



Università
degli Studi
di Ferrara

Dipartimento
di Giurisprudenza

Formazione Maggioli

Programma INPS Valore PA – Bando 2024

Corso online di 2° livello di tipo A

**Anticorruzione e trasparenza nelle Pubbliche Amministrazioni:
disciplina giuridica, modelli organizzativi e casi di eccellenza**

La pianificazione dell'anticorruzione. Il PIAO

Giovedì 29 maggio 2025, ore 9.00-13.00 (4° modulo)

Docente

Alessandra Pioggia

Di cosa parliamo quando parliamo di PIAO....



- Un Piano (unico) integrato delle misure relative all'attività e all'organizzazione dell'Amministrazione
- Una pianificazione da fare su base triennale con aggiornamenti annuali
- Un piano unico, oggi vuol dire sostituire una precedente pianificazione disaggregata

Le ragioni del PIAO



- Una **esigenza di fonte interna**: le Amministrazioni si sentono oberate di adempimenti pianificatori e chiedono semplificazione
- Una **pressione esterna**: la Commissione UE nei *report* periodici sui paesi dell'Unione segnala come punti di debolezza dell'Italia la giustizia (tempi e certezza) e la scarsa capacità di *Programmazione Strategica*
- Una **esigenza interna-esterna**: Il PNRR e il rafforzamento della capacità amministrativa come misura trasversale e funzionale all'efficace e corretto impiego delle risorse

L'impianto regolatorio



- Il D.L. n. 80 del 2021 convertito in l. 113 del 2021 “*Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle Pubbliche Amministrazioni funzionale all’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l’efficienza della giustizia*”
- Il DPR 24 giugno 2022, n. 81 «*Regolamento recante individuazione degli adempimenti relativi ai Piani assorbiti dal Piano integrato di attività e organizzazione*» (vigente dal 15/07/2022)
- Il Decreto del Ministro per la Pubblica Amministrazione 24 giugno 2022, contenente il Piano tipo e le indicazioni per le Amministrazioni con meno di 50 dipendenti
- La Nota/Circolare n. 2 del 2022 del Dipartimento della Funzione Pubblica

Ambito soggettivo di applicazione del PIAO



Amministrazioni tenute ad adottare il PIAO in forma “integrale” - se con un numero di dipendenti pari o superiore a 50 - e in forma “semplificata” - se con meno di 50 dipendenti
Amministrazioni dello Stato
Aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo
Regioni, Province, Comuni, Città Metropolitane, Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, Enti territoriali di area vasta
Istituzioni universitarie e AFAM
Istituti autonomi case popolari, se non enti pubblici economici
Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni
Enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali
Amministrazioni, aziende ed enti del Servizio sanitario nazionale
Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN)
Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, escluse quelle che hanno natura di enti pubblici economici
Autorità di sistema portuale ⁹
CONI
Ordini professionali ¹⁰ (se tenuti ad adottare per legge oltre alla sottosezione anticorruzione e trasparenza anche tutte le altre sottosezioni di cui al D.M. 30 giugno 2022, n. 132” <i>Regolamento recante definizione del contenuto del Piano integrato di attività e organizzazione</i> ”)

Lo schema tipo del PIAO



PREMESSA.....	
SEZIONE 1. SCHEDA ANAGRAFICA DELL'AMMINISTRAZIONE	
SEZIONE 2 VALORE PUBBLICO, PERFORMANCE E ANTICORRUZIONE	
Sottosezione di programmazione	<i>Valore pubblico</i>
Sottosezione di programmazione	<i>Performance</i>
Sottosezione di programmazione	<i>Rischi corruttivi e trasparenza</i>
SEZIONE 3 ORGANIZZAZIONE E CAPITALE UMANO	
Sottosezione di programmazione	<i>Struttura organizzativa.....</i>
Sottosezione di programmazione	<i>Organizzazione del lavoro agile</i>
Sottosezione di programmazione	<i>Piano triennale dei fabbisogni di personale</i>
SEZIONE 4. MONITORAGGIO.....	

Uno strumento per semplificare e riorientare



- Obiettivo: **ridurre** gli oneri amministrativi e le duplicazioni di adempimenti per le Pubbliche Amministrazioni
- “***Evitare** la autoreferenzialità, minimizzare il lavoro formale, valorizzare il lavoro che produce risultati utili verso l'esterno, migliorando il servizio dell'Amministrazione Pubblica*” (Consiglio di Stato, Parere n. 506 del 2 marzo 2022 reso dalla Sezione Consultiva per gli Atti Normativi)

Pianificare per amministrare il cambiamento



- Le riforme legislative e l'introduzione di «nuovi» piani come strumento di trasformazione
- L'enfasi sul funzionamento

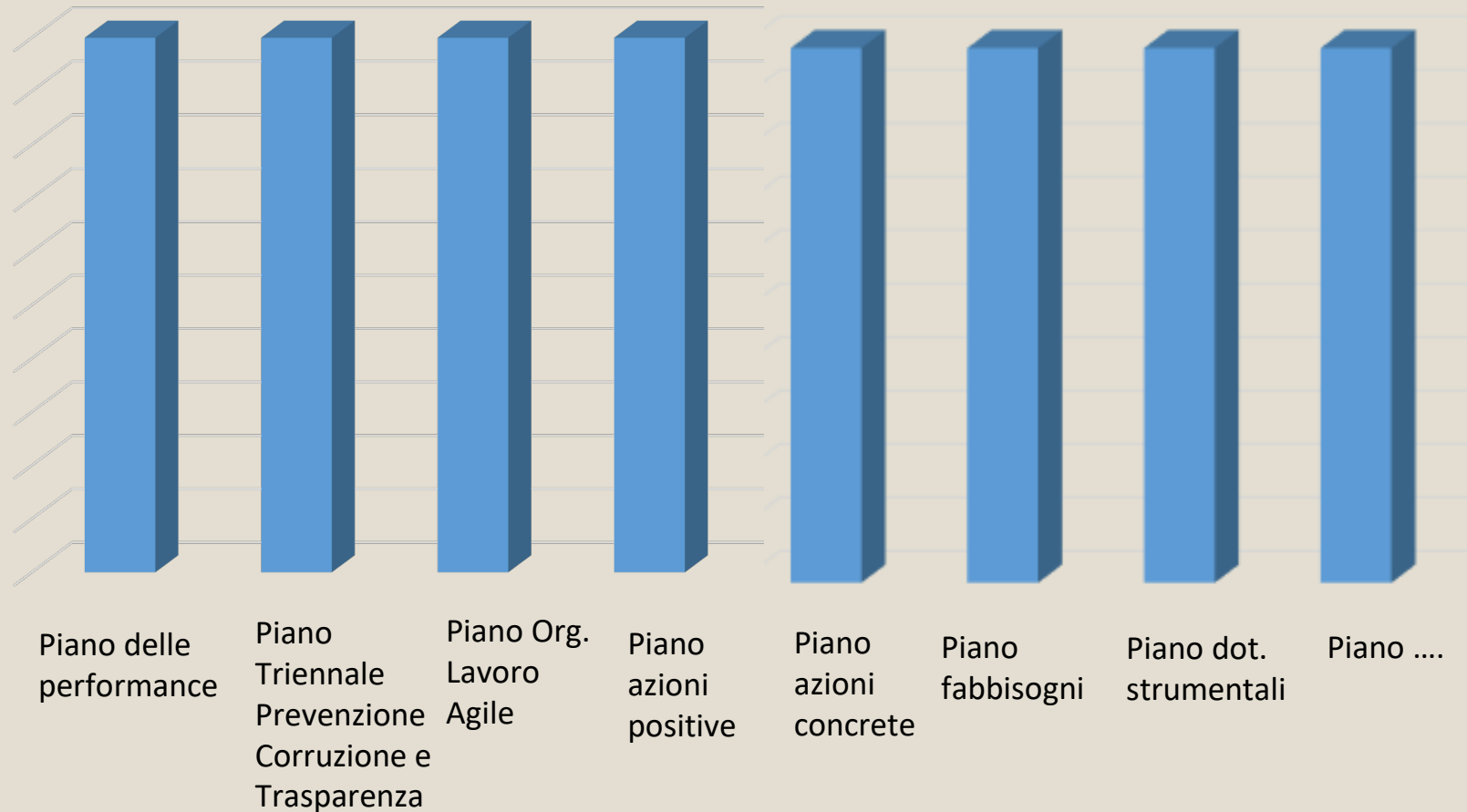
Due atteggiamenti

Due rischi



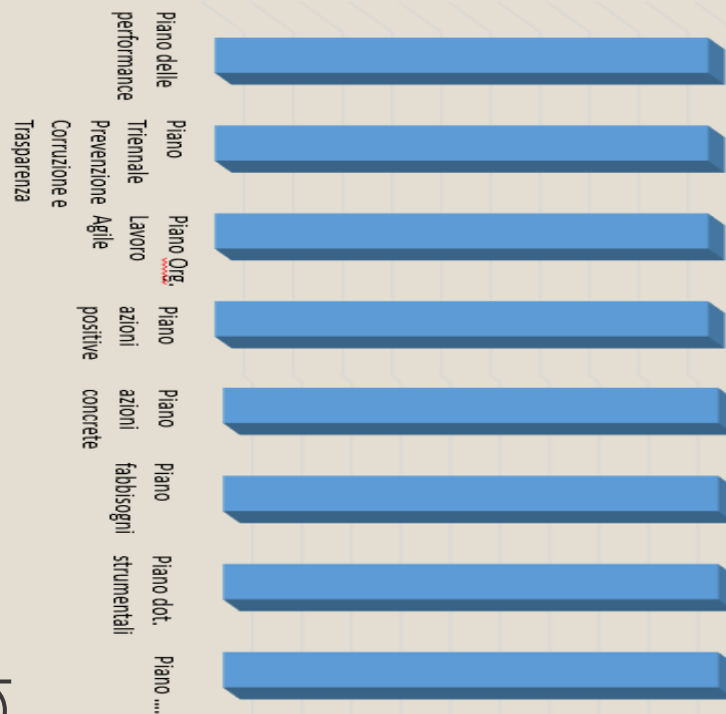
1. Adempitivo: il piano come «documento»
2. Autoreferenziale: il piano come «documento interno»

1. Una pianificazione disaggregata



1. Il PIAO solo come «documento» unitario

Piano Integrato di Attività e Organizzazione



1. Il PIAO solo come «documento» unitario



“Un adempimento formale aggiuntivo entro il quale i precedenti Piani vanno semplicemente a giustapporsi, mantenendo sostanzialmente intatte, salvo qualche piccola riduzione, le diverse modalità di redazione (compresa la separazione tra i diversi responsabili) e sovrapponendo l’ulteriore onere – layer, appunto – di ricomporli nel più generale Piao” (Consiglio di Stato, Parere n. 506 del 2022)

2. Enfasi sul funzionamento e autoreferenzialità



- L'obiettivo schiacciato sull'azione interna
 - Redigere un progetto....
 - Avviare una procedura....
 - Svolgere una riunione....
 - Intraprendere una iniziativa...
 - Interpretare una norma....
- La prevenzione della corruzione come adempimento
 - Dalle rilevazioni dell'ANAC risulta che la logica dell'adempimento si riflette soprattutto in una scarsa attenzione alla verifica dei risultati ottenuti con le misure programmate.

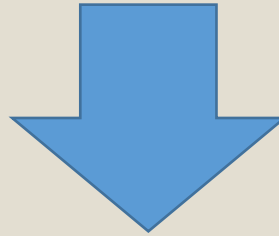
Per contrastare atteggiamento adempitivo e autoreferenzialità

1. Integrare ~~gli atti di pianificazione~~ Pianificare in una **prospettiva strategica unitaria**
2. **Orientare** ~~i sistemi di pianificazione (e rendicontazione)~~ la pianificazione e rendicontazione verso *outcome* e **valore pubblico** generato

1. Pianificare in una prospettiva strategica unitaria



- Un accorpamento dei piani adottati dalle Pubbliche Amministrazioni
- Un documento unico
- Tempi comuni



- Un ripensamento della pianificazione delle misure organizzative e operative
- Una semplificazione che richiede una interpretazione «forte» del modello PIAO

1.1 Superare l'idea dell'imparzialità come vincolo



Imparzialità come vincolo

Organizzazione degli uffici

Procedimento

Trasparenza

Partecipazione

Anticorruzione



Gestione tempi

Organizzazione lavoro

Gestione risorse

Tagli alla spesa

Buon andamento come risultato

1.2. Verso una nozione integrata di legalità



1.3. L'esperienza della pianificazione della prevenzione



- Una pianificazione che invita le Amministrazione a ripensarsi dall'interno
- Una pianificazione che tiene conto delle specificità
- Una pianificazione che parte dal contesto esterno e interno
- Una pianificazione che si pensa intorno ai processi
- Una pianificazione che vuole rafforzare la capacità di amministrare «bene»
- Una pianificazione che rinforza la legalità dei processi e l'integrità degli attori per liberare energie funzionali al raggiungimento dei risultati

1.4. Una legalità efficiente



- La prevenzione della corruzione **non deve essere intesa come onere aggiuntivo** all'agire quotidiano delle Amministrazioni, ma deve essere **considerata nell'impostazione ordinaria della gestione** amministrativa per il miglior funzionamento dell'Amministrazione al servizio dei cittadini e delle imprese
- Se le attività delle Pubbliche Amministrazioni hanno come orizzonte quello del valore pubblico, **le misure di prevenzione della corruzione e per la trasparenza sono essenziali per conseguire tale obiettivo e per contribuire alla sua generazione e protezione** mediante la riduzione del rischio di una sua erosione a causa di fenomeni corruttivi (PNA 2022)

2. La prevenzione come dimensione del Valore Pubblico



Valore pubblico e integrità

- Per valore pubblico si intende: «**il miglioramento del livello di benessere** dei destinatari delle politiche e dei servizi» (Dipartimento Funzione Pubblica, Linee guida Performance 2017)
- **La gestione del rischio deve contribuire alla generazione di valore pubblico**, inteso come il miglioramento del livello di benessere delle comunità di riferimento delle Pubbliche Amministrazioni, mediante la riduzione del rischio di erosione del valore pubblico a seguito di fenomeni corruttivi (PNA 2019)
- La prevenzione della corruzione è **dimensione del valore pubblico** e per la creazione del valore pubblico e ha natura trasversale a tutte le attività volte alla realizzazione della missione istituzionale di una Amministrazione o Ente (PNA 2022)

2. La prevenzione come dimensione del Valore Pubblico



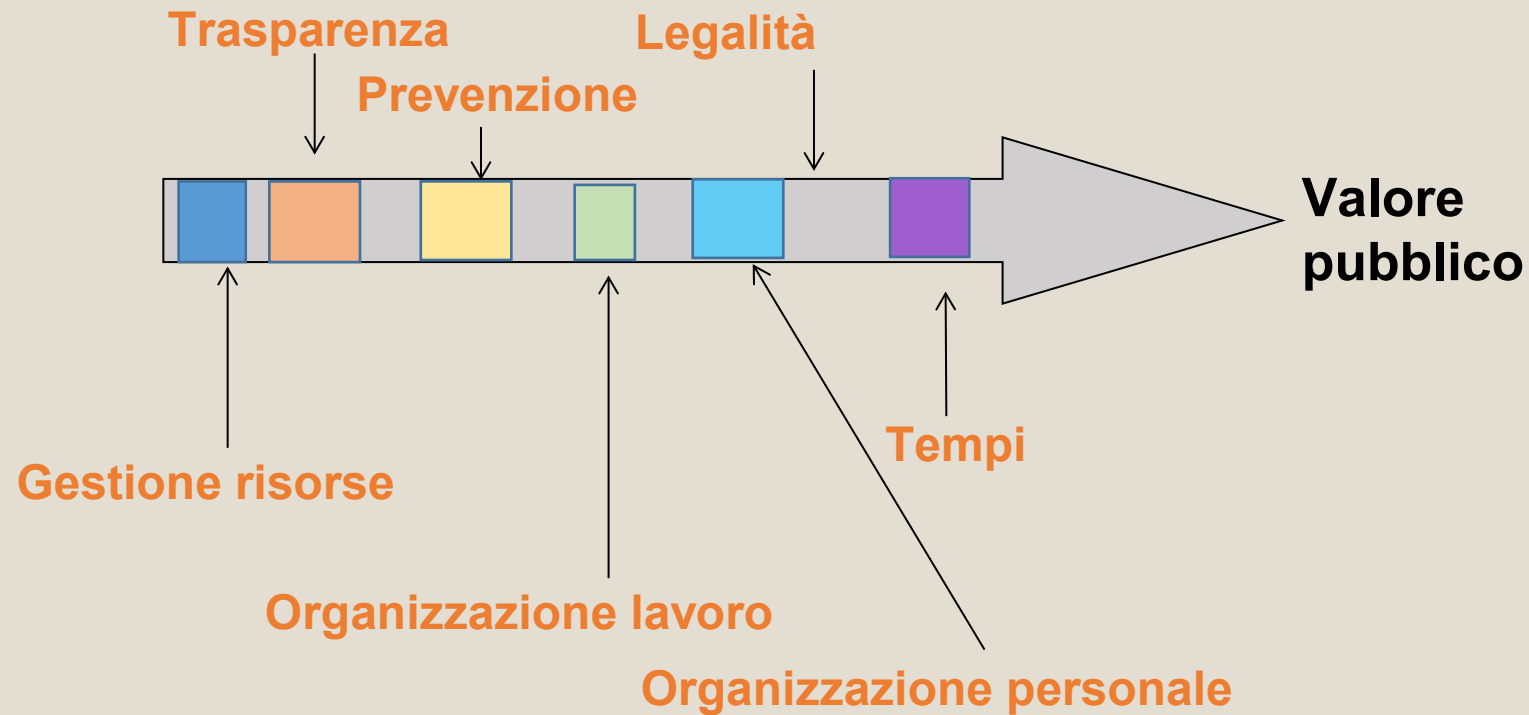
- Nel prevenire fenomeni di cattiva amministrazione e nel perseguire obiettivi di imparzialità e trasparenza, la prevenzione della corruzione contribuisce, cioè, a generare valore pubblico, riducendo gli sprechi e orientando correttamente l'azione amministrativa
- Anche i controlli interni presenti nelle Amministrazioni ed Enti, messi a sistema, così come il coinvolgimento della società civile, concorrono al buon funzionamento dell'Amministrazione e contribuiscono a generare valore pubblico (PNA 2022)

2.1. La *performance* e l'integrità nella prospettiva del valore pubblico

Distinguere fra obiettivo e *performance*

La *performance* va «intesa, in ambito organizzativo, come prestazione efficace, ossia come il **contributo** che l'azione di un soggetto, individuale o anche collettivo, ad es. un gruppo di lavoro, un'unità operativa, etc., apporta al raggiungimento di specifici risultati dell'organizzazione» (dal Glossario del Dipartimento della Funzione Pubblica - <https://www.funzionepubblica.gov.it/Glossario#Performance>)

2.2. Un contributo a imparzialità e buon andamento



Come costruire la sezione PCT 1



- Partire dal **Valore Pubblico**
- Considerare il **processo** e individuare i rischi di cattiva amministrazione e di penetrazione dei fenomeni corruttivi
- Osservare gli obiettivi di *performance* generali e individuare i **rischi** di cattiva amministrazione e di penetrazione dei fenomeni corruttivi
- Osservare gli obiettivi di performance generali e verificare le **sfide** in materia di trasparenza e la possibilità di miglioramento della stessa
- Elaborare le **misure** in materia di prevenzione e trasparenza

Come costruire la sezione PCT 2



- **Agganciarle** agli obiettivi di *performance* individuale della dirigenza
- **Agganciarle**, quando necessario, alla pianificazione dei fabbisogni di personale e della dotazione strumentale
- Predisporre modalità di **monitoraggio** (occorrono...poche e chiare misure di prevenzione, ben programmate e coordinate fra loro ma soprattutto attuate effettivamente e verificate nei risultati - PNA 2022)



Rischi: la pianificazione dell'anticorruzione nella sua dimensione «sistemica»



Cosa rischia di restare fuori?

- La funzione sistemica della prevenzione della corruzione e della trasparenza
- L'investimento su una cultura dei comportamenti (promozione dell'integrità)

Prevenzione della corruzione come valore pubblico



- Le misure di prevenzione e per la trasparenza sono a protezione del valore pubblico ma **esse stesse produttive di valore pubblico** e strumentali a produrre risultati sul piano economico e su quello dei servizi, con importanti ricadute sull'organizzazione sociale ed economica del Paese (PNA 2022)
- Un obiettivo di valore pubblico per ridare sistematicità al processo di rafforzamento dell'integrità amministrativa attraverso un processo di «riflessione interna»
- Un obiettivo di valore pubblico per liberare le potenzialità ancora inesprese (non solo anticorruzione)

Trasparenza come valore pubblico (PNA 2022)



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

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

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

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

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

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

digitalizzazione dell'attività di rilevazione e valutazione del rischio e di monitoraggio

individuazione di soluzioni innovative per favorire la partecipazione degli *stakeholder* alla elaborazione della strategia di prevenzione della corruzione

incremento della formazione in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza e sulle regole di comportamento per il personale della struttura dell'ente anche ai fini della promozione del valore pubblico

Trasparenza come valore pubblico (PNA 2022)



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

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

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

integrazione tra sistema di monitoraggio del PTPCT o della sezione Anticorruzione e trasparenza del PIAO e il monitoraggio degli altri sistemi di controllo interni

miglioramento continuo della chiarezza e conoscibilità dall'esterno dei dati presenti nella sezione Amministrazione Trasparente

rafforzamento dell'analisi dei rischi e delle misure di prevenzione con riguardo alla gestione degli appalti pubblici e alla selezione del personale

coordinamento della strategia di prevenzione della corruzione con quella di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo

Come lavorare per il PIAO



- Uno sforzo di sistema che coinvolge primariamente il vertice dell'Amministrazione: il Valore Pubblico
- Un metodo di lavoro che richiede una pluralità di attori esperti: direttori, dirigenti, funzionari dedicati
- Un tavolo comune nel quale comporre insieme un disegno complesso

Il ruolo del RPCT



RPCT hanno il ruolo di coordinatori della strategia della prevenzione della corruzione e, allo stesso tempo, sono cardini del collegamento fra la prevenzione della corruzione e le altre sezioni di cui si compone il PIAO, prime fra tutte quella della *performance*, in vista della realizzazione di obiettivi di valore pubblico (PNA 2022)

Un metodo di lavoro

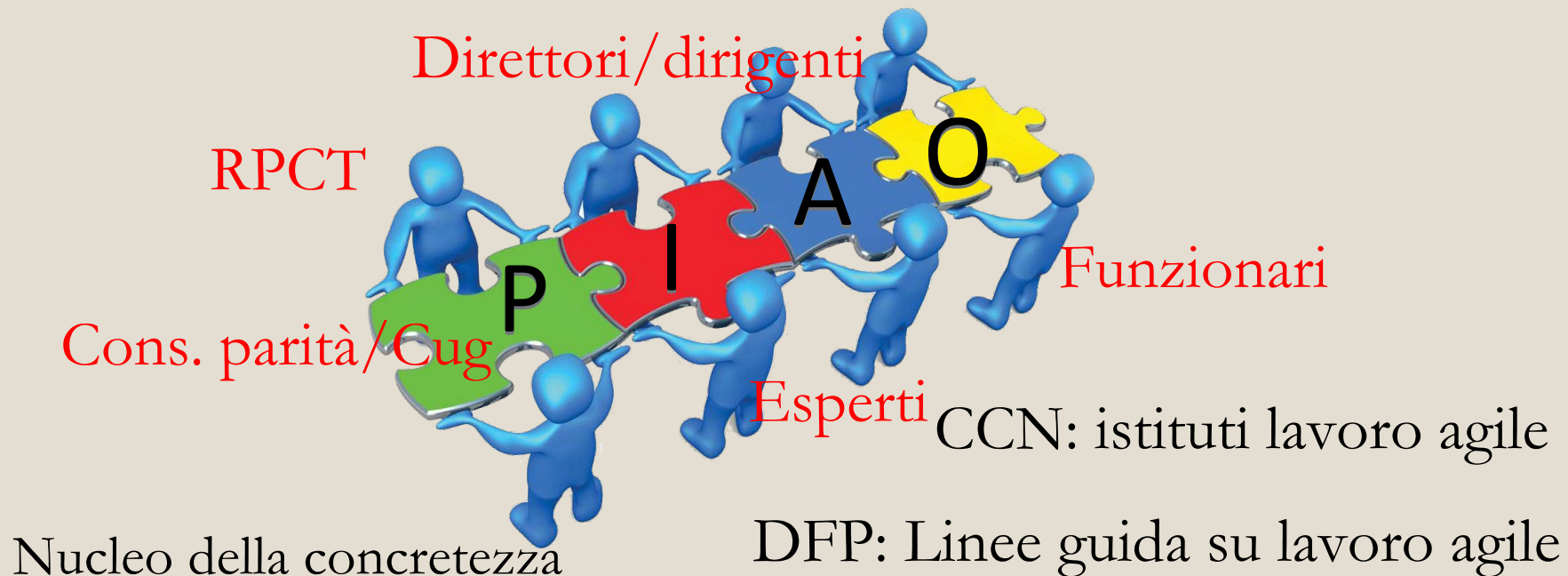


ANAC: Linee guida e PPC

DFP: Linee guida su *performance*

OIV

Vertice politico: obiettivi



Qualche riferimento per approfondire



- Il PIAO quale strumento per la creazione di Valore Pubblico Traiettorie evolutive nelle esperienze dei Ministeri italiani, di Enrico Deidda Gagliardo, Riccardo Ievoli, Luigina Paglieri
- Dove va l'anticorruzione: un bilancio critico a dieci anni dalla legge 190 / Enrico Carloni
- Bagliori al tramonto. I piani di prevenzione della corruzione tra contrasto della criminalità e assorbimento nel piano integrato / Enrico Carloni, Alessandra Nieli
- I piani di prevenzione della corruzione: un bilancio dell'esperienza / Fabio Monteduro, Mattia Liburdi, Sonia Moi