

IL RUOLO DELLA FORMAZIONE NELLA POLITICA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

Stefano Battini e Valentina Lostorto

1. I confini mobili della formazione in tema di anticorruzione – 2. Il ruolo della formazione nelle strategie di prevenzione alla corruzione: il quadro normativo – 3. La formazione e la sua efficacia come strumento di prevenzione della corruzione: il ruolo dell'ANAC – 4. A che punto è arrivata la formazione: il ruolo della SNA

1. I confini mobili della formazione in tema di anticorruzione

“*Il n’y a pas aujourd’hui, dans le monde civilisé, un seul esprit qui ne soit profondément pénétré de cette idée que tous ceux qui détiennent le pouvoir à un titre quelconque, empereurs, rois, présidents de la république, ministres, parlements, le détiennent non pour leur profit, mais pour celui des gouvernés*”. Con queste parole, nel 1913, in un contributo fondativo della scienza giuspubblicistica francese, e quindi anche europea, *Léon Duguit* individuava la grande trasformazione del diritto pubblico moderno¹. A fondamento di esso non si trovava più la sovranità dello Stato persona, ma la nozione di “*service public*”, vale a dire l’obbligazione fondamentale dei governanti di usare il loro potere non per fini personali, o particolari, bensì per rendere un servizio, o se si vuole per svolgere una funzione, in favore dei governati.

Esattamente un secolo dopo, in Italia, la nozione di anticorruzione ha assunto una ampiezza paragonabile a quella del concetto che *Duguit* poneva a fondamento dell’intero diritto pubblico moderno. Essa, secondo il Piano Nazionale Anticorruzione adottato nel 2013, consiste nella prevenzione di tutte le “*varie situazioni in cui, nel corso dell’attività amministrativa, si riscontri l’abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati*”, ovvero “*le situazioni in cui – a prescindere dalla rilevanza penale – venga in evidenza un malfunzionamento dell’amministrazione a causa dell’uso a fini privati delle funzioni attribuite*”.

In questo ampio significato, l’anticorruzione si presenta come principio cardine dell’ordinamento amministrativo. All’Autorità nazionale anticorruzione spetterebbe il compito di far rispettare tale principio: prevenire ogni tipo di deviazione dell’esercizio del potere pubblico rispetto alle esigenze di *service public*, che sole giustificano l’attribuzione di quel potere; scongiurare il rischio del conflitto fra l’interesse dell’ufficio pubblico e quello del suo temporaneo titolare. E tuttavia, per assolvere ad un così vasto compito, l’ANAC può esercitare poteri specifici e determinati, per lo più indirizzati a dotare le stesse amministrazioni degli anticorpi necessari per evitare le violazioni del principio fondamentale indicato a suo tempo da *Duguit*.

Tale dialettica fra il carattere generale del fine, da un lato, e dall’altro lato, la natura specifica degli strumenti attraverso i quali esso deve essere perseguito, è alla radice di non poche ambiguità e, forse, anche di una parte delle divergenze di vedute fra i fautori e i detrattori della politica italiana di prevenzione della corruzione, quale è andata delineandosi in Italia nell’ultimo decennio. Chi infatti mette in luce la generalità del fine, vede il rischio che tutto il diritto amministrativo divenga anticorruzione o, comunque, venga letto in tale prospettiva; che tale nozione sostituisca e assorba quelle di *service public*, di funzionalizzazione dell’azione amministrativa; che ciò, anche in ragione di una confusione indotta dall’origine penalistica del termine, conduca ad una “*criminalizzazione*” del

¹ L. DUGUIT, *Les transformations du droit public*, Paris, Librairie Armand Colin, 1913.

diritto amministrativo e di coloro cui esso si applica; che tale dimensione, a sua volta, induca il corpo amministrativo a reazioni difensive, anche a fronte di una autorità – l’ANAC – che è priva del potere di condannare; che, comunque, l’espansione incontrollata di prescrizioni tese a scongiurare condotte devianti rispetto al fine pubblico finisca per compromettere precisamente la realizzazione di esso, dirottando le energie dell’amministrazione verso l’adempimento formale di quelle prescrizioni. Chi, al contrario, mette l’accento sugli specifici strumenti e istituti di cui si compone la politica di prevenzione della corruzione, svaluta il rischio che quest’ultima assorba l’intero diritto amministrativo; sottolinea la differenza fra la versione preventiva/amministrativa e quella repressiva/penalistica di anticorruzione, escludendo che i caratteri della seconda contaminino la prima; mette in luce la funzione di supporto e accompagnamento della politica di anticorruzione rispetto alle amministrazioni, che può ridurre, anziché accentuare, la percezione del rischio di sanzioni da parte dei funzionari amministrativi; ritiene, infine, che non già l’adempimento formale, ma il rispetto sostanziale della disciplina di prevenzione della corruzione aiuti le amministrazioni a programmare e razionalizzare la propria attività amministrativa, incrementandone non solo la legalità, ma anche l’efficienza e l’efficacia.

Non è questa la sede per esaminare i problemi appena indicati, né tantomeno per prendere posizione argomentata nel dibattito. Qui ci si deve limitare infatti al tema della formazione. Nondimeno, la premessa è utile, perché, anche in questo campo più limitato, la dialettica fra generalità del fine e specificità degli strumenti della politica di prevenzione della corruzione si riflette in una nozione ora più ampia e ora più circoscritta della formazione ad essa correlata. Se infatti si guarda al fine dell’anticorruzione, la formazione su tale tema finisce quasi per coincidere con la formazione *tout court* dei funzionari e dirigenti pubblici. Se si guarda invece agli strumenti e agli istituti specifici della politica di prevenzione della corruzione, allora la formazione riferita ad essa soddisfa solo una piccola parte delle esigenze formative complessive delle amministrazioni pubbliche.

Questa dialettica, fra una formazione di livello generale, collegata al principio di fondo del *service public*, e una formazione specifica, collegata agli specifici meccanismi di prevenzione della corruzione introdotti in Italia e peraltro registrata ed accolta dalla disciplina contenuta nella legge n. 190 del 2012. Questa muove da una nozione più ristretta di formazione, che si collega, in realtà, ad una delle misure di prevenzione della corruzione, cioè al principio di rotazione dei dirigenti e funzionari amministrativi. Si prevede, difatti, che le pubbliche amministrazioni, in collaborazione con la Scuola Nazionale dell’Amministrazione, definiscano procedure di selezione e formazione per i dipendenti chiamati ad operare in “settori particolarmente esposti alla corruzione”, che sono anche i settori cui si applica il principio di rotazione. Si tratta dunque di una formazione settoriale, rivolta ai dipendenti “chiamati ad operare in settori esposti al rischio di corruzione”, e strumentale rispetto al principio di rotazione. Quest’ultimo presuppone la presenza all’interno di ciascuna amministrazione di un numero sufficiente di funzionari e dirigenti provvisti delle competenze necessarie per operare in settori esposti, come

ad esempio quello dei contratti pubblici, dato che, diversamente, i pochi funzionari competenti risulterebbero infungibili e non avvicendabili se non al prezzo di limitare irragionevolmente l'efficacia dell'azione amministrativa. La formazione permette dunque la rotazione e consente di evitare che le misure di tutela della legalità sacrificino l'efficienza. Già sotto questo profilo, tuttavia, emerge una *vis expansiva* della formazione in tema di anticorruzione. Questa non può identificarsi solo nella formazione avente ad oggetto la politica di prevenzione della corruzione e le misure e gli strumenti nei quali essa si articola. Certo, questa nozione ancor più circoscritta vi è ricompresa ed è anzi la parte fondamentale delle attività formative specificamente dedicate agli attori della politica di prevenzione della corruzione, quali i responsabili della trasparenza e prevenzione della corruzione. Ma la formazione settoriale prefigurata dalla legge n. 190 del 2012 ha un carattere più ampio. Riguarda tutti i dipendenti pubblici che possono essere "chiamati ad operare" in settori sensibili e ha ad oggetto le attività amministrative relative. Essa comprende ad esempio la formazione in tema di contratti pubblici, così come la formazione in tema di gestione delle procedure di reclutamento o di gestione del personale. Tale formazione non ha necessariamente, o comunque unicamente, lo scopo di insegnare come evitare episodi di corruzione o *maladministration*, ma assume soprattutto la finalità di diffondere nell'amministrazione le conoscenze e le competenze necessarie per svolgere in modo efficace ed efficiente le funzioni che presentano un rischio di corruzione, al fine di permettere il ricambio e la rotazione nello svolgimento delle stesse.

A questo livello settoriale, collegato al principio di rotazione, si affianca poi, nel disegno della legge n. 190 del 2012, un livello di formazione più generale. Si prevede, al riguardo, che la Scuola Nazionale dell'Amministrazione predisponga percorsi di formazione sui temi dell'etica e della legalità e che le pubbliche amministrazioni organizzino attività formative per la conoscenza e la corretta applicazione dei codici di comportamento dei dipendenti pubblici. L'ANAC ha precisato che, su questo piano, la formazione, destinata a tutti i dipendenti pubblici, deve assumere un approccio "contenutistico" e "valoriale". Ma quali devono essere questi contenuti e valori? Se è vero che la nozione di anticorruzione è ampia quanto il *service public* di *Duguit*, allora la *vis expansiva* della relativa formazione "valoriale" è ancor più marcata. Sicuramente essa comprende tutte le attività formative tese a rafforzare la conoscenza delle regole che presidiano l'esercizio della funzione pubblica e a diffondere l'etica pubblica. Ma l'etica pubblica non concerne solo il principio di legalità. L'ANAC ha chiarito, ad esempio, che la *maladministration* si riferisce anche agli "sprechi". E i codici di comportamento dei dipendenti pubblici certamente si riferiscono ai doveri di buon andamento, di efficienza e di efficacia dell'azione amministrativa. In questo quadro, allora, anche tutta la formazione manageriale rientra a pieno titolo sotto l'ombrello della formazione in tema di anticorruzione: saper gestire i collaboratori, saper istituire e far funzionare il controllo di gestione e il sistema di valutazione della performance; saper utilizzare i dati per definire e impostare politiche pubbliche. Se tutto diventa anticorruzione, tutta la formazione dei funzionari amministrativi contribuisce a prevenire la corruzione.

Questa conclusione, peraltro, non deve né stupire, né spaventare.

Non deve stupire, perché si tratta di una conclusione perfino ovvia. Un'amministrazione composta da personale professionalmente preparato e competente, più capace di individuare e realizzare l'interesse pubblico, è meno esposta al rischio di condotte o decisioni devianti rispetto a quell'interesse. La formazione dei funzionari amministrativi è, di per sé, un efficace antidoto alla corruzione e alla *maladministration*.

Ma la *vis expansiva* della formazione in tema di anticorruzione non deve nemmeno spaventare, perché si è rivelata utile. La legge n. 190 del 2012 è infatti uno dei pochi e virtuosi esempi di interventi legislativi che, nel prefigurare una politica pubblica, si preoccupano della relativa attuazione. E si tratta anche di uno dei pochi e virtuosi esempi di interventi legislativi che collegano strettamente il successo della *implementation* di una politica pubblica alle attività formative rivolte ai funzionari che ne devono curare l'attuazione. La formazione ha dunque un posto centrale nella disciplina italiana in tema di prevenzione della corruzione ed è regolata quale elemento integrante del quadro istituzionale definito da tale disciplina. La legge n. 190 del 2012 disciplina l'attività formativa; ne prescrive l'obbligatorietà per le amministrazioni; fornisce indicazioni metodologiche per la relativa erogazione; dota l'Autorità di prevenzione della corruzione di compiti di indirizzo e verifica che concernono anche la formazione. In questo quadro, ricondurre numerose attività formative alla finalità di prevenzione della corruzione significa inserirle in un contesto disciplinare e in un sistema organizzativo che le valorizza. La *vis expansiva* della formazione in tema di anticorruzione è un'opportunità, che consente di valorizzare negli stessi termini tutta l'attività formativa svolta in favore dei dipendenti pubblici.

Difatti, la legge n. 190 del 2012 definisce un sistema formativo imperniato su tre principi fondamentali, ai quali la Scuola Nazionale dell'Amministrazione impronta l'intera propria attività di formazione. I tre principi sono quelli della programmazione, della responsabilizzazione e della valutazione.

Sotto il primo profilo, la legge n. 190 del 2012 inserisce la formazione fra i contenuti necessari dei piani di prevenzione della corruzione. Opportunamente l'ANAC, nel PNA 2013, prescrive forme di raccordo e di confluenza fra la programmazione delle attività formative anticorruzione e la programmazione generale della formazione. In effetti, gli sforzi della Scuola Nazionale dell'Amministrazione vanno nella direzione di programmare tutta la propria offerta formativa a partire da piani formativi triennali elaborati dalle singole amministrazioni sotto la guida della Scuola stessa. Negli ultimi anni, il programma annuale delle attività formative della Scuola è stato approvato entro il mese di novembre dell'anno precedente, all'esito di un ciclo di programmazione che prende le mosse dai piani formativi delle amministrazioni.

Sotto il secondo profilo, cioè quello della responsabilizzazione, la legge n. 190 del 2012 prevede che spetti a ciascuna amministrazione, e

in particolare al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, il compito di individuare il personale da inserire nei vari programmi di formazione. Analogamente, la SNA, sempre in riferimento all'intera offerta formativa, ha di recente introdotto soluzioni organizzative per fare in modo che l'individuazione del personale da formare, e dei corsi cui esso deve partecipare, spetti alle amministrazioni e, segnatamente, ad un referente per la formazione in ciascuna amministrazione. In questo modo, si evita di rimettere ai funzionari stessi la scelta, magari orientata da mera curiosità culturale, delle attività formative. La formazione professionale deve essere guidata dalle amministrazioni datrici di lavoro, perché è uno strumento di gestione dello sviluppo professionale del personale dipendente. La Scuola ha poi creato un *network* dei referenti per la formazione (*Club* dei formatori) che si riunisce periodicamente e discute dei metodi di individuazione e soddisfazione delle comuni esigenze formative.

Infine, sotto il terzo profilo, che è quello della valutazione, la legge n. 190 del 2012 attribuisce al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza compiti di verifica dell'efficacia dei piani formativi e l'ANAC precisa che "le amministrazioni dovranno monitorare e verificare il livello di attuazione dei processi di formazione e la loro efficacia ... attraverso questionari destinati ai soggetti destinatari della formazione [le cui] domande riguarderanno le priorità di formazione e il grado di soddisfazione dei percorsi già avviati. Anche in questo caso, la SNA ha migliorato e affinato le attività di monitoraggio e verifica dell'efficacia della propria attività formativa complessivamente intesa, non solo distribuendo appositi questionari di valutazione, ma dotandosi di strumenti di elaborazione informatica delle informazioni in esse contenute, in modo da misurare in tempo reale la qualità percepita delle proprie attività formative.

In definitiva, l'ampiezza del concetto di anticorruzione attribuisce alle relative attività formative una notevole *vis expansiva*, che ne estende i confini fin quasi ad abbracciare l'intera formazione dei dipendenti pubblici. Ciò ha un effetto benefico, perché contribuisce a valorizzare il ruolo della formazione *tout court* e ad imporre modelli avanzati di organizzazione delle attività formative, imperniati sui principi della programmazione, responsabilizzazione e valutazione. Nelle pagine che seguono, le attività formative in tema di anticorruzione saranno più dettagliatamente esaminate, con riferimento a tre profili principali.

In primo luogo, sarà illustrato il quadro normativo, tenendo conto anche dell'influenza della disciplina internazionale che, come è noto, molto contribuisce a conformarlo. In secondo luogo, sarà esaminato il ruolo dell'ANAC, che ha precisato e indirizzato le amministrazioni anche in riferimento alla formazione, intesa come componente fondamentale della politica di prevenzione della corruzione. Infine, sarà preso in considerazione il ruolo della Scuola Nazionale dell'Amministrazione nella definizione dei percorsi formativi più direttamente collegati alle tematiche dell'anticorruzione.

2. Il ruolo della formazione nelle strategie di prevenzione alla corruzione: il quadro normativo

Con l'introduzione nel nostro ordinamento del sistema di prevenzione della corruzione previsto dalla legge 190 del 2012, come anticipato, la formazione viene espressamente prevista come una misura generale e obbligatoria di prevenzione e mitigazione del rischio corruzione.

Già nella Convenzione Onu del 2003² vi è un forte richiamo agli Stati sull'importanza dell'aspetto culturale ed educativo come leva per una valorizzazione dell'etica pubblica e conseguente contenimento del rischio corruttivo. Tra gli obblighi imposti agli Stati per l'adozione di efficaci politiche di prevenzione della corruzione (cui è dedicato l'intero titolo II, che prevede diverse misure miranti al tempo stesso a coinvolgere il settore pubblico e il settore privato), l'art.7, dedicato al "settore pubblico", sottolinea l'importanza della previsione di procedure appropriate per selezionare e formare le persone chiamate ad occuparsi di posti pubblici ritenuti essere particolarmente esposti alla corruzione, nonché di una formazione che sensibilizzi maggiormente i dipendenti pubblici ai rischi di corruzione inerenti alle funzioni svolte. Il successivo art. 60 ("Formazione e assistenza tecnica") affronta in modo puntuale il tema della formazione, onerando gli Stati contraenti a formulare, sviluppare e perfezionare programmi di formazione specifici per il proprio personale responsabile della prevenzione, descrivendone i principali ambiti³.

Alla luce di tali cogenti prescrizioni di carattere internazionale è stata emanata la legge n. 190 del 2012 che afferma la centralità della formazione. L'art. 1, comma 5 lett.b), obbliga le pubbliche amministrazioni centrali a definire "procedure appropriate per selezionare e formare, in collaborazione con la Scuola superiore della pubblica amministrazione, i dipendenti chiamati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione, prevedendo, negli stessi settori, la rotazione di dirigenti e funzionari"; il successivo comma 9, nell'individuare la funzione e i contenuti obbligatori dei piani triennali di prevenzione della corruzione⁴, cita

² Il quadro internazionale che ha condotto l'Italia all'emanazione della legge n.90/2012 può essere così riassunto: Convenzione contro la corruzione, adottata dall'Assemblea generale dell'O.N.U. il 31.10.2003 con la risoluzione numero 58/4; Decisione 2008/801/CE del Consiglio che autorizza l'Unione Europea a firmare la convenzione ONU contro la corruzione; Convenzione ONU contro la corruzione sottoscritta dallo Stato italiano il 9.12.2003 e ratificata il 3.8.2009 con legge n.116/2009. In estrema sintesi i principali obblighi posti agli Stati parte, prevedono specifici meccanismi istituzionali, quali la creazione di uno specifico organo anticorruzione, codici di condotta e politiche favorevoli al buon governo, allo stato di diritto, alla trasparenza e alla responsabilità.

³ Tra i vari profili, per lo più inerenti ad attività istruttorie e di indagine penale, è ricompreso l'"accrescimento della capacità di sviluppo e pianificazione di una politica strategica contro la corruzione".

⁴ All'esito della modifica di cui al d.lgs. n.97/2016 (revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza), gli strumenti di programmazione in tema di anticorruzione e trasparenza sono stati unificati nei c.d. PTPCT (piani triennali di prevenzione della corruzione e della trasparenza) che, insieme al piano nazionale (PNA), costituiscono i due livelli (nazionale e decentrato presso le singole amministrazioni) per l'articolazione del processo di formulazione e attuazione delle strategie di prevenzione della corruzione.

testualmente tra i contenuti obbligatori “meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni idonei a prevenire il rischio di corruzione”; infine il comma 11 che stabilisce che la “*Scuola superiore della pubblica amministrazione, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e utilizzando le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, predispone 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, provvede alla formazione dei dipendenti pubblici chiamati ad operare nei settori in cui è più elevato, sulla base dei piani adottati dalle singole amministrazioni, il rischio che siano commessi reati di corruzione*”.

Coerentemente, nello strumento di programmazione a livello nazionale (PNA), la centralità della formazione come misura necessaria e obbligatoria di prevenzione viene costantemente ribadita e specificata. Il primo PNA⁵ (adottato nel 2013) elenca tra i principali strumenti di prevenzione, oltre all’elaborazione del PNA e all’adozione dei PTPC, la “*formazione in materia di etica, integrità ed altre tematiche attinenti alla prevenzione della corruzione*”. Lo stesso tema viene affrontato laddove vengono successivamente specificate le necessarie strategie di prevenzione a livello decentrato. In particolare, il PNA 2013 impone che la formazione in materia di anticorruzione venga programmata nei piani triennali in modo puntuale, dettagliato e specifico (individuazione dei soggetti destinatari ed erogatori della formazione; indicazione dei contenuti, dei canali e degli strumenti della formazione; quantificazione delle ore/giornate dedicate alla formazione). Con riferimento ai destinatari della formazione, il PNA specifica che per garantire adeguati livelli di formazione la programmazione deve avere una doppia articolazione: un primo livello, “*generale*”, che riguarda tutti i dipendenti, con un approccio contenutistico (aggiornamento delle competenze) e valoriale (sulle tematiche dell’etica e della legalità); un secondo livello, “*specifico*”, rivolto agli attori del sistema (RPC, referenti, componenti organismi di controllo) e ai dirigenti e funzionari addetti alle aree di rischio, che riguarda le politiche, i programmi e i vari strumenti utilizzati per la prevenzione e tematiche settoriali, in relazione al ruolo funzionale svolto da ciascun soggetto dell’amministrazione.

Alla concreta previsione ed attuazione di tale misura è preposto il Responsabile per la Prevenzione della Corruzione⁶ (oggi RPCT), e cioè la figura che, nell’architettura organizzativa del sistema anticorruzione della legge n.190 del 2012, accentra le principali competenze all’interno delle singole amministrazioni. In particolare, è il RPCT che, oltre ad avere il compito di

⁵ Predisposto dal Dipartimento della Funzione Pubblica e approvato dalla CIVIT – Commissione Indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l’Integrità delle Amministrazioni pubbliche, con delibera 11 settembre 2013 n. 72, secondo lo schema originariamente previsto dalla legge n. 190/2012. All’esito degli interventi normativi di cui al d.l. n. 90/2014, convertito in legge n. 114/2014, tutte le competenze, tra cui l’adozione del PNA e i relativi aggiornamenti, in materia di prevenzione della corruzione e sulla trasparenza, sono state trasferite all’ANAC – Autorità Nazionale Anticorruzione – che ha pure assunto le funzioni e le competenze della soppressa Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici (AVCP).

⁶ All’esito della modifica di cui al d.lgs. n.97/2016 di cui supra, oggi denominato RPCT.

inserire nel PTPCT tutte le misure di prevenzione più adatte al contesto interno ed esterno di riferimento, deve individuare il personale da inserire nei programmi di formazione anticorruzione (art.1, comma 8 ultima parte e comma 10, lettera c), con pesanti sanzioni in caso di inottemperanza a tali obblighi, operanti sui diversi fronti della responsabilità disciplinare, dirigenziale e per danno erariale (art.1, commi 12, 13 e 14).

Va peraltro chiarito e sottolineato come la “responsabilità del Responsabile” non esaurisce i vari possibili livelli di coinvolgimento. Il RPCT risponde direttamente delle eventuali carenze dei piani e del mancato rispetto degli stessi, anche per quanto riguarda l’aspetto della formazione. Ma va anche ricordato che tutti i dipendenti pubblici sono in più occasioni coinvolti anche a livello di responsabilità disciplinare nella realizzazione del sistema anticorruzione. La violazione delle misure di prevenzione previste dal piano (ivi compresa l’attuazione dei piani formativi) costituisce illecito disciplinare⁷ e tale previsione viene rafforzata dal Codice di comportamento⁸, che afferma a chiare lettere che il dipendente deve rispettare le misure necessarie alla prevenzione degli illeciti nell’amministrazione e, in particolare, le prescrizioni contenute nel piano per la prevenzione della corruzione, nonché collaborare con il responsabile della prevenzione della corruzione.

Dal quadro di riferimento normativo e dal contesto internazionale delineato⁹ emerge che il ruolo strategico attribuito alla formazione ne configura il carattere necessario e obbligatorio, con ricadute di grande impatto operativo-gestionale e di programmazione della relativa spesa. Proprio in considerazione di ciò la Corte dei Conti è opportunamente intervenuta per sottrarre la formazione c.d. obbligatoria in materia di anticorruzione alla sfera della *spending review* di cui all’art.6, comma 13, del D.L.n.78/2010¹⁰. Secondo la Corte, data l’assenza di discrezionalità circa l’autorizzazione della spesa relativa, le amministrazioni possono derogare al previsto tetto di spesa per le attività formative, limitatamente alle spese necessarie per corrispondere a precisi obblighi normativi che non possono essere disattesi o differiti e con l’ulteriore avvertenza che le iniziative

⁷ Art.1 comma 14 legge n. 190/2012.

⁸ Decreto del Presidente della Repubblica del 16 aprile 2013 n. 62, che costituisce il livello generale delle prescrizioni minime valide per tutte le pubbliche amministrazioni, da integrarsi e specificarsi con i codici di comportamento di cui le singole amministrazioni si devono dotare ai sensi dell’art. 54, come 5, d.lgs. n.165/2001.

⁹ Nell’ambito della cooperazione intergovernativa che si attua a livello internazionale entro le Nazioni Unite si segnalano la partecipazione e i risultati del Report adottato dallo United Nations Office on Drugs and Crime – UNODC –, attualmente in fase di peer review by the United States of America and Sierra Leone (of the implementation by Italy of Chapter II – articles 5-14 – and Chapter V – articles 51-59 – of the United Nations Convention against Corruption for the review cycle 2016-2021).

¹⁰ Che, nell’ottica di contenimento della spesa pubblica, a decorrere dall’anno 2011 ha introdotto un significativo tetto per le spese sostenute per le attività di formazione dalle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, pari al 50% della spesa sostenuta nell’anno 2009.

formative debbano tenere conto anche del possibile contributo degli operatori interni all'amministrazione¹¹.

Ma le amministrazioni, sebbene "liberate" dai vincoli legati ai costi della formazione (intesa come centro di spesa), sono (e sono state) in grado di utilizzare tale strumento come vero e proprio investimento per quel complesso cambiamento culturale e organizzativo che viene richiesto dal modello introdotto dalla legge n.190/2012?

Per rispondere a tale interrogativo, una volta assodata la centralità della formazione nel sistema anticorruzione, diventa cruciale individuare quali requisiti dovrebbe avere una formazione efficace per il raggiungimento dell'obiettivo primario di riduzione e mitigazione del rischio corruttivo nelle amministrazioni pubbliche.

3. *La formazione e la sua efficacia come strumento di prevenzione della corruzione: il ruolo dell'ANAC*

Molteplici sotto vari profili sono gli effetti concreti che dovrebbe ottenere un intervento formativo che possa essere considerato efficace in termini di prevenzione e gestione del rischio di *maladministration*. A titolo meramente esemplificativo, basti qui ricordare alcuni di questi, quali: ridurre il rischio che gli illeciti siano commessi inconsapevolmente o che siano frutto di sciattezza e negligenza; creare una omogenea base di conoscenze quale presupposto indispensabile per favorire una coerente programmazione di allocazione delle risorse strumentali e di personale; implementare specifiche competenze nelle aree a più alto rischio corruttivo; scardinare ogni pregiudizio e dare il giusto significato al processo di mappatura dei rischi, che deve essere esclusivamente basato su una analisi oggettiva delle attività e non certo sulla propensione soggettiva delle persone in essa incardinate; diffondere le buone pratiche amministrative e gli orientamenti giurisprudenziali su vari aspetti dell'esercizio della funzione amministrativa; creare le basi culturali per la concreta attuazione e utilizzazione di misure di prevenzione culturalmente "ostiche" nel nostro ordinamento, come la segnalazione di illeciti (*whistleblowing*), e, da un punto di vista gestionale, la rotazione del personale.

Peraltro, contrariamente a quanto avviene nel precedente normativo forse più rilevante di formazione obbligatoria *ex lege*, costituito dalla formazione in materia di sicurezza sul lavoro, le Amministrazioni non possono fare riferimento a percorsi formativi predeterminati in tutti i loro aspetti organizzativi (enti formatori, durata, modalità di erogazione, aula, *blended*, *e-learning*) e contenutistici, rispetto ai

¹¹ Cfr. per tutte Corte dei Conti, Sez. reg. di Controllo dell'Emilia Romagna, deliberazioni n.276/2013 e n.18/2011). Più in generale in tema di attività formativa prevista *ex lege* (nella specie, in tema di sicurezza sul lavoro), Corte dei Conti. Sez. reg. di controllo Lombardia n.116/2011 e Sez. reg. di controllo Friuli Venezia Giulia n.106/2012.

quali gli adempimenti richiesti attengono alla mera individuazione dei fabbisogni rispetto alle figure professionali da formare come predefinite dalla legge e alla partecipazione e superamento dei moduli formativi¹².

In tema di anticorruzione, come si è visto, la formazione è sì “obbligatoria” (nel senso di attività che deve essere oggetto di specifica analisi, programmazione e verifica da parte del RPCT, con conseguenze sanzionatorie in caso di inadempimento), ma è al tempo stesso svincolata da quelle rigidità normative che, in un settore così ampio e dai confini indefiniti come quello della lotta alla corruzione¹³, potrebbero favorire un approccio meramente formalistico, che ne determinerebbe il totale fallimento.

L’ANAC, già in occasione del primo aggiornamento al PNA nel 2015¹⁴, ha rilevato la sostanziale inadeguatezza delle attività formative (e non solo) sino ad allora programmate dalla maggior parte delle Amministrazioni oggetto di esame, a causa sia delle scarse risorse a disposizione, sia di un approccio di tipo generalista al tema della corruzione.

L’ANAC, in tale sede, non si limita a ribadire la necessità di una formazione che sia incisiva e quindi in grado di fungere da snodo e da supporto per il perseguimento dell’obiettivo di una migliore qualità delle misure di prevenzione, ma si addentra in aspetti più operativi e contenutistici, dando indicazioni su come adeguare la formazione alle singole realtà operative e indicando come sia necessario che i contenuti debbano riguardare tutte le diverse fasi: dall’analisi del contesto (esterno ed interno) alla mappatura dei processi; dall’individuazione e valutazione del rischio all’identificazione delle varie misure, ivi compresi controlli, semplificazioni procedurali, riorganizzazione degli uffici, trasparenza.

Ancor più bisognose di un intervento mirato risultano quelle aree di attività che, in ragione della natura e delle peculiarità dell’attività stessa, sono potenzialmente esposte a rischi corruttivi più di altre. Con riferimento al settore

¹² La formazione in materia di Sicurezza sul Lavoro è disciplinata dal d. lgs. 81/08 e ss.mm., dall’Accordo Stato Regioni del 21/12/2011 e dall’Accordo Stato-Regioni del 7 luglio 2016, che impongono i requisiti della formazione e gli specifici percorsi formativi, ivi comprese le scadenze per l’aggiornamento. Il mancato rispetto delle scadenze formative di legge è sanzionato come previsto dal d. lgs. 81/08.

¹³ Sin dal primo PNA 2013, poi più volte ripreso dall’ANAC in vari provvedimenti (tra gli altri si cita la deliberazione n.6/2015) è stata affermata la portata estremamente ampia del significato di corruzione nel previsto sistema di prevenzione, significato che travalica l’accezione strettamente penalistica del termine (che intercetterebbe principalmente la sola corruzione emersa), ricomprendendo in senso lato ogni tipo di malfunzionamento dell’amministrazione a causa dell’uso a fini privati delle funzioni attribuite, ivi compreso l’inquinamento dell’attività amministrativa *ab externo* (andando ad intercettare l’area, ben più ampia, della corruzione percepita, oggetto di attenzione a livello internazionale e di misurazione annuale grazie alle classifiche contenute nei rapporti annuali di *Transparency International*). A titolo esemplificativo si pensi ai casi di sprechi, nepotismo, ripetuto mancato rispetto dei tempi procedurali, irregolarità contabili, attività gestionale non trasparente, false dichiarazioni, omissioni e mancati controlli, a prescindere dalla rilevanza penale di tali fattispecie.

¹⁴ Determinazione n.12 del 28 ottobre 2015. In tale sede l’ANAC compie una prima rilevantissima analisi dello stato di attuazione della legge n. 190/2012 condotta sui PTPC di un campione di 1911 amministrazioni.

della contrattualistica pubblica¹⁵, sempre in sede di aggiornamento al PNA 2015, l'ANAC fornisce indicazioni operative a tutte le amministrazioni nella loro veste di *buyers* pubblici, dopo aver rilevato una serie di criticità ricorrenti quali: l'assenza di un'adeguata analisi di contesto interno ed esterno con riferimento all'area specifica (mancata rilevazione dei possibili conflitti di interesse, del numero di contenziosi, mancata individuazione delle *lobbies* e dei portatori di interessi privati che possono incidere sul procedimento di approvvigionamento); assenza di un'appropriata descrizione del processo, mediante puntuale articolazione delle fasi e dei relativi processi, rilevanti ai fini dell'esatta individuazione del rischio e delle connesse misure di prevenzione; assenza di una visione strategica complessiva del processo di approvvigionamento.

Nel PNA del 2016¹⁶ il tema della verifica e controllo del grado di adeguamento dei PTCPT alle strategie anticorruzione della legge n. 190 del 2012 viene ampiamente ripreso. In particolare, con riferimento all'area di rischio dei contratti pubblici, emerge con evidenza la perdurante difficoltà delle amministrazioni che, in tutti i PTPC analizzati, hanno manifestato proprio in questo settore le maggiori criticità. Gravi lacune sono state riscontrate, per la gran parte delle amministrazioni, nella fase di autoanalisi organizzativa suggerita dall'ANAC. Riguardo all'analisi dei processi organizzativi, solo in una bassa percentuale di amministrazioni (oscillante tra il 25,8% per la progettazione della gara e il 18,3% per la rendicontazione) sono state considerate le diverse fasi della gara. Anche la presenza di misure specifiche per le menzionate fasi è risultata oscillare tra il 18,3% (progettazione della gara) e l'11,8% (rendicontazione).

Peraltro, dal 2017¹⁷ va registrato un progressivo miglioramento del livello di qualità dei Piani e delle misure di prevenzione, tra cui la formazione, in essi contenute. Risulta sensibilmente aumentata la percentuale (superiore al 40% per quasi tutte le fasi – programmazione, progettazione della gara, selezione del contraente ed esecuzione – e di poco inferiore per le fasi dell'aggiudicazione e stipula del contratto e per la fase finale di rendicontazione) di amministrazioni che, per l'area di rischio “contratti pubblici”, hanno proceduto ad una mappatura dei processi per le diverse fasi, come si è visto indefettibile presupposto per dominare il processo di gestione del rischio corruttivo nel suo complesso.

Ma la strada da percorrere è ancora lunga e l'ANAC, anche nell'aggiornamento del 2018, sottolinea la necessità di una permanente e continua attenzione ai principali fattori incidenti sulla capacità di risposta delle

¹⁵ Rientrando tra le aree che già il legislatore, a prescindere da ogni necessità di analisi e mappatura da parte delle Amministrazioni, individua come ad alto livello di probabilità di eventi rischiosi (art.1 c. 16 legge n. 190/2012). A tali aree, c.d. obbligatorie, a partire dall'aggiornamento al PNA del 2015, sono state aggiunte altre aree, c.d. “generali” che necessitano di attenzioni e misure particolari (gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio; controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni; incarichi e nomine; affari legali e contenziosi).

¹⁶ Approvato dall'ANAC con delibera n.831/2016.

¹⁷ Ci si riferisce agli esiti della valutazione condotta dall'ANAC in sede di aggiornamento 2017 al PNA – approvato dall'ANAC con delibera n.1208/2017 – e di aggiornamento 2018 al PNA – approvato dall'ANAC con delibera n.1074/2018.

amministrazioni, quali un forte *commitment* da parte dell'organo di indirizzo, la partecipazione di tutta la struttura organizzativa e degli *stakeholder* esterni, la riduzione dell'autoreferenzialità delle amministrazioni e, ponendo ancora una volta l'accento sul ruolo strategico della formazione, l'acquisizione e la sperimentazione di competenze specifiche. In particolare l'ANAC, come ribadito da ultimo nel PNA 2019-2021¹⁸, auspica un cambiamento della programmazione e attuazione della formazione, affinché sia sempre più orientata all'esame di casi concreti calati nel contesto delle diverse amministrazioni, in modo da costruire capacità tecniche e comportamentali nei dipendenti pubblici.

Permane dunque, ed è più attuale che mai, l'esigenza di delineare soggetti, percorsi e metodologie dell'azione formativa, nonché gli strumenti che possano favorire la diretta incidenza della stessa sulla capacità organizzativa delle amministrazioni e sulla mitigazione del rischio, quali, fra tutti, il coordinamento con gli atti di programmazione della performance¹⁹ e il monitoraggio e la valutazione dello stato di attuazione e dell'efficacia della formazione.

4. A che punto è arrivata la formazione: il ruolo della SNA

Sui contenuti della formazione anticorruzione (destinatari, percorsi, obiettivi, metodi, docenti) molto è stato detto²⁰ e, come dimostrato dal sensibile e costante miglioramento del grado di adeguamento alle strategie anticorruzione registrato dall'ANAC, molto è stato fatto.

Si possono in estrema sintesi individuare almeno tre tipologie di percorsi formativi che devono necessariamente concorrere per l'attuazione della formazione obbligatoria in chiave di misura anticorruzione²¹.

¹⁸ Secondo lo schema del PNA in fase di consultazione fino al 15 settembre 2019.

¹⁹ Sulla necessità di coordinamento tra gli strumenti di programmazione si veda il richiamo contenuto nell'aggiornamento 2017 al PNA. In dottrina, già in precedenza L.HINNA, (Il ruolo della formazione nel processo di riforma in atto, 13° Rapporto sulla formazione nella Pubblica Amministrazione, 2009) aveva segnalato la necessità che anche la formazione debba essere legata agli obiettivi organizzativi affinché non abbia una valenza solo culturale, sovrapponendosi in tal caso alle conoscenze già acquisite e/o assimilate dai dipendenti e perdendo ogni valenza organizzativa.

²⁰ Per una compiuta disamina delle questioni di fondo da risolvere in tema di formazione dei dipendenti pubblici si veda A. MARI, *Formazione dei dipendenti pubblici e prevenzione della corruzione negli appalti: per non parlare ai muri*, in Giustamm.it – Rivista di Diritto Pubblico, n.6/2014. Sui possibili contenuti di una formazione “su misura” per prevenire efficacemente il rischio corruttivo, si veda A. MARASCIA, *La formazione come misura di prevenzione della corruzione*, in http://associazioneitalianaformatori.it/download/articoliln/2017/LN1017_Marascia.pdf.

²¹ Il nuovo PNA 2019-2021 insiste particolarmente sulla necessità di differenziare due livelli di formazione: a) uno generale, rivolto a tutti i dipendenti, mirato alle tematiche dell'etica e della legalità; b) uno specifico rivolto al RPCT, ai referenti, ai componenti degli organismi di controllo, ai dirigenti e funzionari addetti alle aree di rischio.

Innanzitutto, occorre una formazione di carattere generale e rivolta a tutto il personale per la diffusione della cultura della legalità e dell'integrità della pubblica amministrazione, che informi, sensibilizzi e formi i discenti sulle strategie anticorruzione della legge n. 190/2012 e sulle modalità di attuazione da parte delle amministrazioni, rendendoli anche consapevoli del quadro regolatorio di riferimento (codici disciplinari e codici di comportamento) e delle relative responsabilità. Questo tipo di formazione, dunque, dovrebbe coinvolgere tutti i dipendenti pubblici, ivi compresi i dipendenti con qualifica dirigenziale, nonché prevedere livelli di diffusione più capillari all'interno delle singole amministrazioni, sia come formazione "esterna" (ove possibile) sia ad opera degli stessi RPCT o comunque dagli stessi organizzata *in house*. Solo una formazione che tenga conto delle attività in concreto svolte e dell'organizzazione del singolo ente/amministrazione potrà infatti effettivamente illustrare le specifiche previsioni e misure del PTCT, informare sui contenuti del Codice di comportamento adottato, sensibilizzare i soggetti che operano a vario titolo per l'ente/amministrazione comunque tenuti al rispetto di una serie di obblighi di condotta anche al di là del tradizionale confine pubblicistico²².

Un secondo tipo di formazione obbligatoria (incentrata sul *risk management*) deve necessariamente essere di tipo più selettivo, dovendo riguardare profili specialistici di gestione del rischio corruttivo, con l'obiettivo di creare e sviluppare le capacità tecniche e le competenze professionali dei soggetti istituzionali che operano per la progettazione, l'analisi e il trattamento del rischio corruzione. I soggetti coinvolti devono necessariamente rivestire uno specifico compito nella costruzione, nell'attuazione e nell'aggiornamento del PTCT e più in generale del sistema anticorruzione, anche se con approcci differenziati a seconda del ruolo (RPCT, referenti, componenti degli organismi di controllo, UPD). Trattasi dunque di una formazione mirata e di tipo trasversale rispetto alle competenze professionali tradizionalmente legate ai vari settori di operatività dell'organizzazione aziendale nelle amministrazioni pubbliche.

²² Ci si riferisce all'estensione dell'ambito di applicazione degli obblighi del codice di Comportamento previsto, in via generale, dal comma 3 del DPR n.62/2013 (Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del d. lgs. 30 marzo 2001, n. 165) "Le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del d. lgs. n. 165 del 2001 estendono, per quanto compatibili, gli obblighi di condotta previsti dal presente codice a tutti i collaboratori o consulenti, con qualsiasi tipologia di contratto o incarico e a qualsiasi titolo, ai titolari di organi e di incarichi negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche, nonché nei confronti dei collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione. A tale fine, negli atti di incarico o nei contratti di acquisizioni delle collaborazioni, delle consulenze o dei servizi, le amministrazioni inseriscono apposite disposizioni o clausole di risoluzione o decadenza del rapporto in caso di violazione degli obblighi derivanti dal presente codice".

Il terzo tipo di formazione (di tipo specialistico ma sempre rientrante nel perimetro della formazione obbligatoria) deve riguardare il personale che opera nei settori in cui è più elevato il rischio corruttivo (*risk owner*), anche con riferimento alle diverse fasi del processo di gestione del rischio stesso. È quindi una formazione volta non tanto (e comunque non solo) ad arricchire il bagaglio di conoscenze sulle normative e procedure di settore, ma soprattutto a condurre i discenti alla puntuale analisi del ciclo operativo e organizzativo dell'area di rischio interessata ed all'individuazione degli strumenti necessari per l'approntamento di misure di trattamento del rischio corruzione, oltre che di analisi della loro ponderazione relativa.

A questi tre percorsi formativi, come si è detto di natura obbligatoria, si possono inoltre aggiungere ulteriori interventi formativi, laddove le misure di prevenzione previste nei Piani e le loro modalità di attuazione prevedano una componente formativa.

Un esempio tipico è quello della rotazione ordinaria del personale, laddove la formazione riveste un ruolo fondamentale per l'attuazione di tale misura in modo che non impatti – in termini negativi – sull'efficienza e buon andamento dell'attività amministrativa. Solo garantendo la qualità e trasversalità delle competenze professionali necessarie a coloro che sono coinvolti in processi di rotazione ed ampliando la platea dei destinatari, infatti, potranno ridursi al minimo i costi organizzativi ed economici che potrebbero derivare da una dispersione e vanificazione delle capacità acquisite dal personale incardinato nell'area di attività interessata dalla rotazione stessa.

Altri esempi sono la formazione in materia di contratti pubblici (per la rilevanza, criticità e centralità delle varie fasi di attività) e in materia di accesso e trasparenza (per il ruolo di primo piano nell'attuazione dei principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, nonché, in ottica anticorruzione, di integrità e lealtà nel servizio alla nazione). Questo tipo di formazione si incentra su conoscenze e competenze di settore e dunque, a stretto rigore, esula da un punto di vista contenutistico dal perimetro della formazione in tema di anticorruzione, pur essendone fondamentale strumento di attuazione.

Infine, non può non essere menzionata la formazione che deve sostenere l'attuazione delle misure di prevenzione in quei soggetti che, sebbene fuori dal perimetro prettamente pubblicistico (società pubbliche, partecipate ecc.), sono comunque tenute a mettere in campo la strumentazione prevista dalla legge n. 190/2012.

Quanto alla concreta attuazione della formazione obbligatoria in tema di anticorruzione, come si è visto la SNA (Scuola Nazionale dell'Amministrazione) è oggi il principale soggetto deputato alla formazione pubblica statale dei dipendenti civili dello Stato, come stabilito dall'art. 21 d. l. n. 90/2014 convertito in legge n. 114/2014, con cui sono state soppresse le scuole dei Ministeri dell'Interno, Difesa, Affari esteri ed Economia e Finanze e le relative funzioni trasferite alla SNA.

I percorsi formativi svolti dalla SNA²³ in materia di anticorruzione e integrità dei pubblici dipendenti si suddividono in due gruppi: 1) formazione continua in materia di anticorruzione, *risk management*, etica, codici di comportamento e *Whistleblowing*. Tale formazione può essere sia rivolta alla generalità delle amministrazioni (corsi a catalogo) sia dedicata a specifiche amministrazioni, ove normativamente previsto ovvero per accordi convenzionali; 2) moduli di etica e anticorruzione inseriti nei corsi lunghi di formazione iniziale e obbligatoria (carriera dirigenziale, carriera prefettizia, carriera diplomatica, etc.).

Il primo gruppo è a sua volta articolato a seconda del livello (generale o specialistico) della formazione e della natura dei destinatari. Riprendendo le tre tipologie di formazione obbligatoria sopra sinteticamente descritte, l'offerta formativa a catalogo della SNA può essere così sintetizzata:

- (a) Formazione generale (in cui rientrano i corsi base in tema di prevenzione della corruzione nelle Pubbliche Amministrazioni tra cui il corso su etica, codici di comportamento e procedimenti disciplinari ed il corso sul *whistleblowing*).
- (b) Formazione specialistica per *risk manager* (in cui rientrano i corsi sulle tecniche di redazione del piano di prevenzione della corruzione e i corsi – livello base e livello avanzato – per i responsabili e referenti anticorruzione).
- (c) Formazione specialistica per *risk owner*, mirata sulle aree di rischio o sull'attuazione di specifiche misure (in cui rientrano i seminari di approfondimento rispetto al corso base di prevenzione della corruzione rivolti al personale impegnato in determinate attività tra cui, a titolo puramente esemplificativo, contratti pubblici; acquisizione e gestione del personale; affari legali e contenzioso; controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni; incarichi e nomine; provvedimenti ampliativi; concorsi; fiscalità e contributo unificato).

²³ Nel proseguo si riportano i dati aggiornati alla data del 30.9.2019. Si elencano i principali corsi del 2019 per ciascuna categoria formativa come sopra descritta.

FORMAZIONE GENERALE: Prevenzione della corruzione nelle Pubbliche Amministrazioni; Etica, codici di comportamento e procedimenti disciplinari nel pubblico impiego privatizzato; Il Whistleblowing – In collaborazione con ANAC.

FORMAZIONE SPECIALISTICA PER RISK MANAGER: La funzione dei Responsabili e Referenti dell'Anticorruzione – Corso base e Corso avanzato; Redigere il Piano di prevenzione della corruzione.

FORMAZIONE SPECIALISTICA PER RISK OWNER: Prevenzione della corruzione nelle Pubbliche Amministrazioni – Seminari integrativi: "Affari legali e contenzioso"; "Contratti pubblici"; "Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari"; "Controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni"; "Rotazione del personale"; "Incarichi e nomine".

CONTRATTI PUBBLICI: Diploma di esperto in appalti pubblici; Il Codice dei contratti pubblici.

TRASPARENZA E F.O.I.A., In collaborazione con il Dipartimento della Funzione Pubblica: L'accesso civico generalizzato (FOIA): fini e mezzi del processo di attuazione; Il Registro degli accessi e il FOIA: profili tecnici e applicativi; Il FOIA italiano e la trasparenza amministrativa: gli strumenti di base per una corretta applicazione.

Per ogni approfondimento si rimanda al sito istituzionale della SNA <http://paf.sna.gov.it/index.html>.

Si aggiungono poi i percorsi formativi sulle discipline di settore in materia di contratti pubblici e trasparenza che, per le ragioni sopra esposte, pur non rientrando a rigore nel perimetro della formazione anticorruzione, costituiscono un fondamentale strumento di garanzia anche per l'etica e l'integrità del servizio svolto.

Con riferimento al settore specifico dei contratti pubblici, basti qui segnalare la rilevanza, nell'ambito dei vari percorsi formativi proposti, di argomenti strettamente connessi all'applicazione ed alle finalità del sistema anticorruzione quali, tra gli altri, il conflitto di interessi, le linee guida dell'ANAC, il commissariamento delle imprese. In particolare la SNA, proprio per il ruolo strategico rivestito dall'azione amministrativa in materia di contratti pubblici nei processi di sviluppo del Paese, non solo a livello economico ma anche in termini di legalità e efficienza, a decorrere dal 2013 (e dal 2015 in collaborazione con ANAC) ha implementato la propria offerta formativa in materia di contratti pubblici, realizzando un percorso formativo di "Diploma di esperto in appalti pubblici" volto alla creazione di elevate professionalità con competenze multidisciplinari di rilievo e con l'obiettivo di fornire ai partecipanti gli strumenti per essere in grado di effettuare acquisti in maniera efficiente nonché di prevenire e gestire il rischio della corruzione²⁴.

Anche la metodologia didattica utilizzata rispecchia l'articolazione dell'offerta formativa e la diversità degli obiettivi formativi²⁵. Nella formazione generale, per garantire la maggiore diffusione possibile anche sul territorio, accanto al modello tradizionale di lezione frontale vengono sempre di più utilizzate tecnologie *e-learning* in grado di garantire la partecipazione attiva dei discenti (percorsi di apprendimento articolati e lezioni in *webinar* sincrono), privilegiando invece formule di tipo laboratoriale (integrate anche con forme di partecipazioni *on line* con *webinar* interattivi ed esercitazioni su piattaforma) per la formazione mirata e specialistica.

²⁴ Con riferimento agli anni 2013/2019 la SNA ha realizzato 16 edizioni del corso di Diploma in esperto di appalti pubblici, formando complessivamente 678 dipendenti di cui 526 funzionari e 152 dirigenti.

²⁵ Anche su questo tema il PNA 2019 ha da ultimo ribadito la necessità di orientare la formazione all'esame di casi concreti che possano contribuire alla costruzione di capacità tecniche e comportamentali nei dipendenti pubblici.