

Conflitto di interessi e Whistleblowing

a cura di Alessandro Gasbarri
11 febbraio 2020



Il conflitto di interessi (art. 6 e 7)

Un definizione di “conflitto di interessi” per il settore pubblico

Il conflitto di interessi reale (o attuale) è la situazione in cui **l'interesse secondario** (finanziario o non finanziario) di un decisore pubblico **tende a interferire con l'interesse primario dell'amministrazione pubblica**, verso cui il primo ha precisi doveri e responsabilità.

Art. 6 – bis Legge n. 241/1990

I responsabili dei procedimenti nella redazione degli atti endoprocedimentali o nell'adozione del provvedimento finale, **hanno l'obbligo di astenersi in qualsiasi situazione di conflitto di interesse e dare evidenza, attraverso apposita dicitura, dell'avvenuta attestazione da parte del destinatario dell'assenza di cause di incompatibilità o conflitto di interesse** ai sensi dell'art. 6 bis della legge 241/1990, introdotto dall'art. 1, comma 41, della legge 190/2012, nonché del Codice di comportamento integrativo comunale

Art. 6 DPR n. 62/2013

Comunicazione degli interessi finanziari e conflitti d'interesse

➤ Fermi restando gli obblighi di trasparenza previsti da leggi o regolamenti, il dipendente, **all'atto dell'assegnazione all'ufficio, informa per iscritto** il dirigente dell'ufficio 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**, precisando:

- a) se in **prima persona, o suoi parenti o affini entro il secondo grado, il coniuge o il convivente abbiano ancora rapporti finanziari** con il soggetto con cui ha avuto i predetti rapporti di collaborazione;
- b) se tali rapporti siano intercorsi o intercorrano con **soggetti che abbiano interessi in attività o decisioni inerenti all'ufficio, limitatamente alle pratiche a lui affidate**.

➤ Il dipendente si **astiene dal prendere decisioni** o svolgere attività inerenti alle sue mansioni in situazioni di **conflitto di interessi, anche potenziale, con interessi personali, del coniuge, di conviventi, di parenti, di affini entro il secondo grado**. Il conflitto può riguardare interessi di qualsiasi natura, anche **non patrimoniali**, come quelli derivanti dall'intento di voler assecondare **pressioni politiche, sindacali o dei superiori gerarchici**.

Art. 7 DPR n. 62/2013

Obbligo di astensione

1. Il dipendente si astiene dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività che possano coinvolgere interessi propri, ovvero di suoi parenti, affini entro il secondo grado, del coniuge o di conviventi, oppure di persone con le quali abbia rapporti di frequentazione abituale, ovvero, di soggetti od organizzazioni con cui egli o il coniuge abbia causa pendente o grave inimicizia o rapporti di credito o debito significativi, ovvero di soggetti od organizzazioni di cui sia tutore, curatore, procuratore o agente, ovvero di enti, associazioni anche non riconosciute, comitati, società o stabilimenti di cui sia amministratore o gerente o dirigente.
2. Il dipendente si astiene in ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza. Sull'astensione decide il responsabile dell'ufficio di appartenenza.

Il conflitto di interessi.

Un calendoscopio di situazioni a rischio

Esistono particolari categorie di **RELAZIONI** che generano **INTERESSI SECONDARI** confliggenti?

- Relazioni “ambigue”

DONI, ALTRE
UTILITA’



- Relazioni
“finanziarie”

RAPPORTI FINANZIARI,
CREDITI O DEBITI,



- Relazioni “politiche”

APPARTENENZA A
ASSOCIAZIONI O
ORGANIZZAZIONI



- Relazioni “amicali”

AMICIZIA,
GRAVE
INIMICIZIA



- Relazioni
“familiari/affettive”

CONIUGIO,
CONVIVENZA,
PARENTELA O AFFINITA’



- Relazioni di
“rappresentanza”

TUTORAGGIO,
CURA, PROCURA O
AGENZIA



- Relazioni
“professionali”

COLLABORAZIONE CON
SOGGETTI PRIVATI



- Relazioni
“professionali
future”

PANTOUFLAGE



- Relazioni
“extra-
istituzionali”

INCARICHI
D’UFFICIO O
EXTRA-
ISTITUZIONALI



- Gravi ragioni
di
convenienza

...



Affinché ci sia “**conflitto di interessi**”,
occorre la presenza di **tre elementi** chiave



Fonte: Emiliano Di Carlo

- Dunque, **il conflitto di interessi non è un comportamento** (come la corruzione), ma **una situazione**, un insieme di circostanze che **creano o aumentano il rischio** che gli interessi primari possano essere compromessi dall'inseguimento di quelli secondari (Thompson 2009).



- La **corruzione è la degenerazione di un conflitto di interessi**, in quanto c'è sempre il prevalere di un interesse secondario su uno primario. **Il conflitto di interessi, invece, segnala solo la presenza di interessi in conflitto** (anche solo in modo potenziale o apparente).
- Il conflitto di interessi, a differenza della corruzione, è caratterizzato da una portata ben più ampia **di relazioni sociali ed economiche**, la maggior parte delle quali non è classificata come reato, nonostante la sua presenza possa tendenzialmente violare l'equilibrio socialmente accettabile tra l'interesse privato e i doveri e le responsabilità di un individuo.

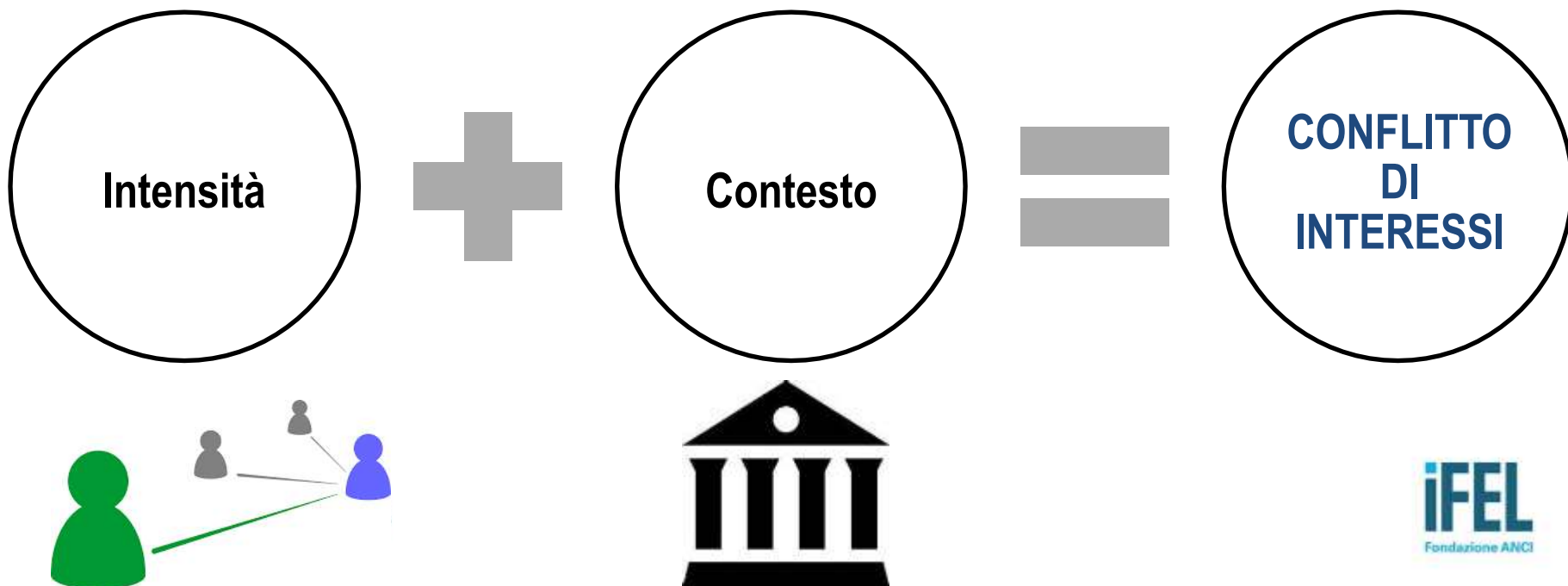
Quando un
«collegamento di
interessi»...



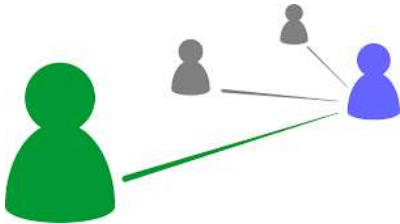
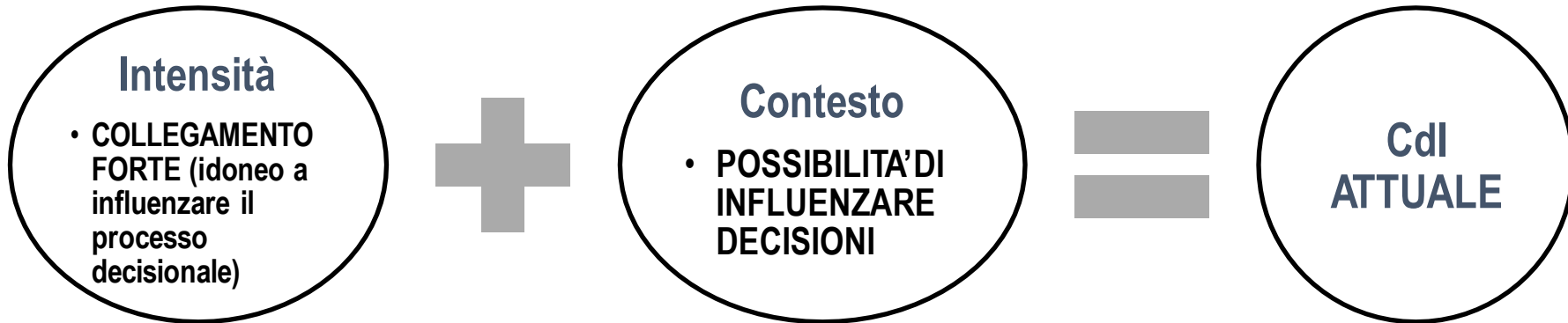
...diventa
«conflitto di
interessi»



- La **trasformazione** di un «collegamento di interessi» in «conflitto di interessi» dipende dall'**intensità del collegamento** e dal **contesto**, cioè dal **processo lavorativo pubblico** in cui il dipendente pubblico è coinvolto.



IL CONFLITTO DI INTERESSI E' «ATTUALE»...



- DLGS 50/2016
- Art. 42. Conflitto di interesse
...ha, DIRETTAMENTE O INDIRETTAMENTE, un INTERESSE FINANZIARIO, ECONOMICO o altro INTERESSE PERSONALE

•DLGS 50/2016

•Art. 42. Conflitto di interesse

Si ha conflitto d'interesse quando il personale di una stazione appaltante o di un prestatore di servizi che, anche per conto della stazione appaltante, INTERVIENE nello svolgimento della procedura di aggiudicazione degli appalti e delle concessioni o PUÒ INFLUENZARNE, IN QUALSIASI MODO, IL RISULTATO...

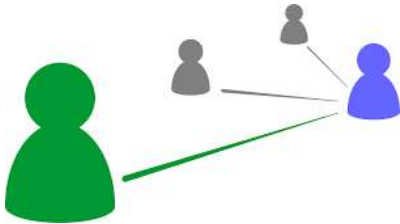
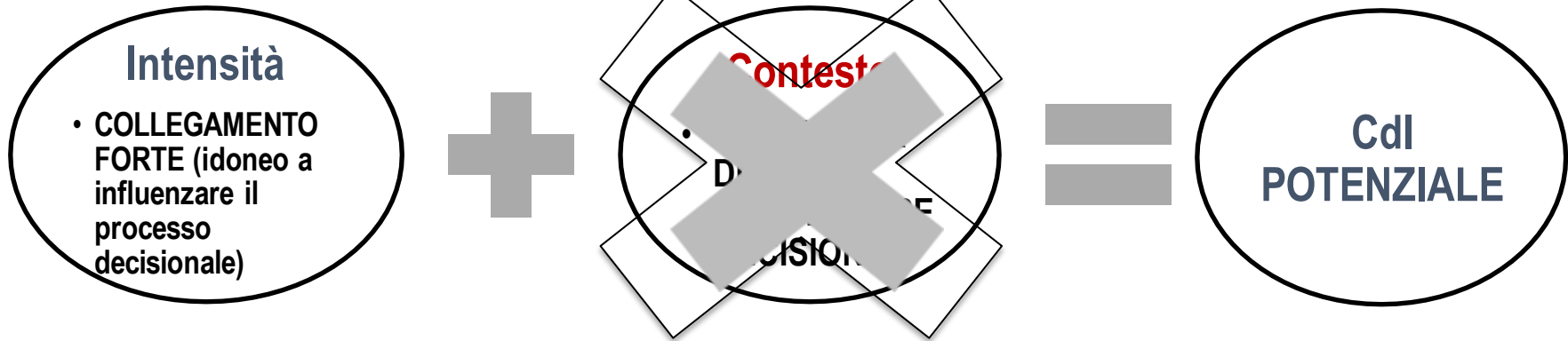


SOLUZIONE?

- Obbligo di astensione -

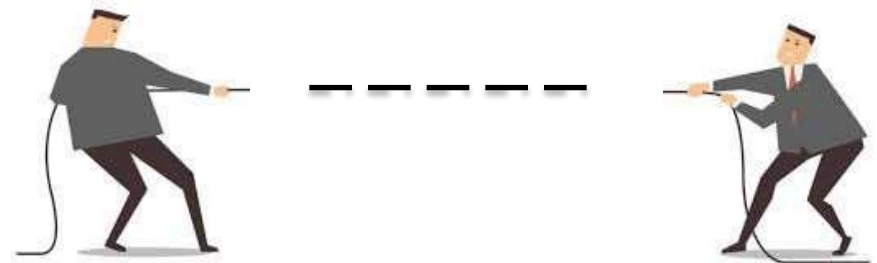
Vedi art. 7 Codice di Comportamento dei dipendenti pubblici

IL CONFLITTO DI INTERESSI E' «POTENZIALE»...



- L'agente pubblico NON E' nella condizione di poter interferire.
- NON INTERVIENE nello svolgimento della procedura o non può influenzarne il risultato ORA.
- Ma potrebbe influenzarlo in un momento successivo, ad esempio, quando viene incaricato a svolgere un compito.

- DLGS 50/2016
- Art. 42. Conflitto di interesse
...ha, DIRETTAMENTE O INDIRETTAMENTE, un INTERESSE FINANZIARIO, ECONOMICO o altro INTERESSE PERSONALE



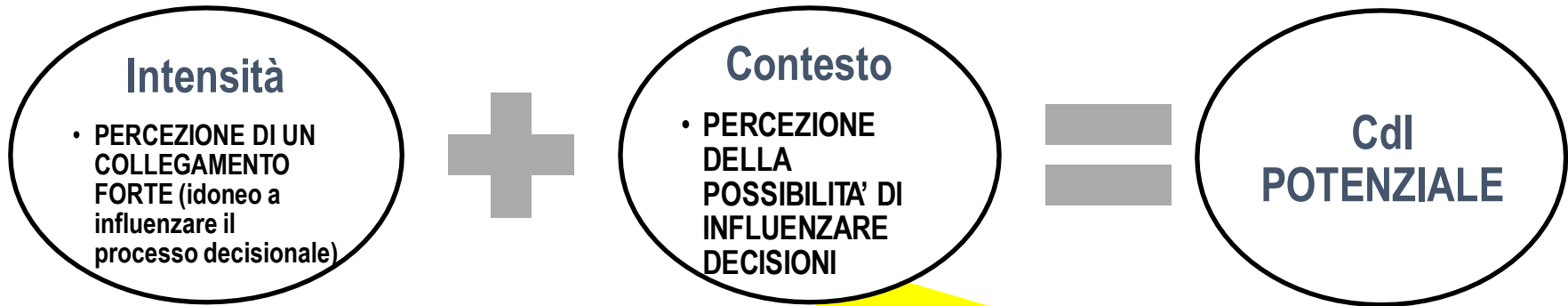
SOLUZIONE?

Dovere di Segnalazione + Obbligo di Astensione

Vedi art. 6 Codice di Comportamento dei dipendenti pubblici

Vedi Orientamento n. 95 del 07 ottobre 2014

IL CONFLITTO DI INTERESSI E' «APPARENTE»...



- DLGS 50/2016
- Art. 42. Conflitto di interesse
...ha, direttamente o indirettamente, un interesse finanziario, economico o altro interesse personale CHE PUÒ ESSERE PERCEPITO COME UNA MINACCIA ALLA SUA IMPARZIALITÀ E INDIPENDENZA NEL CONTESTO DELLA PROCEDURA (DI APPALTO O DI CONCESSIONE).



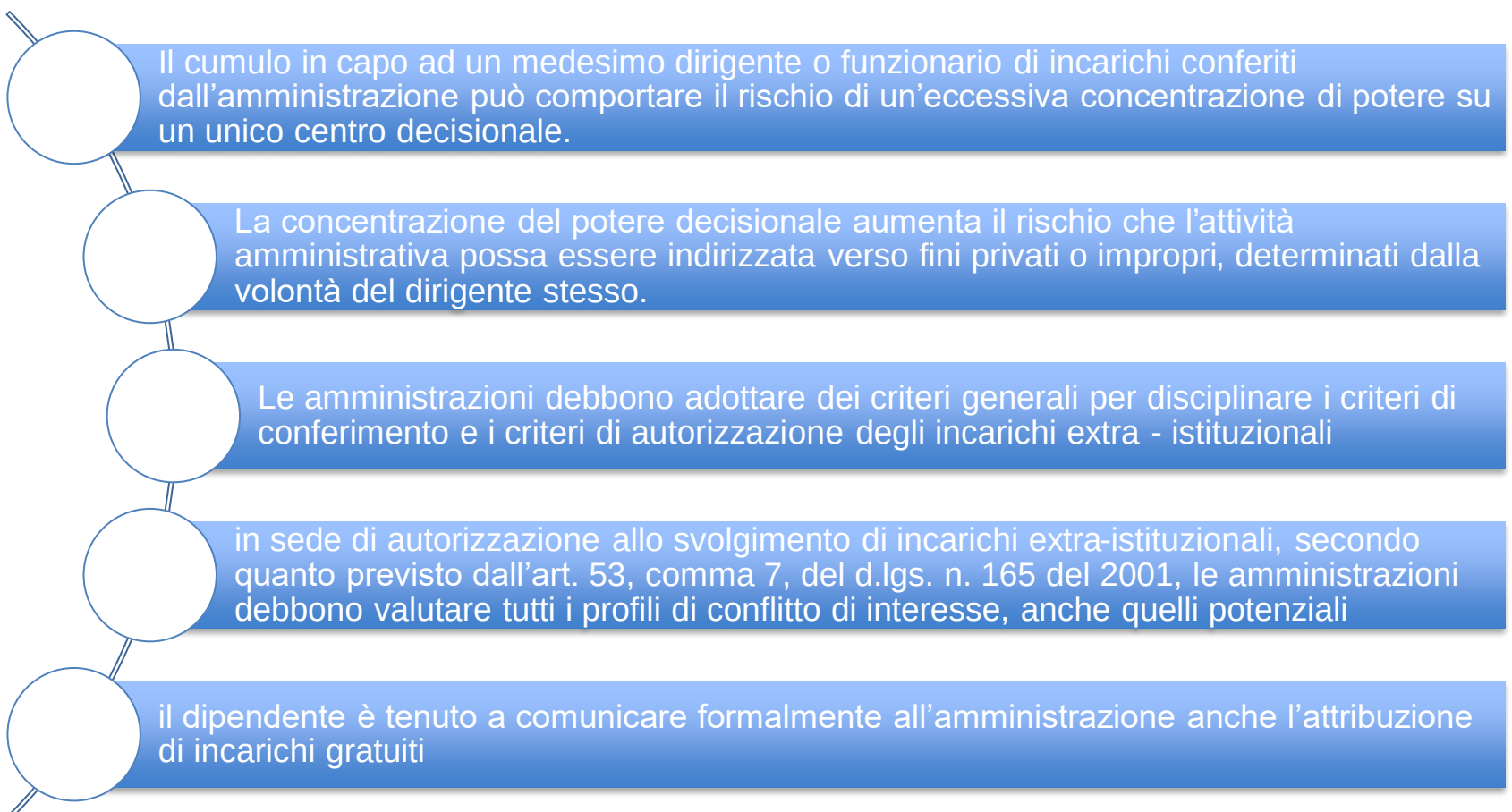
SOLUZIONE?

- Attenta valutazione –

Il rischio non va valutato sul danno potenziale all'interesse pubblico, bensì sul danno alla CREDIBILITÀ DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA

**NON SOLO LE DECISIONI DEVONO ESSERE GIUSTE,
MA DEVONO ANCHE APPARIRE COME GIUSTE.**

Svolgimento di incarichi extra-istituzionali



Il cumulo in capo ad un medesimo dirigente o funzionario di incarichi conferiti dall'amministrazione può comportare il rischio di un'eccessiva concentrazione di potere su un unico centro decisionale.

La concentrazione del potere decisionale aumenta il rischio che l'attività amministrativa possa essere indirizzata verso fini privati o impropri, determinati dalla volontà del dirigente stesso.

Le amministrazioni debbono adottare dei criteri generali per disciplinare i criteri di conferimento e i criteri di autorizzazione degli incarichi extra - istituzionali

in sede di autorizzazione allo svolgimento di incarichi extra-istituzionali, secondo quanto previsto dall'art. 53, comma 7, del d.lgs. n. 165 del 2001, le amministrazioni debbono valutare tutti i profili di conflitto di interesse, anche quelli potenziali

il dipendente è tenuto a comunicare formalmente all'amministrazione anche l'attribuzione di incarichi gratuiti

Come gestire il conflitto di interessi

La segnalazione del conflitto di interessi deve essere indirizzata al Dirigente



Il dirigente destinatario della segnalazione 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 riguardi il dirigente** a valutare le iniziative da assumere sarà il responsabile per la prevenzione

Conseguenze del conflitto di interesse

RESPONSABILITA' DISCIPLINARE DEL DIPENDENTE

- suscettibile di essere sanzionato con **l'irrogazione di sanzioni** all'esito del relativo procedimento disciplinare

ILLEGITTIMITA' DEL PROCEDIMENTO E DEL PROVVEDIMENTO CONCLUSIVO

- quale sintomo di eccesso di potere sotto il profilo dello sviamento della funzione tipica dell'azione amministrativa.

Segnalazione di illeciti - whistleblowing





Whistleblower è il nome inglese del dipendente che, dall'interno del proprio ente di appartenenza (pubblico o privato), segnala condotte illecite non nel proprio interesse individuale, ma nell'interesse pubblico, perché non venga pregiudicato un bene collettivo: letteralmente tradotto sarebbe il **“soffiatore nel fischiello”**

Segnalazione di illeciti e tutela del dipendente pubblico: l'Italia investe nel whistleblowing, importante strumento di prevenzione della corruzione Presentazione del primo monitoraggio nazionale (ANAC 22 giugno 2016)



Complessivamente, i pubblici dipendenti non avvertono il suo utilizzo come strumento di prevenzione della corruzione, non vogliono creare problemi ai colleghi che potrebbero essere coinvolti in affari illeciti, sono diffidenti sulla possibilità che il sistema possa garantire loro veramente una tutela, ritenendo che per poter funzionare e creare un clima “favorevole” alle segnalazioni ci sia bisogno di assicurare sempre l’anonimato al segnalante.

Segnalazione di illeciti e tutela del dipendente pubblico: l'Italia investe nel whistleblowing, importante strumento di prevenzione della corruzione Presentazione del primo monitoraggio nazionale (ANAC 22 giugno 2016)



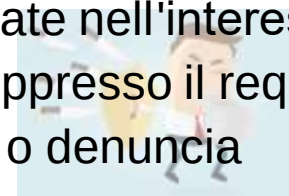
L'istituto è nuovo ed estraneo alla nostra cultura:
talmente estraneo che nel vocabolario della
lingua italiana non vi è al momento nemmeno
una parola per dare un nome a questa persona
(che potremmo tradurre al momento
segnalante) ma potremmo anche etichettare
come:

spione, delatore, traditore



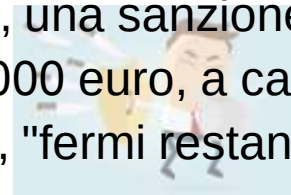
La Legge n. 179/2017 riforma del Whistleblowing

- Sotto il **profilo soggettivo**, la disciplina viene estesa ai lavoratori pubblici diversi dai lavoratori dipendenti ("collaboratori o consulenti, con qualsiasi tipologia di contratto o di incarico") nonché: ai lavoratori, collaboratori e consulenti degli enti pubblici economici; a quelli degli enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico; ai lavoratori ed ai collaboratori, a qualsiasi titolo, di imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzino opere in favore dell'amministrazione pubblica.
- Sotto il profilo **oggettivo**, si specifica che l'ambito di applicazione riguarda le segnalazioni o denunce effettuate nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione, è stato soppresso il requisito della buona fede dell'autore della segnalazione o denuncia



La Legge n. 179/2017 riforma del Whistleblowing

- In merito al **principio di tutela**, si prevede che l'adozione di misure ritenute ritorsive sia comunicata in ogni caso all'ANAC, da parte dell'interessato o delle **organizzazioni sindacali** maggiormente rappresentative (nell'amministrazione nella quale le stesse misure siano state poste in essere) e che l'ANAC informi il Dipartimento della funzione pubblica o gli altri organismi di garanzia o di disciplina, per le attività e gli eventuali provvedimenti di competenza.
- Sempre con riferimento al principio di tutela, si introduce, per il caso di **adozione di una misura discriminatoria**, una sanzione amministrativa pecuniaria, da 5.000 a 30.000 euro, a carico del responsabile che abbia adottato la misura, "fermi restando gli altri profili di responsabilità"



La Legge n. 179/2017 riforma del Whistleblowing

- Con riferimento ai procedimenti disciplinari, si modifica la tutela della riservatezza circa l'identità dell'autore della segnalazione o denuncia, limitando la vigente deroga (al principio di riservatezza) relativa al caso in cui la conoscenza dell'identità sia indispensabile per la difesa dell'incolpato. La novella richiede, invece, per la medesima fattispecie, il consenso dell'interessato alla rilevazione della propria identità e, in assenza di consenso, l'impossibilità di utilizzare la segnalazione o denuncia ai fini disciplinari;



La Legge n. 179/2017 riforma del Whistleblowing

- La novella introduce una sanzione amministrativa pecuniaria per l'ipotesi di omissione dell'**adozione**, da parte di ogni soggetto interessato, **di strumenti** e procedure **adatti a ricevere** e trattare le **segnalazioni** garantendo la tutela della riservatezza.
- Tale sanzione è prevista, a carico del responsabile, in una misura compresa tra i 10.000 ed i 50.000 euro



La Legge n. 179/2017 riforma del Whistleblowing

- “Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower)”
- la **garanzia di riservatezza** presuppone che il **segnalante renda nota la propria identità**. Non rientra, dunque, nella fattispecie prevista dalla norma come «dipendente pubblico che segnala illeciti», quella del **soggetto che, nell’inoltare una segnalazione, non si renda conoscibile**. In sostanza, la *ratio* della norma è di assicurare la **tutela del dipendente, mantenendo riservata la sua identità, solo nel caso di segnalazioni provenienti da dipendenti pubblici individuabili e riconoscibili**.

La Legge n. 179/2017 riforma del Whistleblowing

- Resta comunque fermo, come anche previsto nel PNA, in particolare nel § B.12.1, che l'Autorità **prende in considerazione anche le segnalazioni anonime**, ove queste siano **adeguatamente circostanziate e rese con dovizia di particolari**, ove cioè siano in grado di far emergere fatti e situazioni relazionandoli a contesti determinati.

La Legge n. 179/2017 riforma del Whistleblowing

- Per tutelare il dipendente che segnala gli illeciti e garantire quindi l'efficacia del processo di segnalazione il sistema di gestione delle segnalazioni deve essere capace di:
 - gestire le segnalazioni in modo trasparente attraverso un *iter* procedurale definito e comunicato all'esterno con termini certi per l'avvio e la conclusione dell'istruttoria;
 - tutelare la riservatezza dell'identità del dipendente che effettua la segnalazione;
 - tutelare il soggetto che gestisce le segnalazioni da pressioni e discriminazioni, dirette e indirette;

La Legge n. 179/2017 riforma del Whistleblowing

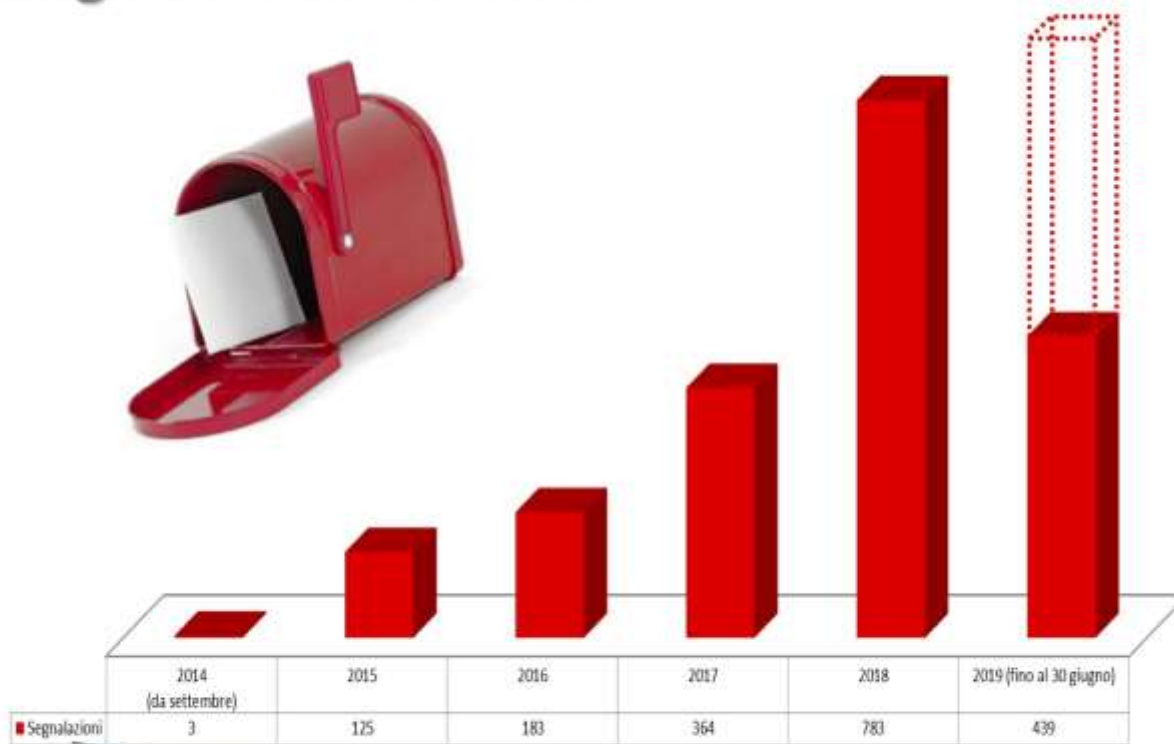
- Per tutelare il dipendente che segnala gli illeciti e garantire quindi l'efficacia del processo di segnalazione il sistema di gestione delle segnalazioni deve essere capace di:
 - tutelare la riservatezza del contenuto della segnalazione nonché l'identità di eventuali soggetti segnalati;
 - consentire al segnalante, attraverso appositi strumenti informatici, di verificare lo stato di avanzamento dell'istruttoria.

La Legge n. 179/2017 riforma del Whistleblowing

- Sulla base della valutazione dei fatti oggetto della segnalazione, il **RPCT** (con l'eventuale componente del gruppo di lavoro designato) **può** decidere, in caso di evidente e manifesta infondatezza, di **archiviare** la segnalazione. In caso contrario, valuta a **chi inoltrare la segnalazione** in relazione ai profili di illiceità riscontrati tra i seguenti soggetti: dirigente della struttura cui è ascrivibile il fatto; Ufficio che si occupa dei procedimenti disciplinari dell'Autorità; Autorità giudiziaria; Corte dei conti; Dipartimento della funzione pubblica

4° Rapporto annuale sul whistleblowing - ANAC

Le segnalazioni ricevute



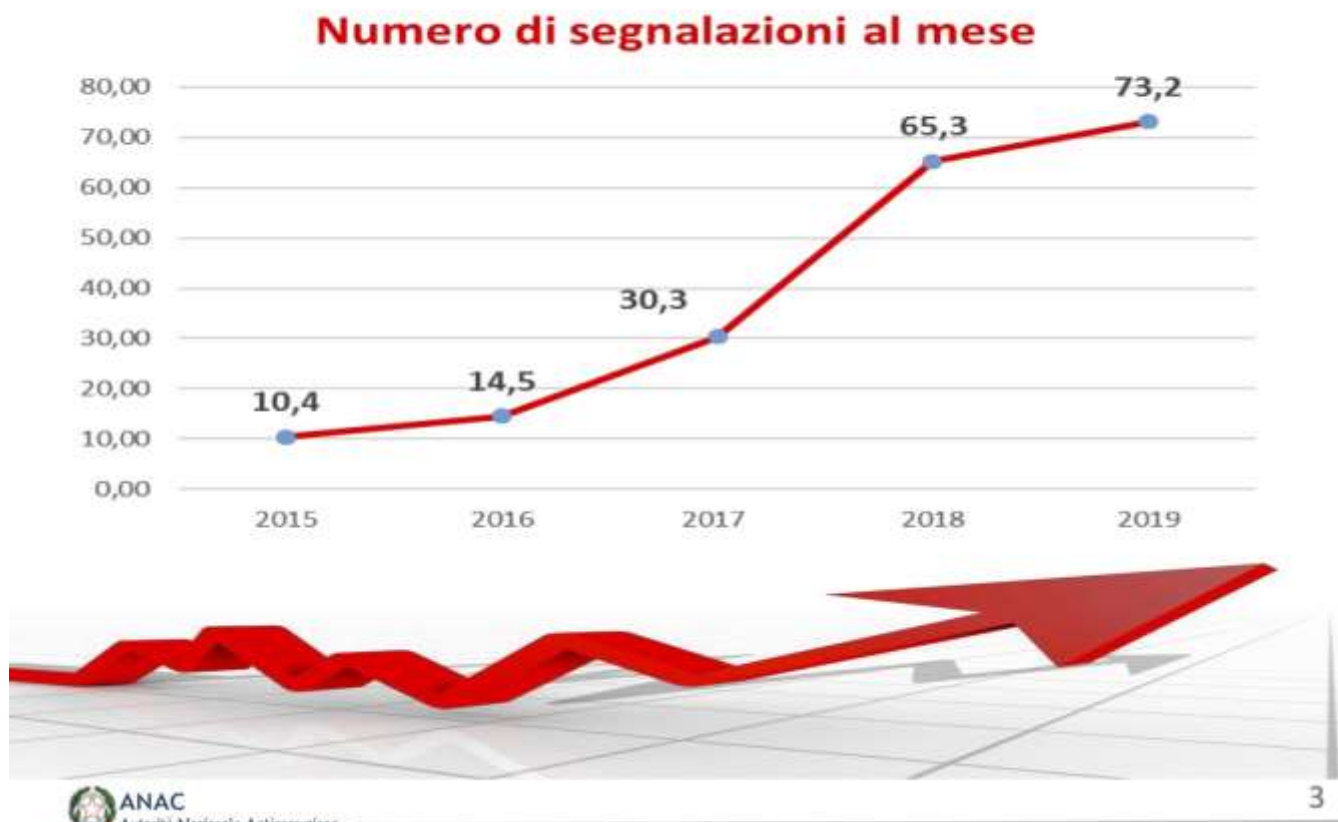
Nuove segnalazioni pervenute nell'anno di riferimento



ANAC
Autorità Nazionale Anticorruzione

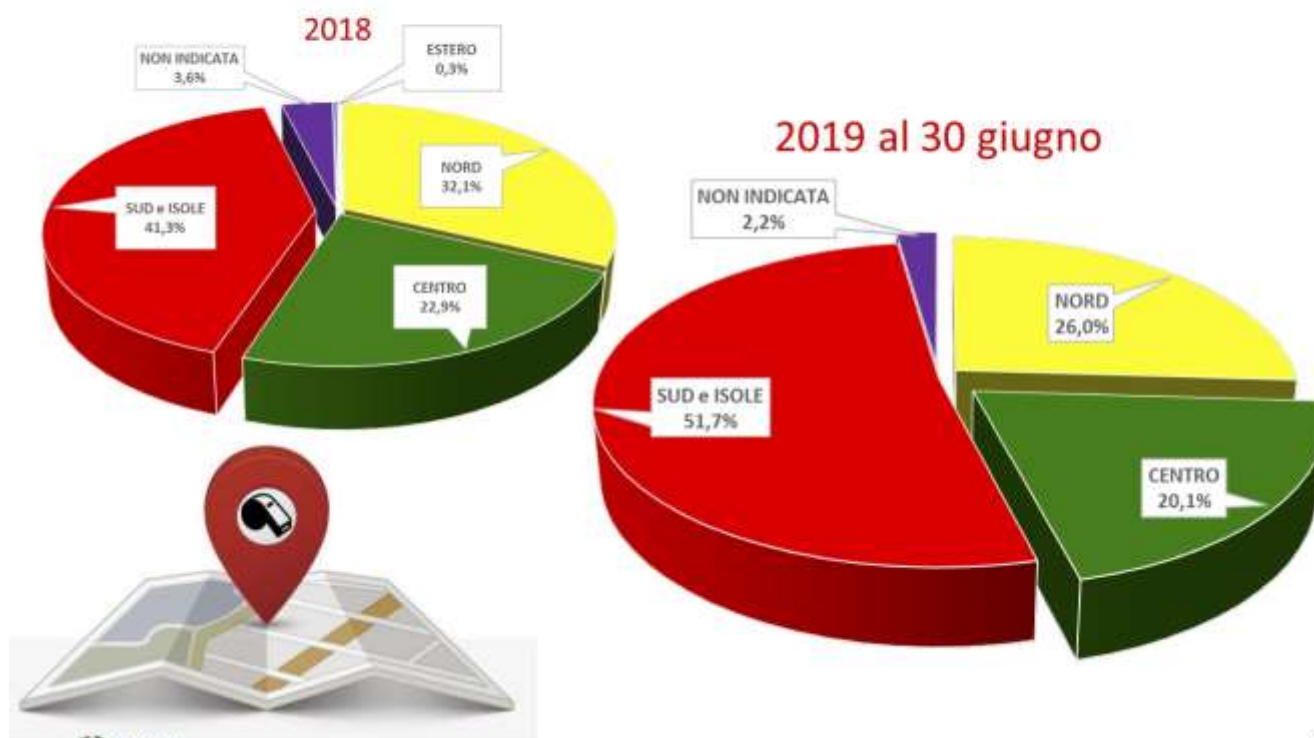
3° Rapporto annuale sul whistleblowing – ANAC (segue)

Le segnalazioni ricevute



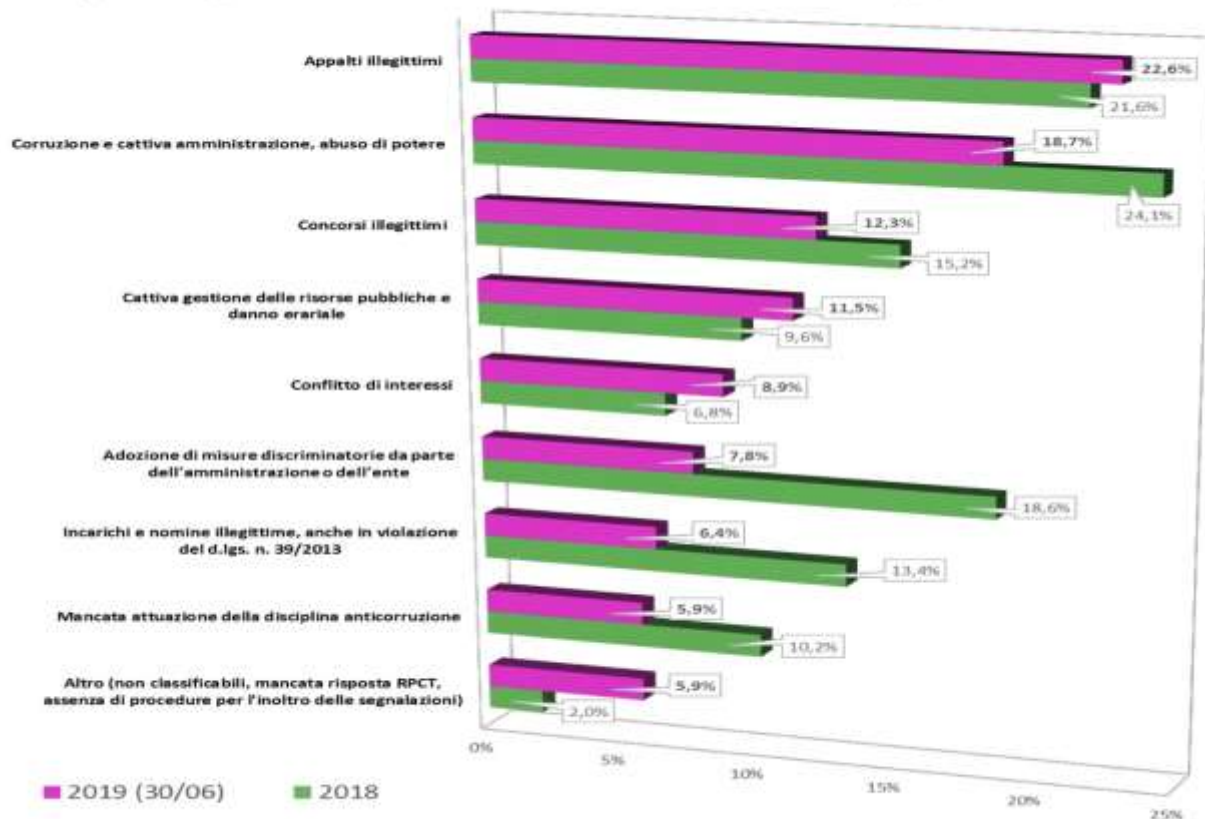
3° Rapporto annuale sul whistleblowing – ANAC (segue)

L'area geografica di provenienza delle segnalazioni



3° Rapporto annuale sul whistleblowing – ANAC (segue)

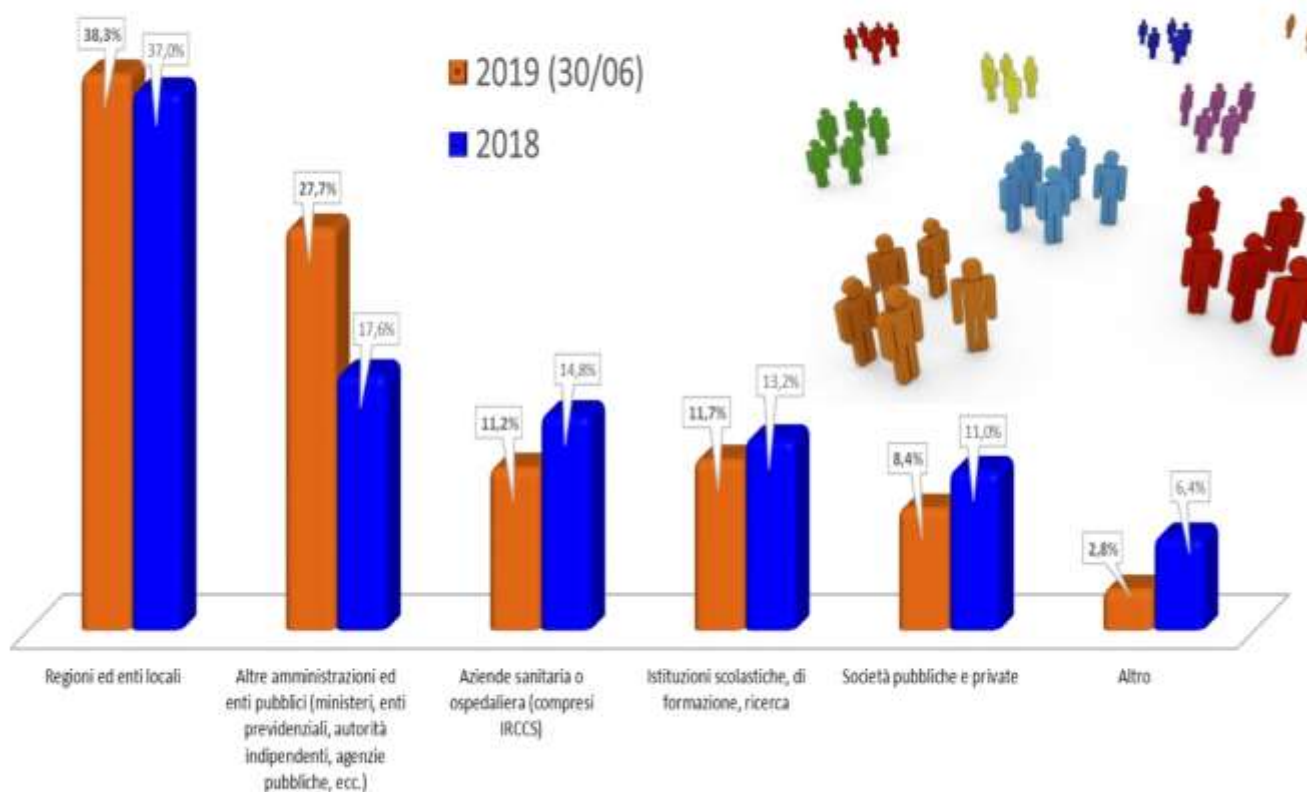
La tipologia di condotte illecite segnalate



6

3° Rapporto annuale sul whistleblowing – ANAC (segue)

L'ente di appartenenza del segnalante



Grazie per l'attenzione

Alessandro Gasbarri

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



Twitter



Facebook



YouTube

