

PROGETTO “Interventi a supporto delle Riforme della PA”

LINEA ATTIVITA' 3 - ULTERIORI INTERVENTI PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE NELLE AMMINISTRAZIONI REGIONALI E LOCALI DEL MEZZOGIORNO

PTPC: il percorso di attuazione e la riprogrammazione

Dr.ssa Miriam La Noce
Consulente Formez PA
Roma, 6 ottobre 2014

PREMESSA: IL CONTESTO NORMATIVO DI RIFERIMENTO.

Il PTPC viene stato redatto in coerenza con le disposizioni contenute nella legge n. 190/2012 e nel Piano Nazionale Anticorruzione (PNA).

Il quadro normativo ha visto il susseguirsi di una serie di provvedimenti in materia di prevenzione della corruzione (legge n. 190/2012, d.lgs. n. 39/2013, legge n. 98/2013, d.l. n. 90/2014), di trasparenza (d.lgs. n. 33/2013) e di ciclo della performance (d.lgs. n. 150/2009 come modificato dalle leggi nn. 135/2012 e 125/2013), facendo sorgere un'esigenza di coordinamento delle diverse disposizioni.

La legge n.190/2012 prevede, in materia di prevenzione della corruzione, specifiche strategie che si articolano su due livelli:

- - “a livello “nazionale”, attraverso l’elaborazione del Piano Nazionale Anticorruzione, predisposto dal Dipartimento della Funzione Pubblica ed approvato, in data 11 settembre 2013, dalla Commissione Indipendente per la Valutazione, l’Integrità e la Trasparenza (ex C.I.V.I.T.).
- - “ a livello “decentrato”, attraverso l’ elaborazione, da parte di ciascuna Amministrazione, di un proprio specifico Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (P.T.C.P.), sulla base delle linee guida fornite dal Piano Nazionale Anticorruzione.

COSA E' IL PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE (P.T.P.C.)

Il P.T.P.C. deve fornire una valutazione del diverso livello di esposizione degli Uffici al rischio di corruzione e indicare gli interventi organizzativi volti a prevenirlo; esso rappresenta, quindi, lo strumento attraverso il quale sistematizzare e descrivere la strategia di prevenzione del fenomeno corruttivo, frutto di un processo di:

- analisi dell'organizzazione,
- analisi del fenomeno stesso;
- successiva identificazione;
- attuazione e monitoraggio di un sistema di prevenzione della corruzione.

La redazione del P.T.P.C. sottende, quindi, l'implementazione di un processo di gestione del rischio (risk management), applicato al fenomeno della corruzione.

LE FINALITÀ DEL PIANO TRIENNALE

a) individuare le attività, tra le quali quelle di cui all'art. 1, comma 16, nell'ambito delle quali e' più elevato il rischio di corruzione, anche raccogliendo le proposte dei dirigenti, elaborate nell'esercizio delle competenze previste dall'art. 16, comma 1, lett. a-bis), del d.lgs. n.165/2001;

b) prevedere meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni idonei a prevenire il rischio di corruzione;

c) prevedere, con particolare riguardo alle attività individuate obblighi di informazione nei confronti del responsabile, individuato ai sensi del comma 7, chiamato a vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del piano;

d) monitorare il rispetto dei termini, previsti dalla legge o dai regolamenti, per la conclusione dei procedimenti;

e) monitorare i rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere, anche verificando eventuali relazioni di parentela o affinità sussistenti tra i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti degli stessi soggetti e i dirigenti e i dipendenti dell'amministrazione;

f) individuare specifici obblighi di trasparenza ulteriori rispetto a quelli previsti da disposizioni di legge.

I CONTENUTI DEL P.T.P.C.

- Misure di prevenzione e controlli
- Programmazione, monitoraggio e gestione delle performance
- Amministrazione trasparente e comunicazione P.T.P.C.

MISURE DI PREVENZIONE E CONTROLLI

Il sistema di prevenzione della corruzione deve lavorare su due livelli:

- UN LIVELLO SISTEMICO: attraverso il raccordo e la messa a sistema delle informazioni e degli strumenti presenti nelle differenti strutture organizzative al fine di avere una visione d'insieme sull'andamento e sulla gestione del rischio di corruzione dell'amministrazione nella sua interezza.
- UN LIVELLO DI DETTAGLIO: attraverso l'applicazione di processi di gestione del rischio in ciascuna struttura organizzativa, al fine di identificare l'esposizione al rischio di ciascun processo amministrativo e le relative misure di risposta, al fine di garantire la copertura dell'intera amministrazione e la valutazione delle specificità delle singole strutture organizzative nel processo di valutazione e risposta al rischio.

L'ANALISI DEI RISCHI: «RISK MANAGEMENT»

è il processo mediante il quale si identificano potenziali eventi rischiosi, di diversa natura, che possono costituire ostacolo per il conseguimento degli obiettivi prefissati da un'organizzazione.

Detto processo tende ad effettuare una stima dei rischi, avvalendosi di specifici indicatori, atti ad evidenziare la probabilità che l'evento possa verificarsi, a valutare l'impatto che il verificarsi dell'evento medesimo può determinare.

L'ANALISI DEI RISCHI: «RISK MANAGEMENT»

Il processo di *risk management* viene, gradualmente, implementato attraverso le seguenti fasi:

FASE 1:

- a) Avvio dell'analisi del rischio e formulazione di indirizzi metodologici, attraverso una mirata attività di formazione;
- b) Pianificazione delle principali misure di prevenzione obbligatorie (la rotazione del personale); la gestione del conflitto di interessi anche riguardo alle situazioni di sede o possibile conflitto tra la provenienza di un incarico pubblico amministrativo e l'attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro (c.d. *pantouflage - revolving doors*); le incompatibilità specifiche per posizioni dirigenziali; l'assegnazione agli uffici e il conferimento di incarichi nel caso di condanne penali per delitti contro la pubblica amministrazione; la tutela del denunciante eventi corruttivi (c.d. *whistleblower*).

FASE 2

- a) Estendere l'analisi del rischio a tutte le strutture organizzative territoriali.
- b) Completare la pianificazione e attuazione delle misure di prevenzione obbligatorie e ulteriori.

FASE 3:

- a) Portare a regime il sistema di monitoraggio e valutazione dell'efficacia del sistema di gestione del rischio.
- b) Portare a regime il processo di integrazione dei sistemi di prevenzione della corruzione nonché quello di misurazione e valutazione delle performance.

OBIETTIVO DELL' ANALISI DEI RISCHI:

- analisi del grado di rischio cui un'amministrazione è esposta;
- la valutazione del presidio dei rischi;
- l'introduzione di misure volte a prevenire, contenere e contrastare i rischi identificati.

IL PROCESSO DI RISK MANAGEMENT

- ANALISI DI CONTESTO

Mappatura attività

- INFORMAZIONE E COMUNICAZIONE
- IDENTIFICAZIONE EVENTI DI RISCHIO

Catalogo degli eventi rischiosi

- ATTIVITA' DI CONTROLLO E MONITORAGGIO

Attivare processi e strumenti per assicurare che le risposte a rischio siano efficacemente eseguite

- VALUTAZIONE EVENTI DI RISCHIO

Definizione dei driver di valutazione e Valutazione eventi di rischio.

- RISPOSTA AL RISCHIO

Identificazione procedure e strumenti per prevenire o contrastare il rischio di corruzione

- VALUTAZIONE PRESIDIO DEL RISCHIO

Mappatura di attività di controllo/prevenzione in essere

PROGRAMMAZIONE, MONITORAGGIO E GESTIONE DELLE PERFORMANCES

PERFORMANCE: definizione

è il contributo che le varie componenti di un'organizzazione (individuo, gruppo di individui, unità organizzativa, organizzazione nel complesso) apportano attraverso la propria azione al raggiungimento delle finalità e degli obiettivi generali dell'organizzazione stessa ed, in ultima istanza, alla soddisfazione dei bisogni della collettività per i quali essa è stata costituita.

Si parla, quindi, di *performance* organizzativa e di *performance* individuale.

- **PERFORMANCE ORGANIZZATIVA**

esprime il risultato che una organizzazione con le sue articolazioni consegue ai fini del raggiungimento di determinati obiettivi e della soddisfazione dei bisogni dei cittadini.

- **PERFORMANCE INDIVIDUALE**

esprime il contributo fornito da un individuo, in termini di risultato e di modalità di raggiungimento degli obiettivi.

Per valutare le performances occorrono due strumenti fondamentali:

- **un sistema di misurazione e valutazione**, cioè l'insieme delle metodologie e dei processi attraverso i quali l'organizzazione è in grado di misurare e valutare le *performance* organizzative ed individuali;
- **un Piano** dove l'organizzazione esplicita le *performance* organizzative ed individuali che intende raggiungere annualmente.

FINALITA'

- migliorare, una volta a regime, il sistema di individuazione e comunicazione dei propri obiettivi;
- verificare che gli obiettivi siano stati conseguiti;
- informare e guidare i processi decisionali;
- gestire più efficacemente sia le risorse che i processi organizzativi;
- influenzare e valutare i comportamenti di gruppi e individui;
- rafforzare l'accountability e le responsabilità a diversi livelli gerarchici;
- incoraggiare il miglioramento continuo e l'apprendimento organizzativo.

CONTENUTI

- **cosa si misura e valuta: la definizione del sistema;**
- **come si misura e si valuta: la performance organizzativa;**
- **come si misura e si valuta: la performance individuale;**
- **quando e chi misura e valuta: il processo.**

PIANO DELLE PERFORMANCE

- La sua adozione è prevista dal d.lgs. N. 150/2009,
- Il Piano è lo strumento che dà avvio al ciclo di gestione della performance (art. 4).
- È un documento programmatico triennale in cui, in coerenza con le risorse assegnate, sono esplicitati gli obiettivi, gli indicatori ed i target su cui si baserà poi la misurazione, la valutazione e la rendicontazione della performance ed è redatto con lo scopo di assicurare la qualità della rappresentazione della performance, la comprensibilità della rappresentazione della Performance e l'attendibilità della rappresentazione della performance.

All'interno del Piano vanno riportati:

- gli indirizzi e gli obiettivi strategici ed operativi;
- gli indicatori per la misurazione e la valutazione della performance dell'amministrazione;
- gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale ed i relativi indicatori.

Nella sua **stesura** devono essere rispettati i seguenti principi generali:

- trasparenza;
- immediata intelligibilità;
- veridicità e verificabilità;
- partecipazione.

AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE E COMUNICAZIONE P.T.P.C.

TRASPARENZA

- Programma triennale per la trasparenza e l'integrità un documento introdotto dal d. lgs. n.150 del 2009;
- le linee guida del Programma sono state stabilite dall'Autorità nazionale anticorruzione (ex CIVIT) con la Delibera n. 50/2013;
- i contenuti sono volti a garantire adeguati livelli di trasparenza e sviluppo della cultura dell'integrità e della legalità nell'ambito della propria gestione amministrativa;
- aggiornamento annuale, così come avviene per il Piano della prevenzione della corruzione.
- Tale compito è svolto dal Responsabile per la trasparenza, nominato dall'organo di indirizzo politico e può coincidere, nelle amministrazioni di minori dimensioni, con il Responsabile per la prevenzione della corruzione.

- l'art. 43 oltre la predisposizione del Programma stabilisce che a carico del nominato c'è il controllo dell'operato dell'amministrazione in merito agli obblighi di pubblicazione, sulla qualità dei dati pubblicati, nonché la segnalazione di eventuali irregolarità rispetto al mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione all'organo di indirizzo politico, all'Organismo indipendente di valutazione all'autorità nazionale, e nei casi più gravi all'ufficio di disciplina.

ORGANISMI INTERNI DI VALUTAZIONE

- istituiti dal d.lgs. 150 con compiti che attenevano inizialmente la sfera della performance organizzativa dell'amministrazione ed individuale dei dirigenti, con il compito di verificare la coerenza tra gli obiettivi previsti nel Programma triennale per la trasparenza e quelli del Piano della performance.
- Con la delibera n. 71/2013, l'ANAC ha definito i contenuti delle attestazioni sull'assolvimento di specifici obblighi di pubblicazione per l'anno 2013, di cui all'articolo 14, comma 4, lett. g).
- L'ANAC in materia di trasparenza controlla l'esatto adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente esercitando poteri ispettivi mediante richiesta di notizie informazioni atti e documenti alle amministrazioni pubbliche e ordinando l'adozione di atti o provvedimenti richiesti dalla normativa vigente (ovvero la rimozione di comportamenti o atti contrastanti con i piani e le regole sulla trasparenza). Naturalmente per far questo controlla principalmente l'operato dei responsabili richiedendo un resoconto sul controllo svolto all'interno delle amministrazioni.

- Attualmente nel sito dell’Autorità è presente il “Portale della trasparenza”, un sistema che consiste in un contenitore di documenti (Piani della performance, Sistemi di misurazione e valutazione della performance, Relazione sulla performance, Programmi triennali per la trasparenza, carte dei servizi e standard di qualità dei servizi pubblici) e di informazioni (obiettivi strategici, obiettivi operativi con indicatori e target prefissati) inseriti direttamente dai referenti della performance e della trasparenza dalle amministrazioni.
- Sulle sanzioni di cui agli artt. 46 e 47 la Circolare n. 2 del 2013 del DFP sull’attuazione della trasparenza nella sono riepilogate schematicamente le sanzioni previste dal decreto 33 in quanto l’inadempimento degli obblighi di pubblicazione o la mancata predisposizione del Programma per la trasparenza costituiscono elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale, danno all’immagine dell’amministrazione e sono valutati ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato.

COMPITI DELL'O.I.V.:

- monitora il funzionamento complessivo del sistema della valutazione, della trasparenza e integrità dei controlli interni ed elabora una relazione annuale sullo stato dello stesso;
- comunica tempestivamente le criticità riscontrate ai competenti organi interni di governo ed amministrazione, nonché alla Corte dei conti, all'Ispettorato per la funzione pubblica e alla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT);
- valida la Relazione sulla performance e ne assicura la visibilità attraverso la pubblicazione sul sito istituzionale dell'amministrazione;
- garantisce la correttezza dei processi di misurazione e valutazione, nonché dell'utilizzo dei premi, secondo quanto previsto dal [d. lgs. n. 150/09](#), dai contratti collettivi nazionali, dai contratti integrativi, dai regolamenti interni all'amministrazione, nel rispetto del principio di valorizzazione del merito e della professionalità;
- propone, sulla base del Sistema di misurazione e valutazione della performance, all'organo di indirizzo politico-amministrativo, la valutazione annuale dei dirigenti di vertice e l'attribuzione ad essi dei premi;
- è responsabile della corretta applicazione delle linee guida, delle metodologie e degli strumenti predisposti dalla CIVIT;

- promuove e attesta l'assolvimento degli obblighi relativi alla trasparenza e all'integrità;
- verifica i risultati e le buone pratiche di promozione delle pari opportunità.
- esprime parere obbligatorio sul Codice di comportamento dell'Ente.

COMUNICAZIONE E MONITORAGGIO PTPC

Il responsabile della prevenzione deve poter monitorare costantemente “l’andamento dei lavori” e di intraprendere le iniziative più adeguate nel caso di scostamenti.

Monitoraggio avviene attraverso sistemi informatici: tracciabilità del processo e la verifica Immediata dello stato di avanzamento

I DATI COMUNICATI AL DFP:

- a) Il P.T.P.C. ed i relativi aggiornamenti;
- b) la relazione del responsabile della prevenzione sull'attività svolta
- c) le misure di consultazione attuate in sede di elaborazione del Piano ed i soggetti (interni e/o esterni) sentiti o consultati in sede di elaborazione dello stesso;
- d) il numero e la denominazione delle aree di rischio individuate da ciascuna amministrazione e inserite nel Piano;
- e) il numero e la denominazione delle aree di rischio individuate da ciascuna amministrazione e inserite nel Piano, per le quali l'amministrazione prevede ulteriori misure di prevenzione oltre a quelle obbligatorie per legge;
- f) la tipologia di misura adottata per assicurare la tutela del whistleblower;

- g) la tipologia di misura adottata per assicurare l'attuazione dell'art. 53, comma 16 *ter*, del d.lgs. n. 165 del 2001 (svolgimento di attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro)
- h) la tipologia ed i casi per i quali non si è ritenuto possibile attuare la rotazione del personale;
- i) l'adozione del Codice di comportamento settoriale;
- l) le misure del Codice di comportamento ulteriori rispetto al Codice di comportamento approvato dal Governo;
- m) l'ulteriore misura adottata dal responsabile della prevenzione che presenti il miglior livello di efficienza per la prevenzione;
- n) il numero delle sentenze di condanna dei giudici penali e della Corte dei conti pronunciate nei confronti di funzionari dell'amministrazione per ciascuna sottoarea tra quelle obbligatorie e comuni per tutte le amministrazioni e l'ammontare della condanna (triennio 2011-2013).
- o) risposte ai questionari sulla percezione della corruzione e sul valore dell'integrità.

Modalità di trasmissione dei Piani triennali ad ANAC dopo l'approvazione del d. l. n. 90/2014 **ESCLUSIVAMENTE** attraverso il sistema integrato “PERLA PA” secondo le indicazioni già fornite dal DFP **fino a diversa comunicazione.**

GLI ATTORI DEL SISTEMA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE: RUOLI, RESPONSABILITÀ E MODALITÀ DI INTERAZIONE.

Nell'ambito del sistema di prevenzione della corruzione, rilevano le seguenti figure:

- l'Organo d'indirizzo politico che, su proposta del Responsabile della prevenzione e della corruzione, adotta il P. T. P. C;
- il Responsabile della prevenzione della corruzione;
- i dirigenti, i quali collaborano con il Responsabile della prevenzione della corruzione in merito ai compiti loro affidati dalla legge;
- l'Ufficio procedimenti disciplinari, il quale collabora con il Responsabile della prevenzione e della corruzione per la redazione del codice di comportamento e dell'implementazione del sistema di *whistleblowing*;
- l'Organismo Indipendente di Valutazione della performance, al fine della mappatura dei processi e della valutazione dei rischi nonché ai fini della valutazione della performance;
- dipendenti dell'amministrazione;
- collaboratori a qualsiasi titolo dell'amministrazione.

IL RESPONSABILE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

Individuazione:

l'organo di indirizzo politico individua, di norma tra i dirigenti amministrativi di ruolo di prima fascia in servizio, il responsabile della prevenzione della corruzione.

FUNZIONI DEL RESPONSABILE DELLA PREVENZIONE

- Propone il piano triennale di prevenzione della corruzione, che deve essere adottato dall'organo di indirizzo politico;
- definisce le procedure di formazione dei dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti al rischio della corruzione;
- vigila sul funzionamento e l'osservanza del piano e propone gli eventuali adeguamenti necessari;
- individua il personale da inserire nei programmi di formazione gestiti dalla Scuola Superiore e destinati ai dipendenti più esposti al rischio della corruzione ;
- propone modifiche al PTPC in caso di significative violazioni o mutamenti dell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione;

- verifica dell'efficace attuazione del piano e della sua idoneità, nonché a proporre la modifica dello stesso quando sono accertate significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando intervengono mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione;
- verifica, d'intesa con il dirigente competente, dell'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito e' più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione;
- individuazione del personale da inserire nei programmi di formazione.
- pubblica entro il 15 dicembre di ogni anno nel sito web dell'amministrazione una relazione recante i risultati dell'attività svolta e la trasmette all'organo di indirizzo politico dell'amministrazione. Nei casi in cui l'organo di indirizzo politico lo richieda o qualora il dirigente responsabile lo ritenga opportuno, quest'ultimo riferisce sull'attività .

- può coincide con il responsabile della trasparenza e ne svolge di conseguenza le funzioni (compiti e responsabilità) (art. 43 d.lgs. 33/2013);
- si aggiungono i nuovi compiti attribuiti al responsabile della prevenzione relativi alla vigilanza sul rispetto delle norme in materia di inconferibilità e incompatibilità (art. 15 d.lgs. n. 39/2013);
- i compiti di vigilanza previsti dall'art. 15 – Codice di comportamento D.P.R. n. 62 del 2013., quindi il RPC deve:
 - a) curare la diffusione della conoscenza dei codici di comportamento nell'amministrazione;
 - b) effettuare il monitoraggio annuale sulla loro attuazione;
 - c) provvedere a pubblicare sul sito istituzionale e a comunicare all'ANAC i risultati del monitoraggio.

RESPONSABILITÀ DEL R.P.C.

- Responsabilità dirigenziale:
 - per la mancata predisposizione del P.T.P.C.
 - per la mancata adozione delle misure per la selezione e la formazione dei dipendenti

Gli obiettivi posti in capo al R.P.C. vanno inseriti all'interno del *Piano delle Performance*

ART.1, COMMA 12, L. N. 190.

“In caso di commissione, all'interno dell'amministrazione, di un **reato di corruzione accertato con** sentenza passata in giudicato, il R.P.C risponde ai sensi dell'articolo 21 d.lgs. n. 165/2001 (RESPONSABILITA' DIRIGENZIALE), nonché sul piano disciplinare, oltre che per il danno erariale e all'immagine della pubblica amministrazione, **salvo che provi tutte le seguenti circostanze:**

- a) di avere predisposto, prima della commissione del fatto, il P.T.P.C. e di aver osservato le prescrizioni di cui ai commi 9 e 10 del presente articolo (si riferiscono ai compiti prima illustrati);
- b) di aver vigilato sul funzionamento e sull'osservanza del P.T.P.C.

UFFICIO PER I PROCEDIMENTI DISCIPLINARI (U.P.D.)

Art. 55-bis, comma 4, d.lgs. n.165/2001:

“Ciascuna amministrazione, secondo il proprio ordinamento, individua l’ U.P.D., che viene attivato quando il responsabile della struttura non ha qualifica dirigenziale o comunque per le infrazioni punibili con sanzioni più gravi del **rimprovero verbale ed inferiori alla sospensione dal servizio con privazione della retribuzione per più di dieci giorni**”.

L'U.P.D.:

1. contesta l'addebito al dipendente
2. lo convoca per il contraddittorio a sua difesa
3. istruisce e conclude il procedimento con l'atto di archiviazione o di irrogazione della sanzione, entro sessanta giorni dalla contestazione dell'addebito

LA FIGURA DEL WHISTLEBLOWER

- Il whistleblowing è un meccanismo per l'individuazione di irregolarità o di reati, per rafforzare l'azione di prevenzione della corruzione.
- L'art. 1, comma 51, della legge n. 190/2012 ha introdotto una forma di tutela nei confronti del dipendente pubblico che segnala degli illeciti (**WHISTLEBLOWER**) prevedendo che "fuori dei casi di responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione, ovvero per lo stesso titolo ai sensi dell'art. 2043 c.c. . Segnalazioni e comunicazioni di comportamenti relativi a potenziali o reali fenomeni corruttivi, quindi, potranno essere fatte pervenire direttamente al RPC in qualsiasi forma. Il RPC dovrà assicurare la conservazione delle segnalazioni raccolte, garantendo l'anonimato dei segnalanti.