio, cura, procura o agenzia nei confronti di un soggetto privato.

Relazioni “professionali”; anche una collaborazione professionale con un privato è idonea a influenzare il processo decisionale del decisore pubblico.

Relazioni “professionali future” o “pantouflage”⁴; la legge 190/2012 ha introdotto un nuovo comma nell'ambito dell'art. 53 del d.lgs. n. 165 del 2001 volto a contenere il conflitto di interesse emergente dall'impiego del dipendente successivo alla cessazione del rapporto di lavoro. Il rischio valutato dalla norma è che durante il periodo di servizio nel pubblico il dipendente possa preconstituire delle situazioni vantaggiose per un'azienda privata al fine di ottenere un lavoro quando terminerà il suo incarico nel pubblico. La norma prevede una limitazione della libertà negoziale del dipendente per un determinato periodo successivo alla cessazione del rapporto per eliminare la “convenienza” di accordi fraudolenti.

Relazioni “extra-istituzionali”; il cumulo in capo ad un medesimo dirigente o funzionario di incarichi conferiti dall'amministrazione o extra-istituzionali può comportare il rischio di un'eccessiva concentrazione di potere su un unico centro decisionale.

⁴ In Francia tale comportamento è noto come “pantouflage”, cioè “accomodarsi nel privato”. Il termine francese “pantouflage” significa, letteralmente, “mettersi in ciabatte” e si riferisce ad una pratica che a livello di alti funzionari francesi identifica coloro che ottengono un lavoro nel settore privato, vanificando gli investimenti pubblici in istruzione e formazione della dirigenza pubblica.

La gestione del conflitto di interessi

I dipendenti pubblici sono chiamati ad assumersi la responsabilità personale di identificare e risolvere situazioni problematiche, mentre le amministrazioni pubbliche devono fornire quadri regolamentari realistici, definire procedure chiare e comprensibili, e creare efficaci sistemi di gestione.

Le amministrazioni devono, inoltre, informare i dipendenti e garantire che essi si conformino non solo alla lettera ma anche allo spirito di tali norme.

Il Codice di Comportamento stabilisce un preciso dovere in capo ai dipendenti pubblici di comunicazione di tutti i rapporti, diretti o indiretti, di collaborazione con soggetti privati in qualunque modo retribuiti che lo stesso abbia o abbia avuto negli ultimi tre anni.

Inoltre, stabilisce un obbligo di astensione nelle situazioni in cui il conflitto di interesse emerge. La manifestazione della volontà di astenersi deve essere indirizzata al dirigente.

Quest'ultimo deve valutare espressamente la situazione sottoposta alla sua attenzione e deve rispondere per iscritto al dipendente.

Nel caso in cui sia necessario sollevare il dipendente dall'incarico esso dovrà essere affidato dal dirigente ad altro dipendente ovvero, in carenza di dipendenti professionalmente idonei, il dirigente dovrà avocare a sé ogni compito relativo a quel procedimento.

Qualora il conflitto di interessi riguardi il dirigente, a valutare le iniziative da assumere sarà il responsabile per la prevenzione della corruzione.

Il dipendente che non rispetta tali obblighi è suscettibile di essere sanzionato, mentre il provvedimento amministrativo all'interno del quale si cristallizza la scelta pubblica che è stata presa in conflitto di interessi può essere dichiarato illegittimo, quale sintomo di eccesso di potere sotto il profilo dello sviamento della funzione tipica dell'azione amministrativa.

Il Whistleblowing

La legge 190/2012, art. 1 comma 51 stabilisce che: "Il pubblico dipendente che denuncia all'autorità giudiziaria o alla Corte dei conti, ovvero riferisce al proprio superiore gerarchico condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, non può essere sanzionato, licenziato o sottoposto ad una misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla

denuncia”.

Questa norma va integrata con la regola contenuta nel Codice di Comportamento dei dipendenti pubblici. L'articolo 8 (Prevenzione della corruzione), infatti, stabilisce che: "Il dipendente rispetta le misure necessarie alla prevenzione degli illeciti nell'amministrazione. In particolare, il dipendente rispetta le prescrizioni contenute nel piano per la prevenzione della corruzione, presta la sua collaborazione al responsabile della prevenzione della corruzione e, fermo restando l'obbligo di denuncia all'autorità giudiziaria, segnala al proprio superiore gerarchico eventuali situazioni di illecito nell'amministrazione di cui sia venuto a conoscenza".

Queste due disposizioni normative introducono l'istituto del Whistleblowing in Italia.

Una definizione generalmente accettata di Whistleblowing è la seguente: il Whistleblowing è un atto eticamente orientato che si caratterizza nel denunciare condotte illecite di cui si viene a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, con l'obiettivo di prevenirle o contribuire ad accertarne le responsabilità se già verificatesi.

Il Whistleblowing rappresenta l'atto individuale del “non conformarsi” alle dinamiche di assoggettamento, o asservimento, o identificazione del soggetto pubblico nei confronti del corruttore privato. E' un atto di rottura con il patto occulto che lega il corrotto con il corruttore. E' un atto, cioè, di “volontaria subordinazione” all'interesse pubblico.

La parola Whistleblower deriva dalla locuzione anglosassone “blow-the-whistle”, letteralmente “soffiare nel fischietto”, che si riferisce all'azione dell'arbitro nel segnalare un fallo o a quella di un poliziotto che tenta di far emergere una condotta illecita.

L'atto del segnalare è detto “Whistleblowing”.

Ciò che è comunemente ritenuto determinante ai fini della decisione di segnalare o non segnalare è la consapevolezza che la propria segnalazione non produrrà effetti negativi sulla propria carriera professionale e sulla propria sfera privata.

Meccanismi di funzionamento dell'istituto

Le pubbliche amministrazioni sono tenute ad adottare i necessari accorgimenti tecnici affinché trovi attuazione la tutela del dipendente che effettua segnalazioni o denunce. Tale tutela avviene attraverso l'introduzione di obblighi di riservatezza nel Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione.

Di norma, tali misure consistono nel prevedere canali differenziati e riservati per ricevere le segnalazioni, la cui gestione deve essere affidata ad un ristrettissimo nucleo di persone.

Molte amministrazioni hanno adottato “Policy di Whistleblowing” contenenti procedure per le segnalazioni. Tali procedure mirano a incentivare le segnalazioni e a tutelare, in ragione della sua funzione sociale, il segnalante.

Inoltre, forniscono al segnalante chiare indicazioni operative circa oggetto, contenuti, destinatari e modalità di trasmissione delle segnalazioni, nonché sulle forme di tutela che gli vengono offerte.

L'adozione della Policy, di norma, viene seguita da una iniziativa di informazione e sensibilizzazione che coinvolge tutti i dipendenti dell'amministrazione.

La segnalazione, una volta presentata secondo le modalità previste da un apposito modello allegato alla Policy, viene tempestivamente inoltrata al Responsabile per la prevenzione della corruzione al quale è affidata la sua protocollazione in via riservata e la tenuta del relativo registro.

Il Responsabile per la prevenzione della corruzione provvede alla gestione e alla verifica delle circostanze rappresentate nella segnalazione e, nel rispetto dei principi di imparzialità e riservatezza, può effettuare ogni attività ritenuta opportuna, inclusa l'audizione personale del segnalante e di eventuali altri soggetti che possono riferire sui fatti segnalati.

Qualora, all'esito della verifica, la segnalazione risulti fondata, il Responsabile per la prevenzione della corruzione, in relazione alla natura della violazione, provvede a presentare denuncia all'autorità giudiziaria competente, nonché a comunicare l'esito dell'accertamento al Responsabile della struttura di appartenenza dell'autore della violazione accertata, affinché provveda all'adozione dei provvedimenti gestionali di competenza.