

**Il contrasto alla corruzione.
Le misure della rotazione e
della tutela del
whistleblower (la riforma
del 2017)**

14 dicembre 2017

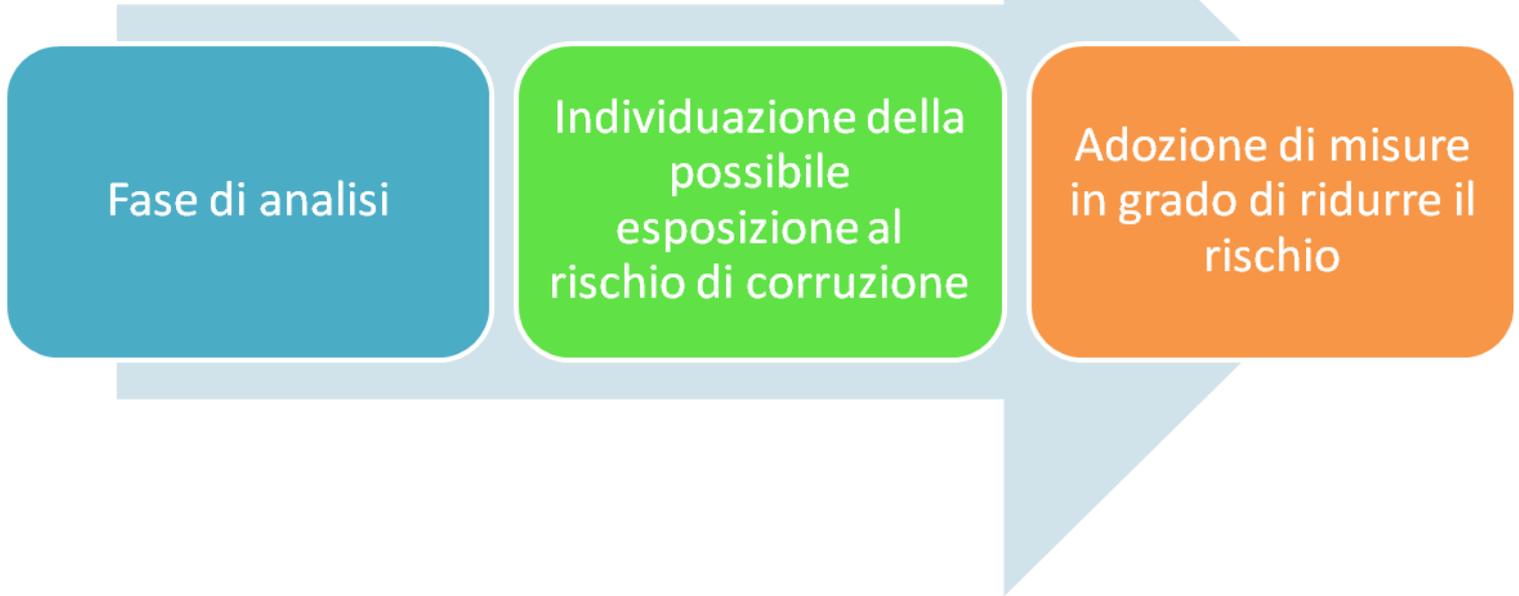
Avv. Daniela Bolognino



P.T.P.C.



PNA 2013 definisce il P.T.P.C. come: “Strumento attraverso il quale l’amministrazione sistematizza e descrive un “processo”- articolato in fasi tra loro collegate concettualmente e temporalmente - che è finalizzato a formulare una strategia di prevenzione del fenomeno”



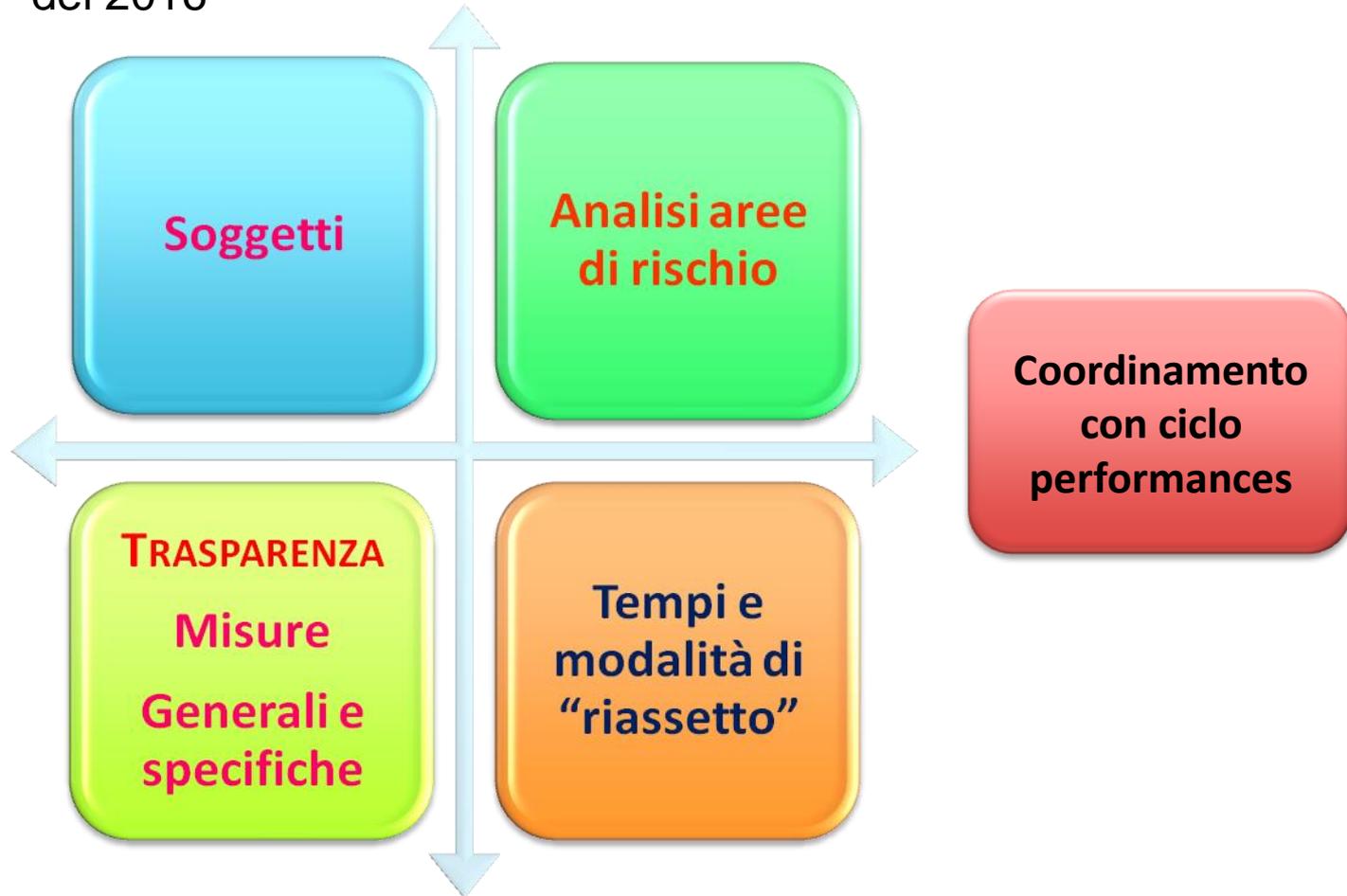
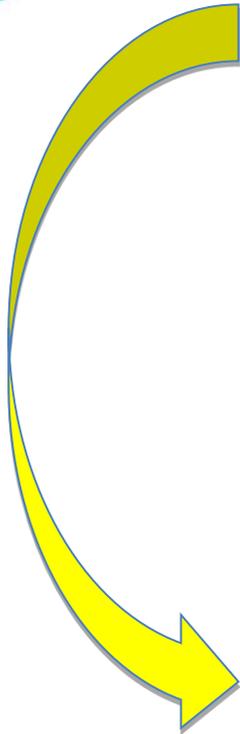
Fase di analisi

Individuazione della
possibile
esposizione al
rischio di corruzione

Adozione di misure
in grado di ridurre il
rischio

fi

I. n. 190/12 - post. D.lgs. n. 97
del 2016



Avv. D. Bolognino



PNA – STRUMENTI di gestione del rischio



*FONTE: Aggiornamento PNA 2015
Confermato da PNA 2016*

**«OBBLIGO» di creare
una task force
multidisciplinare**



Ponderazione del rischio

La ponderazione consiste nel considerare il rischio alla luce dell'analisi e nel raffrontarlo con altri rischi al fine di **decidere le priorità e l'urgenza di trattamento.**

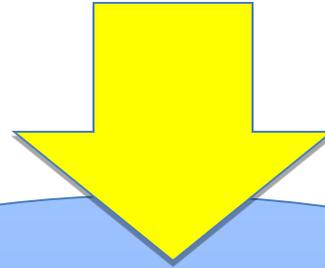
-

L'analisi del rischi permette di ottenere una classificazione degli stessi in base al livello di rischio più o meno elevato. A seguito dell'analisi, i singoli rischi ed i relativi processi sono inseriti in una classifica del livello di rischio. Le fasi di processo, i processi o gli aggregati di processo per i quali siano emersi i più elevati livelli di rischio vanno ad identificare le aree di rischio, che rappresentano le attività più sensibili e da valutare ai fini del trattamento. La classifica del livello di rischio viene poi esaminata e valutata per elaborare la proposta di trattamento dei rischi.

La ponderazione è svolta sotto il coordinamento del responsabile della prevenzione.



Il trattamento del rischio.



Individuazione e valutazione delle misure che debbono essere predisposte per neutralizzare o ridurre il rischio e nella decisione di quali rischi si decide di trattare prioritariamente rispetto agli altri.



Aggiornamento 2015 PNA – Parte generale – confermata da PNA 2016

Aggiornamento PNA 2015 – elenca le misure raggruppandole in:

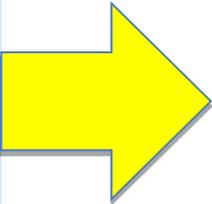
- misure di controllo;
- misure di trasparenza;
- misure di definizione e promozione dell'etica e di standard di comportamento;
- misure di regolamentazione;
- misure di semplificazione dell'organizzazione/riduzione dei livelli/riduzione del numero degli uffici;
- misure di semplificazione di processi/procedimenti;
- misure di formazione;
- misure di sensibilizzazione e partecipazione;
- misure di rotazione;
- misure di segnalazione e protezione;
- misure di disciplina del conflitto di interessi;
- misure di regolazione dei rapporti con i “rappresentanti di interessi particolari” (*lobbies*).



Aggiornamento 2015 PNA – Parte generale

Carattere organizzativo delle misure di prevenzione della corruzione:

“Le misure di prevenzione hanno un contenuto organizzativo. Con esse vengono adottati interventi che toccano l’amministrazione nel suo complesso (si pensi alla riorganizzazione dei controlli interni), ovvero singoli settori (la riorganizzazione di un intero settore di uffici, con redistribuzione delle competenze), ovvero singoli processi/procedimenti tesi a ridurre le condizioni operative che favoriscono la corruzione nel senso ampio prima indicato.



Sono misure che riguardano tanto **l'imparzialità oggettiva** (volte ad assicurare le condizioni organizzative che consentono scelte imparziali) quanto **l'imparzialità soggettiva** del funzionario (per ridurre i casi di ascolto privilegiato di interessi particolari in conflitto con l'interesse generale)”

**Conferma quanto già
riportato nel PNA
2013 e
nell'Aggiornamento
2015 al PNA**

ANAC fornisce indicazioni più specifiche:

1. su trasparenza, in relazione alle modifiche apportate al d.lgs. 33/2013 dal d.lgs. 97/2016,

2. sulla rotazione del personale

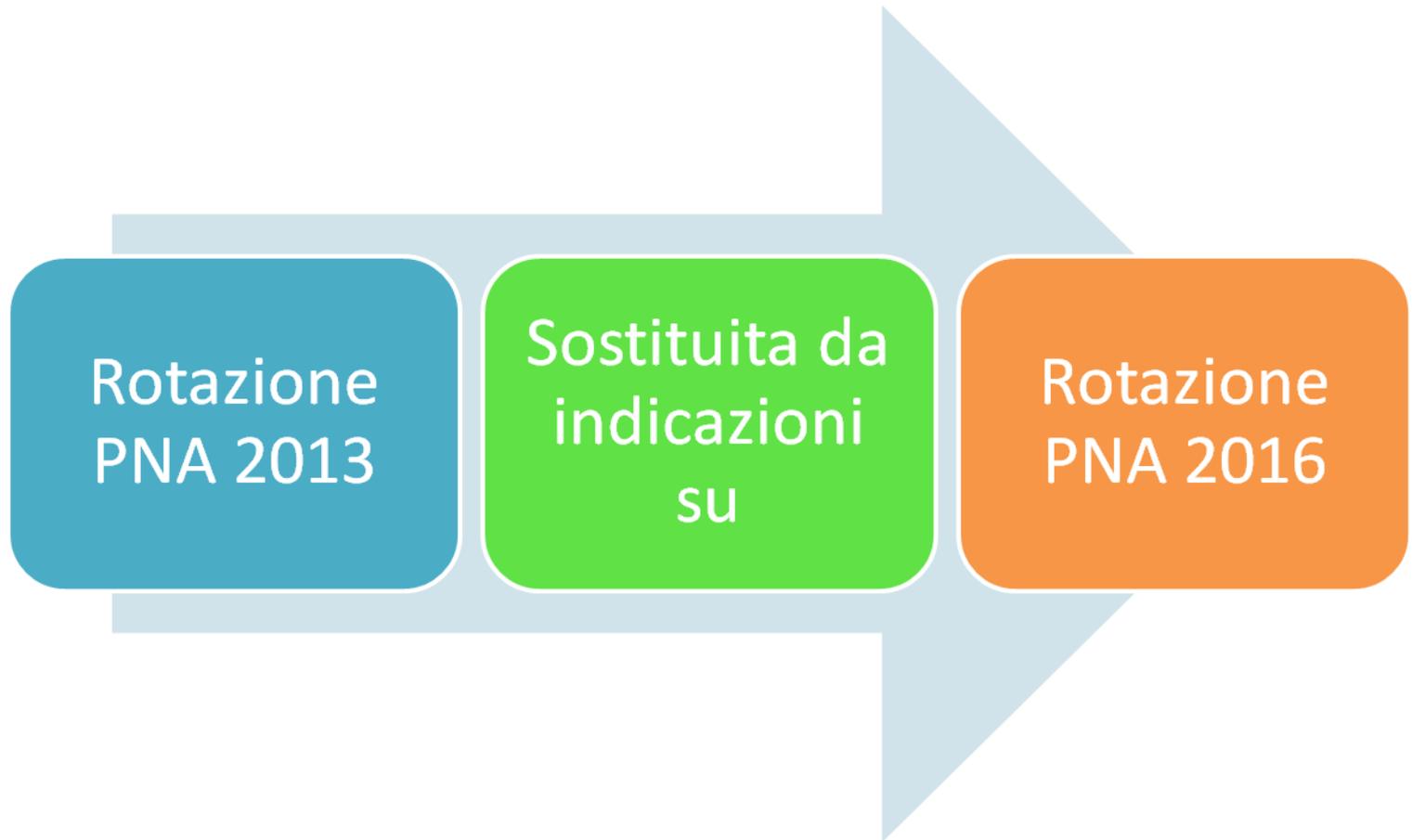
3. sulle misure di revisione dei processi di privatizzazione e esternalizzazione di funzioni, attività strumentali e servizi pubblici.

Rinvia a linee guida già adottate su:

- inconferibilità e incompatibilità degli incarichi;
- tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti** (c.d. *whistleblowing*).



La rotazione del personale addetto alle aree a rischio di corruzione





La rotazione del personale addetto alle aree a rischio di corruzione



misura organizzativa preventiva finalizzata a limitare il consolidarsi di relazioni che possano alimentare dinamiche improprie nella gestione amministrativa, conseguenti alla permanenza nel tempo di determinati dipendenti nel medesimo ruolo o funzione.

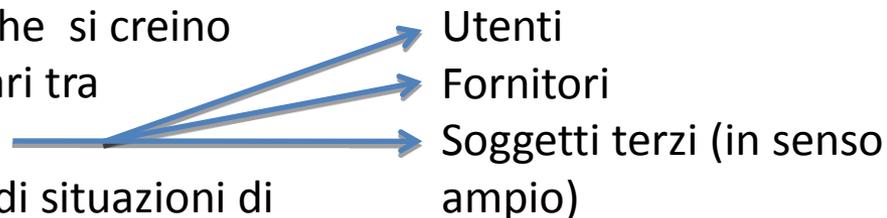
criterio organizzativo che può contribuire alla formazione del personale, accrescendo le conoscenze e la preparazione professionale del lavoratore



La rotazione misura organizzativa preventiva PNA 2016



Ratio: il legislatore desidera ridurre il rischio che si creino relazioni particolari tra amministrazioni ed il consolidarsi di situazioni di privilegio "improprie".





La rotazione del personale addetto alle aree a rischio di corruzione

Riferimenti normativi:

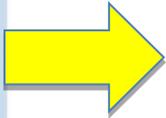
- ❑ **art. 1, comma 4, lett. e)**: l'ANAC deve definire criteri generali per assicurare la rotazione dei dirigenti nei settori particolarmente esposti alla corruzione;
- ❑ **art. 1, comma 5, lett. b)**: le pubbliche amministrazioni centrali definiscono e trasmettono all'ANAC. procedure appropriate per selezionare e formare, in collaborazione con la Scuola superiore della pubblica amministrazione, i dipendenti chiamati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione, prevedendo, negli stessi settori, la rotazione di dirigenti e funzionari;
- ❑ **art. 1, comma 10, lett. b)**: il RPCT procede alla verifica, d'intesa con il dirigente competente, dell'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione.
- ❑ **art. 16, comma 1, lett. I quater, del d.lgs. n. 165 del 2001**: i dirigenti dispongono con provvedimento motivato la rotazione del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva.

I. n.
190/12

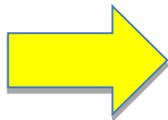
PNA 2016 – Rotazione
«straordinaria»



Rotazione c.d. ordinaria



1. Vincoli soggettivi
2. Vincoli oggettivi
3. Formazione
4. *Misure alternative in caso di impossibilità di rotazione*

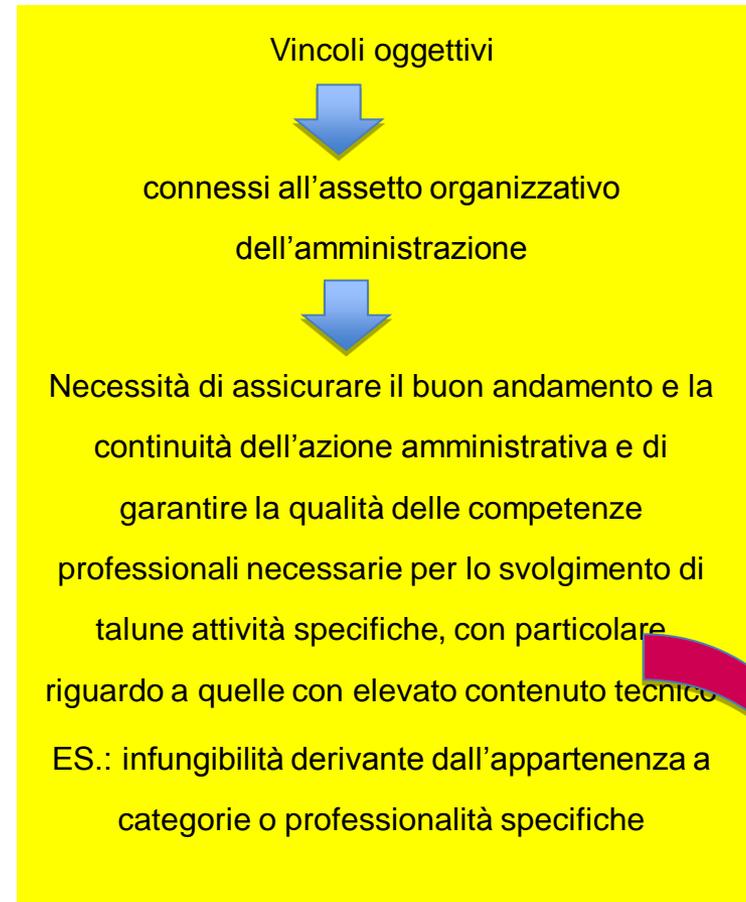
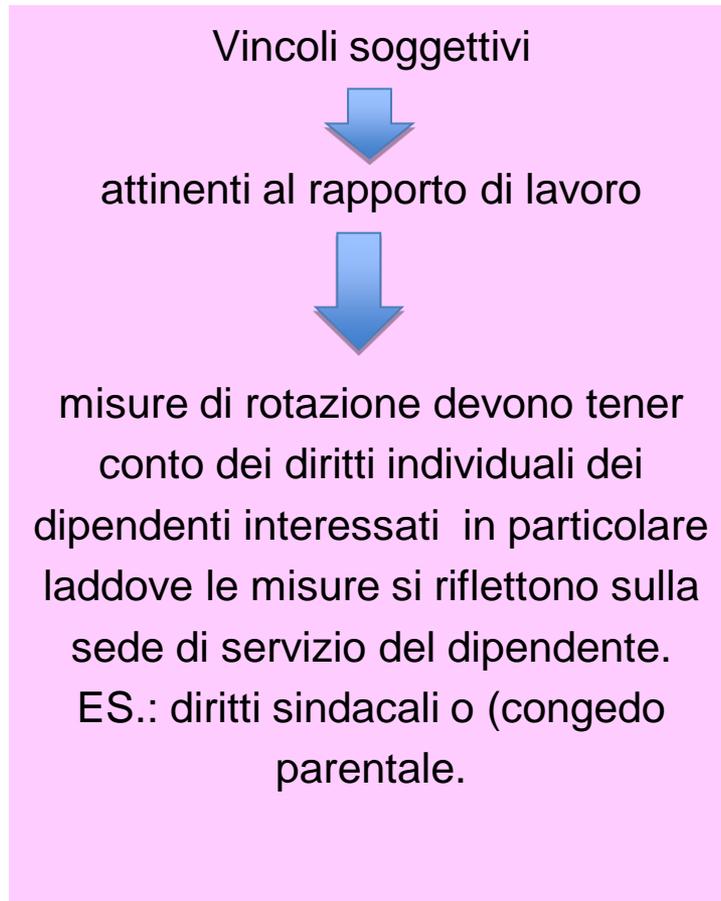


Attuazione della rotazione

- a) *Criteri della rotazione e informativa sindacale*
- b) *Fonti della disciplina in materia di rotazione*
- c) *Programmazione pluriennale della rotazione*
- d) *Gradualità della rotazione*
- e) *Monitoraggio e verifica*



Rotazione c.d. ordinaria





Misure alternative in caso di impossibilità di rotazione

Per i casi in cui il RPCT ritiene di non poter attuare la misura della rotazione (caso indicato dal PNA 2016 all'interno di amministrazioni di piccole dimensioni) è NECESSARIO:



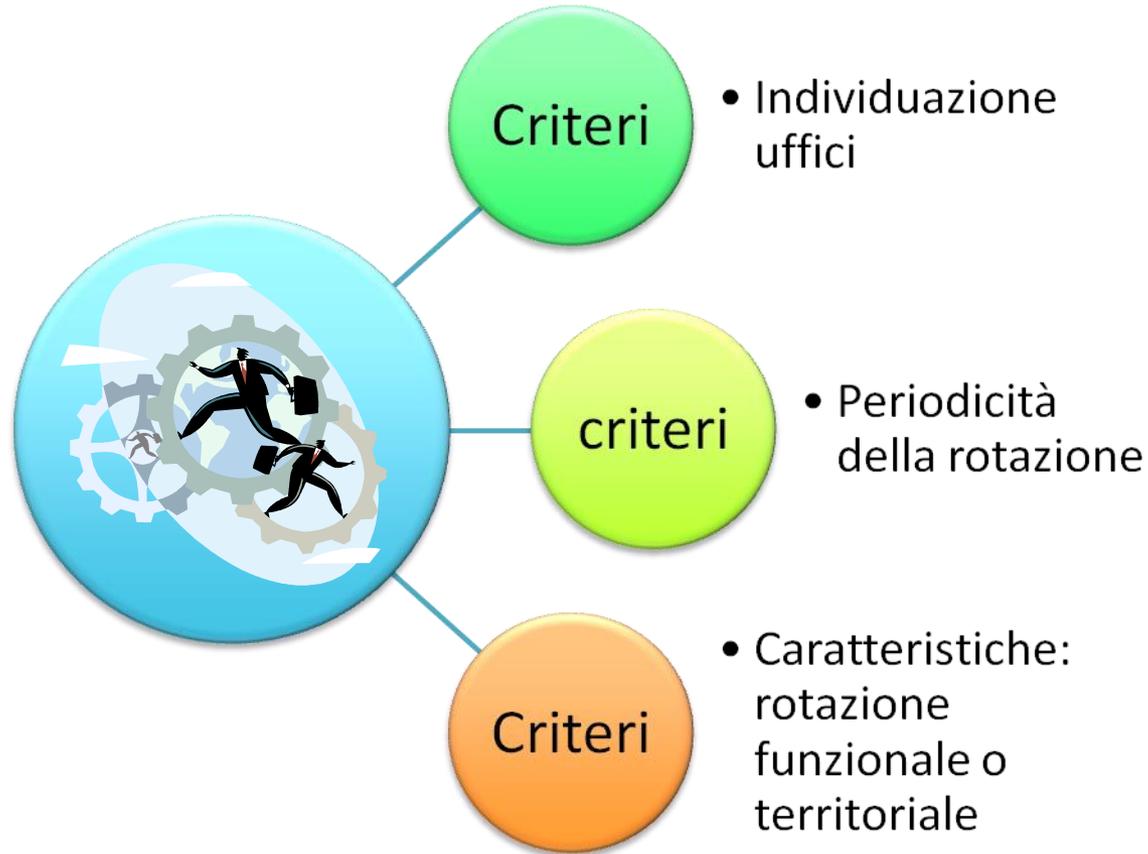
-motivare adeguatamente nel PTPC le ragioni della mancata applicazione dell'istituto;



-adottare misure "alternative" per evitare che il soggetto non sottoposto a rotazione abbia il controllo esclusivo dei processi, specie di quelli più esposti al rischio di corruzione (es.: meccanismi di condivisione delle fasi procedurali e segmentazione delle responsabilità).

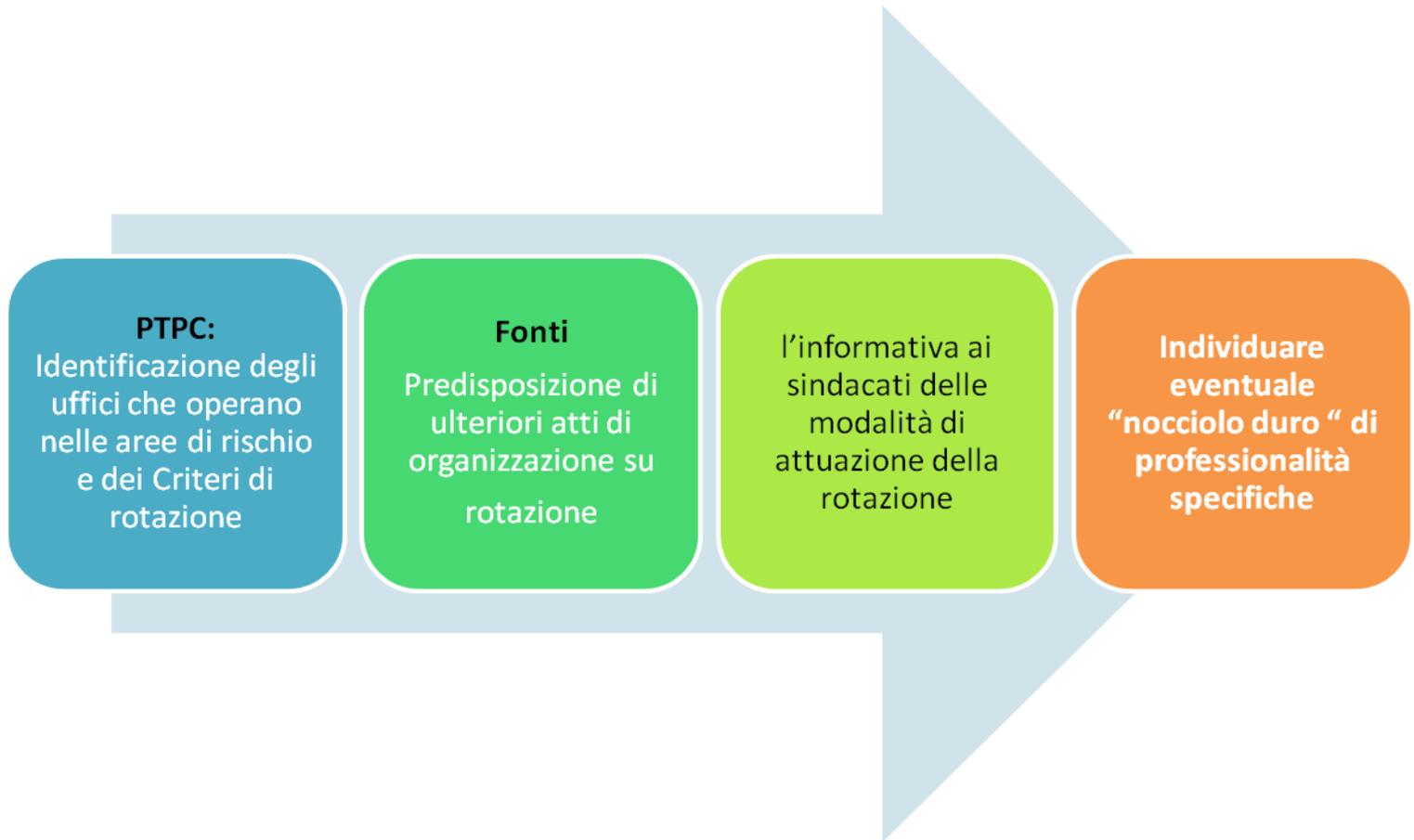


Attuazione della rotazione



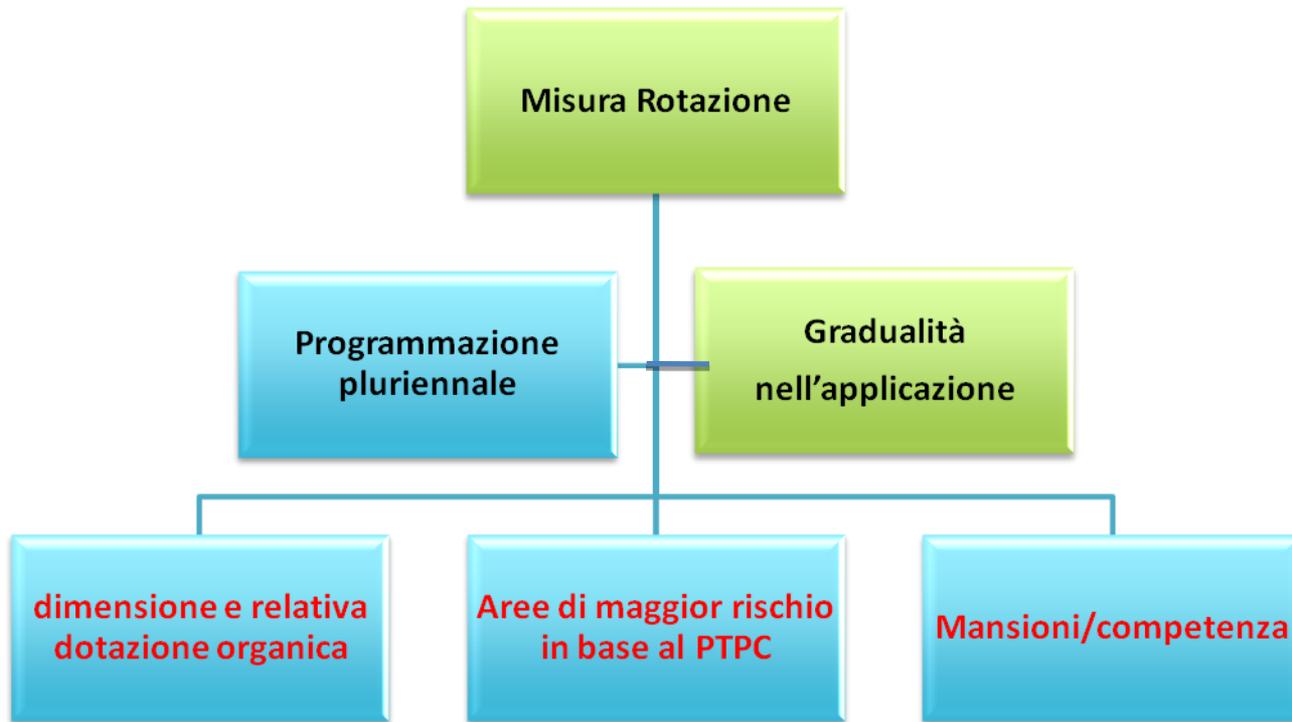


La rotazione: modalità operativa PNA 2016





La rotazione: modalità operativa PNA 2016





La rotazione del personale addetto alle aree a rischio di corruzione – PNA 2016

dirigenza

- Nelle aree di rischio sarebbe auspicabile che la durata dell'incarico fosse fissata al limite minimo legale;
- Al termine dell'incarico andrebbe affidato ad altro dirigente a prescindere dall'esito della valutazione (PNA 2016)

Personale non dirigente

- La durata di permanenza nell'ufficio deve essere prefissata secondo criteri di ragionevolezza, tenuto conto anche delle esigenze organizzative.
- **ROTAZIONE FUNZIONALE:** con un'organizzazione del lavoro basata su una modifica periodica dei compiti e delle responsabilità affidati ai dipendenti (PNA 2016)

ATTENZIONE
(considerazioni personali)

- **MANSIONI:** l'applicazione del criterio di rotazione comporterebbe che la P.A. ha il potere di mutare il profilo professionale di inquadramento del dipendente, nell'ambito delle mansioni equivalenti nell'ambito dell'area o qualifica di appartenenza.

Anac nel PNA 2016– Auspica implementazione della rotazione attraverso l'art. 30, d.lgs. n. 165/01



Rotazione straordinaria nel caso di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva

In caso di:

- avvio di procedimento disciplinare per fatti corruttivi;
- notizia formale di avvio di procedimento penale



P.A. può sospendere il rapporto di lavoro.

Inoltre l'amministrazione:

- ❖ **per il personale dirigenziale** - revoca l'incarico in essere ed il passaggio ad altro incarico ai sensi del combinato disposto dell'art. 16, comma 1, lett. I *quater*, e dell'art. 55 *ter*, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001;
- ❖ **per il personale non dirigenziale** - assegnazione ad altro servizio ai sensi del citato art. 16, comma 1, lett. I *quater*.



Questione: Che fine fa l'Intesa in Conferenza unificata del 24 luglio 2013?

Prevedeva che con riferimento alla rotazione dei dirigenti e dei funzionari che operano nelle aree di rischio:

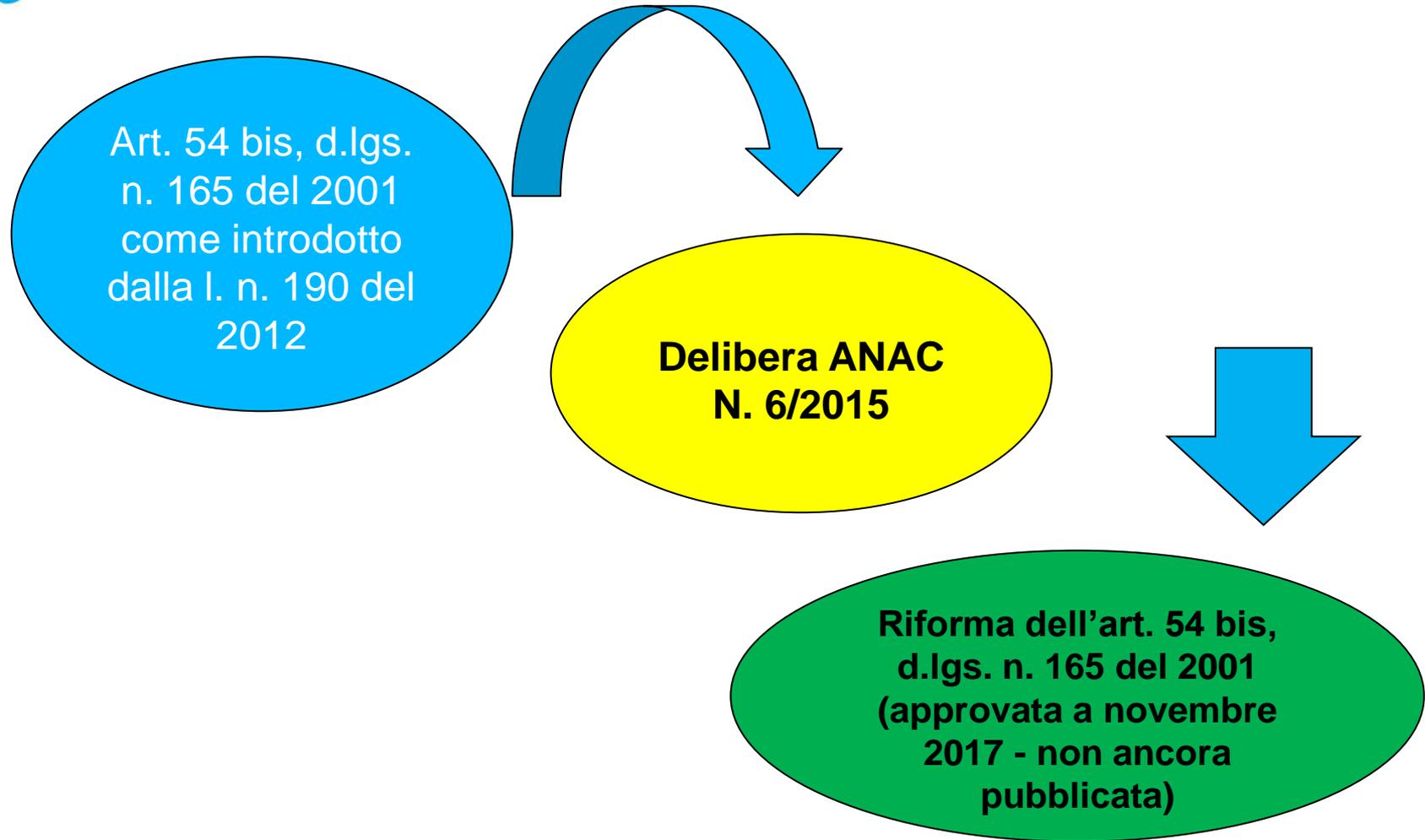
- 1)La rotazione deve avvenire solo a fine incarico (di durata comunque contenuta);**
- 2)L'attuazione della misura deve avvenire in modo da tener conto delle specificità professionali in relazione alle funzioni ed in modo da salvaguardare la continuità della gestione amministrativa;**
- 3)Ove le condizioni organizzative dell'ente non consentano l'applicazione della misura, l'ente ne deve dar conto nel P.T.P.C. con adeguata motivazione.**

fi Legge di Stabilità per il 2016

Permane senza modifiche l'art. 1, comma 221, l. n. 208 del 2015:

Le regioni e gli enti locali provvedono alla ricognizione delle proprie dotazioni organiche dirigenziali secondo i rispettivi ordinamenti, nonché al riordino delle competenze degli uffici dirigenziali, eliminando eventuali duplicazioni. Allo scopo di garantire la maggior flessibilità della figura dirigenziale nonché il corretto funzionamento degli uffici, il conferimento degli incarichi dirigenziali può essere attribuito senza alcun vincolo di esclusività anche ai dirigenti dell'avvocatura civica e della polizia municipale. Per la medesima finalità, **non trovano applicazione le disposizioni adottate ai sensi dell'articolo 1, comma 5, della l. n. 190 del 2012, ove la dimensione dell'ente risulti incompatibile con la rotazione dell'incarico dirigenziale.**

fi La tutela del *whistleblower*





Ambito soggettivo di applicazione Delibera ANAC N. 6/2015

**Tutela dei consulenti e collaboratori a qualsiasi titolo nonché
dei collaboratori di imprese fornitrici dell'amministrazione**



L'ANAC - in considerazione del ruolo che questi soggetti rivestono all'interno delle amministrazioni, sia opportuno offrire loro una qualche forma di tutela della riservatezza qualora questi intendano esporsi in prima persona per segnalare fatti illeciti in occasione e/o a causa dello svolgimento delle mansioni lavorative. L'Autorità auspica quindi un intervento del legislatore volto ad estendere misure di tutela analoghe a quelle previste dall'art. 54-bis del d.lgs. n. 165/2001 anche alle menzionate categorie di soggetti, in costanza di rapporto di lavoro o collaborazione.



La tutela del *whistleblower* – la riforma del 2017

Elementi fondamentali
dell'art. 54, bis, d.lgs. n.
165/01:

Rafforzata la tutela
dell'anonimato;

Rafforzato il divieto di
discriminazione nei confronti
del *whistleblower*;

Esclusione della segnalazione
dall'accesso ex l. n. 241 del
1990.



La tutela del *whistleblower* – la riforma del 2017

1

- dipendente pubblico (accezione “ampia” /ulteriore rispetto alle amministrazioni di cui all’art. 1, comma 2, l. n. 165 del 2001)

2

- Estensione al settore di lavoro privato

3

- Integrazione degli obblighi di segreto d’ufficio, aziendale, scientifico, industriale

Grazie per l'attenzione

Avv. Daniela Bolognino

www.danielabolognino.it

I materiali saranno disponibili su:
www.fondazioneifel.it/formazione



@Formazioneifel



Facebook



Youtube