ALLEGATO 2)

PROMEMORIA

Oggetto: Approvazione da parte dell'ANAC dell'aggiornamento 2015 del Piano Nazionale Anticorruzione (PNA)2013- 2015.

L'A.N.A.C. con determinazione n°12 del 28/10/2015 ha approvato l'aggiornamento per il 2015 del PNA 2013 - 2015, con il quale intende *"imprimere una decisa svolta nella direzione del miglioramento della qualità dei Piani anticorruzione delle amministrazioni pubbliche". "I Piani fin qui adottati"* continua ANAC *" si sono rivelati per più aspetti gravemente carenti, soprattutto per la mancata individuazione di adeguate misure di prevenzione della corruzione, che fossero il frutto di una compiuta autoanalisi organizzativa delle amministrazioni, alla ricerca di aree e attività più esposte al rischio di corruzione".*

Dall'analisi dei PTPC è emerso che gran parte delle amministrazioni ha applicato in modo troppo meccanico la metodologia presentata nell'allegato 5 del PNA vigente. In particolare, la valutazione condotta dall'ANAC su un campione di 247 PTPC di ASL, Aziende Ospedaliere, Aziende Ospedaliere Universitarie e IRCCS ha fatto rilevare una generale carenza *nell'analisi del contesto esterno,* che spesso è risultata del tutto assente. La mappatura dei processi e delle attività non sempre è stata sviluppata in modo esaustivo e anche l'individuazione delle specifiche misure in relazione agli eventi rischiosi è risultata inadeguata.

Dall'analisi dei PTPC è stata rilevata l'individuazione di un livello di rischio "basso" per un elevato numero di processi, probabilmente generata anche da una ponderazione non ispirata al principio di *"prudenza"*. Ciò ha comportato l'esclusione dal trattamento del rischio, e quindi dall'individuazione di misure di prevenzione, di processi in cui siano stati comunque identificati o identificabili possibili eventi rischiosi.

In attesa del nuovo e più organico Piano Nazionale Anticorruzione 2016-2018, sul quale l'Autorità sta già lavorando, l'ANAC spiega che *"si è voluto segnalare alle amministrazioni la necessità di concentrarsi sulla effettiva individuazione e attuazione di misure proporzionate al rischio, coerenti con la funzionalità e l'efficienza, concrete, fattibili e verificabili, quanto ad attuazione e ad efficacia"*. E, quindi, in grado di incidere sui fenomeni corruttivi.

Si afferma che *"i fattori di successo per migliorare le strategie di prevenzione della corruzione, evitando che queste si trasformino in un mero adempimento, sembrano essere la differenziazione e la semplificazione dei contenuti del PNA, a seconda delle diverse tipologie e dimensioni delle amministrazioni, nonché l'investimento nella formazione e l'accompagnamento delle amministrazioni e degli enti nella predisposizione del PTPC."*

L'aggiornamento è articolato

- in una *parte generale*, di ricostruzione dei limiti dell'esperienza pregressa e di indicazioni per una rapida correzione di rotta,

- in una *parte speciale*, dedicata a due approfondimenti in settori particolarmente esposti al rischio corruttivo: i contratti pubblici e la ***sanità***, quest'ultimo redatto in collaborazione con il Ministero della Salute e l'Agenas.

Nella *parte generale*, la direttiva si sofferma, in particolare, sul processo di adozione del Piano anticorruzione, con particolare riferimento alla centralità del responsabile della prevenzione, sui rapporti con i responsabili degli uffici e sul ruolo strategico della *formazione*. *"Occorre una formazione più mirata, in primo luogo, relativamente all'individuazione delle categorie di destinatari, che peraltro non può prescindere da una responsabilizzazione delle amministrazioni e degli enti sulla scelta dei soggetti da formare e su cui investire prioritariamente; in secondo luogo, in relazione ai contenuti: la formazione deve riguardare, anche in modo specialistico, tutte le diverse fasi: l'analisi di contesto, esterno e interno; la mappatura dei processi; l'individuazione e la valutazione del rischio; l'identificazione delle misure; i profili relativi alle diverse tipologie di misure (semplificazioni procedimentali, riorganizzazioni degli uffici, trasparenza)".*
Altro tema da approfondire è il *miglioramento del processo di gestione del rischio* di corruzione, con particolare riferimento *all'analisi del contesto* e alla *valutazione e trattamento del rischio.* A tal fine, sono fornite indicazioni metodologiche che riguardano:

a) l'analisi del contesto esterno ed interno, da rendere effettiva e da migliorare; ▫

b) la mappatura dei processi, che si raccomanda sia effettuata su tutta l'attività svolta ▫dall'amministrazione non solamente con riferimento alle cd. "aree obbligatorie", ma ▫anche a tutte le altre aree di rischio; ▫

c) la valutazione del rischio, in cui è necessario tenere conto delle cause degli eventi rischiosi; ▫

d) il trattamento del rischio, che deve consistere in misure concrete, sostenibili e verificabili. ▫

Con riferimento alla misurazione e alla valutazione del livello di esposizione al rischio, si evidenzia che le indicazioni contenute nel PNA non sono strettamente vincolanti potendo l'amministrazione scegliere criteri diversi purché adeguati al fine. Quindi, fermo restando quanto previsto nel PNA, al fine di evitare l'identificazione di misure generiche, sarebbe di sicura utilità considerare per l'analisi del rischio anche l'individuazione e la comprensione delle cause degli eventi rischiosi, cioè delle circostanze che favoriscono il verificarsi dell'evento. Tali cause possono essere, per ogni rischio, molteplici e combinarsi tra loro. ▫ Al contrario di quanto è stato fatto, è necessario utilizzare il criterio della *prudenza* e sottoporre al trattamento del rischio un ampio numero di processi.

A tal fine il documento in questione si sofferma sulle misure da utilizzare per il trattamento del rischio, che non vanno proposte astrattamente, ma devono essere opportunamente progettate e scadenzate a seconda delle priorità rilevate e delle risorse a disposizione. Le principali tipologie di misure attengono a: controllo, trasparenza,

definizione e promozione dell'etica; regolamentazione; semplificazione dell'organizzazione; semplificazione dei processi e dei procedimenti, formazione; sensibilizzazione e partecipazione; rotazione; segnalazione e protezione; disciplina del conflitto di interessi; regolazione dei rapporti con rappresentanti di interessi particolari.

L'identificazione della concreta misura di trattamento del rischio deve rispondere a tre requisiti:

1. Efficacia nella neutralizzazione delle cause del rischio;

2. Sostenibilità economica e organizzativa delle misure;

3. Adattamento alle caratteristiche specifiche dell'organizzazione.

Nella *parte speciale*, l'ANAC individua per la *sanità* diverse aree a rischio e per ognuna **sono delineate le procedure e le prassi da seguire per scongiurare il rischio di corruzione e illegalità. Aree di rischio generali,** che necessitano, per il settore sanitario, di ulteriori specificazioni:

1. Contratti pubblici.
2. Incarichi e nomine.
3. Gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio.
4. Controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni.

Si riportano di seguito, a titolo esemplificativo e non esaustivo, un elenco di alcune aree peculiari del settore sanitario, tenendo presente quanto indicato nella parte generale circa la necessità che ogni ente individui le proprie "aree specifiche" potenzialmente esposte a rischi corruttivi sulla base dell'analisi dell'attività svolta e della mappatura dei processi:

Aree di rischio specifiche

5. Attività libero professionale e liste d'attesa.
6. Rapporti contrattuali con privati accreditati.
7. Farmaceutica, dispositivi e altre tecnologie: ricerca, sperimentazioni e sponsorizzazioni.
8. Attività conseguenti al decesso in ambito intraospedaliero.

Particolare attenzione è dedicata al ruolo e alla garanzia della posizione del *Responsabile delle prevenzione della corruzione*, nei suoi rapporti con gli organi di indirizzo politico amministrativo e con l'intera struttura dell'amministrazione. L'ANAC raccomanda che, al fine di adempiere a quanto sopra riportato, come indicato nello stesso PNA *"occorre che il Responsabile Prevenzione Corruzione (RPC) sia dotato di una struttura organizzativa di supporto adeguata, per qualità del personale e per mezzi tecnici, al compito da svolgere"*, tant'è che nel Piano Anticorruzione Aziendale da aggiornare bisogna precisare le indicazioni organizzative adottate per lo svolgimento di tutte le attività necessarie, ivi compresa la regolazione dei rapporti tra RPC e ufficio di supporto.

Il successo dei nuovi Piani anticorruzione, che le amministrazioni dovranno adottare entro il 31 gennaio del 2016- sottolinea ancora ANAC - continua a dipendere dalla volontà delle stesse amministrazioni, a partire dai loro vertici politici e istituzionali, di combattere sul serio la corruzione al proprio interno.

L'Autorità da parte sua - conclude la nota - *userà tutti i poteri e gli strumenti a disposizione, dalla vigilanza sulla qualità delle misure adottate (e sulla loro effettiva attuazione) alla collaborazione fattiva, alla formazione.*

A questo fine, nell'ultima parte della determinazione, sono indicati i doveri di attuazione delle amministrazioni, considerati come altrettanti punti di verifica, sui quali l'Autorità svolgerà con carattere prioritario la propria attività di vigilanza.

16 novembre 2015