



**Aggiornamento del “Programma triennale di advising ed external audit per l’attuazione delle disposizioni in materia di anticorruzione sulle ATER del Veneto” alla Determinazione ANAC n. 12 del 28 ottobre 2015. Integrazione al quadro di riferimento normativo.**

**2. bis Determinazione ANAC n. 12 del 28 ottobre 2015**

***2 bis.1. Premessa.***

Il Consiglio dell’Autorità Nazionale Anticorruzione, con determina n. 12 del 28 ottobre 2015, ha approvato l’aggiornamento per il 2015 del PNA 2013-2016, allo scopo di fornire indicazioni integrative e chiarimenti per l’applicazione del medesimo in una logica di continuità.

Il documento (primo atto formale assunto dopo il PNA del 2013) è stato redatto a valle di un’analisi sulle prime esperienze effettuate dalle pubbliche amministrazioni nella redazione dei piani triennali per la prevenzione della corruzione (su un campione di 1911 piani) ed è volto alla promozione del miglioramento della qualità dei piani medesimi, rivelatisi spesso deficitari di adeguate misure di prevenzione che fossero il risultato di un’autovalutazione delle organizzazioni, finalizzata ad un’effettiva ricerca dei processi più esposti al rischio di corruzione.

Tra i molteplici fattori determinanti la qualità dei piani, ANAC individua, da un lato, cause strutturali connesse a ruoli e responsabilità dei soggetti che operano all’interno dei singoli enti e la scarsità di risorse finanziarie, dall’altro, la rigidità dei modelli proposti indistintamente nel PNA che, non lasciando idonei spazi ad attività di progettazione o coinvolgimento, ha contribuito a rendere i primi piani meri adempimenti, anziché strumenti attivatori di processi di cambiamento.

Il tema della prevenzione della corruzione, infatti, dovendo influire sui “*comportamenti*”, piuttosto che sugli “*adempimenti*”, deve essere affrontato attraverso la “*condivisione culturale e ideologica*”.

***2 bis.2. Il miglioramento della qualità dei piani anticorruzione: principi generali della gestione del rischio***

Alla luce dei risultati dell’analisi dei fattori di criticità dei PTPC e della conseguente necessità che le amministrazioni si concentrino sull’effettiva individuazione ed attuazione di misure proporzionate al rischio, l’aggiornamento 2015 del PNA 2013-2016 è stato strutturato in linee direttrici sviluppate in:

- ✓ una parte generale, nella quale sono individuati i punti di debolezza dei piani esaminati e quindi definiti gli indirizzi per una rapida “*correzione di rotta*” nella valutazione e gestione del rischio;
- ✓ una parte speciale, che fornisce indicazioni per la predisposizione e gestione delle misure di prevenzione della corruzione nelle aree di rischio dei contratti pubblici e della sanità.

Per supportare le amministrazioni e gli altri soggetti tenuti all’adozione dei PTPC o delle misure anticorruzione nel superamento delle carenze riscontrate, l’aggiornamento fornisce alcune indicazioni metodologiche (rivolte ai RPC, ai dirigenti e a tutti i soggetti chiamati, a vario titolo, a partecipare attivamente alla predisposizione dei PTPC) relative alla gestione e sviluppo delle fasi di analisi e valutazione dei rischi, che in sintesi riguardano:

- l’analisi del contesto esterno ed interno, da rendere effettiva e da migliorare;
- la mappatura dei processi, che si raccomanda sia effettuata su tutta l’attività svolta dall’amministrazione o ente non solamente con riferimento alle cd. “*aree obbligatorie*” ma anche a tutte le altre aree di rischio;
- la valutazione del rischio, in cui è necessario tenere conto delle cause degli eventi rischiosi;
- il trattamento del rischio, che deve consistere in misure concrete, sostenibili e verificabili.

Conseguentemente, la gestione del rischio di corruzione, secondo l’aggiornamento:

- a) non è un processo formalistico né un mero adempimento burocratico, ma va condotta in modo da realizzare l’interesse pubblico alla prevenzione della corruzione e alla trasparenza;
- b) non è un’attività meramente ricognitiva, ma è parte integrante del processo decisionale;



- c) deve essere effettuata assicurando l'integrazione con altri processi di programmazione e gestione (in particolare con il ciclo di gestione della performance e i controlli interni) al fine di porre le condizioni per la sostenibilità organizzativa della strategia di prevenzione della corruzione adottata;
- d) è un processo di miglioramento continuo e graduale, che deve tener conto dei requisiti di sostenibilità e attuabilità degli interventi;
- e) implica l'assunzione di responsabilità, con particolare riferimento a organi di indirizzo, dirigenti e RPC;
- f) è un processo che tiene conto dello specifico contesto interno ed esterno di ogni singola amministrazione o ente, nonché di quanto già attuato, non dovendo riprodurre in modo integrale e acritico i risultati della gestione del rischio operata da altre amministrazioni;
- g) è un processo trasparente e inclusivo, che deve prevedere momenti di efficace coinvolgimento dei portatori di interesse interni ed esterni;
- h) è ispirata al criterio della prudenza, volto anche ad evitare una sottostima del rischio di corruzione;
- i) non consiste in un'attività di tipo ispettivo o con finalità repressive, non implicando valutazioni sulle qualità degli individui ma sulle eventuali disfunzionalità dell'organizzazione.

### **2 bis.3. Le aree generali**

In più parti del documento l'Autorità ribadisce quindi il ruolo strategico che, all'interno di ciascuna amministrazione, deve essere attribuito alle aree di rischio. Proprio in relazione alla mappatura dei processi, viene indicato quale obiettivo strategico l'analisi di tutta l'attività svolta da ciascuna amministrazione, al fine di identificare le aree che, in ragione della natura e delle peculiarità dell'attività stessa, risultano potenzialmente esposte a rischi corruttivi. Sul punto ANAC introduce una novità, relativamente alla revisione delle aree di rischio obbligatorie che, incrementate dei seguenti ambiti, sono denominate aree generali:

- gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio;
- controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni;
- incarichi e nomine;
- affari legali e contenzioso.

Resta inteso che, oltre alle aree generali, ogni amministrazione o ente ha ambiti di attività peculiari che possono far emergere aree di rischio specifiche. Già il PNA raccomandava infatti che, sin dalla fase di prima attuazione, ciascuna amministrazione dovesse includere nel PTPC ulteriori aree di rischio relative alle specificità funzionali e di contesto, definite "aree di rischio specifiche".

Su punto ANAC sottolinea che le "aree di rischio specifiche" non sono meno rilevanti o meno esposte al rischio di quelle "generali", ma si differenziano da queste ultime unicamente per la loro presenza in relazione alle caratteristiche tipologiche delle amministrazioni e degli enti.

Nell'ambito della mappatura dei processi le "aree di rischio specifiche" sono da individuare anche sulla base di:

- analisi di eventuali casi giudiziari e di altri episodi di corruzione o cattiva gestione accaduti in passato nell'amministrazione o in amministrazioni dello stesso settore di appartenenza;
- incontri (o altre forme di interazione) con i responsabili degli uffici
- incontri con i portatori di interesse esterni, con particolare riferimento alle associazioni impegnate sul territorio nella promozione della legalità, alle associazioni di categoria e imprenditoriali;
- aree di rischio già identificate da amministrazioni simili per tipologia e complessità organizzativa.

### **2 bis. 4. Centralità ed indipendenza del RPC**

Anche in tale documento, ANAC presta grande rilievo al ruolo ed alla centralità dei Responsabili della Prevenzione della Corruzione, con particolare riferimento:

- al rapporto con gli organi di indirizzo politico amministrativo e con l'intera struttura organizzativa dell'amministrazione/ente di appartenenza;
- al processo interno di formazione ed approvazione dei piani.

Dalla valutazione dei PTPC è risultato infatti che la carente mappatura dei processi svolta nelle amministrazioni comprese nel campione è dipesa anche dalla resistenza dei responsabili degli uffici a



partecipare, per le parti di rispettiva competenza, alla rilevazione e alle successive fasi di identificazione e valutazione dei rischi.

Pertanto l'aggiornamento tende a rafforzare il ruolo dei Responsabili precisando che:

- il PTPC deve prevedere gli *“obblighi di informazione nei confronti del RPC chiamato a vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del Piano”*;
- gli obblighi informativi ricadono su tutti i soggetti coinvolti, già dalla fase di formazione del Piano e, poi, nelle fasi di verifica del suo funzionamento e dell'attuazione delle misure adottate;
- l'atto di nomina del RPC dovrebbe essere accompagnato da un comunicato con cui tutti i dirigenti e il personale sono invitati a dare allo stesso la necessaria collaborazione;
- il dovere di collaborazione attiva dovrebbe essere introdotto nel Codice di comportamento ed opportunamente sanzionato in sede di responsabilità disciplinare;
- è necessario che il RPC sia dotato di una struttura di supporto conoscitivo e operativo adeguata, per qualità del personale e per mezzi tecnici, al compito da svolgere;
- nelle organizzazioni complesse il PTPC possono essere individuati eventuali *“referenti”* del RPC, con funzioni informative nei confronti del medesimo.