

Gli **approfondimenti** di **Publika**

Approfondimento n. 97 – 6 settembre 2023

PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE: LE MISURE GENERALI

**CON FOCUS SPECIFICO SUL RUOLO STRATEGICO
DELLA FORMAZIONE DEI DIPENDENTI**

Di Augusto Sacchi

PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE: LE MISURE GENERALI

Con focus specifico sul ruolo strategico della formazione dei dipendenti

Di Augusto Sacchi

Premessa

La strategia per la **prevenzione della corruzione**, in Italia, assume uno *standard* "europeo"¹ con la **legge 6 novembre 2012, n. 190**, meglio nota come "*legge Severino*", dal nome dell'allora ministro della Giustizia, del governo Monti.

Nel giro di pochi mesi dalla sua promulgazione, l'impianto normativo venne completato con l'approvazione di ulteriori **quattro** provvedimenti:

- decreto legislativo 31 dicembre 2012 n. 235²;
- decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, in materia di trasparenza;
- decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni;
- decreto Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62, recante il nuovo *Codice di comportamento per i dipendenti pubblici*, in attuazione all'art. 54 del d.lgs. 165/2001.

L'obiettivo *generale* delle disposizioni resta quello di coinvolgere maggiormente le singole amministrazioni, nel prevenire i possibili eventi corruttivi, valutando, per ogni procedimento amministrativo, l'eventuale fattore di rischio (mappatura dei processi).

L'attenuazione del rischio - o la sua totale soppressione - passa attraverso l'adozione di **misure e accorgimenti** che si devono mettere in campo, nella maggior parte dei casi, *prima* che l'evento corruttivo possa verificarsi.

L'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) - istituita nella versione attuale, nell'anno 2014³ - con i Piani Nazionali Anticorruzione triennali⁴, ha definito le **misure di carattere generale** che devono essere previste e disciplinate, dalle singole amministrazioni, nei loro Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione e Trasparenza (PTPCT), ora trasfusi⁵ nel Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO), all'interno della sottosezione 2.3, denominata "*Rischi corruttivi e trasparenza*"⁶.

Le misure "generali" possono essere poi completate ed integrate con altre misure "specifiche", previste dai singoli enti, sempre all'interno del PIAO – sottosezione 2.3 "*Rischi corruttivi e trasparenza*"⁷.

¹ Articoli 20 e 21 della Convenzione penale sulla corruzione, sottoscritta a Strasburgo il 27 gennaio 1999 e ratificata ai sensi della legge 28 giugno 2012, n. 110;

² «Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190»

³ Articolo 19, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito con legge 11 agosto 2014, n. 114

⁴ Da ultimo si veda il PNA 2022/2024, approvato con delibera n. 7 del 17 gennaio 2023;

⁵ Articolo 1, comma 1, lettera d), del DPR 24 giugno 2022, n. 81;

⁶ Articolo 6 del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80 e legge di conversione n. 113/2021 e articolo 3, comma 1, lettera c) del d.m. 132/2022;

⁷ Per gli enti con meno di 50 dipendenti, il riferimento è all'articolo 6, commi 1 e 2, del d.m. 132/2022;

1. Le misure generali

L'insieme delle disposizioni contenute nella *legge Severino*, nei decreti attuativi sopra menzionati e nei successivi pronunciamenti dell'Autorità, portano a definire NOVE misure di carattere generale che devono trovare collocazione all'interno dei documenti di programmazione dei singoli enti.

Come è ormai pacifico, compete al Responsabile della Prevenzione Corruzione e Trasparenza (RPCT) - figura obbligatoria da nominare in ciascuna amministrazione - procedere alla stesura del Piano e sottoporlo all'approvazione dell'organo politico (la giunta, negli enti locali).

Le misure generali da declinare nel PIAO, sono:

1. Rotazione degli incarichi o adozione di misure alternative;
2. Gestione del conflitto d'interessi e obbligo di astensione;
3. Tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (*whistleblowing*);
4. Inconferibilità e incompatibilità degli incarichi: dichiarazioni e verifiche;
5. Codice di comportamento: generale e di ente;
6. Trasparenza amministrativa e forme di accesso agli atti;
7. Divieto di *pantouflage* per i dipendenti cessati;
8. Misure antiriciclaggio: nomina del gestore e modalità di eventuali segnalazioni all'UIF;
9. La formazione del RPCT, dei dirigenti e dei dipendenti: obbligatoria/annuale.

Di seguito, viene riportato un breve riepilogo, sulla natura e sugli adattamenti delle varie misure, all'interno dei piani degli enti locali.

1.1. La rotazione del personale

La rotazione del personale è considerata quale **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.

L'alternanza riduce il rischio che un dipendente pubblico, occupandosi per lungo tempo dello stesso tipo di attività, servizi, procedimenti e instaurando relazioni **sempre con gli stessi utenti, ditte e professionisti**, possa essere sottoposto a pressioni esterne o possa instaurare rapporti potenzialmente in grado di attivare dinamiche inadeguate.

I criteri vanno indicati nel PTPCT (ora PIAO) e la rotazione deve essere realizzata senza determinare **inefficienze e malfunzionamenti** nell'ente.

I provvedimenti di rotazione non devono assumere carattere emergenziale o con valenza punitiva e, pertanto, vanno accompagnati da idonei **percorsi di affiancamento e di formazione**.

Se l'ente non è in grado di utilizzare la rotazione, vanno adottate motivate **misure alternative** che possano conseguire effetti analoghi.

Il PNA individua due tipologie di rotazione:

- rotazione ordinaria;
- rotazione straordinaria⁸.

⁸ Si veda: articolo 16, comma 1, lettera l-*quater*) del d.lgs. 165/2001.

Sono potenzialmente interessati ai criteri di rotazione ordinaria tutti i dipendenti pubblici.

Esistono vincoli alla rotazione di natura **soggettiva** (diritti sindacali; legge 104/1992; d.lgs. 151/2001) e di natura **oggettiva** (conferimento di incarichi a soggetti privi delle competenze necessarie per assicurare la continuità dell'azione amministrativa; infungibilità del posto).

Il PIAO deve indicare i criteri di rotazione, tra cui sono fondamentali:

- a) l'individuazione degli uffici da ruotare;
- b) le caratteristiche della rotazione (funzionale o territoriale).

I criteri vanno comunicati preventivamente alle organizzazioni sindacali che potranno presentare osservazioni e proposte.

L'informativa non dà luogo a negoziazione in materia.

La rotazione va programmata su base pluriennale ed applicando il principio di gradualità, con attività di monitoraggio e verifica anche in sede di relazione annuale del RPCT.

Se non si effettua la rotazione (quasi impossibile da realizzare negli enti di piccole dimensioni), è necessario che le amministrazioni motivino adeguatamente nel PIAO le ragioni della mancata applicazione dell'istituto.

In questi casi, gli enti sono comunque tenuti ad adottare misure per evitare che il soggetto, non sottoposto a rotazione, **abbia il controllo esclusivo dei processi**, specie di quelli più esposti al rischio di corruzione.

In particolare, vanno sviluppate altre misure organizzative di prevenzione che sortiscano un effetto analogo a quello della rotazione, a cominciare, ad esempio, da quelle di **trasparenza** sul percorso seguito per giungere all'emanazione dell'atto finale e dalla **condivisione** con altri soggetti delle varie fasi procedurali.

1.2. Conflitto d'interessi e obbligo di astensione

Le disposizioni che presiedono la gestione del conflitto d'interessi e l'eventuale/ successivo obbligo di astensione, sono le seguenti:

- articolo 6-bis, legge 7 agosto 1990, n. 241;
- articoli 6, 7 e 14, Codice di comportamento dipendenti pubblici (dPR 62/2013);
- articolo 16, decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, in materia di contratti pubblici;
- articolo 51, codice di procedura civile per i concorsi pubblici;
- articolo 77 del codice civile;
- articolo 71, comma 3, lettera p), del CCNL Funzioni locali 16 novembre 2022.

Si suggerisce, anche, di tenere in considerazione la sentenza del Consiglio di Stato, sezione IV, nella del 13 maggio 2022, n. 3772, con la quale è stato ribadito che per i **parenti** il conflitto di interessi vale sino al sesto grado (figli dei cugini dei genitori; figli dei figli dei cugini), mentre per gli **affini** ci si ferma al secondo (cognati, nuore, suoceri).

In estrema sintesi, la regola generale a cui attenersi per segnalare una potenziale situazione di conflitto d'interessi è la seguente:

Astenersi dall'adottare **decisioni** (adozione di atti finali) o **svolgere attività** (anche solo istruttorie) quando sono coinvolti:

- interessi propri;
- quelli del coniuge o convivente;
- parenti sino al **sesto** grado; affini sino al **secondo** grado (parenti e affini sino al quarto grado nei concorsi e selezioni);
- persone con cui si abbia frequentazione abituale;
- soggetti o organizzazioni con cui il soggetto o il coniuge abbia causa pendente o grave inimicizia;

- rapporti di credito o debiti significativi;
- soggetti od organizzazioni di cui sia tutore, curatore, procuratore o agente;
- enti, associazioni anche non riconosciute, comitati, società o stabilimenti di cui sia amministratore o gerente o **dirigente**.

La segnalazione deve essere comunque presentata (per iscritto) e il dipendente si deve astenere dal partecipare al procedimento amministrativo, in ogni altro caso in cui esistano **gravi ragioni di convenienza**.

Sull'astensione decide (per iscritto) il responsabile dell'ufficio di appartenenza (dirigente e/o incaricato di Elevata Qualificazione). Per le figure apicali è opportuno che si esprima il RPCT.

1.3 La tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (*whistleblowing*)

La prima disposizione in materia di tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito era prevista nell'articolo 54-*bis* del d.lgs. 165/2001, introdotto dall'articolo 1, comma 51, della legge 6 novembre 2012, n. 190.

Tale disposizione venne sostituita dalla legge 30 novembre 2017, n. 179, recante «*Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato*».

Dal **15 luglio 2023**, invece, risulta pienamente operativo il **decreto legislativo 10 marzo 2023, n. 24⁹** (in vigore dal 30 marzo 2023), che ha abrogato la precedente normativa.

Il nuovo decreto, in intesi, amplia la portata **oggettiva** (*cosa si può segnalare*) e **sogettiva** (*coloro che possono segnalare*), della precedente normativa.

In particolare, si mira a colpire eventuali condotte illegittime, assicurando il buon andamento dell'ente pubblico. Allo stesso tempo - nella convinzione di incentivare le segnalazioni - la nuova normativa prevede una serie di tutele per il *whistleblower* (il segnalatore – *soffiatore di fischietto*). Tra queste, risulta particolarmente tutelata la riservatezza, essendo frutto di un bilanciamento difficile tra le varie posizioni coinvolte, compreso il diritto costituzionale di difesa del "segnalato", in caso di avvio di un procedimento di carattere penale o disciplinare.

A nostra valutazione, la novità più rilevante del d.lgs. 24/2023, è la previsione di **due diversi canali di segnalazione**.

Uno (**esterno**) che sarà gestito direttamente da ANAC, secondo disposizioni concordate col Garante della *Privacy*.

L'altro canale (**interno**) deve essere gestito direttamente dall'ente e dovrà garantire - anche tramite il ricorso a strumenti di crittografia - la riservatezza dell'identità della persona segnalante, della persona coinvolta e della persona comunque menzionata nella segnalazione, nonché del contenuto della segnalazione e della relativa documentazione. La gestione del canale di segnalazione dovrà essere affidata a una **persona** o a un **ufficio interno autonomo dedicato** e con **personale specificamente formato** per la gestione del canale di segnalazione, ovvero può essere affidata a un **soggetto esterno**, anch'esso autonomo e con personale specificamente formato. Le segnalazioni potranno essere effettuate **in forma scritta**, anche con modalità informatiche, oppure **in forma orale**. Le segnalazioni interne in forma orale, sono effettuate attraverso linee telefoniche o sistemi di messaggistica vocale ovvero, su richiesta della persona segnalante, mediante un incontro diretto fissato entro un termine ragionevole. Per i **comuni diversi dai capoluoghi di provincia** sarà possibile **condividere** il canale di segnalazione interna e **la relativa gestione**, mediante un accordo con altre p.a.

⁹ Recante "Attuazione della direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e recante disposizioni riguardanti la protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali".

1.4. L'inconferibilità e l'incompatibilità degli incarichi dirigenziali

Un'altra misura generale di prevenzione della corruzione è rappresentata dall'inconferibilità e l'incompatibilità degli incarichi dirigenziali e degli incarichi amministrativi di vertice (normata dal d.lgs. 39/2013), al fine di garantire l'imparzialità soggettiva dei dipendenti pubblici.

La finalità della norma e delle conseguenti misure da adottare è quella 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. Tra le misure da programmare nel PTPCT (ora PIAO), vi sono quelle relative alle modalità di attuazione delle disposizioni, con particolare riferimento alle **verifiche e ai controlli** da effettuarsi sulle dichiarazioni che i dirigenti (EQ negli enti senza dirigenza) devono compilare e consegnare al proprio ente (che le pubblica nel sito *web*)¹⁰, circa l'insussistenza di cause di inconferibilità e di incompatibilità degli incarichi¹¹.

1.5. Il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici

Con il decreto del Presidente della Repubblica del 16 aprile 2013, n. 62, venne approvato il nuovo Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, in attuazione della legge 190/2012 e in sostituzione del precedente risalente all'anno 2000¹².

Il codice è un **regolamento generale** che rappresenta un rafforzamento dell'imparzialità soggettiva dei dipendenti pubblici, le cui disposizioni devono essere integrate e specificate 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** (*le regole della casa*), 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.

Il codice del 2013 è stato, di recente, integrato e modificato dal DPR 13 giugno 2023, n. 81, in vigore dal 14 luglio 2023.

Le integrazioni riguardano l'aggiunta di due articoli:

- **l'articolo 11-bis**, relativo all' *Utilizzo delle tecnologie informatiche*;
- **l'articolo 11-ter**, recante disposizioni per l'*Utilizzo dei mezzi di informazione e dei social media*.

Le modifiche, invece, riguardano gli articoli 12, 13, 15 e 17, con una particolare attenzione da prestare nell'esame dei nuovi compiti e responsabilità dei dirigenti (EQ negli enti piccoli), ben riassunte nell'articolo 13.

Altra novità di rilievo sono i nuovi obblighi di formazione nei confronti dei dipendenti, da inserire nei Piani formativi.

Piani della formazione che dovranno includere, sin dal corrente anno, **cicli formativi sui temi dell'etica pubblica e sul comportamento etico**, da svolgersi a seguito di assunzione, passaggi a ruoli superiori (progressioni verticali) o trasferimento da un servizio all'altro, la cui durata e intensità dovranno essere proporzionate al grado di responsabilità.

¹⁰ Sul contenuto della dichiarazione si veda l'articolo 20, del d.lgs. 39/2013;

¹¹ Sul punto vedere anche la **deliberazione ANAC n. 833 del 3 agosto 2016**, consultabile al link:

<https://www.anticorruzione.it/documents/91439/2366412/Delibera+n.+833+del+3+agosto+2016.pdf/da759a63-799a-c105-9e64-8589d3edaa7d?t=1627573610563>

¹² decreto ministeriale 28 novembre 2000;

1.6. La trasparenza

La misura più importante (non solo a giudizio di chi scrive) per prevenire l'insorgere di eventi corruttivi è rappresentata dalla trasparenza, il cui principio è stato elevato ad imperativo categorico sin dalla legge del 7 agosto 1990, n. 241, che ha anche introdotto nel nostro ordinamento l'istituto dell'accesso agli atti¹³.

Il principio di trasparenza – così come definito dal d.lgs. 33/2013, ampiamente modificato ed integrato dal d.lgs. 97/2016 - **regola in chiave democratica il rapporto tra pubblica amministrazione e cittadino** ed è da intendersi come immediata e facile fruibilità dei documenti, atti e informazioni relativi alle attività e sull'organizzazione della pubblica amministrazione.

Gli strumenti che il legislatore ha posto a base del "*diritto alla trasparenza*" riguardano, essenzialmente, tre istituti:

- l'albo pretorio *online* (dal 2010);
- la sezione **Amministrazione trasparenza** del sito *web* (dal 2013),
- l'accesso agli atti, nelle sue tre forme, contemplate nella legge 241/1990 e nell'articolo 5, commi 1 e 2 del d.lgs. 33/2013 (comma 1: accesso civico semplice; comma 2: accesso civico generalizzato o FOIA).

Per gli enti locali vengono garantiti "diritti speciali" anche ai consiglieri comunali¹⁴

Come ben sappiamo - anche in virtù delle numerose e pesanti sanzioni irrogate dal Garante *privacy* italiano¹⁵ - occorre saper calibrare con sapienza un **equo bilanciamento** che possa contemperare il diritto alla trasparenza, con il diritto alla tutela dei dati delle persone fisiche.

Il decreto legislativo 33/2013 e il regolamento (UE) 2016/679, sulla *privacy*, contengono le giuste disposizioni di equilibrio, tutelando, in particolare, le situazioni dove sono presenti dati sulla salute delle persone, sulla loro vita e orientamento sessuale, sui dati giudiziari, sulle situazioni di indigenza e di disagio economico-sociale.

Per i dati "comuni", invece, occorre applicare con attenzione i principi sanciti, in particolare, negli articoli 5 e 6 del Regolamento europeo.

Per chi opera in modo costante con gli strumenti della trasparenza via *web*, saranno certamente utili anche le indicazioni del Garante *privacy*, contenute nelle *Linee guida in materia di trattamento di dati personali, contenuti anche in atti e documenti amministrativi, effettuato per finalità di pubblicità e trasparenza sul web da soggetti pubblici e da altri enti obbligati*, approvate con provvedimento n. 243 del 15 maggio 2014¹⁶.

1.7. Il pantouflage

Il *pantouflage* (letteralmente: *mettersi in pantofole*), noto anche nell'espressione anglofona di *Revolving doors* (porte girevoli) è una disposizione introdotta dall'art. 53, comma 16-ter, del d.lgs. 165/2001, così come aggiunto dall'articolo 1, comma 42, lettera l), della legge 6 novembre 2012, n. 190.

I *dipendenti* interessati all'istituto sono coloro che **per il ruolo e la posizione ricoperti** nell'ente hanno avuto il potere di incidere in maniera determinante **sulla decisione oggetto dell'atto** e, quindi, coloro che hanno esercitato la **potestà o il potere**

¹³ Titolo V, articoli da 22 a 28 della legge 7 agosto 1990, n. 241;

¹⁴ Articolo 43, comma 2, del d.lgs.

¹⁵ <https://www.garanteprivacy.it/home/ricerca/-/search/tipologia/Prowedimenti>

¹⁶ <https://www.garanteprivacy.it/home/docweb/-/docweb-display/docweb/3134436>

negoziale con riguardo allo specifico procedimento o procedura (funzionari responsabili di posizione organizzativa, responsabili unico di procedimento RUP, nei casi previsti dal d.lgs. 50/2016 o 36/2023).

Ai fini dell'applicazione della suddetta disposizione legislativa, nella sottosezione 2.3 *Rischi corruttivi e trasparenza*, del PIAO, potrebbe essere utile programmare le seguenti attività:

- inserimento di apposite clausole negli **atti di assunzione** del personale, sia di livello dirigenziale che non dirigenziale, che prevedono specificamente il divieto di *pantouflage*;
- previsione di una **dichiarazione da sottoscrivere nei tre anni precedenti** alla cessazione dal servizio o dall'incarico, con cui il dipendente si impegna al rispetto del divieto di *pantouflage*, allo scopo di evitare eventuali contestazioni in ordine alla conoscibilità della norma;
- in caso di soggetti esterni con i quali l'amministrazione stabilisce un rapporto di lavoro subordinato a tempo determinato o uno degli incarichi di cui all'art. 2.1 del d.lgs. 39/2013 (art. 110, TUEL 267/2000), previsione di una dichiarazione da rendere *una tantum* o all'inizio dell'incarico, con cui l'interessato si impegna al rispetto del divieto di *pantouflage*;
- previsione nei bandi di gara o negli atti prodromici agli affidamenti di contratti pubblici dell'obbligo per l'operatore economico concorrente di **dichiarare di non avere stipulato contratti di lavoro o comunque attribuito incarichi ad ex dipendenti pubblici**, in violazione del predetto divieto, per quanto di conoscenza, in conformità a quanto previsto nei bandi-tipo adottati dall'Autorità ai sensi dell'art. 71, del d.lgs. n. 50/2016;
- inserimento nei bandi di gara, nonché negli atti di autorizzazione e concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici di qualunque genere a enti privati, come pure nelle convenzioni comunque stipulati dall'amministrazione di un richiamo esplicito alle sanzioni cui incorrono i soggetti per i quali emerga il mancato rispetto dell'art. 53, comma 16-ter, del d.lgs. 165/2001;
- promozione da parte del RPCT di specifiche attività di approfondimento, **formazione** e sensibilizzazione sul tema;
- previsione di specifica consulenza e/o supporto, da parte del RPCT o altro soggetto incaricato dall'amministrazione, agli ex dipendenti che prima di assumere un nuovo incarico richiedano assistenza per valutare l'eventuale violazione del divieto;
- previsione di **specifici percorsi formativi** in materia di *pantouflage* per i dipendenti in servizio o per i soggetti esterni nel corso dell'espletamento dell'incarico;
- attivazione di **specifiche verifiche** da parte del RPCT, secondo le Linee guida che saranno emanate da ANAC sull'argomento.

Si precisa che, ai sensi dell'articolo 1, comma 7-ter, del decreto legge 9 giugno 2021, n. 80 e successive modificazioni ed integrazioni, l'istituto del *pantouflage* **non si applica** agli incarichi di collaborazione con contratto di lavoro autonomo, ex art. 7, comma 6, d.lgs. 165/2001 e alle assunzioni a tempo determinato, nell'ambito dell'attuazione dei progetti del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

1.8. Le attività di antiriciclaggio

Le vigenti disposizioni in materia di antiriciclaggio¹⁷ prevedono che tutte le p.a. devono individuare un "gestore" che, di norma, viene identificato nel RPCT o, per evitare un cumulo eccessivo di funzioni, in altra figura dirigenziale o apicale (es. responsabile servizio finanziario dell'ente). La sede dove definire le misure resta quella del PIAO – sottosezione 2.3 "Rischi corruttivi e trasparenza".

¹⁷ Articolo 41, d.lgs. 231/2007; d.m. Interno 25 settembre 2015, articolo 6;

Il soggetto gestore, sulla base della mappatura dei processi a rischio prevista nel PIAO, dovrà adottare **specifiche disposizioni interne** finalizzate all'effettuazione dei dovuti controlli ed eventuale comunicazione all'UIF (Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia), presso Banca d'Italia, sulle seguenti materie:

- procedimenti finalizzati all'adozione di provvedimenti di autorizzazione o concessione (*servizio urbanistica; SUAP*);
- procedure di scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi secondo le disposizioni di cui al codice dei contratti pubblici (*affidamento servizi, forniture, concessioni, opere e lavori*);
- procedimenti di concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzioni di vantaggi economici di qualunque genere a persone fisiche ed enti pubblici e privati;

Con riferimento a ciascuno dei suddetti ambiti - che coincidono con i settori a maggior rischio corruttivo individuati dalla legge 190/2012 (art. 1, comma 16) e all'articolo 6, comma 1, del d.m. 132/2022 - vanno applicate le istruzioni della UIF, con particolare riferimento agli specifici indicatori di anomalia connessi:

- a) con l'identità o il comportamento del soggetto a cui è riferita l'operazione;
- b) con le modalità di esecuzione delle operazioni, e declinati per:
 - il settore appalti e contratti pubblici;
 - il settore finanziamenti pubblici;
 - il settore immobili e commercio.

1.9. La formazione del personale dipendente

L'istituto della formazione del personale dipendente delle pubbliche amministrazioni, trova il suo **fondamento primario** nell'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".

Per i dipendenti del comparto Funzioni locali, il Titolo IV, Capo V "*Formazione del personale*" (articoli da 54 a 56) del CCNL 16 novembre 2022, conferma che **"la formazione del personale svolge un ruolo primario nelle strategie di cambiamento dirette a conseguire una maggiore qualità ed efficacia dell'attività delle amministrazioni"**.

Per raggiungere tali risultati, si prevede, quindi che:

*"...gli enti assumono la formazione quale **leva strategica** per l'evoluzione professionale e per l'acquisizione e la condivisione degli obiettivi prioritari della modernizzazione e del cambiamento organizzativo, da cui consegue la necessità di dare ulteriore impulso all'investimento in attività formative¹⁸.*

Per le materie trattate nel presente documento, occorre rifarsi alla Parte III, Paragrafo 2, del PNA-2019, dove si conferma che tra le principali misure di prevenzione della corruzione da disciplinare e programmare nell'ambito del PIAO, rientra la **formazione in materia di etica, integrità ed altre tematiche inerenti al rischio corruttivo**.

La centralità dell'attività di formazione è già affermata nella legge 190/2012, con particolare riferimento all'articolo 1, comma 5, lettera b; comma 9, lettera b; comma 11, nonché, proprio di recente, nell'aggiunto comma 5-bis, all'articolo 15, del Codice di comportamento.

¹⁸ Articolo 54, comma 2, CCNL Funzioni locali 16 novembre 2022,

Per quanto attiene alle norme sulla tutela della *privacy*¹⁹, l'obbligo formativo è previsto per tutte le figure (dipendenti e collaboratori) presenti nella organizzazione degli enti.

Dovranno essere direttamente interessati alla formazione:

1. i responsabili del trattamento;
2. i sub-responsabili del trattamento;
3. gli incaricati del trattamento;
4. il Responsabile Protezione Dati (RPD o DPO).

Una efficace attività formativa costituisce un tassello rilevante del sistema di gestione della tutela dei dati personali, in grado di dare concretezza al principio di **accountability**, inteso come capacità di dimostrare di aver adottato misure di sicurezza idonee ed efficaci.

Per ogni anno di validità della sottosezione 2.3 del PIAO, occorre, dunque, che vengano previste delle idonee risorse finanziarie per lo svolgimento dell'attività di formazione, perseguendo l'obiettivo di proseguire e migliorare la qualità e quantità degli interventi.

Di seguito vengono dettagliate le indicazioni circa i soggetti destinatari, i contenuti e i canali e strumenti oggetto dell'attività formativa.

a) Indicazione dei contenuti della formazione:

La formazione in materia di anticorruzione è strutturata su **due livelli**:

- ⇒ Un **Livello generale**, rivolto a tutti i dipendenti, mirato all'aggiornamento delle competenze/comportamenti in materia di etica e legalità;
- ⇒ Un **Livello specifico**, rivolto al RPCT, alle figure apicali, ai referenti, ai componenti degli organismi di controllo, ai funzionari addetti alle aree a maggior rischio corruttivo, mirato a valorizzare le politiche, i programmi e gli strumenti utilizzati per la prevenzione e ad approfondire tematiche settoriali, in relazione al ruolo svolto da ciascun soggetto nell'amministrazione.

Dovranno, quindi, definirsi percorsi e iniziative formative differenziate, per contenuti e livello di approfondimento, in relazione ai diversi ruoli che i dipendenti svolgono.

Nei percorsi formativi dovrà essere incluso anche il contenuto dei **codici di comportamento e dei codici disciplinari**, per i quali proprio attraverso la discussione di casi concreti può emergere il principio comportamentale adeguato nelle diverse situazioni. Occorre, inoltre, prevedere che la formazione riguardi tutte le fasi di predisposizione del PIAO, sottosezione *Rischi corruttivi e trasparenza*, nonché della relazione annuale e delle cd. "*griglie della trasparenza*" secondo le indicazioni di ANAC.

Occorre anche tenere conto dell'importante contributo che può essere dato dagli operatori interni all'amministrazione, inseriti come docenti nell'ambito di percorsi di aggiornamento e formativi *in house*, così come previsto dall'articolo 55, comma 8, del CCNL Funzioni locali 16 novembre 2022 e, da ultimo, dall'aggiunto comma 7-ter, del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80.²⁰

Sarà poi importante, **monitorare e verificare** il livello di attuazione dei processi di formazione e la loro adeguatezza. Il monitoraggio potrà essere realizzato, ad esempio, attraverso questionari da somministrare ai soggetti destinatari della formazione al fine di rilevare le conseguenti ulteriori priorità formative e il grado di soddisfazione dei percorsi già avviati.

¹⁹ Rif. Regolamento (UE) 2016/679, articolo 32, paragrafo 4;

²⁰ Comma inserito dall'articolo 1, comma 14-sexies, d.l. 22 aprile 2023, n. 44, convertito con modificazioni dalla legge 21 giugno 2023, n. 74;

Il personale da inserire nei percorsi formativi è individuato dal RPCT, tenendo presente il ruolo affidato a ciascun soggetto e le aree a maggior rischio di corruzione individuate nella sottosezione 2.3 del PIAO.

Nel corrente **anno 2023**, potrebbe essere il caso di prestare una particolare attenzione alle norme modificate del Codice di comportamento nazionale (DPR 62/2013 e 81/2023) e alle nuove disposizioni che dovranno essere contenute nel Codice di comportamento di ente, che, inevitabilmente, dovrà essere aggiornato. Analoga attenzione necessita la comprensione e applicazione delle nuove disposizioni in materia di *whistleblowing*, sull'antiriciclaggio, sugli obblighi di trasparenza dei progetti del PNRR, sul PIAO 2024/2026 e le sulla nuova sotto-sezione "*Bandi di gara e contratti*" di *Amministrazione trasparente*.

b) Indicazione dei canali e strumenti di erogazione della formazione

Per i corsi di livello generale, rivolti a tutti i dipendenti, è possibile ipotizzare che possano essere tenuti anche da personale interno (RPCT, dirigenti/funzionari) in qualità di docenti. Per i corsi di livello specifico potrebbe essere opportuno anche rivolgersi a docenti esterni con competenze specifiche in materia i quali dovranno essere proposti dal RPCT. Nei piani formativi del PIAO²¹ o direttamente nella sotto-sezione 2.3 del medesimo PIAO, dedicata all'anticorruzione e trasparenza, è anche bene specificare le modalità di erogazione dei cicli formativi che al momento attuale prevedono corsi in *webinar* (sincrona o asincrona) o in presenza, anche prevedendo momenti di verifica finale sul livello di apprendimento dei contenuti formativi.

²¹ Sotto-sezione 3.3 "*Piano triennale fabbisogni di personale*" del PIAO, per enti sopra 50 dipendenti;