

## La formazione come misura di prevenzione della corruzione – Parte terza

di Antonella Marascia<sup>1</sup>

*“Tra il dire e il fare c’è di mezzo il coraggio...”*  
Charlie Brown

### 1. Il Piano triennale di prevenzione della corruzione

Come abbiamo visto nelle parti precedenti, la corruzione, nel senso di cattiva amministrazione, si dovrebbe prevenire anche attraverso il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) che fornisce alcune indicazioni di massima da declinarsi, a livello delle singole amministrazioni, con il Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC che chiameremo Piano).

Il Piano è predisposto dal Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT che chiameremo Responsabile) ed è approvato entro il 31 gennaio di ogni anno dall’organo di governo. Esso deve quindi essere applicato nelle sue varie articolazioni, monitorato e valutato annualmente per essere poi aggiornato, in stretto collegamento con il ciclo della performance di ciascuna organizzazione. Obiettivo del Piano è quello di mitigare il rischio corruttivo che va trattato attraverso la metodologia del “*risk management*”, nelle sue diverse fasi e processi.

Il primo PNA 2013-2015 è stato approvato dall’Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) con delibera 11 settembre 2013, n. 72. Nel 2015 l’ANAC ha svolto la prima valutazione dei Piani su un campione di 1911 amministrazioni, dalla quale sono emerse alcune criticità, la più importante delle quali riguarda proprio la scarsa qualità del processo di gestione del rischio corruttivo. I risultati dell’indagine hanno spinto l’ANAC a predisporre un primo aggiornamento 2015 del PNA<sup>2</sup>, sia per aggiustare il

<sup>1</sup> Segretario generale del comune di Mazara del Vallo, formatore, past-president AIF Sicilia.

<sup>2</sup> Vedi la Determinazione ANAC n. 12 del 28 ottobre 2015

[http://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdocs/Attivita/Atti/determinazioni/2015/PNA%20-%20Aggiornamento%202015\\_sito.pdf](http://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdocs/Attivita/Atti/determinazioni/2015/PNA%20-%20Aggiornamento%202015_sito.pdf)

tiro sia per rispondere alle diverse ed accorate richieste di chiarimenti pervenute dagli operatori del settore ed in particolare dai Responsabili.

Il PNA 2016 è stato approvato dall'ANAC con la Determinazione n. 831 del 3 agosto 2016 e costituisce un atto di indirizzo per le amministrazioni chiamate ad adottare o ad aggiornare concrete ed effettive misure di prevenzione di fenomeni corruttivi. Al documento sono allegata la Relazione AIR e le osservazioni pervenute a seguito della consultazione pubblica.

## **2. La formazione nella Legge 190/2012**

La legge 190/2012 recante *“Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione”* attribuisce alla formazione del personale delle pubbliche amministrazioni una grande importanza per prevenire la corruzione. Stabilisce, ad esempio, che le pubbliche amministrazioni centrali devono definire e trasmettere al Dipartimento della Funzione Pubblica non solo un piano di prevenzione della corruzione che fornisca una valutazione del diverso livello di esposizione degli uffici al rischio di corruzione ed indichi gli interventi organizzativi volti a prevenire il medesimo rischio, ma anche *“procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti chiamati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione”* in collaborazione con la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione<sup>3</sup>.

Nelle amministrazioni statali, il Responsabile ha il compito di individuare il personale da inserire nei programmi di formazione<sup>4</sup> predisposti dalla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione<sup>5</sup>. Nelle altre amministrazioni pubbliche il Responsabile, entro il 31 gennaio di ogni anno, oltre a proporre il Piano, deve definire procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione<sup>6</sup>.

Un ruolo strategico in materia di formazione anticorruzione è affidato alla SNA che ha il mandato di predisporre percorsi, anche specifici e settoriali, di formazione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni statali sui temi dell'etica e della legalità. Con cadenza periodica e d'intesa con le amministrazioni, la Scuola provvede alla formazione dei dipendenti pubblici chiamati ad operare nei settori in cui è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione, sulla base dei piani adottati dalle singole amministrazioni. Tutto questo dovrebbe realizzarsi *“senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e utilizzando le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente”*<sup>7</sup>.

La legge 190/2012 ha avuto certamente il pregio di introdurre nell'ordinamento italiano le prime misure di prevenzione della corruzione, prevedendo però pesantissime sanzioni per il Responsabile - figura chiave nel nuovo scenario organizzativo della PA - che hanno immediatamente inclinato la bilancia più sul versante degli adempimenti formali che del cambiamento sostanziale dei

<sup>3</sup> Art. 1, comma 5, lett. b);

<sup>4</sup> Art. 1, comma 10, lett. c);

<sup>5</sup> Oggi SNA (Scuola Nazionale dell'Amministrazione): [www.sna.gov.it](http://www.sna.gov.it);

<sup>6</sup> Art. 1, comma 8;

<sup>7</sup> Art. 1, comma 11

comportamenti e della mentalità.

Basti pensare, ad esempio, che nel caso in cui all'interno dell'amministrazione venga commesso un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato (da parte di un qualsiasi amministratore, dirigente o dipendente) il Responsabile risponde sia sul versante della responsabilità dirigenziale, sia sul piano disciplinare (sospensione dal servizio con privazione della retribuzione da un minimo di un mese ad un massimo di sei mesi) oltre che per danno erariale ed all'immagine della pubblica amministrazione. La responsabilità non sussiste se il Responsabile provi di avere predisposto, prima della commissione del fatto, il Piano, di aver osservato le prescrizioni stabilite dalla legge (comprese le attività formative) nonché di aver vigilato sul funzionamento e sull'osservanza delle misure anticorruptive.

Si può ben comprendere come all'indomani dell'entrata in vigore della Legge 190 le pubbliche amministrazioni siano state letteralmente sommerse, in un crescendo rossiniano, di proposte formative in materia di anticorruzione, stante anche le concomitanti aperture della Corte dei Conti nei confronti della formazione "obbligatoria" in materia di anticorruzione e sicurezza nei luoghi di lavoro, sottratta alla scure della *spending review*.

### **3. La formazione "su misura" per prevenire efficacemente il rischio corruttivo**

Come dicevamo, l'analisi dei primi piani anticorruzione svolta dall'ANAC ha evidenziato non soltanto vistose carenze sulla gestione del rischio corruttivo ma anche criticità legate ad un approccio troppo formalistico e troppo poco culturale. In particolare, è stato evidenziato come la formazione fin qui svolta abbia risentito sia delle scarse risorse a disposizione delle amministrazioni, sia di un approccio generalista al tema della corruzione che non ha giovato al perseguimento dell'obiettivo di una migliore qualità delle misure di prevenzione. Tra i suggerimenti dell'ANAC vi è quello di puntare su una formazione più mirata, sia rispetto all'individuazione delle categorie di destinatari sia in relazione ai contenuti.

Rispetto ai destinatari, la formazione deve riguardare tutti i soggetti che partecipano, a vario titolo, alla genesi ed attuazione delle misure di prevenzione della corruzione, ancorché con approcci differenziati: Responsabili, referenti, organi di indirizzo, titolari di uffici di diretta collaborazione e di incarichi amministrativi di vertice, responsabili degli uffici, dipendenti. La formazione, poi, deve essere differenziata in rapporto alla diversa natura dei soggetti tenuti all'adozione delle misure di prevenzione e trasparenza (pubbliche amministrazioni, enti pubblici, enti di diritto privato in controllo pubblico e meramente partecipati) ed alle diverse funzioni attribuite (enti territoriali generali, di settore, di regolazione e di erogazione di servizi).

Rispetto ai contenuti, la formazione deve riguardare, anche in modo specialistico, tutte le diverse fasi del processo di gestione del rischio corruttivo: l'analisi di contesto (esterno ed interno); la valutazione del rischio (nelle diverse fasi di identificazione, analisi e ponderazione); il trattamento del rischio (con l'identificazione e la programmazione delle diverse misure).

Orbene, la formazione quale misura "obbligatoria" per mitigare efficacemente il rischio corruttivo, per essere davvero efficace deve affondare le proprie radici dentro

il terreno del cambiamento culturale ed organizzativo così da dare buoni frutti e consentire alla Pubblica Amministrazione italiana di tornare ad essere affidabile. Ovviamente le singole azioni vanno adeguate e personalizzate sulla scorta dell'analisi del contesto interno ed esterno, dei fabbisogni dei diversi attori, del grado di digitalizzazione ed informatizzazione dei processi, del grado di trasparenza dell'ente, del coinvolgimento dei cittadini, ecc ...

Ma alla luce delle esperienze maturate in questi primi cinque anni di attuazione della Legge 190, possiamo ipotizzare almeno tre tipologie formative che possono agevolmente introdursi come macro-contenitori in ciascuna Pubblica Amministrazione, sia essa una Scuola, un Comune, un Ministero, una Camera di Commercio, un'Azienda Sanitaria:

- **“Fermarsi e formarsi” ovvero la formazione periodica di base**, svolta magari dallo stesso Responsabile opportunamente formato presso la Scuola Nazionale, in cui si illustra il Piano all'intero Ente e si condividono i valori che stanno alla base del nostro essere al servizio dei cittadini; in cui si legge e si commenta il Codice di Comportamento per verificarne l'attuazione o suggerirne le modifiche; in cui si approfondisce il concetto di corruzione come “reato” ma anche come “disorganizzazione”; in cui si fanno riecheggiare i principi costituzionali di buon andamento ed imparzialità; in cui si mettono in comune i buoni esempi e si condividono gli apprezzamenti dei cittadini e delle imprese, ma anche le critiche e le ambiguità, chiamando ogni cosa col suo nome;
- **“Formarsi senza fermarsi” ovvero la formazione trasversale** all'interno della quale tutto il processo di costruzione e aggiornamento del Piano può diventare esso stesso, pezzo per pezzo, fase per fase, un processo di apprendimento organizzativo ed individuale. La gestione del rischio corruttivo (*risk management*) è di per sé un'area di conoscenza che richiede competenze specialistiche senza le quali il Piano Anticorruzione rischia di rimanere un ammasso di carta piena di parole, schemi, moduli, tanto belli quanto inutili, un mero adempimento formale, fatto più per la paura delle sanzioni che per la consapevolezza dei risultati.
- **“Fermarsi e tras-formarsi” ovvero la formazione specialistica**, rivolta al Responsabile ed ai soggetti più direttamente coinvolti nella gestione delle “aree generali” maggiormente esposte al rischio corruttivo, quali: autorizzazioni o concessioni; scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi; concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati; concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera; gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio; controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni; incarichi e nomine; affari legali e contenzioso. Questo tipo di attività formativa presuppone l'approfondimento teorico-pratico rispetto al grado di rischio corruttivo al quale è concretamente esposta l'amministrazione ed alla condivisione, per ciascuna area, delle misure più efficaci per contrastarne gli effetti. Ma è anche l'area nella quale si rafforza la colonna vertebrale della dirigenza pubblica e si trova il conforto della squadra rispetto alla solitudine del singolo eroe.

#### 4. “Non per paura ma per cultura”

Da quando è entrata in vigore la Legge 190/2012 ed è stata istituita l'ANAC l'Italia ha scalato 12 posizioni nella graduatoria di *Transparency International* che, attraverso l'indice di percezione della Corruzione (CPI) misura la corruzione nel settore pubblico e politico di 176 Paesi nel Mondo, passando dalla 72<sup>a</sup>, all'attuale 60<sup>a</sup><sup>8</sup>. Il nostro Paese segna quindi un miglioramento, ma potremmo dirci davvero soddisfatti quando le misure per prevenire la corruzione saranno pensate, condivise, attuate, monitorate e valutate “*non per paura ma per cultura*” come dice il nostro amico Bernardo Triolo, Direttore del Consorzio Trapanese per la Legalità e lo Sviluppo<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> <https://www.transparency.it/cpi-2016-l-italia-guadagna-una-posizione-ma-non-basta/>

<sup>9</sup> <http://www.consorziotrapaneselegalitasviluppo.com/>

