Anticorruzione e Trasparenza

TRASPARENZA E MISURE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE
IL PTPCT 2020-2022: CRITERI E INDICAZIONE PER LA PREDISPOSIZIONE

Incontro formativo

Roma, 12 dicembre 2019, Ore 10.00 – 13.00
Consiglio Nazionale degli Ingegneri, Via XX Settembre, 5

Relatore: Rosalisa Lancia

- Con Delibera n. 1064 del 13 novembre 2019 ANAC ha adottato il PNA -Piano Nazionale Anticorruzione 2019
- Il PNA è atto di indirizzo per l'applicazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza: ai sensi dell'art. 1, co. 2-bis L. 190/2012, con il PNA:
  - ❖ l'Autorità fornisce indicazioni in merito all'adozione dei PTPC (e delle misure integrative di quelle ex D.Lgs. 231/2001);
  - ❖ L'Autorità coordina l'attuazione delle strategie finalizzate alla prevenzione e contrasto della corruzione e dell'illegalità nella PPAA
- Dal 2013 in poi sono stati adottati due PNA e 3 Aggiornamenti:
  - PNA 2013
  - Aggiornamento 2015 – focalizzato sul sistema di valutazione e gestione del rischio
  - PNA 2016 – nuovo Piano sviluppato con la metodologia del Piano principale (parte generale) e degli approfondimenti tematici per amministrazioni e ambiti di operatività differenti; tale approccio specialistico è derivato dall'art. 1, co. 2 bis, L. 190/2012 (post Riforma Madia) secondo cui «*il Piano Nazionale anticorruzione (…), inoltre, anche in* ***relazione alla dimensione e ai diversi settori di attività degli enti****, individua i principali rischi di corruzione e i relativi rimedi e contiene l'indicazione di obiettivi, tempi e modalità di adozione e attuazione delle misure di contrasto alla corruzione*»
  - Aggiornamento 2017 e Aggiornamento 2018 – indicazioni operative per la predisposizione del Programma e questioni specifiche proprie di talune amministrazioni o specifici settori di attività

- Con il PNA 2019 ANAC, riorganizzando completamente l'approccio, intende fornire uno strumento di lavoro utile per chi, a diversi livelli dell'amministrazione, è chiamato a sviluppare ed attuare le misure di prevenzione della corruzione
- In un'ottica di maggiore semplificazione del quadro regolatorio, con il PNA 2019 ANAC coordina le indicazioni di tempo in tempo fornite e, considerata la sovrapposizione di indicazioni e raccomandazioni fornite dal 2013 ad oggi, con il PNA 2019 procede a:
    1. Riformulare le indicazioni relative alla parte generale del PNA, rivedendo e consolidando in un unico atto di indirizzo tutte le indicazioni date fino ad oggi, integrandole con orientamenti maturati nel corso del tempo e che sono stati oggetti di appositi atti regolatori
    2. Mantenere la validità degli approfondimenti/parti speciali già svolti

- Il nuovo perimetro regolamentare pertanto è:
    - Indicazioni su Parte generale: PNA ANAC2019-2021
    - Approfondimenti su PPAA, settori e attività: parti speciali dei PNA/Aggiornamenti formulati da ANAC dal 2013 in poi

Parte generale del PNA - Argomenti

- Strategia di prevenzione della corruzione (livello nazionale e decentrato)
- Processo di gestione del rischio di corruzione
- Analisi del contesto esterno ed interno
- Mappatura dei processi
- Valutazione del rischio
- Trattamento del rischio
- Attività di monitoraggio
- Soggetti tenuti ad adottare misure di prevenzione
- Piano triennale e programmazione della performance
- Soggetti coinvolti nel processo di predisposizione e adozione del PTPC
- RPCT
- OIV
- Trasparenza e dati personali
- Codici di comportamento
- Rotazione (ordinaria e straordinaria)
- Ruolo strategico della formazione
- Conflitto di interessi
- Svolgimento di incarichi di ufficio e di attività e incarichi extraistituzionali
- Il pantouflage
- Formazione di commissioni, conferimento incarichi dirigenziali in caso di condanne pensali
- Cause inconferibilità
- Whisletblowing
- Privatizzazione ed esternalizzazione di funzioni ee attività strumentali
- Patti di integrità

Approfondimenti

Specifiche Amministrazioni

- Piccoli comuni
- Città metropolitane
- Ordini e collegi professionali
- Istituzioni scolastiche
- Autorità di sistema portuale
- Commissari straordinari nominati dal Governo
- Istituzioni universitarie
- Agenzie fiscali

Specifici settori di attività

- Contratti pubblici
- Sanità
- Tutela e valorizzazione dei beni culturali
- Governo de territorio
- Fondi strutturali e fondi nazionali pe le politiche di coesione
- Gestione dei rifiuti

Parte Generale – Analisi

- Il sistema della prevenzione si basa su un'azione coordinata tra prevenzione a livello nazionale e prevenzione a livello decentrato
- A livello nazionale: PNA di ANAC, quale atto di indirizzo per i soggetti obbligati
- A livello decentrato: ciascun PA/ente definisce il proprio PTPCT, analizzando il proprio grado di esposizione al rischio di corruzione e indicando gli interventi organizzativi per la prevenzione del rischio stesso
- Il PTPCT non può essere oggetto di standardizzazione, ma nella sua progettazione vanno tenuti in considerazione principi strategici, metodologici e finalistici

PRINCIPI STRATEGICI

Coinvolgimento dell'organo di indirizzo

L'organo di indirizzo, con o senza natura politica, assume un ruolo proattivo nel definire le strategie di gestione del rischio corruttivo e crea un contesto istituzionale e organizzativo favorevole a supporto dell'attività del RPCT

Cultura organizzativa diffusa di gestione del rischio

La gestione del rischio corruttivo riguarda l'intero ente e non solo il RPCT. Occorre pertanto sviluppare una responsabilizzazione diffusa e una cultura consapevole dell'importanza del processo di gestione del rischio. Il sistema di prevenzione fa leva sulla piena e attiva collaborazione della dirigenza, del personale non dirigente e degli organi di valutazione e di controllo

Collaborazione tra amministrazioni

È auspicabile la collaborazione tra PPAA che operano nello stesso comparto o nello stesso territorio. Tale collaborazione può favorire la sostenibilità economica ed organizzativa delle metodologie, delle esperienze, di sistemi informativi e di risorse, fermo restando che va evitata la trasposizione acritica di strumenti di adeguamento

PRINCIPI METODOLOGICI

Prevalenza della sostanza sulla forma

Il processo di gestione del rischio deve essere attuato in modo sostanziale e calibrato sulle specificità dell'ente

Gradualità

In relazione alle amministrazioni o enti di piccole dimensioni, le diverse fasi di gestione del rischio possono essere sviluppate con gradualità, ovvero con un approccio che consenta una miglioramento graduale e progressivo

Selettività

In relazione alle amministrazioni o enti di piccole dimensioni, è opportuno trattare il rischio in modo selettivo, ovvero selezionando interventi specifici e puntuali volti ad incidere sugli ambiti maggiormente esposti ai rischi, consentendo così una reale «prioritizzazione» degli interventi.

Integrazione

La gestione del rischio è parte integrante di tutti i processi decisionali ed è per questo necessario garantire una integrazione sostanziale tra il processo di gestione del rischio e il ciclo di gestione della performance. Il punto merita un approfondimento per gli enti non tenuti normativamente ala gestione del ciclo di performance

Miglioramento e apprendimento continuo

La gestione del rischio deve essere intesa come un processo di miglioramento continuo, basato sugli output delle attività di monitoraggio e il riesame periodico delle funzionalità

PRINCIPI FINALISTICI

Effettività

La gestione del rischio ha come obiettivo l'effettiva riduzione del livello di esposizione del rischio e pertanto deve evitare di generare inulti o ingiustificati aggravi organizzativi

Orizzonte del valore pubblico

L'attività di gestione del rischio ha come obiettivo la generazione di valore pubblico, inteso come miglioramento del livello di benessere della comunità di riferimento.

Indicazioni preliminari

- Il PTPCT costituisce un atto organizzativo fondamentale in cui è definita la strategia di prevenzione di ciascuna amministrazione/ente
- I destinatari del Piano sono coloro ***che prestano a qualunque titolo servizio presso l'amministrazione*** *(art. 1, o. 2bis, L. 190/2012)*
- La violazione da parte dei dipendenti delle misure di prevenzione previste nel PTPC è fonte di responsabilità disciplinare (L. 190/2012, art. 1 co. 14). Tale previsione viene anche confermata dall'art. 1, co. 44 della L. 190/2012 secondo cui la violazione dei doveri contenuti del codice di comportamento compresi quelli relativi all'attuazione del PTPC è fonte di responsabilità disciplinare
- Il PTPTC deve individuare un sistema di monitoraggio sia sull'attuazione delle misure sia riguardo al medesimo PTPCT
- L'attività di elaborazione del PTPCT e delle misure di prevenzione ***non può essere affidata a soggetti estranei all'amministrazione/ente***, me spetta al RPTC, posto che la predisposizione è un'attività che deve essere svolta necessariamente da parte di chi opera all'interno dell'ente
- L'attività di predisposizione del PTPCT inoltre è attività che interessa tutti i dipendenti e i soggetti operanti nell'attività amministrativa dell'ente che mantengono, ciascuno in base ai compiti svolti, il proprio livello di responsabilità

Indicazioni preliminari (continua)

Al fine riorganizzare compiti e responsabilità dei soggetti interni agli enti, ANAC ha individuato nel PNA 2019 i compiti e le funzioni principali dei soggetti coinvolti nella predisposizione del PTPTC

RPTC

«Il RPCT è il soggetto titolare in esclusiva (essendo vietato l'ausilio esterno) del potere di predisposizione e di proposta del PTPCT all'organo di indirizzo. È necessario che il RPCT partecipi alla riunione dell'organo di indirizzo, sia in sede di prima valutazione sia in sede di approvazione del PTPCT, al fine di verificare adeguatamente i contenuti e le implicazioni attuative»

Organo di indirizzo

L'organo di indirizzo deve assumere un ruolo proattivo, anche attraverso la creazione sia di un contesto istituzionale e organizzativo favorevole che sia di reale supporto al RPCT, sia di condizioni che ne favoriscano l'effettiva autonomia.

La normativa vigente attribuisce i seguenti compiti agli organi di indirizzo quali:

- nominare il RPCT e assicurare che esso disponga di funzioni e poteri idonei allo svolgimento dell'incarico con piena autonomia ed effettività (art. 1, co. 7, l. 190/2012);
- definire gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza che costituiscono contenuto necessario del PTPCT;
- adottare il PTPCT (art. 1, co. 7 e 8, l. 190/2012).

Gli organi di indirizzo ricevono, inoltre, la relazione annuale del RPCT che dà conto dell'attività svolta e sono destinatari delle segnalazioni del RPCT su eventuali disfunzioni riscontrate.

L'attuale normativa non prevede specifiche responsabilità in capo ai componenti degli organi di indirizzo ***sulla qualità delle misure del PTPC***: essi possono essere chiamati a rispondere solo in caso di mancata adozione del PTPCT

Indicazioni preliminari (continua)

Titolari degli uffici di diretta collaborazione e dei titolari di incarichi amministrativi di vertice

Deve essere assicurato un pieno coinvolgimento e la partecipazione dei titolari degli uffici di diretta collaborazione e dei titolari di incarichi amministrativi di vertice, qualora a questi ultimi, in particolare, non sia stato affidato il ruolo di RPCT. Tali professionalità possono portare supporto in termini di contributo conoscitivo

Responsabili degli uffici

Dall'analisi fatta da ANAC la carente mappatura di taluni processi dipende anche dalla resistenza dei responsabili. Tale resistenza può essere vinta solo attraverso adeguati professi di formazione e soluzioni organizzative e procedurali, oltre che individuando e programmando misure come precisi obiettivi da raggiungere da parte di ciascuno degli uffici coinvolti

Dipendenti

Il coinvolgimento di tutto il personale in servizio (ivi inclusi gli eventuali collaboratori a tempo determinato o i collaboratori esterni) è decisivo per la qualità del PTPCT e delle relative misure. Il coinvolgimento dei dipendenti va assicurato in termini di partecipazione attiva al processo di autoanalisi organizzativa e di mappatura dei processi, nonché in sede di definizione delle misure di prevenzione e di attuazione delle stesse.

ANAC ribadisce che l'art. 8 del d.P.R. 62/2013 (Codice generale di comportamento) contiene il dovere per i dipendenti di prestare la loro collaborazione al RPCT e di rispettare le prescrizioni contenute nel PTPCT. La violazione da parte dei dipendenti dell'amministrazione delle misure di prevenzione previste dal Piano costituisce illecito disciplinare (legge 190/2012, art. 1, co. 14)..

Indicazioni preliminari (continua)

Stakeholders

Ai fini della predisposizione del PTPCT, ANAC raccomanda alle amministrazioni/enti di realizzare **forme di consultazione,** da strutturare e pubblicizzare adeguatamente, volte a sollecitare la società civile e le organizzazioni portatrici di interessi collettivi a formulare proposte da valutare in sede di elaborazione del PTPCT.
Le consultazioni potranno avvenire, ad esempio, o mediante raccolta dei contributi via web oppure nel corso di appositi incontri. All'esito delle consultazioni è necessario dar conto sul sito internet dell'ente e in apposita sezione del PTPCT, con l'indicazione dei soggetti coinvolti, delle modalità di partecipazione e degli input generati da tale partecipazione.
A tal riguardo ANAC evidenzia che il ruolo della società civile nel sistema di prevenzione della corruzione e della trasparenza assume rilievo sotto il duplice profilo di diritto e dovere alla partecipazione.

Forme di partecipazione già sono specificatamente previste dalla normativa: acceso civico, accesso civico generalizzato, giornate della trasparenza, la procedura aperta alla partecipazione per l'adozione dei codici di comportamento delle amministrazioni (legge 190/2012, art. 1, co. 44), partecipazione di portatori di interessi attraverso la consultazione pubblica prevista in relazione alla realizzazione di grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale (d.lgs. 50/2016 art. 22, co. 1)

Indicazioni preliminari (continua)

Durante la propria attività di vigilanza, ANAC ha rilevato che, i **PTPCT sono spesso carenti degli obiettivi strategici**. A riguardo si evidenzia che già l'art. 10, co. 3, del d.lgs. 33/2013 stabilisce che la promozione di maggiori livelli di trasparenza costituisce obiettivo strategico di ogni amministrazione/ente e che esso deve tradursi in obiettivi organizzativi e individuali.

L'individuazione degli obiettivi strategici è sempre rimessa alla valutazione dell'organo di indirizzo che deve elaborarli tenendo conto della peculiarità di ogni amministrazione e degli esiti dell'attività di monitoraggio del PTPCT: dalla Relazione del RPCT si possono trarre importanti elementi di valutazione.

Secondo ANAC **possono costituire obiettivi strategici**, a mero titolo esemplificativo:

- l'informatizzazione del flusso per alimentare la pubblicazione dei dati nella sezione "Amministrazione trasparente";
- la realizzazione dell'integrazione tra il sistema di monitoraggio delle misure anticorruzione e i sistemi di controllo interno;
- l'incremento della formazione in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza tra i dipendenti;
- l'innalzamento del livello qualitativo e il monitoraggio sulla qualità della formazione erogata.

Indicazioni preliminari (continua)

- In merito al **processo di formazione del PTPC,** ANAC raccomanda la più ampia e consapevole condivisione delle misure da parte degli organi di indirizzo, e ciò anche in assenza di un'esplicita previsione normativa.
- In fase di adozione, ad esempio, può essere utile prevedere un doppio passaggio, con l'approvazione di un primo schema di PTPCT e, successivamente, del PTPCT definitivo.
- Nelle amministrazioni dotate di un solo organo di indirizzo, può ritenersi sufficiente il doppio passaggio appena indicato. In ogni caso, è necessario che il RPCT partecipi alla riunione dell'organo di indirizzo, sia in sede di prima valutazione che in sede di approvazione del PTPCT o delle misure di prevenzione, al fine di illustrarne adeguatamente i contenuti e le implicazioni attuative.

ANAC fa poi rinvio agli ulteriori approfondimenti di parte speciale in cui l'Autorità ha dettato indicazioni specifiche in relazioni a casi peculiari che avevano destato nella prassi alcuni dubbi e/o criticità.

A tal riguardo, il PNA 2016 nella parte dedicata agli Ordini (§ 3.1.) stabilisce:

«***1.3 Organo che adotta il PTPC o le misure di prevenzione della corruzione***
Secondo quanto previsto dalla l. 190/2012, il PTPC è adottato dall'organo di indirizzo (art. 1, co. 8).
Negli ordini e nei collegi professionali, l'organo in questione è individuato nel Consiglio. Questa indicazione rileva anche ai fini dell'eventuale potere sanzionatorio che ANAC può esercitare ai sensi dell'art. 19, co. 5, del d.l. 90/2014. Tuttavia, per la specificità degli ordini professionali, è raccomandata una consapevole partecipazione e confronto del Consiglio con il RPCT ed, eventualmente, con l'Assemblea degli iscritti»

Adozione annuale del PTPC

- Il PTPCT è adottato annualmente dall'organo di indirizzo su proposta del RPCT. Sebbene il Piano abbia durata triennale, deve comunque essere adottato ogni anno entro il 31 gennaio.
- Nel Comunicato del Presidente del 16 marzo 2018 si chiarisce che le amministrazioni sono tenute, ciascun anno, alla scadenza prevista dalla legge, **a dotarsi di un nuovo completo PTPCT**, inclusa anche l'apposita sezione dedicata alla trasparenza, valido per il successivo triennio.
- Tale chiarimento si è reso necessario alla luce degli esiti dell'attività di vigilanza che ha evidenziato come diverse amministrazioni, nel tempo, hanno adottato un unico PTPCT a cui si sono riferite negli anni successivi mediante numerosi rinvii e/o soppressioni ed integrazioni di paragrafi, con conseguenti difficoltà di coordinamento tra le diverse disposizioni e di comprensione del testo.

L'omessa adozione di un nuovo PTPCT è sanzionabile dall'Autorità ai sensi dell'art. 19, co. 5, del dl. 90/2014 (sanzione amministrativa da euro 1.000 a euro 10.000)

NB: Solo i **comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti**, in ragione delle difficoltà organizzative dovute alla loro ridotta dimensione, e solo nei casi in cui nell'anno successivo all'adozione del PTPCT non siano intercorsi fatti corruttivi o modifiche organizzative rilevanti, possono provvedere all'adozione del PTPCT con modalità semplificate (cfr. parte speciale Aggiornamento PNA 2018, Approfondimento IV "Piccoli Comuni", § 4. "Le nuove proposte di semplificazione"). In tali casi, l'organo di indirizzo politico può adottare un provvedimento con cui, nel dare atto dell'assenza di fatti corruttivi o di ipotesi di disfunzioni amministrative significative nel corso dell'ultimo anno, conferma il PTPCT già adottato.
Rimane comunque ferma la necessità di adottare un nuovo PTPCT ogni tre anni, in quanto l'art. 1, co. 8, della l. 190/2012 stabilisce la durata triennale di ogni Piano.

Pubblicazione del PTPCT

- I PTPCT devono essere pubblicati non oltre un mese dall'adozione, sul sito istituzionale dell'ente nella sezione "Amministrazione trasparente/Altri contenuti/Corruzione"
- I PTPCT e le loro modifiche devono rimanere pubblicati sul sito unitamente a quelli degli anni precedenti.
- In virtù della previsione secondo cui i PTPCT devono essere trasmessi ad ANAC (art. 1, co. 8, l. 190/2012), l'Autorità, ha sviluppato una **piattaforma**, online dal 1° luglio 2019, per la rilevazione delle informazioni sulla predisposizione dei PTPCT e sulla loro attuazione
- Al momento il progetto ha carattere sperimentale. Nella prima fase si è valutato di delimitare l'operatività della piattaforma sperimentale unicamente alle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, co. 2, del d.lgs. 165/2001, agli enti pubblici economici, agli ordini professionali e alle società in controllo pubblico (cfr. Allegato 1, box 15 - La Piattaforma di acquisizione dei PTPCT)
- Per utilizzare la piattaforma i RPCT sono tenuti alla registrazione e all'accreditamento
- La registrazione consente di accedere al forum dei RPCT (che l'Autorità renderà disponibile a breve).
- La piattaforma permetterà all'Autorità di condurre analisi qualitative dei dati e, dunque, di poter rilevare le criticità dei PTPCT e migliorare, di conseguenza, la sua attività di supporto alle amministrazioni
- La compilazione dei campi della piattaforma permetterà ai RPCT di :
  - avere una migliore conoscenza e consapevolezza dei requisiti metodologici più rilevanti per la costruzione del PTPCT;
  - monitorare nel tempo i progressi del proprio PTPCT;
  - conoscere, in caso di successione nell'incarico di RPCT, gli sviluppi passati del PTPCT;
  - effettuare il monitoraggio sull'attuazione del PTPCT;
  - produrre la relazione annuale del RPCT

Relazione annuale del RPCT

- I RPCT elaborano (cfr. art. 1, co. 14, della legge 190/2012) una relazione annuale - da trasmettere all'OIV e all'organo di indirizzo dell'amministrazione - sull'efficacia delle misure di prevenzione definite nei PTPCT. Sulle modalità di redazione della relazione l'Autorità fornisce annualmente indicazioni e ha messo a disposizione uno schema di Relazione pubblicato sul sito
- Il termine per rendere la Relazione, relativamente all'anno 2019, è il 31 gennaio 2020 e ANAC ha già predisposto e pubblicato schema e istruzioni per la compilazione
- I RPCT che accedono alla piattaforma di ANAC per l'acquisizione dei PTPCT utilizzano la stessa piattaforma per elaborare anche la relazione annuale
- Dalla relazione deve emergere **una valutazione del livello effettivo di attuazione** delle misure contenute nel PTPCT. In particolare il RPCT è chiamato a relazionare sul monitoraggio delle misure generali e specifiche individuate nel PTPCT
- La relazione costituisce, dunque, un ***importante strumento di monitoraggio*** in grado di evidenziare l'attuazione del PTPCT, l'efficacia o gli scostamenti delle misure previste rispetto a quelle attuate. Le evidenze, in termini di criticità o di miglioramento che si possono trarre dalla relazione, devono guidare le amministrazioni nella elaborazione del successivo PTPCT
- La relazione costituisce anche uno strumento indispensabile per la valutazione da parte degli organi di indirizzo politico dell'efficacia delle strategie di prevenzione perseguite con il PTPCT e per l'elaborazione, da parte loro, degli obiettivi strategici.

PTPCT e performance

- L'integrazione è tra i principi metodologici da rispettare nella progettazione e attuazione del processo di gestione del rischio.
- A tal fine è necessario che i PTPCT siano coordinati rispetto al contenuto di tutti gli altri strumenti di programmazione presenti nell'ente.
- Ai sensi del PNA 2019 è necessario un coordinamento tra il PTPCT e gli strumenti già vigenti per il controllo nell'amministrazione nonché quelli individuati dal d.lgs. 150/2009 quali:
  - ✓ il Piano e la Relazione annuale sulla performance (art. 10 del d.lgs. 150/2009);
  - ✓ il Sistema di misurazione e valutazione della performance (art. 7 del d.lgs. 150/2009).

Gli Ordini Professionali non sono tenuti alla nomina dell' OIV conformemente a quanto disposto dal DL 101/2013, convertito dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125, il quale nell' art. 2, comma 2 bis, testualmente dispone: "*Gli ordini, i collegi professionali, i relativi organismi nazionali e gli enti aventi natura associativa, con propri regolamenti, si adeguano, tenendo conto delle relative peculiarità, ai principi del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ad eccezione dell'articolo 4, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, ad eccezione dell'articolo 14 nonché delle disposizioni di cui al titolo III, e ai principi generali di razionalizzazione e contenimento della spesa, in quanto non gravanti sulla finanza pubblica*."

Art. 4 - Ciclo di gestione della performance
Art. 14 - Organismo indipendente di valutazione della performance
Titolo III – merito e premi

Quali sono gli altri strumenti di programmazione di un Ordine professionale?
È possibile un coordinamento?

Misure generali di prevenzione

- L'individuazione e la programmazione di misure per la prevenzione della corruzione è parte essenziale del PTPCT
- le misure possono definirsi
  - ✓ "generali" quando si caratterizzano per la capacità di incidere sul sistema complessivo della prevenzione della corruzione, intervenendo in modo trasversale sull'intera amministrazione o ente
  - ✓ "specifiche" laddove incidono su problemi specifici individuati tramite l'analisi del rischio e pertanto devono essere ben contestualizzate rispetto l'ente

Nel PNA 2019, ANAC ripercorre e riorganizza le principali misure generali già individuate dal Legislatore

Misure generali - Le misure sull'imparzialità soggettiva dei funzionari pubblici

La normativa appronta tutele, di tipo preventivo e non sanzionatorio, volte ad impedire l'accesso o la permanenza nelle cariche pubbliche di persone coinvolte in ***procedimenti penali***, nelle diverse fasi di tali procedimenti. Le varie disposizioni, pur essendo chiare nella finalità, non appaiono sempre ben coordinate, sia sotto il profilo delle amministrazioni interessate, sia dei soggetti, sia dei reati

Legge 27 marzo 2001, n. 97 - **Norme sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare ed effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni**.
Relativamente ***a specifici reati di tipo corruttivo e contro la PA*** commessi da dipendente, si prevede che:

- In caso di rinvio a giudizio l'amministrazione sia tenuta a trasferire il dipendente ad un ufficio diverso da quello in cui prestava servizio al momento del fatto, con attribuzione di funzioni corrispondenti, per inquadramento, mansioni e prospettive di carriera, a quelle svolte in precedenza. In caso di impossibilità (in ragione della qualifica rivestita, ovvero per obiettivi motivi organizzativi), il dipendente è invece posto in posizione di aspettativa o di disponibilità, con diritto al trattamento economico in godimento;
- in caso di condanna non definitiva, i dipendenti sono sospesi dal servizio;
- nel caso sia pronunciata sentenza penale irrevocabile di condanna, ancorché a pena condizionalmente sospesa, l'estinzione del rapporto di lavoro o di impiego può essere pronunciata a seguito di procedimento disciplinare

Circa la natura dei provvedimenti adottati, si evidenzia che il trasferimento di ufficio conseguente a rinvio a giudizio e la sospensione dal servizio in caso di condanna non definitiva sono misure amministrative, sia pure obbligatorie, a protezione dell'immagine di imparzialità dell'amministrazione; solo l'estinzione del rapporto di lavoro ha carattere di pena accessoria

Misure generali - Le misure sull'imparzialità soggettiva dei funzionari pubblici

Nuovo art. 35-bis del d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165, introdotto dall'art.1, c. 46, L. 190/2012
La condanna, anche non definitiva, per i reati previsti contro la PPAA comporta una serie di inconferibilità di incarichi (partecipazione a commissioni di reclutamento del personale, incarichi di carattere operativo con gestione di risorse finanziarie, commissioni di gara nei contratti pubblici). La conseguenza dell'inconferibilità (che ha durata indeterminata) ha natura di misura preventiva, a tutela dell'immagine dell'amministrazione, e non sanzionatoria.

Art. 3 D.Lgs. 39/2013 «Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190»
Il d.lgs. 39/2013 è frutto della delega legislativa contenuta nella L. 190/2012 e prevede conseguenze per ***condanne, anche non definitive, per i reati contro la PPAA***, comportando una serie di inconferibilità e incompatibilità di incarichi dirigenziali nelle pubbliche amministrazioni, negli enti pubblici e negli enti di diritto privato in controllo pubblico.
Le inconferibilità hanno durata determinata (a differenza delle inconferibilità di cui all'art. 35- bis del d.lgs. n. 165/2001) e graduata
Quanto all'ambito soggettivo, le conseguenze riguardano ***i titolari di determinati incarichi amministrativi*** e non si estendono a tutti i pubblici dipendenti.
Le inconferibilità e incompatibilità rientrano tra le misure di natura preventiva (a tutela dell'immagine di imparzialità dell'amministrazione) e non sanzionatoria.

Misure generali – Rotazione straordinaria

- L'istituto della rotazione straordinaria è previsto dall'articolo 16, comma 1, lett. l-quater, d.lgs. 165/2001, secondo cui i dirigenti degli uffici dirigenziali generali «*provvedono al monitoraggio delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione svolte nell'ufficio a cui sono preposti, disponendo, con provvedimento motivato,* ***la rotazione del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttivi***».
- La rotazione c.d. straordinaria è misura di prevenzione della corruzione, e ***deve essere disciplinata nel PTPCT o in sede di autonoma regolamentazione cui il PTPCT deve rinviare***
- E' misura di carattere successivo al verificarsi di fenomeni corruttivi e solo nominalmente può associarsi all'istituto generale della rotazione
- I profili operativi della rotazione straordinaria sono chiariti da ANAC con delibera n. 215/2019

Nella propria attività di vigilanza, ANAC ha registrato la tendenza a non dare attuazione alla misura; l'analisi dei PTPCT ha evidenziato che:

- mancano previsioni sulla rotazione straordinaria in casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva
- Gli enti, pur avendo avuto formale notizia di procedimenti penali di natura corruttiva, non sempre procedono alla rotazione straordinaria
- in casi frequenti, la misura è stata attivata solo successivamente all'impulso dell'Autorità
- in molti casi, i dipendenti non comunicano l'esistenza di procedimenti penali a loro carico.

A tale riguardo, ***ANAC suggerisce di inserire nei codici di comportamento l'obbligo per i dipendenti di comunicare all'ente la sussistenza nei propri confronti di provvedimenti di rinvio a giudizio***.

Misure generali – Codice di comportamento

- Il codice di comportamento riveste un ruolo essenziale nell'attuazione della prevenzione della corruzione costituendo regolamentazione delle condotte dei dipendenti/funzionari/collaboratori/etc
- L'art. 1, co. 44 L. 190/2012, riformulando l'art. 54 del d.lgs. n. 165/2001 ha attuato una profonda revisione della preesistente disciplina dei codici di condotta, prevendendo che:
  - Il Codice di comportamento nazionale dei dipendenti pubblici (DPR 62/2013) assicura «la qualità dei servizi, la prevenzione dei fenomeni di corruzione, il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico»;
  - ciascuna PA definisce, con procedura aperta alla partecipazione e previo parere obbligatorio del proprio OIV, un proprio codice di comportamento che integri e specifichi il codice di comportamento nazionale;
  - La violazione dei doveri del codice di comportamento, inclusi quelli relativi all'attuazione del PTPCT, ha diretta rilevanza disciplinare;
  - Il Codice di comportamento generale rappresenta la base giuridica dei singoli codici delle PA
  - Il Codice generale si applica ai dipendenti delle PA
- Gli obblighi di condotta sono estesi anche a tutti i ***collaboratori o consulenti***, con qualsiasi tipologia di contratto o incarico e a qualsiasi titolo, ai ***titolari di organi di indirizzo*** e di incarichi negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche, nonché ***ai collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi*** e che realizzano opere in favore dell'amministrazione.
- Con riferimento a queste categorie, l'ente deve predisporre o modificare gli schemi di incarico, contratto, bando, inserendo sia l'obbligo di osservare il codice di comportamento sia disposizioni o clausole di risoluzione o di decadenza del rapporto in caso di violazione degli obblighi derivanti dal codice.

Misure generali – Conflitto di interesse

- La tutela anticipatoria si realizza anche attraverso l'individuazione e la gestione del conflitto di interessi
- E' conflitto di interessi la ***situazione in cui la cura dell'interesse pubblico cui è preposto il funzionario potrebbe essere deviata per favorire il soddisfacimento di interessi contrapposti di cui sia titolare il medesimo funzionario direttamente o indirettamente***
- Le norme sul conflitto di interessi fanno riferimento a un'accezione ampia, sia reale che potenziale: oltre alle situazioni tipizzate (art. 7 e art. 14 del DPR 62/2013) vanno considerate le situazioni di potenziale conflitto idonee a interferire con il corretto svolgimento dei doveri pubblici.
- Altra ipotesi di conflitto di interessi da considerare è quella in cui il conferimento di una carica nelle PA/enti pubblici/enti di diritto privato sia formalmente in linea con le disposizioni del d.lgs. n. 39/2013 ma tuttavia configuri una ***situazione di conflitto di interessi non limitata a una tipologia di atti o procedimenti, ma generalizzata e permanente, cd. strutturale***, in relazione alle posizioni ricoperte e alle funzioni attribuite. In questo caso, l'imparzialità dell'attività amministrativa potrebbe essere pregiudicata in modo sistematico da interessi personali o professionali derivanti dall'assunzione di un incarico, pur compatibile ai sensi del d.lgs. 39/2013.

Il conflitto di interessi è stato affrontato dalla L. 190/2012 sotto diversi profili quali:

1. l'astensione del dipendente in caso di conflitto di interessi;
2. Le ipotesi di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso enti privati in controllo pubblico, disciplinate dal d.lgs. 39/2013
3. l'adozione dei codici di comportamento
4. il divieto di pantouflage ("Divieti post-employment");
5. l'autorizzazione a svolgere incarichi extra istituzionali
6. l'affidamento di incarichi a soggetti esterni in qualità di consulenti ai sensi dell'art. 53 D.Lgs.165/2001

Misure generali – Conflitto di interesse

Astensione del dipendente in caso di conflitto di interessi

Fermo restando l'art. 6 (comunicazione di interessi finanziari e conflitti di interesse) e l'art. 14 (contratti e altri atti negoziali) del DPR 62/2013, ANAC nel PNA 2019 fornisce **raccomandazioni** in merito a presidi finalizzati a prevenire:

(i) situazioni di conflitto di interesse generale del dipendente,
(ii) situazioni relative alle ipotesi di conflitto c.d. «strutturale»
(iii) situazioni di conflitto di interesse nell'affidamento di incarichi a consulenti
(iv) Situazione di conflitto di interessi nei pubblici appalti

Misure generali – Conflitto di interesse

Raccomandazioni di ANAC: attività di rilevazione e analisi delle situazioni di conflitto di interessi, potenziale o reale

- acquisizione e conservazione delle dichiarazioni di insussistenza di situazioni di conflitto di interessi da parte dei dipendenti al momento dell'assegnazione all'ufficio o della nomina a RUP;
- monitoraggio della situazione, attraverso l'aggiornamento, con cadenza periodica da definire (biennale o triennale), della dichiarazione di insussistenza di situazioni di conflitto di interessi, ricordando con cadenza periodica a tutti i dipendenti di comunicare tempestivamente eventuali variazioni nelle dichiarazioni già presentate;
- esemplificazione di casistiche ricorrenti di situazioni di conflitto di interessi (ad esempio situazioni di conflitto di interessi dei componenti delle commissioni di concorso o delle commissioni di gara);
- chiara individuazione dei soggetti che sono tenuti a ricevere e valutare le eventuali situazioni di conflitto di interessi dichiarate dal personale (ad esempio, il responsabile dell'ufficio)
- chiara individuazione dei soggetti tenuti a ricevere e a valutare le eventuali dichiarazioni di conflitto di interessi rilasciate dai dirigenti, dai vertici amministrativi e politici, dai consulenti o altre posizioni della struttura organizzativa dell'amministrazione;
- predisposizione di appositi moduli per agevolare la presentazione tempestiva di dichiarazione di conflitto di interessi;
- attività di sensibilizzazione del personale al rispetto di quanto previsto in materia dalla l. 241 /1990 e dal codice di comportamento.

Misure generali – Conflitto di interesse

Raccomadazioni di ANAC. Attività di rilevazione di conflitto di interessi generalizzato (c.d. «strutturale»)

- Relativamente a questa fattispecie, va evidenziato che il conferimento dell'incarico deve essere apprezzato sotto il profilo dell'**opportunità**, considerato che in materia di inconferibilità di incarichi la normativa va interpretata restrittivamente e, quindi, ***che l'esistenza di tale conflitto non è per legge ostativa al conferimento dell'incarico.***
- Va inoltre considerato che il ***rimedio dell'astensione*** potrebbe rivelarsi non idoneo a garantire lo svolgimento di un incarico nel rispetto del principio di imparzialità, poiché per risolvere la situazione di conflitto di interessi cd. strutturale sarebbe, di fatto, necessaria una ripetuta astensione con conseguente pregiudizio del funzionamento, del buon andamento e della continuità dell'azione amministrativa.
- Si raccomanda pertanto alle amministrazioni/enti di prestare attenzione a tale situazione. ***Tale valutazione va fatta e documentata dal soggetto/organo conferente***, anche sulla base della verifica della dichiarazione rilasciata dal soggetto interessato, tenendo conto del contenuto dell'incarico da conferire e del tipo di attività che il soggetto interessato deve svolgere.
- Nel PTPCT è opportuno evidenziare in quale modo tali verifiche vengono svolte e prevederne un controllo a campione.

Misure generali – Conflitto di interesse

Raccomandazioni di ANAC: Verifica insussistenza di situazioni di conflitto di intessi ai fini del conferimento dell'incarico di consulente

La verifica della insussistenza di situazioni di conflitto di interessi ai fini del conferimento dell'incarico di consulente è coerente con l'applicazione del codice di comportamento ai consulenti stessi.

ANAC nel PNA 2019 fornisce le seguenti raccomandazioni relative all'accertamento dell'insussistenza:

- predisposizione modello di dichiarazione con l'indicazione dei soggetti (pubblici o privati) presso i quali l'interessato ha svolto/svolge incarichi/attività professionali o abbia ricoperto o ricopra cariche;
- rilascio della dichiarazione prima del conferimento dell'incarico di consulenza;
- aggiornamento, con cadenza periodica (anche in relazione alla durata) della dichiarazione;
- previsione di un dovere dell'interessato di comunicare tempestivamente la situazione di conflitto di interessi insorta successivamente al conferimento dell'incarico;
- individuazione del soggetto competente ad effettuare la verifica delle suddette dichiarazioni;
- consultazione di banche dati liberamente accessibili ai fini della verifica;
- acquisizione di informazioni da parte dei soggetti (pubblici o privati) indicati nelle dichiarazioni presso i quali gli interessati hanno svolto o stanno svolgendo incarichi/attività professionali o abbiano ricoperto o ricoprano cariche, previa informativa all'interessato;
- audizione degli interessati, anche su richiesta di questi ultimi, per chiarimenti sulle informazioni contenute nelle dichiarazioni o acquisite nell'ambito delle verifiche;
- controllo a campione da parte del RPCT della avvenuta verifica delle dichiarazioni di insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi e della relativa pubblicazione delle stesse ai sensi dell'art. 53, co. 14, d.lgs. 165/2001.

La conservazione delle dichiarazioni e della documentazione relativa all'accertamento deve naturalmente essere fatta tenendo conto della disciplina in materia di tutela dei dati personali.

Misure generali – Inconferibilità e incompatibilità di incarichi

- Il D.Lgs. 39/2013 norma le ipotesi di inconferibilità e incompatibilità di incarichi nelle PA ex art. 1, co.2, d.lgs. 165/2001; nella normativa non si citano esplicitamente gli Ordini che, tuttavia, rientrano nel concetto di PA
- La norma si qualifica come misura finalizzata a garantire l'imparzialità dei funzionari pubblici
- Si vuole evitare che lo svolgimento di certe attività/funzioni possa agevolare la precostituitone di situazioni favorevoli per il funzionario/dirigente/amministratore considerato che il contemporaneo svolgimento di alcune attività potrebbe compromettere lo svolgimento imparziale dell'attività amministrativa
- La norma stabilisce inoltre i requisiti di onorabilità e moralità richiesti per ricoprire incarichi dirigenziali e assimilati fissando all'art. 3 del d.lgs. 39/2013 il divieto ad assumere incarichi ***in caso di sentenza di condanna anche non definitiva per reati contro la PA.***
- La durata della inconferibilità può essere perpetua o temporanea, in relazione all'eventuale sussistenza della pena accessoria dell'interdizione dai pubblici uffici e alla tipologia del reato.
- Gli incarichi rilevanti ai fini della normativa sono ***gli incarichi dirigenziali interni ed esterni, gli incarichi amministrativi di vertice, di amministratore di enti pubblici e di enti privati in controllo pubblico, le cariche in enti privati regolati o finanziati, i componenti di organo di indirizzo politico***, come definiti all'art. 1 del d.lgs. 39/2013.
- La violazione della disciplina comporta la nullità degli atti di conferimento di incarichi e la risoluzione del relativo contratto (art. 17 del d.lgs. 39/2013).
- Ulteriori sanzioni sono previste a carico dei componenti degli organi responsabili della violazione, per i quali è stabilito il divieto per tre mesi di conferire incarichi (art. 18 del d.lgs. 39/2013).
- Con riferimento ai casi di incompatibilità, è prevista la decadenza dall'incarico e la risoluzione del relativo contratto, decorso il termine perentorio di quindici giorni dalla contestazione all'interessato, da parte del RPCT, dell'insorgere della causa della incompatibilità (art. 19 del d.lgs. 39/2013).

Misure generali – Inconferibilità e incompatibilità di incarichi (continua)

Con Delibera n. 833/2016 ANAC ha fornito specifiche indicazioni sul ruolo e funzioni del RPCT nonché sull'attività di vigilanza di ANAC («*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 di ANAC in caso di incarichi inconferibili e incompatibil*i»). A tal riguardo si evidenzia quanto segue:

- L'art. 20 del d.lgs. 39/2013 pone in capo all'interessato l'obbligo di rilasciare, all'atto di nomina, una dichiarazione sulla insussistenza delle situazioni di inconferibilità o incompatibilità. Tale dichiarazione è condizione di efficacia dell'incarico (art. 20, co.4). Le Linee guida sottolineano:
  - «*tale dichiarazione non vale ad esonerare chi ha conferito l'incarico dal dovere di accertare, (…), i requisiti necessari alla nomina, ovvero, per quanto qui rileva, l'assenza di cause di inconferibilità e di incompatibilità in capo al soggetto che si vuole nominare. In altre parole, l'amministrazione conferente è tenuta ad usare la massima cautela e diligenza nella valutazione della dichiarazione richiesta all'art.20, in quanto non è escluso che questa sia mendace, e ciò anche a prescindere dalla consapevolezza del suo autore circa la sussistenza di una delle cause di inconferibilità o di incompatibilità*».

- Posto che la dichiarazione sull'insussistenza di una delle cause di inconferibilità costituisce condizione di efficacia dell'incarico, le stesse Linee guida ritengono:
  - «*altamente auspicabile che il procedimento di conferimento dell'incarico si perfezioni solo all'esito della verifica, da parte dell'organo di indirizzo e della struttura di supporto, sulla dichiarazione resa dall'interessato, da effettuarsi tenendo conto degli incarichi risultanti dal curriculum vitae allegato alla predetta dichiarazione e dei fatti notori comunque acquisiti*».

Misure generali – Inconferibilità e incompatibilità di incarichi (continua)

Misure nel PTPCT

Considerate le norme e le Linee Guida, il PNA 2019 raccomanda di prevedere già nel PTPCT adeguate modalità di acquisizione, conservazione e verifica delle dichiarazioni rese ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. 39/2013 e di effettuare il monitoraggio delle singole posizioni soggettive, rivolgendo particolare attenzione alle situazioni di inconferibilità legate alle condanne per reati contro la PPAA.

ANAC, nella propria attività di vigilanza, ha spesso riscontrato che la dichiarazione risulta acquisita in un momento successivo alla data di conferimento dell'incarico. Tale prassi non è conforme alla normativa. Si richiama pertanto l'attenzione sulla necessità di inserire nel PTPCT una specifica misura volta a garantire che la dichiarazione sia acquisita tempestivamente, in tempo utile per le dovute verifiche ai fini del conferimento dell'incarico. In particolare, si ritiene necessario individuare all'interno del PTPCT una specifica procedura di conferimento degli incarichi, tale da garantire:

- la preventiva acquisizione della dichiarazione di insussistenza di cause di inconferibilità o incompatibilità da parte del destinatario dell'incarico;
- la successiva verifica entro un congruo arco temporale, da predefinire;
- il conferimento dell'incarico solo all'esito positivo della verifica (ovvero assenza di motivi ostativi al conferimento stesso);
- la pubblicazione contestuale dell'atto di conferimento dell'incarico, ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. 33/2013, e della dichiarazione di insussistenza di cause di inconferibilità e incompatibilità, ai sensi dell'art. 20, co. 3, del d.lgs. 39/2013.

Misure generali – Inconferibilità e incompatibilità di incarichi (continua)

Ruolo e poteri del RPCT

- L'attività di verifica sulle inconferibilità e incompatibilità è rimessa al RPCT
- Il RPCT contesta all'interessato l'esistenza o l'insorgere delle situazioni di inconferibilità o incompatibilità di cui al decreto 39/2013 (art. 15 del d.lgs. 39/2013).
- Nelle linee guida ANAC n. 833/2016 si evidenzia che il legislatore ha attribuito al RPCT, che venga a conoscenza del conferimento di un incarico in violazione delle norme del d.lgs. 39/2013, il potere di avvio del procedimento di accertamento e di verifica della situazione di inconferibilità, di dichiarazione della nullità dell'incarico e il potere di applicare la sanzione inibitoria nei confronti dell'organo che ha conferito l'incarico
- ANAC ha precisato che la sanzione inibitoria che vieta all'organo conferente di affidare incarichi di propria competenza per un periodo pari a tre mesi non è automatica ma richiede una previa valutazione dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa
- I procedimenti di accertamento delle situazioni di inconferibilità e sanzionatori devono svolgersi nel rispetto del principio del contraddittorio, affinché sia garantita la partecipazione degli interessati.

Misure generali – Inconferibilità e incompatibilità di incarichi (continua)

Il ruolo e i poteri di ANAC

- Poteri di vigilanza e di accertamento sono anche attribuiti ad ANAC dall'art. 16 d.lgs. 39/2013
- La giurisprudenza amministrativa ha escluso la natura meramente ricognitiva del potere riconosciuto ad ANAC dal citato art. 16, e ne ha invece affermato il carattere costitutivo-provvedimentale (cfr. Cons. Stato., Sez. V, 11 gennaio 2018, n. 126): il potere di accertamento di ANAC si sostanzia in un provvedimento di accertamento costitutivo di effetti giuridici e come tale impugnabile davanti al giudice amministrativo
- ANAC, ove ritenga violate le disposizioni del d.lgs. 39/2013, accerta la nullità dell'atto di conferimento
- Ciò significa che laddove ANAC, d'ufficio o a seguito di segnalazione, abbia attivato un procedimento di vigilanza e abbia accertato la non conferibilità dell'incarico, il RPCT, nell'esercizio delle prerogative attribuite ai sensi dell'art. 15 del d.lgs. n. 39/2013 nei termini sopra indicati, adotta le iniziative derivanti dalla pronuncia di ANAC.

Nella circostanza sopra indicata il RPCT non avvia un distinto e autonomo procedimento ma è tenuto a:

- comunicare al soggetto cui è stato conferito l'incarico la causa di inconferibilità accertata da ANAC e la nullità dell'atto di conferimento dell'incarico e del relativo contratto;
- adottare i provvedimenti conseguenti;
- contestare la causa di inconferibilità ai componenti dell'organo che ha conferito l'incarico e avviare il procedimento nei loro confronti volto all'applicazione della sanzione inibitoria ai sensi dell'art. 18, co. 2, del d.lgs. 39/2013, tenendo presente che i medesimi componenti sono responsabili per le conseguenze economiche degli atti adottati;
- nel caso in cui la dichiarazione resa dall'interessato ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. n. 39/2013 risulti mendace, avviare il procedimento ai fini dell'applicazione della sanzione di cui al co. 5 del medesimo articolo (inconferibilità di qualsiasi incarico disciplinato dal decreto per un periodo di 5 anni).

Misure generali – Inconferibilità e incompatibilità di incarichi (continua)

Il ruolo e i poteri di ANAC (atti di segnalazione)
In considerazione della difficile applicabilità della norma e di talune incongruenze, ANAC con diversi atti di segnalazione al Governo, ha sollecitato un intervento al legislatore volto a:

- eliminare, per la figura del presidente del consiglio di amministrazione, il riferimento alle deleghe gestionali dirette;
- estendere la disciplina dell'inconferibilità a tutte le posizioni negli organi di governo, includendovi anche i componenti degli organi collegiali (consigli di amministrazione o equivalenti, comunque denominati);
- estendere la disciplina dell'inconferibilità alla figura del direttore generale.

Valutazione delle deleghe gestionali dirette in capo al Presidente

ANAC, con la delibera n. 373 dell'8 maggio 2019, ha chiarito che, nell'ambito degli enti pubblici ed enti privati in controllo pubblico, l'incarico di Presidente è sussumibile nella definizione di «incarichi di amministratore di enti pubblici e di enti privati in controllo pubblico», (art. 1, co. 2 lett. l), del d.lgs. n. 39/2013 allorquando lo stesso ***sia dotato di deleghe gestionali dirette***. In merito, ***anche se lo statuto non preveda espressamente il conferimento di deleghe gestionali in capo al Presidente, laddove al consiglio di amministrazione siano conferiti poteri gestori, anche il Presidente, per il solo fatto di essere membro di tale consesso, risulta parimenti investito di tali poteri.*** (cfr. Cons. Stato, Sez. V, n.126 dell'11.01.2018).

Al contrario, per escludere che il presidente sia titolare di deleghe gestionali dirette, ***non è sufficiente che i poteri gestori siano attribuiti al direttore generale o a figure assimilate mediante delega o procura***, essendo tali atti, per loro natura, temporanei, revocabili e attribuiti intuitus personae. È stato in merito precisato che solo ***un'apposita previsione statutaria sui poteri del direttore generale*** o figure assimilate determina un assetto di governo societario stabile e continuativo (delibera n. 373 dell'8 maggio 2019).

Misure generali – Pantouflage (divieti post employment)

L'art. 1, co. 42, lett. l), L. 190/2012 ha inserito all'art. 53 del d.lgs. 165/2001 il co. 16-ter che dispone il divieto per i dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle PA, di svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di lavoro, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività dell'amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri.

La violazione del divieto, conduce a specifiche sanzioni sia nei confronti sia dell'atto sia dei soggetti. In particolare, i contratti di lavoro conclusi e gli incarichi conferiti in violazione del divieto sono nulli e i soggetti privati che hanno concluso contratti o conferito incarichi in violazione del divieto non possono contrattare con la PA per i successivi tre anni e hanno l'obbligo di restituire compensi eventualmente percepiti.

La disposizione è tesa a scoraggiare comportamenti impropri del dipendente, che facendo leva sulla propria posizione all'interno dell'ente potrebbe precostituirsi situazioni lavorative vantaggiose presso il soggetto privato con cui è entrato in contatto in relazione al rapporto di lavoro. Contemporaneamente è finalizzata a ridurre il rischio che soggetti privati possano esercitare pressioni o condizionamenti sullo svolgimento dei compiti istituzionali, prospettando al dipendente di una PA assunzioni o incarichi una volta cessati dal servizio.

Misure generali – Pantouflage (divieti post employment), continua

Chiarimenti del PNA 2019– Ambito di applicazione

- La disciplina sul divieto di pantouflage si applica ai dipendenti delle PA (art. 1, co. 2, del d.lgs. 165/2001); si includono anche i soggetti legati alla PA da un rapporto di lavoro a tempo determinato o autonomo
- il divieto per il dipendente cessato di svolgere attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dei poteri negoziali e autoritativi esercitati, è riferito a qualsiasi tipo di rapporto di lavoro o professionale che possa instaurarsi con i medesimi soggetti privati, quale assunzione a tempo determinato o indeterminato o anche affidamento di incarico o consulenza da prestare in favore degli stessi

Chiarimenti – atti negoziali

- Il contenuto dell'esercizio dei poteri autoritativi e negoziali è presupposto per l'applicazione delle sanzioni.
- I dipendenti con poteri autoritativi e negoziali sono:
  - ✓ i soggetti che esercitano concretamente ed effettivamente, per conto della PA, i poteri sopra accennati (i dirigenti, i funzionari che svolgono incarichi dirigenziali, chi esercita funzioni apicali o a cui sono conferite apposite deleghe di rappresentanza all'esterno dell'ente)
  - ✓ I dipendenti **che hanno comunque avuto il potere di incidere in maniera determinante sulla decisione oggetto del provvedimento finale,** collaborando all'istruttoria, ad esempio, attraverso la elaborazione di atti endoprocedimentali obbligatori (pareri, perizie, certificazioni) che vincolano in modo significativo il contenuto della decisione. **Pertanto, il divieto di pantouflage si applica non solo al soggetto che abbia firmato l'atto ma anche a coloro che abbiano partecipato al procedimento.**

Misure generali – Pantouflage (divieti post employment), continua

Le misure da inserire nel PTPCT

Le PA devono adottare misure adeguate per garantire l'attuazione della disposizione sul pantouflage.
Il PNA 2019 raccomanda, a titolo esemplificativo, di inserire nei PTPCT tali seguenti misure:

- l'inserimento di apposite clausole negli atti di assunzione del personale che prevedono specificamente il divieto di pantouflage;
- la previsione di una dichiarazione da sottoscrivere al momento della cessazione dal servizio o dall'incarico, con cui il dipendente si impegna al rispetto del divieto di pantouflage, allo scopo di evitare eventuali contestazioni in ordine alla conoscibilità della norma;
- la previsione nei bandi di gara o negli atti prodromici agli affidamenti di contratti pubblici dell'obbligo per l'operatore economico concorrente di dichiarare di non avere stipulato contratti di lavoro o comunque attribuito incarichi a ex dipendenti pubblici in violazione del predetto divieto (cfr. bandi-tipo adottati dall'Autorità ai sensi dell'art. 71 del d.lgs. n. 50/2016)

Si ritiene opportuno, inoltre, che i RPCT non appena vengano a conoscenza della violazione del divieto di pantouflage da parte di un ex dipendente, segnalino detta violazione ai vertici dell'amministrazione ed eventualmente anche al soggetto privato presso cui è stato assunto l'ex dipendente pubblico.

I criteri di scelta del RPCT – la condotta integerrima

- La. L. 190/2012 non fornisce specifiche indicazioni sui requisiti soggettivi per la nomina del RPTC.
- ANAC ritiene che il RPCT vada selezionato tra soggetti che abbiano dimostrato nel tempo un comportamento integerrimo e non siano stati destinatari di provvedimenti giudiziali di condanna, né di provvedimenti disciplinari.
- Nella propria attività di vigilanza, ANAC ha riscontrato che la valutazione del requisito della c.d. condotta integerrima
- Ad ANAC è stato richiesto di chiarire se il requisito della condotta integerrima debba essere valutato:
    1. senza operare alcuna distinzione riguardo a provvedimenti giudiziali di qualsiasi natura (penale, contabile, civile o amministrativo) e mettendo sullo stesso piano, ad esempio, una grave condanna penale per un reato doloso e un lieve illecito civile o contabile di indole colposa;
    2. se riguardo alle condanne della magistratura contabile la sussistenza del requisito possa essere valutata con riferimento alle sole condanne per dolo o colpa grave;
    3. se con riferimento ai provvedimenti disciplinari la preclusione allo svolgimento del ruolo di RPCT operi a prescindere dalla gravità e dalla natura dell'addebito o possano prevedersi delle graduazioni.

Con il PNA 2019 ANAC ha fornito alcune precisazioni sulla valutazione del requisito della c.d. condotta integerrima, sia in sede di nomina sia per la permanenza in carica del RPCT, anche con riferimento ai casi di procedimenti penali e di rinvio a giudizio nonché ai casi di condanne già in primo grado del giudice civile e del giudice del lavoro e ai casi di pronunce di natura disciplinare.

I criteri di scelta del RPCT – la condotta integerrima (segue)

Precisazioni di ANAC sui procedimenti penali, erariali, civili e disciplinari

- il RPCT deve essere figura a garanzia della buona immagine e decoro dell'ente. Ciò è fondamentale sia nell'interesse dell'ente sia a tutela del prestigio del RPCT che può operare con maggior autorevolezza
- Nei casi di "**avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva**" e nei casi di rinvio a giudizio che riguardano il soggetto cui si intende affidare o è affidato anche l'incarico di RPCT, ANAC ritiene che sono cause ostative alla nomina e al mantenimento dell'incarico tutti i casi di **rinvio a giudizio e le condanne in primo grado** per i reati di cui al D.Lgs. 235/2012 (incandidabilità alle elezioni regionali) nonché quelle per i reati contro la PA e, in particolare, quelli richiamati dal d.lgs. 39/2013
- L'ente deve valutare caso per caso anche gli altri casi di procedimenti penali **a partire dal rinvio a giudizio**, e a decidere di conseguenza, fornendo sempre adeguate motivazioni sulla scelta effettuata. In tale ambito particolare rilevanza può assumere l'elemento soggettivo del dolo.
- **Una condanna, anche non definitiva, da parte della Corte dei Conti** per comportamento doloso incide sul requisito della condotta integerrima del RPCT, ai fini del conferimento e/o del mantenimento dell'incarico.
- Con riferimento **alle condanne già in primo grado del giudice civile/del lavoro** spetta agli enti valutare e motivare in sede di nomina o di revoca se tali condanne inficiano il requisito della condotta integerrima, dando conto delle ragioni. Come parametro di riferimento può essere considerato quello dell'incidenza della condanna rispetto allo svolgimento della funzione.
- Relativamente alle **pronunce di natura disciplinare**, l'ente valuta di volta in volta se la condotta sanzionata disciplinarmente far venire meno i requisiti di integrità, fornendo le opportune motivazioni in sede di nomina o di revoca. Tra i parametri di valutazione, si considera la gravità dei fatti accertati, i danni conseguiti, la condotta tenuta successivamente.
- Fermo restando quanto sopra, è ovvio il dovere in capo al RPCT di segnalare immediatamente all'ente l'avvio di tali procedimenti. A tal fine è auspicabile che gli enti introducano, nel proprio codice di comportamento, un dovere informativo in tal senso.

I criteri di scelta del RPCT – Precisazioni in ordine all'applicazione della normativa anticorruzione negli ordini e collegi, Nomina del RPTC

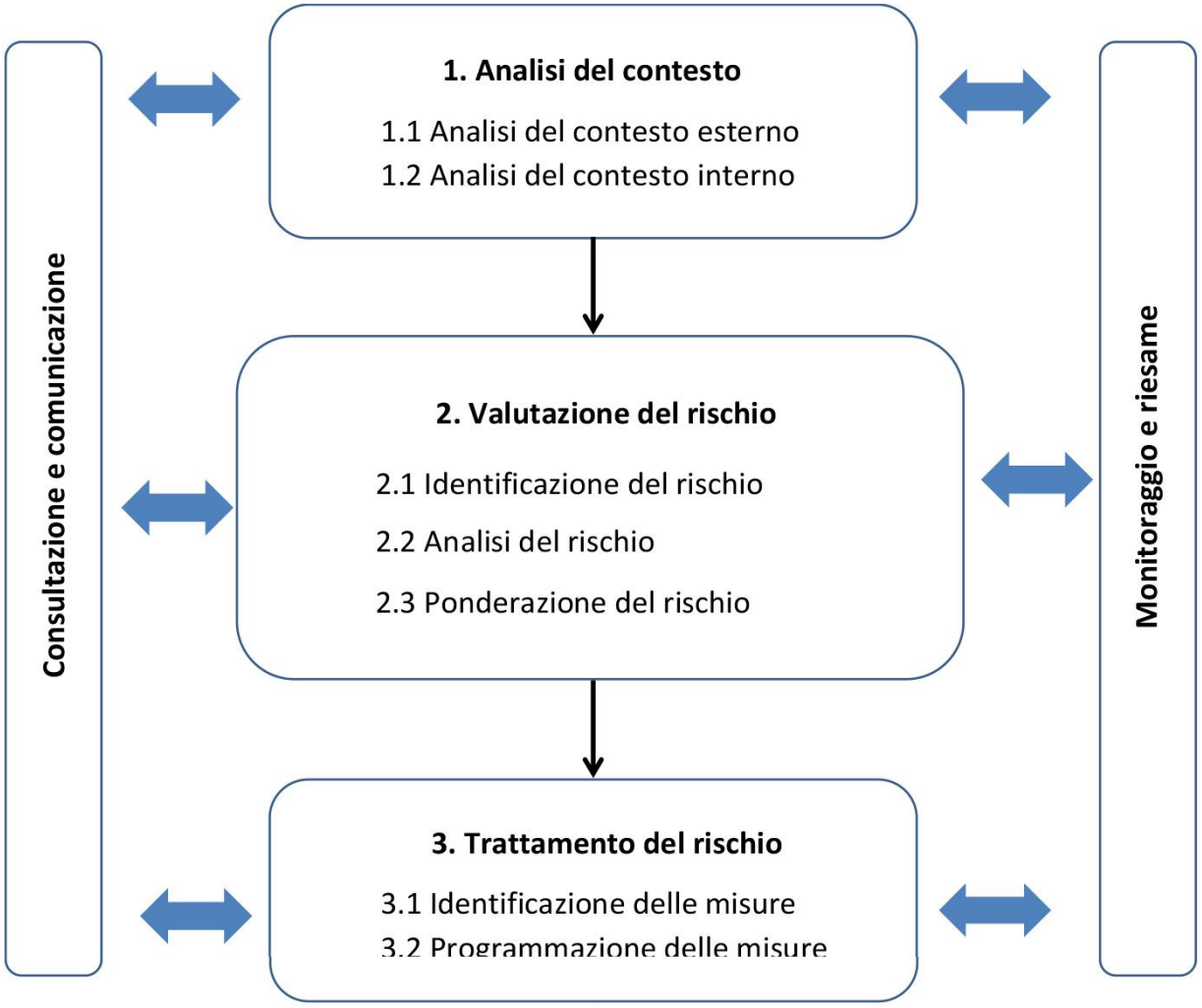
- Nell'ambito della propria attività di vigilanza, ANAC ha riscontrato la non corretta individuazione del soggetto cui affidare i compiti di RPCT all'interno degli ordini/collegi professionali.
- In via principale, e come già chiarito nella Sez. III del PNA 2016, il RPCT deve essere individuato da ciascun consiglio nazionale, ordine e collegio professionale (sia a livello centrale sia a livello locale) in un dirigente interno, a conoscenza delle dinamiche e dell'organizzazione dell'Ente di cui fa parte e che pertanto può svolgere al meglio le funzioni e i compiti previsti dalla normativa vigente.
- Qualora l'ordine/collegio, a causa del numero limitato, assegni a propri dirigenti compiti gestionali, sarà possibile individuare quale RPCT uno di tali dirigenti dando la preferenza a quelli cui sono assegnati i compiti gestionali più compatibili con il ruolo di RPCT
- In caso di assenza di personale dirigenziale, sarà possibile individuare quale RPCT un profilo non dirigenziale, **ferma restando la scelta di personale interno all'Ente**
- È, inoltre, da considerarsi come un'assoluta eccezione la nomina di un dirigente esterno. Nel caso, sussiste un preciso onere di congrua e analitica motivazione anche in ordine all'assenza di soggetti aventi i requisiti previsti dalla legge
- **In via residuale e con atto motivato, il RPCT potrà coincidere con un consigliere dell'Ente,** purché privo di deleghe gestionali. In tal senso, dovranno essere escluse le figure di Presidente, Consigliere segretario o Consigliere tesoriere.
- Pertanto, **è da escludersi che possa essere individuato quale RPCT un consigliere eletto presso altra circoscrizione territoriale** del medesimo consiglio/ordine **o un consulente esterno**.

Allegato 1 al PNA 2019

Allegato 1 al PNA 2019 – Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi

- Il PNA 2013 e l'Aggiornamento 2015 al PNA hanno fornito indicazioni sostanziali sul sistema di valutazione e gestione el rischio
- L'Allegato 1 al PNA 2019 ha integrato e aggiornato tali indicazioni, alla luce dei principali standard internazionali di risk management, tenendo conto delle precedenti esperienze di attuazione dei PNA e delle osservazioni pervenute.
- L'allegato 1diventa pertanto l'unico documento metodologico da seguire nella predisposizione dei Piani triennali della prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT) per la parte relativa alla gestione del rischio corruttivo
- Qualora le amministrazioni abbiano già predisposto il PTPCT utilizzando l'allegato 5 al PNA 2013, il nuovo approccio valutativo (di tipo qualitativo) illustrato nell'Allegato 1 può essere applicato in modo graduale in ogni caso non oltre l'adozione del PTPC 2021-2023.

Il processo di gestione del rischio si sviluppa secondo una logica sequenziale e ciclica.
Fasi centrali sono l'analisi del contesto, la valutazione del rischio e il trattamento del rischio, a cui si affiancano due ulteriori fasi trasversali (la fase di consultazione e comunicazione e la fase di monitoraggio e riesame del sistema).



L'attuale disciplina assegna al RPCT un ruolo di coordinamento essenziale del processo di gestione del rischio, con particolare riferimento alla fase di predisposizione del PTPCT e al monitoraggio. Gli altri soggetti non possono ritenersi esonerati o deresponsabilizzati e pertanto il PTPC deve specificare i compiti dei vari attori coinvolti nella gestione del rischio



L'organo di indirizzo deve:

- valorizzare, in sede di formulazione degli indirizzi e delle strategie dell'amministrazione, lo sviluppo e la realizzazione di un efficace processo di gestione del rischio di corruzione;
- tenere conto, in sede di nomina del RPCT, delle competenze e della autorevolezza necessarie al corretto svolgimento delle funzioni ad esso assegnate e adoperarsi affinché le stesse siano sviluppate nel tempo;
- creare le condizioni per favorire l'indipendenza e l'autonomia del RPCT nello svolgimento della sua attività senza pressioni che possono condizionarne le valutazioni;
- assicurare al RPCT un supporto concreto, garantendo la disponibilità di risorse umane e digitali adeguate, al fine di favorire il corretto svolgimento delle sue funzioni;
- promuovere una cultura della valutazione del rischio all'interno dell'organizzazione, incentivando l'attuazione di percorsi formativi e di sensibilizzazione relativi all'etica pubblica che coinvolgano l'intero personale

I dirigenti e i responsabili delle unità organizzative devono:

- valorizzare la realizzazione di un efficace processo di gestione del rischio di corruzione in sede di formulazione degli obiettivi delle proprie unità organizzative
- partecipare attivamente al processo di gestione del rischio, coordinandosi opportunamente con il RPCT, e fornendo i dati e le informazioni necessarie per realizzare l'analisi del contesto, la valutazione, il trattamento del rischio e il monitoraggio delle misure
- curare lo sviluppo delle proprie competenze in materia di gestione del rischio di corruzione e promuovere la formazione in materia dei dipendenti assegnati ai propri uffici, nonché la diffusione di una cultura organizzativa basata sull'integrità
- assumersi la responsabilità dell'attuazione delle misure di propria competenza programmate nel PTPCT e operare in maniera tale da creare le condizioni che consentano l'efficace attuazione delle stesse da parte del loro personale
- tener conto, in sede di valutazione delle performance, del reale contributo apportato dai dipendenti all'attuazione del processo di gestione del rischio e del loro grado di collaborazione con il RPCT.

I RPCT possono avvalersi delle strutture di vigilanza ed audit interno, laddove presenti, per:
attuare il sistema di monitoraggio del PTPCT, richiedendo all'organo di indirizzo politico il supporto di queste strutture per realizzare le attività di verifica (audit) sull'attuazione e l'idoneità delle misure di trattamento del rischio;
svolgere l'esame periodico della funzionalità del processo di gestione del rischio.

Laddove le strutture di vigilanza e di audit interno non siano presenti a causa delle ridotte dimensioni delle amministrazioni o per altre ragioni organizzative, le stesse amministrazioni possono prendere in considerazione la possibilità di istituirle, eventualmente in collaborazione con altre amministrazioni in applicazione del principio guida sulle collaborazioni.

È opportuno che i dipendenti partecipino attivamente al processo di gestione del rischio e,
in particolare, alla attuazione delle misure di prevenzione programmate nel PTPCT.

FASE I – ANALISI DEL CONTESTO

La prima fase del processo di gestione del rischio è relativa all'analisi del contesto esterno ed interno. In questa fase, l'ente acquisisce le informazioni necessarie ad identificare il rischio corruttivo, in relazione sia alle caratteristiche dell'ambiente in cui opera (contesto esterno), sia alla propria organizzazione (contesto interno).

Analisi Contesto esterno

Evidenzia come le caratteristiche strutturali e congiunturali dell'ambiente in cui l'ente opera possano favorire fenomeni corruttivi e condizionare la valutazione del rischio e il monitoraggio dell'idoneità delle misure di prevenzione. Si attua con individuando le caratteristiche culturali, sociali ed economiche del territorio o del settore specifico di intervento nonché delle relazioni esistenti con gli stakeholder.

Da un punto di vista operativo, si riconduce a due attività:

1) l'acquisizione dei dati rilevanti
2) l'interpretazione degli stessi ai fini della rilevazione del rischio corruttivo.

Dati rilevanti: l'ente deve utilizzare informazioni sia di tipo "oggettivo" (economico, giudiziario, ecc.) che di tipo "soggettivo", relativi alla percezione del fenomeno corruttivo da parte degli stakeholder. Le informazioni sono ricavate da fonti diverse, esterne ed interne all'ente e potrebbero confluire in banche dati, comuni ed a disposizione delle amministrazioni dello stesso territorio o settore d'intervento.

Fonti esterne: banche dati o studi (ISTAT, Università e Centri di ricerca, ecc.), dati giudiziari relativi al tasso di criminalità generale del territorio di riferimento (omicidi, furti nelle abitazioni, scippi e borseggi), presenza della criminalità organizzata e/o di fenomeni di infiltrazioni di stampo mafioso nelle istituzioni, reati contro la PA presenti in banche dati (ISTAT, Ministero di Giustizia, Corte dei conti o Corte Suprema di Cassazione).

Fonti interne: interviste con l'organo di indirizzo/responsabili delle strutture; segnalazioni ricevute tramite il canale del whistleblowing o altre modalità; risultati dall'azione di monitoraggio del RPCT; informazioni raccolte nel corso di incontri e/o attività congiunte con altre amministrazioni che operano nello stesso territorio o settore.

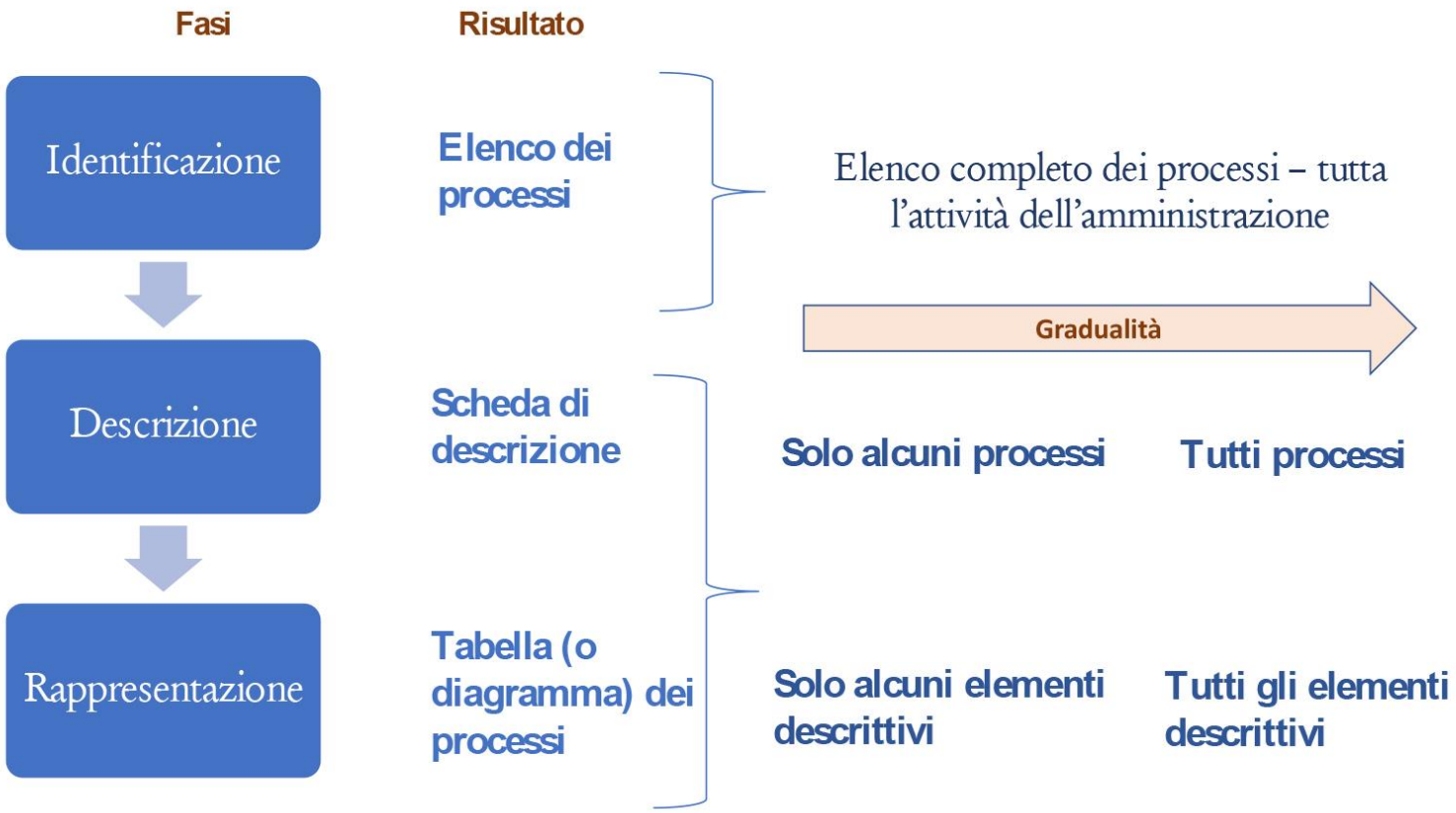
CONTESTO INTERNO
Riguarda l'organizzazione interna e la mappatura dei processi

Mappatura dei processi
Consiste nella individuazione e analisi dei processi organizzativi con l'obiettivo che l'intera attività svolta dall'ente venga gradualmente esaminata al fine di identificare aree che, in ragione della natura e delle peculiarità dell'attività stessa, risultino potenzialmente esposte a rischi corruttivi.

Nell'analisi dei processi organizzativi è necessario tener conto anche delle attività che un ente ha esternalizzato ad altri soggetti posto che il rischio di corruzione potrebbe annidarsi anche in questi processi. Si fa riferimento, in particolare, all'affidamento a terzi di attività di pubblico interesse

Un processo può essere definito come una sequenza di attività interrelate ed interagenti che trasformano delle risorse in un output destinato ad un soggetto interno o esterno all'amministrazione (utente

MAPPATURA DEI PROCESSI
Si attua in 3 fasi: identificazione, descrizione e rappresentazione



Identificazione

- Consiste nell'identificazione dell'elenco completo dei processi svolti dall'organizzazione
- I processi individuati dovranno fare riferimento a tutta l'attività svolta dall'organizzazione e non solo a quei processi che sono ritenuti a rischio.
- L'elenco potrà essere aggregato nelle cosiddette "aree di rischio" (raggruppamenti omogenei di processi). Le aree di rischio possono essere distinte in generali e specifiche. Quelle generali sono comuni a tutte le amministrazioni (es. contratti pubblici, acquisizione e gestione del personale), mentre quelle specifiche riguardano la singola amministrazione e dipendono dalle caratteristiche peculiari delle attività da essa svolte.

Descrizione

- Dopo l'identificazione è opportuno comprendere le modalità di svolgimento dei processi attraverso la loro descrizione.
- Gli enti possono programmare nel tempo la descrizione dei processi, specificando le priorità di approfondimento delle aree di rischio con connesse motivazioni. In altre parole, l'ente può realizzare, nel tempo, la descrizione completa, partendo da quei processi che afferiscono ad aree di rischio ritenute maggiormente sensibili, motivando nel Piano tali decisioni e specificando i tempi di realizzazione della stessa. La decisione sulle priorità da assegnare alle aree di rischio dovrebbe essere presa in considerazione degli elementi specifici indicati da ANAC (riportati nel Box 5(.

Rappresentazione

L'ultima fase della mappatura dei processi concerne la rappresentazione degli elementi descrittivi del processo illustrati nella precedente fase.

Esistono varie modalità e approcci per rappresentare il processo, tra cui la rappresentazione grafica attraverso l'utilizzo di diagrammi di flusso e la rappresentazione sotto forma tabellare.

Per la mappatura è fondamentale il coinvolgimento dei responsabili delle strutture organizzative principali

FASE II – VALUTAZIONE DEL RISCHIO

È la macrofase in cui il rischio è identificato, analizzato e confrontato con gli altri rischi al fine di individuare le priorità di intervento.

La valutazione del rischio si articola in tre fasi: ***l'identificazione, l'analisi e la ponderazione***

Identificazione

Ha come obiettivo l'individuazione dei comportamenti o fatti che possono verificarsi in relazione ai processi attraverso i quali si concretizza il fenomeno corruttivo.
un evento rischioso non identificato non potrà essere gestito
L'identificazione dei rischi deve includere eventi rischiosi reali e potenziali.
Ai fini dell'identificazione dei rischi è necessario:

a) definire l'oggetto di analisi, ovvero l'unità di riferimento rispetto al quale individuare gli eventi rischio che nel caso di specie è il «processo» e non più l'area di rischio (aggregato)
b) utilizzare opportune tecniche di identificazione e una pluralità di fonti informative; tra le tecniche più frequenti vi è l'analisi di documenti e di banche dati, l'esame delle segnalazioni, le interviste/incontri con il personale dell'amministrazione, i workshop e i focus group, i confronti (benchmarking) con amministrazioni simili, le analisi dei casi di corruzione, ecc.. Ogni amministrazione, tenuto conto della dimensione, delle conoscenze e delle risorse disponibili, stabilirà le tecniche da utilizzare per identificare i rischi. Le tecniche impiegate dovranno essere indicate nei PTPCT.
c) individuare i rischi associabili all'oggetto di analisi e formalizzarli nel PTPCT. Gli eventi rischiosi individuati utilizzando le fonti informative disponibili devono essere opportunamente formalizzati e documentati nel PTPCT. La formalizzazione potrà avvenire tramite la predisposizione di un registro dei rischi (o catalogo dei rischi) dove per ogni oggetto di analisi (processo o attività) si riporta la descrizione degli eventi rischiosi che sono stati individuati.

Analisi

Ha un duplice obiettivo: pervenire ad una comprensione più approfondita degli eventi rischiosi identificati nella fase precedente, attraverso l'analisi dei c.d. «fattori abilitanti della corruzione»; il secondo è quello di stimare il livello di esposizione dei processi e delle relative attività al rischio.

Analisi dei fattori abilitanti (box 8, pag. 31 Allegato 1)

L'analisi è essenziale al fine di comprendere i fattori abilitanti degli eventi corruttivi, ossia i fattori di contesto che agevolano il verificarsi di comportamenti o fatti di corruzione (ad es.: eccessiva regolamentazione, scarsa chiarezza)

Stima del livello di esposizione al rischio

è la definizione del livello di esposizione al rischio di eventi corruttivi e avviene nel rispetto del criterio generale di "prudenza" (evitare la sottostima). Per addivenire ad una stime è necessario:

1. scegliere l'approccio valutativo,
2. individuare i criteri di valutazione,
3. rilevare i dati e le informazioni,
4. formulare un giudizio sintetico, adeguatamente motivato.

Analisi

1. Scelta dell'approccio valutativo

L'approccio utilizzabile per stimare l'esposizione delle organizzazioni ai rischi può essere qualitativo, quantitativo o misto.

Nell'approccio qualitativo l'esposizione al rischio è stimata in base a motivate valutazioni, espresse dai soggetti coinvolti nell'analisi, su specifici criteri. Tali valutazioni, anche se supportate da dati, non prevedono (o non dovrebbero prevedere) la loro rappresentazione finale in termini numerici.

Considerata la natura dell'oggetto di valutazione (rischio di corruzione), per il quale non si dispone, ad oggi, di serie storiche particolarmente robuste per analisi di natura quantitativa ANAC suggerisce di adottare un approccio di tipo qualitativo, dando ampio spazio alla motivazione della valutazione e garantendo la massima trasparenza. Ciò non toglie, tuttavia, che gli enti possano scegliere di accompagnare la misurazione originata da scelte di tipo qualitativo, anche con dati di tipo quantitativo i cui indicatori siano chiaramente e autonomamente individuati dagli enti stessi.

Conseguentemente, anche a seguito dei non positivi risultati riscontrati in sede di monitoraggio dei PTPCT dall'Autorità, ANAC specifica che l'allegato 5 del PNA 2013 non va più considerato un riferimento metodologico da seguire. Solo laddove gli enti abbiano già predisposto il PTPCT utilizzando l'Allegato 5 al PNA 2013, il nuovo approccio valutativo (di tipo qualitativo) può essere applicato in modo graduale in ogni caso non oltre l'adozione del PTPCT 2021-2023

Analisi

2. Individuazione dei criteri di valutazione

I criteri per la valutazione dell'esposizione al rischio vengono tradotti in indicatori di rischio (key risk indicators) Gli enti possono utilizzare anche altre metodologie di valutazione dell'esposizione al rischio, purché queste siano coerenti con le indicazioni fornite da ANAC nell'allegato e adeguatamente documentate nei PTPCT.
Per stimare l'esposizione al rischio è necessario definire in via preliminare gli indicatori del livello di esposizione del processo (fase o attività) al rischio di corruzione in un dato arco temporale.

ANAC ha fornito alcuni indicatori utilizzabili (box 9 pag 34)

Analisi

3. Rilevazione dei dati e delle informazioni

La rilevazione dei dati e delle informazioni necessarie deve essere coordinata dal RPCT. Le informazioni potranno essere rilevate da soggetti con specifiche competenze o adeguatamente formati, oppure attraverso forme di autovalutazione da parte dei responsabili delle unità organizzative coinvolte nello svolgimento del processo (c.d. self assessment)..
Le valutazioni devono essere sempre supportate da dati oggettivi, salvo documentata indisponibilità degli stessi. Tali dati (per es. i dati sui precedenti giudiziari e/o sui procedimenti disciplinari, segnalazioni, ecc.) consentono una valutazione meno autoreferenziale e una stima più accurata, nonché rendono più solida la motivazione del giudizio espresso.
Anche in questo caso ANAC fornisce un elenco esemplificativo di dati oggettivi per la stima del rischio (precedenti giudiziari, segnalazioni pervenute, controlli interni, etc)

Analisi

4. Misurazione del livello di esposizione al rischio e formulazione di giudizio sintetico

- Per ogni processo (oggetto dell'analisi/evento rischioso) sulla base dei dati raccolti, di procede alla misurazione.
- Per la misurazione si può utilizzare una scala di misurazione ordinale (ad esempio: alto, medio, basso).
- Ogni misurazione deve essere adeguatamente motivata alla luce dei dati e delle evidenze raccolte.
- Partendo dalla misurazione dei singoli indicatori si dovrà pervenire ad una valutazione complessiva del livello di esposizione al rischio. Il risultato è la seguente tabella

Processo	Indicatore 1	Indicatore 2	Indicatore 3	Giudizio sintetico di rischiosità	Dati ed evidenze della misurazione

Ponderazione

La fase di ponderazione del rischio, partendo dalle risultanze della fase di analisi del rischio, ha lo scopo di stabilire:

- le azioni da intraprendere per ridurre l'esposizione al rischio;
- le priorità di trattamento dei rischi,

Nella valutazione del rischio è necessario tener conto delle misure già implementate per poi concentrarsi sul rischio residuo.
Per quanto riguarda, invece, la definizione delle priorità di trattamento, nell'impostare le azioni di prevenzione si dovrà tener conto del livello di esposizione al rischio determinato nella fase precedente e procedere in ordine via via decrescente, ***partendo dalle attività che presentano un'esposizione più elevata*** successivamente fino ad arrivare al trattamento di quelle che si caratterizzano per un'esposizione più contenuta

MONITORAGGIO E RIESAME – FASE TRASVERSALE

- Il monitoraggio e il riesame periodico sono fase fondamentale del processo di gestione del rischio con lo scopo di verificare l'attuazione e l'adeguatezza delle misure di prevenzione
- Monitoraggio e riesame sono due attività diverse anche se strettamente collegate
- Il monitoraggio è ***un'attività continuativa*** e si suddivide in due sottofasi: il monitoraggio sull'attuazione delle misure di trattamento del rischio e il monitoraggio sull'idoneità delle misure di trattamento del rischio
- Il riesame è un'attività ad intervalli programmati e riguarda il funzionamento dell'intero sistema di rischio
- La responsabilità del monitoraggio è del RPCT, anche se in strutture complesse può prevedersi il monitoraggio su 3 livelli
- Il monitoraggio del RPCT consiste nel verificare l'osservanza delle misure di prevenzione del rischio previste nel PTPCT da parte delle unità organizzative in cui si articola l'ente.
- È opportuno che l'attività di monitoraggio sia adeguatamente pianificata e documentata in un piano di monitoraggio annuale che dovrà indicare:
  - ✓ i processi/attività oggetto del monitoraggio;
  - ✓ le periodicità delle verifiche;
  - ✓ le modalità di svolgimento della verifica.
- La periodicità del monitoraggio è rimessa al RPCT avuto riguardo all'esposizione al rischio e alle caratteristiche organizzative dell'ente
- Quanto alle modalità di verifica, il RPCT dovrà verificare la veridicità delle informazioni rese in autovalutazione attraverso il controllo degli indicatori previsti per l'attuazione delle misure all'interno del Piano e attraverso la richiesta di documenti, informazioni e/o qualsiasi "prova" dell'effettiva azione svolta
- Il monitoraggio del RPCT dovrà essere realizzato sulla totalità delle misure di prevenzione programmate all'interno del PTPCT.
- Le risultanze del monitoraggio sulle misure di prevenzione della corruzione costituiscono il presupposto della definizione del successivo PTPCT.

CONSULTAZIONE E COMUNICAZIONE – FASE TRASVERSALE

Tale fase si sostanzia in

- attività di coinvolgimento dei soggetti interni (personale, organo politico, ecc.) ed esterni (cittadini, associazioni, altre istituzioni, ecc.) ai fini del reperimento delle informazioni necessarie alla migliore personalizzazione della strategia di prevenzione della corruzione dell'amministrazione;
- attività di comunicazione (interna ed esterna) delle azioni intraprese e da intraprendere, dei compiti e delle responsabilità di ciascuno e dei risultati attesi.

Particolare attenzione dovrà essere rivolta alla definizione delle attività di comunicazione tra:

1. i dirigenti/responsabili degli uffici e il RPCT per favorire l'azione di monitoraggio del PTPCT e il rispetto degli obblighi normativi;
2. il RPCT e gli altri organi dell'amministrazione (Organo di indirizzo-politico e OIV) individuati dalla normativa come referenti del RPCT.

Le tempistiche, i contenuti e le modalità di svolgimento delle suddette attività di comunicazione sono definitie nel PTPCT nel rispetto degli obblighi normativi e coerentemente con le altre componenti del sistema di gestione del rischio.

In particolare, consultazione e comunicazione dovrebbero assicurare che:

- le informazioni pertinenti siano raccolte, esaminate, sintetizzate e condivise;
- sia fornita una risposta ad ogni contributo;
- siano accolte le proposte qualora producano dei miglioramenti.

Grazie per l'attenzione!

Rosalisa Lancia
Area Formazione e Consulenza
Legislazione Tecnica

r.lancia@legislazionetecnica.it
www.legislazionetecnica.it

©Copyright Legislazione Tecnica 2019
Il presente materiale è di proprietà di Legislazione Tecnica. La riproduzione, l'adattamento totale o parziale e con qualsiasi mezzo, nonché la memorizzazione elettronica, sono riservati per tutti i Paesi