

# L'ANAC aggiorna il Piano nazionale anticorruzione

di Santo Fabiano



Con una determinazione del 28 ottobre 2015, l'Autorità nazionale anticorruzione, ha reso noto l'aggiornamento 2015 al primo Piano nazionale anticorruzione, varato nel 2013 e ha annunciato che, "nel corso del 2016, dopo l'entrata in vigore della nuova disciplina del processo di approvazione del PNA prevista dalla citata l. 124/2015, sarà necessario adottare un nuovo PNA".

**L'entrata in vigore della nuova disciplina del processo di approvazione del PNA**

Il documento, atteso da diverso tempo,rispettando la scadenza annunciata dal presidente Cantone, viene alla luce dopo un primo periodo di sperimentazione delle "politiche di prevenzione" che hanno visto una produzione consistente di linee guida, orientamenti, determinazioni e pronunce giurisprudenziali, in diversi ambiti "sensibili": il whistleblowing (la tutela del dipendente che segnala gli illeciti); gli affidamenti nel Terzo settore (servizi sociali e alla persona); gli obblighi delle società partecipate (sia in tema di trasparenza che di prevenzione della corruzione); il regime degli appalti pubblici, ecc.

## **Le sanzioni in caso di mancata adozione dei piani triennali per la prevenzione della corruzione**

Il "nuovo Piano" esordisce evidenziando il completo trasferimento all'ANAC delle competenze in materia di prevenzione della corruzione (prima attribuite al Dipartimento della Funzione Pubblica, a cui competeva anche la predisposizione del Piano nazionale), per effetto del D.L. 90/2014, convertito con legge 114/2015 e, già in apertura, si sofferma sul potere sanzionatorio dell'Autorità nei confronti dei "soggetti responsabili", in caso di omessa adozione dei piani, declinando i casi che sono assimilabili a tale violazione. Il tema era già stato affrontato dall'Autorità con la deliberazione del 9 settembre 2014 (proprio all'indomani del decreto legge 90), nel quale veniva già riportata la casistica, che in questa circostanza viene ripetuta, allo scopo di attribuirle maggiore valore.

**il completo trasferimento all'ANAC delle competenze in materia di prevenzione**

## L'ANAC aggiorna il Piano nazionale anticorruzione

L'ANAC ribadisce, quindi che equivale ad omessa adozione:

a) **l'approvazione di un provvedimento puramente ricognitivo** di misure, in materia di anticorruzione, in materia di adempimento degli obblighi di pubblicità ovvero in materia di Codice di comportamento di amministrazione;

b) **l'approvazione di un provvedimento, il cui contenuto riproduca in modo integrale analoghi provvedimenti adottati da altre amministrazioni**, privo di misure specifiche introdotte in relazione alle esigenze dell'amministrazione interessata;

c) **l'approvazione di un provvedimento privo di misure per la prevenzione del rischio** nei settori più esposti, privo di misure concrete di attuazione degli obblighi di pubblicazione di cui alla disciplina vigente, meramente riproduttivo del Codice di comportamento emanato con il decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62.

**misure specifiche introdotte in relazione alle esigenze dell'amministrazione interessata**

Certamente la precisazione si rendeva necessaria per dare significato alla prescrizioni, allo scopo che non venisse elusa con la mera pubblicazione di un atto, come mero adempimento. E anticipa il motivo ricorrente dell'aggiornamento: la piena condivisione del piano di prevenzione e l'attivazione di un processo diffuso e partecipato.

### L'analisi delle criticità

Il documento dedica un ampio (forse troppo) spazio alle criticità riscontrate nei piani delle amministrazioni pubbliche. L'analisi è sicuramente oggettiva, ma potrebbe essere più benevola se si tiene conto che si tratta di prime applicazioni che hanno generato una diffusa attenzione sul problema della corruzione, anche se con diversi gradi di consapevolezza e impegno, peraltro, in un contesto storico in cui le cronache restituiscono informazioni continue che confermano il radicamento del fenomeno corruttivo tra vaste aree della società e delle istituzioni pubbliche, anche nei più alti livelli.

**L'analisi è sicuramente oggettiva**

L'Autorità, tuttavia, riconosce che i problemi di predisposizione dei piani possono essere derivati anche dalla rigidità dei modelli proposti nel PNA che hanno preteso di definire come "obbligatorie" metodi e classificazioni che, inevitabilmente non potevano interpretare tutto il complesso mondo delle pubbliche amministrazioni e hanno aggiunto un ulteriore elemento di rigidità in un ambito che, trattando il tema della prevenzione della corruzione, inevitabilmente ha preferito "adempiere comunque", piuttosto che analizzare, condividere e produrre. Nel documento di aggiornamento l'Autorità arriva, infatti, ad affermare che "gran parte delle amministrazioni ha applicato in modo troppo meccanico la metodologia presentata nell'allegato 5 del PNA" (pag. 20).

Si tratta di una espressione "coraggiosa" che, in modo elegante, conferma la validità del PNA, e introduce un nuovo importante principio: l'autonomia di ogni amministrazione. Anzi, l'autorità si spinge oltre, affermando che **"il PTPC non è il complesso di misure che il PNA impone, ma il complesso delle misure che autonomamente ogni amministrazione o ente adotta**, in rapporto non solo alle condizioni oggettive della propria organizzazione, ma anche dei progetti o programmi

## **L'ANAC aggiorna il Piano nazionale anticorruzione**

elaborati per il raggiungimento di altre finalità (maggiore efficienza complessiva, risparmio di risorse pubbliche, riqualificazione del personale, incremento delle capacità tecniche e conoscitive).”

E' chiaro, però che ciò non deve essere inteso come possibilità di sottrarsi alle prescrizioni normative o all'esigenza di coinvolgimento richiesta dal PNA. Sappiamo bene, infatti, che il nostro sistema amministrativo, anche a causa delle costanti pressioni adempimentali e urgenze a cui è sottoposto, non riesce a dare spazio ad attività di progettazione o coinvolgimento, intendendo ciò come attività facoltative, aggiuntive, non necessarie o persino non opportune.

Il tema della prevenzione della corruzione, invece, incidendo sui “comportamenti”, piuttosto che sugli adempimenti, deve essere affrontato proprio attraverso la “condivisione culturale e ideologica”

### **Le aree di rischio**

Proseguendo nell'analisi dell'aggiornamento al PNA si ritrovano altre affermazioni importanti che rilevano un vero auspicio in direzione dell'autonomia di ogni amministrazione. Vi è persino l'invito ad “andare oltre l'analisi delle aree di rischio definite “obbligatorie” e a “superare questa tendenza”.

L'Autorità, in più parti del documento, insiste nell'attribuire alle aree di rischio un ruolo strategico, all'interno di ogni amministrazione, tanto da prescrivere che le precedenti “aree obbligatorie” siano denominate “aree generali” e che a queste siano aggiunte le “aree specifiche”, in relazione alla tipologia dell'amministrazione.

Le aree generali, inoltre, vengono incrementate con l'aggiunta dei seguenti ambiti:

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

Ciascuna amministrazione, quindi, con riferimento alle “attività a rischio” richiamate nel comma 16 della legge 190/2012, deve avviare, al proprio interno, la definizione delle aree e dei processi in esse contenuti, avendo cura affinché ciò sia l'esito di un processo più ampio (che in casi eccezionali può anche concludersi in due anni) che veda il coinvolgimento di tutte le strutture e di tutti i livelli dell'ente, benché in modo diverso.

### **La nozione di “corruzione in senso ampio”**

L'Autorità si preoccupa di focalizzare l'attenzione sulla nozione di “corruzione in senso ampio”, ribadendo la preoccupazione che il fenomeno non venga circoscritto alla fattispecie descritta nel codice penale, ma venga estesa anche alla cosiddetta

**Il nostro sistema amministrativo non riesce a dare spazio ad attività di progettazione o coinvolgimento**

**Andare oltre l'analisi delle aree di rischio definite “obbligatorie”**

## L'ANAC aggiorna il Piano nazionale anticorruzione

“maladministration”<sup>1</sup>, cioè alla “assunzione di decisioni (di assetto di interessi a conclusione di procedimenti, di determinazioni di fasi interne a singoli procedimenti, di gestione di risorse pubbliche) devianti dalla cura dell’interesse generale a causa del condizionamento improprio da parte di interessi particolari. Occorre, cioè, avere riguardo ad atti e comportamenti che, anche se non consistenti in specifici reati, contrastano con la necessaria cura dell’interesse pubblico e pregiudicano l’affidamento dei cittadini nell’imparzialità delle amministrazioni e dei soggetti che svolgono attività di pubblico interesse”.



Questo importante ampliamento del raggio di attenzione risulta fondamentale per attivare le politiche della prevenzione e incidere sulle cause, già prima che il fenomeno si manifesti. E per dirla, proprio con la nuova versione dell’articolo 318 del codice penale (modificata proprio dalla legge 190/2012), per agire, non solo in occasione della formalizzazione di “atti” espliciti (versione precedente), ma attraverso il presidio sulle modalità di “esercizio della funzione”, come richiede la nuova versione.

La versione precedente alla legge 190	La versione attuale
<p><b>Corruzione per un atto d’ufficio</b></p> <p>Il pubblico ufficiale, che, per <b>compiere un atto del suo ufficio</b>, riceve, per sé o per un terzo, in denaro od altra utilità, una retribuzione che non gli è dovuta, o ne accetta la promessa, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni.</p> <p>Se il pubblico ufficiale riceve la retribuzione per un atto d’ufficio da lui già compiuto, la pena è della reclusione fino a un anno.</p>	<p><b>Corruzione per l’esercizio della funzione.</b></p> <p>Il pubblico ufficiale che, per <b>l’esercizio</b> delle sue <b>funzioni</b> o dei suoi <b>poteri</b>, indebitamente riceve, per sé o per un terzo, denaro o altra utilità o ne accetta la promessa è punito con la reclusione da uno a cinque anni.</p>

### Il ruolo degli organi di indirizzo e dei vertici amministrativi

Un altro importante aspetto toccato dall’aggiornamento, in modo coraggioso, quasi a volere determinare una nuova tendenza, è quello del ruolo degli organi di indirizzo nella prevenzione della corruzione.

<sup>1</sup>Situation where the individual or group in charge is unjust, dishonest, or ineffective in their leadership. In many cases, maladministration means that a circumstance is so bad it must be investigated or reprimanded. Maladministration is commonly used in the medical field for the situation where a drug is either incorrectly or illegally administered to a patient. Also frequently used to describe corrupt behavior by any public official. (businessdictionary)

## L'ANAC aggiorna il Piano nazionale anticorruzione

L'Autorità arriva persino a individuare “una ragione della scarsa qualità dei PTPC e della insufficiente individuazione delle misure di prevenzione, nel ridotto coinvolgimento dei componenti degli organi di indirizzo della “politica” in senso ampio”.

Nel documento si rivela, ampiamente, che si tratta di un auspicio, affermando che “diviene, quindi, un obiettivo importante del presente Aggiornamento suggerire soluzioni che portino alla piena consapevolezza e condivisione degli obiettivi della lotta alla corruzione e delle misure organizzative necessarie.”

Ed è un auspicio che trova solide basi nella disciplina vigente, per la quale, gli organi di indirizzo nelle amministrazioni e negli enti dispongono di competenze rilevanti nel processo di individuazione delle misure di prevenzione della corruzione ovvero la nomina del RPC e l'adozione del PTPC.

Tuttavia, riconosce la stessa Autorità, “la responsabilità sulla qualità delle misure del PTPC è però molto attenuata. I componenti degli organi di indirizzo possono essere chiamati a rispondere solo in caso di mancata adozione del PTPC, a cui è equiparata, nel regolamento ANAC sull'art. 19 co. 5 lett. b) del d.l. 90/2014, l'assenza di elementi minimi.”

**La necessaria cura dell'interesse pubblico**

Manca, infatti, una specifica disciplina del processo di formazione del PTPC che preveda una consapevole partecipazione degli organi di indirizzo.

In verità, ci sia consentito, fu proprio l'ANAC, appena insediata a fornire, destando sorpresa e preoccupazione, che con un orientamento (n.64/2014) esordì limitando il campo di indagine del monitoraggio, escludendolo espressamente nei confronti degli organi di indirizzo.

In quell'occasione, certamente inconsapevolmente, è stata esercitata un'attività, indebita e inopportuna, di interpretazione della norma (che invece dispone il monitoraggio tra “l'Amministrazione” e i soggetti contraenti o beneficiari) che è stata diffusamente interpretata come una limitazione che ha ristretto notevolmente il raggio di azione della prevenzione, creando una zona franca, proprio là dove si manifesta il legame corruttivo più preoccupante, cioè nei rapporti tra gli organi di indirizzo politico e gli operatori economici o i destinatari dei benefici.

## Orientamento n. 64/2014

---



Parole chiave: ANTICORRUZIONE – art. 1, co. 9, lett. e) della legge n. 190/2012 – obbligo di verifica di eventuali relazioni parentela o affinità – dirigenti e dipendenti – sussistenza.

Il monitoraggio di cui all'art. 1, comma 9, lettera e) e le relative verifiche di eventuali relazioni di parentela o affinità trovano applicazione nei confronti dei dipendenti e dei dirigenti dell'amministrazione.

## L'ANAC aggiorna il Piano nazionale anticorruzione

Ci auguriamo che non sia troppo tardi e che l'Autorità possa rivedere la propria posizione consentendo, anzi, prevedendo, l'effettuazione di un monitoraggio (che ha solo scopo informativo, come la trasparenza amministrativa) nei confronti dell'intera "Amministrazione", soprattutto nei confronti di quella a cui è attribuita una importante "funzione" e la capacità di interferire sulle decisioni finali.

**La capacità di interferire sulle decisioni finali**

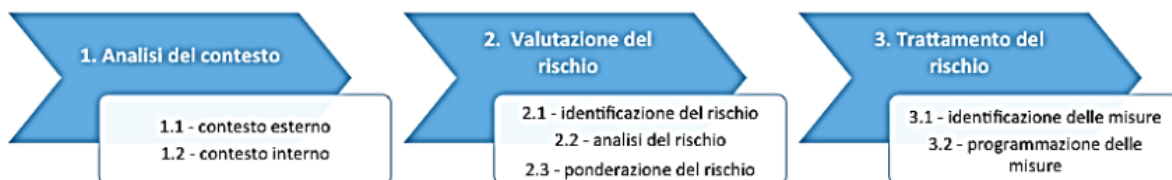
Ciò potrebbe avvenire in occasione dell'approvazione del decreto delegato previsto dalla l. 124/2015 (art.7), in attesa del quale, l'Autorità raccomanda "alle amministrazioni e agli enti di prevedere, con apposite procedure, la più larga condivisione delle misure, sia nella fase dell'individuazione, sia in quella dell'attuazione. In fase di adozione, ad esempio, può essere utile prevedere un doppio passaggio: l'approvazione di un primo schema di PTPC e, successivamente, del PTPC definitivo." E per gli enti locali, questo "doppio passaggio" dovrebbe sostanziarsi nel coinvolgimento del Consiglio Comunale, al quale si richiede l'approvazione di un "documento di carattere generale" al quale dovrà attenersi la Giunta nell'adozione del Piano.

### La "correzione di rotta" e il processo di predisposizione del piano triennale

Chi si aspettava, con l'aggiornamento, un elenco di nuovi adempimenti, resterà certamente deluso (per fortuna). Il documento, infatti, dopo una attenta analisi delle criticità manifestate nella predisposizione dei Piani, propone l'adozione di sistemi di coinvolgimento per far sì che l'analisi del rischio e le misure in essa contenute, non siano l'esito del lavoro solitario del responsabile della prevenzione, ma l'esito di un processo che si articola in tre fasi:

**Un elenco di nuovi adempimenti**

1. l'analisi del contesto, sia esterno, sia interno
2. la valutazione del rischio, con particolare riferimento alla specificità degli atti e dei processi del contesto
3. il trattamento del rischio, finalizzato alla definizione delle misure, cioè le azioni e gli adempimenti richiesti.



Questa attenzione al metodo, che esalta l'autonomia dell'ente, non deve essere sottovalutata. Già nella fase di predisposizione del nuovo piano triennale, infatti, ogni amministrazione, dovrà rendere note le modalità attraverso le quali è pervenuta alla definizione del nuovo piano, esplicitando, sia le modalità utilizzate, sia i soggetti coinvolti.

### Il monitoraggio del piano

## L'ANAC aggiorna il Piano nazionale anticorruzione

Non poteva mancare, nel documento, un richiamo all'attività di monitoraggio sull'attuazione delle misure, che proprio a causa della visione adempimentale del piano, risulta molto carente.

L'Autorità afferma che “il monitoraggio riguarda tutte le fasi di gestione del rischio al fine di poter intercettare rischi emergenti, identificare processi organizzativi tralasciati nella fase di mappatura, prevedere nuovi e più efficaci criteri per analisi e ponderazione del rischio” e prosegue auspicando “almeno una verifica infrannuale al fine di consentire opportuni e tempestivi correttivi in caso di criticità emerse, in particolare a seguito di scostamenti tra valori attesi e quelli rilevati attraverso gli indicatori di monitoraggio associati a ciascuna misura”.

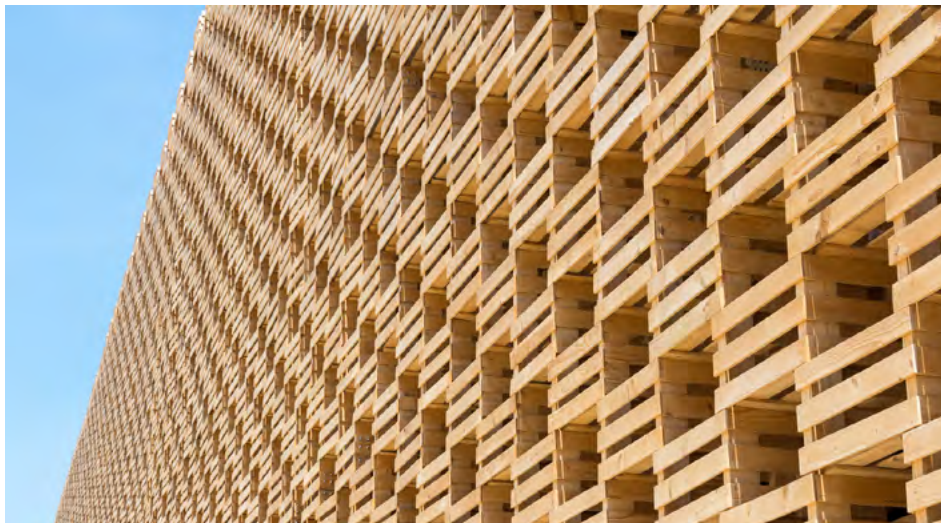
L'attività di monitoraggio, peraltro, oltre a essere integrata con il sistema di controllo sulla regolarità amministrativa, è un'importante occasione di coinvolgimento e responsabilizzazione.

A tal fine è opportuno, già in fase di predisposizione dei piani, evidenziare:

- il contenuto degli “obblighi informativi” richiesti a ciascun dirigente, nei confronti del responsabile della prevenzione
- le azioni e i tempi del monitoraggio, prevedendo a carico di ciascun soggetto, specifiche verifiche, nell'ambito di competenza, all'interno di scadenze che consentano la predisposizione di documenti di rendicontazione.

## Un libro dei sogni

di Luigi Oliveri



Un libro dei sogni che contiene molte indicazioni e previsioni corrette, ma di attuazione pressoché impossibile per gran parte delle amministrazioni locali.

L'aggiornamento al Piano Nazionale Anticorruzione (Pna) approvato dall'Anac e pubblicato sul portale dell'authority lo scorso 28 ottobre è un ineccepibile lavoro di analisi, utile per chiarire alcuni aspetti della complessa attività anticorruzione, dal quale trarre certamente indicazioni fondamentali. Tuttavia, la gran parte delle misure che suggerisce si rivelano, per un verso, fine a se stesse, per altro sostanzialmente irraggiungibili, considerando le strutture e le dotazioni delle amministrazioni locali (e non solo).

L'aggiornamento si compone sostanzialmente di tre parti. Una prima contiene un'analisi giustamente impietosa della qualità dei piani triennali anticorruzione sin qui approvati dalle amministrazioni. Una seconda analizza in linea teorica le modalità più idonee a realizzare l'attività anticorruzione indicando alcuni rischi specifici da valutare. Una terza esemplifica, per gli ambiti degli appalti e della sanità, le modalità con le quali il rischio dovrebbe essere analizzato e valutato, al fine di stabilire le misure di riduzione e contenimento.

**Prima parte – Inefficacia dei Ptcp.** L'aggiornamento nella sua prima parte fornisce un giudizio fortemente negativo della capacità dei piani triennali anticorruzione delle varie amministrazioni di realizzare un'efficace contrasto ai fenomeni corruttivi.

Gli elementi insoddisfacenti riguardano l'analisi del contesto, opera, tuttavia, molto più complicata e astratta di quanto l'Anac non ritenga, difficile da porre in essere soprattutto in amministrazioni come gli enti locali, prive di troppo tempo da dedicare appunto ad attività di ricerca ed analisi.

**Un ineccepibile lavoro di analisi**

**Un'analisi giustamente impietosa della qualità dei piani triennali anticorruzione**



## Un libro dei sogni

Ma il giudizio negativo si estende ad elementi di operatività fondamentali, come la mappatura dei processi, troppo poco analitica e profonda, secondo l'Anac.

Anche sulla valutazione del rischio i Ptpc sono carenti. Secondo l'aggiornamento al Pna emergono *“difficoltà delle amministrazioni di individuare correttamente i rischi di corruzione, di collegarli ai processi organizzativi e di utilizzare un'adeguata metodologia di valutazione e ponderazione dei rischi”*.

Per questa ragione, altrettanto lacunoso è il *“trattamento del rischio”*, cioè l'apprestamento delle misure finalizzate a contenere anche il potenziali eventi corruttivi: *“La qualità della programmazione delle misure di prevenzione, che indica la capacità delle amministrazioni di identificare e programmare gli interventi organizzativi finalizzati a ridurre il rischio corruttivo nell'amministrazione, è risultata prevalentemente insufficiente (in media nel 77% dei PTPC analizzati) per tutte le misure obbligatorie. 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. Per quanto concerne le misure ulteriori, invece, esse non sono state previste nel 55,5% dei casi analizzati”*.

Ancora, manca un corretto ed efficace coordinamento tra Ptpc e piani della performance: *“L'analisi dei dati mostra l'assenza di un efficace coordinamento tra il PTPC e il Piano della performance (nell'80,6% dei casi in esame). Il collegamento con il PTI è inadeguato nel 63,97% dei PTPC analizzati”*.

I rilievi dell'Anac non appaiono per nulla ingenerosi. Non è un mistero che le amministrazioni abbiano incontrato enormi difficoltà nel realizzare i piani triennali anticorruzione, anche perché gli organi di governo sul tema non hanno dimostrato particolare attenzione, non riconoscendo priorità al tema. Sulla questione l'Anac è tranciante e ritiene che il sostanziale disinteresse degli organi di governo, cui consegue l'isolamento dei responsabili anticorruzione, sia tra le principali cause della non soddisfacente qualità dei Ptpc: *“L'isolamento del RPC nella formazione del PTPC e il sostanziale disinteresse degli organi di indirizzo. Nella migliore delle ipotesi, questi ultimi si sono limitati a ratificare l'operato del RPC, approvando il PTPC, senza approfondimenti, né sull'analisi del fenomeno all'interno della struttura, né sulla qualità delle misure da adottare. Ciò dipende, in larga misura, da una impropria distribuzione delle responsabilità connesse all'adozione del PTPC e alla sua attuazione, concentrate sulla sola figura del RPC, senza significativi coinvolgimenti degli organi di indirizzo che pure approvano il PTPC”*.

Sta di fatto che l'altra causa fondamentale dello scarso apporto dei piani alla prevenzione della corruzione dipende, come afferma l'Anac dal *“diffuso atteggiamento di mero adempimento nella predisposizione dei PTPC limitato ad evitare le responsabilità che la legge fa ricadere sul RPC (e oggi, dopo l'introduzione della sanzione di cui all'art. 19, co. 5, del d.l. n. 90/2014, anche sugli organi di indirizzo) in caso di mancata adozione del PTPC”*.

È innegabile che i piani sono stati spessissimo redatti in ritardo, in fretta e con l'operazione di *“taglia e incolla”*, al solo scopo di adempiere alle scadenze ed agli obblighi. Ciò non ha consentito di dare *“sostanza”* alle previsioni, che sono rimaste

**L'apprestamento delle misure finalizzate a contenere anche il potenziali eventi corruttivi**

**Le amministrazioni abbiano incontrato enormi difficoltà nel realizzare i piani triennali anticorruzione**

## Un libro dei sogni

in gran parte al livello di generalità ed astrattezza proprio di regolamenti o di norme, mentre invece i piani dovrebbero essere caratterizzati da misure estremamente concrete ed operative.

La conferma reale della forma di fatto burocratica assunta dai Ptpc è data proprio dall'assenza del collegamento con gli strumenti di pianificazione delle attività ai fini del risultato.

In effetti, sarebbe molto semplice ottenere azioni concrete e misurabili di contrasto alla corruzione, se i Ptpc invece di dilungarsi su elementi astratti già definiti dalle norme si concentrassero nell'operazione di fissare le azioni da compiere, predeterminando gli obiettivi ed i modi per verificarne lo stato d'attuazione, legando a questi elementi parte significativa della retribuzione di risultato. È, comunque, un passaggio al quale inevitabilmente si dovrà giungere.

**Nell'operazione di fissare le azioni da compiere**

**Seconda parte – Suggerimenti per la qualità dei Ptcp.** La seconda parte "ideale" dell'aggiornamento del Pna si individua nel capitolo 2.

Esso contiene una serie di specificazioni concettuali ed operative molto utili, perché indirizzano più concretamente le attività di contrasto alla corruzione.

L'Anac insiste molto sulla stretta connessione tra misure di prevenzione e riorganizzazione. Le misure di prevenzione alla corruzione, infatti, *"hanno un contenuto organizzativo"* necessariamente, perché esse prevedono interventi relativi al modo di svolgere l'attività nell'ambito dell'intera amministrazione. L'Anac invita a pensare alla necessità di riorganizzare i controlli interni se non addirittura interi uffici, con redistribuzione delle competenze (basterebbe applicare il criterio della rotazione), oppure anche ovvero singoli processi/procedimenti, allo scopo di *"ridurre le condizioni operative che favoriscono la corruzione"*.

L'aggiornamento al Pna torna sul concetto di corruzione da tenere presente, ribadendo che la legge n. 190/2012, per quanto concerne le azioni da porre in essere coi Ptpc non tratta della corruzione sul piano penalistico, ma amministrativo.

**Le azioni da porre in essere coi Ptpc non tratta della corruzione sul piano penalistico, ma amministrativo**

Dunque, la nozione di corruzione da considerare è in senso ben più ampio dello specifico reato di corruzione e del complesso dei reati contro la pubblica amministrazione, e coincide con la cattiva amministrazione *"intesa come assunzione di decisioni (di assetto di interessi a conclusione di procedimenti, di determinazioni di fasi interne a singoli procedimenti, di gestione di risorse pubbliche) devianti dalla cura dell'interesse generale a causa del condizionamento improprio da parte di interessi particolari. Occorre, cioè, avere riguardo ad atti e comportamenti che, anche se non consistenti in specifici reati, contrastano con la necessaria cura dell'interesse pubblico e pregiudicano l'affidamento dei cittadini nell'imparzialità delle amministrazioni e dei soggetti che svolgono attività di pubblico interesse"*.

## Un libro dei sogni



Nella sostanza, dunque, la “corruzione” è l’insieme di comportamenti, anche indotti dall’esterno, tali da compromettere né più né meno il buon andamento dell’azione amministrativa, nonché sia l’imparzialità oggettiva l’imparzialità soggettiva del funzionario.

Allora, il compito sostanziale dell’azione anticorruptiva è prevedere misure volte ad assicurare le condizioni organizzative che consentono scelte imparziali, nonché ridurre i casi di interferenza di interessi particolari in conflitto con l’interesse generale). L’Anac precisa che *“se non si cura l’imparzialità fin dall’organizzazione, l’attività amministrativa o comunque lo svolgimento di attività di pubblico interesse, pur legittimi dal punto di vista formale, possono essere il frutto di un pressione corruttiva”*.

Da qui deve discendere la particolare attenzione all’organizzazione alla *“coerenza tra PTPC e Piano della performance o documento analogo, sotto due profili:*

- a) le politiche sulla performance contribuiscono alla costruzione di un clima organizzativo che favorisce la prevenzione della corruzione;*
- b) le misure di prevenzione della corruzione devono essere tradotte, sempre, in obiettivi organizzativi ed individuali assegnati agli uffici e ai loro dirigenti. Ciò agevola l’individuazione di misure ben definite in termini di obiettivi, le rende più efficaci e verificabili e conferma la piena coerenza tra misure anticorruzione e perseguimento della funzionalità amministrativa”*.

La seconda parte prosegue passando in rassegna elementi ed istituti noti, quali in particolare il ruolo centrale del responsabile della prevenzione della corruzione, la necessaria collaborazione che a tale soggetto debbono prestare i dirigenti, il ruolo altrettanto decisivo degli Organismi indipendenti di valutazione.

È il capitolo 6 “Miglioramento del processo di gestione del rischio di

**Tali da compromettere né più né meno il buon andamento dell’azione amministrativa**

**Le politiche sulla performance contribuiscono alla costruzione di un clima organizzativo**

## Un libro dei sogni

corruzione” a fornire, però, le indicazioni più concrete per un miglioramento percepibile dell’azione di contrasto negli enti.

Sul piano metodologico, l’Anac individua le aree da sviluppare:

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

Oggettivamente, il punto più debole è l’analisi del contesto, come osservato sopra. L’Anac, con specifico riferimento agli enti locali, suggerisce: *“Negli enti locali, ai fini dell’analisi di contesto, i RPC potranno avvalersi degli elementi e dei dati contenuti nelle relazioni periodiche sullo stato dell’ordine e della sicurezza pubblica, presentate al Parlamento dal Ministero dell’Interno e pubblicate sul sito della Camera dei Deputati (Ordine e sicurezza pubblica e D.I.A.). Ai sensi di quanto previsto dall’art. 1 co. 6 della l. n. 190/2012, la Prefettura territorialmente competente potrà fornire, su richiesta dei medesimi RPC, un supporto tecnico anche nell’ambito della consueta collaborazione con gli Enti locali”*. In linea teorica è tutto giusto. Sulla possibilità pratica di porre in essere queste attività è necessario avanzare moti dubbi.

**I RPC potranno avvalersi degli elementi e dei dati contenuti nelle relazioni periodiche sullo stato dell’ordine e della sicurezza pubblica**

In quanto all’analisi del contesto interno, essa deve concretizzarsi in un’analisi approfondita dei processi interni. L’Anac a questo proposito ritiene necessario aggiungere alle 4 aree a maggiore rischio “obbligatorie” previste dalla legge (concessioni e autorizzazioni, appalti, contributi e reclutamento di personale), altre 4 aree “generali” da ritenere a particolare rischio per loro stessa natura:

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

A queste ciascun ente deve essere in grado di aggiungere aree a rischio specifico, rilevate come tali da casi di cronaca giudiziaria o eventi avvenuti in anni precedenti. Per gli enti locali, secondo l’Anac lo smaltimento dei rifiuti e la pianificazione urbanistica sono necessariamente aree a rischio specifico da analizzare con particolare cura ed attenzione.

## Un libro dei sogni

Ai fini della mappatura dei processi (oggettivamente l'Anac si avviluppa in una poco persuasiva distinzione tra "procedimenti" e "processi") l'aggiornamento al Pna fornisce indicazioni piuttosto utili, per evidenziare il "tracciato record" da seguire:

- l'indicazione dell'origine del processo (input);
- l'indicazione del risultato atteso (output);
- l'indicazione della sequenza di attività che consente di raggiungere il risultato, cioè le fasi;
- i tempi, i vincoli, le risorse, le interrelazioni tra i processi.

Infine, occorre valutare il rischio, cioè saper predeterminare quali possano essere le anomalie dei comportamenti che connotino gli eventi rischiosi, prevedendo così le misure necessarie per ridurre l'opportunità che detti eventi si verifichino davvero.

**Le misure necessarie per ridurre l'opportunità che detti eventi si verifichino davvero**

Secondo l'Anac, cause trasversali di rischio di corruzione sono:

- a) mancanza di controlli: in fase di analisi andrà verificato se presso l'amministrazione siano già stati predisposti – ma soprattutto efficacemente attuati – strumenti di controllo relativi agli eventi rischiosi;
- b) mancanza di trasparenza;
- c) eccessiva regolamentazione, complessità e scarsa chiarezza della normativa di riferimento;
- d) esercizio prolungato ed esclusivo della responsabilità di un processo da parte di pochi o di un unico soggetto;
- e) scarsa responsabilizzazione interna;
- f) inadeguatezza o assenza di competenze del personale addetto ai processi;
- g) inadeguata diffusione della cultura della legalità;
- h) mancata attuazione del principio di distinzione tra politica e amministrazione.

Individuate le cause di rischio, collegatele alle fasi dei processi, è possibile a quel punto mettere a punto i rimedi. Secondo il Pna aggiornato le principali misure di prevenzione del rischio sono le seguenti:

le tipologie principali di misure (a prescindere se generali o specifiche):

## Un libro dei sogni

- misure di controllo;
- misure di trasparenza;
- misure di definizione e promozione dell’etica e di standard di comportamento;
- misure di regolamentazione;
- misure di semplificazione dell’organizzazione/riduzione dei livelli/riduzione del numero degli uffici;
- misure di semplificazione di processi/procedimenti;
- misure di formazione;
- misure di sensibilizzazione e partecipazione;
- misure di rotazione;
- misure di segnalazione e protezione;
- misure di disciplina del conflitto di interessi;
- misure di regolazione dei rapporti con i “rappresentanti di interessi particolari” (lobbies).

Applicando, anche in modo combinato, ciascuna di esse agli specifici rischi ed eventualmente prevedendo misure specifiche ulteriori, si ottiene l’assetto della prevenzione.

Naturalmente, secondo l’Anac “Per ogni misura è opportuno siano chiaramente descritti almeno i seguenti elementi:

- *la tempistica, con l’indicazione delle fasi per l’attuazione, cioè l’indicazione dei vari passaggi con cui l’amministrazione intende adottare la misura. L’esplicitazione delle fasi è utile al fine di scadenzare l’adozione della misura, nonché di consentire un agevole monitoraggio da parte del RPC;*
- *i responsabili, cioè gli uffici destinati all’attuazione della misura, in un’ottica di responsabilizzazione di tutta la struttura organizzativa; diversi uffici possono essere responsabili di una o più fasi di adozione delle misure;*
- *gli indicatori di monitoraggio e i valori attesi”.*

**Per ogni misura è opportuno siano chiaramente descritti almeno i seguenti elementi**

**Terza parte – L’esemplificazione dell’ambito degli appalti.** I suggerimenti

## Un libro dei sogni

generali visti sopra vengono, poi, tradotti in un'utile esemplificazione di come apprestare un sistema di valutazione e riduzione del rischio nell'ambito degli appalti.

L'Anac individua le fasi fondamentali del processo di acquisizione di lavori, servizi e forniture: programmazione, progettazione, selezione del contraente, verifica aggiudicazione e stipulazione del contratto, esecuzione del contratto e rendicontazione del contratto.

Per ciascuna delle fasi evidenziate, il Pna propone i livelli di analisi e determinazione delle misure come segue:

### **Il Pna propone i livelli di analisi e determinazione**

1. Processi e procedimenti rilevanti. Occorre stabilire, nell'ambito della singola fase, quali processi operativi risultino esposti in via potenziale al rischio;
2. Possibili eventi rischiosi. Il piano deve quindi individuare i rischi concreti;
3. Anomalie significative. Il piano dovrebbe segnalare evidenze al ricorrere delle quali il rischio possa considerarsi manifesto;
4. Indicatori. Sono gli strumenti sulla base del quale calcolare in termini misurabili il rischio;
5. Possibili misure. Sono le azioni concrete, poste in essere per ridurre il volume del rischio considerato con gli indicatori.

Per la fase, ad esempio, della selezione del contraente, cioè la gestione della gara, l'Anac in sintesi suggerisce di valutare e gestire il rischio come segue:

1. Processi e procedimenti rilevanti: possono considerarsi come fasi "delicate" la pubblicazione del bando e la gestione delle informazioni complementari; la fissazione dei termini per la ricezione delle offerte; il trattamento e la custodia della documentazione di gara; la nomina della commissione di gara; la gestione delle sedute di gara; la verifica dei requisiti di partecipazione; la valutazione delle offerte e la verifica di anomalia dell'offerta; l'aggiudicazione provvisoria; l'annullamento della gara; la gestione di elenchi o albi di operatori economici. Il perché è semplice: la mancata trasparenza o, al contrario, l'informazione anticipata e indebita di alcuni elementi connessi alle fasi individuate sopra possono pregiudicare la par condicio e favorire alcuni concorrenti;
2. Possibili eventi rischiosi. Si tratta di azioni e comportamenti tesi a restringere indebitamente la platea dei partecipanti alla gara; l'applicazione distorta dei criteri di aggiudicazione della gara per manipolarne l'esito; la nomina di commissari in conflitto di interesse o privi dei necessari requisiti; alterazione o sottrazione della documentazione di gara sia in fase di gara che in fase successiva di controllo;

## Un libro dei sogni

3. Anomalie significative. L'avverarsi di condizioni come quelle di seguito esemplificate dall'Anac può "far accendere le spie" e dettare la necessità di intervenire: *"l'assenza di pubblicità del bando e dell'ulteriore documentazione rilevante, l'immotivata concessione di proroghe rispetto al termine previsto dal bando, il mancato rispetto delle disposizioni che regolano la nomina della commissione (ad esempio, la formalizzazione della nomina prima della scadenza del termine di presentazione delle offerte o la nomina di commissari esterni senza previa adeguata verifica dell'assenza di professionalità interne o l'omessa verifica dell'assenza di cause di conflitto di interessi o incompatibilità), l'alto numero di concorrenti esclusi, la presenza di reclami o ricorsi da parte di offerenti esclusi, l'assenza di criteri motivazionali sufficienti a rendere trasparente l'iter logico seguito nell'attribuzione dei punteggi nonché una valutazione dell'offerta non chiara/trasparente/giustificata, l'assenza di adeguata motivazione sulla non congruità dell'offerta, nonostante la sufficienza e pertinenza delle giustificazioni addotte dal concorrente o l'accettazione di giustificazioni di cui non si è verificata la fondatezza, la presenza di gare aggiudicate con frequenza agli stessi operatori ovvero di gare con un ristretto numero di partecipanti o con un'unica offerta valida"*;
4. Indicatori. Gli elementi misurabili per applicare le misure possono essere, secondo l'Anac:
  - a. numero di procedure attivate da una determinata amministrazione in un definito arco temporale per le quali è pervenuta una sola offerta. Se, infatti, per alcune tipologia di prodotti/servizi il numero degli offerenti è mediamente molto basso la presenza di un'unica offerta ricevuta può rappresentare un indice di procedure disegnate ad hoc con la specifica finalità di favorire un determinato operatore economico;
  - b. numero di procedure con un solo offerente rapportato al numero totale di procedure attivate dall'amministrazione nel periodo in esame;
  - c. numero medio delle offerte escluse rispetto alle offerte presentate in un determinato arco temporale.
5. Possibili misure. L'Anac ne suggerisce parecchie, ne riportiamo solo alcune:
  - a. Accessibilità online della documentazione di gara e/o delle informazioni complementari rese;
  - b. in caso di documentazione non accessibile online, predefinitone e pubblicazione delle modalità per acquisire la documentazione e/o le informazioni complementari;
  - c. Pubblicazione del nominativo dei soggetti cui ricorrere in caso



Un libro dei sogni

- di ingiustificato ritardo o diniego dell'accesso ai documenti di gara;
- d. Direttive/linee guida interne che individuino in linea generale i termini (non minimi) da rispettare per la presentazione delle offerte e le formalità di motivazione e rendicontazione qualora si rendano necessari termini inferiori;
  - e. Predisposizione di idonei ed inalterabili sistemi di protocollazione delle offerte (ad esempio prevedendo che, in caso di consegna a mano, l'attestazione di data e ora di arrivo avvenga in presenza di più funzionari riceventi; ovvero prevedendo piattaforme informatiche di gestione della gara);
  - f. Direttive/linee guida interne per la corretta conservazione della documentazione di gara per un tempo congruo al fine di consentire verifiche successive, per la menzione nei verbali di gara delle specifiche cautele adottate a tutela dell'integrità e della conservazione delle buste contenenti l'offerta ed individuazione di appositi archivi (fisici e/o informatici);
  - g. Obblighi di trasparenza/pubblicità delle nomine dei componenti delle commissioni e eventuali consulenti;
  - h. Tenuta di albi ed elenchi di possibili componenti delle commissioni di gara suddivisi per professionalità;
  - i. Scelta dei componenti delle commissioni, tra i soggetti in possesso dei necessari requisiti, mediante estrazione a sorte in un'ampia rosa di candidati;
  - j. Sistemi di controllo incrociato sui provvedimenti di nomina di commissari e consulenti, anche prevedendo la rendicontazione periodica al RPC, almeno per contratti di importo rilevante, atti a far emergere l'eventuale frequente ricorrenza dei medesimi nominativi o di reclami/segnalazioni sulle nomine effettuate;
  - k. Introduzione di misure atte a documentare il procedimento di valutazione delle offerte anormalmente basse e di verifica della congruità dell'anomalia, specificando espressamente le motivazioni nel caso in cui, all'esito del procedimento di verifica, la stazione appaltante non abbia proceduto all'esclusione;
  - l. Nel caso in cui si riscontri un numero significativo di offerte simili o uguali o altri elementi, adeguata formalizzazione delle verifiche espletate in ordine a situazioni di controllo/collegamento/accordo tra i partecipanti alla gara, tali da poter determinare offerte "concordate";

### Un libro dei sogni

- m. Check list di controllo sul rispetto, per ciascuna gara, degli obblighi di tempestiva segnalazione all'ANAC in caso di accertata insussistenza dei requisiti di ordine generale e speciale in capo all'operatore economico;
- n. Direttive interne che prevedano l'attivazione di verifiche di secondo livello in caso di paventato annullamento e/o revoca della gara;
- o. Obbligo di segnalazione agli organi di controllo interno di gare in cui sia presentata un'unica offerta valida/credibile;
- p. Audit interno sulla correttezza dei criteri di iscrizione degli operatori economici negli elenchi e negli albi al fine di accertare che consentano la massima apertura al mercato (ad esempio, verifica dell'insussistenza di limitazioni temporali per l'iscrizione) e sulla correttezza dei criteri di selezione dagli elenchi/albi al fine di garantirne l'oggettività;
- q. Per le gare di importo più rilevante, acquisizione da parte del RP di una specifica dichiarazione, sottoscritta da ciascun componente della commissione giudicatrice, attestante l'insussistenza di cause di incompatibilità con l'impresa aggiudicataria della gara e con l'impresa seconda classificata, avendo riguardo anche a possibili collegamenti soggettivi e/o di parentela con i componenti dei relativi organi amministrativi e societari, con riferimento agli ultimi 5 anni;
- r. Individuazione di appositi archivi (fisici e/o informatici) per la custodia della documentazione;
- s. Pubblicazione delle modalità di scelta, dei nominativi e della qualifica professionale dei componenti delle commissioni di gara;
- t. Obbligo di preventiva pubblicazione online del calendario delle sedute di gara.

Come si nota, nemmeno l'Anac sfugge al pericolo di prevedere misure "di bandiera" apprezzabili nei fini, ma difficilmente collegabili, poi, ad un risultato concretamente misurabile. Per esempio le "direttive" o le indicazioni sulla pubblicazione sul sito di molti dati più che "misure" sono solo programmi generali. Misure vere e proprie sono gli audit interni ed i controlli sull'operato. Allora, un sistema di misurazione vero e proprio dovrebbe fornire indicatori di risultato, come quanti audit si realizzano, quanti controlli si pongono in essere, quante procedure di gara vengono annullate in autotutela, in modo da poter valutare realmente a fine anno le azioni concretamente poste in essere e l'avverarsi o meno di situazioni di rischio.

**Un sistema di misurazione vero e proprio dovrebbe fornire indicatori di risultato**