

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

Il Piano Nazionale Anticorruzione
gli aggiornamenti a seguito della determinazione n. 12 del 28
ottobre 2015 di A.N.A.C

Andrea Ferrarini

andrea.ferrarini2012@gmail.com

<https://www.linkedin.com/in/andreaFerrarin>

2 dicembre 2015

Il “PNA 2015”

- Il 28 ottobre 2015 l’Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) ha approvato, con la determinazione n.12/2015, il Piano Nazionale Anticorruzione 2015 (PNA 2015).
- Il PNA 2015 è, in realtà, solo un aggiornamento del Piano Nazionale Anticorruzione approvato nel settembre 2013. E suggerisce alle pubbliche amministrazioni alcune “correzioni di rotta”, in attesa dell’adozione del nuovo PNA
- L’adozione del nuovo PNA avrà luogo nel 2016, dopo l’entrata in vigore delle revisioni e semplificazioni delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza previste dall’art 7 della L. n. 124/2015 (Riforma Madia).

Ma facciamo un passo indietro ...

- La legge n. 190/2012 non ha soltanto introdotto nell'ordinamento italiano il concetto di «prevenzione della corruzione»
- La legge n.190/2012 ha anche introdotto in tutte le pubbliche amministrazioni italiane il ruolo di «Responsabile della Prevenzione della Corruzione» (RPC): un dirigente apicale che, in caso di commissione di un reato di corruzione nel proprio ente, viene sanzionato, se non dimostra di aver predisposto, prima della commissione del reato, un Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione.
- Visto che «I numeri delle sentenze definitive relative a processi per corruzione in Italia sono disastrosi» (fonte: Raffaele Cantone, 30 novembre 2015), il RPC sembra quasi essere una sorta di «capro espiatorio».

Ma facciamo un passo indietro ...

- I Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione sono, quindi, non solo uno strumento di prevenzione dell'illegalità, ma anche uno strumento di prevenzione delle responsabilità del RPC
- Il Piano Nazionale Anticorruzione è il documento di indirizzo, che definisce i contenuti minimi dei Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione
- Il Piano Nazionale Anticorruzione approvato dalla Ci.V.I.T. nel 2013 (ed elaborato dal Dipartimento della Funzione Pubblica) è un documento molto complesso e fortemente orientato agli adempimenti
- *ERGO ... i Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione sono diventati, quasi sempre, un elenco di adempimenti formali*
- Il PNA 2013 aveva anche altri aspetti «controversi»

Gli indici per il calcolo del livello di rischio

Per il calcolo del **livello di rischio di un evento di corruzione** il PNA 2013 propone una serie di indici (P.N.A., allegato 5), che quantificano dei «fattori di rischio», vale a dire delle situazioni che risultano statisticamente associate al verificarsi di eventi corruttivi; e delle «aree di impatto», in cui si evidenziano le conseguenze negative della corruzione

<u>Valore Economico</u>	
Qual è l'impatto economico del processo?	
Ha rilevanza esclusivamente interna	1
Comporta l'attribuzione di vantaggi a soggetti esterni, ma di non particolare rilievo economico (es: concessione di borsa di studio per studenti)	3
Comporta l'attribuzione di notevoli vantaggi a soggetti esterni (es. affidamento appalto)	5

FATTORE DI RISCHIO

INDICI



Gli indici per il calcolo del livello di rischio

Fattori (caratteristiche dei processi) per il calcolo della probabilità di un evento di corruzione (*Piano Nazionale Anticorruzione, Allegato 5*):

- **Discrezionalità**
- **Rilevanza esterna**
- **Complessità**
- **Valore economico**
- **Frazionabilità**
- **Efficacia dei controlli**

VALORI (min: 1 – max: 5)

- 1 = improbabile
- 2 = poco probabile
- 3 = probabile
- 4 = molto probabile
- 5 = altamente probabile



Gli indici per il calcolo del livello di rischio

Aree di impatto per il calcolo dell' impatto di un evento di corruzione (*Piano Nazionale Anticorruzione, Allegato 5*):

- ***Impatto organizzativo***
- ***Impatto economico***
- ***Impatto reputazionale***
- ***Impatto organizzativo, economico e sull'immagine***

VALORI (min: 1 – max: 5)

- 1 = marginale
- 2 = minore
- 3 = soglia
- 4 = serio
- 5 = superiore

L'elevato numero di Misure di trattamento obbligatorie

MISURA DI TRATTAMENTO	PNA	PNA Allegato 1	Tavole delle Misure
Trasparenza e PTTI	3.1.2	Par. B.3	Tavola n.3
Codici di comportamento	3.1.3	Par. B.4	Tavola n.4
Criteri di rotazione del personale	3.1.4	par. B.5	Tavola n. 5
Obbligo di astensione in caso di conflitto di interessi	3.1.5	Par. B.6	
Incarichi e delle attività non consentite ai pubblici dipendenti.	3.1.6	par. B.7	Tavola n. 7
incarichi dirigenziali - cause ostative al conferimento	3.1.7	Par B.8	Tavola n. 8
dirigenziali - verifica dell'insussistenza di cause di incompatibilità	3.1.8.	par. B.9	Tavola n. 9
limitazione della libertà negoziale del dipendente pubblico, dopo la cessazione del rapporto di lavoro;	3.1.9	par. B.10	Tavola n. 10
Verifica di precedenti condanne per reati contro la PA	3.1.10	par. B.11	Tavola n. 11
Adozione di misure per la tutela del whistleblower	3.1.11	par. B.12	Tavola n. 12
Formazione dei dipendenti	3.1.12	Par. B.13	Tavole n. 13
Predisposizione di protocolli di legalità per gli affidamenti	3.1.13	par B.14	Tavola n. 14
Monitoraggio del rispetto dei termini di conclusione dei procedimenti		par. B.1.1.3	Tavola 16
Monitoraggio dei rapporti tra l'amministrazione e i soggetti esterni			Tavola n. 17

Un «cambio di rotta»

- L'aggiornamento 2015 al PNA può rappresentare, per le pubbliche amministrazioni, un'opportunità per «cambiare rotta» e cominciare ad elaborare, finalmente, piani di trattamento del rischio di corruzione veramente efficaci.
- Nel mese di luglio 2015 ANAC ha concluso la valutazione di un campione di 1911 Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione, adottati da diverse tipologie di amministrazioni
- La maggior parte dei PTPC analizzati sono, a detta di ANAC, di qualità insufficiente
- Quello che «manca» ai Piani Triennali delle pubbliche amministrazioni italiane non sono le misure di prevenzione obbligatorie. Quelle ci sono tutte
- Il problema è che le misure obbligatorie vengono introdotte senza riferimento al reale livello di rischio di corruzione, senza alcun adattamento alla realtà organizzativa e senza una programmazione.

PNA 2015: criticità dei PTPC adottati dalle PA

- **La qualità** dei PTPC è generalmente insoddisfacente
- **Analisi del contesto esterno**: assente o di scarsa qualità. Le amministrazioni non sono capaci di leggere ed interpretare le dinamiche socio-territoriali che possono favorire la corruzione
- **Analisi del contesto interno**: l'analisi dei processi, anche delle cd. "aree obbligatorie", presenta una bassa qualità ed analiticità
- **Valutazione del rischio**: le amministrazioni hanno applicato in modo troppo meccanico la metodologia presentata nell'allegato 5 del PNA 2013 . NB: gli indicatori di rischio del PNA 2013 non sono strettamente vincolanti , potendo l'amministrazione scegliere anche metodologie differenti.

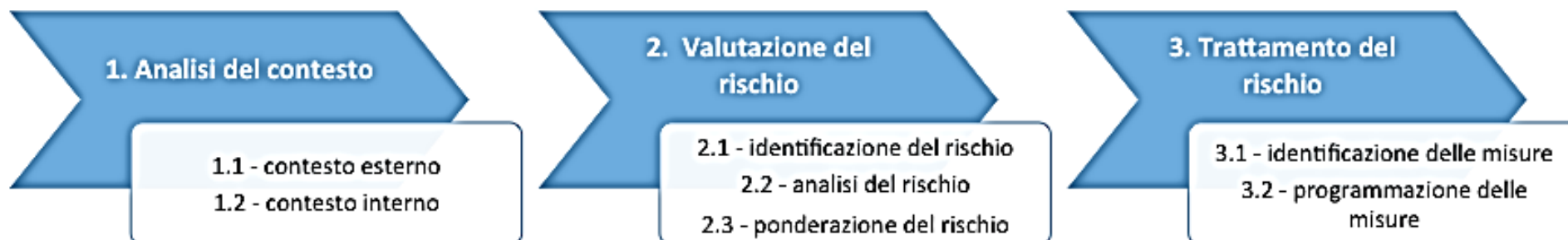
PNA 2015: criticità dei PTPC adottati dalle PA

- **Trattamento del rischio:** la gran parte dei PTPC esaminati, anche se contiene misure “obbligatorie”, è priva di una concreta pianificazione delle stesse, facendo venir meno la componente di programmazione propria dello strumento
- **Coordinamento tra PTPC e Piano della *performance*:** assenza di un efficace coordinamento tra il PTPC e il Piano della *Performance*
- **Coinvolgimento degli attori esterni ed interni:** il livello di coinvolgimento degli attori interni (compresi gli amministratori) ed esterni nella predisposizione del PTPC risulta particolarmente critico; le qualità delle azioni di accompagnamento, sensibilizzazione e formazione poste in essere per la realizzazione del PTPC sembra essere sostanzialmente non elevata;
- **Monitoraggio dei PTPC:** da migliorare notevolmente (risulta insufficiente nel 75,22% dei PTPC analizzati)

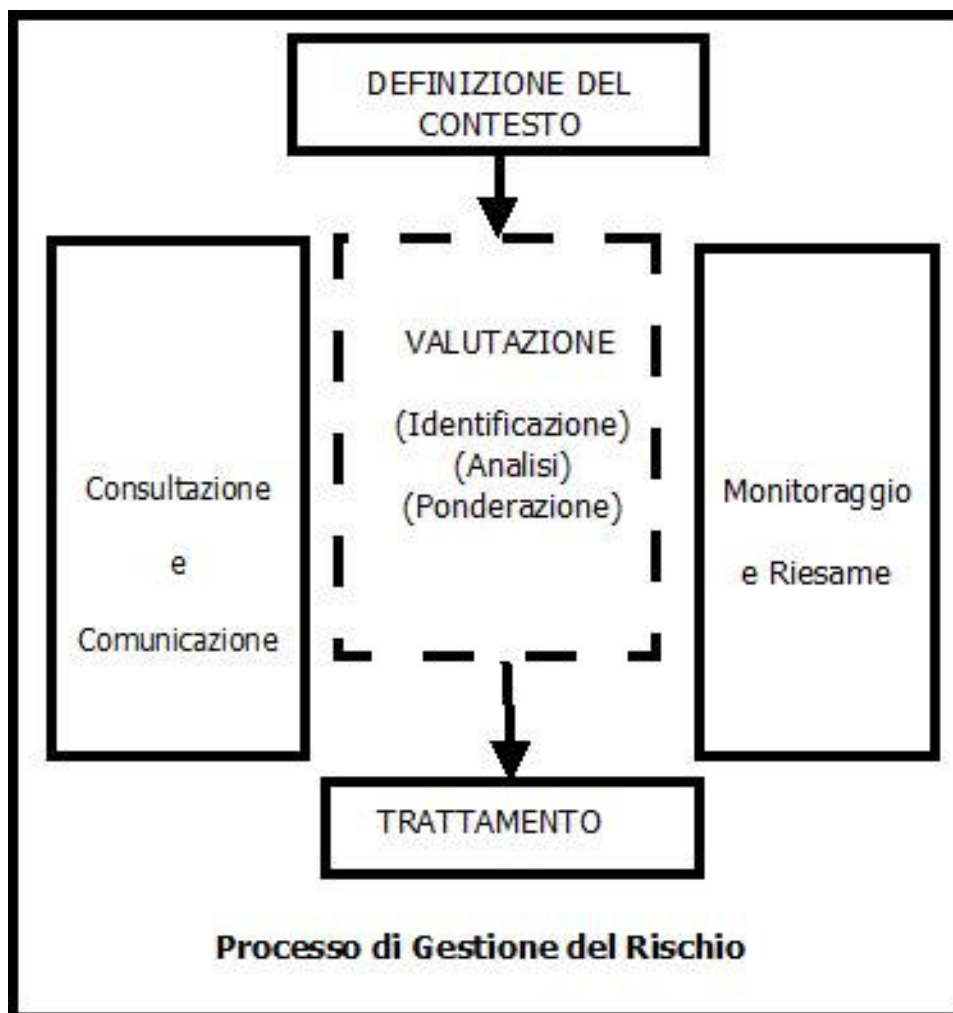
PNA 2015: il “cambio di rotta”

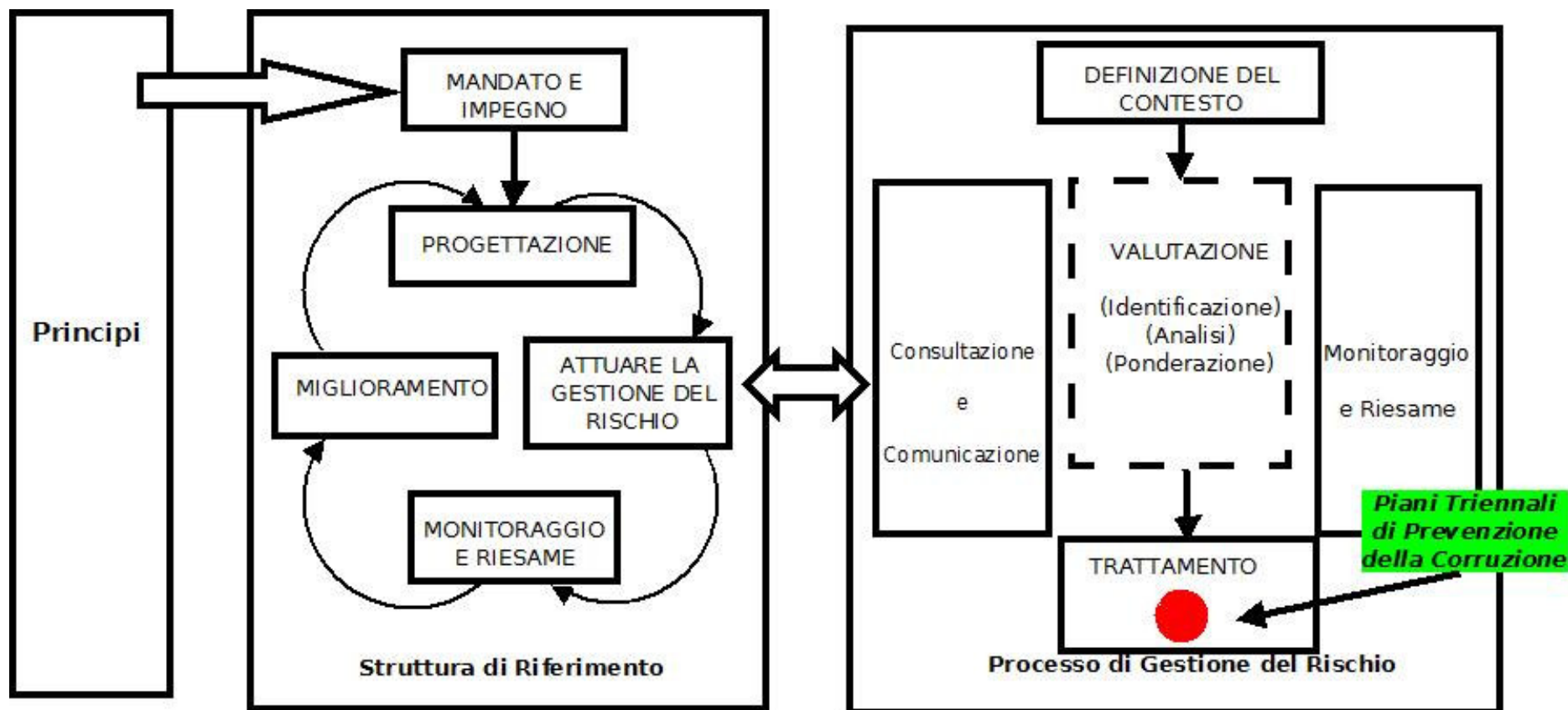
- **Coinvolgimento degli Organi di Indirizzo Politico.** Difficilmente strategia di prevenzione potrà essere efficace, se gli organi di indirizzo non contribuiscono alla sua definizione. Il PNA 2015 , a questo proposito, suggerisce di coinvolgere gli organi di indirizzo “a monte” e “a valle” del processo di elaborazione del PTPC, facendo approvare dall’organo di indirizzo documento di carattere generale di indirizzo dei contenuti del PTPC, che dovrà poi essere sviluppato dal RPC
- Nelle amministrazioni locali, lo «schema del PTPC» può essere approvato dal Consiglio Comunale, lasciando poi, come previsto dalla normativa, alla Giunta l’adozione finale del PTPC.
- Per fare questo, ovviamente, è necessario coinvolgere anche i responsabili degli uffici di staff agli organi di indirizzo politico
- I responsabili (dirigenti e P.O.) degli uffici devono essere invece coinvolti in tutte le fasi di predisposizione e di attuazione del PTPC per consentire al RPC e all’organo di indirizzo che adotta il PTPC di definire misure concrete e sostenibili da un punto di vista organizzativo entro tempi chiaramente definiti.

PNA 2015: Analisi del Contesto – valutazione e trattamento del rischio



Il Processo di Gestione del Rischio di corruzione





Le tre «colonne» che sostengono la gestione del rischio, secondo la norma UNI ISO 31000:2010

PNA 2015: il “cambio di rotta”

- **DEFINIZIONE DEL CONTESTO ESTERNO:** caratteristiche dell’ambiente esterno (es. variabili culturali, criminologiche, sociali ed economiche del territorio) che possano favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi all’interno dell’Amministrazione
- **DEFINIZIONE DEL COSTESTO INTERNO:** organi di indirizzo, struttura organizzativa, ruoli e responsabilità; politiche, obiettivi, e strategie; risorse, conoscenze, sistemi e tecnologie; qualità e quantità del personale; cultura organizzativa, con particolare riferimento alla cultura dell’etica; sistemi e flussi informativi, processi decisionali (sia formali sia informali); relazioni interne ed esterne.

PNA 2015: il “cambio di rotta”

- **LA MAPPATURA DEI PROCESSI:** L’analisi del contesto interno deve includere la descrizione dei processi organizzativi (mappatura dei processi). Bisogna identificare i punti del processo più vulnerabili alla corruzione (fasi in cui si effettuano delle scelte e in cui cisi interfaccia con soggetti esterni) . La mappatura deve individuare:
 - le responsabilità e le strutture organizzative coinvolte
 - l’origine del processo (input);
 - Il risultato atteso (output);
 - la sequenza di attività che consente di raggiungere il risultato (fasi);
 - i tempi, i vincoli, le risorse,
 - le interrelazioni tra i processi.

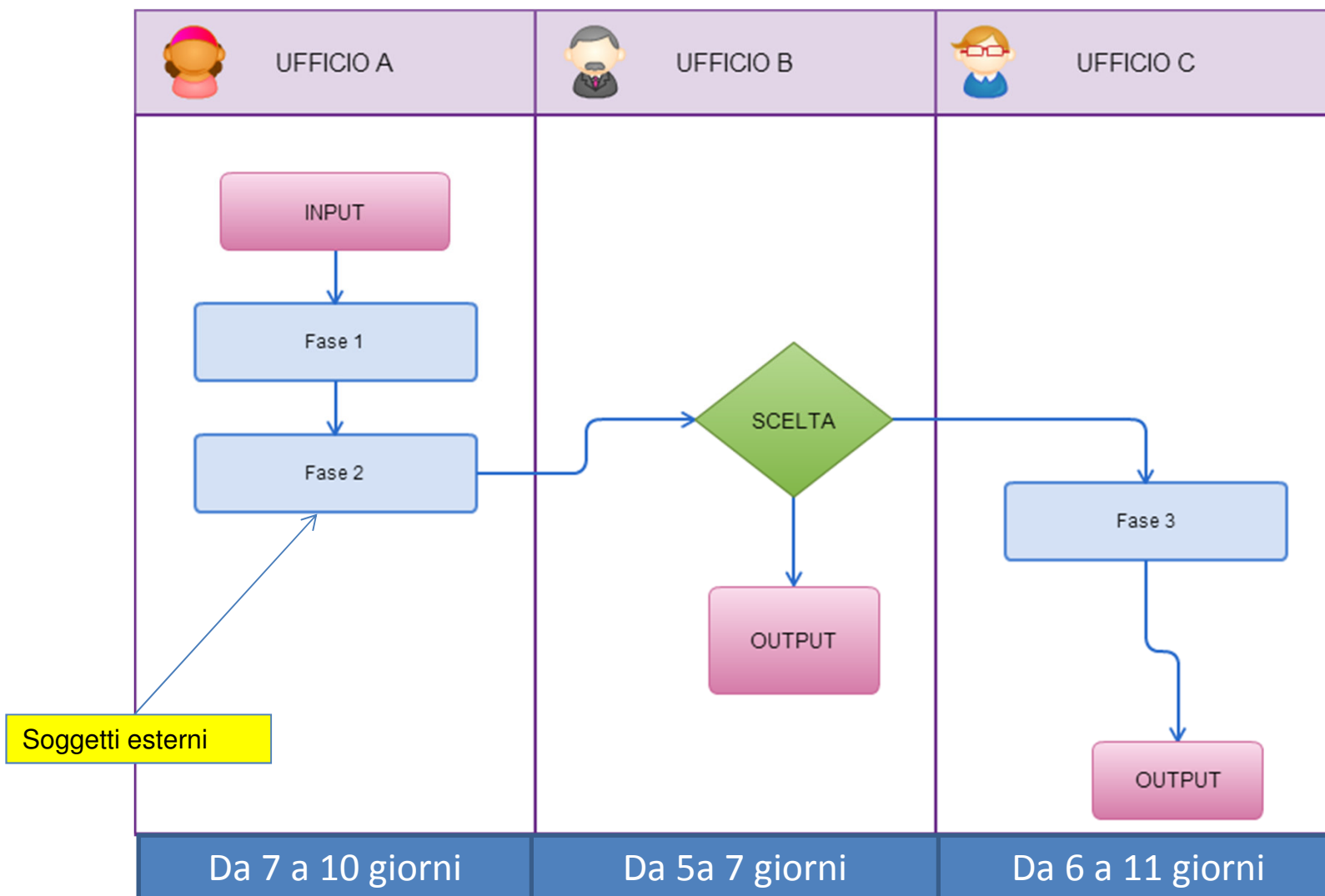
PNA 2015: il “cambio di rotta”

LA MAPPATURA DEI PROCESSI: La mappatura dei processi deve considerare tutte le attività svolte dall’amministrazione, prestando particolare attenzione ad alcune aree di attività che il PNA 2015 identifica come tipicamente esposte al rischio di corruzione:

- Appalti
- gestione del personale
- Autorizzazioni
- Concessioni
- gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio;
- controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni;
- incarichi e nomine



«Schema» per la mappatura dei processi



PNA 2015: il “cambio di rotta”

- **LA MAPPATURA DEI PROCESSI:** In condizioni di particolare difficoltà organizzativa, adeguatamente motivata, la mappatura dei processi può essere realizzata al massimo entro il 2017.
- Le amministrazioni devono comunque inserire nel PTPC 2016 la mappatura di tutti i macro processi svolti e delle relative aree di rischio
- è necessario che tutte le amministrazioni, qualora non lo abbiano già fatto, completino già in occasione del PTPC 2016 la mappatura dei procedimenti.

PNA 2015: il “cambio di rotta”

- **VALUTAZIONE DEL RISCHIO:** . Il PNA 2015 non propone una nuova metodologia per l’analisi del rischio di corruzione, ma suggerisce una serie di fattori e di indicatori di rischio, da tenere in considerazione e da integrare agli indici di valutazione contenuti nell’ allegato 5 del PNA 2013
- **TRATTAMENTO DEL RISCHIO:** Il PNA 2015 vuole superare la distinzione fra misure “obbligatorie” e misure “ulteriori”. Le misure definite “obbligatorie” non hanno una maggiore importanza o efficacia rispetto a quelle “ulteriori”. L’efficacia di una misura dipende, infatti, dalla capacità di quest’ultima di incidere sulle cause degli eventi rischiosi ed è, quindi, una valutazione correlata all’analisi del rischio. Partendo da queste premesse, ANAC propone di distinguere fra “misure generali” che incidono in materia trasversale sull’intera amministrazione o ente e “misure specifiche” che intervengono su problemi specifici individuati tramite l’analisi del rischio

PNA 2015: valutazione del rischio

Fattori di rischio (che possono favorire la corruzione):

- mancanza di controlli;
- mancanza di trasparenza;
- eccessiva regolamentazione, complessità e scarsa chiarezza della normativa di riferimento;
- esercizio prolungato ed esclusivo della responsabilità di un processo da parte di pochi o di un unico soggetto;
- scarsa responsabilizzazione interna;
- inadeguatezza o assenza di competenze del personale addetto ai processi;
- inadeguata diffusione della cultura della legalità; mancata attuazione del principio di distinzione tra politica e amministrazione.

PNA 2015: valutazione del rischio

Indicatori di situazioni “anomale” (che possono indicare la presenza di comportamenti a rischio):

- precedenti giudiziari;
- procedimenti disciplinari a carico dei dipendenti;
- decreti di citazione a giudizio riguardanti i reati contro la PA e il falso e la truffa, con particolare riferimento alle truffe aggravate all'amministrazione (artt. 640 e 640 bis c.p.);
- procedimenti aperti per responsabilità amministrativo/contabile (Corte dei Conti);
- ricorsi amministrativi in tema di affidamento di contratti pubblici;
- segnalazioni di illeciti (Whistleblowing), anche provenienti dall'esterno dell'ente;
- reclami.

PNA 2015: il “cambio di rotta”

- **Trattamento del rischio – contratti pubblici:** Una intera sezione del PNA 2015 è dedicata alla prevenzione della corruzione all’interno del processo di approvvigionamento (acquisizione di beni servizi e forniture)
- Il PNA 2015 propone di suddividere il processo di approvvigionamento in sei fasi:
 1. programmazione,
 2. progettazione della gara,
 3. selezione del contraente,
 4. verifica dell’aggiudicazione e stipula del contratto,
 5. esecuzione
 6. rendicontazione.

PNA 2015: il “cambio di rotta”

- **Trattamento del rischio – contratti pubblici:** per ciascuna fase, il PNA 2015 individua:
 1. Le attività sensibili al rischio di corruzione
 2. I possibili eventi rischiosi (scelte e comportamenti scorretti o illeciti)
 3. Le anomalie che si possono rilevare (e che possono indicare la presenza di comportamenti a rischio)
 4. Alcuni indicatori di anomalia
 5. Le possibili misure di trattamento

PNA 2015: il “cambio di rotta”

- **Trattamento del rischio – contratti pubblici:** le tipologie di trattamento proposte sono numerose:
 1. Standardizzazione e controllo delle scelte compiute nelle fasi del processo (attraverso circolari/linee guida/regolamenti)
 2. Trasparenza e tracciabilità delle attività
 3. Rotazione dei soggetti a rischio (RUP, commissari di gara, collaudatori, operatori economici, ecc ...)
 4. Acquisizione di dichiarazioni da parte dei soggetti a rischio
 5. Audit sugli output delle diverse fasi
 6. Definizione di flussi informativi verso il RPC
 7. Programmazione

La scelta della misura di trattamento dovrebbe dipendere dal livello di rischio rilevato, dai fattori di rischio da mitigare e dalle risorse dell'amministrazione



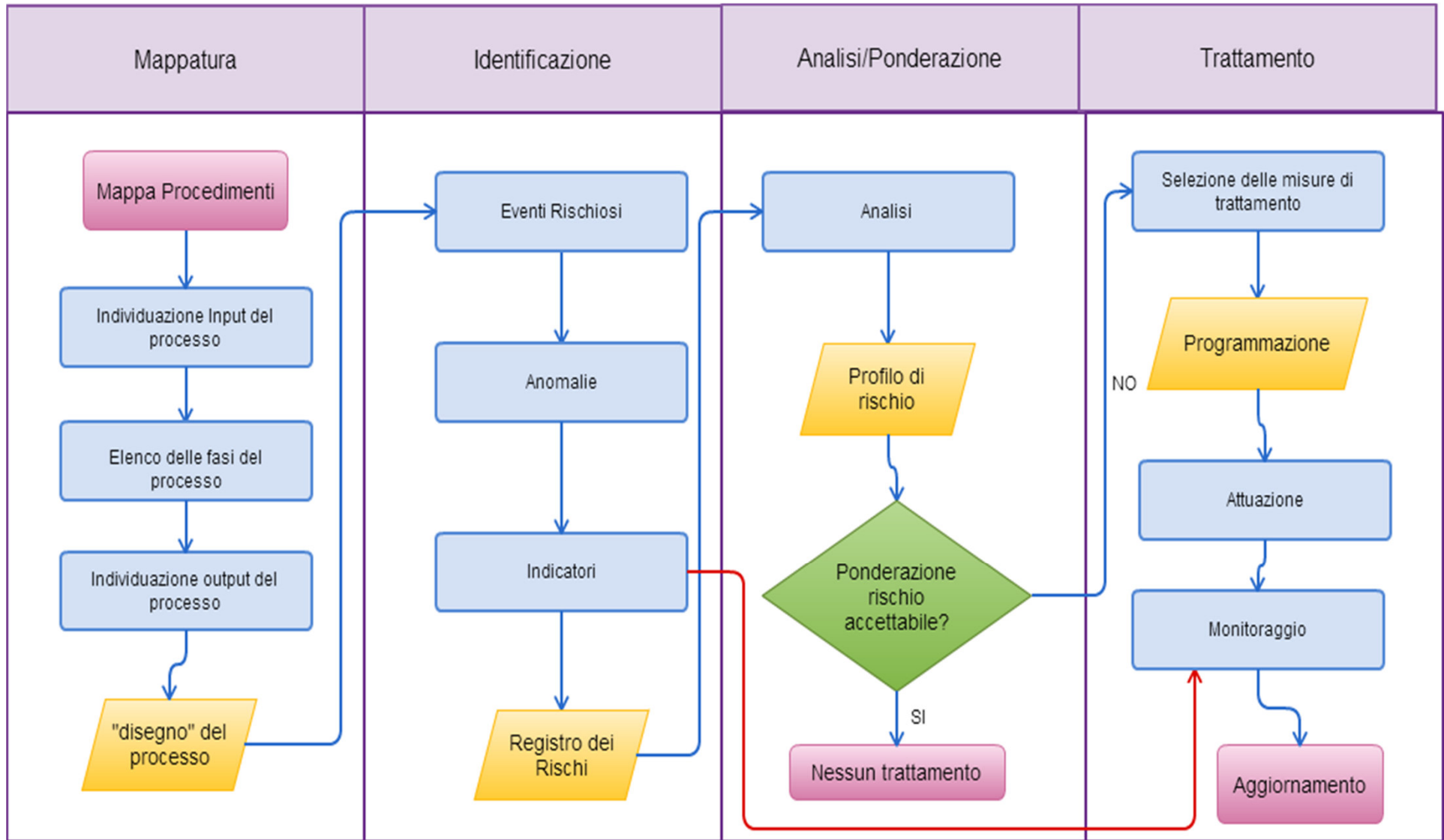
Governo italiano

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Dipartimento della Funzione pubblica



FormezPA



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

Il Piano Nazionale Anticorruzione
gli aggiornamenti a seguito della determinazione n. 12 del 28

ottobre 2015 di A.N.A.C

Andrea Ferrarini

andrea.ferrarini2012@gmail.com

<https://www.linkedin.com/in/andreaFerrarin>

2 dicembre 2015