



CITTÀ DI
ALBANO LAZIALE

La Prevenzione della Corruzione nei Comuni: Sistemi, strumenti e metodologie

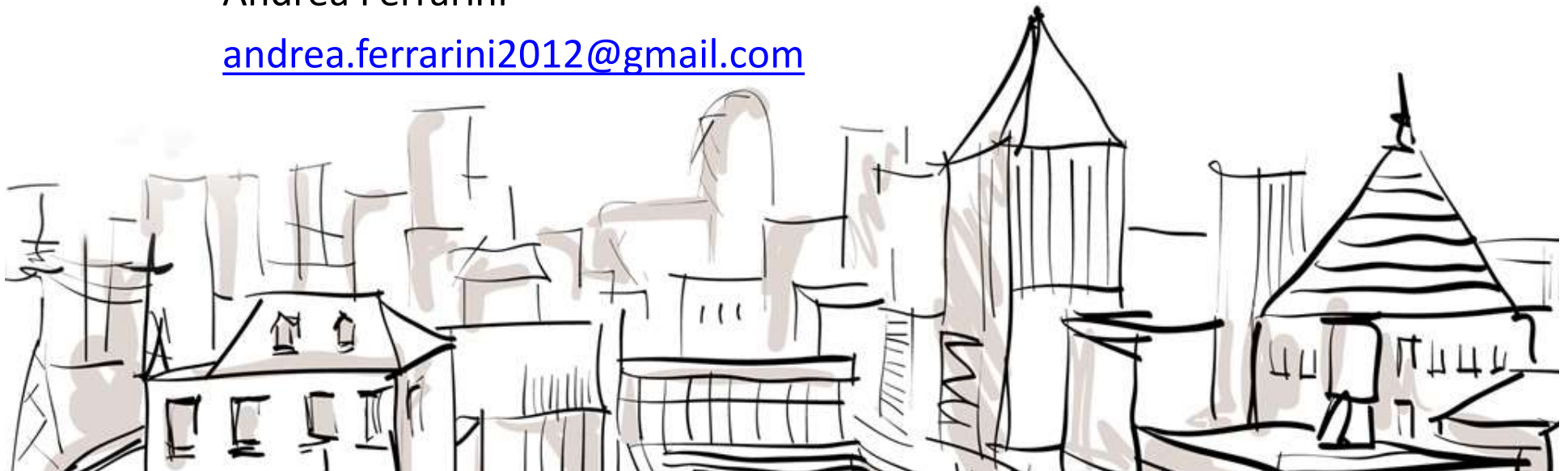
Corso UNSCP

presso Comune di Albano Laziale

16 dicembre 2016

Andrea Ferrarini

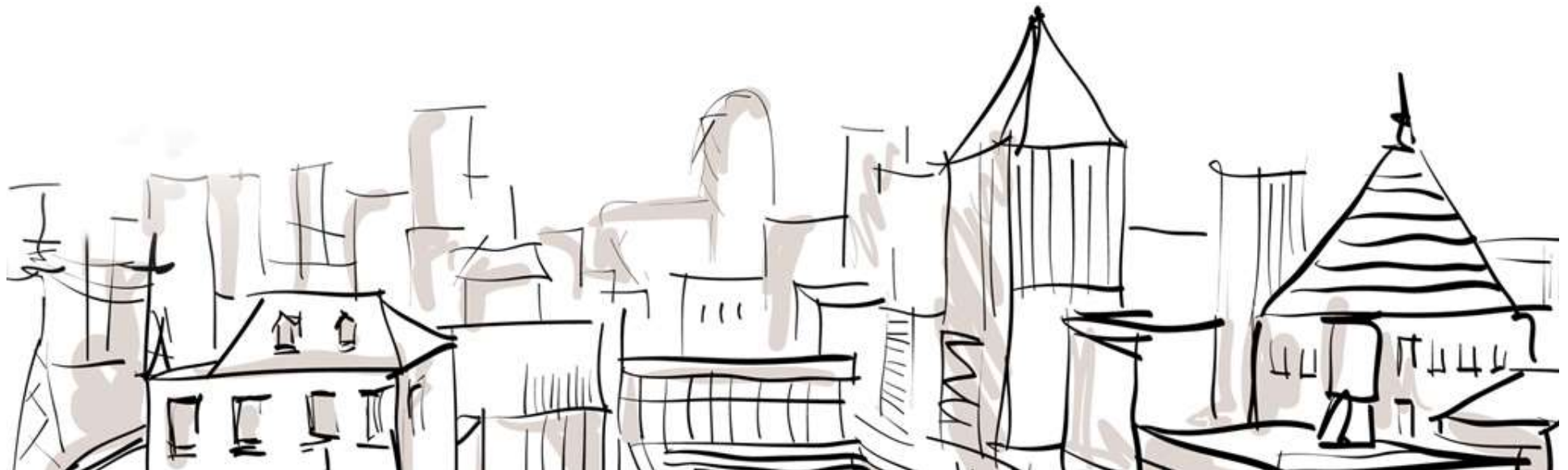
andrea.ferrarini2012@gmail.com





CITTÀ DI
ALBANO LAZIALE

Inquadramento generale



Quadro di riferimento per la gestione dei rischi



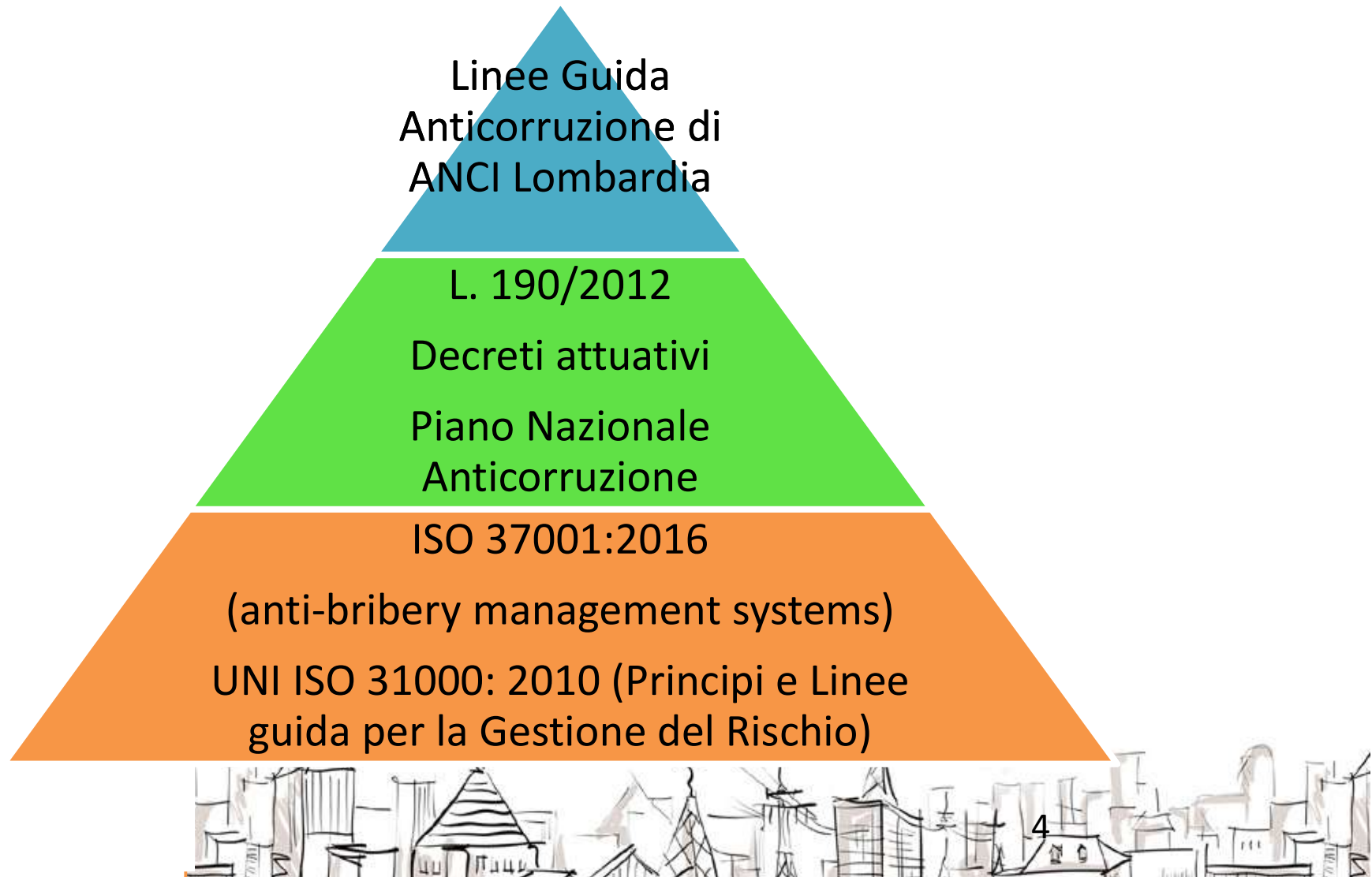
CITTÀ DI
ALBANO LAZIALE



Quadro di riferimento per la gestione del rischio di corruzione nei Comuni



CITTÀ DI
ALBANO LAZIALE



UNI ISO 31000:2010 ISO 37001:2016



- La UNI ISO 31000:2010 è la versione italiana della norma internazionale, che definisce principi e linee guida per la gestione del rischio. Non serve per certificare i sistemi di gestione, ma per fornire dei suggerimenti, per gestire efficacemente il rischio
- La ISO 37001:2016 è il nuovo standard internazionale per i sistemi di gestione anticorruzione. Non è ancora disponibile la versione italiana. Serve per certificare i sistemi di gestione delle organizzazioni pubbliche e private.



Linee Guida Anticorruzione di ANCI Lombardia



CITTÀ DI
ALBANO LAZIALE

- 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).



Contenuti delle linee guida



CITTÀ DI
ALBANO LAZIALE

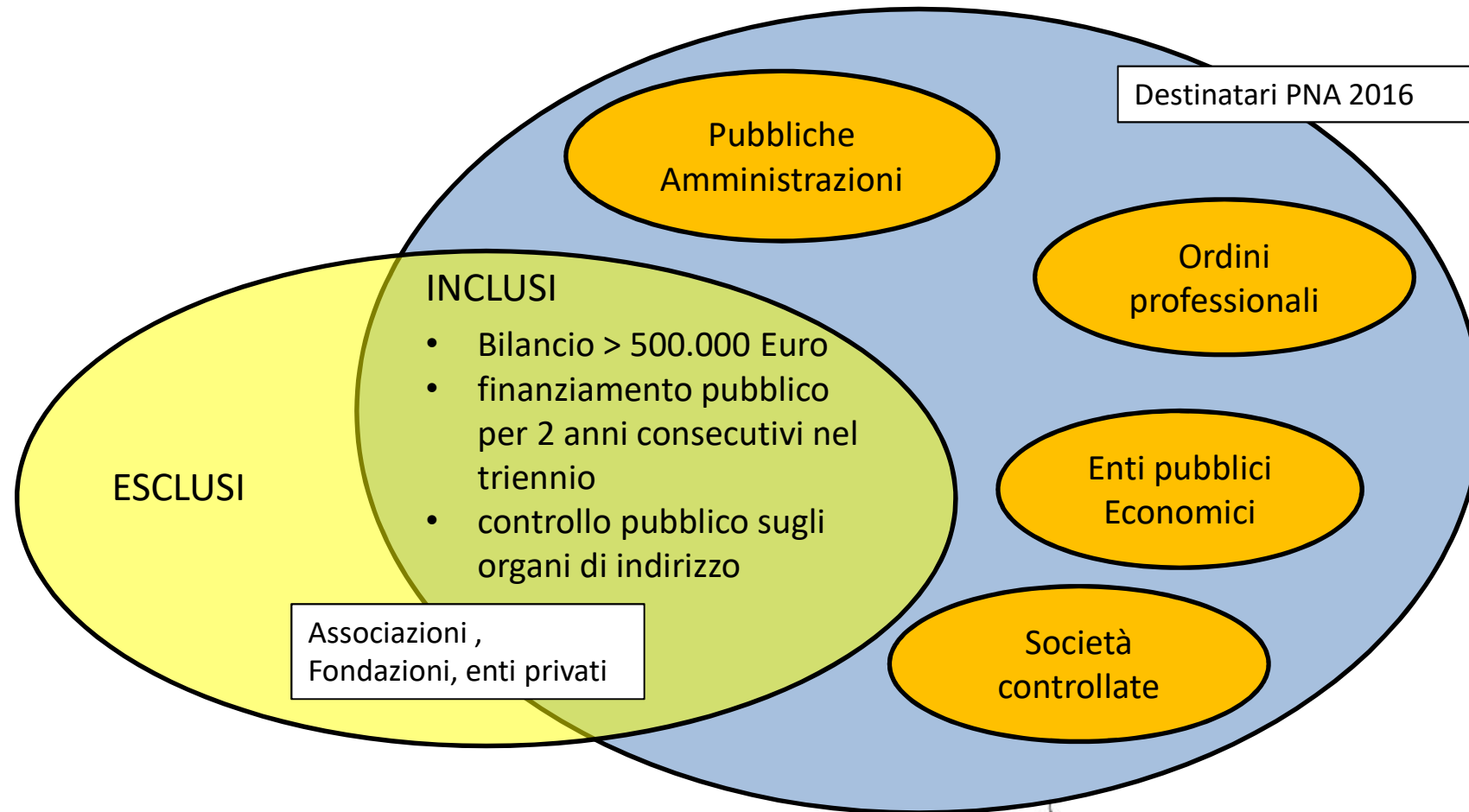




PNA 2016: Contenuti Minimi del PTPC (sintesi)

1. **Obiettivi Strategici Anticorruzione**
2. **Soggetti interni responsabili della strategia di prevenzione**
3. **Responsabile della Prevenzione: responsabilità, poteri, autonomia e indipendenza, flussi informativi**
4. **Modalità di coinvolgimenti degli organi di indirizzo**
5. **Coinvolgimento degli stakeholder interni ed esterni**
6. **Analisi del Contesto esterno**
7. **Analisi del Contesto interno**
8. **Mappatura dei processi**
9. **Valutazione del rischio**
10. **Trattamento del rischio**
11. **Misure organizzative per la trasparenza (ex PTTI)**
12. **Monitoraggio**
13. **Aggiornamento**

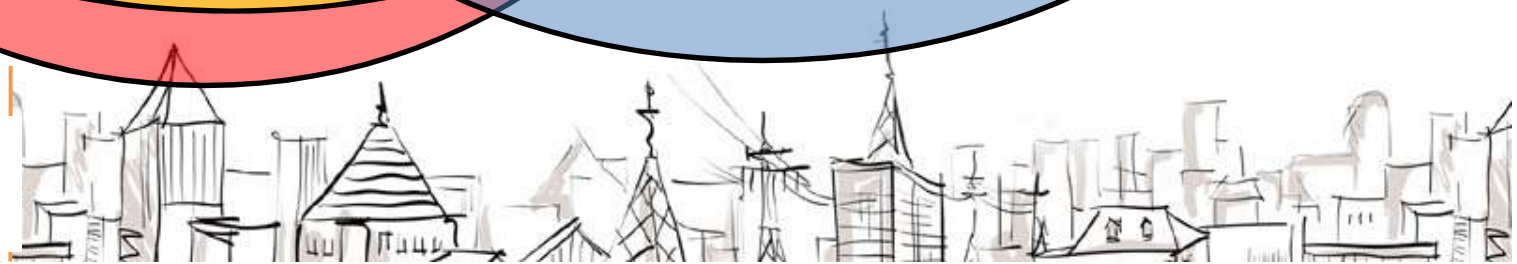
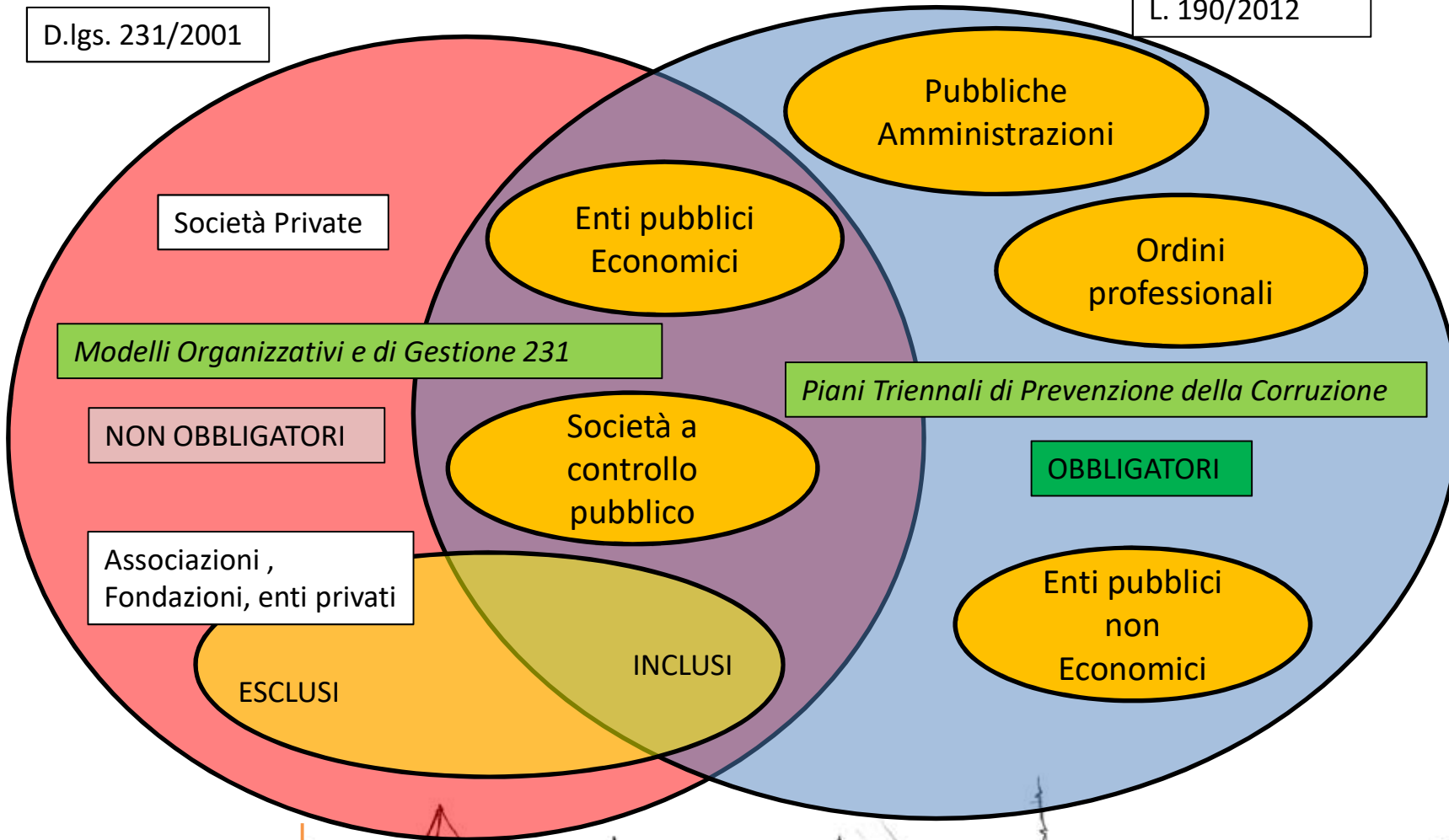






L. 190/2012

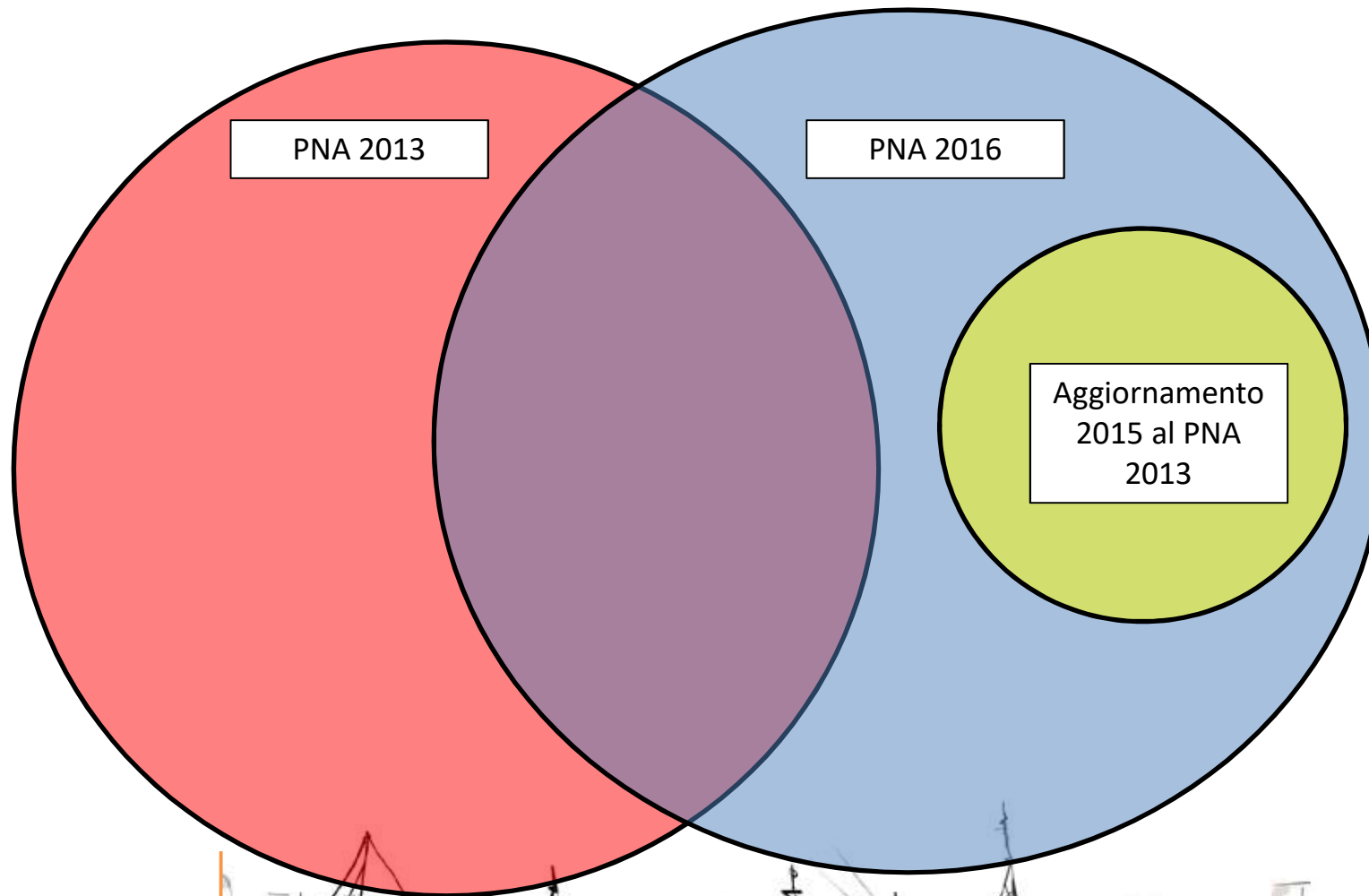
D.lgs. 231/2001





CITTÀ DI
ALBANO LAZIALE

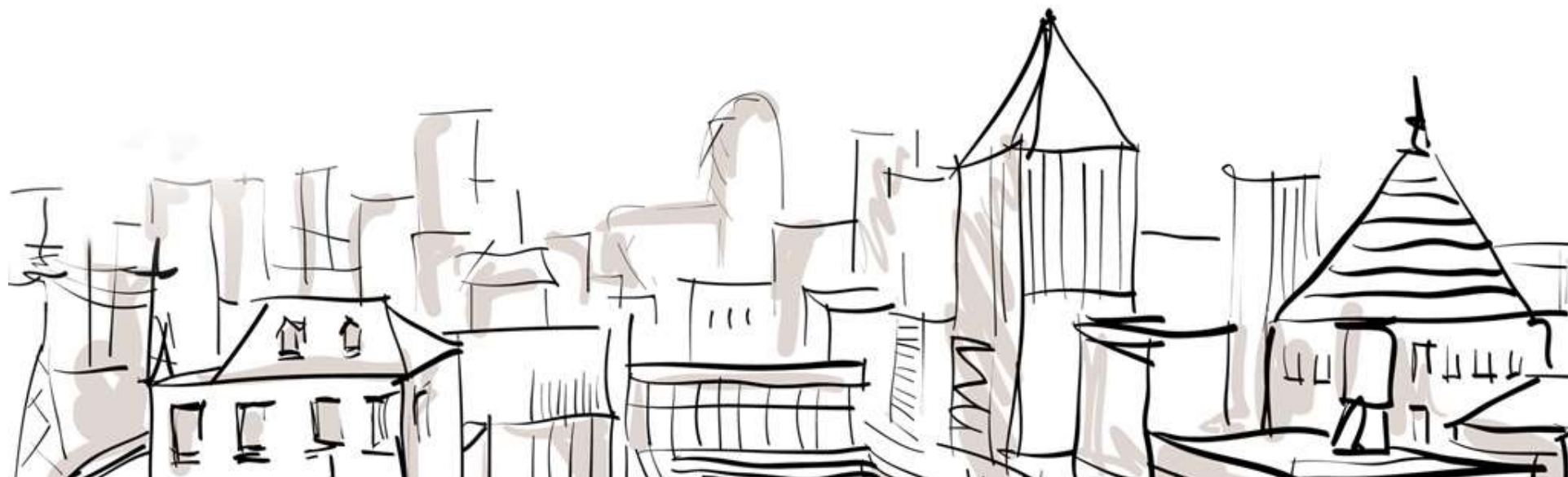
Coordinamento tra PNA 2016 e PNA 2013





CITTÀ DI
ALBANO LAZIALE

Cos'è un rischio? Quanto è complesso il rischio di corruzione?



DEFINIZIONI DI RISCHIO (UNI ISO 31000: 2010)



CITTÀ DI
ALBANO LAZIALE

- 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)



La corruzione è come un incendio ...



CITTÀ DI
ALBANO LAZIALE

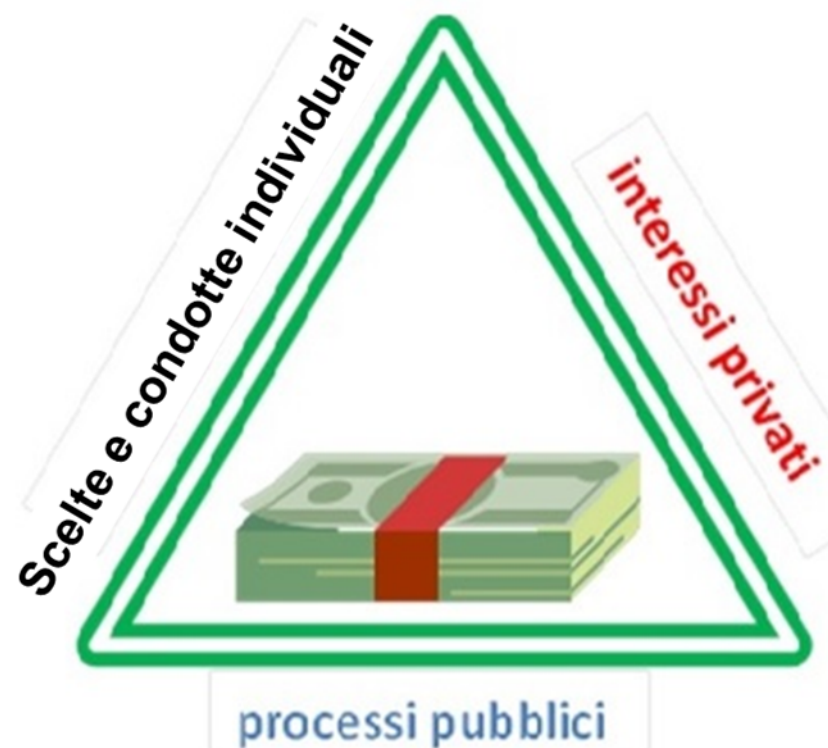
INCENDIO	CORRUZIONE
Reazione chimica, tra:	Evento che coinvolge
Un combustibile (es. legno, carta, gas...), che può bruciare	Persone («fatte» di bisogni, valori, scelte, comportamenti)
Un comburente (aria), «dentro cui» si può sviluppare l'incendio.	Un processo di interesse pubblico «dentro il quale» 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



CITTÀ DI
ALBANO LAZIALE



3 dimensioni del rischio = 3 tipi di incertezza



CITTÀ DI
ALBANO LAZIALE

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); Mancata individuazione degli interessi privati che possono interferire con i processi pubblici, ecc... **RISCHIO DI CATTIVA QUALITA' DI PROCESSI E SERVIZI**

INCERTEZZA «ETICA»

Non sapere quali e quanti sono i momenti decisionali all'interno dei processi; non sapere in base a quali criteri (regole, valori, prassi suggerite dall'esperienza) vengono prese le decisioni; ignorare i dilemmi e i conflitti etici che si possono innescare nel personale, ecc ... **RISCHIO DI FALLIMENTO ETICO**

INCERTEZZA «ECONOMICA»

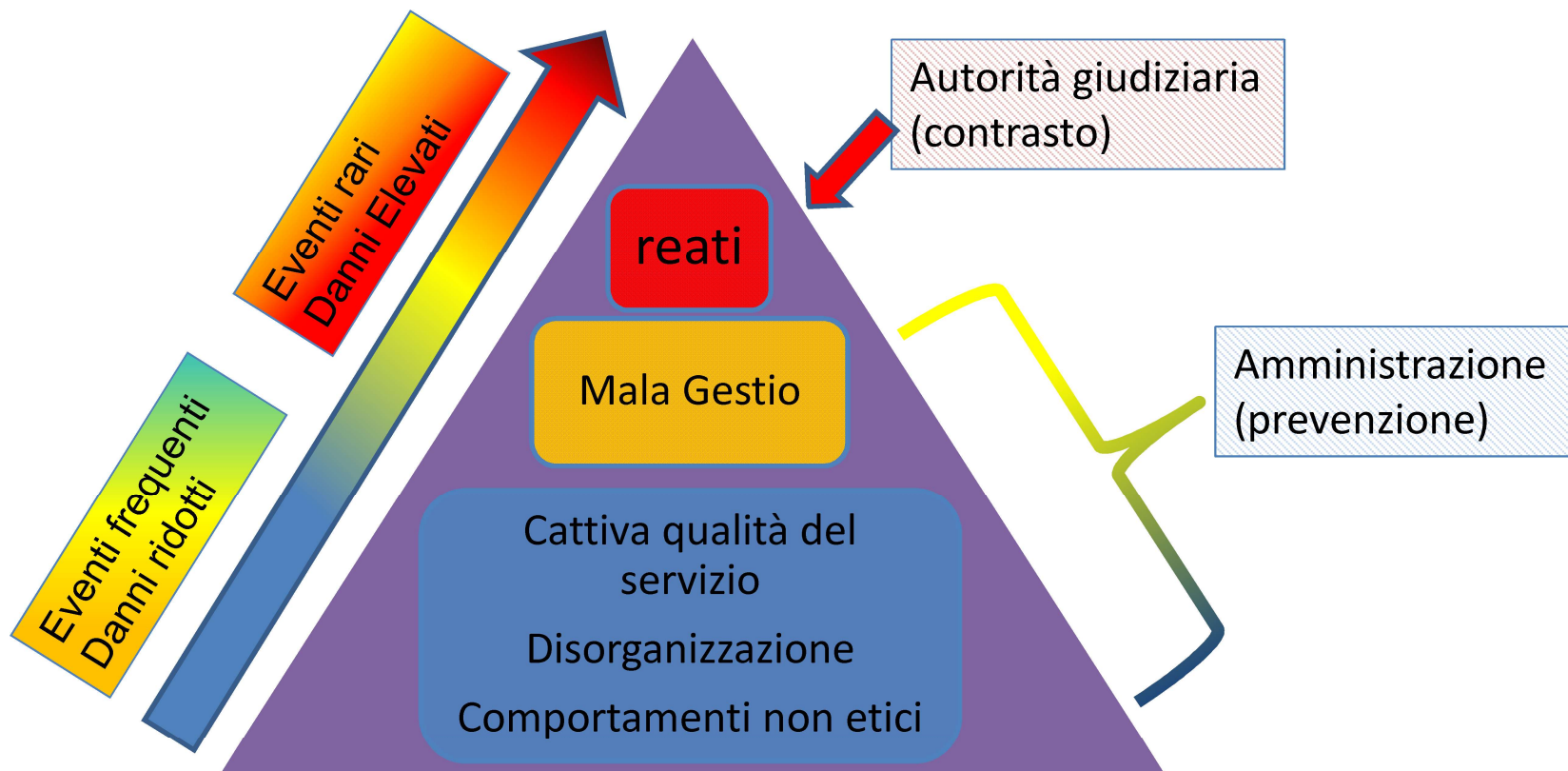
Mancata identificazione del valore economico dei processi; mancata identificazione delle conseguenze economiche delle decisioni; scarsa «qualificazione» dei fornitori e dei consulenti; non accorgersi di eventuali monopoli interni all'amministrazione, ecc.. **RISCHIO DI DANNI ECONOMICI PER IL TERRITORIO E PER L'AMMINISTRAZIONE**



Piramide del Rischio di Corruzione



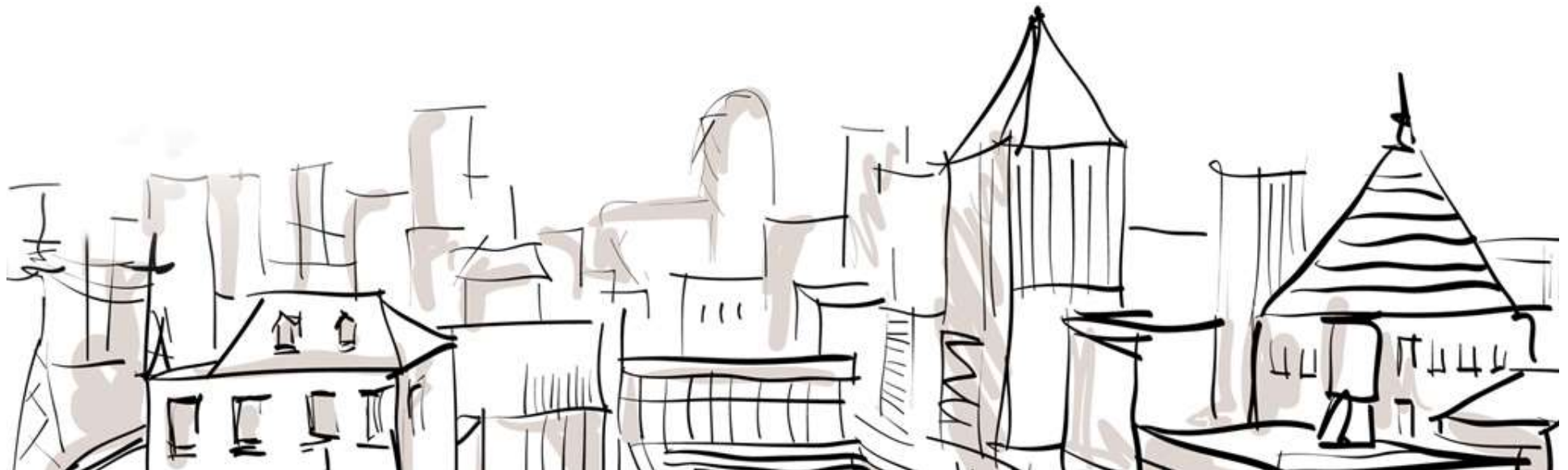
CITTÀ DI
ALBANO LAZIALE



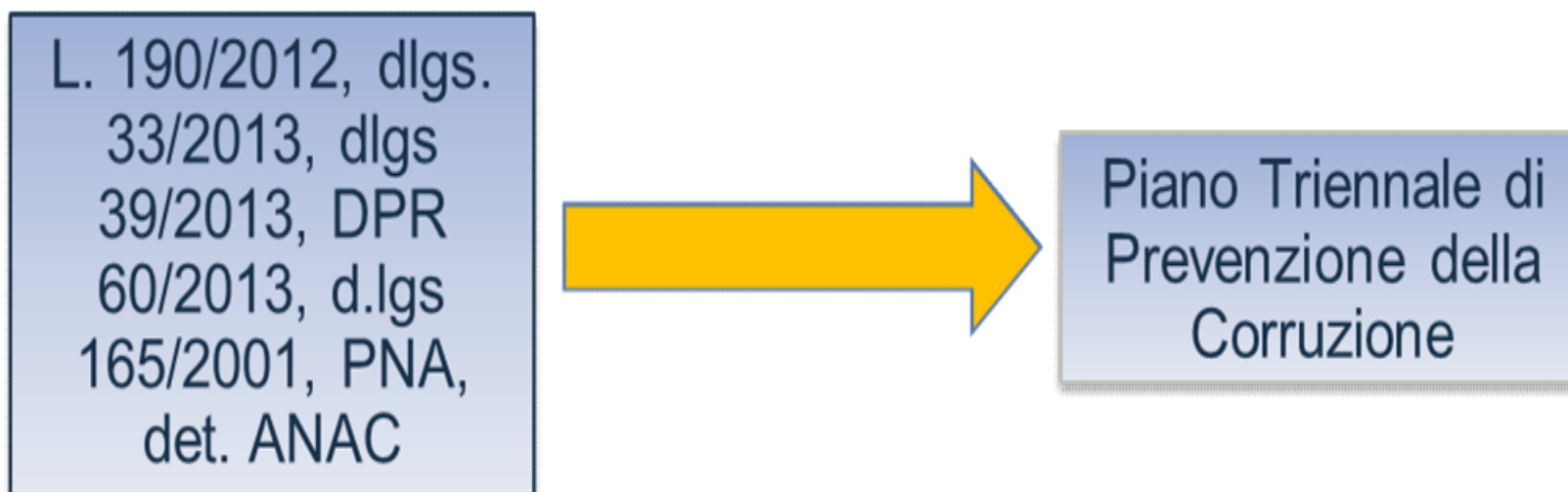


CITTÀ DI
ALBANO LAZIALE

SGPC = Sistema di Gestione per la Prevenzione della Corruzione



Il PTPC non è semplicemente una sintesi di prescrizioni normative



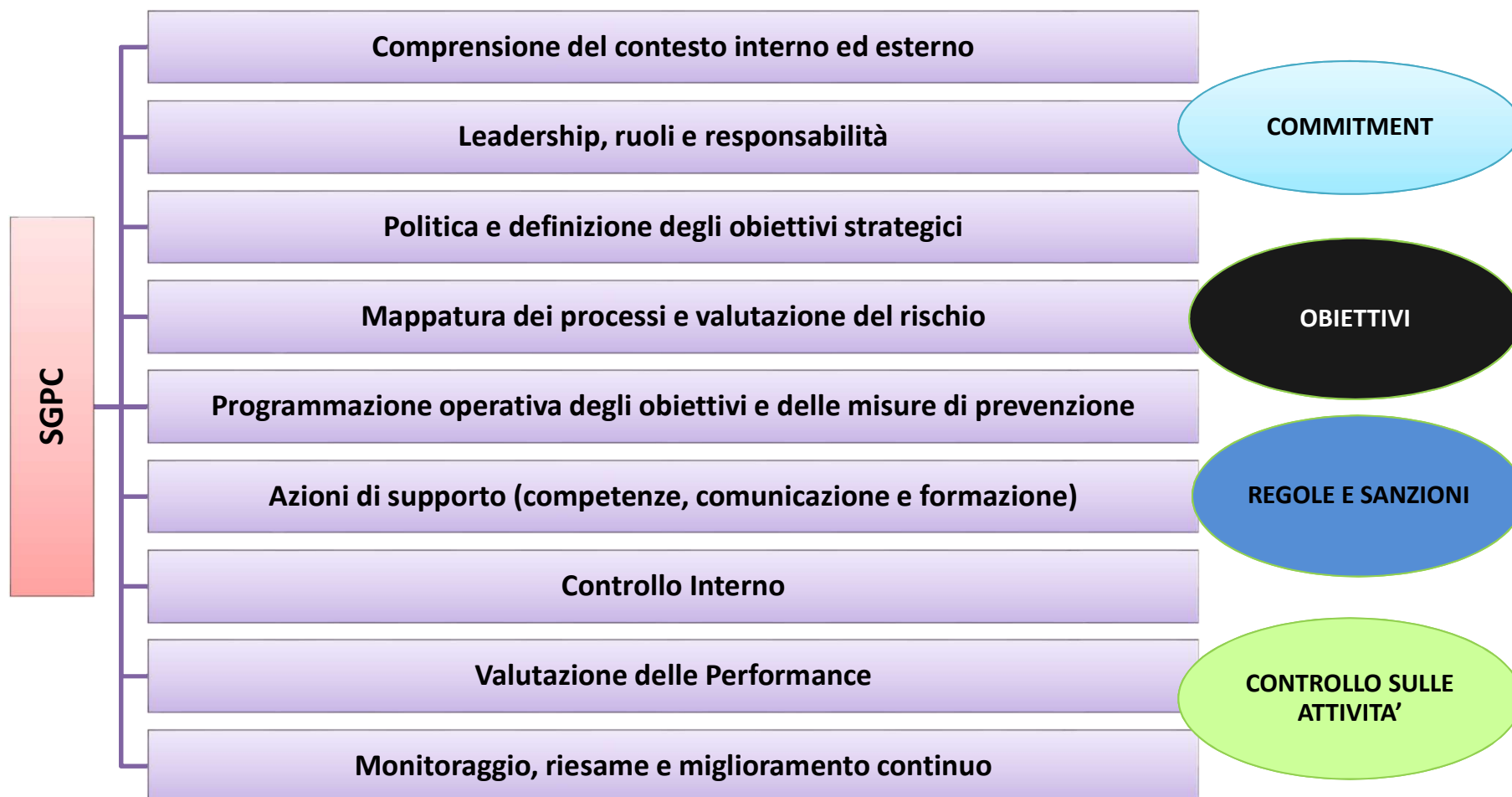
Il PTPC è l'output di un sistema di gestione, per la Prevenzione della Corruzione (SGPC)



Elementi Sistema di Gestione per la Prevenzione della Corruzione



CITTÀ DI
ALBANO LAZIALE

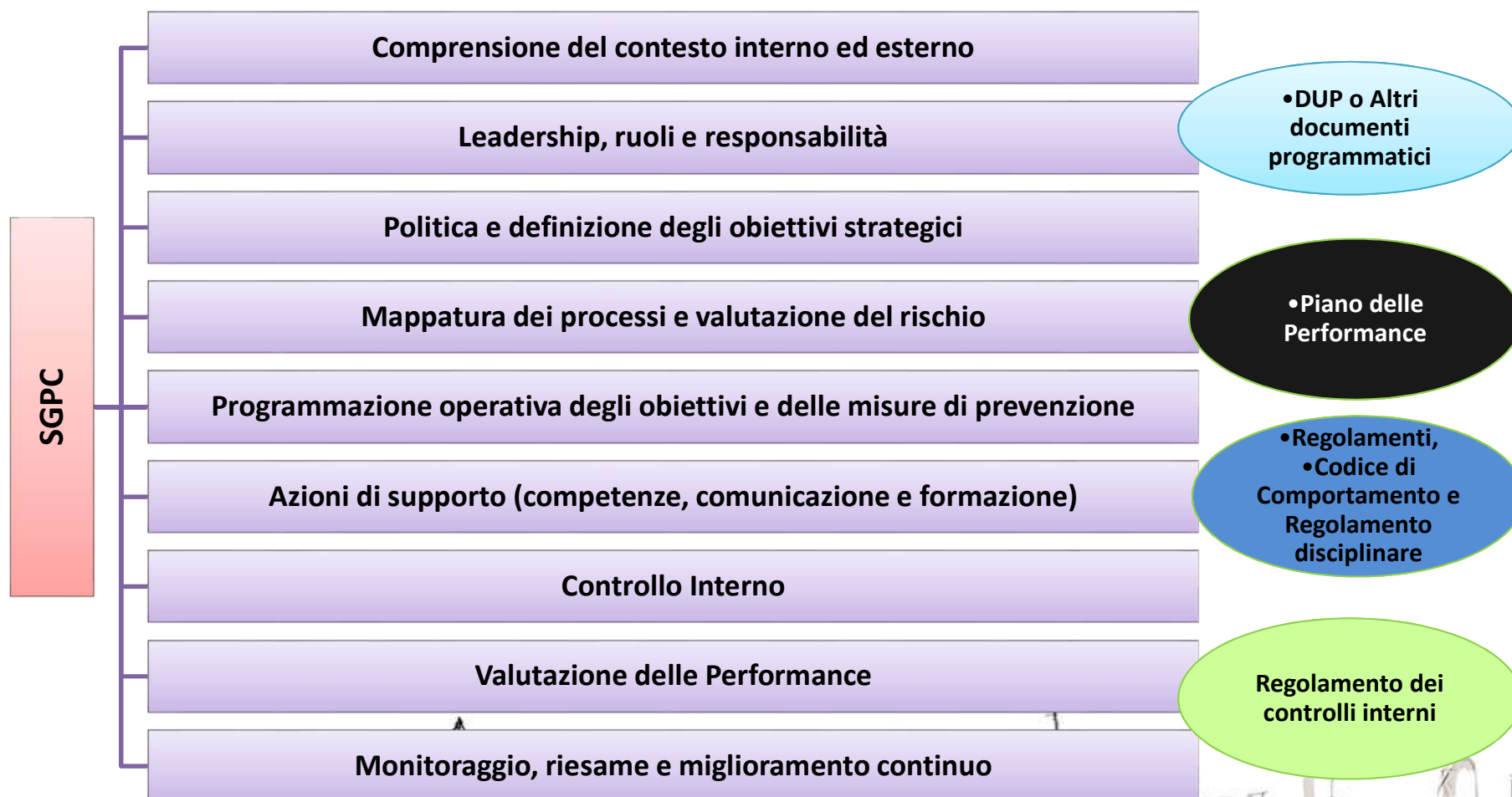


Elementi Sistema di Gestione per la Prevenzione della Corruzione



CITTÀ DI
ALBANO LAZIALE

Il successo del SGPC dipende dalla sua capacità di integrarsi con il Modello Organizzativo pre-esistente che consente all'Amministrazione di funzionare

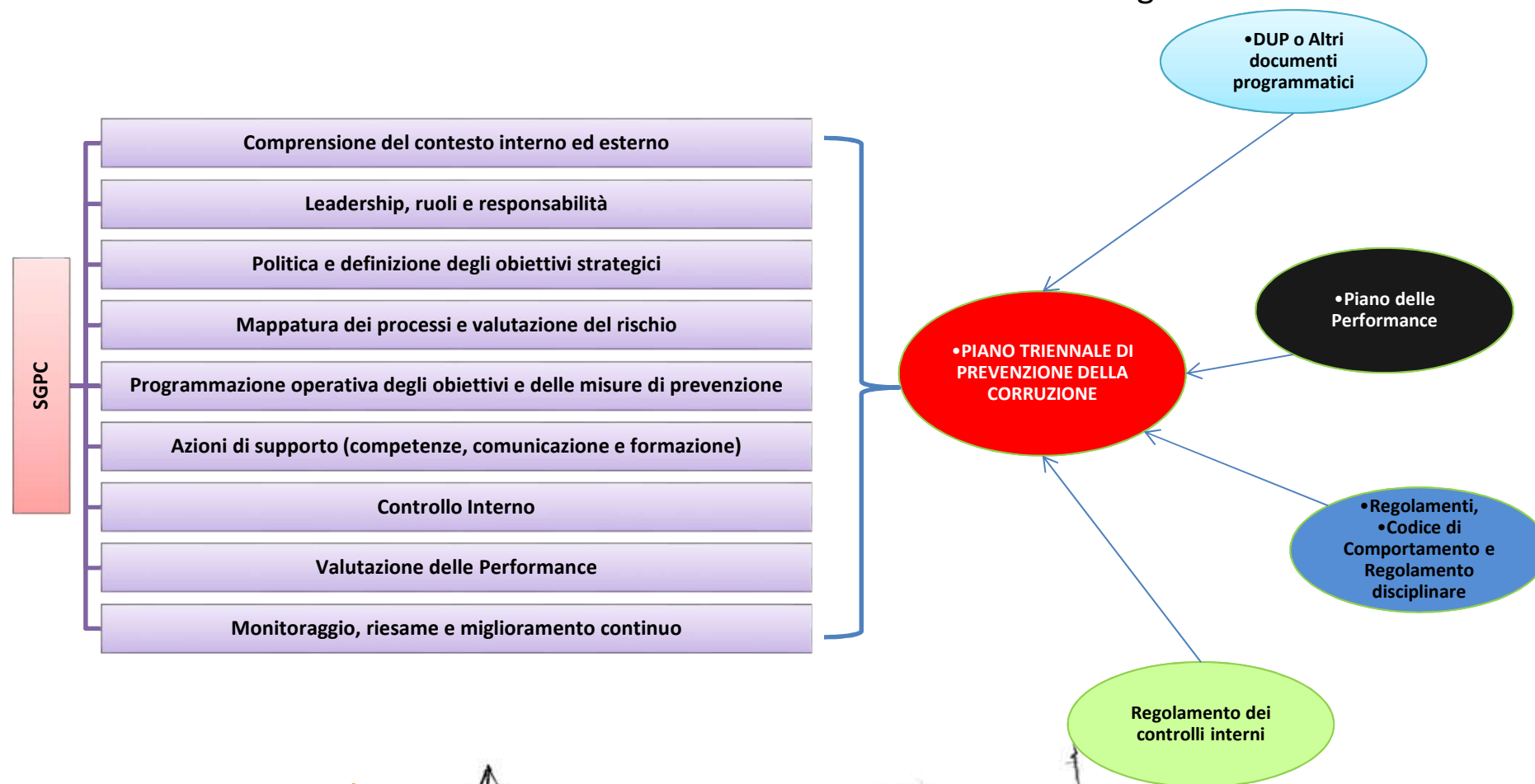


Elementi Sistema di Gestione per la Prevenzione della Corruzione



CITTÀ DI
ALBANO LAZIALE

Il PTPC è il documento che mette in relazione il SGPC con il Modello Organizzativo

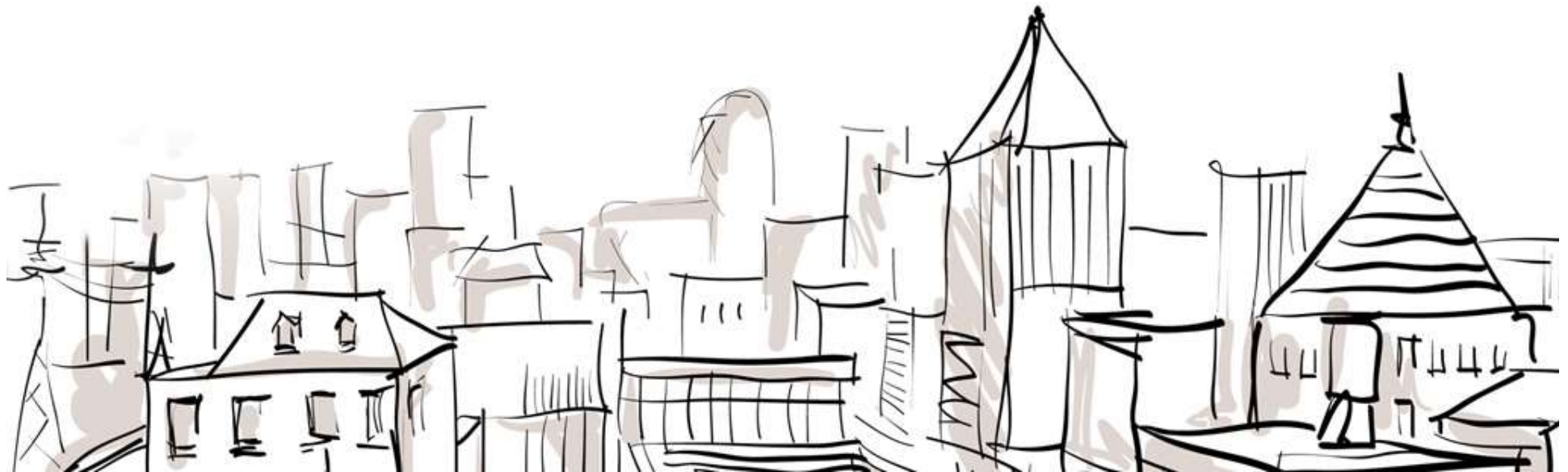




CITTÀ DI
ALBANO LAZIALE

Contesto interno

Contesto esterno



Contesto interno e contesto esterno: a cosa servono?



- L'analisi del contesto esterno consente di ricavare informazioni, che aiutano il comune ad orientare la propria strategia di prevenzione della corruzione
- L'analisi del contesto interno identifica le risorse e i vincoli della strategia di prevenzione della corruzione



Contesto esterno (soggetti esterni a rischio)



CITTÀ DI
ALBANO LAZIALE

Contesto economico/finanziario:

- tipologie merceologiche delle imprese operanti sul territorio;
- eventuali situazioni di crisi, con particolare attenzione a tipologie di attività a rischio:
 - edilizia,
 - terzo settore,
 - servizi professionali,
 - attività che si interfacciano con la PA, per fornitura di beni e servizi, autorizzazioni, controlli;
- esistenza di società controllate o partecipate che erogano servizi pubblici;
- esistenza di sul territorio di associazioni di categoria e loro rapporti con l'amministrazione;
- presenza di settori che godono di fondi europei;





Contesto esterno (soggetti esterni a rischio)

Contesto culturale

- presenza e consistenza dell'associazionismo,
- modalità di dialogo e interazione con l'amministrazione;
- presenza di associazioni che utilizzano strutture comunali o realizzano eventi con o per conto dell'amministrazione;
- presenza di strutture museali o culturali e loro modalità di gestione





Contesto esterno (situazioni esterne a rischio)

- Concorrenza tra le imprese (con particolare attenzione ai fenomeni che potrebbero essere indicativi dell'esistenza di eventuali cartelli);
- Contesto territoriale:
 - presenza di parchi naturali o zone boschive;
 - presenza di processi di ridefinizione dell'uso del territorio - modifiche PGT -;
 - presenza di aree colpite da calamità naturale;
 - presenza di aree industriali dismesse



Contesto interno (piccoli Comuni)



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.



Contesto interno (aggregazioni)



- Gli enti che aderiscono ad una Unione di Comuni, ad una Gestione Associata o a una Comunità Montana sono parte del contesto interno dell'Aggregazione e possono essere visti come dei *nodi* che gestiscono processi.
- La gestione integrata del rischio dovrebbe iniziare già nella fase di descrizione del contesto interno: deve essere chiarita la “geografia dei processi”, vale a dire la distribuzione dei processi nei diversi enti che compongono l'Aggregazione, individuando l'eventuale presenza e il numero dei soggetti aggregatori (Unione, Comunità Montana o Comune Capofila).

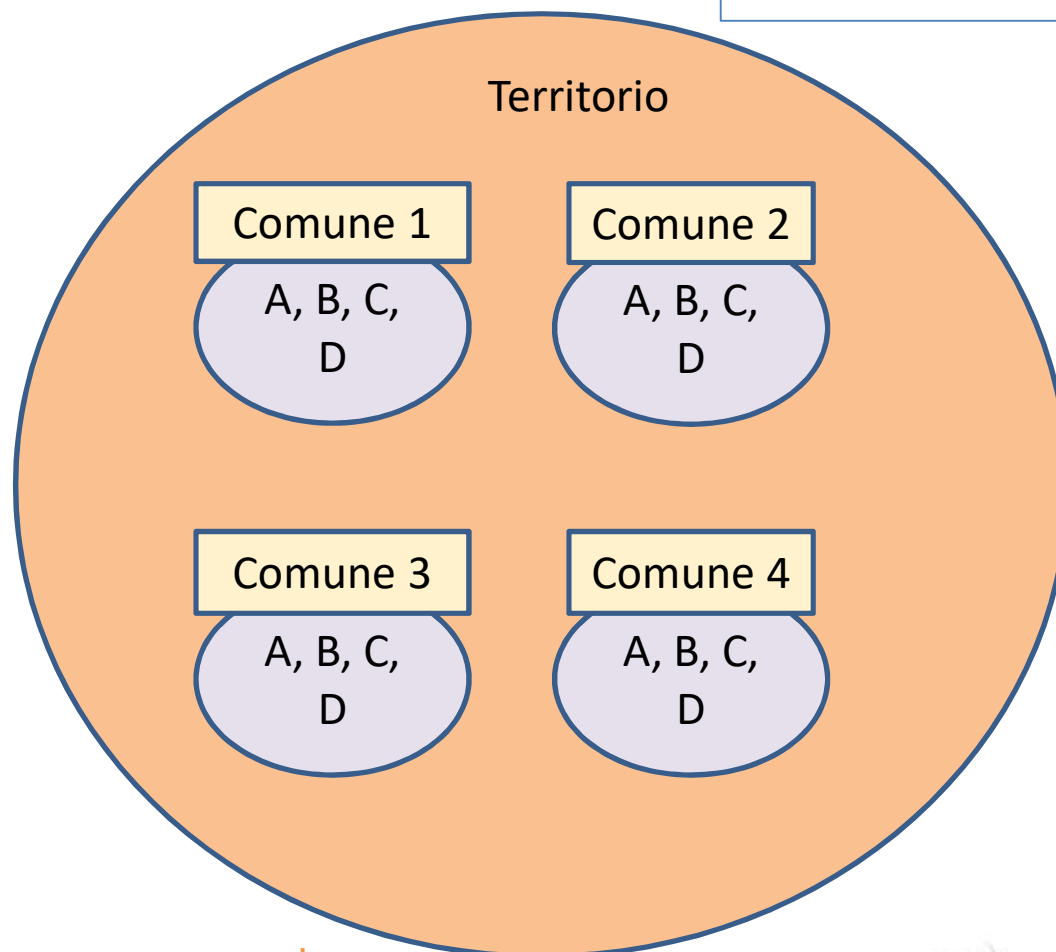


Contesto Interno Singoli Comuni

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



CITTÀ DI
ALBANO LAZIALE



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

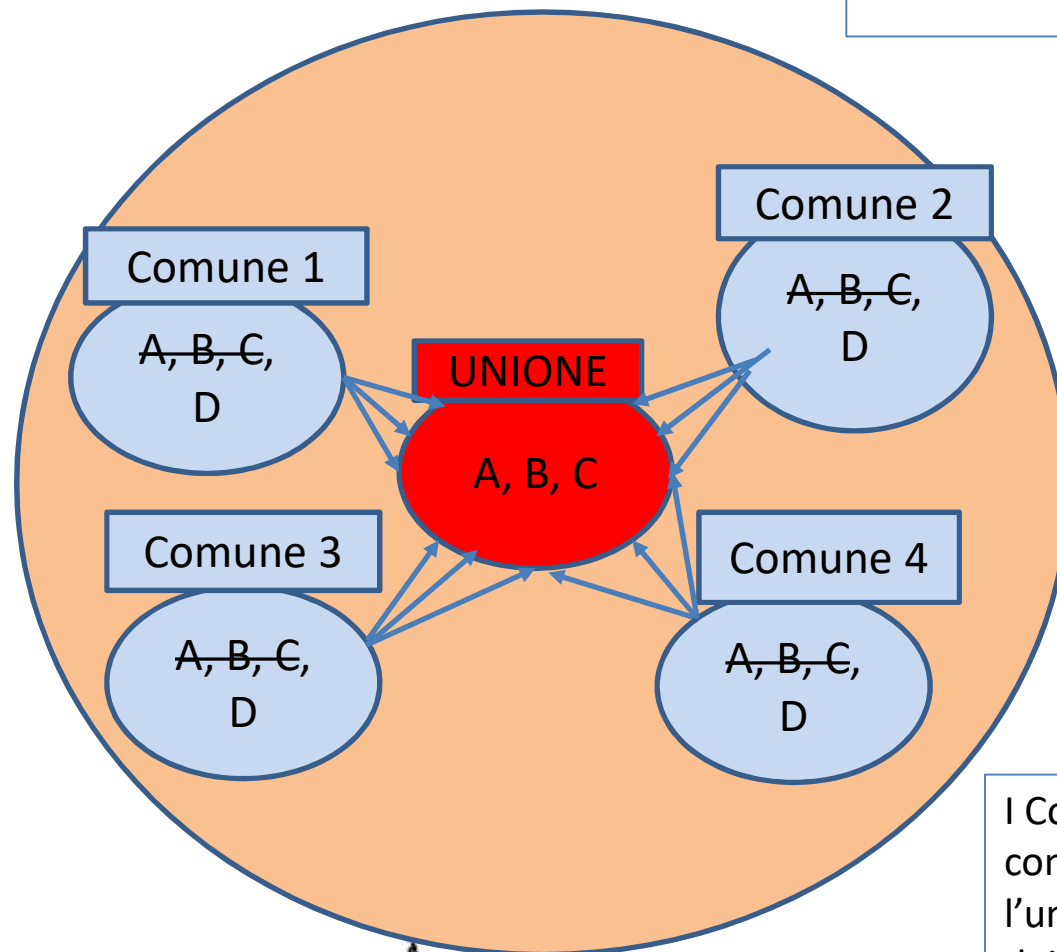
Ciascun Comune valuta e gestisce il rischio in modo autonomo.

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



Contesto interno 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.

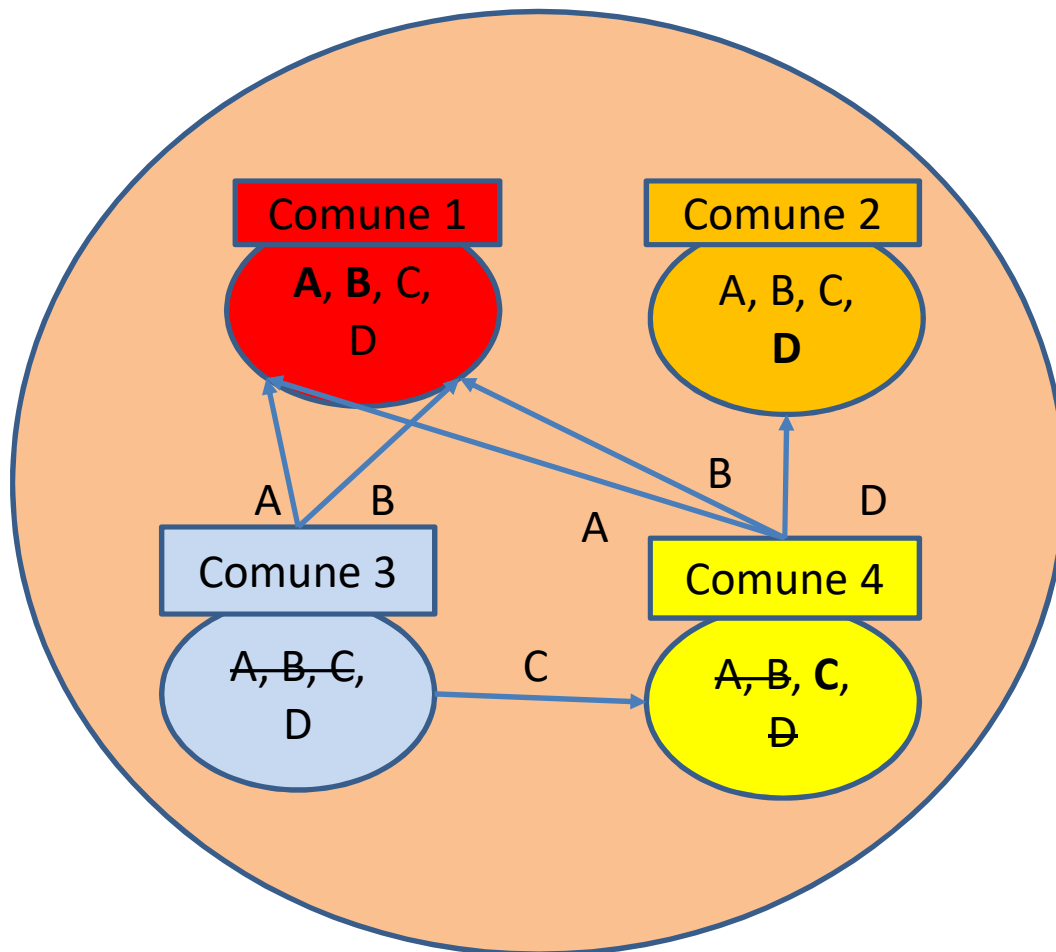
I Comuni aderenti fanno parte del contesto interno dell'Unione. E l'unione è parte del Contesto interno dei Comuni (è utile un unico PTPC)



Contesto interno

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

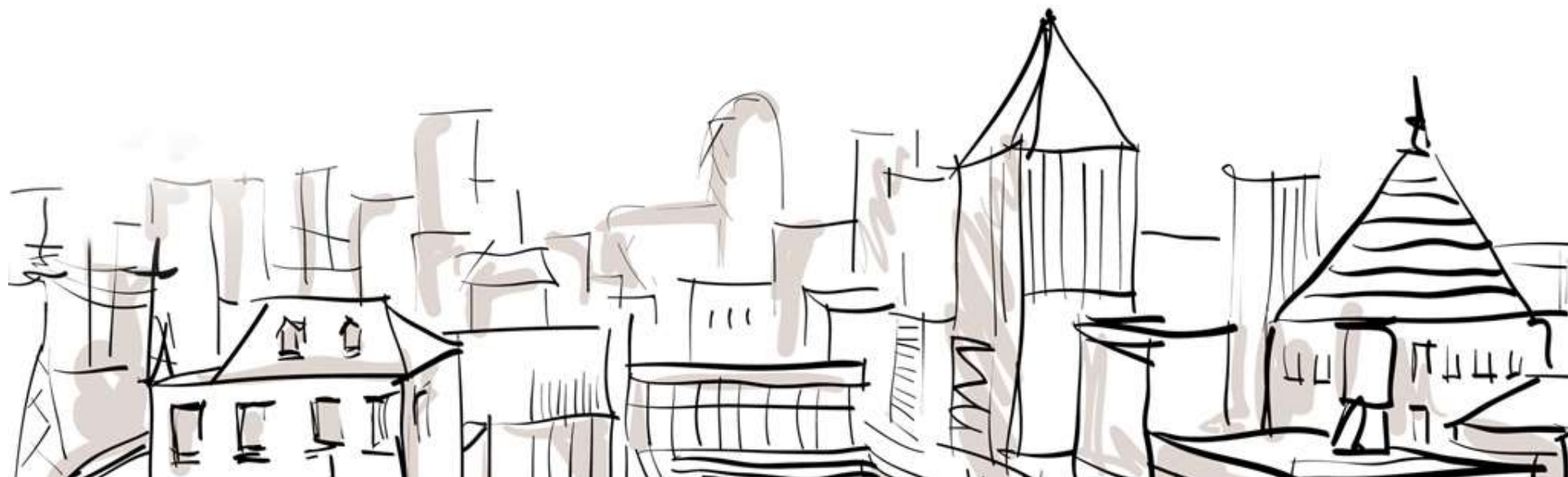
I Comuni che condividono dei processi condividono anche parte del contesto interno (i PTPC devono essere coordinati)





CITTÀ DI
ALBANO LAZIALE

Organi di indirizzo politico e obiettivi strategici



Legge 190/2012, art. 1



CITTÀ DI
ALBANO LAZIALE

- *Comma 8: «L'organo di indirizzo definisce gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, che costituiscono contenuto necessario dei documenti di programmazione strategico-gestionale e del Piano triennale per la prevenzione della corruzione»*



POLITICA ANTICORRUZIONE



CITTÀ DI
ALBANO LAZIALE

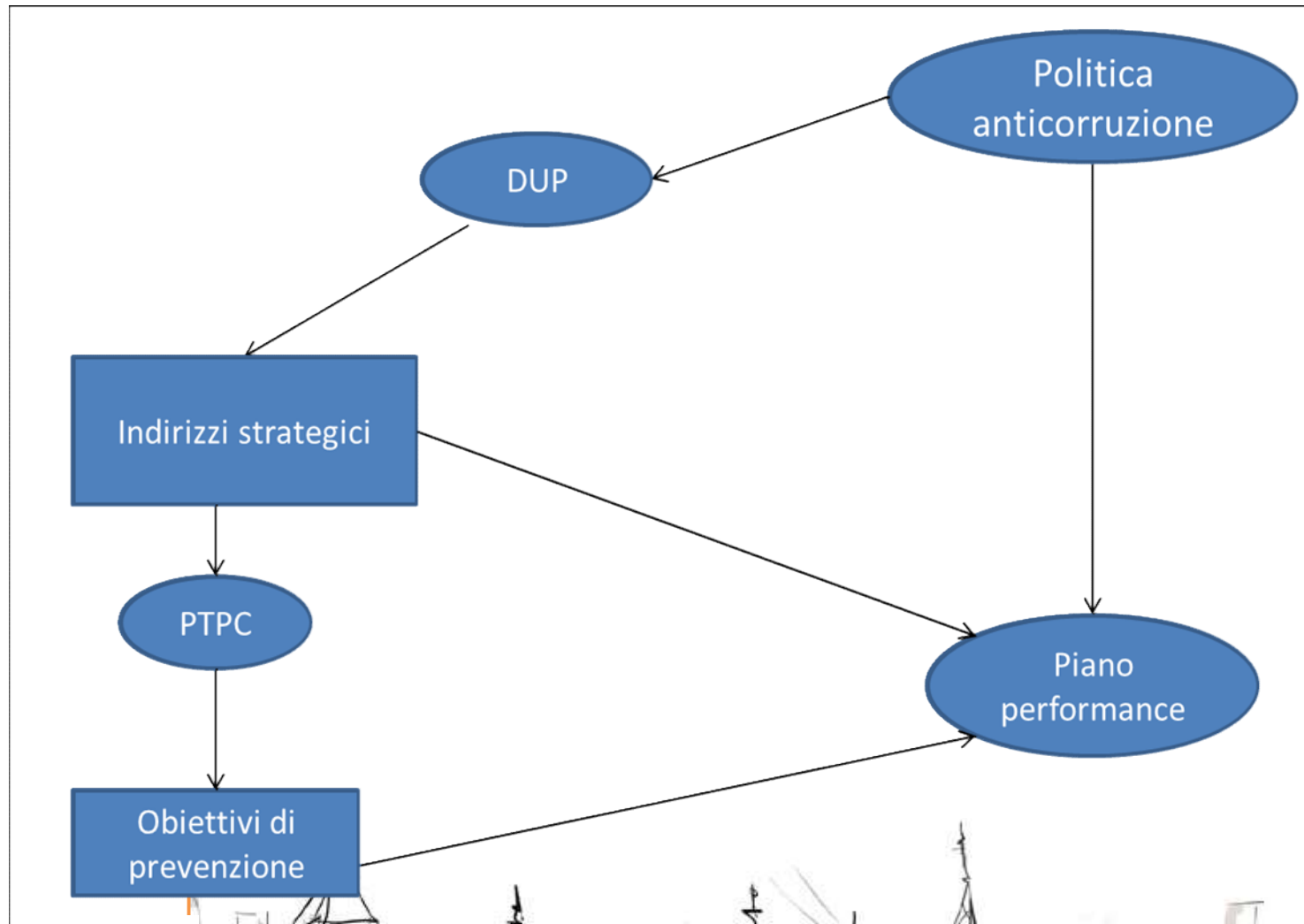
- Per garantire il coinvolgimento degli organi di indirizzo nella fase di predisposizione del Piano, molti Comuni, seguendo un suggerimento di ANAC (aggiornamento 2015 al PNA), hanno previsto un «doppio passaggio», in fase di approvazione del PTPC: l'approvazione, da parte del Consiglio, di una bozza di PTPC o di linee guida per l'elaborazione del PTPC, seguita dall'approvazione del PTPC da parte della Giunta.
- Questo “doppio passaggio” non è sempre facile da attuare, non garantisce l'adozione di indirizzi strategici e rischia di trasformarsi in un adempimento formale
- Sarebbe meglio che il Comune definisse *una politica anticorruzione* (approvata con un atto del Consiglio o della Giunta e di durata triennale) e includerla nei documenti di programmazione economico-finanziaria dell'Ente.



POLITICA ANTICORRUZIONE



CITTÀ DI
ALBANO LAZIALE



POLITICA ANTICORRUZIONE



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).



POLITICA ANTICORRUZIONE

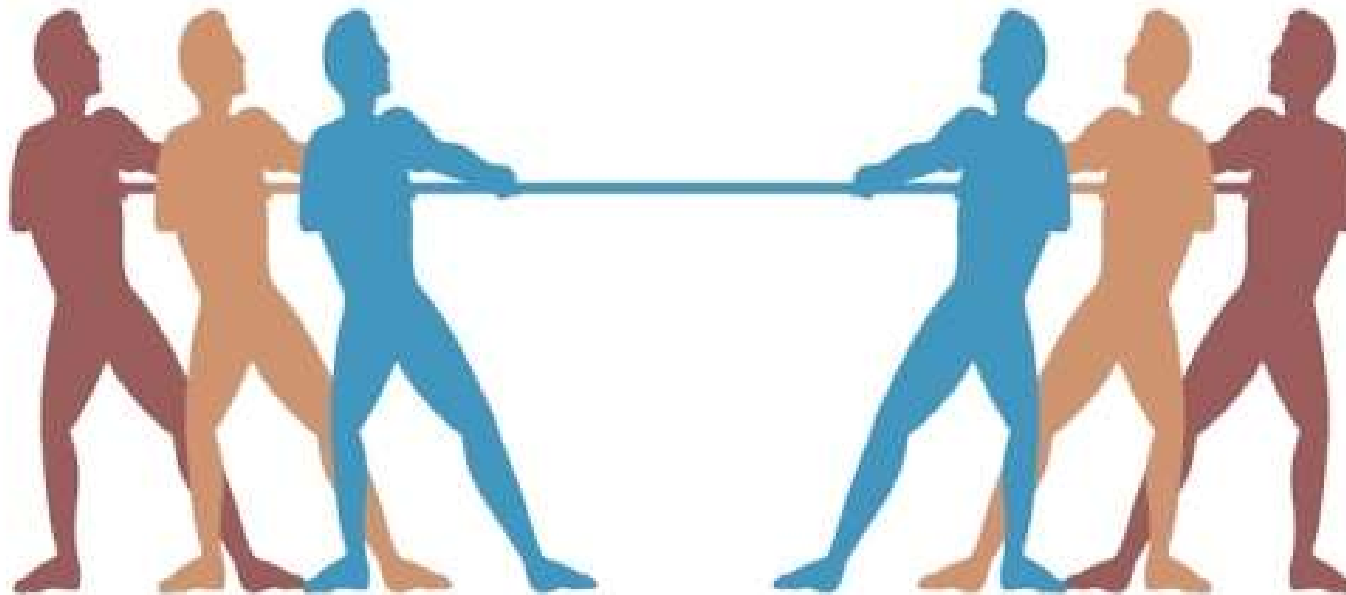


CITTÀ DI
ALBANO LAZIALE

La Politica Anticorruzione deve essere «contrattata»

EFFICIENZA

REGOLARITA'



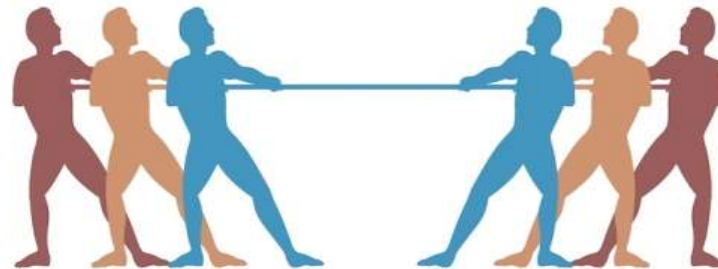
POLITICA ANTICORRUZIONE



La Politica Anticorruzione deve essere «contrattata»

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

+ EFFICIENZA



+ REGOLARITA'

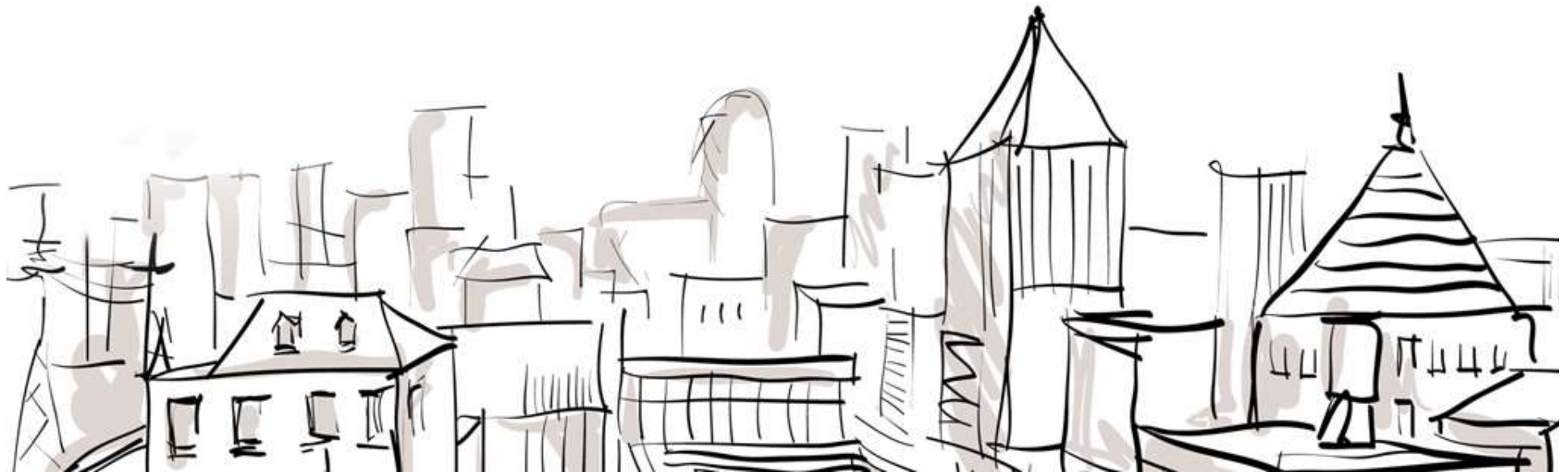
- I Dirigenti (e gli altri soggetti che gestiscono i processi dell'ente pubblico) vogliono combattere la corruzione riducendo i margini di discrezionalità e aumentando i controlli





CITTÀ DI
ALBANO LAZIALE

Mappatura dei processi Valutazione del Rischio



Mappatura e analisi... per molti ma non per tutti ... i processi



- La metodologia di mappatura dei processi e di valutazione del rischio proposta dalle Linee Guida è abbastanza complessa e impegnativa
- Ovviamente, un Comune non potrà mappare e analizzare con tale metodologia tutti i processi, ma solo quei processi che ricadono in quelle unità organizzative (settori o uffici) 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 mappare e valutare
- Questi criteri (unitamente agli indirizzi contenuti *nella Politica Anticorruzione*) possono aiutare anche i Comuni di maggiori dimensioni a orientare l'attività di mappatura e analisi del rischio, identificando i processi da analizzare in modo più approfondito
- Vediamo come ...



Mappatura e analisi... per molti ma non per tutti ... i processi



CITTÀ DI
ALBANO LAZIALE

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

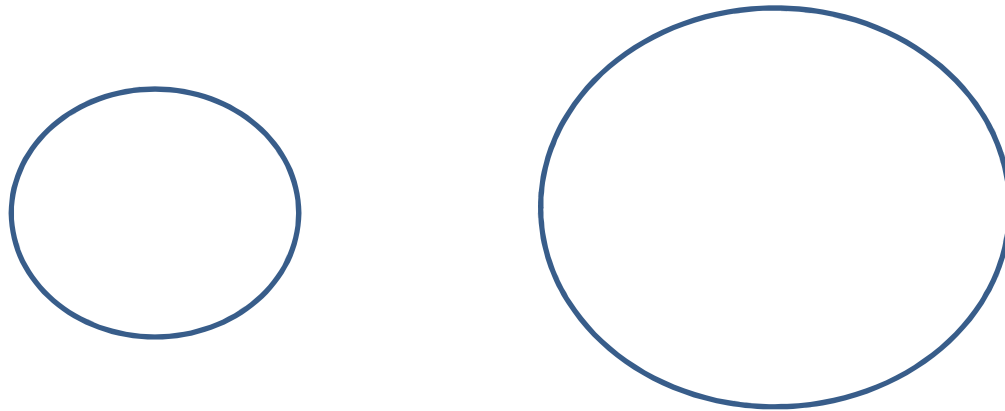


Mappatura e analisi... per molti ma non per tutti ... i processi



CITTÀ DI
ALBANO LAZIALE

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

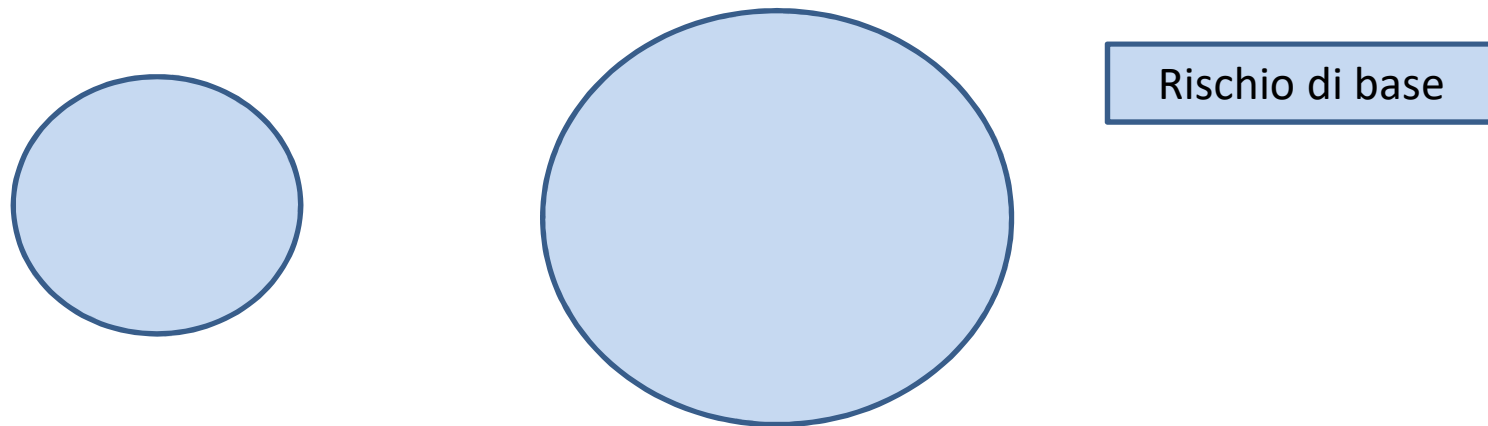


Mappatura e analisi... per molti ma non per tutti ... i processi



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*

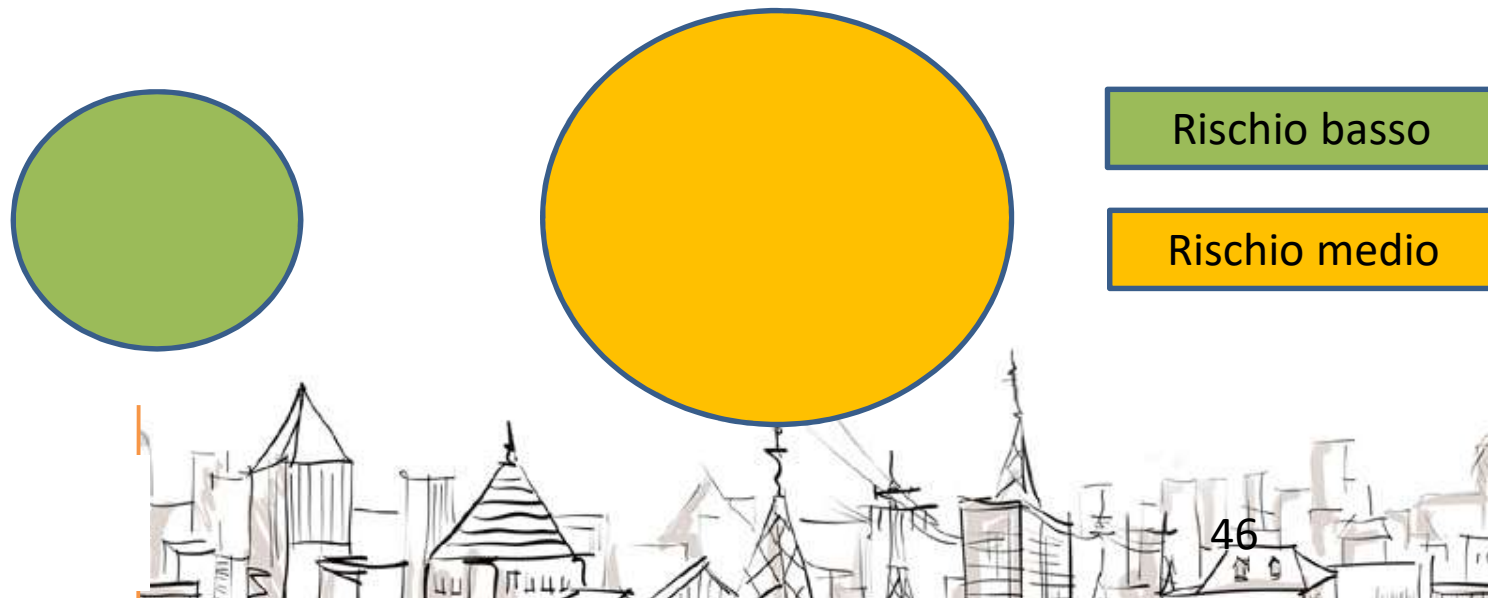


Mappatura e analisi... per molti ma non per tutti ... i processi



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

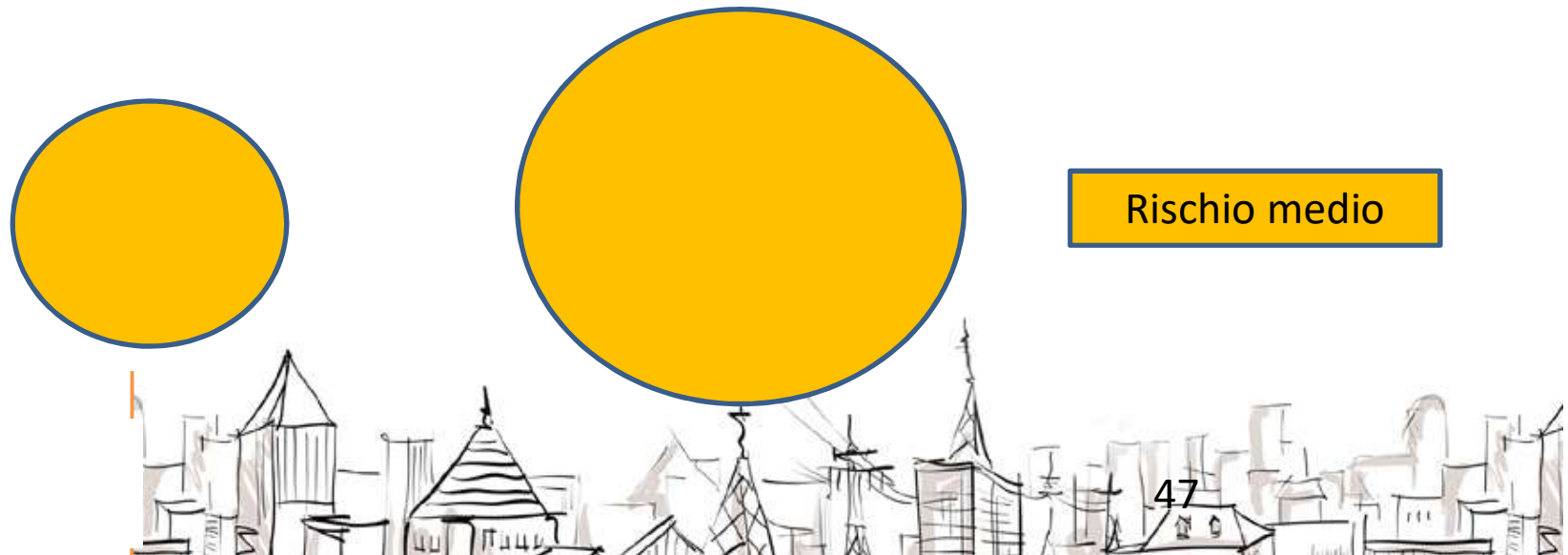


Mappatura e analisi... per molti ma non per tutti ... i processi



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



Mappatura e analisi... per molti ma non per tutti ... i processi



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



Mappatura e analisi... per molti ma non per tutti ... i processi



Fattore 5: attività e processi

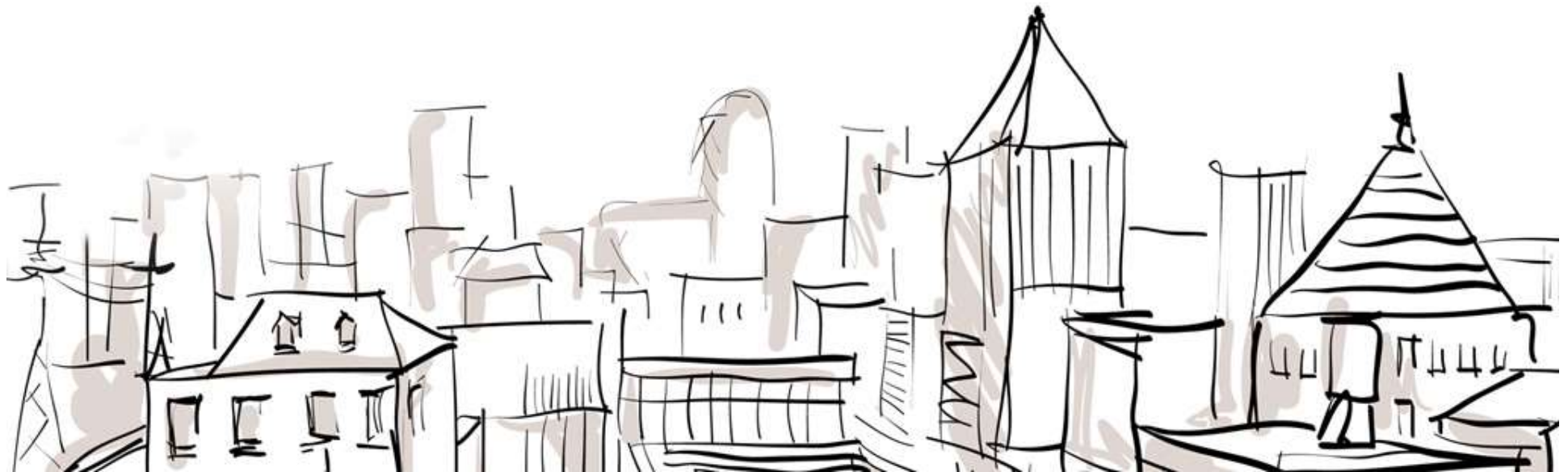
La valutazione del rischio può essere approfondita, analizzando (con l'ausilio di appropriati indici di rischio e di anomalia) i processi gestiti dalle aree rosse (in cui i due Comuni si interfacciano con controparti a rischio). I processi delle altre aree non vengono analizzati.





CITTÀ DI
ALBANO LAZIALE

Processi e Procedimenti Quale differenza?





Processi e Procedimenti



CITTÀ DI
ALBANO LAZIALE

I termini *processo* e *procedimento* spesso vengono usati come sinonimi, per indicare le attività svolte dagli uffici di una pubblica amministrazione.

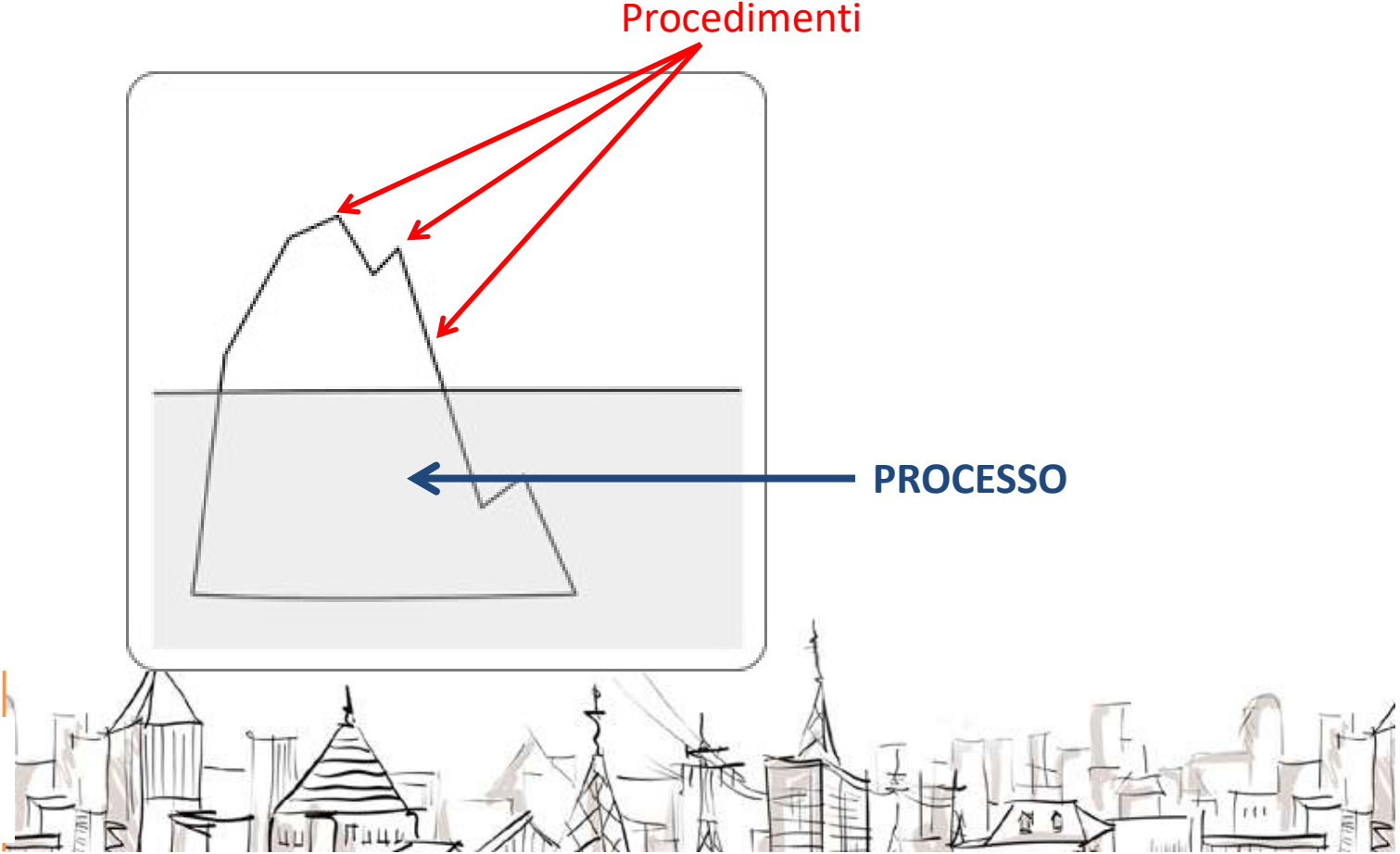
Si tratta invece i due termini che indicano cose diverse:

- **Procedimento** = sequenza di atti (documenti) tra loro autonomi, scanditi nel tempo e destinati allo stesso fine, cioè alla emanazione di un provvedimento finale.
- **Processo** = l'insieme delle risorse strumentali e dei comportamenti che consentono di attuare un procedimento



Processi e Procedimenti

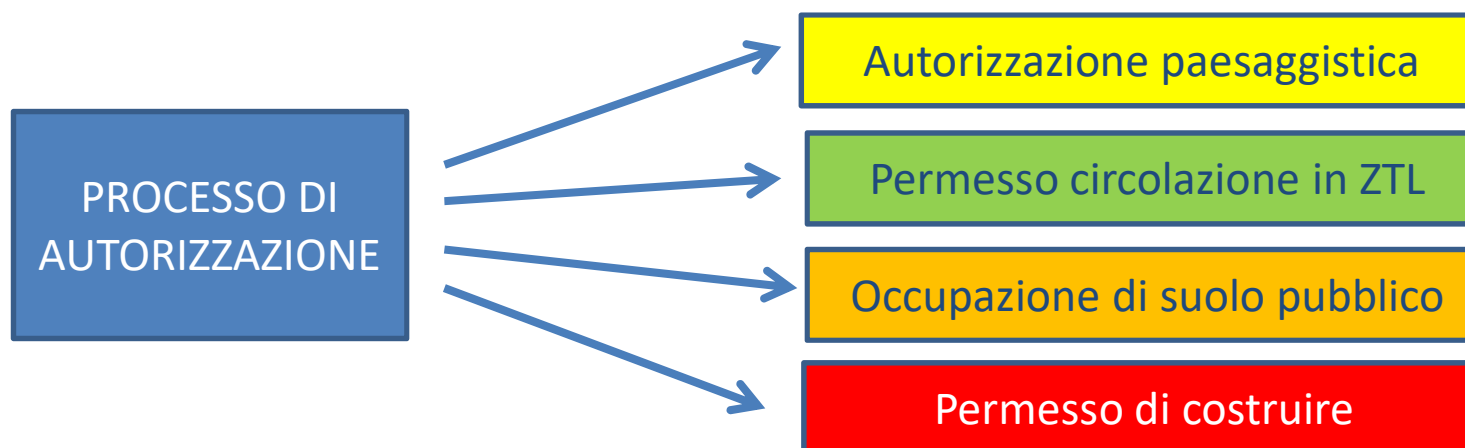
Il procedimento è la parte visibile, tangibile (documentale) di un processo sottostante. E' come la punta di un iceberg :





Processi e Procedimenti

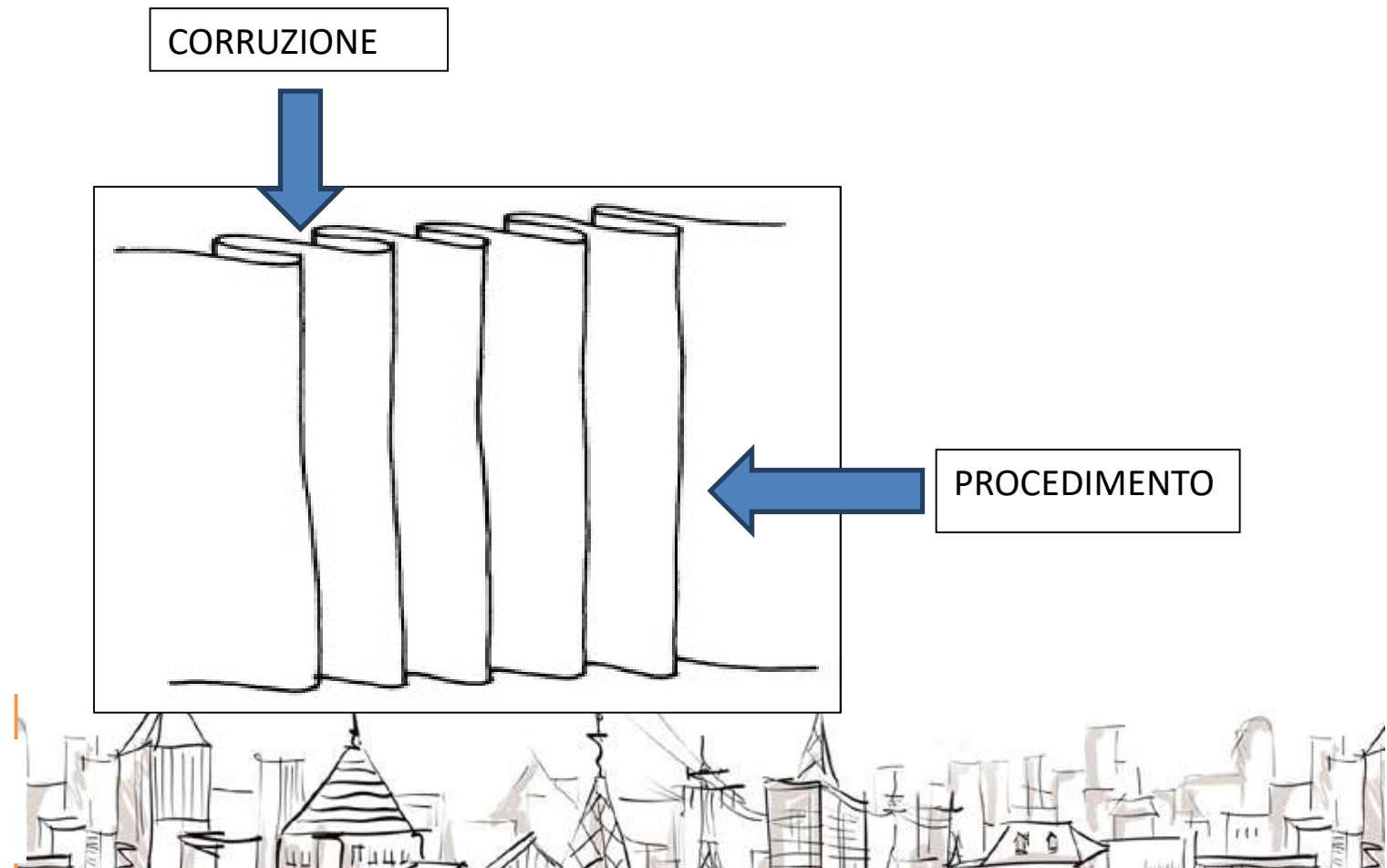
- «Sotto» ogni procedimento ci deve essere un processo, che consente di attuare il procedimento
- Un singolo processo può essere associato a diversi procedimenti.





Processi e Procedimenti

Spesso si dice che la corruzione si nasconde “nelle pieghe” dei procedimenti, e può realizzarsi senza che violare le leggi e le procedure.





Processi e Procedimenti



CITTÀ DI
ALBANO LAZIALE

I processi sono proprio “le pieghe” dei procedimenti e sono fatti della stessa “stoffa” dei procedimenti.

Il processo è costituito:

- da tutte le attività previste dalla normativa per il corretto svolgimento del procedimento (avvio, istruttoria, decisione, emissione del provvedimento, ecc ...)
- E, in aggiunta, da attività ulteriori, non previste dalla normativa, ma necessarie dal punto di vista organizzativo.





Differenza tra procedimento e processo: un esempio pratico



CITTÀ DI
ALBANO LAZIALE

I procedimenti di autorizzazione o concessione (ad es. autorizzazioni a circolare in ZTL, autorizzazioni a costruire, rimborsi COSAP, agevolazioni mense scolastiche) gestiti dal Comune X hanno in comune:

- L'obbligo, per il richiedente, di presentare una istanza online
- La ricezione delle istanze da parte del ufficio protocollo (inizio dei termini del procedimento)
- La trasmissione dell'istanza all'ufficio competente

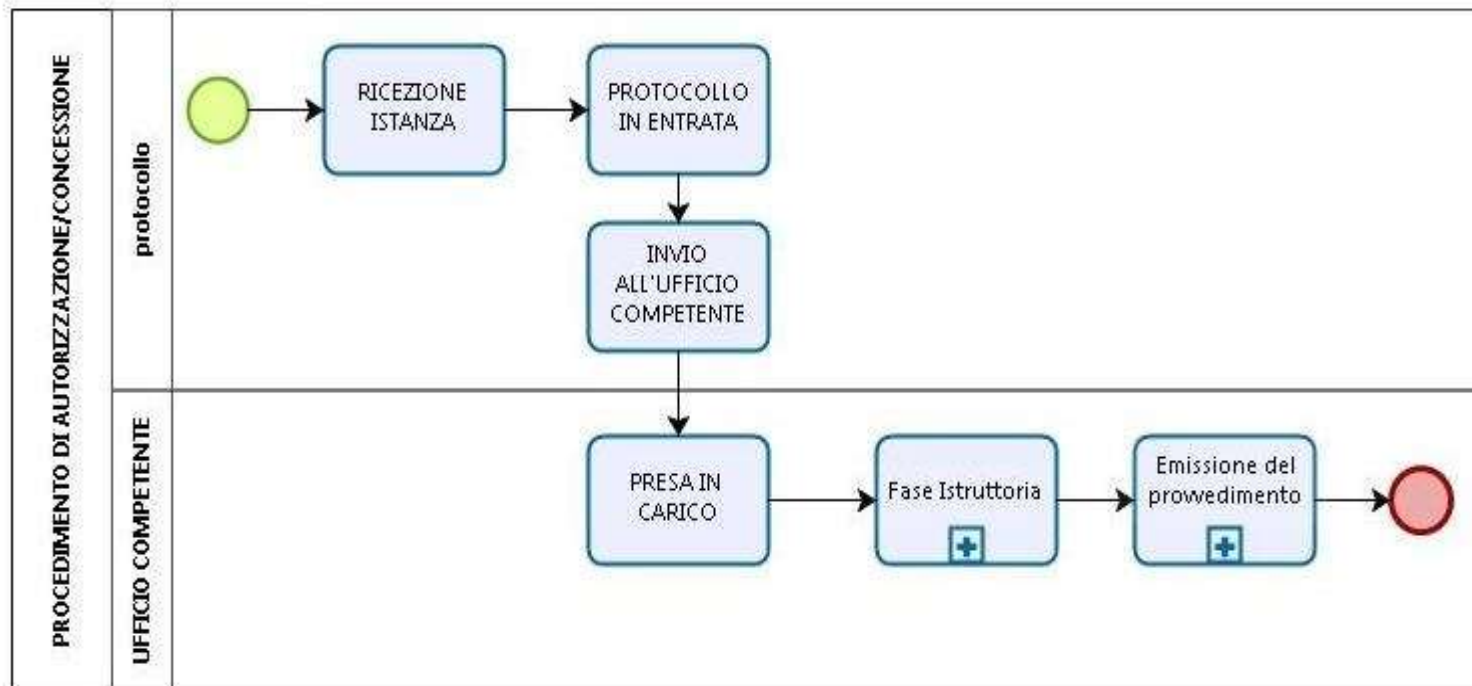




Differenza tra procedimento e processo: un esempio pratico



CITTÀ DI
ALBANO LAZIALE





Differenza tra procedimento e processo: un esempio pratico



CITTÀ DI
ALBANO LAZIALE

Tuttavia in tutti gli uffici del Comune X è consolidata la prassi di supportare i cittadini nella compilazione dell'istanza online.

Questa fase del processo ha luogo prima dell'avvio del procedimento vero e proprio

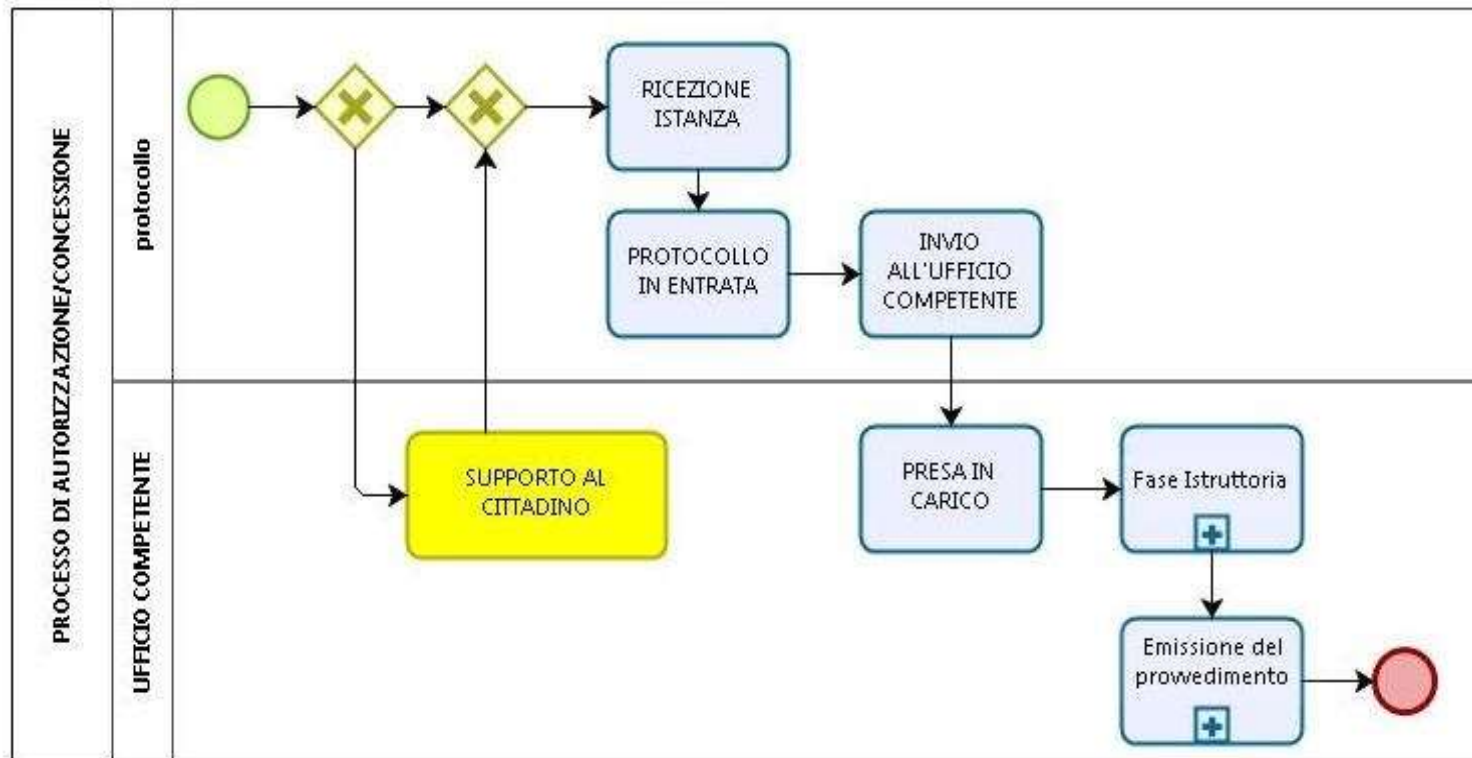




Differenza tra procedimento e processo: un esempio pratico



CITTÀ DI
ALBANO LAZIALE





Differenza tra procedimento e processo: un esempio pratico



CITTÀ DI
ALBANO LAZIALE

Inoltre, in caso di trasmissione dell'Istanza all'ufficio sbagliato (per errore del protocollo o del cittadino):

- alcuni uffici rimandano l'istanza al protocollo,
- altri uffici inoltrano l'istanza all'ufficio competente

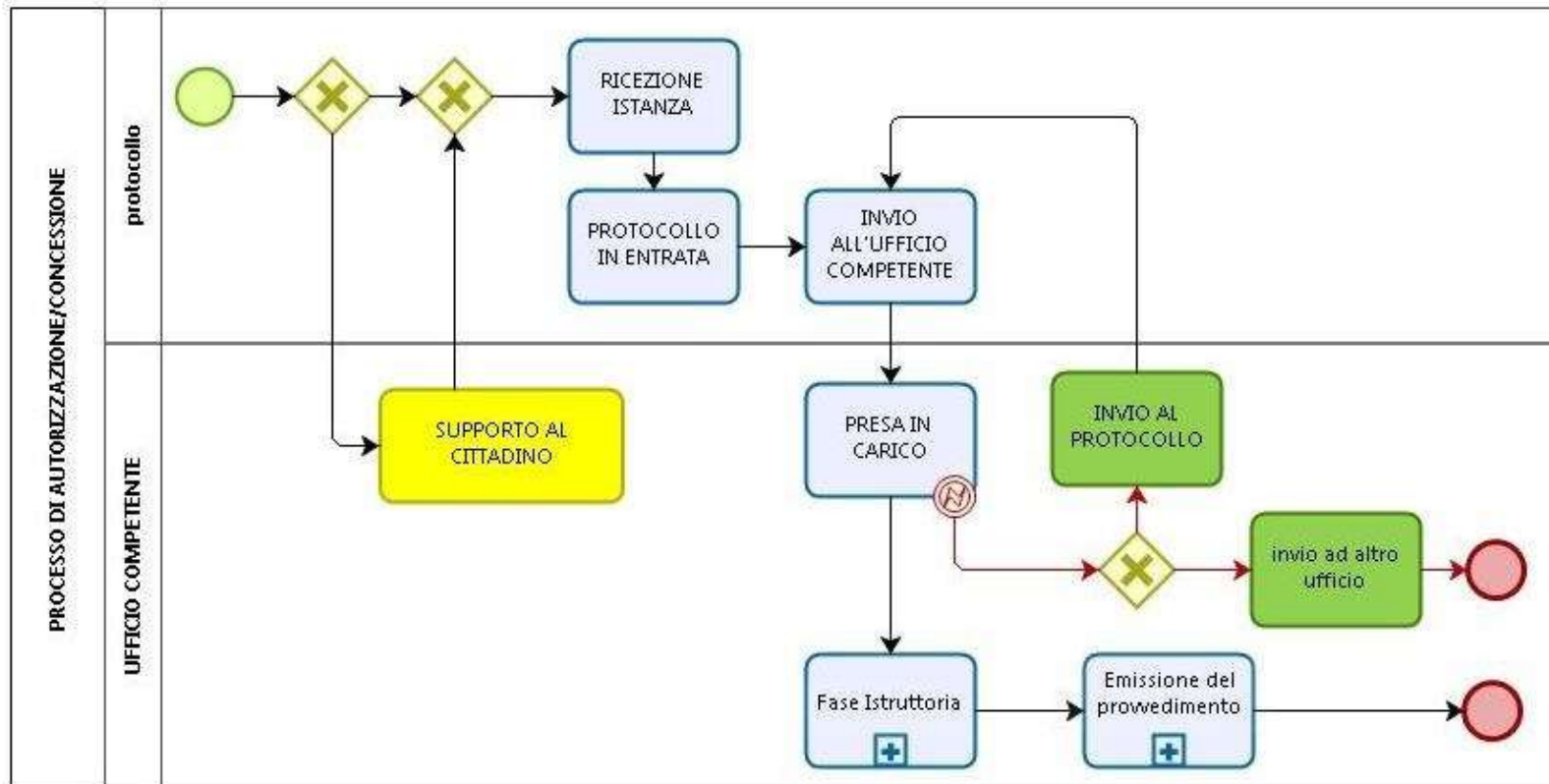




Differenza tra procedimento e processo: un esempio pratico



CITTÀ DI
ALBANO LAZIALE



**Differenza tra procedimento e processo:
un esempio pratico**

Dunque, attraverso l'analisi del processo è possibile "scoprire" (cioè descrivere in modo esplicito), attività non visibili a livello di procedimento.

Attività non richieste dalla legge, ma dall'esigenza (dell'amministrazione)

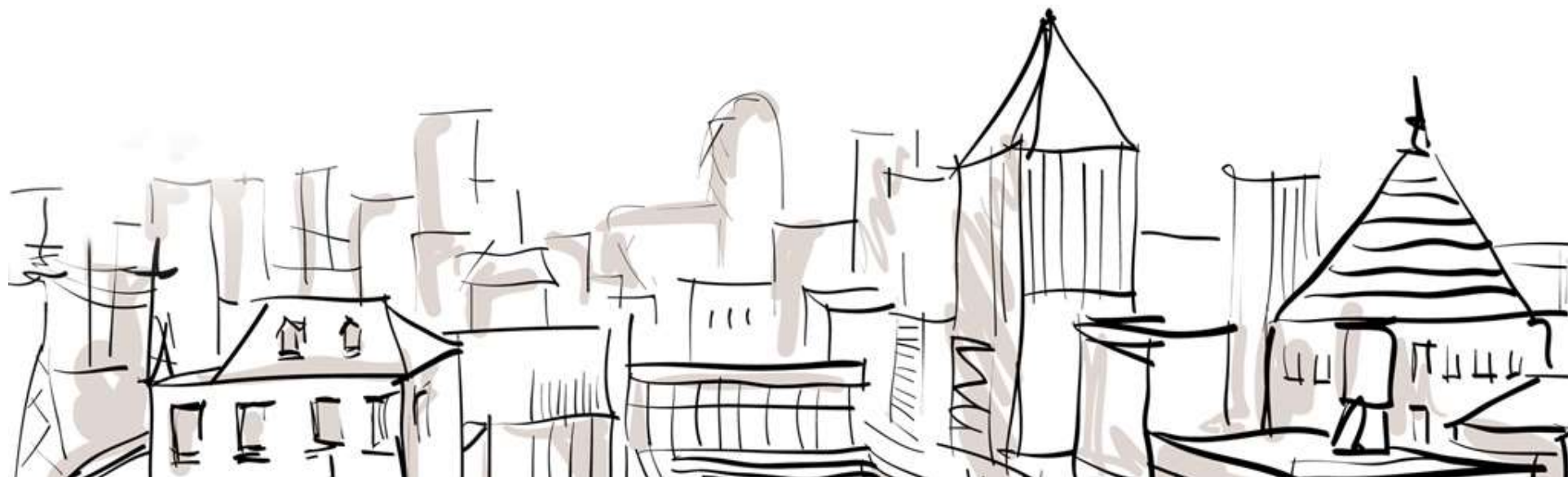
- di supportare i cittadini nella compilazione delle istanze (per ridurre il numero delle istanze compilate in modo errato o incompleto)
- di gestire gli errori di trasmissione dal protocollo agli uffici (non previsti dalla normativa).





CITTÀ DI
ALBANO LAZIALE

Mappatura Tabellare dei Processi

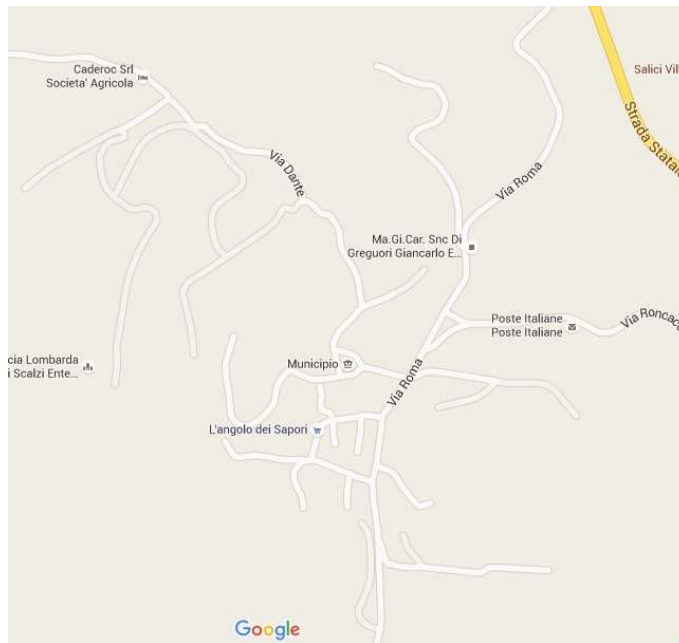




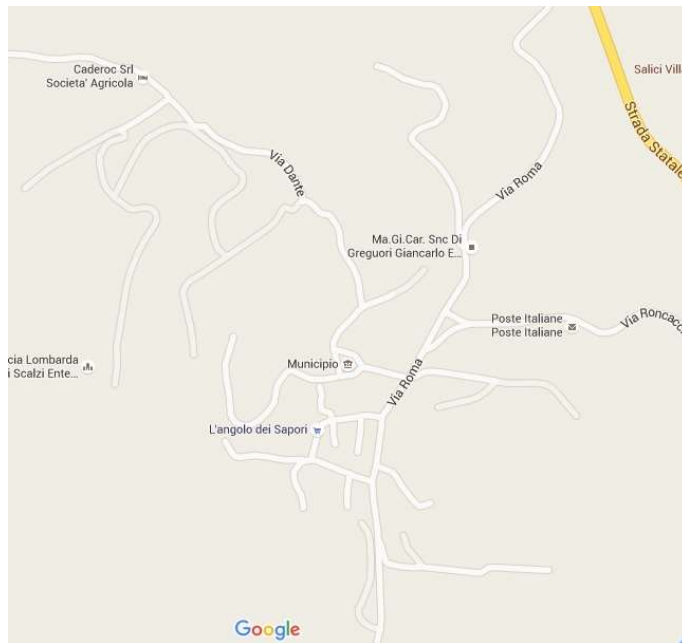
CITTÀ DI
ALBANO LAZIALE

Mappare = raccogliere dati di fenomeni geografici
per rappresentarli graficamente

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



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



Mappatura dei procedimenti (art. 35, comma 1 del d.lgs. 33/2013): ELEMENTI



CITTÀ DI
ALBANO LAZIALE

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



Mappatura Tabellare dei processi : ELEMENTI



CITTÀ DI
ALBANO LAZIALE

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





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:

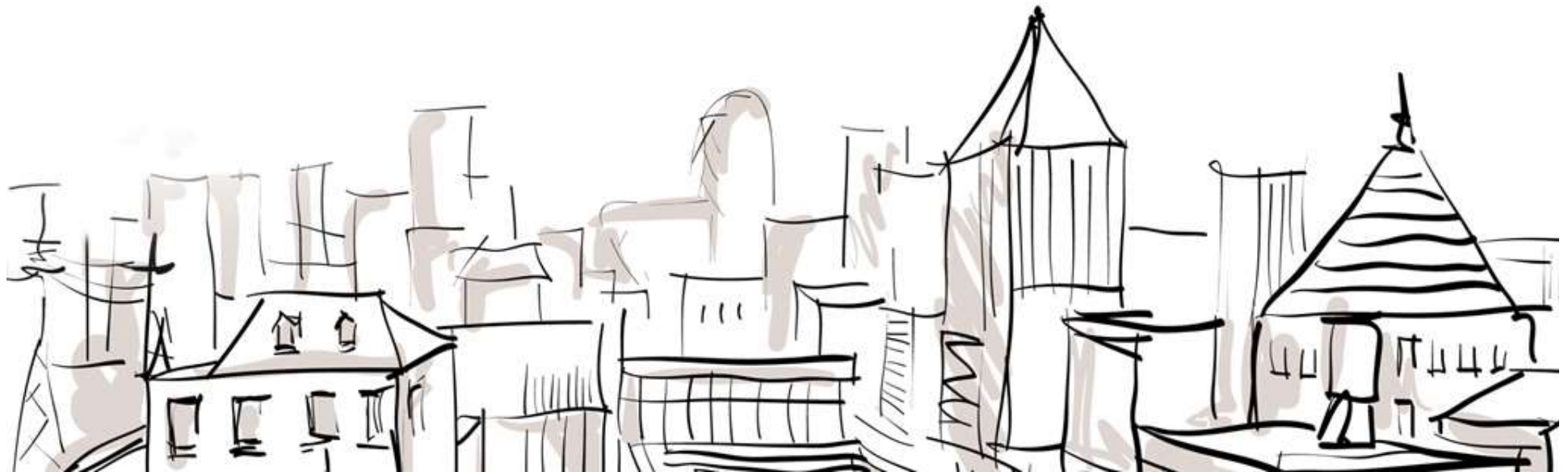
- E' specifica dell'organizzazione
- fornisce informazioni rilevanti per la gestione del rischio di corruzione: momenti decisionali, criteri di scelta, conseguenze delle scelte, controlli, informazioni, flussi di comunicazione
- descrive le relazioni fra i processi





CITTÀ DI
ALBANO LAZIALE

Identificazione del Rischio





Identificazione del Rischio



CITTÀ DI
ALBANO LAZIALE

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





CITTÀ DI
ALBANO LAZIALE

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





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”)



Esempio: elementi rilevanti del processo di controllo



CITTÀ DI
ALBANO LAZIALE

INPUT: Segnalazione o individuazione «d'ufficio» di un soggetto

OUTPUT: esito del controllo (positivo o negativo)

Conseguenze del processo: se l'esito è negativo, un danno per il controllato; se l'esito è positivo, nessun danno per il controllato

Informazioni: il controllore conosce in anticipo i soggetti che devono essere controllati, l'oggetto del controllo e le possibili sanzioni

Comunicazione: il controllore e il controllato comunicano tra loro durante il controllo



Esempio: Comportamenti a rischio (del controllore) nel processo di controllo



CITTÀ DI
ALBANO LAZIALE

INPUT: Ignorare le segnalazioni, per evitare di svolgere un controllo; reiterare immotivatamente un controllo su uno stesso soggetto

OUTPUT: non decidere in modo coerente con gli esiti del controllo

Conseguenze del processo: richiedere o accettare denaro o altre utilità, per garantire al controllato un esito positivo del processo di controllo.

Informazioni e comunicazione: rivelare a un soggetto che verrà effettuato un controllo (e l'obiettivo del controllo), al fine di agevolarlo - minacciare un controllo





Identificazione del Rischio



CITTÀ DI
ALBANO LAZIALE

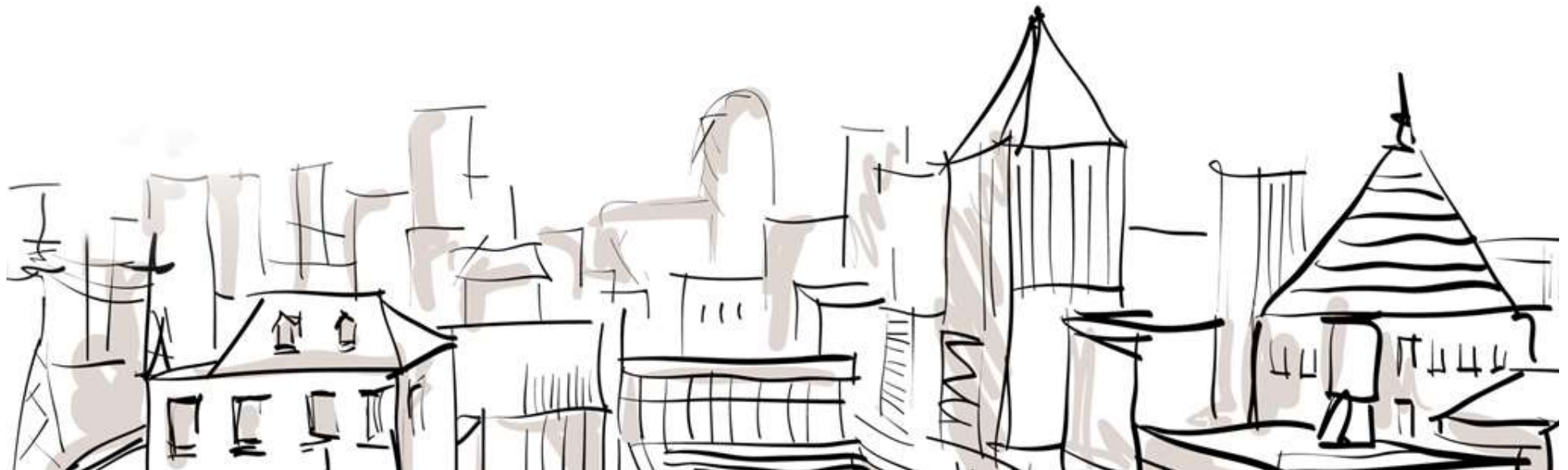
- Ricavare i comportamenti a rischio dagli elementi dei processi è molto utile, perché consente di identificare non solo le condotte da prevenire, ma anche gli elementi vulnerabili del processo, che è necessario presidiare con idonee misure di prevenzione.





CITTÀ DI
ALBANO LAZIALE

Analisi del Rischio



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.





CITTÀ DI
ALBANO LAZIALE

Analisi del Rischio

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



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/risponsabilità non allineate alle mansioni)



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.



Fattori di rischio



Ai fattori di rischio può essere assegnato un punteggio:

- **1**, se il fattore di rischio non è presente nel processo analizzato,
- **5**, se invece il fattore di rischio è presente.

La media dei punteggi assegnati a ciascun fattore di rischio sarà un valore numerico (compreso tra 1 e 5), che quantifica la *rischiosità del processo*.



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 ...



Anomalie



CITTÀ DI
ALBANO LAZIALE

- **Reati pregressi:** 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, lamentele 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 conclusine del processo (es. annullamento in autotutela, gare pubbliche revocate, varianti in corso d'opera, ecc.)



Anomalie



CITTÀ DI
ALBANO LAZIALE

Anche alle anomalie può essere assegnato un punteggio:

- **1**, se l'anomalia non è presente nel processo analizzato,
- **5**, se invece l'anomalia è presente.
- La media dei punteggi assegnati a ciascuna anomalia sarà un valore numerico (compreso tra 1 e 5), che quantifica la *vulnerabilità del processo*



PROBABILITA'



- Le anomalie e i fattori di rischio servono per definire la probabilità dei comportamenti a rischio di corruzione. Avendo assegnato un valore alla *rischiosità* (fattori di rischio) e alla *vulnerabilità* (anomalie), è possibile esprimere numericamente la *probabilità*, il cui valore corrisponde alla media dei valori della *rischiosità* e della *vulnerabilità*:
- Probabilità = MEDIA(Rischiosità;Vulnerabilità) = $=(R+V):2$



PROBABILITA'



CITTÀ DI
ALBANO LAZIALE

Rischiosità (fattori di rischio)	5	3	3,5	4	4,5	5
	4	2,5	3	3,5	4	4,5
	3	2	2,5	3	3,5	4
	2	1,5	2	2,5	3	3,5
	1	1	1,5	2	2,5	3
		1	2	3	4	5
		Vulnerabilità (Anomalie)				



Are 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?



Aree di impatto



Anche alle aree di impatto può essere assegnato un punteggio:

- **1**, se il comportamento a rischio non causa danni nell'area di impatto,
- **5**, se invece il comportamento ha rischio causa danni nell'area di impatto
- La media dei punteggi assegnati a ciascuna anomalia sarà un valore numerico (compreso tra 1 e 5), che quantifica *l'impatto* del comportamento a rischio





CITTÀ DI
ALBANO LAZIALE

Livello di Rischio

- Il livello di rischio viene calcolato moltiplicando probabilità e impatto (come già suggerito dal Piano Nazionale Anticorruzione, Allegato 5):
- *Livello di rischio = $P \times I$ (valore della probabilità x valore dell'impatto)*





CITTÀ DI
ALBANO LAZIALE

La Prevenzione della Corruzione nei Comuni: Sistemi, strumenti e metodologie

GRAZIE PER L'ATTENZIONE

Andrea Ferrarini

andrea.ferrarini2012@gmail.com

Cell. 3472728727

