
**Rapporto sullo stato di attuazione e la qualità
dei piani triennali di prevenzione della
corruzione nelle amministrazioni pubbliche
2017-2019**

Il presente documento è stato redatto nell'ambito dell'*Accordo per il cofinanziamento di attività di ricerca finalizzate alla costruzione di un sistema di raccolta sistematica e di lettura organizzata delle misure di prevenzione della corruzione delle pubbliche amministrazioni* sottoscritto tra l'ANAC e l'Università degli Studi di Roma "Tor Vergata" il 13 giugno 2017 (responsabile per l'ANAC: Francesco Merloni; responsabile per l'Università di Roma Tor Vergata: Fabio Monteduro).

Supervisione scientifica:

- Fabio Monteduro (Università degli Studi di Roma "Tor Vergata")
- Simone Borra (Università degli Studi di Roma "Tor Vergata")

Coordinamento del team di ricerca:

- Sonia Moi (Università degli Studi di Roma "Tor Vergata")

Team di ricerca per l'analisi dei PTPC

- Ilenia Cecchetti
- Ylenia Lai
- Alessia Morabito
- Debora Mosca
- Claudio Nassisi
- Alessia Ribolletti
- Elisa Tagliaboschi
- Luciana Zenga

Indice

Summary Report.....	4
I PARTE - INTRODUZIONE ALL'ANALISI	11
Caratteristiche e scopo dell'analisi.....	11
Il campione	12
Oggetto, strumenti e protocollo di analisi	14
Metodo di analisi dei dati	16
II PARTE - RISULTATI DELL'ANALISI	17
1. Adozione e pubblicazione del PTPC.....	17
2. Il sistema di governance.....	17
<i>Il processo di approvazione.....</i>	<i>17</i>
<i>Il ruolo del RPCT.....</i>	<i>19</i>
<i>Il ruolo degli altri attori del sistema di prevenzione della corruzione.....</i>	<i>20</i>
3. Il sistema di monitoraggio.....	21
4. Coordinamento con gli strumenti di programmazione.....	23
5. Analisi del contesto.....	24
<i>Contesto esterno.....</i>	<i>24</i>
<i>Contesto interno.....</i>	<i>25</i>
6. Valutazione del rischio	28
<i>Identificazione degli eventi rischiosi e cause del rischio</i>	<i>28</i>
<i>Valutazione esposizione al rischio e ponderazione.....</i>	<i>29</i>
7. Trattamento del rischio.....	30
<i>Individuazione e progettazione delle misure generali</i>	<i>30</i>
<i>Individuazione e progettazione delle misure specifiche.....</i>	<i>31</i>
8. Focus misure generali.....	33
<i>Trasparenza</i>	<i>33</i>
<i>Rotazione del personale</i>	<i>35</i>
<i>Inconferibilità e incompatibilità per incarichi dirigenziali.....</i>	<i>36</i>
<i>Whistleblowing</i>	<i>37</i>
9. Approfondimenti e parti speciali PNA 2015 e 2016	38
<i>Contratti Pubblici.....</i>	<i>38</i>
<i>Sanità.....</i>	<i>40</i>
<i>Piccoli Comuni (inferiori ai 15.000 abitanti) / Unioni di Comuni.....</i>	<i>41</i>
<i>Città Metropolitane</i>	<i>42</i>
<i>Ordini e collegi professionali</i>	<i>43</i>
CONSIDERAZIONI GENERALI	45

Summary Report

Lo scopo del presente documento è quello di offrire un monitoraggio della qualità dei Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione (PTPC) adottati dalle amministrazioni pubbliche ai sensi della Legge n. 190 del 2012.

L'oggetto di analisi è, quindi, rappresentato dai documenti (PTPC) adottati per il triennio 2017-2019 da un campione di amministrazioni e pubblicati sui siti istituzionali delle stesse alla data del 31 agosto 2017. Nei casi di mancata pubblicazione dei predetti documenti, l'amministrazione inadempiente è stata oggetto di ri-campionamento.

Il campione è composto da 557 unità e comprende le seguenti tipologie di amministrazioni: Amministrazioni dello Stato ed Enti Nazionali (Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministeri, Enti Pubblici non Economici, Agenzie e altri Enti nazionali), Autonomie Territoriali (Regioni, Province, Città Metropolitane e Comuni), Enti del Servizio Sanitario (Aziende Sanitarie Locali, Aziende Ospedaliere e Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico) e Autonomie Funzionali (Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura, Università Statali, Ordini Professionali).

Lo scopo dell'analisi è stato, da una parte, valutare i livelli di qualità dei documenti adottati dalle amministrazioni, anche in relazione ai precedenti monitoraggi; dall'altra, quello di identificare le principali criticità nell'attuazione della norma in materia di prevenzione della corruzione a livello decentrato.

L'oggetto di analisi è rappresentato dai PTPC 2017-2019 pubblicati entro la data del 31 agosto 2017.

Il campione è composto da 557 unità

Lo scopo dell'analisi è quello di verificare la qualità dei PTPC e le principali criticità relative all'attuazione della norma

La valutazione dei livelli di qualità dei PTPC è stata effettuata attraverso criteri riconducibili alle diverse fasi del processo di gestione del rischio, nonché ai requisiti metodologici contenuti all'interno delle diverse edizioni ed aggiornamenti del Piano Nazionale Anticorruzione.

Tali criteri sono stati indagati attraverso l'utilizzo di uno specifico strumento di valutazione ("Scheda di Valutazione"). All'interno della scheda, i singoli criteri sono stati articolati in descrittori (item) misurati attraverso scale di tipo nominale (dicotomico: 0/1). La valutazione è stata effettuata da valutatori "esterni".

È stata svolta un'analisi univariata finalizzata ad individuare, per ciascun descrittore, il livello di adempimento per il totale del campione.

È stata condotta un'analisi univariata.

Di seguito, verranno sintetizzati i principali risultati emersi dall'analisi. Per il dettaglio degli stessi si rinvia alle specifiche sezioni del presente rapporto.

Il primo dato che emerge è relativo al grado di adozione dei PTPC. L'analisi mostra, infatti, un **crescente livello di adozione dei piani nel tempo**: tra le amministrazioni del campione, infatti, solo il 24,8% di esse ha adottato e pubblicato il PTPC 2013-2015, il 76,1% ha adottato e pubblicato il PTPC 2014-2016, l'81,0% ha adottato e pubblicato il PTPC 2015-2017 e l'89,4% ha adottato e pubblicato il PTPC 2016-2018. Inoltre, **il 21% circa delle amministrazioni campionate ha adottato tutte le versioni del PTPC**, da quella 2013-2015 alla versione in esame, 2017-2019.

Si riscontra la crescente adozione degli aggiornamenti dei PTPC

Il 21% circa delle amministrazioni ha adottato tutte le versioni del PTPC

Le Città Metropolitane sono il comparto che ha registrato il risultato migliore: tutte le amministrazioni del comparto esaminato, infatti, hanno adottato e pubblicato, oltre alla versione in esame, 2017-2019 anche le versioni 2015-2017 e 2016-2018.

Al contrario, gli Ordini Professionali registrano il peggior risultato: rispetto al totale degli Ordini che ha adottato e pubblicato la versione in esame (PTPC 2017-2019), solo il 37,5% ha pubblicato e adottato le precedenti versioni 2015-2017 e 2016-2018¹.

Al di là di alcune eccezioni, l'adozione e la pubblicazione dei Piani non evidenzia particolari criticità che, invece, si registrano in relazione alla qualità degli stessi, come di seguito sintetizzato.

Con riferimento al processo di approvazione, l'analisi evidenzia che, rispetto al totale del campione, solo nel 19,2% dei casi risulta che il Piano sia stato approvato esplicitando le modalità di coinvolgimento degli organi di indirizzo politico-amministrativo (tramite il cosiddetto "doppio passaggio") e/o uffici di diretta collaborazione. Si attesta al 10,4%, la percentuale di amministrazioni che ha approvato il piano previa consultazione pubblica di cui sono riportati gli esiti nello stesso PTPC e al 24,2% la percentuale di amministrazioni che ha approvato il piano attraverso il coinvolgimento degli uffici interni. Il dato, dunque, fornisce alcune importanti indicazioni. In questo caso specifico, sembrerebbe venir meno un efficace coinvolgimento degli stakeholder sia interni che esterni all'amministrazione denotando una certa autoreferenzialità nella definizione del PTPC.

Il 19,2% delle amministrazioni campionate ha approvato il PTPC tramite il "doppio passaggio".

¹ La sostanziale assenza delle prime versioni del PTPC nel comparto degli ordini professionali è da riferirsi alla controversia nata sull'applicabilità della norma in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza al comparto, di cui si segnalano i passaggi che hanno portato a definirne l'applicabilità al comparto:

a. parere pro veritate del prof. avv. Piero Alberto Capotosti in ordine all'applicabilità della norma;

b. Delibera ANAC numero 145 del 21 ottobre 2014 che sanciva l'applicabilità delle disposizioni di prevenzione della corruzione di cui alla l. n. 190/2012 e decreti delegati agli ordini e ai collegi professionali;

b. Sentenza nr. 11391/2015 e 1392/2015 del TAR Lazio che ha respinto il ricorso di alcuni Consigli dell'Ordine degli Avvocati confermando l'applicabilità della norma agli Ordini Professionali;

c. Sospensiva dell'esecutività della sentenza del Tar Lazio 11391/2015, e dell'efficacia della delibera ANAC. 145/2014 con ordinanza del Consiglio di Stato 1093/2016, in attesa degli "sviluppi normativi attualmente in itinere, aventi finalità chiarificatrici - per quel che qui rileva - riguardo alla portata applicativa soggettiva dell'attuale disciplina normativa in materia di contrasto alla corruzione" (d.lgs. 97/2016);

d. Emanazione del D.lgs. 97/2016 e conferma dell'applicabilità agli Ordini Professionali;

e. PNA 2016 e chiarimenti in merito all'applicabilità per gli Ordini Professionali.

Eppure, la corretta applicazione dei sistemi di gestione del rischio, così come suggerito dallo stesso PNA, richiederebbe la piena partecipazione degli stakeholder, sia interni che esterni. La figura del Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e Responsabile della Trasparenza coincidono nell'80% circa dei casi in esame. Più della metà delle amministrazioni in esame (56,4%), inoltre, chiarisce nel PTPC i poteri di interlocuzione e di controllo del RPCT, anche se risulta ancora particolarmente basso il numero di amministrazioni in cui è chiaramente definita, all'interno del Piano, l'attribuzione di un supporto conoscitivo e operativo riconosciuto al RPCT (29,1% dei casi) così come la posizione di autonomia e indipendenza organizzativa del RPCT e struttura di supporto (indicata solo nel 4,1% dei casi). La messa in atto del processo di gestione del rischio continua, dunque, a non essere condivisa con un gruppo di lavoro formalizzato e/o con l'intera organizzazione, riducendo la capacità operativa degli RPC a fronte di un articolato sistema di attività complesse come quello richiesto dalla messa in atto della strategia di prevenzione della corruzione dentro l'organizzazione.

Con riferimento al coordinamento tra PTPC e Piano della Performance in particolare, l'analisi mostra che, sebbene risulti molto bassa la percentuale (circa il 13%) delle amministrazioni che non indica nessuna forma di coordinamento tra i due documenti, più della metà delle amministrazioni del campione (circa il 52%) inserisce nel PTPC solo un generico richiamo alla necessità del collegamento tra Prevenzione della Corruzione e Performance. Nonostante le chiare indicazioni contenute sia nella norma che nel PNA, risulta ancora mancante un reale ed efficace coordinamento tra la programmazione di obiettivi strategici e operativi contenuta nel Piano della Performance in tema di prevenzione della Corruzione e Trasparenza che dovrebbero, a loro volta, essere contenuti all'interno del PTPC. La mancanza del coordinamento tra gli strumenti di programmazione rischia, infatti, di non rendere coerenti le azioni messe in atto dall'organizzazione o di renderle del tutto inefficaci.

Analizzando, nel dettaglio, le diverse fasi del processo di gestione del rischio, emergono ulteriori elementi di interesse.

La posizione di autonomia e indipendenza organizzativa del RPCT e struttura di supporto è esplicitata solo nel 4,1% dei PTPC campionati.

Si attesta al 32% circa la percentuale di amministrazioni, nel cui il PTPC sono presenti obiettivi strategici e operativi in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza

In primo luogo, con riferimento all'analisi del contesto esterno, nel 2017 si attesta a circa il 73% la percentuale di amministrazioni che ha provveduto a realizzare l'analisi del contesto esterno anche se, solo circa il 10%, utilizza dati pertinenti e significativi e fornisce evidenza dell'impatto di tali dati sul rischio corruttivo per la propria organizzazione.

Il 73% circa delle amministrazioni campionate ha realizzato l'analisi del contesto esterno.

A fronte di una buona capacità di individuare dati significativi e pertinenti si riscontra, tuttavia, la difficoltà delle amministrazioni ad uscire dagli schemi preimpostati (la mera ricerca e sintetizzazione del dato) per fornire delle interpretazioni allo stesso.

Focalizzando l'attenzione sull'analisi del contesto interno e, in particolare, sulla mappatura dei processi, l'analisi evidenzia un ottimo livello di adempimento per le 4 aree che il PNA 2013 aveva individuato quali aree di rischio "obbligatorie"; i processi afferenti a tali aree sono previsti, mediamente, nel 92% circa delle amministrazioni esaminate, mentre tale percentuale media cala al 52% circa se si considerano quelle definite nell'aggiornamento 2015 al PNA come "generali" (tra cui incarichi e nomine, gestione entrate, etc.). Con riferimento alla completezza, esaustività ed analiticità della mappatura dei processi, nel 2017 si attesta al 29% circa la percentuale di amministrazioni che, per ciascun processo, individua almeno alcuni degli elementi di maggior dettaglio (fasi e/o attività e responsabili) anche se il 21% circa di amministrazioni continua a considerare la mappatura come una mera elencazione dei processi dell'amministrazione.

La complessità dell'analisi, unita alla carenza di competenze specifiche interne per la sua realizzazione, lo scarso coinvolgimento della struttura organizzativa e la propensione all'adempimento formale delle amministrazioni, sembrerebbero le cause sottostanti l'inadeguatezza della mappatura dei processi contenuta all'interno dei PTPC analizzati.

Il 29% delle amministrazioni facenti parte del campione non ha identificato gli eventi rischiosi. Del restante 70% circa che ha identificato gli eventi rischiosi, circa il 53% li ha identificati per ciascun processo, mentre circa il 20% li ha identificati per ciascuna fase del processo.

Si attesta, invece, al 46% circa la percentuale di amministrazioni che, pur avendo identificato gli eventi rischiosi, non ne ha identificato le cause. Anche in questo caso, sembra venir meno la capacità di auto-analisi delle organizzazioni: l'individuazione delle cause, infatti, passa per l'analisi e la comprensione delle dinamiche organizzative interne ed esterne; attività che, ancora oggi, le amministrazioni faticano a realizzare.

La valutazione dell'esposizione al rischio dei processi è stata fatta, perlopiù, utilizzando l'allegato 5 del PNA 2013 (nel 78% circa dei casi), mentre solo il 3% circa del campione ha utilizzato una metodologia alternativa o integrativa rispetto all'allegato 5.

Anche tale risultato sottolinea la, tuttora attuale, difficoltà delle amministrazioni di andare oltre, sperimentando nuovi metodi, le indicazioni fornitegli nelle precedenti versioni del PNA, nonostante le più recenti indicazioni dell'ANAC suggeriscano l'utilizzo di strumenti maggiormente coerenti con le proprie caratteristiche organizzative.

Nel 2017 risulta sensibilmente elevato il numero di amministrazioni che ha identificato e programmato l'attuazione delle misure che il PNA 2013 aveva individuato come "obbligatorie" (percentuale che supera il 90% per alcune misure, tra cui il Codice di Comportamento). Risulta elevata anche la percentuale di amministrazioni che ha individuato le misure specifiche, pari al 72% circa; tra queste, emerge che circa il 40% di esse ha puntualmente correlato tali misure all'analisi del rischio.

La rilevazione 2017 mostra invece, per qualità della progettazione delle misure, un dato meno positivo. Nel 22,3% dei casi è, infatti, presente una mera elencazione delle misure e solo nel 19% circa dei casi, invece, sono indicati tutti gli elementi utili a qualificare la programmazione, ossia tempi, responsabili, indicatori di monitoraggio e valori attesi.

La buona progettazione delle misure è quell'elemento che qualifica il PTPC come documento di natura programmatoria e, la sua assenza, sembra sottolineare le difficoltà delle amministrazioni di superare un'impostazione legata alla mera "compliance".

Solo il 3% circa del campione ha effettuato la valutazione dell'esposizione al rischio utilizzando una metodologia alternativa all'allegato 5 del PNA

Solo nel 19% circa del campione si riscontra una buona progettazione delle misure di prevenzione della corruzione

Nonostante le continue difficoltà e criticità nell'implementazione della norma, si riscontra, nel tempo un positivo miglioramento nella messa in atto del processo di gestione del rischio. L'effetto apprendimento, il miglioramento delle Linee Guida e l'acquisizione di sempre maggiori competenze sul tema, seppur lentamente, accompagnano e guidano il percorso delle amministrazioni verso una sempre più elevata qualità dei Piani Triennali per la Prevenzione della Corruzione e, dunque, una migliore definizione della strategia di prevenzione della corruzione delle singole amministrazioni pubbliche.

I PARTE - INTRODUZIONE ALL'ANALISI

Caratteristiche e scopo dell'analisi

Per il terzo anno consecutivo l'Autorità Nazionale Anticorruzione - ANAC, in collaborazione con la School of Government dell'Università degli Studi di Roma "Tor Vergata", ha realizzato un'analisi dei Piani Triennali per la Prevenzione della Corruzione (PTPC) 2017-2019 adottati da un campione di amministrazioni pubbliche.

Lo scopo dell'analisi è duplice: da una parte, quello di comprendere, anche alla luce dell'aggiornamento 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione e del Piano Nazionale Anticorruzione 2016, lo scostamento rispetto alle indicazioni in essi contenute valutando, al contempo, l'eventuale miglioramento dei livelli di qualità dei documenti adottati dalle amministrazioni rispetto ai precedenti monitoraggi; dall'altra, quello di identificare le principali criticità nell'attuazione della norma in materia di prevenzione della corruzione a livello decentrato, al fine di migliorare costantemente il supporto alle pubbliche amministrazioni chiamate ad attuarla ed orientare le strategie per migliorarne l'efficacia complessiva.

L'analisi si è, dunque, sviluppata in sei fasi, come di seguito sintetizzato:

1. Fase 1: definizione del campione.
2. Fase 2: definizione dello strumento di rilevazione e del protocollo di analisi.
3. Fase 3: costituzione del gruppo di lavoro ed opportuna formazione dello stesso.
4. Fase 4: test della scheda e delle modalità di effettuazione dell'analisi del gruppo di lavoro: in altre parole, è stato effettuato un test, consistente nella valutazione del medesimo Piano da parte di tutti i rilevatori, con il duplice scopo di valutare eventuali aggiustamenti allo strumento di rilevazione e di standardizzare le valutazioni tra i rilevatori stessi.
5. Fase 5: analisi dettagliata dei PTPC con lo scopo di valutarne la qualità, ossia di verificare il livello di attuazione sostanziale degli indirizzi e degli strumenti nel Piano Nazionale Anticorruzione.
6. Fase 6: popolamento di un data-base che, dopo gli opportuni controlli qualitativi, è stato utilizzato per realizzare le elaborazioni di tipo quantitativo e qualitativo.

Il campione

Come già richiamato nel precedente rapporto sullo stato di attuazione e la qualità dei piani triennali di prevenzione della corruzione nelle amministrazioni pubbliche², l'universo statistico di riferimento è costituito da tutte le amministrazioni richiamate dall'articolo 1, comma 59, della Legge n. 190/2012, ossia tutte le organizzazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001³. In tal senso, l'universo statistico di riferimento è finito e reale, sebbene molto ampio e di difficile identificazione.

Al fine di garantire la continuità di analisi con i precedenti monitoraggi, si è deciso di prendere come riferimento il campione di amministrazioni individuate nel sopraccitato "Rapporto sullo stato di attuazione e la qualità dei piani triennali di prevenzione della corruzione nelle amministrazioni pubbliche 2015-2017", e di selezionarne un sotto-campione stratificato. L'obiettivo è stato quello di rendere possibile il confronto sull'andamento, nel tempo, della qualità dei Piani Triennali per la Prevenzione della Corruzione anche al fine di individuare gli elementi che maggiormente possono incidere sulla capacità delle amministrazioni di elaborare una efficace strategia di prevenzione della corruzione e saperla rappresentarla all'interno del PTPC.

Ai fini della definizione del sotto-campione stratificato, si è operato individuando i seguenti strati:

- il comparto di riferimento delle amministrazioni;
- la dimensione dell'ente (in termini di numero di dipendenti);
- l'area geografica di riferimento.

Si è definita, poi, la percentuale di campionamento, rispetto al campione originale, per ciascun comparto (25% o 30% a seconda della numerosità della popolazione di riferimento), ad eccezione di alcuni comparti per i quali si è deciso di analizzare l'intera popolazione.

Nel complesso il campione utilizzato è costituito da 557 unità.

² Rapporto sullo stato di attuazione e la qualità dei piani triennali di prevenzione della corruzione nelle amministrazioni pubbliche 2015-2017, realizzato nel 2015 dall'Autorità Nazionale Anticorruzione - ANAC, in collaborazione con l'Università degli Studi di Roma "Tor Vergata" e con il Formez.

³ Art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001: «Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300. Fino alla revisione organica della disciplina di settore, le disposizioni di cui al presente decreto continuano ad applicarsi anche al CONI».

La Tabella 1 riporta la composizione del campione e la copertura rispetto al totale della popolazione.

Macro-classe	Classe	Tipologia	n.	Copertura
Amministrazioni dello Stato e Enti Nazionali	Presidenza del Consiglio dei Ministri e Ministeri	Presidenza del Consiglio dei Ministri	1	92,86%
		Ministeri	12 ^(*)	
	Enti Pubblici non Economici, Agenzie e altri enti nazionali	Agenzie fiscali	1	7,47%
		Enti Parco Nazionali	7	
Autonomie Territoriali	Regioni e Province Autonome	Giunte Regionali	19	86,36%
		Consigli Regionali	7	31,82%
	Province	Province	29	31,18%
		Città Metropolitane	13	92,86%
	Comuni	Grandi Comuni (> 500.000)	6	100%
		Comuni con popolazione compresa tra 15.000 e 500.000 abitanti	186	25,83%
		Comuni con popolazione uguale o inferiore a 15.000 abitanti	130	1,79%
Enti del Servizio Sanitario	Aziende Sanitarie Locali		39	38,61
	Aziende Ospedaliere		24	29,9%
	Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico		5	
Autonomie funzionali	Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura		34	32,08%
	Università Statali		21	30,43%
	Ordini Professionali		8	N/D
TOTALE			557	

Tabella 1- Il Campione 2017

() alla data del 31 agosto 2017, un solo Ministero non ha provveduto alla pubblicazione dell'aggiornamento del PTPC 2017-2019*

Occorre, dunque, sin da subito, sottolineare i limiti del campione.

Si è utilizzato un campionamento stratificato “non proporzionale”, in quanto il numero dei comparti che compongono il campione all’interno di ciascuno strato non è proporzionale alla dimensione dello strato nella popolazione. Pertanto, alcuni comparti risultano sotto-rappresentati, altri sovra-rappresentati.

Al fine di stimare i valori medi per l’intera popolazione si sono utilizzati stimatori post-stratificati dove, alle stime per i singoli comparti, è stato attribuito il peso corrispondente alla loro numerosità nella popolazione.

Dal confronto tra la stima diretta ottenuta dai dati campionari e la stima ottenuta con la post-stratificazione non si osservano differenze significative.

Nei risultati, verranno riportate sia le percentuali osservate del campione sia la stima della percentuale per la popolazione.

Oggetto, strumenti e protocollo di analisi

L'oggetto di analisi è rappresentato dai PTPC adottati dalle amministrazioni entro la data del 31 agosto 2017. I Piani sono stati acquisiti attraverso la consultazione dei siti istituzionali delle singole amministrazioni e, in particolare, della sezione "Amministrazione Trasparente" di cui al D.lgs. n. 33/2013. Per ogni unità del campione, è stato acquisito il PTPC relativo al triennio 2017-2019.

Nei casi di mancata pubblicazione dell'edizione 2017-2019, l'amministrazione inadempiente è stata sostituita da un'altra facente parte della medesima stratificazione (ri-campionamento), fino ad esaurimento della categoria prevista. Nel caso di quest'ultima ipotesi, il caso è stato codificato, a fini statistici, come "mancata adozione" del Piano.

Il Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione rappresenta il documento cardine della strategia di prevenzione della corruzione a livello decentrato. È la stessa Legge 190/2012 a definirne l'obbligo di adozione (art. 1 comma 8) e ne specifica i contenuti (art. 1 comma 5). Esso, infatti, è chiamato a fornire «una valutazione del diverso livello di esposizione degli uffici al rischio di corruzione e indica gli interventi organizzativi volti a prevenire il medesimo rischio».

Al fine di garantire la coerenza del metodo e dei risultati, il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) fornisce una serie di indicazioni, in linea con i principi della norma UNI ISO 31000-2010 "Gestione del rischio - Principi e linee guida" (edizione italiana della norma internazionale ISO 31000), relativi alle modalità di messa in atto del processo di gestione del rischio, la cui realizzazione fornisce le informazioni utili alla redazione dei Piani Triennali per la Prevenzione della Corruzione.

I risultati dei precedenti monitoraggi, hanno fatto emergere la sostanziale difficoltà delle Pubbliche Amministrazioni ad adempiere, in maniera corretta, alla norma. I Piani Triennali per la Prevenzione della Corruzione erano, spesso, redatti in maniera poco chiara e fornivano indicazioni pressoché generiche, non sottolineando, dunque, la reale strategia di prevenzione della corruzione delle stesse.

Tali informazioni hanno fatto emergere la necessità di un più efficace supporto da parte dell'ANAC sostanziatosi, poi, nella redazione dell'Aggiornamento 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione (di cui si ricorda la prima edizione approvata dall'ANAC con delibera del 11 settembre 2013) e del Piano Nazionale Anticorruzione 2016.

Entrambi i documenti, tra gli altri, rispondevano allo scopo di facilitare la messa in atto del processo di gestione del rischio, sia attraverso una semplificazione generale degli indirizzi, sia fornendo una serie di indicazioni mirate per tematica e/o comparto in esame, anche in relazione alle modifiche normative intervenute in questi anni, con il fine ultimo di migliorare le funzioni di analisi del rischio,

di programmazione delle attività, di responsabilizzazione interna, di monitoraggio e, infine, di trasparenza delle amministrazioni.

Alla luce delle indicazioni metodologiche contenute nei Piani Nazionali Anticorruzione adottati fino al momento in cui è stata realizzata la presente indagine, sono state definite le dimensioni di indagine e i relativi criteri per la valutazione dei Piani Triennali per la Prevenzione della Corruzione.

I criteri sono stati indagati attraverso l'utilizzo di uno specifico strumento di valutazione ("Scheda di Valutazione"). All'interno della scheda, i singoli criteri sono stati articolati in descrittori (item) misurati attraverso scale di tipo nominale (dicotomico: 0/1).

Tabella 2- I criteri di valutazione

DIMENSIONI	CRITERI
1. Adozione dei Piani	Presenza delle precedenti versioni del PTPC
2. Processo di Approvazione	Grado di coinvolgimento dell'Organo di Indirizzo politico
	Grado di coinvolgimento della struttura organizzativa
	Grado di coinvolgimento degli stakeholder esterni
3. Sistema di governance	Ruolo e funzione del RPCT
	Presenza, ruolo e funzioni dei Referenti
	Presenza, ruolo e funzioni dell'OIV
4. Sistema di monitoraggio	Presenza sistema di monitoraggio
	Funzionalità del sistema di monitoraggio
5. Coordinamento con gli strumenti di programmazione	Adeguatezza del collegamento con Performance
6. Processo di Risk Management	Adeguatezza dell'analisi del contesto esterno
	Adeguatezza dell'analisi del contesto interno e mappatura dei processi
	Adeguatezza della valutazione del rischio
	Adeguatezza del trattamento del rischio
7. Focus Misure	Adeguatezza delle misure "generali"
	Adeguatezza delle misure "specifiche"
8. Aree speciali	Contratti pubblici
	Sanità
	Piccoli Comuni
	Città Metropolitane
	Ordini Professionali
	Istituzioni scolastiche
	Tutela e valorizzazione dei beni culturali
Governo del Territorio	

Con riferimento al protocollo di valutazione, è stato selezionato un gruppo di valutatori "esterni"; essi sono stati selezionati e formati dall'Università degli Studi di Roma "Tor Vergata", al fine di evitare l'autovalutazione da parte delle singole amministrazioni.

La fase di valutazione è stata, inoltre, preceduta da un test. A seguito della formazione, i rilevatori hanno effettuato la valutazione sul PTPC della medesima amministrazione, al fine di verificare eventuali incongruenze nella valutazione, a seguito della quale sono seguiti ulteriori incontri di coordinamento finalizzati ad uniformarne l'approccio.

Solo a seguito di tali incontri, è stato possibile avviare la rilevazione, attraverso lo studio e l'analisi dei PTPC ed eventuale ulteriore documentazione ritenuta rilevante (es. delibera di approvazione, allegati, ecc.). Le rilevazioni sono, poi, state archiviate in un apposito database, verificato ed integrato con una serie di ulteriori dati utili per l'elaborazione finale dei dati (variabili geografiche e di contesto).

Metodo di analisi dei dati

È stata effettuata un'analisi univariata che consiste nell'analisi delle variabili considerate singolarmente. Essa ha consentito di analizzare le principali caratteristiche delle distribuzioni delle singole variabili per il campione preso in esame. Questa analisi, ha consentito anche di individuare dei dati mancanti (i cosiddetti "missing"), e di porre in essere alcuni accorgimenti statistici. Tale analisi ha, dunque, consentito la comprensione sintetica del livello di qualità generalizzata dei PTPC attraverso la rilevazione dell'assenza/presenza di una determinata caratteristica (es. presenza/assenza delle precedenti versioni del PTPC; attuazione/non attuazione delle misure di prevenzione della corruzione; etc.).

In altre parole, per ciascuna **variabile** (i singoli item della scheda di rilevazione), nel prosieguo della trattazione saranno indicate in apposite tabelle, per il totale del campione, le frequenze **relative percentuali** (posto uguale a 100 il totale dei casi del campione, per ogni modalità viene riportata la percentuale dei casi che appartengono ad essa) e le stime ottenute per il totale della popolazione (post-stratificazione).

II PARTE - RISULTATI DELL'ANALISI

1. Adozione e pubblicazione del PTPC

Con riferimento alle 557 amministrazioni di cui è stato analizzato il Piano, i dati mostrano un andamento crescente dei livelli di adozione nel tempo. In altre parole, se tra le 557 amministrazioni in esame, solo il 24,8% di esse ha adottato e pubblicato anche la prima versione del PTPC 2013-2015, la percentuale cresce al 76,1% rispetto all'adozione e pubblicazione della versione del PTPC 2014-2016, all'81,0% rispetto alla versione del PTPC 2015-2017 e all'89,4% con riferimento alla versione 2016-2018.

Tabella 3- Adozione e pubblicazione delle diverse versioni del PTPC

Versione PTPC	Percentuale sul tot.	Stima % popolazione
2016-2018	89,4%	85,28%
2015-2017	81,0%	71,54%
2014-2016	76,1%	62,16%
2013-2015	24,8%	10,29%

Dall'analisi dei dati, inoltre emerge che, su un campione di 557 amministrazioni, il 21% circa ha adottato tutte le versioni del PTPC, da quella 2013-2015 alla versione in esame, 2017-2019 (di cui il 21% sono Camere di Commercio e il 33% circa, Comuni sopra i 15.000 abitanti).

Il dato sembra confermare il trend già evidenziato nei precedenti monitoraggi, di crescente e diffusa propensione all'adempimento alla norma, sebbene con livelli qualitativi differenziati, che verranno esaminati nei successivi paragrafi.

2. Il sistema di governance

Il processo di approvazione

Il coinvolgimento dell'organo di indirizzo politico e il suo *commitment* nella definizione e messa in atto della strategia di prevenzione della corruzione, così come il coinvolgimento e la partecipazione degli *stakeholder* interni ed esterni, è stata oggetto di diversi approfondimenti all'interno del Piano Nazionale Anticorruzione (in tutte le versioni adottate), a sottolinearne l'importanza. In particolare, l'Aggiornamento 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione indicava, tra le cause della scarsa qualità

dei PTPC, il ridotto coinvolgimento dei componenti degli organi di indirizzo e dei vertici amministrativi.

Nel dettaglio, il monitoraggio effettuato sui PTPC 2017-2019 continua a rilevare la carenza di informazioni relative al processo di approvazione del PTPC.

Tabella 4- La descrizione del processo di adozione del PTPC

Processo di approvazione	Percentuale (*) sul tot.	Stima % popolazione
Il PTPC è stato approvato coinvolgendo gli organi di indirizzo politico-amministrativo e/o uffici di diretta collaborazione	19,2%	17,3%
Il PTPC è stato approvato previa consultazione pubblica di cui sono riportati gli esiti	10,4%	11,04%
Il PTPC è stato approvato previa consultazione pubblica di cui sono riportati gli esiti	19,0%	18,82%
Il processo di approvazione è stato descritto nel PTPC in termini generici	31,6%	31,5%
Il processo di approvazione non è stato descritto nel PTPC	21,0%	19,91%

(*) Il totale è superiore al 100% in quanto vi era la possibilità di risposta multipla

In particolare, come si evince dalla tabella, solo nel 19,2% dei casi risulta che il Piano sia stato approvato esplicitando le modalità di coinvolgimento degli organi di indirizzo politico-amministrativo (tramite il cosiddetto “doppio passaggio”) e/o uffici di diretta collaborazione.

Con riferimento al coinvolgimento degli stakeholder esterni, invece, come si evince dalla tabella, si attesta solo al 10,4%, la percentuale di amministrazioni che ha approvato il piano previa consultazione pubblica di cui sono riportati gli esiti nello stesso PTPC. Se si considerano, invece, gli stakeholder interni, la percentuale di amministrazioni che ha approvato il piano anche attraverso il coinvolgimento degli uffici interni sale al 24% circa.

Risulta ancora alta (quasi al 21%), la percentuale di amministrazioni che non ha descritto, nel proprio Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione, il processo di approvazione dello stesso, così come un 31,6% di amministrazioni che lo descrive solo in termini generici.

Il dato sottolinea che il processo di redazione e adozione del Piano è, ancora, un’attività quasi di tipo “stand-alone” delegata, se non al solo RPCT, ad un nucleo ristretto di persone, senza il diretto coinvolgimento della struttura organizzativa (Organo di Indirizzo Politico-Amministrativo compreso) e/o di stakeholder esterni; il rischio è, dunque, quello di redigere piani caratterizzati da una forte autoreferenzialità e poco contestualizzati rispetto alla variegata realtà (interna ed esterna) in cui opera l’organizzazione.

Il ruolo del RPCT

La normativa ha individuato nel Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e Trasparenza uno dei più importanti ruoli nella messa in atto strategia di prevenzione della corruzione a livello decentrato, soprattutto alla luce dei più recenti interventi normativi volti, da una parte, a unificare in un unico soggetto il coordinamento della prevenzione della corruzione e della trasparenza, e, dall'altra, a rafforzarne il ruolo. Il riconoscimento di poteri e funzioni atte a garantirne il corretto ed efficace svolgimento delle attività previste dalla normativa risulta di fondamentale importanza. In tal senso, è opportuno che il PTPC fornisca informazioni in relazione al ruolo del RPCT, ai suoi poteri di interlocuzione e controllo, delle eventuali modifiche organizzative intervenute ai fini di garantire autonomia e indipendenza dall'organo di indirizzo politico-amministrativo e un adeguato supporto conoscitivo ed operativo a garanzia di una più efficace azione.

L'analisi mostra un buon livello di recepimento della norma, almeno per quanto concerne il profilo della coincidenza della figura del Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e del Responsabile della Trasparenza, come è possibile evincere dalla tabella che segue.

Tabella 5- Coincidenza Responsabile Prevenzione Corruzione / Responsabile Trasparenza

Ruolo RPC	Percentuale sul tot.	Stima % popolazione
RPC coincide con RT	80,3%	80,65%
RPC non coincide con RT	19,7%	-
TOT.	100%	-

Sotto il profilo delle funzioni e delle responsabilità, la situazione appare più diversificata, come riportato nella tabella che segue.

Tabella 6- Descrizione nel PTPC delle funzioni e responsabilità del RPCT

Funzioni e responsabilità del RPCT	Percentuale (*) sul tot.	Stima % popolazione
Sono chiaramente definiti nel PTPC i suoi poteri di interlocuzione e di controllo	56,4%	54,73%
È chiaramente definita nel PTPC l'attribuzione di un supporto conoscitivo e operativo riconosciuto al RPCT	29,1%	18,32%
È chiaramente esplicitata nel PTPC la posizione di autonomia e indipendenza organizzativa del RPCT e struttura di supporto	4,1%	2,05%
Il ruolo del RPCT è stato descritto nel PTPC in termini generici	13,5%	13,81%
Il ruolo del RPCT non è stato descritto nel PTPC	4,1%	7,38%

(*) Il totale è superiore al 100% in quanto vi era la possibilità di risposta multipla

L'analisi mostra ancora una percentuale (seppur bassa) di amministrazioni nel cui Piano non è stato descritto il ruolo del RPCT (4% circa) o è stato descritto in termini generici (13,5%). Più della metà delle amministrazioni in esame (56,4%), invece, chiarisce nel PTPC i poteri di interlocuzione e di controllo del RPCT, anche se risulta ancora particolarmente basso il numero di amministrazioni in cui è chiaramente definita, all'interno del PTPC, l'attribuzione di un supporto conoscitivo e operativo riconosciuto al RPCT (29% circa dei casi) e la posizione di autonomia e indipendenza organizzativa del RPCT e struttura di supporto (solo nel 4% circa dei casi).

Il dato mostra, dunque, il persistere di criticità legate al ruolo e alle funzioni del Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e Trasparenza, così come l'attribuzione di un adeguato supporto allo svolgimento di attività complesse quali quelle relative alla messa in atto (e successivo controllo) della strategia di prevenzione della corruzione e trasparenza. Sembrerebbe, quindi, che la messa in atto del processo di gestione del rischio continui ad essere considerata come un'attività non condivisa con un gruppo di lavoro formalizzato, che comporterebbe una forte riduzione della capacità operativa degli RPCT a fronte di un articolato sistema di attività complesse, quale la definizione, controllo e monitoraggio della messa in atto del processo di gestione del rischio.

Il ruolo degli altri attori del sistema di prevenzione della corruzione

Tra gli attori del sistema per la prevenzione della corruzione a livello decentrato, il PNA suggerisce la nomina dei cosiddetti Referenti che, soprattutto nelle organizzazioni più complesse, possono fornire supporto al RPCT nell'ottenimento delle informazioni utili alla corretta implementazione del processo di gestione del rischio.

Con riferimento al campione esaminato risulta che, sebbene la figura del Referente sia spesso presente, nel PTPC non sempre vengono chiaramente esplicitati i suoi compiti e le sue responsabilità. L'analisi, infatti, mostra che tali informazioni vengono ben rappresentate nel 41,3% dei PTPC esaminati, mentre risultano assenti nel 28,5% dei PTPC.

Tabella 7- Presenza e funzioni dei Referenti

Presenza e funzione dei Referenti	Percentuale sul tot.	Stima % popolazione
La figura del Referente non è stata prevista per l'amministrazione in esame	17,2%	24,48%
La figura del Referente non è stata prevista per l'amministrazione in esame ma il PTPC chiarisce compiti e responsabilità degli altri soggetti coinvolti nella messa in atto della strategia di prevenzione della corruzione	12,6%	18,43%

La figura del Referente è stata prevista e nel PTPC ne vengono chiaramente definite funzioni e responsabilità	41,3%	30,25%
La figura del Referente è stata prevista ma nel PTPC non ne vengono chiaramente definite funzioni e responsabilità	28,5%	26,32%
Missing	0,36%	-
TOT.	100%	-

Anche l'OIV è stato interessato da recenti modifiche normative e riveste un importante ruolo in tema di coordinamento della gestione della performance da una parte e trasparenza e prevenzione della corruzione dall'altra. In tal senso, risulta elevata (68,4%) la percentuale di amministrazioni che esplicita nel proprio PTPC il ruolo degli OIV nell'ambito della strategia di prevenzione della corruzione, come si evince dalla tabella che segue.

Tabella 8- Descrizione del ruolo dell'OIV nella strategia di prevenzione della corruzione dell'ente

Ruolo OIV	Percentuale sul tot.	Stima % popolazione
Nel PTPC viene chiaramente descritto il ruolo dell'OIV nella strategia di prevenzione della corruzione dell'ente	68,4%	59,6%
Nel PTPC non viene descritto il ruolo dell'OIV nella strategia di prevenzione della corruzione dell'ente	29,4%	37,55%
Missing	2,2%	-
TOT.	100%	-

A conferma di quanto sostenuto nei precedenti paragrafi, il supporto al RPCT sembrerebbe limitato e non formalizzato, così come poco chiaro risulta il ruolo degli attori coinvolti nel sistema, ad eccezione degli OIV, almeno per quanto concerne le attività in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza.

3. Il sistema di monitoraggio

Il sistema di monitoraggio rappresenta un elemento di particolare importanza che influisce sull'efficacia complessiva dei PTPC. È necessario, dunque, che all'interno del PTPC venga dedicato ampio spazio al sistema di monitoraggio con particolare riferimento ai suoi elementi caratteristici.

L'analisi dei dati relativi ai PTPC 2017-2019 evidenzia che, rispetto alle 557 amministrazioni facenti parte del campione, poco più della metà si divide tra coloro che non hanno chiaramente esplicitato nel proprio PTPC il sistema di monitoraggio (22% circa) o lo hanno esplicitato solo in termini generici (33% circa).

Il restante 44% circa si divide, a sua volta, tra coloro che hanno opportunamente identificato tempi e responsabili (34% circa) o almeno uno dei due elementi (poco meno del 9%).

Tabella 9- Descrizione nel PTPC degli elementi del Sistema di Monitoraggio

Descrizione degli elementi del sistema di monitoraggio	Percentuale sul tot.	Stima % popolazione
Il Sistema di Monitoraggio è stato descritto nel PTPC e si evince la presenza di tempi e responsabilità	33,9%	16,3%
Il Sistema di Monitoraggio è stato descritto nel PTPC e si evince la presenza di tempi ma non dei responsabili	2,9%	1,9%
Il Sistema di Monitoraggio è stato descritto nel PTPC e si evince la presenza dei responsabili ma non dei tempi	5,7%	8%
Il Sistema di Monitoraggio è stato descritto nel PTPC in termini generici	33,4%	40,56%
Il Sistema di Monitoraggio non è stato descritto nel PTPC	22,4%	31,25%
Missing	1,7%	-
TOT.	100%	-

L'analisi, inoltre, mostra che solo un ridotto numero di amministrazioni dà conto, nel PTPC, degli esiti del monitoraggio e dell'impatto che questi hanno avuto sull'aggiornamento del PTPC (soltanto nell'11,5% dei casi), mentre si evince un 15,1% di casi in cui sono contenuti, nel Piano, degli esiti del monitoraggio senza, tuttavia, dar conto di come gli stessi sono stati utilizzati ai fini della nuova impostazione della strategia di prevenzione della corruzione.

Tabella 10- Esiti del Sistema di Monitoraggio

Esiti del sistema di monitoraggio	Percentuale sul tot.	Stima % popolazione
Il PTPC fornisce informazioni sugli esiti del monitoraggio sulla precedente annualità e del suo impatto sull'aggiornamento del PTPC	11,5%	5,13%
Il PTPC fornisce informazioni sugli esiti del monitoraggio sulla precedente annualità ma non fornisce informazioni sul suo impatto sull'aggiornamento del PTPC	15,1%	7,35%
Il PTPC non fornisce informazioni sugli esiti del monitoraggio	72,2%	86,79%
Missing	1,2%	-
TOT.	100%	-

Il dato lascia emergere da una parte, la ridotta capacità di programmare un efficace sistema di monitoraggio da parte delle amministrazioni in esame. Dall'altra, anche laddove sia stato efficacemente programmato e reso operativo, si evince la scarsa capacità di saperne leggere i risultati per rivedere, alla luce di tali risultati, la strategia di prevenzione della corruzione dell'ente.

4. Coordinamento con gli strumenti di programmazione

I recenti interventi normativi hanno sottolineato l'importanza del coordinamento tra il Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e il Piano della Performance, anche esplicitando che “la promozione di maggiori livelli di trasparenza costituisce un obiettivo strategico di ogni amministrazione, che deve tradursi nella definizione di obiettivi organizzativi e individuali” (Art. 10 comma 10 del D.lgs. 33/2013). Di tali obiettivi deve essere dato riscontro sia nel PTPC che nei documenti di programmazione strategico-gestionale dell'ente.

L'analisi dei PTPC 2017-2019 evidenzia una situazione particolarmente disomogenea.

Dal punto di vista dell'adempimento formale, infatti, risulta che solo una bassa percentuale di amministrazioni facenti parte del campione non ha (nemmeno) citato il coordinamento tra Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e Piano della Performance (12,6%).

Dal punto di vista sostanziale, invece, la situazione cambia. Il restante 87% circa, infatti, si suddivide tra coloro che hanno inserito nel PTPC solo un generico richiamo alla necessità del collegamento tra Prevenzione della Corruzione e Performance (52,4%), ed un 33% circa di amministrazioni in cui risulta, nel PTPC, un buon livello di coordinamento degli strumenti di programmazione. In tali Piani, infatti, risultano chiaramente definiti gli obiettivi strategici e operativi (o di struttura) in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza previsti dal Piano della Performance.

Tabella 11- Coordinamento con gli strumenti di programmazione

Coordinamento con gli strumenti di programmazione	Percentuale sul tot.	Stima % popolazione
Nel PTPC sono indicati chiaramente obiettivi strategici e operativi (o di struttura) in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza previsti nel Piano della Performance	32,9%	20,23%
Nel PTPC è presente solo un generico richiamo alla necessità di collegamento con Performance	52,4%	59,81%
Il PTPC non fornisce alcuna informazione sul coordinamento tra la strategia di prevenzione della corruzione e gli altri strumenti di programmazione	12,6%	18,11%
Missing	2,1%	-
TOT.	100%	-

Il caso in esame sottolinea un problema piuttosto frequente nelle amministrazioni pubbliche, il cosiddetto “effetto compliance”: la tendenza ad un adempimento di natura meramente formale. Lo

dimostra il basso numero di amministrazioni inadempienti e, al contrario, l'elevato numero di amministrazioni che ha fornito solo indicazioni di natura generica. Tuttavia, il mancato (o incoerente) coordinamento tra gli strumenti di programmazione rischia di inficiare l'efficacia della strategia e delle azioni in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza.

5. Analisi del contesto

Il Piano Nazionale Anticorruzione sottolinea l'importanza della prima fase del processo di gestione del rischio relativa all'analisi del contesto, attraverso cui ottenere informazioni che aiutano a comprendere il profilo di rischio dell'organizzazione, sia in relazione alle caratteristiche dell'ambiente in cui opera, sia in relazione alle proprie caratteristiche di natura organizzativa. Il contesto di riferimento di un'organizzazione è, dunque, esterno ed interno ad essa. Entrambi, seppure attraverso l'analisi di dati differenti e con strumenti, tecniche e modalità diverse, forniscono importanti informazioni sugli eventi rischiosi, di natura corruttiva, cui possono essere esposte le organizzazioni. Dalla qualità di tale analisi dipende, quindi, la capacità delle amministrazioni di impostare anche le successive fasi del processo di gestione del rischio.

Contesto esterno

L'analisi dei PTPC 2017-2019 delle 557 amministrazioni esaminate evidenzia un primo dato particolarmente positivo. La percentuale di amministrazioni che ha effettuato l'analisi del contesto esterno risulta pari a circa il 73%. La qualità di tale analisi, tuttavia, non risulta ancora pienamente soddisfacente, come si evince dalla tabella che segue.

Tabella 12- Analisi del contesto esterno

Analisi del contesto esterno	Percentuale sul tot.	Stima % popolazione
Analisi del contesto esterno effettuata con dati significativi e con evidenza nel PTPC dell'impatto sul rischio corruttivo	10,6%	7,54%
Analisi del contesto esterno effettuata con dati significativi ma senza evidenza nel PTPC dell'impatto sul rischio corruttivo	28%	24,35%
Analisi del contesto esterno effettuata in maniera generica o con dati poco significativi	33,9%	41,77%
Analisi del contesto esterno non effettuata	27,1%	25,79%
Missing	0,4%	-
TOT.	100%	-

Secondo quanto si evince dall'analisi dei PTPC 2017-2019, infatti, sul totale delle amministrazioni che ha provveduto a realizzare l'analisi del contesto esterno, quasi la metà (il 33,9%) ha effettuato un'analisi piuttosto generica, utilizzando pochi dati o, comunque, poco significativi. Nella restante metà, si individuano una elevata percentuale di amministrazioni che ha effettuato l'analisi utilizzando una buona base di dati, pertinenti e significativi (il 28%) senza, tuttavia, riuscire a finalizzarla; in altre parole, senza utilizzare tali informazioni per illustrare l'impatto che tali variabili del contesto esterno possono avere sul rischio corruttivo cui è esposta la stessa organizzazione. Solo circa il 10% delle amministrazioni del campione, invece, esce fuori dalle logiche di mera *compliance*, realizzando l'analisi del contesto esterno attraverso l'utilizzo sia di una buona base di dati, pertinenti e significativi, sia evidenziando, nel PTPC, l'impatto di tali dati sul rischio corruttivo cui è esposta la propria organizzazione.

Il monitoraggio sottolinea, dunque, le difficoltà di realizzazione di tale analisi, lasciando trasparire la necessità di migliorare la capacità delle amministrazioni di saper leggere ed interpretare le dinamiche socio-territoriali in funzione del rischio corruttivo cui possono essere esposte e di tenerne conto nella redazione del Piano e, più in generale, nell'impostazione della strategia di prevenzione della corruzione dell'organizzazione.

Contesto interno

L'analisi del contesto interno, secondo quanto definito all'interno dell'aggiornamento 2015 al PNA, è necessaria al fine di individuare quegli aspetti dell'organizzazione che possono influenzare la sensibilità della struttura al rischio corruttivo. In tal senso, occorre individuare e rappresentare all'interno del PTPC dati quali: gli organi di indirizzo, struttura organizzativa, ruoli e responsabilità, politiche, obiettivi e strategie, tecnologie, risorse e personale, etc.

Sempre l'Aggiornamento 2015 al PNA sottolinea l'importanza di analizzare e rappresentare tutta l'attività svolta dall'amministrazione attraverso la mappatura dei processi. La combinazione di tali informazioni consente di comprendere come le variabili di natura organizzativa possono influenzarne l'esposizione ai rischi corruttivi.

Il monitoraggio realizzato sul campione di 557 amministrazioni, evidenzia come una elevata percentuale di esse ha inserito nel PTPC 2017-2019 informazioni legate al contesto organizzativo di riferimento (il 74,1%),

Tabella 13- Analisi del contesto interno: dati sull'organizzazione

Analisi del contesto interno: dati sull'organizzazione	Percentuale sul tot.	Stima % popolazione
È presente, nel PTPC l'analisi del contesto interno effettuata con dati legati al contesto organizzativo di riferimento (es. struttura organizzativa, ruoli, responsabilità, politiche, obiettivi, strategie, risorse, etc.)	74,1%	72,84%
È presente, nel PTPC l'analisi del contesto interno effettuata anche con dati relativi a eventi o ipotesi di reato verificatesi in passato o su procedure derivanti dagli esiti del controllo interno	6,8%	7,03%
No, non è presente nel PTPC	9,2%	10,63%
Missing	9,9%	-
TOT.	100%	-

L'analisi del contesto interno, con particolare riferimento alla mappatura dei processi, è indispensabile al fine di identificare quelle aree dell'amministrazione maggiormente vulnerabili in termini di esposizione al rischio corruttivo. In tal senso, l'accuratezza e l'eshaustività della mappatura dei processi migliora sensibilmente la capacità delle amministrazioni di individuare le aree di criticità e di poter identificare i possibili correttivi in termini di misure di prevenzione della corruzione.

L'analisi dei PTPC 2017-2019 evidenzia che, con riferimento alla presenza nei Piani di processi afferenti alle aree di rischio definite, nel PNA 2013, come "obbligatorie", la percentuale media si attesta a circa il 92%. In altre parole, rispetto al campione in esame, si riscontra la presenza di processi afferenti alle aree definite nella prima versione del PNA come "obbligatorie" nella quasi totalità delle amministrazioni di cui si è esaminato il PTPC 2017-2019.

Tale percentuale media, tuttavia, cala al 52% circa se si considerano altre aree di rischio, con particolare riferimento a quelle definite, nell'aggiornamento 2015 al PNA, come "generali" (limitando l'analisi alle seguenti: Incarichi e nomine, Gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio, Controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni, Affari legali e contenzioso).

Tabella 14- Analisi del contesto interno: Mappatura dei processi presenza di aree di rischio generali e specifiche

Presenza delle aree di rischio generali e specifiche nella mappatura dei processi	Percentuale sul tot.	Stima % popolazione
Acquisizione e progressione del personale (specificare il caso in cui è stata estesa alla gestione del personale)	94,3%	95,19%
Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica senza effetto economico diretto ed immediato (autorizzazioni, concessioni, ecc.)	90,1%	93%
Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica con effetto economico diretto ed immediato (sussidi, contributi, ecc.)	89,2%	92,4%

Contratti pubblici	96,2%	96,4%
Incarichi e nomine	48,8%	39,93%
Gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio	59,8%	56,03%
Controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni	54%	44,29%
Affari legali e contenzioso	47,2%	39,32%
Altre aree specifiche	76,7%	78%

Scendendo nel dettaglio della completezza, esaustività ed analiticità della mappatura dei processi, l'analisi dei PTPC 2017-2019 evidenzia che circa il 29% del campione in esame ha individuato, per ciascun processo, almeno alcuni degli elementi di maggior dettaglio (fasi e/o attività e responsabili); il 21% circa di amministrazioni, invece, continua a considerare la mappatura come una mera elencazione dei processi dell'amministrazione (non corredata, dunque, da opportuna descrizione).

Tabella 15- Analisi del contesto interno: Qualità della mappatura dei processi

Qualità della mappatura dei processi	Percentuale sul tot.	Stima % popolazione
Per ciascun processo sono stati individuati fasi e/o attività e responsabili	28,7%	15,85%
Per ciascun processo sono state individuate le fasi e/o attività ma non i responsabili	13,5%	16,25%
Per ciascun processo sono stati individuati esclusivamente i responsabili (nessuna indicazione rispetto a fasi e/o attività del processo)	16,7%	16,24%
Per ciascun processo sono stati individuati fasi e/o attività e responsabili ma solo per una parte dei processi (inferiore al 50% circa dei processi)	6,5%	3,09%
Per ciascun processo sono stati individuati fasi e/o attività e responsabili ma solo per una parte dei processi (superiore al 50% circa dei processi)	3,6%	1,2%
Per ciascun processo non sono stati individuati né responsabili né fasi e/o attività (mera elencazione di processi senza alcuna descrizione)	21,2%	32,51%
Missing	9,8%	-
TOT.	100%	-

Sebbene, con il tempo, si riduca il numero di amministrazioni che considera la mappatura dei processi come un mero elenco di processi (e/o procedimenti) dell'organizzazione, la percentuale riscontrata nei PTPC 2017-2019 (il 21,2%) appare ancora troppo elevata. Il test si è limitato a valutare la presenza solo di alcuni elementi ritenuti utili dall'Aggiornamento 2015 al PNA, se non minimi (responsabilità), senza considerare altri elementi, seppur rilevanti (tra cui input e output); eppure, il numero di amministrazioni che realizza un'analisi soddisfacente risulta ancora piuttosto basso (sotto il 30%). Poiché dalla completezza ed esaustività della mappatura dei processi dipende la completezza ed

esaustività dei passaggi successivi (identificazione e analisi del rischio, così come il trattamento), appare evidente l'importanza strategica di questa analisi. Anche in questo caso possono esserci molteplici cause, legate prevalentemente alla carenza di competenze interne, allo scarso coinvolgimento della struttura organizzativa o, ancora, alla "cultura" dell'adempimento tipica delle amministrazioni pubbliche. Tali cause, influenzerebbero, ancora, la contenuta capacità delle amministrazioni di realizzare, e rappresentare nel PTPC, una buona mappatura dei processi.

6. Valutazione del rischio

La seconda fase del processo di gestione del rischio è quella relativa all'analisi e valutazione, momento in cui l'amministrazione è chiamata ad individuare gli eventi rischiosi che possono verificarsi nella messa in atto dei processi, ad individuarne le cause, valutando e ponderandone l'esposizione al rischio. Se è vero che la più o meno corretta impostazione della mappatura dei processi può incidere positivamente o negativamente sulla capacità dell'amministrazione di intercettare correttamente i rischi cui è esposta, è altrettanto vero che la qualità dell'analisi e valutazione del rischio può compromettere l'impostazione delle misure di prevenzione, inficiando l'intera strategia di prevenzione della corruzione dell'organizzazione. Il monitoraggio, come verrà esaminato nel prosieguo, mostra una situazione tendenzialmente disomogenea tra le amministrazioni del campione.

Identificazione degli eventi rischiosi e cause del rischio

Con riferimento all'identificazione degli eventi rischiosi, l'analisi dei PTPC 2017-2019 evidenzia che il 29% di amministrazioni non ha identificato gli eventi rischiosi, mentre si evince una percentuale di circa il 70% di amministrazioni che li ha identificati per ciascun processo (circa il 50%) o per ogni singola fase del processo (circa il 20%).

Tabella 16- Identificazione degli eventi rischiosi

Identificazione degli eventi rischiosi	Percentuale sul tot. (*)	Stima % popolazione
Gli eventi rischiosi sono stati identificati per ciascun processo e/o fase del processo	70,7%	62,52%
Gli eventi rischiosi non sono stati identificati	29,3%	38,4%
Non sono state individuate le cause per gli eventi rischiosi censiti	46,5%	37,18%

(*) Il totale è superiore al 100% in quanto vi era la possibilità di risposta multipla

Si attesta, invece, al 46% circa la percentuale di amministrazioni che, pur avendo identificato gli

eventi rischiosi, non ne ha identificato le possibili cause del loro verificarsi (analisi del rischio).

Il dato, sottolinea una buona identificazione degli eventi rischiosi e loro corretta associazione ai processi o alle singole fasi/attività di ciascun processo. Al contrario, le maggiori criticità si evidenziano in relazione all'analisi delle cause, assente in quasi la metà dei casi esaminati. Ciò, oltre ad incidere sulla successiva fase di trattamento del rischio (la cui identificazione di misure efficaci dipende dalla loro capacità di incidere sulle cause dello stesso rischio), sembra essere collegata alla moderata capacità delle amministrazioni di auto-analisi. L'assenza o inadeguatezza di tale fase può, dunque, rendere meno efficace la strategia di prevenzione della corruzione.

Valutazione esposizione al rischio e ponderazione

Nell'Aggiornamento 2015 al PNA l'ANAC, ribadendo che *“gran parte delle amministrazioni ha applicato in modo troppo meccanico la metodologia presentata nell'allegato 5 del PNA”* suggeriva che *“le indicazioni contenute nel PNA, come ivi precisato, non sono strettamente vincolanti potendo l'amministrazione scegliere criteri diversi purché adeguati al fine”* (pag. 20).

Rispetto al totale delle amministrazioni che hanno effettuato l'analisi, il monitoraggio dei PTPC 2017-2019 lascia emergere che la quasi totalità delle amministrazioni esaminate (il 78% circa) continua ad effettuare la valutazione dell'esposizione al rischio dei processi utilizzando in maniera “meccanica” la metodologia definita all'interno dell'allegato 5 del Piano Nazionale Anticorruzione (2013). Solo una piccolissima percentuale di amministrazioni (il 3% circa) ha utilizzato una metodologia alternativa o integrativa rispetto all'allegato 5 del PNA e circa il 6% non ha esplicitato il metodo. Infine, l'analisi mostra che solo un numero limitato di amministrazioni non ha effettuato alcun tipo di analisi per verificare il livello di esposizione al rischio dei processi censiti, pari all'11%.

Tabella 17- Valutazione esposizione al rischio e ponderazione

Valutazione esposizione al rischio e ponderazione	Percentuale sul tot.	Stima % popolazione
La valutazione dell'esposizione al rischio dei processi è stata effettuata utilizzando una metodologia alternativa o integrativa rispetto all'allegato 5 del PNA	3,1%	1,22%
La valutazione dell'esposizione al rischio dei processi è stata effettuata utilizzando l'allegato 5 del PNA	78,6%	77,32%
La valutazione dell'esposizione al rischio dei processi è stata effettuata ma nel PTPC non è esplicitato il metodo	6,6%	6,8%
La valutazione dell'esposizione al rischio dei processi non è stata effettuata	11,0%	14,06%
Missing	0,7%	-
TOT.	100%	-

Ancora una volta, il dato evidenzia la tendenza all'adempimento delle amministrazioni, nonché l'evidente difficoltà di andare oltre gli schemi pre-impostati alla ricerca di soluzioni meglio rispondenti alle peculiarità delle stesse, ripensando ed offrendo strumenti differenziati e personalizzati.

7. Trattamento del rischio

L'ultima fase del processo di gestione del rischio è quella relativa al trattamento in cui le amministrazioni, dopo aver individuato i rischi cui sono potenzialmente esposte, identificano prima e progettano, poi, le misure organizzative adeguate a prevenirne la realizzazione.

Superando l'impostazione delle misure cosiddette "obbligatorie" ed "ulteriori" contenuta nel Piano Nazionale Anticorruzione 2013, nell'aggiornamento 2015 al PNA, l'ANAC suggerisce due categorie di misure attuabili: le misure "generali", individuate e progettate per poter *"incidere sul sistema complessivo della prevenzione della corruzione intervenendo in materia trasversale sull'intera amministrazione o ente"* e le cosiddette misure "specifiche", *"che si caratterizzano per il fatto di incidere su problemi specifici individuati tramite l'analisi del rischio"*. Se nei primi anni di adozione dei PTPC le amministrazioni si concentravano prevalentemente sulla prima categoria (misure generali) tralasciando quasi completamente la seconda, il monitoraggio sui PTPC 2017-2019 mostra una nuova e significativa attenzione alla identificazione e progettazione della seconda categoria di misure (specifiche), come verrà di seguito illustrato.

Individuazione e progettazione delle misure generali

L'analisi dei PTPC 2017-2019 lascia emergere un numero sensibilmente elevato di amministrazioni che ha identificato le misure generali, definite nella versione 2013 del PNA come "obbligatorie" (percentuale che supera il 90% per alcune misure, tra cui il Codice di Comportamento), come di seguito illustrato.

Tabella 18- Trattamento del rischio: Presenza di misure generali

Presenza di misure generali	Percentuale sul tot.	Stima % popolazione
Codice di comportamento	92,1%	86,82%
Rotazione del personale	94,1%	88,61%
Astensione in caso di conflitti d'interesse	77,7%	63,47%
Svolgimento di incarichi d'ufficio-attività ed incarichi extra istituzionali	61,6%	56,64%
Conferimento di incarichi dirigenziali in caso di particolari attività o precedenti incarichi	83,1%	78,03%

Incompatibilità specifiche per posizioni dirigenziali	85,3%	82,19%
Svolgimento di attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro	66,6%	62,92%
Commissioni, assegnazioni di uffici e conferimento di incarichi in caso di condanna per delitti contro le PA	51,0%	43,18%
Whistleblowing	93,4%	91,97%
Formazione	95,3%	95,39%
Patti di integrità	53,1%	55,52%
Sensibilizzazione e rapporto con la società civile	35,9%	32,2%
Monitoraggio dei tempi procedurali	67,1%	72,96%
Monitoraggio dei rapporti amministrazione/soggetti esterni	36,4%	38,53%

Nonostante la presenza, nei Piani, delle misure generali, non tutte le amministrazioni in esame hanno provveduto alla loro progettazione. In primo luogo, infatti, l'analisi lascia emergere una, ancora elevata, percentuale di amministrazioni (il 38,8%) che le ha meramente elencate nel Piano.

Le restanti amministrazioni hanno provveduto a progettarle con diversi livelli di dettaglio, prevedendo tempi, responsabili, indicatori di monitoraggio e valori attesi nel 20,5% dei casi. Nei restanti casi, invece, la progettazione è stata effettuata indicando almeno uno degli elementi rilevanti (i dettagli nella tabella che segue).

L'analisi infine evidenzia che solo nel 12,4% dei casi nel PTPC è stata data evidenza della loro attuazione nel corso dell'anno precedente.

Tabella 19- Progettazione delle misure generali

Progettazione delle misure generali	Percentuale sul tot.	Stima % popolazione
Sono indicati tempi, responsabili, indicatori di monitoraggio e valori attesi	20,5%	10,01%
Sono indicati solo tempi e responsabili	17,8%	15,26%
Sono indicati i responsabili ma non i tempi	11,0%	10,25%
Sono indicati solo i tempi ma non i responsabili	1,1%	1,42%
Sono indicati tempi e/o responsabili e/o indicatori di monitoraggio e/o valori attesi solo per alcune misure	9,5%	8,2%
È presente solo una mera elencazione delle misure	38,8%	52,87%
È stata data evidenza della loro attuazione nel corso dell'anno precedente	12,4%	7,9%

(*) Il totale è superiore al 100% in quanto vi era la possibilità di risposta multipla

Individuazione e progettazione delle misure specifiche

L'analisi dei PTPC 2017-2019 lascia emergere un buon livello di adempimento anche con riferimento

all'individuazione delle misure specifiche, previste nel 72% circa delle amministrazioni esaminate. Altro dato rilevante è che, tra le amministrazioni che hanno previsto tali misure, il 40% circa le correla puntualmente all'analisi del rischio.

Tabella 20- Trattamento del rischio: Presenza di misure specifiche

Presenza delle misure specifiche	Percentuale sul tot.	Stima % popolazione
Nel PTPC sono presenti le misure specifiche	72,5%	56,57%
<i>In particolare:</i>		
Tutte le misure specifiche individuate sono correlate all'analisi del rischio	40,0%	30,97%
Solo alcune misure specifiche sono correlate all'analisi del rischio	3,6%	3,06%
Tutte le misure individuate non sono correlate all'analisi del rischio	28,9%	22,54%
No, non sono presenti nel PTPC	26,2%	42%
Missing	1,3%	-
TOT.	100%	-

Scendendo nel dettaglio della qualità della programmazione delle misure specifiche, scende al 22,3% (rispetto alle misure generali) la percentuale di amministrazioni che hanno provveduto ad inserire nel PTPC una mera elencazione di misure. Le restanti amministrazioni hanno provveduto a progettarle con diversi livelli di dettaglio, prevedendo tempi, responsabili, indicatori di monitoraggio e valori attesi nel 19% dei casi. Nei restanti casi, invece, la progettazione è stata effettuata indicando almeno uno degli elementi rilevanti, come illustrato nella tabella che segue.

Tabella 21- Progettazione delle misure specifiche

Progettazione delle misure specifiche	Percentuale sul tot.	Stima % popolazione
Sono indicati tempi, responsabili, indicatori di monitoraggio e valori attesi	19,0%	10,77%
Sono indicati solo tempi e responsabili	14,5%	12,5%
Sono indicati i responsabili ma non i tempi	8,3%	5,9%
Sono indicati solo i tempi ma non i responsabili	0,7%	1,34%
Sono indicati tempi e/o responsabili e/o indicatori di monitoraggio e/o valori attesi solo per alcune misure	7,2%	6,69%
È presente solo una mera elencazione delle misure	22,3%	19,48%
Misure non presenti	26,2%	42%
Missing	1,8%	-
TOT.	100%	-

Se è vero che la dicotomia “misure generali” / “misure specifiche” sembra essere oramai superata, appare evidente che la progettazione delle misure risente di una impostazione ancora, eccessivamente, di natura formale. Sia le misure generali che quelle specifiche, risultano essere progettate adeguatamente solo in circa il 20% dei casi, nonostante la buona progettazione delle misure debba ritenersi come quell’elemento che qualifica il PTPC come documento di natura programmatoria.

8. Focus misure generali

Alcune misure, tra quelle definite nel PNA 2013 come “obbligatorie”, sono state oggetto di maggiore attenzione da parte del Legislatore e/o dell’ANAC. Tra queste rientrano la trasparenza (D.lgs. 33/2013 e successive modificazioni), la rotazione del personale, inconfiribilità e incompatibilità per incarichi dirigenziali (D.lgs. 39/2013), e il Whistleblowing, oggetto di alcune ulteriori indagini nel presente monitoraggio, di cui si sintetizzano i principali risultati nei paragrafi che seguono.

Trasparenza

Il D.lgs. 33/2013 è stato recentemente oggetto di modifiche normative volte alla semplificazione degli oneri relativi alla trasparenza in capo alle pubbliche amministrazioni. Tra le modifiche che interessano il presente report, in primo luogo, come ribadito all’interno del PNA 2016, occorre sottolineare che viene meno l’obbligo di pubblicare due documenti distinti, Programma Triennale per la Trasparenza e l’Integrità – PTTI e Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e viene, così, disposta la confluenza dei contenuti del PTTI all’interno del PTPC, attraverso la creazione di una sezione apposita in cui far convergere le informazioni relative ai responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei documenti, delle informazioni e dei dati (art. 10 comma 1 del D.lgs. 33/2013). In secondo luogo, occorre sottolineare le modifiche che hanno riguardato l’accesso civico, con l’introduzione dell’accesso civico generalizzato di cui all’art. 5 comma 2 del D.lgs. 33/2013.

Sotto il profilo formale, dall’analisi dei PTPC 2017-2019 emerge che circa il 95% delle amministrazioni esaminate ha assorbito la Sezione Trasparenza all’interno nel Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione, come paragrafo specifico o come allegato (senza redigere, dunque, in un documento separato il Programma Triennale per la Trasparenza e Integrità).

Tabella 22- Sezione Trasparenza - presenza

Sezione Trasparenza - Presenza	Percentuale sul tot.	Stima % popolazione
Si, è un paragrafo/allegato del PTPC	95,7%	94,61%
Si, è un documento separato dal PTPC	2,7%	1,63%
No, non è presente la sezione relativa alla trasparenza.	1,6%	3,29%
TOT.	100%	-

Sotto il profilo sostanziale, dall'analisi emerge che circa il 40% circa delle amministrazioni in esame ha riportato in tale sezione gli obblighi di pubblicazione, con particolare riferimento alle categorie di dati e alla chiara evidenza dei tempi e responsabili della pubblicazione. Le restanti amministrazioni si dividono, invece, tra quelle nel cui Piano, nella Sezione dedicata alla Trasparenza, sono indicate le categorie di dati con chiara evidenza dei tempi ma non dei responsabili (nel 3,4% dei casi), quelle in cui sono indicate le categorie di dati con chiara evidenza dei responsabili ma non i tempi (nel 28,5% casi) e in un 16% circa di amministrazioni in cui queste informazioni sono riportate in maniera del tutto generica o non sono riportate affatto (9% circa dei casi), come evidenziato nella tabella che segue.

Tabella 23- Sezione Trasparenza – obblighi di pubblicazione

Sezione Trasparenza – Obblighi pubblicazione	Percentuale sul tot.	Stima % popolazione
Sono indicate le categorie di dati con chiara evidenza dei tempi e responsabili della pubblicazione	40,6%	29,62%
Sì, sono indicate le categorie di dati con chiara evidenza dei tempi ma non dei responsabili	3,4%	3,21%
Sì, sono indicate le categorie di dati con chiara evidenza dei responsabili ma non i tempi	28,5%	21,77%
Sì, ma solo in termini generici	16,2%	23,31%
No, non sono esplicitati	9,3%	18,94%
Missing	3%	-
TOT.	100%	-

Inoltre, dall'analisi emerge che una buona percentuale di amministrazioni si sta adeguando alle prescrizioni del recente D.lgs. 97/2016 che ha introdotto diverse novità in tema di prevenzione della corruzione e trasparenza. Tra le più rilevanti, si cita il nuovo istituto dell'accesso civico generalizzato, per il quale il 58,7% delle amministrazioni facenti parte del campione ha provveduto a definire e ed esplicitare nel PTPC la procedura per il suo espletamento.

Risulta bassa, invece, la percentuale di amministrazioni che ha provveduto ad informatizzare il flusso per la pubblicazione dei dati nella sezione “Amministrazione trasparente” (pari al 35,5%).

Con riferimento al monitoraggio sulla pubblicazione dei dati, l’analisi lascia emergere che il 45,1% di amministrazioni facenti parte del campione lo ha previsto e descritto in maniera chiara nel PTPC, il 25,7% lo ha previsto e descritto in termini generici, mentre risulta una percentuale pari al 26,2% che non lo ha esplicitato nel PTPC.

Tabella 24- Sezione Trasparenza – monitoraggio sulla pubblicazione dei dati

Sezione Trasparenza - Monitoraggio	Percentuale sul tot.	Stima % popolazione
È previsto, ed esplicitato in maniera chiara nel PTPC, il monitoraggio sulla pubblicazione dei dati	45,1%	32,96%
È previsto, ed esplicitato nel PTPC, il monitoraggio sulla pubblicazione dei dati, anche se in termini generici	25,7%	26,15%
Il sistema di monitoraggio sulla pubblicazione dei dati non è esplicitato nel PTPC	26,2%	37,93%
Missing	3%	-
TOT.	100%	-

Rotazione del personale

La rotazione del personale è apparsa fin da subito una delle misure di prevenzione della corruzione più critiche e dibattute. Sebbene la quasi totalità dei piani delle amministrazioni facenti parte del campione la citi tra le misure da adottare (94,1%), solo nel 31,2% dei casi sono esplicitati i criteri di rotazione del personale (tra cui la chiara individuazione degli uffici da sottoporre a rotazione, la fissazione della periodicità della rotazione, le caratteristiche della rotazione etc.). Nei restanti casi, invece, il PTPC esplicita l’impossibilità, per motivi organizzativi, a procedere alla rotazione del personale o ne cita gli atti che la regolamentano oppure, ancora, non fa alcuna menzione né ad atti, né a criteri che ne disciplinano la messa in atto, come riassunto nella tabella che segue.

Tabella 25- Rotazione del personale – Criteri di rotazione

Rotazione del personale - criteri	Percentuale sul tot.	Stima % popolazione
Sì, sono presenti nel PTPC i criteri di rotazione del personale, tra cui la chiara individuazione degli uffici da sottoporre a rotazione, la fissazione della periodicità della rotazione e le caratteristiche della rotazione (es. funzionale/territoriale)	31,2%	18,03%
Sì, nel PTPC è presente il riferimento ad atti che la regolamentano (che sono facilmente reperibili sul sito dell'amministrazione) o gli stessi sono allegati	6,8%	1,27%
No, nel PTPC è presente il riferimento ad atti che la regolamentano ma gli stessi non sono reperibili sul sito/consultabili	1,4%	0,27%

No, non sono esplicitati poiché è chiaramente motivata l'impossibilità a procedere alla rotazione del personale	27,3%	50,79%
No, non sono esplicitati	32,1%	27,07%
Missing	1,2%	-
TOT.	100%	-

Inconferibilità e incompatibilità per incarichi dirigenziali

La disciplina delle inconferibilità e incompatibilità contenuta nel D.lgs. 39/2013 rappresenta un tassello fondamentale della strategia di prevenzione della corruzione. Come accade nel caso della misura della rotazione del personale, anche in questo caso il livello di adempimento formale risulta piuttosto elevato (vicino al 90%), percentuale che cala con riferimento all'adempimento sostanziale. In primo luogo, risultano presenti nel PTPC (o vi è un riferimento nel Piano degli atti che le regolamentano), le direttive per l'attribuzione di incarichi dirigenziali e la verifica di insussistenza di cause ostative nel 52,4% dei casi. Solo nel 33,2% dei casi, inoltre, è presente nel PTPC il riferimento alle direttive (o il rimando agli atti che le regolamentano) per effettuare controlli sui precedenti penali, come sintetizzato nella tabella che segue.

Tabella 26- Inconferibilità e incompatibilità per incarichi dirigenziali

Direttive per l'attribuzione di incarichi	Percentuale sul tot.	Stima % popolazione
Sono presenti nel PTPC le direttive per l'attribuzione di incarichi dirigenziali e la verifica di insussistenza di cause ostative	47,4%	37,26%
Nel PTPC è presente il riferimento ad atti che le regolamentano (che sono facilmente reperibili sul sito dell'amministrazione) o ne costituiscono un allegato	5,0%	4,09%
Non sono presenti nel PTPC le direttive per l'attribuzione di incarichi dirigenziali e la verifica di insussistenza di cause ostative	44,7%	52,08%
Missing	2,9%	-
TOT.	100%	-
Direttive per effettuare controlli sui precedenti penali	Percentuale sul tot.	Stima % popolazione
Sono presenti nel PTPC direttive per effettuare controlli sui precedenti penali	30,0%	32,51%
Nel PTPC è presente il riferimento ad atti che le regolamentano	3,2%	3,15%
Non sono presenti nel PTPC direttive per effettuare controlli sui precedenti penali	63,2%	57,09%
Missing	3,6%	-
TOT.	100%	-

Whistleblowing

Un'altra misura fondamentale della messa in atto della strategia di prevenzione della corruzione è quella cosiddetta del "Whistleblowing", che regola la tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti. Le amministrazioni sono, dunque, chiamate a predisporre e rendere nota la procedura per la segnalazione di illeciti, ponendo particolare attenzione alla garanzia dell'anonimato.

L'analisi dei dati mostra che la procedura per la raccolta delle segnalazioni di illeciti è descritta nel PTPC nel 72,5% dei Piani esaminati, mentre nell'8,1% dei casi è presente nel PTPC il riferimento ad atti che la regolamentano.

Solo nel 19,6% dei casi la procedura prevede l'utilizzo di un sistema informativo con garanzia di anonimato, mentre la casella di posta elettronica resta lo strumento privilegiato (49,6% dei casi). In diversi casi, la procedura prevede l'utilizzo di più strumenti (cartaceo/e-mail).

Tabella 27- Whistleblowing

Procedura per la raccolta delle segnalazioni	Percentuale sul tot.	Stima % popolazione
È presente nel PTPC la descrizione della procedura per la raccolta delle segnalazioni	72,5%	66,3%
È presente nel PTPC il riferimento ad atti che regolamentano la per la raccolta delle segnalazioni	8,1%	5,7%
Nel PTPC non è presente la descrizione della procedura per la raccolta delle segnalazioni	18,3%	25,4%
Missing	1,1%	-
TOT.	100%	-
Strumento previsto per inoltrare la segnalazione	Percentuale sul tot.	Stima % popolazione
Documento cartaceo	32,9%	31,19%
Email	49,6%	42,7%
Sistema informativo dedicato senza garanzia di anonimato	3,2%	4,28%
Sistema informativo dedicato con garanzia di anonimato	19,6%	10,26%

Dall'analisi effettuata, dunque, emerge che l'adozione delle misure sembra ancora troppo sbilanciata verso un'adozione formale, non già sostanziale. Continua a prevalere la tendenza alla compliance normativa, a scapito dell'efficacia degli strumenti e della messa in atto di una concreta strategia di prevenzione della corruzione.

9. Approfondimenti e parti speciali PNA 2015 e 2016

A partire dall'Aggiornamento 2015 al PNA, l'ANAC ha inserito una serie di approfondimenti tematici e/o dedicati a comparti specifici. L'analisi effettuata intende mostrare il livello di recepimento delle indicazioni in essi contenute.

Contratti Pubblici

L'art. 1 comma 16 della Legge 190/2012 evidenzia che l'area degli appalti deve essere prioritariamente analizzata e approfondita. Il primo approfondimento specifico contenuto nell'Aggiornamento 2015 al PNA è, dunque, dedicato agli appalti.

L'analisi dei PTPC 2017-2019 lascia emergere un discreto livello di adeguamento alle indicazioni dell'Aggiornamento 2015 al PNA dedicato ai Contratti Pubblici. Tale analisi, infatti, evidenzia che, mediamente, circa il 38% delle amministrazioni facenti parte del campione ha incluso nella mappatura i processi le diverse fasi dell'approvvigionamento, come di seguito rappresentato.

Tabella 28- Presenza delle fasi dell'approvvigionamento nella Mappatura dei processi

Presenza fasi dell'approvvigionamento nella Mappatura dei Processi	Percentuale sul tot.	Stima % popolazione
Programmazione	41,5%	34,6%
Progettazione della gara	44,5%	36,42%
Selezione del contraente	45,2%	38,32%
Verifica dell'aggiudicazione e stipula del contratto	38,8%	31,52%
Esecuzione	41,7%	35,06%
Rendicontazione	30,3%	22,98%

Con riferimento alle misure specifiche per i processi delle varie fasi dell'approvvigionamento, il livello di adempimento è ancora al di sotto dei livelli ottimali e oscilla tra il 31,6% di amministrazioni che hanno individuato misure specifiche per i processi della fase della selezione del contraente e il 20,3% di amministrazioni che hanno individuato misure specifiche per i processi della fase della rendicontazione, come esplicitato nella tabella che segue.

Tabella 29- Presenza di Misure di prevenzione della corruzione per le diverse fasi dell'approvvigionamento

Presenza di Misure specifiche per le fasi dell'approvvigionamento	Percentuale sul tot.	Stima % popolazione
Programmazione	26,6%	20,27%

Progettazione della gara	31,4%	24,97%
Selezione del contraente	31,6%	26,28%
Verifica dell'aggiudicazione e stipula del contratto	26,0%	21,35%
Esecuzione	28,0%	22,88%
Rendicontazione	20,3%	14,74%

L'ANAC, inoltre, ha suggerito alle amministrazioni l'introduzione di alcune misure di prevenzione della corruzione che possono migliorare e rendere maggiormente trasparente l'espletamento delle attività legate alla gestione degli approvvigionamenti, dalla programmazione alla rendicontazione. Se si considerano le procedure negoziate e/o affidamenti diretti, ritenute le procedure maggiormente esposte al rischio corruttivo si evince un, ancor basso, livello di adempimento, come risulta dalla tabella che segue.

Tabella 30- Presenza di Misure specifiche per le procedure negoziate/affidamenti diretti

Presenza di Misure specifiche per le procedure negoziate/affidamenti diretti	Percentuale sul tot.	Stima % popolazione
Preventiva individuazione, mediante direttive e circolari interne, di procedure atte ad attestare il ricorrere dei presupposti legali per indire procedure negoziate o procedere ad affidamenti diretti da parte del RP	11,7%	8,91%
Predeterminazione nella determina a contrarre dei criteri che saranno utilizzati per l'individuazione delle imprese da invitare	14,2%	12,01%
Utilizzo di sistemi informatizzati per l'individuazione degli operatori da consultare	8,3%	5,2%
Direttive/linee guida interne, oggetto di pubblicazione, che disciplinino la procedura da seguire, improntata ai massimi livelli di trasparenza e pubblicità, anche con riguardo alla pubblicità delle sedute di gara e alla pubblicazione della determina a contrarre ai sensi dell'art. 37 del d.lgs. n. 33/2013	13,8%	10,25%
Check list di verifica degli adempimenti da porre in essere, anche in relazione alle direttive/linee guida interne adottate, da trasmettersi periodicamente al RPC	11,1%	7,62%
Previsione di procedure interne per la verifica del rispetto del principio di rotazione degli operatori economici presenti negli elenchi della stazione appaltante	9,2%	6,57%
Obbligo di comunicare al RPC la presenza di ripetuti affidamenti ai medesimi operatori economici in un dato arco temporale (definito in modo congruo dalla stazione appaltante)	5,4%	3,48%
Verifica puntuale da parte dell'ufficio acquisti della possibilità di accorpate le procedure di acquisizione di forniture, di affidamento dei servizi o di esecuzione dei lavori omogenei	5,4%	2,87%
Direttive/linee guida interne che introducano come criterio tendenziale modalità di aggiudicazione competitive ad evidenza pubblica ovvero affidamenti	6,5%	2,56%

mediante cottimo fiduciario, con consultazione di almeno 5 operatori economici, anche per procedure di importo inferiore a 40.000 euro		
Obbligo di effettuare l'avviso volontario per la trasparenza preventiva	3,9%	1,24%
Utilizzo di elenchi aperti di operatori economici con applicazione del principio della rotazione, previa fissazione di criteri generali per l'iscrizione	9,2%	7,23%

Sanità

Il comparto degli Enti del Servizio Sanitario Nazionale è stato oggetto di due approfondimenti specifici, nell'Aggiornamento 2015 al PNA e nel PNA 2016. Dall'analisi dei PTPC 2017-2019, si evince un buon livello di adeguamento alle indicazioni contenute nella parte speciale "Sanità" dell'aggiornamento 2015 al PNA, seppur con ampi margini di miglioramento.

Nei PTPC 2017-2019 del campione di aziende sanitarie e ospedaliere esaminato, infatti, si rileva la presenza delle aree di rischio specifiche dell'area sanitaria in una buona percentuale di amministrazioni, come riportato nella tabella che segue.

Tabella 31- Presenza delle aree di rischio specifiche del comparto sanitario

Presenza delle aree di rischio specifiche del comparto sanitario	AZIENDE OSPEDALIERE	AZIENDE SANITARIE
Attività libero professionale e liste di attesa	75,0%	71,8%
Rapporti contrattuali con privati accreditati	29,2%	64,1%
Farmaceutica, dispositivi e altre tecnologie: ricerca, sperimentazioni e sponsorizzazioni	70,8%	74,4%
Attività conseguenti al decesso in ambito intraospedaliero	45,8%	53,8%

Con riferimento alla presenza di misure specifiche per i processi delle summenzionate aree di rischio, la percentuale cala, sia con riferimento alle Aziende Ospedaliere che alle ASL, anche se queste ultime mostrano un più elevato livello di recepimento delle indicazioni contenute negli approfondimenti speciali dei PNA 2015 e 2016, come evidenziato nella tabella che segue.

Tabella 32- Presenza di Misure specifiche per i processi delle aree di rischio del comparto sanitario

Presenza di Misure specifiche per i processi delle aree di rischio del comparto sanitario	AZIENDE OSPEDALIERE	AZIENDE SANITARIE
Attività libero professionale e liste di attesa	41,7%	48,7%
Rapporti contrattuali con privati accreditati	8,3%	41,0%

Farmaceutica, dispositivi e altre tecnologie: ricerca, sperimentazioni e sponsorizzazioni	29,2%	38,5%
Attività conseguenti al decesso in ambito intraospedaliero	16,7%	25,6%

Piccoli Comuni (inferiori ai 15.000 abitanti) / Unioni di Comuni

Nei precedenti monitoraggi, il comparto dei Comuni di Piccole dimensioni (inferiori ai 15.000 abitanti) è risultato presentare diverse difficoltà nell'applicazione della normativa anticorruzione. Il già citato D.lgs. 97/2016, inoltre, dedica una particolare attenzione al comparto, ai fini di semplificarne l'applicazione della norma e lo stesso PNA 2016 dedica al comparto un approfondimento specifico.

La presente analisi focalizza l'attenzione esclusivamente su alcune questioni di natura organizzativa, con particolare riferimento al ruolo del RPCT e all'eventuale collaborazione con altri Comuni (nell'ambito di Unioni di Comuni, Convenzioni o Associazioni) ai fini della redazione congiunta del PTPC.

In tal senso, dall'analisi risulta che solo nel 3,1% dei Piccoli Comuni in esame, il PTPC è stato redatto in forma unica per tutti i Comuni aderenti alla Unione/Convenzione/Associazione, mentre nel 13,8% dei casi è presente un PTPC della Unione/Convenzione/Associazione per le sole attività demandate all'organismo in esame e, per le funzioni esclusive di ciascun comune, si rimanda ai singoli PTPC di ciascun ente. Nella maggioranza dei casi, invece, il PTPC è stato redatto esclusivamente dal Comune esaminato, senza alcuna forma di collaborazione con altri enti.

Tabella 33- Presenza di informazioni relative alla predisposizione del PTPC in forma associata

PTPC Redatto in forma associata	Percentuale sul tot.
Il PTPC è redatto in forma unica per tutti i Comuni aderenti alla Unione/Convenzione/Associazione	3,1%
È presente un PTPC della Unione/Convenzione/Associazione per le sole attività demandate all'organismo in esame e, per le funzioni esclusive di ciascun comune si rimanda ai singoli PTPC di ciascun ente	13,8%
Il PTPC è redatto esclusivamente dal Comune in esame (nessun richiamo a forme associative tra comuni)	79,2%

Con riferimento al RPCT, l'analisi dei PTPC 2017-2019 mostra che nell'80,8% dei casi, non vi è alcuna menzione, nel PTPC rispetto all'appartenenza o meno a forme associate. Nel 13,1% dei casi, invece, il PTPC fornisce informazioni sul fatto che sia presente un RPCT per l'Unione/Convenzione

che risulta diverso dai RPCT dei singoli Comuni afferenti, mentre nel 2,3% dei casi è presente un solo RPCT per l'Unione/Convenzione ed i singoli Comuni afferenti.

Tabella 34- Presenza di indicazioni relative al RPCT

RPCT	Percentuale sul tot.
È presente un RPCT per l'Unione/Convenzione che è diverso dai RPCT dei singoli Comuni afferenti. Ambiti e responsabilità risultano chiaramente distinte.	13,1%
È presente un solo RPCT per l'Unione/Convenzione ed i singoli Comuni afferenti.	2,3%
Non vi è alcun riferimento nel PTPC del Comune in esame relativamente all'appartenenza o meno a forme associate	80,8%

Città Metropolitane

Il secondo approfondimento specifico presente nel PNA 2016 è quello relativo alle Città Metropolitane, oggetto anche della presente analisi.

In particolare, l'analisi dei PTPC 2017-2019 delle Città Metropolitane, evidenzia che nel 53,8% dei casi, non sono presenti nel PTPC indicazioni relative a forme di collaborazione con comune capoluogo e piccoli comuni del territorio. Nei restanti casi, vi sono informazioni relative alla collaborazione del Comune capoluogo con altri comuni del territorio con riferimento all'analisi del contesto esterno (nel 23,1% dei casi). Vi è, infine, un generico riferimento a forme di coordinamento e assistenza alla definizione del PTPC dei comuni del territorio nel 15,4% dei casi in esame.

Tabella 35- Presenza di indicazioni relative a forme di collaborazione tra comune capoluogo e altri comuni del territorio

RPCT	Percentuale sul tot.
Nel PTPC è presente un riferimento a forme di collaborazione per quanto concerne l'analisi e definizione del contesto esterno	23,1%
Nel PTPC è presente un riferimento a generiche forme di coordinamento e assistenza alla definizione del PTPC dei comuni del territorio	15,4%
Nel PTPC non è presente alcun riferimento forme di coordinamento e assistenza alla definizione del PTPC dei comuni del territorio	53,8%

Il PNA 2016, inoltre, suggerisce l'analisi dei processi afferenti alcune aree di rischio specifiche del Comparto in esame. Il livello di aderenza alle indicazioni del PNA sembra, tuttavia, essere ancora basso, come si evince dalla tabella che segue.

Tabella 36- Presenza delle aree di rischio specifiche del comparto delle Città Metropolitane

Presenza aree di rischio specifiche – Città Metropolitane	Percentuale sul tot.
Pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza;	38,5%
Pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente;	30,8%
Programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale;	38,5%
Raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali;	15,4%
Gestione dell'edilizia scolastica;	30,8%
Controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale.	23,1%
Cura dello sviluppo strategico del territorio e gestione di servizi in forma associata in base alle specificità del territorio medesimo;	23,1%
Cura delle relazioni istituzionali con province, province autonome, regioni, regioni a statuto speciale ed enti territoriali di altri Stati, con esse confinanti e il cui territorio abbia caratteristiche montane, anche stipulando accordi e convenzioni con gli enti predetti.	0,0%

Ordini e collegi professionali

Anche gli Ordini professionali risultano, a pieno titolo, tra i destinatari della norma in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza e oggetto, nel 2016, di un approfondimento specifico dell'ANAC all'interno del PNA.

In particolare, l'analisi dei PTPC 2017-2019 del Comparto degli Organi e Collegi Professionali si è focalizzato sulla messa in atto del processo di gestione del rischio, con particolare riferimento alla mappatura dei processi delle aree specifiche del comparto, all'identificazione di eventi rischiosi e cause del rischio, nonché individuazione di misure specifiche per i processi afferenti alle summenzionate aree.

Anche in questo caso, il livello di adeguamento alle indicazioni contenute nel PNA 2016 non risulta pienamente soddisfacente. Tra le aree di rischio suggerite dal PNA 2016, quella della formazione professionale continua risulta l'area maggiormente analizzata (nel 37,5% dei casi) seguita dall'indicazione di professionisti per l'affidamento di incarichi specifici (25,7%).

Tabella 37- Presenza delle aree di rischio specifiche del comparto degli Ordini Professionali

Presenza aree di rischio specifiche – Ordini Professionali	Percentuale sul tot.
Formazione professionale continua	37,5%
Rilascio di pareri di congruità	0,0%
Indicazione di professionisti per l'affidamento di incarichi specifici	25,0%
Altro	37,5%

Con riferimento all'identificazione degli eventi rischiosi e delle cause del loro verificarsi, l'analisi dei PTPC 2017-2019 ha evidenziato che sono stati rilevati per ciascun processo nel 37,5% dei casi, percentuale identica ai casi in cui non sono stati identificati.

Tabella 38- Identificazione degli eventi rischiosi e cause per i processi delle aree di rischio specifiche

Presenza eventi rischiosi e cause – Ordini Professionali	Percentuale sul tot.
Gli eventi rischiosi sono stati identificati per ciascun processo	37,5%
Gli eventi rischiosi sono stati identificati per le singole fasi del processo	0,0%
Sono state individuate le cause per gli eventi rischiosi censiti	12,5%
Non sono state individuate le cause per gli eventi rischiosi censiti	12,5%
Gli eventi rischiosi non sono stati identificati	37,5%

Infine, con riferimento alle misure per i processi afferenti alle aree di rischio specifiche del comparto, esse non sono state identificate nel 25% dei casi. Nei restanti casi si evince che sono state identificate per ciascun processo ma non sono state adeguatamente progettate (37,5% dei PTPC del comparto esaminati), o sono state individuate solo per alcuni processi e non sono state adeguatamente progettate (12,5%).

CONSIDERAZIONI GENERALI

L'analisi effettuata e rappresentata nelle precedenti sezioni mostra, con riferimento alla messa in atto delle principali fasi del processo di gestione del rischio, e nonostante il permanere di numerose criticità, un miglioramento complessivo dalla prima rilevazione del 2015 ad oggi.

Permane, e risulta ancora elevato, il numero di amministrazioni con una cultura prevalente all'adempimento (*compliance*); questo si traduce in Piani che seppur contengono un nucleo minimo di informazioni in linea con le indicazioni fornite dall'ANAC nei PNA, queste sono, tuttavia, inserite in maniera del tutto generica. È, comunque, altrettanto vero che, nel tempo, si riduce il livello di inadempienze e migliora, seppur lievemente, il livello di qualità dei Piani.

Tra gli elementi che hanno inciso positivamente sul miglioramento generalizzato si sottolinea, oltre ad un evidente effetto apprendimento (tutte le amministrazioni esaminate hanno già adottato diverse versioni del PTPC), il miglioramento (qualitativo e quantitativo) delle indicazioni metodologiche fornite dall'Autorità Nazionale Anticorruzione.

Ciò, ad esempio, risulta più evidente con particolare riferimento all'analisi del contesto esterno, oggetto di un maggiore approfondimento proprio all'interno dell'Aggiornamento 2015 al PNA e che, partendo dal valore medio più basso tra tutti, ha evidenziato l'incremento medio più elevato rispetto alle altre variabili in esame.

Se è vero che si evincono chiari segnali di miglioramento generalizzato, l'analisi evidenzia, comunque, anche nel 2017, valori medi ancora schiacciati verso il basso, che evidenziano, dunque, un livello di qualità non ancora soddisfacente.

Ciò sottolinea che il processo di apprendimento, seppure avviato, è ancora lungo.

Come già evidenziato nei precedenti paragrafi, infatti, la messa in atto del processo di gestione del rischio necessita dell'acquisizione e sperimentazione di competenze specifiche, di un forte *commitment* da parte dell'organo di indirizzo, una grande partecipazione di tutta la struttura organizzativa e di stakeholder esterni al fine di ridurre l'autoreferenzialità delle amministrazioni; elementi su cui, tuttavia, si riscontrano ancora forti carenze all'interno delle amministrazioni chiamate a realizzare tale processo.

Necessaria, infine, una nuova cultura, orientata non già all'adempimento formale, ma al raggiungimento di risultati concreti e tangibili.