

Rivista di diritto amministrativo

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Diretta da
Gennaro Terracciano, Piero Bontadini, Stefano Toschei,
Mauro Orefice e Domenico Mutino

Direttore Responsabile
Marco Cardilli

Coordinamento
Valerio Sarcone

FASCICOLO N. 12/2013

estratto

Registrata nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009
ISSN 2036-7821

eurilink

Comitato scientifico

Bonfiglio Salvatore, Carloni Enrico, Castiello Francesco, Cittadino Caterina, D'Alessio Gianfranco, Di Pace Ruggiero, Gagliarducci Francesca, Gardini Gianluca, Gattamelata Stefano, Greco Maurizio, Laurini Giancarlo, Liccardo Gaetano, Mari Angelo, Marini Francesco, Mastrandrea Gerardo, Matera Pierluigi, Merloni Francesco, Nobile Riccardo, Palamara Luca, Palma Giuseppe, Panzironi Germana, Patroni Griffi Filippo, Piazza Angelo, Pioggia Alessandra, Puliat Helene, Realfonzo Umberto, Schioppa Vincenzo, Sciascia Michel, Sestini Raffaello, Spagnoletti Leonardo, Staglianò Giuseppe, Storto Alfredo, Titomanlio Federico, Tomassetti Alessandro, Uricchio Antonio, Volpe Italo.

Comitato di redazione

Laura Albano, Sonia Albertosi, Federica Angeli, Daniela Bolognino, Caterina Bova, Silvia Carosini, Sergio Contessa, Marco Coviello, Ambrogio De Siano, Federico Dinelli, Francesca Romana Feleppa, Luigi Ferrara, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Concetta Giunta, Giuliano Gruner, Laura Lamberti, Laura Letizia, Roberto Marotti, Masimo Pellingra, Benedetto Ponti, Carlo Rizzo, Francesco Rota, Stenio Salzano, Ferruccio Sbarbaro, Francesco Soluri, Marco Tartaglione, Stefania Terracciano, Manuela Veronelli, Angelo Vitale, Virginio Vitullo.

La stesura dei piani triennali di prevenzione della corruzione nelle aziende del servizio sanitario nazionale. Sintesi delle principali indicazioni operative

di Valerio Sarcone, Virginio Vitullo, Marco Tartaglione[1]

[1] La premessa è stata curata da Virginio Vitullo, i paragrafi 1 e 2 da Valerio Sarcone e il paragrafo 3 da Marco Tartaglione.

Premessa

La corruzione, ossia l'abuso di potere istituzionale per vantaggi personali, è fra i fenomeni più dannosi della nostra epoca anche semplicemente per le sue dimensioni: secondo le stime della Banca Mondiale, nel mondo circa 1000 miliardi di dollari finiscono ogni anno in tangenti e il danno complessivo, conseguente da tale fenomeno alle economie dei paesi interessati ammonta circa al doppio. La corruzione sottrae risorse ai paesi più poveri, distorce la concorrenza, allontana dal mercato le imprese con i prodotti migliori, accetta qualità inferiore, pesa sul rating finanziario del paese e su quello delle sue aziende, rende le stesse ed il suo management vulnerabili alle sanzioni legislative (incluso il black listing), demotiva il personale, allontana gli investitori stranieri. Il danno annuale causato in Italia dalla corruzione corrisponde a una impressionante quantità di denaro che potrebbe essere altrimenti e meglio impiegato, ad esempio, a beneficio della concreta possibilità di diminuire la pressione fiscale e per incrementare notevolmente la quantità e la qualità della spesa in molti settori socialmente utili quali sanità, istruzione, ricerca, cultura, giustizia, sicurezza e previdenza.

Uno degli strumenti ritenuti più efficienti per la lotta alla corruzione è la creazione di una posizione di autonomia degli organi di controllo nei confronti dei poteri politici, nello stesso tempo accompagnato da un contrasto basato su politiche di lungo periodo e con sistemi di incentivi e di punizioni. Quindi, bisognerebbe giungere ad un cambiamento di mentalità rafforzando sia gli aspetti etici e formativi sia introducendo misure di prevenzione.

Il livello di corruzione nel settore pubblico dipende dalle caratteristiche qualitative dell'apparato burocratico, nel quale gli organi di controllo dovrebbero essere interni ma nello stesso tempo indipendenti.

Fra gli effetti economici della corruzione si distinguono, in particolare, quelli sulla crescita economica e quelli sui meccanismi di redistribuzione delle risorse. Per quanto riguarda i meccanismi distributivi, avvantaggiando chi ha i mezzi per ottenere benefici personali, la corruzione incentiva la disuguaglianza sociale. Riguardo ciò che concerne la crescita economica, la letteratura individua l'esistenza di una forte correlazione tra il grado di corruzione di un Paese e la sua crescita sia a livello diretto sia attraverso i canali indiretti.

Non esistono cause dirette che determinano la corruzione; esistono, invece, dei contesti che possono costituire terreno fertile per l'inverarsi di fenomeni corruttivi e, in particolare, quei processi ad alto contenuto discrezionale che si svolgono nelle amministrazioni pubbliche. Quindi, la corruzione diventa un vero e proprio "costo fisso" per la società, agendo nel contempo come un vincolo strutturale; questa non può essere eliminata da parte di singoli agenti ma richiede un processo di riforma a livello di "governance". Gli osservatori economici hanno dimostrato l'esistenza di una relazione inversa tra il livello di corruzione interna ed il tasso di crescita economico, rilevando un impatto negativo della corruzione sulla crescita e congiuntamente, attraverso un'analisi empirica, si è rilevato che alti livelli di corruzione sono associati ad un alto costo del credito.

Proprio per contrastare il fenomeno della corruzione, il Legislatore, dopo laboriosi e infruttuosi tentativi negli anni passati, è riuscito ad adottare un atto normativo di notevole impatto sull'organizzazione e il funzionamento delle amministrazioni pubbliche: la legge 6 novembre 2012, n. 190.

Come è stato sostenuto nel Rapporto GRECO (Group of States against corruption) del 2011, in Italia "la corruzione è profondamente radicata in diverse aree della pubblica amministrazione, nella società civile, così come nel settore privato. Il pagamento delle tangenti sembra pratica comune per ottenere licenze e permessi, contratti pubblici, finanziamenti, per superare gli esami universitari, esercitare la professione medica, stringere accordi nel mondo calcistico,

ecc. (…) La corruzione in Italia è un fenomeno pervasivo e sistemico che influenza la società nel suo complesso".

1. Una nuova nozione di "corruzione"

La legge 6 novembre 2012, n. 190 recante "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione", (pubblicata sulla Gazzetta ufficiale n. 265 del 13 novembre 2012) ha introdotto la disciplina delle misure per limitare il verificarsi di fenomeni corruttivi e contrari alla legalità all'interno delle amministrazioni pubbliche e dei soggetti comunque esercenti pubbliche funzioni o svolgenti attività di pubblico interesse.

L'adozione di specifiche norme per contrastare i fenomeni sopra indicati si è resa necessaria al fine di promuovere l'etica e la legalità nei soggetti deputati all'esercizio di attività di pubblico interesse, anche al fine di aumentare livelli di performance e di efficacia dell'azione amministrativa che le precedenti norme adottate in tal senso non erano state in grado di assicurare, oltre all'esigenza di prevedere e reprimere fenomeni comunque legati a fattispecie illegali che all'interno delle amministrazioni pubbliche hanno provocato un danno economico stimato in circa 60 miliardi di euro annui.

Come affermato dal Ministro (per la pubblica amministrazione, al tempo dell'adozione della legge n. 190/2012) Filippo Patroni Griffi, "l'obiettivo di restituire qualità e autorevolezza alla pubblica amministrazione (centrale e periferica) non può prescindere da una concreta opera di contrasto alla corruzione, da intendere peraltro in senso ampio, ricomprendendovi anche episodi che - sebbene inidonei ad integrare fattispecie penali – sono comunque espressione di maladministration".

I fenomeni corruttivi oggetto delle misure preventive e di contrasto contenute nella legge n. 190/2012 e nei suoi decreti attuativi (d.lgs. n. 235/2012, recante "Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi"; d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, recante "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni"; d.lgs. 8 aprile 2013, n. 39, recante "Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico"; d.P.R. 16 aprile 2013, n. 62 "Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici a norma dell'art. 54 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 65") non fanno esclusivo riferimento alla nozione di corruzione contenuta nel codice penale (indebita ricezione, o accettazione della promessa, da parte di un pubblico ufficiale, per sé o per un terzo, di denaro o altra utilità per l'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri – art. 318; indebita ricezione, o accettazione della promessa, da parte di un pubblico ufficiale, per sé o per un terzo, di denaro o altra utilità per omettere o ritardare o per aver omesso o ritardato un atto del suo ufficio, ovvero per compiere o per aver compiuto un atto contrario ai doveri di ufficio – art. 319; , abuso, da parte del pubblico ufficiale, della sua qualità o dei suoi poteri, nell'indurre taluno a dare o a promettere indebitamente, a lui o a un terzo, denaro o altra utilità – art. 319 quater), ma si riferiscono ad un'accezione di fattispecie assai più ampie. In tal senso, la nozione di corruzione assunta dalle norme del "pacchetto" anticorruzione, sono tali da comprendere non solo l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione disciplinati nel Titolo II, Capo I, del codice penale, ma anche le situazioni in cui – a prescindere dalla rilevanza penale – venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite, ovvero l'inquinamento dell'azione amministrativa ab externo, sia che tale azione abbia successo sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo (tale nozione è contenuta nel Piano nazionale anti-

corruzione – P.N.A., predisposto dal Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri – sulla scorta degli indirizzi forniti dal Comitato interministeriale, istituito con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 16 gennaio 2013, in data 13 marzo 2013 – e approvato dall'Autorità nazionale anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche (A.N.A.C.) con la delibera n. 72 dell'11 settembre 2013).

Gli obiettivi perseguiti dal Legislatore (tanto del Parlamento, quanto del Governo nell'esercizio della funzione legislativa delegata) sono, dunque, tesi a:

- ridurre le opportunità che si manifestino casi di corruzione;
- aumentare la capacità di scoprire casi di corruzione;
- creare un contesto sfavorevole alla corruzione.

La legge n. 190/2012 ha posto in evidenza la necessità di elaborare e implementare una politica di contrasto del fenomeno della corruzione che tenga conto dei caratteri di diffusività e sistematicità dallo stesso assunto.

Una politica di contrasto affidata ad un organico ed integrato ventaglio di misure di tipo non solo penale-repressivo ma soprattutto di tipo extra-penale, destinate a svolgere una funzione di prevenzione, operando sul versante prevalentemente amministrativo.

Tali misure sono destinate a incidere sulle occasioni della corruzione e sui fattori che ne favoriscono la diffusione.

È necessario, innanzitutto, che la singola amministrazione sia in grado di intervenire tempestivamente su quei fatti prodromici alla corruzione che, pur ancora privi di un disvalore penalmente rilevante, rappresentano, tuttavia, la premessa di condotte autenticamente corruttive.

Occorre, pertanto, che, nell'intento di moltiplicare le barriere alla corruzione, ciascuna amministrazione diventi protagonista di una propria politica di prevenzione mediante la doverosa adozione e l'efficace attuazione di modelli di organizzazione amministrativa in funzione, per l'appunto, di un contrasto preventivo al verificarsi di fatti corruttivi.

E così, anche sulla base delle raccomandazioni ed indicazioni internazionali, il Legislatore italiano si è affrettato a prevedere ed imporre l'adozione da parte delle singole amministrazioni di adeguati piani organizzativi interni con finalità di prevenzione, responsabilizzando adeguatamente le stesse.

Tali piani dovranno recare l'individuazione dei settori nei quali più si annida il rischio corruttivo, oltre che, conseguentemente, le adeguate soluzioni organizzative volte ad abbattere o ridurre quel rischio.

Detti documenti andranno elaborati anche tenendo conto degli indirizzi dell'Autorità responsabile della politica nazionale di prevenzione della corruzione .

La legge anticorruzione punta molto, dunque, sulla predisposizione di atti di pianificazione adottando lo schema della pianificazione a cascata.

A valle della pianificazione nazionale, ogni amministrazione è tenuta, dunque, ad approvare un piano triennale di prevenzione della corruzione che valuti il livello di esposizione degli uffici al rischio corruzione (nell'accezione ampia sopra precisata) e indica le misure da adottare per prevenirne e ridurne l'incidenza. L'elaborazione e l'attuazione del piano è demandata al dirigente-responsabile della prevenzione che può essere chiamato a rispondere sul piano disciplinare e, anche, per danno erariale all'immagine della pubblica amministrazione nel caso in cui vengano accertati reati di corruzione a carico di qualche dipendente, mentre l'approvazione formale del documento è di competenza dell'organo di indirizzo politico dell'amministrazione. Il termine per l'approvazione dei primi piani triennali di prevenzione della corruzione è fissato per il 31 gennaio 2014.

2. Le misure anticorruzione: pianificazione, attuazione e verifica dell'efficacia

La "regia" dell'implementazione delle misure anticorruzione è affidata al Dipartimento della funzione e alla C.I.V.I.T. [ora A.N.A.C, a seguito dell'art. 5 del d.l. n. 101/2013].

La C.I.V.I.T.-A.N.A.C.:

a) collabora con i paritetici organismi stranieri, con le organizzazioni regionali ed internazionali competenti;

b) approva il Piano nazionale anticorruzione predisposto dal Dipartimento della funzione pubblica;

c) analizza le cause e i fattori della corruzione e individua gli interventi che ne possono favorire la prevenzione e il contrasto;

d) esprime pareri facoltativi agli organi dello Stato e a tutte le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, in materia di conformità di atti e comportamenti dei funzionari pubblici alla legge, ai codici di comportamento e ai contratti, collettivi e individuali, regolanti il rapporto di lavoro pubblico;

e) esprime pareri facoltativi in materia di autorizzazioni, di cui all'articolo 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, allo svolgimento di incarichi esterni da parte dei dirigenti amministrativi dello Stato e degli enti pubblici nazionali;

f) esercita la vigilanza e il controllo sull'effettiva applicazione e sull'efficacia delle misure adottate dalle pubbliche amministrazioni in materia di anticorruzione e sul rispetto delle regole sulla trasparenza dell'attività amministrativa;

e) riferisce al Parlamento, presentando una relazione entro il 31 dicembre di ciascun anno, sull'attività di contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione e sull'efficacia delle disposizioni vigenti in materia.

Per l'esercizio delle sue funzioni l'Autorità esercita poteri ispettivi e ordina l'adozione di atti o provvedimenti richiesti dai piani di prevenzione della corruzione e dalle regole sulla trasparenza dell'attività amministrativa, ovvero la rimozione di comportamenti o atti contrastanti con i piani e le regole sulla trasparenza citati.

Il Dipartimento della funzione pubblica, anche secondo linee di indirizzo adottate dal Comitato interministeriale istituito e disciplinato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri:

a) coordina l'attuazione delle strategie di prevenzione e contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione elaborate a livello nazionale e internazionale;

b) promuove e definisce norme e metodologie comuni per la prevenzione della corruzione, coerenti con gli indirizzi, i programmi e i progetti internazionali;

c) predispone il Piano nazionale anticorruzione, anche al fine di assicurare l'attuazione coordinata delle misure di cui alla lettera a);

d) definisce modelli standard delle informazioni e dei dati occorrenti per il conseguimento degli obiettivi previsti dalla presente legge, secondo modalità che consentano la loro gestione ed analisi informatizzata;

e) definisce criteri per assicurare la rotazione dei dirigenti nei settori particolarmente esposti alla corruzione e misure per evitare sovrapposizioni di funzioni e cumuli di incarichi nominativi in capo ai dirigenti pubblici, anche esterni.

Nel piano triennale di prevenzione della corruzione (P.T.P.C.) dovrebbero essere ricomprese le indicazioni relative a tutte le misure di prevenzione e contrasto della corruzione che la pubblica amministrazione interessata intende intraprendere.

Peraltro, a livello soggettivo, quello della pianificazione "anti-corruzione" è un obbligo che non riguarda esclusivamente le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001 (tra le quali regioni, enti del Servizio sanitario ed enti locali in base a quanto previsto nell'intesa raggiunta in Conferenza

Unificata il 24 luglio 2013), ma anche gli enti pubblici (gli enti di diritto pubblico non territoriali nazionali, regionali o locali, comunque denominati, istituiti, vigilati, finanziati da una pubblica amministrazione) gli enti pubblici economici e i soggetti di diritto privato in controllo pubblico (ovvero le società e gli altri enti di diritto privato che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici, sottoposti a controllo ai sensi dell'articolo 2359 c.c. da parte di amministrazioni pubbliche, oppure gli enti nei quali siano riconosciuti alle pubbliche amministrazioni, anche in assenza di una partecipazione azionaria, poteri di nomina dei vertici o dei componenti degli organi), che sono responsabili dell'introduzione ed implementazione delle misure previste dalla legge e dal P.N.A. (nonché, con riguardo alle norme in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi pubblici, anche gli enti di diritto privato regolati o finanziati da amministrazioni ed enti pubblici, laddove, con tale nozione devono intendersi le società e gli altri enti di diritto privato, anche privi di personalità giuridica – es. associazioni –, nei confronti dei quali l'amministrazione che conferisce l'incarico: svolga funzioni di regolazione dell'attività principale che comportino, anche attraverso il rilascio di autorizzazioni o concessioni, l'esercizio continuativo di poteri di vigilanza, di controllo o di certificazione; abbia una partecipazione minoritaria nel capitale; finanzi le attività attraverso rapporti convenzionali, quali contratti pubblici, contratti di servizio pubblico e di concessione di beni pubblici).

Come segnalato nel P.N.A. "il P.T.P.C. rappresenta lo strumento attraverso il quale l'amministrazione sistematizza e descrive un 'processo'- articolato in fasi tra loro collegate concettualmente e temporalmente - che è finalizzato a formulare una strategia di prevenzione del fenomeno. In esso si delinea un programma di attività derivante da una preliminare fase di analisi che, in sintesi, consiste nell'esaminare l'organizzazione, le sue regole e le sue prassi di funzionamento in termini di "possibile esposizione" al fenomeno corruttivo. Ciò deve avvenire ricostruendo il sistema dei processi organizzativi, con particolare attenzione alla struttura dei controlli ed alle aree sensibili nel cui ambito possono, anche solo in via teorica, verificarsi episodi di corruzione".

Attraverso la predisposizione del P.T.P.C. l'amministrazione è tenuta ad attivare azioni ponderate e coerenti tra loro capaci di ridurre significativamente il rischio di comportamenti corrotti.

Il P.T.P.C. è un programma di attività, con indicazione delle aree di rischio e dei rischi specifici, delle misure da implementare per la prevenzione in relazione al livello di pericolosità dei rischi specifici, dei responsabili per l'applicazione di ciascuna misura e dei tempi; non è un documento di studio o di indagine, ma uno strumento per l'individuazione di misure concrete, da realizzare con certezza e da vigilare quanto ad effettiva applicazione e quanto ad efficacia preventiva della corruzione.

Il P.T.P.C. rappresenta il documento fondamentale dell'amministrazione per la definizione della strategia di prevenzione all'interno di ciascuna amministrazione; è un documento di natura programmatica che ingloba tutte le misure di prevenzione obbligatorie per legge e quelle ulteriori, coordinando gli interventi.

Le amministrazioni definiscono la struttura ed i contenuti specifici dei P.T.P.C. tenendo conto delle funzioni svolte e delle specifiche realtà amministrative.

La redazione del P.T.P.C. non può essere affidata a soggetti estranei all'amministrazione (intesa in senso generico), mentre è possibile attivare forme di collaborazione tra soggetti pubblici, ricevere assistenza dalla Prefettura, attivare convenzioni con la Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA), ricevere assistenza dal Dipartimento della funzione pubblica anche attraverso convenzioni che esso ha con

propri enti in house), mentre sembra senz'altro possibile avviare forme di collaborazione anche con soggetti privati per ricevere consulenza nell'ambito delle sezioni del piano particolarmente "tecniche" (si pensi alla gestione del rischio – c.d. "risk assestment").
La mancata predisposizione del piano e la mancata adozione delle procedure per la selezione e la formazione dei dipendenti costituiscono elementi di valutazione della responsabilità dirigenziale (art. 1, comma 8, legge n. 190/2012).
Al fine di conformare le modalità di prevenzione e contrasto alla corruzione dei diversi soggetti istituzionali destinatari delle norme contenute nella legge n. 190/2012 e nei suoi decreti attuativi, è stato adottato il P.N.A.; esso "è finalizzato prevalentemente ad agevolare la piena attuazione delle misure legali ossia quegli strumenti di prevenzione della corruzione che sono disciplinati dalla legge".
L'arco temporale di riferimento del P.N.A., per in cui vengono dettati gli indirizzi per la predisposizione dei diversi P.T.P.C., è il triennio 2013-2016. Come chiarito nel medesimo P.N.A. "eventuali aggiornamenti successivi, anche annuali, saranno sottoposti all'approvazione dell'A.N.A.C., sulla base degli esiti dei monitoraggi o della sopravvenienza di nuove normative o prassi. Al fine di migliorare la strategia nazionale, il Dipartimento della funzione pubblica promuoverà un'azione di controllo, da svolgersi durante l'anno 2014, sullo stato di attuazione della prevenzione nelle pubbliche amministrazioni".
Gli indirizzi contenuti nel P.N.A. hanno come destinatari tutte le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001, ma anche le regioni, gli enti del S.S.N., gli enti locali e gli enti ad essi collegati, fermo restando quanto previsto dall'intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata il 24 luglio 2013 ai sensi dell'art. 1, commi 60 e 61, della l. n. 190 del 2012. I contenuti del P.N.A. sono, inoltre, rivolti agli enti pubblici economici (ivi comprese l'Agenzia del demanio e le autorità portuali), agli enti di diritto privato in controllo pubblico, alle società partecipate e a quelle da esse controllate ai sensi dell'art. 2359 c.c. per le parti in cui tali soggetti sono espressamente indicati come destinatari.
Al fine di dare attuazione alle norme contenute nella l. n. 190/2012 gli enti pubblici economici e gli enti di diritto privato in controllo pubblico, di livello nazionale o regionale/locale sono tenuti ad introdurre e ad implementare adeguate misure organizzative e gestionali.
Per evitare inutili ridondanze, qualora questi enti adottino già modelli di organizzazione e gestione del rischio sulla base del d.lgs. n. 231/2001, nella propria azione di prevenzione della corruzione possono fare perno su essi, ma estendendone l'ambito di applicazione non solo ai reati contro la pubblica amministrazione previsti dalla l. n. 231 del 2001 ma anche a tutti quelli considerati nella l. n. 190 del 2012 , dal lato attivo e passivo, anche in relazione al tipo di attività svolto dall'ente (società strumentali/società di interesse generale).
Tali parti dei modelli di organizzazione e gestione, integrate ai sensi della l. n. 190 del 2012 e denominate Piani di prevenzione della corruzione, debbono essere trasmessi alle amministrazioni pubbliche vigilanti ed essere pubblicati sul sito istituzionale.
Gli enti pubblici economici e gli enti di diritto privato in controllo pubblico, di livello nazionale o regionale/locale devono, inoltre, nominare un responsabile per l'attuazione dei propri Piani di prevenzione della corruzione, che può essere individuato anche nell'organismo di vigilanza previsto dall'art. 6 del d.lgs. n. 231/2001, nonché definire nei propri modelli di organizzazione e gestione dei meccanismi di accountability che consentano ai cittadini di avere notizie in merito alle misure di prevenzione della corruzione adottate e alla loro attuazione.
L'amministrazione che esercita la vigilanza verifica l'avvenuta introduzione dei modelli da parte dell'ente pubblico economico o dell'ente di diritto privato in controllo pubblico, anche

sulla base di un idoneo sistema informativo per monitorare l'attuazione delle misure previste.

2.1. Il contenuto minimo del P.T.P.C.

2.1.1. La gestione del rischio

I principi sui quali deve fondarsi la redazione dei P.T.P.C., come indicato nel P.N.A., sono stati desunti dalla normativa tecnica in materia di "Risk Management", ovvero la ISO UNI 31000 del 2010.

Per "gestione del rischio" si intende l'insieme delle attività coordinate per guidare e tenere sotto controllo l'amministrazione con riferimento al rischio. I principi fondamentali consigliati per una corretta gestione del rischio cui si fa riferimento nel P.N.A. sono desunti dai Principi e linee guida UNI ISO 31000:2010, che rappresentano l'adozione nazionale, in lingua italiana, della norma internazionale ISO 31000 (edizione novembre 2009), elaborata dal Comitato tecnico ISO/TMB "Risk Management.

Per gestire il rischio bisogna innanzitutto essere in grado di comprendere e prevedere gli eventi rischiosi e le loro interazioni che, manifestandosi, possono ostacolare gli obiettivi di una data organizzazione.

Successivamente, occorre progettare e mettere in azione un piano di sicurezza che permetta di intervenire nel modo più appropriato con attività di prevenzione, sorveglianza e contrasto sui singoli elementi di rischio.

Il Risk Management consiste in un insieme di attività che fanno parte di un sistema di gestione generale e interagiscono con altre attività per contribuire a raggiungere, con la massima efficacia ed efficienza, gli obiettivi dell'organizzazione e soddisfare le aspettative di tutte le parti interessate (stakeholders).

La gestione del rischio non è una scienza esatta, ma è un'analisi di tipo empirico (che si fonda, cioè, sull'osservazione delle esperienze) e deduttivo (ad una determinata causa non è associato un solo effetto, ma si giunge ad ipotizzare tale effetto dopo un procedimento razionale che fa derivare una certa conclusione da premesse più generiche).

La gestione del rischio di corruzione è lo strumento da utilizzare per la riduzione delle probabilità che tale rischio si verifichi. La pianificazione, mediante l'adozione del P.T.P.C. è il mezzo per attuare la gestione del rischio.

Le fasi principali da seguire sono:

- mappatura dei processi attuati dall'amministrazione;
- valutazione del rischio per ciascun processo;
- trattamento del rischio.

Dunque, devono seguirsi le seguenti fasi:

- definizione del contesto (analisi dell'organizzazione);
- definizione delle aree di rischio (obbligatorie/eventuali);
- analisi del "comportamento" dell'organizzazione (mappatura dei processi che rientrano nelle aree di rischio);
- identificazione dei rischi;
- analisi (valutazione) dei rischi;
- ponderazione dei rischi;
- trattamento dei rischi (adozione delle misure di riduzione/eliminazione degli eventi a rischio corruzione).

L'intera procedura di gestione del rischio richiede la partecipazione e l'attivazione di meccanismi di consultazione, con il coinvolgimento dei dirigenti per le aree di rispettiva competenza.

Per l'attività di identificazione, di analisi e di ponderazione dei rischi è consigliata la costituzione di gruppi di lavoro, al fine di far emergere gli aspetti salienti a seguito del confronto.

Per effettuare una efficace gestione del rischio all'interno di un'organizzazione complessa, dunque, è necessario preventivamente definire il contesto in cui svolge le proprie attività tale organizzazione, al fine di poterne apprezzare e classificare le diverse modalità organizzative e funzionali. Ciò è propedeutico all'analisi dettagliata in cui devono identificarsi i rischi (in tal

caso, corruttivi), per poter individuare le idonee misure di prevenzione e contrasto dei medesimi (azioni da monitorare e valutare in modo da verificare l'idoneità delle misure adottate e operare in ragione degli scostamenti rilevati).
Come già accade per la redazione dei piani per la trasparenza e di quelli della performance, occorre definire l'organigramma dell'amministrazione, al fine di identificare i responsabili ai quali somministrare le schede di rilevazione dei "processi" svolti dalle diverse articolazioni dell'amministrazione.
Il P.T.P.C. rappresenta lo strumento attraverso il quale l'amministrazione sistematizza e descrive un "processo"- articolato in fasi tra loro collegate concettualmente e temporalmente - che è finalizzato a formulare una strategia di prevenzione del fenomeno corruttivo. In esso si delinea un programma di attività derivante da una preliminare fase di analisi che, in sintesi, consiste nell'esaminare l'organizzazione, le sue regole e le sue prassi di funzionamento in termini di "possibile esposizione" al fenomeno corruttivo. Ciò deve avvenire ricostruendo il sistema dei processi organizzativi, con particolare attenzione alla struttura dei controlli ed alle aree sensibili nel cui ambito possono, anche solo in via teorica, verificarsi episodi di corruzione.
Il P.T.P.C. quindi è un programma di attività, con indicazione delle aree di rischio e dei rischi specifici, delle misure da implementare per la prevenzione in relazione al livello di pericolosità dei rischi specifici, dei responsabili per l'applicazione di ciascuna misura e dei tempi.
Peraltro, il concetto di corruzione contenuto nel P.N.A. ha un'accezione ampia. Esso è comprensivo delle varie situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati.
Nella definizione del contesto dell'amministrazione devono essere esaminati i "processi" che si svolgono all'interno della medesima. Come precisato nel P.N.A. "per processo si intende un insieme di attività interrelate che creano valore trasformando delle risorse (input del processo) in un prodotto (output del processo) destinato ad un soggetto interno o esterno all'amministrazione (utente). Il processo che si svolge nell'ambito di un'amministrazione può esso da solo portare al risultato finale o porsi come parte o fase di un processo complesso, con il concorso di più amministrazioni. Il concetto di processo è più ampio di quello di procedimento amministrativo e ricomprende anche le procedure di natura privatistica".
Per "rischio", invece, si deve intendere l'effetto dell'incertezza sul corretto perseguimento dell'interesse pubblico e, quindi, sull'obiettivo istituzionale dell'ente, dovuto alla possibilità che si verifichi un dato evento.
Per "evento", infine, deve intendersi il verificarsi o il modificarsi di un insieme di circostanze che si frappongono o si oppongono al perseguimento dell'obiettivo istituzionale dell'ente.
Per "rischio" si intende, quindi, un evento o una condizione sfavorevole che potrebbe verificarsi nel corso delle attività svolte da una determinata organizzazione, con possibili conseguenze dirette o indirette sulle medesime attività, ovvero, l'eventualità di poter subire un danno, connessa a circostanze più o meno prevedibili.
L'individuazione delle aree di rischio ha la finalità di consentire l'emersione delle aree nell'ambito dell'attività dell'intera amministrazione che debbono essere presidiate più di altre mediante l'implementazione di misure di prevenzione.
Rispetto a tali aree, il P.T.P.C. deve identificare le loro caratteristiche, le azioni e gli strumenti per prevenire il rischio, stabilendo le priorità di trattazione.
Per garantire una minimale rispondenza alle norme e l'adeguatezza dei diversi P.T.P.C. a contrastare con efficacia le fattispecie corruttive all'interno delle amministrazioni pubbliche e degli altri soggetti esercenti attività di interesse pubblico, il Legislatore ha inteso dettare obbli-

ghi di adozione di misure minimali volte a prevedere e limitare i rischi corruttivi almeno in quattro macro aree di attività, nelle quali, peraltro, devono essere garantiti livelli minimi di garanzia di trasparenza amministrativa, come previsto dall'art. 1, comma 16, lett. a-bis), della legge n. 190/2012. Ci si riferisce ai processi che si svolgono nelle seguenti aree:

a) autorizzazione o concessione;

b) scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, anche con riferimento alla modalità di selezione prescelta ai sensi del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163;

c) concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati;

d) concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera di cui all'articolo 24 del citato decreto legislativo n. 150 del 2009.

Nella redazione del primo P.T.P.C. si suggerisce di "mappare" i processi almeno delle aree obbligatorie previste dalla legge n. 190/2012 e ridefinite dal P.N.A. come segue:

- processi finalizzati all'acquisizione e alla progressione del personale;
- processi finalizzati all'affidamento di lavori, servizi e forniture nonché all'affidamento di ogni altro tipo di commessa o vantaggio pubblici disciplinato dal d.lgs. n. 163 del 2006;
- processi finalizzati all'adozione di provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario;
- processi finalizzati all'adozione di provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario.

Sarebbe, peraltro, idoneo "mappare" anche i processi delle aree ulteriori a rischio corruzione. Infine, andrebbero "mappati" anche i processi non rientranti nelle suddette aree che potrebbero, comunque, celare ipotesi di eventi corruttivi. Nel Risk Management, infatti, andrebbe definita l'intera organizzazione e i relativi processi che si svolgono all'interno di un'organizzazione complessa, e solo successivamente si dovrebbe passare all'analisi dei rischi al fine di poterli classificare in aree omogenee.

La mappatura dei processi consente l'individuazione del contesto entro cui deve essere sviluppata la valutazione del rischio.

Per l'attività di mappatura dei processi debbono essere coinvolti i dirigenti competenti, sotto il coordinamento del responsabile della prevenzione.

Lo svolgimento dell'attività può essere supportato mediante una task force multidisciplinare.

L'individuazione delle aree di rischio è il risultato di un processo complesso, che presuppone la valutazione del rischio da realizzarsi attraverso la verifica "sul campo" dell'impatto del fenomeno corruttivo sui singoli processi svolti nell'ente.

La metodologia utilizzata dall'amministrazione per effettuare la valutazione del rischio deve essere indicata e risultare in maniera chiara nel P.T.P.C. e può anche discostarsi, in parte, da quanto previsto nel P.N.A., che rimane un atto di indirizzo che vincola nei fini e non nei mezzi. Peraltro, un maggiore aderenza ai dettami del P.N.A. garantisce una maggiore rispondenza a quanto imposto dalla norma, che riconosce proprio nel P.N.A. l'atto esplicativo delle misure da adottare.

Se la mappatura complessiva dei processi dell'amministrazione (non solo, dunque, quelli relativi alle aree preventivamente definite "a rischio") dovesse restituire dei dati per i quali sia possibile individuare ulteriori aree a rischio, il P.T.P.C., in fase di monitoraggio e aggiornamento, deve poter essere aggiornato, assumendo, dunque, una valenza "dinamica".

Successivamente alla mappatura e classificazione dei processi si deve passare alla identifi-

cazione dei rischi. L'identificazione consiste nella ricerca, individuazione e descrizione dei rischi.
L'attività di identificazione richiede che per ciascun processo o fase di processo siano fatti emergere i possibili rischi di corruzione. Questi emergono considerando il contesto esterno ed interno all'amministrazione, anche con riferimento alle specifiche posizioni organizzative presenti all'interno di ciascuna amministrazione.
Nella fase di identificazione del rischio è necessario precisare se il rischio fa riferimento al processo nel suo complesso, oppure se si «annida» in una sola delle fasi in cui si articola lo stesso.
Ciò sarà utile per meglio «tarare» le misure da adottare per la riduzione del rischio.
L'attività di identificazione dei rischi va svolta preferibilmente nell'ambito di gruppi di lavoro, con il coinvolgimento dei dirigenti per l'area di rispettiva competenza. Il coordinamento generale dell'attività è assunto dal responsabile della corruzione.
Nella fase di identificazione dei rischi è raccomandato il coinvolgimento dell'O.I.V., il quale contribuisce alla fase di identificazione mediante le risultanze dell'attività di monitoraggio sulla trasparenza ed integrità dei controlli interni (art. 14, comma 4, lett. a), d.lgs. n. 150 del 2009).
E' utile la consultazione e il coinvolgimento degli utenti, di associazioni di consumatori e di utenti che possono offrire un contributo con il loro punto di vista e la loro esperienza. Lo svolgimento dell'attività può essere supportato dalla medesima task force multidisciplinare che ha assistito alla mappatura dei processi.
La fase di identificazione dei rischi determina ciò che potrebbe accadere, che potrebbe interessare gli obiettivi di un'organizzazione (il perseguimento degli interessi pubblici di un'amministrazione), e come potrebbe presentarsi.
Il processo di identificazione del rischio deve essere accurato, in quanto i rischi che non sono stati identificati non possono essere valutati, e la loro comparsa in un secondo momento potrebbe minacciare il corretto e l'efficace perseguimento degli obiettivi istituzionali.
Un approccio molto utilizzato per l'identificazione dei rischi all'interno di un gruppo di lavoro è il brainstorming. Essa è una metodologia la cui applicazione richiede la presenza di un insieme di persone che si riuniscono per ricercare la soluzione di un problema in esame (o per prospettare proprie ipotesi di "rischi") . Tale approccio andrebbe utilizzato comunque dopo aver chiesto ai dirigenti/referenti responsabili dei diversi processi, quali siano, secondo loro, i rischi ai quali è soggetta la loro articolazione dell'amministrazione.
Gli sforzi per semplificare l'identificazione dei rischi e per minimizzare il lavoro di chi svolge questa funzione, conducono spesso all'uso di checklist contenenti rischi standard rilevati in precedenti esperienze o che sorgono in un particolare contesto (cfr. Allegato 3 al P.N.A.).
L'analisi del rischio consiste nella valutazione della probabilità che il rischio si realizzi e delle conseguenze che il rischio produce (probabilità e impatto) per giungere alla determinazione del livello di rischio. Il livello di rischio è rappresentato da un valore numerico.
I criteri che è possibile utilizzare per stimare la probabilità e l'impatto e per valutare il livello di rischio sono indicati nell'Allegato 5 del P.N.A.: "La valutazione del livello di rischio".
La stima della probabilità si ottiene prendendo in considerazione una serie di indici secondo parametri preventivamente costituiti (dal gruppo di lavoro che ha redatto il PNA) riferiti a diverse variabili che intervengono in un processo e che possono renderlo più o meno "aperto" a fenomeni corruttivi.
Ad esempio, più è alta la discrezionalità dei responsabili/referenti di un processo, maggiore è la probabilità che in esso possano annidarsi rischi riferibili al fenomeno della corruzione.
La stima dell'impatto di un evento rischioso tiene conto, invece, del grado di rilevanza che tale evento potrebbe avere se si verificasse.

L'impatto si misura in termini di:

- impatto economico;
- impatto organizzativo,
- impatto reputazionale.

Il valore (medio) della probabilità e il valore (medio) dell'impatto debbono essere moltiplicati per ottenere il valore complessivo, che esprime il livello di rischio del processo.

Il Dipartimento della funzione pubblica ha fornito indicazioni circa la metodologia di calcolo da utilizzare. L'importante è impostare preventivamente una metodologia di calcolo e seguirla uniformemente per l'analisi di tutti i rischi riscontrati nei relativi processi.

Nota del DFP del 22 ottobre 2013

Al fine di assicurare omogeneità di criteri, si forniscono alcune precisazioni sulle modalità da seguire nelle operazioni di valutazione del rischio:

- il valore della "Probabilità" va determinato, per ciascun processo, calcolando la media aritmetica dei valori individuati in ciascuna delle righe della colonna "Indici di valutazione della probabilità";
- il valore dell"Impatto" va determinato, per ciascun processo, calcolando la media aritmetica dei valori individuati in ciascuna delle righe della colonna "Indici di valutazione dell'impatto".

Il livello di rischio che è determinato dal prodotto delle due medie potrà essere nel suo valore massimo = 25.

Nell'Allegato 5 del PNA, la presentazione degli indici relativa ai sistemi di controllo, nella sua prima stesura risulta errata, tanto che il Dipartimento della funzione pubblica, il 10 ottobre 2013 ha diramato una errata corrige in tal senso:

Controlli (3) – Versione ante errata-corrige

Anche sulla base dell'esperienza pregressa, il tipo di controllo applicato sul processo è adeguato a neutralizzare il rischio?

No, il rischio rimane indifferente 1

Sì, ma in minima parte 2

Sì, per una percentuale approssimativa del 50% 3

Sì, è molto efficace 4

Sì, costituisce un efficace strumento di neutralizzazione 5

Controlli (3) – Versione post errata-corrige

Anche sulla base dell'esperienza pregressa, il tipo di controllo applicato sul processo è adeguato a neutralizzare il rischio?

No, il rischio rimane indifferente 5

Sì, ma in minima parte 4

Sì, per una percentuale approssimativa del 50% 3

Sì, è molto efficace 2

Sì, costituisce un efficace strumento di neutralizzazione 1

Dopo aver effettuato la valutazione del rischio secondo la metodologia sopra descritta si dovrebbe condurre una ponderazione del valore ottenuto. La ponderazione consiste nel considerare il rischio alla luce dell'analisi e nel raffrontarlo con altri rischi al fine di decidere le priorità e l'urgenza di trattamento. Oltre alla relativizzazione del valore di rischio in funzione dei sistemi di controllo, il P.N.A. propone, dunque, l'opportunità di ponderare tale misura secondo criteri soggettivi da adottarsi in seno al gruppo di lavoro che conduce l'analisi del rischio.

Una proposta di ponderazione del rischio potrebbe essere quella di parametrare il rischio complessivo di un processo, dato dalla somma dei valori complessivi di ogni singolo rischio identificato in quello stesso processo, ad un valore riferito proprio al numero dei rischi riscontrati. Ad esempio, un processo al quale è associato un singolo rischio, sarà senz'altro, complessivamente, meno «rischioso» di un processo nel quale sono stati riscontrati 10 rischi.

L'analisi dei rischi permette di ottenere una classificazione degli stessi in base al livello di rischio più o meno elevato. A seguito dell'analisi, i singoli rischi ed i relativi processi

sono inseriti in una classifica del livello di rischio.
La classifica dei rischi potrebbe essere stilata «per processi», ovvero dal processo più soggetto a rischio a quello che ha ottenuto un punteggio minore nella valutazione del rischio, anche al fine di determinare le priorità di intervento.
Nella tabella finale in cui sono classificati i processi dovrebbero comunque poter risultare i valori dei singoli rischi, il livello di efficienza dei relativi sistemi di controllo, e il valore dell'indice di ponderazione, oltre all'indicazione della particolare fase del processo in cui esso si annida (o se riguarda il processo nel suo complesso).
L'ultima fase della gestione del rischio e quella del "trattamento". In tale fase viene effettuata una definizione delle priorità di trattamento che è possibile desumere dalla classifica dei rischi preventivamente stilata. Ciò consente di orientare, sulla base di criteri oggettivi, le priorità delle misure di prevenzione e riduzione dei rischi. Le misure devono avere un termine per la loro realizzazione al fine di poterne riscontrare l'effettiva efficacia. Le misure devono essere associate ai parametri di valutazione contenuti nel ciclo della performance.
La definizione delle misure di prevenzione e riduzione dei rischi dovrebbero essere adottate «per processi», ciò al fine di proporre delle misure che consentano la prevenzione e riduzione anche di più rischi contemporaneamente.
La definizione delle misure dovrà potersi tradurre nella predisposizione di relativi obiettivi da assegnare ai dirigenti responsabili, dovrà razionalizzarsi l'adozione delle misure medesime che dovranno avere gli stessi parametri di riscontro degli obiettivi ad esse associati.
Dovranno, dunque, stabilirsi gli indicatori la tempistica che saranno utilizzati per la stesura degli obiettivi da inserire nel piano della performance e si dovranno quantificare le risorse necessarie al perseguimento degli obiettivi medesimi (cioè delle misure).
Il monitoraggio del piano della performance (e della direttiva sulla gestione e l'azione amministrativa) dovrebbe coincidere con il monitoraggio del P.T.P.C. al fine di poter "tarare" in corsa le misure adottate, definirne eventualmente delle altre e modificare i relativi obiettivi di performance.

2.1.2. La tutela della trasparenza come misura fondamentale anticorruzione

Il P.T.P.C. deve contenere le indicazioni per una efficace tutela della trasparenza, così come definita nella legge n. 190/2012 e nel d.lgs. n. 33/2013, ma anche come intesa nel d.lgs. n. 163/2006 (c.d. "Codice dei contratti pubblici") e nelle altre disposizioni normative vigenti. Deve essere garantita la migliore integrazione tra pianificazione anticorruzione, quella per la tutela della trasparenza e quella di gestione della performance.
Sono già vigenti le norme secondo le quali le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. 165 del 2001 debbono adempiere agli obblighi di trasparenza senza ritardo (applicazione del d.lgs. n. 33/2013). Le misure per la garanzia della trasparenza devono essere previste di regola nel P.T.P.C., nell'ambito di un'apposita sezione dedicata al Programma triennale per la trasparenza e l'integrità (P.T.T.I. - previsto dall'art. 10 del d.lgs. n. 33/2013, e già in precedenza previsto dall'art. 11 del d.lgs. n. 150/2009). Anche il prossimo aggiornamento del P.T.T.I. deve essere effettuato entro il 31 gennaio 2014.
Il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità:

- viene adottato da ogni amministrazione, sentite le associazioni rappresentate nel Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti;
- deve essere aggiornato annualmente;
- in esso sono indicate le iniziative per garantire:
    - un adeguato livello di trasparenza (sulla base delle linee guida

www.amministrativamente.com ISSN 2036-7821

adottate dalla C.I.V.I.T. – A.N.A.C.);

- la legalità e lo sviluppo della cultura dell'integrità;
- definisce le misure, i modi e le iniziative volti all'attuazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente;
- definisce le misure organizzative volte ad assicurare la regolarità e la tempestività dei flussi informativi soggetti ad obbligo di pubblicazione;
- di norma costituisce una sezione del Piano di prevenzione della corruzione e con esso deve essere coordinato;
- gli obiettivi indicati nel Programma triennale sono formulati in collegamento con la programmazione strategica e operativa dell'amministrazione, definita in via generale nel Piano della performance e negli analoghi strumenti di programmazione previsti negli enti locali;
- la promozione di maggiori livelli di trasparenza costituisce un'area strategica di ogni amministrazione, che deve tradursi nella definizione di obiettivi organizzativi e individuali.

Nel d.lgs. n. 33/2013 la trasparenza è intesa come accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche.

La trasparenza concorre ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione. Essa è condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali, integra il diritto ad una buona amministrazione e concorre alla realizzazione di un'amministrazione aperta, al servizio del cittadino.

Le disposizioni del decreto, nonché le norme di attuazione, integrano l'individuazione del livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche a fini di trasparenza, prevenzione, contrasto della corruzione e della cattiva amministrazione, a norma dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione e la competenza esclusiva dello Stato costituiscono altresì esercizio della funzione di coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale, di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera r), della Costituzione.

Codice di comportamento (d.P.R. n. 62/2013) e garanzia della trasparenza (art. 9)

Il dipendente pubblico assicura l'adempimento degli obblighi di trasparenza previsti in capo alle pubbliche amministrazioni secondo le disposizioni normative vigenti, prestando la massima collaborazione nell'elaborazione, reperimento e trasmissione dei dati sottoposti all'obbligo di pubblicazione sul sito istituzionale. La tracciabilità dei processi decisionali adottati dai dipendenti deve essere, in tutti i casi, garantita attraverso un adeguato supporto documentale, che consenta in ogni momento la replicabilità.

Alla predisposizione e all'attuazione delle misure volte alla tutela della trasparenza sovrintende il responsabile della trasparenza. Esso viene nominato dall'organo di indirizzo politico che lo individua, di norma, tra i dirigenti amministrativi di ruolo di prima fascia in servizio (la figura può coincidere con il Responsabile per la prevenzione della corruzione). Il responsabile della trasparenza verifica l'adempimento da parte dell'amministrazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la qualità dei dati pubblicati; pubblica sul sito istituzionale uno scadenzario con l'indicazione delle date di efficacia dei nuovi obblighi amministrativi introdotti e lo comunica tempestivamente al Dipartimento della funzione pubblica per la pubblicazione riepilogati-

va su base temporale in un'apposita sezione del sito istituzionale; controlla e assicura la regolare attuazione dell'accesso civico; svolge stabilmente un'attività di controllo sull'adempimento degli obblighi di pubblicazione, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate, nonché segnalando all'organo di indirizzo politico, all'O.I.V., all'Autorità nazionale anticorruzione e, nei casi più gravi, all'ufficio di disciplina i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione; aggiorna il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, all'interno del quale sono previste specifiche misure di monitoraggio sull'attuazione degli obblighi di trasparenza e ulteriori misure e iniziative di promozione della trasparenza in rapporto con il Piano anticorruzione.

I dirigenti, invece, garantiscono il tempestivo e regolare flusso delle informazioni da pubblicare ai fini del rispetto dei termini stabiliti dalla legge.

Nel P.T.P.C. (sezione P.T.T.I.) possono essere individuati specifici obblighi di trasparenza ulteriori rispetto a quelli previsti da disposizioni di legge, ma ciò deve essere funzionale al corretto perseguimento degli interessi pubblici affidati dalla legge all'amministrazione (o per garantire maggiori livelli di prevenzione della corruzione).

In tal senso, andrebbe sempre rispettato il principio di pertinenza e indispensabilità dei dati da diffondere e, in particolare, dovrebbe essere assicurato il principio di necessità "il quale comporta un obbligo di attenta configurazione di sistemi informativi e di programmi informatici per ridurre al minimo l'utilizzazione dei dati personali (art. 3, d.lgs. n. 196/2003)". In ogni caso, il Garante ha fatto esplicito richiamo al rispetto alle Linee guida in materia di trattamento dei dati personali contenuti anche in atti e documenti amministrativi effettuato da soggetti pubblici per finalità di pubblicazione e diffusione sul web (Garante per la protezione dei dati personali, Registro dei provvedimenti n. 088 del 2 marzo 2011, in G.U. 64 del 19 marzo 2011). Secondo il Garante, per trasparenza si intende la "disponibilità sui siti istituzionali delle amministrazioni di atti e documenti amministrativi, contenenti dati personali, per finalità di trasparenza [che] è volta a garantire una conoscenza generalizzata delle informazioni concernenti aspetti dell'organizzazione dell'amministrazione al fine di assicurare un ampio controllo sulle capacità delle pubbliche amministrazioni di raggiungere gli obiettivi, nonché sulle modalità adottate per la valutazione del lavoro svolto dai dipendenti pubblici"; per Pubblicità "la disponibilità on line, per finalità di pubblicità [che] è volta a far conoscere l'azione amministrativa in relazione al rispetto dei principi di legittimità e correttezza, nonché a garantire che gli atti amministrativi producano effetti legali al fine di favorire eventuali comportamenti conseguenti da parte degli interessati. Tale pubblicità può configurarsi anche come uno strumento della trasparenza poiché funzionale a rendere conoscibile l'attività delle pubbliche amministrazioni"; mentre per Consultabilità deve intendersi "la disponibilità sui siti istituzionali delle amministrazioni di atti e documenti amministrativi per finalità di consultabilità è volta a consentire la messa a disposizione degli stessi solo a soggetti determinati -anche per categorie- al fine di garantire in maniera agevole la partecipazione alle attività e ai procedimenti amministrativi". Secondo gli orientamenti del Garante possono essere oggetto di diffusione anche ulteriori dati, riguardanti le attività svolte da dipendenti pubblici e la loro valutazione complessiva, ad esclusione di quelli strettamente connessi al rapporto di lavoro del singolo con l'amministrazione o ai dettagli della valutazione. Ciò, sempre a condizione che la loro pubblicazione, sorretta da un'adeguata motivazione, sia prevista nel Piano triennale per la trasparenza e l'integrità che ogni amministrazione è tenuta a predisporre, nel rispetto del principio di pertinenza e non eccedenza.

2.1.3. Le altre misure

Molto sinteticamente, il P.T.C.P., oltre a quanto sopra previsto, deve contenere le seguenti misure:

- redazione delle indicazioni in relazione al rispetto del Codice di comportamento (generale – d.P.R. n. 62/2013 e settoriale – da adottare da parte di ogni singola amministrazione) e sugli obblighi in riferimento alla prevenzione della corruzione che gravano sui dipendenti;
- definizione dei criteri di rotazione del personale;
- disciplina delle modalità di prevenzione e valutazione dei casi di conflitto di interesse;
- indicazione delle disposizioni relative al ricorso all'arbitrato con modalità che ne assicurino la pubblicità e la rotazione;
- elaborazione della proposta di decreto per disciplinare gli incarichi e le attività non consentite ai pubblici dipendenti;
- elaborazione di direttive per l'attribuzione degli incarichi dirigenziali con la definizione delle cause ostative al conferimento;
- definizione di modalità per verificare il rispetto del divieto di svolgere attività incompatibili a seguito della cessazione del rapporto;
- elaborazione di direttive per effettuare controlli su precedenti penali ai fini dell'attribuzione degli incarichi e dell'assegnazione ad uffici;
- adozione di misure per la tutela del whistleblower;
- predisposizione di protocolli di legalità per gli affidamenti;
- realizzazione del sistema di monitoraggio del rispetto dei termini, previsti dalla legge o dal regolamento, per la conclusione dei procedimenti;
- indicazione delle iniziative previste nell'ambito dell'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere;
- indicazione delle iniziative previste nell'ambito di concorsi e selezione del personale;
- indicazione delle iniziative previste nell'ambito delle attività ispettive e di organizzazione del sistema di monitoraggio sull'attuazione del PTPC, con individuazione dei referenti, dei tempi e delle modalità di informativa.

2.1.3.1 … in particolare: la rotazione del personale

La rotazione del personale addetto alle aree a più elevato rischio di corruzione rappresenta una misura di importanza cruciale tra gli strumenti di prevenzione della corruzione.

L'alternanza tra più professionisti nell'assunzione delle decisioni e nella gestione delle procedure, infatti, riduce il rischio che possano crearsi relazioni particolari tra amministrazioni ed utenti, con il conseguente consolidarsi di situazioni di privilegio e l'aspettativa a risposte illegali improntate a collusione.

In tal senso, la legge n. 190/2012 prevede (all'art. 1, comma 4, lett. e) che il Dipartimento della funzione pubblica definisca criteri generali per assicurare la rotazione dei dirigenti nei settori particolarmente esposti alla corruzione e (art. 1, comma 5, lett. b) che le pubbliche amministrazioni centrali debbano definire e trasmettere al medesimo Dipartimento procedure appropriate per selezionare e formare, in collaborazione con la Scuola superiore della pubblica amministrazione (S.N.A.), i dipendenti chiamati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione, prevedendo, negli stessi settori, la rotazione di dirigenti e funzionari.

Inoltre, (art. 1, comma 10, lett. b) il responsabile della prevenzione deve procedere alla verifica, d'intesa con il dirigente competente, dell'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio che siano com-

messi reati di corruzione. Peraltro, la rotazione del personale è prevista nell'ambito delle misure gestionali proprie del dirigente.
Per disporre un'efficace rotazione del personale è necessario preventivamente identificare gli uffici e i servizi che svolgono attività nelle aree a più elevato rischio di corruzione. La rotazione (svolta secondo tempi ben definiti) va effettuata nel rispetto della partecipazione sindacale e delle effettive necessità dell'azione amministrativa, in modo da contemperare le esigenze dettate dalla legge con quelle dirette a garantire il buon andamento dell'amministrazione, mediante adozione di criteri generali.
Per ciò che concerne il conferimento degli incarichi dirigenziali, il criterio di rotazione deve essere previsto nell'ambito dell'atto generale contente i criteri di conferimento degli incarichi dirigenziali approvato dall'autorità di indirizzo politico. Deve essere garantito il coinvolgimento del personale in percorsi di formazione e aggiornamento continuo, anche mediante sessioni formative c.d. "in house", ossia con l'utilizzo di docenti interni all'amministrazione, con l'obiettivo di creare competenze di carattere trasversale e professionalità che possano essere utilizzate in una pluralità di settori. Come chiarito nel P.N.A., lo svolgimento di formazione ad hoc, con attività preparatoria di affiancamento, per il dirigente neo-incaricato e per i collaboratori addetti, è condizione necessaria affinché questi acquisiscano le conoscenze e la perizia necessarie per lo svolgimento della nuova attività considerata area a rischio.
Dunque:

- per il personale dirigenziale addetto alle aree a più elevato rischio di corruzione, la durata dell'incarico dovrebbe essere fissata al limite minimo legale;
- per il personale non dirigenziale, la durata di permanenza nel settore deve essere prefissata da ciascuna amministrazione secondo criteri di ragionevolezza, preferibilmente non superiore a 5 anni, tenuto conto anche delle esigenze organizzative;
- per il personale dirigenziale, alla scadenza dell'incarico la responsabilità dell'ufficio o del servizio deve essere di regola affidata ad altro dirigente, a prescindere dall'esito della valutazione riportata dal dirigente uscente;
- l'amministrazione ha il potere di mutare il profilo professionale di inquadramento del dipendente, nell'ambito delle mansioni equivalenti nell'ambito dell'area o qualifica di appartenenza;
- l'applicazione della misura va valutata anche se l'effetto indiretto della rotazione comporta un temporaneo rallentamento dell'attività ordinaria dovuto al tempo necessario per acquisire la diversa professionalità;
- l'attuazione della mobilità, specialmente se temporanea, costituisce un utile strumento per realizzare la rotazione tra le figure professionali specifiche e gli enti di più ridotte dimensioni;
- nel caso di impossibilità di applicare la misura della rotazione per il personale dirigenziale a causa di motivati fattori organizzativi, l'amministrazione pubblica applica la misura al personale non dirigenziale, con riguardo innanzi tutto ai responsabili del procedimento.

Per garantire la rotazione del personale è possibile prevedere anche forme di mobilità temporanea tra amministrazioni (l'intesa in Conferenza Unificata del 24 luglio 2013 adombra anche la possibilità di un mobilità intercomunale temporanea).

2.2. Il monitoraggio delle azioni contenute nel P.T.P.C. e la necessità di verifica dell'efficacia delle misure anticorruzione adottate

Il responsabile della prevenzione della corruzione provvede alla verifica dell'efficace attuazione del piano e della sua idoneità, nonché a proporre la modifica dello stesso quando sono

accertate significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando intervengono mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione.
In caso di commissione di un reato di corruzione al'interno della sua amministrazione (v. art. 1, comma 12, legge n. 190/2012), il responsabile potrebbe risponderne ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nonché sul piano disciplinare, oltre che per il danno erariale e all'immagine della pubblica amministrazione, salvo che provi tutte le seguenti circostanze:

- di avere predisposto, prima della commissione del fatto, il P.T.P.C. secondo i dettami della legge n. 190/2012;
- di aver vigilato sul funzionamento e sull'osservanza del piano.

3. In particolare: l'applicazione delle misure anticorruzione alle aziende del Servizio Sanitario Nazionale

L'art. 1, co. 59 della legge n. 190/2012, prevede che le disposizioni in materia di prevenzione della corruzione in essa contenute, si applichino a tutte le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, co. 2 del d.lgs. n. 165/2001, ambito in cui rientrano espressamente "le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale".
Pertanto, tutte le strutture pubbliche preposte all'organizzazione e all'erogazione di servizi sanitari (Aziende Sanitarie Locali, Aziende Ospedaliere, Aziende Ospedaliere Universitarie, Istituti di Ricerca e di Ricovero e Assistenza e le Aziende pubbliche di Servizi alla Persona) sono soggette all'adempimento degli obblighi previsti dalla normativa anticorruzione.
La Circolare esplicativa del Dipartimento della Funzione Pubblica n. 1 del 25 gennaio 2013 osserva che la legge n. 190/2012 non contiene una definizione specifica di "corruzione" ai fini dell'applicazione della normativa in essa contenuta, e invita le varie amministrazioni a contestualizzarne il concetto comprendendovi tutte le situazioni in cui, nell'ambito della specifica attività svolta, si riscontri l'abuso, da parte di un soggetto, del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati (cfr. paragrafo 1 del presente documento). Il concetto di corruzione, nella fattispecie delle aziende e degli enti del Servizio Sanitario nazionale, pertanto, amplia i propri confini fino a ricomprendere tutte le situazioni in cui, a prescindere dalla rilevanza penale, si riscontri un evidente malfunzionamento nell'esercizio della propria attività a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite e, ciò impone, naturalmente, un lavoro ancora più attento e rigoroso qualora si tenga nella dovuta considerazione la missione di tali enti quali strutture rivolte prioritariamente alla cura della salute e alla tutela della dignità del malato.
Per quanto detto sinora, dunque, anche le aziende del Servizio Sanitario Nazionale sono tenute adottare un proprio Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (P.T.P.C.) e a nominare un proprio Responsabile per la Prevenzione della Corruzione (R.P.C.) secondo le direttive disposte dalla legge e dal Piano Nazionale Anticorruzione (P.N.A.).
La legge anticorruzione attribuisce genericamente la competenza in materia di nomina del responsabile anticorruzione e in materia di adozione del Piano Anticorruzione all'organo di "indirizzo politico" dell'amministrazione che, notoriamente, è assente e non pertinente con riferimento alle aziende del Servizio Sanitario Nazionale. Interpretando analogicamente le disposizioni di cui all'art. 1, commi 7 e 8 della legge n. 190/2012 (e in aderenza a quanto statuito dal Dipartimento Funzione Pubblica con circolare n. 1/2013) si ritiene che, nel caso delle aziende del Servizio Sanitario Nazionale, la competenza in materia di nomina del responsabile anticorruzione e in materia di adozione del Piano Anticorruzione sia del Direttore Generale, in quanto organo di vertice dell'Azienda con competenza di indirizzo e controllo (assimilabile all'organo "di indirizzo politico" - di cui alla lettera delle summenzionate disposizioni).

www.amministrativamente.com ISSN 2036-7821

Questa conclusione è, peraltro, confermata anche da quanto statuito in sede di Conferenza Unificata, con l'intesa del 24 luglio 2013 (cfr. par. 2, ultimo periodo, in cui, peraltro, anche per gli I.R.C.C.S. si individua il soggetto titolare del potere di approvare il P.T.P.C, nel direttore generale dell'istituto, sentito il consiglio di indirizzo e vigilanza).

3.1. Il Responsabile della prevenzione della corruzione nelle A.S.L. e nelle A.O.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione nelle Aziende Sanitarie Locali e nelle Aziende Ospedaliere viene nominato dal Direttore Generale dell'azienda, tramite apposita delibera e, preferibilmente, previo parere favorevole del direttore amministrativo (se la scelta non ricade proprio su tale figura), del direttore sanitario e del direttore sociale (ove presente). Il responsabile va scelto, di norma, tra i dirigenti amministrativi di ruolo in servizio e preferibilmente fra i Direttori di struttura complessa (generalmente il Direttore del Dipartimento amministrativo dell'azienda) ma potrebbe anche essere un funzionario dotato di competenze e esperienze in campo giuridico-amministrativo e in grado di assicurare le attività e gli adempimenti richiesti dalla legge. In ogni caso, il responsabile deve essere adeguatamente formato e soggetto a rotazione. Il relativo nominativo va comunicato all'A.N.A.C. (Autorità Nazionale AntiCorruzione - ex C.I.V.I.T.). Il principale compito del Responsabile della prevenzione della corruzione è la predisposizione del Piano triennale di Prevenzione della Corruzione (P.T.P.C.) dell'Azienda da sottoporre al Direttore Generale per l'approvazione. Il Piano viene trasmesso al Dipartimento della funzione pubblica e pubblicato sul sito internet dell'Azienda, nella sezione "Amministrazione trasparente". L'incarico di responsabile della corruzione si intende come incarico aggiuntivo a quello dirigenziale.

3.2. Il supporto al responsabile anticorruzione nelle aziende sanitarie

Il Responsabile per la Prevenzione della Corruzione svolge un fondamentale e delicato compito organizzativo e di raccordo fra le strutture dell'azienda sanitaria che generalmente si caratterizza per la complessa articolazione interna. E', pertanto, importante che gli sia assicurato un adeguato supporto attraverso assegnazione di risorse umane, strumentali e finanziarie nei limiti della disponibilità di bilancio. Potrebbe, essere prevista, dunque, l'istituzione, con delibera del Direttore generale, di un gruppo di supporto permanente al Responsabile anticorruzione se non addirittura di un apposito Ufficio per la prevenzione e repressione della corruzione che operi in stretta connessione con la direzione strategica e amministrativa dell'azienda.

Inoltre, considerata la rilevanza delle funzioni e delle responsabilità attribuite dal ruolo, potrebbe essere prevista una remunerazione a seguito di positiva valutazione dell'attività mediante la retribuzione del risultato, nell'ambito delle norme legislative e contrattuali vigenti.

La complessità dell'organizzazione aziendale fa ritenere opportuno l'affiancamento al Responsabile della prevenzione della corruzione di uno o più Referenti anticorruzione. L'azione del Referente è subordinata alle indicazioni e istruzioni del Responsabile anticorruzione, che, in ogni caso, rimane il riferimento aziendale per l'implementazione della politica di prevenzione nell'ambito dell'amministrazione e degli adempimenti che ne derivano.

Le soluzioni da adottare possono essere due:

- la nomina, con apposito atto, di un unico referente per l'intera struttura, con compiti di coordinamento e raccordo, che faciliti il meccanismo di comunicazione\informazione, tra il Responsabile della prevenzione e i dirigenti delle varie partiture aziendali interessati all'applicazione delle misure di prevenzione del rischio corruttivo;

- ovvero l'individuazione nel piano, quali referenti anticorruzione, di tutti i dirigenti delle strutture a rischio corruzione. In tal caso, l'assolvimento dei compiti previsti nel piano e l'attuazione delle misure potrebbero essere uno degli obiettivi di ciascun dirigente per le annualità coperte dal piano;

Anche, nella prima ipotesi, restano comunque salvi i poteri di controllo e gli obblighi di collaborazione e monitoraggio in materia di prevenzione della corruzione che la legge n. 190/2012 affida ai singoli dirigenti. Lo sviluppo e l'applicazione delle misure previste nel piano anticorruzione rimane, infatti, pur sempre il risultato di un'azione sinergica del Responsabile per la prevenzione e dei singoli responsabili degli uffici, secondo un processo di ricognizione in sede di formulazione degli aggiornamenti e di monitoraggio della fase di applicazione.

3.3. Il P.T.P.C. nelle aziende sanitarie

Secondo le direttive contenute nel P.N.A., ciascuna amministrazione, anche se articolata sul territorio o a struttura complessa, deve adottare un unico P.T.P.C. il quale deve contenere meccanismi di raccordo e coordinamento fra le varie partiture aziendali, al fine di consentire la governabilità delle varie articolazioni organizzative. Pertanto il P.T.P.C. nelle aziende del Servizio Sanitario Nazionale, deve essere unico, anche qualora si tratti di strutture che si articolano in distretti territoriali o poli decentrati o qualora ricomprendano articolazioni ulteriori (presidi ospedalieri, dipartimenti specifici, servizi dedicati, consultori etc.) e deve prevedere idonee forme di raccordo con le suddette articolazioni.

3.4. La mappatura e i criteri per l'individuazione delle "aree di rischio" nelle aziende sanitarie

La legge n. 190/2012, all'art. 1, co. 9, stabilisce che ogni amministrazione debba individuare nel P.T.P.C., le attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione (denominate "aree di rischio" nel P.N.A.), includendo espressamente fra le aree di rischio che le amministrazioni sono tenute obbligatoriamente ad inserire nel piano, le attività elencate al comma 16 della medesima legge, ossia quelle inerenti i procedimenti di autorizzazione o concessione, le procedure di scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, quelle di concessione ed erogazione di contributi finanziari o vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati nonché i concorsi e le procedure selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera. Queste quattro aree (che il P.N.A. definisce, pertanto, aree di rischio "obbligatorie" per tutte le amministrazioni) corrispondono a quelle presenti nell'allegato II del P.N.A.

Nel P.N.A., ulteriormente, si precisa che a tali aree di rischio obbligatorie, ciascuna amministrazione può aggiungere ulteriori aree di rischio, individuate in relazione alla specificità dell'attività svolta. Nel caso delle aziende del Servizio Sanitario Nazionale potrebbe essere, ad esempio, inserita un'apposita Area "Sanitaria" in cui includere le sottoaree di rischio tipiche di tali strutture (a mero titolo esemplificativo: gestione liste d'attesa per prestazioni sanitarie, svolgimento professione intra moenia, assistenza farmaceutica, prestazioni esterne, liquidazione oneri ricette SSN, etc.).

L'individuazione delle aree (e sottoaree) di rischio consente di procedere, poi, all'individuazione dei relativi processi (e eventuali sottoprocessi o fasi) a rischio al fine di rendere più semplice la programmazione delle misure di prevenzione utili a ridurre la probabilità che il rischio, associato a quel determinato processo, si verifichi.

Al fine di definire le priorità e le modalità preventive di intervento relative ai vari processi occorre procedere all'attribuzione di un determinato livello di rischio a ciascun processo. I criteri per determinare il livello di rischio di un

determinato processo possono essere, ad esempio:

- il grado di discrezionalità del processo;
- l'esistenza o meno di una normativa che disciplini il processo;

il grado di specificità della normativa (dettagliata o solo di principio);

- il grado di pubblicità degli atti inerenti il processo;
- la ripartizione del potere decisionale sull'esito del processo (in capo a una sola ovvero più persone);
- l'esistenza di meccanismi di rotazione del/dei funzionario/i dedicati al processo;
- l'esistenza di misure preventive;
- l'esistenza o meno di sistemi di monitoraggio interno e di procedure di verifica e controllo;
- il livello di periodicità di tali sistemi e procedure di controllo e monitoraggio interno (annuale, semestrale etc.);
- la sussistenza o meno di specifici meccanismi di controllo esterno;
- la definizione o meno di protocolli operativi o di una regolamentazione aziendale;
- il valore economico del beneficio complessivo eventualmente connesso al processo;
- la tipologia di conseguenze dannose nel caso di abusi (si pensi, nel caso di specie alla sussistenza di rischi di danni alla salute);
- l'entità del numero di casi storici di precedenti eventi corruttivi nell'ambito di quel determinato processo.

E' opportuno il coinvolgimento dei dirigenti e di tutto il personale della Azienda addetto alle aree a più alto rischio nell'attività di analisi e valutazione dei rischi, di proposta e definizione delle misure nonché di monitoraggio e implementazione progressiva del Piano.

3.5. La rotazione del personale nelle aree di rischio delle aziende del Servizio Sanitario Nazionale

Nell'ambito delle misure dirette a prevenire il rischio di corruzione nelle amministrazioni pubbliche, assume un rilievo determinante l'applicazione del principio di rotazione del personale (dirigenziale e non) addetto alle aree a rischio. La ratio è quella di evitare che possano consolidarsi posizioni di privilegio nella gestione diretta di attività sensibili e di evitare che il medesimo funzionario tratti lo stesso tipo di procedimenti per lungo tempo, relazionandosi sempre con i medesimi utenti. La Legge individua, cioè, nella rotazione degli incarichi, attribuiti ai dirigenti ed ai dipendenti delle articolazioni aziendali maggiormente a rischio di corruzione, una misura utile ad evitare il consolidamento di posizioni di privilegio derivanti dalla gestione prolungata e diretta di attività e procedure.

Anche l'azienda è, pertanto, tenuta ad individuare specifici meccanismi e criteri di rotazione del personale nelle proprie articolazioni, prevedendo che nei settori più esposti a rischio di corruzione siano alternate le figure dei responsabili di procedimento e dei funzionari coinvolti (lo stesso principio dovrebbe valere anche per i componenti delle commissioni di gara e di concorso). Rimane comunque salva la necessità di mantenere continuità e coerenza negli indirizzi aziendali e assicurare le necessarie competenze nell'assunzione di responsabilità oltre a garantire le esigenze di compatibilità con la dotazione organica (si potrebbero prevedere criteri di esclusione per casi limite quali ad es., le ipotesi di profili professionali nei quali è previsto il possesso di titoli di studio specialistici posseduti da una sola unità lavorativa).

Con salvezza, di quanto detto sinora, la rotazione nelle aziende del servizio sanitario potrebbe avvenire, ad es. secondo i seguenti criteri:

- rotazione per ambito territoriale con assegnazione temporanea del dipendente

presso le eventuali articolazioni territoriali in cui è suddivisa l'azienda (es. da un Distretto ASL all'altro);
- rotazione per ambito di competenza con assegnazione temporanea del dipendente presso le varie partiture della medesima articolazione territoriale (es. dall'assistenza farmaceutica alle risorse umane);
- rotazione per mobilità con assegnazione temporanea del dipendente presso altra azienda (ipotesi residuale qualora non sia possibile utilizzare i due criteri precedenti).

Inoltre, deve essere stabilita la periodicità della rotazione (semestrale, annuale, biennale etc.). La periodicità nella procedura di rotazione potrebbe essere unica per tutte le strutture o variare a seconda della maggiore sensibilità dell'area di rischio al consolidarsi di posizioni di privilegio. E' opportuno, in ogni caso, che si tratti di un periodo idoneo a garantire continuità operativa alle attività organizzative e di programmazione della struttura.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione può, in ogni caso, riservarsi di convocare per un Audit il responsabile o il dipendente soggetto a rotazione ogni qual volta emerga l'esigenza di ottenere evidenze relativamente alle procedure adottate e valutarne l'efficacia con obiettività, al fine di stabilire in quale misura i criteri prefissati siano stati soddisfatti o meno.

3.6. Il monitoraggio dei rapporti fra l'azienda e i soggetti con i quali intercorrono rapporti aventi rilevanza economica

Il Piano di prevenzione della corruzione della A.S.L. e delle A.O. deve definire le modalità di monitoraggio dei rapporti tra l'azienda e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati al rilascio di autorizzazione o certificazione nonché alla concessione ed erogazione di vantaggi economici di qualunque genere, anche verificando relazioni di parentela o affinità tra i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti degli stessi soggetti e i dirigenti e dipendenti dell'amministrazione.

Pertanto, potrebbe essere opportuno che i Responsabili delle strutture complesse (o U.O.C.) interessate da tali rapporti, sottopongano ai soggetti coinvolti, ai fini della sottoscrizione, un'apposita dichiarazione di assenza di conflitto di interesse, predisposta all'uopo.

3.7. La promozione del rapporto fra l'azienda sanitaria e la società civile

Considerata la peculiarità dell'azienda quale struttura erogatrice di servizi al pubblico, è particolarmente auspicabile la promozione di azioni di sensibilizzazione dell'opinione pubblica e la predisposizione da parte dell'azienda di appositi canali di ascolto dei cittadini-utenti, degli enti portatori di interesse e dei rappresentanti di categorie di utenti e cittadini, rispetto all'attività dell'azienda, al fine di migliorare il rapporto con l'utenza e di migliorare ed implementare la strategia di prevenzione della corruzione.

L'azione di prevenzione e contrasto della corruzione richiede, infatti, un'apertura di credito e di fiducia nella relazione con i cittadini, gli utenti, le imprese e i portatori di interesse che possa nutrirsi anche di un rapporto continuo, alimentato dal funzionamento di stabili canali di comunicazione, anche in chiave propositiva.

A tale scopo l'azienda dovrebbe implementare:
- l'efficace comunicazione e diffusione alla strategia di prevenzione dei fenomeni corruttivi impostata e attuata mediante il P.T.P.C. e alle connesse misure, mediante pubblicazione sul sito internet dell'azienda;
- la pianificazione di adeguate misure di sensibilizzazione della cittadinanza finalizzate alla promozione della cultura della legalità;
- l'attivazione di canali dedicati alla segnalazione (dall'esterno, anche in forma anonima, ed in modalità informale) di

episodi di illegalità, cattiva amministrazione, conflitto d'interessi, corruzione, anche valorizzando il ruolo degli uffici per la relazione con il pubblico (U.R.P.), quale rete organizzativa operante come interfaccia comunicativa;
- la predisposizione di incontri di consultazione con associazioni o enti portatori di interessi in materia sanitaria.

Per approfondimenti:

AUTORI VARI
Laura Albano, Daniela Bolognino, Caterina Bova, Silvia Carosini, Sergio Contessa, Anna Corrado, Marco Coviello, Alfredo Ferrante, Flavio Genghi, Concetta Giunta, Mauro Orefice, Massimo Pellingra Contino, Stenio Salzano, Valerio Sarcone, Marco Tartaglione, Gennaro Terracciano, Stefano Toschei, Angelo Gabriele Vitale, Virginio Vitullo

Il contrasto al fenomeno della corruzione nella pubblica amministrazione.
Commento alla legge n. 190/2012 e decreti attuativi

Direzione scientifica: Gennaro Terracciano e Stefano Toschei
Coordinamento: Valerio Sarcone
Con prefazione del Pres. Filippo Patroni Griffi e introduzione di Simonetta Pasqua

EurilinkEdizioni (www.eurilink.it)
ISBN: 978-88-95151-82-3 pagine 550