

# Le principali misure di prevenzione della corruzione

**Autore:** Armando Pellegrino

**In:** Diritto amministrativo

La nuova strategia di **prevenzione della corruzione** delineata dal nostro ordinamento ha per oggetto un **maggiore coinvolgimento delle singole amministrazioni** che acquisiscono dunque un ruolo proattivo nel sistema. Difatti, nei procedimenti di loro competenza, le amministrazioni devono tenere conto della corruzione come un possibile fattore di rischio[1].

La nuova strategia presuppone che il rischio corruttivo possa essere soppresso del tutto, o quantomeno contenuto, attraverso **misure e accorgimenti che si concentrano prioritariamente nella fase ex ante** all'episodio corruttivo, vale a dire intervenendo prima che lo stesso si verifichi[2].

Prima di analizzare le principali misure di prevenzione della corruzione è bene evidenziare alcuni principi generali disposti dal **Codice di comportamento dei dipendenti pubblici**[3], il quale **disciplina il rispetto delle misure necessarie per la prevenzione degli illeciti nell'amministrazione e il rispetto delle prescrizioni contenute nel piano anticorruzione**[4]. Inoltre, il dipendente deve assicurare l'adempimento degli obblighi di trasparenza previsti in capo alle pubbliche amministrazioni secondo le disposizioni normative vigenti[5].

## Indice:

1. **La rotazione del personale**
2. **Il pantouflage**
3. **La formazione**
4. **La comunicazione dei conflitti di interessi**
5. **L'inconferibilità e l'incompatibilità degli incarichi dirigenziali**
6. **La trasparenza**
7. **Il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici**
8. **Il whistleblowing**

## 9. Il Piano nazionale anticorruzione

## 10. Volume consigliato

# 1 La rotazione del personale

In primo luogo, tra le misure di prevenzione della corruzione più importanti, rientra sicuramente la rotazione del personale nelle aree a più elevato rischio di corruzione, misura introdotta proprio dalla legge del 6 novembre 2012, n. 190[6]. La rotazione del personale è stata prevista dal legislatore come **una delle misure organizzative ad efficacia preventiva** e deve essere attuata nei confronti di coloro che operano in settori maggiormente esposti a corruzione, evitando che si creino rapporti di fidelizzazione con terzi soggetti che possano alimentare illeciti nella gestione dell'attività amministrativa, aggirando in questo modo lo sfruttamento del potere per ottenere un vantaggio illecito[7]. La rotazione è quindi una misura importante che consiste nello spostamento periodico o occasionale di dipendenti da un ufficio ad un altro[8] e, l'alternanza delle mansioni svolte, comporta un **arricchimento professionale dei singoli** oltre che un **valido strumento di anticorruzione**, poiché consente di limitare il consolidarsi di relazioni che possano favorire dinamiche improprie nella gestione dell'attività amministrativa[9]. Ai fini dell'adozione di tale misura bisogna tenere conto che potrebbe però venire meno il principio di continuità dell'azione amministrativa e, pertanto, risulta essenziale la necessità di garantire l'adozione della rotazione del personale come intervento di prevenzione della corruzione prevedendo, contemporaneamente, interventi formativi e di affiancamento al personale subentrante[10]. Va tenuto conto, inoltre, dell'impatto che la rotazione ha sull'intera struttura organizzativa, per tale motivo la stessa deve essere **programmata su base pluriennale** o quantomeno deve avere una previsione tale da poter svolgere una valutazione dell'impatto della stessa sull'intera struttura[11].

# 2 Il pantouflage

In secondo luogo, altra misura di prevenzione della corruzione è il pantouflage[12], che preclude la possibilità per i dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni, di svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di lavoro pubblico, l'esercizio di attività lavorativa o professionale verso i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri. È da sottolineare che con "poteri autoritativi o negoziali" si intende l'attività volta all'emanazione di provvedimenti amministrativi, o il perfezionamento di atti giuridici, tramite la stipula di contratti in rappresentanza economica e giuridica dell'ente stesso[13].

Il divieto di pantouflage si prefigge l'obiettivo di **prevenire uno scorretto esercizio del potere da parte del dipendente pubblico**, una sorta di conflitto di interessi ad effetti differiti[14], che evita la fidelizzazione dell'ex dipendente con l'amministrazione che, al contrario, potrebbe essere favorito, ad esempio, nel caso di conferimento di incarichi professionali[15].

L'istituto in questione, peraltro assorbito da una raccomandazione della Convenzione di Merida[16], è stato introdotto al fine di evitare che futuri incarichi possano compromettere l'esercizio imparziale delle funzioni, scongiurando con tale intervento che il dipendente pubblico sfrutti la propria posizione[17].

### 3 La formazione

In terzo luogo, la formazione, che deve riguardare principalmente i temi **dell'etica pubblica[18], dell'integrità** e in generale inerenti al rischio corruttivo al fine di approfondire le tematiche e gli strumenti di prevenzione della corruzione. È bene comunque sottolineare che le pubbliche amministrazioni già sono tenute a curare la formazione e l'aggiornamento del personale, anche dirigenziale[19], al fine di garantire la qualità dei servizi pubblici resi[20].

### 4 La comunicazione dei conflitti di interessi

In quarto luogo, la comunicazione dei conflitti di interessi. Difatti, uno dei principali fattori di rischio per l'imparzialità dei funzionari deve essere individuato nell'esistenza di conflitti di interessi che **possono sfociare in episodi corruttivi**[21]. Il conflitto di interessi, anche potenziale, si configura nel momento in cui l'interesse personale potrebbe potenzialmente evolversi e interferire con l'interesse pubblico generale, nei cui riguardi il dipendente ha precisi doveri e responsabilità[22]. Sul conflitto di interessi la legislazione precedente alla normativa sull'anticorruzione aveva manifestato molte carenze e, pertanto, la maggiore novità introdotta in tale tema dalla **legge Severino[23]** fu la previsione di un obbligo di astensione del dipendente pubblico, fino ad allora inesistente, colmando una lacuna nel nostro ordinamento[24] e introducendo l'articolo 6-bis nella legge sul procedimento amministrativo[25] avente ad oggetto proprio il conflitto di interessi e prevedendo l'obbligo di astensione nell'azione amministrativa.

Inoltre, il dipendente all'atto dell'assegnazione all'ufficio deve informare per iscritto il dirigente di tutti i rapporti di collaborazione con soggetti privati retribuiti che lo stesso abbia in essere o abbia avuto negli ultimi tre anni e, inoltre, si astiene dal prendere decisioni o dallo svolgere attività inerenti alle sue mansioni in situazione di conflitto di interessi, anche se solo potenziale[26]. Oltre a ciò, il dipendente deve astenersi 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[27].

Per quanto concerne il conflitto di interessi possiamo evincere anche che lo stesso è disciplinato, seppur indirettamente, **nell'articolo 97, comma 2, e dall'articolo 98 della Costituzione**. La disciplina riguardante il conflitto di interessi rappresenta **una delle misure più importanti di prevenzione della corruzione**, perché **risulta l'espressione di una lesione anche solo potenziale di interessi pubblici che potrebbe però comportare fenomeni corruttivi** e, di conseguenza, risulta fondamentale prevenire tale situazione con l'obbligo per il dipendente di astenersi in caso di conflitti di interessi, anche solo se potenziale[28].

## 5 L'inconferibilità e l'incompatibilità degli incarichi dirigenziali

Un'altra misura di prevenzione della corruzione è rappresentata dall'inconferibilità e l'incompatibilità degli incarichi dirigenziali e degli incarichi amministrativi di vertice[29], al fine di garantire l'imparzialità soggettiva dei dipendenti pubblici[30]. Lo scopo di tale misura è di evitare che il contemporaneo svolgimento di alcune funzioni possa **pregiudicare l'imparzialità dei soggetti coinvolti**, oltre che di evitare che lo svolgimento di determinate attività o funzioni possa facilitare il sorgere di situazioni favorevoli per ottenere successivamente incarichi di vertice[31].

## 6 La trasparenza

Un'altra misura di prevenzione della corruzione è rappresentata dalla trasparenza, il cui principio è stato elevato ad imperativo categorico[32] dalla legge del 7 agosto del 1990, n. 241, che ha anche introdotto nel nostro ordinamento il c.d. accesso documentale[33]. Il principio di trasparenza **regola in chiave democratica il rapporto tra pubblica amministrazione e cittadino** ed è da intendersi **come immediata e facile fruibilità dell'operato amministrativo all'esterno dell'amministrazione**. La trasparenza è oggi un fondamentale strumento di prevenzione della corruzione che consente ai cittadini di esercitare il ruolo di "controllori" sul corretto e imparziale svolgimento dell'azione amministrativa[34].

## 7 Il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici

Con il Decreto del Presidente della Repubblica del 16 aprile 2013, n. 62, viene approvato il nuovo Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, un regolamento generale che rappresenta un rafforzamento dell'imparzialità soggettiva dei dipendenti pubblici[35], le cui disposizioni sono integrate nei Codici di comportamento di ogni singola amministrazione. Il Codice è uno degli strumenti più importanti al fine di prevenire e contrastare i fenomeni di corruzione nella pubblica amministrazione e **definisce una regolamentazione del comportamento a cui i dipendenti pubblici devono attenersi**, al fine di indirizzare l'azione amministrativa nel rispetto dei principi costituzionali di **imparzialità e buon andamento**, nonché di servizio alla Nazione con disciplina e onore[36].

## 8 Il whistleblowing

L'istituto del whistleblowing[37] è uno degli strumenti di maggiore rilievo utilizzati per la prevenzione e il contrasto della corruzione nelle pubbliche amministrazioni e non rappresenta una novità nel nostro ordinamento.

Tale istituto ha avuto però una maggiore centralità nel nostro ordinamento prevista dalla legge anticorruzione[38] che lo individua come uno strumento efficace al fine di prevenire e contrastare la corruzione e, la sua finalità, consiste nel **denunciare attività illecite o fraudolente e, pertanto, di incentivare l'emersione degli illeciti all'interno della pubblica amministrazione**[39].

## 9 Il Piano nazionale anticorruzione

Il sistema previsto dal legislatore si articola su due livelli, uno nazionale costituito dal Piano nazionale anticorruzione e uno decentrato, costituito dal Piano triennale della prevenzione della corruzione e della trasparenza che ogni amministrazione deve adottare[40]. Il Piano nazionale anticorruzione è **un atto di indirizzo**, avente valenza nazionale, per le amministrazioni e per gli altri soggetti tenuti all'applicazione della normativa di prevenzione della corruzione, adottato dall'Autorità nazionale anticorruzione[41], di durata triennale e aggiornato, di norma, annualmente. Rappresenta una sorta di guida per le amministrazioni nell'**adozione di concrete ed effettive misure di prevenzione della corruzione**, senza imporre soluzioni uniformi e standardizzate che finirebbero per svilire le diverse realtà organizzative, compromettendone l'efficacia della stessa strategia di prevenzione della corruzione[42].

In conclusione, il legislatore ha introdotto importanti misure atte a prevenire e contrastare il fenomeno corruttivo che possono essere la chiave per contrastare tale problema. Nonostante ciò, è da sottolineare che le riforme normative se non accompagnate da un cambiamento di tipo culturale delle amministrazioni, sia a livello politico che amministrativo, non possono essere sufficienti a garantire una maggiore efficienza del sistema nel suo complesso e, pertanto, al raggiungimento degli obiettivi predisposti dal legislatore[43].

### Volume consigliato

#### Note

[1] Carloni E., L'anticorruzione fra prevenzione, manette e buon senso, [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), 2019.

[2] Cantone R., *Il sistema della prevenzione della corruzione*, Torino, Giappichelli Editore, 2020.

[3] Decreto del Presidente della Repubblica del 16 aprile 2013, n. 62, recante “Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell’articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.”.

[4] Articolo 8 del Decreto del Presidente della Repubblica del 16 aprile 2013, n. 62.

[5] Articolo 9 del Decreto del Presidente della Repubblica del 16 aprile 2013, n. 62.

[6] Articolo 1, comma 5, della legge del 6 novembre 2012, n. 190.

[7] Scaramella F., *La rotazione preventiva (o ordinaria) del personale nella pubblica amministrazione*, [www.diritto.it](http://www.diritto.it), 2021.

[8] Napolano E., *Pianificazione e programmazione delle strategie di prevenzione della corruzione*, in *La legge anticorruzione: la riforma dei reati contro la PA*, Bove A., Jazetti A. (a cura di), Napoli, Giapeto Editore, 2014, 56 ss.

[9] Fracchia F., *L'impatto delle misure anticorruzione e della trasparenza sull'organizzazione amministrativa*, in *Il Diritto dell'Economia*, V. 28, 2015, n. 3, 483 ss.

[10] Tortora A., *La prevenzione della corruzione*, Torino, Giappichelli, 2021.

[11] Locorotolo B., Pedaci A., *Trasparenza e Anticorruzione nelle Pubbliche Amministrazioni*, Napoli, Edizione Simone, 2018.

[12] Articolo 53, comma 16-ter del Decreto legislativo del 30 marzo 2001, n. 165, introdotto dall’articolo 1, comma 42, lettera l) della legge del 6 novembre 2012, n. 190.

[13] *Misure organizzative per il rispetto del divieto di pantouflage*, [www.publika.it](http://www.publika.it), 2020.

[14] Come definito dalla dottrina in materia, ad esempio, in Nicotra A. I., *Il conflitto di interessi come declinazione del principio costituzionale d'imparzialità*, [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), 2020.

[15] Locorotolo B., Pedaci A., *Trasparenza e Anticorruzione nelle Pubbliche Amministrazioni*, Napoli, Edizione Simone, 2018.

[16] Nello specifico è prevista nell’articolo 12, par. 2, lettera e), della Convenzione di Merida, rubricato “settore privato”, che impone restrizioni all’esercizio di attività professionali da parte di ex pubblici ufficiali, al fine di prevenire il conflitto di interessi.

[17] Iudica G., *Il conflitto di interessi nel diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2016.

[18] L'etica pubblica definisce il corretto agire dei pubblici agenti al servizio della collettività, in tutta la sua pienezza, dal rispetto della legge sino alla soddisfazione ultima degli interessi protetti.

[19] Come disposto all'articolo 7 del decreto legislativo del 30 marzo 2001, n. 165, che recita "Le amministrazioni pubbliche curano la formazione e l'aggiornamento del personale, ivi compreso quello con qualifiche dirigenziali, garantendo altresì l'adeguamento dei programmi formativi."

[20] Gorga A., *La corruzione amministrativa e i sistemi di prevenzione nell'evoluzione normativa*, [www.diritto.it](http://www.diritto.it), 2020.

[21] Cantone R., *Il sistema della prevenzione della corruzione*, Torino, Giappichelli Editore, 2020.

[22] Lopilato V., *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2021.

[23] Legge del 6 novembre 2012, n. 190.

[24] Mattarella B. G., *Il conflitto di interessi dei pubblici funzionari*, Firenze, Firenze University Press, 2011.

[25] La legge del 7 agosto 1990, n. 241, recante "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi."

[26] Articolo 6 del Decreto del Presidente della Repubblica del 16 aprile 2013, n. 62.

[27] Articolo 7 del Decreto del Presidente della Repubblica del 16 aprile 2013, n. 62.

[28] Corvaglia A., *Il conflitto di interessi dei funzionari pubblici: il fenomeno e la disciplina*, [www.camminodiritto.it](http://www.camminodiritto.it), 2020.

[29] Disciplinata dal decreto legislativo dell'8 aprile 2013, n. 39, recante "Disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità 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."

[30] Lamanna A., *Inconfiribilità ed incompatibilità degli incarichi pubblici. L'applicazione della disciplina ed il ruolo del RPCT*, [www.diritto.it](http://www.diritto.it), 2020.

[31] Locorotolo B., Pedaci A., *Trasparenza e Anticorruzione nelle Pubbliche Amministrazioni*, Napoli, Edizione Simone, 2018.

[32] L'articolo 1, comma 1, della legge del 7 agosto del 1990, n. 241, reca i principi generali dell'attività amministrativa e dispone che "L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza, secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti, nonché dai principi dell'ordinamento comunitario."

[33] Articoli 22 e ss. della legge del 7 agosto del 1990, n. 241.

[34] Varchetta V., La trasparenza come strumento di prevenzione della corruzione. Evoluzione normativa e profili giuridici, [www.filodiritto.com](http://www.filodiritto.com), 2018.

[35] Marra A., L'amministrazione imparziale, Torino, Giappichelli, 2018.

[36] Pedaci A., Il lavoro alle dipendenze della Pubblica Amministrazione, Napoli, Edizione Simone, 2019.

[37] Tradotto letteralmente in "soffiare nel fischiello".

[38] Previsto dall'articolo 1, comma 51, della legge del 6 novembre 2012, n. 190, che ha previsto l'inserimento dell'articolo 54-bis nel decreto del 30 marzo 2001, n. 165.

[39] Locorotolo B., Pedaci A., Trasparenza e Anticorruzione nelle Pubbliche Amministrazioni, Napoli, Edizione Simone, 2018.

[40] Raganella E., Piani anticorruzione e aggiornamenti, in Nunziata M. (a cura di), Riflessioni in tema di lotta alla corruzione, Roma, Carocci Editore, 65 ss.

[41] Articolo 1, comma 2, lettera b) della legge del 6 novembre 2012, n. 190.

[42] Locorotolo B., Pedaci A., Trasparenza e Anticorruzione nelle Pubbliche Amministrazioni, Napoli, Edizione Simone, 2018.

[43] Baldini L., Prevenzione della corruzione, [www.diritto.it](http://www.diritto.it), 2020.

<https://www.diritto.it/le-principali-misure-di-prevenzione-della-corruzione/>