



UNIVERSITÀ DI PISA

Progressione economica con requisiti al 31 dicembre 2020

(D.D. prot. n. 870/2021 del 18 ottobre 2021)

Materiale didattico - Categoria C

Comportamenti organizzativi e sistemi relazionali alla luce dello Statuto di Ateneo e del contratto collettivo
di lavoro

***PREVENIRE LA CORRUZIONE E PROMUOVERE LA TRASPARENZA PER
INCIDERE SUI COMPORTAMENTI***

Marina Mazzoni

Sommario

Il Sistema di prevenzione della corruzione previsto dalla Legge Anticorruzione (L. 190/2012)	2
Responsabilità, comportamenti attesi, valutazione dei risultati individuali.	4
<i>La Legge Anticorruzione</i>	4
<i>Il Decreto Trasparenza</i>	4
<i>Le norme sui comportamenti del dipendente pubblico.</i>	5
<i>Gli obblighi del dipendente nel CCNL Istruzione e ricerca 2016-2018</i>	6
I contenuti e le caratteristiche fondamentali del Piano Triennale di prevenzione della corruzione e promozione della Trasparenza (PTPCT)	7

Il Sistema di prevenzione della corruzione previsto dalla Legge Anticorruzione (L. 190/2012)

Il sistema di prevenzione del rischio corruttivo nazionale prende avvio nel 2012 con la cosiddetta “Legge Anticorruzione”, cioè con la Legge 6 novembre 2012, n. 190 **“Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione.”**

Il testo della Legge 190/2012 definisce una nuova strategia in tema di prevenzione della corruzione: è in gran parte dedicata a cosa le amministrazioni ed i singoli dipendenti possono e devono fare per prevenire il verificarsi di eventi corruttivi.

A tal fine, in primo luogo, la legge individua una struttura organizzativa coerente con questa visione.

Precisa quindi:

- (Art.1, commi dall’ 1 al 4) gli attori del sistema a livello nazionale ed i loro compiti;
- Le funzioni e gli obblighi di ciascun attore interno alle singole amministrazioni e gli atti che le stesse devono assumere (art.1, commi dal 5 al 14).

La Legge evidenzia in primo luogo come ciascuna amministrazione debba basare la propria azione preventiva su un atto di programmazione iniziale: **il Piano triennale per la prevenzione della corruzione e promozione della trasparenza (PTPCT).**

Tale documento:

1. Individua quali sono i settori ed i processi più esposti al rischio di corruzione e/o malamministrazione e prevede interventi per ridurre tali rischi;
2. È elaborato e proposto dal Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e Promozione della Trasparenza (RPCT) anche sulla base di quanto gli viene segnalato dai dirigenti;
3. Deve essere adottato con delibera dall’organo d’indirizzo politico amministrativo.

Il Piano triennale per la prevenzione della corruzione e promozione della trasparenza (PTPCT) deve coordinarsi con gli altri strumenti di programmazione adottati dall’amministrazione ed in particolare con il Piano della Performance.

L'Organismo Indipendente di Valutazione (nel caso dell'Università il Nucleo di Valutazione di Ateneo) deve verificare la coerenza del Piano (PTPCT) con gli obiettivi strategici dell'amministrazione ma anche che i criteri adottati dall'amministrazione per valutare la performance, anche individuale, tengano conto degli obiettivi di prevenzione della corruzione e di promozione della trasparenza.

In sintesi, il Piano (PTPCT) si deve integrare con gli obiettivi di performance e di sviluppo dell'amministrazione. Ma le amministrazioni non possono definire obiettivi di sviluppo senza tenere conto delle dimensioni della prevenzione della corruzione e della promozione della trasparenza.

La legge 190/2012 prevede poi che le amministrazioni mettano in campo specifiche azioni, le così dette **misure generali**, tese ad incidere, da diversi punti di vista, sui comportamenti dei dipendenti pubblici.

I contenuti prioritari delle misure generali riguardano: formazione, trasparenza, conflitto d'interesse, incarichi vietati ai pubblici dipendenti e limiti al loro impiego successivo alla cessazione dal rapporto di lavoro, codici di comportamento, patti d'integrità con le imprese, modalità di costituzione delle commissioni di concorso, regime di inconfiribilità e incompatibilità degli incarichi, tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (il così detto Whistleblower) etc.

Alle misure generali sono dedicati numerosi commi: dal n.15 al n. 74.

Tuttavia la legge, in diversi casi, non esaurisce la trattazione delle misure generali ma prevede che siano adottate ulteriori norme: rinvia quindi ad atti successivi sia l'approfondimento che i dettagli operativi.

Nel 2013, nel giro di circa un mese, viene dato il via a tre importanti Decreti, ciascuno finalizzato a regolare alcuni ambiti evidenziati dalla Legge 190/2012:

- **la trasparenza ed il diritto di accesso** (*“Decreto Trasparenza”*: D. Lgs 14 Marzo 2013, n. 33- *Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*).
- **il tema delle inconfiribilità e delle incompatibilità degli incarichi nelle pubbliche amministrazioni e negli enti privati in controllo pubblico** (D. Lgs 8 aprile 2013, n. 39- *Disposizioni in materia di inconfiribilita' e incompatibilita' 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.*);
- **il tema delle regole di comportamento per i dipendenti pubblici** (*“Codice di Comportamento”* DPR 6 Aprile 2013, n. 62 -*Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.*

Nel 2016 si provvede poi a ridisegnare il Codice dei Contratti Pubblici (D.lgs. 50/2016) ed il Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (D.lgs. 175/2016). Attraverso queste due norme di sistema si intende infatti intervenire su due aree complessivamente ritenute a rischio sotto il profilo corruttivo.

Responsabilità, comportamenti attesi, valutazione dei risultati individuali.

La Legge Anticorruzione

La normativa in tema di anticorruzione e trasparenza, a cui si è appena sinteticamente fatto riferimento, affronta sia il tema delle responsabilità individuali che dei comportamenti attesi da ciascun dipendente.

L'approvazione della Legge 190/2012 ha in diversi casi apportato modifiche di rilievo all'articolato del *D.lgs. 165/2001 Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*

La Legge Anticorruzione (L.190/2012) definisce quali sistemi di relazione debbano governare i rapporti tra Responsabile per la prevenzione della corruzione e promozione della trasparenza (RPCT) ed i dipendenti dell'amministrazione.

Questi sono tenuti ad attuare le misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza definite nel Piano Anticorruzione e Trasparenza dell'amministrazione (PTPCT): la mancata collaborazione ed il rifiuto costituiscono un illecito disciplinare.

Al RPCT spetta l'onere di segnalare quando ciò avviene. Al tempo stesso la Legge vieta esplicitamente qualsiasi azione discriminatoria nei confronti del RPCT per motivi collegati direttamente o indirettamente allo svolgimento delle sue funzioni.

I dirigenti sono tenuti a individuare le attività a più elevato rischio di corruzione ed a collaborare con il RPCT alla programmazione degli interventi di riduzione dei rischi.

Se all'interno dell'amministrazione viene commesso un reato, il RPCT è responsabile solo nel caso in cui non sia in grado di dimostrare di aver predisposto il Piano Anticorruzione e Trasparenza dell'amministrazione (PTPCT) e di aver vigilato perché fosse attuato.

Il Decreto Trasparenza

Un meccanismo analogo è previsto dalle norme in tema di trasparenza.

Il Decreto Trasparenza (D.lgs. 33/2013 "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni") definisce in modo organico quali documenti, in quali ambiti, le amministrazioni sono tenute a pubblicare in un'area specifica del proprio web sito istituzionale, detta "Amministrazione Trasparente".

Lo scopo è permettere al cittadino, che voglia verificare l'attività dell'amministrazione (per esempio nella gestione dei concorsi, o per gli affidamenti di lavori, servizi, forniture etc.), o comprenderne l'organizzazione, di trovare le informazioni cercate nelle aree di pubblicazione definite dal Decreto.

Le amministrazioni sono tenute a garantire che il cittadino possa esercitare tale diritto- detto **Accesso Civico**: la norma prevede sanzioni alle amministrazioni inadempienti ed a chi è materialmente responsabile della mancata pubblicazione delle informazioni.

Il “Decreto Trasparenza” definisce quindi l’obbligo per l’RPCT di coordinare e definire le modalità organizzative con cui le informazioni previste dal decreto possono concretamente arrivare ad essere pubblicate nella sezione web “Amministrazione trasparente” dell’Amministrazione.

Il Piano Anticorruzione e trasparenza (PTPCT) adottato dall’amministrazione deve pertanto contenere puntuali riferimenti circa i responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei documenti, delle informazioni e dei dati previsti dal decreto. Inoltre la promozione di maggiori livelli di trasparenza costituisce un obiettivo strategico di ogni amministrazione, che deve tradursi nella definizione di obiettivi organizzativi e individuali.

In sostanza il personale dell’amministrazione deve essere valutato anche in relazione a quanto condotto per promuovere maggiori livelli di trasparenza circa l’attività dell’amministrazione. È tenuto inoltre ad attuare gli obblighi di pubblicazione nelle modalità esplicitate dal Piano anticorruzione e trasparenza (PTPCT) dell’amministrazione.

Le norme sui comportamenti del dipendente pubblico.

Le norme contenute nel complesso decreto sulle *inconferibilità e incompatibilità degli incarichi* (D.lgs 39/2013) e nel **DPR 62/2013 Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici** approfondiscono il tema dei comportamenti vietati al dipendente o, viceversa, di quelli richiesti, con particolare riguardo alle situazioni di conflitto d’interesse, nelle sue diverse articolazioni.

Il DPR 62/2013, il così detto *Codice di comportamento nazionale*, prevede che ogni amministrazione adotti uno schema, fornito dallo stesso DPR 62/2013, adattandolo alla propria realtà organizzativa ed operativa, ed approvi quindi un *Codice di Comportamento* di Amministrazione.

Il Codice di Comportamento dell’Amministrazione deve affrontare almeno le situazioni ed i temi proposti dal Decreto.

Oltre a permettere al dipendente pubblico di comprendere come la propria attività contribuisca alla realizzazione dei principi costituzionali, il Codice di Comportamento dell’Amministrazione deve fornire, a tutti i dipendenti, indicazioni pratiche in caso di:

- Ricezione di regali, compensi e altre utilità;
- Partecipazione ad associazioni e organizzazioni;
- Attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e promozione della trasparenza;
- Comportamenti da adottare nelle diverse situazioni (nei rapporti privati, in servizio, e con il pubblico) e nel caso si contribuisca alla stipula di contratti ed altri atti negoziali.

Il codice contiene inoltre disposizioni in tema di riconoscibilità del dipendente pubblico durante il servizio, sull’uso dei mezzi e degli strumenti di lavoro, sulla gestione delle informazioni ed in tema di collaborazione con altre amministrazioni pubbliche etc.

Ampio spazio viene riservato al tema del *conflitto d'interesse ed alla comunicazione degli interessi finanziari*.

Viene evidenziato un obbligo di dichiarazione in capo al dipendente, il quale è tenuto a dichiarare al proprio superiore gerarchico i casi in cui si trova in una situazione di conflitto d'interesse.

Altro obbligo è quello di astenersi dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività per cui ci si trovi in una situazione di conflitto d'interesse.

Le norme del Codice di Comportamento devono infine prevedere le modalità di tutela del segnalante illeciti nei casi, previsti dalla legge, in cui la segnalazione dell'illecito avvenga in forma anonima (c.d. Whistleblower).

L'attuazione delle disposizioni previste dal Codice di Comportamento adottato dall'Amministrazione **non è opzionale** per il dipendente e prescinde dalla sua adesione ideale o dai convincimenti personali.

Ciò significa che la violazione delle indicazioni fornite dall'Amministrazione, attraverso il Codice di Comportamento adottato ai sensi del DPR 62/2013, integra comportamenti contrari ai doveri d'ufficio.

Il comma 1 dell'art. 16 del DPR 62/2013 sottolinea come la violazione delle disposizioni contenute nel Codice, come dei doveri e degli obblighi previsti dal Piano anticorruzione e trasparenza (PTPCT), sia fonte di responsabilità disciplinare accertata all'esito del procedimento disciplinare, quando non dia anche luogo a responsabilità penale, civile, amministrativa o contabile.

Il Codice di comportamento dell'Amministrazione deve essere adottato con procedura aperta alla partecipazione, previo parere obbligatorio dell'organismo indipendente di valutazione (per le università il Nucleo di Valutazione di Ateneo).

Ai contenuti ed alle norme previste dal Codice di Comportamento deve essere data adeguata pubblicità. L'amministrazione deve pertanto programmare azioni formative e di sensibilizzazione, oltre che di aggiornamento annuale sulle misure applicabili.

Il DPR 62/2013 prevede che siano i dirigenti, le strutture di controllo interno e gli uffici etici e di disciplina a vigilare sulla corretta attuazione delle norme dei Codici di comportamento delle amministrazioni.

Gli obblighi del dipendente nel CCNL Istruzione e ricerca 2016-2018

Come evidenziato nei precedenti paragrafi, le norme in materia di prevenzione della corruzione e promozione della trasparenza trattano in modo articolato il tema dei comportamenti organizzativi richiesti al dipendente pubblico e definiscono il quadro delle relazioni interne, nel senso che definiscono compiti e funzioni del Responsabile per la prevenzione della corruzione e la promozione della trasparenza (RPCT), dei dirigenti e dei dipendenti.

Alla luce di tale quadro normativo risulta meglio leggibile il quadro degli **Obblighi del dipendente definito dall'Art. 11** del CCNL Istruzione e ricerca 2016-2018.

Il comma 1 dell'articolo 11 del CCNL, ad esempio, contiene una disposizione di carattere generale che, rinviando al dovere del dipendente di servire la Repubblica con impegno e responsabilità, nel rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità dell'attività amministrativa, riconduce esplicitamente al dovere di adeguare i propri comportamenti a quanto previsto dal Codice di Comportamento nazionale ed al Codice di comportamento adottato dall'amministrazione di appartenenza.

Come già evidenziato, i Codici contengono indicazioni in tema di anticorruzione e trasparenza, con particolare riguardo a quanto è previsto dal Piano Anticorruzione e trasparenza dell'amministrazione (PTPCT), alla gestione del conflitto d'interesse, alla gestione dei rapporti personali e con terzi etc.

Per fare un altro esempio, nel comma 3 dello stesso articolo 11 del CCNL è esplicito il rinvio alle norme in tema di trasparenza e di accesso civico: *“d) nei rapporti con il cittadino, fornire tutte le informazioni cui lo stesso abbia titolo, nel rispetto delle disposizioni in materia di trasparenza e di accesso all'attività amministrativa previste dalla legge n. 241/1990, dai regolamenti attuativi della stessa vigenti nell'amministrazione e dal d.lgs. n. 33/2013 in materia di accesso civico, (...)”*

Come già evidenziato in precedenza, l'istituto dell'accesso civico riguarda il diritto del cittadino di trovare pubblicate nella sezione web del sito dell'amministrazione, denominata “Amministrazione Trasparente”, le informazioni previste dal Decreto Trasparenza.

I contenuti e le caratteristiche fondamentali del Piano Triennale di prevenzione della corruzione e promozione della Trasparenza (PTPCT)

Se le norme in tema di comportamenti, di divieti e di prescrizioni sono già definite dalla normativa nazionale, riprese dal CCNL, dettagliate nel Codice di Comportamento Nazionale e nel Codice dell'Amministrazione, cosa tratta allora il Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e la Promozione della Trasparenza (PTPCT) che ogni amministrazione è tenuta ad adottare?

Il Piano (PTPCT) è un documento “dinamico” cioè individua un percorso di miglioramento che l'amministrazione s'impegna a seguire.

Ha la struttura di un atto programmatico e di norma viene adottato entro il gennaio dell'anno di programmazione: definisce cosa si farà per migliorare la capacità dell'amministrazione di prevenire fenomeni di corruzione e malamministrazione e promuovere la trasparenza.

La caratteristica fondamentale del Piano (PTPCT) è quella di basarsi su un'analisi delle caratteristiche più rilevanti dell'amministrazione e su una valutazione di come la stessa gestisce le proprie attività.

Quest'analisi ha lo scopo di far emergere quelle situazioni che possono determinare un aumento del rischio di cattiva amministrazione e/o di vera e propria corruzione e/o di carenza di trasparenza.

Il Piano (PTPCT) quindi non è un documento in cui sono scritte norme, ma riporta indicazioni di natura organizzativa, che hanno lo scopo di far capire cosa concretamente fare e chi deve fare cosa.

Il Piano (PTPCT):

- rinvia agli obiettivi strategici dell'amministrazione, e quindi si pone nel contesto degli obiettivi di sviluppo dell'Amministrazione.
- definisce ruolo e responsabilità di ciascun attore interno all'amministrazione;
- si basa su un'analisi puntuale di come sono gestiti processi e singole attività ed individua le situazioni più problematiche
- individua le azioni da condurre ma anche come misurare l'effettivo raggiungimento dei risultati attesi.
- Indica inoltre, in modo chiaro ed esplicito, in una specifica sezione dedicata alla trasparenza, chi si occupa di elaborare le informazioni che devono essere pubblicate in "Amministrazione Trasparente" e come avviene la pubblicazione.

Naturalmente il Piano (PTPCT) contiene anche indicazioni su come realizzare le misure di prevenzione e di trasparenza previste dalla Legge (conflitto d'interesse, Whistleblower, rotazione degli incarichi etc.) e le misure specifiche definite come necessarie dalla stessa amministrazione.

Fondamentale ed ineludibile è la previsione di svolgere attività di formazione e sensibilizzazione rivolte a tutto il personale o a specifiche tipologie di dipendenti, in funzione dei diversi compiti istituzionali.