

PROGETTO “Interventi a supporto delle Riforme della PA”

LINEA ATTIVITA' 3 - ULTERIORI INTERVENTI PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE NELLE
AMMINISTRAZIONI REGIONALI E LOCALI DEL MEZZOGIORNO

L'analisi del rischio di corruzione. Metodologia, Evidenze e aggiornamento del PNA

Sandro Brunelli
Università di Roma Tor vergata
brunelli@economia.uniroma2.it

Il presente documento è a uso esclusivo dei partecipanti al Webinar ed ha finalità didattiche. Non è consentita la diffusione a soggetti esterni senza la preventiva autorizzazione del docente.

Una questione di “cultura” e non solo di strumenti

Pensa che la corruzione sia un fenomeno dilagante



97%



76%

La subisce personalmente nel quotidiano

42%

26%

Corruzione e raccomandazioni sono il modo più semplice per ottenere accesso a servizi

88%

73%

Denuncerebbe un episodio di corruzione



56%



70%

Il P.T.P.C: uno strumento organizzativo per attuare un complesso disegno normativo

LEGGE 6 novembre 2012, n. 190

Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione

Piano Nazionale Anticorruzione approvato con la delibera CIVIT n. 72 dell'11 settembre 2013.
Aggiornamento 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione Varato con determinazione ANAC n.12 del 28 ottobre 2015.

DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 16 aprile 2013, n. 62
Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici,.

DECRETO LEGISLATIVO 14 marzo 2013, n. 33
Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni.

DECRETO LEGISLATIVO 8 aprile 2013, n. 39
Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico

DECRETO-LEGGE 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla L. 11 agosto 2014, n. 114
Art. 19 - Soppressione dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture e definizione delle funzioni dell'Autorità nazionale anticorruzione

LEGGE 27 maggio 2015, n. 69
Disposizioni in materia di delitti contro la pubblica amministrazione, di associazioni di tipo mafioso e di falso in bilancio

Concetto di corruzione

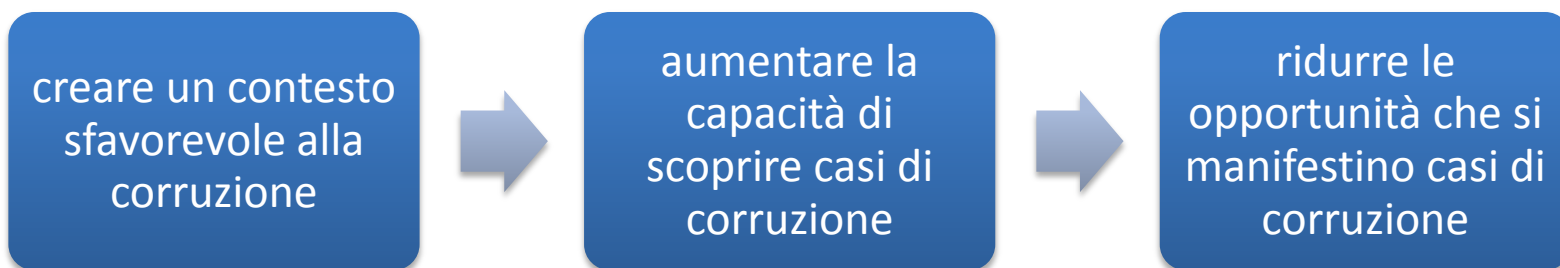
- *Il concetto di **corruzione** deve essere inteso in **senso lato**, come comprensivo delle varie situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri **l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati**. Le situazioni rilevanti sono quindi evidentemente più ampie della fattispecie penalistica, che, come noto, è disciplinata negli artt. 318, 319 e 319 ter, c.p., e sono tali da comprendere non solo l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione disciplinati nel Titolo II, Capo I, del codice penale, ma anche le situazioni in cui - a prescindere dalla rilevanza penale - venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite*.*

*Circolare n. 1 del 25/1/2013 del Dipartimento della Funzione Pubblica

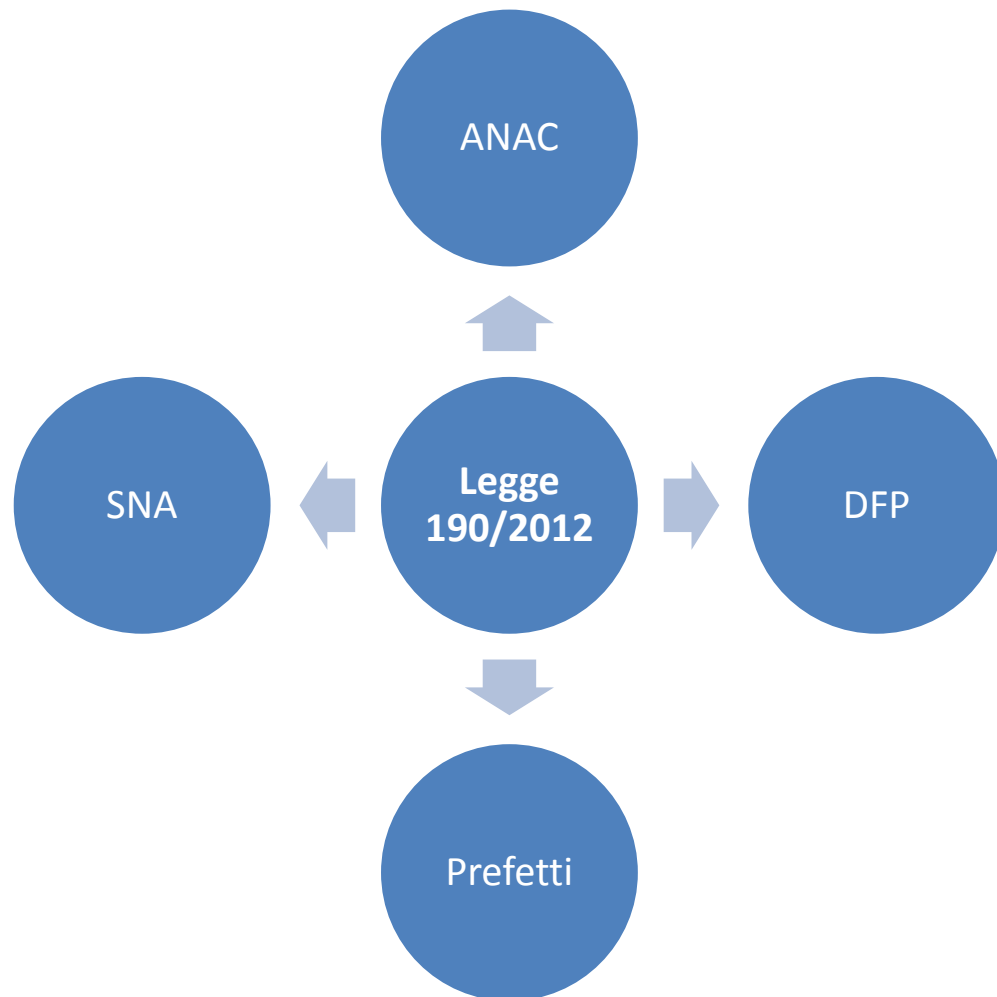
LEGGE 190/2012

- L'intervento legislativo si muove nella direzione di rafforzare l'efficacia e l'effettività delle misure di contrasto al fenomeno corruttivo puntando ad uniformare l'ordinamento giuridico italiano agli strumenti sovranazionali di contrasto alla corruzione già ratificati dal nostro Paese (come la Convenzione ONU di Merida e la Convenzione penale sulla corruzione di Strasburgo).
- E' stato altresì tenuto conto delle raccomandazioni formulate all'Italia dai gruppi di lavoro in seno all'OCSE e al Consiglio d'Europa che monitorano la conformità agli standard internazionali della normativa interna di contrasto alla corruzione.

La strategia nazionale anticorruzione



I soggetti originari della strategia nazionale anticorruzione



Autorità Nazionale Anticorruzione (commi 1-3)

L'ANAC (ex CIVIT) è chiamata a:

- collaborare con gli organismi paritetici stranieri e organizzazioni regionali e internazionali competenti;
- approvare il Piano nazionale anticorruzione (predisposto dal Dipartimento della funzione pubblica);
- analizzare le cause ed i fattori della corruzione e individuazione di interventi a fini di prevenzione e di contrasto;
- vigilare e controllare l'applicazione ed efficacia delle misure adottate dalle PA;
- presentare la relazione al Parlamento sull'attività di contrasto della corruzione entro il 31 dicembre di ciascun anno,
- definire criteri, linee guida e modelli uniformi per singoli settori o tipologie di amministrazione relativamente al codice di comportamento

Autorità Nazionale Anticorruzione (comma 4, originariamente di attribuzione del DFP)

coordinare le strategie di prevenzione e contrasto elaborate a livello nazionale e internazionale

- promuovere e definire norme e metodologie comuni per la prevenzione della corruzione;
- predisporre il Piano Nazionale Anticorruzione;
- definire i criteri per assicurare la rotazione dei dirigenti nei settori particolarmente esposti alla corruzione e misure per evitare sovrapposizioni di funzioni e cumuli di incarichi nominativi in capo ai dirigenti pubblici, anche esterni.

Prefetti (commi 6, 52, 55)

I Prefetti sono chiamati a:

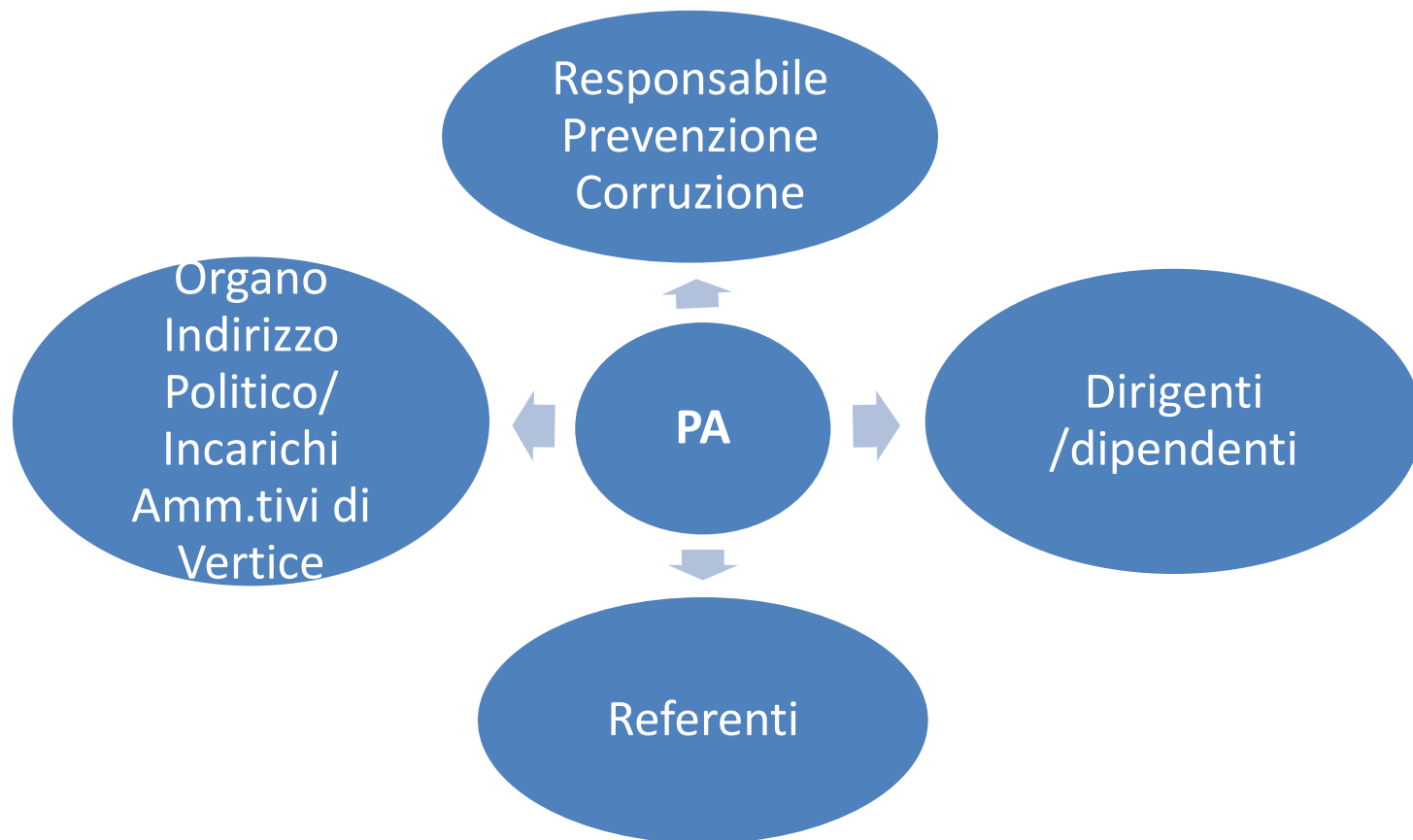
- fornire il necessario supporto (tecnico e informativo) agli Enti Locali al fine di assicurare che i PTPC siano predisposti ed adottati nel rispetto dei criteri previsti nel PNA.
- Inoltre, in tema di antimafia, presso le Prefetture sono istituiti dei registri di fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori non soggetti ad infiltrazioni mafiose.
- Tale iscrizione soddisfa i requisiti per l'informazione antimafia per l'esercizio dell'attività richiesta.

Scuola Nazionale dell'Amministrazione (comma 11)

La Scuola Nazionale dell'Amministrazione (ex SSPA) è chiamata a:

- predisporre percorsi formativi per i dipendenti delle PPAA, sui temi dell'etica e dell'integrità;
- formare i dipendenti delle PPAA che operano nei settori che, dai contenuti dei relativi PTPC, risultano a 'maggiore rischio'.

I soggetti interni alle AAPP



Organo di Indirizzo Politico/Incarichi Amm.tivi di Vertice

L'Organo di indirizzo politico è chiamato a:

- adottare, su proposta del Responsabile per la Prevenzione della Corruzione, il piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC) da trasmettere al Dipartimento della funzione pubblica entro il 31 gennaio di ogni anno, a partire da quello relativo agli anni 2013-2015;
- individuare il responsabile della prevenzione della corruzione.

Responsabile Prevenzione della Corruzione

Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione è chiamato a:

- proporre il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (PTPC) all'organo di indirizzo politico/Incarichi Amm.tivi di Vertice;
- definire procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti chiamati ad operare in settori particolarmente esposti al rischio di corruzione;
- verificare l'efficace attuazione del piano e proporre modifiche.

Le Responsabilità

La Legge 190/2012, e le successive modifiche e integrazioni, individuano una pluralità di responsabilità in capo ai diversi soggetti all'interno delle amministrazioni:

- Organi di vertice
- Responsabile della Prevenzione della Corruzione;
- Dirigenza;
- Tutti i dipendenti.

Responsabilità – organi di vertice

Art. 1 comma 8 della legge 190/2012: L'organo di indirizzo politico, su proposta del responsabile **adotta il piano triennale di prevenzione della corruzione**, curandone la trasmissione al Dipartimento della funzione pubblica*.

Art 19 comma 5 del DECRETO-LEGGE 24 giugno 2014, n. 90 (convertito con modificazioni dalla L. 11 agosto 2014, n. 114): In aggiunta ai compiti di cui al comma 2, l'Autorità nazionale anticorruzione: ... salvo che il fatto costituisca reato, applica, nel rispetto delle norme previste dalla legge 24 novembre 1981, n. 689, **una sanzione amministrativa non inferiore nel minimo a euro 1.000 e non superiore nel massimo a euro 10.000**, nel caso in cui il soggetto obbligato ometta l'adozione dei piani triennali di prevenzione della corruzione, dei programmi triennali di trasparenza o dei codici di comportamento.

Responsabilità - RPC

Art. 1 comma 8 della legge 190/2012

«...L'attività di elaborazione del piano non può essere affidata a soggetti estranei all'amministrazione. Il responsabile, entro lo stesso termine, definisce procedure appropriate per selezionare e formare, ai sensi del comma 10, i dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione. Le attività a rischio di corruzione devono essere svolte, ove possibile, dal personale di cui al comma 11. La **mancata predisposizione del piano** e la **mancata adozione delle procedure per la selezione e la formazione dei dipendenti** costituiscono elementi di valutazione della **responsabilità dirigenziale.**»

Responsabilità - RPC

Art. 1 comma 12 della legge 190/2012:

- In caso di commissione, all'interno dell'amministrazione, di un **reato di corruzione accertato** con sentenza passata in giudicato, il **responsabile** individuato ai sensi del comma 7 del presente articolo **risponde** ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165, e successive modificazioni, nonché' sul piano **disciplinare**, oltre che per il danno **erariale** e all'**immagine** della pubblica amministrazione, **salvo che provi** tutte le seguenti circostanze:
 1. di avere **predisposto**, prima della commissione del fatto, il **piano** di cui al comma 5 e di aver osservato le prescrizioni di cui ai commi 9 e 10 del presente articolo;
 2. di **aver vigilato sul funzionamento** e sull'osservanza del piano.

Omessa Adozione del ptpc – potere sanzionatorio dell'ANAC



- La mancata adozione della deliberazione del PTPC dell'organo competente che approva i Provvedimenti.
- **l'approvazione di un provvedimento puramente ricognitivo** di misure, in materia di anticorruzione, in materia di adempimento degli obblighi di pubblicità ovvero in materia di Codice di comportamento di amministrazione;
- l'approvazione di un provvedimento il cui **contenuto riproduca in modo integrale analoghi provvedimenti adottati da altre amministrazioni, privo di misure specifiche** introdotte in relazione alle esigenze dell'amministrazione interessata;
- **l'approvazione di un provvedimento privo di misure per la prevenzione del rischio nei settori più esposti**, privo di misure concrete di attuazione degli obblighi di pubblicazione di cui alla disciplina vigente, meramente riproduttivo del Codice di comportamento emanato con il decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62.

Responsabilità - rpc

Art. 1 comma 13

- La sanzione disciplinare a carico del responsabile individuato ai sensi del comma 7 non può essere inferiore alla sospensione dal servizio con privazione della retribuzione da un minimo di un mese ad un massimo di sei mesi

Responsabilità - rpc

Art. 1 comma 14

- In caso di **ripetute violazioni** delle misure di prevenzione previste dal piano, il **responsabile** individuato ai sensi del comma 7 del presente articolo risponde ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165, e successive modificazioni, nonché, per **omesso controllo**, sul piano disciplinare.
- La **violazione**, da parte dei **dipendenti** dell'amministrazione, **delle misure di prevenzione previste dal piano** costituisce **illecito disciplinare**.

Responsabilità – dipendenti e dirigenti

Art. 1 comma 14

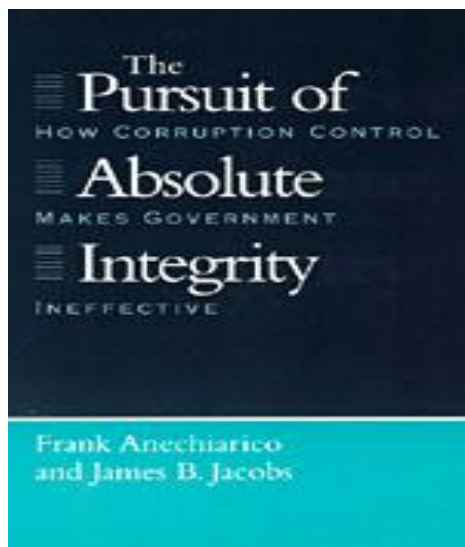
- La **violazione**, da parte dei **dipendenti** dell'amministrazione, **delle misure di prevenzione previste dal piano** costituisce **illecito disciplinare**.

Il piano triennale di prevenzione della corruzione

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

Evitare il paradosso

Anechiarico e Jacobs (1996)



- In questo completo e controverso studio sugli sforzi anti-corruzione negli USA, Frank Anechiarico e James B. Jacobs mostrano come la **proliferazione di norme e i meccanismi di controllo volti a prevenire la corruzione** possono essere, a certe condizioni, **controproducenti** e minare seriamente l'efficienza e l'efficacia della pubblica amministrazione.
- Vincolando la discrezionalità dei decisori, la definizione delle priorità, e appesantendo le procedure, la prevenzione della corruzione, non meno di corruzione stessa, ha contribuito alla crisi contemporanea nella pubblica amministrazione.

La soluzione



- «L'**analisi del rischio** costituisce il fondamento per l'**individuazione** all'interno dell'organizzazione delle **misure** per aumentare la resistenza rispetto a tali vulnerabilità» cfr. OECD (2009), p. 31.



- «Il **primo requisito** per una adeguata azione di **prevenzione della corruzione** è la realizzazione di una **oggettiva analisi e valutazione dei rischi**».

Risk management e Predisposizione del PIANO

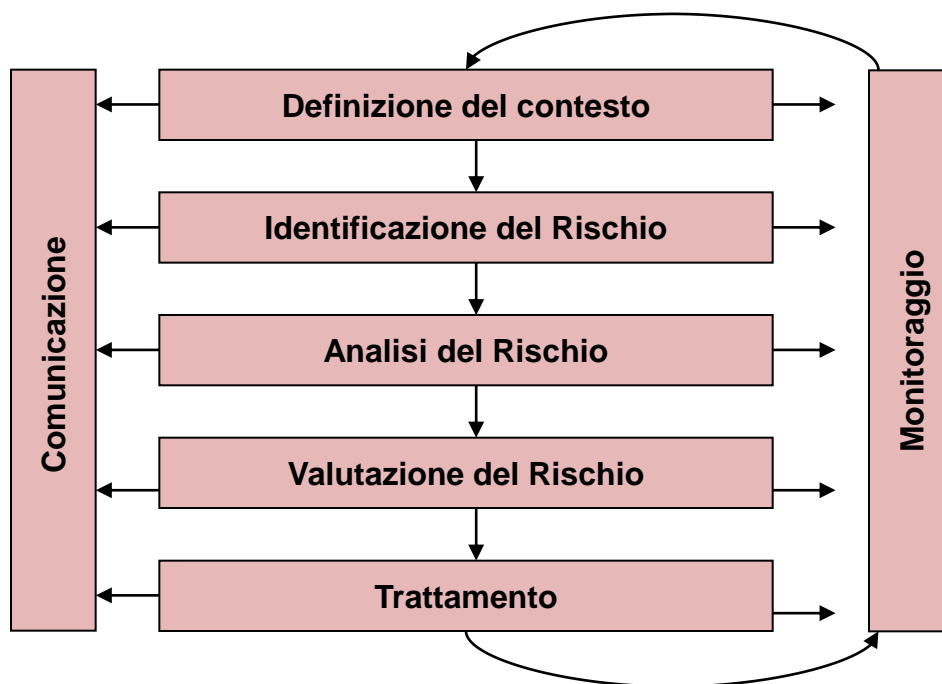
Legge 190/2012 Art. 1, comma 5

- Il **piano di prevenzione** della corruzione fornisce una **valutazione** del diverso livello di esposizione degli uffici al **rischio di corruzione** e indica gli **interventi organizzativi** volti a prevenire il medesimo rischio;

Allegato 1 del PNA

- Il P.T.P.C. quindi è un **programma di attività**, con indicazione delle **aree di rischio** e dei **rischi specifici**, delle **misure** da implementare per la prevenzione in relazione al livello di pericolosità dei rischi specifici, dei **responsabili** per l'applicazione di ciascuna misura e dei **tempi***.

UNI ISO 31000 – LE FASI



Dalla ISO 31000 al PNA

- Per gestione del rischio si intende l'insieme delle attività coordinate per guidare e tenere sotto controllo l'amministrazione con riferimento al rischio.



LA GESTIONE DEL RISCHIO

Definizione del contesto

Contesto esterno

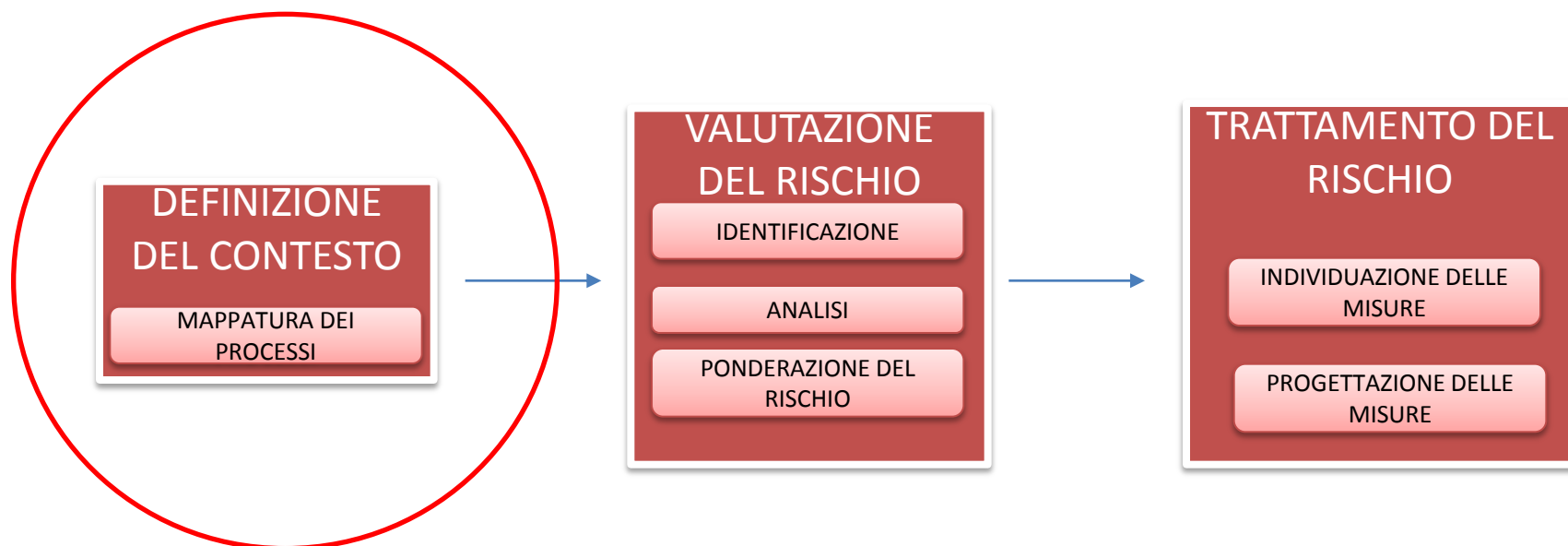
- Prima di effettuare una valutazione del rischio, è importante per capire l'ambiente esterno in cui l'organizzazione opera, per esempio, da un punto di vista strategico, vi è la necessità di prendere in considerazione il contesto sociale, politico, economico, finanziario, competitivo, normativo, culturale. Gli stakeholder esterni dovrebbero essere consultati. Le loro opinioni e le percezioni devono essere considerati unitamente a una valutazione dei punti di forza, di debolezza, opportunità e minacce.

Contesto interno

- Il contesto interno e operativo è un fattore decisivo per una corretta valutazione del rischio. Ciò include la comprensione degli obiettivi a livello organizzativo, dei sistemi, processi, risorse, indicatori chiave di performance, e altri driver. Lo strumento chiave è la **mappatura dei processi**.

LA GESTIONE DEL RISCHIO

Mappatura dei Processi



LA GESTIONE DEL RISCHIO

Mappatura dei Processi

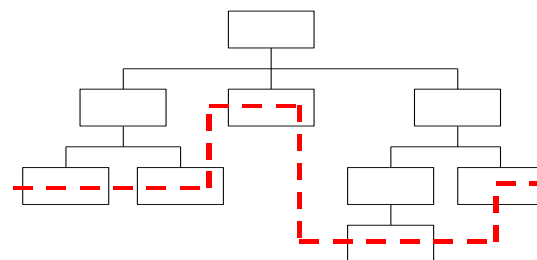
Il PNA definisce un **processo** come **quell'insieme di attività interrelate** che creano **valore** trasformando delle **risorse** (*input* del processo) in un **prodotto** (*output* del processo) destinato ad un soggetto interno o esterno all'amministrazione (utente).

Mappare un processo significa:

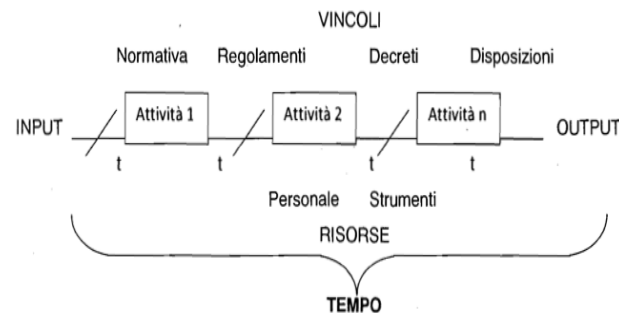
- Individuare, all'interno dell'amministrazione di riferimento, i processi che vengono messi in atto;
- Individuare le fasi per la sua attuazione;
- Identificare gli Uffici/Soggetti responsabili della sua implementazione.

Si tratta di un'attività complessa, che richiede tempo e risorse.

Processi e strutture organizzative



I PROCESSI sono trasversali alle STRUTTURE ORGANIZZATIVE



Mappatura dei processi - fasi

Identificazione
dei processi



Descrizione dei
Processi



Rappresentazione
dei Processi

- Analisi documentale
- Interviste alla struttura
- Benchmarking

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

- Predisposizione diagramma di flusso

Mappatura dei processi – PUNTO DI PARTENZA

Il punto di partenza per la mappatura dei processi è la ricognizione delle aree già considerate “a rischio” dalla Legge 190/2012 e dal Piano Nazionale Anticorruzione:

- Acquisizione e progressione del personale
- Affidamento di lavori, servizi e forniture
- Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario
- Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario

Il PNA inoltre richiede che le amministrazioni individuino ulteriori aree a rischio

All'interno di ogni Area di rischio occorre procedere all'individuazione dei processi

OUTPUT DELLA MAPPATURA: IL CATALOGO DEI PROCESSI

PROCESSI	ATTIVITA'	UNITA' ORGANIZZATIVE
PROCESSO A	A1	U01 – U02
	A2	U02
	A3	U02 – U03 – U04
	A4	U04- U01
PPROCESSO B	B1	U01 – U05
	B2	U05
	B3	U02 – U03 – U05
	B4	U04- U05
PROCESSO N	N1	U05
	N2	U04
	N3	U01

Esempio: IL CATALOGO DEI PROCESSI di una ASL

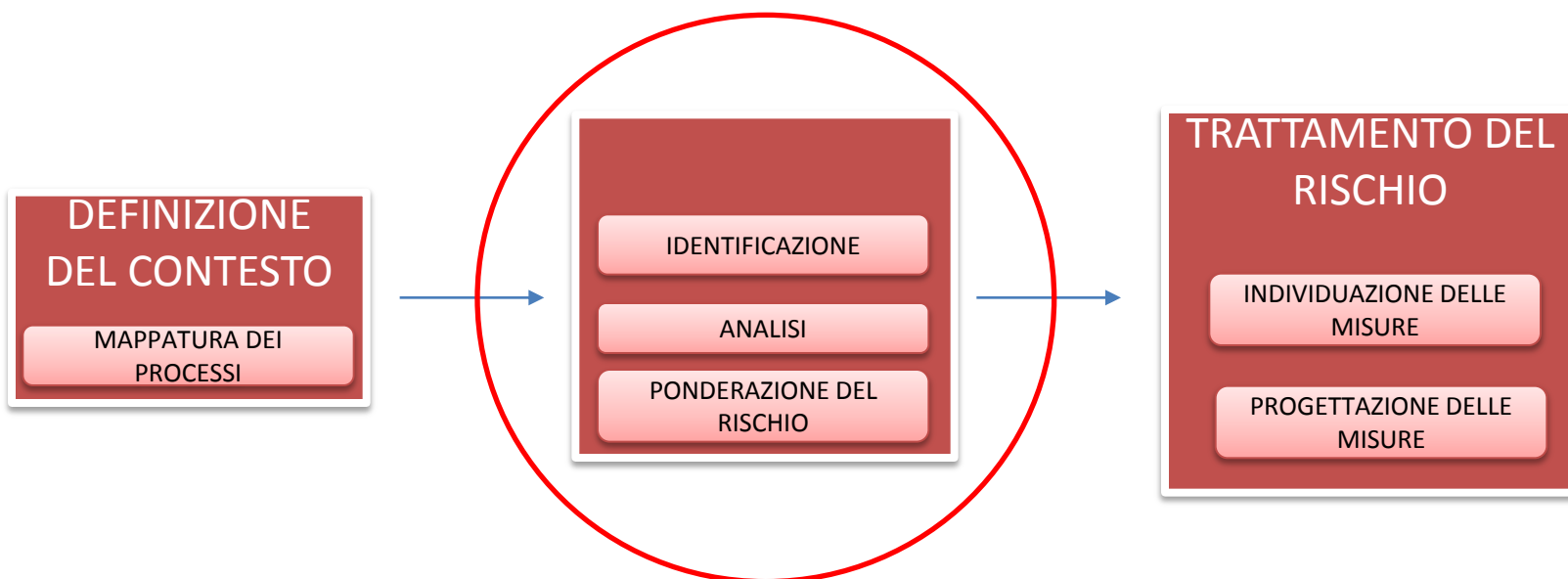
AREE DI RISCHIO	PROCESSI	Strutture/ soggetti coinvolti
Acquisizione e progressione del personale	Reclutamento per: concorso pubblico, mobilità (avviso pubblico o domanda diretta), avviso pubblico (tempi determinati), collocamento.	Risorse Umane
	Progressioni di carriera: fasce retributive	Risorse Umane
	Selezioni interne / incarichi sanitari di coordinamento / posizioni organizzative / conferimento incarichi dirigenziali	Risorse Umane
	Conferimento di incarichi di collaborazione: prestazione d'opera, consulenze convenzioni attive	Risorse Umane; ALPI; Personale e Convenzioni
	Conferimento di incarichi professionali: patrocinio legale, perizie	Avvocatura

Esempio: IL CATALOGO DEI PROCESSI di una ASL

La ASL XXX ha individuato aree di rischio ulteriori a quelle obbligatorie:

- Gestione delle risorse umane
- Gestione della fase esecutiva dei contratti per lavori, servizi e forniture
- Gestione farmaci ed altri beni sanitari
- Gestione contabile - patrimoniale
- Attività libero - professionale dei professionisti sanitari
- Relazioni con il pubblico e marketing
- Attività correlate con il decesso in ospedale
- Gestioni rischi dei lavoratori dipendenti
- Attività di vigilanza e controllo
- Attività sanzionatoria
- Certificazioni, attestazioni, vidimazioni, emissione di documenti

LA VALUTAZIONE DEL RISCHIO



Identificazione e analisi degli eventi rischiosi – le fasi

Identificazione
e delle attività
del Processo



Identificazione
e degli eventi
rischiosi



Identificazione
e dei Fattori
Abilitanti



Identificazioni
degli Effetti

- Check-list
- Analisi dati giudiziari
- Brainstorming
- Altre tecniche ISO 31000

Identificazione degli eventi rischiosi – IL PNA OFFRE UNA PRIMA CHECK LIST

**i riferimenti nel PNA-
Allegato 3 : “Elenco
esemplificativo di rischi
specifici”.**

ALLEGATO N. 3

Elenco esemplificazione rischi

NOTA: la presente elencazione ha carattere meramente esemplificativo. I rischi di seguito elencati sono considerati in un'ottica strumentale alla realizzazione di fatti di corruzione.

A) Area: acquisizione e progressione del personale

- previsioni di requisiti di accesso “personalizzati” ed insufficienza di meccanismi oggettivi e trasparenti idonei a verificare il possesso dei requisiti attitudinali e professionali richiesti in relazione alla posizione da ricoprire allo scopo di reclutare candidati particolari;
- abuso nei processi di stabilizzazione finalizzato al reclutamento di candidati particolari;
- irregolare composizione della commissione di concorso finalizzata al reclutamento di candidati particolari;
- inosservanza delle regole procedurali a garanzia della trasparenza e dell'imparzialità della selezione, quali, a titolo esemplificativo, la cogenza della regola dell'anonimato nel caso di prova scritta e la predeterminazione dei criteri di valutazione delle prove allo scopo di reclutare candidati particolari;
- progressioni economiche o di carriera accordate illegittimamente allo scopo di agevolare dipendenti/candidati particolari;
- motivazione generica e tautologica circa la sussistenza dei presupposti di legge per il conferimento di incarichi professionali allo scopo di agevolare soggetti particolari.

ESEMPIO: Identificazione degli eventi rischiosi

ES. Il Catalogo degli Eventi Rischiosi per il Processo 'Reclutamento'

AREA DI RISCHIO	PROCESSI	EVENTI RISCHIOSI
Acquisizione e progressione del personale	Reclutamento	Previsione di requisiti di accesso “personalizzati” ed insufficienza di meccanismi oggettivi e trasparenti idonei a verificare il possesso dei requisiti attitudinali e professionali richiesti in relazione alla posizione da ricoprire allo scopo di reclutare candidati particolari;
		Abuso nei processi di stabilizzazione finalizzato al reclutamento di candidati particolari;
		Irregolare composizione della commissione di concorso finalizzata al reclutamento di candidati particolari;
		Inosservanza delle regole procedurali a garanzia della trasparenza e dell'imparzialità della selezione, quali, a titolo esemplificativo, la cogenza della regola dell'anonimato nel caso di prova scritta e la predeterminazione dei criteri di valutazione delle prove allo scopo di reclutare candidati particolari;

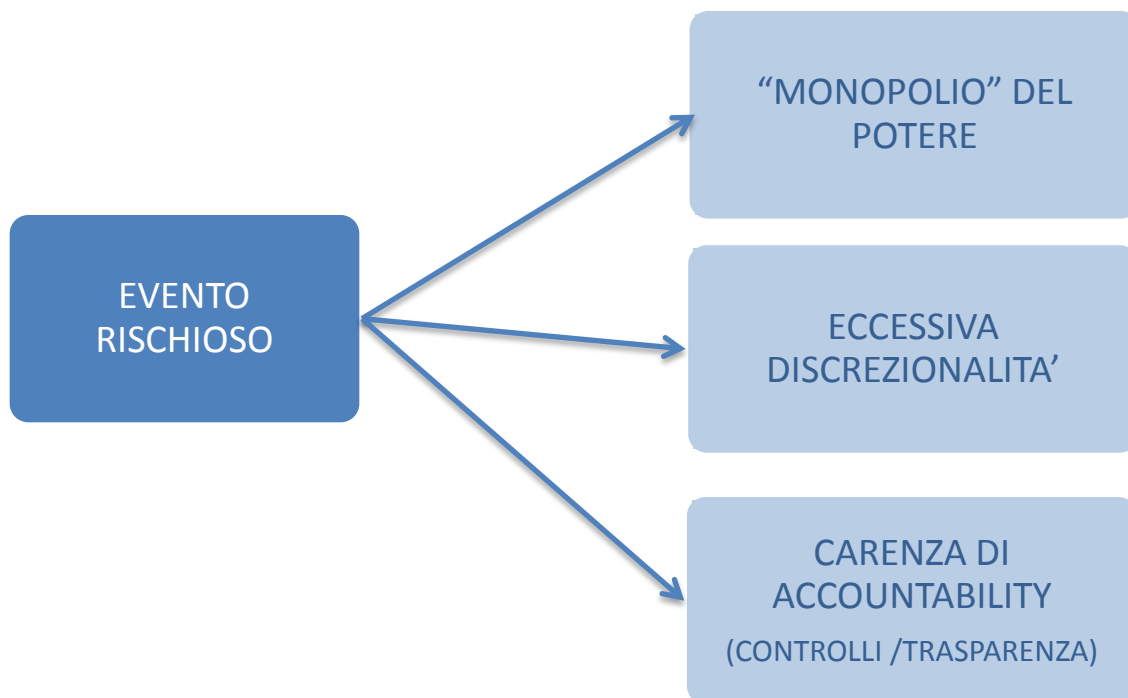
I casi giudiziari – esempio 1

- Il signor X, ex dipendente dell'azienda ospedaliera milanese Y con mansioni di infermiere operava al fine di far ottenere all'una o all'altra tra sei imprese di onoranze funebri l'espletamento di detti servizi in relazione a persone decedute presso l'ospedale Y (ed altri nosocomi milanesi). A tal fine i decessi venivano via via segnalati, all'impresa individuata sulla base di un previo accordo spartitorio fra le sei su richiamate, grazie a tempestive telefonate nel corso delle quali il Signor X (o altro suo collega, pure addetto alla camera mortuaria dell'ospedale Y) forniva all'impresa "di turno" gli elementi (nominativo dei congiunti, loro recapiti telefonici, ecc.) mediante i quali concretamente essa poteva vedersi appaltare il servizio funebre conseguente a quel decesso. In favore del Signor X e degli altri suoi colleghi il *pretium sceleris* consisteva, per ciascun decesso la cui segnalazione avesse condotto all'appalto del corrispondente servizio funebre, sia in una "tariffa" prefissata, sia (solitamente) nell'ulteriore compenso per la vestizione della relativa salma.
- **Condanna penale:** un anno e otto mesi di reclusione per i reati di corruzione per atti contrari ai doveri di servizio, di rivelazione e di utilizzazione di segreti d'ufficio (tutti connotati tra loro dal vincolo della continuazione), nonché di associazione per delinquere concernente la perpetrazione dei suddetti reati.
- **Responsabilità erariale:** danno complessivo di € 16.451,00,

I casi giudiziari – esempio 2

- Il prof. XXXXX, è stato condannato, con sentenza patteggiata, ex art. 444 del c.p.p., in quanto ritenuto colpevole del reato di corruzione , perché in esecuzione di un medesimo disegno criminoso, in qualità di primario chirurgo dell'ospedale YYYYYYY e, quindi, quale pubblico ufficiale, abusando della sua qualità e dei suoi poteri, rappresentando ai pazienti affetti da patologie tumorali che per ottenere una operazione in tempi celeri, ovvero per la sua presenza al momento dell'intervento, occorresse versare denaro da corrispondere brevi manu allo stesso indagato, aveva indotto alcune persone, o meglio i loro familiari, a dare indebitamente le somme, rispettivamente di € 8.000,00, 4.000,00 e 6.000,00, nel periodo compreso tra il dicembre del 2003 e il giugno-ottobre del 2007.
- **Condanna penale:** condannato con sentenza definitiva alla pena di due anni di reclusione per i reati a lui ascritti.
- **Responsabilità erariale:** danno complessivo di € 50.000,00

I fattori abilitanti degli eventi rischiosi



OUTPUT DELLA identificazione e ANALISI DEL RISCHIO: IL REGISTRO DEI RISCHI

PROCESSI	ATTIVITA'	UNITA' ORGANIZZATIVE	EVENTI RISCHIOSI	FATTORI ABILITANTI
PROCESSO A	A1	U01 – U02	EVENTO 1	M
			EVENTO 2	D
			EVENTO 3	A
	A2	U02	EVENTO 4	A
	A3	U02 – U03 – U04	EVENTO 5	A
			EVENTO 3	A
A4	U04- U01	EVENTO 2	D	

ESEMPIO: Identificazione degli eventi rischiosi

ES. Il Catalogo degli Eventi Rischiosi per il Processo 'Reclutamento'

AREA DI RISCHIO	PROCESSI	EVENTI RISCHIOSI	Fattori abilitanti
Acquisizione e progressione del personale	Reclutamento	Previsione di requisiti di accesso "personalizzati" ed insufficienza di meccanismi oggettivi e trasparenti idonei a verificare il possesso dei requisiti attitudinali e professionali richiesti in relazione alla posizione da ricoprire allo scopo di reclutare candidati particolari;	Accountability/ trasparenza
		Abuso nei processi di stabilizzazione finalizzato al reclutamento di candidati particolari;	Discrezionalità /trasparenza
		Irregolare composizione della commissione di concorso finalizzata al reclutamento di candidati particolari;	Discrezionalità /trasparenza
		Inosservanza delle regole procedurali a garanzia della trasparenza e dell'imparzialità della selezione, quali, a titolo esemplificativo, la cogenza della regola dell'anonimato nel caso di prova scritta e la predeterminazione dei criteri di valutazione delle prove allo scopo di reclutare candidati particolari;	Accountability /trasparenza

ponderazione del Rischio per ciascun processo

- Dopo aver effettuato la Mappatura dei Processi e individuato gli eventi rischiosi, si dovrà procedere alla Valutazione del loro 'grado di rischiosità'.
- La valutazione della rischiosità dei processi deve essere effettuata attraverso l'analisi di due dimensioni: l'impatto e la probabilità.
- Il PNA suggerisce, nell'allegato 5, una pluralità di domande per la corretta valutazione dei processi:

Indici di valutazione della probabilità (*)

- Discrezionalità;
- Rilevanza esterna;
- Complessità del processo;
- Valore economico;
- Frazionabilità del processo;
- Controlli.

(*) Gli indici di probabilità vanno indicati sulla base della valutazione del gruppo di lavoro.

Indici di valutazione dell'impatto (*)





- Impatto organizzativo
- Impatto economico
- Impatto reputazionale
- Impatto organizzativo, economico e sull'immagine.

(*) Gli indici di impatto vanno stimati sulla base di dati oggettivi, ossia di quanto risulta all'amministrazione.

ponderazione del Rischio per ciascun processo

probabilità	5	5	10	15	20	25
	4	4	8	12	16	20
	3	3	6	9	12	15
	2	2	4	6	8	10
	1	1	2	3	4	5
		1	2	3	4	5

impatto

-  trascurabile
-  medio
-  rilevante
-  critico

probabilità	5	5	10	15	20	25
	4	4	8	12	16	20
	3	3	6	9	12	15
	2	2	4	6	8	10
	1	1	2	3	4	5
		1	2	3	4	5

impatto

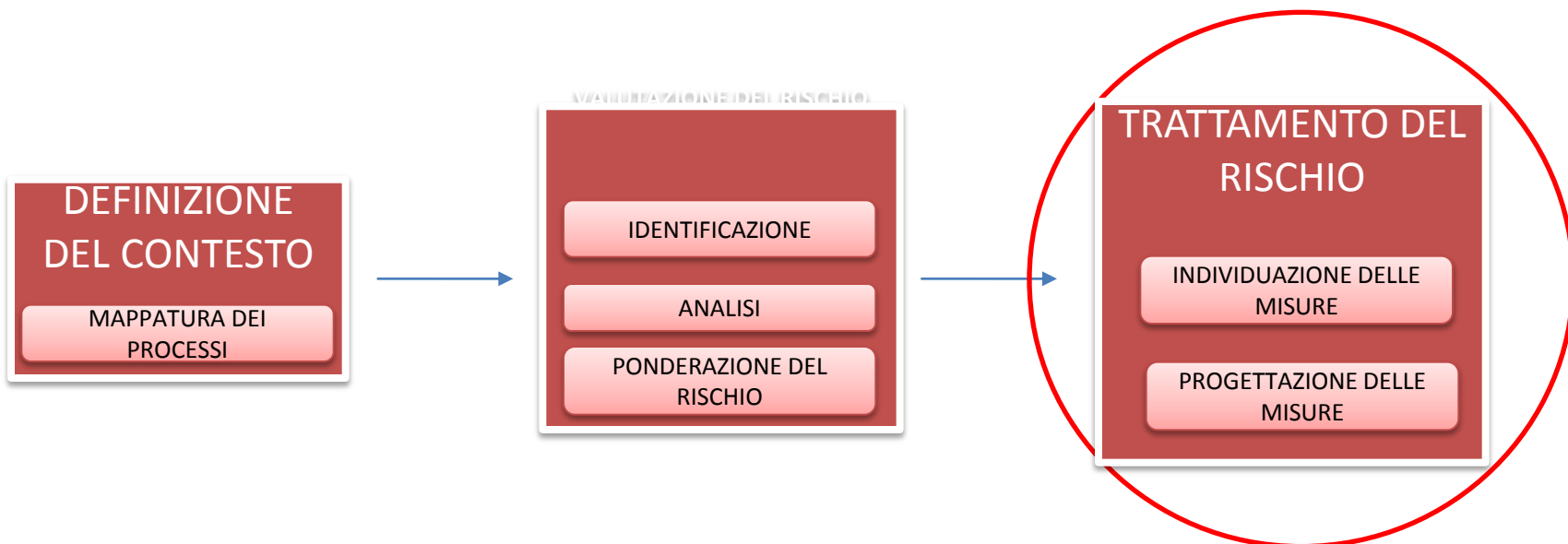
probabilità	5	5	10	15	20	25
	4	4	8	12	16	20
	3	3	6	9	12	15
	2	2	4	6	8	10
	1	1	2	3	4	5
		1	2	3	4	5

impatto

OUTPUT DELLA ponderazione DEL RISCHIO: Il rating

PROCESSI	ATTIVITA'	UNITA' ORGANIZZATIVE	EVENTI RISCHIOSI	FATTORI ABILITANTI	RATING
PROCESSO A	A1	U01 – U02	EVENTO 1	M	rilevante
			EVENTO 2	D	medio
			EVENTO 3	A	critico
	A2	U02	EVENTO 4	A	trascurabile
	A3	U02 – U03 – U04	EVENTO 5	A	critico
			EVENTO 3	A	rilevante
A4	U04- U01	EVENTO 2	D	medio	

Il trattamento dei rischi



Individuazione delle misure

- Il PNA distingue le misure in:
 - **Obbligatorie**: derivanti, cioè da disposizioni normative e, quindi, da prevedere necessariamente all'interno del PTPC;
 - **Ulteriori**: non derivanti, cioè, da disposizioni normative; diventano obbligatorie nel momento in cui vengono inserite nel Piano.

Le misure obbligatorie – IL PNA

1. Trasparenza;
2. Codice di Comportamento;
3. Rotazione del Personale;
4. Astensione in caso di Conflitto di Interessi;
5. Svolgimento incarichi d'ufficio attività ed incarichi extra-istituzionali;
6. Conferimento di incarichi dirigenziali in caso di particolari attività o incarichi precedenti;
7. Incompatibilità specifiche per posizioni dirigenziali;
8. Svolgimento di attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro;
9. Commissioni, assegnazioni uffici e conferimento di incarichi in caso di condanna per delitti contro la PA;
10. Whistleblowing;
11. Formazione;
12. Patti di Integrità;
13. Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile.

Le misure ulteriori

- **atti organizzativi interni**, quali ad esempio i regolamenti, mediante i quali individuare le regole, i criteri, i confini entro i quali si esplica l'autonomia decisionale dell'Ente e del soggetto titolare dell'esercizio della funzione; questi atti sono aggiuntivi e specificativi della normativa di carattere generale già esistente;
- **procedure di controllo interno**, mirate a controllare i tempi dei procedimenti, i risultati, i costi di produzione, la presenza di irregolarità; queste procedure devono essere sostenute da adeguati sistemi informativi. Inoltre, quando possibile e per particolari tipologie di rischio, esse devono essere messe in atto da soggetti esterni all'Amministrazione (quali il Collegio dei revisori dei conti e gli Organismi indipendenti di valutazione);
- **azione di trasparenza**: pubblicazione sui siti web di informazioni aggiuntive rispetto agli obblighi attualmente imposti dalla normativa

Le misure ulteriori

i riferimenti nel PNA- Allegato 4 :
“Elenco esemplificazione misure ulteriori”.

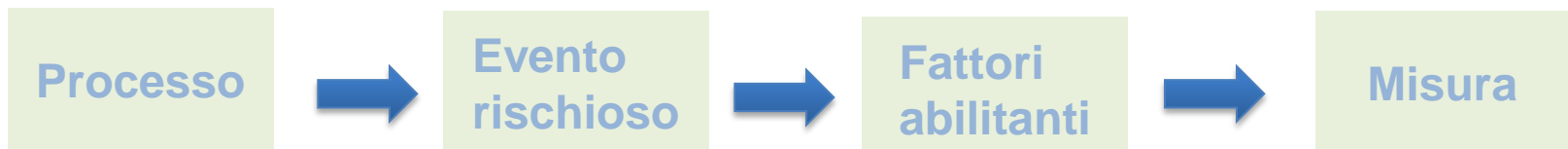
ALLEGATO 4

Elenco esemplificazione misure ulteriori

NOTA: la presente elencazione ha carattere meramente esemplificativo e si riferisce a misure di prevenzione diverse da quelle obbligatorie per legge. Le misure di seguito elencate sono considerate in un'ottica strumentale alla riduzione del rischio di corruzione.

- a) Intensificazione dei controlli a campione sulle dichiarazioni sostitutive di certificazione e di atto notorio rese dai dipendenti e dagli utenti ai sensi degli artt. 46-49 del d.P.R. n. 445 del 2000 (artt. 71 e 72 del d.P.R. n. 445 del 2000).
- b) Razionalizzazione organizzativa dei controlli di cui al punto a), mediante potenziamento del servizio ispettivo dell'amministrazione (art. 1, comma 62, l. n. 662 del 1996) rispetto a tutte le verifiche sulle dichiarazioni (art. 72 d.P.R. n. 445 del 2000).
- c) Promozione di convenzioni tra amministrazioni per l'accesso alle banche dati istituzionali contenenti informazioni e dati relativi a stati, qualità personali e fatti di cui agli artt. 46 e 47 del d.P.R. n. 445 del 2000, disciplinando le modalità di accesso ai dati da parte delle amministrazioni procedenti senza oneri a loro carico (art. 58, comma 2, d.lgs. n. 82 del 2005).
- d) Affidamento delle ispezioni, dei controlli e degli atti di vigilanza di competenza dell'amministrazione ad almeno due dipendenti abbinati secondo rotazione casuale.
- e) Previsione della presenza di più funzionari in occasione dello svolgimento di procedure o procedimenti “sensibili”, anche se la responsabilità del procedimento o del processo è affidata ad un unico funzionario.
- f) Individuazione di “orari di disponibilità” dell'U.P.D. durante i quali i funzionari addetti sono disponibili ad ascoltare ed indirizzare i dipendenti dell'amministrazione su situazioni o comportamenti, al fine di prevenire la commissione di fatti corruttivi e di illeciti disciplinari (art. 15, comma 3, d.P.R. n. 62 del 2013).

La selezione delle misure



La selezione della misura più efficace e efficiente

Ogni misura deve rispondere ai seguenti criteri:

- è potenzialmente idonea a ridurre l'impatto e/o la probabilità delle conseguenze degli eventi rischiosi?
- ha costi (necessari a una sua implementazione) ragionevoli rispetto all'efficacia in termini di mitigazione del rischio?
- è realizzabile con le competenze "presenti o acquisibili nel triennio"?
- può essere avviata in tempi coerenti con l'implementazione del Piano?

OUTPUT: abbinamento delle misure agli eventi rischiosi

PROCESSI	ATTIVITA'	UNITA' ORGANIZZATIVE	EVENTI RISCHIOSI	FATTORI ABILITANTI	RATING	MISURA
PROCESSO A	A1	UO1 – UO2	EVENTO 1	M	rilevante	Rotazione
			EVENTO 2	D	medio	Codice di comp.
			EVENTO 3	A	critico	Trasparenza
	A2	UO2	EVENTO 4	A	trascurabile	-
	A3	UO2 – UO3 – UO4	EVENTO 5	A	critico	Whistleblowing
			EVENTO 3	A	rilevante	Procedura di controllo
A4	UO4- UO1	EVENTO 2	D	medio	Atto organizzativo interno	

E ora?

**Risultati dell'analisi
del rischio**



**Selezione delle
misure**



**Progettazione
esecutiva**

La progettazione esecutiva

Misura 1			
Attività	Tempi	Uffici responsabile	indicatori
Attività 1	gg/mm/aa	Ufficio A	....
Attività 2	gg/mm/aa	Ufficio B	.....
Attività 3	gg/mm/aa	Ufficio C	....
Attività 4	gg/mm/aa	Ufficio D	...

Esempio: p. e. Trasparenza

Esemplificazione

Fasi per l'attuazione	Tempi di realizzazione	Ufficio Responsabile	Indicatori di monitoraggio
Creazione della sezione "amministrazione trasparente" secondo la struttura prevista dal D.lgs. n. 33/2013	Entro	Responsabile Trasparenza Dir. Sistemi Informativi	% degli indicatori soddisfatti nell'ambito del monitoraggio condotto dalla Bussola della trasparenza
Produzione e comunicazione, secondo le procedure definite, delle informazioni necessarie ai fini della pubblicazione dei dati nella sezione "amministrazione trasparente"	Entro	Tutte le direzioni e uffici competenti in ordine alla attuazione degli obblighi di trasparenza	Presenza dei dati previsti nelle sezioni specifiche in amministrazione trasparente
Pubblicazione e aggiornamento dati nella sezione "amministrazione trasparente"	Secondo le tempistiche stabilite nel Programma Trasparenza	Responsabile Trasparenza Dir. Sistemi Informativi	
Monitoraggio periodico sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione	Entro	Responsabile Trasparenza	Presenza dati aggiornati nella specifica sezione in amministrazione trasparente

Esempio: p. e. Codice di comportamento

Esemplificazione

Fasi per l'attuazione	Tempi di realizzazione	Ufficio Responsabile	Indicatori di monitoraggio
Redazione di uno schema di Codice di Comportamento e attivazione di una "procedura aperta"	Entro	RPC Ufficio Procedimenti Disciplinari	Approvazione e adozione del Codice
Adeguamento degli atti organizzativi e delle procedure interne alle previsioni del Codice	Entro	RPC Direttore Generale Tutti gli uffici competenti in ordine alle singole procedute/atti da adeguare	Atti/procedure adeguate
Formazione al personale per la conoscenza e applicazione del Codice	Entro	Direzione Risorse Umane RPC	Attivazione di corsi di formazione specifici
Monitoraggio sull'attuazione del Codice	Entro	RPC Ufficio Procedimenti Disciplinari	Redazione relazione monitoraggio entro i termini previsti

il Trattamento dei Rischi l'esempio di una ASL

Misure obbligatorie

TITOLO	AZIONI DI GESTIONE E MITIGAZIONE DEL RISCHIO CORRUZIONE	TEMPISTICA/ SCADENZA	SOGGETTI/STRUTTURE COMPETENTI ALLA REALIZZAZIONE
ROTAZIONE DEL PERSONALE	Direttive interne per assicurare la rotazione del personale dirigenziale e con funzioni di responsabilità, inclusi i Responsabili dei procedimenti, nell'ipotesi di avvio di procedimento penale o disciplinare per fatti di natura corruttiva.	31/03/2014	Responsabile SC Personale
	Individuazione, nel rispetto della partecipazione sindacale, dei criteri e delle modalità di attuazione e dei tempi della rotazione per i titolari di incarichi dirigenziali, di posizioni organizzative e per i responsabili dei procedimenti, nonché dei requisiti professionali che comportano l'infungibilità dell'incarico/funzione.	31/12/2015	
	Aggiornamento degli atti contenenti i criteri per il conferimento degli incarichi dirigenziali, delle posizioni organizzative e delle funzioni di responsabile del procedimento.	31/12/2016	
	Comunicazione provvedimenti di assegnazione ad altro incarico a seguito di condanna penale per fatti di natura corruttiva o eventi sintomatici di una significativa criticità.	tempestiva	
	Relazione annuale al RPC sull'attuazione della misura.	31 ottobre di ogni anno	Responsabile SC Personale Referenti e Responsabili di struttura

il Trattamento dei Rischi l'esempio di una ASL

Oltre alle misure obbligatorie la ASL ha previsto misure ulteriori e specifiche per determinati settori risultati particolarmente esposti dall'analisi del rischio

ALTRE MISURE SPECIFICHE PER IL SETTORE ACQUISIZIONE E PROGRESSIONE DEL PERSONALE			
Reclutamento	Sorteggio dei componenti della commissione di concorso in diretta streaming.	decorrenza immediata	Responsabile SC Personale

Collegamento tra PTPC e piano delle performance

- Programma per la prevenzione della corruzione

Misura 1			
Attività	Tempi	Uffici responsabile	indicatori
Attività 1	gg/mm/a a	Ufficio A	....
Attività 2	gg/mm/a a	Ufficio B	....
Attività 3	gg/mm/a	Ufficio C	....
Misura n			
Attività	Tempi	Uffici responsabile	indicatori
Attività 1	gg/mm/a a	Ufficio A	....
Attività 2	gg/mm/a a	Ufficio B	....
Attività 3	gg/mm/a a	Ufficio C	....
Attività 4	gg/mm/a a	Ufficio D	...

- Piano delle performance

Obiettivo strategico	Indicatore	target
Promuovere l'integrità attraverso l'attuazione di misure di prevenzione della corruzione	% delle attività programmate nel P.T.P.C. realizzate nei modi e tempi previsti	90%

UFFICIO A		
Obiettivo operativo	Indicatore	target
Promuovere l'integrità attraverso l'attuazione di misure di prevenzione della corruzione	% delle attività programmate nel P.T.P.C. per l'Ufficio A realizzate nei modi e tempi previsti	90%

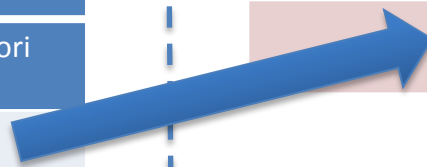
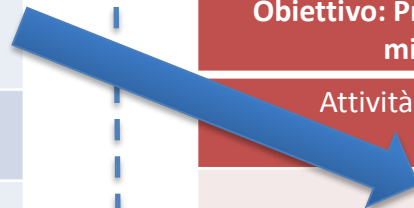
Collegamento tra PTPC e piano delle performance

- Programma per la prevenzione della corruzione

- Piano della performance

Misura 1			
Attività	Tempi	Uffici responsabile	indicatori
Attività 1	gg/mm/a a	Ufficio A	....
Attività 2	gg/mm/a a	Ufficio B	....
Attività 3	gg/mm/a	Ufficio C	....
Misura n			
Attività	Tempi	Uffici responsabile	indicatori
Attività 1	gg/mm/a a	Ufficio A	....
Attività 2	gg/mm/a a	Ufficio B	....
Attività 3	gg/mm/a a	Ufficio C	....
Attività 4	gg/mm/a a	Ufficio D	...





UFFICIO A		
Obiettivo: Promuovere l'integrità attraverso l'attuazione di misure di prevenzione della corruzione		
Attività	Indicatore	target



Il monitoraggio e la valutazione dell'efficacia del processo

- La gestione del rischio si completa con l'azione di monitoraggio, che comporta la valutazione del livello di rischio tenendo conto e a seguito delle azioni di risposta ossia delle misure di prevenzione introdotte.
- Questa fase è finalizzata alla verifica dell'efficacia dei sistemi di prevenzione adottati e alla successiva messa in atto di ulteriori strategie di prevenzione, oltre che all'effettiva attuazione delle misure previste.

Il monitoraggio e la valutazione dell'efficacia del processo

Misura 1				monitoraggio
Attività	Tempi	Uffici responsabile	indicatori	
Attività 1	gg/mm/aa	Ufficio A	....
Attività 2	gg/mm/aa	Ufficio B	.....
Attività 3	gg/mm/aa	Ufficio C	....
Attività 4	gg/mm/aa	Ufficio D	...	

-  Pienamente svolta
-  Parzialmente svolta
-  Non realizzata
-  Non monitorabile

La relazione del RPC

i Responsabili della prevenzione della corruzione sono tenuti a compilare la Relazione prevista dall'art. 1, comma 14, della legge n. 190/2012 e dal Piano Nazionale Anticorruzione (paragrafo 3.1.1., p.30) sull'efficacia delle misure di prevenzione definite dai Piani triennali di prevenzione della corruzione.

La Relazione deve essere pubblicata esclusivamente sul sito istituzionale di ogni ente, entro il 31 dicembre di ogni anno, nella sezione Amministrazione trasparente, sottosezione "Altri contenuti – Corruzione".

L'Anac ha messo a disposizione un format per la realizzazione della stessa (<http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/Anticorruzione/PianoNazionaleAnticorruzione/piani?id=38bb1c690a778042480ff417f61e86f3>) che si articola in tre sezioni:

1. Anagrafica (descrittivo)
2. Considerazioni generali (descrittivo)
3. Misure Anticorruzione (check list)

L'aggiornamento del PNA: criticità emerse

1. Bassa qualità generale
2. Tipologia amm.ne, collocazione geografica e dimensione come variabili condizionanti
3. Analisi di contesto scadente
4. Mappatura dei processi inadeguata
5. Valutazione del rischio insoddisfacente
6. Trattamento del rischio insoddisfacente
7. Collegamento con le performance assente o inadeguato
8. Bassa partecipazione degli stakeholder
9. Sistema di monitoraggio insufficiente

L'aggiornamento del PNA: la delega al governo

Art. 7 Legge 124/2015: il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, in materia di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, nel rispetto dei principi e criteri direttivi stabiliti dall'articolo 1, comma 35, della legge 6 novembre 2012, n. 190, nonché dei seguenti principi e criteri direttivi:

d. precisazione dei contenuti e del procedimento di adozione del Piano nazionale anticorruzione, dei piani di prevenzione della corruzione e della relazione annuale del responsabile della prevenzione della corruzione, anche attraverso la modifica della relativa disciplina legislativa, anche ai fini della maggiore efficacia dei controlli in fase di attuazione, della differenziazione per settori e dimensioni, del coordinamento con gli strumenti di misurazione e valutazione delle performance nonché dell'individuazione dei principali rischi e dei relativi rimedi; conseguente ridefinizione dei ruoli, dei poteri e delle responsabilità dei soggetti interni che intervengono nei relativi processi;

L'aggiornamento del PNA: Le (poche) novità

1. Mappatura generalizzata (o generica) per le amministrazioni di ridotte dimensioni;
2. Ulteriore raccomandazione per PTTI come sezione del PTPC;
3. Doppia approvazione del PTPC da parte degli organi di indirizzo (in bozza o schema e poi definitivo);
4. Nei comuni approvazione documento generale dell'assemblea e adozione definitiva della giunta;
5. Centralità dei vertici dirigenziali;
6. Obbligo di collaborazione attiva col RPC nei codici di comportamento (raccomandazione)
7. Ufficio di staff per il RPC (oiv, controlli interni, ufficio ad hoc)
8. Eventualità dei referenti;
9. Formazione modulare e per tutti i dipendenti;
10. Utilizzo per enti locali delle relazioni su ordine e sicurezza del Ministero per analisi contesto esterno;
11. Incrocio documenti di programmazione per analisi contesto interno;
12. Aggiunta di aree di fatto obbligatorie («generali»): gestione entrate, spese e patrimonio, controlli verifiche ispezioni e sanzioni, incarichi e nomine, affari legali e contenzioso

L'aggiornamento del PNA: Le (poche) novità

1. Mappatura generalizzata (o generica) per le amministrazioni di ridotte dimensioni;
2. Ulteriore raccomandazione per PTTI come sezione del PTPC;
3. Doppia approvazione del PTPC da parte degli organi di indirizzo (in bozza o schema e poi definitivo);
4. Nei comuni approvazione documento generale dell'assemblea e adozione definitiva della giunta;
5. Centralità dei vertici dirigenziali;
6. Obbligo di collaborazione attiva col RPC nei codici di comportamento (raccomandazione)
7. Ufficio di staff per il RPC (oiv, controlli interni, ufficio ad hoc)
8. Eventualità dei referenti;
9. Formazione modulare e per tutti i dipendenti;
10. Utilizzo per enti locali delle relazioni su ordine e sicurezza del Ministero per analisi contesto esterno;
11. Incrocio documenti di programmazione per analisi contesto interno;
12. Aggiunta di aree di fatto obbligatorie («generali»): gestione entrate, spese e patrimonio, controlli verifiche ispezioni e sanzioni, incarichi e nomine, affari legali e contenzioso;
13. Aree specifiche per tipologia di amministrazione

Attualità e Prospettive: Quali traiettorie?

1. Nuovo codice degli appalti;
2. Esiti dei controlli per i soggetti di cui alla determinazione anac 8/2015
3. Decreti di attuazione riforma PA in tema di semplificazione degli oneri in tema di trasparenza ed anticorruzione;
4. Obbligo anche per gli ordini professionali (sentenza TAR).