

## **ALLEGATO A – DIRETTIVE ANAC**

### **Il Piano Nazionale Anticorruzione 2019, adottato dall’Autorità Nazionale Anticorruzione con la delibera n. 1064 del 13 novembre 2019**

ANAC ha approvato, con Delibera n. 1064 del 13 novembre 2019, pubblicata sul sito dell'Autorità in data 22 novembre 2019, il Piano Nazionale Anticorruzione 2019, atto di indirizzo per l'applicazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza.

Il PNA 2019, oltre ad essere una sorta di compendio dei Piani precedenti, contiene nuove ed importanti indicazioni applicative, utili alla stesura dei Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza che ogni amministrazione deve approvare entro il 31 gennaio 2020, di cui daremo notizia in questo e nei prossimi articoli.

La prima, importante e affatto scontata indicazione dell'Autorità, è che il PTPCT non può essere oggetto di standardizzazione. Difatti, ogni amministrazione è esposta a diversi rischi corruttivi, derivanti, oltreché dall'attività tipicamente svolta, da numerosi fattori interni ed esterni: dimensione, organizzazione interna, contesto territoriale/economico/sociale/culturale. A tal proposito, è vero che l'ANAC consiglia alle amministrazioni che operano nello stesso comparto o nello stesso territorio di collaborare, perchè ciò può favorire la sostenibilità economica e organizzativa del processo di gestione del rischio, anche tramite la condivisione di metodologie, di esperienze, di sistemi informativi e di risorse, ma è pur vero che, nell'Allegato 1 al PNA, sottolinea come lo stesso processo, svolto da amministrazioni diverse, seppur regolato dalle stesse norme, può avvenire in maniera sostanzialmente differente, proprio a causa dei fattori di cui sopra. Ecco, dunque, che ciò si traduce in potenziali eventi rischiosi, derivanti dallo stesso processo, che possono differire in maniera significativa, in quanto si tratta, sostanzialmente, di prassi operative, sedimentate nel tempo, realizzate da soggetti diversi.

Naturalmente, per far in modo che tali potenziali rischi emergano e, di conseguenza, si possano individuare le adeguate misure di contenimento, è necessario che l'organo di indirizzo, in primis, assuma un ruolo proattivo, creando un contesto interno favorevole e che sia di supporto al RPCT.

Il ruolo del RPCT è fondamentale, ma è altrettanto fondamentale che nella gestione del rischio corruttivo, sia coinvolta tutta la struttura, che deve essere responsabilizzata e istruita sull'importanza dell'intero processo. E' richiesta, quindi, piena e attiva collaborazione della dirigenza, del personale non dirigente e degli organi di valutazione e di controllo.

L'Autorità, nel ribadire che lo scopo del Piano è quello di giungere ad un'effettiva riduzione del rischio corruttivo, raccomanda di non soffermarsi eccessivamente sugli aspetti formali del PTPCT, preferendo, invece, un approccio sostanziale, che sia proporzionato alle specificità dell'amministrazione. In tale ottica, non è richiesto che il Piano sia immediatamente esaustivo nell'illustrare tutti i processi dell'amministrazione, ma, soprattutto per le amministrazioni piccole o con poca esperienza, è richiesto che le diverse fasi di gestione del rischio siano sviluppate in maniera graduale, e che si segua un approccio progressivo e continuativo, che porti, col tempo, ad approfondire l'analisi, la valutazione e il trattamento. Si deve agire, cioè, in una prospettiva di progressivo miglioramento e di apprendimento, attraverso il monitoraggio e la valutazione dell'effettiva attuazione ed efficacia delle misure e il riesame periodico della funzionalità complessiva del sistema di prevenzione.

Affinché le misure previste siano efficaci, occorre garantire una sostanziale integrazione tra queste e gli obiettivi del Piano della Performance e, viceversa, nella misurazione e valutazione delle performance organizzative e individuali si deve tener conto dell'attuazione delle misure programmate nel PTPCT, della effettiva partecipazione delle strutture e degli individui alle varie fasi del processo di gestione del rischio, nonché del grado di collaborazione con il RPCT.

Al fine di evitare che si generino oneri organizzativi inutili o ingiustificati, l'ANAC raccomanda di utilizzare le informazioni che vengono raccolte di volta in volta, anche per scopi diversi. Ad esempio, laddove una mappatura dei processi sia stata già realizzata anche per altre finalità (es. revisione organizzativa per processi o sistema di performance management), si suggerisce di considerarla come un punto di partenza, in modo da evitare duplicazioni e favorire sinergie, finalizzandola alla gestione del rischio di corruzione.

### **PNA 2019: mappatura dei processi e valutazione del rischio**

Nell'allegato 1 al PNA 2019, documento metodologico in cui l'ANAC fornisce indicazioni utili per la

progettazione, la realizzazione e il miglioramento continuo del “Sistema di gestione del rischio corruttivo”, sono confluite le esperienze dell'attuazione dei precedenti PNA e le relative osservazioni pervenute all'Autorità. Tale documento supera e sostituisce le precedenti metodologie quantitative e diventa l'unico da seguire nella predisposizione dei Piani triennali della prevenzione della corruzione e della trasparenza per la parte relativa alla gestione del rischio corruttivo. D'ora in avanti, perciò, si utilizzerà un approccio qualitativo, più in linea con l'orientamento sostanziale piuttosto che formale, proporzionato alle specificità dell'amministrazione.

**Nel caso in cui l'amministrazione abbia già predisposto la bozza del PTPCT, seguendo il vecchio metodo quantitativo contenuto nell'allegato 5 al PNA 2013, si raccomanda di cominciare ad applicare in maniera graduale il nuovo metodo qualitativo, secondo le indicazioni di seguito descritte, che deve essere portato a completamento, comunque, non oltre il PTPCT 2021-2023.**

Nel sistema di gestione del rischio, sono coinvolti diversi soggetti: organo di indirizzo, RPCT, OIV, dirigenti, dipendenti, strutture di audit interno e tutti gli uffici che dispongono di dati utili e rilevanti (es. uffici legali interni, uffici di statistica, uffici di controllo interno, ecc.).

Il RPCT, messo nelle giuste condizioni dall'organo di indirizzo, deve specificare i compiti di ciascuno dei suddetti soggetti, in modo da poter segnalare all'OIV eventuali disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza e da poter indicare all'UPD i nominativi dei dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure previste nel Piano, come previsto dall'art.1, comma 7, del d.l. 190/2012.

L'attività di gestione del rischio, prende avvio da un'attenta **analisi del contesto interno ed esterno**, che sia funzionale all'identificazione ed esame degli eventi rischiosi e all'individuazione e programmazione delle misure specifiche di prevenzione.

Il cuore dell'analisi del contesto interno, è sicuramente la **mappatura dei processi**, che consiste nell'esaminare tutta l'attività amministrativa in modo da individuare le aree maggiormente esposte al rischio corruzione. A tal fine, come primo passo, è necessario stilare un elenco completo dei processi dell'amministrazione, che poi, pian piano, verranno analizzati singolarmente. E' possibile anche raggruppare i processi per aree di rischio (restano ferme le aree di rischio obbligatorie per le diverse amministrazioni, già individuate nei precedenti PNA, che, comunque, non sono esaustive). Una volta individuati i processi, bisogna descriverli in maniera dettagliata, dopo aver stabilito le priorità di approfondimento. Infine, bisogna giungere ad una rappresentazione (non necessariamente grafica, anche se questa è consigliata perchè più immediata) dei processi, da cui si evincano gli elementi emersi in fase di mappatura.

**Per una corretta mappatura dei processi (e per tutte le fasi successive), è indispensabile il coinvolgimento dei dirigenti che, ai sensi dell'art. 16 co. 1-bis, del 165/2001, lettera l-ter), devono fornire le informazioni richieste al RPCT e dei dipendenti che, ai sensi dell'art. 8 del d.P.R. 62/2013, devono collaborare con il responsabile della prevenzione della corruzione. Il RPCT potrà considerare la mancata collaborazione in fase di valutazione del rischio, in quanto eventuali resistenze a fornire il supporto richiesto potrebbero nascondere situazioni di criticità.**

Alla fase di mappatura, deve seguire la fase di valutazione del rischio, in cui vanno identificati gli eventi rischiosi (che possono tradursi in eventi corruttivi) derivanti da tutte le attività rilevate nella fase di mappatura. Naturalmente, anche questa può essere un'attività graduale, partendo dal livello minimo di analisi (processo), fino a giungere al livello più dettagliato (singole attività).

Tale valutazione operativa va fatta in base alle dimensioni dell'ente, ma anche in base all'organizzazione. Non è sempre detto, a nostro parere, che un ente piccolo sia facilitato nell'esaminare il processo in generale, piuttosto che le singole attività in particolare, dal momento che le ridotte dimensioni e il ridotto personale, potrebbero rendere difficilmente individuabili i rischi potenziali a livello di processo, essendo, spesso, l'intero processo seguito dallo stesso dipendente o da pochi. In un caso simile, potrebbe essere, invece, più utile individuare fin da subito le attività, in cui è più probabile riuscire a rilevare l'evento rischioso, che non emergerebbe dall'analisi di processo. Non sempre, dunque, un'eccessiva semplificazione può essere d'aiuto al piccolo ente.

Gli eventi rischiosi individuati in questa fase, devono essere riportati, in maniera puntuale, nel PTPCT.

**PNA 2019: trattamento del rischio, misure e monitoraggio**

Individuati gli eventi rischiosi bisogna far emergere i fattori che ne agevolano il verificarsi e procedere alla stima del livello di esposizione al rischio. A tal fine, contrariamente a quanto finora suggerito, l'ANAC raccomanda di utilizzare un approccio qualitativo, che meglio si adatta alla natura dell'oggetto di valutazione. Pertanto, l'allegato 5 del PNA 2013 non va più considerato un riferimento metodologico da seguire.

Per una corretta stima, si devono utilizzare dati quanto più oggettivi possibile; si può fare riferimento, ad esempio, a: precedenti giudiziari o procedimenti disciplinari, segnalazioni pervenute tramite lo strumento del whistleblowing, esiti di controlli interni, rassegne stampa, ecc...

Anche per la **misurazione del rischio**, viene consigliato l'utilizzo di **indici qualitativi (alto, medio, basso) e non più quantitativi (assegnazione di punteggi)**, la cui applicazione è sicuramente meno discrezionale e più correlata alle evidenze emerse.

Completato il quadro della situazione attuale, si può procedere alla **determinazione delle priorità di trattamento**, programmando interventi, in primis, circa i rischi con i più alti indicatori e il cui verificarsi potrebbe ricorrere maggiormente. Per questi rischi, vanno individuate adeguate misure di contenimento e contrasto. Non è sufficiente, quindi, stilare un elenco generico di misure di prevenzione, dovendo, invece, ogni misura, essere “costruita” ad hoc per lo specifico rischio che deve contenere. Pertanto, la misura deve essere descritta con accuratezza, al fine di far emergere concretamente l'obiettivo che si vuole perseguire e le modalità con cui verrà attuata per incidere sui fattori abilitanti il rischio.

**In questa fase, ancor più che nelle precedenti, è fondamentale il coinvolgimento soprattutto dei dirigenti, dal momento che le misure scelte devono essere attuabili. Il dirigente “in quanto competente per il proprio ufficio e a conoscenza dei processi e delle rispettive attività, è il soggetto più idoneo ad individuare misure realmente incisive per prevenire gli specifici rischi.”**

Una volta individuate le misure, occorre programmarle. Vanno indicati:

- fasi/modalità di attuazione della misura;
- tempistiche di attuazione;
- responsabilità connesse all'attuazione;
- indicatori di monitoraggio e target da raggiungere.

**L'Autorità ricorda che “un PTPCT privo di misure adeguatamente programmate (con chiarezza, articolazione di responsabilità, articolazione temporale, verificabilità effettiva attuazione, verificabilità efficacia), risulterebbe mancante del contenuto essenziale previsto dalla legge.”**

**La mancanza degli elementi essenziali è equiparata ad omessa adozione del Piano, che, ai sensi dell'art.19, comma 5, del d.l. 90/2014, è sanzionabile con sanzione amministrativa da 1.000 a 10.000 euro.**

L'attività di **monitoraggio sull'attuazione effettiva delle misure programmate**, spetta al RPCT, che, chiaramente, negli enti di grandi dimensioni, può avvalersi dell'ausilio di referenti o dei responsabili dei diversi uffici, in modo da strutturare un monitoraggio “a più livelli”, realizzando, così, un modello di prevenzione a rete.

**Si ricorda, ancora, che “i responsabili degli uffici e i dipendenti tutti, quando richiesto e nelle modalità specificate, hanno il dovere di fornire il supporto necessario al RPCT. Si rammenta che tale dovere, laddove disatteso, può dar luogo a provvedimenti disciplinari.”**

Delle risultanze del monitoraggio, si darà conto nel PTPCT di ogni anno e da queste si darà avvio, di anno in anno, alla definizione del nuovo ciclo di mappatura/valutazione/trattamento.

**L'allegato 1 al PNA 2019 si conclude con la raccomandazione di prevedere una fase di “consultazione e comunicazione”, finalizzata al coinvolgimento di soggetti interni ed esterni (personale, organo politico, cittadini, associazioni, altre istituzioni, ecc.) ai fini del reperimento delle informazioni necessarie alla migliore personalizzazione della strategia di prevenzione della corruzione dell'amministrazione, in modo da raccogliere buone proposte, condividerle, valutarle, dare un feedback a ciascuna proposta. Si genera, così, un circuito positivo di interazione finalizzata al miglioramento. Di questa fase di consultazione e comunicazione, va sempre data evidenza nel PTPCT.**

