



SEMINARIO

Gli adempimenti in scadenza al 31 gennaio 2017 per la prevenzione della corruzione e le linee-guida per le città metropolitane

Risk e Performance Management alla luce di:

- ◆ *Aggiornamento 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione*
- ◆ **PNA 2016 (Delibera ANAC n. 831 del 3/8/16)**

Prof. Leonardo Falduto 
UNIVERSITÀ DEL PIEMONTE ORIENTALE



Con il patrocinio di



Torino, 20 gennaio 2017

«Una grande alleanza» anticorruzione

Il capo dello Stato chiama all'impegno istituzioni, cittadini, imprese, politica: «Senza timidezze»

«**S**enza equivoci e timidezze»: così va combattuta la corruzione, «che inquina le fondamenta del vivere civile». Lo ha scritto ieri il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella in un messaggio per la Giornata mondiale contro la corruzione, istituita dall'Onu nel 2003 per accrescere l'attenzione delle istituzioni e sensibilizzare i cittadini di ogni parte della Terra sulle conseguenze di un problema «catastrofico», soprattutto (ma non solo) dal punto di vista economico.

Occorre una «grande alleanza», dice Mattarella. Serve a sviluppare ulteriormente gli «anticorpi» necessari a sconfiggere la corruzione. E nessuno può chiamarsi fuori: istituzioni, politica, cittadini, organizzazioni economiche e sociali.

«Legalità e trasparenza, proprie dello Stato democratico, sono profondamente ferite da condotte di abuso e arricchimento indebito che inquinano i meccanismi di accesso alle opportunità e di distribuzione delle risorse dettati dalla legge», creando così «opacità» e «ineguaglianze», fonti della «sfiducia dei cittadini nelle regole della comunità e nella politica».

Secondo Transparency International, l'Italia è il sessantaduesimo Paese al mondo per corruzione percepita, con ben il 52% delle grandi opere considerate infrastrutture strategiche nel

2015 sotto inchiesta per corruzione.

L'Onu calcola che ogni anno la corruzione sottrae 3.600 miliardi di dollari all'economia globale, 1.000 miliardi in tangenti e 2.600 miliardi in appropriazioni illecite: oltre il 5% del Pil globale.

Nel suo messaggio, il Capo dello Stato sottolinea che la diffusione della corruzione «rallenta lo sviluppo economico» ed è tanto più pericolosa in una «fase di generale crisi sociale», come quella attuale, generando sfiducia anche negli investitori internazionali.

«Prezioso» è, dunque, il lavoro di chi è impegnato nella prevenzione e nella repressione di questo crimine, che va peraltro contrastato «in tutti gli strati della società», coltivando anzitutto l'integrità, la responsabilità e la professionalità.

Quanto agli «attori politici», devono anche essere «consapevoli» che la corruzione in quell'ambito è più grave «perché nell'impegno politico si assume un duplice dovere di onestà per sé e per i cittadini che si rappresentano».

Di qui l'invito a fare della Giornata mondiale anticorruzione un'occasione per «riflettere» sulla necessità «che le istituzioni, per prime, si impegnino nella promozione di scelte coerenti».

Solo vivendo «autenticamente» il proprio ruolo si può rafforzare lo Stato di diritto e diffondere una «reale cultura di legalità e partecipazione».

D.St.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

L. 190/2012, dlgs.
33/2013, dlgs.
39/2013, DPR
60/2013, d.lgs
165/2001, PNA,
det. ANAC

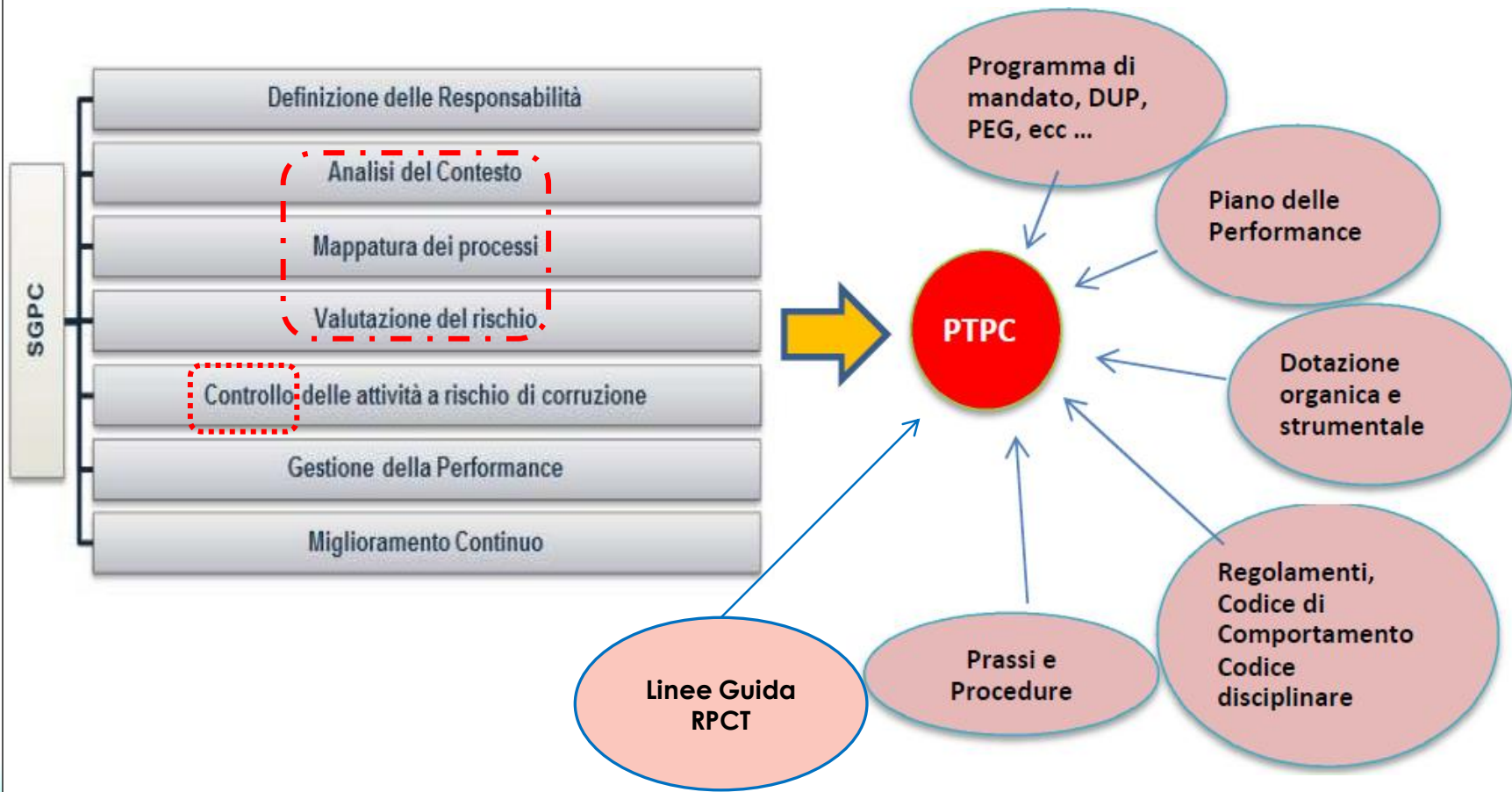
SISTEMA DI GESTIONE PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

Piano Triennale di
Prevenzione della
Corruzione



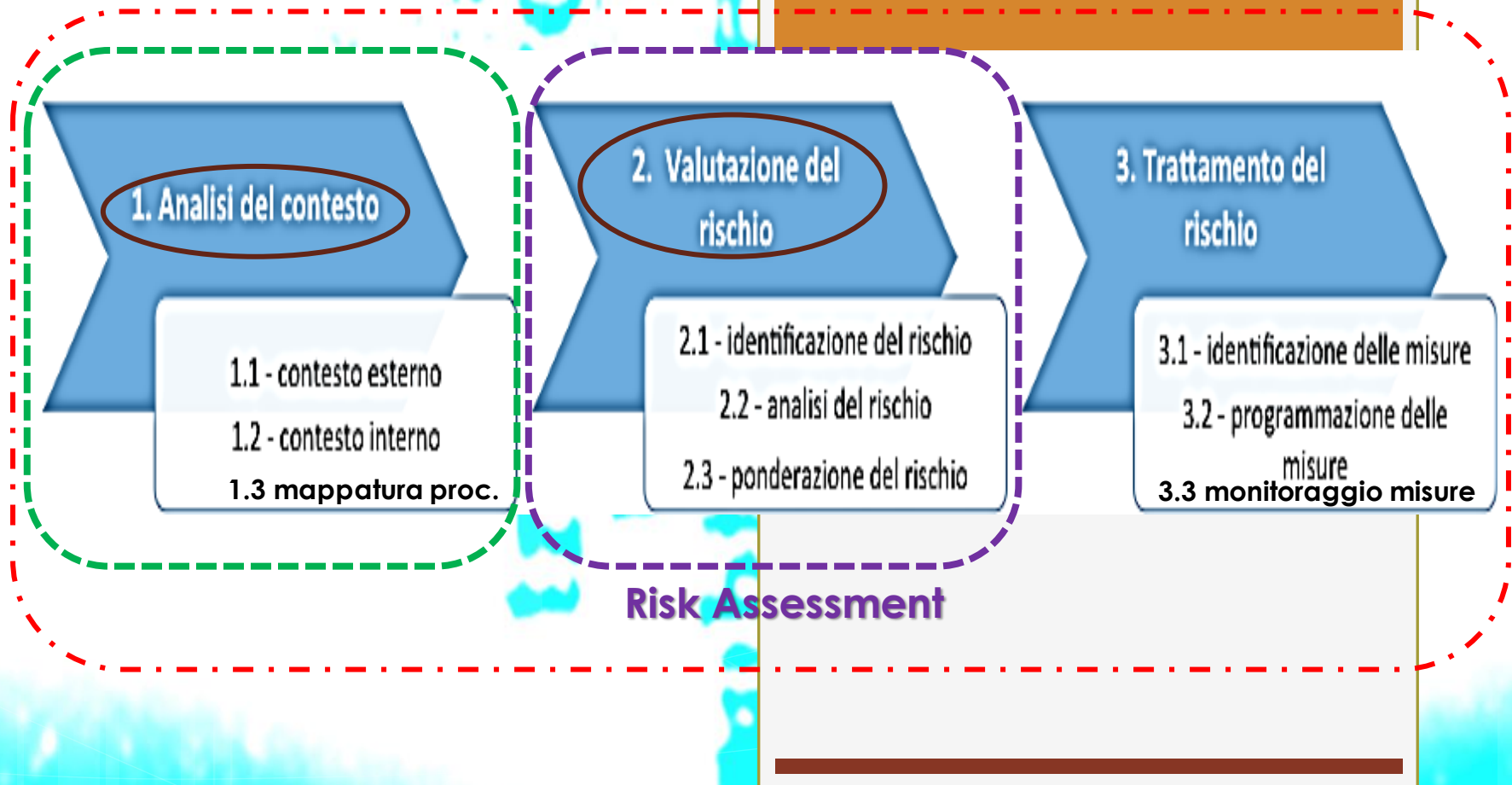
Sistema???

Si tratta, quindi, non solo di creare i singoli elementi (tasselli del sistema), ma anche le relazioni tra questi, cosicchè si «attivino» e permeino l'intera gestione con un approccio di tipo PDCA (Plan, Do, Check, Act), che possa innescare il c.d. *miglioramento continuo*. Il risvolto formale/*adempimentale* passa in secondo piano ...

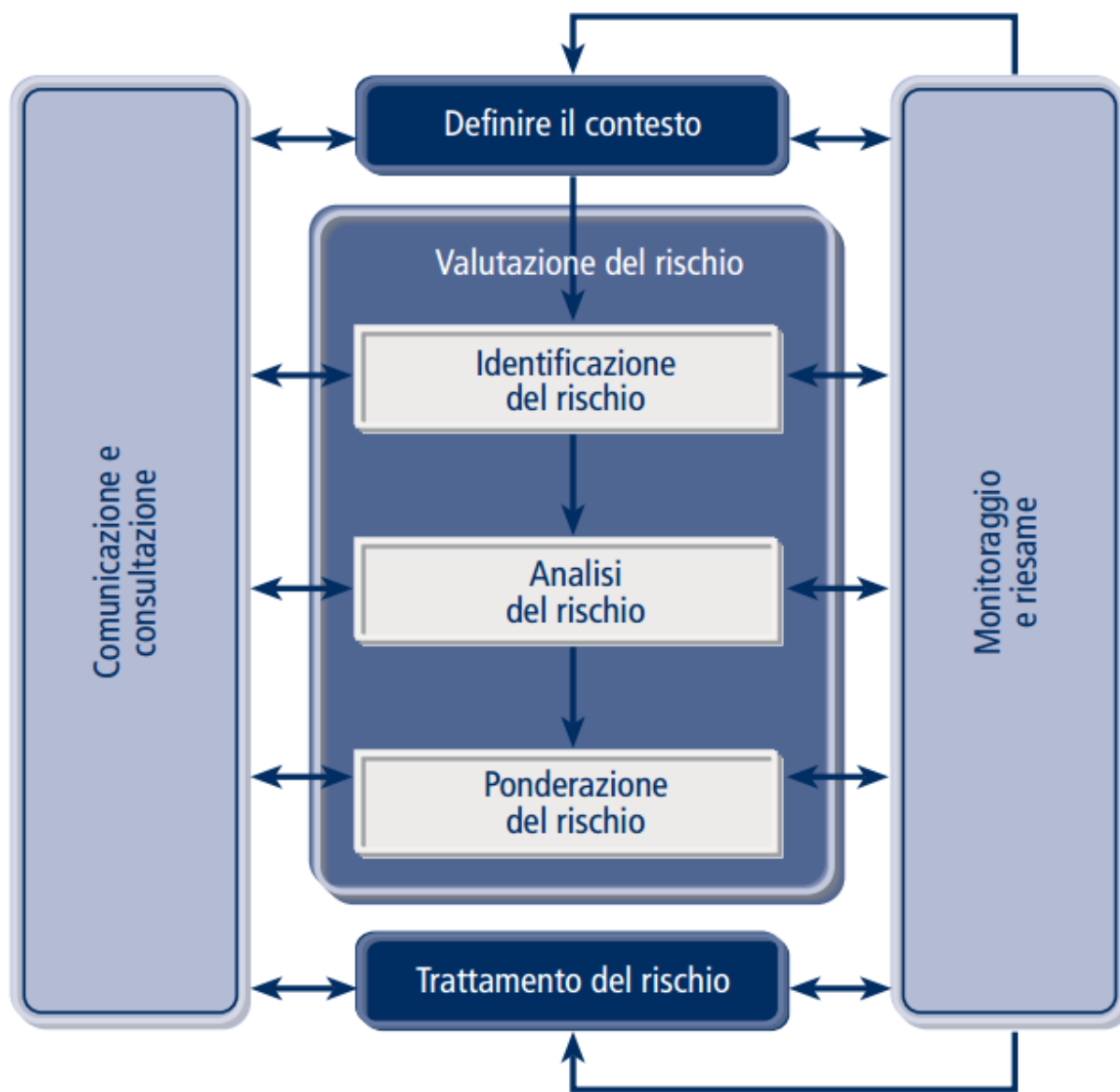


Il processo di Gestione del Rischio (**Risk Management**) di Corruzione

Le principali fasi del processo di gestione del «Rischio di Corruzione»:



Gestione del Rischio – ISO 31000



... Vedasi Paper di ANRA

http://www.strategicagroup.com/includes/pdf/Position_Paper_Anra.pdf

Miglioramento del processo di Gestione del Rischio di Corruzione

La Gestione del Rischio di Corruzione:

- a) deve realizzare l'interesse pubblico alla prevenzione della corruzione e alla trasparenza;
- b) è parte integrante del processo decisionale;
- c) è realizzata assicurando l'integrazione con altri processi di programmazione e gestione (in particolare con il ciclo di gestione della *performance* e i controlli interni);
- d) è un processo di miglioramento continuo e graduale;
- e) implica l'assunzione di responsabilità;
- f) è un processo che tiene conto dello specifico contesto interno ed esterno di ogni singola amministrazione o ente, nonché di quanto già attuato;
- g) è un processo trasparente e inclusivo;
- h) è ispirata al criterio della prudenza;
- i) non consiste in un'attività di tipo ispettivo o con finalità repressive.

PNA 2016

6. Gestione del rischio di corruzione

Partendo dalla considerazione che gli strumenti previsti dalla normativa anticorruzione richiedono un impegno costante anche in termini di comprensione effettiva della loro portata da parte delle amministrazioni per produrre gli effetti sperati, l'Autorità, in questa fase ha deciso di confermare le indicazioni già date con l'Aggiornamento 2015 al PNA per quel che concerne la metodologia di analisi e valutazione dei rischi. Sono indicazioni centrali per la corretta progettazione di misure di prevenzione contestualizzate rispetto all'ente di riferimento.

In particolare l'Autorità ribadisce quanto già precisato a proposito delle caratteristiche che devono avere le misure di prevenzione della corruzione, adeguatamente progettate, sostenibili e verificabili; è inoltre necessario che siano individuati i soggetti attuatori, le modalità di attuazione di monitoraggio e i relativi termini.

Alcune semplificazioni, per i comuni di piccole dimensioni, sono possibili grazie al supporto tecnico e informativo delle Prefetture in termini di analisi dei dati del contesto esterno.

Fermo restando che, come anche specificato nel PNA 2013 (All. 1 p. 24) e nell'Aggiornamento 2015 al PNA, le indicazioni metodologiche non sono vincolanti, con successive linee guida l'Autorità si riserva di apportare le modifiche necessarie al sistema di misurazione.

Struttura tipo di un PTPC

Parte prima

1. Premessa.
2. Organizzazione e funzioni attribuite all'Ente
3. Il Processo di elaborazione del PTPC: obiettivi, ruoli e responsabilità
4. Metodologia di analisi del rischio
5. **Analisi del contesto esterno**
6. **Analisi del contesto interno**
7. Mappatura delle attività (da *Processo ... ad Azioni*) e individuazione dei comportamenti a rischio di corruzione.
8. Valutazione e ponderazione del rischio:
 - assessment degli eventi rischiosi,
 - individuazione/assegnazione delle «categorie di comportamento a rischio»,
 - definizione matrice di rischiosità o graduatoria attività/fasi/azioni a rischio.

Parte seconda

9. Trattamento del rischio: identificazione e programmazione delle misure di prevenzione

10. Misure generali (descrizione, responsabile, pianificazione temporale, elementi per il monitoraggio):

10.1 Codice di comportamento

10.2 Misure di disciplina del conflitto d'interesse: obblighi di comunicazione e di astensione

10.3 Autorizzazioni allo svolgimento di incarichi d'ufficio - attività ed incarichi extra-istituzionali

10.4 Attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro

10.5 Inconferibilità di incarichi dirigenziali ed incompatibilità specifiche per posizioni dirigenziali

10.6 Formazione di commissioni, assegnazioni agli uffici, conferimento di incarichi dirigenziali in caso di condanna penale per delitti contro la pubblica amministrazione

10.7 Rotazione del personale addetto alle aree a rischio corruzione.

10.8 Tutela del whistleblower

10.9 Formazione sui temi dell'etica e della legalità e formazione specifica in materia di contratti pubblici; azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile

10.10 Informatizzazione dei processi

10.11

11. Misure specifiche (descrizione, responsabile, pianificazione temporale, elementi per il monitoraggio):

12. Consultazione pubblica e monitoraggio sull'attuazione del PTPC.

Parte Terza

(da adeguare post d.lgs 97/16) – Sezione Trasparenza

13. Introduzione

14. Le principali novità normative.

15. Processo di pubblicazione: elementi essenziali.

15.1 Gestione dei flussi informativi dall'elaborazione alla pubblicazione dei dati (all'interno dell'area di collaborazione-intranet): processo e flow chart.

16. Iniziative di comunicazione della Trasparenza e Integrità.

17. Dati e informazioni ulteriori.

18. Accesso civico (semplice).

19. Accesso (civico) generalizzato

D.Lgs 33/2013 – *new* Articolo 10

Coordinamento con il Piano triennale per la prevenzione della corruzione

- 1. Ogni amministrazione indica, in un'apposita sezione del Piano triennale per la prevenzione della corruzione di cui all'articolo 1, comma 5, della legge n. 190 del 2012, i responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei documenti, delle informazioni e dei dati ai sensi del presente decreto.**
- 2. abrogato**
- 3. La promozione di maggiori livelli di trasparenza costituisce un obiettivo strategico di ogni amministrazione, che deve tradursi nella definizione di obiettivi organizzativi e individuali.**

1. Analisi del contesto

1.1) Analisi del contesto esterno:

ha come obiettivo quello di evidenziare come le caratteristiche dell'ambiente nel quale l'amministrazione o l'ente opera, con riferimento, ad esempio, a variabili culturali, criminologiche, sociali ed economiche del territorio che possano favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi al proprio interno. Negli enti locali i RPCT potranno avvalersi degli elementi e dei dati contenuti nelle relazioni periodiche sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica, presentate al Parlamento dal Ministero dell'Interno e pubblicate sul sito della Camera dei Deputati (Ordine e sicurezza pubblica e D.I.A. :

http://www.camera.it/leg17/494?idLegislatura=17&categoria=038&tipologiaDoc=elenco_categoria)

... ma a pag . 22 dell'aggiornamento 2015 al PNA, a proposito di
Miglioramento del processo di gestione del rischio di corruzione,

tra le principali tipologie di Misure (generalì o specifiche) figura:

«• *omissis*

• **la regolazione dei rapporti con i “rappresentanti di interessi particolari” (*lobbies*).»**

Ciò detto e considerato che l'accezione di corruzione come noto è + ampia dei soli comportamenti con risvolti penali ..., appare chiaro che l'Analisi dell'ambiente esterno non può esaurirsi con l'elencazione dei «delinquenti» o delle operazioni + significative delle Forze dell'Ordine..., ma deve anche evincere proprio i «Soggetti rappresentanti gli interessi multiformi presenti nel contesto specifico della PA».

L'elencazione di tutti gli «aventi interessi» (o potenziali «condizionatori», persuasori, *istigatori*, *stakeholder*) e del loro sistema di relazioni agite con la PA è un passaggio chiave per poi svolgere compiutamente l'individuazione dei rischi che l'interazione con loro potrebbe determinare, la valutazione e ponderazione dei medesimi e, infine, la definizione e progettazione delle + efficaci misure di mitigazione/eliminazione.

In particolare, si propone la seguente struttura di questa sotto-sezione:

Definizione dei *Soggetti portatori di interessi particolari* (propri o di rappresentati) che l'Ente «riconosce» nel proprio contesto:

- **Istituzioni Pubbliche: Università, Curia, ASL, ASP e similari, Autorità (Portuale)**
- **Associazioni di categoria:**
 - di lavoratori: Sindacati
 - di Imprese e Cooperative: Conf...
 - di Consumatori
 - di Professionisti: Collegi, Albi e Ordini
 - ...
- **Associazioni diverse:**
 - culturali
 - sportive
 - politiche
 - sociali
 - di cittadinanza attiva
 - del volontariato/terzo settore
 - ONG, di utilità sociale e carità, ...

- Grandi Imprese (pubbliche/private)
- Fondazioni Bancarie, Private di altro genere, Pubbliche
-

Per ciascun «soggetto» o categoria descrizione di tutte le modalità note (o cmq agli atti), e non solo le + frequenti, di «espressione/sensibilizzazione per la promozione dei» propri interessi (... auspici): lettere formali, inviti ufficiali a riunioni dedicate, inviti ufficiali ad eventi (istituzionali e non), telefonate, contatti informali, mozioni/odg di Consiglieri, cooptazione in Organi e Organismi di Istituzioni Territoriali, ... anche evidenziando specifici *Red Flag Indicators*.

Illustrazione degli eventuali approcci di tipo partecipativo, in atto o cmq attivati, per la programmazione strategica dell'Ente (assemblee aperte, gruppi di ascolto, gruppi di stakeholder, bilancio partecipato, consultazioni web, ...).

1.2) Analisi del contesto interno

«Si ha riguardo agli aspetti legati all'organizzazione e alla gestione operativa che «influenzano» la sensibilità della struttura al rischio corruzione, oltrechè **al sistema dei Controlli Interni**. (Molti dati per l'analisi del contesto sono contenuti anche in altri strumenti di programmazione (v. Piano delle *performance*) o in documenti che l'amministrazione già predispose ad altri fini (v. conto annuale, documento unico di programmazione degli enti locali))»

Con riferimento al Rischio di Corruzione, l'Analisi in questione rileva:

- organizzativamente, e cioè relativamente: alla Struttura org.va, al sistema delle deleghe/poteri tra Dirigenti/IPO/Altri, alla tipologia di contratti di livelli dirigenziale (T.D./T.I. – art. 110, art. 90), al grado di esternalizzazione, al grado di governance del sistema pubblico locale e di digitalizzazione oltrechè di interoperabilità necessaria, al *portafoglio di competenze* posseduto (vs necessario) da ciascun lavoratore, alla distribuzione spaziale dei luoghi di lavoro e
- finanziariamente, relativamente a Indicatori economico-finanziari (di deficitarietà, ma non solo).

In particolare, si propone la seguente struttura di questa sotto-sezione:

- **Rappresentazione della Struttura org.va, della dotazione organica effettiva (tempo pieno e part time), dei posti vacanti e del Piano delle assunzioni vigente**
- **Dar conto del sistema decisionale vigente; cioè nel caso di Enti con dirigenti (presenti) descrizione dell'eventuale sistema della delega agli IPO (formale e sostanziale), del sistema delle responsabilità procedurali e sub-proc.li (formale e sostanziale) e delle *specifiche* responsabilità**
- **Descrizione analitica del grado di esternalizzazione, del grado di *governance* sul sistema delle Partecipate, con particolare riferimento alle Società In House (v. recente Linee Guida)**

- **Illustrazione grafica e descrizione lessicale del grado di digitalizzazione, in termini sia di informatizzazione procedurale, sia di interoperabilità (interna ed esterna) delle procedure informatizzate**
- **Descrizione del Capitale Umano in termini di esperienze professionali, delle loro durata, del percorso di carriera interno/esterno, dei titoli di studio posseduti, della formazione post scolastica, del potenziale apprezzabile e degli eventuali *gap* di competenza (quali-quantitativi) rilevanti per il Rischio di Corruzione**
- **Illustrazione della distribuzione spaziale dei luoghi di lavoro e del relativo personale (chi lavora, dove).**

Aree emergenti a rischio:

Sono «**Aree**» con alto livello di probabilità di eventi rischiosi quelle relative allo svolgimento di attività di:

- gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio;
- controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni;
- incarichi e nomine;
- affari legali e contenzioso.

Are Obbligatorie

- 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 d.lgs. n. 163 del 2006;
- 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.

AREE emergenti + AREE obbligatorie = AREE GENERALI

Vi sono poi AREE di Rischio Specifiche *che rispecchiano le specificità funzionali e di contesto*

«... È importante chiarire che le “aree di rischio specifiche” non sono meno rilevanti o meno esposte al rischio di quelle “generali”, ma si differenziano da queste ultime unicamente per la loro presenza in relazione alle caratteristiche tipologiche delle amministrazioni e degli enti.»

«Concorrono all'individuazione delle “**Aree di Rischio Specifiche**”, insieme alla *mappatura dei processi* e *all'analisi dell'ambiente esterno*:

- le analisi di eventuali casi giudiziari e di altri episodi di corruzione o cattiva gestione accaduti in passato nell'amministrazione o in amministrazioni dello stesso settore di appartenenza;
- incontri (o altre forme di interazione) con i responsabili degli uffici;
- incontri (o altre forme di interazione) con i portatori di interesse esterni, con particolare riferimento alle associazioni impegnate sul territorio nella promozione della legalità, alle associazioni di categoria e imprenditoriali;
- aree di rischio già identificate da amministrazioni simili per tipologia e complessità organizzativa.»

Con riferimento alle «prime» 4 Aree Obbligatorie di R. gli Allegati 2 e 3 al PNA 2013 rappresentavano le «Sotto Aree» di rischio e i possibili «rischi» - «considerati in un'ottica strumentale alla realizzazione di fatti di corruzione.»

E', quindi, opportuno procedere a creare il «Risk Register» ampliato alle «A. Emergenti» ed alle «A. di Rischio Specifiche», al livello di dettaglio delle «Sotto Aree» (ad un progressivo livello di dettaglio ...), maieuticamente evinte in ogni specifico contesto.

- Vedasi ad esempio dell'aggiornamento 2015 del PNA la «**PARTE SPECIALE - APPROFONDIMENTI _ I - AREA DI RISCHIO CONTRATTI PUBBLICI**»

1.3) Mappatura dei processi:

Resta fermo che le amministrazioni e gli enti per il PTPC 2016 sono, comunque, tenuti ad avere, qualora non completino la mappatura dei processi per le ragioni appena esposte, quanto meno una mappatura di tutti i **macro processi** svolti e delle relative aree di rischio, “generalisti” e “specifiche”, cui sono riconducibili.

Il concetto di processo è più ampio e flessibile di quello di procedimento amministrativo.

L'effettivo svolgimento della mappatura deve risultare nel PTPC.

«In condizioni di particolare difficoltà organizzativa, adeguatamente motivata, la mappatura dei processi può essere realizzata al massimo entro il 2017.»

- *Vedi Mappatura Università (flow chart e descrizione processi)*
- *Vedi ANAC*

- L'accuratezza e l'eshaustività della mappatura dei processi è un requisito indispensabile per la formulazione di adeguate misure di prevenzione e incide sulla qualità dell'analisi complessiva.
- L'obiettivo è che le Amministrazioni e gli Enti realizzino la mappatura di tutti i processi. Essa può essere effettuata con *diversi livelli di approfondimento*. Dal livello di approfondimento scelto dipende la precisione e, soprattutto, la completezza con la quale è possibile identificare i punti più vulnerabili del processo e, dunque, i rischi di corruzione che insistono sull'amministrazione o sull'ente: una mappatura superficiale può condurre a escludere dall'analisi e dal trattamento del rischio ambiti di attività (azioni) che, invece, sarebbe opportuno includere.



LINEE GUIDA PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

Con suggerimenti per i Piccoli Comuni e Aggregazioni

Differenza fra processo e procedimento

Per effettuare la mappatura dei processi è necessario definire, preliminarmente, la nozione di processo, differenziandola da quella di procedimento. In realtà, si tratta di una cosa non facile, perché è la nozione stessa di procedimento a non essere (contrariamente a quanto si può pensare) chiaramente definita. E' un problema "semantico" (cioè relativo al significato delle parole) prima ancora che organizzativo (cioè relativo alle attività svolte dall'organizzazione).

Processo è un termine che ha un significato molto ampio e molto vago: in sintesi, le aziende private vedono processi ovunque (e in questo sono spinte anche dalla visione per processi tipica della norma ISO 9001 sulla qualità). Al contrario, nelle pubbliche amministrazioni tutto è procedimento.

NOZIONE “ESTESA” DI PROCEDIMENTO

Le pubbliche amministrazioni sono obbligate a pubblicare le proprie tipologie di procedimento nella sezione “Amministrazione Trasparente” del proprio sito istituzionale. In tali sezioni, però, accanto ai procedimenti veri e propri sono elencati anche altre attività, che non sono, dal punto di vista giuridico, dei veri e propri procedimenti. Di seguito, proviamo ad elencare alcune tipologie di attività che (dall'analisi di numerosi siti istituzionali) sono incluse nella ricognizione dei procedimenti:

- ❖ autorizzazioni;
- ❖ concessioni;
- ❖ gestione delle SCIA;
- ❖ gestione del personale;
- ❖ procedure di affidamento di lavori, servizi, forniture;
- ❖ controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni;
- ❖ incarichi e nomine;
- ❖ pagamento delle fatture;
- ❖ affari legali e contenzioso;
- ❖ pianificazione urbanistica;
- ❖ certificazioni anagrafiche;
- ❖ gestione tributi locali;
- ❖ erogazioni di servizi (soprattutto area sociale e scolastica).

Nell'elenco, accanto ai procedimenti amministrativi propriamente detti (autorizzazioni, concessioni, gestione SCIA, certificazioni anagrafiche), compaiono altri tipi di attività, come i controlli, la gestione del personale, le procedure di affidamento, la gestione dei tributi e l'erogazione dei servizi, che pur essendo regolate da norme di legge, non sono (o sono solo parzialmente) inquadrabili come procedimenti.

L'elenco non è esaustivo, ma già sufficiente per trarre una conclusione: quando le pubbliche amministrazioni devono mappare i propri procedimenti, includono in tale mappatura tutte le attività *che sono regolate dalla legge*, includendo anche attività che giuridicamente non sono propriamente dei procedimenti amministrativi.


Ai fini della prevenzione della corruzione, potrebbe quindi esser utile introdurre una *nozione estesa* di procedimento, che include i procedimenti veri e propri, ma anche le altre attività.

D'ora in poi, quando parleremo di procedimenti, faremo riferimento alla nozione estesa, ovvero a qualunque attività di una pubblica amministrazione regolata da una fonte normativa.

La nozione estesa di procedimento è giuridicamente impropria (al pari della nozione estesa di corruzione, intesa come *abuso di un potere pubblico, finalizzato a favorire interessi privati*), ma profondamente utile per la gestione del rischio di corruzione.

Tutte le attività, se considerate come procedimenti, possono essere rappresentate come sequenze di documenti (atti, verbali, pareri, ecc ...) che devono essere forzatamente prodotti, in forza di una legge, da uno o più soggetti responsabili, anch'essi individuati dalla legge. Al livello dei procedimenti il rischio di corruzione è minimo: le scelte e le azioni da intraprendere sono già predefinite dalla legge, così come i soggetti che devono intervenire nel procedimento. Se la corruzione intervenisse al livello dei procedimenti, sarebbe molto facile prevenirla e contrastarla, perché la corruzione si ridurrebbe alla semplice violazione della legge, compiuta dai soggetti responsabili del procedimento.

Invece, come noto, spesso si dice che la corruzione si nasconde “nelle pieghe” dei procedimenti, e può realizzarsi senza violare le leggi e le procedure. Questa azione della corruzione “nelle pieghe” del procedimento è particolarmente evidente nel settore degli appalti, in cui spesso la corruzione si manifesta attraverso la costruzione dei cosiddetti bandi fotocopia che consiste nel predisporre il bando della gara con i requisiti richiesti ai partecipanti in modo da favorire una determinata impresa. I bandi fotocopia consentono di favorire una impresa in modo apparentemente legittimo, perché, in questo caso, la corruzione non implica la violazione della normativa, ma la manipolazione dei criteri di scelta del contraente, che non possono essere predefiniti dalla normativa.



Si è detto che la distinzione fra procedimenti e processi è innanzitutto semantica. Concentriamoci, quindi sul significato della frase *“la corruzione si annida nelle pieghe dei procedimenti”*. Si tratta, ovviamente, di una metafora: i procedimenti non hanno pieghe e la corruzione non è un animale che fa il nido nei procedimenti.

Tuttavia, per spiegare alcuni eventi corruttivi, può essere utile pensare ai processi come a pezzi di stoffa che non sono completamente dritti, ma pieni di pieghe, e alla corruzione come qualcosa che si nasconde dentro le loro pieghe.

La *metafora delle pieghe* può essere utile per capire la differenza fra procedimento e processo: in una pubblica amministrazione esiste un livello chiaramente visibile, rappresentato dai documenti e dalle attività che compaiono *sulla superficie* dei procedimenti; ed un livello meno visibile (o peggio invisibile), rappresentato da quelle attività che sono svolte *nelle pieghe* dei procedimenti.

E i processi non sono nient'altro che i procedimenti «stirati» dalle pieghe.

NOZIONE DI PROCESSO

Cosa significa dire che i processi sono procedimenti stirati? Fuor di metafora significa che un processo è l'insieme delle risorse strumentali e dei comportamenti che consentono di attuare un procedimento.

I procedimenti sono «sequenze di documenti» che devono essere prodotti dai soggetti responsabili attraverso azioni e decisioni definite dalla normativa di riferimento. Il procedimento è *descritto in modo teorico* dalla normativa, ma viene attuato attraverso i processi definiti dall'amministrazione. Quindi:

- i procedimenti sono uguali in tutte le pubbliche amministrazioni, perché sono definiti dalla legge;
- due pubbliche amministrazioni, invece, potrebbero definire/implementare due processi diversi, per attuare il medesimo procedimento;
- due procedimenti diversi, che attuano il medesimo procedimento, produrranno comunque le medesime evidenze documentali (quelle richieste dalla normativa).

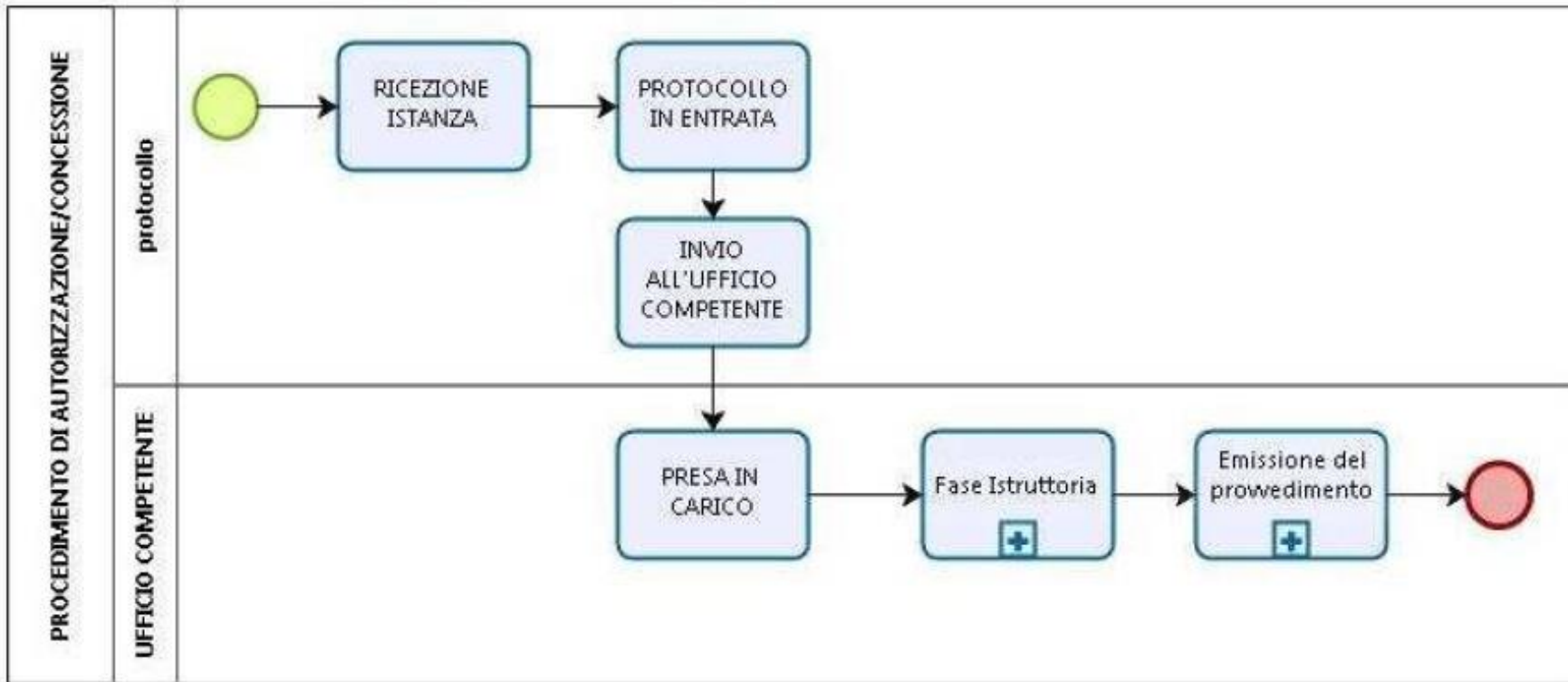
Il procedimento, quindi, è la parte visibile, tangibile (documentale) di un processo sotteso ... è come la punta di un iceberg.


DIFFERENZA TRA PROCEDIMENTO E PROCESSO: UN ESEMPIO PRATICO (IFEL – ANCI LOMBARDIA)

«Nel corso degli interventi di formazione e di ricerca presso le amministrazioni locali, la differenza fra procedimenti e processi spesso è emersa in modo evidente.

In un caso, abbiamo messo in un'aula i responsabili di alcuni uffici (Polizia Locale, Servizi Sociali, Urbanistica e Tributi, URP e Protocollo) e abbiamo chiesto di individuare cosa avessero in comune i *procedimenti* di autorizzazione e concessione gestiti dai loro uffici. I diversi procedimenti (ad es. autorizzazioni a circolare in ZTL, autorizzazioni a costruire, rimborsi COSAP, agevolazioni mense scolastiche) avevano in comune:

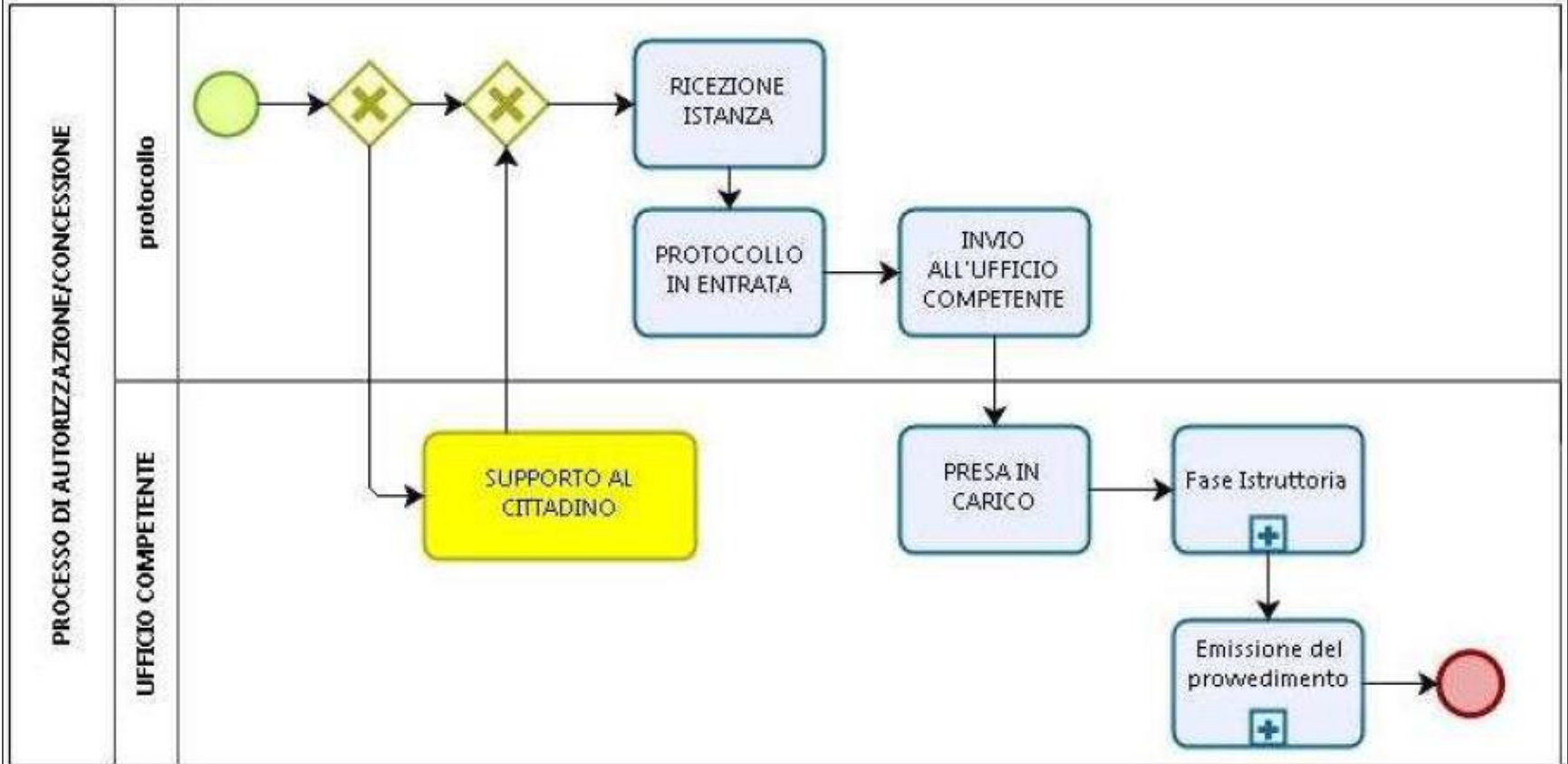
- l'obbligo, per il richiedente, di presentare online l'istanza;
- la ricezione delle istanze da parte dell'ufficio protocollo (inizio dei termini del procedimento);
- la trasmissione dell'istanza all'ufficio competente;
- lo svolgimento della fase istruttoria da parte dell'ufficio competente (con modalità diverse, a seconda del procedimento);
- l'emissione di un provvedimento finale.»






E' stato poi chiesto, agli stessi responsabili, di descrivere il *processo* associato ai procedimenti presi in considerazione, cioè le attività svolte concretamente per attuare il procedimento.

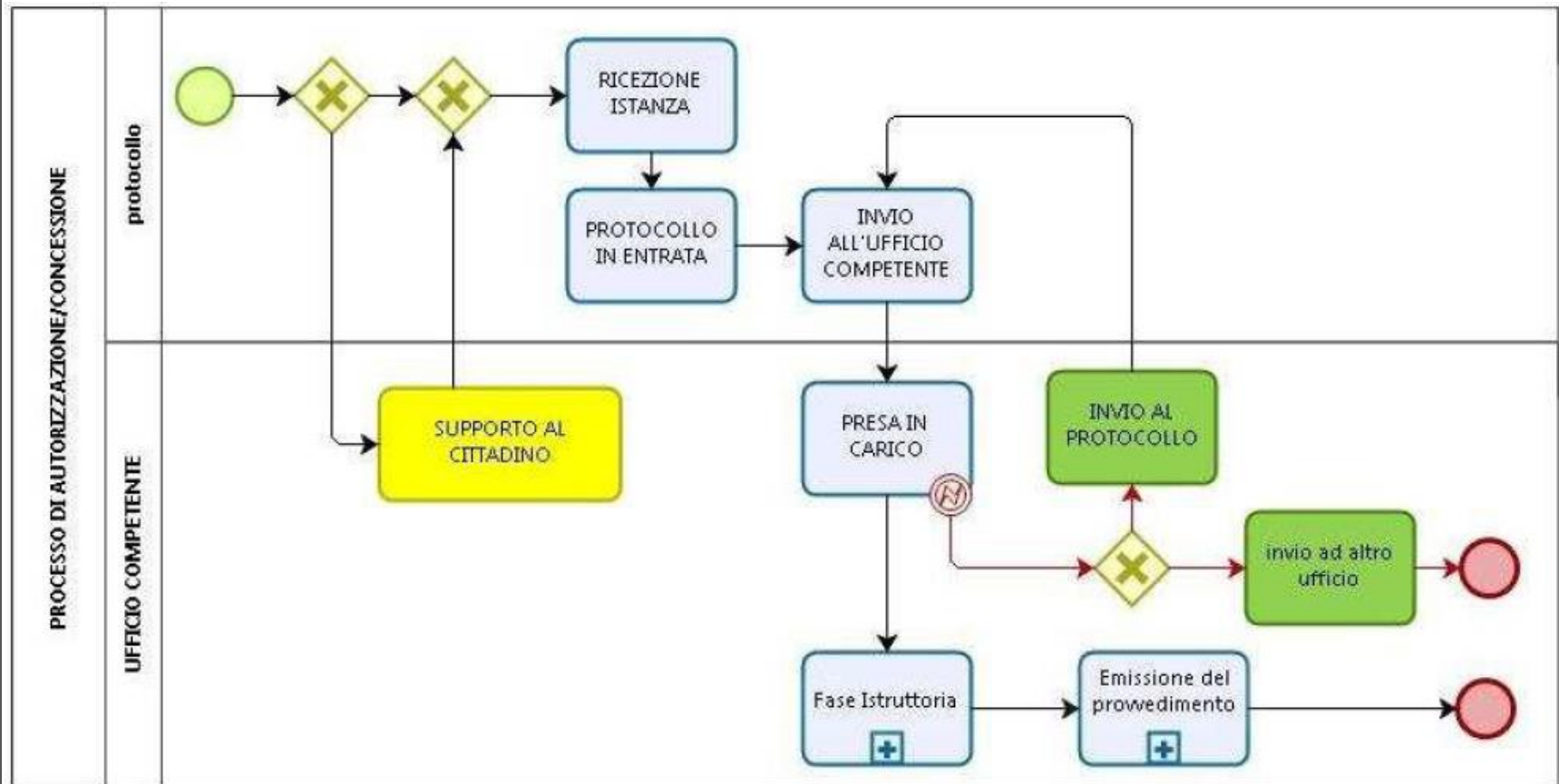
E' emerso che, in tutti gli uffici, era consolidata la prassi di supportare i cittadini nella compilazione dell'istanza online: questa fase del processo aveva luogo *prima* dell'avvio del procedimento vero e proprio.





Inoltre, il processo prevedeva una serie di attività, in caso di trasmissione dell'Istanza all'ufficio sbagliato (per errore del protocollo o del cittadino). In questo caso, alcuni uffici rimandavano l'istanza al protocollo, altri uffici la inoltravano all'ufficio competente.

Dunque, attraverso l'analisi del processo sono state “scoperte” (cioè descritte in modo esplicito), attività non visibili a livello di procedimento. Attività non richieste dalla legge, ma dall'esigenza dell'amministrazione) di supportare i cittadini nella compilazione delle istanze (per ridurre il numero delle istanze compilate in modo errato o incompleto) e di gestire gli errori di trasmissione dal protocollo agli uffici (non previsti dalla normativa).



MAPPATURA DEI PROCESSI - FASI

Identificazione
dei processi

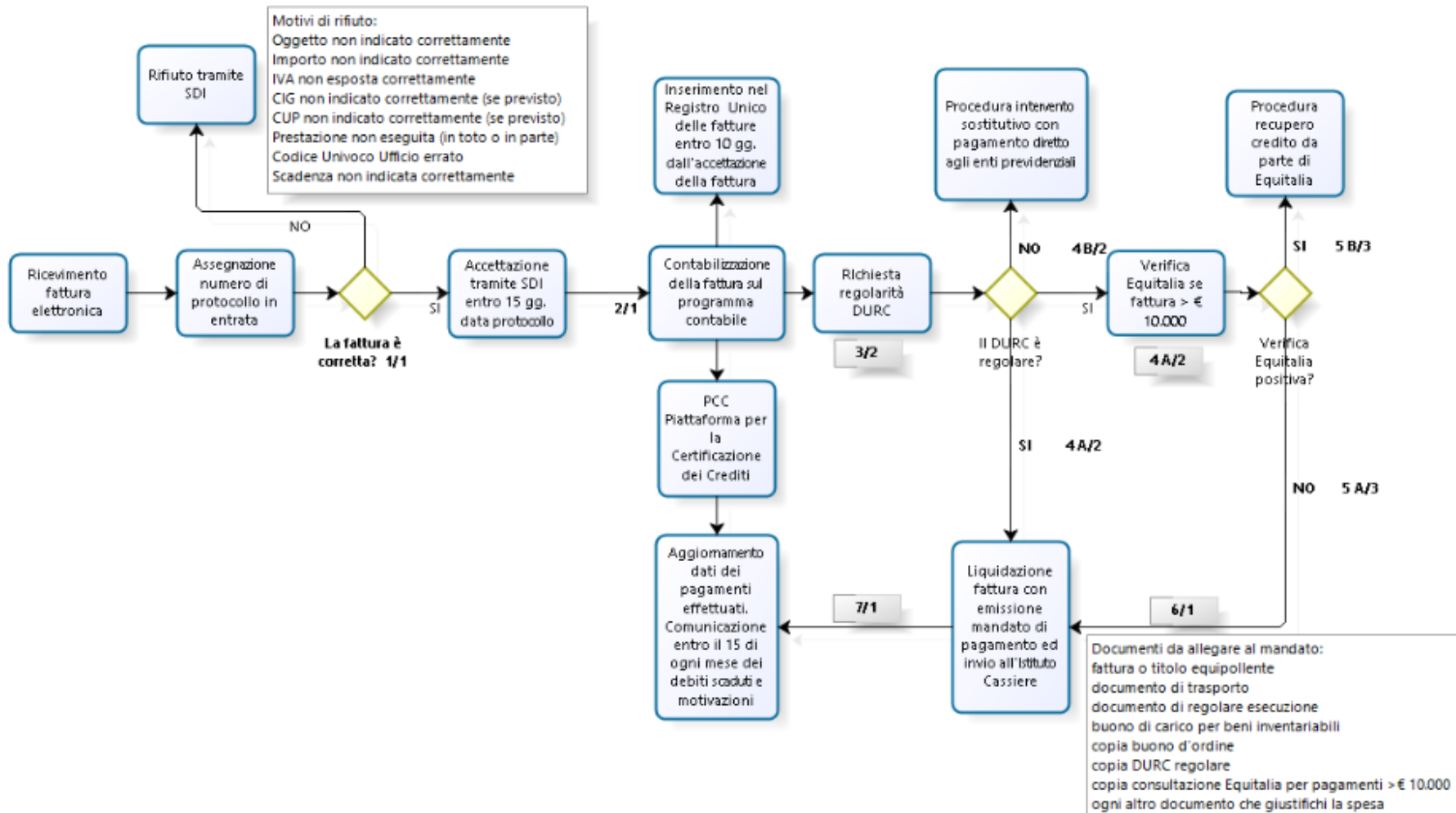
- Analisi documentale
- Interviste alla struttura
- Benchmarking

Descrizione dei
Processi

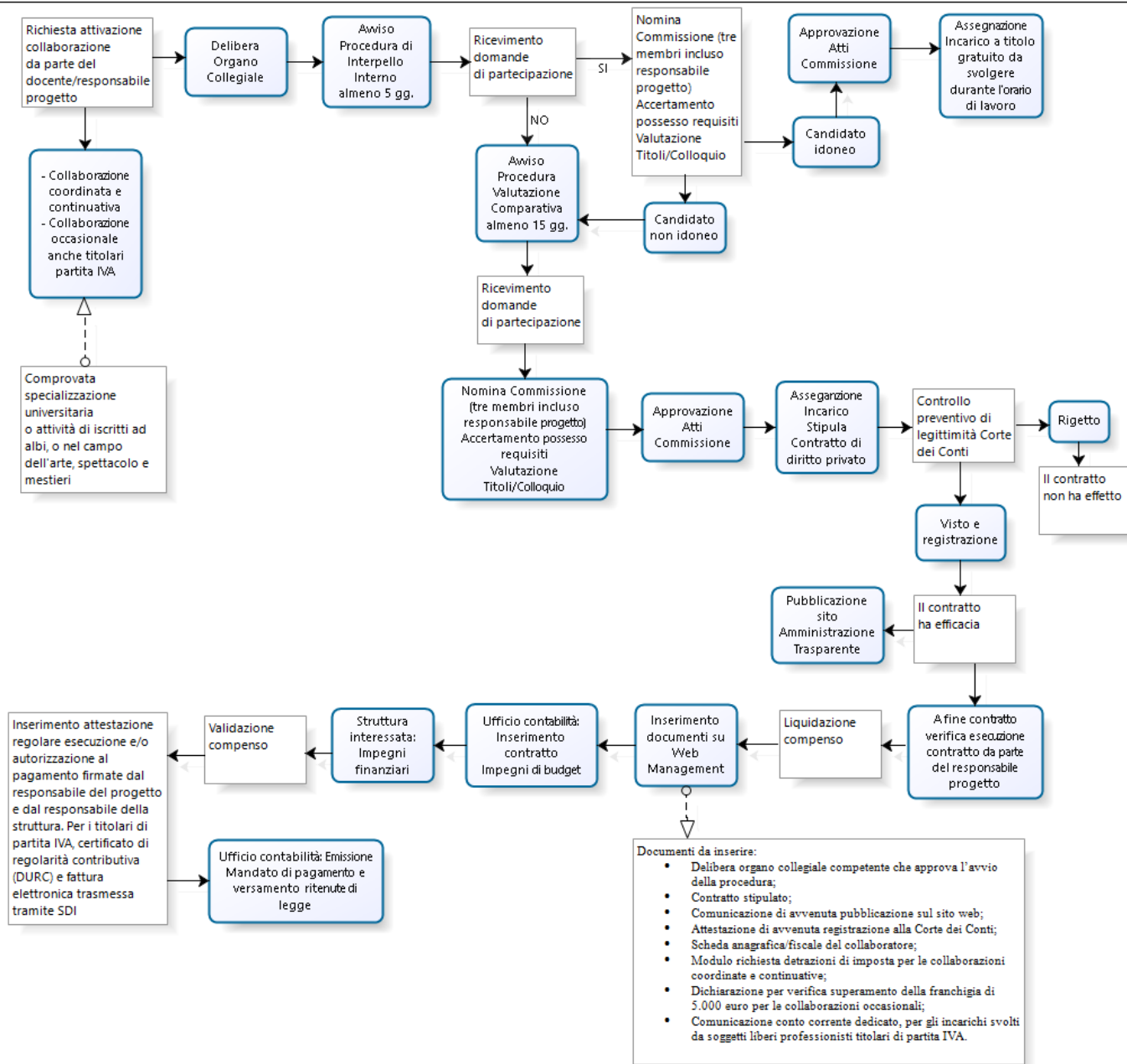
- Interviste alla struttura / Brainstorming
- Compilazione 'schede processo'

Rappresentazione
dei Processi

- Predisposizione diagramma di flusso



Legenda
 n° fase processo checklist di controllo / n° paragrafo nella descrizione processo



- La mappatura conduce, come previsto nel PNA, alla definizione di un **elenco dei processi** (o dei macro-processi). È poi necessario effettuare una loro descrizione e rappresentazione il cui livello di dettaglio tiene conto delle esigenze organizzative, delle caratteristiche e della dimensione della struttura. La finalità è quella di sintetizzare e rendere intellegibili le informazioni raccolte per ciascun processo, permettendo, nei casi più complessi, la descrizione del flusso e delle interrelazioni tra le varie attività.
- Come minimo è necessaria l'individuazione delle responsabilità e delle strutture organizzative che intervengono. Altri elementi per la descrizione del processo sono: l'indicazione dell'origine del processo (input); l'indicazione del risultato atteso (output); l'indicazione della sequenza di attività che consente di raggiungere il risultato - le fasi; i tempi, i vincoli, le risorse, le interrelazioni tra i processi.
- In ogni caso, per la mappatura, è quanto mai importante il coinvolgimento dei responsabili delle strutture organizzative principali. Può essere utile prevedere, specie in caso di complessità organizzative, la costituzione di un gruppo di lavoro dedicato e interviste puntuali agli addetti ai processi per conoscerne gli elementi peculiari e i principali flussi

anche ANAC (PTPC ... pagg. 19-20) ...

6. Analisi del contesto interno: mappatura delle attività e individuazione dei comportamenti a rischio di corruzione.

In applicazione di un principio di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, il gruppo di lavoro permanente per la predisposizione del PTPC, in sede di programmazione del lavoro di mappatura dei processi dell'amministrazione, ha esaminato le rilevazioni già effettuate presso l'ANAC, per verificare se avessero potuto costituire un punto di partenza per l'attività di mappatura dei processi, ma nessuna di esse è apparsa idonea all'obiettivo perseguito, in quanto non più in linea con la nuova organizzazione risultante dal processo di riordino dell'ANAC.

Neppure la mappatura dei procedimenti amministrativi ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241 e s.m.i. è stata ritenuta idonea, in quanto incompleta rispetto alla rilevazione di tutti i nuovi processi dell'Autorità. Occorre richiamare, in merito, quanto evidenziato nell'Aggiornamento 2015 al PNA sulla distinzione tra il concetto di "processo" e quello di "procedimento amministrativo": "Il concetto di processo è più ampio e flessibile di quello di procedimento amministrativo ed è stato individuato nel PNA tra gli elementi fondamentali della gestione del rischio"; il procedimento amministrativo caratterizza lo svolgimento di una parte maggioritaria dell'attività dell'ANAC, fermo restando che non tutta l'attività dell'Autorità è riconducibile a procedimenti amministrativi.

Poiché la ricognizione dei procedimenti amministrativi, oltre ad essere stata esplicitamente prevista già dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, è oggetto di specifici obblighi di trasparenza ai sensi del d.lgs. 33/2013 (art. 35), si fornisce, in allegato al presente piano (**Allegato n.3**) una prima mappatura dei procedimenti amministrativi, svolti nell'ambito delle nuove funzioni attribuite all'ANAC; tale mappatura è, tuttavia, incompleta e necessita di opportune integrazioni, attualmente in elaborazione.

Con riferimento alla mappatura dei processi, si è deciso, pertanto, di creare ed implementare una matrice del tutto nuova, con cui rilevare le attività della modificata struttura amministrativa, ritenendo che seppure si trattasse di chiedere uno sforzo supplementare agli uffici, il risultato della nuova mappatura potrà costituire un punto di riferimento valido per l'attività di prevenzione dei prossimi anni.

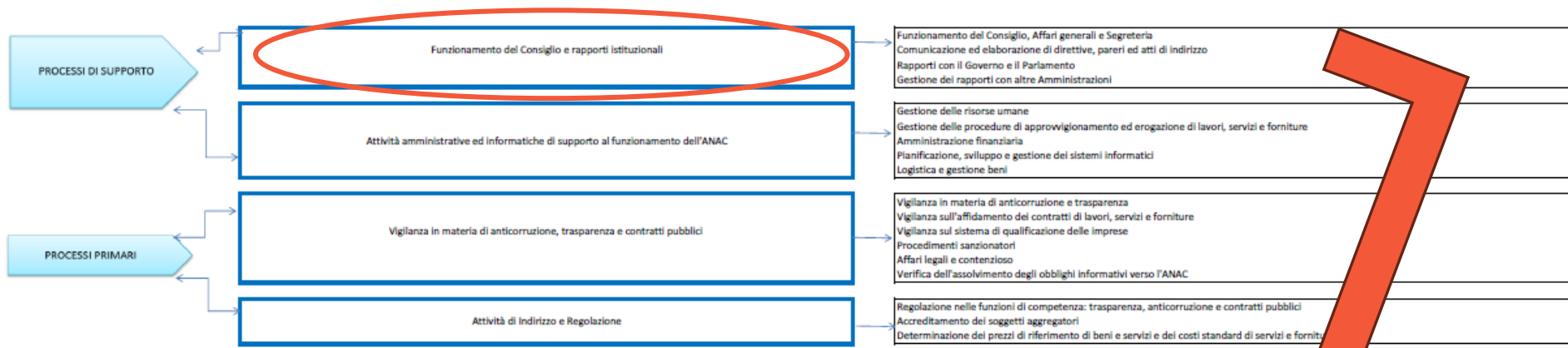
La mappatura delle attività poste in essere da tutti gli uffici, condotta in base ai principi di **completezza** ed **analiticità** (come evidenziato al paragrafo n.3) è stata registrata all'interno di una matrice in formato Excel (una per ogni ufficio), costituita da due sezioni: la prima contenente informazioni di carattere generale (indicazione dell'ufficio, del dirigente responsabile e delle attività affidate alla cura dell'ufficio, come risultanti dall'atto di organizzazione del 29 ottobre 2014) e la seconda relativa alla vera e propria mappatura, articolata in 13 colonne (da "A" ad "M"), con i seguenti gruppi di informazioni:

- ✓ la descrizione di ogni singola ATTIVITA' ed il relativo soggetto responsabile (dirigente, dirigente ispettivo, funzionario, o responsabilità congiunta dirigente/funzionario);
- ✓ la scomposizione di ogni attività in un numero variabile di FASI, con i relativi soggetti responsabili (dirigente, dirigente ispettivo, funzionario, o responsabilità congiunta dirigente/funzionario) e la durata, in giorni, di ogni fase;
- ✓ la scomposizione di ogni fase in un numero variabile di AZIONI, con i relativi soggetti esecutori (dirigente, dirigente ispettivo, funzionario, o responsabilità congiunta dirigente/funzionario), l'indicazione se trattasi di un'azione vincolata o discrezionale e, infine, se tale azione risulti disciplinata da una fonte normativa o da un regolamento dell'Autorità, ovvero da un regolamento interno dell'ufficio, o, infine, da una prassi dell'ufficio stesso.
- ✓ la descrizione di un comportamento a rischio corruzione in corrispondenza di ogni singola azione.

...ANAC

FUNZIONI ISTITUZIONALI

MACRO-PROCESSI



Funzionamento del Consiglio, Affari generali e Segreteria
 Comunicazione ed elaborazione di direttive, pareri ed atti di indirizzo
 Rapporti con il Governo e il Parlamento
 Gestione dei rapporti con altre Amministrazioni

...ANAC

PROCESSI ANAC PRIMARI/DI SUPPORTO	FUNZIONI ISTITUZIONALI	MACRO-PROCESSI	PROCESSI	ATTIVITA'		
Processi di supporto	Funzionamento del Consiglio e rapporti istituzionali	Funzionamento del Consiglio, Affari Generali e Segreteria	Gestione della adunanze	SGCON - Gestione delle adunanze		
			Attuazione dei provvedimenti del Consiglio	SGCON - Attuazione dei provvedimenti del Consiglio SGSEG - Monitoraggio delle proposte di delibera e della esecuzione delle delibere adottate		
			Protocollo	UPROT - Corrispondenza/fax/pec UPROT - Corrispondenza relativa alle gare d'appalto		
			Monitoraggio dei flussi documentali	UPROT - Corrispondenza relativa a concorsi pubblici UPROT - Supporto agli uffici per ricerche e verifiche UPROT - Gestione degli atti rifiutati dagli uffici e/o riassegnazione degli stessi UPROT - Supporto al Segretario Generale nella gestione dei flussi documentali degli uffici		
		Comunicazione ed elaborazione di direttive, pareri ed atti di indirizzo	Gestione dei flussi informativi interni ed esterni	Gestione dei flussi informativi interni ed esterni	SGPRES - Art. 32, comma 10, D.L. 90/2014: Misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio di imprese a partecipazione interdetta e antimafia. SGPRES - Gestione dei flussi informativi interni ed esterni SGPRES - Agenda del Presidente SGSEG - Gestione dell'agenda del Segretario Generale e dei flussi informativi interni ed esterni URJUF - Elaborazione reportistica per adempimenti di comunicazione dati ai diversi Enti richiedenti UFFICI ANAC - Adempimenti obblighi di pubblicazione ai sensi del D.lgs. 33/2013 SGSEG - Supporto del Segretario Generale nell'elaborazione e monitoraggio del Piano triennale di prevenzione della corruzione e del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità	
				Elaborazione di direttive e atti di indirizzo interni	UDGIV - Elaborazione di direttive ed atti di indirizzo interni	
				Gestione della biblioteca	SGSEG - Gestione della biblioteca	
				Relazioni istituzionali	SGPRES - Atti di sindacato ispettivo SGPRES - Relazioni istituzionali	
				Rapporti con il Governo e il Parlamento	Segnalazioni al Governo ed al Parlamento	UDGIV - Predisposizione delle segnalazioni per il Governo e il Parlamento
					Segnalazioni di cui all'art. 19, c. 7 d.l. n. 90/2014	SGPRES - Segnalazioni al Prefetto delle violazioni circa il pagamento della sanzioni in misura ridotta relative all'art. 47 del D.lgs. 33/2013
Predisposizione della Relazione al Parlamento	UDGIV - Monitoraggio e raccordo delle attività finalizzate alla rappresentazione dei risultati agli organi costituzionali e al Parlamento, predisposizione della Relazione al Parlamento)					

UPROT - Corrispondenza relativa a concorsi pubblici
UPROT - Supporto agli uffici per ricerche e verifiche
UPROT - Gestione degli atti rifiutati dagli uffici e/o riassegnazione degli stessi
UPROT - Supporto al Segretario Generale nella gestione dei flussi documentali degli uffici

L'attività di mappatura eseguita dagli uffici e coordinata dai sottogruppi è stata guidata da alcune specifiche linee di indirizzo, come l'attenzione alla omogeneità – anche semantica – nella descrizione delle attività/fasi/azioni da parte degli uffici che svolgono attività analoghe (es: vigilanza lavori – vigilanza servizi e forniture). Come ultima revisione, è stata svolta un'analisi comparata delle mappature delle 'Attività-Fasi-Azioni' proposte dagli Uffici.

L'attività successiva è stata la descrizione delle possibili fattispecie di comportamenti a rischio di corruzione, individuati in corrispondenza di ogni singola **azione** e classificati in una successiva colonna (colonna "N": "Descrizione del comportamento a rischio corruzione").

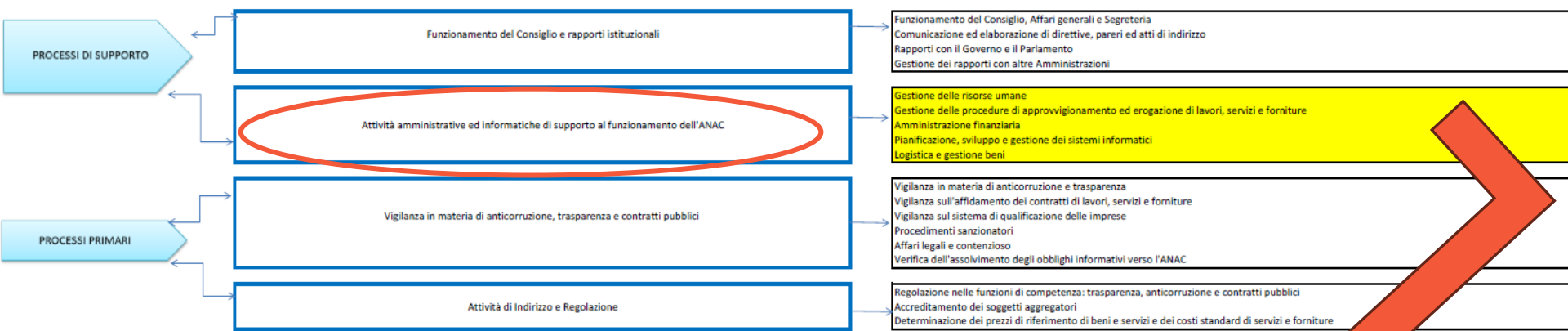
Nella consapevolezza che un comportamento a rischio di corruzione non individuato in fase di mappatura non potrà essere valutato nella successiva fase di trattamento del rischio e, dunque, sfuggirà *tout court* dal programma di prevenzione, la descrizione dei comportamenti a rischio corruzione è stata svolta con riferimento all'ampia accezione di "comportamento a rischio di corruzione" adottata dal PNA⁶.

Si è cercato di rappresentare in modo analitico il potenziale comportamento che concretizzi un fenomeno corruttivo, indicando le modalità con cui l'attività corruttiva possa essere messa in atto e le relative finalità; tale rappresentazione esclude, quindi, che la descrizione del comportamento a rischio possa essere identica per ogni azione individuata dagli uffici.

Nelle matrici Excel, di cui all'**Allegato n.2**, è, dunque, rappresentato l'esito della mappatura delle attività di tutti gli Uffici dell'ANAC; si evidenzia la particolare analiticità della mappatura di alcuni uffici che svolgono funzioni afferenti alle aree di rischio generali della pubblica amministrazione, come l'Ufficio Risorse umane e strumentali, che racchiude in sé due delle principali aree di rischio (acquisizione e gestione del personale e gestione delle entrate e delle spese) e l'Ufficio Servizi generali, gare, contratti e logistica. L'**Allegato n.2**, comprende quattro gruppi di mappature, in cui gli uffici sono stati raccolti secondo l'Area di appartenenza, in base all'organigramma riportato a pagina 5, ovvero: Uffici del Presidente, Uffici del Segretario Generale, Uffici dell'Area Vigilanza; Uffici dell'Area Regolazione.

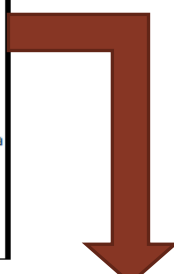
FUNZIONI ISTITUZIONALI

MACRO-PROCESSI



Gestione delle risorse umane
 Gestione delle procedure di approvvigionamento ed erogazione di lavori, servizi e forniture
 Amministrazione finanziaria
 Pianificazione, sviluppo e gestione dei sistemi informatici
 Logistica e gestione beni

MACRO-PROCESSI	PROCESSI	ATTIVITA'
<p>Amministrazione finanziaria</p>	<p>Gestione del bilancio e del patrimonio</p>	<p>URUF - Predisposizione dei documenti di bilancio d'esercizio (previsione, variazione e consuntivo)</p> <p>URUF - Gestione delle uscite</p> <p>URUF - Gestione delle entrate</p> <p>URUF - Gestione del "Servizio Riscossione Contributi"</p> <p>URUF - Rendicontazione della cassa interna</p> <p>URUF - Gestione della riscossione delle sanzioni comminate dall'Autorità</p> <p>URUF - Gestione delle istanze di rimborso da operatori economici e stazioni appaltanti attinenti la contribuzione</p> <p>URUF - Gestione del contributo annuale dovuto dalle SOA</p> <p>URUF - Comunicazione dei dati relativi ai bilanci di previsione, alle relative variazioni e ai conti consuntivi al MEF</p> <p>URUF - Comunicazione dei dati di cassa mensili al MEF</p> <p>URUF - Comunicazioni dei dati di contabilità finanziaria all'ISTAT per la "Rilevazione di informazioni, dati e documenti necessari alla classificazione di unità economiche nei settori istituzionali stabiliti dal Sistema Europeo dei Conti Nazionali e Regionali della Comunità"</p> <p>URUF - Attestazione della copertura finanziaria per tutti i provvedimenti che comportano una spesa</p> <p>URUF - Gestione delle missioni e dei rimborsi spese</p>



ATTIVITA'
<p>URUF - Predisposizione dei documenti di bilancio d'esercizio (previsione, variazione e consuntivo)</p>
<p>URUF - Gestione delle uscite</p>
<p>URUF - Gestione delle entrate</p>
<p>URUF - Gestione del "Servizio Riscossione Contributi"</p>
<p>URUF - Rendicontazione della cassa interna</p> <p>URUF - Gestione della riscossione delle sanzioni comminate dall'Autorità</p> <p>URUF - Gestione delle istanze di rimborso da operatori economici e stazioni appaltanti attinenti la contribuzione</p> <p>URUF - Gestione del contributo annuale dovuto dalle SOA</p> <p>URUF - Comunicazione dei dati relativi ai bilanci di previsione, alle relative variazioni e ai conti consuntivi al MEF</p> <p>URUF - Comunicazione dei dati di cassa mensili al MEF</p> <p>URUF - Comunicazioni dei dati di contabilità finanziaria all'ISTAT per la "Rilevazione di informazioni, dati e documenti necessari alla classificazione di unità economiche nei settori istituzionali stabiliti dal Sistema Europeo dei Conti Nazionali e Regionali della Comunità"</p> <p>URUF - Attestazione della copertura finanziaria per tutti i provvedimenti che comportano una spesa</p> <p>URUF - Gestione delle missioni e dei rimborsi spese</p>

ATTIVITA'

URUF - Predisposizione dei documenti di bilancio d'esercizio (previsione, variazione e consuntivo)

URUF - Gestione delle uscite

URUF - Gestione delle entrate

URUF - Gestione del "Servizio Riscossione Contributi"

URUF - Rendicontazione della cassa interna

URUF - Gestione della riscossione delle sanzioni comminate dall'Autorità

URUF - Gestione delle istanze di rimborso da operatori economici e stazioni appaltanti attinenti la contribuzione

URUF - Gestione del contributo annuale dovuto dalle SOA

URUF - Comunicazione dei dati relativi ai bilanci di previsione, alle relative variazioni e ai conti consuntivi al MEF

URUF - Comunicazione dei dati di cassa mensili al MEF

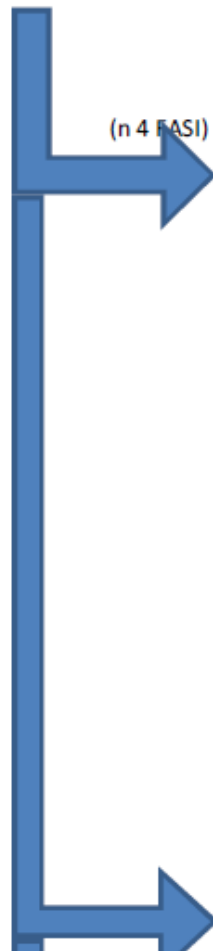
URUF - Comunicazioni dei dati di contabilità finanziaria all'ISTAT per la "Rilevazione di informazioni, dati e documenti necessari alla classificazione di unità economiche nei settori istituzionali stabiliti dal Sistema Europeo dei Conti Nazionali e Regionali della Comunità"

URUF - Attestazione della copertura finanziaria per tutti i provvedimenti che comportano una spesa

URUF - Gestione delle missioni e dei rimborsi spese

ATTIVITA'	URUF - Predisposizione dei documenti di bilancio d'esercizio (previsione, variazione e consuntivo)
-----------	--

da Allegato 1



1

FASE	DESCRIZIONE AZIONE
Predisposizione del bilancio di previsione	Analisi e studio della normativa di settore
idem	Redazione dei documenti finanziari (preventivo finanziario, quadro generale riassuntivo della gestione finanziaria e tabella dimostrativa del presunto risultato di amministrazione) e della relativa relazione illustrativa
idem	Incontro con i revisori dei conti per il parere preventivo
idem	Presentazione del bilancio al Consiglio per la sua approvazione
idem	Pubblicazione sulla GURI
Predisposizione delle variazioni al bilancio di previsione	Analisi e studio della normativa di settore

2

Per ogni ATTIVITA' in cui ciascuna U.O. (ad es. URUF nel caso di ANAC) è coinvolta (... Allegato 2) si deve prevedere un'analisi per FASI e per ciascuna FASE per SINGOLE AZIONI al cui livello sviluppare un'ampia descrizione che termina con:

- il RISK ASSESSMENT DI AZIONE e
- i CONSEQUENTI RIMEDI (MISURE) successivamente identificati (TRATTAMENTO DEL RISCHIO).

2. Valutazione del rischio:

macro-fase del processo di gestione del rischio in cui lo stesso è identificato, analizzato e confrontato con gli altri rischi al fine di individuare le priorità di intervento e le possibili misure correttive/preventive (trattamento del rischio).

2.1 Identificazione degli eventi rischiosi: completa e svolta sulla base di molte fonti informative (obiettivo di individuare gli eventi di natura corruttiva che possono verificarsi in relazione ai processi, o alle fasi dei processi di pertinenza dell'amministrazione e alla loro sviluppo rispetto sia all'ambiente interno, che all'ambiente esterno).

2.2 Analisi del rischio: l'attenzione alle cause degli eventi rischiosi per definire quali siano gli eventi rischiosi più rilevanti, il livello di esposizione al rischio dei processi e per individuare le migliori modalità per prevenirli (in ottica ISO 31.000).

2.2 Analisi del Rischio

L'analisi del rischio (quantitativa) 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.

Per ciascun rischio catalogato occorre **stimare/congetturare** il valore (entità) della **probabilità** e il valore (entità) **dell'impatto**. I criteri che è possibile utilizzare per stimare la probabilità e l'impatto e per valutare il livello di rischio del processo sono definiti specificamente.

Ad es. in rif. al rischio di corruzione: «per controllo si intende qualunque strumento di controllo utilizzato nella p.a. che sia utile per ridurre la probabilità del rischio (e, quindi, sia il sistema dei controlli legali, come il controllo preventivo e il controllo di gestione, sia altri meccanismi di controllo utilizzati nella p.a., es. i controlli a campione in casi non previsti dalle norme).

La valutazione sull'adeguatezza del controllo va fatta considerando il modo in cui il controllo funziona concretamente nella specifica P.A.. Per la stima della probabilità (del Rischio Netto), quindi, non rileva la previsione dell'esistenza in astratto del controllo, ma la sua efficacia in relazione al rischio considerato.

L'impatto si misura in termini di:

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

Il valore della probabilità e il valore dell'impatto debbono essere moltiplicati per ottenere il valore complessivo, che esprime il livello di rischio (Lordo, Netto e Previsto) ... vedi ad es. il Tool di Self Assessment predisposto dalla Commissione Europea =

http://ec.europa.eu/regional_policy/it/information/publications/guidelines/2014/fraud-risk-assessment-and-effective-and-proportionate-anti-fraud-measures o ANAC o ...

Criteri di rischio (corruzione)

«Come sono misurate le cause e le conseguenze»

(P.N.A., allegato 5) La misurazione delle **cause** avviene attraverso **indici** che quantificano dei «fattori di rischio», vale a dire delle situazioni che risultano statisticamente associate al verificarsi di eventi corruttivi.

<u>Valore Economico</u>	
Qual è l'impatto economico del processo?	
Ha rilevanza esclusivamente interna	1
Comporta l'attribuzione di vantaggi a soggetti esterni, ma di non particolare rilievo economico (es: concessione di borsa di studio per studenti)	3
Comporta l'attribuzione di notevoli vantaggi a soggetti esterni (es. affidamento appalto)	5

FATTORE
DI RISCHIO

INDICI

(P.N.A., allegato 5). Anche la misurazione delle **conseguenze** avviene attraverso **indici** che quantificano i danni degli eventi di corruzione in relazione ad una serie di «aree di impatto» (scelte e comportamenti, organizzazione, interessi privati, interessi pubblici):

- A ciascuna area di impatto è associato un indice, con valore compreso da 0 a 5
- La media aritmetica dei valori assegnati alle aree di impatto quantifica la gravità delle **conseguenze (C)** del verificarsi dell'evento corruttivo

«Come viene determinato il livello di rischio»

(P.N.A., Allegato 5). Il livello di rischio di un evento di corruzione (**L**) si ricava moltiplicando la probabilità dell'evento (**P**) e la gravità delle sue conseguenze (**C**)

$$L = P \times C$$

VALUTAZIONE COMPLESSIVA DEL RISCHIO

VALORI E FREQUENZE DELLA PROBABILITÀ

0 nessuna probabilità

1 improbabile

2 poco probabile

3 probabile

4 molto probabile

5 altamente probabile

VALORI E IMPORTANZA DELL'IMPATTO

0 nessun impatto

1 marginale

2 minore

3 soglia

4 serio

5 superiore

Valutazione complessiva del rischio

=

Valore Probabilità x Valore Impatto

Proposta di revisione dei *Fattori di R.* proposti dal PNA 2013

PROBABILITA'	AREE DI IMPATTO
1) <i>Indice Regionale</i>	1. <i>Vulnerabilità dell'ente alla corruzione</i>
2) <i>Discrezionalità</i>	2. <i>Scelte e comportamenti</i>
3) <i>Rilevanza esterna</i>	3. <i>Reputazione</i>
4) <i>Complessità</i>	4. <i>Organizzazione</i>
5) <i>Valore economico</i>	5. <i>Libera concorrenza</i>
6) <i>Frazionabilità</i>	6. <i>Spesa pubblica</i>
7) <i>Interferenza politica</i>	7. <i>Qualità di opere e servizi pubblici</i>
8) <i>Controlli</i>	8. <i>Efficienza allocativa</i>

Apprezzamento qualitativo del Rischio (ANAC)

4. Metodologia di analisi dei rischi utilizzata per il PTPC dell'ANAC.

Come evidenziato nell'Aggiornamento 2015 al PNA, l'applicazione meccanica della metodologia suggerita dall'Allegato 5 del PNA ha dato, in molti casi, risultati inadeguati, portando ad una sostanziale sottovalutazione del rischio.

La metodologia utilizzata per l'analisi dei rischi di corruzione ai fini della stesura del piano triennale anticorruzione ha inteso, pertanto, scongiurare le criticità sopra evidenziate, basandosi su un principio di prudenza e privilegiando un sistema di misurazione qualitativo, piuttosto che quantitativo.

L'adozione di un sistema di misurazione che si ispira al modello adottato dal "UN Global Compact⁵" ha, inoltre, perseguito l'obiettivo di conferire agilità ed efficacia al processo di valutazione del rischio.

Si è cercato di concentrare lo sforzo dei responsabili verso la necessaria acquisizione di conoscenze sul contesto ambientale ed operativo delle attività gestite, piuttosto che sulla meccanica applicazione di parametri e formule per il calcolo del rischio. Tale approccio ha posto il responsabile nelle condizioni di dover acquisire un'adeguata consapevolezza della minaccia di corruzione e dei relativi impatti che questa può avere sull'amministrazione, e di conseguenza, sugli stakeholders (cittadini, utenti, operatori economici, sistema Paese nel suo complesso). E' evidente che l'adeguato livello di consapevolezza del contesto di minaccia che grava sull'amministrazione costituisce un fondamentale pre-requisito per un'efficace attività di contrasto della corruzione.

Il valore del rischio di un evento di corruzione è stato calcolato rilevando:

- 1) **la probabilità** che si verifichi uno specifico evento di corruzione, raccogliendo tutti gli elementi informativi sia di natura oggettiva (ad esempio, eventi di corruzione specifici già occorsi in passato, segnalazioni pervenute all'amministrazione, notizie di stampa), che di natura soggettiva, tenendo conto del contesto ambientale, delle potenziali motivazioni dei soggetti che potrebbero attuare azioni corruttive, nonché degli strumenti in loro possesso; tale valutazione deve essere eseguita dal responsabile al meglio delle sue possibilità di raccolta di informazioni ed operando una conseguente, attenta valutazione di sintesi al fine di rappresentare la probabilità di accadimento dell'evento attraverso una scala crescente su 5 valori: molto bassa, bassa, media, alta, altissima;
- 2) **l'impatto** che, nel caso in cui l'evento di corruzione si presentasse, viene valutato calcolando le conseguenze:
 - a) **sull'amministrazione** in termini di qualità e continuità dell'azione amministrativa, impatto economico, conseguenze legali, reputazione e credibilità istituzionale, etc.;
 - b) **sugli stakeholders** (cittadini, utenti, imprese, mercato, sistema Paese), a seguito del degrado del servizio reso a causa del verificarsi dell'evento di corruzione.

Anche l'impatto viene calcolato su di una scala crescente su 5 valori, al pari della probabilità (molto basso, basso, medio, alto, altissimo).

Il rischio per ciascuna tipologia di evento corruttivo (E) è stato quindi calcolato come prodotto della probabilità dell'evento per l'intensità del relativo impatto:

$$\text{Rischio (E)} = \text{Probabilità(E)} \times \text{Impatto(E)}.$$

Nel caso di valutazione dei rischi qualitativa (come per ANAC) le «coordinate» di *probabilità* e di *impatto* identificano una cella che in base alla propria esperienza viene definita di differente «colorazione»-ponderazione. Nel caso di ANAC i rischi *da trattare prioritariamente* sono quelli abbinati a celle di colore rosso, per poi passare a quelli associati a celle gialle.

IMPATTO \ PROBABILITA'	MOLTO BASSO	BASSO	MEDIO	ALTO	ALTISSIMO
ALTISSIMA	Medio	Alto	Altissimo	Altissimo	Altissimo
ALTA	Medio	Medio	Alto	Alto	Altissimo
MEDIA	Basso	Medio	Medio	Alto	Altissimo
BASSA	Molto Basso	Basso	Medio	Medio	Alto
MOLTO BASSA	Molto Basso	Molto Basso	Basso	Medio	Medio

N_Azione	DESCRIZIONE AZIONE	Es ec tiv or e Az io n	A tiv it à di n	Ti po lo gi a di REVEN	DESCRIZIONE DEL COMPORTAMENTO A RISCHIO CORRUZIONE (EVENTO a	CATEGORIA DI EVENTO RISCHIOSO	VALUTAZIONE DEL RISCHIO				MISURE GENERALI	MISURE SPECIFICHE	STATO DI ATTUAZIONE (In Attuazione o Da Attuare)
							IMPATTO	MOTIVAZIONE <i>Da riportare solo in caso di impatto con valore diverso da "ALTISSIMO"</i>	PROBABILITA'	RISULTATO (IMPATTO x PROBABILITA')			
13_4_5	Gestione della procedura per il calcolo delle competenze da	F u n z io n	Vi	Re go la m	Non si rilevano comportamenti a rischio								
13_4_6	Verifica e controllo dei risultati ottenuti	F u n z io n	Vi	Re go la m en ti	Mancata verifica dei risultati al fine di favorire uno o più soggetti	Alterazione/manipolazione/utilizzo improprio delle informazioni o della documentazione	ALTISSIMO	Presenza nel settore di rilevazione di due funzionari che svolgono la medesima attività	MOLTO BASSA	MEDIO	Codice di comportamento Astensione in caso di conflitto d'interesse Tutela del dipendente che fa segnalazione di illecito Trasparenza Formazione sui temi dell'etica e della legalità		
13_4_7	Correzioni eventuali disallineamenti nel database	F u n z io n	Vi	Re go la m en ti	Mancata correzione dei risultati al fine di favorire uno o più soggetti ad es. aumentand o informazioni	Alterazione/manipolazione/utilizzo improprio delle informazioni o della documentazione	ALTISSIMO	Presenza nel settore di rilevazione di due funzionari che svolgono la medesima attività	MOLTO BASSA	MEDIO	Codice di comportamento Astensione in caso di conflitto d'interesse Tutela del dipendente che fa segnalazione di illecito Trasparenza Formazione sui temi dell'etica e della legalità		
13_4_8	Invio di una serie di files al settore contabilità per la liquidazione delle competenze	F u n z io n	Vi	Re go la m en ti	Non si rilevano comportamenti a rischio corruzione								

N. Azione	DESCRIZIONE AZIONE	Es ec tu r e A z i o n e	A tt i v i t à V i g i a m e n t e	Ti po lo g i a d i v i s i o n e	DESCRIZIONE DEL COMPORTAMENTO A RISCHIO CORRUZIONE (EVENTO a RISCHIO)	CATEGORIA DI EVENTO RISCHIOSO	VALUTAZIONE DEL RISCHIO				MISURE GENERALI	MISURE SPECIFICHE	STATO DI ATTUAZIONE (In Attuazione o Da Attuare)
							IMPATTO	MOTIVAZIONE <i>Da riportare solo in caso di impatto con valore diverso da "ALTISSIMO"</i>	PROBABILITA'	RISULTATO (IMPATTO x PROBABILITA')			
1_2_1	Analisi e studio della normativa di settore	Di ri g e n t e/ F u n z i o n a r i o	Re go l a m e n t i	Re g o l a m e n t i	Non si rilevano comportamenti a rischio corruzione								
1_2_2	Redazione del documento finanziario (quadro riepilogativo delle variazioni disposte) e della relativa relazione illustrativa	Di ri g e n t e/ F u n z i o n a r i o	Re go l a m e n t i	Re g o l a m e n t i	Alterazione dei dati di bilancio per favorire soggetti interni/esterni ad es. imputando importi maggiorati su alcuni capitoli al fine di elargire importi difforni dalla normativa	Alterazione/manipolazione/utilizzo improprio di informazioni e documentazione	ALTISSIMO		MEDIA	ALTISSIMO	Codice di comportamento Formazione sui temi dell'etica e della legalità	Nuovo Regolamento di contabilità	Da Attuare
1_2_3	Incontro con i revisori dei conti per il parere preventivo	Di ri g e n t e/ F u n z i o n a r i o	Re go l a m e n t i	Re g o l a m e n t i	Alterazione dei dati di bilancio per ottenere parere positivo ad es. imputando importi errati su alcuni capitoli al fine di ottenere il parere positivo dal Collegio	Alterazione/manipolazione/utilizzo improprio di informazioni e documentazione	ALTISSIMO		MEDIA	ALTISSIMO	Codice di comportamento Formazione sui temi dell'etica e della legalità	Nuovo Regolamento di contabilità	Da Attuare

ATTUAZIONE DELLE MISURE SPECIFICHE

MISURE GENERALI	MISURE SPECIFICHE	STATO DI ATTUAZIONE (In Attuazione o Da Attuare)	FASI E TEMPI DI ATTUAZIONE	INDICATORI DI ATTUAZIONE	SOGGETTO RESPONSABILE
Codice di comportamento Formazione sui temi dell'etica e della legalità	Nuovo Regolamento di contabilità	Da Attuare	<p>FASI</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Studio della normativa in materia di contabilità 2. Predisposizione bozza di regolamento 3. Invio al Consiglio del regolamento finale per approvazione e pubblicazione 4. Monitoraggio dell'applicazione del regolamento <p>TEMPI</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Due mesi (gennaio-febbraio 2016) 2. Tre mesi (marzo –maggio 2016) 3. Un mese (giugno 2016) 4. Entro il 30 novembre di ogni anno 	<ol style="list-style-type: none"> 2. Predisposizione della Bozza 3. Inserimento del Regolamento nella sezione Amm.ne Trasparente 4. Elaborazione della Relazione entro la scadenza prevista 	Dirigente dell'Ufficio
Codice di comportamento Formazione sui temi dell'etica e della legalità	Nuovo Regolamento di contabilità	Da Attuare	<p>FASI</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Studio della normativa in materia di contabilità 2. Predisposizione bozza di regolamento 3. Invio al Consiglio del regolamento finale per approvazione e pubblicazione 4. Monitoraggio dell'applicazione del regolamento <p>TEMPI</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Due mesi (gennaio-febbraio 2016) 2. Tre mesi (marzo –maggio 2016) 3. Un mese (giugno 2016) 4. Entro il 30 novembre di ogni anno 	<ol style="list-style-type: none"> 2. Predisposizione della Bozza 3. Inserimento del Regolamento nella sezione Amm.ne Trasparente 4. Elaborazione della Relazione entro la scadenza prevista 	Dirigente dell'Ufficio

PERFORMANCE !!!

2.3 Ponderazione del rischio: ha lo scopo di stabilire le priorità di trattamento dei rischi, attraverso il loro confronto, considerando gli obiettivi dell'organizzazione e il contesto in cui la stessa opera.

L'obiettivo della ponderazione del rischio, come già indicato nel PNA, è di «agevolare, sulla base degli esiti dell'analisi del rischio, i processi decisionali riguardo a quali rischi necessitano un trattamento e le relative priorità di attuazione».

In altre parole, la **fase di ponderazione del rischio**, prendendo come riferimento le risultanze della precedente fase, **ha lo scopo di stabilire le priorità di trattamento dei rischi, attraverso il loro confronto, considerando gli obiettivi dell'organizzazione e il contesto in cui la stessa opera. La ponderazione del rischio può anche portare alla decisione di non sottoporre ad ulteriore trattamento il rischio, ma di limitarsi a mantenere attive le misure già esistenti.**

Nel caso di valutazione dei rischi qualitativa le «coordinate» di *probabilità* e di *impatto* identificano una cella che in base alla propria esperienza viene definita di differente «colorazione»-ponderazione. Nel caso di ANAC i rischi da *trattare prioritariamente* sono quelli abbinati a celle di colore rosso, per poi passare a quelli associati a celle gialle.

IMPATTO \ PROBABILITA'	MOLTO BASSO	BASSO	MEDIO	ALTO	ALTISSIMO
ALTISSIMA	Medio	Alto	Altissimo	Altissimo	Altissimo
ALTA	Medio	Medio	Alto	Alto	Altissimo
MEDIA	Basso	Medio	Medio	Alto	Altissimo
BASSA	Molto Basso	Basso	Medio	Medio	Alto
MOLTO BASSA	Molto Basso	Molto Basso	Basso	Medio	Medio

Nel caso di valutazione dei R. quantitativa si procederà a fare una graduatoria di tutti i rischi emersi (relativamente a ciascuna azione) in base al livello (intensità) di R., determinato dal prodotto della probabilità e dell'impatto stimati. Se le scale di valutazione di «probabilità» e di «impatto» sono 1: 5 ne deriverà che il max livello di rischio sarà pari a 25 e il minimo pari a 0.

Sarà ora necessario definire il livello di soglia sopra il quale i rischi corrispondenti dovranno essere gestiti e viceversa. E' chiaro che la soglia potrebbe «salire» o «scendere» apprezzabilmente ricomprendendo così pochi o molti rischi da trattare, derivandone così dalla responsabile e prudente sensibilità interna una «tolleranza» + o - alta al rischio (di corruzione).

... Vedasi soglia nella metodologia Commissione Eu.

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

Riserve mentali:

- Se la ponderazione del Rischio avviene all'interno di ciascuna Area Org.va di riferimento del Processo (quandanche in termini collettivi e non solo individuali, cioè del solo dirigente) può accadere - sia per una diversa sensibilità di valutazione, sia per un'inconscia riserva mentale - che le pesature esitino valori poco *realmente sostenibili* (ad es. livellati)
- Se però la ponderazione venisse svolta da tutti i dipendenti dell'Ente («appartenenti» ed «estranei» a ciascun ambito org.vo del Rischio di Processo/Attività sottoposto a valutazione) si potrebbe ritenere di ottenere un apprezzamento dei rischi maggiormente verosimile.

TIPS

- Valutazione dei fattori di rischio anonima e scritta (foglio compilato a crocette).
- Ponderazione dei risultati su ciascun fattore per attenuare il rischio di «incerta stima» degli estranei ($p=0,3-0,4$) e il rischio di «sotto-stima» degli appartenenti ($p=0,7-0,6$).
- Se la differenza delle due valutazioni fosse elevata ... analisi condivisa tra i dirigenti per comprendere cause e motivazioni.

...La Commissione Europea



POLITICA REGIONALE
InfoRegio

Commissione europea > Politica Regionale > Fonti di informazione > Pubblicazioni > Valutazione dei rischi di frode e misure antifrode efficaci e proporzionate

- [Home](#)
- [Politica](#)
- [Finanziamento](#)
- [Novità](#)
- [Nel vostro paese](#)
- [Progetti](#)
- [Fonti di informazione](#)

Valutazione dei rischi di frode e misure antifrode efficaci e proporzionate

Ricerca nel sito Web di InfoRegio



Publications

- La presente nota d'orientamento contiene spiegazioni e raccomandazioni destinate alle autorità di gestione (AG) per l'attuazione dell'articolo 124, paragrafo 4, lettera c), del regolamento recante disposizioni comuni (RDC), secondo cui l'AG istituisce misure antifrode efficaci e proporzionate, tenendo conto dei rischi individuati. La Commissione fornisce inoltre orientamenti per la verifica dell'autorità di audit (AA) riguardante la conformità a tale articolo da parte dell'autorità di gestione.
- La Commissione invita le AG ad adottare un **approccio proattivo, strutturato e mirato nella gestione dei rischi di frode**. Per quanto concerne i fondi, l'accento deve essere posto su misure antifrode proattive e proporzionate, accompagnate da strumenti efficaci in termini di costi. Tutte le autorità responsabili dei programmi devono impegnarsi a favore di una "tolleranza zero" nei confronti della frode, partendo dall'adozione di una **corretta impostazione dai più alti livelli**. Una valutazione dei rischi di frode ben mirata, associata a un impegno nella lotta alla frode apertamente espresso, può inviare un chiaro messaggio ai potenziali frodatori. Con una messa in atto efficace di solidi sistemi di controllo è possibile ottenere una notevole riduzione dei rischi di frode, ma non eliminarne del tutto il verificarsi né la mancata individuazione. Per tale ragione, i sistemi devono garantire altresì che esistano procedure di individuazione delle frodi e di definizione di misure appropriate in caso di frode sospetta. I presenti orientamenti sono intesi a fornire utili indicazioni, tappa per tappa, per far fronte ai casi di frode residui, dopo la predisposizione e messa in atto efficace di misure per una sana gestione finanziaria. Tuttavia, l'obiettivo generale delle disposizioni normative consiste in una gestione del rischio di frode efficace in termini di costi e nell'attuazione di misure antifrode efficaci e proporzionate, ossia, in pratica, nell'adozione di un **approccio mirato e differenziato per ogni programma e situazione**.

1.1. COME UTILIZZARE LO STRUMENTO DI AUTOVALUTAZIONE

Lo strumento di autovalutazione riguarda tre processi fondamentali, appartenenti a tre sezioni differenti:

- selezione dei richiedenti (foglio di lavoro 1 del foglio elettronico);
- attuazione dei progetti da parte dei beneficiari, ponendo l'accento su appalti pubblici e costo del lavoro (foglio di lavoro 2);
- certificazione dei costi da parte dell'autorità di gestione e pagamenti (foglio di lavoro 3).

Ognuna delle tre sezioni, contenente i rischi specifici numerati (ad esempio, RS1, RS2, ecc.), è preceduta da una scheda che elenca i rischi specifici attinenti a ciascuna sezione.

1. SELEZIONE DEI RICHIEDENTI

Controlli generali

- Esame da parte di un secondo comitato delle singole decisioni o di un campione delle decisioni prese dal comitato di valutazione.
- Corsi di formazione adeguati in materia di etica e integrità, che trattino anche delle responsabilità individuali, se opportuno.
- Uso di strumenti per l'estrazione di dati, quali ARACHNE.
- Regolari audit indipendenti (ad esempio, audit interni o dell'AA).
- Eventuale messa in atto di un meccanismo di segnalazione dei presunti comportamenti fraudolenti.

Rischi di frode specifici

Conflitti di interesse in seno al comitato di valutazione

False dichiarazioni dei richiedenti

Doppio finanziamento

Descrizione del controllo

Selezione dei richiedenti

- Tutti gli inviti a presentare domande sono pubblicati
- Tutte le domande sono registrate
- Tutte le domande sono valutate conformemente ai criteri applicabili
- Tutte le decisioni sull'accoglimento/rifiuto della domanda sono comunicate ai richiedenti.

Piste di controllo

- Sono in atto procedure che assicurano che tutti i documenti necessari per garantire una pista di controllo adeguata siano conservati.

Sistemi di contabilità, monitoraggio e rendicontazione finanziaria

- Funzionamento efficace di un sistema informatico in grado di fornire informazioni affidabili e pertinenti.

Controlli per l'attenuazione del rischio raccomandati

- Il comitato di valutazione è composto da rappresentanti dei più alti livelli della direzione, che intervengono a rotazione e sono selezionati in modo casuale per la partecipazione a ciascun comitato di valutazione.
- **Politica in materia di conflitto di interessi**, con una dichiarazione e un registro annuali.
- Controlli incrociati dei documenti giustificativi con la documentazione di fonti indipendenti.
- Uso delle conoscenze acquisite in precedenza sul beneficiario, per prendere decisioni consapevoli circa la veridicità delle dichiarazioni e delle informazioni trasmesse.
- Controlli incrociati con le autorità nazionali che amministrano altri fondi dell'UE, nonché con altri Stati membri pertinenti, ogni qualvolta sia possibile e laddove il rischio sia considerato attinente e probabile.

DESCRIZIONE DEI RISCHI

Per facilitare il compito della squadra, lo strumento è stato predisposto con una serie di rischi. La squadra dovrà valutare i rischi predefiniti e, nel caso in cui ne vengano rilevati altri, sarà possibile aggiungere nuove voci.

Per una descrizione completa dei rischi, si faccia riferimento alla scheda iniziale (per le sezioni 2 e 4) o alla parte dedicata ai rischi specifici (sezioni 1 e 3).

Semplice, logica e pratica, l'autovalutazione dei rischi di frode proposta dalla Commissione si basa su cinque fasi metodologiche principali:

- 1. quantificazione del rischio che un determinato tipo di frode possa essere commesso, valutandone impatto e probabilità (**rischio lordo**);**
- 2. valutazione dell'efficacia dei controlli esistenti volti a ridurre il rischio lordo;**
- 3. valutazione del **rischio netto**, dopo aver preso in considerazione le ripercussioni degli eventuali controlli attuali, nonché la loro efficacia, ossia la situazione allo stato attuale (rischio residuo);**
- 4. valutazione dell'impatto dei controlli per l'attenuazione del rischio previsti sul rischio netto (residuo);**
- 5. definizione di un **obiettivo di rischio**, ossia il livello di rischio che l'autorità di gestione considera tollerabile dopo la messa in atto e l'esecuzione di tutti i controlli.**

Quantificazione della probabilità e dell'impatto di rischi di frode specifici (rischio lordo)



Valutazione dell'efficacia dei controlli esistenti volti a ridurre il rischio lordo



Valutazione del rischio netto, tenendo conto dell'incidenza e dell'efficacia dei controlli esistenti, ossia, la situazione allo stato attuale (rischio residuo)



Valutazione dell'incidenza dei controlli supplementari previsti sul rischio netto (residuo)



Definizione dell'obiettivo di rischio, ossia il livello di rischio che l'autorità di gestione reputa tollerabile

Impatto del rischio (LORDO)

La squadra di valutazione seleziona dal menù a discesa un punteggio da 1 a 4 per l'impatto del rischio, in base alle ripercussioni che il rischio avrebbe se concretizzatosi, applicando i criteri seguenti.

	Reputazione	Rispetto agli obiettivi
1	Impatto lieve	Lavoro supplementare, con conseguenti ritardi per gli altri processi
2	Impatto moderato	Ritardi nel raggiungimento dell'obiettivo operativo
3	Impatto considerevole, ad esempio qualora la natura della frode sia particolarmente grave o siano coinvolti più beneficiari	Compromissione del raggiungimento dell'obiettivo operativo e ritardi per l'obiettivo strategico
4	Inchiesta formale da parte dei soggetti coinvolti, ad esempio il Parlamento, e/o stampa negativa	Messa a repentaglio dell'obiettivo strategico



Probabilità del rischio (LORDO)	<p>La squadra di valutazione seleziona dal menù a discesa un punteggio da 1 a 4 per la probabilità del rischio, in base alla probabilità che il rischio si verifichi nei sette anni del periodo di programmazione, applicando i criteri seguenti.</p> <table border="1" data-bbox="730 565 1418 736"><tr><td>1</td><td>Non si verificherà quasi mai</td></tr><tr><td>2</td><td>Si verificherà raramente</td></tr><tr><td>3</td><td>Si verificherà di tanto in tanto</td></tr><tr><td>4</td><td>Si verificherà spesso</td></tr></table>	1	Non si verificherà quasi mai	2	Si verificherà raramente	3	Si verificherà di tanto in tanto	4	Si verificherà spesso
1	Non si verificherà quasi mai								
2	Si verificherà raramente								
3	Si verificherà di tanto in tanto								
4	Si verificherà spesso								
Punteggio totale di rischio (LORDO)	<p>La casella sarà calcolata automaticamente, a partire dai dati inseriti su impatto e probabilità del rischio. La classificazione è stabilita in base al punteggio totale:</p> <ul style="list-style-type: none">• 1 – 3 – Tollerabile (verde)• 4 – 6 – Significativo (arancio)• 8 – 16 – Critico (rosso)								

3 Il Trattamento del Rischio

La fase di trattamento del rischio consiste nel processo per modificare il rischio, ossia nell'individuazione e valutazione delle misure che debbono essere predisposte per *neutralizzare o ridurre il rischio* e nella decisione di *quali rischi si decide di trattare prioritariamente* rispetto agli altri.

Al fine di neutralizzare o ridurre il livello di rischio, debbono essere individuate e valutate **le misure di Prevenzione**. Generalmente parlando, le misure di prevenzione debbono essere valutate in base ai costi stimati, all'impatto e al grado di efficacia che si attribuisce a ciascuna di esse.

E' utile distinguere fra:

- **“misure generali”** che si caratterizzano per il fatto di incidere sul sistema complessivo della prevenzione della corruzione intervenendo in materia trasversale sull'intera amministrazione o ente
- **“misure specifiche”** che si caratterizzano per il fatto di incidere su problemi specifici individuati tramite l'analisi del rischio.

Tipologie principali di misure (a prescindere se generali o specifiche):

- misure di **programmazione** (std e target) e **controllo**;
- misure di **trasparenza**;
- misure di definizione e promozione dell'etica e di standard di comportamento;
- misure di **regolamentazione (nuovi /revisione Regolamenti)**;
- misure di semplificazione dell'organizzazione/riduzione dei livelli/riduzione del numero degli uffici;
- misure di semplificazione di processi/procedimenti;
- misure di **formazione**;
- misure di sensibilizzazione e partecipazione;
- misure di rotazione;
- misure di segnalazione e protezione;
- misure di **disciplina del conflitto di interessi**;
- misure di regolazione dei rapporti con i “rappresentanti di interessi particolari” (*lobbies*).

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

- 1. Efficacia nella neutralizzazione delle cause del rischio.**
- 2. Sostenibilità economica e organizzativa delle misure.**
- 3. Adattamento alle caratteristiche specifiche dell'organizzazione.**

Monitoraggio del PTPC e delle misure

- *Monitoraggio PTPC* : per il monitoraggio del PTPC è necessario indicare modalità, periodicità e relative responsabilità.

- *Monitoraggio sull'attuazione delle misure*: La programmazione operativa consente al RPCT di dotarsi di uno strumento di controllo e di monitoraggio dell'effettiva attuazione delle misure, attraverso indicatori di monitoraggio.

4.3.2. Indicatori di frode (cartellini rossi o "red flags")

Gli indicatori di frode sono segnali più specifici, i cosiddetti cartellini rossi, che indicano il verificarsi di un'attività fraudolenta che richiede una risposta immediata per determinare se siano necessarie ulteriori misure.

Gli indicatori possono essere anche specifici alle attività effettuate frequentemente nell'ambito dei programmi di finanziamento strutturale, quali quelle connesse agli appalti e al costo del lavoro. A tal fine, la Commissione ha fornito agli Stati membri le seguenti informazioni:

- *COCOF 09/0003/00 del 18.2.2009 – Nota di informazione sugli indicatori di frode per il FESR, l'FSE e l'SC*
- *Raccolta di casi anonimizzati dell'OLAF – Azioni strutturali*
- *Guida pratica dell'OLAF sul conflitto di interessi*
- *Guida pratica dell'OLAF sui documenti contraffatti*

Queste pubblicazioni dovrebbero essere oggetto di un'attenta lettura e il loro contenuto dovrebbe essere ampiamente divulgato a tutto il personale che potrebbe rilevare comportamenti di questo tipo. In particolare, questi indicatori devono essere noti a tutti coloro che svolgono attività relative alla revisione delle attività dei beneficiari, come ad esempio, le persone che svolgono le verifiche di gestione documentali e sul posto o altre visite di monitoraggio.

Vedasi COCOF_09/0003/00-IT _ Nota di informazione sugli indicatori di frode per il FESR, l'FSE e l'SC (Comm.ne Europea)

	PRESUPPOSTO	INDICATORE
01	Inerzia nella composizione degli organismi di valutazione delle offerte	Inerzia nella rotazione degli organismi di valutazione
02	Qualsiasi evidenza di conflitto di interessi tra membri degli organismi di valutazione	Conflitti di interessi dei componenti
03	Molteplicità di persone/uffici di contatto	Contact point multipli
04	L'ufficio di contatto non è subordinato alla stazione appaltante	Ufficio non incardinato presso la stazione appaltante
05	La persona di contatto non è dipendente della stazione appaltante	Persona di contatto non incardinata presso la stazione appaltante
06	Qualsiasi elemento nel bando che indica un fornitore avvantaggiato (ad esempio criteri di valutazione non usuali o che individuano beni o servizi determinati invece di caratteristiche tecniche)	Indizi di un concorrente preferito
07	Tempi lavorativi ridotti per la procedura di assegnazione (ad esempio bandi pubblicati il venerdì per il lunedì)	Tempi ridotti di procedura
08	Utilizzo di procedure di urgenza nell'appalto	Procedure di urgenza
09	Appalto di dimensioni eccezionalmente grandi (mediamente più del doppio dello standard)	Appalto eccezionalmente grande
10	Tempo concesso ai concorrenti non conforme alle previsioni normative	Termini irregolari
11	Accettazione di offerte dopo la scadenza del bando o riapertura dei termini	Offerte accettate dopo i termini
12	Basso numero di offerte ricevute	Numero di offerte
13	Offerte fasulle (ad esempio da parte di aziende inesistenti)	Offerte fasulle
14	Recriminazioni (formali o informali) da parte dei non assegnatari	Recriminazioni dai non vincitori
15	Il contratto comprende elementi non inseriti nel bando	Nuove specifiche nel contratto
16	Modifiche sostanziali nell'obiettivo o nei costi del progetto dopo l'assegnazione	Modifiche sostanziali nell'oggetto/importo del contratto
17	Qualsiasi collegamento tra i concorrenti che potrebbe minare l'effettiva concorrenza	Collegamenti tra concorrenti
18	Tutte le offerte superiori ai costi complessivi del progetto	Tutte le offerte superiori al bando
19	Non tutti/nessun concorrente informato dell'assegnazione del contratto o delle ragioni della decisione	Mancata comunicazione dei risultati
20	Assegnazione del contratto e documenti della procedura non disponibili pubblicamente	Mancata pubblicazione dei documenti di gara
21	Anomalie nel budget o nel numero di dipendenti	Anomalie nel budget o nel personale
22	Azienda vincitrice non registrata presso la Camera di Commercio locale	Aziende non registrate presso la Camera di Commercio
23	Assenza di finanziamenti europei (come % del valore totale del contratto)	% di finanziamenti Europei
24	Presenza di quote di finanziamento statale (come % del valore del contratto)	% di finanziamenti statali
25	La stazione appaltante non ha compilato tutti i campi del database TED/CAN	TED/CAN non completo
26	Le certificazioni presentate sono rilasciate da enti senza credenziali (auditor non registrati o con competenze non idonee)	Certificati senza credenziali
27	Notizie di stampa che evidenziano anomalie nel progetto	Notizie negative

TABELLA 4: RED FLAGS DI CORRUZIONE NEGLI APPALTI PUBBLICI. FONTE: PWC, 2013, PAG. 22-23

Il fatto, peraltro, che le “misure” identifichino degli Obiettivi strategici

ANAC: “Tra i contenuti necessari del PTPC vi sono gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza (art 1, co 8, come novellato dall’art. 41 del d.lgs. 97/2016). Si raccomanda agli organi di indirizzo di prestare particolare attenzione alla individuazione di detti obiettivi nella logica di una effettiva e consapevole partecipazione alla costruzione del sistema di prevenzione”

determina come ulteriore effetto di rimedi “inutili” - e, perciò, di “semplice raggiungimento” – *un potenziale danno derivante dalla facile “corresponsione” dei trattamenti variabili di risultato a vantaggio di dipendenti qualsivoglia identificati, se non perfino una possibile sanzione ...*

ANAC: “tra questi Obiettivi, già l’art. 10, co. 3, del d.lgs. 33/2013, come novellato dall’art. 10 del d.lgs. 97/2016, stabilisce che la promozione di maggiori livelli di trasparenza costituisce obiettivo strategico di ogni amministrazione, che deve tradursi in obiettivi organizzativi e individuali. In tal caso, ad esempio, può darsi come indicazione quella di pubblicare “dati ulteriori” in relazione a specifiche aree a rischio. La mancanza di tali obiettivi può configurare un elemento che rileva ai fini della irrogazione delle sanzioni di cui all’art. 19, co. 5, lett. b) del d.l. 90/2014”.

Performance Management e Prevenzione della Corruzione

Le descritte fasi di “gestione del rischio” di corruzione (cioè l'intero processo di **Risk Management**) non possono non essere «*garantite*» in termini di massima collaborazione da parte di tutti i dipendenti e di perseveranza nella puntuale e motivata effettuazione di ogni attività prevista (nel PTPC).

Infatti, errori, imprecisioni, ritardi & omissioni relativi, principalmente, a:

- analisi ambiente
- mappatura dei processi
- aree di rischio specifiche
- individuazioni di eventi rischiosi
- analisi dei rischi inerenti
- stima dei rischi e trattamento (... misure)

condizionerebbero, in termini peraltro imponderabili, l'effettiva utilità dei rimedi che si andranno a identificare e progettare per trattare ciascun rischio mappato (le “misure di prevenzione”).

Performance e Prevenzione Corruzione

Il concetto di *Performance* ha una natura intrinseca legata al fatto che ai fini della qualificazione dei risultati di un'attività (individuale od organizzativa) non rilevano tutti i medesimi risultati, ma solo alcuni con caratteristiche di rilevanza e/o eccezionalità (assoluta e relativa a specifiche condizioni, vincoli e limiti interni e/o esterni) che, quindi, + degli altri è importante raggiungere pienamente, minimizzando il rischio che ciò non avvenga.

Gli ambiti di riferimento generali che «perimetrano» le Performance della PA sono esplicitati nel D.Lgs 150/2009 e nelle innumerevoli Deliberazioni CIVIT (tra il 2010 e il 2013).

Ad oggi possono essere così rappresentati:

- Attuazione delle politiche attivate sulla soddisfazione finale dei bisogni della collettività;
- Attuazione di piani e programmi, ovvero la misurazione dell'effettivo grado di attuazione dei medesimi, nel rispetto delle fasi e dei tempi previsti, degli standard qualitativi e quantitativi definiti, del livello previsto di assorbimento delle risorse;
- Rilevazione del grado di soddisfazione dei destinatari delle attività e dei servizi anche attraverso modalità interattive;
- Modernizzazione e il miglioramento qualitativo dell'organizzazione e delle competenze professionali e la capacità di attuazione di piani e programmi;
- Sviluppo qualitativo e quantitativo delle relazioni con i cittadini, i soggetti interessati, gli utenti e i destinatari dei servizi, anche attraverso lo sviluppo di forme di partecipazione e collaborazione;
- Efficienza nell'impiego delle risorse, con particolare riferimento al contenimento ed alla riduzione dei costi, nonché all'ottimizzazione dei tempi dei procedimenti amministrativi;
- Qualità e la quantità delle prestazioni e dei servizi erogati;
- Raggiungimento degli obiettivi di promozione delle pari opportunità;
- Digitalizzazione;
- Prevenzione della Corruzione (e Trasparenza); vedasi Allegato 1 al PNA 2013 - sub B.1.1.4
- Razionalizzazione Spesa.

... per minimizzare il rischio di non ...

raggiungere determinati **livelli di performance** si:

- individuano esplicitamente specifiche performance come «mete da raggiungere» (**Obj di Perf.**);
- compendiano le Perf. in uno Strumento dedicato di programmazione: **il Piano delle Perf. (PEG ...)**;
- stanziavano/allocano (quote di) risorse prioritariamente «dedicate», in una prospettiva tendenzialmente pluriennale;
- «costruisce il sistema degli incentivi» sulle Performance, in logica *cascading* (**Performance evaluation + P4P**);
- **misurano i livelli di performance** effettivamente raggiunti e si **pubblica** (all'esterno e all'interno) analiticamente tale livello di effettivo raggiungimento delle Perf. (**Relazione sulle Performance**).

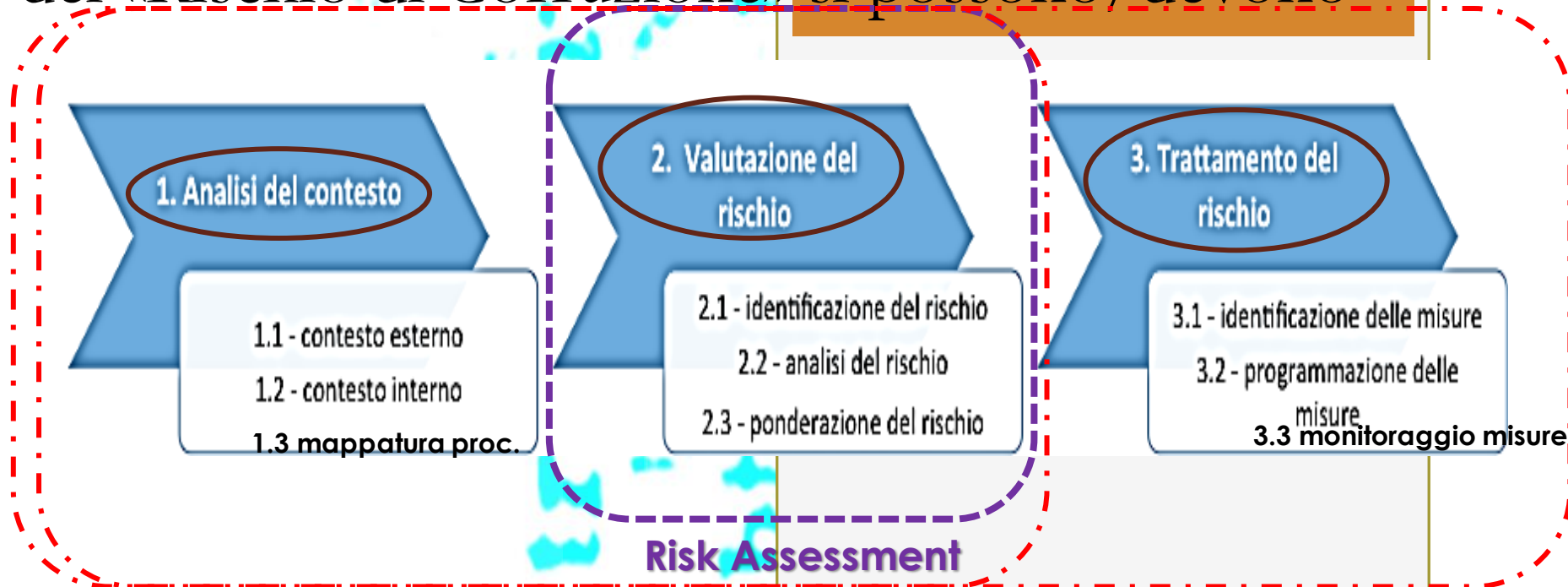


Tutto ciò significa :

**Performance
Management**

Il Risk Management (di Corruzione) e le Performance

Per ciascuna fase e sottofase del processo di gestione del «Rischio di Corruzione» si possono/devono



individuare Obiettivi di Performance da assegnare, in logica cascading, a singoli o a gruppi di lavoratori.

Il ruolo degli Organismi di Valutazione

art 44 D.Lgs 33/2013 - Compiti degli organismi indipendenti di valutazione

1. L'organismo indipendente di valutazione **verifica la coerenza tra gli obiettivi previsti nel Piano triennale per la prevenzione della corruzione e quelli indicati nel Piano della performance, valutando altresì l'adeguatezza dei relativi indicatori.**

I soggetti deputati alla misurazione e valutazione delle performance, nonché l'OIV, **utilizzano le informazioni e i dati relativi all'attuazione degli obblighi di trasparenza ai fini della misurazione e valutazione delle performance sia organizzativa, sia individuale del responsabile e dei dirigenti dei singoli uffici responsabili della trasmissione dei dati.**