



AUTORITÀ
NAZIONALE
ANTICORRUZIONE

L'ANALISI DEI DATI DELLA PIANIFICAZIONE 2020





Redatto a cura dell'Ufficio Regolazione Anticorruzione, Trasparenza e PNA (URAC),
approvato dal Consiglio dell'Autorità in data 20 ottobre 2021.

Referenti di progetto:

Elisabetta Midena, Paola Adami, Giancarlo Carbone, Annunziata Ciraolo, Davide Conforti,
Maria Giuseppina Greco, Silvia Lo Presti, Chiara Sambataro, Rossella Screpanti.





INTRODUZIONE.....	4
SEZIONE I.....	5
ANALISI DELLE MODALITÀ DI PREDISPOSIZIONE DEI PIANI DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA....	6
1. <i>Analisi del contesto interno ed esterno</i>	7
2. <i>Valutazione del rischio</i>	9
3. <i>Programmazione e attuazione del monitoraggio</i>	14
SEZIONE II.....	18
ANALISI DEI DATI SUL MONITORAGGIO DEI PTPCT	19
<i>Premessa: le amministrazioni considerate.</i>	19
1. <i>Stato di attuazione del PTPCT e delle misure in esso contenute</i>	21
1.1. Amministrazioni/enti il cui stato di attuazione del PTPCT e delle misure ivi contenute è stato giudicato "Buono".	24
1.2. Amministrazioni/enti che hanno dato un giudizio "medio" di attuazione del PTPCT e delle misure ivi contenute	27
1.3. Amministrazioni/enti il cui stato di attuazione del PTPCT e delle misure ivi contenute è stato giudicato come "Sufficiente"	29
2. <i>Valutazioni sull' idoneità complessiva della strategia di prevenzione della corruzione</i>	30
2.1. Strategia di prevenzione della corruzione valutata "idonea"	32
2.2. Strategia di prevenzione della corruzione valutata "parzialmente idonea"	34
2.3. Strategia di prevenzione della corruzione valutata "non idonea"	36
3. <i>Effetti dell'attuazione del processo di gestione del rischio</i>	37
3.1. Effetti della messa in atto del processo di gestione del rischio in termini di consapevolezza del fenomeno corruttivo	37
3.1.1. Consapevolezza del fenomeno corruttivo valutata "aumentata"	39
3.1.2. Consapevolezza del fenomeno corruttivo valutata "invariata"	42
3.2. Effetti della messa in atto del processo di gestione del rischio in termini di capacità di scoprire fenomeni corruttivi	44
3.2.1. Capacità di scoprire fenomeni corruttivi valutata "aumentata"	46
3.2.2. Capacità di scoprire fenomeni corruttivi valutata "invariata"	48
3.3. Effetti della messa in atto del processo di gestione del rischio in termini di reputazione dell'ente....	50
3.3.1. Reputazione "aumentata"	52
3.3.2. Reputazione "invariata"	54
3.3.3. Reputazione valutata "diminuita"	56
SEZIONE III.....	57
ANALISI DATI SUL RPCT NELLE P.A.	58
1. <i>Ruolo e Poteri del RPCT</i>	58
2. <i>Esiti del monitoraggio sul ruolo di impulso e coordinamento del RPCT nel processo di gestione del rischio</i>	62
2.1. Amministrazioni/enti che hanno espresso un giudizio positivo sull'operato del RPCT	64
2.2. Amministrazioni/enti che hanno espresso un giudizio parzialmente positivo sull'operato del RPCT ...	65
2.3. Amministrazioni/enti che hanno espresso un giudizio non positivo sull'operato del RPCT	66
ANALISI DATI SUL RPCT NEGLI ENTI DI DIRITTO PRIVATO	67
1. <i>Ruolo e poteri del RPCT</i>	67
2. <i>Esiti del monitoraggio sul ruolo di impulso e coordinamento del RPCT nel processo di gestione del rischio</i>	71

INTRODUZIONE

Il presente documento di Analisi dei dati sui Piani triennali della prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT) inseriti nella piattaforma di ANAC è volto a fornire una prima elaborazione delle criticità e delle buone pratiche riscontrate nelle attività di predisposizione e di monitoraggio delle misure di prevenzione della corruzione e della trasparenza adottate dalle amministrazioni. Una parte a sé, come si vedrà, è costituita, poi, dall'analisi dei dati sui Responsabili della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) con cui si è cercato di mettere a fuoco l'identikit dei RPCT e il ruolo da essi effettivamente svolto nelle amministrazioni e negli enti di diritto privato cui si applica la [legge 190/2012](#).

Il documento è suddiviso in **3** sezioni.

La **prima sezione** riguarda l'analisi delle modalità di predisposizione dei PTPCT. L'indagine ha riguardato **1654** amministrazioni pubbliche, quelle **che hanno completato l'inserimento, nella piattaforma ANAC, dei dati dei PTPCT alla data del 19 aprile 2021**.

Per queste, in particolare, ci si è soffermati a valutare come sia stato progettato ed attuato il processo di gestione del rischio che costituisce il fulcro dei PTPCT.

La **seconda sezione** riguarda, invece, le valutazioni che le amministrazioni, in particolare i RPCT, hanno espresso sul monitoraggio dei PTPCT. Infatti, non tutte le amministrazioni che hanno completato l'inserimento dei dati sui PTPCT, hanno anche compilato la parte sul monitoraggio. Le amministrazioni prese in esame sono complessivamente **1153**.

I giudizi formulati hanno riguardato in particolare i seguenti profili:

- lo stato di attuazione del PTPCT e delle misure in esso contenute;
- l'idoneità complessiva della strategia di prevenzione della corruzione attuata con riguardo, in particolare, alle misure previste nel PTPCT;
- gli effetti dell'attuazione del processo di gestione del rischio, in termini di: 1) consapevolezza del fenomeno corruttivo, 2) capacità di scoprire fenomeni corruttivi, 3) reputazione dell'ente.

Al fine di meglio comprendere i giudizi formulati, tale analisi è stata anche focalizzata sulle risposte fornite da un sottoinsieme più ristretto di amministrazioni, **434**, di diversa tipologia (ministeri, università o enti assimilati, Regioni, Città metropolitane, Aziende/Enti pubblici del Settore Sanitario (e assimilati), comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti e comuni con popolazione tra 5.000 e 15.000 abitanti).

Nella **terza sezione** vengono dapprima illustrati i risultati emersi dall'analisi dei dati riguardanti il ruolo e i poteri del RPCT nelle amministrazioni e nelle società e negli enti di diritto privato. I soggetti considerati dall'indagine svolta sono quelli **che hanno completato l'inserimento dei dati alla data del 19 aprile 2021**. Si tratta delle **1654** amministrazioni considerate anche nella prima sezione del presente documento e di **394** tra Società in controllo pubblico, Enti pubblici economici ed Enti di diritto privato.

Nella medesima sezione sono stati poi analizzate le risposte che sono state fornite sul ruolo di impulso e coordinamento del RPCT nel processo di gestione del rischio. Tali risultanze sono state fornite dalle **1153** amministrazioni che hanno inserito i dati sul monitoraggio considerati nella seconda sezione del presente documento e da **291** tra Società in controllo pubblico, Enti pubblici economici ed Enti di diritto privato che hanno inserito nella piattaforma ANAC di acquisizione dei dati anche quelli sul monitoraggio.



SEZIONE I

ANALISI DELLE MODALITÀ DI PREDISPOSIZIONE DEI PIANI DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA

L'Autorità, con riguardo alle **1654** amministrazioni pubbliche che hanno completato nella piattaforma ANAC l'inserimento dei dati dei PTPCT alla data del 19 aprile 2021, ha svolto un'analisi sul processo di gestione del rischio, quale fulcro dei Piani. Ci si è soffermati cioè a valutare come le amministrazioni pubbliche abbiano progettato ed attuato alcune fasi di tale processo, che deve tener conto, secondo una logica ciclica, sia dell'esperienza maturata, che degli eventuali cambiamenti sopraggiunti, al fine di migliorare il processo decisionale e quindi la strategia di prevenzione di rischio corruttivo.

Un primo approfondimento ha riguardato la macro-fase "analisi del contesto" al fine di verificare se le amministrazioni abbiano acquisito le informazioni necessarie ad identificare il rischio corruttivo, in relazione sia alle caratteristiche dell'ambiente in cui opera (contesto esterno), sia alla propria organizzazione (contesto interno).

Ulteriore approfondimento ha riguardato la successiva macro-fase "valutazione del rischio".

Quest'ultima consiste nell'identificare, analizzare e confrontare il rischio corruttivo con gli altri rischi, al fine di individuare le priorità di intervento e le possibili misure correttive/preventive. L'obiettivo dell'indagine dell'Autorità è, quindi, quello di verificare se tale valutazione sia stata svolta dalle amministrazioni in modo da far emergere le vulnerabilità dei processi più critici per la corruzione, per poter poi "mitigare" tali vulnerabilità con misure di riduzione del rischio adeguate.

Da ultimo, l'analisi ha riguardato il monitoraggio che costituisce una ulteriore fase fondamentale del processo di gestione del rischio attraverso cui si verifica l'attuazione e l'adeguatezza delle misure di prevenzione e i cui esiti consentono di apportare modifiche necessarie al PTPCT.

Di seguito i dati con riferimento alle fasi analizzate.

1. ANALISI DEL CONTESTO INTERNO ED ESTERNO

A voler incrociare i dati di chi ha fatto l'analisi del contesto esterno e di chi anche quella del contesto interno si nota che **l'81,4% (1348 amministrazioni) ha svolto entrambe le analisi**. Un dato sicuramente positivo.

La percentuale invece di quelle amministrazioni (93) che non ha fatto né l'analisi del contesto esterno né di quello interno è estremamente contenuta (5,6%).

Nello specifico, si evince che le amministrazioni che non conducono né l'una né l'altra analisi sono per lo più ordini professionali, camere di commercio, industria, artigianato o agricoltura o unioni regionali delle camere di commercio. Le amministrazioni che non svolgono né l'analisi del contesto interno né di quello esterno sono, inoltre, quelle con un numero di dipendenti più basso (per il 30% circa da 0 a 9 dipendenti). Risulta, inoltre, che all'aumentare della dimensione organizzativa diminuisce la tendenza a omettere di svolgere le due tipologie di analisi.

➤ ANALISI DEL CONTESTO ESTERNO

L'analisi del contesto esterno ha come duplice obiettivo quello di evidenziare come le caratteristiche strutturali e congiunturali dell'ambiente nel quale l'amministrazione si trova ad operare possano favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi e, al tempo stesso, condizionare la successiva valutazione del rischio corruttivo e il monitoraggio dell'idoneità delle misure di prevenzione.

Al riguardo, i dati mostrano come **la quasi totalità delle amministrazioni ha svolto l'analisi del contesto esterno** ovvero individuato le caratteristiche dell'ambiente nel quale l'amministrazione si trova ad operare e che possono o meno condizionare il verificarsi di fenomeni corruttivi.

L'83% delle amministrazioni ha infatti realizzato e inserito tale analisi nel proprio PTPCT. Il dato percentualistico delle amministrazioni che - al contrario - non hanno svolto tale analisi è per lo più concentrato negli ordini professionali, ove il 43% (ovvero quasi 1 ordine professionale su 2) non ha svolto tale analisi.

Un ulteriore dato che si trae è il **tendenziale incremento dello svolgimento dell'analisi del contesto esterno con l'aumentare delle dimensioni delle amministrazioni**, in termini di personale. Un dato è esemplificativo di questo trend: si passa progressivamente dal 70% circa degli enti fino a 9 dipendenti (dato comunque positivo in sé considerato), al 96,2% negli enti con personale da 500 a 4999, ovvero la quasi totalità.

Il dato evinto dall'analisi è quindi complessivamente positivo: la disamina delle principali dinamiche territoriali o settoriali e delle influenze cui l'amministrazione può essere sottoposta costituisce un passaggio essenziale per l'elaborazione una strategia di gestione del rischio adeguata e puntuale.

➤ ANALISI DEL CONTESTO INTERNO

L'analisi del contesto interno riguarda gli aspetti legati all'organizzazione dell'amministrazione e alle principali funzioni da essa svolte ed è volta a far emergere, da un lato, il sistema delle responsabilità, dall'altro, il livello di complessità dell'amministrazione. L'aspetto centrale e più importante dell'analisi del contesto interno è poi rappresentato dalla cosiddetta mappatura dei processi, consistente nella individuazione e analisi dei processi organizzativi. L'obiettivo è che l'intera attività svolta dall'amministrazione venga gradualmente esaminata al fine di identificare aree che risultino potenzialmente esposte a rischi corruttivi.

L'indagine svolta evidenzia che quasi il **93% delle amministrazioni ha svolto l'analisi del contesto interno ed inserito tale analisi all'interno del PTPCT.**

Il dato percentualistico delle amministrazioni che - al contrario - non hanno svolto tale analisi è per lo più concentrato negli ordini professionali, analogamente a quanto già segnalato con riferimento all'analisi del contesto esterno. In questo caso, però, la percentuale degli ordini che non ha svolto l'analisi del contesto interno è comunque minore ovvero pari al 16,7 %.

I dati mostrano inoltre un progressivo aumento allo svolgimento dell'analisi del contesto interno con l'aumentare delle dimensioni delle amministrazioni. Un dato è esemplificativo di questo trend: si passa dall'88 % degli enti fino a 9 dipendenti, al 92 % di quelli con personale da 10 a 19, fino a raggiungere il 97,4% negli enti con 499 dipendenti e il 100% in quelli con personale superiore a 4999.

I dati mostrano infine che **l'89% circa delle amministrazioni ha svolto anche una mappatura dei processi (completa oppure solo parziale)**. Solamente il restante 10% circa non ha svolto invece tale mappatura.

Le amministrazioni che non hanno mappato i processi sono per lo più comuni con popolazione fino a 5000 abitanti e ordini professionali (un totale di 114 amministrazioni su 178). I dati più positivi sono quelli delle Autorità amministrative indipendenti, delle Agenzie, dei Ministeri e delle Regioni (Consigli e Giunte) che in media - per più dell'80% - hanno svolto una mappatura completa dei propri processi.

Anche guardando alla distribuzione dei dati in base al numero dei dipendenti coinvolti, si riscontra una proporzionalità diretta tra l'aumento della struttura organizzativa di un'amministrazione e l'aumento della mappatura completa del rischio.

2. VALUTAZIONE DEL RISCHIO

➤ IDENTIFICAZIONE DEL RISCHIO

L'identificazione del rischio è attività centrale per la costruzione di una efficace strategia di prevenzione della corruzione, avendo l'obiettivo di individuare quegli eventi rischiosi che potrebbero verificarsi in relazione ai processi mappati, incidendo sull'attività dell'amministrazione e sulla sua capacità di perseguire gli obiettivi di interesse pubblico predefiniti.

Al riguardo, i dati mostrano come **la quasi totalità delle amministrazioni abbia riconosciuto il carattere cruciale di tale fase nella gestione del rischio, tenuto conto che l'88,7% (1467) ha dichiarato di aver identificato gli eventi rischiosi**. Si tratta quindi di un risultato positivo.

Perplessità, tuttavia, genera quell'11,3% di enti che ha dichiarato di non aver identificato alcun rischio.

Tale fenomeno non va sottovalutato perché può compromettere l'attuazione di una efficace strategia di prevenzione della corruzione, in quanto se un evento rischioso non è identificato non può essere gestito e quindi trattato con misure di prevenzione idonee.

Volendo soffermarsi ora, più nel dettaglio, sulla tipologia di enti che ha provveduto all'identificazione del rischio, dall'analisi risulta che **tutto il sottoinsieme delle Camere di commercio, delle città metropolitane e delle Province vi ha provveduto**. A seguire il **95% delle Agenzie**, il **93% degli enti del sistema sanitario nonché l'87,5% della Presidenza del Consiglio o dei Ministeri e delle Autorità di sistema portuale**.

L'individuazione dei rischi è stata svolta anche, ma **con una leggera diminuzione della frequenza, negli ordini professionali (l'80%) e nei Consigli regionali o delle Province Autonome (il 74,5%)**.

Anche nella maggior parte degli enti locali gli eventi rischiosi risultano identificati. Al riguardo, emerge, in particolare, un aumento della frequenza al crescere delle dimensioni. Infatti, il dato si attesta all'85,5% nei comuni di piccole dimensioni e raggiunge il 94,5% nei comuni con popolazione superiore a 15 mila abitanti.

Un ulteriore dato che si trae dall'analisi è **il tendenziale aumento dell'identificazione del rischio con l'aumentare delle dimensioni delle amministrazioni**, in termini di personale. Un dato è esemplificativo di questo *trend*: si passa dall'84,7% degli enti fino a 10 dipendenti, all'87,5 di quelli con personale da 10 a 19, fino a raggiungere il 93,3% negli enti con personale da 500 a 4999. Si assiste, quindi, ad un progressivo aumento man mano che le amministrazioni diventano più strutturate al loro interno.

Vale peraltro aggiungere che dai dati analizzati è **emerso anche un legame fra l'identificazione del rischio ed il livello di collaborazione tra il RPCT ed i responsabili delle unità organizzative nel processo di gestione del rischio: all'aumentare della collaborazione si riduce la difficoltà ad identificare gli eventi rischiosi e viceversa**.

Basti considerare, infatti, che sono il 76,5% gli enti che hanno identificato i rischi senza alcuna collaborazione con il RPCT, contro il 93,4% nel caso in cui i responsabili dell'unità organizzativa hanno supportato il RPCT. Si tratta di un risultato ben comprensibile, in quanto **i responsabili degli uffici, avendo una conoscenza più approfondita delle attività svolte dalla singola unità organizzativa dell'amministrazione, possono facilitare l'identificazione degli eventi rischiosi**. Ciò conferma, in linea con le osservazioni di cui [all'allegato 1 al PNA 2019](#), quanto sia fondamentale, anche in tale fase, il coinvolgimento della struttura organizzativa.

Relativamente, infine, **al livello di dettaglio dell'identificazione degli eventi rischiosi**, l'analisi mostra quanto segue. **Il 43,5% delle amministrazioni si è fermata ad un "livello minimo di analisi"**, cioè ha provveduto ad **individuare gli eventi rischiosi solamente al livello del processo**. Ciò si è riscontrato in oltre la metà, ad esempio, delle Giunte regionali o delle Province Autonome (71%) delle Università, delle camere di commercio (64,3%), delle università (63,6%); ma anche nella metà del sottoinsieme della Presidenza del Consiglio o dei ministri e degli enti locali, non solo di piccole dimensioni.

Il 47,6% delle amministrazioni ha, invece, con un maggior livello di dettaglio, individuato, come oggetto di analisi, anche le singole attività del processo. In particolare, il 68,8% delle Agenzie, il 67,6% dei Consigli regionali o delle Province autonome nonché il 63% degli ordini professionali, il 57,6% delle Autorità di sistema portuale e il 56% degli enti del sistema sanitario e il 50% della Presidenza del Consiglio o dei ministri.

Non si è riscontrato alcuno stretto legame tra il livello di dettaglio dell'identificazione del rischio e la dimensione dell'ente in termini di personale. I dati mostrano, infatti, che all'aumentare delle dimensioni non corrisponde sempre un'individuazione del rischio più analitica: le amministrazioni che si sono limitate ad identificare il rischio al livello del processo sono il 57,7% quelle da 10 a 19 dipendenti, il 40% da 100 a 499 dipendenti e il 47,4% delle amministrazioni con personale superiore a 4999. Da questa indagine emerge quindi un andamento discontinuo.

Tenuto conto che la scelta di individuare gli eventi rischiosi, solamente a livello del processo, potrebbe essere più giustificabile per amministrazioni di dimensione organizzativa ridotta o con poche risorse ([cfr. allegato 1 al PNA 2019](#)) è auspicabile, in una logica di miglioramento continuo, che le amministrazioni, soprattutto quelle con una maggiore dimensione organizzativa, affinino ancor di più le loro metodologie, passando dal livello minimo di analisi (per processo) ad un livello via via più dettagliato ed analitico (per attività).

Si ribadisce inoltre l'importanza che i PTPCT programmino iniziative e azioni per migliorare gradualmente nel tempo il dettaglio dell'analisi.

➤ ANALISI DEL RISCHIO

L'analisi del rischio è la **seconda fase della "valutazione del rischio"** che ha come obiettivo, da un lato, di definire in modo più approfondito gli eventi rischiosi identificati nella fase precedente, attraverso l'analisi dei cosiddetti fattori abilitanti della corruzione, dall'altro, di stimare il livello di esposizione dei processi e delle relative attività al rischio.

ANALISI DEI FATTORI ABILITANTI

In linea con l'indicazione fornita dall'Autorità ([cfr. allegato 1 al PNA 2019](#)) i dati emersi dall'indagine mostrano che **più della metà delle amministrazioni (il 62,6%) ha identificato il rischio esaminando quei fattori di contesto che possono agevolare il verificarsi di comportamenti o fatti di corruzione.** Tale approfondimento si è riscontrato in particolare nel sottoinsieme delle Regioni (tutti i Consigli regionali o delle Province Autonome e l'85,6% delle Giunte regionali o delle Province Autonome); della Presidenza del Consiglio o dei ministeri (85,6%) e delle Autorità di sistema portuale (72%).

Se si procede ad esaminare i fattori che possono agevolare il verificarsi del rischio corruttivo si nota che **il dato tende ad aumentare al crescere del numero dei dipendenti dell'ente:** si tratta del 58% delle amministrazioni fino a 20 dipendenti e del 67% di quelli con personale da 20 a 4999.

Si osserva, tuttavia, anche la tendenza da parte di più di 1 amministrazione su 3 (37,4%) ad identificare gli eventi rischiosi a prescindere dall'analisi dei fattori abilitanti. Tale fenomeno risulta particolarmente diffuso nelle Camere di commercio, ove 3 su 4 (75%) non provvedono ad individuare tali fattori, nelle Unioni di comuni (61,8%). Valori superiori alla media si riscontrano anche nel caso delle Città metropolitane (55,6%) nonché nelle Università e nelle Agenzie (50%).

Nel complesso, **gli esiti dell'analisi sono positivi, in quanto la prevalente tendenza delle amministrazioni a procedere, nella valutazione del rischio, all'individuazione dei "fattori abilitanti" contribuisce in modo determinante a specificare il contesto in cui la strategia viene ad attuarsi, consentendo, così, di predisporre gli interventi correttivi adeguati.** Detto in altri termini consente di individuare le misure specifiche di trattamento più efficaci, ossia le azioni di risposta più appropriate e indicate per prevenire i rischi.

STIMA DEL LIVELLO DI ESPOSIZIONE AL RISCHIO

I dati analizzati mostrano che **delle 1467 amministrazioni che hanno identificato gli eventi rischiosi l'88% (1292) ha anche proceduto a fare una valutazione dell'esposizione al rischio.**

La percentuale calcolata è **estremamente positiva**, in quanto dimostra come quasi 9 amministrazioni su 10 hanno **valutato l'esposizione al rischio.**

A voler analizzare i dati con specifico riferimento alle amministrazioni coinvolte si nota **una situazione piuttosto eterogenea.** Infatti, tutte le Autorità amministrative indipendenti, Agenzie, Consigli regionali, Presidenza del Consiglio e ministeri dell'insieme complessivo di partenza affermano di ricorrere alla valutazione dell'esposizione al rischio (la percentuale è infatti massima, del 100%). Per altre (Autorità portuali, università e unioni di comuni), invece, il dato che colpisce non è tanto quello del ricorso alla valutazione dell'esposizione al rischio ma del mancato ricorso ad essa, che si attesta pari al 24%. Ciò vuol dire che **1/4 del sottoinsieme di riferimento non effettua alcuna valutazione.**

Discorso a parte meritano i **comuni** per i quali si può notare come al **diminuire della popolazione diminuisca anche il ricorso alla valutazione dell'esposizione al rischio.** Il *trend* discendente dimostra, infatti, come la valutazione dell'esposizione al rischio corruttivo sia attività svolta meno frequentemente al diminuire della dimensione del Comune. Un dato è esemplificativo di questo *trend* discendente: **col passaggio dai comuni più grandi (sopra i 15000 abitanti) a quelli più piccoli la percentuale del ricorso alla valutazione dell'esposizione al rischio corruttivo diminuisce di quasi dieci punti percentuali (94 – 85%).**

A voler cambiare prospettiva di valutazione - tenendo conto del personale impiegato - si può affermare che **il ricorso alla valutazione dell'esposizione al rischio corruttivo è direttamente proporzionale alle dimensioni organizzative dell'amministrazioni.** Più l'amministrazione ha personale più è in grado di fare la valutazione dell'esposizione al rischio corruttivo. Al contrario, quest'ultima risulta essere particolarmente penalizzata nelle strutture con minor personale che, tendenzialmente, sono anche quelle di minori dimensioni.

APPROCCIO VALUTATIVO

Rispetto all'insieme di 1292 amministrazioni che hanno proceduto a fare una valutazione dell'esposizione al rischio corruttivo si è proceduto a verificare **quale approccio sia stato utilizzato** (se qualitativo, quantitativo o misto).

In particolare, sono state svolte, a seconda dei casi, valutazioni del rischio a) esclusivamente tramite "dati oggettivi" (ad esempio segnalazioni pervenute o dati giudiziari) o comunque sulla base di autovalutazioni espresse da gruppi di lavoro o dai responsabili dei processi, ma supportate da dati oggettivi; b) solo tramite autovalutazioni; c) avvalendosi di dati come ad esempio rating o mappe di calore; d) tramite valori meramente quantitativi e numerici. Le prime due modalità segnalate (ossia a) e b)), pur con alcune differenze tra loro, sono state considerate entrambe come tipiche di un approccio qualitativo, mentre le altre due (ossia c) e d)) sono state intese come tipiche di un approccio quantitativo.

Il 51,5% (666) delle amministrazioni dell'insieme di partenza mostra di aver adottato un approccio qualitativo.

Secondo questa metodologia – che è quella suggerita da ANAC nell'Allegato 1 al [PNA 2019/2021](#) (§ 4.2 analisi del rischio) – l'esposizione al rischio è stimata in base a valutazioni, espresse dai soggetti coinvolti nell'analisi, che vengono condotte su specifici criteri e che, anche se supportate da dati, non prevedono la loro rappresentazione finale in termini numerici.

Diversamente, **il 48,5% circa delle amministrazioni (628) ha fatto uso dell'approccio di tipo quantitativo o di altra metodologia.** Quella di tipo quantitativo – introdotta per la prima volta [nell'allegato 5 del PNA 2013](#) – è solita utilizzare indicatori statistici o matematici per quantificare l'esposizione dell'organizzazione al rischio in termini numerici. Il fatto che per l'oggetto di valutazione (rischio di corruzione), non si disponga di serie storiche robuste per condurre un'analisi di tale natura, nonché di competenze adeguate spesso assenti nelle amministrazioni, ha fatto

sì che – pur lasciando la possibilità alle amministrazioni di continuare ad utilizzare simile approccio – in una prospettiva di maggiore sostenibilità organizzativa, l'Autorità abbia suggerito di adottare un approccio qualitativo.

Se è vero da un lato che 1 amministrazione su 2 adotta un approccio che possiamo definire complessivamente come qualitativo, è altrettanto vero, considerando singolarmente le risposte fornite in termini di ricorso all'approccio quantitativo, come sia ancora elevato il numero delle amministrazioni che fanno ricorso a tale ultima metodologia. Si tratta infatti del 33% delle amministrazioni, il che significa che 1 su 3 vi fa ricorso.

Tale dato merita una riflessione. **Un terzo delle amministrazioni appare restia ad affrancarsi dalla vecchia metodologia seguita, forse più per le difficoltà che il nuovo approccio reca con sé che per una effettiva stima e fiducia sulla bontà del metodo.** Altro dato che va considerato nell'analizzare la percentuale è certamente anche il fatto che lo stesso [Allegato 1 al PNA 2019/2021](#) ha previsto un periodo di adeguamento alle amministrazioni. Infatti, per quelle amministrazioni che abbiano già predisposto il PTPCT utilizzando [l'Allegato 5 al PNA 2013](#), il nuovo approccio valutativo (di tipo qualitativo) può essere applicato in modo graduale per l'adozione del PTPCT 2021-2023. Questa facoltà ha sicuramente inciso sul dato finale. Molte amministrazioni hanno evidentemente temporeggiato nell'adozione del nuovo approccio rinviando tale possibilità alla predisposizione del successivo PTPCT.

Se si analizza il dato del ricorso a tali metodologie per tipologie di amministrazioni, si evince come **la metodologia qualitativa trovi maggiore applicazione tra le Province, le Università e le Comunità Montane, mentre incontri una minor diffusione nelle CCIAA, Città Metropolitane e nei Ministeri.**

L'analisi dei dati restituisce dati non del tutto univoci, ad esempio per il fatto che le università e le province, più che i ministeri, adottano un approccio qualitativo.

Diversamente, se si guarda ai **comuni**, intesi nel complesso, si evince che **in media il 51% di essi ha preferito un approccio qualitativo ad uno quantitativo.** Il dato non muta sensibilmente all'aumentare della dimensione della popolazione. Anzi, i comuni con popolazione superiore ai 15000 abitanti hanno in media un ricorso alla metodologia qualitativa minore di quelli di fascia intermedia (5.000 - 15.000).

Analogamente, nelle unioni di comuni (il 48%).

Il fatto si potrebbe spiegare con la circostanza per cui le funzioni di RPCT nelle unioni sono svolte da un unico RPCT che solitamente proviene da uno dei comuni che vi fanno parte. E' quindi logico presumere che la medesima metodologia usata a livello di singolo comune sia poi adattata anche all'unione.

L'indagine svolta ha poi mostrato un **tendenziale ricorso alla metodologia qualitativa all'aumentare delle dimensioni dell'amministrazione**, in termini di personale impiegato. Ciò considerando, ad esempio, che ha dichiarato di fare ricorso all'approccio qualitativo il 46,4% delle amministrazioni da 0 a 9 dipendenti, dato che raggiunge il 51%, o poco più, in quelle con personale da 100 a 4999. **Un'eccezione è ravvisata nelle amministrazioni con più di 4999 dipendenti ove solo il 26% aderisce ad una metodologia di tipo qualitativo, mentre il restante il 74% fa ricorso ad altra metodologia.**

CRITERI PER LA VALUTAZIONE

Nell'Allegato 1 al PNA 2019/2021 è stato precisato che i criteri per la valutazione qualitativa dell'esposizione al rischio di eventi corruttivi **possono essere tradotti operativamente in indicatori di rischio (*key risk indicators*)** in grado di fornire delle indicazioni sul livello di esposizione al rischio del processo o delle sue attività componenti. Si è quindi voluto verificare - attraverso l'analisi dei dati - quali sono gli indicatori cui più spesso le amministrazioni che hanno seguito l'approccio qualitativo (666) hanno fatto ricorso. La domanda consentiva anche più di una risposta quindi le considerazioni da qui a breve esposte non vanno considerate singolarmente ma nel loro complesso.

- L'indicatore maggiormente utilizzato è quello relativo al **"Grado di discrezionalità del decisore interno alla PA"** – ovvero la presenza di un processo decisionale altamente discrezionale determina un incremento del rischio rispetto ad un processo decisionale altamente vincolato - con quasi 9 amministrazioni su 10 che vi fanno ricorso.
- Successivamente si osserva l'indicatore **"Livello di interesse 'esterno'"** con 3 amministrazioni su 4 che lo impiegano. Per la definizione di questo indicatore si rinvia all'Allegato 1 al PNA 2019/2021 che definisce il livello di interesse "esterno" come *"la presenza di interessi, anche economici, rilevanti e di benefici per i destinatari del processo che determina un incremento del rischio"*.
- Anche l'indicatore **"Manifestazione di eventi corruttivi in passato nel processo/attività esaminata"** – attività già oggetto di eventi corruttivi in passato nell'amministrazione o in altre realtà simili tale da far aumentare il rischio corruttivo - sembra piuttosto diffuso con **oltre 6 amministrazioni su 10 che ne fanno uso**.
- Gli altri indicatori (tra cui il livello di collaborazione del responsabile del processo o dell'attività nella costruzione, aggiornamento e monitoraggio del piano) si attestano ad un livello di utilizzo che coinvolge dal 40% al 55% delle amministrazioni.

Dall'analisi emerge che nel **processo valutativo le amministrazioni fanno ricorso anche a dati oggettivi** (per es. i dati sui precedenti giudiziari e/o sui procedimenti disciplinari, segnalazioni, ecc.) che consentono una valutazione meno autoreferenziale e una stima più accurata e rendono più solida la motivazione del giudizio espresso. In particolare:

- I dati sui precedenti giudiziari e/o sui procedimenti disciplinari a carico dei dipendenti dell'amministrazione (sentenze passate in giudicato, i procedimenti in corso e i decreti di citazione a giudizio) sono quelli più utilizzati (44%).
- Subito a seguire quanto a preferenze (40%), le segnalazioni ricevute nel cui ambito rientrano certamente le segnalazioni di *whistleblowing*, ma anche quelle pervenute dall'esterno dell'amministrazione o pervenute in altre modalità; i reclami e le risultanze di indagini di *customer satisfaction* che possono indirizzare l'attenzione su possibili malfunzionamenti o sulla cattiva gestione di taluni processi organizzativi.
- Molto meno usate, rispetto ad altri indicatori, sono le "Rassegne stampa", che vengono prese in considerazione solo nel 27% dei casi.

Nel complesso, si ritiene, quindi, che, nella misurazione del livello di rischio le amministrazioni operino in conformità a quanto indicato nell'allegato 1 al PNA, svolgendo sia analisi di tipo qualitativo, sia un esame di dati statistici oggettivi.

3. PROGRAMMAZIONE E ATTUAZIONE DEL MONITORAGGIO

Al fine di disegnare un'efficace strategia di prevenzione della corruzione è necessario che il PTPCT individui un sistema di monitoraggio sull'attuazione medesimo PTPCT nonché sull'attuazione e adeguatezza delle misure di prevenzione. Tale attività assume un ruolo centrale nel sistema di gestione del rischio in quanto le evidenze, in termini di criticità o di miglioramento che si possono trarre, guidano le amministrazioni nell'apportare tempestivamente le modifiche necessarie e nella elaborazione del successivo PTPCT. A tal fine è necessario che il monitoraggio sia svolto con il coinvolgimento non solo del RPCT ma anche dei referenti, laddove previsti, dei dirigenti e degli OIV, o organismi con funzioni analoghe, che concorrono, ciascuno per i propri profili di competenza, a garantire un supporto al responsabile.

Tenuto conto del carattere centrale della fase di monitoraggio, l'Autorità si è soffermata a valutare se ed in che modo le amministrazioni abbiano pianificato e previsto il monitoraggio sia rispetto al PTPCT, sia con riguardo alle misure di prevenzione.

➤ **MONITORAGGIO SULL'ATTUAZIONE DEL PTPCT**

Nell'ambito delle 1654 amministrazioni che hanno completato l'inserimento dei dati sui PTPCT nella piattaforma, **solo 1381** hanno fornito informazioni in merito alla pianificazione o meno del sistema di monitoraggio sull'attuazione del PTPCT: **l'83,5% di queste ha dichiarato di aver pianificato e/o previsto il monitoraggio sull'attuazione dei PTPCT. Solamente il restante 16,5% non vi ha provveduto.**

Nel dettaglio, risulta che **tutto il sottoinsieme della Presidenza del Consiglio o dei Ministeri, dei Consigli regionali o delle Province Autonome, delle Città metropolitane nonché dell'Autorità di sistema portuale ha previsto nel PTPCT un sistema del monitoraggio sull'attuazione del medesimo.** Segue il 93% degli enti del sistema sanitario e l'87 % delle camere di commercio e delle Giunte regionali o delle Province autonome.

Buon livello di programmazione del monitoraggio anche da parte di più della metà degli enti locali, ivi inclusi quelli di piccole dimensioni (76,3% dei comuni fino a 5000; 87% delle comunità montane; 89% delle unioni di comuni).

L'analisi mostra, inoltre, che **la pianificazione del sistema di monitoraggio sull'attuazione del PTPCT è prevista con maggiore frequenza nelle amministrazioni con maggiore personale** (ad es. nel 98% delle amministrazioni da 500 a 4999 dipendenti).

Nel complesso **i dati dell'indagine sono positivi e significativi**, atteso il ruolo centrale riconosciuto da gran parte delle amministrazioni alla fase di monitoraggio che consente di garantire che il sistema di prevenzione della corruzione sia il più possibile effettivo e adeguato alle esigenze che di volta in volta possono insorgere.

La presenza, tuttavia, ancora del 16,5% di amministrazioni (per lo più ordini professionali ed enti locali fino a 5.000 abitanti) che ha dichiarato di non aver pianificato un monitoraggio mostra come sotto questo profilo permangano margini di miglioramento.

SOGGETTI RESPONSABILI DEL MONITORAGGIO

In merito ai soggetti responsabili del monitoraggio, tra le amministrazioni che hanno pianificato e/o previsto un sistema di monitoraggio del PTPCT, si osserva che **nei 2/3 di esse è previsto che sia solo il RPCT ad occuparsi di effettuare il monitoraggio.** Tale fenomeno si è riscontrato sia in enti di piccole-medie dimensioni (ad esempio nel 79% degli ordini professionali, nel 71% degli enti pubblici non economici e nel 68% delle Agenzie), sia in amministrazioni più articolate (come ad es., il 75% dei Consigli regionali o delle Province Autonome e il 65,5% della Presidenza del consiglio o dei ministeri).

Se tale risultato può essere giustificabile nei piccoli enti, esso rappresenta, al contrario, una criticità in quelle amministrazioni che sono connotate da un elevato livello di complessità (es. dislocazione sul territorio di diverse sedi). In questi casi infatti il monitoraggio in capo al solo RPCT potrebbe non essere facilmente attuabile, anche in funzione della generalizzata numerosità degli elementi da monitorare. **Sarebbe auspicabile, piuttosto, un sistema**

di monitoraggio su più livelli, secondo l'indicazione fornita dalla stessa Autorità [nell'allegato 1 al PNA 2019](#), cui si rinvia.

Vi sono comunque **altre tipologie di amministrazioni in cui la situazione è apparsa molto diversa.**

Ad esempio nelle **Giunte Regionali**, nelle **Città metropolitane** e nelle **Province** è molto più frequente il **ricorso ad un sistema di monitoraggio su più livelli**, in cui: il primo è attuato in autovalutazione da parte dei referenti (se previsti) o dai responsabili degli uffici e dei servizi della struttura organizzativa; il secondo livello in capo al RPCT. In questi casi i dati infatti mostrano che il monitoraggio è lasciato esclusivamente al RPCT, rispettivamente, solo nel 14,3%, 22,2% e 28,6% dei casi. Si tratta quindi di percentuali molto più basse rispetto a quelle riscontrate nei Consigli regionali o delle Province Autonome e nella Presidenza del Consiglio o ministeri.

Anche nel Settore Sanitario si osserva un ricorso maggiore al sistema di monitoraggio di I e II livello.

Se si focalizza, infine, l'attenzione sui Comuni, si rileva come la **frequenza del ricorso al solo RPCT per il monitoraggio tenda a diminuire all'aumentare della dimensione del Comune** (69% nei comuni fino a 5mila abitanti, 65,3% nei comuni da 5 mila fino a 15mila e 48,7% nei comuni con più di 15 mila abitanti).

Si riscontra, infine, un tendenziale aumento- anche se non uniforme- al ricorso al monitoraggio articolato su due livelli all'aumentare della dimensione dell'ente in termini di dipendenti.

Nel caso di monitoraggio strutturato su più livelli, ai fini del miglior svolgimento dello stesso, è importante che sia verificata la veridicità delle informazioni rese in autovalutazione dalla struttura organizzativa, svolgendo ad esempio degli audit specifici, con verifiche sul campo che consentono il più agevole reperimento delle informazioni, evidenze e documenti. Tali momenti di confronto sono utili anche ai fini della migliore comprensione dello stato di attuazione delle misure e di eventuali criticità riscontrate, in un'ottica di dialogo e miglioramento continuo. Questa verifica sarà tanto più agevole quanto più saranno state correttamente programmate le misure all'interno dei Piani anche con indicatori ben definiti e puntuali ([si veda allegato 1 al PNA 2019](#), § sul Trattamento del rischio).

A tal riguardo, tuttavia, l'indagine svolta evidenzia, in difformità all'indicazione fornita dall'Autorità, come la maggior parte delle amministrazioni non abbiano programmato specifiche misure di verifica in merito alle informazioni rese in autovalutazione dalla struttura organizzativa. Ciò tenuto conto che il 79 % delle amministrazioni ha dichiarato di non aver programmato a monte alcun *audit* con questa finalità.

In ogni caso, nell'ambito del restante 21% degli enti che, più correttamente, ha programmato nel PTPCT la misura di controllo suddetta, è emersa una maggiore tendenza in tale direzione da parte delle Giunte regionali o delle Province Autonome (75%), delle Città metropolitane (44%), delle Agenzie ed enti del sistema sanitario (43,8%).

Percentuali più basse, ma con una progressiva crescita all'aumentare delle dimensioni, si riscontrano negli enti locali. Il dato si attesta al 10% nelle unioni di comuni, al 13,8% nei comuni fino a 5.000, al 15% nei comuni fra 5 mila e 15 mila abitanti, fino ad aumentare al 35,7% nei comuni con più di 15 mila abitanti.

Un *trend* verso una maggiore previsione a monte della misura di audit è, infine, riscontrabile nelle amministrazioni con più personale (da 500 a più di 4999).

PERIODICITÀ DEL MONITORAGGIO

Per quanto concerne poi la periodicità, maggiore è la frequenza del monitoraggio, maggiore è la possibilità di verificare se effettivamente il sistema funziona, evitando così che lo stesso monitoraggio si traduca in un mero adempimento.

I risultati mostrano, **coerentemente al principio guida della "gradualità", che il 43% delle amministrazioni ha previsto un monitoraggio almeno annuale sull'attuazione del PTPCT; il 37,8 % un monitoraggio semestrale o ancora più frequente, che garantisce certamente un eventuale intervento correttivo in termini più tempestivi. Il 19,2% delle amministrazioni ha invece dichiarato di non aver indicato nel PTPCT la frequenza del monitoraggio.**

Nell'ambito delle amministrazioni che hanno previsto **una frequenza maggiore del monitoraggio rientrano**: le **Città metropolitane** (88,9%); le **Regioni** (il 75% dei Consigli regionali o delle Province autonome e il 57% della Giunte regionali o delle Province autonome); le **Autorità di sistema portuale** (62,5%); gli enti del sistema sanitario (61%) e la metà del sottoinsieme costituito dalla Presidenza del consiglio o ministeri, Province e Camere di commercio (50%).

Con riguardo ai comuni, un monitoraggio con frequenza semestrale o più frequente si è riscontrata in poco più della metà (55%) di quelli con popolazione superiore a 15 mila, mentre il 49% dei comuni di piccole dimensioni ha programmato un monitoraggio annuale.

➤ **MONITORAGGIO SULL'ATTUAZIONE E SULL'IDONEITÀ DELLE MISURE**

Dall'analisi svolta risulta che – rispetto all'insieme complessivo di partenza, composto da 1654 amministrazioni – **il 58% circa delle amministrazioni (967) ha pianificato e/o previsto un sistema di monitoraggio sull'attuazione e sull'idoneità delle misure di prevenzione della corruzione**. Il restante 41,5% (687) non ha alcuna previsione in tal senso.

La distribuzione del dato di quelle amministrazioni che hanno pianificato e/o previsto un sistema di monitoraggio si attesta su percentuali piuttosto alte: **100% del sottoinsieme della Presidenza del consiglio o ministeri; 88% delle Agenzie e delle Giunte regionali; più del 70% delle Province, aziende ed enti del SSN, Città metropolitane**.

Colpisce, in negativo, invece, il dato degli ordini professionali (49% circa), ma soprattutto dei Comuni più piccoli, quelli con popolazione inferiore ai 5000 abitanti, dove addirittura in 1 caso su 2 il monitoraggio non viene proprio predisposto. Il dato delle Comunità montane è ancora più significativo (il 60%). L'idea che può trarsene è che il monitoraggio sia visto come un onere amministrativo difficilmente sostenibile, soprattutto nelle realtà più piccole e meno organizzate.

Se si guarda poi al numero di personale impiegato in una amministrazione o ente, si può notare infatti come **al crescere delle dimensioni organizzative cresca anche la percentuale del ricorso al monitoraggio**. Viceversa, laddove l'amministrazione ha a disposizione un ristretto numero di personale, minore è il ricorso al monitoraggio dei piani e delle misure ivi contenute.

UTILIZZO DEGLI ESITI DEL MONITORAGGIO SULLE MISURE ADOTTATE PER L'ELABORAZIONE DEL NUOVO PTPCT

Ulteriore tipo di analisi è stata quella volta a verificare se il PTPCT contiene informazioni sugli esiti del monitoraggio sull'attuazione e sull'idoneità delle misure dell'anno precedente.

Qui il dato si attesta ad una percentuale quasi del 59% di amministrazioni che ha dato risposta negativa. **In altri termini, quasi 6 amministrazioni su 10 hanno redatto un PTPCT che non tiene conto delle informazioni sugli esiti del monitoraggio sull'attuazione e sull'idoneità delle misure dell'anno precedente**.

Ciò è particolarmente evidente in comuni, unioni di comuni e ordini professionali rispetto alle cui categorie la percentuale è superiore del 60%. Sembra ridursi, invece, la percentuale di amministrazioni che non ha tenuto conto degli esiti del monitoraggio del Piano all'aumentare delle dimensioni organizzative

In ogni caso, l'esito di tale analisi non appare in linea con quanto la stessa ANAC ha sempre raccomandato ovvero **l'importanza di predisporre PTPCT che non siano meramente ripetitivi di quelli dell'anno precedente e di tener conto di come il processo di gestione del rischio debba essere sviluppato secondo una logica sequenziale e ciclica tale da favorirne il continuo miglioramento**.

Il dato complessivo sulla ridotta propensione delle amministrazioni ad avere un PTPCT che contiene informazioni sugli esiti del monitoraggio sull'attuazione e sull'idoneità delle misure dell'anno precedente **può essere analizzato anche sotto il profilo delle ripercussioni di tale scelta in chiave di numero e complessità delle misure specifiche adottate**.

Uno scarso o pressochè nullo utilizzo delle citate informazioni potrebbe infatti avere come conseguenza un'adozione non ponderata, eccessiva e non sostenibile di misure specifiche di prevenzione della corruzione.

Al contrario, l'avere come parametro di riferimento gli esiti del monitoraggio sull'attuazione e sull'idoneità delle misure dell'anno precedente potrebbe consentire di calibrare le misure da adottare alle sole e specifiche sopravvenute necessità dell'amministrazione. Del resto **l'Autorità raccomanda sempre di verificare la sostenibilità delle misure individuate nel PTPCT**, operazione, questa, che passa attraverso l'effettuazione di una scelta consapevole che tenga conto della reale utilità e della sostenibilità organizzativa delle scelte effettuate.

Dai risultati analizzati sembra che non sempre questa sostenibilità sia riscontrata. Al contrario, un approccio orientato al corretto uso delle informazioni rilevanti relative al PTPCT dell'anno precedente consentirebbe alle amministrazioni di ridisegnare e rafforzare le misure di prevenzione già esistenti prima di introdurne di nuove.

E' stato altresì verificato **se le informazioni sugli esiti del monitoraggio sull'attuazione e sull'idoneità delle misure dell'anno precedente sono state poi effettivamente utilizzate per l'aggiornamento del PTPCT.** Il rischio poteva essere infatti quello di considerare tale adempimento come un'operazione sterile e poco funzionale alla creazione di un sistema di prevenzione della corruzione adeguato ed efficiente.

Il dato che può essere tratto è estremamente positivo con una percentuale superiore al 96%. Ciò significa che quasi tutte le amministrazioni che hanno inserito nel PTPCT informazioni circa gli esiti del monitoraggio svolto hanno fatto anche tesoro dell'esperienza sui piani dell'anno precedente (sia in termini di buoni risultati ottenuti che di errori/disfunzioni/mancanze) per poter aggiornare il nuovo PTPCT.

La percentuale risulta infatti distribuita del tutto omogeneamente tra le amministrazioni. I picchi di carattere negativo sono quelli delle Università, seguite dai comuni più piccoli (inferiori ai 5000 abitanti) e da quelli di fascia intermedia (5.000-15.000 abitanti).

Sotto il profilo del numero dei dipendenti dell'amministrazione, l'analisi mostra che le amministrazioni/enti che non hanno usato le informazioni sugli esiti del monitoraggio per la redazione del nuovo PTPCT sono soprattutto quelle di ridotte dimensioni (in particolare quelle fino a 19 unità). Tutte le amministrazioni con personale superiore a 500 hanno, invece, dichiarato di aver tenuto conto degli esiti del monitoraggio ai fini della redazione del nuovo Piano.

Da ultimo, strettamente correlata alla analisi appena illustrata è anche quella che **ha riguardato l'uso degli esiti del monitoraggio sull'attuazione e sull'idoneità delle misure come strumento per verificare l'idoneità delle misure e il loro impatto sull'organizzazione.**

Il dato che se ne ricava è intrinsecamente collegato a quello sull'**utilizzo effettivo delle informazioni sugli esiti del monitoraggio** sull'attuazione e sull'idoneità delle misure dell'anno precedente **per l'aggiornamento del PTPCT.**

Non sorprende quindi che anche in questo caso la **percentuale sia molto alta, ovvero pari al 92%.** E' del resto facilmente intuibile che se il PTPCT dell'anno precedente è servito in 9 casi su 10 a meglio costruire quello dell'anno successivo, il medesimo Piano è anche servito a verificare che le misure adottate fossero idonee e/o individuare criticità.



SEZIONE II

ANALISI DEI DATI SUL MONITORAGGIO DEI PTPCT

Premessa: le amministrazioni considerate.

Nell'ambito delle amministrazioni che hanno completato l'inserimento dei dati sui PTPCT, **1153** hanno anche compilato la parte sul monitoraggio.

L'attenzione si è soffermata, in particolare, sulle schede di monitoraggio che prevedono che le amministrazioni diano diversi giudizi su:

- lo stato di attuazione del PTPCT e delle misure in esso contenute;
- l'idoneità complessiva della strategia di prevenzione della corruzione attuata con riguardo, in particolare, alle misure previste nel PTPCT;
- gli effetti della messa in atto del processo di gestione del rischio. In particolare l'incidenza della messa in atto del processo di gestione del rischio in termini di: 1) consapevolezza del fenomeno corruttivo, 2) capacità di scoprire fenomeni corruttivi, 3) reputazione dell'ente.

Qui di seguito è riportato in maniera schematica l'elenco delle domande contenute nelle schede:

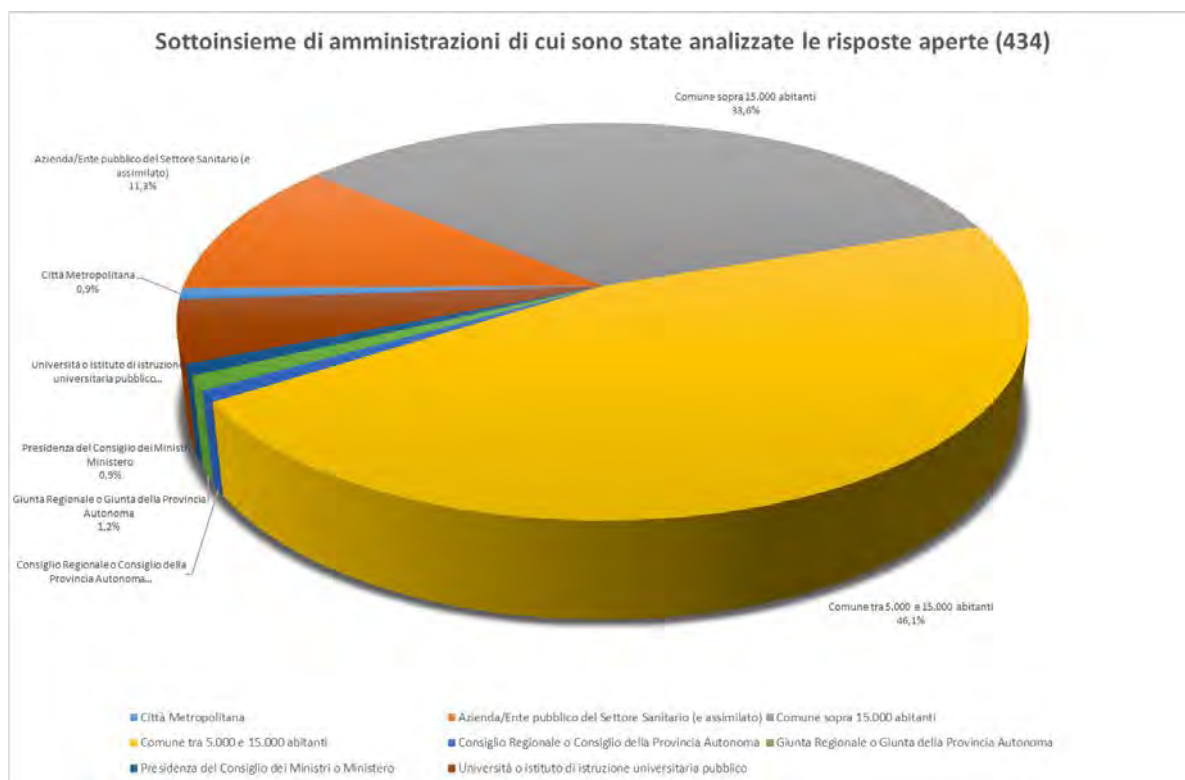
F.1	INDICARE SE LA MESSA IN ATTO DEL PROCESSO DI GESTIONE DEL RISCHIO HA GENERATO DEGLI EFFETTI:	
F.1.1	Sulla consapevolezza del fenomeno corruttivo	1. È AUMENTATA 2. È DIMINUITA 3. È RIMASTA INVARIATA
F.1.1.1	Indicare le ragioni della risposta e i fattori che hanno determinato l'indicazione degli effetti	
F.1.2	Sulla capacità di scoprire casi di corruzione	1. È AUMENTATA 2. È DIMINUITA 3. È RIMASTA INVARIATA
F.1.2.1	Indicare le ragioni della risposta e i fattori che hanno determinato l'indicazione degli effetti	
F.1.3	Sulla reputazione dell'ente	1. È AUMENTATA 2. È DIMINUITA 3. È RIMASTA INVARIATA
F.1.3.1	Indicare le ragioni della risposta e i fattori che hanno determinato l'indicazione degli effetti	
F.2	Indicare lo stato di attuazione del ptpct attraverso una valutazione sintetica del livello effettivo di attuazione del piano e delle misure in esso contenute	1. BUONO 2. MEDIO 3. SUFFICIENTE 4. NON SUFFICIENTE
F.2.1	Indicare le ragioni della risposta ed i fattori che hanno determinato l'indicazione del livello, anche con riferimento ad eventuali aspetti critici, nonché le motivazioni dell'eventuale scostamento tra le misure attuate e le misure previste dal ptpct	
F.3	Indicare, attraverso una valutazione sintetica, l'idoneità complessiva della strategia di prevenzione della corruzione, con particolare riferimento alle misure previste nel piano e attuate.	1. IDONEO 2. PARZIALMENTE IDONEO 3. NON IDONEO
F.3.1	Indicare le ragioni della risposta ed i fattori che ne hanno determinato l'indicazione del livello, anche con riferimento ad eventuali aspetti critici	
F.4	Indicare, attraverso una valutazione sintetica, l'esercizio del ruolo di impulso e coordinamento del rpct rispetto alla messa in atto del processo di gestione del rischio	1. IDONEO 2. PARZIALMENTE IDONEO 3. NON IDONEO

Al fine di meglio comprendere i giudizi formulati, è stata condotta, poi, una analisi delle risposte aperte che accompagnano i giudizi formulati dalle 1153 amministrazioni sopra richiamate per un sottoinsieme ristretto di rispondenti costituito da **434** amministrazioni di diversa tipologia (pari al 37,6% dell'insieme complessivo).

Il sottoinsieme preso in considerazione è così composto: 4 ministeri, 22 università o enti assimilati, 9 tra consigli e giunte regionali, 4 città metropolitane, 49 Aziende/Enti pubblici del Settore Sanitario (e assimilati), 146 comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti e 200 comuni con popolazione tra 5.000 e 15.000 abitanti.

Tabella 1 Sottoinsieme di amministrazioni di cui sono state analizzate le risposte aperte F1.1.1., F1.2.1, F1.3.1., F.2.1, F.3.1.

Tipologia di Amministrazione	Numero
Azienda/Ente pubblico del Settore Sanitario (e assimilato)	49
Città Metropolitana	4
Comune sopra 15.000 abitanti	146
Comune tra 5.000 e 15.000 abitanti	200
Consiglio Regionale o Consiglio della Provincia Autonoma	4
Giunta Regionale o Giunta della Provincia Autonoma	5
Presidenza del Consiglio dei Ministri o Ministero	4
Università o istituto di istruzione universitaria pubblico	22
Totale complessivo	434



1. STATO DI ATTUAZIONE DEL PTPCT E DELLE MISURE IN ESSO CONTENUTE

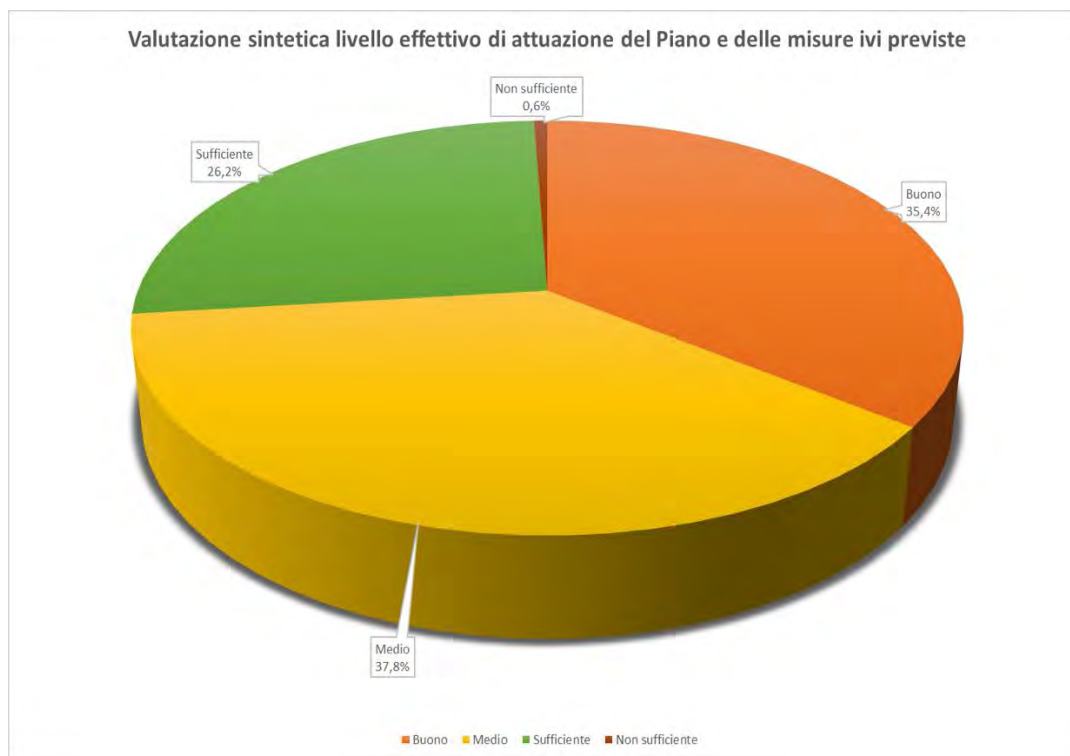
Alle amministrazioni è stato chiesto di formulare una valutazione sintetica del livello effettivo di attuazione del Piano e delle misure ivi previste¹. La valutazione comprende un giudizio sintetico ed un testo libero con cui sono espresse le ragioni del giudizio dato, segnalati gli eventuali aspetti critici e motivato l'eventuale scostamento tra le misure previste dal PTPCT e quelle poi effettivamente attuate.

Rispetto all'insieme di **1153** amministrazioni le valutazioni espresse con riferimento al profilo in esame sono così suddivise.

Tabella 2 Valutazioni sullo stato di attuazione del PTPCT e delle misure ivi previste per Tipologia di Amministrazione

Tipologia Amministrazione	Buono	Medio	Sufficiente	Non sufficiente
Agenzia	6	3	2	
Altra tipologia di amministrazione pubblica	14	8	10	
Autorità Amministrativa Indipendente	2			
Autorità di Sistema Portuale	4	3		
Azienda/Ente pubblico del Settore Sanitario (e assimilato)	19	14	16	
Camera di commercio, industria, artigianato o agricoltura o unione regionale	5	5	1	
Città Metropolitana (ex provincia)	2	1	1	
Comune fino a 5.000 abitanti	101	116	99	4
Comune sopra 15000 abitanti	67	56	23	
Comune tra 5000 e 15000 abitanti	61	78	61	
Comunità Montana	4	5	3	1
Consiglio Regionale o Consiglio della Provincia Autonoma	3		1	
Ente Pubblico non Economico	20	16	5	
Giunta Regionale o Giunta della Provincia Autonoma	3	2		
Ordine Professionale	65	100	68	2
Presidenza del Consiglio dei Ministri o Ministero	1	3		
Provincia	10	9	1	
Unione di Comuni	11	9	7	
Università o istituto di istruzione universitaria pubblico	10	8	4	
Totale complessivo	408 (35,4%)	436 (37,8%)	302 (26,2%)	7 (0,6%)
	1153			

¹ In particolare ci si riferisce alla domanda F.2 e F.2.1 riportato nello schema sintetico a pag.2

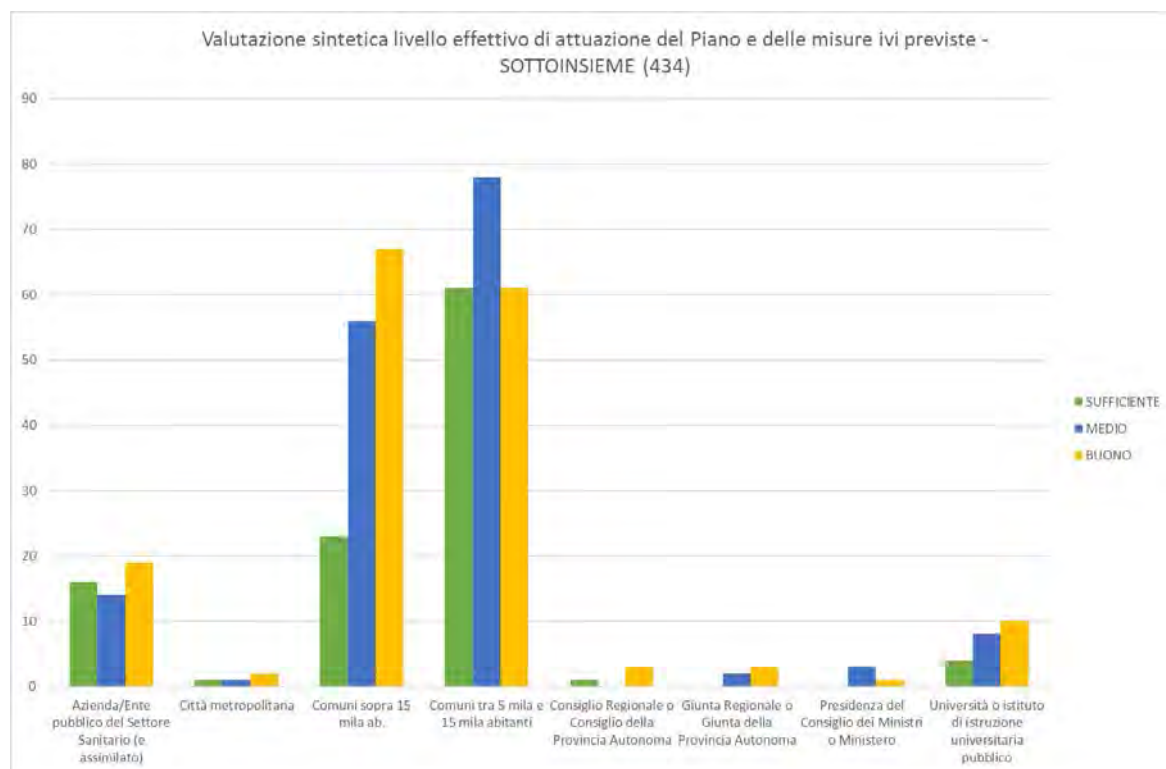


Come si evince dai dati riportati, le valutazioni espresse restituiscono nell'insieme un giudizio positivo delle amministrazioni nei confronti del livello effettivo di attuazione del proprio Piano e delle misure ivi contenute. Se si sommano infatti i giudizi "Buono" e "Medio" riportati nelle prime due colonne della tabella 2, risulta infatti che più del 70% (844) dell'insieme preso come riferimento è soddisfatto mentre solo lo 0.6% (7) delle amministrazioni ha dato un giudizio fortemente negativo.

Il sottoinsieme ristretto di rispondenti, costituito complessivamente da **434** amministrazioni di diversa tipologia cui si è fatto riferimento in premessa, restituisce dati che tendenzialmente si allineano a quelli che possono essere ricavati dall'insieme complessivo. Anche qui, come già visto sopra, infatti, se si considerano nel complesso i giudizi BUONO e MEDIO dell'insieme ristretto, risulta che il 75,5% (328) delle amministrazioni si definisce soddisfatto del livello effettivo di attuazione del proprio Piano e delle misure ivi contenute. Nessuna amministrazione del sottoinsieme preso in considerazione ha espresso invece un giudizio negativo.

Tabella 3 Valutazioni sullo stato di attuazione del PTPCT e delle misure ivi previste per Tipologia di Amministrazione – Sottinsieme (434)

Tipologia di Amministrazione	Buono	Medio	Sufficiente
Azienda/Ente pubblico del Settore Sanitario (e assimilato)	19	14	16
Città Metropolitana	2	1	1
Comune sopra 15.000 abitanti	67	56	23
Comune tra 5.000 e 15.000 abitanti	61	78	61
Consiglio Regionale o Consiglio della Provincia Autonoma	3	0	1
Giunta Regionale o Giunta della Provincia Autonoma	3	2	0
Presidenza del Consiglio dei Ministri o Ministero	1	3	0
Università o istituto di istruzione universitaria pubblico	10	8	4
Totale complessivo	166	162	106
	434		



Il maggior numero di giudizi positivi (BUONO) - come si evince dalla tabella 3 – proviene dai Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti (45%) e Aziende/Enti pubblici del Settore Sanitario (e assimilato) (39%).

Le valutazioni più modeste, ovvero quelle di mera SUFFICIENZA, provengono, invece, soprattutto, dai Comuni tra 5 mila e 15 mila abitanti (30,5%).

1.1. AMMINISTRAZIONI/ENTI IL CUI STATO DI ATTUAZIONE DEL PTPCT E DELLE MISURE IVI CONTENUTE È STATO GIUDICATO “BUONO”.

Dall'analisi delle 166 risposte emergono spunti di riflessione da cui trarre suggerimenti per migliorare i sistemi programmati.

MAGGIORE CONSAPEVOLEZZA E PERCEZIONE DELL'UTILITÀ DEI PIANI

Si registra l'acquisizione di una maggiore consapevolezza (sia a livello di responsabili che di vertici politici, nonché di *stakeholder*) sull'importanza e sulla funzione delle diverse misure di prevenzione nonché, in generale, sulle tematiche della corruzione. Tale consapevolezza si presenta come condizione utile per far acquisire una maggiore efficacia ai Piani.

Il cambiamento in atto, come risulta dalle risposte esaminate, è anche e soprattutto di tipo culturale e passa attraverso una progressiva maturazione sull'utilità dei Piani ed una crescente capacità di auto-analisi da parte delle stesse amministrazioni.

Diverse amministrazioni considerano, infatti, come importante conquista l'aver inteso le misure di Piano non più solo come obiettivi dell'amministrazione ma come veri e propri obiettivi improntati a valori etici/morali cui improntare la propria condotta. La maggiore sensibilizzazione verso la cultura della legalità ha comportato anche una maggiore condivisione delle misure individuate da parte degli stessi soggetti che devono attuarle.

In questa prospettiva di maggiore consapevolezza e sensibilizzazione si inserisce l'opzione praticata da alcune amministrazioni - e da altre solo caldeggiata - di costituire un Ufficio Unico della prevenzione della corruzione.

Tale scelta perseguirebbe non solo finalità di ottimizzazione delle risorse occorrenti a supportare le funzioni del RPCT (presidio della legittimità dell'azione amministrativa e quella di prevenzione del fenomeno della corruzione ed in generale dell'illegalità), ma risponderebbe anche a criteri di razionalità, facilitando un processo di alimentazione reciproca e di osmosi tra le varie attività dell'ente.

MAGGIORE PARTECIPAZIONE

Strettamente connesso alla consapevolezza e alla sensibilizzazione rispetto alle tematiche della prevenzione della corruzione risulta essere poi il valore della partecipazione alla strategia globale di prevenzione della corruzione. In generale, dai report analizzati, risulta un complessivo apprezzamento verso la partecipazione dei dirigenti e di tutto il personale di un'amministrazione all'aggiornamento annuale delle mappe e degli indici di rischio, nonché a tutte le fasi di predisposizione e di attuazione delle misure anticorruzione.

Si registra un progressivo e trasversale miglioramento della percezione del PTPCT che non è più visto solo come adempimento formale ma anche come strumento effettivamente in grado di ridurre l'esposizione a fenomeni corruttivi e di *mala gestio*.

Le amministrazioni appaiono infatti maggiormente consapevoli del fatto che la gestione del rischio corruttivo non riguarda solo il RPCT ma l'intera struttura. A tal fine, sono sviluppate a tutti i livelli organizzativi, una responsabilizzazione diffusa e una cultura consapevole dell'importanza del processo di gestione del rischio e delle responsabilità ad esso correlate.

Partecipazione – dai report analizzati – è intesa anche come collaborazione tra Pubbliche Amministrazioni, che operano nello stesso comparto o nello stesso territorio. La condivisione di metodologie, di esperienze, di sistemi informativi e di risorse, attraverso l'assistenza e il supporto a chi svolge attività nei settori di prevenzione della corruzione, può favorire infatti la sostenibilità economica e organizzativa del processo di gestione del rischio.

COORDINAMENTO DEL PTPCT CON IL PIANO DELLA PERFORMANCE

Dai risultati esaminati appare che il PTPCT è sempre più coordinato con il Piano della performance e con la definizione di obiettivi di performance individuale e di performance organizzativa. Le amministrazioni mostrano infatti di essere in larga parte consapevoli che l'analisi correlata dei due documenti, sia in fase di programmazione che in quella

di rendicontazione dei risultati, è utile per una verifica dell'efficienza dell'organizzazione nel suo complesso nonché della maturità raggiunta dalla stessa nel corso degli ultimi anni. In un'ottica di integrazione e di coerenza tra tutti gli strumenti di programmazione dell'Ente, infatti, il Piano della performance rappresenta la leva attraverso cui dare attuazione sostanziale anche alle misure del PTPCT.

SINERGIA TRA SISTEMI DI *RISK MANAGEMENT* E CONTROLLI INTERNI

In diverse risposte esaminate, viene espresso apprezzamento per l'integrazione dei sistemi di *risk management* con i sistemi di pianificazione, programmazione, valutazione e – in particolar modo – per quelli di controllo interno alle amministrazioni.

A tal ultimo riguardo, infatti, dai risultati esaminati appare che i controlli interni effettivamente applicati nell'ordinario svolgimento delle attività di un'amministrazione/ente (quali quelli svolti dalle strutture interne di *Audit e compliance*), anche se non formalizzati, sono spesso utilizzati per valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei PTPCT, dei programmi e degli altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, e in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti.

FORMAZIONE

Le amministrazioni danno conto di aver programmato e adottato numerose misure specifiche nei propri PTPCT. In particolar modo, ci si riferisce alla formazione del personale, specie quello addetto alle aree a maggior rischio corruttivo.

Si segnala, infatti, una evidente adesione alla formazione, di cui viene particolarmente riconosciuto e apprezzato il ruolo in termini di facilitazione della diffusione di una cultura dell'anticorruzione e della trasparenza. Di tutte le misure di piano, la formazione è, infatti, quella che ricorre più spesso nelle risposte esaminate e assume pertanto un ruolo strategico.

La formazione viene programmata, in primo luogo, attraverso l'individuazione delle categorie di destinatari della stessa, ovvero i soggetti da formare e su cui investire prioritariamente; in secondo luogo, mediante la definizione dei contenuti più appropriati.

Sotto il primo profilo, quello dei soggetti coinvolti, la formazione riguarda, con approcci differenziati, tutti i soggetti che partecipano, a vario titolo, alla predisposizione e attuazione delle misure: RPCT, referenti, organi di indirizzo, titolari di uffici di diretta collaborazione e di incarichi amministrativi di vertice, responsabili degli uffici, dipendenti.

La formazione, poi, risulta sovente essere differenziata in rapporto alla diversa natura dei soggetti tenuti all'adozione di misure di prevenzione e di trasparenza e alle funzioni svolte.

Sotto il secondo profilo, quello contenutistico, la formazione sembra essere per lo più canalizzata sulle diverse fasi della metodologia di gestione del rischio corruttivo. La formazione riguarda infatti l'analisi di contesto, esterno e interno; la mappatura dei processi; l'individuazione e la valutazione del rischio; l'identificazione delle misure organizzative di prevenzione.

TRASPARENZA

Come il legislatore ha attribuito un ruolo di primo piano alla trasparenza, così, anche dall'analisi del sottoinsieme sopra citato, risulta che tra le misure di prevenzione della corruzione questa ricopra – insieme alla formazione – un ruolo di primario rilievo. La stretta relazione tra trasparenza e prevenzione del rischio corruttivo rende di fatto sempre programmata tale misura nei PTPCT delle amministrazioni.

I dati mostrano infatti un frequente ricorso alle misure di trasparenza anche al fine di rendere più facile l'accesso alle informazioni relative alle politiche e agli interventi delle amministrazioni. In questa specifica accezione, la trasparenza è strumento di monitoraggio civico dell'azione amministrativa, cioè strumento che permette di migliorare il livello di trasparenza delle procedure pubbliche, attivando forme efficaci di controllo sociale e di confronto collaborativo con le istituzioni.

MONITORAGGIO

I dati analizzati restituiscono nel complesso un sistema improntato alla continuità e al monitoraggio delle misure di prevenzione relative ai processi già in atto.

In particolare, il monitoraggio e la verifica costante riguarda gli adempimenti di legge, tale attività è compiuta dai dirigenti dell'ente, su impulso e sotto la supervisione del RPCT, e si è rivelata proficua in termini di generale miglioramento della complessiva attività amministrativa dell'ente. Colpisce, nello specifico, che il controllo delle varie fasi del procedimento viene spesso effettuato con l'adozione di procedure standardizzate che garantiscono omogeneità di valutazione dei procedimenti.

Sempre più frequentemente il monitoraggio sull'attuazione delle misure di prevenzione e di trasparenza è accompagnato da specifiche modalità di svolgimento di verifiche, ispezioni e controlli sulla verifica dello stato di attuazione delle misure e sull'adeguatezza delle stesse a fronteggiare il rischio di corruzione.

Il ruolo centrale del monitoraggio ha trovato conferma anche dagli esiti dell'analisi svolta con riguardo alle amministrazioni (1654) che hanno completato l'inserimento dei dati sui PTPCT nella piattaforma. L'83,5% delle amministrazioni ha dichiarato infatti di aver pianificato nel PTPCT il monitoraggio sull'attuazione del Piano, prevedendone anche la periodicità, annuale, semestrale o più frequente, a seconda dei casi (cfr. §. 5.1. "*Monitoraggio sull'attuazione del Piano Triennale*" tab. D.1. e ss. del doc. "*ANALISI DATI PTPCT*"); il 58,5% ha pianificato il monitoraggio sull'attuazione ed idoneità delle misure di prevenzione (cfr. § 5.5. "*Monitoraggio sull'attuazione e sull'idoneità delle misure*" tab. D.3 del doc. citato).

Le 166 amministrazioni del sottoinsieme indicato in premessa, anche giudicando positivamente il proprio livello di attuazione del PTPCT, hanno comunque indicato alcune criticità che occorre valutare.

CARENZE ORGANIZZATIVE E DI PERSONALE

Dai risultati analizzati emergono in maniera diffusa e trasversale rispetto all'insieme di riferimento alcuni limiti strutturali delle amministrazioni, quali la scarsità delle risorse economiche a disposizione o di quelle di personale in organico come fattori che potrebbero accrescere il rischio potenziale di esposizione di una amministrazione al rischio corruttivo ed influenzare negativamente il grado di attuazione dei PTPCT.

LIMITATA INDIPENDENZA DEL RPCT

Oltre alla segnalata frequente mancanza di struttura di supporto al RPCT, molte amministrazioni evidenziano le difficoltà del RPCT che ricopre il medesimo ruolo in diversi enti, a svolgere adeguatamente i propri compiti.

E' diffusa la valutazione secondo cui il RPCT non gode della necessaria indipendenza. Nonostante il legislatore abbia elaborato un sistema di garanzie a tutela dell'indipendenza e dell'autonomia del RPCT, come precisato in alcune delibere dell'Autorità, anche al fine di evitare ritorsioni nei confronti dello stesso per l'esercizio delle sue funzioni o pressioni indebite, emerge che tale sistema di garanzie e presidi non sempre è messo correttamente in atto e/o produce effetti desiderati.

SCARSA SOSTENIBILITA' DELLE MISURE E NON ADEGUATA PROGETTAZIONE DELLE STESSE

Il monitoraggio sulle misure individuate nel PTPCT passa attraverso l'effettuazione di una scelta consapevole che tiene conto della reale utilità e della sostenibilità organizzativa delle scelte effettuate. Dai risultati analizzati sembra che non sempre questa sostenibilità sia riscontrata. Ciò postula ulteriori valutazioni che le amministrazioni sono chiamate a fare ovvero, da una parte, introdurre misure che possono essere effettivamente attuate e, dall'altra, se del caso, ridisegnare e irrobustire le misure di prevenzione già esistenti prima di introdurne di nuove.

Conta, in sostanza, la qualità delle misure organizzative introdotte, prima ancora che la quantità.

1.2. AMMINISTRAZIONI/ENTI CHE HANNO DATO UN GIUDIZIO “MEDIO” DI ATTUAZIONE DEL PTPCT E DELLE MISURE IVI CONTENUTE

Anche dall'analisi delle 162 risposte delle amministrazioni che hanno dato una valutazione “MEDIO” al proprio livello di attuazione del PTPCT emergono spunti di riflessione da cui trarre suggerimenti per migliorare i sistemi programmati.

Per la maggior parte, gli elementi di valutazione positivi sono comuni a quelli delle amministrazioni che hanno dato un giudizio migliore e di cui si è dato conto nel §1.1. Ci si riferisce nello specifico al tema del coinvolgimento dell'intera struttura soprattutto nella attività di mappatura dei processi ai fini di prevenzione della corruzione e alla misura della formazione, misura generale cui le amministrazioni fanno sovente ricorso, sia intesa come formazione a livello generale, per migliorare lo svolgimento delle funzioni affidate all'amministrazione, che come formazione specifica sulla prevenzione della corruzione. Ancora, si segnala il ruolo di rilievo del monitoraggio sull'attuazione e sull'adequazione delle misure previste nei PTPCT nonché sul complessivo funzionamento del processo stesso al fine di consentire di apportare tempestivamente le eventuali modifiche necessarie (per tutti questi profili vedere § 1.1.).

DIGITALIZZAZIONE

Una trattazione a sé – per la rilevanza del fenomeno – merita la digitalizzazione. Le attività che le amministrazioni svolgono sembrano essere sempre più orientate a migliorare i processi organizzativi interni e ad accrescere la trasparenza dell'azione amministrativa, favorendo la partecipazione dei cittadini anche – e soprattutto – in un'ottica di innovazione tecnologica, in linea con i più recenti orientamenti normativi nazionali e comunitari. Un indiscutibile elemento di soddisfazione che si ricava dalle risposte fornite da alcune amministrazioni è dato dall'incremento del grado di automazione di molti processi, che ha consentito di ridurre le attività non tracciabili, anche attraverso l'uso di applicativi e l'implementazione dell'informatizzazione dei più importanti procedimenti amministrativi. Tali strumenti e metodologie hanno l'indiscutibile pregio di aumentare l'efficacia e l'efficienza dei processi amministrativi, con significative ricadute anche in termini di semplificazione.

Per quelle amministrazioni che ad oggi – considerati anche gli elevati costi che un investimento in digitalizzazione comporta, soprattutto per le realtà più piccole – non hanno ancora del tutto superato la modalità analogica, viene suggerita nel frattempo almeno l'implementazione delle procedure di automazione del flusso dei dati da pubblicare ai sensi del d.lgs. n. 33/2013, così da facilitare l'adempimento degli obblighi di pubblicazione, molto spesso ancora gestito manualmente.

PROFILI CRITICI

Le amministrazioni che hanno giudicato MEDIO il proprio livello di attuazione del PTPCT hanno altresì indicato diversi profili critici. Si illustrano qui di seguito i principali.

PERCEZIONE DEL PTPCT COME MERO ADEMPIMENTO BUROCRATICO

Diverse delle risposte analizzate celano alla base una permanente concezione del PTPCT come insieme di adempimenti prevalentemente burocratici e/o formali. In alcuni casi, si mette in discussione apertamente quella che è ritenuta essere una eccessiva mole di adempimenti in capo ai singoli settori di cui si compongono alcuni enti, tale da non consentire all'ente medesimo di dedicarsi pienamente agli adempimenti connessi alla l. 190 del 2012. Anche il processo di gestione del rischio è spesso attuato in modo formalistico, secondo una logica di mero adempimento, invece che progettato e realizzato in modo sostanziale, ossia calibrato sulle specificità del contesto esterno ed interno dell'amministrazione.

ROTAZIONE ORDINARIA

Con specifico riguardo alle misure, si segnala che la rotazione ordinaria del personale addetto alle aree a maggior rischio corruttivo, sebbene considerata tra gli elementi di più evidente impatto della normativa anticorruzione sul personale delle amministrazioni, è anche quella che trova i maggiori ostacoli applicativi. Le motivazioni che vengono per lo più fornite circa l'impossibilità di attuare la misura sono solitamente ricondotte a due tipologie: strutturali carenze di organico ed assenza di professionalità idonee a ricoprire gli incarichi da ruotare. Ciò impedisce di fare della rotazione ordinaria anche un "criterio organizzativo" strettamente connesso alla formazione del personale in modo da consentire ai dipendenti di operare in uffici o ambiti di attività diversi nel corso della vita lavorativa.

L'uso della rotazione non può condurre, del resto - nemmeno in quelle amministrazioni che ne facciano ricorso - ad ignorarne gli aspetti problematici, che consigliano di farne un uso prudente e ragionevole e/o di accompagnarla e integrarla, ma anche sostituirla - in determinate circostanze - con altri strumenti di contrasto alla corruzione. Di questo le amministrazioni sembrano essere mediamente consapevoli.

VALUTAZIONI COLLEGATE A SITUAZIONI CONTINGENTI ED EMERGENZIALI

Un gran numero di valutazioni di natura trasversale rispetto alla tipologia di amministrazione interessata ha riguardato l'attuale contesto emergenziale da COVID-19. In diverse occasioni, infatti, viene precisato che lo stato emergenziale causato dalla pandemia ha comportato continue variazioni della programmazione delle amministrazioni e ha rallentato molte delle loro attività. Alcune di queste amministrazioni sono comunque riuscite, nonostante tali rallentamenti, a mettere in atto una efficace strategia di prevenzione.

La maggior parte, invece, ne ha pesantemente risentito e ha per questo valutato come MEDIO il proprio grado di soddisfazione circa il livello di attuazione dei propri PTPCT. Il ricorso generalizzato al lavoro agile sembra avere contribuito a rallentare il sistema, unito del resto a frequenti situazioni fisiologiche di scarsità del personale e delle risorse economiche da spendere in investimenti in chiave di prevenzione della corruzione.

1.3. AMMINISTRAZIONI/ENTI IL CUI STATO DI ATTUAZIONE DEL PTPCT E DELLE MISURE IVI CONTENUTE È STATO GIUDICATO COME "SUFFICIENTE"

Dall'analisi delle 106 risposte delle amministrazioni che hanno dato un giudizio di sufficienza sullo stato di attuazione dei propri piani emergono spunti di riflessione da cui trarre suggerimenti per migliorare i sistemi programmati. Molti di questi elementi si atteggiavano a vere e proprie criticità o lacune, in alcuni casi fisiologiche, in altri casi, sintomi di un mal funzionamento complessivo del sistema.

Occorre premettere che l'analisi dei dati per questa parte di valutazione risente del fatto che la valutazione sufficiente spesso è stata giustificata con la circostanza per cui risultano assenti eventi corruttivi. Infatti, in molti casi si dice *"nessun rilievo"*, *"nessuna segnalazione"*, *"nessuna criticità pervenuta"*. Tali motivazioni peraltro sono state altresì riportate in merito alla valutazione sull'idoneità complessiva della strategia di prevenzione della corruzione (cfr. § 2 *infra*).

Simili giustificativi sembrano tradire lo spirito con cui la domanda è stata posta alle amministrazioni ovvero capire se e in che termini il PTPCT e le misure ivi previste siano state attuate. Siffatte giustificazioni rischiano di alterare i risultati che si ottengono perché il fatto che non ci siano state rilevazioni non è sintomatico di un giudizio di sufficienza dell'attuazione dei PTPCT. La mancata rilevazione di fatti corruttivi non significa necessariamente che non ce ne siano. Tale circostanza può, ad esempio, significare che l'amministrazione non è stata in grado di rintracciarli. Le principali criticità attengono ai profili di carenze organizzative e di personale. A ciò si aggiunga il carico eccessivo di lavoro degli uffici, soprattutto alla luce dello stato di emergenza dovuto alla pandemia, così come la numerosità degli adempimenti, aspetti questi ultimi già trattati in precedenza.

SCARSA CONSAPEVOLEZZA E PERCEZIONE DELL'UTILITÀ DEI PIANI. DISINTERESSE AL CAMBIAMENTO

Un dato particolarmente negativo che merita un approfondimento è proprio la scarsa percezione dell'utilità del PTPCT da parte di amministratori, dipendenti e cittadini.

Tale scarsa considerazione dei meriti del PTPCT in chiave di prevenzione della corruzione risulta spesso accompagnata da un senso di impotenza e di isolamento del RPCT aggravato da un diffuso approccio culturale del tutto ostile o comunque in generale disinteressato al cambiamento.

Le amministrazioni mostrano di essere consapevoli che la sfida della prevenzione della corruzione è culturale prima ancora che organizzativa, e che tale sfida passa quindi in primo luogo dalla valorizzazione del merito, da un maggiore e più sentito senso civico di ogni persona e da un maggiore rispetto e fiducia nel ruolo che le Istituzioni ricoprono. Ciò non toglie che dalla lettura delle risposte fornite si evinca un atteggiamento di scarso coinvolgimento dei Responsabili di Settore, di scarsa attenzione da parte dei referenti Responsabili P.O., e in generale dell'intera struttura, alle tematiche della prevenzione della corruzione, che di fatto ostacola il cambiamento culturale.

In alcuni casi la valutazione è talmente negativa che rivela la mancata convinzione circa gli effetti positivi della l. 190/2012 e dell'intera strategia di prevenzione della corruzione nel suo complesso. Ciò è particolarmente evidente soprattutto da parte delle autonomie territoriali e locali, delle cui peculiarità funzionali e strutturali si ritiene il legislatore non abbia tenuto conto.

COMPLESSITA' DEL SISTEMA: SCARSA CHIAREZZA NORMATIVA E INTRODUZIONE DI TROPPE MISURE SPECIFICHE

Al sopra citato atteggiamento indifferente, in alcuni casi ostile, rispetto alla materia della prevenzione della corruzione, vanno poi aggiunti dei limiti strutturali che complicano il quadro complessivo e di cui non può non tenersi conto.

La difficoltà sembra essere quella di conciliare l'impegno che richiede l'attuazione del PTPCT con gli obiettivi dell'Ente, l'eccessiva numerosità di misure specifiche, la difficoltà di calarle concretamente in realtà piccole, sia a livello demografico che organizzativo.

Le difficoltà incontrate dalle pubbliche amministrazioni sono anche quelle dovute alla sostanziale novità e complessità della normativa (sia esterna che interna) e/o alla sua scarsa chiarezza. Troppo spesso tale normativa viene tacciata di essere sovrabbondante, oltre che complessa, foriera di obblighi e di adempimenti percepiti come "non prioritari" e quindi di fatto non sentiti come utili.

2. VALUTAZIONI SULL'IDONEITÀ COMPLESSIVA DELLA STRATEGIA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

Le valutazioni delle amministrazioni in merito alla strategia di prevenzione della corruzione, espresse con l'indicazione di un livello di idoneità², restituiscono nell'insieme un giudizio positivo nei confronti delle strategie implementate: più del 71% (823) ritiene idonea la strategia di prevenzione messa in campo; solo il 27% reputa invece che il sistema sia parzialmente idoneo (315); pochissime lo considerano non idoneo (15 pari all'1,3%).

Tabella 4 Valutazioni su idoneità della strategia di prevenzione della corruzione per Tipologia di Amministrazione

Tipologia Amministrazione	Idoneo	Parzialmente idoneo	Non idoneo
Agenzia	9	2	
Altra tipologia di amministrazione pubblica	22	10	
Autorità Amministrativa Indipendente	2		
Autorità di Sistema Portuale	6	1	
Azienda/Ente pubblico del Settore Sanitario (e assimilato)	29	20	
Camera di commercio, industria, artigianato o agricoltura o unione regionale	10	1	
Città Metropolitana (ex provincia)	3	1	
Comune fino a 5.000 abitanti	224	90	6
Comune sopra 15000 abitanti	102	43	1
Comune tra 5000 e 15000 abitanti	137	60	3
Comunità Montana	9	3	1
Consiglio Regionale o Consiglio della Provincia Autonoma	3	1	
Ente Pubblico non Economico	30	11	
Giunta Regionale o Giunta della Provincia Autonoma	5		
Ordine Professionale	179	54	2
Presidenza del Consiglio dei Ministri o Ministero	4		
Provincia	14	6	
Unione di Comuni	18	8	1
Università o istituto di istruzione universitaria pubblico	17	4	1
Totale complessivo	823 (71,4%)	315 (27,3%)	15 (1,3%)
	1153		

² In particolare ci si riferisce alla domanda F.3 e F.3.1 riportato nello schema sintetico a pag. 2



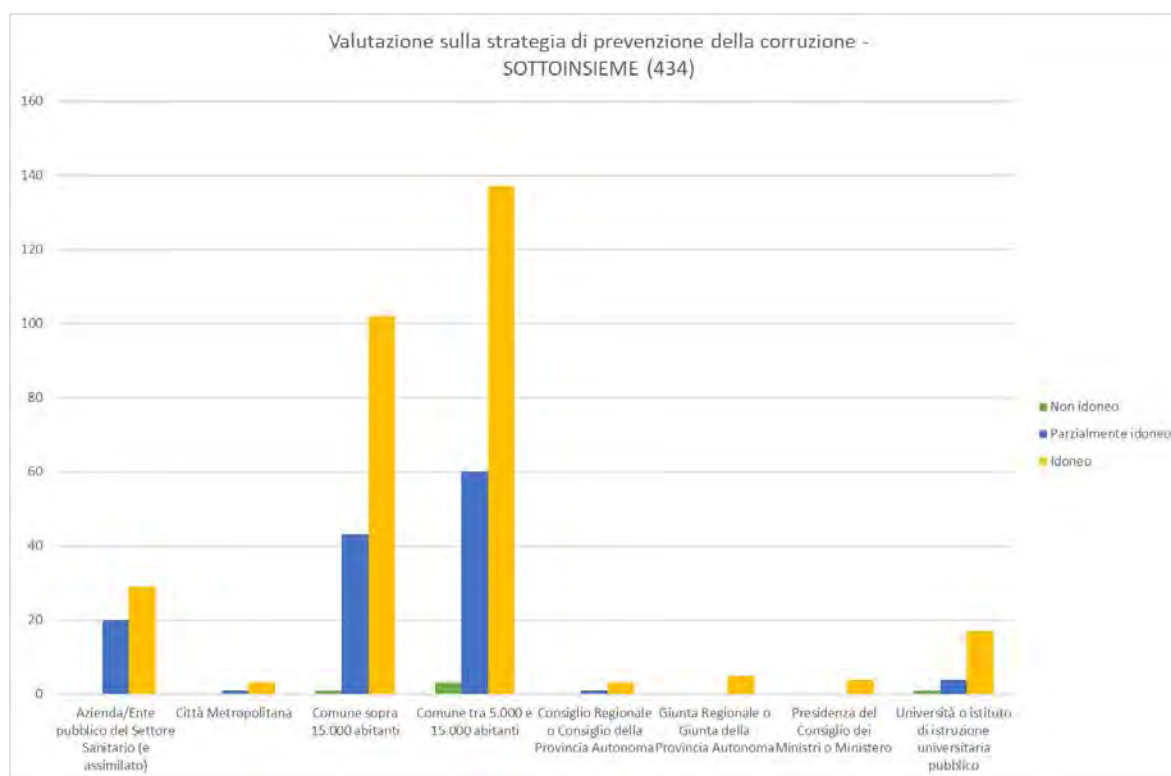
Il grado di soddisfazione nei confronti delle strategie attivate si differenzia in relazione alla tipologia di amministrazione. I comuni fino a 5.000 abitanti e quelli con popolazione sopra i 15.000 abitanti reputano nel 70% dei casi il sistema idoneo; una percentuale, solo di poco inferiore (69%), si registra per i comuni tra 5.000 e 15.000 abitanti. Gli ordini professionali (76%), le Autorità di sistema portuale (86%) e le Camere di commercio (91%) sono le amministrazioni che valutano più positivamente l'idoneità del proprio sistema di prevenzione della corruzione. A seguire, il 59% delle aziende e enti pubblici del settore sanitario (e assimilato).

Delle 15 amministrazioni che esprimono un giudizio di non idoneità colpisce il fatto che si tratti, per la stragrande maggioranza, di enti locali- comuni, unioni di comuni e comunità montane.

Un'analisi svolta sul sottoinsieme di amministrazioni (434, cfr. Premessa, tab. 1), ha restituito giudizi sull'idoneità del sistema che, in termini percentuali, si allineano a quelli riferiti a tutte le amministrazioni rispondenti: poco più del 69% considera il sistema idoneo (300), il 29,7% parzialmente idoneo (129) e solo l'1,15% non idoneo (5).

Tabella 5 Valutazioni su idoneità della strategia di prevenzione della corruzione per Tipologia di Amministrazione – Sottoinsieme (434)

Tipologia di Amministrazione	Idoneo	Parzialmente idoneo	Non idoneo
Azienda/Ente pubblico del Settore Sanitario (e assimilato)	29	20	
Città Metropolitana	3	1	
Comune sopra 15.000 abitanti	102	43	1
Comune tra 5.000 e 15.000 abitanti	137	60	3
Consiglio Regionale o Consiglio della Provincia Autonoma	3	1	
Giunta Regionale o Giunta della Provincia Autonoma	5		
Presidenza del Consiglio dei Ministri o Ministero	4		
Università o istituto di istruzione universitaria pubblico	17	4	1
Totale complessivo	300	129	5
	434		



2.1. STRATEGIA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE VALUTATA "IDONEA"

Dall'analisi delle 300 risposte con cui le amministrazioni hanno valutato idonei i propri sistemi di prevenzione della corruzione emergono spunti di interesse per migliorare i sistemi programmati. Occorre evidenziare che alcune delle amministrazioni, anche giudicando idonee le strategie messe in atto, hanno comunque indicato alcuni profili critici, coincidenti, in gran parte, con quelli rappresentati dalle amministrazioni che ritengono il sistema parzialmente idoneo (vedi *infra*).

In via generale è stata riscontrata una elevata ricorrenza di giudizi che fondano l'adeguatezza del sistema sulla circostanza che non sono state evidenziate criticità in fase di monitoraggio e sul fatto che non sono emersi fenomeni di corruzione o illegalità. L'assenza di procedimenti penali per fatti corruttivi aperti o conclusi a carico di dipendenti è quindi assunta come presunzione di scelte operate che sono state in grado di prevenire fenomeni corruttivi³.

Giova precisare a riguardo che le dinamiche di emersione⁴ dei fatti di corruzione mostrano che tra la commissione del fatto corruttivo e la sua emersione, laddove avvenga, può intercorrere un tempo non breve.

Si dà conto di seguito delle principali evidenze che emergono dalle risposte fornite dalle amministrazioni che ritengono di avere posto in essere scelte in grado di produrre effetti positivi sul funzionamento generale del sistema.

³ Come già rilevato sopra (§. 1.3.) il dato può anche essere letto diversamente, nel senso di ritenere che le misure attuate non colgono tutti i fenomeni di cattiva amministrazione che si possono verificare.

⁴ Deve considerarsi, inoltre, che i reati di corruzione che arrivano a conoscenza dell'autorità giudiziaria non riflettono l'effettiva consistenza del fenomeno corruttivo reale ma solo la sua componente emersa, scontando, quindi, lo scarto tra criminalità reale e criminalità registrata nelle statistiche ufficiali. Di detto limite conoscitivo, pertanto, le amministrazioni dovrebbero tenere conto affinché il giudizio di idoneità del sistema non venga alterato da dati parziali della dimensione reale del fenomeno (cfr. ANAC, [Corruzione sommersa e corruzione emersa in Italia: modalità di misurazione e prime evidenze empiriche](#)).

COINVOLGIMENTO DEL PERSONALE

Per costruire una strategia di prevenzione idonea sono stati valutati positivamente elementi quali: la disponibilità e la collaborazione dei dirigenti e dei funzionari; la qualità delle relazioni, anche informali create dal RPCT; la capacità di integrare competenze diverse in gruppi di lavoro.

L'efficacia del sistema – e la capacità di identificare gli eventi rischiosi e di programmare presidi per prevenire tali eventi – è stata quindi posta in relazione al coinvolgimento del personale e alla partecipazione di tutti i dipendenti nel processo di gestione del rischio, valorizzando le competenze diversificate all'interno dell'ente (cfr. anche § 3.2. *"Valutazione del rischio"*, Tab. c.14 del doc. *"ANALISI DATI PTPCT"* da cui si evince che la collaborazione del personale favorisce l'identificazione degli eventi rischiosi: di contro, la non collaborazione rende più difficoltosa tale identificazione).

COORDINAMENTO TRA PTPCT E PIANO DELLA PERFORMANCE

Diverse amministrazioni hanno messo in luce l'effetto positivo dell'integrazione fra ciclo di gestione della performance e ciclo di gestione del rischio corruttivo. È stato rilevato che porre l'attuazione del PTPCT come obiettivo di performance ha acceso i riflettori sulla valenza strategica del Piano stesso e sulle misure nello stesso definite, portando dipendenti, funzionari e dirigenti a riflettere sull'importanza di attuare azioni concrete volte al miglioramento dei processi e non al mero adempimento.

SOSTENIBILITÀ DELLE MISURE E ADEGUATA PROGETTAZIONE

La valutazione di idoneità del sistema è stata anche considerata come conseguenza di misure di prevenzione sostenibili rispetto al contesto specifico e alla dimensione dell'ente. È stata infatti sottolineata l'importanza di progettare il processo di gestione del rischio corruttivo attraverso misure organizzative sostenibili correlate alla capacità di attuazione da parte delle amministrazioni (cfr. Allegato 1, PNA 2019, § 5.1. *"Individuazione delle misure"*). A tal riguardo, le informazioni tratte dagli esiti del monitoraggio sull'attuazione ed idoneità delle misure di prevenzione rappresentano un utile strumento per la corretta progettazione delle stesse, come confermato dai risultati dell'analisi svolta con riguardo alle amministrazioni che hanno completato l'inserimento dei dati del PTPCT nella Piattaforma ANAC dedicata. Una percentuale superiore al 96% delle amministrazioni ha infatti dichiarato di aver utilizzato tali informazioni e quindi di aver fatto tesoro dell'esperienza sul PTPCT dell'anno precedente (sia in termini di buoni risultati ottenuti che di errori/disfunzioni/mancanze) per poter aggiornare il nuovo PTPCT (cfr. § 5.5. *"Monitoraggio sull'attuazione e sull'idoneità delle misure"* Tab. D.4.1 del doc. *"ANALISI DATI PTPCT"*).

DIGITALIZZAZIONE

Le amministrazioni di dimensioni più grandi, dotate di maggiori risorse, hanno dato rilievo agli effettivi benefici sul sistema di prevenzione della corruzione derivanti dalla digitalizzazione delle procedure. Si è valutato che svolgere l'attività di rilevazione e valutazione del rischio e monitoraggio, utilizzando un *software* dedicato, standardizza e rende trasparenti e tracciabili tutte le fasi della gestione del rischio ed è funzionale agli obiettivi di semplificazione e razionalizzazione dei processi.

2.2. STRATEGIA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE VALUTATA “PARZIALMENTE IDONEA”

Dall'analisi delle 129 risposte aperte in cui le amministrazioni hanno valutato parzialmente idonei i propri sistemi, emergono diversi profili che si ritiene abbiano un impatto negativo sul sistema della prevenzione della corruzione. Si illustrano di seguito alcune delle principali tendenze rilevate.

COMPLESSITÀ DEL SISTEMA E NUMEROSITÀ MISURE

Alcune risposte, in particolare formulate da enti di piccole dimensioni, hanno sottolineato la complessità delle azioni necessarie alla realizzazione del PTPCT, azioni ritenute sovradimensionate rispetto alle caratteristiche, alla struttura organizzativa e alle risorse umane di cui gli enti dispongono. Si ritiene che la legge 190/2012 abbia imposto l'applicazione di tutte le previsioni in essa contenute alle autonomie territoriali e locali, senza aver tenuto conto delle peculiarità funzionali e strutturali delle stesse. Detta complessità determina PTPCT troppo articolati rispetto alla dimensione degli enti.

Analoghe considerazioni sulla complessità investono anche le misure di prevenzione. La parziale insoddisfazione è qui ricondotta alla difficoltà di individuare misure valide; alla loro numerosità e alla conseguente difficoltà di monitorarle; al grado elevato di elaborazione; al loro formalismo; all'impatto che determinano sull'organizzazione dell'ente essendo in buona parte di tipo organizzativo. Molte amministrazioni rappresentano che permangono difficoltà relative all'attuazione della misura della rotazione del personale.

In alcuni casi sono gli stessi rispondenti a rimarcare l'importanza di semplificare i futuri PTPCT procedendo, in una logica di gradualità, attraverso la riduzione del numero delle misure, una maggiore incentivazione degli obiettivi di digitalizzazione e la predisposizione di un PTPCT coerente con la dimensione organizzativa. L'importanza di disporre di un strumento più snello è in particolare auspicata per le realtà in cui non emergono eventi corruttivi al fine di evitare appesantimenti procedurali.

Vale aggiungere che la rilevata complessità del sistema e delle misure ha trovato altresì una conferma dagli esiti dell'analisi condotta dall'Autorità sul processo di gestione del rischio, con riguardo alle 1654 amministrazioni che hanno completato nella Piattaforma ANAC l'introduzione dei dati dei PTPCT. Tale indagine ha mostrato, infatti, che l'11,3% di tali amministrazioni non ha identificato l'evento rischioso e che tale difficoltà è maggiore nelle amministrazioni meno strutturate al loro interno (cfr. § 3.1. “*Identificazione del rischio*”, Tab. H.1. del doc. “*ANALISI DATI PTPCT*”). Non solo, è emerso che, anche quando le amministrazioni hanno identificato il rischio, comunque l'11,8% delle stesse non ha poi valutato il livello di esposizione al rischio, fase questa importante, invece, per individuare i processi e le attività su cui concentrare l'attenzione sia per la progettazione o per il rafforzamento delle misure di trattamento del rischio, sia per il monitoraggio. Ciò è emerso soprattutto quando si tratta di enti di minori dimensioni (§ 3.4. “*Valutazione dell'esposizione al rischio corruttivo*”, Tab. H.2. del doc. “*ANALISI DATI PTPCT*”).

CARENZE ORGANIZZATIVE E DI PERSONALE

Numerosi sono stati i giudizi in cui si è valutato che la strategia di prevenzione della corruzione per essere realmente efficace dovrebbe essere perseguita avendo a disposizione altri mezzi e risorse rispetto a quelli che le amministrazioni hanno.

Gli scostamenti o i ritardi sono imputati, con una elevata ricorrenza, alla carenza di personale e di figure professionalizzate, nonché all'assenza di una struttura di supporto da dedicare almeno in parte a sostenere l'attività del RPCT. In particolare, i comuni hanno rappresentato che, con il personale sempre più ridotto, è difficile conciliare le attività rivolte ai cittadini- sentite come più urgenti- con la prevenzione della corruzione. Hanno inoltre considerato come ostacolo alla creazione di un idoneo sistema di prevenzione la circostanza che i segretari comunali, che svolgono la funzione di RPCT, siano a scavalco o in convenzione fra più enti e quindi poco presenti in sede.

Si tratta di fattori organizzativi, valutati come indipendenti dagli enti, e considerati da ostacolo allo sviluppo di azioni di qualità. Le amministrazioni auspicano, quindi, di poter reclutare personale da dedicare, dopo la formazione, alla funzione di prevenzione della corruzione e di costituire un ufficio di supporto al RPCT.

Al riguardo, si evidenzia infatti che i risultati dell'analisi svolta con riguardo alle 1654 amministrazioni che hanno completato l'inserimento dei dati sui PTPCT nella Piattaforma ANAC mostrano come tendenzialmente, all'aumentare delle dimensioni dell'ente, in termini di personale, migliori la capacità delle amministrazioni a provvedere alla valutazione del rischio corruttivo e alla pianificazione del monitoraggio sull'attuazione del PTPCT e delle misure di prevenzione (cfr. § 3 "Valutazione del rischio", tab. H.1, e H.2, - § 5.1. "Monitoraggio sull'attuazione del Piano Triennale", tab. D.1. - § 5.5., tab. D.3, del doc. "ANALISI DATI PTPCT").

SCARSA DIGITALIZZAZIONE

Le amministrazioni di grandi dimensioni hanno ritenuto un elemento qualificante e di grande rilievo la digitalizzazione del sistema di prevenzione. Le amministrazioni di ridotte dimensioni hanno, tuttavia, indicato come elemento critico le limitate risorse finanziarie di cui dispongono che impediscono di avere *software* gestionali per digitalizzare le attività di gestione del rischio e di automatizzare i successivi controlli.

SCARSA CONSAPEVOLEZZA E PERCEZIONE DELL'UTILITÀ DEI PIANI

Le amministrazioni hanno indicato come problematica l'assenza di consapevolezza dell'importanza e della valenza del PTPCT da parte degli organi di indirizzo politico e dei soggetti tenuti a darvi attuazione. Il Piano è percepito da dipendenti ed amministratori come non prioritario e poco utile. Dalle risposte esaminate questo ostacolo di carattere culturale risulta in grado di incidere sulla idoneità dell'intero sistema.

PERCEZIONE DEL PTPCT COME ADEMPIMENTO BUROCRATICO E SCARSA MOTIVAZIONE DEL PERSONALE

In alcuni casi le amministrazioni hanno giudicato il PTPCT come un "adempimento burocratico", poco concreto, privo di impatto significativo, non idoneo a bloccare i fenomeni corruttivi, vissuto come ulteriore adempimento che appesantisce le procedure senza risultati pratici percepiti. È stato sottolineato che le misure previste nel Piano impongono alle strutture sottodimensionate una molteplicità di adempimenti valutati sovrabbondanti e privi di utilità, soprattutto in periodi emergenziali. La prevenzione della corruzione e l'attuazione della disciplina della trasparenza hanno fasi ritenute "burocratiche" che comportano una bassa motivazione in chi deve attuarle.

NECESSITÀ DI MIGLIORARE IL SISTEMA DI MONITORAGGIO

Molte risposte formulate dalle amministrazioni hanno riguardato la fase del monitoraggio. Se da una parte vi è consapevolezza della necessità di introdurre strumenti e procedure per l'attuazione effettiva del sistema di monitoraggio e di rendicontazione previsti nei PTPCT, anche in coordinamento con l'audit interno, dall'altra sono messi in luce diversi problemi: la difficoltà nell'assicurare un monitoraggio costante sull'attuazione delle misure in enti di piccole dimensioni privi di una struttura e di un *software* dedicato; l'assenza di risorse umane per la verifica ed il monitoraggio; la mancanza di un sistema di raccolta di feedback; la necessità di meglio coordinare le attività di controllo con la valutazione della *performance*. L'analisi condotta con riguardo alle amministrazioni (1654) che hanno completato l'inserimento dei dati sui PTPCT nella Piattaforma ANAC ha mostrato, infatti, come vi sia ancora una percentuale di amministrazioni che non provvedono a pianificare il monitoraggio sia sull'attuazione del PTPCT, sia sull'attuazione ed idoneità delle misure di prevenzione, né, laddove previsto, ad individuarne la periodicità (cfr. i citati § 5.1 e 5.2. relativi al monitoraggio del doc. "ANALISI DATI PTPCT").

VALUTAZIONI COLLEGATE A SITUAZIONI CONTINGENTI ED EMERGENZIALI

L'attuale fase emergenziale, che ha impegnato l'amministrazione su altri settori ritenuti prioritari, è stata considerata causa di criticità nell'attuazione di alcune misure programmate nel PTPCT 2020.



2.3. STRATEGIA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE VALUTATA “NON IDONEA”

Soltanto in 5 casi le amministrazioni hanno valutato non idonei i propri sistemi (1 comune sopra i 15000 abitanti, 3 comuni tra 5.000 e 15.000 abitanti, 1 AFAM). Le ragioni addotte coincidono con quelle indicate dalle amministrazioni che hanno espresso un giudizio di parziale idoneità. Le risposte rinviano alla complessità del PTPCT e delle misure e alle ridotte dimensioni degli enti e quindi all'impossibilità di dedicare risorse specifiche alla piena attuazione del Piano. Da qui la necessità di predisporre PTPCT semplificati per i piccoli enti. Si richiamano inoltre le perplessità in merito al carattere di mero adempimento formale del PTPCT.

3. EFFETTI DELL'ATTUAZIONE DEL PROCESSO DI GESTIONE DEL RISCHIO

Alle amministrazioni è stato chiesto di formulare una valutazione sugli effetti dell'attuazione del processo di gestione del rischio. In particolare sono state poste 3 domande⁵ attinenti all'incidenza della detta attuazione sulla 1) consapevolezza del fenomeno corruttivo, 2) capacità di scoprire fenomeni corruttivi e 3) reputazione dell'ente. Le possibili risposte sono espresse in termini di "aumentata", "invariata" o "diminuita".

3.1. EFFETTI DELLA MESSA IN ATTO DEL PROCESSO DI GESTIONE DEL RISCHIO IN TERMINI DI CONSAPEVOLEZZA DEL FENOMENO CORRUTTIVO

Rispetto all'insieme di **1153** amministrazioni, le valutazioni espresse con riferimento alla consapevolezza del fenomeno corruttivo sono così suddivise.

Tabella 6 Valutazioni su consapevolezza del fenomeno corruttivo per Tipologia di Amministrazione

Tipologia Amministrazione	Aumentata	Invariata	Diminuita
Agenzia	6	5	
Altra tipologia di amministrazione pubblica	17	15	
Autorità Amministrativa Indipendente	2		
Autorità di Sistema Portuale	6	1	
Azienda/Ente pubblico del Settore Sanitario (e assimilato)	33	16	
Camera di commercio, industria, artigianato o agricoltura o unione regionale	6	5	
Città Metropolitana (ex provincia)	3	1	
Comune fino a 5.000 abitanti	133	185	2
Comune sopra 15000 abitanti	94	52	
Comune tra 5000 e 15000 abitanti	93	107	
Comunità Montana	4	9	
Consiglio Regionale o Consiglio della Provincia Autonoma	3	1	
Ente Pubblico non Economico	22	19	
Giunta Regionale o Giunta della Provincia Autonoma	3	2	
Ordine Professionale	113	119	3
Presidenza del Consiglio dei Ministri o Ministero	3	1	
Provincia	14	6	
Unione di Comuni	14	13	
Università o istituto di istruzione universitaria pubblico	13	9	
Totale complessivo	582 (50,5%)	566 (49,1%)	5 (0,4%)
	1153		

⁵ In particolare ci si riferisce alla domanda F.1.1, F.1.2, F.1.3 riportato nello schema sintetico a pag.2



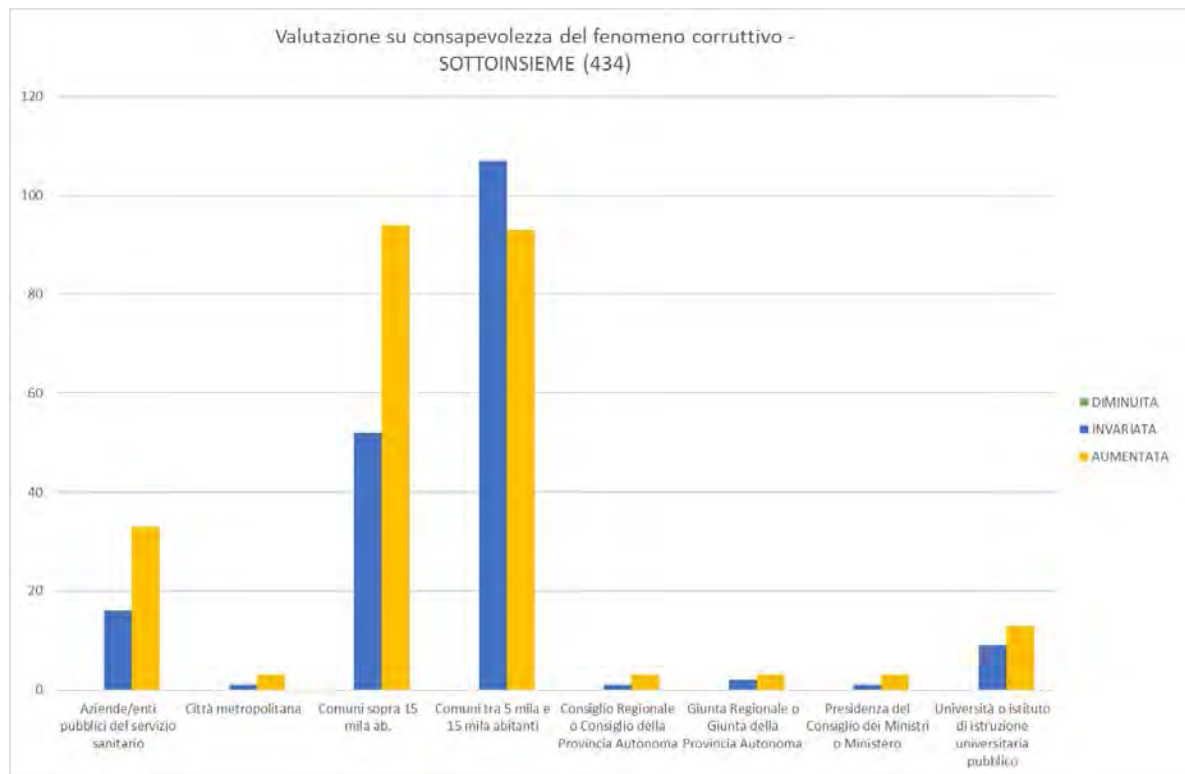
Le valutazioni espresse restituiscono nell'insieme un giudizio solo parzialmente positivo delle amministrazioni nei confronti dell'incidenza del processo di gestione del rischio sulla consapevolezza del fenomeno corruttivo.

Come, infatti, si evince dai dati riportati, poco più del 50% delle amministrazioni (582) valuta che la consapevolezza del fenomeno corruttivo sia aumentata all'interno dell'ente a seguito della messa in atto del processo di gestione del rischio. Una percentuale altrettanto significativa, di poco inferiore al 50% (566) ritiene che tale consapevolezza sia rimasta invariata; solo 5 amministrazioni (0,4%) reputano invece che la consapevolezza sia diminuita.

Il sottoinsieme ristretto di rispondenti, costituito complessivamente da **434** amministrazioni di diversa tipologia cui si è fatto riferimento in **Premessa**, restituisce dati che tendenzialmente si allineano a quelli ricavati dall'insieme complessivo. Anche qui, come già visto sopra, infatti, poco più del 50% considera la consapevolezza aumentata (245), mentre poco meno del 50% (189) la ritiene invariata.

Tabella 7 Valutazioni su consapevolezza del fenomeno corruttivo per Tipologia di Amministrazione - Sottoinsieme (434)

Tipologia di Amministrazione	Aumentata	Invariata	Diminuita
Azienda/Ente pubblico del Settore Sanitario (e assimilato)	33	16	0
Città Metropolitana	3	1	0
Comune sopra 15.000 abitanti	94	52	0
Comune tra 5.000 e 15.000 abitanti	93	107	0
Consiglio Regionale o Consiglio della Provincia Autonoma	3	1	0
Giunta Regionale o Giunta della Provincia Autonoma	3	2	0
Presidenza del Consiglio dei Ministri o Ministero	3	1	0
Università o istituto di istruzione universitaria pubblico	13	9	0
Totale complessivo	245	189	0
	434		



3.1.1. CONSAPEVOLEZZA DEL FENOMENO CORRUTTIVO VALUTATA "AUMENTATA"

Dall'analisi delle 245 risposte in cui le amministrazioni hanno ritenuto aumentata la consapevolezza del fenomeno corruttivo emergono alcuni spunti di riflessione.

In generale, quanto evidenziato nelle risposte fornite dalle amministrazioni può essere letto in termini molto positivi, seppure nel limite della percentuale sopra indicata.

FORMAZIONE

La ragione principale della valutazione indicata risulta essere collegata all'attuazione della misura della formazione. L'importanza che riveste la formazione è stata infatti evidenziata in via generale sia dalle amministrazioni di maggiori dimensioni in termini di dotazione organica con organizzazioni più strutturate e articolate, sia da quelle di minori dimensioni.

Emerge che la formazione costante, anche di tipo specialistico, con la condivisione di materiale di studio, assume un ruolo fondamentale per accrescere la cultura della prevenzione e la percezione del rischio corruttivo.

È stato inoltre sottolineato un ulteriore profilo, e cioè che le iniziative di formazione costituiscono una preziosa occasione di confronto per tutto il personale. È anche avvertita la necessità che la formazione teorica, di natura giuridica, sia affiancata dall'esame di casi pratici su tematiche quotidiane, in relazione alla specificità dell'amministrazione, da analizzare alla luce della prevenzione. Per rispondere in modo adeguato e ottimale all'esigenza formativa è auspicabile una programmazione organica di un piano di formazione sia generale sia specifico, in base alle attività svolte nelle aree a maggior rischio e all'organizzazione dell'ente.

MAGGIORE CONSAPEVOLEZZA E PERCEZIONE DELL'UTILITÀ DEI PIANI – INIZIATIVE DEL RPCT

Accanto alla formazione in senso proprio, risultano rilevanti in molti casi, ai fini del giudizio espresso, le attività di stimolo e sensibilizzazione di tutto il personale, in un'accezione ampia che abbia un carattere di continuità, realizzate dal RPCT e dall'ufficio di supporto.

All'ambito delle attività dirette ad accrescere la sensibilizzazione dell'intera struttura, possono senz'altro essere ricondotte le interlocuzioni, segnalate da alcune amministrazioni, fra RPCT e i dirigenti referenti che forniscono il necessario supporto per la definizione del sistema di prevenzione della corruzione e per il monitoraggio sull'attuazione delle misure. Analogamente, il costante raccordo fra il RPCT e i responsabili dei processi contribuisce a creare il contesto favorevole per una maggiore consapevolezza, in tutte le unità organizzative, dei rischi corruttivi cui è esposta l'amministrazione nello svolgimento delle proprie competenze.

Diverse sono le altre iniziative segnalate che attengono:

- alla predisposizione di atti interni all'amministrazione;
- all'organizzazione di incontri periodici e occasioni per favorire la riflessione in comune sui temi della prevenzione della corruzione e la condivisione degli obiettivi della lotta alla corruzione e dei valori che sono alla base del codice di comportamento;
- alle costanti interazioni e interrogazioni tra le posizioni organizzative, funzionari e referenti con il RPCT e i suoi collaboratori sui temi della legalità e della lotta alla corruzione;
- al confronto del RPCT con le figure di vertice;
- all'attività di comunicazione del RPCT diretta a divulgare e illustrare i contenuti del PTPCT;
- allo scambio di informazioni all'interno delle amministrazioni;
- alla costituzione di gruppi di lavoro mirati coordinati dal RPCT.

PARTECIPAZIONE

In linea con la *ratio* della disciplina e le raccomandazioni formulate da ANAC, l'aumentata consapevolezza dei fenomeni corruttivi è ricondotta alla partecipazione proattiva e al coinvolgimento effettivo del personale nella predisposizione e attuazione del PTPCT.

È segnalata in modo specifico la partecipazione dei vertici amministrativi, dei referenti, dei responsabili di settore e dei dipendenti nelle attività di analisi e valutazione, indispensabili per la definizione del contenuto del Piano. In particolare, poiché la condivisione della mappatura dei processi e dell'individuazione delle misure più adeguate richiede una riflessione comune per far emergere il rischio di esposizione a fenomeni corruttivi connesso al contesto organizzativo e alle specifiche funzioni esercitate, ciò incide direttamente sull'incremento della consapevolezza e della responsabilizzazione dell'intera struttura. Tale accrescimento si registra anche in relazione alla fase di monitoraggio sull'attuazione delle misure del PTPCT, laddove vi sia il coinvolgimento della struttura, come raccomandato nel [PNA 2019](#).

EFFETTI POSITIVI DELL'UTILIZZAZIONE DELLA METODOLOGIA PER LA GESTIONE DEL RISCHIO CORRUTTIVO

Una buona parte delle amministrazioni, pur senza fare esplicito riferimento alla collaborazione e al coinvolgimento della struttura, ha attribuito rilievo, ai fini della maggiore consapevolezza del fenomeno corruttivo, alle attività che costituiscono il contenuto essenziale del PTPCT, in particolare la mappatura dei processi, descritti in modo più analitico, la valutazione dei rischi in tutte le aree di attività, secondo le indicazioni del [PNA 2019](#), e la programmazione di misure.

L'approfondimento che deve essere svolto per la predisposizione del PTPCT ha contribuito ad aumentare la sensibilità e l'attenzione sul tema della prevenzione della corruzione. Il risultato dell'adeguamento al sistema di prevenzione della corruzione delineato dal legislatore della [L. 190/2012](#) attraverso lo strumento del PTPCT, in conformità alle indicazioni fornite dall'Autorità, può essere pertanto apprezzato con favore sotto tale profilo (cfr. § 4.2. Allegato 1) al [PNA 2019](#)).

Risultano invece ancora piuttosto marginali, in quanto segnalate solo da poche amministrazioni, le ricadute in termini positivi dell'utilizzo del metodo qualitativo per la valutazione del rischio che ANAC ha indicato di privilegiare secondo le raccomandazioni contenute nel [PNA 2019](#).

Sul punto, vale evidenziare che, dall'analisi svolta con riguardo alle amministrazioni (1654) che hanno completato l'inserimento dei dati sui PTPCT nella Piattaforma ANAC, è emerso che più della metà delle amministrazioni (51,5%) adotta un approccio qualitativo, mentre la restante adotta prevalentemente un approccio quantitativo o altra metodologia. Tuttavia, considerando singolarmente le risposte fornite a favore dell'approccio quantitativo è risultato ancora elevato il numero delle amministrazioni che fanno ancora ricorso a tale approccio - si tratta di 1 amministrazione su 3. (cfr. § 3.5 *"Metodologia utilizzata per la valutazione dell'esposizione al rischio corruttivo"*, tab. H.2.2 del doc. *"ANALISI DATI PTPCT"*).

MONITORAGGIO

Dall'esame delle risposte risulta significativa l'incidenza del monitoraggio sull'attuazione delle misure. Di tale monitoraggio è generalmente responsabile il RPCT ma, nelle amministrazioni più grandi e con elevato grado di complessità, tale monitoraggio risulta essere effettuato a un primo livello con la collaborazione della struttura organizzativa.

È stato inoltre evidenziato con favore il rilievo della fase di monitoraggio, necessaria per completare il processo di gestione del rischio, e che consente di valutare lo stato di attuazione del piano e l'adeguatezza delle misure programmate.

La rilevanza centrale del monitoraggio ha trovato conferma dall'analisi dei dati sui PTPCT inseriti dalle amministrazioni nella Piattaforma ANAC: l'83,5% delle amministrazioni ha dichiarato, infatti, di aver pianificato il monitoraggio sull'attuazione dei PTPCT, nonché il 58% ha previsto il monitoraggio sull'attuazione e sull'idoneità delle misure di prevenzione della corruzione (cfr. i § 5.1. *"Monitoraggio sull'attuazione del Piano Triennale"* e 5.5. *"Monitoraggio sull'attuazione e sull'idoneità delle misure"* del doc. *"ANALISI DATI PTPCT"*).

CONTROLLI

Il buon funzionamento del sistema dei controlli interni e *audit* in generale ha determinato un accrescimento della consapevolezza del fenomeno corruttivo. In alcuni casi l'efficacia dei controlli è stata evidenziata con specifico riferimento al settore degli appalti, in particolare nelle procedure di affidamento dei contratti di importo inferiore a 40.000 euro.

SUPERAMENTO DELL'APPROCCIO ADEMPIMENTALE

Anche se solo in pochi casi, è stato posto in evidenza il mutato approccio al tema della prevenzione della corruzione, non più intesa come mero adempimento o inutile appesantimento burocratico, bensì come modalità di lavoro e comportamento nello svolgimento dei compiti istituzionali di un'amministrazione.

VALUTAZIONI COLLEGATE A SITUAZIONI CONTINGENTI ED EMERGENZIALI

In alcuni casi è stata rilevata la difficoltà connessa all'emergenza sanitaria che ha impegnato l'amministrazione in altri settori prioritari e non ha consentito la piena attuazione di alcune misure programmate.

Le amministrazioni in esame, anche giudicando aumentata la consapevolezza del fenomeno corruttivo, hanno comunque indicato diversi profili critici che occorre valutare. In particolare, lo scarso interesse del personale, l'importante aggravio del carico di lavoro che l'adesione al sistema di gestione del rischio corruttivo comporta e l'eccessivo formalismo che porta ad avere una percezione della strategia di prevenzione del rischio quale mero adempimento.

3.1.2. CONSAPEVOLEZZA DEL FENOMENO CORRUTTIVO VALUTATA "INVARIATA"

189 amministrazioni hanno ritenuto che la propria consapevolezza del fenomeno corruttivo sia rimasta uguale. L'analisi delle risposte inserite offre spunti di riflessione.

Giova premettere che l'assenza di fenomeni corruttivi è risposta piuttosto ricorrente. Tuttavia tale motivazione è da valutare con attenzione, in quanto il mancato riscontro di fatti di corruzione in un determinato periodo di tempo può essere ricondotto al ritardo con cui spesso emergono e sono accertati tali fenomeni.

In diversi casi non sono disponibili rilevazioni e valutazioni della consapevolezza e dell'impatto delle misure rispetto all'anno precedente o feedback rispetto alle previsioni del Piano. In altri casi si è invece dato atto della mancata registrazione di variazioni rispetto all'epoca in cui non esisteva il PTPCT o l'assenza di criticità di fenomeni corruttivi da imputare a gestioni amministrative riferibili al passato.

MAGGIORE CONSAPEVOLEZZA E PERCEZIONE DELL'UTILITÀ DEI PIANI

Nella maggior parte dei casi è stato segnalato che il personale, a ogni livello, ha già acquisito una sufficiente o alta consapevolezza, che si mantiene costante.

Le amministrazioni ritengono dunque in gran parte realizzato l'obiettivo della diffusione della cultura della legalità e della prevenzione della corruzione all'interno della struttura, tenuto conto che il processo di gestione del rischio è ormai da tempo una priorità.

Significativo è anche il collegamento della valutazione con l'attuazione delle misure programmate nei precedenti PTPCT e ritenute idonee. Solo in pochi casi è segnalata l'esigenza che la cultura della gestione del rischio debba essere maggiormente radicata. È stato anche sottolineato che, per contrastare fenomeni di cattiva amministrazione o mal funzionamento dell'organizzazione, possa essere necessario un approccio che richieda competenze ulteriori e diverse da quelle solo giuridiche generalmente prevalenti. E' stato segnalato come il RPCT svolga un ruolo importante nel richiamare l'attenzione sul tema della prevenzione della corruzione, mediante iniziative quali, ad esempio, l'emanazione di circolari e direttive interne.

FORMAZIONE

Anche per queste amministrazioni, la formazione continua ha contribuito a mantenere il buon livello della consapevolezza del fenomeno corruttivo acquisita.

RIDOTTE DIMENSIONI DELL'ENTE

Alcuni enti, ad esempio comuni con popolazione fra 5.000 e 15.000 abitanti, hanno attribuito alle ridotte dimensioni dell'amministrazione la scarsa esposizione al rischio corruttivo e l'assenza di fenomeni corruttivi con la conseguente valutazione che la propria consapevolezza del fenomeno corruttivo sia rimasta uguale⁶.

La valutazione che all'interno dell'ente la consapevolezza del fenomeno corruttivo sia rimasta uguale è stata anche collegata al ridotto numero di processi gestiti o al limitato coinvolgimento del personale. In alcuni casi, invece, si è dato atto che all'interno dell'amministrazione già è presente un buon grado di consapevolezza del fenomeno.

VALUTAZIONI COLLEGATE A SITUAZIONI CONTINGENTI ED EMERGENZIALI

In alcuni casi la valutazione è collegata alla particolarità dell'anno di riferimento del PTPCT, per l'emergenza COVID, soprattutto nelle aziende ed enti del sistema sanitario. La mancata rilevazione di un aumento della consapevolezza è stata anche ricondotta al fatto che il PTPCT 2020 è stato un aggiornamento del piano precedente e privo di modifiche della mappatura dei processi.

⁶ Il rischio che si verifichino eventi corruttivi o irregolarità nella gestione dell'attività amministrativa non è circoscritto prevalentemente alle amministrazioni più complesse e strutturate, ben potendosi riscontrare in realtà organizzative anche modeste, in relazione al contesto esterno e interno dell'ente, nei termini più volte illustrati dall'Autorità (Sul punto, cfr. § 3.1 "Identificazione del rischio" tab. H.1. del doc "ANALISI DATI PTPCT" da cui si evince l'identificazione del rischio corruttivo anche in amministrazioni di piccole dimensioni).

Le 189 amministrazioni considerate, anche giudicando invariata la consapevolezza del fenomeno corruttivo, hanno comunque indicato alcuni profili critici che si indicano di seguito.

PERCEZIONE DEL PTPCT COME MERO ADEMPIMENTO BUROCRATICO

Il personale tende a considerare la sfera delle misure di prevenzione alla stregua di meri adempimenti amministrativi. Non è ancora presente una effettiva sensibilità del personale, a cominciare da chi riveste ruoli di responsabilità, rispetto alle misure di prevenzione del rischio, considerate spesso schemi astratti non attinenti alla propria realtà lavorativa.

SCARSA CONSAPEVOLEZZA E PERCEZIONE DELL'UTILITA' DEI PIANI

È ancora piuttosto diffusa, all'esterno e all'interno dell'amministrazione, la scarsa percezione della utilità del PTPCT da parte di amministratori, dipendenti e cittadini. Alcune criticità sono state espresse sulla l. 190/2012, le cui misure, secondo alcune amministrazioni, non funzionano come deterrente.

Dubbi e perplessità hanno riguardato poi la metodologia di gestione del rischio corruttivo, e in particolare l'analisi del contesto interno, che non servirebbe a sviluppare la consapevolezza dell'esigenza di interventi di prevenzione del rischio.

ISOLAMENTO DEL RPCT

È stata segnalato anche che il RPCT spesso è lasciato solo dai vertici e dalla struttura e questo non consente miglioramenti di alcun tipo.

COMPLESSITA'

Permane ad oggi la valutazione critica in merito alla eccessiva burocratizzazione del sistema di prevenzione della corruzione e alla complessità della normativa in materia. Ciò pregiudica l'efficacia del processo di gestione del rischio, spesso solo astratto, non in grado di incidere concretamente all'interno dell'amministrazione.

CARENZE ORGANIZZATIVE E DI PERSONALE

Sono emerse, soprattutto negli enti di minori dimensioni, difficoltà dovute a carenze organizzative che rendono difficilmente sostenibile il sistema di prevenzione del rischio. Nonostante sia stato raggiunto un livello sufficiente di consapevolezza grazie alla collaborazione e all'impegno del personale, tuttavia la struttura dell'amministrazione è spesso sottodimensionata. Ciò non consente di dedicare tempo e risorse adeguati agli adempimenti connessi al sistema di prevenzione della corruzione che si aggiungono alle attività ordinarie.

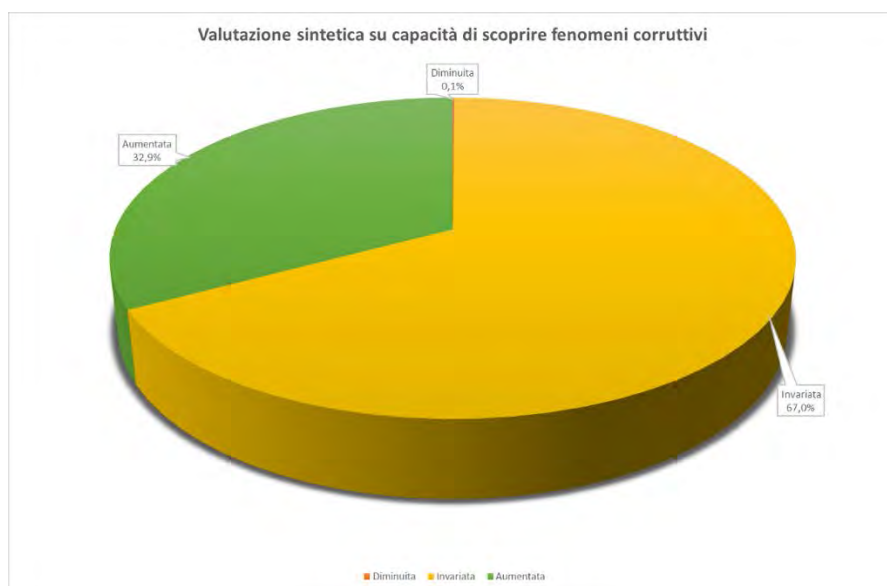
A tale riguardo, è stato evidenziato come limite della l. 190/2012 quello di aver imposto l'applicazione di tutte le previsioni in essa contenute agli enti locali, senza tener conto delle peculiarità funzionali, dimensionali e strutturali delle amministrazioni.

3.2. Effetti della messa in atto del processo di gestione del rischio in termini di capacità di scoprire fenomeni corruttivi

Rispetto all'insieme delle 1.153 amministrazioni le valutazioni espresse con riferimento alla capacità di scoprire fenomeni corruttivi si presentano come segue:

Tabella 8 Valutazioni su capacità di scoprire i fenomeni corruttivi per Tipologia di Amministrazione

Tipologia Amministrazione	Aumentata	Invariata	Diminuita
Agenzia	6	5	
Altra tipologia di amministrazione pubblica	11	21	
Autorità Amministrativa Indipendente		2	
Autorità di Sistema Portuale	3	4	
Azienda/Ente pubblico del Settore Sanitario (e assimilato)	19	30	
Camera di commercio, industria, artigianato o agricoltura o unione regionale	6	5	
Città Metropolitana (ex provincia)	2	2	
Comune fino a 5.000 abitanti	81	238	1
Comune sopra 15000 abitanti	60	86	
Comune tra 5000 e 15000 abitanti	50	150	
Comunità Montana	4	9	
Consiglio Regionale o Consiglio della Provincia Autonoma	2	2	
Ente Pubblico non Economico	17	24	
Giunta Regionale o Giunta della Provincia Autonoma	2	3	
Ordine Professionale	88	147	
Presidenza del Consiglio dei Ministri o Ministero	2	2	
Provincia	7	13	
Unione di Comuni	10	17	
Università o istituto di istruzione universitaria pubblico	9	13	
Totale complessivo	379 (32,9%)	773 (67,0%)	1 (0,1%)
	1153		



Come si evince dai dati riportati, la maggior parte delle amministrazioni, ovvero il 67% (773), ritiene che la capacità di scoprire fenomeni corruttivi all'interno dell'ente, a seguito dell'attuazione del processo di gestione del rischio, sia rimasta invariata; il 32,8% delle amministrazioni (379) valuta che tale capacità sia aumentata. Solo una amministrazione, pari allo 0,08%, reputa invece che la capacità sia diminuita.

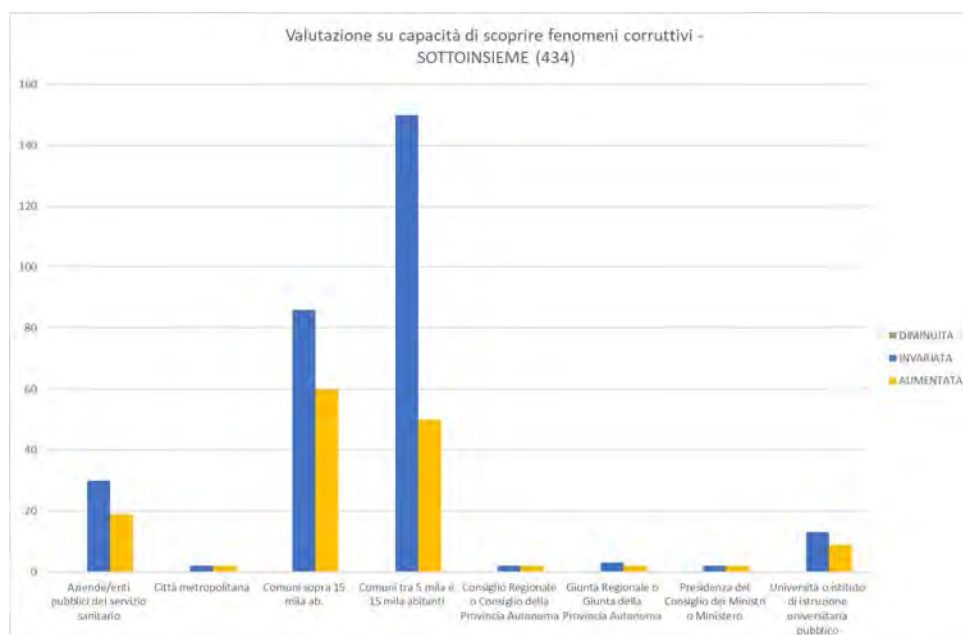
Con riferimento al sottoinsieme selezionato, per un totale di 434 amministrazioni, i giudizi complessivamente espressi si allineano a quelli restituiti dalla totalità delle amministrazioni (n. 1153) che hanno risposto: un terzo circa, ovvero il 33% considera la capacità aumentata (n. 146), mentre il 66,3% (n. 288) la ritiene invariata.

Al riguardo, si osserva che le valutazioni espresse appaiono in linea con la *ratio* del processo di gestione del rischio, come delineato dalla normativa e chiarito dall'Autorità nel PNA. Lo scopo, infatti, delle attività di *risk management* ai sensi della [l. 190/2012](#), in conformità a quanto previsto nella Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione del 2003, è quello di **prevenire ed evitare** fenomeni di corruzione o di cattiva amministrazione - attraverso idonei presidi individuati dal legislatore. Solo alcune misure, come il *Whistleblowing*, sono più specificamente indirizzate a far emergere fenomeni corruttivi anche già verificati.

Il risultato sopra riportato appare dunque coerente con la finalità di prevenzione della corruzione connessa all'adozione e attuazione dei PTPCT e può essere letto in termini positivi.

Tabella 9 Valutazioni su capacità di scoprire i fenomeni corruttivi per Tipologia di Amministrazione - Sottoinsieme (434)

Tipologia di Amministrazione	Aumentata	Invariata
Azienda/Ente pubblico del Settore Sanitario (e assimilato)	19	30
Città Metropolitana	2	2
Comune sopra 15.000 abitanti	60	86
Comune tra 5.000 e 15.000 abitanti	50	150
Consiglio Regionale o Consiglio della Provincia Autonoma	2	2
Giunta Regionale o Giunta della Provincia Autonoma	2	3
Presidenza del Consiglio dei Ministri o Ministero	2	2
Università o istituto di istruzione universitaria pubblico	9	13
Totale complessivo	146	288
	434	



3.2.1. CAPACITÀ DI SCOPRIRE FENOMENI CORRUTTIVI VALUTATA “AUMENTATA”

Dall'analisi delle risposte in cui le amministrazioni hanno ritenuto aumentata la capacità di scoprire fenomeni corruttivi possono emergere spunti di riflessione, da intendersi nel senso di capacità di individuare e far emergere situazioni di rischio corruttivo e di intervenire con adeguati rimedi.

FORMAZIONE

In linea con quanto emerso in generale nell'analisi fino ad ora illustrata, alla formazione è dato un grande rilievo ed essa risulta incidere in modo determinante anche sotto il profilo della maggiore capacità di far emergere situazioni di rischio corruttivo. La formazione continua, caratterizzata da un approccio sia teorico sia pratico, accompagnata anche dalla costituzione di gruppi di lavoro, consente di aumentare le competenze e maturare un buon livello di conoscenza nella materia della prevenzione della corruzione.

MAGGIORE CONSAPEVOLEZZA E PERCEZIONE DELL'UTILITÀ DEI PIANI

Una maggiore consapevolezza, cultura, conoscenza e competenza nella materia della prevenzione della corruzione accompagnata dalla capacità di identificare e analizzare i rischi e i fattori abilitanti, sia da parte dei responsabili sia da parte dell'intera struttura, sono indicate quale ragione del miglioramento della capacità di rilevare situazioni di rischio corruttivo. Nel tempo i dipendenti sono anche diventati più consapevoli del proprio ruolo nel contesto della strategia della prevenzione della corruzione. Quest'ultima non è demandata solo al RPCT o ai vertici o ai referenti ma richiede a ciascuno singolarmente una partecipazione attiva.

Le iniziative del RPCT volte a garantire la circolazione delle informazioni e ad accrescere la comunicazione interna hanno contribuito a sensibilizzare il personale e ad elevare la capacità di far emergere situazioni di rischio corruttivo. In qualche caso, come fattore di successo, è stata segnalata la maggiore responsabilizzazione dei vertici gestionali.

EFFETTI POSITIVI DELL'UTILIZZAZIONE DELLA METODOLOGIA PER LA GESTIONE DEL RISCHIO CORRUTTIVO

Un ottimo risultato è certamente quello riferito agli effetti determinati dalla corretta applicazione della metodologia per la gestione del rischio corruttivo. La gestione del rischio, svolta in conformità alle raccomandazioni dell'ANAC nel PNA, ha aumentato l'efficienza e la trasparenza e dunque la capacità di far emergere situazioni esposte a rischio corruttivo. Inoltre l'ampliamento delle aree di rischio considerate, secondo il criterio di gradualità indicato dall'Autorità, ha favorito lo sviluppo dell'attitudine dell'amministrazione a rilevare in concreto possibili situazioni di rischio.

TRASPARENZA

La corretta applicazione delle misure di trasparenza, segnalata in diverse risposte, ha favorito la formazione di un contesto volto a far emergere situazioni esposte a rischio, con ricadute positive in termini di efficienza dell'amministrazione.

PARTECIPAZIONE

Il maggiore coinvolgimento dei responsabili e di tutti i dipendenti nella predisposizione del PTPCT e nella gestione del rischio è tra i fattori maggiormente considerati ai fini dell'accresciuta capacità di far emergere situazioni di rischio corruttivo. Lo scambio e la condivisione di informazioni e di esperienze, anche attraverso la costituzione di gruppi di lavoro, rende il personale maggiormente attento nelle diverse fasi dei procedimenti amministrativi ad intercettare l'insorgere di situazioni di possibile rischio corruttivo fin dalla fase iniziale.

CONTROLLI INTERNI

Diverse amministrazioni hanno segnalato quale motivazione dell'accresciuta capacità di far emergere situazioni di rischio corruttivo il buon funzionamento del sistema dei controlli interni relativi a tutte le fasi dei procedimenti amministrativi.

MONITORAGGIO

L'attività di monitoraggio sull'attuazione delle misure è stata considerata di grande rilievo. In particolare, se attiva lo scambio di informazioni e di dati tra il RPCT, i responsabili degli uffici e dei servizi della struttura organizzativa e gli altri organi con funzioni di controllo interno.

Infatti, le verifiche adeguatamente programmate, a partire dai processi a maggior rischio corruttivo, richiedono un costante confronto tra il RPCT e la struttura per reperire informazioni e documenti necessari per il monitoraggio. Ciò ha ricadute positive sulla capacità di far emergere situazioni di rischio corruttivo.

IL WHISTLEBLOWING

Dall'analisi delle risposte si evince il rilievo che assumono le segnalazioni/denunce di irregolarità o illeciti che l'amministrazione riceve. Ciò è stato ricollegato espressamente al sistema del *whistleblowing*, introdotto dalla legge n. [190/2012](#). Alla luce anche della revisione della disciplina intervenuta con la legge n. [179/2017](#), lo strumento del *whistleblowing* si ritiene sia una modalità idonea ad agevolare l'individuazione di fenomeni di cattiva amministrazione o corruttivi.

L'efficacia di tali segnalazioni potrebbe rafforzarsi ancor più una volta definito il quadro normativo in materia, a seguito del recepimento della direttiva (UE) [2019/1937](#).

DIGITALIZZAZIONE

In alcuni limitati casi si è fatto riferimento alla digitalizzazione dei processi, quale strumento idoneo a eliminare interferenze esterne nell'*iter* dei procedimenti amministrativi e a garantire maggiore imparzialità e trasparenza nello svolgimento delle attività esposte a rischio corruttivo.

3.2.2. CAPACITÀ DI SCOPRIRE FENOMENI CORRUTTIVI VALUTATA “INVARIATA”

Le risposte in cui le amministrazioni hanno ritenuto invariata la capacità di scoprire fenomeni corruttivi sono spesso analoghe a quelle inserite nelle risposte sulla consapevolezza del fenomeno corruttivo (§ 3.1.2.). Anche qui occorre premettere che le motivazioni maggiormente ricorrenti sono correlate all'assenza di fenomeni corruttivi o di segnalazioni al riguardo, nonché all'assenza di significativi mutamenti di contesto. In diversi casi è stata segnalata la non disponibilità di rilevazioni oggettive per poter effettuare un confronto. In pochissimi casi è stato specificato che la mappatura dei processi era in corso e che le misure erano ancora in fase di progettazione e non attuate.

Sotto questo profilo, si segnala che dall'analisi dei dati svolta con riguardo ai dati sui PTPCT inseriti nella Piattaforma ANAC è emerso che alcune amministrazioni hanno dichiarato di non aver mappato alcun processo nell'area contratti, benché si tratti di una delle aree maggiormente esposte a rischio corruttivo (cfr. § 8.1. “*Mappatura processi area di rischio Contratti*” del doc. “ANALISI DATI PTPCT”).

La valutazione circa la non modificazione della capacità di scoprire fenomeni corruttivi è spesso associata a motivazioni espresse in termini positivi con riguardo ai seguenti profili.

EFFETTI POSITIVI DELL'UTILIZZAZIONE DELLA METODOLOGIA PER LA GESTIONE DEL RISCHIO CORRUTTIVO

Il fatto che la capacità di scoprire fenomeni corruttivi sia rimasta uguale è attribuita da diverse amministrazioni all'aggiornamento dell'analisi dei processi e del trattamento del rischio, nonché all'adeguatezza delle azioni e misure del PTPCT che si ritengono efficaci.

FORMAZIONE

L'attuazione della misura della formazione resta uno strumento importante, in quanto idoneo a mantenere un buon livello della consapevolezza acquisita dai dipendenti sul sistema della prevenzione della corruzione.

COSTANTE CONSAPEVOLEZZA E PERCEZIONE DELL'UTILITÀ DEI PIANI

L'esperienza maturata dall'intera struttura negli ultimi anni, la conoscenza acquisita dei processi interni e la formazione continua hanno mantenuto costante la consapevolezza e sensibilizzazione dei dipendenti, con ricadute in termini positivi sulla capacità di far emergere situazioni a rischio corruttivo o di fenomeni corruttivi.

CONTROLLI INTERNI

La costante capacità di rilevare situazioni di rischio corruttivo in diversi casi è dovuta a un buon sistema di controlli interni sui procedimenti amministrativi.

MONITORAGGIO

Per quanto concerne il monitoraggio sull'attuazione delle misure programmate nel PTPCT, è stato valutato positivamente il coordinamento delle attività di monitoraggio con il sistema dei controlli interni.

DIGITALIZZAZIONE

Limitato risulta il riferimento all'implementazione della digitalizzazione dei procedimenti amministrativi quale fattore determinante per il mantenimento della capacità di far emergere situazioni di possibile rischio corruttivo.

RIDOTTE DIMENSIONI DELL'ENTE

Alcune amministrazioni (tra cui enti del settore sanitario) hanno attribuito alle ridotte dimensioni dell'ente la scarsa esposizione al rischio corruttivo e ritenuto che la capacità di far emergere situazioni di rischio corruttivo sia rimasta uguale per tale motivo. A tal proposito, anche dall'analisi dei dati sui PTPCT contenuti nella Piattaforma ANAC si è evinto che il ricorso alla valutazione dell'esposizione al rischio corruttivo è direttamente proporzionale alle dimensioni organizzative delle amministrazioni (cfr. il citato § 3.4. "*Valutazione dell'esposizione al rischio corruttivo*" tab. H.2. del doc "*ANALISI DATI PTPCT*").

Le 288 amministrazioni, anche giudicando invariata la capacità di scoprire fenomeni corruttivi, hanno comunque indicato alcuni profili critici.

INIDONEITA' DEL SISTEMA DI PREVENZIONE E PERCEZIONE DEL PTPCT COME MERO ADEMPIMENTO BUROCRATICO

E' stata sottolineata l'inidoneità del PTPCT a individuare situazioni di rischio corruttivo: il processo di gestione non è cioè ritenuto sufficiente a garantire che i casi possano emergere, restando una procedura prevalentemente di natura burocratica non in grado di incidere sulle situazioni reali in cui viene a trovarsi l'amministrazione. Come già riportato in precedenza, è stata ribadita la percezione che si tratti di adempimenti formali di carattere burocratico con scarse ricadute in concreto sulla possibilità di rilevare fenomeni corruttivi, possibilità che richiede invece efficaci attività ispettive e di indagine.

L'applicazione delle misure organizzative di prevenzione non sarebbe idonea a far emergere fatti corruttivi che necessitano, invece di strumenti di indagine e di accertamento di altra natura. Taluni hanno anche affermato che la struttura organizzativa non abbia tratto benefici dalle misure di prevenzione.

SCARSA CONSAPEVOLEZZA E PERCEZIONE DELL'UTILITA' DEI PIANI

In alcune delle risposte esaminate è stata evidenziata la scarsa attenzione da parte della struttura nei confronti dello strumento, considerato eccessivamente articolato.

È ribadita, anche sotto il profilo della capacità di far emergere fatti corruttivi, la criticità sopra segnalata al § 3.1.2., in merito alla modesta percezione della utilità del PTPCT e più in generale del sistema di prevenzione introdotto con la l. [190/2012](#), da parte di amministratori, dipendenti e cittadini. In qualche caso la sensibilità del personale, anche dei soggetti che ricoprono ruoli di maggiore responsabilità, risulta ancora carente. Ciò in quanto le misure di prevenzione del rischio corruttivo sono considerate spesso astratte non aderenti al contesto lavorativo.

ISOLAMENTO DEL RPCT

È stata segnalata anche la criticità connessa all'isolamento del RPCT rispetto alla struttura e ai vertici della stessa.

DIFFICOLTA' ATTUATIVE

Sono emerse oggettive difficoltà a individuare modalità e strumenti di controllo efficaci con riferimento, più in generale, alle situazioni di incompatibilità e di conflitto di interessi. Le criticità nelle relative attività di verifica sono anche connesse alla necessità di dover chiedere e ricevere informazioni da altre amministrazioni pubbliche.

CARENZE ORGANIZZATIVE

Alcune criticità sono connesse alla mancanza di risorse dedicate e alla carenza di strumenti disponibili per effettuare le indagini volte a far emergere le situazioni a rischio corruttivo.

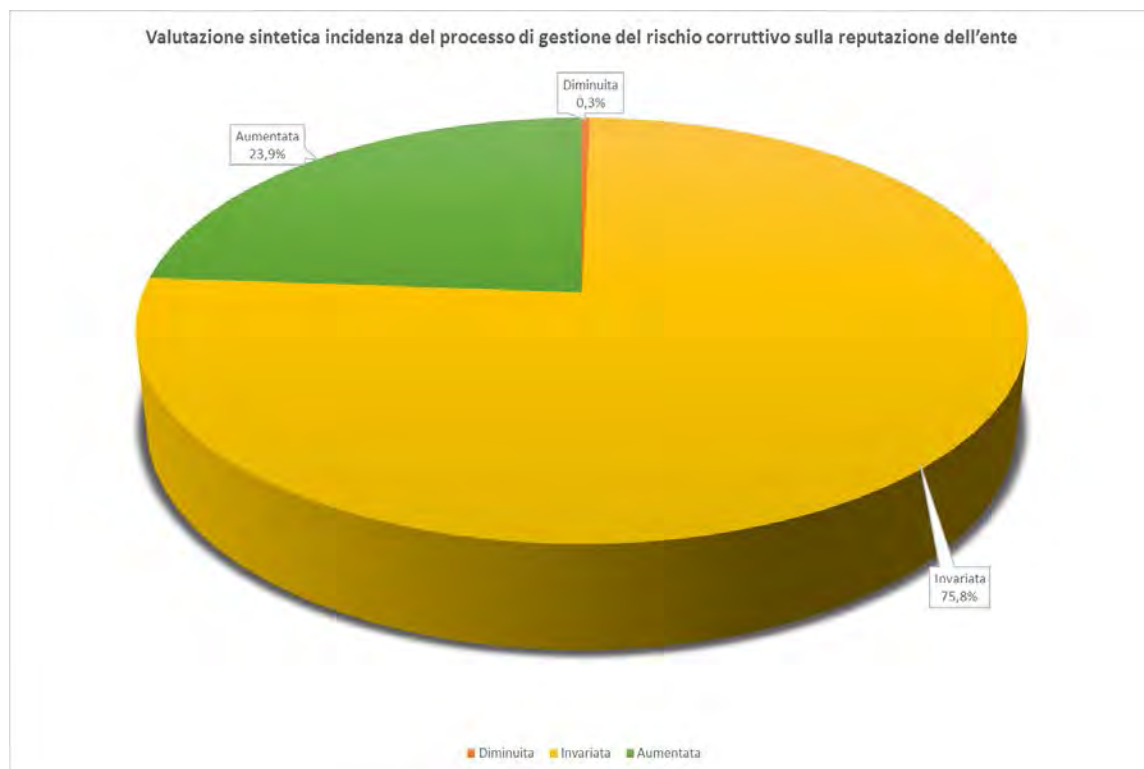
Il *deficit* strutturale è stato ancor più posto in evidenza in relazione all'emergenza sanitaria dello scorso anno. Dall'analisi delle risposte è emerso infatti che in alcuni enti locali l'attività svolta nel 2020 attinente al sistema di prevenzione ha richiesto un notevole impegno organizzativo, difficilmente sostenibile per gli enti di minori dimensioni. È stato di nuovo sottolineato (cfr. § 3.1.2.) che la l. 190/2012 ha imposto l'applicazione di tutte le previsioni in essa contenute anche alle autonomie territoriali e locali, in modo indistinto, senza tener conto delle peculiarità funzionali e strutturali delle amministrazioni.

3.3. EFFETTI DELLA MESSA IN ATTO DEL PROCESSO DI GESTIONE DEL RISCHIO IN TERMINI DI REPUTAZIONE DELL'ENTE

Rispetto all'insieme delle **1153** amministrazioni le valutazioni espresse con riferimento all'incidenza positiva del processo di gestione del rischio corruttivo sulla reputazione dell'ente sono così raggruppabili:

Tabella 10 Valutazioni sull'incidenza del processo di gestione del rischio corruttivo sulla reputazione dell'ente per Tipologia di Amministrazione

Tipologia Amministrazione	Aumentata	Invariata	Diminuita
Agenzia	5	6	
Altra tipologia di amministrazione pubblica	7	25	
Autorità Amministrativa Indipendente	1	1	
Autorità di Sistema Portuale	3	4	
Azienda/Ente pubblico del Settore Sanitario (e assimilato)	12	37	
Camera di commercio, industria, artigianato o agricoltura o unione regionale	3	8	
Città Metropolitana (ex provincia)		4	
Comune fino a 5.000 abitanti	67	251	2
Comune sopra 15000 abitanti	41	104	1
Comune tra 5000 e 15000 abitanti	38	161	1
Comunità Montana	2	11	
Consiglio Regionale o Consiglio della Provincia Autonoma	3	1	
Ente Pubblico non Economico	16	25	
Giunta Regionale o Giunta della Provincia Autonoma	1	4	
Ordine Professionale	60	175	
Presidenza del Consiglio dei Ministri o Ministero	1	3	
Provincia	4	16	
Unione di Comuni	5	22	
Università o istituto di istruzione universitaria pubblico	6	16	
Totale complessivo	275 (23,9%)	874 (75,8%)	4 (0,3%)
	1153		



Come si evince dall'insieme preso in considerazione, il 75% delle amministrazioni (pari a 874 enti) rispondenti ha ritenuto che la messa in atto del processo di gestione del rischio corruttivo non abbia sortito alcun effetto sulla reputazione dell'ente non avendovi inciso né in senso positivo né in senso negativo. Solo il 23,4% (275) delle amministrazioni ha valutato che la propria reputazione sia accresciuta in seguito all'attuazione del processo di gestione del rischio corruttivo. 4 amministrazioni (0,3%) hanno da ultimo ritenuto che la messa in atto del processo di gestione del rischio abbia addirittura pregiudicato l'aspetto reputazionale.

Anche nel sottoinsieme selezionato delle **434** amministrazioni di cui in premessa, i giudizi complessivamente espressi si allineano a quelli restituiti dall'insieme complessivo delle amministrazioni sopra considerate: solo il 23% (102 amministrazioni) considera aumentata la reputazione dell'ente, mentre il 77% (330) la ritiene invariata. Un numero ridottissimo (2) di amministrazioni, pari allo 0,4% la reputa invece diminuita.

Tabella 11 Valutazioni sull'incidenza del processo di gestione del rischio corruttivo sulla reputazione dell'ente per Tipologia di Amministrazione – Sottoinsieme (434)

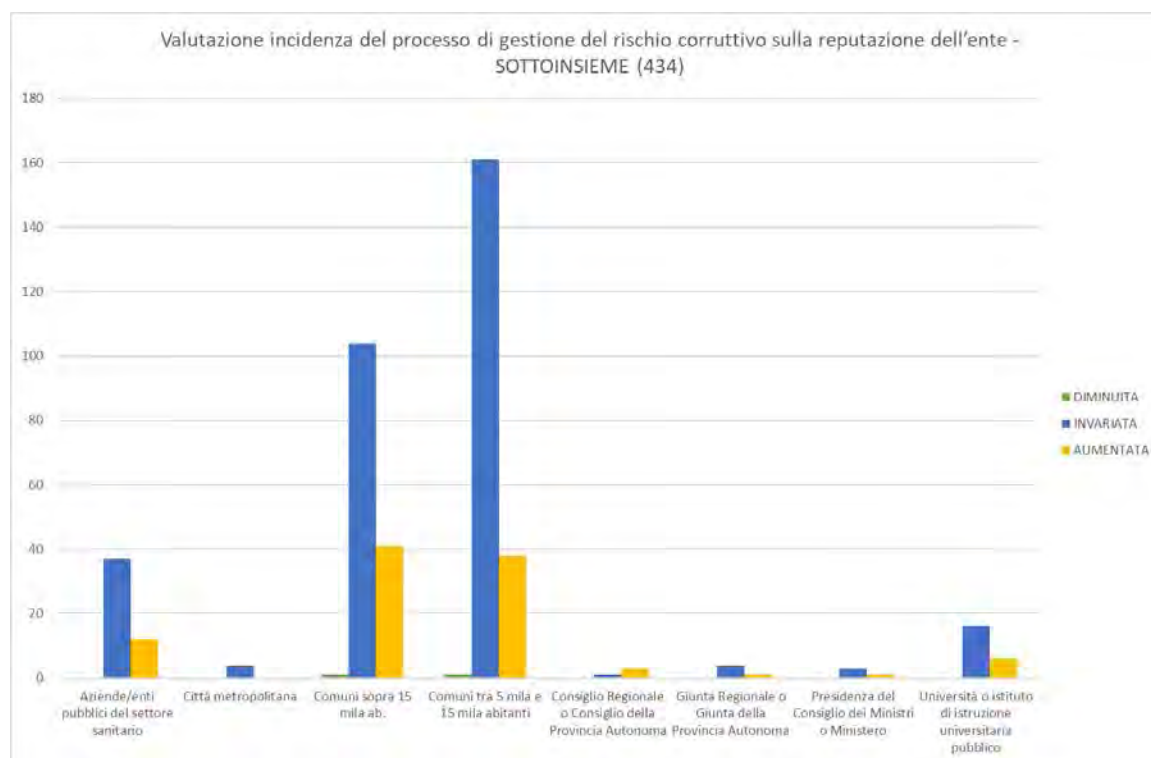
Tipologia di Amministrazione	Aumentata	Invariata	Diminuita
Azienda/Ente pubblico del Settore Sanitario (e assimilato)	12	37	0
Città Metropolitana		4	0
Comune sopra 15.000 abitanti	41	104	1
Comune tra 5.000 e 15.000 abitanti	38	161	1
Consiglio Regionale o Consiglio della Provincia Autonoma	3	1	0
Giunta Regionale o Giunta della Provincia Autonoma	1	4	0
Presidenza del Consiglio dei Ministri o Ministero	1	3	0
Università o istituto di istruzione universitaria pubblico	6	16	0
Totale complessivo	102	330	2
	434		

3.3.1. REPUTAZIONE "AUMENTATA"

Dall'analisi delle 102 risposte si evince che in molti casi le amministrazioni hanno ripetuto osservazioni analoghe a quelle esaminate sugli effetti dell'attuazione del processo di gestione del rischio in termini di consapevolezza del fenomeno corruttivo e in termini di capacità di scoprire fatti di corruzione.

I profili di maggiore rilievo che emergono dall'esame delle risposte sono i seguenti.

MAGGIORE CONSAPEVOLEZZA E PERCEZIONE DELL'UTILITA' DEI PIANI



Un indiscutibile elemento positivo di risultato è dato dall'accrescimento della consapevolezza sull'utilità dei PTPCT da parte di tutti i soggetti coinvolti a diverso titolo nella procedura di gestione del rischio corruttivo.

La maggiore consapevolezza acquisita (sia a livello di responsabili che di vertici politici, nonché di *stakeholder*) riguarda, in particolare, l'importanza e la funzione delle diverse misure di prevenzione nonché in generale tematiche del fenomeno corruttivo. Tale consapevolezza si presenta come condizione utile per far acquisire una maggiore efficacia ai Piani e per innalzare il livello di reputazione di cui gode l'amministrazione.

PARTECIPAZIONE

L'elemento partecipativo risulta declinato sotto più profili. Sotto un primo aspetto, la partecipazione viene vista come sinergia e confronto fra livello politico e livello tecnico dell'amministrazione per garantire la massima trasparenza delle decisioni, dei processi e delle attività e per consentire a tutti di fornire il proprio contributo in termini di miglioramento complessivo del sistema.

Partecipazione è anche condivisione delle informazioni rilevanti da parte del RPCT. Una specifica forma di condivisione è data dalla messa in consultazione pubblica del PTPCT che consente - per le amministrazioni

che hanno affermato di farne ricorso – di dare *in primis* risonanza mediatica al PTPCT ma anche di permettere agli *stakeholder* di formulare commenti e osservazioni al documento sulla cui base disciplinare l'intera strategia di prevenzione dell'ente per i tre anni a seguire.

La creazione e l'adesione a *network* istituzionali per la diffusione della cultura dell'integrità e della trasparenza sono ulteriori iniziative di cui alcune amministrazioni sembrano essersi fatte promotrici, anche con risultati positivi.

La rete agevola infatti l'interconnessione e lo scambio di esperienze e informazioni, nell'ottica di un miglioramento progressivo di tutti i sistemi di prevenzione della corruzione delle amministrazioni coinvolte.

Nel complesso, i meccanismi che favoriscono la partecipazione rendono all'esterno l'immagine di una amministrazione più coesa e collaborante e aumentano il livello di fiducia che dall'esterno gli altri hanno dell'ente e della sua attività.

FORMAZIONE

Tra le misure di prevenzione del rischio un ruolo primario gioca la formazione del personale. Si segnala infatti un generale favore per la formazione, di cui viene riconosciuto e apprezzato il ruolo in termini di creazione di una cultura dell'anticorruzione e della trasparenza nell'amministrazione. Di tutte le misure di piano, essa è sicuramente quella che ricorre più spesso nelle risposte esaminate.

Le amministrazioni danno conto di un grande sforzo – anche e soprattutto in termini di investimento finanziario – sulla programmazione di iniziative di formazione. In particolare, ampio spazio è dato alla formazione dedicata alla classe dirigente nonché a quella del personale coinvolto nelle aree a maggior rischio corruttivo. L'obiettivo risulta essere quello di una formazione di qualità ed accattivante sotto il profilo dei contenuti nonché incentrata sulla metodologia del rischio e quindi considerata come esempio anche da altre amministrazioni.

TRASPARENZA

Anche la trasparenza, così come la connessa accessibilità di informazioni sul portale dell'amministrazione degli atti, è tra le misure che ricorrono più frequentemente nelle risposte fornite dalle amministrazioni in questione.

Una amministrazione trasparente – nella percezione comune – funziona meglio ed è quindi più apprezzata.

Come già osservato con riferimento alle risposte di cui al § 1.1., anche qui la trasparenza è strumento di monitoraggio civico dell'azione amministrativa, cioè strumento che permette di migliorare il livello di trasparenza delle procedure pubbliche, attivando forme efficaci di controllo sociale e di confronto collaborativo con le istituzioni.

Le risposte esaminate evidenziano infatti il *favor* delle amministrazioni verso iniziative di coinvolgimento sulle tematiche della trasparenza. Si pensi alle giornate della trasparenza che consentono di evidenziare il percorso di trasparenza e *accountability* attuato a livello interno. Allo stesso modo si consideri il ruolo crescente e ausiliario rispetto alla diffusione della trasparenza rappresentato dalla comunicazione esterna (attuata soprattutto sul *web*) che consente di socializzare i buoni risultati ottenuti e di diffondere le *best practices*, ove acquisite.

La trasparenza può avere anche effetti deflattivi. Ci si riferisce in particolare alla conoscibilità di provvedimenti sanzionatori, che, da una parte, disincentiva comportamenti scorretti e, dall'altra, restituisce all'esterno una immagine di amministrazione che, controllando bene ciò che accade al proprio interno, svolge al meglio le proprie attività.

REGOLAMENTAZIONE

Altra misura che ricorre spesso nelle risposte è la regolamentazione delle procedure come strumento per migliorare la gestione del rischio ed accrescere l'immagine di amministrazione virtuosa. La previsione di regole a monte e/o *standard* uniformi da seguire nelle procedure consente di eliminare interpretazioni discordanti e applicazioni non omogenee. Ad essa si accompagna la standardizzazione e la formalizzazione delle procedure che garantiscono omogeneità di trattazione dei procedimenti.

DIGITALIZZAZIONE

Alcune amministrazioni danno conto nelle proprie risposte di fare ricorso alle procedure telematiche e informatizzate per la gestione dei processi e delle proprie attività istituzionali anche per la prevenzione della corruzione.

La digitalizzazione, dematerializzazione e informatizzazione delle procedure migliorano i processi organizzativi interni e accrescono la trasparenza dell'azione amministrativa, favorendo la partecipazione dei cittadini anche – e soprattutto – in un'ottica di innovazione tecnologica, in linea con i più recenti orientamenti normativi nazionali e comunitari. La digitalizzazione, in particolar modo, favorisce la trasparenza e l'immediata accessibilità alle informazioni da parte del cittadino e viene apprezzata soprattutto in quelle realtà che sono maggiormente strutturate e che, del tutto presumibilmente, hanno anche le risorse economiche necessarie per affrontare simili investimenti. Una amministrazione digitale viene percepita come una amministrazione più *smart* e di ciò risente in termini estremamente positivi la reputazione dell'ente.

CONTROLLI INTERNI

Dalle risposte esaminate si evince chiaramente che le amministrazioni ritengono fondamentale avere un buon sistema di controlli interni. Se i controlli interni sono correttamente predisposti e attuati si possono infatti abbattere i rischi corruttivi e, di conseguenza, il livello di reputazione di cui un'amministrazione/un ente gode all'esterno aumenta.

MONITORAGGIO

Le stesse valutazioni positive di cui si è dato appena conto con riferimento al sistema dei controlli interni riguardano anche il monitoraggio. Dai risultati si evince, infatti, che il monitoraggio sull'attuazione delle misure non solo contribuisce a ridurre il rischio di corruzione ma aumenta anche la reputazione dell'ente, tanto più se il monitoraggio è svolto mediante procedure standardizzate e formalizzate che garantiscono omogeneità di valutazione dei procedimenti limitando la discrezionalità.

3.3.2. REPUTAZIONE “INVARIATA”

Dall'analisi delle 330 risposte in cui le amministrazioni hanno giudicato come invariata la propria reputazione a seguito dell'attuazione del sistema di gestione del rischio si evince *in primis* che molte amministrazioni hanno dato risposte che danno atto dell'assenza o della mancata rilevazione di fatti o episodi corruttivi. Per questo motivo ritengono che la reputazione sia rimasta invariata⁷. A ciò si aggiunga che in alcuni casi il giudizio sintetico relativo alla reputazione invariata è dato perché non si dispone di elementi di conoscenza idonei a rivelare un mutamento nella considerazione dell'immagine dell'ente da parte dei cittadini e degli *stakeholder*.

In altri casi ancora si afferma che la reputazione dell'ente si determina in base ai servizi che eroga alla cittadinanza e non in base all'attuazione di un sistema di gestione del rischio corruttivo.

In generale, sembra che le amministrazioni valutino difficile in pochi anni modificare sostanzialmente la propria reputazione. Il cambiamento a livello reputazionale richiederebbe di maggior tempo per produrre risultati e che, quindi, nel breve termine, la valutazione della reputazione non può accrescersi.

Dall'analisi effettuata emergono spunti positivi e qualche suggerimento che occorre valorizzare.

⁷ In altri casi le amministrazioni hanno ritenuto che le previsioni del PTPCT non avrebbero alcuna incidenza in termini reputazionali. Questo tipo di affermazione si presta ad osservazioni. La programmazione e l'attuazione dell'intera strategia di prevenzione del rischio secondo le indicazioni metodologiche dell'Autorità – che tengono conto delle fasi di analisi e mappatura dei processi, valutazione dei rischi e individuazione delle misure del processo – costituiscono al contrario un elemento che migliora la qualità del sistema di prevenzione della corruzione con ricadute positive sull'immagine dell'ente.

FORMAZIONE

Le valutazioni sulla formazione sono di analogo tenore rispetto alle indicazioni sulla formazione date in risposta alle altre domande. In particolare, viene evidenziato il ruolo di una formazione continua e mirata, piuttosto che episodica e generalizzata, in quanto maggiormente funzionale all'aumento della consapevolezza dell'importanza delle misure di prevenzione.

PARTECIPAZIONE

In diverse risposte è sottolineata la scarsa partecipazione degli organi di indirizzo. Si suggerisce, di contro, il maggiore coinvolgimento degli organi politici nell'individuazione di obiettivi strategici per la diffusione della cultura della legalità, strettamente correlati a processi di semplificazione e trasparenza.

Occorre peraltro riferire in merito a criticità e lacune segnalate che si riportano di seguito.

PERCEZIONE DEL PTPCT COME ADEMPIMENTO BUROCRATICO

Diverse delle risposte analizzate rilevano la percezione di una strategia di gestione del rischio corruttivo come un adempimento formale imposto dall'alto. Anche il processo di gestione del rischio è spesso attuato in modo formalistico, secondo una logica di mero adempimento, invece che progettato e realizzato in modo sostanziale, ossia calibrato sulle specificità del contesto esterno ed interno dell'Amministrazione.

SCARSA CONSAPEVOLEZZA E PERCEZIONE DELL'UTILITÀ DEI PIANI

Nonostante la costante attenzione al tema della prevenzione della corruzione abbia generato abitudini positive, dalle risposte fornite dalle amministrazioni sembra che gli stakeholder non abbiano nel complesso ancora acquisito una piena e generalizzata consapevolezza circa lo sforzo degli enti nel rendere maggiormente incisiva l'azione di prevenzione della corruzione.

Questo influenza largamente l'opinione che la collettività ha del sistema di prevenzione di un ente.

Permangono sacche di scarsa percezione dell'utilità del PTPCT da parte degli stessi amministratori degli enti oltre che da parte dei dipendenti. Ciò ostacola la corretta percezione della realtà amministrativa all'esterno nonostante le iniziative dell'amministrazioni di rendere conoscibile il PTPCT anche attraverso la consultazione pubblica.

CARENZE ORGANIZZATIVE E DI PERSONALE ED ESTERNALIZZAZIONE DEL SISTEMA DI GESTIONE DEL RISCHIO

I *deficit* strutturali, come la carenza di personale da formare ed impiegare nelle materie del *risk management*, e l'affidamento all'esterno della gestione del rischio corruttivo comportano una discrasia di fondo tra il risultato atteso e quello ottenuto. Tale discrasia ha effetti negativi sul grado di percezione dell'efficacia dell'intero sistema di prevenzione della corruzione contribuendo a diminuire la reputazione di cui un ente gode.

COMPLESSITÀ DEL SISTEMA

Il sistema di gestione del rischio continua ad essere descritto come eccessivamente complicato e articolato. Ciò influisce sulla reputazione dell'amministrazione/ente. Dall'esterno permane la percezione di un sistema chiuso, ostico e difficilmente comprensibile che proprio per questi caratteri non sembra ispirare fiducia.

VALUTAZIONI COLLEGATE A SITUAZIONI CONTINGENTI ED EMERGENZIALI

Comuni a diverse risposte date dalle amministrazioni sono anche le valutazioni legate all'attuale contesto emergenziale da COVID-19. In diversi casi le amministrazioni affermano di aver dovuto fare una lista di priorità

e di essersi dovute concentrare su altri settori, lasciandone indietro altri (quali la stessa materia della prevenzione della corruzione) e che di conseguenza anche la strategia di prevenzione della corruzione nel complesso non abbia fatto grandi passi avanti, dato il rallentamento generale dell'ente. Queste stesse amministrazioni giungono ad affermare che parte dell'attività amministrativa sia di fatto rimasta sospesa durante l'emergenza nazionale e che ciò sia stato di fatto ininfluenza in termini di accrescimento o riduzione della reputazione di un'amministrazione.

3.3.3. REPUTAZIONE VALUTATA "DIMINUITA"

Due sole amministrazioni (due comuni, uno di popolazione superiore a 15000 abitanti e uno di più piccole dimensioni) hanno ritenuto che la messa in atto del sistema di gestione del rischio abbia addirittura ridotto la propria reputazione. In entrambi i casi le amministrazioni hanno motivato il proprio giudizio dando atto del proprio coinvolgimento in vicende giudiziarie all'attenzione della magistratura. Questa circostanza è sicuramente idonea a pregiudicare l'immagine dell'amministrazione, anche indirettamente connessa con l'attuazione del sistema di gestione del rischio corruttivo.



SEZIONE III

ANALISI DATI SUL RPCT NELLE P.A.

1. RUOLO E POTERI DEL RPCT

L'Autorità ha provveduto a svolgere un'analisi dei dati acquisiti nella Piattaforma informatica ANAC su **1654** amministrazioni⁸ che hanno completato l'inserimento dei dati dei PTPCT alla data del 19 aprile 2021.

Dall'analisi dei dati acquisiti possono evincersi importanti spunti di riflessione sul ruolo e sui poteri del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza nelle pubbliche amministrazioni. Ciò esaminando sia i dati introdotti sui PTPCT, sia quelli sul monitoraggio sullo stato di attuazione dei Piani.

L'indagine in estrema sintesi ha evidenziato i seguenti risultati:

- ✓ a fronte delle 1654 amministrazioni, sono **1241** i RPCT che si sono registrati nella Piattaforma informatica ANAC. Di questi il 21% ricopre tale funzione in più di una amministrazione (si tratta nel 50,7% dei casi di comuni fino a 5000 abitanti);
- ✓ la gran parte dei Responsabili riveste l'incarico sia di Responsabile per la Prevenzione della Corruzione sia di Responsabile della Trasparenza (96%);
- ✓ il ruolo di RPCT è svolto in prevalenza da soggetti che rivestono la qualifica di dirigente. Negli enti locali l'incarico di Responsabile è per lo più affidato al Segretario comunale e negli ordini professionali ad un Consigliere dell'ordine;
- ✓ il 94% dei Responsabili ha un buon livello di istruzione, è laureato ed ha una formazione prevalentemente giuridica;
- ✓ sotto il profilo dell'esperienza professionale la maggior parte dei Responsabili ha acquisito esperienza in alcuni settori specifici quali Contratti Pubblici; Misurazione e valutazione della performance; Programmazione e controllo e Trasparenza. Carente, invece, la competenza in materia di Risk Management;
- ✓ la durata dell'incarico di RPCT nel 37% delle amministrazioni - soprattutto di medie-grandi dimensioni (ad esempio "Presidenza del Consiglio o Ministeri") - risulta inferiore a 3 anni. Negli enti locali l'anzianità nell'incarico di RPCT risulta, invece, maggiore a tre anni;
- ✓ per quanto concerne la struttura organizzativa di supporto del RPCT, essa risulta presente nel 33% delle amministrazioni pubbliche ed è in media costituita da 2/3 unità di personale;
- ✓ nella quasi totalità delle amministrazioni complesse con articolazioni territoriali (nel 100% del sottoinsieme della "Presidenza del Consiglio o Ministeri" e dei "Consigli regionali o delle Province autonome" e nell'88% delle "Giunte regionali o della Provincia autonoma") è prevista la figura di referenti con funzioni di ausilio al RPCT. Analogamente, i referenti sono nominati nella maggior parte delle amministrazioni (più del 70%) con personale superiore a 500 unità;
- ✓ il rapporto di collaborazione tra i RPCT e i Responsabili di Unità Organizzativa risulta più efficiente con riguardo alle seguenti fasi del processo di gestione del rischio: analisi del contesto interno, identificazione degli eventi rischiosi e valutazione del livello di esposizione al rischio;
- ✓ il ruolo di impulso e di coordinamento svolto dal RPCT si conferma, complessivamente, come incisivo rispetto alla strategia di prevenzione del rischio corruttivo.

Si riferisce di seguito, con maggior dettaglio, sui principali esiti.

⁸ Si tratta in particolare di un insieme variegato che comprende le seguenti tipologie di amministrazioni/enti: Presidenza del Consiglio dei Ministri o Ministeri (8), istituzione scolastica (0), le università o istituti di istruzione universitaria pubblica (32), Agenzia (17), Autorità amministrativa indipendente (2), l'Azienda/ente pubblico del settore sanitario (e assimilato) (86), Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura o unione regionale (16), Città metropolitane (9), Comuni fino a 5.000 abitanti (447), Comuni fra 5.000 e 15.000 abitanti (300), Comuni sopra i 15.000 abitanti (218), Comunità Montana (23), Consiglio regionale o della Provincia Autonoma (4), Giunta regionale o Giunta della Provincia Autonoma (8), Provincia (30), altra tipologia di amministrazione pubblica (53), ente pubblico non economico (63), ordine professionale (300), Autorità di sistema portuale (8).

➤ LA COINCIDENZA DELLE FUNZIONI DI RPC E RT

L'analisi mostra che nel 96% delle amministrazioni il Responsabile riveste l'incarico sia di Responsabile per la Prevenzione della Corruzione, sia di Responsabile della Trasparenza.

Tale dato conferma, quindi, la crescente e diffusa propensione al rafforzamento da parte delle amministrazioni del ruolo del RPCT, in conformità al dettato normativo di [cui all'art 43 d.lgs. 33/2013](#) e alle indicazioni fornite dall'Autorità.

Le amministrazioni in cui, invece, permane una distinta distribuzione dei ruoli sono il 4%, per lo più enti locali di piccole dimensioni. In particolare, tra le motivazioni addotte a giustificazione di tale scelta, è stato evidenziato che:

- ✓ le due funzioni sono mantenute distinte a causa di problemi organizzativi, in quanto spesso il Segretario comunale svolge l'incarico di RPC in più comuni, in virtù della sottoscrizione di convenzione per lo svolgimento in forma associata del servizio di segreteria comunale ([ex artt. 30 e 98, co. 3, del d.lgs. 267/2000](#));
- ✓ l'attività richiesta al RPC non è esclusiva, bensì aggiuntiva alle altre funzioni istituzionali assegnate al Segretario comunale, generando un sovraccarico di lavoro in capo al RPC /Segretario comunale che non è in grado di ottemperare anche a tutti gli adempimenti in materia di trasparenza;
- ✓ in taluni casi la decisione di istituire un ufficio specifico dedicato alla trasparenza è giustificata dalla esigenza di garantire una maggiore competenza e specializzazione in materia;
- ✓ in altri casi la motivazione risiede nella volontà di evitare potenziali situazioni di conflitto di interesse. Ciò in quanto il Segretario comunale è anche componente o presidente di Nucleo di valutazione (N.d.V);
- ✓ da ultimo la diversificazione dei ruoli è giustificata dalla circostanza che il Segretario comunale svolge incarichi a scavalco e non è sempre presente nell'ente.

La diversificazione dei ruoli rilevata negli enti locali di piccole dimensioni suscita delle perplessità e non risulta in linea con quanto precisato dall'Autorità secondo cui le obiettive difficoltà organizzative che possono giustificare l'attribuzione della funzione di Responsabile della trasparenza ad altro soggetto risiedono soprattutto nella complessità organizzativa dell'amministrazione.

➤ LA QUALIFICA DEI RPCT

Dai dati inseriti dai 1241 RPCT che si sono registrati alla piattaforma si evince che l'incarico di RPCT è svolto da soggetti che hanno in prevalenza la qualifica di dirigenti. In particolare, se si considerano i risultati che riguardano "Presidenza del Consiglio o Ministeri", "Giunta regionale o delle Province autonome" nonché "Consigli regionali o delle Province autonome", risulta che il RPCT è sempre dirigente. Negli enti del settore sanitario e nelle università la percentuale di RPCT con carica dirigenziale si attesta invece al 90%.

Negli enti locali tale incarico è svolto, nella maggior parte dei casi, dal Segretario comunale/generale.

Gli ordini professionali hanno, invece, assegnato nel 69% dei casi l'incarico di RPCT ad un Consigliere dell'ordine.

Tali risultati sono, quindi, in linea con il dato normativo e le indicazioni dell'Autorità.

➤ LA FORMAZIONE DEL RPCT

Dall'indagine svolta si è evinto che la maggior parte dei soggetti che svolgono l'incarico di RPCT ha un buon livello di istruzione. Il 94% ha conseguito il titolo di laurea, per lo più in materie giuridiche (55%), a seguire in materie economiche/gestionali (11%) e in architettura ed ingegneria (7%).

Solo il 6% possiede esclusivamente il diploma di scuola superiore di II grado. Si tratta per lo più di soggetti che svolgono l'incarico di RPCT presso enti locali, soprattutto di piccole dimensioni, e negli ordini professionali.

Rilevante anche il dato secondo cui il 60% dei RPCT ha approfondito il proprio percorso di studi e formazione *post lauream*: il 59% ha acquisito l'abilitazione professionale (es. Avvocato, Commercialista) e il 38% titoli di specializzazione (master di primo e secondo livello).

➤ L'ESPERIENZA LAVORATIVA DEL RPCT

Per quanto concerne il tipo di esperienza lavorativa maturata dai Responsabili, risulta che la maggioranza di tali soggetti ha acquisito una competenza professionale da diversi anni nel settore dei contratti pubblici (65%), sui temi della misurazione e valutazione delle performance (63%) nonché sulla programmazione e controllo (58%). In particolare, in tali settori rileva, quale dato significativo, che una prevalenza di RPCT ha una consolidata esperienza maturata in un arco temporale superiore a dieci anni (il 38% nei contratti pubblici, il 29% nella misurazione e valutazione della *performance* e 31% nella programmazione e controllo).

È emersa anche una solida esperienza (71%) nel settore della trasparenza, trattandosi di materia da tempo regolata dalla legge. In particolare, il 29% dei RPCT ha dichiarato di avere acquisito una esperienza quinquennale; il 26% di avere approfondito la tematica da 6 a 10 anni. Vale precisare che anche in tale settore vi sono RPCT (16%) con una esperienza ultra decennale e quindi consolidata.

Risulta, invece, che più della metà di RPCT non ha esperienze nel settore del *risk management* (il 65%).

A tale ultimo riguardo, appare del tutto evidente la necessità di implementare la formazione dei RPCT in materia di gestione e valutazione del rischio, vista l'importanza rivestita per la predisposizione dei PTPCT.

➤ LA DURATA DELL'INCARICO

Con riferimento alla durata dell'incarico, l'analisi ha evidenziato che il 37% dei RPCT ricopre tale ruolo da meno di tre anni. Ciò, in particolare, in alcune amministrazioni di medio-grandi dimensioni, quali ad esempio "Presidenza del Consiglio o Ministeri" (88%); "Università o istituti di istruzione universitaria pubblici" (72%); "Agenzie" (65%); "Autorità di sistema portuale" (63%);

Tale dato non risulta allineato con le indicazioni fornite dall'Autorità circa la durata dell'incarico. Sul punto, si rammenta, infatti, che considerato, di norma, il carattere aggiuntivo del ruolo di RPCT, la durata della designazione dovrebbe essere pari a quella di durata dell'incarico dirigenziale a cui la nomina accede. Ciò è strumentale a garantire la stabilità del ruolo di RPCT e della strategia di prevenzione della corruzione messa in atto all'interno della amministrazione.

Nella gran parte degli enti locali (nel 79% dei comuni fino a 5000 abitanti e nell'87% di quelli con popolazione superiore 5.000), al contrario, il RPCT ha un'anzianità superiore a tre anni. In tal caso ciò si può spiegare, in quanto negli enti locali, di norma, il Responsabile coincide con il Segretario comunale.

➤ STRUTTURA ORGANIZZATIVA DI SUPPORTO DEL RPCT

Dai dati inseriti dai 1241 RPCT che si sono registrati alla piattaforma si è evinto che nel 67% dei casi le amministrazioni non hanno istituito una struttura di supporto e, quindi, il RPCT non risulta adeguatamente coadiuvato nello svolgimento delle sue funzioni.

Laddove prevista, nel 33% dei casi, emergono delle sostanziali differenze, a seconda della tipologia e della dimensione delle amministrazioni. In buona sostanza, i dati mostrano che la struttura è istituita nelle amministrazioni complesse di grandi dimensioni. Si vedano ad esempio i dati riferiti a "Presidenza del Consiglio o Ministeri", "Giunte regionali o Giunte delle province autonome" e "Città metropolitane" in cui la presenza di una struttura di supporto è al 100%, percentuale che si riduce all'88% nelle Autorità di sistema portuale.

Negli enti di piccole dimensioni (comuni fino a 5000 abitanti, unioni di comuni e comunità montane e ordini professionali) vi è invece la tendenza a non prevedere alcuna struttura di supporto. Tale dato può trovare una spiegazione nella carenza di risorse umane ed economiche che caratterizzano gli enti di minori dimensioni, incidendo negativamente anche sull'attività a presidio dell'anticorruzione.

Per quanto riguarda la consistenza delle strutture di supporto va evidenziato che mediamente sono formate da 2/3 unità di personale, media che aumenta (da 3 a 6 unità) negli enti di maggiori dimensioni ovvero da 500 a oltre 4999 dipendenti.

Si tratta certamente di un dato positivo in quanto la presenza, in realtà complesse, di una struttura di supporto organizzata in termini di risorse umane agevola la possibilità per il RPCT di svolgere il suo ruolo con maggiore autonomia ed effettività.

➤ **I REFERENTI**

L'Autorità ha suggerito la nomina dei Referenti nelle organizzazioni più complesse, al fine di fornire un giusto supporto informativo al RPCT utile alla corretta implementazione del processo di gestione del rischio.

L'analisi quindi si è soffermata a valutare in che modo le amministrazioni si siano orientate rispetto a tale indicazione. I dati rilevano che il RPCT è affiancato dai referenti nel 100% del sottoinsieme costituito dai "Ministeri e Consigli regionali o Consigli della Province autonome"; nell'88% delle "Giunte regionali o Giunte delle province Autonome" e nel 77% delle "Province"; nel 75% delle "Aziende/enti del sistema sanitario"; nel 67% delle "Città metropolitane", nonché nel 65% dei comuni con popolazione superiore a 15.000.

L'analisi ha mostrato anche una prevalente presenza di referenti in amministrazioni che hanno personale superiore a 500 unità di personale (più del 70%).

L'individuazione dei referenti risulta prevista con percentuali più basse negli enti di piccole dimensioni o con pochi dipendenti. In particolare, sono stati nominati referenti mediamente solo nel 30% delle Unioni di comuni, dei comuni con popolazione fino a 5000 e fra 5000 e 15.000 abitanti nonché delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura o nelle unioni regionali delle stesse. Nella maggioranza di enti con personale non superiore a 20 dipendenti la figura dei referenti non è prevista.

I dati risultano in linea con le raccomandazioni dell'Autorità che ha valutato come opportuna l'individuazione di referenti che operano nelle strutture dipartimentali o territoriali negli enti di grandi dimensioni, ritenendo non necessaria la nomina di referenti negli enti di piccole dimensioni.

Perplessità suscita il caso delle unioni di comuni, ove per lo più non è stata istituita tale figura.

Sul punto, l'Autorità ha, invero, precisato che qualora i comuni abbiano associato anche la funzione di prevenzione della corruzione, attribuendo all'unione la competenza a redigere un unico PTPC anche per le funzioni non trasferite, il RPCT dell'unione svolge le proprie funzioni anche per i comuni associati. In questo caso, tuttavia, data la difficoltà di assicurare un capillare controllo anche all'interno di questi ultimi, per le funzioni non trasferite all'unione occorre che ciascun comune nomini al proprio interno un referente. Tale soggetto è chiamato a verificare, dandone conto al RPCT, l'effettiva attuazione delle misure nel proprio ente, a proporre l'adozione di possibili ulteriori o diverse misure, ad assicurare un costante flusso informativo nei confronti del RPCT.

➤ **LA QUALIFICA DEI REFERENTI**

I dati mostrano che nel 40% delle amministrazioni il ruolo di referente è assegnato a soggetti con qualifica dirigenziale. In particolare, ricoprono tale ruolo tutti i referenti nominati nel sottoinsieme della "Presidenza del Consiglio o Ministeri"; il 70% di quelli che operano negli enti del settore sanitario; il 54% di quelli che operano nelle "Giunta regionale o della Province autonome". I referenti risultano in maggioranza (più del 50%) dirigenti anche nelle amministrazioni che hanno personale superiore a 500 unità di personale.

➤ **RAPPORTI FRA RPCT E RESPONSABILI DI UNITÀ ORGANIZZATIVA**

I dati analizzati attengono anche al livello di collaborazione fra i Responsabili di Unità Organizzativa e RPCT. In particolare, si è esaminato tale rapporto nelle varie fasi del processo di gestione del rischio, che rappresenta il fulcro dei PTPCT. I risultati mostrano una buona collaborazione soprattutto nelle fasi di analisi del contesto interno, di identificazione degli eventi rischiosi e di valutazione del livello di esposizione al rischio.

Nell'analisi del contesto esterno si è riscontrato un livello di collaborazione più carente. In effetti, tale analisi, basandosi sull'individuazione e descrizione delle caratteristiche culturali, sociali ed economiche del territorio o del settore specifico di intervento, potrebbe essere supportata anche da fonti esterne (ad esempio attraverso la consultazione di banche dati o di studi di diversi soggetti e istituzioni) già individuate nell'allegato 1) al [PNA 2019](#) cui si rinvia.

2. ESITI DEL MONITORAGGIO SUL RUOLO DI IMPULSO E COORDINAMENTO DEL RPCT NEL PROCESSO DI GESTIONE DEL RISCHIO

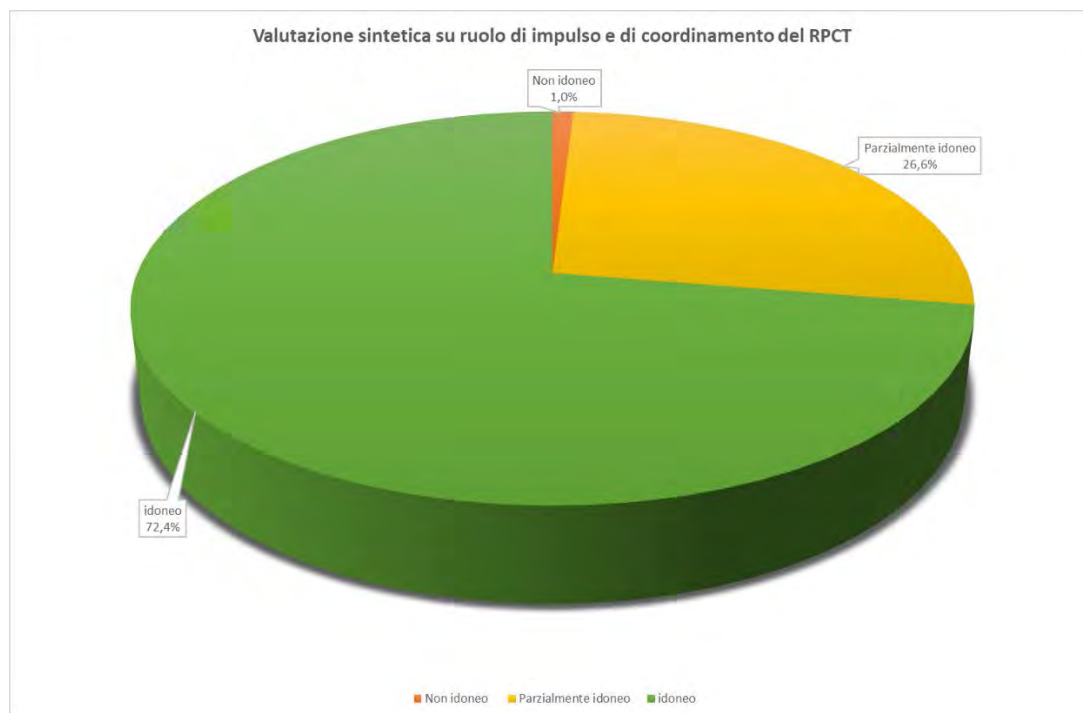
L'Autorità si è soffermata, inoltre, ad analizzare come le amministrazioni pubbliche, in base alla loro esperienza, abbiano valutato il ruolo di impulso e di coordinamento del RPCT con riferimento al processo di gestione del rischio, considerato il fulcro dei PTPCT. Il fine è stato quello di verificare se l'operato del RPCT abbia favorito, attraverso misure organizzative sostenibili, il buon andamento e l'imparzialità delle decisioni e dell'attività amministrativa nonché evitato il verificarsi di eventi corruttivi.

Come già anticipato nella Sezione II del presente documento (introduzioni ai §§ 1, 2 e 3), le schede di monitoraggio per le amministrazioni pubbliche della piattaforma ANAC di acquisizione dei dati sui PTPCT prevedevano che le amministrazioni dessero una serie di giudizi. Oltre a quelli sullo stato di attuazione del PTPCT e delle misure in esso contenute, sull'idoneità complessiva della strategia di prevenzione della corruzione attuata e sugli effetti della messa in atto del processo di gestione del rischio, le amministrazioni sono state invitate a dare giudizi anche a dare un giudizio in termini di "idoneità, parziale idoneità o non idoneità" del ruolo svolto dal RPCT. In particolare, è stato loro chiesto di specificare, in un testo libero, le ragioni della risposta nonché i fattori di successo che hanno contribuito al miglioramento dell'azione del RPCT e le eventuali criticità ravvisate nell'attuazione del processo di gestione del rischio.

Le risposte fornite complessivamente da **1153** amministrazioni hanno restituito, nel complesso, un giudizio positivo: circa il 72,4% (835) ha ritenuto che il ruolo di impulso e coordinamento svolto dal RPCT sia efficiente. Il 26,6% (n. 307) lo ha valutato come parzialmente efficace nell'ottica della prevenzione della corruzione, mentre il restante 1% (n. 11) ha espresso considerazioni negative.

Tabella 12 Valutazione su ruolo di impulso e di coordinamento del RPCT per Tipologia di Amministrazione

Tipologia Amministrazione	Idoneo	Parzialmente idoneo	Non idoneo
Agenzia	11		
Altra tipologia di amministrazione pubblica	25	7	
Autorità Amministrativa Indipendente	2		
Autorità di Sistema Portuale	6	1	
Azienda/Ente pubblico del Settore Sanitario (e assimilato)	37	11	1
Camera di commercio, industria, artigianato o agricoltura o unione regionale	11		
Città Metropolitana (ex provincia)	3	1	
Comune fino a 5.000 abitanti	223	91	6
Comune sopra 15000 abitanti	109	36	1
Comune tra 5000 e 15000 abitanti	132	68	
Comunità Montana	10	3	
Consiglio Regionale o Consiglio della Provincia Autonoma	3	1	
Ente Pubblico non Economico	34	7	
Giunta Regionale o Giunta della Provincia Autonoma	4	1	
Ordine Professionale	172	61	2
Presidenza del Consiglio dei Ministri o Ministero	4		
Provincia	14	6	
Unione di Comuni	16	11	
Università o istituto di istruzione universitaria pubblico	19	2	1
Totale complessivo	835 (72,4%)	307 (26,6%)	11 (1,0%)
	1153		



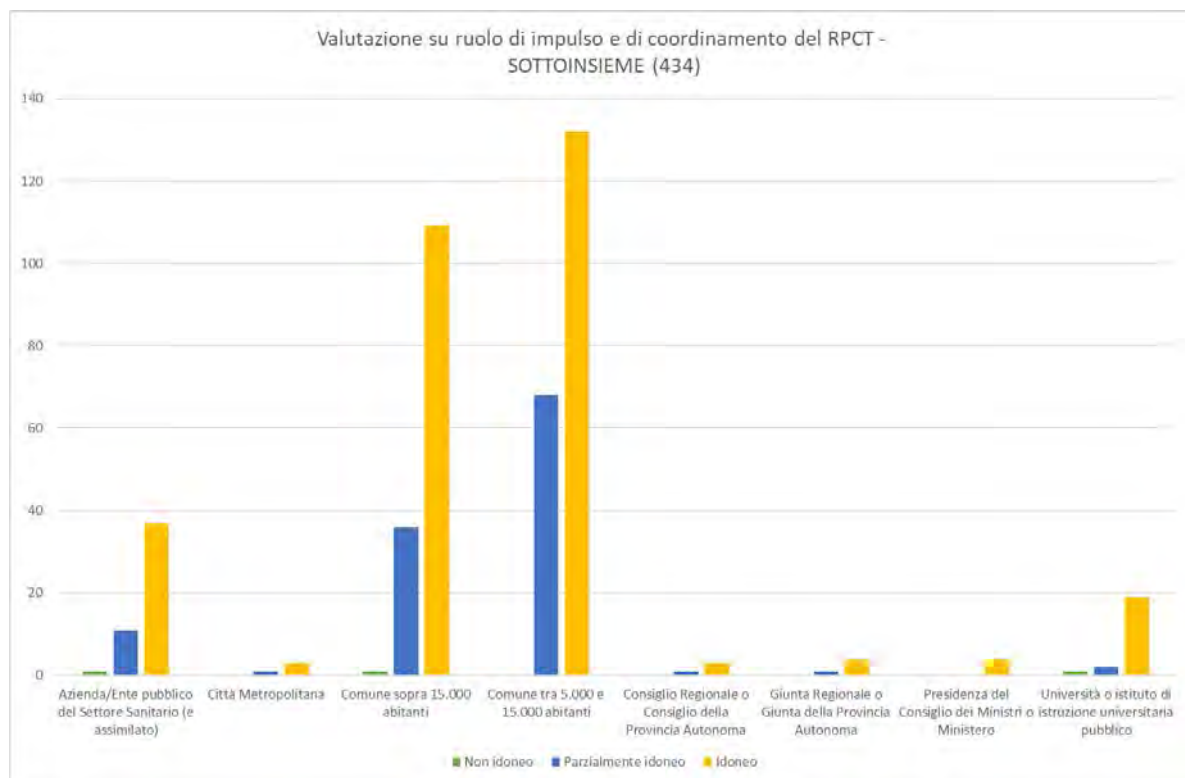
Al fine di comprendere sia i fattori principali che hanno contribuito a rendere valida l'azione del RPCT, sia le criticità che ne hanno limitato la portata, è stata condotta una specifica analisi sulle risposte aperte sul ruolo di impulso e coordinamento del RPCT nel processo di gestione del rischio. Come già fatto nella Sezione II del presente documento, a fronte delle 1153 amministrazioni che hanno completato nella piattaforma la parte sul monitoraggio alla data del 19 aprile 2021, è stata condotta un'ulteriore indagine avente ad oggetto un sottoinsieme più ristretto di pubbliche amministrazioni di diverse tipologie⁹ pari al 37% (**434**).

Il risultato di tale analisi, sotto descritto, mostra dati che, tendenzialmente, si allineano a quelli complessivi sopra indicati. Infatti, circa il 71,6% di amministrazioni (311) ha espresso un giudizio positivo, il 27,6% (120) parzialmente positivo, mentre il rimanente 0,7% (3) non positivo.

Tabella 13 Valutazione su ruolo di impulso e di coordinamento del RPCT per Tipologia di Amministrazione – Sottoinsieme (434)

Tipologia di Amministrazione	Idoneo	Parzialmente idoneo	Non idoneo
Azienda/Ente pubblico del Settore Sanitario (e assimilato)	37	11	1
Città Metropolitana	3	1	0
Comune sopra 15.000 abitanti	109	36	1
Comune tra 5.000 e 15.000 abitanti	132	68	0
Consiglio Regionale o Consiglio della Provincia Autonoma	3	1	0
Giunta Regionale o Giunta della Provincia Autonoma	4	1	0
Presidenza del Consiglio dei Ministri o Ministero	4	0	0
Università o istituto di istruzione universitaria pubblico	19	2	1
Totale complessivo	311	120	3
	434		

⁹ Il sottoinsieme preso in considerazione coincide con quello già analizzato nella Sezione II del presente documento ed è così composto: 4 ministeri, 22 università o enti assimilati, 9 tra consigli e giunte regionali, 4 città metropolitane, 49 Aziende/Enti pubblici del Settore Sanitario (e assimilati), 146 comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti e 200 comuni con popolazione tra 5.000 e 15.000 abitanti.



2.1. AMMINISTRAZIONI/ENTI CHE HANNO ESPRESSO UN GIUDIZIO POSITIVO SULL'OPERATO DEL RPCT

Come sopra anticipato, il 71,6% delle amministrazioni (3 città metropolitane, 109 comuni sopra i 15.000 abitanti, 132 comuni tra 5.000 e 15.000 abitanti, 7 Regioni, 4 Presidenza del Consiglio dei Ministri o Ministero, 32 Aziende/Enti pubblici del settore sanitario e 19 università) ha espresso **un giudizio positivo** circa l'operato del RPCT.

I principali fattori che hanno contribuito al miglioramento di una corretta applicazione dei sistemi di gestione del rischio da parte del RPCT si possono così sintetizzare.

- ✓ L'unificazione in capo ad un solo soggetto dell'incarico di Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza è stata valutata positivamente in quanto ha rafforzato il ruolo del RPCT.
- ✓ Più della metà delle amministrazioni in esame ha considerato fondamentale l'istituzione di una struttura interna di supporto al RPCT appositamente dedicata.
- ✓ Di rilievo il dato secondo cui la capacità operativa dei RPCT aumenta in relazione all'effettivo coinvolgimento degli organi di indirizzo nella impostazione della strategia di prevenzione della corruzione.
- ✓ Altro punto di forza su cui hanno insistito le amministrazioni è la realizzazione di una efficace strategia di collegamento e di collaborazione tra il RPCT e tutti i soggetti che partecipano a vario titolo all'organizzazione amministrativa (quali ad esempio i dirigenti e i responsabili degli uffici, i titolari di P.O., i dipendenti) mediante:
 - a) periodici incontri per condividere le problematiche di gestione del rischio;
 - b) creazione di appositi gruppi di lavoro per affrontare criticità, emerse di volta in volta, nell'attuazione del processo di gestione del rischio;
 - c) costante e preventiva attività di indirizzo da parte del RPCT nei confronti della struttura (anche mediante apposite circolari che ricordino quanto necessario per l'attuazione del PTPCT);
 - d) conferenze di servizi istituzionalizzate per coordinare, coadiuvare e sollecitare il personale all'attuazione delle misure previste nel PTPCT¹⁰;

¹⁰ In merito all'importanza della collaborazione fra RPCT e struttura cfr. il citato. § 3.2 "Livello di dettaglio di identificazione degli eventi rischiosi", Tab. c.14 del doc. "ANALISI DATI PTPCT".

- ✓ Si è inoltre evidenziata l'importanza, per un'efficace strategia di prevenzione, dell'integrazione del PTPCT e del Piano della Performance, con l'individuazione delle misure di prevenzione quali obiettivi di performance. A tal riguardo si è rilevato utile ed efficace un costante flusso di comunicazione tra RPCT e OIV, al fine di sviluppare una sinergia tra gli obiettivi di performance organizzativa e l'attuazione delle misure di prevenzione;
- ✓ Molte amministrazioni del sottoinsieme hanno valorizzato l'interazione tra i poteri del RPCT in materia di prevenzione della corruzione e quelli dei vari Organi deputati ai controlli interni (OIV o Organismo con funzioni analoghe, Collegio Sindacale, nucleo di valutazione, collegio dei revisori, audit interno ove previsto, ed altre strutture di controllo in relazione alla specificità dell'ente). Tale coordinamento, anche attraverso lo scambio di flussi informativi, ha consentito di verificare l'efficacia e l'adeguatezza dell'intero sistema di prevenzione. In taluni casi il RPCT è stato inserito anche come componente delle strutture dedicate ai processi di *Audit e Compliance* interni¹¹;
- ✓ L'analisi ha evidenziato che anche nella fase di monitoraggio risulta fondamentale la collaborazione di tutta la struttura, degli organi di controllo e anche dell'organo di indirizzo.
- ✓ Altro punto di forza emerso dall'analisi è quello della formazione, utile a sensibilizzare il personale in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, etica e legalità¹².
- ✓ Nelle amministrazioni più complesse, con una rete di uffici periferici, rileva come elemento fondamentale per rafforzare il ruolo del RPCT la nomina soggetti "referenti" che, per le rispettive unità organizzative di cui sono responsabili, svolgano attività di supporto al RPCT nel monitoraggio e nella proposta di eventuali nuove misure.
- ✓ Altro fattore ritenuto importante, specie da amministrazioni complesse, è la digitalizzazione tale da consentire di semplificare i rapporti tra le varie strutture periferiche e la sede centrale nonché la condivisione di una comune metodologia di rilevazione dei dati.

2.2. AMMINISTRAZIONI/ENTI CHE HANNO ESPRESSO UN GIUDIZIO PARZIALMENTE POSITIVO SULL'OPERATO DEL RPCT

Il 27,6% del sottoinsieme analizzato (117 amministrazioni e, in particolare, 1 città metropolitane, 36 comuni sopra i 15000 abitanti, 68 comuni tra 5.000 e 15.000 abitanti, 2 regioni, 11 Aziende/Enti pubblici del Settore Sanitario e 2 università o istituto di istruzione universitaria pubblico) ha espresso **un giudizio parzialmente positivo** sull'operato dei RPCT.

I fattori di successo messi in evidenza confermano tendenzialmente quali punti di forza del ruolo di impulso del RPCT il supporto e la collaborazione del personale, dei dirigenti e dell'organo di indirizzo nonché il costante coordinamento con l'OIV e con i vari strumenti di programmazione e controllo presenti nell'amministrazione.

Si dà conto di seguito, invece, più nel dettaglio delle principali criticità rilevate dal sottoinsieme.

- ✓ L'incarico di RPCT è percepito come esposto a gravose responsabilità, in quanto, in genere, si sovrappone ad altro incarico.
- ✓ A ciò si aggiunge l'assenza di una struttura dedicata al supporto del RPCT per l'attuazione ed il monitoraggio delle misure previste nel Piano (dovuta, spesso alla carenza di personale), nonché la mancanza di adeguata collaborazione da parte dei responsabili degli uffici e dei referenti, ove presenti.
- ✓ In taluni casi, contribuisce ad una valutazione non positiva dell'operato del RPCT la carenza di una preparazione adeguata dello stesso (o dei suoi collaboratori e referenti) nonché l'assenza di competenze e formazione giuridica.
- ✓ Talora è stata evidenziata "l'ostilità" della struttura che, da una parte, percepisce l'attività dei RPCT come invasiva nella ordinaria gestione degli affari amministrativi e, dall'altra, considera la materia della prevenzione della corruzione come un mero adempimento burocratico.

¹¹ In tal senso, il Ministero degli affari esteri e cooperazione internazionale ha auspicato l'attribuzione al RPCT anche delle funzioni di Ispettore Generale, poiché, in tal modo, un unico soggetto potrebbe svolgere attività di vigilanza tout court sulle varie attività e sugli Uffici dell'Amministrazione.

¹² A titolo esemplificativo, in taluni casi sono stati previsti: riunioni e incontri esplicativi periodici in modalità frontale/on line volti ad illustrare i principi della trasparenza e le misure previste nel PTPCT per le aree a maggior rischio da rispettare e lo svolgimento di laboratori su specifiche questioni più critiche;

- ✓ La lentezza del processo di digitalizzazione della PA è considerata da molti quale elemento che ostacola l'operato del RPCT.
- ✓ Si è sottolineato come l'attuale contesto emergenziale da COVID-19 abbia comportato rallentamenti nell'attività dell'amministrazioni, coinvolgendo anche la programmazione ordinaria delle attività a presidio del piano anticorruzione

2.3.AMMINISTRAZIONI/ENTI CHE HANNO ESPRESSO UN GIUDIZIO NON POSITIVO SULL'OPERATO DEL RPCT

Sono tre le amministrazioni del sottoinsieme considerato che hanno valutato come **non positivo** il ruolo di indirizzo e coordinamento del RPCT nel processo di gestione del rischio (1 comune sopra 15 mila abitanti, 1 Azienda/ente pubblico del settore sanitario e 1 università o istituto di istruzione universitaria pubblico). Tra i principali fattori di criticità che hanno contribuito a tale valutazione vi sono:

- ✓ il mancato svolgimento del ruolo in condizione di autonomia e indipendenza. In tal senso il fatto che il Segretario Comunale sia, di norma, coincidente con il RPCT, con un rapporto fiduciario con l'organo di indirizzo, potrebbe inficiare l'indipendenza del RPCT;
- ✓ la mancanza di una struttura di supporto adeguata dedicata al RPCT;
- ✓ l'assenza di collaborazione da parte di tutti soggetti che operano nell'ente, *in primis* da parte dell'organo di indirizzo politico;
- ✓ un sistema informatico non adeguato alla gestione del rischio corruttivo (dall'analisi del contesto interno alla valutazione e al trattamento del rischio).

CONCLUSIONI

Dall'analisi sopra esposta è emersa chiaramente una tendenziale maggiore sensibilizzazione delle amministrazioni verso la creazione di un "modello a rete", più volte auspicato da ANAC, in cui il RPCT possa effettivamente esercitare poteri di programmazione, impulso e coordinamento e la cui funzionalità dipende dal coinvolgimento e dalla responsabilizzazione di tutti coloro che, a vario titolo, partecipano dell'adozione e dell'attuazione delle misure di prevenzione.

Inoltre, è interessante notare che quanto ANAC aveva auspicato sul coordinamento tra i vari di strumenti di programmazione e controllo sembra essere un fattore di successo che rende coerenti ed efficaci le attività del RPCT. Altrettanto importante per il successo delle iniziative è il ruolo riconosciuto ai programmi di formazione, anche attraverso incontri periodici.

Auspicabile inoltre è ritenuta la spinta verso un processo di diffusa digitalizzazione.

ANALISI DATI SUL RPCT NEGLI ENTI DI DIRITTO PRIVATO

1. RUOLO E POTERI DEL RPCT

L'Autorità ha ritenuto opportuno svolgere un'analisi dei dati dei PTPCT riferiti – non solo come già visto sopra alle 1654 Amministrazioni pubbliche che hanno fornito i dati sui Piani – ma anche a **394** enti tra società in controllo pubblico ed enti pubblici economici e enti di diritto privato in controllo pubblico, acquisiti nella Piattaforma informatica ANAC fino alla data del 19 aprile 2021.

La disamina dei dati introdotti sui Piani consente all'Autorità di fornire indicazioni maggiormente calibrate alle peculiarità e alle effettive esigenze delle società ed enti.

I dati relativi ai PTPCT dei 394 enti/società cui si è fatto sopra riferimento sono così articolati:

- 276 di Società in controllo pubblico (ex art. 2 bis, co. 2, lett. b), [del d.lgs. n. 33/2013](#));
- 85 di Enti pubblici economici (ex art. 2 bis, co. 2, lett. a), del d.lgs. n. 33/2013);
- 33 di Enti di diritto privato in controllo pubblico (ex art. 2 bis, co. 2, lett. c), del d.lgs. n. 33/2013).

A fronte di 394 enti e società, i RPCT che si sono registrati alla piattaforma sono 380.

Ciò perché di questi RPCT, 12 (pari al 3%) svolgono questo ruolo contemporaneamente in 2 o 3 enti pubblici economici e società in controllo pubblico.

In estrema sintesi l'analisi ha evidenziato i seguenti risultati:

- ✓ coincidenza di massima tra la figura del Responsabile per la Prevenzione della Corruzione (RPC) e quella del Responsabile della Trasparenza (RT);
- ✓ prevalente formazione dei RPCT in materie giuridiche ed economico/gestionali;
- ✓ buona esperienza professionale nei settori della Trasparenza e dei Contratti Pubblici. Si rileva anche esperienza nel settore della programmazione e controllo e della misurazione valutazione della *performance*. Risulta minore l'esperienza in materia di gestione del rischio, sebbene, almeno nelle società essa dovrebbe rappresentare una delle principali competenze aziendali.
- ✓ tendenziale mancanza di una struttura operativa di supporto al RPCT

Si riferisce di seguito, con maggior dettaglio, sui principali esiti.

➤ **LA COINCIDENZA DELLE FUNZIONI DI RPC E RT**

L'analisi mostra un buon livello di recepimento della previsione normativa di cui all'art. 43, co. 1 [del d.lgs. 33/2013](#) che richiede la coincidenza della figura del Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e del Responsabile della Trasparenza, al fine di rafforzare il ruolo del garante delle strategie societarie e degli enti, nella consapevolezza che la trasparenza è un presupposto necessario all'azione di prevenzione della corruzione.

Soltanto 11 enti/società (2,79%) hanno fatto la scelta di tenere distinto il ruolo del RPC da quello di RT, discostandosi dal precetto normativo e dalle indicazioni dell'Autorità di considerare tale scelta come residuale, ove esistano obiettive difficoltà organizzative.

➤ LA QUALIFICA DEI RPCT

Il ruolo di RPCT è attribuito prevalentemente a dirigenti (27%) e quadri (22%) meno frequentemente a impiegati (13%) e Dirigenti Generali (8%). Sono nominati RPCT in misura ancora minore, anche, i Consiglieri di amministrazione e i responsabili amministrativi (5%) e gli Amministratori (3%). Del tutto marginali i RPCT aventi altre tipologie di qualifica.

In particolare, negli enti pubblici economici i RPCT sono principalmente dirigenti (39%). Una buona quota è rappresentata dai dirigenti generali (18%) ovvero dai quadri (13%), residuali invece, le ulteriori tipologie di qualifica. Anche negli enti di diritto privato la figura di RPCT è prioritariamente rappresentata da un dirigente (42%). Qui, a seguire, però, si riscontrano i Dirigenti generali e i funzionari (9%). Diversamente nelle società in controllo pubblico è prevalente la qualifica di quadro (26%) sebbene sia seguita subito da quella di dirigente (21%). Gli impiegati (16%) sono maggiori dei funzionari (11%) e delle altre tipologie di qualifica che si presentano con quote marginali.

Tenuto conto che l'Autorità ha indicato come principio generale quello della nomina di un dirigente, gli esiti dell'analisi generale sono tendenzialmente coerenti con il dato normativo e le indicazioni di ANAC.

Anche il fatto che una parte di RPCT rivesta la qualifica di quadro può ritenersi aderente alla indicazione dell'Autorità. Si rammenta infatti che, qualora la società sia priva di dirigenti o i dirigenti siano in numero limitato e risultino tutti assegnati allo svolgimento di compiti gestionali nelle aree a rischio corruttivo, ad avviso dell'Autorità, l'incarico di RPCT può essere affidato a un profilo non dirigenziale che garantisca comunque le competenze adeguate.

Parimenti, coerente con le indicazioni ANAC, il fatto che si riscontrino in via residuale RPCT aventi la qualifica di amministratore, sebbene in tal caso, come precisato dall'Autorità, è necessario che si tratti di amministratori privi di deleghe gestionali.

➤ LA FORMAZIONE DEI RPCT

Analogamente ai risultati evinti per le amministrazioni pubbliche (cfr. Parte "Analisi dati sul RPCT nelle P.A."), dai dati emerge come la quasi totalità dei RPCT delle società ed enti abbia un elevato livello di istruzione. Infatti, l'82% dei RPCT ha conseguito almeno la laurea, di cui 96 in materie giuridiche (25%), 89 in materie economiche/gestionali (23%) e 56 in materie tecniche (15%).

Oltre la metà dei RPCT laureati (58%) risulta aver conseguito anche almeno un successivo titolo di studio e/o professionale. Si tratta, prevalentemente, dell'abilitazione professionale (es. Avvocato, Commercialista, ecc.), oppure di un master.

Soltanto una parte residuale di RPCT, il 18%, per lo più svolgenti il ruolo nelle società in controllo pubblico (in particolare nelle società di piccole/medie dimensioni, aventi tra 20 e 99 dipendenti) possiede esclusivamente il diploma di scuola superiore di II grado.

Dall'analisi svolta risulta, pertanto, che le società e gli enti privati si sono conformati all'indicazione dell'Autorità di attribuire l'incarico di RPCT ad un soggetto con idonee competenze, tenuto conto della complessità e della centralità del ruolo.

➤ L'ESPERIENZA LAVORATIVA DEL RPCT

Per ciò che concerne l'esperienza lavorativa maturata dai RPCT, dai dati si desume che generalmente i RPCT (61%) hanno maturato esperienza in una delle aree a maggior rischio corruttivo: il settore dei contratti pubblici. Da quasi la metà (28%) di essi tale esperienza è stata maturata nell'arco di un quinquennio. Corrisponde ad una quota del 21% invece il numero di RPCT che una esperienza lavorativa ultradecennale dunque oramai consolidata.

Una ampia parte di RPCT (69%) risulta esperto nel settore della trasparenza. Tuttavia, nella maggior parte dei casi (52%) si tratta di una esperienza non consolidata, maturata in un arco temporale che non va oltre il quinquennio. Un dato inatteso, in ragione del fatto che si tratta di una materia con un assetto normativo lungo.

Si ferma al 17% la quota di RPCT che ha maturato una esperienza lavorativa superiore al quinquennio ma non oltre il decennio. Soltanto il 4% la lavorato nel settore per più di 10 anni.

Si riscontra poi che oltre la metà (55%) di RPCT ha esperienze nel settore programmazione e controllo, e in particolare il 35% ha maturato esperienza lavorativa da oltre un quinquennio e il 23% persino da oltre 10 anni.

Meno della metà (42%) invece i RPCT di società e enti esperti in misurazione e valutazione della *performance*, nonostante esso sia un settore strettamente correlato a quello anticorruzione. Peraltro, esattamente la metà di questi ha dichiarato di avere maturato l'esperienza lavorativa in un arco temporale che non supera un lustro (21%).

Inatteso il dato che si evince con riferimento al settore della gestione del rischio, tenuto conto che si ferma al 36% l'insieme di RPCT con esperienza in questo ambito.

Il dato non risulta essere in linea con la raccomandazione dell'Autorità secondo cui il RPCT sarebbe opportuno abbia competenze in materia di gestione del rischio di corruzione. Ciò considerata l'importanza che le materie della progettazione, realizzazione e miglioramento continuo del "Sistema di gestione del rischio corruttivo" di un'amministrazione/ente rivestono per la predisposizione dei PTPCT.

La scarsa esperienza dei RPCT nel settore della gestione del rischio appare inoltre di difficile comprensione se si considera che il Modello Organizzativo 231, antecedente alla legge 190/2012 e predisposto in molti degli enti di diritto privato esaminati, è esso stesso un modello organizzativo e di gestione idoneo a individuare e prevenire reati (nel caso del MOG citato, i reati di cui al [d.lgs. 231/2001](#)).

Peraltro, dei RPCT che hanno dichiarato di avere maturato esperienza nella gestione del rischio, la metà (18%) non ha nemmeno una esperienza consolidata, essendo stata maturata nell'arco di un quinquennio.

Il contesto che emerge nelle società ed enti in merito alla esperienza maturata in settori chiave come quelli dove maggiore è il rischio corruttivo (contratti pubblici) o in materie che costituiscono una preconditione per l'azione anticorruzione (trasparenza) ovvero essenziali per la formazione del PTPCT (gestione del rischio) o a questa strettamente correlate ("programmazione e controllo" e "misurazione e valutazione delle *performance*") mostra che la nomina del RPCT non risulta del tutto in linea con il dettato normativo ([art. 1, co. 7, l. 190/2012](#)) e con l'indicazione dell'Autorità di scegliere soggetti con "idonee" competenze. Ai fini dell'idoneità non pare si possa ritenere sufficiente aver maturato una esperienza limitata.

➤ **STRUTTURA ORGANIZZATIVA DI SUPPORTO DEL RPCT**

In generale, dall'analisi dei dati risulta che soltanto una quota contenuta di società ed enti ha predisposto una struttura organizzativa di supporto ai RPCT (36%). Sono gli enti pubblici economici ad avere maggiormente provveduto a supportare il RPCT mediante la creazione di una struttura organizzativa (49%). A seguire gli enti di diritto privato in controllo pubblico (42%) e, distanziandosi, le società in controllo pubblico (31%).

In via prevalente, dunque, i RPCT non sono supportati da una apposita struttura di supporto conoscitivo e operativo. Sono, infatti, pari al 64% le società ed enti nei quali essa è assente.

Con riferimento al profilo dimensionale, l'analisi mostra che quasi la metà (48%) delle società ed enti di grandissime dimensioni (da 500 a 4.999 dipendenti) non ha predisposto una struttura di supporto. Peraltro, la quota risulta persino maggiore (57%) sia tra le società ed enti di grandi dimensioni (da 100 a 499 dipendenti) sia in quelle con medie dimensioni (da 20 a 99 dipendenti) (62%).

Risulta, invece, in linea con le aspettative, il dato relativo alle società di minori dimensioni, per le quali, l'Autorità non ha ritenuto opportuna la presenza di una struttura di supporto. In particolare, nelle società ed enti di medio (da 20 a 99 dipendenti) e piccole (da 1 a 9 dipendenti) dimensioni tale struttura non è presente, rispettivamente, nel 67% e nel 79% dei casi.

In ogni caso, laddove costituita, la struttura di supporto è formata in media da 2 unità di personale. Quelle di maggiori dimensioni si riscontrano negli enti pubblici economici (2.5 unità in media) cui seguono gli enti di diritto privato

in controllo pubblico (2.07 unità in media) e le società (1.99 unità in media). Va evidenziato che la grandezza della struttura di supporto cresce all'aumentare della dimensione delle società o enti.

Del personale destinato alla struttura, il 7% è un dirigente. La quota di dirigenti risulta di poco maggiore negli enti pubblici economici rispetto alle altre due categorie considerate. Inoltre essa cresce tendenzialmente all'aumentare della dimensione della società ed ente.

Sebbene sia comprensibile che, ove presente, la struttura di supporto abbia una dimensione correlata a quella della società o ente, non può naturalmente ritenersi un dato positivo l'assenza di una struttura di supporto in almeno la metà delle società ed enti di grandissime, o comunque di grandi e medie dimensioni. Proprio per la maggiore complessità organizzativa la presenza di una struttura apposita è da intendersi in funzione di garanzia della effettività del ruolo del RPCT.

➤ **I REFERENTI**

In ragione del fatto che la presenza di Referenti al RPCT nelle strutture organizzative di maggiori dimensioni e con un maggiore livello di complessità consente una migliore efficacia del processo di gestione del rischio, l'Autorità ha esteso l'analisi anche a aspetto.

Soltanto nel 29% dei casi sono stati nominati dei Referenti, principalmente negli enti pubblici (31%) e nelle società (30%); meno negli enti di diritto privato (15%). I dati non rivelano una correlazione con la dimensione delle società ed enti.

In media, il RPCT è supportato da quasi tre Referenti. È maggiore la media negli enti pubblici (3.15) rispetto agli enti privati (2.80) e alle società (2.90). Inoltre, essa aumenta al crescere della dimensione della società o ente. Generalmente non sono nominati Referenti i dirigenti (37%). Laddove accade, risulta che sono le società ad affidare principalmente questo ruolo ai dirigenti (45%) meno gli enti pubblici economici (20%) in via del tutto marginale gli enti privati (7%). In particolare, questi hanno grandissime dimensioni (90%) o comunque grandi dimensioni (39%).

➤ **RAPPORTI FRA RPCT E RESPONSABILI DI UNITÀ ORGANIZZATIVA**

L'Autorità ha avuto interesse ad analizzare se tra il RPCT e i Responsabili di Unità Organizzativa si instauri un rapporto di collaborazione e, nel caso, in quali ambiti esso si sviluppi maggiormente.

I dati mostrano che i casi in cui sussiste un rapporto di collaborazione è certamente prevalente (79%); peraltro, nella maggior parte dei casi i Responsabili forniscono la loro collaborazione in tutte le fasi di gestione del rischio (42%). In particolare, laddove la collaborazione è totale, essa è prevalente nella mappatura del rischio e nella identificazione degli eventi rischiosi nonché nella identificazione e progettazione delle misure.

Invece, nel caso i Responsabili di unità organizzative collaborino soltanto in alcune fasi di gestione del rischio, risultano più disponibili nelle fasi di identificazione e progettazione delle misure e in quella di valutazione del livello di esposizione al rischio.

Nelle società ed enti in cui i RPCT non hanno alcuna collaborazione dei Responsabili di unità organizzative (21%), la mancanza di collaborazione si riscontra principalmente nella prima fase della gestione del rischio (definizione dell'analisi del contesto esterno e del contesto interno) e in relazione all'analisi dei fattori abilitanti.

2. ESITI DEL MONITORAGGIO SUL RUOLO DI IMPULSO E COORDINAMENTO DEL RPCT NEL PROCESSO DI GESTIONE DEL RISCHIO

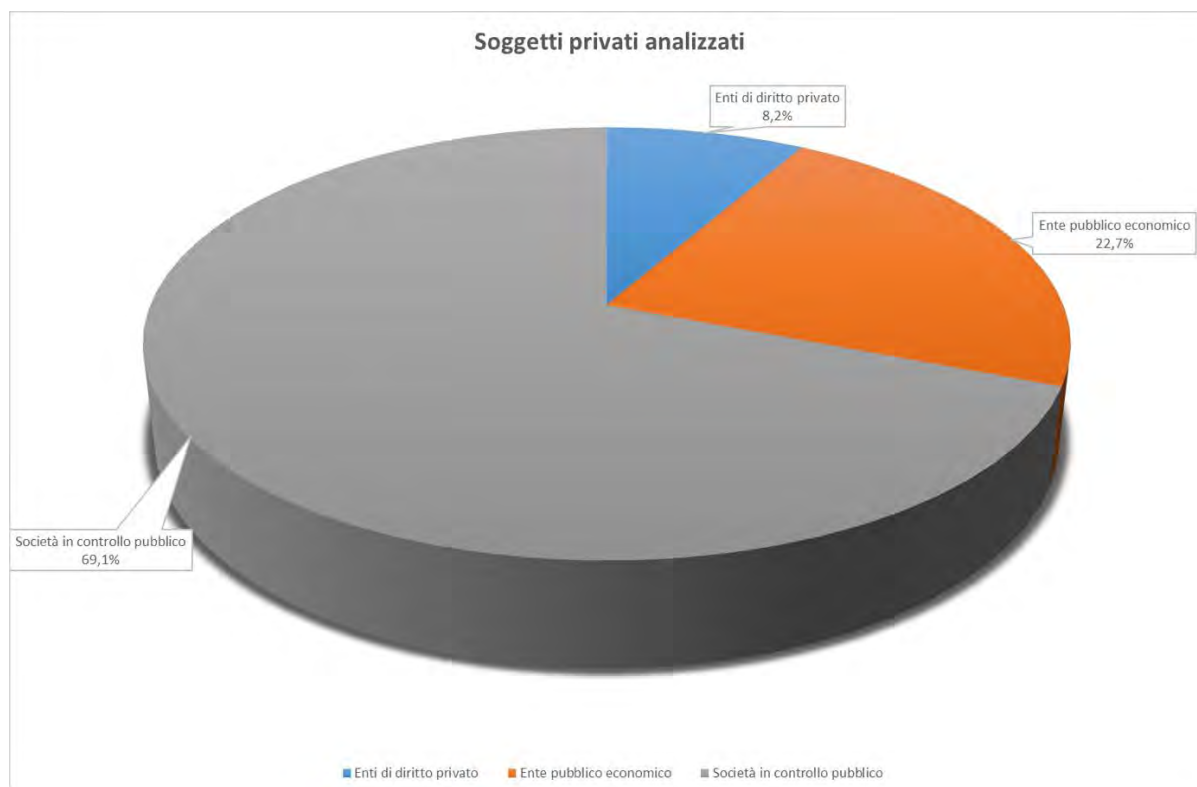
A fronte dei 394 enti, tra società in controllo pubblico ed enti pubblici economici e enti di diritto privato in controllo pubblico, che hanno fornito i dati sui piani, l'Autorità ha al momento dedicato una specifica indagine a quelli che hanno inserito i dati sul monitoraggio che sono risultati essere pari a 291.

L'analisi, in particolare, ha riguardato come gli enti pubblici economici, gli enti di diritto privato in controllo pubblico e le società in controllo pubblico, alla luce della loro esperienza, abbiano valutato il ruolo di impulso e di coordinamento del RPCT con riferimento al processo di gestione del rischio, essenziale nella predisposizione dei PTPCT.

Si è inteso, in tal modo, comprendere se il ruolo del RPCT, nella individuazione dei rischi corruttivi e delle misure per arginarli, abbia consentito di proteggere l'amministrazione dal verificarsi di fenomeni corruttivi e, dunque, di preservare l'imparzialità e l'integrità dell'amministrazione di appartenenza.

A tal riguardo, nell'ambito della scheda di monitoraggio della Piattaforma ANAC di acquisizione dei dati sui PTPCT, è stato chiesto alle società/enti di esprimere un giudizio in termini di "idoneità, parziale idoneità o non idoneità" del ruolo svolto dal RPCT. In particolare, di specificare, in un testo libero, le ragioni della risposta nonché i fattori di successo che hanno contribuito al miglioramento dell'azione del RPCT e le eventuali criticità ravvisate nell'attuazione del processo di gestione del rischio.

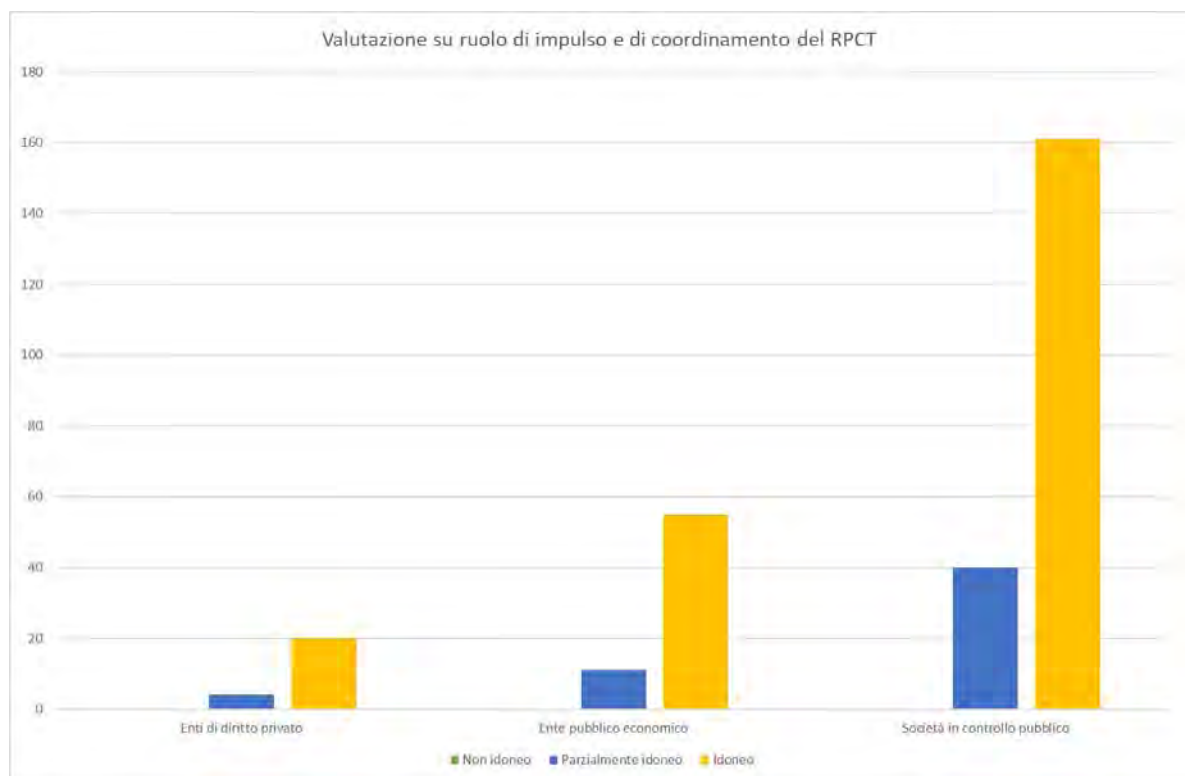
Come sopra accennato, le risposte sono fornite complessivamente da **291** società/enti ripartiti in 201 Società in controllo pubblico, 66 Enti pubblici economici e 24 Enti di diritto privato.



Dall'analisi dei dati è emerso che, nelle società ed enti, le valutazioni espresse sono prevalentemente positive (236); soltanto una minima parte ha rappresentato un giudizio di parziale inidoneità (55) mentre in nessun caso l'esercizio del ruolo di impulso e coordinamento del RPCT rispetto allo svolgimento del processo di gestione del rischio si è rivelato non idoneo.

Tabella 14 Valutazione su ruolo di impulso e di coordinamento del RPCT per Tipologia di soggetto/ente

Tipologia soggetto/ente	Idoneo	Parzialmente idoneo
Enti di diritto privato	20	4
Ente pubblico economico	55	11
Società in controllo pubblico	161	40
Totale complessivo	236 (81,1%)	55 (18,9%)
	291	



I fattori di successo che hanno contribuito a ritenere valido il ruolo di impulso e di coordinamento del RPCT nella attività di gestione del rischio possono essere sintetizzati come di seguito.

✓ Si è evidenziata l'importanza di un efficace coordinamento e di una proficua collaborazione con gli organi di indirizzo e gli organi di controllo della società/ente. In particolare, si è ritenuta positiva la collaborazione, sia con l'organo di indirizzo (Consiglio di Amministrazione o Amministratore Unico), sia con gli organi di controllo interno, innanzitutto con l'Organismo di Valutazione (ODV) ma anche con il collegio sindacale, ovvero con il Responsabile della protezione dei dati (DPO). Va evidenziato che sulla qualità del coordinamento si ritiene incida sulla possibilità di ricoprire anche il ruolo di responsabile della funzione di *compliance* e della funzione di antiriciclaggio.

- ✓ Un fattore di successo è stata considerata la presenza di referenti di settore.
- ✓ L'analisi ha confermato l'importanza del sostegno degli organi di vertice e del supporto e della collaborazione di tutta la struttura.
- ✓ Con ricorrenza è emerso il rilievo che assumono sia le peculiarità professionali sia quelle più propriamente personali del RPCT. Si fa riferimento, a titolo di esempio, alla competenza e alla esperienza professionale maturata. Quanto ai tratti caratteriali si è evidenziata la capacità di ascolto e la disponibilità ad una presenza costante nella società o ente. Significativi sono risultati anche l'entusiasmo e la consapevolezza del proprio ruolo nonché il senso di responsabilità e la dedizione nello svolgimento dello stesso. L'esperienza, l'elevata qualifica e il carisma del RPCT si sono dimostrati fattori determinanti nel rendere il RPCT un punto di riferimento nonché stimolo per tutto il personale all'interno della società o ente.
- ✓ Un altro punto di forza è individuato nel ricoprire la carica di direttore generale, poiché facilita l'attività di coordinamento oltre che l'ampia conoscenza delle varie aree e processi della società o ente, nonché l'elevata capacità di analisi. Al contrario, la mancanza della qualifica dirigenziale è valutata come elemento di parziale inidoneità al ruolo di impulso e di coordinamento della gestione del rischio.
- ✓ Si è evidenziata la rilevanza del rafforzamento dell'attività di monitoraggio.
- ✓ Un ulteriore punto di forza è stato individuato nel rispetto del codice di comportamento e nella diffusione dei principi etici e della legalità nella società/ente.
- ✓ Molto frequentemente la formazione si è ritenuta una chiave di successo, in quanto ha consentito sia il riconoscimento del ruolo del RPCT sia di considerare il PTPCT non più come mero adempimento ma come strumento utile allo svolgimento delle varie attività della società o dell'ente. La pianificazione della formazione si è rivelata un valore aggiunto.
- ✓ Un punto di successo è individuato anche nel supporto fornito dal materiale presente nel sito istituzionale dell'ANAC.

A fronte di questi punti di forza, si sono evidenziati alcuni nodi parzialmente problematici, di seguito sintetizzati.

- ✓ Tra i principali fattori che hanno condotto ad una valutazione parzialmente positiva vi è la non esclusività della funzione di RPCT, dovuta, ad esempio, alla sovrapposizione del ruolo di RPCT con quello di Amministratore Unico ovvero con altri incarichi dirigenziali.
- ✓ Anche la mancanza di una struttura di supporto costituisce un fattore di criticità ovvero la circostanza che seppur presente essa non sia assegnata in via esclusiva alla funzione della prevenzione della corruzione.
- ✓ L'analisi ha confermato che la carenza di personale (e di dirigenti) incide negativamente sul ruolo di RPCT perché priva quest'ultimo del necessario supporto e collaborazione dell'intera struttura nell'attività di predisposizione del piano.
- ✓ E' stata rappresentata come elemento non positivo anche la scarsa comunicazione tra i vari uffici e la mancanza di riscontro ai richiami del RPCT.
- ✓ Contribuisce ad una valutazione parzialmente negativa l'attribuzione dell'incarico di RPCT a dirigenti di uffici esposti a rischi di corruzione ovvero a componenti del Consiglio di amministrazione. In quest'ultimo caso perché tali soggetti non hanno una buona conoscenza dei processi.
- ✓ Si è lamentata, infine, la non proporzionalità degli adempimenti in materia di anticorruzione e trasparenza, poiché essi essendo stati delineati per le amministrazioni pubbliche non tengono conto delle differenti caratteristiche delle società e degli enti.