

Regione del Veneto
Ufficio di presidenza del Consiglio regionale del Veneto
Documento recante gli indirizzi strategici
in materia di prevenzione della corruzione

1. L'ATTUALE SCENARIO NORMATIVO E AMMINISTRATIVO IN MATERIA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

Lo scenario normativo e amministrativo che contraddistingue la materia della prevenzione della corruzione ha subito, recentemente, significative integrazioni e modificazioni.

In particolare si ricordano i seguenti provvedimenti legislativi:

- il **decreto legge 24 giugno 2014, n. 90**, convertito nella legge 11 agosto 2014, n. 114, che, da un lato, ha trasferito tutte le competenze sulla prevenzione della corruzione e sulla trasparenza dal Dipartimento della Funzione Pubblica (DFP) all'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), e, dall'altro, ha soppresso l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici (AVCP), trasferendone funzioni e competenze all'Autorità stessa: il d.l. 90/2014 ha determinato una complessa revisione normativo - organizzativa dell'Autorità, che è diventata presidio unitario e forte a tutela della legalità nella gestione della cosa pubblica;
- il **decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97**, che attua la delega di cui all'articolo 7 della legge n. 124/2015, finalizzato a rafforzare la trasparenza amministrativa, fondamentale strumento di prevenzione della corruzione, ha apportato rilevanti modifiche al D.Lgs. n. 33/2013, ridefinendo l'ambito soggettivo di applicazione degli obblighi e delle misure in materia di trasparenza, prevedendo misure organizzative per la pubblicazione di alcune informazioni e per la concentrazione e la riduzione degli oneri gravanti sulle pubbliche amministrazioni, razionalizzando e precisando gli obblighi di pubblicazione. In particolare è stata introdotta una nuova forma di accesso civico ai dati, informazioni e documenti pubblici, più ampia di quella introdotta dall'articolo 5 del D.Lgs. 33/2013 che si riferiva esclusivamente ai dati, alle informazioni e ai documenti per i quali erano previsti specifici obblighi di pubblicazione. L'accesso riconosciuto dal D.Lgs. 97/2016 riguarda tutti i dati, le informazioni e i documenti pubblici, anche non oggetto di pubblicazione obbligatoria, e prescinde dalla titolarità nel richiedente di un interesse diretto, concreto ed attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento per il quale è chiesto l'accesso. Sul punto deve rilevarsi come, per effetto delle disposizioni transitorie di cui all'articolo 43 del decreto legislativo n. 97 del 2016, tale diritto di accesso è azionabile e ne deve essere assicurato l'effettivo esercizio da parte dei soggetti a ciò tenuti, entro sei mesi dalla entrata in vigore del decreto legislativo medesimo (termine scaduto il 23 dicembre 2016); peraltro non può non evidenziarsi come la declinazione delle soluzioni interpretative e delle misure attuative, che in senso generale non potrà prescindere dal temperamento della disciplina dell'istituto del diritto di accesso nelle sue varie accezioni con le diverse normative di settore, anche alla luce della giurisprudenza, che, tra l'altro già è intervenuta sul diritto di accesso nella accezione posta dal decreto legislativo n. 97 del 2016, non potrà altresì non essere rapportata alla specificità di ruolo e funzioni istituzionali proprie del Consiglio regionale e dei suoi organi e quindi della disciplina, anche statutaria e regolamentare, che tale ruolo e funzioni regolamenta e presidia.

E' stata, inoltre, introdotta una rilevante misura di semplificazione, consistente nella soppressione dell'obbligo per le Pubbliche Amministrazioni di redigere il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, sostituendolo con la predisposizione di una apposita sezione del Piano triennale per la

prevenzione della corruzione, contenente l'indicazione dei responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei dati, informazioni e documenti, individuati dall'Amministrazione.

Hanno, inoltre, fortemente condizionato l'applicazione dell'impianto normativo relativo alla prevenzione della corruzione, alcuni importanti atti di regolazione dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC):

- **Regolamento 9 settembre 2014 in materia di esercizio del potere sanzionatorio** dell'Autorità Nazionale Anticorruzione per l'omessa adozione dei Piani triennali di prevenzione della corruzione, dei Programmi triennali di trasparenza, dei Codici di comportamento: l'accertamento dell'omissione di uno dei Provvedimenti, oggetto del Regolamento, può portare alla diffida ad adottare i provvedimenti omessi, entro un termine breve, non superiore a 60 giorni o all'irrogazione, per ciascuno dei soggetti obbligati, di una sanzione pecuniaria.
 - L'art. 19, comma 5, del d.l. 90/2014 stabilisce infatti che l'Autorità: *"...b) salvo che il fatto costituisca reato, applica, nel rispetto delle norme previste dalla [legge 24 novembre 1981, n. 689](#), una sanzione amministrativa non inferiore nel minimo a euro 1.000 e non superiore nel massimo a euro 10.000, nel caso in cui il soggetto obbligato ometta l'adozione dei piani triennali di prevenzione della corruzione, dei programmi triennali di trasparenza o dei codici di comportamento"*.
- **Delibera 18 novembre 2014, n.146 in materia di esercizio del potere di ordine** nel caso di mancata adozione di atti o provvedimenti richiesti dal Piano Nazionale Anticorruzione e dal Piano triennale di prevenzione della corruzione nonché dalle regole sulla trasparenza dell'attività amministrativa o nel caso di comportamenti o atti contrastanti con i piani e le regole sulla trasparenza citati (articolo 1, comma 3, della legge 6 novembre 2012, n.190): si tratta di un potere che esprime pienamente la funzione di vigilanza dell'ANAC, che trova il proprio fondamento nella rilevante/grave distanza, oggettiva, tra gli atti/comportamenti adottati da una pubblica amministrazione (o tra la mancata adozione di atti/comportamenti) e l'interesse pubblico curato dalla legge che prevede l'adozione di tali atti/comportamenti, interesse pubblico che si identifica con la prevenzione della corruzione e con la trasparenza. La delibera disciplina anche le conseguenze della mancata ottemperanza al provvedimento di ordine, considerando anche le disposizioni legislative che rappresentano un rinforzo negativo per tale inadempienza.
- **Delibera 21 gennaio 2015, n. 10** *"Individuazione dell'autorità amministrativa competente all'irrogazione delle sanzioni relative alla violazione di specifici obblighi di trasparenza (art. 47 del d.lgs. 33/2013)"*: l'art. 47 del d.lgs. 33/2013, modificato dal D.Lgs. 97/2016, prevede uno specifico regime sanzionatorio per la violazione degli obblighi di trasparenza in alcuni casi specifici (per es. per la mancata o incompleta comunicazione e pubblicazione di alcuni dati di cui all'art. 14 del medesimo decreto, o per la violazione degli obblighi di pubblicazione di cui all'art. 22, comma 2, del decreto stesso...). La delibera prevede che spetti all'Autorità, nell'esercizio delle funzioni di controllo e vigilanza in materia di trasparenza ad essa attribuite, il potere di avviare il procedimento sanzionatorio ai sensi della legge 689/1981, nell'ambito del quale può attivarsi la segnalazione del Presidente dell'ANAC all' *"autorità amministrativa competente all'irrogazione delle sanzioni ai sensi della l. 689/1981"*, vale a dire il Prefetto del luogo in cui si sono verificate le violazioni di cui all'art. 47 del d.lgs. 33/2013 smi.
- **Determinazione 17 giugno 2015, n. 8** *"Linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici"*: le Linee guida integrano e sostituiscono, laddove non compatibili, i contenuti del PNA 2013 in materia di

misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza che devono essere adottate dagli enti pubblici economici, dagli enti di diritto privato in controllo pubblico e dalle società a partecipazione pubblica. Mirano a orientare le società e gli enti nell'applicazione della normativa di prevenzione della corruzione e della trasparenza, con l'obiettivo primario che venga adattata alla realtà organizzativa dei singoli enti, al fine di predisporre strumenti di prevenzione mirati e incisivi.

- **Delibera n. 833 del 3 agosto 2016** “*Linee guida in materia di accertamento delle inconferibilità e delle incompatibilità degli incarichi amministrativi da parte del responsabile della prevenzione della corruzione. Attività di vigilanza e poteri di accertamento dell’A.N.AC. in caso di incarichi inconferibili e incompatibili.*”. Le linee guida delineano l'interpretazione da parte dell'Autorità del ruolo del Responsabile della prevenzione della corruzione (RPC) e del proprio ruolo nell'ambito del D.Lgs. 39/2013. In particolare:

- La vigilanza sull'osservanza delle norme in materia di inconferibilità e incompatibilità è demandata al responsabile della prevenzione della corruzione (vigilanza interna) e alla Autorità Nazionale Anticorruzione (vigilanza esterna);
- Il RPC è il soggetto cui la legge, secondo l'interpretazione che ne ha dato l'Autorità, riconosce:
 - il potere di avvio del procedimento di accertamento
 - il potere di accertamento e di verifica della sussistenza della situazione di inconferibilità
 - il potere di dichiarazione della nullità dell'incarico
 - il potere sanzionatorio nei confronti degli autori della nomina dichiarata nulla perché inconferibile
- Il RPC, ritenuta sussistente l'inconferibilità, dichiara la nullità della nomina e avvia il procedimento sanzionatorio nei confronti dei componenti dell'organo conferente. Nel differente caso della sussistenza di una causa di incompatibilità, l'art. 19 prevede la decadenza e la risoluzione del relativo contratto di lavoro subordinato o autonomo, decorso il termine perentorio di quindici giorni dalla contestazione all'interessato da parte del RPC, dell'insorgere della causa di incompatibilità.
Tale procedimento è volto all'accertamento, nel rispetto del principio del contraddittorio, della sussistenza dell'elemento soggettivo di c.d. colpevolezza (dolo o colpa, anche lieve) in capo all'organo conferente l'incarico; più esplicitamente, in capo a coloro che all'atto della nomina componevano l'organo conferente ed erano presenti al momento della votazione. La sanzione inibitoria è una sanzione personale, di natura interdittiva, fissa e non graduabile, che non può essere irrogata a prescindere da una indagine sull'elemento psicologico di chi deve subirla.
- All'Anac compete la vigilanza sul rispetto delle disposizioni contenute nel decreto 39, che può svolgersi anche tramite l'esercizio di poteri ispettivi e di accertamento di singole fattispecie di conferimento degli incarichi. Effetto primario dell'accertamento di una situazione di inconferibilità da parte di Anac è la nullità del conferimento ovvero, in caso di incompatibilità, l'obbligo per il soggetto che svolga incarichi accertati come incompatibili, di optare, su diffida del RPC, tra i due incarichi nei 15 giorni previsti dalla legge. L'accertamento dell'Anac, comunicato immediatamente al RPC, impone allo stesso:
 - di prendere atto dell'accertamento e della nullità dell'atto di conferimento, ovvero diffidare l'interessato ad optare tra incarichi dichiarati incompatibili;
 - di avviare il procedimento sanzionatorio, ai fini dell'accertamento delle responsabilità soggettive e dell'applicazione della misura interdittiva prevista dall'art. 18 (per le sole inconferibilità).

- Nei casi in cui il RPC non prenda atto della nullità dell'incarico che l'Anac ha accertato essere inconfiribile o addirittura ponga in essere atti che vanno nella direzione opposta a quella indicata nella delibera dell'Autorità di accertamento della inconfiribilità, l'Autorità stessa adotta un provvedimento con il quale ordina al RPC di attenersi agli esiti dell'attività svolta. In altri termini, l'Anac ordina al RPC inerte di confermare le risultanze emerse in sede di accertamento della sua inconfiribilità, oppure ordina, sempre al RPC, la rimozione dell'atto che si discosti da quelle risultanze. Questo in quanto la nullità dell'atto di conferimento di un incarico inconfiribile discende direttamente dalla legge e deriva dall'accertamento della inconfiribilità compiuto dall'Anac.

Vanno ancora segnalati, tra gli atti predisposti dall'Autorità, i seguenti:

- la **determinazione n. 12 del 28/10/2015**, contenente l'**Aggiornamento 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione (PNA)**, con la quale sono state fornite indicazioni integrative e chiarimenti rispetto ai contenuti del PNA approvato con delibera 11 settembre 2013, n. 72.

L'Aggiornamento nasce dalle risultanze dell'analisi effettuata dall'Autorità sui Piani di prevenzione della corruzione (PTPC) di un campione di 1911 amministrazioni conclusasi a luglio 2015, dalla necessità di dare risposte uniformi alle richieste di chiarimenti presentate soprattutto dai Responsabili della prevenzione della corruzione (RPC) e dai recenti e significativi interventi normativi che hanno fortemente inciso sul sistema di prevenzione della corruzione finora disegnato dal legislatore.

L'autorità ha rilevato, nell'Aggiornamento citato, l'insoddisfacente attuazione di una delle più rilevanti novità introdotte dalla legge 6 novembre 2012, n. 190, cioè la necessaria adozione di efficaci misure di prevenzione della corruzione, legata:

- alla complessità della normativa, di difficile applicazione anche per ragioni di carattere organizzativo, anche dovute a scarsità di risorse finanziarie;
 - ad un diffuso atteggiamento di mero adempimento nella predisposizione dei PTPC, limitato ad evitare le responsabilità che la legge fa ricadere sul RPC (e oggi, dopo l'introduzione della sanzione di cui all'art. 19, comma 5, del d.l. 90/2014, anche sugli organi di indirizzo) in caso di mancata adozione del PTPC;
 - all'isolamento del RPC nella formazione del PTPC e il sostanziale disinteresse degli organi di indirizzo.
- il nuovo **Piano Nazionale Anticorruzione 2016**, approvato con delibera ANAC n. 831/2016.

Con tali atti viene confermata la definizione di "corruzione" contenuta nel primo PNA, "non solo più ampia dello specifico reato di corruzione e del complesso dei reati contro la pubblica amministrazione, ma coincidente con la "*maladministration*", intesa come assunzione di decisioni (di assetto di interessi a conclusione di procedimenti, di determinazioni di fasi interne a singoli procedimenti, di gestione di risorse pubbliche) devianti dalla cura dell'interesse generale a causa del condizionamento improprio da parte di interessi particolari. Occorre, cioè, avere riguardo ad atti e comportamenti che, anche se non consistenti in specifici reati, contrastano con la necessaria cura dell'interesse pubblico e pregiudicano l'affidamento dei cittadini nell'imparzialità delle amministrazioni e dei soggetti che svolgono attività di pubblico interesse."

Conferma, inoltre, l'approccio che è necessario avere nella predisposizione del Piano triennale anticorruzione, per una corretta individuazione delle misure di prevenzione e contrasto della corruzione: analizzare con attenzione tutte le aree di attività dell'amministrazione, con la mappatura dei processi, al fine di identificare e valutare gli effettivi rischi corruttivi e il relativo trattamento.

Le misure di prevenzione sono misure di carattere organizzativo, che possono comportare interventi che riguardano l'amministrazione nel suo complesso, ovvero interventi che si riferiscono a singoli processi/procedimenti.

Sono misure che possono incidere tanto sull'imparzialità oggettiva, vale a dire dirette ad assicurare condizioni organizzative che garantiscano scelte imparziali, quanto sull'imparzialità soggettiva, vale a dire dirette a prevenire che siano assecondati interessi particolari in conflitto con l'interesse generale.

Devono essere tradotte in obiettivi organizzativi ed individuali assegnati agli uffici e ai loro dirigenti, vi deve essere, pertanto, coerenza tra il PTPC e il Piano della *performance*.

Viene ribadita ancora una volta l'estrema rilevanza della trasparenza, come asse portante del sistema di prevenzione della corruzione.

Le criticità evidenziate dall'ANAC, nell'attuazione delle norme in materia di prevenzione della corruzione da parte delle pubbliche amministrazioni, sono aggravate dal fatto che si tratta di norme in via di sviluppo e di miglioramento continui, necessitati dalla forte portata innovativa delle stesse, dirette ad incidere profondamente sugli enti sia in termini di svolgimento delle attività sia in termini di organizzazione delle risorse umane e strumentali.

A tal proposito si ricorda la legge 7 agosto 2015, n. 124 che, all'articolo 7, ha previsto la "*Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza*", delegando il Governo, tra l'altro:

- o a ridefinire e precisare l'ambito soggettivo di applicazione degli obblighi e delle misure in materia di trasparenza;
- o a razionalizzare e precisare gli obblighi di pubblicazione, previsti dal "codice sulla trasparenza" (d.lgs. n. 33/2013), nel sito istituzionale;
- o a precisare i contenuti e il procedimento di adozione del PNA, dei Piani Triennali di prevenzione della corruzione, della Relazione annuale dei Responsabili della prevenzione della corruzione;
- o ad individuare i soggetti competenti all'irrogazione delle sanzioni per la violazione degli obblighi di trasparenza;
- o al riconoscimento della libertà di informazione attraverso il diritto di accesso, anche per via telematica, di chiunque, indipendentemente dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti, ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, salvi i casi di segreto o di divieto di divulgazione previsti dall'ordinamento e nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati, al fine di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche.

2. I PRESUPPOSTI GIURIDICI ED AMMINISTRATIVI DEL DOCUMENTO RECANTE GLI INDIRIZZI STRATEGICI IN MATERIA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

Il Piano triennale per la prevenzione della corruzione rappresenta uno degli strumenti fondamentali, di cui dispone ciascuna Amministrazione, per dare concreta e specifica attuazione, in considerazione della propria specifica realtà organizzativa e di contesto, alle disposizioni normative e regolamentari generali in materia di prevenzione della corruzione, da una parte, e agli indirizzi strategici dettati attraverso i Piani Nazionali Anticorruzione e gli strumenti di *soft law* elaborati dall'Autorità, dall'altra.

Il Piano triennale è adottato dall'organo di indirizzo politico, su proposta del Responsabile della prevenzione della corruzione (RPC), entro il 31 gennaio di ciascun anno.

Già con l'Aggiornamento 2015 al PNA 2013, l'Autorità Nazionale Anticorruzione ha evidenziato la necessità di una interlocuzione e condivisione degli obiettivi strategici di prevenzione della corruzione tra i soggetti interni alle amministrazioni, che, per quanto concerne il momento della definizione, sono

identificabili nel Responsabile della Prevenzione della Corruzione e, per le Regioni, nei componenti degli organi di indirizzo politico della Giunta e del Consiglio).

Tale indicazione è stata tradotta, nel caso della Giunta Regionale del Veneto, in una specifica misura di prevenzione del Piano triennale 2016-2018, ossia “Definizione della procedura di formazione del Piano triennale per la prevenzione della corruzione, alla luce dell’Aggiornamento 2015 al PNA”, da realizzare entro il 31 dicembre 2016, che assume oggi la veste del presente Documento.

Il legislatore ha poi recepito le previsioni dell’Aggiornamento 2015 al PNA 2013, in punto di formazione dei Piani triennali per la prevenzione della corruzione, attraverso il D.Lgs. N. 97/2016, che ha modificato il comma 8 dell’art. 1 della l.190/2012, il quale recita:

“8. L’organo di indirizzo definisce gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, che costituiscono contenuto necessario dei documenti di programmazione strategico-gestionale e del Piano triennale per la prevenzione della corruzione. L’organo di indirizzo adotta il Piano triennale per la prevenzione della corruzione su proposta del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza entro il 31 gennaio di ogni anno (...)”.

Con il Piano Nazionale Anticorruzione 2016, approvato con Determinazione dell’ANAC n.831 del 3 agosto 2016, l’Autorità ha confermato le indicazioni già date nell’Aggiornamento 2015 al PNA, e recepite dalle modifiche apportate alla l. 190/2012 dal D.Lgs 97/2016, evidenziando che anche gli organi di indirizzo dell’Ente debbano contribuire alla definizione degli obiettivi fondamentali, in una logica di effettiva e consapevole partecipazione alla costruzione del sistema di prevenzione.

Alla luce di quanto esposto e al fine di dare concreta applicazione alle disposizioni regolamentari e legislative impartite per una “costruzione” condivisa e partecipata del Piano triennale, i Responsabili della prevenzione della corruzione della Giunta e del Consiglio Regionale Veneto hanno concordato di elaborare il presente Documento congiunto, da approvare formalmente e distintamente da parte degli organi di indirizzo della Giunta e del Consiglio, che definisce le priorità strategiche per l’Amministrazione regionale in materia di prevenzione della corruzione.

3. GLI INDIRIZZI STRATEGICI IN MATERIA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE NELLA REGIONE DEL VENETO

I Piani triennali che saranno adottati dalla Giunta regionale e dal Consiglio regionale dovranno sviluppare, in rapporto alla specificità propria dei rispettivi ruoli e funzioni istituzionali, gli indirizzi ed obiettivi essenziali individuati dal presente Documento, declinandoli in misure di prevenzione della corruzione, secondo le indicazioni fornite al riguardo dal Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) 2013, dall’Aggiornamento 2015 al PNA 2013 e dal nuovo Piano Nazionale Anticorruzione 2016 e nel rispetto delle disposizioni normative dettate dalla legge n. 190/2012.

In particolare.

L’elaborazione, e l’aggiornamento, del PTPC deve necessariamente basarsi sull’analisi di tutta l’attività svolta dall’amministrazione (mappatura dei processi).

Tale analisi è finalizzata a:

- identificare quali processi, in ragione della propria natura e peculiarità, risultano potenzialmente esposti a rischi corruttivi;
- individuare gli eventi di natura corruttiva che possono verificarsi in relazione ai processi identificati, o alle fasi degli stessi;
- stabilire le priorità di trattamento dei rischi individuati, attraverso il loro confronto, considerando gli obiettivi dell’organizzazione e il contesto in cui la stessa opera;

- evidenziare le misure di prevenzione della corruzione già adottate, o in corso di adozione, da parte dei singoli dirigenti, a fronte dei rischi corruttivi inerenti ai processi di propria competenza;
- individuare le misure più idonee, anche in termini di realizzabilità e di controllo, a prevenire i rischi, sulla base delle priorità emerse in sede di valutazione degli eventi rischiosi.

Il Processo di gestione del rischio corruttivo, consistente quindi nella mappatura dei processi, nella valutazione del rischio e nel suo trattamento, deve svolgersi nel rispetto dei seguenti principi ed indicazioni, forniti dalla stessa Autorità Nazionale Anticorruzione nell'Aggiornamento 2015 al PNA 2013:

- in modo da realizzare sostanzialmente l'interesse pubblico alla prevenzione della corruzione e alla trasparenza;
- non è un'attività meramente ricognitiva, ma deve supportare concretamente la gestione, con particolare riferimento all'introduzione di efficaci strumenti di prevenzione e deve interessare tutti i livelli organizzativi;
- viene assicurata l'integrazione con altri processi di programmazione e gestione (in particolare con il ciclo di gestione della performance e i controlli interni) per garantire la sostenibilità organizzativa della strategia di prevenzione adottata;
- deve tendere, da un lato, alla completezza e al massimo rigore nella analisi, valutazione e trattamento del rischio e, dall'altro, deve tener conto dei requisiti di sostenibilità e attuabilità degli interventi;
- implica l'assunzione di responsabilità. Essa richiede, necessariamente, di fare scelte in merito alle più opportune modalità di valutazione e trattamento dei rischi. Le scelte e le relative responsabilità riguardano, in particolare, gli organi di indirizzo, i dirigenti, il RPC;
- è un processo che tiene conto dello specifico contesto interno ed esterno di ogni singola amministrazione;
- è un processo trasparente e inclusivo, che deve prevedere momenti di efficace coinvolgimento dei portatori di interesse interni ed esterni;
- è ispirata al criterio della prudenza volto anche ad evitare una sottostima del rischio di corruzione;
- non consiste in un'attività di tipo ispettivo o con finalità repressive. Implica valutazioni non sulle qualità degli individui ma sulle eventuali disfunzioni a livello organizzativo.

Le misure di prevenzione, che saranno individuate, dovranno essere tradotte in obiettivi organizzativi ed individuali assegnati agli uffici e ai loro dirigenti, al fine di renderle più efficaci e verificabili e di assicurare la piena coerenza tra il PTPC ed il Piano della *performance*, così come richiesto dalla legge 190/2012.

Tali misure dovranno anche essere adeguate all'ente, in rapporto alle condizioni oggettive dell'organizzazione, e coerenti rispetto al raggiungimento delle altre finalità individuate come fondamentali da parte dell'ente stesso (*"maggiore efficienza complessiva, risparmio di risorse pubbliche, riqualificazione del personale, incremento delle capacità tecniche e conoscitive"*).

In conformità a quanto stabilito dal Piano Nazionale Anticorruzione (Aggiornamento 2015), le misure di prevenzione dovranno avere un contenuto organizzativo, e potranno avere ricadute sull'amministrazione nel suo complesso (a titolo esemplificativo: la riorganizzazione dei controlli interni), ovvero su singoli settori (a titolo esemplificativo: la riorganizzazione di un intero settore di uffici, con redistribuzione delle competenze), ovvero su singoli processi/procedimenti, comunque dirette *"a ridurre le condizioni operative che favoriscono la corruzione"*.

Tra tutte le misure particolare rilevanza deve essere riconosciuta alla trasparenza: essa rappresenta uno strumento di estremo rilievo per la promozione dell'integrità e lo sviluppo della cultura della legalità in ogni ambito dell'attività pubblica, che si compie non solo nel rispetto degli specifici obblighi di pubblicazione, ma anche nella promozione di maggiori livelli di trasparenza, rispetto a quelli definiti dal legislatore, che diviene, alla luce delle modifiche apportate dal D.Lgs. 97/2016 al decreto sulla trasparenza, un obiettivo strategico per ogni amministrazione, da tradurre in specifici obiettivi organizzativi e individuali.

La trasparenza consiste nella *“libertà di accesso di chiunque ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni (...), garantita, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti, tramite l'accesso civico e tramite la pubblicazione di documenti, informazioni e dati concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni e le modalità per la loro realizzazione”*.

Centrale nella prevenzione della corruzione è anche la formazione, che deve riguardare, con approcci differenziati, tutti i soggetti che partecipano, a vario titolo, alla formazione e attuazione delle misure: RPC, referenti, organi di indirizzo, dirigenti, titolari di uffici di diretta collaborazione e di incarichi amministrativi di vertice, responsabili degli uffici, dipendenti. Dovrà essere realizzata una formazione a contenuto generale, sui principali elementi che costituiscono il sistema di prevenzione della corruzione, rivolta a tutti, e a contenuto specialistico, su specifiche materie, rivolta a coloro che operano nei processi a rischio.

Rappresenta, inoltre, un significativo strumento di prevenzione della corruzione la rotazione degli incarichi. Detta misura deve essere impiegata in un quadro di elevazione delle capacità professionali complessive dell'amministrazione senza determinare inefficienze e malfunzionamenti. Essa va vista prioritariamente come strumento ordinario di organizzazione e di utilizzo ottimale delle risorse umane e, come tale, va accompagnata e sostenuta anche da percorsi di formazione che consentano una riqualificazione professionale. Ove, tuttavia, non sia possibile utilizzare la rotazione, sarà necessario adottare altre misure di prevenzione che possono avere effetti analoghi, quali, a titolo esemplificativo, la previsione di modalità operative che favoriscano una maggiore condivisione delle attività fra gli operatori, evitando così l'isolamento di certe mansioni, la trasparenza “interna” delle attività, l'articolazione delle competenze (c.d. “segregazione delle funzioni”).

Tra le misure da programmare nel PTPC vi sono, di certo, quelle relative alle modalità di attuazione delle disposizioni del d.lgs. 39/2013, con particolare riferimento alle verifiche e ai controlli sulle dichiarazioni relative all'insussistenza di cause di inconferibilità e di incompatibilità di incarichi, da parte delle Strutture competenti a svolgere le istruttorie relative ai conferimenti.

L'analisi del contesto organizzativo, come sopra tracciata, e l'elaborazione di un Piano triennale che completi in maniera adeguata il quadro delle misure per la prevenzione, costituito, in parte, da quelle individuate dai singoli dirigenti, richiede una necessaria, forte e continua interlocuzione tra il RPC e i soggetti interni all'amministrazione, che si risolve in un dovere di informazione, da parte degli stessi, *“nei confronti del RPC chiamato a vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del Piano”*.