



**Programma integrato di interventi per favorire
lo sviluppo della capacità istituzionali delle amministrazioni della Regione Campania**

ASSE IV – POR FSE REGIONE CAMPANIA 2014-20 – LINEA 4

***Ciclo di webinar «Anticorruzione e cultura dell'integrità: una
strategia partecipata»***

6^ webinar

I “piccoli comuni” nella normativa di prevenzione della corruzione

Docente

Dott. Andrea Ferrarini

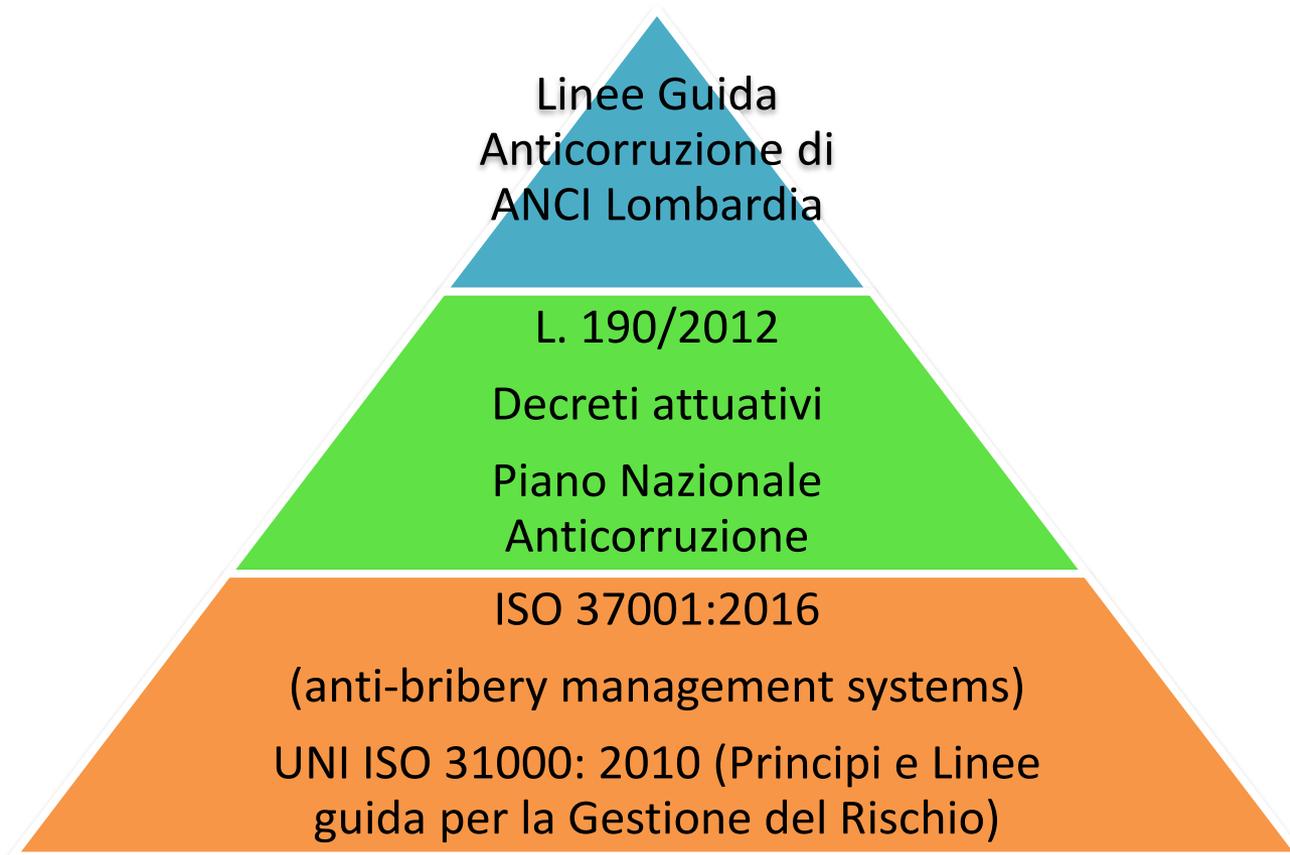
Andrea.ferrarini2012@gmail.com

Cell. 3472728727

Quadro di riferimento per la gestione dei rischi



Quadro di riferimento per la gestione del rischio nei piccoli Comuni





UNI ISO 31000:2010

ISO 37001:2016



ISO 37001:2010 – il sistema di gestione deve adattarsi alla dimensione organizzativa

4.4 – Sistema di gestione anticorruzione: «Il sistema di gestione anticorruzione deve essere ragionevole e proporzionato»

A 3.3 – Esempi di strategie di prevenzione ragionevoli e proporzionate: «(a) Il sistema anticorruzione di una grande multinazionale (con molti manager e centinaia di dipendenti) sarà molto più dettagliato di quello adottato da una organizzazione di piccole dimensioni con pochi dipendenti.[...]

A.4.1 – Valutazione del Rischio: «la valutazione del rischio di corruzione serve all'organizzazione per fondare solidamente il proprio sistema di gestione anti-corruzione [...] Quanto segue è un esempio di come un'organizzazione può scegliere di intraprendere questa valutazione:

[...]

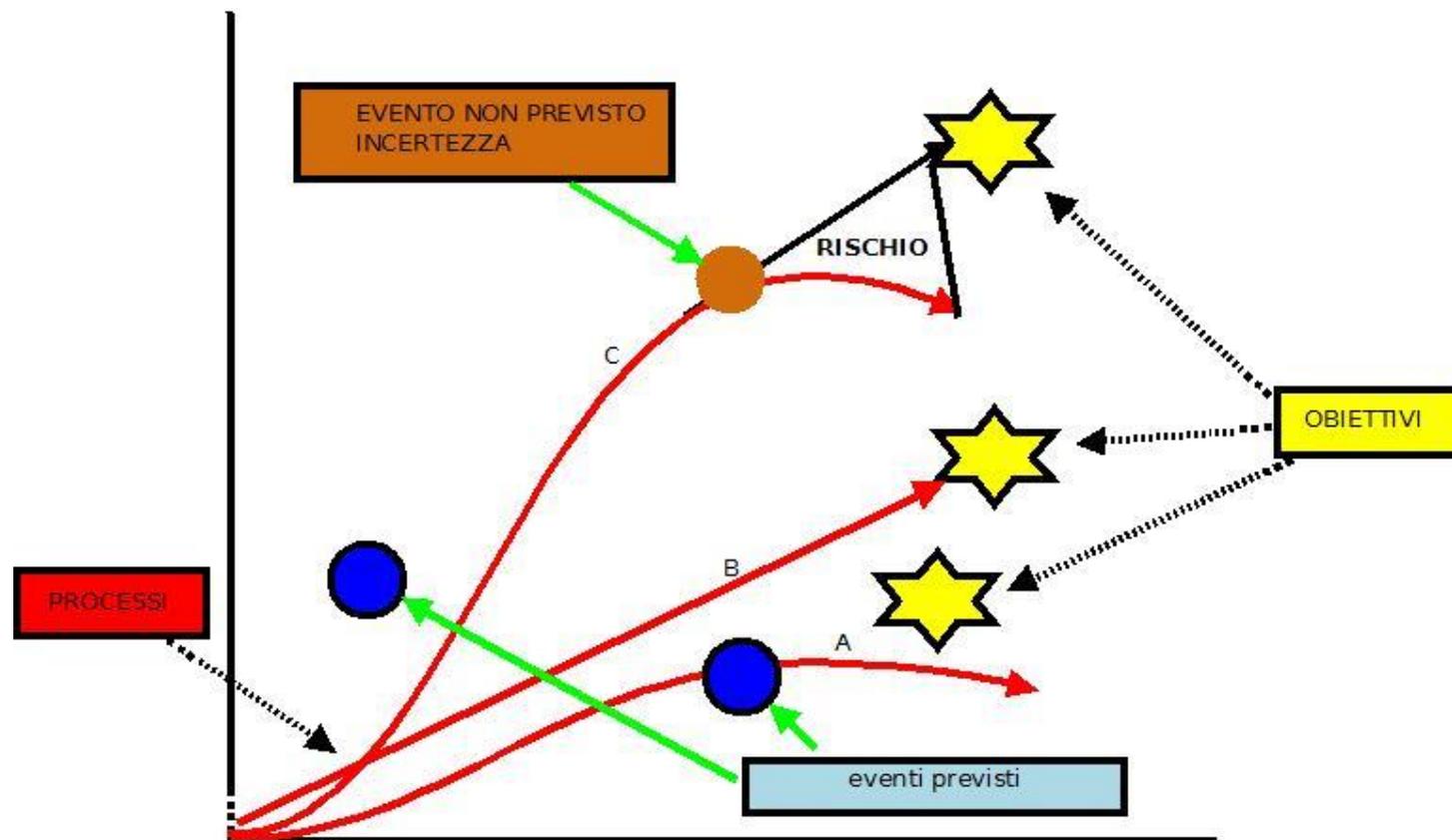
b) Valutare i rischi di corruzione posti dalla dimensione e la struttura dell'organizzazione. Una piccola organizzazione con sede in un luogo con i controlli di gestione centralizzati nelle mani di poche persone può essere in grado di controllare il rischio di corruzione più facilmente di una grande organizzazione con una struttura decentralizzata che opera in molti luoghi.

[...]»

DEFINIZIONI DI RISCHIO (UNI ISO 31000: 2010)

- **Il rischio è l'effetto dell'incertezza sugli obiettivi**
- **Effetto** = scostamento (positivo o negativo) da un risultato atteso
- **Incertezza** = stato anche parziale, di assenza di informazioni relative alla comprensione di un evento, delle sue conseguenze e della sua verosimiglianza (=probabilità)

*Il rischio non dipende dal fatto che alcuni eventi possono influire sui nostri obiettivi, ma dal fatto che **non conosciamo tali eventi** (= incertezza)*



EVENTO DI CORRUZIONE

Azione consapevole



Uso distorto del potere
pubblico



**Evento di
corruzione**

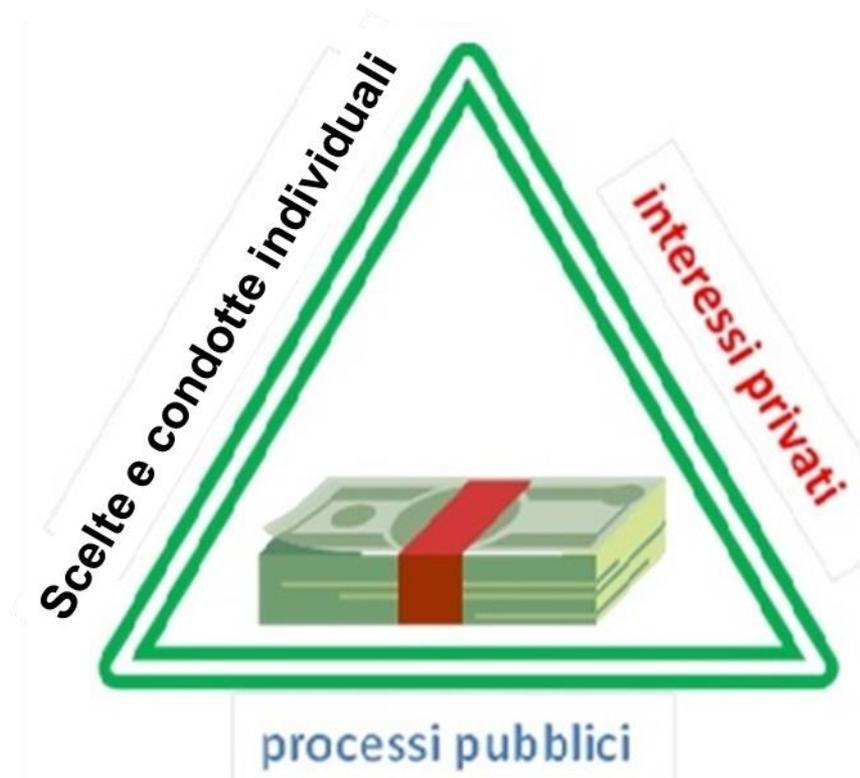


Uno o più interessi privati

La corruzione è come un incendio ...

| INCENDIO | CORRUZIONE |
|------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|
| Reazione chimica, tra: | Evento che coinvolge |
| Un combustibile (es. legno, carta, gas...), che può bruciare | Persone («fatte» di bisogni, valori, scelte, comportamenti) |
| Un comburente (aria), «dentro cui» si può sviluppare l'incendio. | Un processo di interesse pubblico «dentro il quale» può avere luogo la corruzione |
| In presenza di | |
| Un innesco (es. una fiamma) | Interessi privati (=non pubblici) |

Il «Triangolo della Corruzione» e le tre dimensioni del rischio di corruzione





Tre dimensioni del rischio = tre tipi di incertezza

INCERTEZZA ORGANIZZATIVA

Non sapere come sono gestiti i processi; non sapere se il sistema «reale» dei poteri coincide con il sistema «formale» definito dall'amministrazione (organigramma); non accorgersi di eventuali monopoli interni all'amministrazione

INCERTEZZA ETICA

Non sapere in base a quali criteri (regole, valori, prassi suggerite dall'esperienza) vengono prese le decisioni all'interno dell'organizzazione

INCERTEZZA nelle RELAZIONI

Mancata individuazione degli interessi privati che possono interferire con i processi pubblici; scarsa «qualificazione» dei fornitori e dei consulenti

L'incertezza nei piccoli Comuni

INCERTEZZA ORGANIZZATIVA

Nei piccoli Comuni un numero ristretto di persone prende le decisioni

INCERTEZZA ETICA

Nei piccoli Comuni lavorano poche persone e quindi è più facile capire in che modo vengono prese le decisioni

INCERTEZZA nelle RELAZIONI

Questa dimensione del rischio (che include anche le «interferenze» tra stakeholders interni – interferenze tra amministratori e responsabili degli uffici) non dipende dalla dimensione organizzativa.



Legge 190/2012
D.lgs. 33/2013
Piano Nazionale Anticorruzione 2016



Legge 190/2012, art. 1

Co. 2-bis: «Il Piano nazionale anticorruzione [...] anche in relazione alla dimensione e ai diversi settori di attività degli enti, individua i principali rischi di corruzione e i relativi rimedi e contiene l'indicazione di obiettivi, tempi e modalità di adozione e attuazione delle misure di contrasto alla corruzione»

Co. 6: «i comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti possono aggregarsi per definire in comune, tramite accordi ai sensi dell'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, il piano triennale per la prevenzione della corruzione, secondo le indicazioni contenute nel Piano nazionale anticorruzione»

Co.7: «[...] Nelle unioni di comuni, può essere nominato un unico responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza [...]



D.lgs. 33/2013, art. 3

Co. 1-ter: «L’Autorità nazionale anticorruzione può, con il Piano Nazionale Anticorruzione, nel rispetto delle disposizioni del presente decreto, precisare gli obblighi di pubblicazione e le relative modalità di attuazione, in relazione alla natura dei soggetti, alla loro dimensione organizzativa e alle attività svolte, prevedendo in particolare modalità semplificate per i comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti, per gli ordini e collegi professionali»

N.B. Nel PNA 2016 ANAC non ha previsto modalità semplificate, in materia di trasparenza, per i piccoli Comuni (e tantomeno per gli ordini professionali), ma ha annunciato che saranno, in futuro, adottate linee guida su questo tema.



PNA 2016

La gestione associata dell'anticorruzione può essere realizzata attraverso:

- Accordi tra Comuni ex. Art. 15 L. 231/1990
- Convenzioni tra Comuni ai sensi dell'art. 30 del d.lgs. 267/2000
- Unioni di Comuni ai sensi dell' art. 32 del d.lgs. 267/2000

Le attività in tema di anticorruzione e trasparenza, ad avvio di ANAC, sono riconducibili alla funzione di *organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo*

Le indicazioni di ANAC sono rivolte non soltanto alle forme associative tra piccoli comuni, ma anche alle forme associative tra piccoli comuni e comuni medio-grandi, con le quali si raggiungono dimensioni organizzative dell'amministrazione comunale più adeguate, tanto in termini di funzionalità generale quanto in termini di prevenzione della corruzione.

PNA 2016 – Unioni di Comuni

- **CASO 1: lo statuto dell'Unione prevede la gestione associata dell'anticorruzione.** L'Unione può adottare un unico PTPC, che considera sia le funzioni gestite dall'Unione, sia le funzioni non associate, svolte autonomamente dai singoli comuni. Ovviamente, ciascuna amministrazione sarà responsabile di attuare la parte di PTPC di propria competenza.
- **CASO 2: lo Statuto non prevede la gestione associata dell'anticorruzione.** Ciascun ente dell'aggregazione (Unione e Comuni aderenti) adotterà un PTPC per il controllo delle funzioni svolte, anche se tutti i PTPC dovranno essere coordinati tra loro (ANAC suggerisce che il PTPC dell'Unione sviluppi una analisi del contesto esterno valida per tutti i Comuni aderenti)

PNA 2016 – Unioni di Comuni

- **CASO 1: lo statuto dell'Unione prevede la gestione associata dell'anticorruzione.** Il Presidente dell'Unione può attribuire le funzioni di RPCT unico al segretario comunale dell'unione o di uno dei Comuni aderenti o a un dirigente apicale. Il RPCT svolge le proprie funzioni anche per i Comuni associati. Per il controllo delle funzioni non trasferite all'unione occorre che ciascun Comune nomini al proprio interno un referente.
- **CASO 2: lo Statuto non prevede la gestione associata dell'anticorruzione.** Ciascun Comune aderente nomina un proprio RPCT, che svolge la funzione di referente del RPCT dell'unione per le funzioni ad essa attribuite garantendo, in particolare, la regolare corrispondenza dei flussi informativi.



PNA 2016 – Unioni di Comuni

- **In tutti i casi** è opportuno attribuire al RPCT dell'unione un ruolo di coordinamento nei riguardi di tutti gli enti e soggetti coinvolti nell'azione di prevenzione della corruzione che può riguardare, in particolare:
 - la formazione del personale di tutti i comuni dell'unione;
 - l'analisi del contesto esterno per la predisposizione dei PTPC



PNA 2016 - Convenzioni

- ANAC non ritiene ammissibile per le convenzioni la possibilità di redigere un solo PTPC, anche quando i comuni abbiano associato la funzione di prevenzione della corruzione o quando alla convenzione sia demandata la funzione fondamentale di *«organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo»*.
- A differenza dell'unione, infatti, la convenzione non dà vita a un nuovo ente locale, dotato di una propria organizzazione e di propri organi e rappresenta una forma meno stabile di cooperazione.



PNA 2016 - Convenzioni

- Con riferimento alle funzioni associate, è il comune capofila (o l'ufficio appositamente istituito) a dover elaborare la parte di Piano concernente tali funzioni, programmando, nel proprio PTPC, le misure di prevenzione, le modalità di attuazione, i tempi e i soggetti responsabili.
- Con riferimento alle funzioni non associate, ciascun comune che aderisce alla convenzione deve redigere il proprio PTPC.
- Per garantire il coordinamento dei diversi Piani, il PTPC di ciascun comune deve recepire la mappatura dei processi relativi alle funzioni gestite in modo associato dal Comune o dai Comuni capofila.



PNA 2016 - Convenzioni

- In ogni caso, sia per le funzioni associate sia per tutte le altre è opportuno assicurare un necessario coordinamento delle attività legate alla gestione del rischio di corruzione. Il coordinamento fra i comuni convenzionati - come per le unioni - può riguardare:
 - iniziative per la formazione in materia di anticorruzione;
 - elaborazione di documenti condivisi per la predisposizione dei rispettivi PTPC, in particolare per l'analisi del contesto esterno e per le misure di prevenzione relative alle funzioni aggregate.
- La previsione di queste forme di coordinamento nonché l'attribuzione al RPCT del comune capofila dei necessari poteri di organizzazione e gestione delle conseguenti iniziative e dei flussi informativi sono disciplinate nelle convenzioni con le quali si delibera l'associazione delle funzioni.



PNA 2016 - Convenzioni

- I comuni aderenti alla convenzione nominano ciascuno un proprio RPCT
- I Comuni devono definire criteri omogenei per la mappatura dei procedimenti, l'individuazione delle aree di rischio e delle misure di prevenzione.
- Resta ferma sia la responsabilità diretta dei RPCT di ogni comune in ordine alla predisposizione del PTPC dell'ente locale, sia quella dei dirigenti per l'attuazione delle misure di prevenzione previste.
- I compiti di coordinamento possono essere svolti nelle forme ritenute più adeguate, in base all'assetto prescelto per la gestione associata. Ad esempio:
 - il RPCT del Comune Capofila può espletare le funzioni di coordinamento;
 - Se la convenzione preveda l'istituzione di un ufficio comune per l'esercizio delle funzioni aggregate, uno dei RPCT - scelto tra quelli dei comuni convenzionati – può svolgere le descritte funzioni di coordinamento.



PNA 2016 – Ulteriori Semplificazioni

- L'ANAC, in futuro, elaborerà delle indicazioni volte ad agevolare il processo di gestione del rischio di corruzione nei piccoli comuni.
- Per i dati relativi al contesto esterno e una prima analisi degli stessi, i piccoli comuni possono avvalersi del supporto tecnico e informativo delle Prefetture.
- le “zone omogenee” delle città metropolitane possono rappresentare un utile riferimento per i comuni del territorio ai fini dell'analisi del contesto esterno e della predisposizione del PTPC.
- Analogamente, le province possono fornire un supporto agli enti locali che ricadono nel relativo ambito territoriale, come precisato al § 3.1.

PNA 2016 – Ulteriori Semplificazioni

- Gli enti locali con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti possano individuare un unico gestore delle segnalazioni di operazioni sospette. Il gestore può coincidere con il RPCT dell'Unione o con uno degli RPCT dei Comuni in Convenzione (*)
- Per quanto riguarda gli obblighi di trasparenza, i piccoli Comuni possono assolvere l'obbligo di pubblicazione anche mediante un link ad altro sito istituzionale ove i dati e le informazioni siano già pubblicati. Ad esempio:
 - le sezioni Amministrazione Trasparente dei Comuni aderenti ad una Unione possono contenere il link alla sezione Amministrazione Trasparente dell'Unione.
 - La sottosezione «bandi di gara e contratti» della Sezione Amministrazione Trasparente di un Comune può contenere il link alla Sezione Amministrazione Trasparente del Comune capofila, che gestisce la C.U.C

(*) Decreto del Ministero dell'Interno del 25 settembre 2015: «*Determinazione degli indicatori di anomalia al fine di agevolare l'individuazione delle operazioni sospette di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo da parte degli uffici della pubblica amministrazione*», art. 6, co.6

Il PNA 2016 è solo un atto di indirizzo...

- Il PNA 2016 schiarisce solo in che modo (attraverso quali strumenti) i piccoli Comuni possono gestire in modo associato le attività di prevenzione della corruzione e trasparenza
- Il PNA 2016 prospetta due «strategie di integrazione» delle attività anticorruzione e trasparenza
 - **Strategia forte:** Un solo RPCT e un solo PTPC (Unioni di Comuni il cui statuto prevede la gestione associata dell'anticorruzione e della trasparenza)
 - **Strategia debole:** RPCT e PTPC differenziati (Unioni di Comuni il cui statuto non prevede la gestione associata dell'anticorruzione e della trasparenza, Convenzioni e accordi tra comuni)
- Il PNA 2016 non dice cosa i piccoli Comuni devono includere nei loro PTPC



Linee Guida Anticorruzione di ANCI Lombardia



Le Linee Guida Anticorruzione di ANCI Lombardia

- Le Linee Guida di ANCI Lombardia per la prevenzione della corruzione nei Comuni sono state realizzate (con il supporto di IFEL) all'interno del progetto **AGENDA190**, co-finanziato da Fondazione Cariplo. Il loro contenuto è stato condiviso con i Comuni coinvolti nel progetto e
- Le Linee guida sono scaricabili gratuitamente ai seguenti:
 - [Dal sito di ANCI Lombardia](#)
 - [Dal sito di ReteComuni](#)
- ANCI LOMBARDIA ha inteso realizzare uno strumento utile a tutti Comuni, con particolare attenzione ai Piccoli Comuni e alle Aggregazioni di enti locali (Unioni, Gestioni Associate e Comunità Montane).



Modalità espositiva delle Linee Guida

- Presentazione teorica dei diversi argomenti (per chiarire il senso delle attività che devono essere svolte)
- Presentazione di eventuali strumenti e metodologie
- Suggerimenti operativi, per i comuni medio/grandi e per le aggregazioni
- Suggerimenti «semplificati» per i piccoli comuni



SUGGERIMENTI PER I PICCOLI COMUNI

I Piccoli Comuni sono caratterizzati da una ridotta complessità organizzativa. Di conseguenza, l'analisi del contesto interno dovrebbe evidenziare i vincoli allo sviluppo della strategia di prevenzione. Infatti, la carenza di risorse umane e strumentali consente di programmare lo sviluppo di una strategia di prevenzione di lungo periodo, che recepisce gradualmente gli obblighi di legge e affronta, sempre in modo graduale, la prevenzione della corruzione nelle diverse aree di rischio identificate.

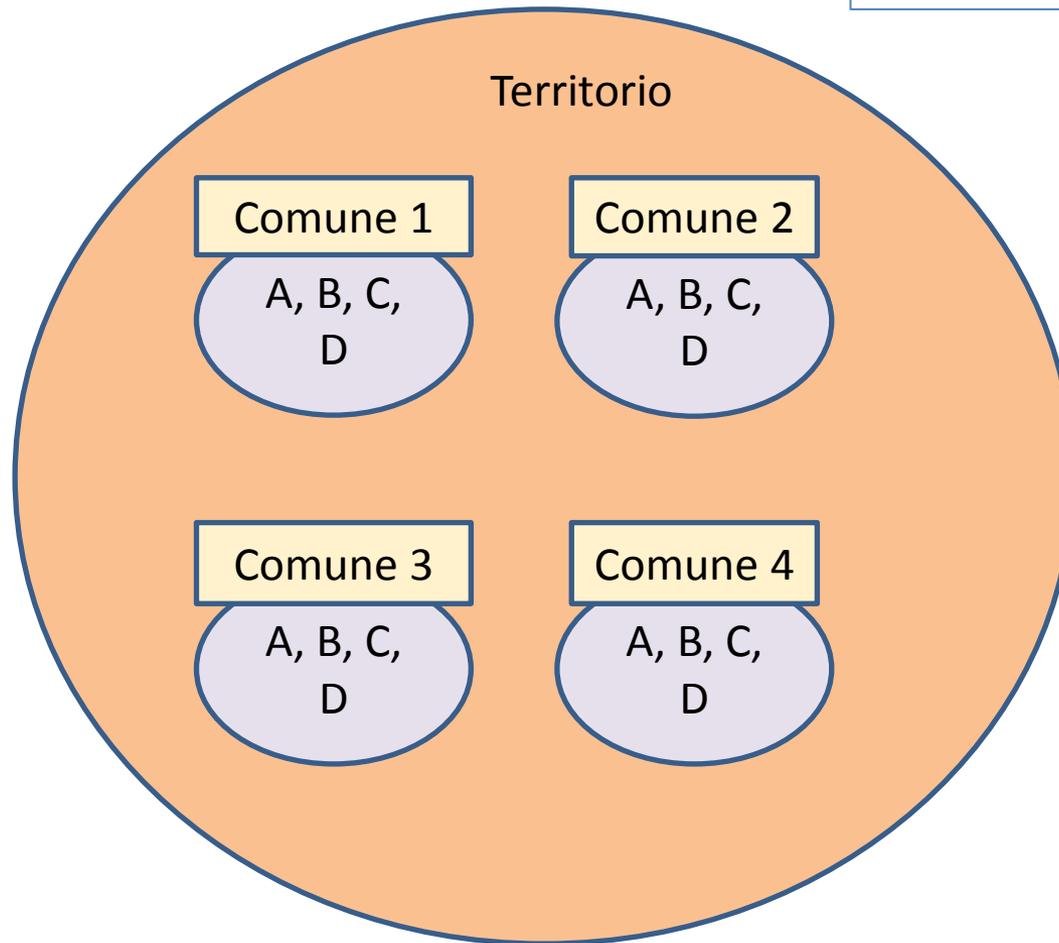
Anche l'analisi del contesto esterno dovrà essere semplificata: per l'analisi del contesto esterno, i Piccoli Comuni possono considerare i dati e le informazioni in possesso della Polizia Locale e delle altre Forze dell'Ordine, della Camera di Commercio, delle Prefetture e dell'Ente di Area vasta.

Le Linee Guida in breve



Contesto Interno Singoli Comuni

I 4 comuni gestiscono separatamente i processi/servizi A, B, C e D



I processi/servizi A, B, C e D possono essere gestiti in modo diverso dai singoli comuni.

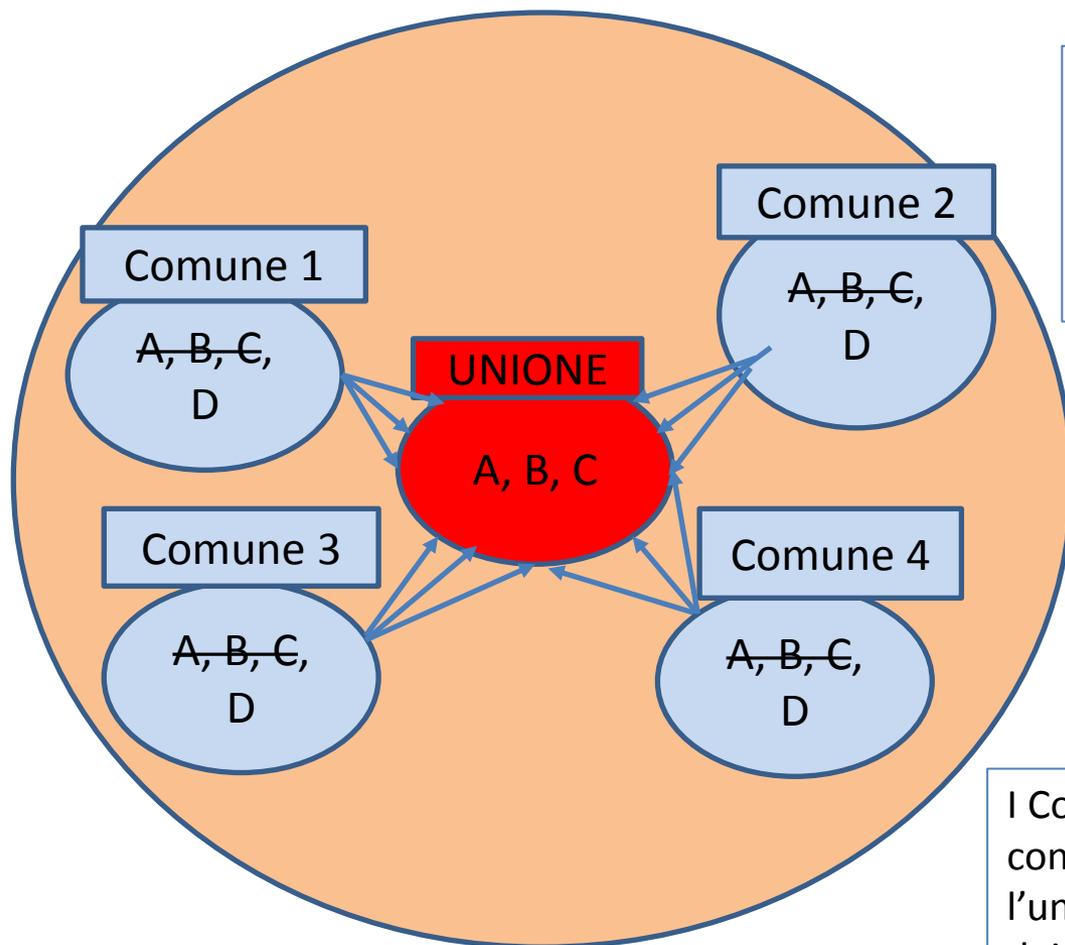
Ciascun Comune valuta e gestisce il rischio in modo autonomo.

Lo stesso processo/servizio rientra in contesti interni diversi (ci saranno 4 PTPC)

Geografia dei Processi

Unione di Comuni

I 4 Comuni affidano la gestione dei processi/servizi A, B, e C all'Unione e mantengono solo la gestione del D



L'Unione gestisce i processi A, B e C in modo uniforme per tutti comuni. Il processo D può essere gestito in maniera diversa dai 4 comuni

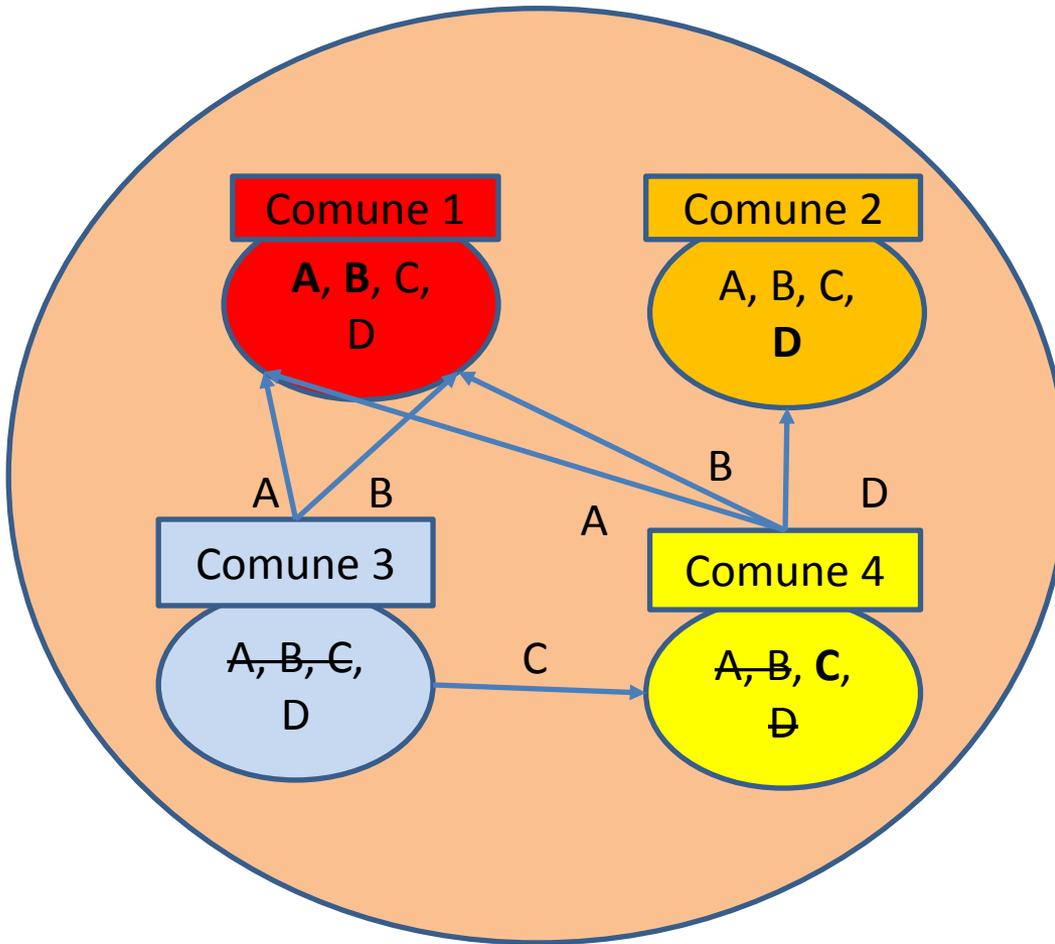
La valutazione del rischio deve essere fatta in modo integrato, per l'unione e i comuni. Si ha una concentrazione del rischio nell'unione.

I Comuni aderenti fanno parte del contesto interno dell'Unione. E l'unione è parte del Contesto interno dei Comuni (è utile un unico PTPC)

Geografia dei processi

Convenzioni

I Comuni 3 e 4 affidano i servizi A e B al Comune 1. Il Comune 3 affida al Comune 4 la gestione del servizio C. Il Comune 4 affida al Comune 2 la gestione del servizio D



Il rischio è distribuito in modo non uniforme tra i comuni: il rischio è più «intenso» nei comuni che gestiscono per conto di altre amministrazioni (

La valutazione del rischio deve essere fatta in modo integrato, per tutti i comuni della gestione associata

I Comuni che condividono dei processi condividono anche parte del contesto interno (i PTPC devono essere coordinati)



Linee Guida ANCI Lombardia – suggerimenti per i piccoli Comuni

CONTESTO INTERNO

I Piccoli Comuni, nella redazione dei PTPC, devono tenere in considerazione i vincoli derivanti dalla propria dimensione organizzativa, relativamente a:

- **Risorse Umane:** la ridotta dotazione organica richiede di programmare l'introduzione di misure di prevenzione su più annualità, identificando le priorità;
- **Strumenti:** l'analisi e trattamento del rischio di corruzione potrebbe richiedere un tempo maggiore, per la ancora scarsa informatizzazione delle attività e dei procedimenti;
- **Regolamenti:** la prevenzione della corruzione dovrebbe appoggiarsi prioritariamente sui regolamenti interni all'ente già esistenti, che devono essere correttamente applicati;
- **Controlli:** la prevenzione della corruzione deve adeguatamente utilizzare i controlli già adottati per la gestione ordinaria dei procedimenti (legittimità, regolarità amministrativa, ecc ...), evitando per quanto possibile di gravare il Segretario e i responsabili del procedimento con l'introduzione di controlli ulteriori.



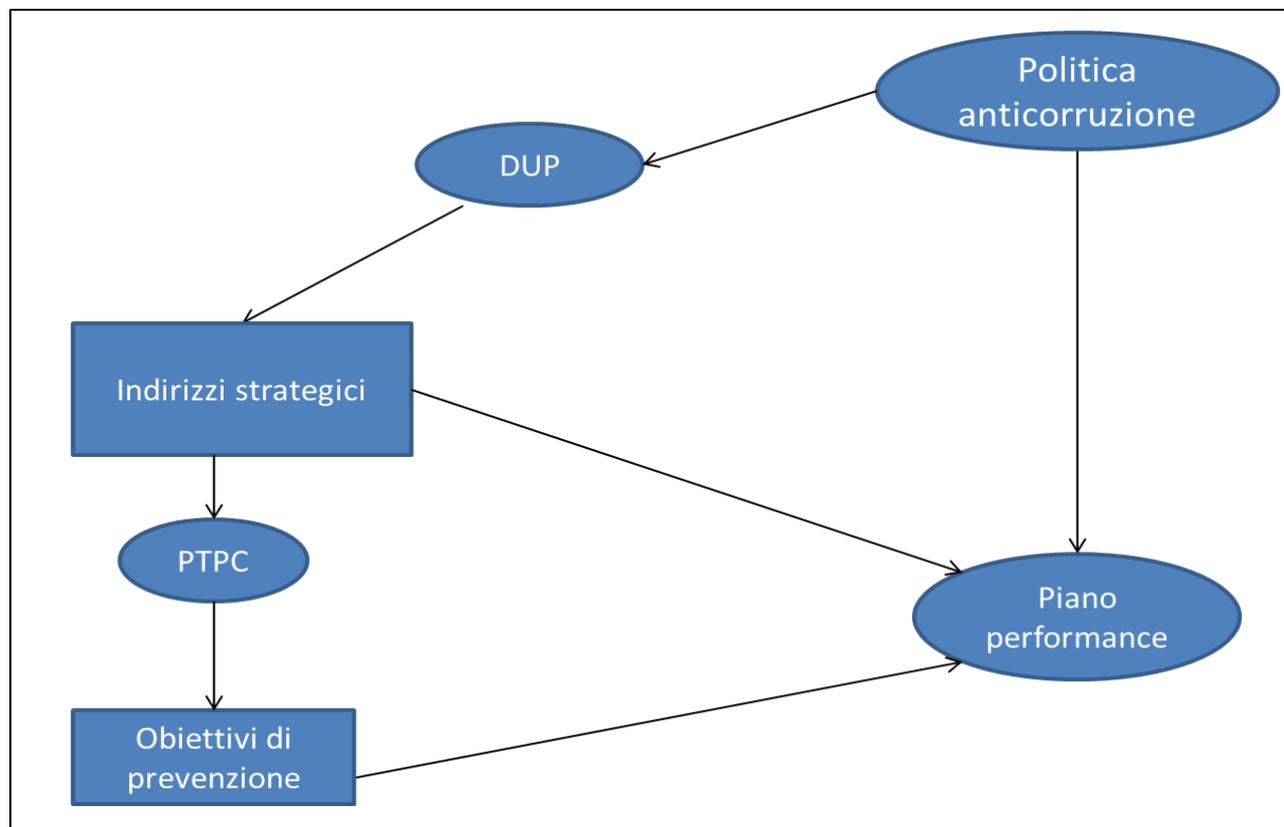
Linee Guida ANCI Lombardia – suggerimenti per i piccoli Comuni

COINVOLGIMENTO DEGLI ORGANI DI INDIRIZZO

- Molti Comuni, seguendo un suggerimento di ANAC (aggiornamento 2015 al PNA), hanno previsto un «doppio passaggio», in fase di approvazione del PTPC: l'approvazione, da parte del Consiglio, di una bozza di PTPC o di linee guida per l'elaborazione del PTPC, seguita dall'approvazione del PTPC da parte della Giunta.
- Il “doppio passaggio” nella fase di adozione potrebbe essere difficilmente realizzabile nei Piccoli Comuni, che potrebbero limitarsi a definire una *politica anticorruzione* (approvata con un atto del Consiglio e della Giunta e di durata triennale) e includerla nei documenti di programmazione economico-finanziaria dell'Ente.

Linee Guida ANCI Lombardia – suggerimenti per i piccoli Comuni

COINVOLGIMENTO DEGLI ORGANI DI INDIRIZZO





Linee Guida ANCI Lombardia – suggerimenti per i piccoli Comuni

COINVOLGIMENTO DEGLI ORGANI DI INDIRIZZO

La Politica Anticorruzione deve definire

- gli obiettivi strategici in materia di anticorruzione al fine di generare valore per l'Ente (maggiore efficienza complessiva, risparmio di risorse pubbliche, riqualificazione del personale, incremento delle capacità tecniche e conoscitive);
- la strategia di coordinamento fra i Comuni aggregati per la prevenzione della corruzione in gestione associata (es. elaborazione di un unico PTPC, definizione di misure ulteriori comuni, coordinamento fra gli RPCT, ecc.);
- l'organizzazione del sistema di prevenzione della corruzione (es. staff da assegnare al RPCT, eventuale individuazione di referenti per la prevenzione della corruzione, flussi informativi fra gli RPCT delle Società partecipate e il RPCT del Comune, ecc.);
- misure di prevenzione della corruzione nei confronti delle Società partecipate (es. obbligo adozione Modello 231) e/o concessionarie (es. protocolli di legalità).

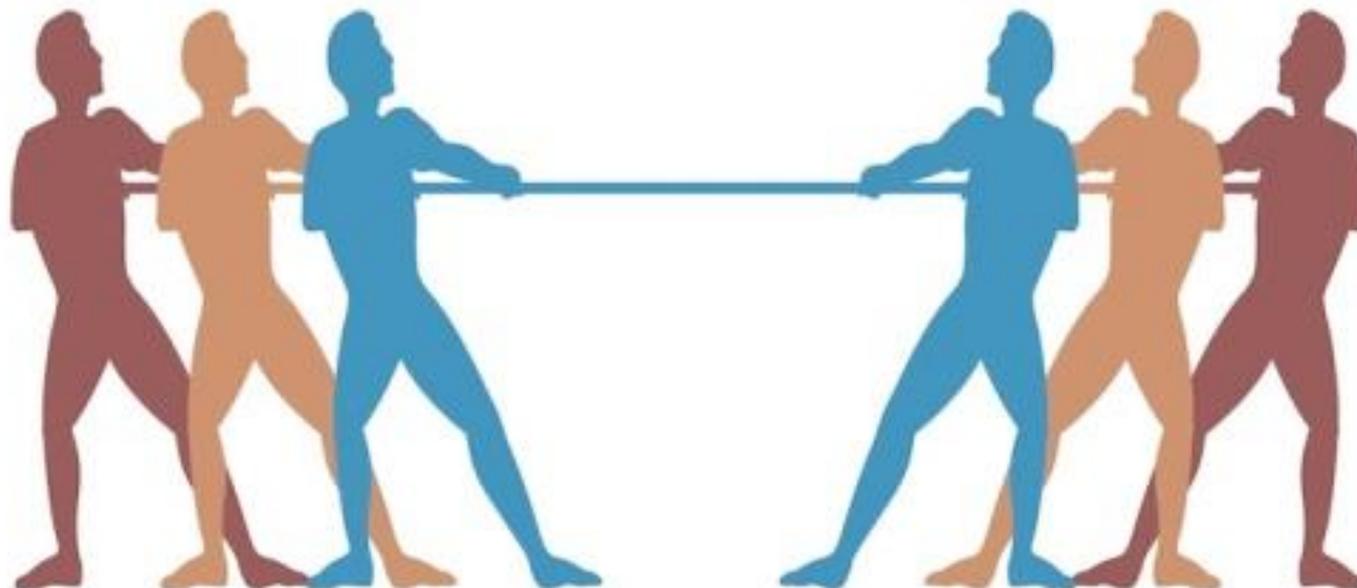
Linee Guida ANCI Lombardia – suggerimenti per i piccoli Comuni

COINVOLGIMENTO DEGLI ORGANI DI INDIRIZZO

La Politica Anticorruzione deve essere «contrattata»

EFFICIENZA

REGOLARITA'



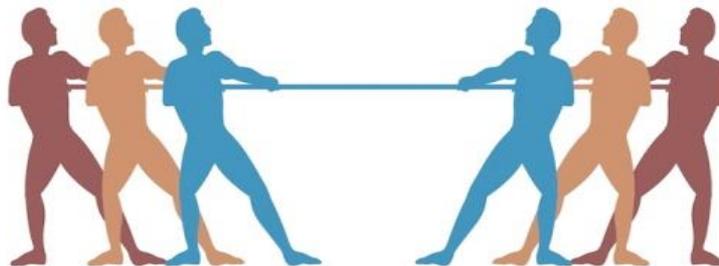
Linee Guida ANCI Lombardia – suggerimenti per i piccoli Comuni

COINVOLGIMENTO DEGLI ORGANI DI INDIRIZZO

La Politica Anticorruzione deve essere «contrattata»

- Gli organi di indirizzo politico vogliono combattere la corruzione riducendo le inefficienze dell'amministrazione

+ EFFICIENZA



+ REGOLARITA'

- I Dirigenti (e gli altri soggetti che gestiscono i processi dell'ente pubblico) vogliono combattere la corruzione riducendo i margini di discrezionalità e aumentando i controlli

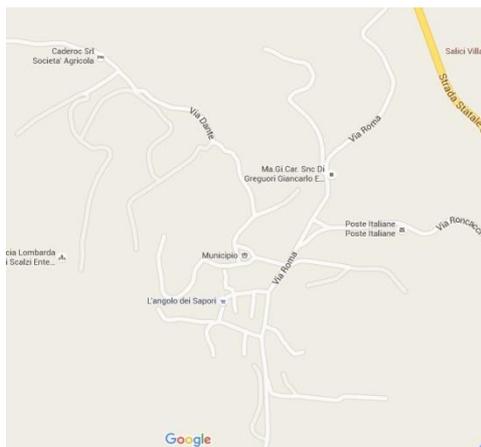


Linee Guida ANCI Lombardia – suggerimenti per i piccoli Comuni

MAPPATURA DEI PROCESSI

Mappare = raccogliere dati di fenomeni geografici
per rappresentarli graficamente

Quando si disegna una mappa, si possono rappresentare aspetti diversi di un territorio:

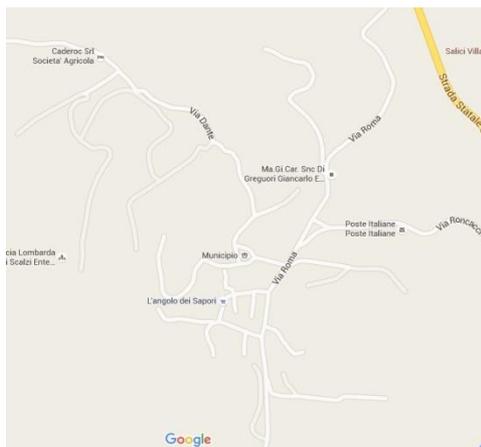




Linee Guida ANCI Lombardia – suggerimenti per i piccoli Comuni

MAPPATURA DEI PROCESSI

La mappatura dei processi e la mappatura dei procedimenti sono due modi diversi di rappresentare le attività svolte da una pubblica amministrazione



Linee Guida ANCI Lombardia – suggerimenti per i piccoli Comuni

MAPPATURA DEI PROCEDIMENTI

descrizione del procedimento e i riferimenti normativi;

unità organizzativa responsabile dell'istruttoria;

Nome del responsabile del procedimento,

per i procedimenti ad istanza di parte, gli atti e i documenti da allegare all'istanza

Modalità con le quali gli interessati possono ottenere le informazioni relative ai procedimenti in corso che li riguardano;

Termini di avvio e conclusione del procedimento;

Strumenti di tutela riconosciuti dalla legge in favore dell'interessato

Nome del soggetto a cui è attribuito, in caso di inerzia, il potere sostitutivo

Risultati delle indagini di customer satisfaction



Linee Guida ANCI Lombardia – suggerimenti per i piccoli Comuni

MAPPATURA DEI PROCESSI

| |
|---------------------------------------|
| Responsabilità |
| Uffici coinvolti |
| INPUT |
| OUTPUT |
| Flusso del processo-Sequenza attività |
| Scelte |
| Criteri di scelta |
| Conseguenze delle scelte |
| tempi |
| vincoli |
| Risorse |
| Informazioni |
| Comunicazione |
| Tracciabilità |
| Controlli |
| interrelazioni con altri processi |



Linee Guida ANCI Lombardia – suggerimenti per i piccoli Comuni

MAPPATURA DEI PROCESSI

La mappatura dei procedimenti:

- tiene conto dei vincoli di legge: amministrazioni diverse, tendenzialmente, mapperanno nello stesso modo i procedimenti
- è orientata all'utente/cittadino
- definisce gli obiettivi, le modalità di avvio, le tempistiche e le responsabilità per la realizzazione delle attività
- non identifica le relazioni fra i procedimenti

La mappatura dei processi:

- E' specifica dell'organizzazione
- fornisce informazioni rilevanti per la gestione del rischio di corruzione: momenti decisionali, criteri di scelta, conseguenze delle scelte, controlli, informazioni, flussi di comunicazione
- descrive le relazioni fra i processi



Linee Guida ANCI Lombardia – suggerimenti per i piccoli Comuni

IDENTIFICAZIONE DEL RISCHIO

Per identificare il rischio bisogna considerare i processi e capire in che modo (attraverso quali comportamenti) i processi potrebbero essere manipolati/alterati, per favorire interessi privati

Questa manipolazione/Alterazione si traduce in una azione su uno o più elementi del processo. E' quindi possibile identificare, per la maggior parte degli elementi di un processo, specifiche tipologie di comportamenti a rischio



Linee Guida ANCI Lombardia – suggerimenti per i piccoli Comuni

IDENTIFICAZIONE DEL RISCHIO

- **INPUT:** Eventi di corruzione finalizzati a modificare l'input del processo
- **OUTPUT:** Eventi di corruzione finalizzati a manipolare l'esito del processo
- **Flusso del processo- Sequenza attività:** Eventi di corruzione finalizzati a modificare il flusso di attività richieste per la corretta e legittima esecuzione del processo
- **Scelte:** Eventi di corruzione che modificano le scelte compiute nel processo
- **Criteri di scelta:** Eventi di corruzione che modificano i criteri di scelta utilizzati nel processo
- **Conseguenze delle scelte:** Eventi di corruzione che sfruttano le conseguenze (positive o negative) derivanti dalle scelte dei processi
- **Tempi:** Eventi di corruzione che incidono (in positivo o in negativo) sulle tempistiche del processo



Linee Guida ANCI Lombardia – suggerimenti per i piccoli Comuni

IDENTIFICAZIONE DEL RISCHIO

- **Vincoli.** Eventi di corruzione che sfruttano i margini di discrezionalità del processo, oppure utilizzano in modo improprio i vincoli del processo
- **Risorse.** Eventi di corruzione che si realizzano abusando delle risorse destinate al processo
- **Informazioni.** Eventi di corruzione che sfruttano le informazioni (riservate e non) acquisite durante l'esecuzione del processo
- **Comunicazione.** Eventi di corruzione che sfruttano i flussi di comunicazione previsti dal processo
- **Tracciabilità.** Eventi di corruzione che influenzano negativamente la tracciabilità del processo
- **Controlli.** Gli eventi di corruzione realizzati sfruttando i controlli definiti sul processo
- **interrelazioni con altri processi** Eventi di corruzione che possono essere generati da processi diversi da quello considerato (“interferenze”)



Linee Guida ANCI Lombardia – suggerimenti per i piccoli Comuni

IDENTIFICAZIONE DEL RISCHIO

Ricavare i comportamenti a rischio dagli elementi dei processi è molto utile, perché consente di identificare non solo le condotte da prevenire, ma anche gli elementi vulnerabili del processo, che è necessario presidiare con idonee misure di prevenzione.

I Piccoli Comuni, se non sono in grado di mappare i processi in modo così analitico, possono identificare il rischio sulla base dei regolamenti e delle norme che regolano i procedimenti, per identificare eventuali spazi di irregolarità e discrezionalità, relativi a:

- scelte;
- manipolazione dei criteri di scelta;
- violazione delle regole.



Linee Guida ANCI Lombardia – suggerimenti per i piccoli Comuni

ANALISI DEL RISCHIO

E' molto difficile, se non impossibile, misurare la probabilità di un comportamento, così come altrettanto difficile misurare l'impatto della corruzione, perché la corruzione può avere conseguenze anche a medio o lungo termine, causando danni che sono difficilmente quantificabili dal punto di vista economico.

E' invece più semplice individuare:

- I *fattori* di tipo organizzativo che possono favorire comportamenti a rischio;
- le *anomalie* nella gestione dei processi, indicative della probabile presenza di comportamenti a rischio
- Le *aree di impatto*, cioè le disfunzioni la corruzione può innescare nell'amministrazione, nel territorio e nel rapporto tra amministrazione e cittadini



Linee Guida ANCI Lombardia – suggerimenti per i piccoli Comuni

FATTORI DI RISCHIO

- **Carenze/ingerenze di indirizzo:** I ruoli di indirizzo non intervengono adeguatamente nel processo (es. mancata definizione degli obiettivi che devono essere raggiunti, ingerenza da parte dell'organo politico)
- **Carenze gestionali:** I ruoli gestionali non intervengono adeguatamente nel processo (es. mancata analisi dei fabbisogni, scarsa progettualità, mancata pianificazione con conseguente necessità di lavorare spesso "d'urgenza", ecc.)
- **Carenze operative:** I ruoli operativi non intervengono adeguatamente nel processo (es. a causa di carenza di competenze e/o di organico, ecc.)
- **Controparti/relazioni:** il processo richiede una relazione con soggetti (pubblici o privati) esterni all'organizzazione, che possono interferire con le scelte dei ruoli di indirizzo (es. partenariato pubblico/privato)
- **Carenze Organizzative:** Il processo non è supportato da una chiara/adeguata definizione dei ruoli e delle responsabilità (es. mancata segregazione dei compiti e/o rotazione del personale, assenza di job description/mansionari, assegnazione di deleghe/responsabilità non allineate alle mansioni)



Linee Guida ANCI Lombardia – suggerimenti per i piccoli Comuni

FATTORI DI RISCHIO

- **Carenza di controllo:** I controlli sull'indirizzo, la gestione e l'esecuzione del processo sono assenti o non adeguati rispetto ai rischi individuati
- **Informazioni:** I soggetti che intervengono nel processo possono entrare in possesso di dati o informazioni, che possono essere utilizzati per ricavare un vantaggio personale o avvantaggiare altri soggetti
- **Interessi:** Il processo può danneggiare o favorire in modo rilevante interessi privati
- **Opacità:** Le scelte compiute nel corso del processo non sono adeguatamente giustificate e/o documentate
- **Regole:** Il processo è regolato da «rules» (norme, regolamenti, procedure) poco chiare o presenta margini di discrezionalità a causa dell'assenza di «rules».
- **Rilevanza economica:** Al processo sono destinate ingenti risorse finanziarie da Bilancio
- **Monopolio interno:** Il processo coinvolge sempre gli stessi soggetti interni/esterni all'organizzazione e/o non esiste condivisione delle competenze.



Linee Guida ANCI Lombardia – suggerimenti per i piccoli Comuni

ANOMALIE

- **Arbitrarietà:** Le scelte compiute nel corso del processo sembrano arbitrarie, se messe in relazione con gli obiettivi del processo
- **Iterazioni:** Il processo è stato frazionato/ripetuto e il frazionamento/la ripetizione appare anomale rispetto ad altri procedimenti simili
- **Monopolio esterno:** Il processo coinvolge sempre gli stessi soggetti esterni all'organizzazione
- **Near Miss:** Nella gestione del processo si sono evidenziati casi di sanzioni disciplinari, assenteismo, violazione del codice di comportamento, ecc ...
- **Reati progressi:** Nella gestione/conduzione del processo si sono già verificati, in precedenza, dei casi di corruzione e/o di figure sintomatiche dell'eccesso di poteri
- **Reclami:** La gestione/conduzione del processo genera contenziosi, ricorsi, lamenti sul servizio, ecc
- **Tempistiche:** Le tempistiche di avvio, sviluppo e conclusione del processo sembrano anomali, se confrontate con le tempistiche medie di altri processi simili
- **Variabilità:** L'output di del processo subisce delle modifiche, successive alla conclusione del processo (es. annullamento in autotutela, gare pubbliche revocate, varianti in corso d'opera, ecc.)



Linee Guida ANCI Lombardia – suggerimenti per i piccoli Comuni

AREE DI IMPATTO

- **Libera concorrenza:** L'evento di corruzione può avere conseguenze negative sulla libera concorrenza, favorendo alcune aziende, a discapito di altre; oppure agevolando la formazione di "cartelli" fra gli operatori economici?
- **Spesa pubblica:** L'evento di corruzione può avere conseguenze negative sulla spesa pubblica (per esempio: maggiori risorse per gli stessi beni o servizi)?
- **Qualità delle opere pubbliche e dei servizi pubblici:** L'evento di corruzione può influire negativamente sulla qualità delle opere e dei servizi pubblici (per esempio: minore qualità delle opere pubbliche o minore efficacia dei servizi)?
- **Impatto sull'allocazione risorse pubbliche:** l'evento di corruzione può influire sulla destinazione delle risorse pubbliche, facendo privilegiare le attività e i settori in cui possono esserci maggiori guadagni illeciti?



Linee Guida ANCI Lombardia – suggerimenti per i piccoli Comuni

ANALISI DEL RISCHIO

- La metodologia di analisi del rischio proposta dalle Linee Guida è abbastanza complessa e impegnativa
- Ovviamente, un Comune non potrà analizzare con tale metodologia tutti i processi, ma solo quei processi che presumibilmente potrebbero essere maggiormente esposti al rischio di corruzione
- La norma ISO 37001:2016 suggerisce alcuni criteri per «abbattere» il numero dei processi da analizzare
- Questi criteri (unitamente agli indirizzi contenuti *nella Politica Anticorruzione*) possono aiutare anche i Comuni di maggiori dimensioni a orientare l'attività di analisi del rischio, identificando i processi da analizzare in modo più approfondito
- Vediamo come ...



Linee Guida ANCI Lombardia – suggerimenti per i piccoli Comuni

ANALISI DEL RISCHIO

Per la ISO 37001:2016 il risk assessment è un processo complesso che considera diversi fattori:

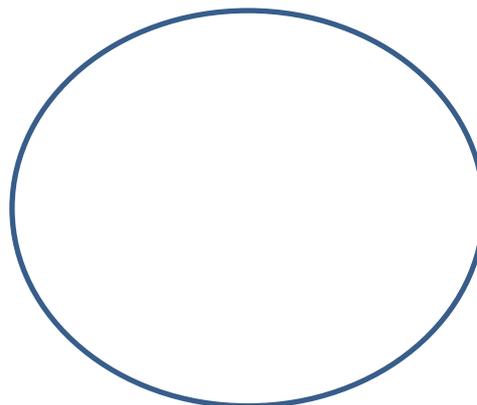
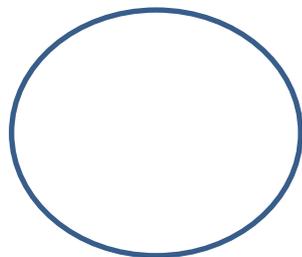
- 1) dimensione struttura organizzativa
- 2) luogo e settori in cui l'organizzazione opera
- 3) controparti (business associates)
- 4) attività e processi dell'organizzazione

I diversi fattori di sono in relazione tra loro e influenzano il rischio di corruzione globale dell'organizzazione



Linee Guida ANCI Lombardia – suggerimenti per i piccoli Comuni

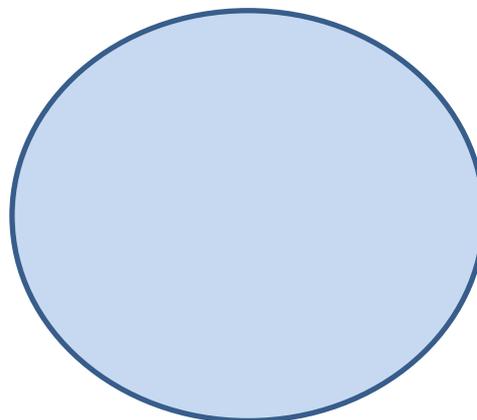
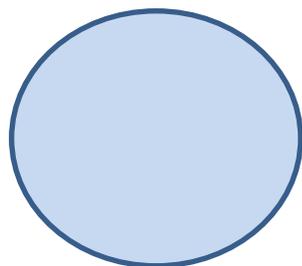
Consideriamo un piccolo comune (cerchio piccolo e un Comune di grandi dimensioni (cerchio grande)



Linee Guida ANCI Lombardia – suggerimenti per i piccoli Comuni

Fattore 1: settore di attività.

Entrambi i Comuni appartengono al settore pubblico, che è molto esposto al rischio di corruzione. Hanno quindi il medesimo *rischio di base*

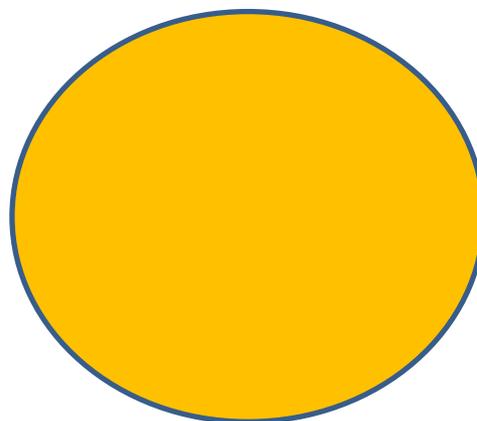
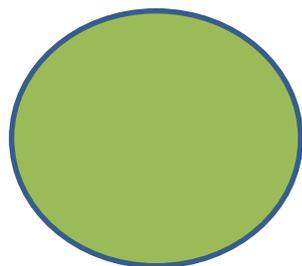


Rischio di base

Linee Guida ANCI Lombardia – suggerimenti per i piccoli Comuni

Fattore 2: dimensione organizzativa

Il Comune di grandi dimensioni ha una struttura più complessa, in cui un gran numero di persone può gestire processi decisionali ed è più a rischio del Comune piccolo



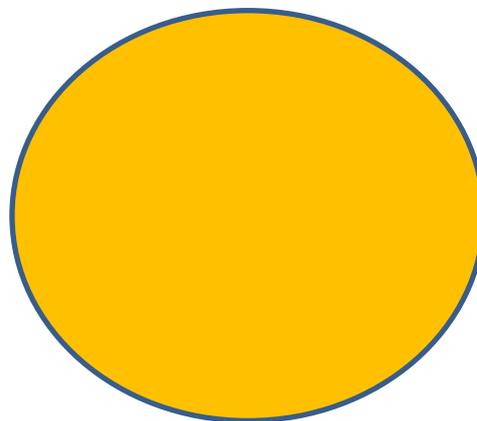
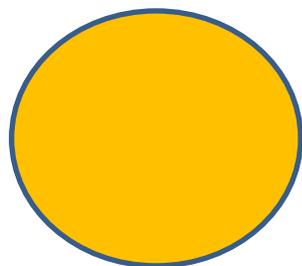
Rischio basso

Rischio medio

Linee Guida ANCI Lombardia – suggerimenti per i piccoli Comuni

Fattore 3: località

Il Comune piccolo è un Comune di una regione italiana nella quale l'illegalità è molto diffusa. Questo incrementa il suo rischio, rispetto al Comune Grande, che invece amministra un territorio in cui l'illegalità è poco diffusa

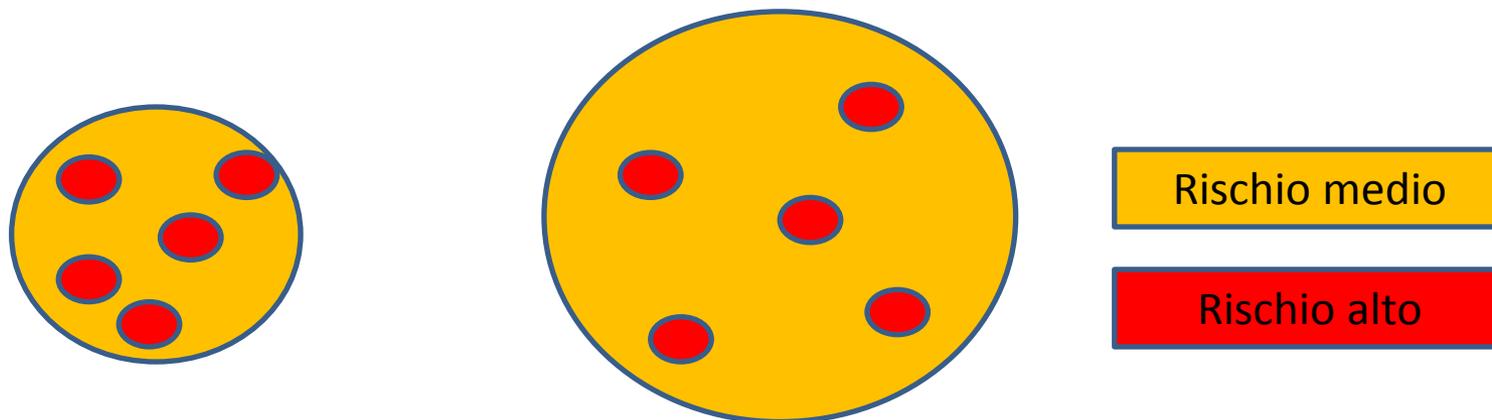


Rischio medio

Linee Guida ANCI Lombardia – suggerimenti per i piccoli Comuni

Fattore 4: controparti.

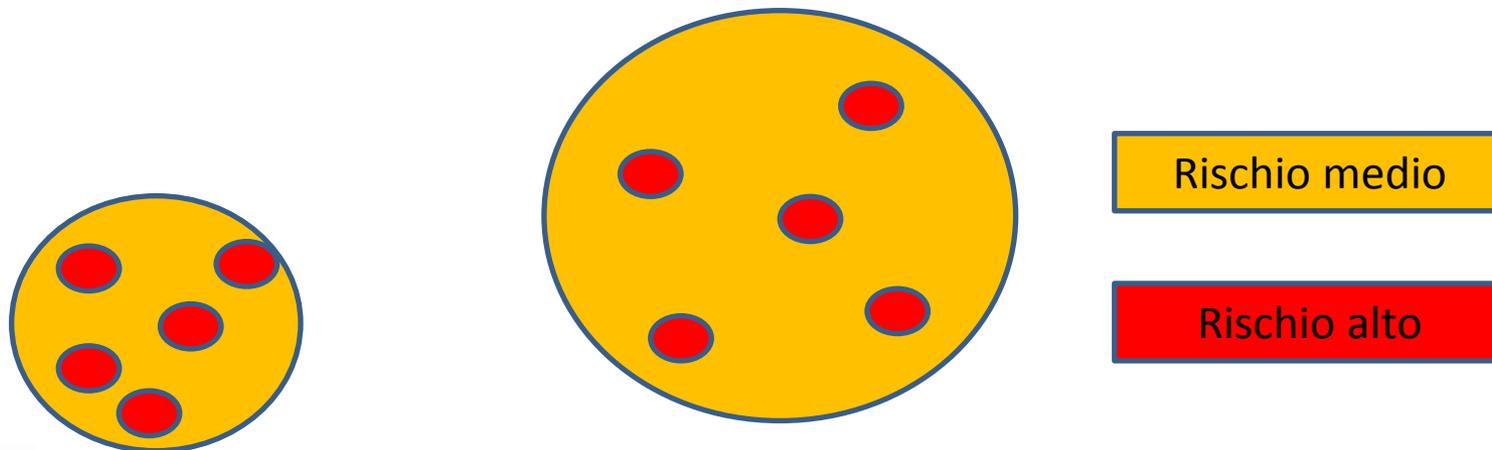
Entrambi i Comuni hanno delle controparti (ad esempio imprese, professionisti, associazioni) che presentano un elevato rischio di corruzione. E controparti a basso rischio. Il livello di rischio dei due enti è «discontinuo»: aumenta i quei settori che si interfacciano con le controparti a rischio



Linee Guida ANCI Lombardia – suggerimenti per i piccoli Comuni

Fattore 5: attività e processi

La valutazione del rischio può essere approfondita, analizzando (con l'ausilio di appropriati indici di rischio e di anomalia) i processi gestiti dalle aree rosse (in cui i due Comuni si interfacciano con controparti a rischio). I processi delle altre aree non vengono analizzati.





**Programma integrato di interventi per favorire
lo sviluppo della capacità istituzionali delle amministrazioni della Regione Campania**

ASSE IV – POR FSE REGIONE CAMPANIA 2014-20 – LINEA 4

***Ciclo di webinar «Anticorruzione e cultura dell'integrità: una
strategia partecipata»***

6[^] webinar

I “piccoli comuni” nella normativa di prevenzione della corruzione

Docente

Dott. Andrea Ferrarini

Andrea.ferrarini2012@gmail.com

Cell. 3472728727