

Libero consorzio
comunale
di Agrigento



dirittoitalia.it
A

L'AGGIORNAMENTO DEL PIAO E GLI ALTRI ADEMPIMENTI OBBLIGATORI IN MATERIA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

3 luglio 2025

PIETRO FRANCESCO RIZZO

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

1

PRINCIPI COSTITUZIONALI

La Costituzione contiene affermazioni di grande rilievo:

Art. 54: «I cittadini cui sono affidati funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore»

Art. 97: «Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso».

Il reclutamento mediante concorso assicura non solo la competenza professionale, ma l'imparzialità del funzionario pubblico

Art. 98: «I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione»

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

2

PRINCIPI COSTITUZIONALI

Da questi principi scaturiscono due precise indicazioni:

- I funzionari pubblici lavorano esclusivamente per l'istituzione presso la quale prestano servizio; il lavoro pubblico è incompatibile con l'esercizio di attività professionali e commerciali.
- I funzionari pubblici non possono essere condizionati nell'esercizio dei loro compiti da interessi privati (propri o di persone ad essi vicine) in conflitto con l'interesse pubblico.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

3

LA CORRUZIONE

Le ragioni alla base della scelta corruttiva sono ovviamente molteplici, ma spesso tra loro convergenti, presenti in vario modo in diversi momenti storici.

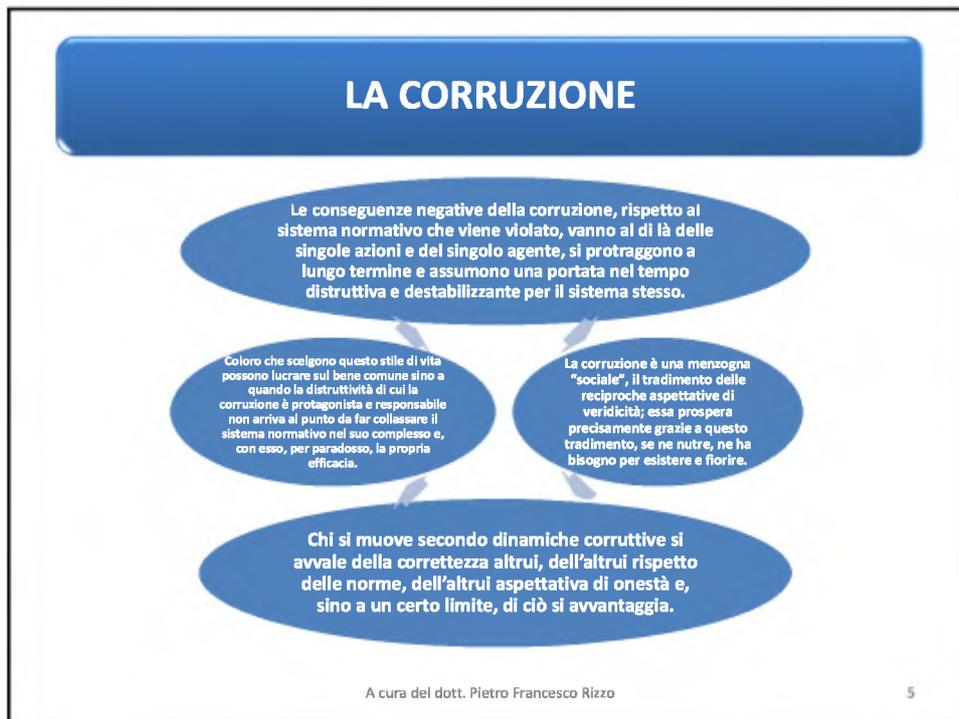
Sono elementi non assenti in età premoderna, ma nella modernità, e ancora di più in epoca contemporanea, subiscono un mutamento radicale che investe la società intera e la sua stessa struttura economica e politica.

Se quindi della corruzione e delle sue cause si può parlare in generale, non trattandosi di un fenomeno esclusivamente moderno, è pur vero che seguendo il mutare delle epoche storiche, il grado di influenza e di pressione esercitato dal denaro e dal potere, uniti alla loro capacità di condizionamento dei comportamenti, crescono in modo esponenziale e significativo per la comprensione delle manifestazioni odierne della corruzione.

Il denaro e le dinamiche della sua accumulazione: la logica del profitto, costituiscono il simbolo per eccellenza della corruzione.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

4



LA CORRUZIONE

La combinazione, complice di questo movimento dalla valenza antisociale, di due distinte ambizioni: l'incremento infinito di ricchezza e la crescita esponenziale del potere, se raggiungono tale livello di estensione e radicalità, crollano sotto i loro stessi colpi, ma in questa distruzione anche la società si destabilizza, lo Stato di diritto democratico si sgretola, la fiducia e la «solidarietà tra estranei» sulle quali si regge svaniscono.

Superata una certa soglia, la corruzione può trasformarsi del peggior nemico di se stessa.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

7

LA CORRUZIONE

La corruzione è un sistema, ed è un agire proprio di individui responsabili, che si potrebbe rappresentare, metaforicamente, con la figura dei bari nel gioco delle carte.

Il baro vince, sino a un certo numero di mani o di partite continua a vincere, ma se eccede, se esagera, nasce il sospetto, la truffa affiora e il gioco viene interrotto.

L'inganno della corruzione non deve essere scoperto perché possa dare i propri frutti: la corruzione ha bisogno della lealtà degli altri, la corruzione è parassitaria rispetto alla correttezza prevalente del sistema.

Proprio questo meccanismo spregiudicato mostra il lato più riprovevole e la perniciosità, persino letale, della corruzione come patologia sociale; la rende un urgente problema di etica pubblica.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

8

CORRUZIONE E IMPARZIALITÀ

Quando si parla di “fenomeno corruttivo” non ci si riferisce, alla corruzione come reato penale, ma alla corruzione in senso ampio, che i Piani Nazionali Anticorruzione (PNA) hanno cercato di definire in diversi modi:

- “l’abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati” (PNA 2013);
- “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” (PNA 2015, 2016, 2017 e 2018);
- “caduta dell’imparzialità” (PNA 2019) che sposta l’attenzione dall’atto (decisione) “inquinato” da interferenze e condizionamenti esterni, al *pregiudizio potenziale*, cioè agli effetti che si potrebbero determinare sull’interesse primario all’imparzialità. Sposta, cioè, l’attenzione dalla condotta di un Agente che favorisce interessi privati, a uno scenario potenziale in cui un interesse primario posto a presidio della funzione pubblica viene minacciato.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

9

LA CORRUZIONE

Al termine “corruzione” è ormai attribuito un significato più ampio che quello strettamente connesso con il reato previsto e punito dagli articoli 318 e 319 del codice penale.

Il Legislatore con la modifica dell’art. 319 c.p. che punisce la così detta corruzione impropria, ha esteso l’area della punibilità, sganciandola da una logica di stretta sinallagmaticità tra la dazione o l’utilità e l’atto d’ufficio. Questo è smaterializzato conducendo alla punibilità di quella che è definita “vendita della funzione”.

Corte di Cassazione Pen., Sez. 6, 7 marzo 2018, n. 26025

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

10

LA CORRUZIONE

La "sudditanza" del pubblico ufficiale al corruttore si tradurrebbe comunque in atti che, pur formalmente legittimi, in quanto discrezionali e non rigorosamente predeterminati nell'an, nel quando o nel quomodo, si conformano all'obiettivo di realizzare l'interesse del privato nel contesto di una logica globalmente orientata alla realizzazione di interessi diversi da quelli istituzionale.

In altri termini, anche se ogni singolo atto, di per sé considerato, corrisponda ai presupposti normativi - come nel caso in cui il funzionario si adoperi al solo fine di velocizzare la definizione di un procedimento senza tuttavia inficiarne l'esito - l'inquinamento "alla base" della funzione imporrebbe di ritenere integrato il reato di corruzione propria.

In tal senso si è ritenuto integrare il reato di cui all'art. 319 cod. pen. il comportamento del dipendente comunale addetto a istruire pratiche relative a gare d'appalto, che abbia percepito da un privato denaro o altre utilità al fine di "velocizzare" la liquidazione di fatture nell'interesse di quest'ultimo, poiché "l'accettazione di una indebita retribuzione, pur se riferita ad un atto legittimo, configura comunque una violazione del principio d'imparzialità.

Ed invece, l'accettazione del compenso di per sé farebbe perdere al funzionario l'imparzialità fondamentale per l'esercizio del potere discrezionale: per il solo fatto di avere accettato una retribuzione, il pubblico ufficiale agirebbe in modo contrario ai suoi doveri d'ufficio, non orientando le proprie scelte verso l'interesse pubblico.

Cassazione Penale. Sez. 6 Sentenza Num. 35927 Anno 2021

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

11

REPUTAZIONE NEGATIVA

L'Italia sconta certamente una reputazione negativa per ciò che riguarda la capacità di contrastare i fenomeni corruttivi, nonostante i tanti sforzi e risultati legislativi degli ultimi anni.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

12

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE EUROPEA

Nella Relazione della Commissione europea del 2014 si sottolinea la necessità che l'ordinamento italiano presidi in modo efficace l'illegalità, specie a livello di enti territoriali, «attraverso misure per la prevenzione della corruzione che siano in grado di promuovere la trasparenza e di contrastare i conflitti di interesse, le infiltrazioni della criminalità organizzata, la corruzione e il malaffare, sia nelle cariche elettive sia nell'apparato amministrativo»

«È soprattutto la corruzione diffusa nella sfera sociale, economica e politica a attrarre i gruppi criminali organizzati e non già la criminalità organizzata a causare la corruzione».

Allegato sull'Italia della Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo, Relazione dell'Unione sulla lotta alla Corruzione

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

13

ANTICORRUZIONE

Un sistema di prevenzione della corruzione orientato al rischio non può, dunque, non tenere conto di altre vicende criminali, né ignorare il contesto nel quale opera l'amministrazione sul versante, ad esempio, dei rischi di infiltrazione mafiosa.

Per quanto non particolarmente risaltanti, i collegamenti tra meccanismi di anticorruzione e esigenze di contrasto di altri fenomeni criminali sono presenti nel sistema delle misure di prevenzione.

Così, in materia di rotazione del personale, questo istituto "indirettamente" (per via del richiamo alle ipotesi disciplinare dal d.lgs. n. 235/2012) opera non solo per reati di corruzione in senso proprio, ma anche in presenza delle ipotesi di reato previsti dal decreto "Severino" e quindi in particolare a fronte di ipotesi di reato di tipo associativo, o legate ad associazionismo di stampo mafioso, ivi compreso lo scambio elettorale politico mafioso, o connesse a finalità di terrorismo.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

14

LA CORRUZIONE NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE RAPPORTO 2019

Nella gran parte degli enti non è stato registrato alcun evento corruttivo (80%) e la situazione è invariata rispetto al 2018.

Tra i più ‘virtuosi’ le Province/Città Metropolitane (91%), mentre in coda si trovano le Amministrazioni Centrali (48%).

Il dato è abbastanza sorprendente se posto a confronto con la percezione comune che negli uffici pubblici il malaffare sia diffuso.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

15

VARIAZIONI DI PUNTEGGIO 2012 - 2024



A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

16



CONCETTO DI CORRUZIONE

Il concetto di corruzione deve essere inteso in senso lato, comprensivo delle varie situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati.

Le situazioni rilevanti sono quindi evidentemente più ampie della fattispecie penalistica, che, come è noto, è disciplinata negli artt. 318, 319, 319- ter e 322 bis (“corruzione internazionale organi politici”) c.p. e sono tali da comprendere non solo l'intera gamma dei delitti contro la Pubblica Amministrazione ma anche le situazioni in cui a prescindere dalla rilevanza penale venga in evidenza un malfunzionamento dell'Amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

18

LA CORRUZIONE

La condotta del singolo (e, più in generale, dell'apparato amministrativo) è centrale nell'espletamento della funzione pubblica, dove l'esercizio dei poteri autoritativi (ovvero, della discrezionalità) svolge un ruolo fondamentale per prevenire fenomeni distorsivi della trasparenza, della pubblicità, della concorrenza, rilevando che il potere decisionale deve essere assolto in piena libertà e senza pressioni indebite, secondo le regole tecniche previste dal procedimento, ma soprattutto senza alcuna tensione interna psicologica che possa compromettere l'imparzialità dell'agire pubblico

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

19

L'ATTUALE NOZIONE DI CORRUZIONE

La moderna nozione di corruzione comprende tutte le situazioni in cui, al di là della rilevanza penale della condotta, un funzionario pubblico utilizza in modo distorto il potere affidatogli per l'esercizio dell'attività amministrativa al fine di ottenere indebiti vantaggi privati.

Il termine "corruzione" deve ritenersi, pertanto, riferito:

- ❖ alle fattispecie penalistiche riguardanti i delitti contro la pubblica amministrazione;**
- ❖ a tutti i casi in cui si accertino cause di malfunzionamento della macchina amministrativa dovute all'indebito utilizzo a vantaggio privato dei poteri funzionalmente attribuiti.**

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

20

LA MALA GESTIO

Spesso, la cattiva gestione è causata da carenze organizzative, o da mancanza di risorse economiche.

Invece, c'è corruzione (in senso lato), quando la *mala gestio* si accompagna alla manipolazione/alterazione dei processi pubblici e alla promozione di interessi privati a discapito degli interessi pubblici.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

21

LA CORRUZIONE

La definizione del fenomeno contenuta nel PNA, non solo è più ampia dello specifico reato di corruzione e del complesso dei reati contro la pubblica amministrazione, ma coincide con la “maladministration”, 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.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

22

LA MALA GESTIO

La *mala gestio* lede la fiducia che dovrebbe sorreggere il rapporto Stato - cittadino e fa venir meno la coesione sociale: da un lato, infatti, il cittadino corruttore viola i doveri di solidarietà sociale (art. 2 Cost.), di fedeltà alla Repubblica, di rispetto della Costituzione e delle leggi (art. 54, comma 1° Cost.); il dipendente pubblico corrotto, dall'altro, viola il dovere di adempiere con disciplina e onore alle funzioni che gli sono state affidate (art. 54, comma 2° Cost.).

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

23

LA CORRUZIONE

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.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

24

**SOTTOSEZIONE 2.3 DEL P.I.A.O. 2024/2026 -PROGRAMMAZIONE –RISCHI
CORRUTTIVI E TRASPARENZA**

Si dà atto che il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e Trasparenza ha definito e fatto pubblicare in data 11/1/2024, giusta comunicazione Prot. Gen. n. 1298 dell'11/1/2024 agli atti sul sito istituzionale Sezione Amministrazione Trasparente, sottosezione “Altri contenuti – Corruzione”, la relazione annuale di cui all'art. 1 c. 14 della l. n. 190 del 2012 – predisposta su modello standard messo a disposizione dall'ANAC per l'anno 2023 nel termine di pubblicazione differito al 31 /1/2024 - che offre il rendiconto del monitoraggio eseguito dall'RPCT sull'efficacia delle misure di prevenzione definite dal P.T.P.C. 2023-2025, evidenziando le criticità emerse in sede applicativa, riconducibili in parte al persistere della carenza di personale nell'Ente specie di cat. C mai programmata negli scorsi anni e per gran parte, si conferma, dovuta ad un approccio meramente formale e burocratico e non condiviso alla normativa anticorruzione e trasparenza da parte dei Dirigenti e soggetti attuatori nell'Ente.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

25

LA CORRUZIONE

C'è, in sostanza, un'idea di contenimento di forme di illegalità e di “maladministration”, che intende rivolgersi in modo particolarmente esteso a situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontrino «comportamenti impropri di un funzionario pubblico che, anche al fine di curare un interesse proprio o di terzi, assuma o concorra all'adozione di una decisione che devia dalla cura imparziale dell'interesse pubblico.

Una corruzione, secondo quanto affermato dall'allora Ministro Patroni Griffi nel presentare il rapporto che porterà alla legge n. 190 (e quindi nell'illustrarne la filosofia di fondo) della quale «si coglie una accezione ampia», che «esorbita dai confini tracciati dalla fattispecie penale, comprendendo episodi che si risolvono nel risvolto in negativo dell'integrità pubblica», ancorché questo in ragione della volontà di «incidere in modo razionale, organico e determinato sulle occasioni della corruzione e su fattori che ne favoriscono la diffusione».

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

26

LA CORRUZIONE

Si tratta di un approccio che presenta vantaggi e rischi: si avverte in particolare il timore di un'accezione così ampia da far sfumare le specificità delle dinamiche di reato in fenomeni di semplice inefficienza, che in particolare porta con sé il pericolo di un atteggiamento sin troppo “morbido” al problema, e quindi inadatto a contenere le vicende più gravi (quali ad esempio l'infiltrazione mafiosa).

È presente, però anche, il rischio, opposto, di un approccio “pan-penalistico”, teso ad approcciare come vicende al fondo criminali anche dinamiche di semplice inefficienza.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

27

LA CORRUZIONE

La corruzione (intesa come reato penale) è un evento difficilmente identificabile ed abbastanza raro: la Pubblica Amministrazione non è piena di Agenti corrotti, mentre sono molto diffuse relazioni ambigue e situazioni di conflitto di interessi che sono *a un passo* dall'essere corruzione, ma che non degenerano in una condotta illecita.

La corruzione, anche se si manifesta raramente, ha comunque un impatto devastante sulle organizzazioni pubbliche: manipola i processi, brucia risorse pubbliche e genera una diffusa sfiducia nei confronti dello Stato. Infine, il rischio di corruzione è generalmente sottostimato da chi lavora all'interno della Pubblica Amministrazione: quasi tutti pensano *“non posso diventare corrotto, perché sono onesto”*.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

28

RAPPORTO ANAC ‘LA CORRUZIONE IN ITALIA (2016-2019)

Come evidenziato dal rapporto ANAC ‘La corruzione in Italia (2016-2019) – Numeri, luoghi e contropartite del malaffare’ in Italia il prezzo della corruzione è spesso diventato il posto di lavoro.

Nel complesso, dall’esame delle vicende venute alla luce, si evince che gli scambi corruttivi avvengono secondo meccanismi stabili di regolazione, che assicurano l’osservanza diffusa di una serie di regole informali e che assumono diversa fisionomia a seconda del ruolo predominante svolto dai diversi centri di potere (politico, burocratico, imprenditoriale).

Sotto questo profilo, l’analisi dell’Anac ha consentito di dare riscontro fattuale al cd. fenomeno della “smaterializzazione” della tangente, che vede una sempre minor ricorrenza della contropartita economica.

Il denaro continua a rappresentare il principale strumento dell’accordo illecito, tanto da ricorrere nel 48% delle vicende esaminate, sovente per importi esigui (2.000-3.000 euro ma in alcuni casi anche 50- 100 euro appena) e talvolta quale percentuale fissa sul valore degli appalti.

A fronte di questa “ritirata” del contante, stante anche la difficoltà di occultamento delle somme illecitamente percepite, si manifestano nuove e più pragmatiche forme di corruzione.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

29

RAPPORTO ANAC ‘LA CORRUZIONE IN ITALIA (2016-2019)

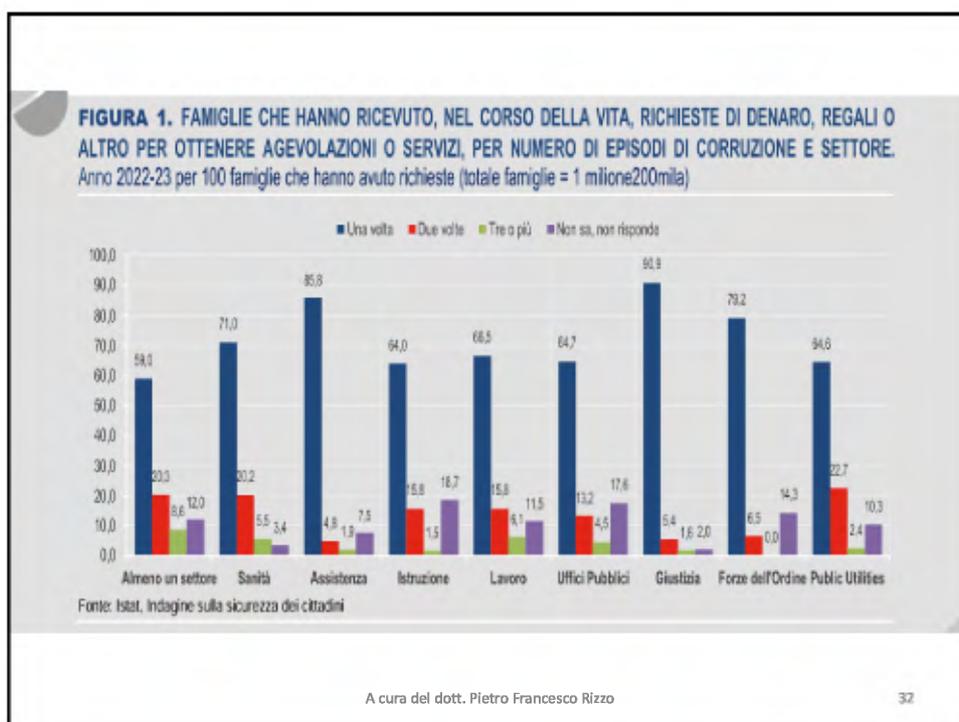
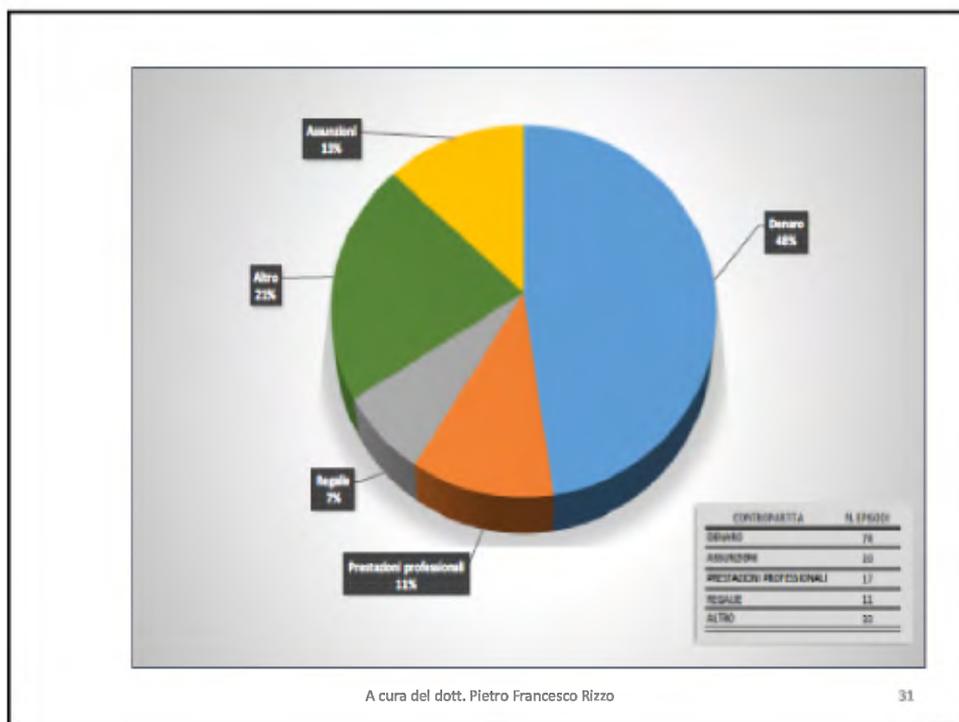
In particolare, il posto di lavoro si configura come la nuova frontiera del pactum sceleris: soprattutto al Sud l’assunzione di coniugi, congiunti o soggetti comunque legati al corrotto (non di rado da ragioni clientelari) è stata riscontrata nel 13% dei casi.

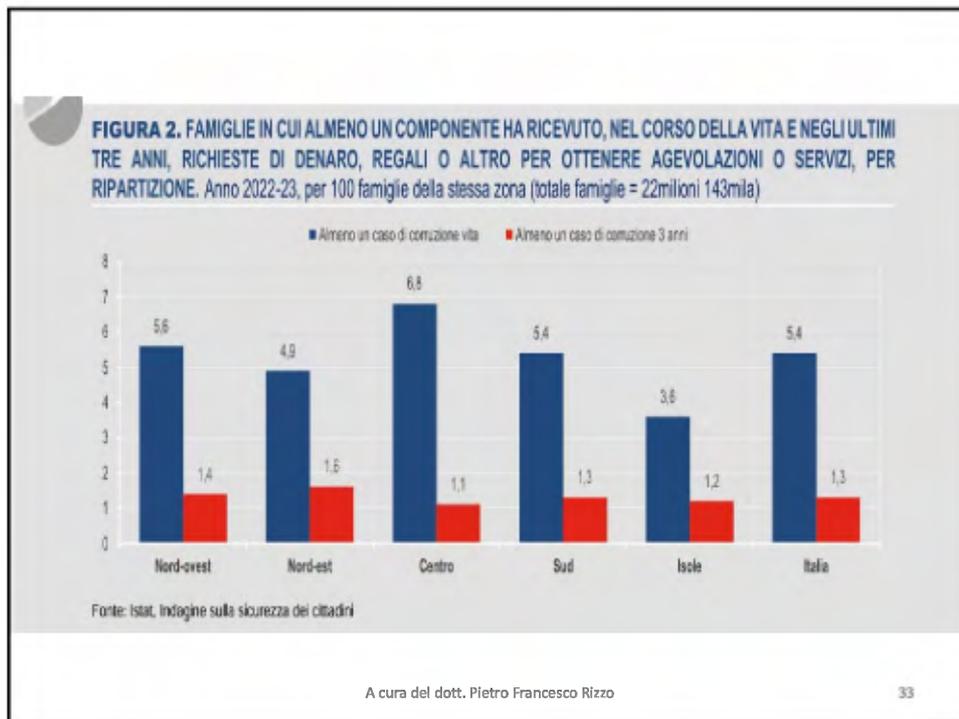
A seguire, a testimonianza del sopravvento di più sofisticate modalità criminali, si colloca l’assegnazione di prestazioni professionali (11%), specialmente sotto forma di consulenze, spesso conferite a persone o realtà giuridiche riconducibili al corrotto o in ogni caso compiacenti. Le regalie sono presenti invece nel 7% degli episodi.

A conferma delle molteplici modalità di corruzione, vi è il dato relativo alle utilità non rientranti nelle summenzionate fattispecie, più di un quinto del totale (21%). Oltre a ricorrenti benefit di diversa natura (benzina, pasti, pernotti) non mancano singolari ricompense di varia tipologia (ristrutturazioni edilizie, riparazioni, servizi di pulizia, trasporto mobili, lavori di falegnameria, giardinaggio, tinteggiatura) comprese talvolta le prestazioni sessuali. Tutte contropartite di modesto controvalore indicative della facilità con cui viene talora svenduta la funzione pubblica ricoperta.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

30





FAMIGLIE CHE SI SONO RIVOLTE AD UFFICI E CHE HANNO RICEVUTO RICHIESTE DI DENARO, REGALI O ALTRO NEL CORSO DELLA VITA E NEGLI ULTIMI 3 ANNI PER SETTORE. Anno 2022-23, valori in migliaia e per 100 famiglie che si sono rivolte ad un ufficio/hanno avuto bisogno di un servizio

TIPO DI SETTORE	Famiglie che si sono rivolte ad un ufficio/hanno avuto bisogno di un servizio		Famiglie che nel corso della vita hanno avuto richieste di denaro, regali o altro		Famiglie che negli ultimi 3 anni hanno avuto richieste di denaro, regali o altro	
	Frequenza	%	Frequenza	%	Frequenza	%
ALMENO UN CASO DI CORRUZIONE	22.143	100,0	1.200	5,4	297	1,3
Istruzione	22.143	100,0	164	0,7	16	0,1*
Sanità	21.950	99,1	295	1,3	132	0,6
Public Utilities	21.708	98,0	87	0,4	18	0,1*
Lavoro	21.534	97,2	179	0,8	39	0,2
Uffici pubblica	20.679	93,4	427	2,0	62	0,3
Forze dell'ordine	4.426	20,0	16	0,4	6	0,1*
Giustizia	3.843	16,5	175	4,8	22	0,6
Assistenza	2.335	10,5	62	2,7	33	1,4

Fonte: Istat, Indagine sulla sicurezza dei cittadini
(*) dato con errore campionario superiore al 35%.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

34

ISTAT LA CORRUZIONE IN ITALIA ANNO 2022-2023

Tra le famiglie che si sono rivolte alla sanità nel corso della loro vita (21milioni 950mila), l'1,3% (circa 295mila) ha avuto richieste di denaro, regali o altro per ottenere o velocizzare il servizio o per ricevere assistenza. In ambito lavorativo ciò è capitato allo 0,8% delle famiglie (circa 179mila); per essere agevolati nel settore dell'istruzione allo 0,7% delle famiglie (circa 164mila).

La maggior parte delle famiglie che ha ricevuto richieste di denaro o altro per ottenere facilitazioni, ha ricevuto una sola richiesta nel corso della vita (circa il 59%, 709mila), il 20,3% due e l'8,6% tre o più, mentre il 12% ha preferito non rispondere o ha dichiarato di non ricordare.

Nel settore dell'istruzione, lavoro, uffici pubblici e public utilities è maggiore la frequenza di subire più volte le richieste di denaro o altro.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

33

ISTAT LA CORRUZIONE IN ITALIA ANNO 2022-2023

Oltre il 90% dei cittadini si dichiara molto o abbastanza d'accordo con le affermazioni “tutti dovremmo combattere la corruzione denunciando i casi di cui si viene a conoscenza” (90,7%, 39milioni e 300mila) e “la corruzione è un danno per la società” (92,4%, circa 40 milioni).

L'accordo tuttavia risulta meno diffuso tra le persone meno istruite e tra quelle che risiedono al Sud (rispettivamente 85,8% e 86,8%) e nelle Isole (rispettivamente 87,6% e 91,0%).

Tra le famiglie che hanno corrisposto alla richiesta (circa 82mila) quanto è stata utile la “transazione” per ottenere il servizio? A questa domanda le famiglie hanno risposto affermativamente nel 77,4% dei casi (circa 63.500).

Circa tre quarti delle persone che dichiarano l'utilità di avere pagato o fatto regali in cambio di beni o servizi o agevolazioni hanno dichiarato che lo rifarebbero.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

35

ISTAT LA CORRUZIONE IN ITALIA ANNO 2022-2023

Denunciare la corruzione è un fenomeno raro, lo ha fatto, nel corso degli ultimi tre anni, il 2% delle famiglie cui è stato chiesto denaro, regali o altro ed è elevata la quota di chi non risponde o non sa se sia stato denunciato l'episodio (10%).

I motivi della non denuncia sono stati chiesti solo ai rispondenti che hanno riportato in prima persona l'evento subito e che non hanno denunciato (circa 216mila).

Prevale la consuetudine della pratica per raggiungere i propri obiettivi (29,3%) e l'utilità del vantaggio avuto a seguito della transazione corruttiva (19,4%), motivi questi due riportati soprattutto da chi ha esperito la corruzione in ambito sanitario. A seguire il 17,7% ritiene inutile denunciare, il 13,7% ha risolto in altro modo e ha preferito lasciar perdere, altri invece asseriscono che non essendo una richiesta esplicita e in assenza di prove le forze dell'ordine non potevano fare nulla (9,3%) e un 3,7% ha asserito di non sapere a chi avrebbe potuto denunciare.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

37

EVOLUZIONE DELLA NORMATIVA ANTICORRUZIONE

La mera repressione penale di singoli episodi corruttivi è, con ogni evidenza, insufficiente a contrastare con efficacia le devianze degli apparati pubblici, perché la sanzione penale, di per sé sola, è inidonea ad eliminare il contesto ambientale e sociale favorevole all'espansione della corruzione, incidendo sul comportamento del singolo autore del reato.

Non dimentichiamo che sotto il “ Codice Rocco” si è avuta tangentopoli

E' apparsa ineludibile la previsione di misure sistematiche in grado di riportare l'esercizio dei pubblici poteri al rispetto dei principi di cui agli articoli 97 e 98 della Costituzione.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

38

EVOLUZIONE DELLA NORMATIVA ANTICORRUZIONE

Per lungo tempo il rischio di corruzione è stato associato all'adozione di comportamenti penalmente rilevanti e quindi è stato gestito con politiche di repressione da parte dell'autorità giudiziaria. Più di recente, si è fatta strada la consapevolezza che le politiche di repressione non possono essere totalmente efficaci, se non sono affiancate da strategie di prevenzione, in grado di ridurre la probabilità di commissione dei reati.

Questa nuova visione ha chiamato in causa le organizzazioni pubbliche e private che devono adottare sistemi di gestione, modelli organizzativi e piani di prevenzione in grado di ridurre il rischio di fallimento etico e di cattiva gestione dei processi.

Il focus sui processi è caratteristico della Legge n. 190/2012 ed ha influenzato il contenuto dei Piani triennali delle organizzazioni pubbliche, che prevenono la corruzione attraverso il controllo sulla gestione dei procedimenti amministrativi.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

39

EVOLUZIONE DELLA NORMATIVA ANTICORRUZIONE

L'evoluzione degli ultimi anni ha condotto alla creazione di un ordinamento *ad hoc* - con appositi soggetti e procedure - mirante a prevenire i fenomeni di illegalità nella Pubblica Amministrazione.

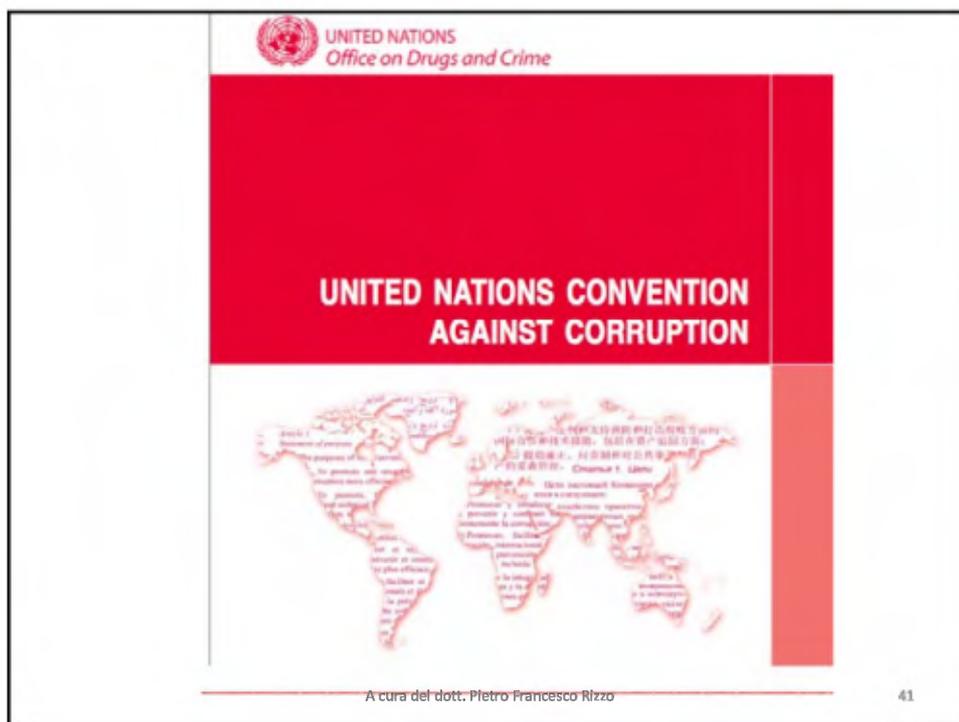
Ciò nell'evidente rilievo che la disciplina ordinaria non è stata ritenuta sufficiente allo scopo.

Per disciplina ordinaria si intendono i meccanismi della responsabilità dinanzi alla Corte dei Conti, della responsabilità penale (al corpus dei reati contro la P.A. articoli a. 314 - 359 del Codice penale), della responsabilità civile, dei controlli ispettivi.

Viene definito tale fenomeno come aspetto dinamico dell'attività rivolta alla prevenzione della corruzione, distinto dall'aspetto statico relativo alla disciplina ordinaria.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

40



LA RATIFICA DELLA CONVENZIONE DI MERIDA (2003)

La Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall'Assemblea generale il 31 ottobre 2003 e aperta alla firma a Merida dal 9 all'11 dicembre dello stesso anno, è entrata in vigore a livello internazionale il 14 dicembre 2005. Agli obblighi posti agli Stati parte per l'adozione di efficaci politiche di prevenzione della corruzione è dedicato l'intero titolo II, che prevede diverse misure miranti al tempo stesso a coinvolgere il settore pubblico e il settore privato. Esse includono meccanismi istituzionali, quali la creazione di uno specifico organo anticorruzione, codici di condotta e politiche favorevoli al buon governo, allo stato di diritto, alla trasparenza e alla responsabilità. La Convenzione sottolinea il ruolo importante della società civile, in particolare di organizzazioni non governative e di iniziative a livello locale, e invita gli Stati parte a incoraggiare attivamente la partecipazione dell'opinione pubblica e la sensibilizzazione di essa al problema della corruzione. Il Parlamento Italiano ha approvato la legge 116/2009, con la quale ha ratificato la Convenzione delle Nazioni Unite del 2003 contro la corruzione.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

42

LA CONVENZIONE DI MÉRIDA

La Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC) è l'unico strumento anticorruzione universale legalmente vincolante. Nota anche come Convenzione di Mérida, è un trattato che richiama già nel preambolo il necessario sforzo da parte degli Stati di combattere il fenomeno della corruzione. La Convenzione di Mérida prevede che tutti gli Stati si dotino di strumenti di prevenzione sulla base di due considerazioni: 1) la corruzione non è solo frutto di un comportamento umano, ma è condizionata dall'ambiente. Il rischio-ambiente, dunque, favorisce e rende più difficile l'emersione dei fatti corruttivi.

2) Il numero oscuro dei fatti corruttivi è elevatissimo in considerazione della struttura sinallagmatica, sia pure illecita, di tali reati che difficilmente vengono commessi in presenza di testimoni. La caratteristica sociologica di tali reati è, infatti, la carenza di interesse di tutti i soggetti a far emergere la corruzione.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

43

CONVENZIONE DELL'ORGANIZZAZIONE DELLE NAZIONI UNITE CONTRO LA CORRUZIONE, ADOTTATA DALLA ASSEMBLEA GENERALE DELL'ONU IL 31 OTTOBRE 2003

Art. 1 Oggetto

La presente Convenzione ha per oggetto:

- a) la promozione ed il rafforzamento delle misure volte a prevenire e combattere la corruzione in modo più efficace;
- b) la promozione, l'agevolazione ed il sostegno della cooperazione internazionale e dell'assistenza tecnica ai fini della prevenzione della corruzione e della lotta a quest'ultima, compreso il recupero dei beni;
- c) la promozione dell'integrità, della responsabilità e della buona fede nella gestione degli affari pubblici e dei beni pubblici.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

44

LA RATIO DELLA LEGGE 190/2012

La ratio della legge n. 190 del 2012, emanata nove anni dopo la convenzione di Mérida, è quella di estendere le misure di prevenzione della corruzione e i relativi strumenti di programmazione, a soggetti che, indipendentemente dalla natura giuridica, sono controllati dalle amministrazioni pubbliche, gestiscono denaro pubblico, svolgono funzioni pubbliche o attività di pubblico interesse e, pertanto, sono esposte ai medesimi rischi cui sono sottoposte le amministrazioni alle quali sono in diverso modo collegate, per ragioni di controllo, di partecipazione o di vigilanza.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

43

LA RATIO DELLA LEGGE 190/2012

Si tratta di un sistema organico di misure di carattere oggettivo, organizzativo e soggettivo, comportamentale, volte a precostituire condizioni di lavoro che rendano difficili comportamenti corruttivi e a prevenire una serie di comportamenti devianti, contrari a quelli propri di un funzionario pubblico, o violazioni di norme amministrativo disciplinari, fino all'assunzione di decisioni di cattiva amministrazione, ovvero contrarie all'interesse pubblico perseguito dall'amministrazione, non conformi ai principi di imparzialità e buon andamento della Pubblica Amministrazione.

La prevenzione è anche connessa all'esigenza di rafforzare le misure di miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza delle attività delle organizzazioni pubbliche e di quelle private cui si applica la normativa.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

45

L'impianto dei piani di prevenzione è una novità assoluta della legge del 2012 e la loro messa a regime ha comportato il maturare di competenze prima assenti nelle amministrazioni

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

47

Il piano anticorruzione come momento di emersione di una tensione al contrasto di fenomeni criminali diversi, come occasione per dare corpo a forme variegata di ricerca di risposta ad un problema avvertito di illegalità, come sperimentazione locale di meccanismi di legalità e trasparenza che vanno al di là di quelli presenti nel panorama legislativo.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

48

RATIO DELLA LEGGE 190/2012

L'ANAC ha precisato che con la legge 190/2012 non si è modificato il contenuto tipico della nozione di corruzione ma per la prima volta in modo organico sono state introdotte e ove già esistenti, sono state messe a sistema misure che incidono laddove si configurano condotte, situazioni, condizioni, organizzative ed individuali - riconducibili anche a forme di cattiva amministrazione - che potrebbero essere prodromiche ovvero costituire un ambiente favorevole alla commissione di fatti corruttivi in senso proprio.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

49

Bisogna avere un obiettivo che guarda al complesso fenomeno corruttivo nella sua specifica dimensione “amministrativa”, fatta di sfumature sottili che spesso impediscono la realizzazione degli interessi pubblici anche senza sfociare in un episodio penalmente rilevante.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

50

LE MISURE GENERALI

Per il trattamento del rischio si possono applicare misure generali e specifiche.

Le misure generali intervengono in maniera trasversale sull'intera amministrazione e si caratterizzano per la loro incidenza sul sistema complessivo della prevenzione della corruzione; le misure specifiche agiscono in maniera puntuale su alcuni rischi individuati in fase di valutazione del rischio e si caratterizzano, dunque, per l'incidenza su rischi specifici non neutralizzabili con il ricorso a misure generali.

Rientrano nelle misure generali:

- Il codice di comportamento;
- Le misure di disciplina del conflitto di interessi
- Inconferibilità/incompatibilità di incarichi
- La prevenzione della corruzione nella formazione di commissioni e nelle assegnazioni agli uffici
- Gli incarichi extraistituzionali
- Il pantouflage
- La formazione
- La rotazione ordinaria e quella straordinaria
- La tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

51

IL CODICE DI COMPORTAMENTO

A seguito dell'emanazione della legge del 6 novembre 2012, n. 190, anche i Codici di comportamento sono divenuti un pilastro nella strategia di prevenzione del fenomeno corruttivo.

I Codici di comportamento costituiscono, infatti, una delle misure generali su cui si è maggiormente concentrato il legislatore, attribuendogli un'efficacia obbligatoria.

Nel sistema previgente all'articolo 54 del decreto legislativo del 20 marzo 2001, n. 165, era previsto un unico codice nazionale.

Con il Decreto del Presidente della Repubblica del 16 aprile 2013, n. 62, viene approvato il nuovo Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, un regolamento generale che rappresenta un rafforzamento dell'imparzialità soggettiva dei dipendenti pubblici, le cui disposizioni sono integrate nei Codici di comportamento di ogni singola amministrazione.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

52

IL PIANO ANTICORRUZIONE

L’impianto dei piani di prevenzione si rifà a un modello che ha le sue radici nelle misure elaborate nel quadro delle regole di standardizzazione ISO per la gestione del rischio (e, nello specifico, del rischio corruzione), da un lato, e nelle misure di tipo organizzativo sperimentate per le imprese nel quadro della disciplina del d.lgs. n. 231/2001 sulla responsabilità penale d’impresa: da qui un approccio che è orientato, da un lato, “al rischio” (secondo un percorso che passa per l’analisi delle attività e delle funzioni, l’identificazione dei rischi di corruzione che le interessano, la determinazione del livello di rischio tollerabile, il confronto tra la soglia di corruzione tollerabile e quella in essere, la decisione di “mitigazione del rischio” ove necessario, la selezione delle misure più idonee alla luce di una valutazione “costi-benefici”), e, dall’altro, alla predisposizione di soluzioni organizzative e all’identificazione di responsabilità che discendono dal verificarsi dell’evento che le misure preventive, se adeguate e correttamente vigilate, dovrebbero scongiurare.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

53

ANALISI DEI RISCHI

La valutazione del rischio di corruzione può avvenire attraverso l’analisi delle seguenti “dimensioni”:

- **Probabilità intesa come ‘frequenza’ di accadimento degli eventi rischiosi**
- **‘vulnerabilità’, ossia il grado di esposizione e/o predisposizione al rischio dell’amministrazione**
- **Impatto , in termini di danno economico finanziario e/o di immagine storicamente rilevato e di danno potenziale**

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

54

IL PIANO ANTICORRUZIONE

Proprio l’esperienza sviluppata in ambito privato dal “modello 231” ne mostra la capacità espansiva: al modello organizzativo e alla sua governance la legge ha via via affidato la gestione e prevenzione di numerose ipotesi di reato, ulteriori e diverse da quella “corruzione” che ne era stata l’origine.

Una capacità espansiva dell’approccio di prevenzione che merita attenzione: una volta strutturato un modello di prevenzione orientato al rischio, non è innaturale chiedergli di farsi carico di ulteriori esigenze di prevenzione connesse a rischi ulteriori, salvo l’esigenza di valutare la coerenza di questo ampliamento di finalità, l’efficacia delle misure rispetto ai nuovi obiettivi, il rischio di sovraccarico che ne deriva.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

53

IL PIANO ANTICORRUZIONE

Nel modello definito dalla legge n. 190/2012, al piano di indirizzo dell’ANAC segue il piano di prevenzione di ciascuna amministrazione, cui spetta il compito di adattare e rendere vincolanti gli indirizzi dell’ANAC, attraverso misure calibrate alle caratteristiche dell’organizzazione, al suo rischio complessivo (definito attraverso un’analisi del contesto esterno ed interno), e al rischio specifico proprio di ogni operazione o procedura: come affermato dalla legge “Severino”, le pubbliche amministrazioni definiscono «un piano di prevenzione della corruzione che fornisce una valutazione del diverso livello di esposizione degli uffici al rischio di corruzione e indica gli interventi organizzativi volti a prevenire il medesimo rischio».

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

56

LA MAPPATURA DEI PROCESSI

La valutazione del rischio si articola in tre fasi: l'identificazione, l'analisi e la ponderazione. L'identificazione del rischio, o meglio degli eventi rischiosi, ha l'obiettivo di individuare quei comportamenti o fatti che possono verificarsi in relazione ai processi di pertinenza dell'amministrazione, tramite cui si concretizza il fenomeno corruttivo. Questa fase è cruciale perché un evento rischioso non identificato non potrà essere gestito e la mancata individuazione potrebbe compromettere l'attuazione di una strategia efficace di prevenzione della corruzione. A tal fine è necessario:

- a) definire l'oggetto di analisi
- b) utilizzare opportune tecniche di identificazione e una pluralità di fonti informative
- c) individuare i rischi associabili all'oggetto di analisi e formalizzarli nel PTPCT (PIAO)

Gli eventi rischiosi individuati devono essere formalizzati e documentati nel PIAO tramite la predisposizione di un registro o catalogo dei rischi dove per ogni processo o attività si riporta la descrizione di tutti gli eventi rischiosi che possono manifestarsi

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

57

LA MAPPATURA DEI PROCESSI

Viene fatto riferimento, in particolare, alle attività di pubblico interesse, che possono consistere:

- a) nello svolgimento di vere e proprie funzioni pubbliche
- b) nell'erogazione, a favore dell'amministrazione affidante, di attività strumentali
- c) nell'erogazione, a favore delle collettività di cittadini, dei servizi pubblici nella duplice accezione, di derivazione comunitaria, di “servizi di interesse generale” e di “servizi di interesse economico generale”

I processi individuati dovranno fare riferimento a tutta l'attività svolta dall'organizzazione e non solo a quei processi che sono ritenuti (per ragioni varie, non suffragate da una analisi strutturata) a rischio

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

58

LA MAPPATURA DEI PROCESSI PONDERAZIONE E IL TRATTAMENTO DEL RISCHIO

I requisiti delle misure che, secondo l'Anac devono essere individuati col coinvolgimento della struttura organizzativa e attraverso canali di ascolto degli stakeholders, e che non possono essere considerati compito esclusivo del RPCT:

1) Presenza ed adeguatezza di misure e/o di controlli specifici preesistenti sul rischio individuato e sul quale si intende adottare misure di prevenzione della corruzione, evitando la stratificazione di misure che possono rimanere inapplicate, per valutarne il livello di attuazione e l'adeguatezza rispetto al rischio e ai suoi fattori abilitanti.

Solo in caso contrario occorre identificare nuove misure

In caso di misure già esistenti e non attuate, la priorità è la loro attuazione, mentre in caso di inefficacia occorre identificarne le motivazioni al fine di modificare/integrare le misure/i controlli esistenti.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

59

PIANO NAZIONALE ANTICORRUZIONE 2022 – 2024 L'ANALISI DEL CONTESTO ESTERNO E INTERNO E LA MAPPATURA DEI PROCESSI

L'analisi del contesto esterno ed interno rientra tra le attività necessarie per calibrare le misure di prevenzione della corruzione. L'analisi del contesto esterno restituisce all'amministrazione le informazioni necessarie ad identificare il rischio corruttivo in relazione alle caratteristiche dell'ambiente in cui l'amministrazione o ente opera.

Altro elemento fondamentale per la gestione del rischio è l'analisi del contesto interno che riguarda gli aspetti legati all'organizzazione e alla gestione per processi che influenzano la sensibilità della struttura al rischio corruttivo (cfr. Allegato 1 PNA 2019).

Nell'ottica del legislatore del PIAO, quale strumento unitario e integrato, l'analisi del contesto esterno ed interno diventa presupposto dell'intero processo di pianificazione per guidare sia nella scelta delle strategie capaci di produrre valore pubblico sia nella predisposizione delle diverse sottosezioni del PIAO.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

60

MAPPATURA DEI PROCESSI E PIAO PNA 2022

ANAC rammenta che, ferma restando l'indicazione che le amministrazioni si concentrino sui processi interessati dal PNRR e dalla gestione dei fondi strutturali, rimane comunque la necessità che siano presidiati da misure idonee di prevenzione anche tutti quei processi che, pur non direttamente collegati a obiettivi di performance o alla gestione delle risorse del PNRR e dei fondi strutturali, per le caratteristiche proprie del contesto interno o esterno delle diverse amministrazioni, presentino l'esposizione a rischi corruttivi significativi.

Diversamente, si rischierebbe di erodere proprio il valore pubblico a cui le politiche di prevenzione e lo stesso PNRR sono rivolti.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

61

IL PIANO INTEGRATO DI ATTIVITÀ E ORGANIZZAZIONE (PIAO)

Il Piano Integrato di Attività e Organizzazione è stato introdotto nel nostro ordinamento dall'art. 6 del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito, con modificazioni, in legge 6 agosto 2021, n. 113 e successivamente integrato e modificato da diverse disposizioni.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

62

IL PIANO INTEGRATO DI ATTIVITÀ E ORGANIZZAZIONE (PIAO)

Il Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO), ha come obiettivo quello di **“assicurare la qualità e la trasparenza dell'attività amministrativa e migliorare la qualità dei servizi ai cittadini e alle imprese e procedere alla costante e progressiva semplificazione e reingegnerizzazione dei processi anche in materia di diritto di accesso”**.

Le finalità del PIAO sono, dunque, in sintesi:

- consentire un maggior coordinamento dell'attività programmatica delle pubbliche amministrazioni e una sua semplificazione;
- assicurare una migliore qualità e **trasparenza dell'attività amministrativa** e dei servizi ai cittadini e alle imprese.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

63

ART. 6 DEL D.L.9/6/2021 N. 80

“1. Per assicurare la qualità e la trasparenza dell'attività amministrativa e migliorare la qualità dei servizi ai cittadini e alle imprese e procedere alla costante e progressiva semplificazione e reingegnerizzazione dei processi anche in materia di diritto di accesso, le pubbliche amministrazioni, con esclusione delle scuole di ogni ordine e grado e delle istituzioni educative, di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, con più di cinquanta dipendenti, entro il 31 gennaio di ogni anno adottano il Piano Integrato di attività e organizzazione, di seguito denominato Piano, nel rispetto delle vigenti discipline di settore e, in particolare, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 e della legge 6 novembre 2012, n. 190.

2. Il Piano ha durata triennale, viene aggiornato annualmente e definisce:

a) gli obiettivi programmatici e strategici della performance secondo i principi e criteri direttivi di cui all'articolo 10 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, stabilendo il necessario collegamento della performance individuale ai risultati della performance organizzativa;

b) la strategia di gestione del capitale umano e di sviluppo organizzativo, anche mediante il ricorso al lavoro agile, e gli obiettivi formativi annuali e pluriennali, finalizzati ai processi di pianificazione secondo le logiche del project management, al raggiungimento della completa alfabetizzazione digitale, allo sviluppo delle conoscenze tecniche e delle competenze trasversali e manageriali e all'accrescimento culturale e dei titoli di studio del personale, correlati all'ambito d'impiego e alla progressione di carriera del personale;

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

64

ART. 6 DEL D.L.9/6/2021 N. 80

c) compatibilmente con le risorse finanziarie riconducibili al piano triennale dei fabbisogni di personale, di cui all'articolo 6 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, gli strumenti e gli obiettivi del reclutamento di nuove risorse e della valorizzazione delle risorse interne, prevedendo, oltre alle forme di reclutamento ordinario, la percentuale di posizioni disponibili nei limiti stabiliti dalla legge destinata alle progressioni di carriera del personale, anche tra aree diverse, e le modalità di valorizzazione a tal fine dell'esperienza professionale maturata e dell'accrescimento culturale conseguito anche attraverso le attività poste in essere ai sensi della lettera b), assicurando adeguata informazione alle organizzazioni sindacali;

d) gli strumenti e le fasi per giungere alla piena trasparenza dei risultati dell'attività e dell'organizzazione amministrativa nonché per raggiungere gli obiettivi in materia di contrasto alla corruzione, secondo quanto previsto dalla normativa vigente in materia e in conformità agli indirizzi adottati dall'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) con il Piano nazionale anticorruzione;

e) l'elenco delle procedure da semplificare e reingegnerizzare ogni anno, anche mediante il ricorso alla tecnologia e sulla base della consultazione degli utenti, nonché la pianificazione delle attività inclusa la graduale misurazione dei tempi effettivi di completamento delle procedure effettuata attraverso strumenti automatizzati;

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

65

ART. 6 DEL D.L.9/6/2021 N. 80

f) le modalità e le azioni finalizzate a realizzare la piena accessibilità alle amministrazioni, fisica e digitale, da parte dei cittadini ultrasessantacinquenni e dei cittadini con disabilità;

g) le modalità e le azioni finalizzate al pieno rispetto della parità di genere, anche con riguardo alla composizione delle commissioni esaminatrici dei concorsi.

3. Il Piano definisce le modalità di monitoraggio degli esiti, con cadenza periodica, inclusi gli impatti sugli utenti, anche attraverso rilevazioni della soddisfazione degli utenti stessi mediante gli strumenti di cui al decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, nonché le modalità di monitoraggio dei procedimenti attivati ai sensi del decreto legislativo 20 dicembre 2009, n. 198.

4. Le pubbliche amministrazioni di cui al comma 1 del presente articolo pubblicano il Piano e i relativi aggiornamenti entro il 31 gennaio di ogni anno nel proprio sito internet istituzionale e li inviano al Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri per la Pubblicazione sul relativo portale.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

66

PIAO

Il PIAO mette in risalto la necessità che la pubblica amministrazione, attraverso l'uso di tutte le sue risorse (umane, economiche e strumentali), diriga la sua azione verso la creazione di “valore” per la collettività, soddisfacendo i suoi bisogni.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

67

CONSIGLIO DI STATO PARERE SEZIONE ATTI NORMATIVI N. 506/2022

Il Consiglio di Stato, nel parere sullo schema di d.P.R. relativo al PIAO, ha chiarito che il processo di integrazione dei piani confluiti nel PIAO debba avvenire in modo progressivo e graduale anche attraverso strumenti di tipo non normativo come il monitoraggio e la formazione.

Ciò anche al fine di “limitare all'essenziale il lavoro “verso l'interno” e valorizzare, invece, il lavoro che può produrre risultati utili “verso l'esterno”, migliorando il servizio delle amministrazioni pubbliche.

Tale integrazione e “metabolizzazione” dei piani preesistenti e, soprattutto, tale valorizzazione “verso l'esterno” non potrà che avvenire, come si è osservato, progressivamente e gradualmente”.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

68

PREDISPOSIZIONE DEL PIAO

In fase di predisposizione del PIAO, sarebbe opportuno percorrere il seguente iter programmatico, rispondendo al seguente flusso di domande guida:

Sottosezione Valore Pubblico:

- *Quale Valore Pubblico per i nostri utenti e stakeholders, ovvero quali prospettive e livello di benessere?*
- *Quali strategie per favorire la creazione e la protezione del Valore Pubblico atteso e quali indicatori di impatto per misurarlo, alla luce del contesto esterno e interno in cui opera l'ente?*

Sottosezione Performance:

- *Quali obiettivi operativi e relativi indicatori di performance, FUNZIONALI alle strategie di creazione del Valore Pubblico atteso?*

Sottosezione Performance:

- *Quali misure di gestione dei rischi e della trasparenza e relativi indicatori, FUNZIONALI alle strategie di protezione del Valore Pubblico atteso?*

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

69

PREDISPOSIZIONE DEL PIAO

Sottosezione Organizzazione:

- *Quali azioni di sviluppo organizzativo, con focus sul Lavoro Agile, FUNZIONALI agli obiettivi specifici attesi e alle misure di gestione dei rischi e della trasparenza programmate e, in ultima istanza, alla creazione e protezione del Valore Pubblico?*

Sottosezione Capitale Umano:

- *Quali azioni professionali per soddisfare il fabbisogno di personale e quali azioni formative per colmare il gap di competenze FUNZIONALI agli obiettivi specifici attesi e alle misure di gestione dei rischi e della trasparenza programmate e, in ultima istanza, alla creazione e protezione del Valore Pubblico?*

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

70

ADOZIONE DEL PIAO

L' Adozione del piao è annuale entro il 31 gennaio con aggiornamento a scorrimento, predisposto unicamente in formato digitale e successiva pubblicazione sul portale (<https://piao.dfp.gov.it/>) appositamente realizzato dal Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri e sul sito istituzionale di ciascuna amministrazione.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

71

PIAO E VALORE PUBBLICO

Nel redigere il PIAO è opportuno partire dall'alto:

- I. si analizza il contesto
- II. **Si identifica l'obiettivo di Valore Pubblico atteso**
- III. Si identificano le strategie per la creazione e/o protezione del Valore Pubblico
- IV. Si misurano gli impatti attesi delle strategie in termini sia di impatti settoriali, sia di Valore Pubblico complessivo, e cioè di “impatto degli impatti”.

Dopodiché, tutto ciò che è funzionale al Valore Pubblico come obiettivo operativo, rischio corruttivo ma anche altro tipo di rischio, obiettivo organizzativo, di sviluppo delle competenze, ecc. va inserito nel PIAO.

Nel PIAO va specificato il responsabile dell'obiettivo.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

72

**I CONTENUTI DI OGNI SOTTO-SEZIONE DEBBONO
ESSERE FUNZIONALI AL VALORE PUBBLICO CHE SI
VUOLE CREARE**

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

73

Il Valore Pubblico non si risolve semplicemente in un servizio reso nei confronti della performance della pubblica amministrazione, ma origina dalla consapevolezza che lo sforzo di pianificazione richiesto dal PIAO, visto nel suo complesso, «dovrà avere come obiettivo ciò che è “al di fuori” della P.A., ovvero i cittadini e le imprese che ne fruiscono i servizi.

È per loro, soprattutto, che questa ingente mole di pianificazione dovrebbe essere svolta. Occorrerà, quindi, nella pratica, evitare l'autoreferenzialità, minimizzare il lavoro formale (prendendo le distanze dalla diffusa abitudine di copiare i piani preesistenti, o quelli di altre amministrazioni), limitare all'essenziale il lavoro “verso l'interno” e valorizzare, invece, il lavoro che può produrre risultati utili “verso l'esterno”, migliorando il servizio dell'amministrazione pubblica.

E questo vale, evidentemente, anche per le misure di contrasto alla corruzione.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

74

IL VALORE PUBBLICO

Se i contenuti e le modalità di predisposizione delle sottosezioni performance, anticorruzione e trasparenza, organizzazione e capitale umano sono ampiamente conosciuti e disciplinati da normative, linee guida, PNA, ecc., è altrettanto innegabile che la sottosezione Valore Pubblico rappresenta un'innovazione sostanziale.

Il concetto, proveniente dalla letteratura scientifica e già presente nelle Linee Guida 2017-2020 DFP, nel PNA 2019, nelle Relazioni CNEL 2019 e 2020, si profila quale stella polare e catalizzatore degli sforzi programmatici dell'ente.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

75

IL VALORE PUBBLICO

Il Valore Pubblico è tanto maggiore quanto più alta è la capacità dell'ente di trovare un compromesso complessivamente migliorativo tra le diverse prospettive del benessere.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

76

IL VALORE PUBBLICO

Per evitare diversi rendiconti separati (performance, anticorruzione, ecc.) a fronte di un Piano Integrato è necessario un report integrato del PIAO per conoscere quanto Valore Pubblico è stato generato attraverso una governance integrata delle leve di creazione (performance) e di protezione (anticorruzione e trasparenza), a partire dalla salute delle risorse umane.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

77

I CONTENUTI DI OGNI SOTTO-SEZIONE DEBBANO ESSERE FUNZIONALI AL VALORE PUBBLICO CHE SI VUOLE CREARE

Qualità, efficienza ed efficacia dei servizi offerti

performance e anticorruzione come leve di creazione e protezione del valore pubblico

valore pubblico come effetto

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

78

STRUTTURA DEL PIAO

Sezione 1	Sezione 2	Sezione 3
1. Valore pubblico, performance e anticorruzione	2. Organizzazione e capitale umano	3. Monitoraggio
1.1. Valore pubblico	2.1. Struttura organizzativa	
1.2. Performance	2.2. Organizzazione del lavoro agile	
1.3. Rischi corruttivi e trasparenza	2.3. Piano triennale dei fabbisogno del personale	

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

79

STRUTTURA DEL PIAO

La prima sezione ovvero valore pubblico, performance e rischi corruttivi è ripartita nelle seguenti sottosezioni di programmazione

1. Valore pubblico:

- **obiettivi generali e specifici in coerenza con documenti di programmazione finanziaria;**
- **modalità e azioni per realizzare accessibilità dell'ente da cittadini over 65 e con disabilità;**
- **procedure da semplificare e reingegnerizzare;**
- **obiettivi di valore pubblico**

2. Performance in linea con DL 150 2009 programmazione di obiettivi, indicatori di efficienza e efficacia:

- **obiettivi di semplificazione;**
- **obiettivi di digitalizzazione;**
- **obiettivi e strumenti per accessibilità dell'ente;**
- **obiettivi per pari opportunità e equilibrio di genere**

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

80

STRUTTURA DEL PIAO

3. Rischi corruttivi e trasparenza:

- **valutazione di impatto del contesto esterno e interno;**
- **mappatura dei processi;**
- **identificazione e valutazione dei rischi corruttivi;**
- **progettazione di misure organizzative per il trattamento del rischio;**
- **monitoraggio su attuazione delle misure;**
- **attuazione della trasparenza e monitoraggio di accesso civico e generalizzato**

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

81

STRUTTURA DEL PIAO

La seconda sezione ovvero organizzazione e capitale umano è ripartita nelle seguenti sottosezioni di programmazione:

a) Struttura organizzativa - in questa sottosezione è illustrato il modello organizzativo adottato dall'Amministrazione, e sono individuati gli interventi e le azioni necessarie programmate:

- **organigramma**
- **livelli di responsabilità organizzativa, numero di fasce per la gradazione delle posizioni dirigenziali ecc.**
- **ampiezza media delle unità organizzative in termini di numero di dipendenti in servizio**
- **altre eventuali specificità del modello organizzativo**

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

87

STRUTTURA DEL PIAO

b) Organizzazione del lavoro agile - In questa sottosezione sono indicati, secondo le Linee Guida emanate dal Dipartimento della Funzione Pubblica, nonché in coerenza con i contratti, la strategia e gli obiettivi legati allo sviluppo di modelli innovativi di organizzazione del lavoro, anche da remoto. In particolare, la sezione deve contenere:

- le condizionalità e i fattori abilitanti (misure organizzative, piattaforme tecnologiche, competenze professionali)
- gli obiettivi all'interno dell'amministrazione, con specifico riferimento ai sistemi di misurazione della performance
- i contributi al miglioramento delle performance, in termini di efficienza e di efficacia

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

83

STRUTTURA DEL PIAO

c) Piano triennale dei fabbisogni di personale

- La capacità assunzionale dell'amministrazione, calcolata sulla base dei vigenti vincoli di spesa;
- La programmazione delle cessazioni del servizio, effettuata sulla base della disciplina vigente, e la stima dell'evoluzione dei fabbisogni di personale in relazione alle scelte in materia di reclutamento, operate sulla base della digitalizzazione dei processi, delle esternalizzazioni o internalizzazioni o dimissioni di servizi, attività o funzioni;

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

84

STRUTTURA DEL PIAO

- **Le strategie di copertura del fabbisogno ove individuate**
- **Le strategie di formazione del personale, evidenziando le priorità strategiche in termini di riqualificazione o potenziamento delle competenze organizzative per livello organizzativo e per filiera professionale**
- **Le situazioni di soprannumero o le eccedenze di personale, in relazione alle esigenze funzionali**

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

85

SCHEMA TIPO DI PIAO

L'art. 3, comma 1, lettera a) del Decreto del Ministro per la pubblica Amministrazione 30 giugno 2022, di definizione dello schema tipo di PIAO, stabilisce che nella presente sezione devono essere definiti:

- 1) i risultati attesi in termini di obiettivi generali e specifici, programmati in coerenza con i documenti di programmazione finanziaria adottati da ciascuna amministrazione;
- 2) le modalità e le azioni finalizzate, nel periodo di riferimento, a realizzare la piena accessibilità, fisica e digitale, alle pubbliche amministrazioni da parte dei cittadini ultrasessantacinquenni e dei cittadini con disabilità;
- 3) l'elenco delle procedure da semplificare e reingegnerizzare, secondo le misure previste dall'Agenda Semplificazione e, per gli enti interessati dall'Agenda Digitale, secondo gli obiettivi di digitalizzazione ivi previsti.
- 4) gli obiettivi di valore pubblico generato dall'azione amministrativa, inteso come l'incremento del benessere economico, sociale, educativo, assistenziale, ambientale, a favore dei cittadini e del tessuto produttivo.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

86

SCHEMA TIPO DI PIAO

La sottosezione si può costruire, a titolo esemplificativo, rispondendo alle seguenti domande:

- a) Che tipo di Valore Pubblico (benessere economico, sociale, ambientale, sanitario, ecc.)?
- b) Quale strategia potrebbe favorire la creazione di Valore Pubblico (obiettivo strategico)?
- c) A chi è rivolto (stakeholder)?
- d) Entro quando intendiamo raggiungere la strategia (tempi pluriennali)?
- e) Come misuriamo il raggiungimento della strategia, ovvero quanto Valore Pubblico (dimensione e formula di impatto sul livello di benessere)?
- f) Da dove partiamo ?
- g) Qual è il traguardo atteso ?
- h) Dove sono verificabili i dati ?

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

87

IL PIAO

Centrale nella redazione di questo piano è un approccio e una logica di integrazione della programmazione che richiede alle amministrazioni di porre ad unità una serie di documenti che prima venivano prodotti in forma disgregata e non sinergica al fine di produrre valore pubblico per cittadini, utenti e stakeholder in generale.

Le fondamenta della generazione di valore pubblico sono rappresentate dalla salute organizzativa intesa come l'insieme dei fattori che contraddistinguono il funzionamento della pubblica amministrazione: il modello organizzativo, i processi organizzativi, il personale ed il suo sviluppo.

La visione che il PIAO dà alle amministrazioni è dunque complessiva sollecitando a guardare a tutte le dimensioni della programmazione ed integrando la programmazione con l'attuazione e con i processi di monitoraggio e controllo.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

88

VALENZA AUTONOMA DEGLI OBIETTIVI SPECIFICI DI ANTICORRUZIONE E TRASPARENZA

Gli obiettivi specifici di anticorruzione e trasparenza mantengono però una propria valenza autonoma come contenuto fondamentale della sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO.

L'organo di indirizzo continua a programmare tali obiettivi alla luce delle peculiarità di ogni amministrazione e degli esiti dell'attività di monitoraggio sul Piano per favorire la creazione di valore pubblico, un'amministrazione dovrebbe prevedere obiettivi strategici, che riguardano anche la trasparenza, quali ad esempio:

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

89

VALENZA AUTONOMA DEGLI OBIETTIVI SPECIFICI DI ANTICORRUZIONE E TRASPARENZA

rafforzamento dell'analisi dei rischi e delle misure di prevenzione con riguardo alla gestione dei fondi europei e del PNRR

revisione e miglioramento della regolamentazione interna (a partire dal codice di comportamento e dalla gestione dei conflitti di interessi)

promozione delle pari opportunità per l'accesso agli incarichi di vertice (trasparenza ed imparzialità dei processi di valutazione)

incremento dei livelli di trasparenza e accessibilità delle informazioni da parte degli stakeholder, sia interni che esterni

miglioramento continuo dell'informatizzazione dei flussi per alimentare la pubblicazione dei dati nella sezione "Amministrazione trasparente"

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

90

**VALENZA AUTONOMA DEGLI OBIETTIVI SPECIFICI DI
ANTICORRUZIONE E TRASPARENZA**

miglioramento dell'organizzazione dei flussi informativi e della comunicazione al proprio interno e verso l'esterno

digitalizzazione dei processi dell'amministrazione

incremento della formazione in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza tra il personale della struttura dell'ente

miglioramento del ciclo della performance in una logica integrata (performance, trasparenza, anticorruzione)

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

91

**VALENZA AUTONOMA DEGLI OBIETTIVI SPECIFICI DI
ANTICORRUZIONE E TRASPARENZA**

promozione di strumenti di condivisione di esperienze e buone pratiche (ad esempio costituzione/partecipazione a Reti di RPCT in ambito territoriale)

consolidamento di un sistema di indicatori per monitorare l'attuazione del PTPCT o della sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO integrato nel sistema di misurazione e valutazione della performance

integrazione tra sistema di monitoraggio del PTPCT o della sezione del PIAO e sistemi di controllo di gestione

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

92

ANAC PNA 2022

La prevenzione della corruzione è dimensione del Valore Pubblico e per la creazione di Valore Pubblico ha natura trasversale a tutte le attività volte alla realizzazione della missione istituzionale di una amministrazione.

Questa nozione di Valore Pubblico, e la funzione che nei confronti di esso svolge l'anticorruzione, si riflettono evidentemente sulla stessa struttura del PIAO, in termini di relazione ed integrazione tra le sue varie sezioni.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

93

È di rilievo il fatto che la sezione che si occupa del contrasto alla corruzione sia l'unica sottosezione dell'intero PIAO, al di fuori di quella ad esso specificamente dedicata, in cui il concetto di Valore Pubblico viene espressamente richiamato.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

94

Se nella sottosezione “Valore Pubblico” si delinea “l’orizzonte dell’amministrazione” inteso come strategia da perseguire per creare e/o proteggere Valore Pubblico, mentre nella sottosezione “Performance” e nella sezione “Organizzazione e capitale umano” si identificano rispettivamente “le leve per creare Valore Pubblico” ed i “presupposti per creare Valore Pubblico”, la sezione dedicata all’anticorruzione contiene la “leva di protezione” del Valore Pubblico dai rischi di una sua diminuzione o mancata realizzazione, dovendo pertanto prevedere misure di gestione dei rischi corruttivi che siano funzionali a proteggere le performance attese ed il Valore Pubblico che s’intende creare.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

95

È questa specifica funzione che, alla luce di quanto precede, dovrebbe fungere da guida per l’integrazione di tale sezione con le altre parti del piano, affinché si realizzi anche un reciproco beneficio per le stesse.

Tale impostazione produce evidenti conseguenze sulla stessa definizione di corruzione, che per questa via supera la frontiera della maladministration, già raggiunta dalla legge Severino, per approdare al nuovo significato di «fattore ostacolante la generazione di Valore Pubblico», che pone al centro dell’attenzione il cittadino, l’impresa ed i loro bisogni.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

96

SOTTOSEZIONE DI PROGRAMMAZIONE RISCHI CORRUTTIVI E TRASPARENZA

La sottosezione, sulla base delle indicazioni del PNA, contiene:

- a) la valutazione di impatto del contesto esterno, che evidenzia se le caratteristiche strutturali e congiunturali dell'ambiente culturale, sociale ed economico nel quale l'amministrazione opera possano favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi;
- b) la valutazione di impatto del contesto interno, che evidenzia se lo scopo dell'ente o la sua struttura organizzativa possano influenzare l'esposizione al rischio corruttivo;
- c) la mappatura dei processi, per individuare le criticità che, in ragione della natura e delle peculiarità dell'attività, espongono l'amministrazione a rischi corruttivi con particolare attenzione ai processi per il raggiungimento degli obiettivi di performance volti a incrementare il valore pubblico;
- d) l'identificazione e la valutazione dei rischi corruttivi, in funzione della programmazione da parte delle pubbliche amministrazioni delle misure previste dalla legge n. 190 del 2012 e di quelle specifiche per contenere i rischi corruttivi individuati;
- e) la progettazione di misure organizzative per il trattamento del rischio, privilegiando l'adozione di misure di semplificazione, efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa;
- f) il monitoraggio sull'idoneità e sull'attuazione delle misure;
- g) la programmazione dell'attuazione della trasparenza e il monitoraggio delle misure organizzative per garantire l'accesso civico semplice e generalizzato, ai sensi del d.lgs. n. 33 del 2013.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

97

SOTTOSEZIONE DI PROGRAMMAZIONE RISCHI CORRUTTIVI E TRASPARENZA

Secondo le indicazioni contenute nello schema tipo di PIAO, allegato al Decreto del Ministro per la pubblica Amministrazione 30 giugno 2022, in questa sottosezione l'Amministrazione deve indicare:

- a) Valutazione di impatto del contesto esterno per evidenziare se le caratteristiche strutturali e congiunturali dell'ambiente, culturale, sociale ed economico nel quale l'amministrazione si trova ad operare possano favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi.
- b) Valutazione di impatto del contesto interno per evidenziare se la *mission* dell'ente e/o la sua struttura organizzativa, sulla base delle informazioni della sottosezione di programmazione “Organizzazione del lavoro agile”, possano influenzare l'esposizione al rischio corruttivo della stessa.
- c) Mappatura dei processi sensibili al fine di identificare le criticità che, in ragione della natura e delle peculiarità dell'attività stessa, espongono l'amministrazione a rischi corruttivi con focus sui processi per il raggiungimento degli obiettivi di performance volti a incrementare il valore pubblico di cui alla sottosezione di programmazione “Performance”.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

98

SOTTOSEZIONE DI PROGRAMMAZIONE RISCHI CORRUTTIVI E TRASPARENZA

d) Identificazione e valutazione dei rischi corruttivi potenziali e concreti (quindi analizzati e ponderati con esiti positivo).

e) Progettazione di misure organizzative per il trattamento del rischio. Individuati i rischi corruttivi le amministrazioni programmano le misure sia generali, previste dalla legge 190/2012, che specifiche per contenere i rischi corruttivi individuati. Le misure specifiche sono progettate in modo adeguato rispetto allo specifico rischio, calibrate sulla base del miglior rapporto costi benefici e sostenibili dal punto di vista economico e organizzativo. Devono essere privilegiate le misure volte a raggiungere più finalità, prime fra tutte quelli di semplificazione, efficacia, efficienza ed economicità. Particolare favore va rivolto alla predisposizione di misure di digitalizzazione.

f) Monitoraggio sull' idoneità e sull'attuazione delle misure.

g) Programmazione dell'attuazione della trasparenza e relativo monitoraggio ai sensi del decreto legislativo n. 33 del 2013 e delle misure organizzative per garantire l'accesso civico semplice e generalizzato.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

99

VALORE PUBBLICO E PIANO ANTICORRUZIONE

Ad avviso di ANAC va privilegiata una nozione ampia di valore pubblico intesa come miglioramento della qualità della vita e del benessere economico, sociale, ambientale delle comunità di riferimento, degli utenti, dei destinatari di una politica o di un servizio.

Si tratta di un concetto che non va limitato agli obiettivi finanziari/monetizzabili ma comprensivo anche di quelli socio-economici, che ha diverse sfaccettature e copre varie dimensioni del vivere individuale e collettivo.

In quest'ottica, la prevenzione della corruzione è dimensione del valore pubblico e per la creazione del valore pubblico e ha natura trasversale a tutte le attività volte alla realizzazione della missione istituzionale di una amministrazione o ente.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

100

VALORE PUBBLICO E PIANO ANTICORRUZIONE

Nel prevenire fenomeni di cattiva amministrazione e nel perseguire obiettivi di imparzialità e trasparenza, la prevenzione della corruzione contribuisce, cioè, a generare valore pubblico, riducendo gli sprechi e orientando correttamente l'azione amministrativa.

Lo stesso concetto di valore pubblico è valorizzato attraverso un miglioramento continuo del processo di gestione del rischio; anche i controlli interni presenti nelle amministrazioni ed enti, messi a sistema, così come il coinvolgimento della società civile, concorrono al buon funzionamento dell'amministrazione e contribuiscono a generare valore pubblico

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

101

VALORE PUBBLICO E PIANO ANTICORRUZIONE

Le misure di prevenzione e per la trasparenza sono a protezione del valore pubblico ma esse stesse produttive di valore pubblico e strumentali a produrre risultati sul piano economico e su quello dei servizi.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

102

PIAO: SOTTOSEZIONE ANTICORRUZIONE E TRASPARENZA

Dal punto di vista della sola sottosezione anticorruzione e trasparenza, la nuova disciplina dei PIAO ha un impatto relativamente marginale sia sui contenuti ma, soprattutto, sul metodo, proprio perché il tema della programmazione delle misure di prevenzione sulla base di una preventiva analisi e valutazione del rischio di corruzione resta immutata.

Ciò è, infatti, desumibile innanzitutto dalle Linee Guida sulla predisposizione dei PIAO allegate al D.M. del 30 giugno 2022 n. 132 che, relativamente alla sezione “Rischi di corruzione e trasparenza”, confermano tutte le fasi del processo di gestione del rischio.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

103

PROGETTAZIONE DELLE MISURE

Tutte le misure individuate devono essere adeguatamente programmate.

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

§ la tempistica, con l’indicazione delle fasi per l’attuazione;

§ i responsabili;

§ gli indicatori di monitoraggio e i valori attesi.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

104

MAPPATURA UNICA

Anche se la finalità della mappatura varia da sezione a sezione del PIAO in base alle specificità dei contenuti delle stesse, in ogni caso è opportuno che essa sia unica. Il rischio, altrimenti, è quello di duplicare gli strumenti di pianificazione.

I processi mappati ai fini della prevenzione della corruzione e della performance possono costituire anche l'unità di analisi per il controllo di gestione

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

105

MAPPATURA UNICA

Nel prevedere il nuovo Piano il legislatore va ben oltre quella imprescindibile esigenza di coordinamento che, in particolare tra piano anticorruzione e piano delle performance (che sono i due piani più “forti” tra quelli oggetto dell'integrazione), erano già state esplicitate dalla stessa ANAC, in particolare nel PNA 2019.

Il « valore pubblico », inteso come benessere collettivo frutto dell'azione delle pubbliche amministrazioni, deve orientare coerentemente tanto il Piano “protettivo” (quello anticorruzione) che quello “performativo” (quello delle performance, appunto), e questi a loro volta devono essere coerentemente riacordati con altri piani più “mirati” come quello della digitalizzazione, quello dell'accessibilità, quello delle azioni positive, e con altri piani meramente strumentali come quello di programmazione del personale.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

105

MAPPATURA UNICA

Anche se la finalità della mappatura varia da sezione a sezione del PIAO in base alle specificità dei contenuti delle stesse, in ogni caso è opportuno che essa sia unica. Il rischio, altrimenti, è quello di duplicare gli strumenti di pianificazione.

I processi mappati ai fini della prevenzione della corruzione e della performance possono costituire anche l'unità di analisi per il controllo di gestione

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

107

MAPPATURA UNICA

Nel prevedere il nuovo Piano il legislatore va ben oltre quella imprescindibile esigenza di coordinamento che, in particolare tra piano anticorruzione e piano delle performance (che sono i due piani più “forti” tra quelli oggetto dell'integrazione), erano già state esplicitate dalla stessa ANAC, in particolare nel PNA 2019.

Il « valore pubblico », inteso come benessere collettivo frutto dell'azione delle pubbliche amministrazioni, deve orientare coerentemente tanto il Piano “protettivo” (quello anticorruzione) che quello “performativo” (quello delle performance, appunto), e questi a loro volta devono essere coerentemente raccordati con altri piani più “mirati” come quello della digitalizzazione, quello dell'accessibilità, quello delle azioni positive, e con altri piani meramente strumentali come quello di programmazione del personale.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

108

**LA CREAZIONE DEL VALORE PUBBLICO TERRITORIALE NELLE REGIONI
VERSO IL PIAO
GLI INNOVATION LAB DI FORMEZPA**

Occorre identificare il bisogno da soddisfare e non guardare alla suddivisione di competenze all'interno della stessa amministrazione.

Operativamente, si consiglia di seguire la seguente sequenza:

▪ identificare i problemi o le opportunità attraverso l'analisi di contesto

→ Da dove nasce l'esigenza di creare o proteggere il Valore Pubblico?

▪ selezionare gli obiettivi di Valore Pubblico come risposta ai problemi o alle opportunità di contesto

→ Quale Valore Pubblico in risposta alle esigenze analizzate?

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

109

**PIANO NAZIONALE ANTICORRUZIONE
2022 – 2024**

Anche se la finalità della mappatura varia da sezione a sezione del PIAO in base alle specificità dei contenuti delle stesse, in ogni caso è opportuno che essa sia unica. Il rischio, altrimenti, è quello di duplicare gli strumenti di pianificazione.

I processi mappati ai fini della prevenzione della corruzione e della performance possono costituire anche l'unità di analisi per il controllo di gestione.

Pertanto, ferma restando l'indicazione che le amministrazioni si concentrino sui processi interessati dal PNRR e dalla gestione dei fondi strutturali, rimane comunque la necessità che siano presidiati da misure idonee di prevenzione anche tutti quei processi che, pur non direttamente collegati a obiettivi di performance o alla gestione delle risorse del PNRR e dei fondi strutturali, per le caratteristiche proprie del contesto interno o esterno delle diverse amministrazioni, presentino l'esposizione a rischi corruttivi significativi.

Diversamente, si rischierebbe di erodere proprio il valore pubblico a cui le politiche di prevenzione e lo stesso PNRR sono rivolti

È quindi fondamentale mappare sicuramente i processi che coinvolgono la **spesa di risorse pubbliche** per il raggiungimento degli obiettivi del PNRR e dei fondi strutturali, ma non per questo tralasciarne altri, specie di rilievo.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

110

**PIANO NAZIONALE ANTICORRUZIONE
2022 – 2024 L'ANALISI DEL CONTESTO ESTERNO E INTERNO E LA
MAPPATURA DEI PROCESSI**

L'illustrazione delle principali dinamiche che caratterizzano il contesto esterno ed interno di una amministrazione è, infatti, elemento essenziale del Piano della performance, così come costituisce la prima fase del processo di gestione del rischio corruttivo.

A ciò si aggiunga che la struttura organizzativa, elemento essenziale del contesto interno, deve essere esaminata anche con riferimento alla sezione “Organizzazione e capitale umano” del PIAO.

È quindi importante che le amministrazioni svolgano una sola volta tali attività di analisi funzionali per le diverse sezioni di cui si compone il PIAO. I dati e le informazioni raccolti dai responsabili di ogni sottosezione del PIAO costituiscono, nella logica della pianificazione integrata, patrimonio comune e unitario per l'analisi del contesto esterno ed interno.

Questa analisi, attraverso la quale l'amministrazione comprende meglio le proprie caratteristiche e l'ambiente in cui è inserita, è presupposto fondamentale delle attività di pianificazione

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

111

SEZIONE ANTICORRUZIONE DEL PIAO

L'art. 3, comma 1, lettera c) del Decreto del Ministro per la pubblica Amministrazione 30 giugno 2022, di definizione dello schema tipo di PIAO, stabilisce che la presente sottosezione è predisposta dal Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT), sulla base:

- **Degli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, definiti con apposito atto dell'Ente**
- **Delle indicazioni del Piano nazionale anticorruzione (PNA)**
- **Degli atti di regolazione generali adottati dall'ANAC ai sensi della legge 6 novembre 2012 n. 190 del 2012 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 del 2013.**

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

112

CRITICITÀ

Secondo autorevole Dottrina (Enrico Carloni, Alessandra Nieli) la scelta del legislatore di introdurre un “piano integrato” volto ad assorbire (o forse meglio “raccolgere”) numerosi piani in un unico super-piano, il piano anticorruzione perde autonomia e visibilità divenendo una “sotto-sezione” del piano integrato di attività e organizzazione (“PIAO”).

Una riforma che muove dall’obiettivo, certo apprezzabile, di integrare, appunto, obiettivi e finalità diverse, sin qui spesso letti in modo separato e discordante, ma porta con sé anche la perdita di autonomia e di centralità di specifici piani e, in particolare, del piano di prevenzione della corruzione.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

113

SEZIONE ANTICORRUZIONE DEL PIAO

- **Mappatura dei processi sensibili al fine di identificare le criticità che, in ragione della natura e delle peculiarità dell’attività stessa, espongono l’amministrazione a rischi corruttivi con focus sui processi in cui sono gestite risorse finanziarie, in primo luogo del PNRR e dei fondi strutturali, rafforzando la sinergia fra performance e misure di prevenzione della corruzione.**
- **Progettazione di misure organizzative per il trattamento del rischio. vanno programmate le misure organizzative di prevenzione della corruzione. Nel contempo vanno individuati indicatori e obiettivi (valori attesi), necessari per verificare la corretta attuazione delle stesse.**
- **Monitoraggio sull’idoneità e sull’attuazione delle misure.**
- **Programmazione dell’attuazione della trasparenza Al fine di garantire il tempestivo e regolare flusso delle informazioni da pubblicare, caratteristica essenziale della sottosezione PIAO è l’indicazione dei nominativi dei soggetti responsabili di ognuna delle citate attività (elaborazione, trasmissione, pubblicazione dei dati e monitoraggio sull’attuazione degli obblighi).**

48

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

114

ANALISI DEL RISCHIO

Per procedere all’identificazione degli eventi rischiosi è opportuno che ogni amministrazione prenda in considerazione il più ampio numero possibile di fonti informative (interne, es. procedimenti disciplinari, segnalazioni, report di uffici di controllo, incontri con i responsabili degli uffici e con il personale, oltre che naturalmente le risultanze dell’analisi della mappatura dei procedimenti e dei processi; esterne, es. casi giudiziari e altri dati di contesto esterno).

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

115

ANALISI DEL CONTESTO INTERNO

Molti dati per l’analisi del contesto sono contenuti anche in altri strumenti di programmazione (v. Piano delle performance) o in documenti che l’amministrazione già predispone ad altri fini.

È utile mettere a sistema tutti i dati già disponibili, eventualmente anche creando banche dati unitarie da cui estrapolare informazioni utili ai fini delle analisi in oggetto, e valorizzare elementi di conoscenza e sinergie interne proprio nella logica della coerente integrazione fra strumenti e della sostenibilità organizzativa

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

116

**PROGETTO ‘MISURAZIONE DEL RISCHIO DI CORRUZIONE A LIVELLO TERRITORIALE E PROMOZIONE DELLA TRASPARENZA’ DELL’AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE
“GLI INDICATORI DI CONTESTO” 10 OTTOBRE 2024**

La misurazione di fenomeni socioeconomici come il benessere o la corruzione è diventata, soprattutto per gli uffici statistici e autorità governative, un tema centrale nell’ottica del superamento dell’indicatore elementare unico.

La natura multidimensionale di questi fenomeni richiede la definizione di obiettivi intermedi il cui raggiungimento può essere osservato e misurato dai singoli indicatori.

La combinazione matematica di un insieme di indicatori che rappresentano le diverse dimensioni di un fenomeno da misurare è definita indicatore o indice “composito”.

Costruire un indice composito è un compito delicato e pieno di insidie. Le sue fasi comportano diverse alternative e possibilità che influiscono sulla qualità e l’affidabilità dei risultati.

A tal riguardo, i problemi principali riguardano la scelta di un quadro teorico, la disponibilità dei dati (nello spazio e nel tempo), la selezione degli indicatori più rappresentativi e il loro trattamento per confrontarli e aggregarli

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

117

**PROGETTO ‘MISURAZIONE DEL RISCHIO DI CORRUZIONE A LIVELLO TERRITORIALE E PROMOZIONE DELLA TRASPARENZA’ DELL’AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE
“GLI INDICATORI DI CONTESTO” 10 OTTOBRE 2024**

Nel caso della misurazione della corruzione, gli indici composti devono rispettare alcuni vincoli che sono condizioni essenziali per la diffusione di una misura che sia comprensibile ad un pubblico non avvezzo ai tecnicismi: confronti spazio-temporali, non sostituibilità (o parziale sostituibilità) degli indicatori elementari, semplicità di calcolo, trasparenza, utilizzo immediato e facile interpretazione dei risultati, robustezza del metodo.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

118

**PROGETTO 'MISURAZIONE DEL RISCHIO DI CORRUZIONE A LIVELLO TERRITORIALE E PROMOZIONE DELLA TRASPARENZA' DELL'AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE
“GLI INDICATORI DI CONTESTO” 10 OTTOBRE 2024**

Un indice composito è una combinazione matematica (o aggregazione) di un insieme di indicatori (o variabili) elementari che rappresentano le diverse componenti di un fenomeno multidimensionale da misurare (sviluppo, benessere, qualità di vita, corruzione, progresso di una società). Pertanto, gli indici compositi vengono utilizzati per misurare concetti che non possono essere catturati da un singolo indicatore.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

119

**PROGETTO 'MISURAZIONE DEL RISCHIO DI CORRUZIONE A LIVELLO TERRITORIALE E PROMOZIONE DELLA TRASPARENZA' DELL'AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE
“GLI INDICATORI DI CONTESTO” 10 OTTOBRE 2024**

Una questione fondamentale riguardante l'aggregazione è il grado di compensabilità o sostituibilità dei singoli indicatori.

Le componenti di un indice composito sono dette 'sostituibili' se un deficit di una componente può essere compensato da un'eccedenza in un'altra (ad esempio, un basso valore di "Utilizzo medio di acqua per persona" può essere compensato da un alto valore di "Consumo di acqua in bottiglia pro capite" e viceversa).

Allo stesso modo, le componenti di un indice composito sono dette 'non sostituibili' se non è consentita una compensazione tra di esse (es. un basso valore di "Posti letto ogni 1000 abitanti" non può essere compensato da un alto valore di "Medici ogni 1000 abitanti" e viceversa).

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

120

ANAC INDICATORI DI CONTESTO AGGIORNAMENTO DI GIUGNO 2024

Delineare uno schema teorico per la misurazione del rischio di corruzione a livello territoriale presenta molte difficoltà dovute alla “inafferrabilità” del fenomeno nelle sue numerose e a volte ambigue manifestazioni e sfaccettature.

Allo stato attuale esistono alcuni indicatori oggettivi (dati giudiziari, extra-costi sulle infrastrutture, dati sugli appalti, etc.) che sono utilizzati per analisi settoriali e specifiche che però, pur offrendo delle fotografie utili per finalità specifiche, non riescono a rappresentare un’immagine di insieme del fenomeno e al tempo stesso territoriale, ovvero legata a specifici contesti.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

111

ANAC INDICATORI DI CONTESTO AGGIORNAMENTO DI GIUGNO 2024

La complessità e la multidimensionalità della corruzione si riflette nella costruzione di un indicatore che contiene una serie di variabili raggruppate in quattro domini tematici: istruzione, economia, capitale sociale e criminalità, riconducibili alle principali ipotesi individuate in letteratura circa i fattori associati alla corruzione (Treismann, 2000; Lambsdorff, 2006; Dimant e Tosato, 2018; Aidt, 2019), domini che consentono di rappresentare sinteticamente (anche se selettivamente) il contesto provinciale. L’analisi del contesto esterno, infatti, si pone l’obiettivo di individuare le caratteristiche culturali, economiche, sociali del territorio nel quale l’amministrazione opera, tali da poter favorire, o viceversa ostacolare, il verificarsi di fenomeni corruttivi

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

112

ANAC INDICATORI DI CONTESTO AGGIORNAMENTO DI GIUGNO 2024

Nello specifico, l'analisi di contesto si articola in diciotto indicatori elementari raccolti in quattro domini tematici (istruzione, economia, capitale sociale e criminalità).

La scelta dei domini è stata guidata dalle relazioni tra il fenomeno corruttivo e una serie di fattori culturali, giuridici, economici, sociali, politico-istituzionali che possono influire sulla sua diffusione e persistenza

Per ciascuno dei domini viene calcolato un indice composito e i quattro indicatori tematici sono sintetizzati, combinandoli, in un ulteriore indice composito.

Questo Indice composito degli indici composti di dominio fornisce quindi una misura sintetica altamente informativa su alcune caratteristiche del fenomeno nel suo insieme.

Il livello territoriale considerato è la provincia e la serie storica degli indicatori elementari va dal 2014, l'anno base di riferimento, al 2017.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

113

ANAC INDICATORI DI CONTESTO AGGIORNAMENTO DI GIUGNO 2024

La complessità e la multidimensionalità della corruzione si riflette nella costruzione di un indicatore che contiene una serie di variabili raggruppate in quattro domini tematici: istruzione, economia, capitale sociale e criminalità, riconducibili alle principali ipotesi individuate in letteratura circa i fattori associati alla corruzione, domini che consentono di rappresentare sinteticamente (anche se selettivamente) il contesto provinciale.

L'analisi del contesto esterno, infatti, si pone l'obiettivo di individuare le caratteristiche culturali, economiche, sociali del territorio nel quale l'amministrazione opera, tali da poter favorire, o viceversa ostacolare, il verificarsi di fenomeni corruttivi

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

114

ANAC INDICATORI DI CONTESTO AGGIORNAMENTO DI GIUGNO 2024

INDICATORE COMPOSITO ECONOMIA

L'alto livello e il grado di uguaglianza nella distribuzione del reddito, l'occupazione, la capacità di attrarre investimenti interni ed esteri e di favorire la nascita e la crescita di attività imprenditoriali, l'intensità della competizione nei mercati, la libertà economica, sono fattori che si associano a bassi livelli di corruzione.

Inoltre, a livelli elevati di utilizzi di Internet è associato un livello di corruzione più basso in quanto la rete favorisce la diffusione di informazioni che rappresentano uno strumento di controllo dell'esercizio dei poteri pubblici.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

113

ANAC INDICATORI DI CONTESTO AGGIORNAMENTO DI GIUGNO 2024

Indicatore Reddito

L'indicatore rileva il reddito lordo pro-capite come rapporto tra il reddito complessivo lordo delle famiglie anagrafiche e il numero totale di componenti delle famiglie anagrafiche (in euro).

Esso rappresenta una misura della ricchezza economica presente in un determinato territorio.

Realtà locali (paesi, regioni, province) caratterizzate da un livello di benessere più elevato tendono ad essere meno corrotte in quanto hanno mediamente livelli di istruzione più elevati e istituzioni democratiche più solide.

Inoltre, i paesi più ricchi possono dedicare maggiori risorse alla costruzione di un sistema legale più efficiente e al contrasto alla corruzione.

L'indicatore può dunque segnalare il rischio dell'esposizione di un territorio a comportamenti corruttivi

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

114

**ANAC INDICATORI DI CONTESTO
AGGIORNAMENTO DI GIUGNO 2024**

Indicatore Occupati

L'indicatore rileva il numero degli iscritti in anagrafe di 20-64 anni occupati nel mese di ottobre per 100 persone della stessa fascia di età iscritte.

Elevati livelli di corruzione sono associati a una ridotta qualità degli investimenti pubblici e privati, che si riflette in una modesta crescita economica, con conseguenze negative per la creazione di posti di lavoro

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

227

**ANAC INDICATORI DI CONTESTO
AGGIORNAMENTO DI GIUGNO 2024**

Indicatore Tasso imprenditorialità

Rileva la capacità imprenditoriale presente in un determinato territorio. È uguale al numero di imprese per 100 abitanti.

L'indicatore riflette le caratteristiche delle dinamiche imprenditoriali di un determinato territorio. Il livello di sviluppo del contesto economico, la sua capacità di attrarre investimenti interni ed esteri e di favorire la nascita e la crescita di attività imprenditoriali, il grado di competizione dei mercati, la libertà economica, se elevati, sono fattori associati a bassi livelli di corruzione

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

173

ANAC INDICATORI DI CONTESTO AGGIORNAMENTO DI GIUGNO 2024

Indice di attrazione

Rileva la capacità di un territorio di attrarre individui economicamente attivi o che stanno svolgendo un percorso di formazione. È uguale al rapporto tra i flussi di individui che svolgono un'attività lavorativa o di studio in entrata rispetto al totale degli individui attivi in entrata, residenti attivi in uscita e attivi nel comune di residenza.

L'indicatore è un importante riferimento per apprezzare quali aree esercitano sugli individui un maggiore potere di attrazione e una maggiore capacità di trattenimento stabile al proprio interno.

Dove la corruzione è maggiore, infatti, l'emigrazione qualificata è più elevata; viceversa, la capacità attrattiva di un territorio è associata a bassi livelli di corruzione

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

129

ANAC INDICATORI DI CONTESTO AGGIORNAMENTO DI GIUGNO 2024

Indicatore Diffusione della banda larga

Rileva il numero di unità immobiliari raggiunte dalla banda Ultra-larga 30 Mb. È uguale al numero di accessi alla banda larga per 100 abitanti.

L'indicatore cattura la possibilità di accesso delle famiglie alle informazioni digitali.

Da un lato, la digitalizzazione della Pubblica Amministrazione consente che le interazioni relative a permessi, domande o istanze vengano eseguite online, aumentando l'efficienza, la trasparenza e la responsabilità, e conseguentemente riducendo le opportunità di corruzione. Inoltre, maggiore diffusione dell'utilizzo di Internet si accompagna a maggiore possibilità e propensione alla partecipazione cittadina attiva, anche nel segnalare e contrastare le pratiche corruttive.

Un'ampia diffusione dell'uso di Internet è, dunque, associato a livelli di corruzione più ridotti

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

130

ANAC INDICATORI DI CONTESTO AGGIORNAMENTO DI GIUGNO 2024

Indicatore Raccolta Differenziata

Rileva la raccolta differenziata dei rifiuti urbani. Misura l'ammontare di rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata per 100 unità di rifiuti urbani.

L'indicatore rappresenta una misura di efficienza dello smaltimento dei rifiuti urbani.

Quest'ultima attività è spesso esposta alla corruzione in quanto oggetto di cattura da parte della criminalità organizzata.

La gestione efficiente dello smaltimento dei rifiuti urbani è pertanto associata a bassi livelli di corruzione.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

111

ANAC INDICATORI DI CONTESTO AGGIORNAMENTO DI GIUGNO 2024

INDICATORE COMPOSITO CRIMINALITÀ

La diffusione della corruzione può essere notevolmente influenzata dai livelli complessivi di criminalità, dall'efficacia del sistema giuridico nel contrastarla, dal grado di protezione che esso riconosce agli individui danneggiati dalle attività corruttive.

L'indicatore Reati di corruzione, concussione e peculato considera i delitti in cui la fattispecie giuridica contempla uno scambio tra un funzionario pubblico e un soggetto esterno (corruzione e concussione), o un abuso di potere per il profitto privato del funzionario (peculato); altri indicatori – Reati contro l'ordine pubblico e ambientali; Reati contro il patrimonio e l'economia pubblica; Altri reati contro la PA – includono delitti in cui lo scambio illecito e/o l'abuso di potere costituiscono un elemento esterno/fattuale che fa da contesto del reato.

In questo caso la corruzione e/o l'abuso di potere non sono necessariamente oggetto di accertamento in sede processuale, ma possono rappresentare la ratio che sta dietro alla commissione di quei delitti e quindi segnalare fenomeni comportamentali corruttivi.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

112

ANAC INDICATORI DI CONTESTO AGGIORNAMENTO DI GIUGNO 2024

INDICATORE COMPOSITO ISTRUZIONE

Livelli più elevati di corruzione sono associati a livelli più bassi di istruzione nella popolazione.

Una possibile spiegazione è che gli individui con livelli di istruzione più elevati abbiano acquisito competenze e conoscenze che li rendono più consapevoli del valore delle libertà civili e meno tolleranti nei confronti della corruzione.

Per le stesse ragioni, livelli più elevati di corruzione mediamente sono associati a livelli più bassi di capitale umano.

A ciò si aggiunge che dove la corruzione è maggiore, l'emigrazione qualificata è significativamente più elevata, generando problemi di fuga di cervelli

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

133

PROGETTO 'MISURAZIONE DEL RISCHIO DI CORRUZIONE A LIVELLO TERRITORIALE E PROMOZIONE DELLA TRASPARENZA' DELL'AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE (ANAC) 10 OTTOBRE 2024 GLI INDICATORI COMUNALI

Le analisi hanno evidenziato che, nel periodo esaminato, in oltre il 27% dei comuni con più di 15.000 abitanti (203 su 745) si è verificato almeno un episodio di corruzione.

In merito alla stratificazione per aree gestionali, si è osservato che circa il 46% di tali eventi (93 su 203) ha riguardato l'area di rischio dei contratti pubblici, confermando l'opinione diffusa nella letteratura e nella prassi manageriale che i processi di *procurement* risultano essere un'area particolarmente esposta a rischi di fenomeni corruttivi.

Dunque, nell'ottica di elaborare efficaci strategie di prevenzione della corruzione, l'analisi dei fattori di rischio negli appalti pubblici assume particolare rilievo.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

134

PROGETTO ‘MISURAZIONE DEL RISCHIO DI CORRUZIONE A LIVELLO TERRITORIALE E PROMOZIONE DELLA TRASPARENZA’ DELL’AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE (ANAC) 10 OTTOBRE 2024 GLI INDICATORI COMUNALI

Gli indicatori di rischio a livello comunale

Le analisi condotte hanno permesso di individuare cinque indicatori (di cui due corrispondenti alle variabili di controllo sopra riportate), che in base alle elaborazioni svolte evidenziano una relazione significativa da un punto di vista statistico.

Nello specifico gli indicatori sono i seguenti:

Indicatore n.1 - Percentuale di Comuni con casi di corruzione appartenenti alla medesima provincia.

L'indicatore misura per ogni Comune *i* con popolazione pari o superiore a 15.000 abitanti, la percentuale degli altri comuni con popolazione pari o superiore a 15.000 abitanti, appartenenti alla medesima Provincia del Comune *i*, in cui il RPCT abbia riportato il verificarsi di almeno un episodio di corruzione nell'anno *t* in sede di relazione annuale.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

133

PROGETTO ‘MISURAZIONE DEL RISCHIO DI CORRUZIONE A LIVELLO TERRITORIALE E PROMOZIONE DELLA TRASPARENZA’ DELL’AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE (ANAC) 10 OTTOBRE 2024 GLI INDICATORI COMUNALI

La teoria su cui il suddetto indicatore trova fondamento è quella del c.d. “contagion effect”, secondo la quale un dato fenomeno sociale (nel nostro caso la corruzione) si diffonde in maniera epidemica in un certo contesto spaziale.

I test statistici condotti hanno confermato un’associazione significativa tra la diffusione della corruzione nei comuni vicini e il verificarsi di casi di corruzione nei comuni target.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

134

PROGETTO ‘MISURAZIONE DEL RISCHIO DI CORRUZIONE A LIVELLO TERRITORIALE E PROMOZIONE DELLA TRASPARENZA’ DELL’AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE (ANAC) 10 OTTOBRE 2024 GLI INDICATORI COMUNALI

Indicatore n.2 – scioglimento del Comune per mafia.

Tale indicatore segnala, per ogni Comune con popolazione pari o superiore a 15.000 abitanti, se il Comune, nell’anno *t*, è stato interessato o ha subito gli effetti di un provvedimento di scioglimento per mafia.

L’ipotesi esaminata è quella che l’infiltrazione mafiosa sia positivamente associata al verificarsi di episodi di corruzione nell’amministrazione oggetto del provvedimento di scioglimento.

I test statistici condotti hanno confermato tale ipotesi.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

117

PROGETTO ‘MISURAZIONE DEL RISCHIO DI CORRUZIONE A LIVELLO TERRITORIALE E PROMOZIONE DELLA TRASPARENZA’ DELL’AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE (ANAC) 10 OTTOBRE 2024 GLI INDICATORI COMUNALI

Indicatore n.3 – popolazione residente

Tale indicatore misura per ogni comune con popolazione pari o superiore a 15.000 abitanti, il numero dei cittadini residenti nel Comune *i* al 1° gennaio dell’anno *t*.

Questa variabile è spesso utilizzata negli studi come misura indiretta della dimensione e della complessità organizzativa di un dato Comune.

In sintesi, maggiore è la popolazione residente, più articolata e complessa è la gestione amministrativa dell’ente comunale.

L’ipotesi di partenza è che ad una maggiore dimensione e complessità organizzativa sia associato un maggior rischio.

I test statistici condotti hanno confermato tale ipotesi.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

118

PROGETTO ‘MISURAZIONE DEL RISCHIO DI CORRUZIONE A LIVELLO TERRITORIALE E PROMOZIONE DELLA TRASPARENZA’ DELL’AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE (ANAC) 10 OTTOBRE 2024 GLI INDICATORI COMUNALI

Indicatore n.4 – reddito imponibile pro capite popolazione residente

Questo indicatore misura, per ogni Comune con popolazione pari o superiore a 15.000 abitanti, il reddito imponibile pro-capite, nell’anno t .

Tale indicatore intende misurare il livello di benessere socioeconomico del territorio governato da ciascun comune.

Secondo la letteratura di riferimento, l’indicatore in questione è a sua volta una misura indiretta della qualità istituzionale.

L’ipotesi di partenza è che a livelli maggiori di reddito (qualità delle istituzioni) si associ un minor livello (e quindi rischio) di corruzione.

I test statistici condotti hanno confermato tale ipotesi.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

117

PROGETTO ‘MISURAZIONE DEL RISCHIO DI CORRUZIONE A LIVELLO TERRITORIALE E PROMOZIONE DELLA TRASPARENZA’ DELL’AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE (ANAC) 10 OTTOBRE 2024 GLI INDICATORI COMUNALI

Indicatore n.5 – addensamento sotto soglia

Tale indicatore, chiamato $ICS2_{i,t}$ prende in considerazione il numero di contratti tra 20.000 e 40.000 banditi dalla i -esima amministrazione nel periodo t , e la rapporta al numero totale degli appalti che quella stessa amministrazione, nel medesimo periodo, ha bandito con un importo superiore alla soglia dei 40.000 €.

La soglia di 40.000 euro è infatti il limite minimo di importo a base d’asta sopra il quale non può essere usato l’affidamento diretto.

Tale soglia è stata poi innalzata a partire dal secondo semestre del 2020.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

118

PROGETTO ‘MISURAZIONE DEL RISCHIO DI CORRUZIONE A LIVELLO TERRITORIALE E PROMOZIONE DELLA TRASPARENZA’ DELL’AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE (ANAC) 10 OTTOBRE 2024 GLI INDICATORI COMUNALI

L’indicatore ha la finalità di calcolare il grado di addensamento degli appalti su valori inferiori alle soglie previste dalla normativa, che potrebbe essere frutto di un comportamento volto a non oltrepassarle al fine di eludere il maggior confronto concorrenziale e controlli più stringenti e accurati generalmente previsti per gli appalti sopra soglia (per il quinquennio 2014-2019).

Tale comportamento potrebbe inoltre rilevare, più nello specifico, il ricorso alla pratica del frazionamento artificioso degli appalti pubblici da parte dei comuni italiani medio-grandi.

L’ipotesi di partenza è che la frequenza del ricorso al frazionamento del contratto sia associata a un più elevato rischio di corruzione. Il mancato ricorso a procedure competitive, infatti, lascia più spazio ad accordi e condotte corruttive.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

141

PROGETTO ‘MISURAZIONE DEL RISCHIO DI CORRUZIONE A LIVELLO TERRITORIALE E PROMOZIONE DELLA TRASPARENZA’ DELL’AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE (ANAC) 10 OTTOBRE 2024 GLI INDICATORI COMUNALI

Nello specifico, tale pratica consiste nell’artificiosa suddivisione del valore dell’appalto in più contratti il cui importo a base d’asta sia inferiore ad un valore soglia, raggiunto il quale è obbligatorio avviare una procedura competitiva, in maniera tale da ricorrere così all’affidamento diretto. L’effetto che il frazionamento degli appalti è in grado di avere sulla manifestazione di episodi di corruzione è mostrato e argomentato in molti studi (OECD, 2016; Gauthier, Lésné, 2018) e risulta dalle analisi condotte, le quali restituiscono chiari segnali dell’esistenza di una relazione positiva tra contratti con importi sotto soglia affidati direttamente e occorrenza di episodi di corruzione (assumendo come valore soglia per il quinquennio 2014/2019 l’importo di 40.000 €).

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

142

L'ANALISI DEI CONTESTI

L'analisi dei contesti è il presupposto dell'intero processo della nuova pianificazione.

Si tratta dei contesti sia interno, per il quale saranno fondamentali la mappatura dei processi e le informazioni che restituisce l'esito dei cicli di monitoraggio, che esterno, allo scopo di comprendere le caratteristiche di natura culturale, sociale, economica ed ambientale del territorio in cui l'amministrazione opera, per intercettarne i bisogni e le criticità e calibrare su di esso le misure d'intervento.

E questo considerando soprattutto il fatto che le strategie che ogni ente si dà sul punto vanno considerate come “creature uniche”, che vanno tarate sulle sue specificità e che non si possono appiattare su modelli preconfezionati o sull'esperienza di un'altra amministrazione.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

143

ANALISI DEL CONTESTO INTERNO

Vi sono attività svolte in gran parte delle amministrazioni ed enti, a prescindere dalla tipologia e dal comparto, che, anche sulla base della ricognizione effettuata sui PTPC, sono riconducibili ad aree con alto livello di probabilità di eventi rischiosi.

Ci si riferisce, in particolare, alle aree relative allo svolgimento di attività di:

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

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

144

ANALISI DEL CONTESTO INTERNO

Oltre alle “aree generali”, ogni amministrazione o ente ha ambiti di attività peculiari che possono far emergere aree di rischio specifiche.

Già il PNA prevedeva che «sin dalla fase di prima attuazione è raccomandato che ciascuna amministrazione includa nel PTPC ulteriori aree di rischio che rispecchiano le specificità funzionali e di contesto» e che d’ora in poi sono definite “aree di rischio specifiche”.

Le “aree di rischio specifiche” non sono meno rilevanti o meno esposte al rischio di quelle “generali”, ma si differenziano da queste ultime unicamente per la loro presenza in relazione alle caratteristiche tipologiche delle amministrazioni e degli enti.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

145

ANALISI DEL CONTESTO INTERNO

Concorrono all’individuazione delle “aree di rischio specifiche”, insieme alla mappatura dei processi, le analisi di eventuali casi giudiziari e di altri episodi di corruzione o cattiva gestione accaduti in passato nell’amministrazione o in amministrazioni dello stesso settore di appartenenza; incontri (o altre forme di interazione) con i responsabili degli uffici; incontri (o altre forme di interazione) con i portatori di interesse esterni, con particolare riferimento alle associazioni impegnate sul territorio nella promozione della legalità, alle associazioni di categoria e imprenditoriali; aree di rischio già identificate da amministrazioni similari per tipologia e complessità organizzativa.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

145

ANALISI DEL CONTESTO INTERNO

L'identificazione del rischio, o meglio degli eventi rischiosi, ha l'obiettivo di individuare gli eventi di natura corruttiva che possono verificarsi in relazione ai processi, o alle fasi dei processi, di pertinenza dell'amministrazione.

L'individuazione deve includere tutti gli eventi rischiosi che, anche solo ipoteticamente, potrebbero verificarsi e avere conseguenze sull'amministrazione.

Questa fase è cruciale, perché un evento rischioso «non identificato in questa fase non viene considerato nelle analisi successive», compromettendo l'attuazione di una strategia efficace di prevenzione della corruzione.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

147

ANALISI DEL RISCHIO CONTESTO INTERNO

Per comprendere meglio le cause e il livello di rischio, le amministrazioni possono fare riferimento sia a dati oggettivi (per es. i dati giudiziari), sia a dati di natura percettiva (rilevati attraverso valutazioni espresse dai soggetti interessati, ad esempio con interviste, al fine di reperire informazioni, o opinioni, da parte dei soggetti competenti sui rispettivi processi).

In particolare, è opportuno non sottovalutare i dati sui precedenti giudiziari e/o sui procedimenti disciplinari a carico dei dipendenti dell'amministrazione o dell'ente.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

148

ANALISI DEL RISCHIO CONTESTO INTERNO

Possono essere considerate le sentenze passate in giudicato, i procedimenti in corso e i 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.);

b) i procedimenti aperti per responsabilità amministrativo/contabile (Corte dei Conti);

c) i ricorsi amministrativi in tema di affidamento di contratti pubblici.

Tali dati possono essere reperiti dall'Ufficio Legale dell'amministrazione o tramite l'Avvocatura o dall'Ufficio procedimenti disciplinari;

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

149

ANALISI DEL RISCHIO CONTESTO INTERNO

d) le segnalazioni pervenute, nel cui ambito rientrano certamente quelle ricevute tramite apposite procedure di whistleblowing.

È opportuno considerare anche quelle trasmesse dall'esterno dell'amministrazione o dell'ente. Altri dati da considerare possono emergere dai reclami e dalle risultanze di indagini di customer satisfaction che consentono di indirizzare l'attenzione su fenomeni di cattiva gestione;

e) ulteriori dati in possesso dell'amministrazione (es. rassegne stampa).

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

150

**PIANO NAZIONALE ANTICORRUZIONE
2022 – 2024 L'ANALISI DEL CONTESTO INTERNO**

Per il contesto interno la selezione delle informazioni e dei dati è funzionale sia a rappresentare l'organizzazione, dando evidenza anche del dato numerico del personale, presupposto per l'applicazione delle misure semplificatorie previste dal legislatore, sia ad individuare quegli elementi utili ad esaminare come le caratteristiche organizzative possano influenzare il profilo di rischio dell'amministrazione. Non ci si deve limitare, pertanto, ad una mera presentazione della struttura organizzativa ma vanno considerati elementi tra cui:

- la distribuzione dei ruoli e delle responsabilità attribuite;
- la qualità e quantità del personale;
- le risorse finanziarie di cui si dispone;
- le rilevazioni di fatti corruttivi interni che si siano verificati;
- gli esiti di procedimenti disciplinari conclusi;
- le segnalazioni di whistleblowing.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

151

**ANALISI DEL CONTESTO INTERNO LA MAPPATURA
DEI PROCESSI – PNA 2022**

Una buona programmazione delle misure di prevenzione della corruzione all'interno del PIAO richiede che si lavori per una mappatura dei processi integrata al fine di far confluire obiettivi di performance, misure di prevenzione della corruzione e programmazione delle risorse umane e finanziarie necessarie per la loro realizzazione.

Anche se la finalità della mappatura varia da sezione a sezione del PIAO in base alle specificità dei contenuti delle stesse, in ogni caso è opportuno che essa sia unica.

Il rischio, altrimenti, è quello di duplicare gli strumenti di pianificazione. I processi mappati ai fini della prevenzione della corruzione e della performance possono costituire anche l'unità di analisi per il controllo di gestione.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

152

ANAC ANALISI ESPERIENZE E CRITICITÀ GENNAIO 2023

Le difficoltà manifestate dagli enti circa l'analisi del contesto interno, sembra dovuta ad una poco chiara declinazione degli obiettivi strategici dell'organizzazione in obiettivi operativi.

Sarebbe opportuno, al fine di promuovere la partecipazione consapevole della struttura, preliminarmente fornire un quadro informativo mirato e ben distinto, individuando gli obiettivi specifici dell'analisi e valutando: la disponibilità e l'accessibilità dei dati; il tempo e le risorse a disposizione; il livello di approfondimento che si vuole raggiungere. In casi isolati sono state riscontrate difficoltà nel reperimento dei dati necessari ad effettuare l'analisi del contesto esterno per informazioni frammentate la cui ricerca inoltre è frutto di molteplici banche dati dalle quali ricavare i dati con uno sforzo di sintesi considerevole.

Un importante ausilio, tra l'altro previsto dalla legge 190/2012, potrebbe giungere dalla Prefettura che raccoglie e detiene ogni informazione utile allo scopo.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

153

CHECK LIST CONTROLLO INTERNO

Per ottimizzare il lavoro di predisposizione dei PTPCT e della sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO, nel definire il contesto interno, sono state utilizzate analisi aggiornate svolte o in corso di svolgimento per altri fini (ad es. elaborazione del piano della performance, piano triennale dei fabbisogni del personale)?

2. Per le amministrazioni che adottano il PIAO, il RPCT ha collaborato con gli altri responsabili delle sezioni nella predisposizione dell'analisi del contesto interno, in particolare con chi si occupa di performance, organizzazione e capitale umano?

3. I dati riportati nei PTPCT o nel PIAO descrivono in modo chiaro e conciso l'organizzazione dell'amministrazione?

4. Oltre l'analisi, è stata anche effettuata la valutazione dell'impatto del contesto interno in termini di condizionamenti impropri che potrebbero esserci sull'attività dell'amministrazione o ente?

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

154

CHECK LIST CONTROLLO INTERNO

5. Per la mappatura dei processi si è tenuto conto degli esiti del monitoraggio sul piano dell'anno precedente, anche al fine di estendere la mappatura ad altri processi oppure di approfondire i processi che afferiscono ad aree in cui si sono verificati fenomeni di maladministration?
6. Ove possibile si è avviata o realizzata una mappatura integrata per poter svolgere una pianificazione integrata fra le varie sezioni del PIAO?
7. Per le amministrazioni ed enti con più di 50 dipendenti, i processi sono stati mappati secondo un ordine di priorità suggerito da ANAC: processi interessati dal PNRR e dalla gestione di fondi strutturali, quelli in cui sono gestite risorse finanziarie; quelli oggetto di obiettivi di performance; quelli connotati da un ampio livello di discrezionalità, quelli con notevole impatto socio-economico, quelli risultati ad elevato rischio in relazione a fatti corruttivi pregressi o dal monitoraggio svolto?
8. In fase di mappatura dei processi è stato previsto il coinvolgimento dei responsabili degli uffici o delle strutture organizzative coinvolte nelle attività mappate?
9. I processi mappati sono stati descritti in modo chiaro e schematico?

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

155

CONTESTO ESTERNO E PIAO PNA 2022

Nell'ottica del legislatore del PIAO, quale strumento unitario e integrato, l'analisi del contesto esterno ed interno diventa presupposto dell'intero processo di pianificazione per guidare sia nella scelta delle strategie capaci di produrre valore pubblico sia nella predisposizione delle diverse sottosezioni del PIAO.

I dati e le informazioni raccolti dai responsabili di ogni sottosezione del PIAO costituiscono, nella logica della pianificazione integrata, patrimonio comune e unitario per l'analisi del contesto esterno ed interno.

Questa analisi, attraverso la quale l'amministrazione comprende meglio le proprie caratteristiche e l'ambiente in cui è inserita, è presupposto fondamentale delle attività di pianificazione.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

156

ANALISI DEL CONTESTO ESTERNO

L'analisi del contesto esterno ha come obiettivo quello di evidenziare come le caratteristiche dell'ambiente nel quale l'amministrazione o l'ente opera, con riferimento, ad esempio, a variabili culturali, criminologiche, sociali ed economiche del territorio possano favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi al proprio interno.

A tal fine, sono da considerare sia i fattori legati al territorio di riferimento dell'amministrazione o ente, sia le relazioni e le possibili influenze esistenti con i portatori e i rappresentanti di interessi esterni.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

157

ANALISI DEL CONTESTO ESTERNO

Contesti amministrativi diversi esprimono una diversa qualità dei Destinatari ed un diverso livello di intensità degli interessi. Ad esempio, le aspettative che nutre il Destinatario di un Ufficio Anagrafe sono assai diverse dal Destinatario di un servizio di psichiatria infantile. Il primo ha interesse a ricevere un certificato, il secondo, spesso familiare di un soggetto svantaggiato, ha interesse ad una presa in carico del proprio fabbisogno.

Alcune tipologie di Destinatari sono talmente “ingombranti” che lasciarli fuori dall'analisi del rischio di corruzione sembra paradossale. Ad esempio, in campo sanitario le aziende produttrici di farmaci o presidi sanitari; nei Comuni i costruttori privati che si interfacciano, spesso con il volto di professionisti, con gli Uffici Edilizia, ecc.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

158

ANALISI DEL CONTESTO ESTERNO

Occorre, pertanto, valutare la presenza e l'intensità del conflitto di interessi che esiste tra il Destinatario portatore di interessi particolari e il Principale portatore di interessi collettivi, descrivendo con cura come il contesto sociale e culturale di riferimento abilita o disabilita il rischio che i primi prevalgano sui secondi.

A volte, infatti, le aspettative dei Destinatari debordano i naturali confini di ciò che è lecito aspettarsi e di cosa non lo è, portandoli a cercare di forzare il sistema per renderlo più flessibile e manipolabile a proprio vantaggio, magari alleandosi con gli Agenti o con i Principali Delegati.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

159

ANALISI DEL CONTESTO ESTERNO

Comprendere le dinamiche territoriali di riferimento e le principali influenze e pressioni a cui una struttura è sottoposta consente di indirizzare con maggiore efficacia e precisione la strategia di gestione del rischio. Si consideri, ad esempio, un'amministrazione collocata in un territorio caratterizzato dalla presenza di criminalità organizzata e da infiltrazioni di stampo mafioso.

Il dato è molto rilevante ai fini della gestione del rischio di corruzione, perché gli studi sulla criminalità organizzata hanno da tempo evidenziato come la corruzione sia proprio uno dei tradizionali strumenti di azione delle organizzazioni criminali.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

160

ANALISI DEL CONTESTO ESTERNO

L'ANAC non fornisce indicazioni precise su quali elementi del contesto esterno siano maggiormente rilevanti, ai fini della prevenzione della corruzione, raccomandando unicamente di considerare gli elementi e i 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, o di richiedere il supporto delle Prefetture.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

161

CONTESTO ESTERNO E PIAO PNA 2022

Anche nella fase di elaborazione del contesto esterno sarebbe opportuno il confronto con gli stakeholder esterni mediante le forme di ascolto in grado di assicurare una partecipazione effettiva dei portatori di interesse (ad esempio mediante audizioni, dibattiti, questionari tematici, etc.).

Sulla definizione dei tempi e delle modalità ogni amministrazione può valutare le soluzioni più idonee garantendo la trasparenza delle scelte.

È importante anticipare tale partecipazione sin dalla fase di elaborazione del PTPCT, anche mediante stipula di protocolli tra PPAA e stakeholder, perché Vengono così in rilievo, ad esempio, i dati relativi a:

- contesto economico e sociale;**
- presenza di criminalità organizzata e/o di fenomeni di infiltrazioni di stampo mafioso;**
- reati di riciclaggio, corruzione, concussione, peculato;**
- informazioni acquisite con indagini relative agli stakeholder di riferimento;**
- criticità riscontrate attraverso segnalazioni esterne o risultanti dalle attività di monitoraggio**

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

162

CONTESTO ESTERNO

- **Contesto economico/finanziario (tipologie merceologiche delle imprese operanti sul territorio);**
- **Eventuali situazioni di crisi, con particolare attenzione a tipologie di attività a rischio: edilizia, terzo settore, servizi professionali, e alle attività che si interfacciano con la PA, per fornitura di beni e servizi, autorizzazioni, controlli;**
- **Esistenza di società controllate o partecipate che erogano servizi pubblici; esistenza di sul territorio di associazioni di categoria e loro rapporti con l'amministrazione; presenza di settori che godono di fondi europei);**
- **Concorrenza tra le imprese (con particolare attenzione ai fenomeni che potrebbero essere indicativi dell'esistenza di eventuali cartelli);**
- **Indagini, condanne, per reati contro la PA e reati associati alla corruzione (evasione fiscale, riciclaggio, criminalità organizzata, sfruttamento dell'immigrazione clandestina).**

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

163

CONTESTO ESTERNO

Alcune fonti utili da utilizzare per realizzare l'analisi di contesto esterno:

- fonti esterne, riguardanti dati giudiziari relativi al tasso di criminalità generale del territorio di riferimento e/o alla presenza della criminalità organizzata e/o di fenomeni di infiltrazioni di stampo mafioso nelle istituzioni, nonché più specificamente ai reati contro la Pubblica Amministrazione (corruzione, concussione, peculato etc.);**
- banca dati Ministero di Giustizia;**
- banca dati Corte dei Conti;**
- banca dati Corte di Cassazione;**
- analisi del benessere equo e sostenibile delle province (BES) sviluppata all'interno del progetto *“Il BES delle Province”*, che coinvolge 27 uffici statistici di altrettante Città metropolitane o Province;**
- Il rapporto ANAC *“La corruzione in Italia 2016-2019”*, pubblicato in data 17/10/2019.**

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

164

CHECK LIST CONTESTO ESTERNO

1. Si è verificato se i dati utili per l'analisi del contesto esterno siano già in possesso di altre amministrazioni e possano essere utilizzati anche a questo fine?
2. Per l'analisi del contesto esterno, è stato possibile considerare sia dati oggettivi (es. dati giudiziari e di natura economica) sia soggettivi (es. informazioni raccolte nel corso degli incontri con gli stakeholder)?
3. I dati utilizzati sono aggiornati?
4. Nell'analisi del contesto sono state valutate le aspettative degli stakeholder per identificarne le esigenze e considerarle anche ai fini della programmazione delle misure?
5. L'analisi del contesto esterno ha descritto in modo chiaro le caratteristiche culturali, sociali, economiche del territorio in cui l'amministrazione opera, al fine di comprendere quali elementi possono incidere sull'esposizione al rischio corruttivo?
6. È stata anche effettuata la valutazione dell'impatto del contesto esterno in termini di condizionamenti impropri che potrebbero derivare sull'attività dell'amministrazione o ente?

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

165

PIANO NAZIONALE ANTICORRUZIONE 2022

In altri termini, i dati e le informazioni raccolti dai responsabili di ogni sottosezione del PIAO costituiscono, nella logica della pianificazione integrata, patrimonio comune e unitario per l'analisi del contesto esterno ed interno.

Questa analisi, attraverso la quale l'amministrazione comprende meglio le proprie caratteristiche e l'ambiente in cui è inserita, è presupposto fondamentale delle attività di pianificazione.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

165

METODOLOGIA PER INDIVIDUARE LE IPOTESI DI RISCHIO CORRUZIONE

Con la metodologia proposta dal PNA 2019 (con la quale è superata espressamente quella proposta in sede di PNA 2013): l'approccio scelto ora, di tipo “qualitativo”, suggerisce di prestare attenzione ad una serie di fattori “abilitanti” degli eventi corruttivi, «ossia i **fattori di contesto che agevolano il verificarsi di comportamenti o fatti di corruzione**».

Come specifica ANAC, l'analisi di questi fattori «consente di individuare le misure specifiche di trattamento più efficaci, ossia le azioni di risposta più appropriate e indicate per prevenire i rischi».

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

167

METODOLOGIA PER INDIVIDUARE LE IPOTESI DI RISCHIO CORRUZIONE

In questo nuovo approccio, è la presenza di questi “fattori” a determinare il livello di rischio delle singole attività, e gli indicatori che permettono di riconoscerli divengono più articolati, qualitativi e complessi: tra quelli proposti esemplificativamente da ANAC troviamo di nuovo la presenza di episodi pregressi (la «manifestazione di eventi corruttivi in passato nel processo/attività esaminata»), ma ora anche il «livello di interesse “esterno” », ad intendere «la presenza di interessi, anche economici, rilevanti e di benefici per i destinatari del processo determina un incremento del rischio».

È chiaro il collegamento tra contesto esterno e interessi esterni: nel complesso, in ogni caso, il processo di gestione del rischio dovrebbe tradursi in misure di anticorruzione che siano calibrate sull'ambiente nel quale si trova ad operare l'amministrazione.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

168

CHECK-LIST ANALISI CONTROLLO ESTERNO

Si è verificato se i dati utili per l'analisi del contesto esterno siano già in possesso di altre amministrazioni e possano essere utilizzati anche a questo fine?

2. Per l'analisi del contesto esterno, è stato possibile considerare sia dati oggettivi (es. dati giudiziari e di natura economica) sia soggettivi (es. informazioni fornite e raccolte nel corso degli incontri con gli stakeholder)?

3. È stato valutato attentamente che i dati utilizzati siano pertinenti rispetto al territorio e/o al settore in cui l'amministrazione opera?

4. I dati utilizzati sono aggiornati?

5. Nell'analisi del contesto sono state valutate le aspettative degli stakeholder per identificarne le esigenze e considerarle anche ai fini della programmazione delle misure?

6. L'analisi del contesto esterno ha descritto in modo chiaro le caratteristiche culturali, sociali, economiche del territorio in cui l'amministrazione opera, al fine di comprendere quali elementi possono incidere sull'esposizione al rischio corruttivo?

7. Oltre l'analisi, è stata anche effettuata la valutazione dell'impatto del contesto esterno in termini di condizionamenti impropri che potrebbero derivare sull'attività dell'amministrazione o ente?

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

169

ANAC ORIENTAMENTI PER LA PIANIFICAZIONE ANTICORRUZIONE E TRASPARENZA 2022 APPROVATO IL 2/2/2022

La sezione anticorruzione del PIAO NON DEVE CONTENERE:

- riferimenti a dati nazionali o che esulano dal contesto territoriale in cui opera l'amministrazione/ente, con descrizioni prolisse e decontestualizzate;
- dati non aggiornati e eccessivo numero di dati senza fornire evidenza specifica di come l'analisi di contesto esterno abbia portato elementi utili alla mappatura e alla valutazione dei rischi, nonché all'individuazione di misure specifiche;
- descrizione generica della struttura, riferimenti privi di concretezza rispetto al caso specifico o poco esaustivi rispetto all'organizzazione effettiva e alla suddivisione delle funzioni tra i vari uffici/sedi territoriali;
- una descrizione della struttura organizzativa non coordinata o che non riferisce di quella contenuta in altre sezioni;
- un eccessivo numero di processi mappati genericamente, ovvero la mera mappatura "formale" delle aree di rischio obbligatorie, senza l'individuazione di aree di rischio proprie della specifica organizzazione/settore di attività;
- la descrizione della mappatura dei rischi svolta dai singoli uffici della struttura senza l'analisi conclusiva del RPCT delle risultanze della mappatura.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

170

LA VALUTAZIONE DEL RISCHIO

La valutazione del rischio è la macro-fase del processo di gestione del rischio in cui lo stesso è identificato, analizzato e confrontato con gli altri rischi, al fine di individuare le priorità di intervento e le possibili misure organizzative correttive/preventive (trattamento del rischio). Si articola in tre fasi:

1. l'identificazione del rischio, con l'obiettivo di individuare quei comportamenti o fatti che possono verificarsi in relazione ai processi di pertinenza dell'amministrazione, tramite cui si concretizza il fenomeno corruttivo; tale fase deve portare con gradualità alla creazione di un "Registro degli eventi rischiosi" nel quale sono riportati tutti gli eventi rischiosi relativi ai processi dell'amministrazione;
2. l'analisi del rischio, con il duplice obiettivo, da un lato, di pervenire ad una comprensione più approfondita degli eventi rischiosi identificati nella fase precedente, attraverso l'analisi dei cosiddetti fattori abilitanti della corruzione, e, dall'altro lato, di stimare il livello di esposizione dei processi e delle relative attività al rischio.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

171

LA VALUTAZIONE DEL RISCHIO

Ai fini dell'analisi del livello di esposizione al rischio è quindi necessario:

- a) scegliere l'approccio valutativo, accompagnato da adeguate documentazioni e motivazioni rispetto ad un'impostazione quantitativa che prevede l'attribuzione di punteggi;
- b) individuare i criteri di valutazione;
- c) rilevare i dati e le informazioni;
- d) formulare un giudizio sintetico, adeguatamente motivato;

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

172

LA VALUTAZIONE DEL RISCHIO

3. La ponderazione del rischio, con lo scopo di stabilire le azioni da intraprendere per ridurre l'esposizione al rischio e le priorità di trattamento dei rischi, considerando gli obiettivi dell'organizzazione e il contesto in cui la stessa opera, attraverso il loro confronto.

I criteri per la valutazione dell'esposizione al rischio di eventi corruttivi possono essere tradotti operativamente in indicatori di rischio in grado di fornire delle indicazioni sul livello di esposizione al rischio del processo o delle sue attività.

Partendo dalla misurazione dei singoli indicatori, si dovrà pervenire ad una valutazione complessiva del livello di esposizione al rischio che ha lo scopo di fornire una misurazione sintetica del livello di rischio associabile all'oggetto di analisi (processo/attività o evento rischioso).

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

173

LA VALUTAZIONE DEL RISCHIO

La sezione dedicata alle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza del PIAO NON DEVE CONTENERE:

- **una sottostima dei rischi;**
- **un elenco generico e poco contestualizzato degli eventi rischiosi, identico o simile per ogni processo individuato;**
- **l'assenza dei criteri di valutazione o di indicatori di rischio che consentano una adeguata ponderazione dello stesso.**

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

174

IL TRATTAMENTO DEL RISCHIO

Il trattamento del rischio consiste nell'individuazione, la progettazione e la programmazione delle misure generali e specifiche finalizzate a ridurre il rischio corruttivo identificato mediante le opportune attività indicate nelle slide precedenti.

Le misure generali intervengono in maniera trasversale sull'intera amministrazione e si caratterizzano per la loro incidenza sul sistema complessivo della prevenzione della corruzione e per la loro stabilità nel tempo.

Le misure specifiche, che si affiancano ed aggiungono sia alle misure generali, sia alla trasparenza, agiscono in maniera puntuale su alcuni specifici rischi e si caratterizzano per l'incidenza su problemi peculiari.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

175

IL TRATTAMENTO DEL RISCHIO

La sezione anticorruzione del PIAO NON DEVE CONTENERE la semplice menzione delle misure specifiche che si intendono adottare, non accompagnata da una descrizione completa dei relativi tempi di realizzazione, degli indicatori di monitoraggio e dell'ufficio responsabile.

In tale prospettiva, è auspicabile che siano programmate meno misure specifiche ma che quelle individuate come idonee a neutralizzare i rischi corruttivi trovino adeguata descrizione nella sezione dedicata alla prevenzione della corruzione del PIAO.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

175

PNA 2019 LA ROTAZIONE “ORDINARIA” DEL PERSONALE

Non sempre la rotazione è misura che si può realizzare, specie all'interno di amministrazioni di piccole dimensioni. In casi del genere è necessario che le amministrazioni motivino adeguatamente nel PTPCT le ragioni della mancata applicazione dell'istituto.

In questi casi le amministrazioni sono comunque tenute ad adottare misure per evitare che il soggetto non sottoposto a rotazione abbia il controllo esclusivo dei processi, specie di quelli più esposti al rischio di corruzione. In particolare dovrebbero essere sviluppate altre misure organizzative di prevenzione che sortiscano un effetto analogo a quello della rotazione, a cominciare, ad esempio, da quelle di trasparenza.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

177

PNA 2019 LA ROTAZIONE “ORDINARIA” DEL PERSONALE

- Nelle aree identificate come più a rischio e per le istruttorie più delicate, potrebbero essere preferiti meccanismi di condivisione delle fasi procedurali. Ad esempio il funzionario istruttore può essere affiancato da un altro funzionario, in modo che, ferma restando l'unitarietà della responsabilità del procedimento a fini di interlocuzione esterna, più soggetti condividano le valutazioni degli elementi rilevanti per la decisione finale dell'istruttoria;
- potrebbe essere attuata una corretta articolazione dei compiti e delle competenze per evitare che l'attribuzione di più mansioni e più responsabilità in capo ad un unico soggetto non finisca per esporre l'amministrazione a rischi di errori o comportamenti scorretti. Pertanto si suggerisce che nelle aree a rischio le varie fasi procedurali siano affidate a più persone, avendo cura in particolare che la responsabilità del procedimento sia sempre assegnata ad un soggetto diverso dal dirigente, cui compete l'adozione del provvedimento finale;

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

178

PNA 2019 LA ROTAZIONE “ORDINARIA” DEL PERSONALE

- potrebbe essere programmata all'interno dello stesso ufficio una rotazione “funzionale” mediante la modifica periodica di compiti e responsabilità, anche con una diversa ripartizione delle pratiche secondo un criterio di causalità;
- si potrebbe prevedere la “doppia sottoscrizione” degli atti, dove firmano, a garanzia della correttezza e legittimità, sia il soggetto istruttore che il titolare del potere di adozione dell'atto finale;
- si potrebbe realizzare una collaborazione tra diversi ambiti con riferimento ad atti ad elevato rischio (ad esempio, lavoro in team che peraltro può favorire nel tempo anche una rotazione degli incarichi

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

179

PNA 2019 LA ROTAZIONE “ORDINARIA” DEL PERSONALE

Negli uffici individuati come a più elevato rischio di corruzione, sarebbe preferibile che la durata dell'incarico fosse fissata al limite minimo legale. Alla scadenza, la responsabilità dell'ufficio o del servizio dovrebbe essere di regola affidata ad altro dirigente, a prescindere dall'esito della valutazione riportata dal dirigente uscente. Invero, l'istituto della rotazione dirigenziale, specie in determinate aree a rischio, dovrebbe essere una prassi “fisiologica”, mai assumendo carattere punitivo e/o sanzionatorio.

Essendo la rotazione una misura che ha effetti su tutta l'organizzazione di un'amministrazione, progressivamente la rotazione dovrebbe essere applicata anche a quei dirigenti che non operano nelle aree a rischio. Ciò tra l'altro sarebbe funzionale anche a evitare che nelle aree di rischio ruotino sempre gli stessi dirigenti. La mancata attuazione della rotazione deve essere congruamente motivata da parte del soggetto tenuto all'attuazione della misura.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

180

PNA 2019 ROTAZIONE DEL PERSONALE DIRIGENZIALE

Monitoraggio e verifica

Nel PTPCT è necessario siano indicate le modalità attraverso cui il RPCT effettua il monitoraggio sull'attuazione delle misure di rotazione previste e il loro coordinamento con le misure di formazione. In ogni caso, tanto gli organi di indirizzo che i dirigenti generali, con riferimento rispettivamente agli incarichi dirigenziali di livello generale e al personale dirigenziale, sono tenuti a mettere a disposizione del RPCT ogni informazione utile per comprendere come la misura venga progressivamente applicata e quali siano le eventuali difficoltà riscontrate.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

181

PNA 2022 ALL. N°3 IL RPCT E LA STRUTTURA DI SUPPORTO

Rapporti con i Responsabili delle altre sezioni in cui si articola il PIAO

Negli enti tenuti all'adozione del PIAO, è opportuno che il RPCT e i responsabili delle sezioni del PIAO, si coordinino e integrino le rispettive competenze, ma sempre su un piano di assoluta parità e autonomia valutativa.

Tale coordinamento deve riguardare sia la fase di programmazione delle misure di prevenzione, che la fase di monitoraggio. A tale ultimo proposito il RPCT, che mantiene una posizione di autonomia e indipendenza, è chiamato a svolgere un ruolo proattivo nei confronti degli altri responsabili attraverso il dialogo e la condivisione dell'esperienza e delle evidenze riscontrate.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

182

PNA 2022 ALL. N°3 IL RPCT E LA STRUTTURA DI SUPPORTO

Si raccomanda che nella sezione anticorruzione del PIAO, siano definite le modalità di coordinamento ed interazione, con riferimento sia alla fase programmazione, che di monitoraggio, fra il RPCT e i responsabili degli uffici dell'amministrazione che si occupano dell'elaborazione delle altre sezioni/ sottosezioni del PIAO, con specifico riguardo alla performance, all'organizzazione e al capitale umano.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

183

L'AGGIORNAMENTO DEL PIAO

Un elemento di semplificazione è riportato nel comma 2 dell'art 6 per cui l'aggiornamento nel triennio di vigenza della sezione avviene in presenza di fatti corruttivi, modifiche organizzative rilevanti o ipotesi di disfunzioni amministrative significative intercorse ovvero di aggiornamenti o modifiche degli obiettivi di performance a protezione del valore pubblico. Scaduto il triennio il piano è modificato sulla base delle risultanze dei monitoraggi effettuati nel triennio.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

184

AGGIORNAMENTO DURANTE L'ANNO DI SINGOLE PARTI DEL PIAO

Viene evidenziato dalla dottrina che se non viene semplificata l'attività di aggiornamento infrannuale del PIAO, la fusione dei vari strumenti di programmazione in unico piano rischia di rivelarsi foriera di un appesantimento burocratico per molte amministrazioni locali.

Si pensi ad esempio al caso di un Comune che abbia necessità di aggiornare in corso d'anno il piano triennale dei fabbisogni di personale a seguito delle dimissioni improvvise di un dipendente, oppure a quello di una Provincia che ritenga opportuno integrare il proprio piano della performance con un nuovo obiettivo operativo specifico (eventualità tutt'altro che remote).

In questi casi, in teoria, l'Ente dovrebbe riapprovare l'intero documento, con ripubblicazione sul sito istituzionale e nuovo invio alla Funzione pubblica.

Viene pertanto considerato auspicabile che venisse concessa alle amministrazioni la possibilità di aggiornare singole sezioni o sottosezioni - ovverosia solamente quelle interessate dalle variazioni.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

185

ANAC PNA 2019

ALLEGATO 1 INDICAZIONI METODOLOGICHE PER LA GESTIONE DEI RISCHI CORRUTTIVI

Gli Organismi Indipendenti di Valutazione (OIV) e le strutture con funzioni analoghe, devono:

- offrire, nell'ambito delle proprie competenze specifiche, un supporto metodologico al RPCT e agli altri attori, con riferimento alla corretta attuazione del processo di gestione del rischio corruttivo;
- fornire, qualora disponibili, dati e informazioni utili all'analisi del contesto (inclusa la rilevazione dei processi), alla valutazione e al trattamento dei rischi;
- favorire l'integrazione metodologica tra il ciclo di gestione della performance e il ciclo di gestione del rischio corruttivo.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

186

PIANO NAZIONALE ANTICORRUZIONE 2022 – 2024

Va anche valorizzata la collaborazione tra RPCT e OIV, o strutture con funzioni analoghe, per la migliore integrazione tra la sezione anticorruzione e trasparenza e la sezione *performance* del PIAO.

A tal fine l'OIV (o l'organismo con funzioni analoghe) è chiamato a verificare:

- la coerenza tra obiettivi di contrasto al rischio corruttivo e di trasparenza inseriti nella sezione anticorruzione e in quella dedicata alla *performance* del PIAO, valutando anche l'adeguatezza dei relativi indicatori;
- che nella misurazione e valutazione delle *performance* si tenga conto degli obiettivi inerenti alla prevenzione della corruzione e della trasparenza;
- le segnalazioni ricevute su eventuali disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure;
- i contenuti della Relazione annuale del RPCT e la coerenza degli stessi in rapporto agli obiettivi strategici di prevenzione della corruzione e trasparenza definiti nella sezione dedicata del PIAO e agli altri obiettivi individuati nelle altre sezioni.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

187

PIANO NAZIONALE ANTICORRUZIONE 2022 – 2024

Nell'ambito di tale attività di controllo, l'OIV si confronta sia con il RPCT - cui ha la possibilità di chiedere informazioni e documenti che ritiene necessari – che con i dipendenti della struttura, anche attraverso lo svolgimento di audizioni.

Qualora dall'analisi emergano delle criticità e/o la difficoltà di verificare la coerenza tra gli obiettivi strategici e le misure di prevenzione della corruzione con quanto illustrato nella Relazione stessa, l'OIV può suggerire rimedi e aggiustamenti da implementare per eliminare le criticità ravvisate, in termini di effettività e efficacia della strategia di prevenzione.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

188

PIANO NAZIONALE ANTICORRUZIONE 2022 – 2024

Va anche valorizzata la collaborazione tra RPCT e OIV, o strutture con funzioni analoghe, per la migliore integrazione tra la sezione anticorruzione e trasparenza e la sezione *performance* del PIAO.

A tal fine l'OIV (o l'organismo con funzioni analoghe) è chiamato a verificare:

- la coerenza tra obiettivi di contrasto al rischio corruttivo e di trasparenza inseriti nella sezione anticorruzione e in quella dedicata alla *performance* del PIAO, valutando anche l'adeguatezza dei relativi indicatori;
- che nella misurazione e valutazione delle *performance* si tenga conto degli obiettivi inerenti alla prevenzione della corruzione e della trasparenza;
- le segnalazioni ricevute su eventuali disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure;
- i contenuti della Relazione annuale del RPCT e la coerenza degli stessi in rapporto agli obiettivi strategici di prevenzione della corruzione e trasparenza definiti nella sezione dedicata del PIAO e agli altri obiettivi individuati nelle altre sezioni.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

189

PIANO NAZIONALE ANTICORRUZIONE 2022 – 2024

Nell'ambito di tale attività di controllo, l'OIV si confronta sia con il RPCT - cui ha la possibilità di chiedere informazioni e documenti che ritiene necessari – che con i dipendenti della struttura, anche attraverso lo svolgimento di audizioni.

Qualora dall'analisi emergano delle criticità e/o la difficoltà di verificare la coerenza tra gli obiettivi strategici e le misure di prevenzione della corruzione con quanto illustrato nella Relazione stessa, l'OIV può suggerire rimedi e aggiustamenti da implementare per eliminare le criticità ravvisate, in termini di effettività e efficacia della strategia di prevenzione.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

190

LE MISURE ORGANIZZATIVE

Una volta mappati i processi ed identificati i rischi di corruzione che si generano attraverso le attività svolte dall'amministrazione, vanno programmate le misure organizzative di prevenzione della corruzione.

Nel contempo vanno individuati indicatori e obiettivi (valori attesi), necessari per verificare la corretta attuazione delle stesse.

Si riportano nella successiva tabella n. 4 alcuni esempi di indicatori di monitoraggio per tipologia di misura .

Alla tabella seguono – con riferimento ad alcune tipologie di misure – esempi per la verifica sull'attuazione delle stesse. In particolare, per ogni misura, sono indicati possibili obiettivi (che comunque devono essere definiti da ciascuna amministrazione/ente), indicatori e domande di verifica dei risultati attesi.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

191

Tabella 4 Esempi di indicatori di monitoraggio per tipologia di misura

Tipologia di misura	Esempi di indicatori
misure di controllo	numero di controlli effettuati su numero di pratiche/provvedimenti/ecc.
misure di trasparenza	presenza o meno di un determinato atto/dato/informazione oggetto di pubblicazione (si/no)
misure di definizione e promozione dell'etica e di standard di comportamento	numero di iniziative effettuate sull'etica pubblica rispetto a quelle programmate
misure di regolamentazione	verifica sull'adozione di un determinato regolamento/procedura (si/no)
misure di semplificazione	presenza o meno di documentazione o disposizioni che semplifichino i processi (si/no)
misure di formazione	numero di partecipanti a un determinato corso su numero soggetti interessati; risultanze sulle verifiche di apprendimento (risultato del test su risultato atteso)
misure di sensibilizzazione e partecipazione	numero di iniziative svolte ed evidenza dei contributi raccolti rispetto alle iniziative programmate per tipologia di destinatari (soggetti interni o stakeholder)
misure di rotazione	numero di incarichi/pratiche ruotati/e sul totale
misure di segnalazione e protezione (che possono anche essere riferite al <i>whistleblower</i>)	numero di misure adottate per agevolare, sensibilizzare, garantire i segnalanti numero di segnalazioni di WB esaminate rispetto a quelle ricevute nell'anno X
misure di gestione del conflitto di interessi	specifiche previsioni su casi particolari di conflitto di interessi tipiche dell'attività dell'amministrazione o ente
misure di regolazione dei rapporti con i "rappresentanti di interessi particolari" (<i>lobbies</i>).	presenza o meno di discipline volte a regolare il confronto con le <i>lobbies</i> e strumenti di controllo (si/no)
misure di gestione del <i>pantouflage</i>	numero di dichiarazioni di impegno al rispetto del divieto di <i>pantouflage</i> acquisite rispetto al totale dei dipendenti cessati numero di verifiche effettuate su un campione di dichiarazioni di impegno al rispetto del divieto di <i>pantouflage</i> rispetto al totale dei dipendenti cessati

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

192

ESEMPI DI VERIFICA DI ATTUAZIONE DELLE MISURE

Misure di trasparenza

- **obiettivo:** pubblicare il 50% dei dati rispetto ai quali è stato consentito l'accesso civico generalizzato nell'anno X;
- **indicatore:** (si/no) pubblicazione o meno di un determinato atto/dato/informazione oggetto di accesso civico generalizzato);
- **domanda di verifica:** quanti dati sono stati pubblicati rispetto al totale di quelli a cui è stato concesso l'accesso civico generalizzato nell'anno X?

Misura di rotazione

- **obiettivo:** ruotare il 30% degli incarichi dirigenziali nel periodo XY;
- **indicatore:** numero di incarichi dirigenziali ruotati rispetto al totale;
- **domanda di verifica:** quanti incarichi dirigenziali sono stati ruotati rispetto al totale nel periodo XY

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

193

Responsabilità del RPCT

Per omessa predisposizione del PTPCT o della sezione del PIAO	Laddove sia riscontrata la violazione dell'obbligo di predisposizione del PTPCT o della sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO in capo al RPCT, salvo che il fatto costituisca reato, ANAC applica una sanzione amministrativa non inferiore nel minimo a euro 1.000 e non superiore nel massimo a euro 10.000. (d.l. n. 90/2014, art. 19, co. 5). Nel caso in cui all'interno dell'amministrazione vi sia una condanna per un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato e il RPCT non abbia predisposto il PTPCT o la sezione del PIAO prima della commissione del fatto si configura un'ipotesi di responsabilità dirigenziale, ai sensi dell'art. 21 del d.lgs. n. 165/2001, disciplinare, per danno erariale e all'immagine della pubblica amministrazione (L. n. 190/2012, art. 1, co. 12).
Per ripetute violazioni delle misure previste nei Piani	Nel caso di ripetute violazioni delle misure di prevenzione previste dal Piano o della sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO si configura un'ipotesi di responsabilità dirigenziale ai sensi dell'art. 21 del d.lgs. n. 165/2001 in capo al RPCT (L. n. 190/2012, art. 1, co. 14).
Per omesso controllo	Nel caso di omesso controllo sul rispetto delle misure di prevenzione previste dal Piano o della sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO si configura un'ipotesi di responsabilità disciplinare in capo al RPCT (L. n. 190/2012, art. 1, co. 14).

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

194

DECRETO LEGISLATIVO 10 marzo 2023 , n. 24
Attuazione della direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e recante disposizioni riguardanti la protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

195

IL WHISTLEBLOWER

Obiettivo della direttiva è disciplinare la protezione dei whistleblowers (o “informatori” nella traduzione italiana del testo) all’interno dell’Unione, introducendo norme minime comuni di tutela al fine di dare uniformità a normative nazionali.

La direttiva prevede una tutela per il whistleblower senza differenziazione tra settore pubblico e settore privato per favorire l’emersione di illeciti, commessi non solo all’interno dei c.d. soggetti del settore pubblico ma anche delle imprese e aziende private operanti in svariati settori del mercato.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

196

IL WHISTLEBLOWER

Il whistleblower è la persona che segnala, divulga ovvero denuncia all’Autorità giudiziaria o contabile, violazioni di disposizioni normative nazionali o dell’Unione europea che ledono l’interesse pubblico o l’integrità dell’amministrazione pubblica o dell’ente privato di cui è venuta a conoscenza in un contesto lavorativo pubblico o privato .

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

197

IL D.LGS. 24/2023

Il d.lgs. 24/2023 raccoglie in un unico testo normativo l’intera disciplina dei canali di segnalazione e delle tutele riconosciute ai segnalanti sia del settore pubblico che privato.

Ne deriva una disciplina organica e uniforme finalizzata a una maggiore tutela del whistleblower, in tal modo, quest’ultimo è maggiormente incentivato all’effettuazione di segnalazioni di illeciti nei limiti e con le modalità indicate nel decreto. Il decreto è entrato in vigore il 30 marzo 2023 e le disposizioni, ivi previste, avranno effetto a partire da 15 luglio 2023, con una deroga per i soggetti del settore privato che hanno impiegato, nell’ultimo anno, una media di lavoratori subordinati non superiore a 249: per questi, infatti, l’obbligo di istituzione del canale di segnalazione interna avrà effetto a decorrere da 1 dicembre 2023.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

198

IL D.LGS. 24/2023

Le disposizioni del decreto non si applicano:

- a) alle contestazioni, rivendicazioni o richieste legate ad un interesse di carattere personale della persona segnalante o della persona che ha sporto una denuncia all'autorità giudiziaria o contabile che attengono esclusivamente ai propri rapporti individuali di lavoro o di impiego pubblico, ovvero inerenti ai propri rapporti di lavoro o di impiego pubblico con le figure gerarchicamente sovraordinate;
- b) alle segnalazioni di violazioni laddove già disciplinate in via obbligatoria dagli atti dell'Unione europea o nazionali indicati nella parte II dell'allegato al presente decreto ovvero da quelli nazionali che costituiscono attuazione degli atti dell'Unione europea indicati nella parte II dell'allegato alla direttiva (UE) 2019/1937, seppur non indicati nella parte II dell'allegato al decreto;
- c) alle segnalazioni di violazioni in materia di sicurezza nazionale, nonché di appalti relativi ad aspetti di difesa o di sicurezza nazionale, a meno che tali aspetti rientrino nel diritto derivato pertinente dell'Unione europea.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

199

LA TUTELA DELLE PERSONE SEGNALANTI

La tutela delle persone segnalanti si applica anche qualora la segnalazione, la denuncia all'autorità giudiziaria o contabile o la divulgazione pubblica di informazioni avvenga nei seguenti casi:

- a) quando il rapporto giuridico non è ancora iniziato, se le informazioni sulle violazioni sono state acquisite durante il processo di selezione o in altre fasi precontrattuali;
- b) durante il periodo di prova;
- c) successivamente allo scioglimento del rapporto giuridico se le informazioni sulle violazioni sono state acquisite nel corso del rapporto stesso.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

200

SOGGETTI LEGITTIMATI

- dipendenti pubblici (ossia i dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs 165/01, ivi compresi i dipendenti di cui all'art.3 del medesimo decreto, nonché i dipendenti delle autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza o regolazione; i dipendenti degli enti pubblici economici, degli enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico, delle società in house, degli organismi di diritto pubblico o dei concessionari di pubblico servizio);
- lavoratori subordinati di soggetti del settore privato;
- lavoratori autonomi che svolgono la propria attività lavorativa presso soggetti del settore pubblico o del settore privato;
- collaboratori, liberi professionisti e i consulenti che prestano la propria attività presso soggetti del settore pubblico o del settore privato;
- volontari e i tirocinanti, retribuiti e non retribuiti,
- azionisti e le persone con funzioni di amministrazione, direzione, controllo, vigilanza o rappresentanza, anche qualora tali funzioni siano esercitate in via di mero fatto, presso soggetti del settore pubblico o del settore privato.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

201

VIOLAZIONI

Costituiscono «violazioni» i comportamenti, atti od omissioni che ledono l'interesse pubblico o l'integrità dell'amministrazione pubblica o dell'ente privato e che consistono in:

1) illeciti amministrativi, contabili, civili o penali che non rientrano nei numeri 3), 4), 5) e 6);

2) condotte illecite rilevanti ai sensi del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, o violazioni dei modelli di organizzazione e gestione ivi previsti, che non rientrano nei numeri 3), 4), 5) e 6);

3) illeciti che rientrano nell'ambito di applicazione degli atti dell'Unione europea o nazionali indicati nell'allegato al presente decreto ovvero degli atti nazionali che costituiscono attuazione degli atti dell'Unione europea indicati nell'allegato alla direttiva (UE) 2019/1937, seppur non indicati nell'allegato al presente decreto, relativi ai seguenti settori: appalti pubblici; servizi, prodotti e mercati finanziari e prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo; sicurezza e conformità dei prodotti; sicurezza dei trasporti; tutela dell'ambiente; radioprotezione e sicurezza nucleare; sicurezza degli alimenti e dei mangimi e salute e benessere degli animali; salute pubblica; protezione dei consumatori; tutela della vita privata e protezione dei dati personali e sicurezza delle reti e dei sistemi informativi;

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

202

VIOLAZIONI

4) atti od omissioni che ledono gli interessi finanziari dell'Unione di cui all'articolo 325 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea specificati nel diritto derivato pertinente dell'Unione europea;

5) atti od omissioni riguardanti il mercato interno, di cui all'articolo 26, paragrafo 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, comprese le violazioni delle norme dell'Unione europea in materia di concorrenza e di aiuti di Stato, nonché le violazioni riguardanti il mercato interno connesse ad atti che violano le norme in materia di imposta sulle società o i meccanismi il cui fine è ottenere un vantaggio fiscale che vanifica l'oggetto o la finalità della normativa applicabile in materia di imposta sulle società;

6) atti o comportamenti che vanificano l'oggetto o la finalità delle disposizioni di cui agli atti dell'Unione nei settori indicati nei numeri 3), 4) e 5);

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

203

ART. 4 CANALI DI SEGNALAZIONE INTERNA

5. I soggetti del settore pubblico cui sia fatto obbligo di prevedere la figura del responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, di cui all'articolo 1, comma 7, della legge 6 novembre 2012, n. 190, affidano a quest'ultimo, anche nelle ipotesi di condivisione di cui al comma 4, la gestione del canale di segnalazione interna.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

204

CONDIZIONI PER L'EFFETTUAZIONE DELLA SEGNALAZIONE ESTERNA

La persona segnalante può effettuare una segnalazione esterna se, al momento della sua presentazione, ricorre una delle seguenti condizioni:

- a) non è prevista, nell'ambito del suo contesto lavorativo, l'attivazione obbligatoria del canale di segnalazione interna ovvero questo, anche se obbligatorio, non è attivo o, anche se attivato, non è conforme a quanto previsto dall'articolo 4;
- b) la persona segnalante ha già effettuato una segnalazione interna ai sensi dell'articolo 4 e la stessa non ha avuto seguito;
- c) la persona segnalante ha fondati motivi di ritenere che, se effettuasse una segnalazione interna, alla stessa non sarebbe dato efficace seguito ovvero che la stessa segnalazione possa determinare il rischio di ritorsione;
- d) la persona segnalante ha fondato motivo di ritenere che la violazione possa costituire un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

205

DIVULGAZIONI PUBBLICHE

La persona segnalante che effettua una divulgazione pubblica beneficia della protezione prevista dal presente decreto se, al momento della divulgazione pubblica, ricorre una delle seguenti condizioni:

- a) la persona segnalante ha previamente effettuato una segnalazione interna ed esterna ovvero ha effettuato direttamente una segnalazione esterna, alle condizioni e con le modalità previste dagli articoli 4 e 7 e non è stato dato riscontro nei termini previsti dagli articoli 5 e 8 in merito alle misure previste o adottate per dare seguito alle segnalazioni;
- b) la persona segnalante ha fondato motivo di ritenere che la violazione possa costituire un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse;

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

206

DIVULGAZIONI PUBBLICHE

c) la persona segnalante ha fondato motivo di ritenere che la segnalazione esterna possa comportare il rischio di ritorsioni o possa non avere efficace seguito in ragione delle specifiche circostanze del caso concreto, come quelle in cui possano essere occultate o distrutte prove oppure in cui vi sia fondato timore che chi ha ricevuto la segnalazione possa essere colluso con l'autore della violazione o coinvolto nella violazione stessa.

2. Restano ferme le norme sul segreto professionale degli esercenti la professione giornalistica, con riferimento alla fonte della notizia.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

207

LE MISURE DI PREVENZIONE SI APPLICANO ANCHE

- a) al facilitatore (persona fisica che assiste il segnalante nel processo di segnalazione, operante all'interno del medesimo contesto lavorativo e la cui assistenza deve rimanere riservata);
- b) alle persone del medesimo contesto lavorativo della persona segnalante, di colui che ha sporto una denuncia o di colui che ha effettuato una divulgazione pubblica e che sono legate ad essi da uno stabile legame affettivo o di parentela entro il quarto grado;
- c) ai colleghi di lavoro della persona segnalante o della persona che ha sporto una denuncia o effettuato una divulgazione pubblica, che lavorano nel medesimo contesto lavorativo della stessa e che hanno con detta persona un rapporto abituale e corrente.
- d) agli enti di proprietà della persona segnalante o per i quali le stesse persone lavorano nonché agli enti che operano nel medesimo contesto lavorativo delle predette persone.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

208

INVERSIONE DELL' ONERE DELLA PROVA

Nell'ambito di procedimenti giudiziari o amministrativi o comunque di controversie stragiudiziali aventi ad oggetto l'accertamento dei comportamenti, atti o omissioni vietati ai sensi del presente articolo nei confronti dei segnalanti, si presume che gli stessi siano stati posti in essere a causa della segnalazione, della divulgazione pubblica o della denuncia all'autorità giudiziaria o contabile.

L'onere di provare che tali condotte o atti sono motivati da ragioni estranee alla segnalazione, alla divulgazione pubblica o alla denuncia è a carico di colui che li ha posti in essere.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

209

LE MISURE GENERALI

Per il trattamento del rischio si possono applicare misure generali e specifiche.

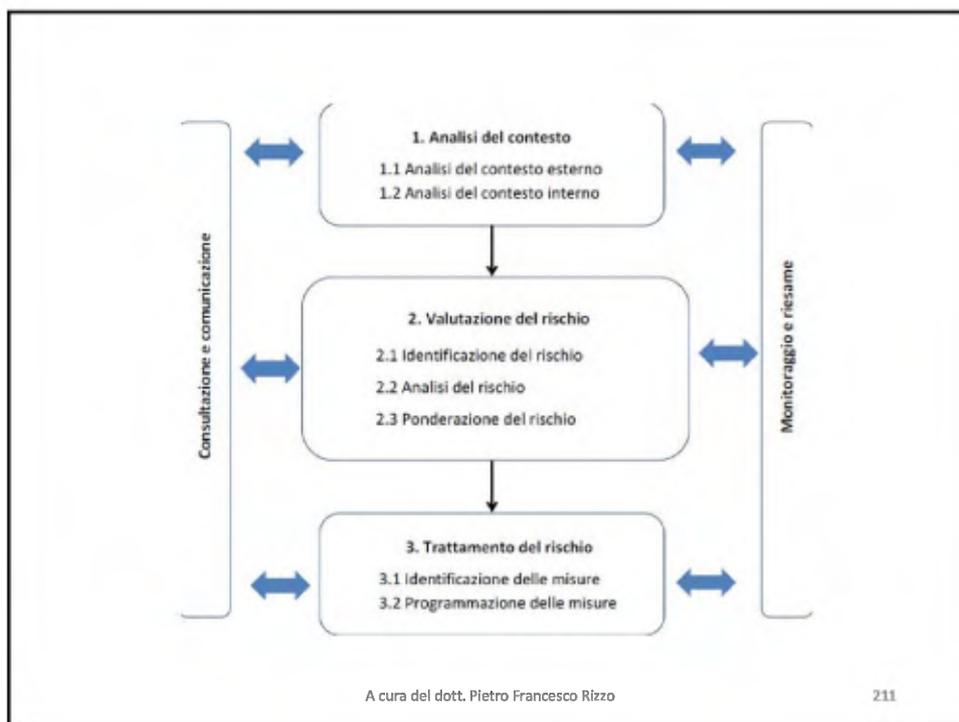
Le misure generali intervengono in maniera trasversale sull'intera amministrazione e si caratterizzano per la loro incidenza sul sistema complessivo della prevenzione della corruzione; le misure specifiche agiscono in maniera puntuale su alcuni rischi individuati in fase di valutazione del rischio e si caratterizzano, dunque, per l'incidenza su rischi specifici non neutralizzabili con il ricorso a misure generali.

Rientrano nelle misure generali:

- **Il codice di comportamento;**
- **Le misure di disciplina del conflitto di interessi**
- **Inconferibilità/incompatibilità di incarichi**
- **La prevenzione della corruzione nella formazione di commissioni e nelle assegnazioni agli uffici**
- **Gli incarichi extraistituzionali**
- **Il pantouflage**
- **La formazione**
- **La rotazione ordinaria e quella straordinaria**
- **La tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti**

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

210



IL PANTOUFLAGE

Con il termine *pantouflage* si indica l'istituto dell'incompatibilità successiva alla cessazione del rapporto di lavoro con la Pubblica Amministrazione, introdotto nel nostro ordinamento dalla L. 190/2012 che, modificando l'art. 53 del d.lgs. 165/2001, ha disposto, al comma 16-ter, il divieto per i dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle Pubbliche Amministrazioni, di svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di lavoro, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività dell'Amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri.

IL PANTOUFLAGE

L'istituto è regolato, inoltre, dall'art. 21 del d.lgs. n. 39/2013 ai sensi del quale *“Ai soli fini dell'applicazione dei divieti di cui al comma 16-ter dell'articolo 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, sono considerati dipendenti delle pubbliche amministrazioni anche i soggetti titolari di uno degli incarichi di cui al presente decreto, ivi compresi i soggetti esterni con i quali l'amministrazione, l'ente pubblico o l'ente di diritto privato in controllo pubblico stabilisce un rapporto di lavoro, subordinato o autonomo. Tali divieti si applicano a far data dalla cessazione dell'incarico”.*

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

213

IL PANTOUFLAGE

La norma dispone il divieto di svolgimento di attività lavorativa o professionale, nei limiti di cui sopra, non a tempo indeterminato, bensì solo per i tre anni successivi alla cessazione del rapporto di lavoro.

In altri termini, è previsto un “periodo di raffreddamento” la cui durata è stata valutata idonea e sufficiente a ridurre il rischio di comportamenti non imparziali del dipendente.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

214

POTERI E FUNZIONI DI ANAC IL PANTOUFLAGE

L'Autorità svolge un'attività consultiva ai sensi dell'art. 1, co. 2, lett. e), della L. n. 190/2012, come evidenziato nel Regolamento del 7 dicembre 2018. Con riferimento al pantouflage, nel citato Regolamento è stato precisato che, i soggetti legittimati a richiedere all'Autorità di esprimersi in merito a tale fattispecie non sono solo le amministrazioni dello Stato e gli enti pubblici nazionali, ma anche tutti i soggetti privati destinatari dell'attività delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, co. 2, d.lgs. n. 165/2001 che intendono conferire un incarico.

Quanto all'attività di vigilanza in materia di pantouflage, l'Autorità verifica l'inserimento nei PTPCT o nella sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO delle pubbliche amministrazioni di misure adeguate volte a prevenire tale fenomeno.

ANAC, ad avviso del Consiglio di Stato, è il soggetto che ha il compito di assicurare, in sede di accertamento della nullità dei contratti sottoscritti dalle parti e di adozione delle conseguenti misure, il rispetto delle misure di prevenzione della corruzione e trasparenza

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

215

IL PANTOUFLAGE

L'ANAC ha suggerito alle amministrazioni e ai RPCT alcune misure di prevenzione e strumenti di accertamento di violazioni del divieto di pantouflage.

Transparency International definisce il pantouflage (alla francese) o revolving doors (all'inglese) il fenomeno del passaggio sospetto dei funzionari pubblici dal settore pubblico a quello privato e viceversa, per sfruttare la loro posizione precedente presso il nuovo datore di lavoro

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

216

**LIBERO CONSORZIO COMUNALE DI AGRIGENTO
PIANO INTEGRATO DI ATTIVITÀ ED ORGANIZZAZIONE
P.I.A.O. 2025 - 2027**

**2.3.2 - Obiettivi Strategici per la prevenzione della
corruzione e per la trasparenza**

**1. Promuovere e verificare la piena attuazione degli
strumenti e delle misure previste in tema di
prevenzione della corruzione (legge n.190/2012,
d.lgs. 33/2013 e ss.mm.ii., 39/2013):**

Obiettivo Operativo G

**Coordinare la strategia della prevenzione della
corruzione con quella di prevenzione del riciclaggio
e del finanziamento del terrorismo**

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

217

**IL RUOLO DELLA PA NEL CONTRASTO AL
RICICLAGGIO**

Le misure di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo che le pubbliche amministrazioni sono tenute ad adottare ai sensi dell'art. 10 del D.Lgs. n. 231/2007 (cd. decreto antiriciclaggio) si pongono nella stessa ottica di quelle di prevenzione e trasparenza, e cioè la protezione del “valore pubblico”

I presidi in questione, infatti, al pari di quelli anticorruzione, sono da intendersi, come strumento di creazione di tale valore, essendo volti a fronteggiare il rischio che l'amministrazione entri in contatto con soggetti coinvolti in attività criminali.

L'apparato antiriciclaggio, come quello anticorruzione, può dare un contributo fondamentale alla prevenzione dei rischi di infiltrazione criminale nell'impiego dei fondi rivenienti dal PNRR, consentendo la tempestiva individuazione di eventuali sospetti di sviamento delle risorse rispetto all'obiettivo per cui sono state stanziare ed evitando che le stesse finiscano per alimentare l'economia illegale.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

218

DEFINIZIONE DI RICICLAGGIO

Con il termine “riciclaggio” si intende la riutilizzazione dei proventi di attività criminali in attività legali, con lo scopo di occultare la provenienza illecita delle ricchezze, mediante una serie di operazioni dirette, nel tempo e nello spazio, ad ostacolare la ricostruzione, a ritroso, dei movimenti dei capitali fino all'evento delittuoso generatore dagli stessi.

Sotto il profilo penale, le attività lecite nelle quali vengono effettuati gli investimenti non sono sanzionabili se non in ragione del legame con i reati precedentemente commessi, pertanto

Affinchè ci sia il riciclaggio deve verificarsi il reato presupposto fonte dei proventi illeciti (inutilizzabili) e che vogliono essere inseriti nell'economia legale

DECRETO LEGISLATIVO 231/2007, ART. 2, CO. 1 DEFINIZIONE DI RICICLAGGIO

a. la conversione o il trasferimento di beni, effettuati essendo a conoscenza che essi provengono da un'attività criminosa o da una partecipazione a tale attività, allo scopo di occultare o dissimulare l'origine illecita dei beni medesimi o di aiutare chiunque sia coinvolto in tale attività a sottrarsi alle conseguenze giuridiche delle proprie azioni;

b. l'occultamento o la dissimulazione della reale natura, provenienza, ubicazione, disposizione, movimento, proprietà dei beni o dei diritti sugli stessi, effettuati essendo a conoscenza che tali beni provengono da un'attività criminosa o da una partecipazione a tale attività;

c. l'acquisto, la detenzione o l'utilizzazione di beni essendo a conoscenza, al momento della loro ricezione, che tali beni provengono da un'attività criminosa o da una partecipazione a tale attività;

d. la partecipazione ad uno degli atti di cui alle lettere precedenti, l'associazione per commettere tale atto, il tentativo di perpetrarlo, il fatto di aiutare, istigare o consigliare qualcuno a commetterlo o il fatto di agevolare l'esecuzione.»

**D.Lgs. 21/11/2007 n. 231 Attuazione della direttiva 2005/60/CE
concernente la prevenzione
dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio**

Con il Decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, si disciplinano le Azioni finalizzate alla Prevenzione e alla Repressione del Riciclaggio di denaro, di beni o di altre utilità.

Si tratta di una Normativa emanata in ossequio alle Direttive dell'Unione Europea n. 2005/60/CE e n. 2006/70/CE, con un obiettivo specifico: il contrasto al riciclaggio che, in proventi illeciti, trova la miglior forma di finanziamento.

Il Riciclaggio di beni, e/o di altre utilità, significa, sostanzialmente, compiere una o più azioni di quello che è comunemente detto *lavaggio di denaro*, una o più azioni di *money laundering*, attraverso l'investimento di capitali, ottenuti in maniera illecita, in attività del tutto lecite.

**D.Lgs. 21/11/2007 n. 231 Attuazione della direttiva
2005/60/CE concernente la prevenzione
dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio**

Art. 10 Destinatari

1. Le disposizioni contenute nel presente decreto si applicano ai soggetti indicati negli articoli 11, 12, 13 e 14.

2. Le disposizioni contenute nel presente decreto, fatta eccezione per gli obblighi di identificazione e registrazione indicati nel Titolo II, Capi I e II, si applicano altresì:

.....

g) agli uffici della pubblica amministrazione.

ANTIRICICLAGGIO E PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

La Pubblica amministrazione è sottoposta alla disciplina AML/CFT sin dal lontano 1991 (Legge 197/1991), tuttavia tali obblighi sono rimasti per lungo tempo lettera morta.

Nel 2015 è intervenuto il Ministero dell'interno con decreto 25 settembre 2015 «Determinazione degli indicatori di anomalia al fine di agevolare l'individuazione delle operazioni sospette di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo da parte degli uffici della pubblica amministrazione».

Ad oggi l'art.10 del nuovo D.Lgs.231/2007 detta ora la disciplina che si applica agli uffici della PA competenti allo svolgimento di compiti di amministrazione attiva o di controllo.

ANTIRICICLAGGIO E PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

I soggetti destinatari della normativa sono quelli previsti dal d.Lgs. 165/2001, ovvero «...tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende e amministrazioni dello Stato a ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al d.lgs. 300/1999

ARTICOLO 648 BIS - RICICLAGGIO

Fuori dei casi di concorso nel reato (110 ss.), chiunque sostituisce o trasferisce denaro, beni o altre utilità provenienti da delitto non colposo (43), ovvero compie in relazione ad essi altre operazioni, in modo da ostacolare l'identificazione della loro provenienza delittuosa, è punito con la reclusione da quattro a dodici anni e con la multa da euro 5.000 a euro 25.000.

La pena è aumentata quando il fatto è commesso nell'esercizio di un'attività professionale.

La pena è diminuita se il denaro, i beni o le altre utilità provengono da delitto per il quale è stabilita la pena della reclusione inferiore nel massimo a cinque anni.

Si applica l'ultimo comma dell'articolo 648.

ANTIRICICLAGGIO PENALE E AMMINISTRATIVO

La denuncia penale si fonda su prove specifiche.

E' prevista dal combinato disposto degli artt. 331 e 332 c.p.p. per i quali: i pubblici ufficiali e gli incaricati di un pubblico servizio che, nell'esercizio o a causa delle loro funzioni ..., hanno notizia di un reato perseguibile di ufficio, devono farne denuncia per iscritto, anche quando non sia individuata la persona alla quale il reato è attribuito ... la denuncia contiene la esposizione degli elementi essenziali del fatto e indica il giorno dell'acquisizione della notizia nonché le fonti di prova già note. omissis ...).

La comunicazione di operazioni sospette (COS) non si fonda (necessariamente) su evidenze di reato, ma su ragionevoli motivi di sospetto, la natura dei quali è ampiamente dettagliata ed esemplificata nelle istruzioni del Direttore della UIF per gli uffici della pubblica amministrazione.

OBBLIGO DI SEGNALAZIONE

Il sospetto deve fondarsi su una compiuta valutazione degli elementi oggettivi e soggettivi dell'operazione a disposizione dei segnalanti, acquisiti nell'ambito dell'attività svolta, anche alla luce degli indicatori di anomalia emanati ai sensi dell'art.41 del decreto antiriciclaggio e degli schemi di comportamento anomalo di cui all'art. 6, comma 7, lettera b) del decreto stesso.

Gli operatori sono tenuti a segnalare le operazioni sospette a prescindere dal relativo importo

OBBLIGO DI SEGNALAZIONE

Nella valutazione delle operazioni sono tenute in particolare considerazione le attività che presentano maggiori rischi di riciclaggio. In relazione alla movimentazione di elevati flussi finanziari e a un uso elevato di contante, nonché i settori economici interessati dall'erogazione di fondi pubblici, anche di fonte comunitaria , e quelli relativi ad appalti, sanità, produzione di energie rinnovabili, raccolta e smaltimento dei rifiuti.

Sono questi gli ambiti che devono essere monitorati con particolare attenzione dagli operatori della P.A.

OBBLIGO DI SEGNALAZIONE

La segnalazione di operazione sospetta è un atto distinto dalla denuncia di fatti penalmente rilevanti e va effettuata indipendentemente dall'eventuale denuncia all'autorità giudiziaria

Gli operatori non devono segnalare fatti che attengono esclusivamente a violazioni delle norme sull'uso del contante e dei titoli al portatore contenute nell'art. 49 del decreto antiriciclaggio in assenza di profili di sospetto di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, tali violazioni vanno comunicate al Ministro dell'Economia e Finanze.

ANTIRICICLAGGIO E PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Le Pubbliche Amministrazioni sono tenute a comunicare alla UIF dati e informazioni concernenti le operazioni sospette di cui vengano a conoscenza nell'esercizio della propria attività (art. 10 del d.lgs. 231/2007), rispetto a:

- procedimenti finalizzati all'adozione di provvedimenti di autorizzazione o concessione;**
- procedure di scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi ai sensi del D.Lgs. 50/2016 (codice dei contratti pubblici);**
- procedimenti di concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone fisiche ed enti pubblici e privati**

D.LGS. 231/07

Si effettua Segnalazione di operazione sospetta (SOS):

- **Quando si sospetta o si ha ragionevole motivo di sospettare che siano in corso o che siano state compiute o tentate operazioni di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo.**
- **Il sospetto è desunto dalle caratteristiche, entità, natura dell'operazione o da qualsivoglia altra circostanza conosciuta in ragione delle funzioni esercitate, tenuto conto anche della capacità economica e dell'attività svolta dal soggetto cui è riferita, in base agli elementi a disposizione dei segnalanti, acquisiti nell'ambito dell'attività svolta ovvero a seguito del conferimento di un incarico.**

IL GESTORE

Le Pubbliche Amministrazioni nominano un proprio responsabile antiriciclaggio, il «gestore», che ha i compiti di:

- **provvedere alla formazione del personale dell'ente;**
- **attrezzare eventuali sistemi informativi (banche dati);**
- **delineare adeguate procedure operative atte a garantire un tempestivo assolvimento degli obblighi di comunicazione;**
- **raccogliere le segnalazioni provenienti dai livelli inferiori della filiera;**
- **formalizzare le comunicazioni alla UIF (o direttamente o tramite personale di staff).**

**LIBERO CONSORZIO COMUNALE DI AGRIGENTO
GESTORE ANTIRICICLAGGIO (G.A.R.)**

In attuazione alle disposizioni di cui al D.lgs. 21 novembre 2007, n. 231, con Determinazione del Commissario Straordinario n. 199 del 21.12.2022, è stato nominato quale gestore antiriciclaggio (G.A.R.) il Dott. Achille Contino Dirigente del Settore "Ambiente, turismo, attività economiche e produttive, protezione civile, giardino botanico".

Il Gestore (GAR), destinatario delle segnalazioni effettuate da parte degli uffici che rilevano un'operazione sospetta, è tenuto a comunicare alla UIF dati e informazioni segnalati o di cui l'amministrazione risulti a conoscenza secondo quanto disposto dal vigente art. 10 del d.lgs. 231/2007, nel quale sono stati individuati gli ambiti di specifica competenza

MINISTERO DELL'INTERNO DECRETO 25 settembre 2015

Determinazione degli indicatori di anomalia al fine di agevolare l'individuazione delle operazioni sospette di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo da parte degli uffici della pubblica amministrazione

4. Il "gestore" di cui al comma precedente coincide con la persona che gli operatori individuano, con provvedimento formalizzato, quale soggetto delegato a valutare e trasmettere le segnalazioni alla UIF.

5. La persona individuata come gestore può coincidere con il responsabile della prevenzione della corruzione previsto dall'art. 1, comma 7, della legge 190/2012. Nel caso in cui tali soggetti non coincidano, gli operatori prevedono adeguati meccanismi di coordinamento tra i medesimi.

COMPITI DEL GESTORE

Il “gestore” deve formalizzare una circolare, che invia per conoscenza gli organi politici di governo dell’ente, con la quale:

- A) informare i responsabili delle unità organizzative interessate dalle attività indicate nell’art. 10 del d.lgs. 231/2007 e che deve essere attuato il conseguente modello organizzativo in seno all’ente
- B) delineare gli obblighi che derivano ai diversi attori in prima persona secondo la normativa
- C) informare i dirigenti/responsabili che in ciascuna unità organizzative interessate deve essere individuato un referente antiriciclaggio che, se non designato coincide con i dirigenti/responsabili stessi

COMPITI DEL GESTORE

D) Informare i referenti antiriciclaggio dell’obbligo di seguire una formazione periodica,

E) Informare i referenti dei loro doveri:

- cooperare col “gestore” per definire le regole di ambito,
- monitorare le attività ritenute più esposte al rischio di riciclaggio,
- avanzare proposte di comunicazione di operazioni sospette,
- concorrere alla definizione di nuovi modelli di indicatori di anomalia.

F) Informare i referenti antiriciclaggio che per l’individuazione delle operatività sospette potranno avvalersi della collaborazione di personale sott’ordinato, previa erogazione di interventi formativi mirati.

La nomina dei referenti antiriciclaggio, quindi, dovrà essere formalizzata con apposito atto riservato, notificato personalmente agli interessati, che ne riceveranno copia

COMPITI DEL GESTORE

Il “gestore”, per l’espletamento delle proprie attribuzioni, può nominare un “responsabile delle comunicazioni sospette alla UIF”, avente il compito di:

- analizzare (in sua vece) le segnalazioni provenienti dai referenti antiriciclaggio,
- attuare eventuali approfondimenti
- (se accreditato) provvedere direttamente all’invio delle comunicazioni di operazioni sospette alla UIF, tramite l’apposita piattaforma informatizzata

I PROCESSI A RISCHIO

Le pubbliche amministrazioni comunicano alla UIF i dati e le informazioni concernenti le operazioni sospette di cui vengono a conoscenza nell’esercizio della propria attività istituzionale (ex art. 10, comma 1, del d.l.gsv. 231/2007 e successive modifiche), in relazione:

- ai procedimenti finalizzati all’adozione di provvedimenti di autorizzazione o concessione, (comma 1, lettera a);
- alle procedure di scelta del contraente per l’affidamento di lavori, forniture e servizi secondo le disposizioni di cui al codice dei contratti pubblici, (comma 1, lettera b);
- ai procedimenti di concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzioni di vantaggi economici di qualunque genere a persone fisiche ed enti pubblici e privati, (comma 1, lettera c).

I PROCESSI A RISCHIO PROCEDURE DI AFFIDAMENTO

Per quanto attiene al comma 1, lettera b) sulle procedure di affidamento si deve sottolineare che la disciplina degli appalti è caratterizzata da rigidi protocolli che scongiurano a priori che possa verificarsi una aggiudicazione nella consapevolezza che l'appaltatore sia un riciclatore.

Ma l'approccio che deve essere adottato nell'ambito della strategia di prevenzione del riciclaggio si basa sul fatto che esistono situazioni che esulano dagli aspetti formali normalmente tenuti in considerazione in sede di gara d'appalto e che possono essere motivo di "sospetto".

Pertanto, non possedere i requisiti necessari alla partecipazione ad un bando di gara non deve significare solo l'esclusione dal procedimento ma eventualmente anche la necessità di effettuare approfondimenti ai fini del contrasto al riciclaggio.

TUTELA DEL SEGNALANTE

1. I soggetti obbligati adottano tutte le misure idonee ad assicurare la riservatezza dell'identità delle persone che effettuano la segnalazione.

2. Tali soggetti sono responsabili della custodia degli atti e dei documenti in cui sono indicate le generalità del segnalante.

3. In ogni fase del procedimento, l'autorità giudiziaria adotta le misure necessarie ad assicurare che l'identità del segnalante sia mantenuta riservata.

4. La trasmissione delle segnalazioni di operazioni sospette, le eventuali richieste di approfondimenti, nonché gli scambi di informazioni, attinenti alle operazioni sospette segnalate, tra la UIF, la Guardia di finanza, la DIA, le autorità di vigilanza di settore e gli organismi di autoregolamentazione, avvengono per via telematica, devono essere effettuate con modalità idonee a garantire la tutela della riservatezza, la riferibilità della trasmissione dei dati ai soli soggetti interessati, nonché l'integrità delle informazioni trasmesse.

SANZIONI PER OMESSA SEGNALAZIONE

In caso di inosservanza degli obblighi di segnalazione, la legge, stabilisce che salvo che il fatto costituisca reato, l'omessa segnalazione di operazioni sospette è punita con una sanzione amministrativa pecuniaria dall'1% al 40% dell'importo dell'operazione non segnalata.

CONTRASTO AL RICICLAGGIO COMUNICAZIONE ALLA UIF E DENUNCIA

La comunicazione alla UIF di dati e informazioni concernenti le operazioni sospette, è un atto distinto dalla denuncia di fatti penalmente rilevanti. Infatti :

- I. La denuncia all'Autorità giudiziaria segnala condotte che fanno emergere ipotesi di reato basate su prove specifiche; nel reato in caso di dubbio il procedimento si archivia (favor rei)**
- II. La comunicazione alla UIF si basa sui dubbi emersi nell'espletamento dei normali compiti d'ufficio; in caso di dubbio si avviano approfondimenti**

CONTRASTO AL RICICLAGGIO COMUNICAZIONE ALLA UIF E DENUNCIA

La denuncia penale si fonda su prove specifiche. Per il combinato disposto degli artt. 331 e 332 c.p.p.:

- i pubblici ufficiali e gli incaricati di un pubblico servizio che hanno notizia di un reato perseguibile di ufficio, devono farne denuncia per iscritto, anche quando non sia individuata la persona alla quale il reato è attribuito
- la denuncia contiene la esposizione degli elementi essenziali del fatto e indica il giorno dell'acquisizione della notizia nonché le fonti di prova già note.

La comunicazione di operazioni sospette (COS) non si fonda (necessariamente) su evidenze di reato, ma su ragionevoli motivi di sospetto, la natura dei quali è dettagliata ed esemplificata nelle istruzioni della UIF per gli uffici della pubblica amministrazione.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

243

CONTRASTO AL RICICLAGGIO COMUNICAZIONE ALLA UIF E DENUNCIA

L' art. 10, c. 1, del Decreto Antiriciclaggio ne ha delimitato l'ambito oggettivo di riferimento, stabilendo che le stesse trovano applicazione per “gli uffici delle Pubbliche amministrazioni competenti allo svolgimento di compiti di amministrazione attiva o di controllo, nell'ambito dei seguenti procedimenti o procedure:

- a) procedimenti finalizzati all'adozione di provvedimenti di autorizzazione o concessione
- b) procedure di appalto
- c) procedimenti di concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari”

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

244

ANTIRICICLAGGIO E MAPPATURA DEI PROCESSI

La valutazione e la mappatura dei rischi sono tra i principali adempimenti imposti agli uffici pubblici anche dalla normativa antiriciclaggio.

L'art. 10, comma 3, del D.Lgs. n. 231/2007, richiede infatti alle pubbliche amministrazioni di mappare i processi interni in modo da individuare e presidiare le aree di attività maggiormente esposte al rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo valutando le caratteristiche soggettive, i comportamenti e le attività dei soggetti interessati ai procedimenti amministrativi.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

245

LE SANZIONI NEL CASO DI MANCATA ADOZIONE DEL PIAO

In caso di mancata adozione del PIAO si applicano le seguenti sanzioni:

- divieto di erogazione della retribuzione di risultato ai dirigenti che risultano avere concorso alla mancata adozione del Piano, per omissione o inerzia nell'adempimento dei propri compiti (art. 10, c.5, D.lgs. n. 150/2009);**
- impossibilità di procedere ad assunzioni di personale o al conferimento di incarichi di consulenza o di collaborazione comunque denominati (art. 10, c.5, D.lgs. n. 150/2009);**
- applicazione, nel rispetto delle norme previste dalla legge 24 novembre 1981, n. 689, di una sanzione amministrativa non inferiore nel minimo a euro 1.000 e non superiore nel massimo a euro 10.000 (art. 19, c. 5, l. b), DL n. 90/2014, convertito in Legge n. 114/2014).**

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

246

SANZIONI PER LA MANCATA ADOZIONE DELLA SEZIONE ANTICORRUZIONE E TRASPARENZA DEL PIAO

Per la mancata adozione del PTPCT o in situazioni ad essa equiparabili cioè

- 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 e comunque per piani privi di elementi essenziali, ritenendosi come tali quelli indicati nella apposita sezione del documento Orientamenti sulla pianificazione 2022-2024.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

247

SANZIONI PER LA MANCATA ADOZIONE DELLA SEZIONE ANTICORRUZIONE E TRASPARENZA DEL PIAO

La sanzione è irrogata da ANAC in relazione alle responsabilità accertate in sede di procedimento sanzionatorio (deliberazione n. 437 del 12 maggio 2021).

Il procedimento sanzionatorio viene avviato nei confronti dei componenti dell'organo di indirizzo politico e del RPCT qualora non sia stato ottemperato l'obbligo normativo di adozione del Piano.

I primi rispondono per *culpa in vigilando* per avere omesso un controllo sull'operato del Responsabile, ovvero nell'ipotesi in cui non abbiano provveduto alla sua nomina, ovvero, ancora, quando non abbiano approvato il Piano o la sezione anticorruzione e trasparenza di PIAO loro sottoposta dal RPCT senza motivazione o con motivazione non adeguata. Il secondo, invece, risponde per colpa per l'omessa predisposizione del Piano ovvero per la mancata presentazione dello stesso all'organo di indirizzo per la necessaria approvazione.

Al fine di individuare i destinatari del procedimento sanzionatorio, il periodo di riferimento decorre dalla scadenza del termine per l'adozione del Piano precedente a quello omesso e si protrae fino a quando il Piano o la sezione di PIAO non vengano effettivamente approvati.

La mancata adozione del Piano rappresenta, infatti, una condotta omissiva che integra un illecito permanente, imputabile ad ognuno dei soggetti onerati fino a quando gli stessi non adottino la condotta positiva loro richiesta per competenza.

A cura del dott. Pietro Francesco Rizzo

248

SANZIONI PER LA MANCATA ADOZIONE DELLA SEZIONE ANTICORRUZIONE E TRASPARENZA DEL PIAO

Al contrario, la mancata elaborazione della sola sezione dedicata alla trasparenza nel PIAO non integra la fattispecie da sanzionare, in quanto la programmazione della trasparenza non è più oggetto di un atto separato ma parte integrante del PIAO.

Qualora, nello svolgimento della propria attività di vigilanza, ANAC riscontri l'assenza della sezione trasparenza, invita le amministrazioni a colmare la criticità rilevata attraverso una raccomandazione ai sensi dell'art. 11, co. 1, lett. b) del “Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di prevenzione della corruzione” (deliberazione n. 330 del 29 marzo 2017), fatta salva l'adozione di un provvedimento d'ordine ai sensi dell'art. 1, co. 3, della l. n. 190/2012 in caso di mancato adeguamento alle indicazioni dell'Autorità.