



**POLIS**  
avvocati

---

Laforgia, Castellano, Di Cagno,  
Milani, Bello e Associati

*Corso di formazione sulla Prevenzione della Corruzione*  
*ASL LECCE*  
*17.01.2017*

*Individuazione delle misure di prevenzione specifiche.*

Fermo restando quanto già riportato nel PNA 2013 e nell'Aggiornamento 2015 al PNA,

l'Autorità ha inteso, con il nuovo PNA 2016, dare alcune indicazioni più specifiche sulla **misura della trasparenza**, in relazione alle modifiche apportate al d.lgs. 33/2013 dal d.lgs. 97/2016, **sulla rotazione del personale** nonché **sulle misure di revisione dei processi di privatizzazione e esternalizzazione di funzioni, attività strumentali e servizi pubblici**.

In materia di **inconferibilità e incompatibilità** degli incarichi, in considerazione dei problemi applicativi registrati, **e sulla tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti** (c.d. whistleblowing), l'Autorità ha adottato apposite Linee guida.

Per quel che concerne **i codici di comportamento**, si richiama quanto già previsto nell'Aggiornamento 2015 al PNA circa i loro contenuti e la loro valenza.



**POLIS**  
avvocati

Laforgia, Castellano, Di Cagno,  
Milani, Bello e Associati

## **Le tipologie principali di misure** (a prescindere se generali o specifiche):

- misure di controllo;
- misure di trasparenza;
- misure di definizione e promozione dell'etica e di standard di comportamento;
- misure di regolamentazione;
- misure di semplificazione dell'organizzazione/riduzione dei livelli/riduzione del numero degli uffici;
- misure di semplificazione di processi/procedimenti;

- segue -



**POLIS**  
avvocati

Laforgia, Castellano, Di Cagno,  
Milani, Bello e Associati

- misure di formazione;
- misure di sensibilizzazione e partecipazione;
- misure di rotazione;
- misure di segnalazione e protezione;
- misure di disciplina del conflitto di interessi;
- misure di regolazione dei rapporti con i “rappresentanti di interessi particolari”.



**POLIS**  
avvocati

Laforgia, Castellano, Di Cagno,  
Milani, Bello e Associati

L'identificazione della concreta misura di trattamento del rischio deve rispondere a **tre requisiti**:

- 1. Efficacia nella mitigazione delle cause del rischio.** L'identificazione della misura di prevenzione è quindi una conseguenza logica dell'adeguata comprensione delle cause dell'evento rischioso.
- 2. Sostenibilità economica e organizzativa** (altrimenti il PTPC sarebbe irrealistico e rimarrebbe inapplicato). L'identificazione delle misure di prevenzione è strettamente correlata alla capacità di attuazione da parte delle amministrazioni ed enti. Se fosse ignorato quest'aspetto, i PTPC finirebbero per essere irrealistici e quindi restare inapplicati. Ferma restando l'obbligatorietà delle misure previste come tali dalla legge, l'eventuale impossibilità di attuarle va motivata, come nel caso, ad esempio dell'impossibilità di effettuare la rotazione dei dirigenti per la presenza di un unico dipendente con tale qualifica;
- 3. Adattamento alle caratteristiche specifiche dell'organizzazione;** nell'Aggiornamento 2015 si sottolinea che i PTPC dovrebbero contenere un numero significativo di misure specifiche, in maniera tale da consentire la personalizzazione della strategia di prevenzione.



**POLIS**  
avvocati

Laforgia, Castellano, Di Cagno,  
Milani, Bello e Associati

La programmazione delle misure rappresenta un contenuto fondamentale del PTPC.

Per ogni misura è opportuno siano chiaramente descritti almeno i seguenti elementi:

- **la tempistica**, con l'indicazione delle fasi per l'attuazione, cioè l'indicazione dei vari passaggi con cui l'amministrazione intende adottare la misura. L'esplicitazione delle fasi è utile al fine di scadenzare l'adozione della misura, nonché di consentire un agevole monitoraggio da parte del RPC;
- **i responsabili**, cioè gli uffici destinati all'attuazione della misura, in un'ottica di responsabilizzazione di tutta la struttura organizzativa; diversi uffici possono essere responsabili di una o più fasi di adozione delle misure;
- **gli indicatori di monitoraggio e i valori attesi.**



**POLIS**  
avvocati

Laforgia, Castellano, Di Cagno,  
Milani, Bello e Associati

Il PNA, approvato nel settembre 2013 classificava le misure di prevenzione come:

- “**misure obbligatorie**”: quelle la cui applicazione discende obbligatoriamente dalla legge o da altre fonti normative;
- “**misure ulteriori**”: quelle che, non essendo obbligatorie per legge, vengono inserite nei PTPC a discrezione dell’amministrazione e tale inserimento le rende obbligatorie per l’amministrazione che le ha previste.



**POLIS**  
avvocati

Laforgia, Castellano, Di Cagno,  
Milani, Bello e Associati

L'Aggiornamento 2015 al PNA, invece, superando la distinzione tra misure "obbligatorie" e misure "ulteriori", sottolineava la necessità che ciascuna amministrazione individui strumenti specifici, idonei a mitigare i rischi tipici dell'ente stesso, emersi a seguito di specifica analisi ed, ha, quindi, adottato una classificazione che distingue tra:

- **"misure generali"**, (di governo di sistema) che incidono, cioè, sul sistema complessivo della prevenzione della corruzione intervenendo in materia trasversale sull'intera amministrazione;
- **"misure specifiche"** che incidono su problemi specifici individuati tramite l'analisi del rischio.





**POLIS**  
avvocati

Laforgia, Castellano, Di Cagno,  
Milani, Bello e Associati

Le misure di carattere specifico sono estremamente eterogenee e diversificate anche con riferimento alla medesima categoria di rischio,

le misure di carattere generale, proprio in virtù della loro natura di strumenti di ampio raggio, idonei ad incidere sul complesso sistema di prevenzione, trovano un'applicazione assolutamente generalizzata in tutti i processi dell'amministrazione, soprattutto per mitigare le categorie di rischio afferenti a:

**"uso improprio o distorto della discrezionalità" e "alterazione/manipolazione/utilizzo improprio delle informazioni o della documentazione".**

## **MISURE GENERALI**

### **LA TRASPARENZA**

La trasparenza amministrativa è quindi uno dei principali strumenti che si possono utilizzare per prevenire i fenomeni corruttivi.

In questa prospettiva la legge n. 190/2012 ha introdotto nuovi obblighi per le amministrazioni e, attraverso una delega legislativa, ha portato all'adozione di una specifica disciplina della trasparenza con il decreto legislativo n. 33/2013.

Il D.Lgs. n.33/2013 ha subito delle notevoli modifiche dal D.Lgs. n.97/2016 sugli obblighi di trasparenza.

L'Autorità è intervenuta con la Del. 1310/2016 con apposite Linee guida, integrative del PNA 2016, con le quali operare una generale ricognizione dell'ambito soggettivo e oggettivo degli obblighi di trasparenza delle pubbliche amministrazioni.

## MISURE GENERALI

### ANALISI DEL RISCHIO E LA PIANIFICAZIONE DELLE MISURE DI CONTRASTO

Lo strumento centrale per l'azione di prevenzione e contrasto dei fenomeni corruttivi previsto dalla legge n. 190/2012 è **il piano triennale per la prevenzione della corruzione**.

Il piano, che deve essere elaborato dalle singole amministrazioni sulla base delle indicazioni contenute nel piano nazionale anticorruzione 2013 e aggiornamento del 2015, è un documento di natura programmatica che effettua l'analisi e la valutazione dei rischi di corruzione nel contesto specifico in cui opera l'amministrazione e indica gli interventi necessari per prevenirli.

**Il piano triennale per la prevenzione della corruzione** è quindi uno strumento da utilizzare per individuare in concreto le misure da adottare, verificarne l'effettiva applicazione e valutarne l'efficacia preventiva.



**POLIS**  
avvocati

Laforgia, Castellano, Di Cagno,  
Milani, Bello e Associati

Il PTPC non è il complesso di misure che il PNA impone, ma il complesso delle misure che autonomamente ogni amministrazione o ente adotta, in rapporto non solo alle **condizioni oggettive della propria organizzazione**, ma anche **dei progetti o programmi elaborati per il raggiungimento di altre finalità** (maggiore efficienza complessiva, risparmio di risorse pubbliche, riqualificazione del personale, incremento delle capacità tecniche e conoscitive).



**POLIS**  
avvocati

Laforgia, Castellano, Di Cagno,  
Milani, Bello e Associati

**Particolare attenzione** deve essere posta alla coerenza tra PTPC e *Piano della performance* o documento analogo, sotto due profili:

- a) **le politiche sulla performance** contribuiscono alla costruzione di un clima organizzativo che favorisce la prevenzione della corruzione;
- b) **le misure di prevenzione della corruzione** devono essere tradotte, sempre, in obiettivi organizzativi ed individuali assegnati agli uffici e ai loro dirigenti.

Ciò agevola l'individuazione di misure ben definite in termini di obiettivi, le rende più efficaci e verificabili e conferma la piena coerenza tra misure anticorruzione e perseguimento della funzionalità amministrativa.



**POLIS**  
avvocati

Laforgia, Castellano, Di Cagno,  
Milani, Bello e Associati

## **MISURE GENERALI**

### **LA FORMAZIONE**

La centralità della formazione è affermata già nella **L. 190/2012 (art. 1, co. 5, lett. b); co. 9, lett. b); co. 11)**.

La formazione fin qui svolta ha 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.

Occorre una formazione più mirata, in primo luogo, relativamente alla individuazione delle categorie di destinatari, che peraltro, non può prescindere da una responsabilizzazione delle amministrazioni e degli enti sulla scelta dei soggetti da formare e su cui investire prioritariamente; in secondo luogo, in relazione ai contenuti.



**POLIS**  
avvocati

Laforgia, Castellano, Di Cagno,  
Milani, Bello e Associati

Sotto il primo profilo la formazione deve riguardare, con approcci differenziati, tutti i soggetti che partecipano, a vario titolo, alla formazione e attuazione delle misure:

RPC, referenti, organi di indirizzo, titolari di uffici di diretta collaborazione e di incarichi amministrativi di vertice, responsabili degli uffici, dipendenti.

La formazione, poi, dovrà essere differenziata in rapporto alla diversa natura dei soggetti (pubbliche amministrazioni, enti pubblici, enti di diritto privato in controllo pubblico e meramente partecipati) tenuti all'adozione di misure di prevenzione e di trasparenza e ai diversi contenuti delle funzioni attribuite (enti territoriali generali, enti di settore, enti di regolazione e enti di erogazione di servizi).

Sotto il secondo profilo, la formazione deve riguardare, anche in modo specialistico, tutte le diverse fasi:

- l'analisi di contesto, esterno e interno;
- la mappatura dei processi;
- l'individuazione e la valutazione del rischio;
- l'identificazione delle misure;
- i profili relativi alle diverse tipologie di misure (ad es. come si illustrerà di seguito, controlli, semplificazioni procedurali, riorganizzazioni degli uffici, trasparenza).





**POLIS**  
avvocati

Laforgia, Castellano, Di Cagno,  
Milani, Bello e Associati

## **MISURE GENERALI**

### **I CODICI DI COMPORTAMENTO**

Le amministrazioni sono tenute ad adottare codici di comportamento per i dipendenti.

Questi codici, oltre ad assicurare la qualità dei servizi dell'amministrazione, sono uno strumento volto a prevenire fenomeni di corruzione e a garantire il rispetto dei doveri di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico.

Il codice di comportamento deve contenere una specifica sezione dedicata ai doveri dei dirigenti, secondo le funzioni attribuite.

I dirigenti, quindi, non sono considerati soltanto i controllori del rispetto del codice, ma vi sono anch'essi assoggettati.

La violazione dei doveri contenuti nel codice di comportamento è causa di responsabilità disciplinare, civile, amministrativa e contabile.



**POLIS**  
avvocati

Laforgia, Castellano, Di Cagno,  
Milani, Bello e Associati

## **MISURE GENERALI**

### **I CODICI DI COMPORTAMENTO**

In particolare si ribadisce che gli enti sono tenuti all'adozione di codici che contengano norme e doveri di comportamento destinati a durare nel tempo, da calibrare in relazione alla peculiarità delle finalità istituzionali perseguite dalle singole amministrazioni: non quindi una generica ripetizione dei contenuti del codice di cui al d.p.r. 62/2013, ma una disciplina che, a partire da quella generale, diversifichi i doveri dei dipendenti e di coloro che vi entrino in relazione, in funzione delle specificità di ciascuna amministrazione.

Al riguardo l'Autorità si riserverà di adottare linee guida di carattere generale e linee guida per tipologia di amministrazioni e enti.

## MISURE GENERALI

### LE AUTORITÀ PREPOSTE ALLA VIGILANZA

La legge n. 190/2012 affida il compito di vigilare sul rispetto della disciplina principalmente all'**Autorità nazionale anticorruzione**.

L'Autorità è stata recentemente rafforzata con nuovi poteri.

Specifici compiti sono, inoltre, affidati alla **Corte dei conti**, ai **prefetti**, nonché per quanto riguarda le singole amministrazioni al responsabile della prevenzione della corruzione, al responsabile della trasparenza e all'organismo indipendente di valutazione.



**POLIS**  
avvocati

Laforgia, Castellano, Di Cagno,  
Milani, Bello e Associati

## MISURE GENERALI

### **Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. *whistleblowing*).**

La tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti è stata introdotta nel nostro ordinamento quale misura di prevenzione della corruzione, imponendo peraltro alle amministrazioni di individuare una procedura finalizzata a garantire tale tutela e a stimolare le segnalazioni da parte del dipendente.

Quale misura di prevenzione della corruzione, il *whistleblowing* deve trovare posto e disciplina in ogni PTPC.

A tal proposito è visto con favore da parte di questa Autorità l'inserimento di misure che vadano nella prospettiva di riforma dell'istituto di seguito elencate.



**POLIS**  
avvocati

Laforgia, Castellano, Di Cagno,  
Milani, Bello e Associati

## MISURE GENERALI

Per colmare le lacune della norma e indirizzare le amministrazioni nell'utilizzo di tale strumento di prevenzione della corruzione l'Autorità ha adottato la determinazione n. 6 del 28 aprile 2015 «Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti» da ritenersi integralmente qui recepita.

Si sottolinea la necessità che la segnalazione, ovvero la denuncia, sia "in buona fede": la segnalazione è effettuata nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione; l'istituto, quindi, non deve essere utilizzato per esigenze individuali, ma finalizzato a promuovere l'etica e l'integrità nella pubblica amministrazione.

Particolare attenzione deve essere posta dai vertici dell'amministrazione e dal RPCT affinché non si radichino, in conseguenza dell'attività svolta dal RPCT, comportamenti discriminatori.



**POLIS**  
avvocati

Laforgia, Castellano, Di Cagno,  
Milani, Bello e Associati

## MISURE GENERALI

Si richiamano, infine, le pubbliche amministrazioni al rispetto dell'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001 e, in particolar modo, si evidenzia che non vi è una gerarchia fra i canali di segnalazioni previsti dal legislatore, non dovendosi, quindi, sanzionare (disciplinarmente) il dipendente che non si rivolge all'interno della propria amministrazione per denunciare situazioni di *maladministration*.

Si ricorda che l'Autorità si sta dotando di una piattaforma Open Source basata su componenti tecnologiche stabili e ampiamente diffuse: si tratta di un sistema in grado di garantire, attraverso l'utilizzazione di tecnologie di crittografia moderne e standard, la tutela della confidenzialità dei questionari e degli allegati, nonché la riservatezza dell'identità dei segnalanti. La piattaforma sarà messa a disposizione delle amministrazioni, consentendo così da parte di ciascuna di esse un risparmio di risorse umane e finanziarie nel dotarsi della tecnologia necessaria per adempiere al disposto normativo.



**POLIS**  
avvocati

Laforgia, Castellano, Di Cagno,  
Milani, Bello e Associati

## MISURE SPECIFICHE

Anche la fase di ricognizione delle misure specifiche di mitigazione del rischio ha necessariamente chiesto il coinvolgimento di tutti gli uffici dell'amministrazione, in quanto gli stessi sono i soggetti più qualificati ad identificare le misure correttive degli eventi rischiosi tipici delle singole attività da loro poste in essere (si è così rinnovata quella "fase trasversale di comunicazione – consultazione", essenziale nell'ambito della metodologia di redazione del PTPC).



**POLIS**  
avvocati

Laforgia, Castellano, Di Cagno,  
Milani, Bello e Associati

Le **misure specifiche** individuate in relazione ai seguenti **macro-processi**:

“Gestione delle procedure di approvvigionamento di lavori, servizi e forniture”;

“Pianificazione, sviluppo e gestione dei sistemi informatici”;

“Vigilanza sull’affidamento dei contratti di lavori, servizi e forniture”;

“Vigilanza sul sistema di qualificazione delle imprese”;

“Procedimenti sanzionatori”.



**Le misure specifiche** relative alle attività indicate sono state associate alle tipologie di misure preventive elencate dall'**Aggiornamento 2015 al PNA**:

misure di controllo,  
misure di trasparenza,  
misure di formazione,  
misure di regolamentazione,  
misure di rotazione,  
misure di disciplina del conflitto di interessi.

Alcune misure, inoltre, riguardanti sia l'organizzazione, che i processi /procedimenti sono state fatte confluire nell'ambito di una tipologia unica, e cioè, misure di semplificazione di organizzazione /processo.