AIPo
Agenzia Interregionale per il fiume Po

Giornata della trasparenza 2017

Risk e Performance Management

Leonardo Falduto

30 novembre 2017

UPO
UNIVERSITÀ DEL PIEMONTE ORIENTALE

International anti-corruption Day

LA LOTTA PER LA LEGALITÀ E LA TRASPARENZA

Stima Onu. Ogni anno sottratti 3.600 miliardi di dollari all'economia globale

«Una grande alleanza» anticorruzione

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

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

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

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

Secondo Transparency International, l'Italia è il sessantaduesimo Paese al mondo per corruzione percepita, con ben il 52% delle grandi opere considerate infrastrutture strategiche nel 2015 sotto inchiesta per corruzione.

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

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

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

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

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

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

D.St.

ANAC
Autorità Nazionale Anticorruzione

PROTOCOLLO DI INTESA

tra

20 novembre 2017

LA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DI COESIONE, con sede legale in Roma (cap 00184), Largo Chigi, 19, codice fiscale n. 80188230587, in persona del Capo Dipartimento e legale rappresentante pro tempore, Cons. Vincenzo Donato, nato a Caserta il 4 settembre 1953, per la carica ed agli effetti del presente atto domiciliato presso la sede del Dipartimento;

L'AGENZIA PER LA COESIONE TERRITORIALE, in prosieguo denominata "Agenzia", con sede legale in Roma (cap 00182), Via Sicilia n. 162, codice fiscale n. 97828370581, in persona del Direttore e legale rappresentante pro tempore, dott.ssa Maria Ludovica Agrò, nata a Roma il 26 marzo 1954, per la carica ed agli effetti del presente atto domiciliata presso la sede dell'Agenzia;

L'ISTAT con sede legale in Roma (cap 00184), Via Cesare Balbo n. 16, codice fiscale n. 80111810588, in persona del Presidente e legale rappresentante pro tempore, Prof. Giorgio Alleva, nato a Roma il 6 maggio 1955, per la carica ed agli effetti del presente atto domiciliato presso la sede dell'Istat;

Il MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, con sede legale in Roma (cap 00187), Via XX Settembre n. 97, codice fiscale n. 80415740580, in persona del Capo dell'Ufficio del Coordinamento Legislativo e legale rappresentante pro tempore, Cons. Francesca Quadri, nata a Napoli il 25 luglio 1963, per la carica ed agli effetti del presente atto domiciliata presso la sede del Ministero;

Il MINISTERO DELL' INTERNO, con sede legale in Roma (cap 00184), Piazza del Viminale n.1, codice fiscale: 97149560589, in persona del Vice Capo di Gabinetto per l'espletamento delle funzioni vicarie Prefetto dott.ssa Patrizia Impresa, nata ad Avellino il 13 maggio 1955, per la carica ed agli effetti del presente atto domiciliata presso la sede del Ministero;

IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA, con sede legale in Roma (cap 00186), Via Arenula n. 70, codice fiscale n. 97591110586, in persona del Vice Capo di Gabinetto dott.ssa Maria Agrimi, nata a Roma il 3 febbraio 1963, per la carica ed agli effetti del presente atto domiciliata presso la sede del Ministero,

Art. 1. Obiettivo del Protocollo d'intesa

Il presente Protocollo stabilisce le condizioni della collaborazione tra le Parti per il raggiungimento dei seguenti obiettivi comuni:

- promuovere l'attuazione del Progetto "Individuazione di indicatori di rischio corruzione e di prevenzione e contrasto nelle amministrazioni pubbliche ", che prevede:

  a) la collaborazione alla realizzazione delle attività previste dal Progetto e, in particolare, alla creazione ed alla alimentazione delle banche dati finalizzate a consentire il calcolo degli indicatori;

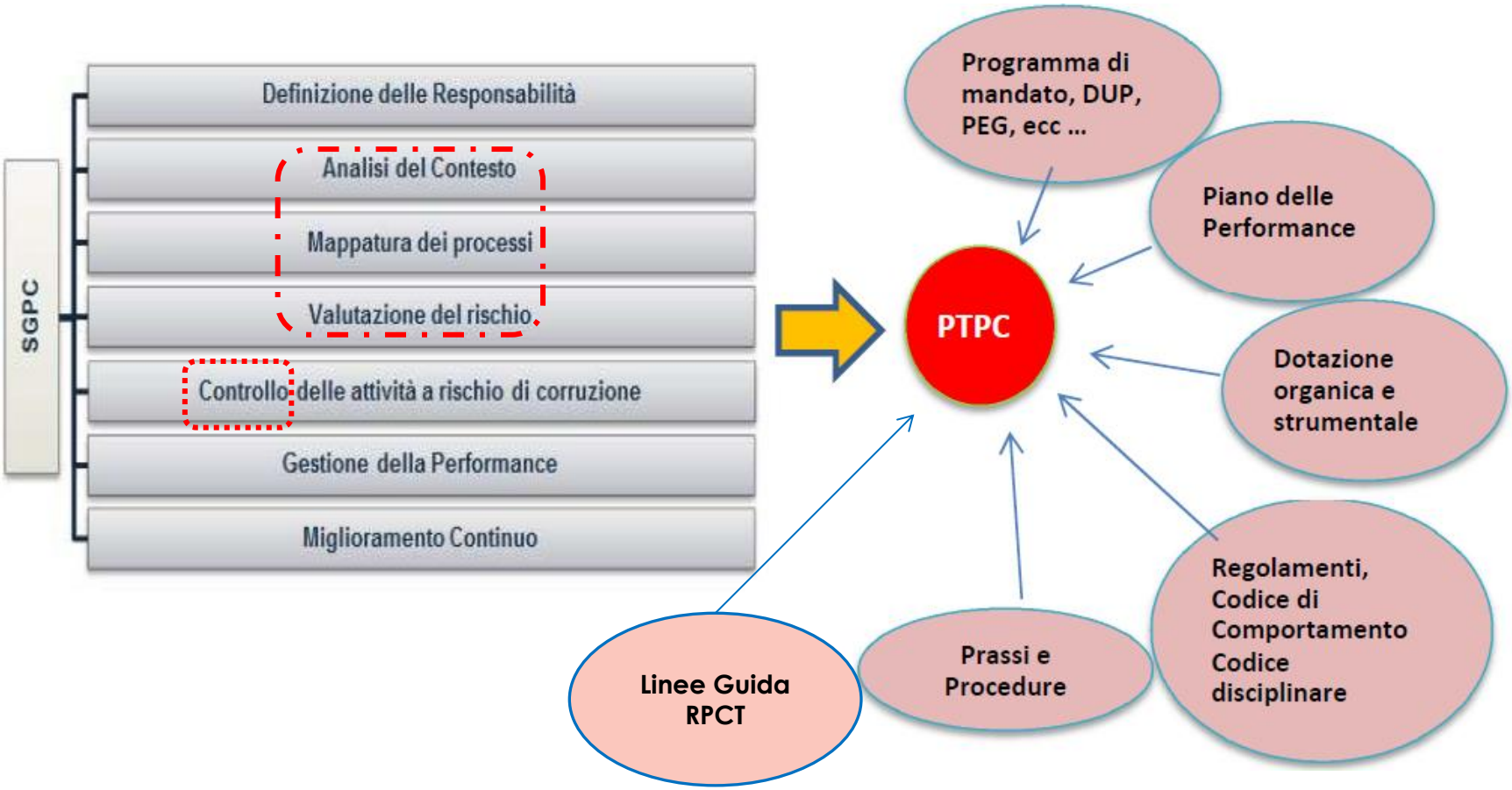
  b) la partecipazione alla definizione degli indicatori rilevanti, alle fasi della loro individuazione, valutazione, sperimentazione e monitoraggio, così come previsto dalla proposta progettuale;

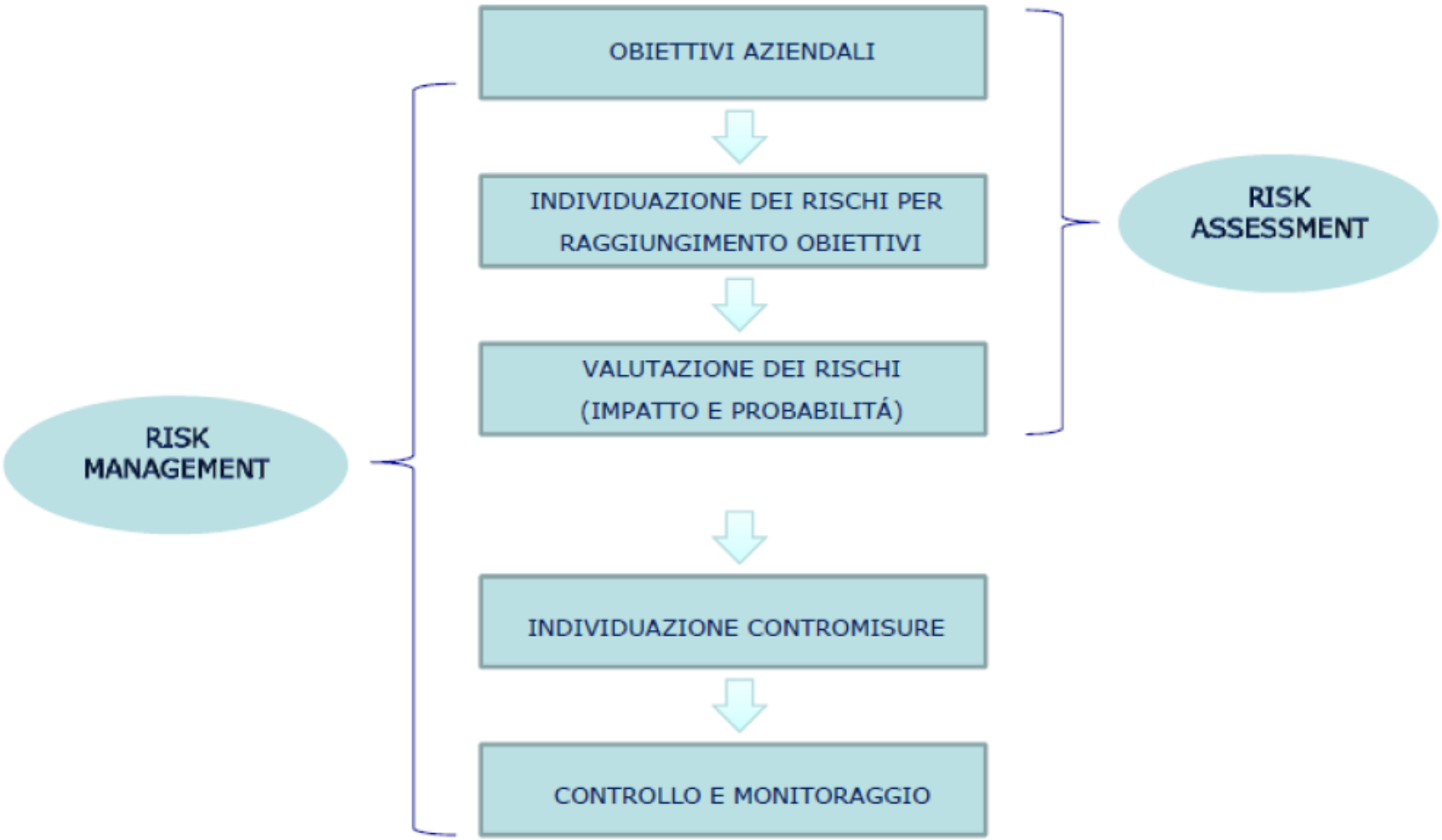
- garantire la produzione e la pubblicazione di dati e indicatori statistici su rischio corruzione, prevenzione e contrasto della stessa, a partire dalle elaborazioni di informazioni strutturate fornite in primis dalle Amministrazioni firmatarie, nonché dalle altre istituzioni e organizzazioni che potranno aderire nel tempo al presente Protocollo. Le attività dovranno essere realizzate in maniera da garantire, anche al termine del Progetto che ne sostiene la prima realizzazione, l'aggiornamento periodico delle informazioni alla base del sistema di indicatori individuato che dovrà essere alimentato il più possibile in via automatica e costante, tale da garantirne la effettiva sostenibilità nel tempo sia economica sia organizzativa.


L. 190/2012, dlgs. 33/2013, dlgs 39/2013, DPR 60/2013, d.lgs 165/2001, PNA, det. ANAC
SISTEMA DI GESTIONE PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE
Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione
Requisiti cogenti
Politica Anticorruzione
Responsabilità
Iniziative di Supporto
Programmazione
Monitoraggio
Riesame e miglioramento
Misure di Prevenzione
Valutazione del Rischio
Contesto Esterno
Contesto interno

Sistema???

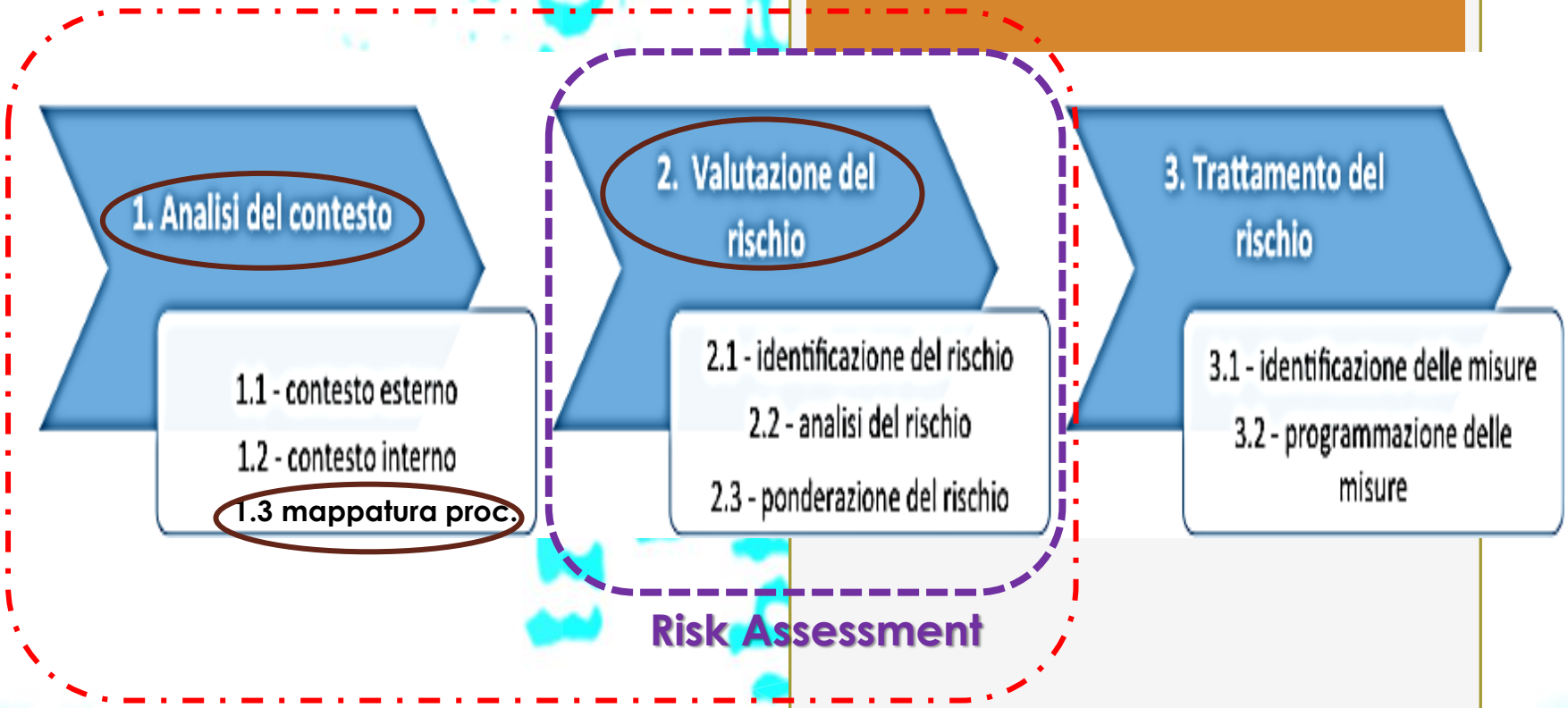
Si tratta, quindi, non solo di creare i singoli elementi (tasselli del sistema), ma anche le relazioni tra questi, cosìchè si «attivino» e permeino l'intera gestione con un approccio tipo di PDCA (Plan, Do, Check, Act) che possa innescare il c.d. *miglioramento continuo*. Il risvolto formale/*adempimentale*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


SGPC
Definizione delle Responsabilità
Analisi del Contesto
Mappatura dei processi
Valutazione del rischio
Controllo delle attività a rischio di corruzione
Gestione della Performance
Miglioramento Continuo
PTPC
Programma di mandato, DUP, PEG, ecc …
Piano delle Performance
Dotazione organica e strumentale
Regolamenti, Codice di Comportamento Codice disciplinare
Prassi e Procedure
Linee Guida RPCT


OBIETTIVI AZIENDALI
INDIVIDUAZIONE DEI RISCHI PER RAGGIUNGIMENTO OBIETTIVI
VALUTAZIONE DEI RISCHI (IMPATTO E PROBABILITÁ)
RISK ASSESSMENT
RISK MANAGEMENT
INDIVIDUAZIONE CONTROMISURE
CONTROLLO E MONITORAGGIO

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

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



Standard del Risk Management

La formalizzazione di un processo di **Risk Management**, dei suoi contenuti, degli attori coinvolti, delle modalità di valutazione e delle strategie di gestione dei rischi, ha coinvolto numerose associazioni nell'implementazione di studi e di documenti atti a evidenziare le caratteristiche del modello di Risk Management. La realizzazione di linee guida di standard di processo ha consentito alle organizzazioni di adottare il modello più congruo alle proprie esigenze, nel rispetto delle regole nazionali e internazionali che devono essere seguite.

Gli standard maggiormente conosciuti sono:

- AIRMIC, ALARM, IRM, 2002. Standard elaborato dalle maggiori organizzazioni di Risk Management del Regno Unito, ripreso successivamente anche dalla Federazione Europea delle Associazioni di Risk Management – FERMA -.
- Co.So. II, 2004. Pubblicato dal *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (organismo privato USA che si occupa di controlli interni e Corporate Governance), il documento descrive i principi, le componenti ed i concetti più rilevanti della gestione del rischio aziendale, con particolare attenzione ai ruoli e ai compiti delle diverse funzioni in ottica Corporate Governance

- AS/NZS 4360:2004. Primo standard elaborato in Australia/Nuova Zelanda che fornisce le linee guida generiche del processo di Risk Management.
- AS/NZS - ISO 31000:2009. Evoluzione del precedente standard Australiano, sviluppato in Europa come standard ISO e adottato sia in Europa sia successivamente in Australia/Nuova Zelanda.
- ISO Guide 73:2009 - Vocabulary, 2009. Guida che uniforma il significato della terminologia tecnica relativa al processo di Risk Management, in lingua inglese.
- ISO 31000, 2009. Il documento titolato "Risk Management. Principles and guidelines" contiene le linee guida applicative dell'art.41 secondo comma lett.b della direttiva 2006/43 relativa ai conti annuali e consolidati (attuata in Italia con il d.lgs. n.39/2010).
- ISO 31010, 2009. Il documento titolato "Risk Management Techniques" che supporta lo standard ISO 31000 fornendo indicazioni su apposite tecniche di assessment dei rischi.
- UNI ISO 11230, 2007. Risk Management. Vocabolario, in lingua italiana.
- UNI ISO 31000, 2010. Il documento titolato "Risk Management. Principi e linee guida" è una traduzione in lingua italiana delle linee guida ISO 31000.

Lo standard ISO 31000

Lo standard ISO 31000 è stato redatto nel 2009 dal Comitato Tecnico ISO/TMB "*Risk Management*".

Lo standard ISO 31000 fornisce i principi e linee guida per la gestione di qualsiasi forma di rischio in un modo sistematico, trasparente e credibile ed all'interno di qualunque campo di applicazione e contesto.

Lo standard ISO 31000 promuove l'armonizzazione dei processi di gestione del rischio, senza per questo prescindere dalle esigenze di specifiche considerazioni connesse a ciascuna azienda, fornendo un approccio comune a supporto di norme che riguardano rischi e/o settori specifici, senza peraltro sostituirsi a tali norme.

La peculiarità dello standard ISO 31000 è data dalla sua applicabilità a **qualsiasi tipologia di azienda/organizzazione** (indipendentemente dallo specifico settore di competenza), in relazione ai suoi **vari ambiti di attività** (inclusi le strategie, i processi operativi, lo sviluppo dei progetti), così come a **qualsiasi tipo di rischio** a cui è esposta (quale che siano la sua natura e le conseguenze, positive o negative che può generare).

La struttura dello standard ISO 31000 si fonda sulla relazione fra i **Principi** che devono essere osservati per gestire efficacemente il rischio, la **Struttura di riferimento** in cui si attua la gestione del rischio ed il **Processo di gestione del rischio**

I princìpi

Lo standard ISO 31000 indica una serie di principi a cui un'organizzazione dovrebbe ispirarsi per conseguire un'efficace gestione del rischio.

La gestione del rischio:

a) crea e protegge il valore;
b) è parte integrante di tutti i processi dell'organizzazione;
c) è parte del processo decisionale;
d) tratta esplicitamente l'incertezza;
e) è sistematica, strutturata e tempestiva;
f) si basa sulle migliori informazioni disponibili;
g) è "su misura";
h) tiene conto dei fattori umani e culturali;
i) è trasparente e inclusiva;
j) è dinamica, iterativa e reattiva al cambiamento;
k) favorisce il miglioramento continuo dell'organizzazione.

La Struttura

Tutte le organizzazioni dovrebbero puntare ad un appropriato livello di prestazioni della propria struttura di riferimento per la gestione del rischio in linea con la criticità delle decisioni da prendere.

Tenuto conto che i rischi sono considerati in termini di "*effetto dell'incertezza sugli obiettivi*", la loro gestione è considerata come centrale per i processi di gestione dell'organizzazione e essenziale per il raggiungimento degli stessi obiettivi.

Il successo della gestione del rischio dipende pertanto dall'efficacia della struttura gestionale di riferimento che fornisce le fondamenta e gli assetti per integrare la stessa gestione del rischio nell'intera organizzazione a tutti i livelli.

La **struttura di riferimento** ha il compito di garantire che le informazioni relative al rischio, ottenute dal processo di gestione, siano riferite nel rispetto dei programmi di comunicazione e reporting agli organi decisionali pertinenti per materia.


Mandato e impegno
Progettazione della struttura di riferimento per gestire il rischio
• Comprendere l'organizzazione e il suo contesto
• Stabilire la politica per la gestione del rischio
• Responsabilità
• Integrazione nei processi organizzativi
• Risorse
• Stabilire i meccanismi di comunicazione e reporting interni
• Stabilire i meccanismi di comunicazione e reporting esterni
Attuare la gestione del rischio
• Attuare la struttura di riferimento per gestire il rischio
• Attuare il processo di gestione del rischio
Monitoraggio e riesame della struttura di riferimento
Miglioramento continuo della struttura di riferimento

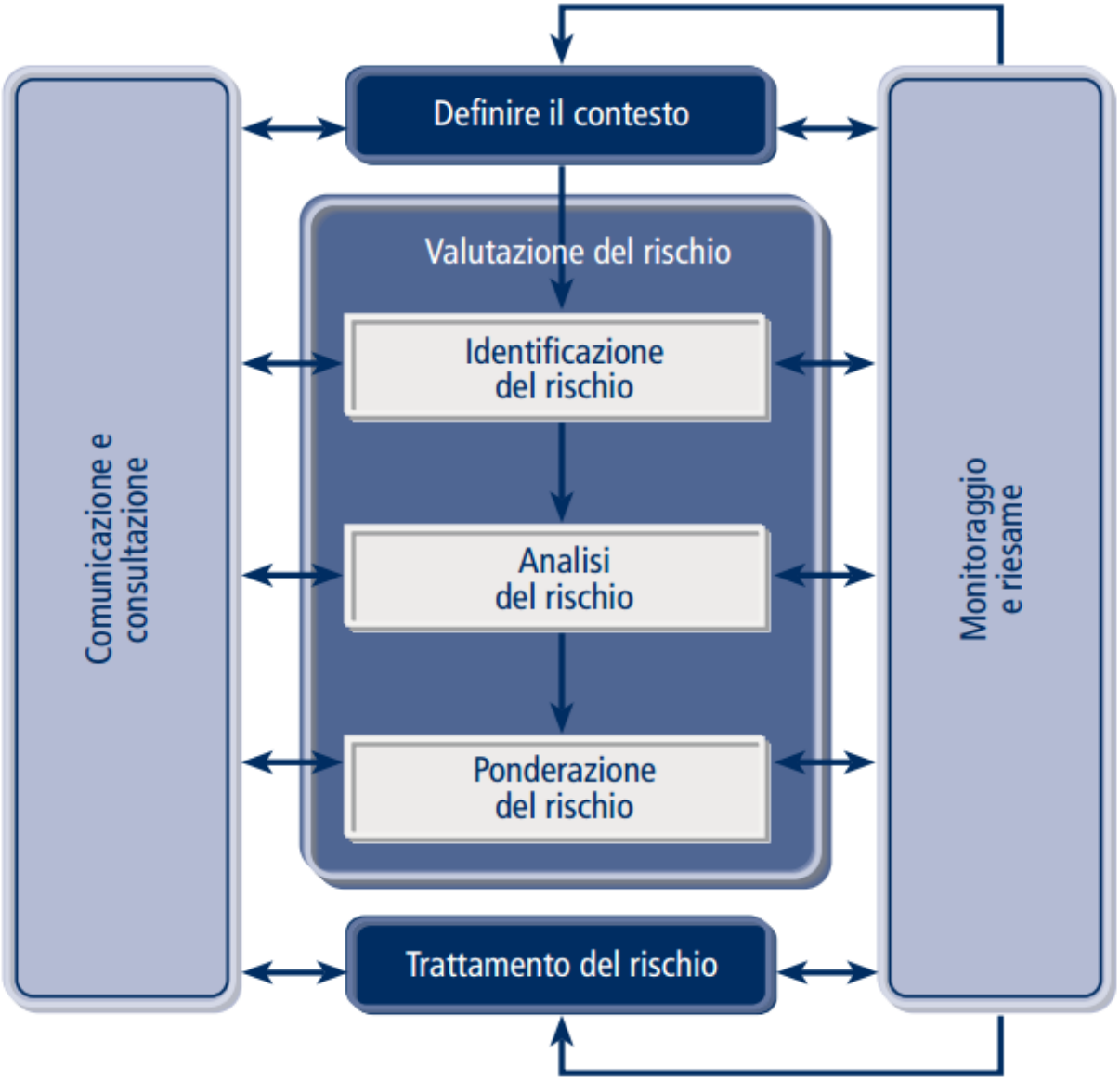
Il Processo

Il processo di gestione del rischio può essere rappresentato come un elenco di attività coordinate e con una sequenzialità ciclica.

Lo standard ISO 31000 ha concepito il processo di Risk Management prevedendo alcune fasi principali – identificazione, analisi, ponderazione e trattamento del rischio – evidenziando altresì come la preventiva definizione del contesto, il monitoraggio e la comunicazione siano comunque degli elementi basilari per attuare correttamente le attività di Risk Management.

È importante evidenziare come il processo di gestione del rischio debba essere non solo parte integrante della strategia e della gestione, ma anche strumento gestionale incorporato nella cultura e nelle prassi dell'organizzazione.

Gestione del Rischio – ISO 31000



Il contesto

Una caratteristica importante dello standard ISO 31000 riguarda l'introduzione della "**definizione del contesto**" quale attività preliminare del processo di gestione del rischio.

La gestione del rischio è un processo continuo che sostiene lo sviluppo e l'attuazione della «strategia» di un'organizzazione e che deve affrontare metodicamente tutti i rischi (quello di Corruzione come altri …) associati a qualsiasi attività dell'organizzazione. Questo implica la conoscenza dei fattori critici di successo, delle minacce e delle opportunità legate al raggiungimento degli obiettivi e provenienti dall'esterno o insiti all'interno dell'organizzazione.

La definizione del contesto consente di «collocare» gli obiettivi dell'organizzazione nell'ambiente in cui essa persegue tali obiettivi, con i relativi portatori d'interesse e la diversità dei criteri di rischio, elementi che contribuiscono tutti a rivelare e valutare la natura, la complessità e la rilevanza dei rischi.

Il contesto esterno

La comprensione del **contesto esterno**, rappresentato dall'ambiente dove l'azienda/organizzazione cerca di perseguire i propri obiettivi e svolge la sua mission, è importante al fine di assicurare che le finalità e le preoccupazioni dei portatori d'interesse esterni siano adeguatamente e correttamente considerati nello sviluppo dei criteri di rischio, *ma nella prospettiva del rischio di corruzione, siano altresì recepiti e canalizzati in forme strutturate e trasparenti.*

Il contesto esterno è costituito dagli elementi determinanti e le tendenze fondamentali che influenzano (anche solo potenzialmente) e/o condizionano gli obiettivi (l'agire) dell'organizzazione, quali l'ambiente sociale, politico, finanziario, tecnologico, economico, naturale e competitivo, le relazioni con i portatori d'interesse esterni.

Il contesto interno

Il **contesto interno** è rappresentato dall'ambiente interno grazie al quale l'organizzazione cerca di conseguire i propri obiettivi e sviluppa la propria attività ed è caratterizzato da «elementi e relazioni» del «sistema azienda» - che costituisce la stessa organizzazione - che può influenzare il modo in cui un'organizzazione nella sua attività di gestione determina un certo livello di rischio specifico.

Il processo di gestione del rischio non può prescindere dalla comprensione del contesto interno, dovendo necessariamente integrarsi con la cultura, i processi, la struttura, la strategia e gli obiettivi dell'organizzazione. Ciò implica conoscere e comprendere a fondo gli aspetti di governance, i ruoli e le responsabilità attribuiti nell'organizzazione nonché le loro relazioni con i processi, le risorse a disposizione, le caratteristiche delle relazioni con gli stakeholder, i sistemi, i flussi informativi, i processi decisionali, le norme, le linee guida, i modelli adottati dall'azienda…

Qui basti dire che sono tre i livelli di presidio dei Rischi

Il Risk Assessmenti in ANAC

«Come già evidenziato nel Piano precedente (2016-2018), l'applicazione meccanica della metodologia suggerita dall'Allegato 5 del PNA del 2013 aveva dato, in molti casi, risultati inadeguati, portando ad una sostanziale sottovalutazione del rischio.

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

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

L'UN Global Compact (conta 12.000 aderenti in 145 Paesi) ha creato una task force per valutare i rischi anticorruzione. Con il supporto di società di riferimento a livello mondiale tra cui la Deloitte Touche Tohmatsu ha creato una guida per l'analisi dei rischi di corruzione caratterizzata da robustezza metodologica e semplicità applicativa.

La metodologia è stata inoltre soggetta a consultazione che ha coinvolto primarie organizzazioni internazionali tra cui l' Ufficio delle Nazioni Unite contro la Droga e il Crimine (UNODC) ed il World Economic Forum - Partnering Against Corruption Initiative (WEF -PACI)

UN Global Compact Management Model

What the management can do is to ensure that appropriate systems, internal communication plans and reporting mechanisms are in place that assure that they are the first to know of any potential or actual problems. If no such reporting procedures exist, it is more likely that malpractices will continue.

An internal reporting programme may consider the following:

CONSIDERATION	EXPLANATION
Communication	Make the programme known to all employees
Accessibility	Make the programme available throughout the organization
Cultural appropriateness	Adapt the programme to suit local cultures
Openness	Make the reporting system available to suppliers, consultants and customers
Screening	Provide safeguards against frivolous or malicious reports
Collect data	Monitor reports, track them over time and identify weaknesses
Remedial action & feedback	Take action and provide feedback to those who report
Management visibility	Report to the audit committee, or similar functions
Employee protection	Protect reporting employees (including “whistle-blowers”)
External communications	Report to shareholders and other interested parties on actions taken and results achieved

Companies are also encouraged to use information technology (IT) to accelerate the execution of their strategies and to track corruption violations.

Transparency International has developed a **six-step Implementation Process** based on the Business Principles for Countering Bribery. This practical guide assists companies in developing and implementing an anti-bribery policy, and should be used as a more specific supplement to the Management Model in formulating an anti-corruption strategy. The Implementation Process can be modified to take into account the size of a company and its ability to complete the steps within the suggested time frame.

Details are available on the TI website: www.transparency.org.

STEP	1	2	3	4	5	6
ACTION	Decide to adopt a no bribes policy	Plan the implementation	Develop detailed anti-bribery Programme	Implement Programme	Monitor	Evaluate and improve
PRIMARY RESPONSIBILITY	Owner of company/board/ CEO	Appointed senior manager/Project Team	Appointed senior manager/heads of department	Appointed senior manager/ support functions/ business partners	Ethics/compliance officer Internal and external auditors	Owner of company/board/ CEO/audit committee
PROCESS	Obtain commitment to no-bribes policy "from the top"	Define specific company risks/ review current practices	Integrate no-bribes policy into organisational structure and assign responsibilities	Communicate anti-bribery Programme - internal/external	Regular reviews of the system	Receive feedback from monitoring
					Capture knowledge from incidents	Evaluate effectiveness of Programme
	Decide to implement an anti-bribery Programme	Review all legal requirements	Review ability of service functions to support new Programme	Run training courses for all employees and business partners	Use external Verification Providers	Develop improvements to Programme
	Decide extent of any public disclosure	Write no-bribes policy, develop and write anti-bribery Programme	Develop detailed implementation plan to include: ▪ adapt HR policies ▪ communications ▪ training programmes	Ensure capabilities are in place of specialist functions up to speed: internal audit, finance, legal department	Review use of issues (whistle-blowing) channels	Report to management
						Board review and sign-off on Programme
			Prepare for incidents	Review role of Project team		Publish Programme process and results (optional)
TIME SPAN	One Month	Three to six months	Three to six months	One year	Continuous	At least annually

Poiché, come sopra evidenziato, la metodologia di calcolo si basa sul prodotto dei due fattori: probabilità ed impatto,

- mentre il fattore "**probabilità**" è stato declinato in una scala crescente di 5 valori (molto bassa, bassa, media, alta, altissima),
- il fattore "**impatto**", proprio al fine di assumere una posizione di massima prudenza, è stato declinato in due valori soltanto: "ALTO" e "ALTISSIMO", sulla base della presunzione che qualunque evento di natura corruttiva avrebbe per l'ANAC un impatto cruciale.

Il «prodotto» derivante da questi due fattori ha avuto, come possibile esito, soltanto tre valori di rischio: "MEDIO", "ALTO" e "ALTISSIMO", che sono tutti valori che richiedono un adeguato - seppur differenziato - trattamento in termini di mitigazione del rischio, con idonee misure preventive.

Ai fini operativi è stata, quindi, utilizzata la seguente matrice di calcolo del rischio.

REVISIONE RISPETTO AL PTPC 2016-2018

IMPATTO / PROBABILITA'	ALTO	ALTISSIMO
ALTISSIMA	Altissimo	Altissimo
ALTA	Alto	Altissimo
MEDIA	Alto	Altissimo
BASSA	Medio	Alto
MOLTO BASSA	Medio	Medio

… aggiornamento 2015 al PNA

3. Indicazioni per il processo di gestione del rischio di corruzione 26
3.1. Autoanalisi organizzativa e indicatori 26
3.2. Mappatura dei processi 26

Miglioramento del processo di Gestione del Rischio di Corruzione

La **Gestione del Rischio** di Corruzione:

a) deve realizzare l'interesse pubblico alla prevenzione della corruzione e alla trasparenza;

b) è parte integrante del processo decisionale;

c) **è realizzata assicurando l'integrazione con altri processi di programmazione e gestione (in particolare con il ciclo di gestione della *performance* e i controlli interni);**

d) è un processo di miglioramento continuo e graduale;

e) implica l'assunzione di responsabilità;

f) è un processo che tiene conto dello specifico contesto interno ed esterno di ogni singola amministrazione o ente, nonché di quanto già attuato;

g) è un processo trasparente e inclusivo;

h) è ispirata al criterio della prudenza;

i) non consiste in un'attività di tipo ispettivo o con finalità repressive.

PNA 2016

6. Gestione del rischio di corruzione

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

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

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

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

Struttura tipo di un PTPC

Parte prima

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

Parte seconda

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

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

10.1 Codice di comportamento

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

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

10.4 Attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro

10.5 Inconferibilità di incarichi dirigenziali ed incompatibilità specifiche per posizioni dirigenziali

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

10.7 Rotazione del personale addetto alle aree a rischio corruzione.

10.8 Tutela del whistleblower

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

10.10 Informatizzazione dei processi

10.11 .....

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

---

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

Parte Terza

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

13. Introduzione
14. Le principali novità normative.
15. Processo di pubblicazione: elementi essenziali.
    15.1 Gestione dei flussi informativi dall'elaborazione alla pubblicazione dei dati (all'interno dell'area di collaborazione-intranet): processo e flow chart.
16. Iniziative di comunicazione della Trasparenza e Integrità.
17. Dati e informazioni ulteriori.
18. Accesso civico (semplice).
19. Accesso (civico) generalizzato

D.Lgs 33/2013 – *new* Articolo 10

Coordinamento con il Piano triennale per la prevenzione della corruzione

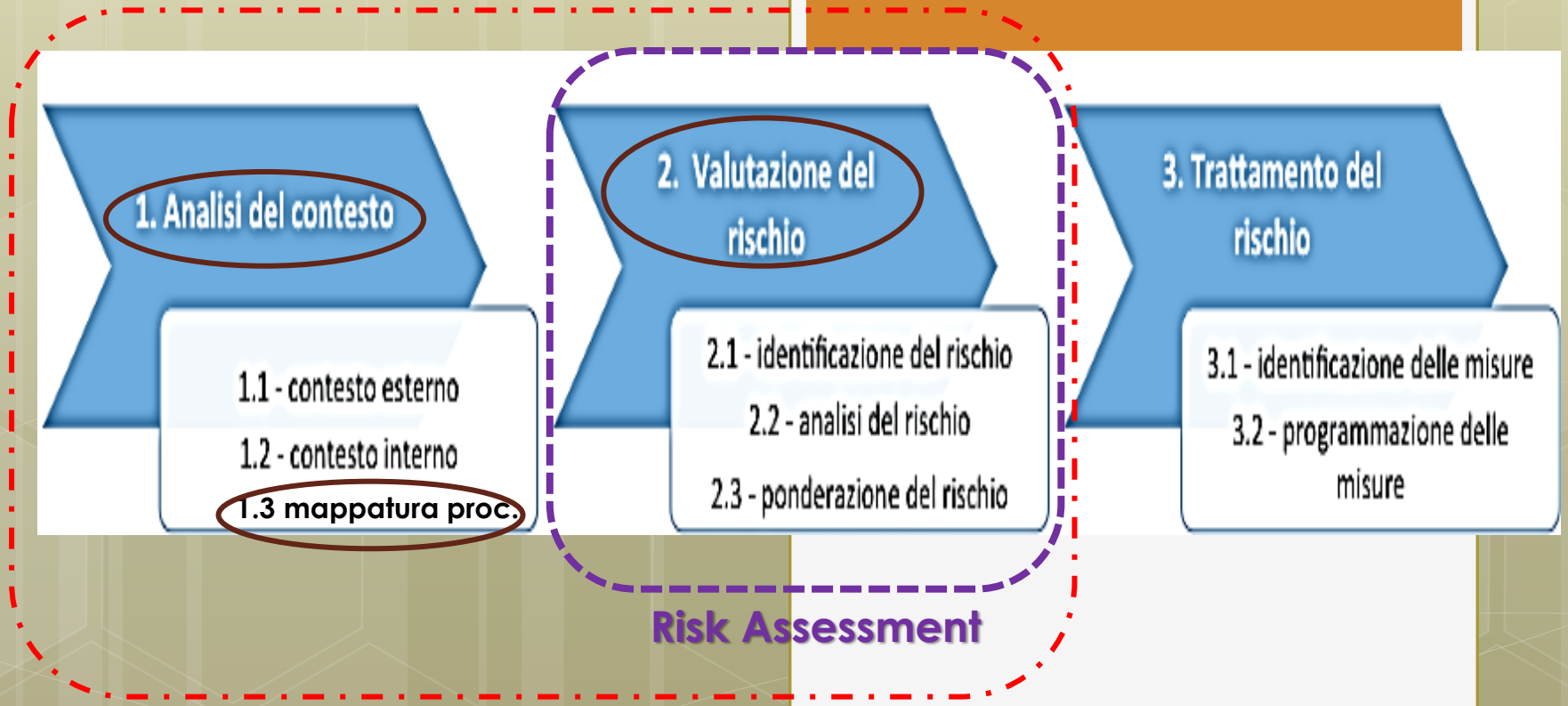
1. Ogni amministrazione indica, in un'apposita sezione del Piano triennale per la prevenzione della corruzione di cui all'articolo 1, comma 5, della legge n. 190 del 2012, i responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei documenti, delle informazioni e dei dati ai sensi del presente decreto.

2. **abrogato**

3. La promozione di maggiori livelli di trasparenza costituisce un obiettivo strategico di ogni amministrazione, che deve tradursi nella definizione di obiettivi organizzativi e individuali.

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

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



1.Analisi del contesto

1.1) <u>Analisi del contesto esterno:</u>

ha come obiettivo quello di evidenziare come le caratteristiche dell'ambiente nel quale l'amministrazione o l'ente opera, con riferimento, ad esempio, a variabili culturali, criminologiche, sociali ed economiche del territorio che possano favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi al proprio interno. Negli enti locali i RPCT potranno avvalersi degli elementi e dei dati contenuti nelle relazioni periodiche sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica, presentate al Parlamento dal Ministero dell'Interno e pubblicate sul sito della Camera dei Deputati (Ordine e sicurezza pubblica e D.I.A. : http://www.camera.it/leg17/494?idLegislatura=17&categoria=038&tipologiaDoc=elenco_categoria)

… ma a pag . 22 dell'aggiornamento 2015 al PNA, a proposito di

Miglioramento del processo di gestione del rischio di corruzione,

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

«• *omississ*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ANAC e Analisi Ambiente Esterno (All. 4 PTPC 2017-2019)

Matrice di analisi del contesto esterno

Soggetto	***Tipologia di relazione***		***Eventuale incidenza di variabili esogene (es. territoriali; culturali; criminologiche; sociali ed economiche)***	***Impatto***	***Probabilità***	***Rischio***
	Input	*output*				
Relazioni istituzionali	-Partecipazione a tavoli tecnici	-Segnalazioni -indicazioni operative	sociali ed economiche	basso	basso	basso
Relazioni istituzionali nell'ambito dell'adozione degli atti attuativi del Nuovo Codice dei Contratti	- Partecipazione a tavoli tecnici	-Pareri -indicazioni operative	Sociali ed economiche	alto	alto	alto

Ordini professionali	-Ricezione di dati -Ricezione di segnalazioni -Ricezione di documentazione -Ricezione di richieste di pareri	-Attività di vigilanza -emanazione di pareri -emanazione di atti a carattere generale -Audizioni -Sanzioni	Culturali; sociali ed economiche	medio	medio	medio
Società controllate	-Ricezione di dati -Ricezione di segnalazioni -Ricezione di documentazione -Ricezione di richieste di pareri	-Attività di vigilanza -emanazione di pareri -Attività di vigilanza collaborativa -emanazione di atti a carattere generale -Audizioni -Sanzioni -Messa a disposizione del sistema AVCPASS	Territoriali; economiche	alto	alto	alto
Società partecipate	-Ricezione di dati -Ricezione di segnalazioni -Ricezione di documentazione -Ricezione di richieste di pareri	-Attività di vigilanza -Attività di vigilanza collaborativa -emanazione di pareri -emanazione di atti a carattere generale -Audizioni -Sanzioni -Messa a disposizione del sistema AVCPASS	Territoriali; economiche	alto	alto	alto

Enti aggiudicatori	-Ricezione di dati -Ricezione di segnalazioni -Ricezione di documentazione -Ricezione di richieste di pareri	-Attività di vigilanza -Attività di vigilanza collaborativa -emanazione di pareri -emanazione di atti a carattere generale -Audizioni -Sanzioni -Messa a disposizione del sistema AVCPASS	criminologiche; sociali ed economiche	alto	alto	alto
Altri soggetti aggiudicatori ai sensi dell'art. 3, comma 31 del d.lgs. 163/2006	-Ricezione di dati -Ricezione di segnalazioni -Ricezione di documentazione -Ricezione di richieste di pareri	-Attività di vigilanza -Attività di vigilanza collaborativa -emanazione di pareri -emanazione di atti a carattere generale -Audizioni -Sanzioni -Messa a disposizione del sistema AVCPASS	territoriali; criminologiche; sociali ed economiche	alto	altissimo	altissimo

RUP	-Ricezione di dati -Ricezione di segnalazioni -Ricezione di documentazione	-Attività di vigilanza -Audizioni -Sanzioni	territoriali; criminologiche; sociali ed economiche	altissimo	altissimo	altissimo
Operatori economici	-Ricezione di dati (Casellario) -Ricezione di segnalazioni -Ricezione di documentazione -Ricezione di richieste di pareri (solo precontenzioso) -Messa a disposizione del sistema AVCPASS	-Attività di vigilanza -emanazione di pareri -Audizioni -Sanzioni - Commissariamenti ex art. 32 d.l. 90/2015	territoriali; criminologiche; sociali ed economiche	altissimo	altissimo	altissimo
Società Organismi di Attestazione	-Ricezione di dati e informazioni	-Attività di vigilanza -emanazione di pareri -Audizioni -Sanzioni	territoriali; criminologiche; sociali ed economiche	altissimo	altissimo	altissimo

Organizzazioni rappresentative delle società organismi di attestazione	-Ricezione di segnalazioni -Ricezione di documentazione -Ricezione di richieste di pareri	-emanazione di pareri -emanazione di atti a carattere generale -Audizioni	Criminologiche; sociali ed economiche	Medio	Medio	Medio
Associazioni degli Ordini professionali	-Ricezione di segnalazioni -Ricezione di documentazione -Ricezione di richieste di pareri	-emanazione di pareri -emanazione di atti a carattere generale -Audizioni	sociali ed economiche	basso	basso	basso
Camere di commercio	-Ricezione di segnalazioni -Ricezione di documentazione -Ricezione di richieste di pareri -Cooperazione applicativa nell'ambito dell'utilizzo del sistema AVCPASS	-emanazione di pareri -emanazione di atti a carattere generale -Audizioni	sociali ed economiche	basso	basso	Basso

1.2) Analisi del contesto interno

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

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

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

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

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

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

Aree Obbligatorie

a) autorizzazione o concessione;

b) scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, anche con riferimento alla modalità di selezione prescelta ai sensi del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al d.lgs. n. 163 del 2006;

c) concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati;

d) concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera di cui all'articolo 24 del citato decreto legislativo n. 150 del 2009.

Aree emergenti a rischio

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

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

AREE emergenti + AREE obbligatorie = AREE GENERALI

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

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

«Concorrono all'individuazione delle "**Aree di Rischio Specifiche**", insieme alla *mappatura dei processi*:

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

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

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

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

1.3) Mappatura dei processi:

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

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

L'effettivo svolgimento della mappatura deve risultare nel PTPC.

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

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

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

LINEE GUIDA PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

Con suggerimenti per i Piccoli Comuni e Aggregazioni

Differenza fra processo e procedimento

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

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

NOZIONE "ESTESA" DI PROCEDIMENTO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

NOZIONE DI PROCESSO

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

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

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

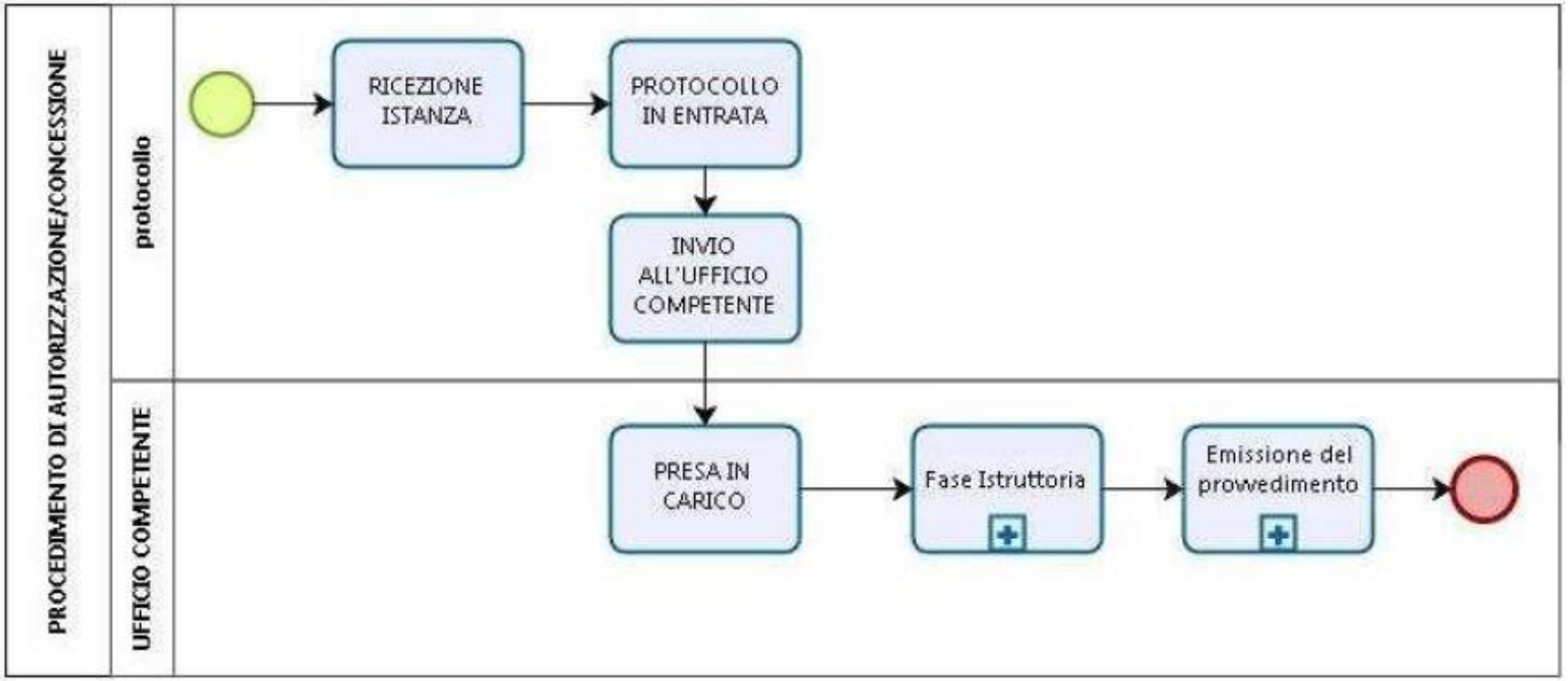
Il procedimento, quindi, è la parte visibile, tangibile (documentale) di un processo sotteso … è come la punta di un iceberg.

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

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

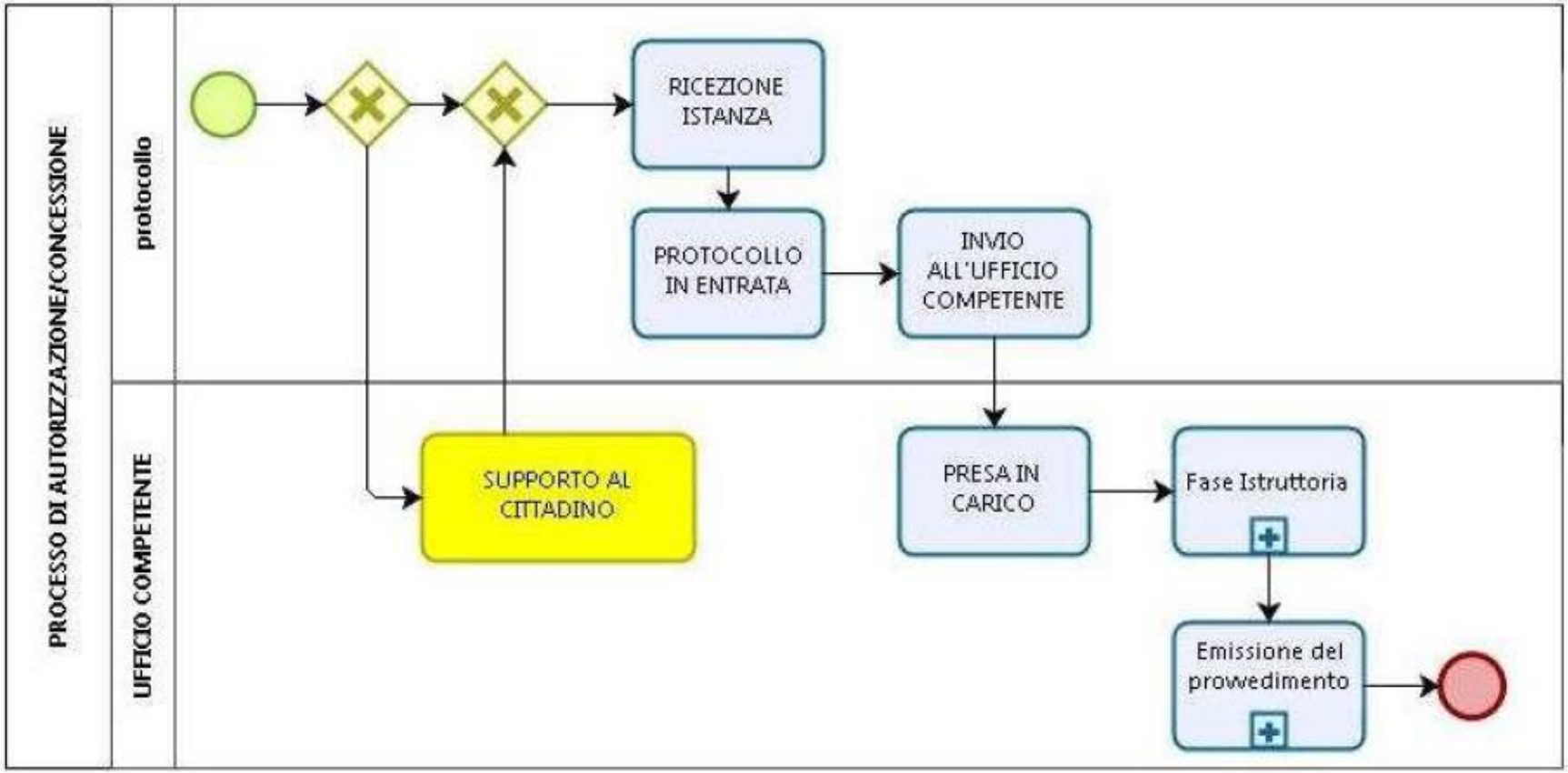
In un caso, abbiamo messo in un'aula i responsabili di alcuni uffici (Polizia Locale, Servizi Sociali, Urbanistica e Tributi, URP e Protocollo) e abbiamo chiesto di individuare cosa avessero in comune i *procedimenti* di autorizzazione e concessione gestiti dai loro uffici. I diversi procedimenti (ad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

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


PROCEDIMENTO DI AUTORIZZAZIONE/CONCESSIONE
protocollo
UFFICIO COMPETENTE
RICEZIONE ISTANZA
PROTOCOLLO IN ENTRATA
INVIO ALL'UFFICIO COMPETENTE
PRESA IN CARICO
Fase Istruttoria
Emissione del prowedimento

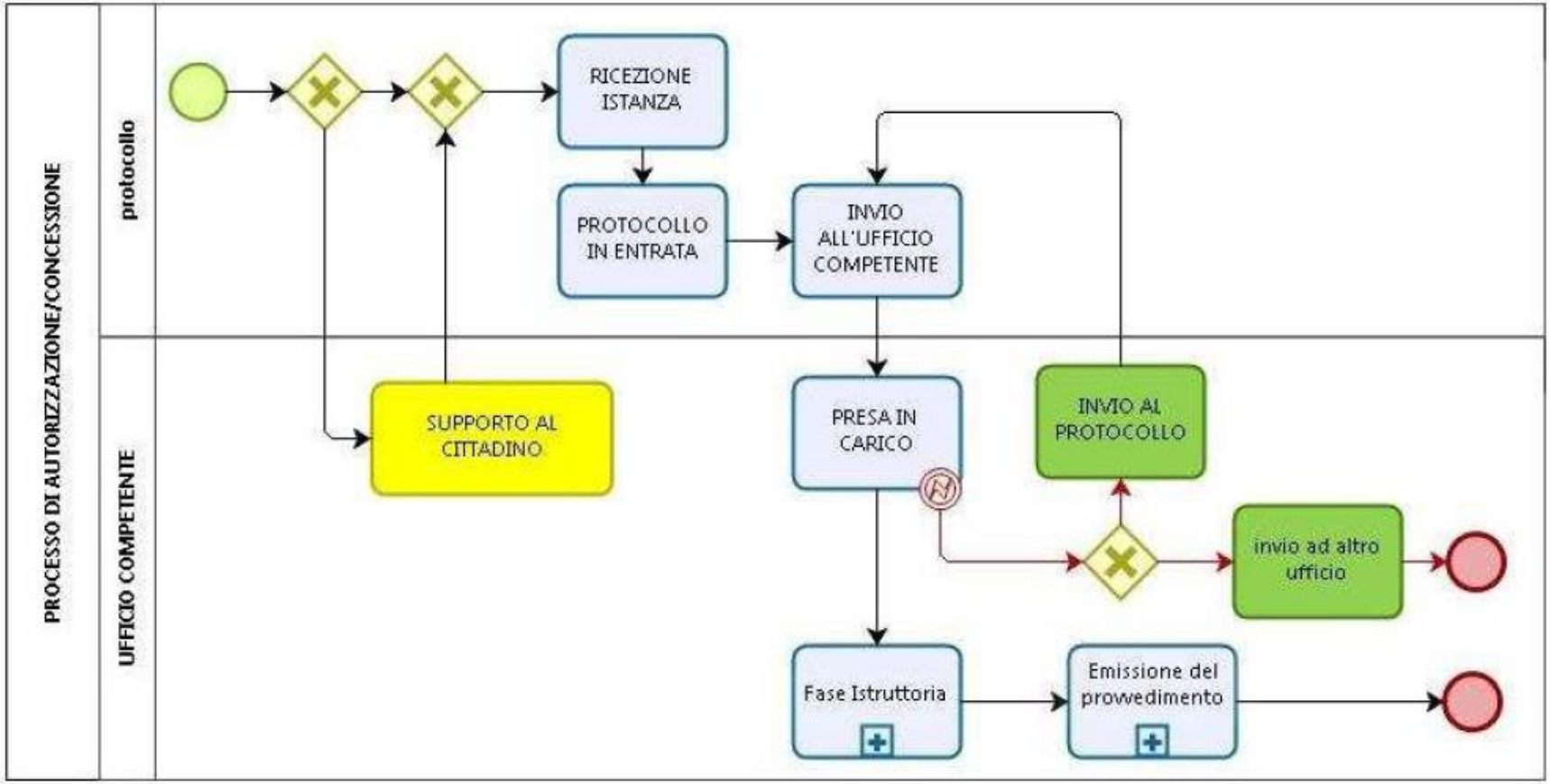
E’ stato poi chiesto, agli stessi responsabili, di descrivere il *processo* associato ai procedimenti presi in considerazione, cioè le attività svolte concretamente per attuare il procedimento.

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

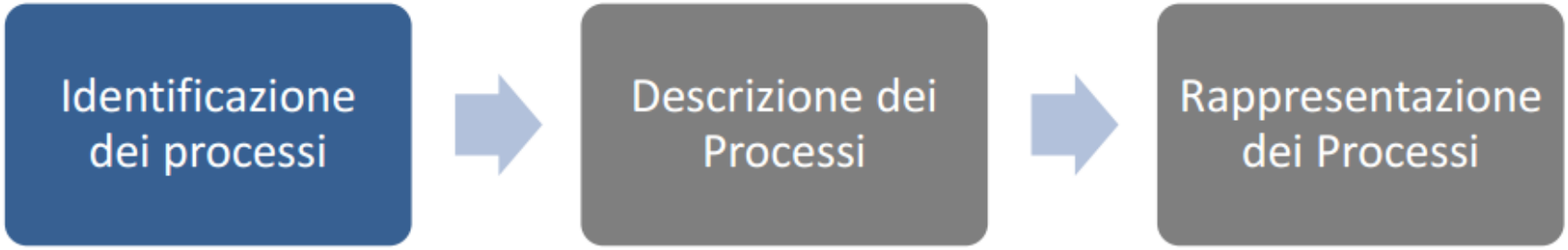

PROCESSO DI AUTORIZZAZIONE/CONCESSIONE
protocollo
UFFICIO COMPETENTE
RICEZIONE ISTANZA
PROTOCOLLO IN ENTRATA
INVIO ALL'UFFICIO COMPETENTE
SUPPORTO AL CITTADINO
PRESA IN CARICO
Fase Istruttoria
Emissione del prowedimento

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

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


PROCESSO DI AUTORIZZAZIONE/CONCESSIONE
protocollo
UFFICIO COMPETENTE
RICEZIONE ISTANZA
PROTOCOLLO IN ENTRATA
INVIO ALL'UFFICIO COMPETENTE
SUPPORTO AL CITTADINO
PRESA IN CARICO
INVIO AL PROTOCOLLO
invio ad altro ufficio
Fase Istruttoria
Emissione del provvedimento

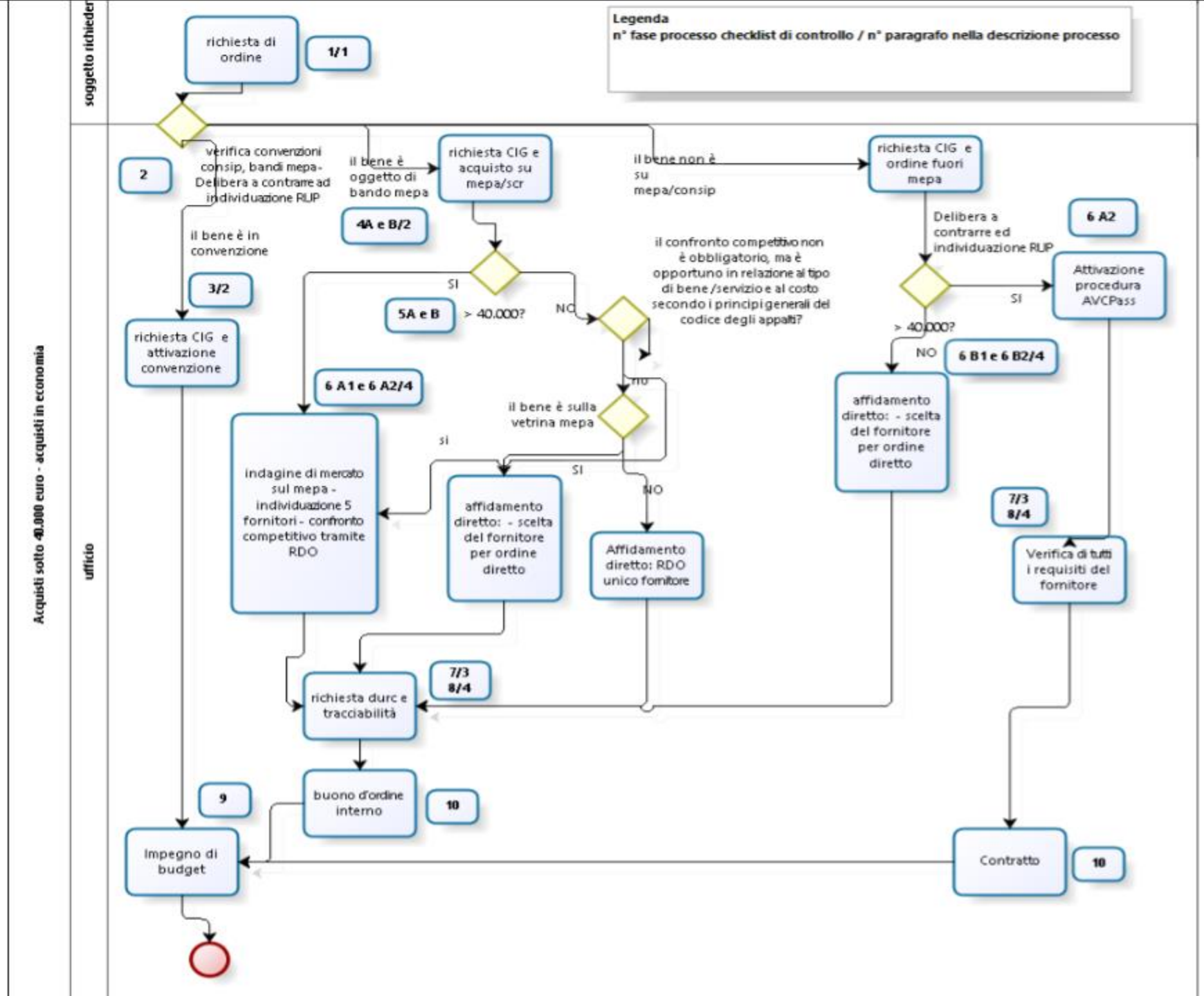
MAPPATURA DEI PROCESSI - FASI



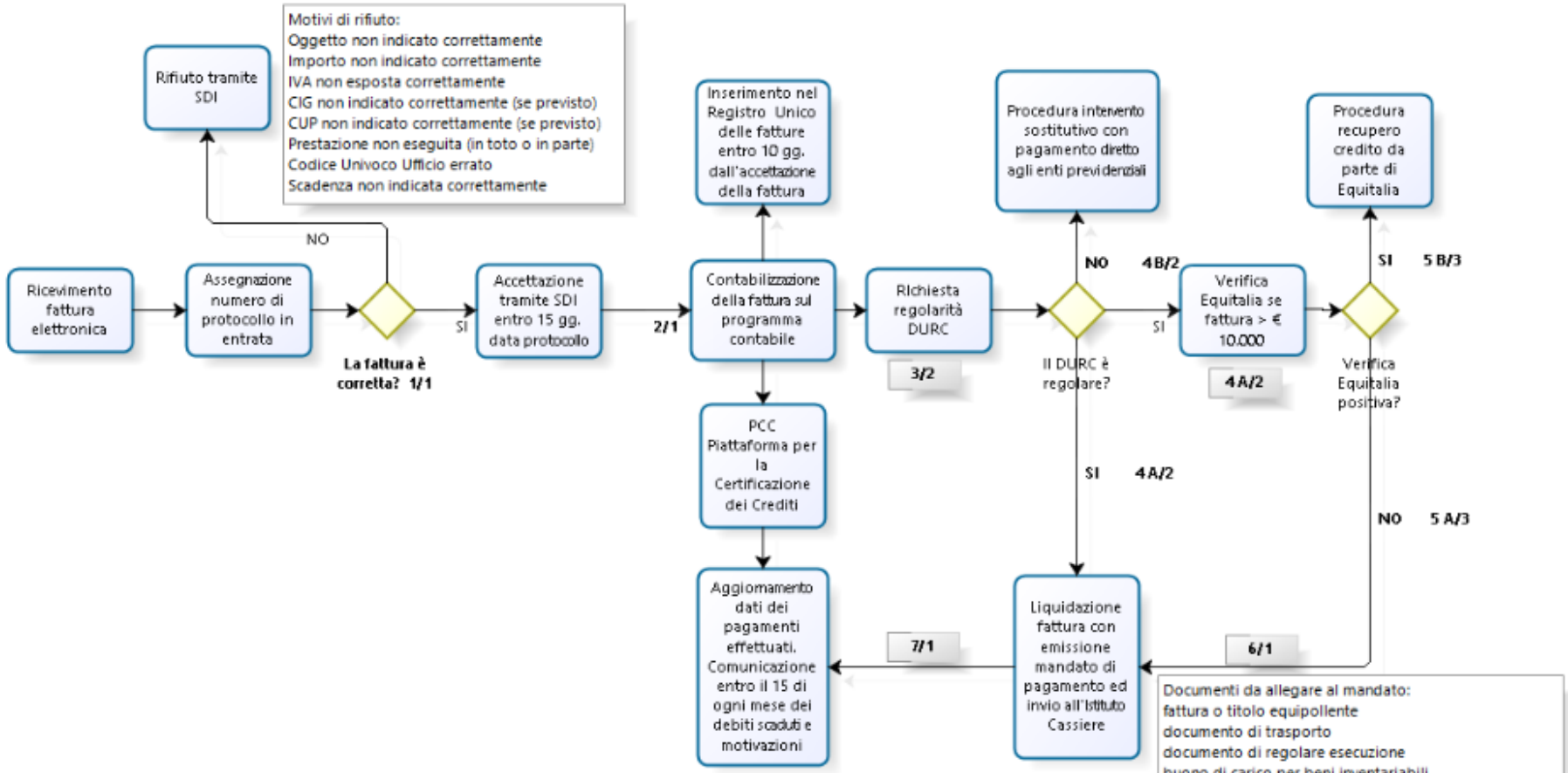
- Analisi documentale
- Interviste alla struttura
- Benchmarking

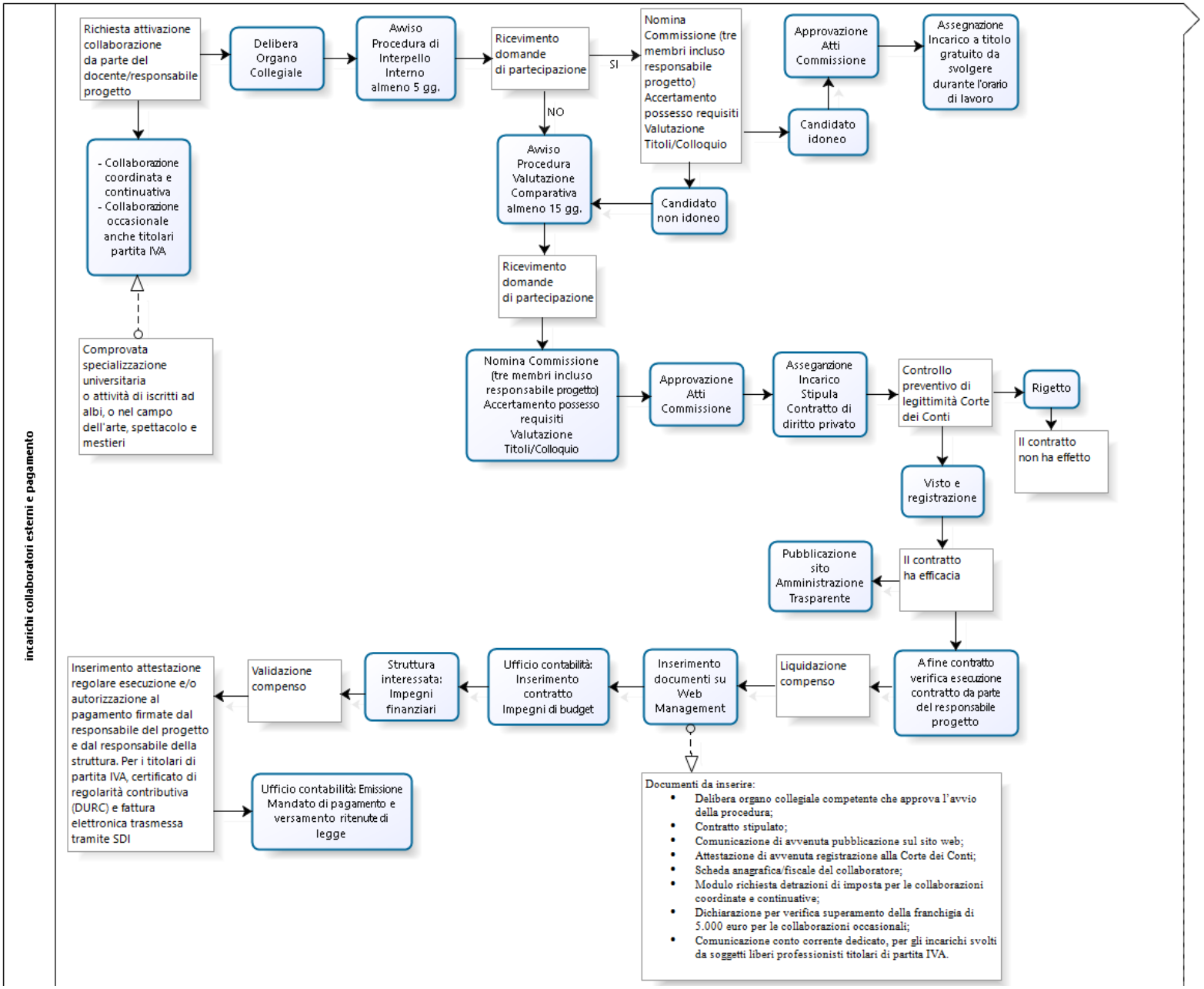
- Interviste alla struttura / Brainstorming
- Compilazione 'schede processo'

- Predisposizione diagramma di flusso


Acquisti sotto 40.000 euro - acquisti in economia
soggetto richiedente
ufficio
Legenda
n° fase processo checklist di controllo / n° paragrafo nella descrizione processo
richiesta di ordine
1/1
2
verifica convenzioni consip, bandi mepa- Delibera a contrarre ad individuazione RUP
il bene è in convenzione
3/2
richiesta CIG e attivazione convenzione
il bene è oggetto di bando mepa
4A e B/2
richiesta CIG e acquisto su mepa/scr
SI
5A e B
> 40.000?
NO
il bene non è su mepa/consip
richiesta CIG e ordine fuori mepa
Delibera a contrarre ed individuazione RUP
6 A2
Attivazione procedura AVCPass
SI
> 40.000?
NO
6 B1 e 6 B2/4
affidamento diretto: - scelta del fornitore per ordine diretto
il confronto competitivo non è obbligatorio, ma è opportuno in relazione al tipo di bene /servizio e al costo secondo i principi generali del codice degli appalti?
no
il bene è sulla vetrina mepa
si
SI
NO
6 A1 e 6 A2/4
indagine di mercato sul mepa - individuazione 5 fornitori - confronto competitivo tramite RDO
affidamento diretto: - scelta del fornitore per ordine diretto
Affidamento diretto: RDO unico fornitore
7/3 8/4
Verifica di tutti i requisiti del fornitore
7/3 8/4
richiesta durc e tracciabilità
buono d'ordine interno
10
9
Impegno di budget
Contratto
10

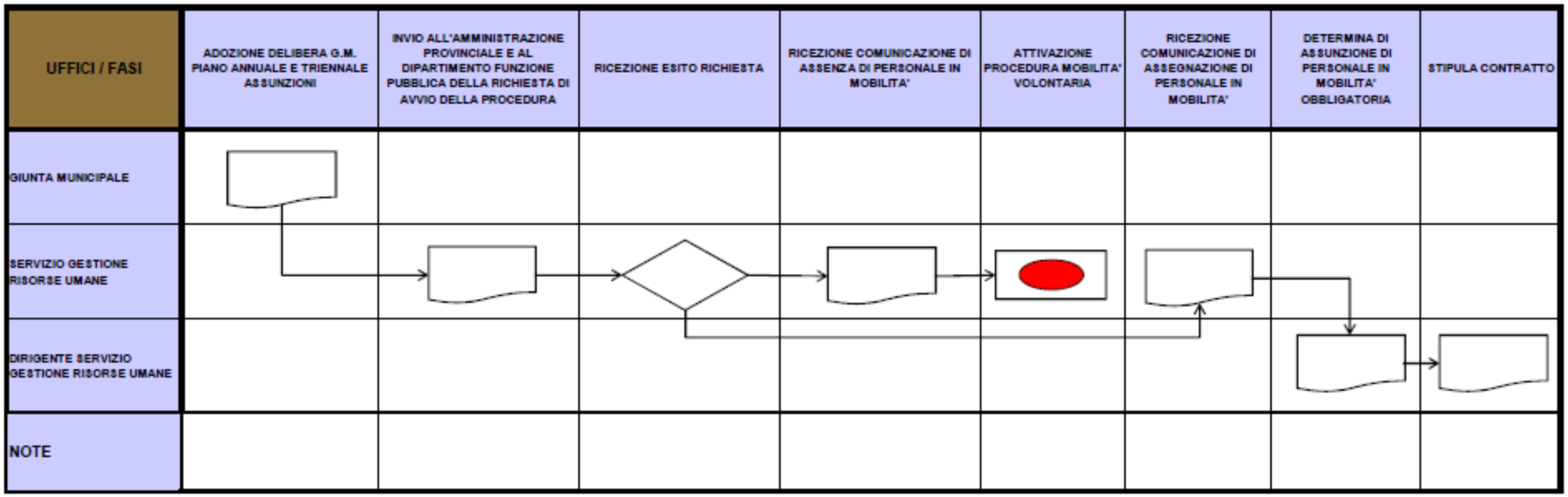
Ricevimento Fattura e Pagamento Corrispettivo

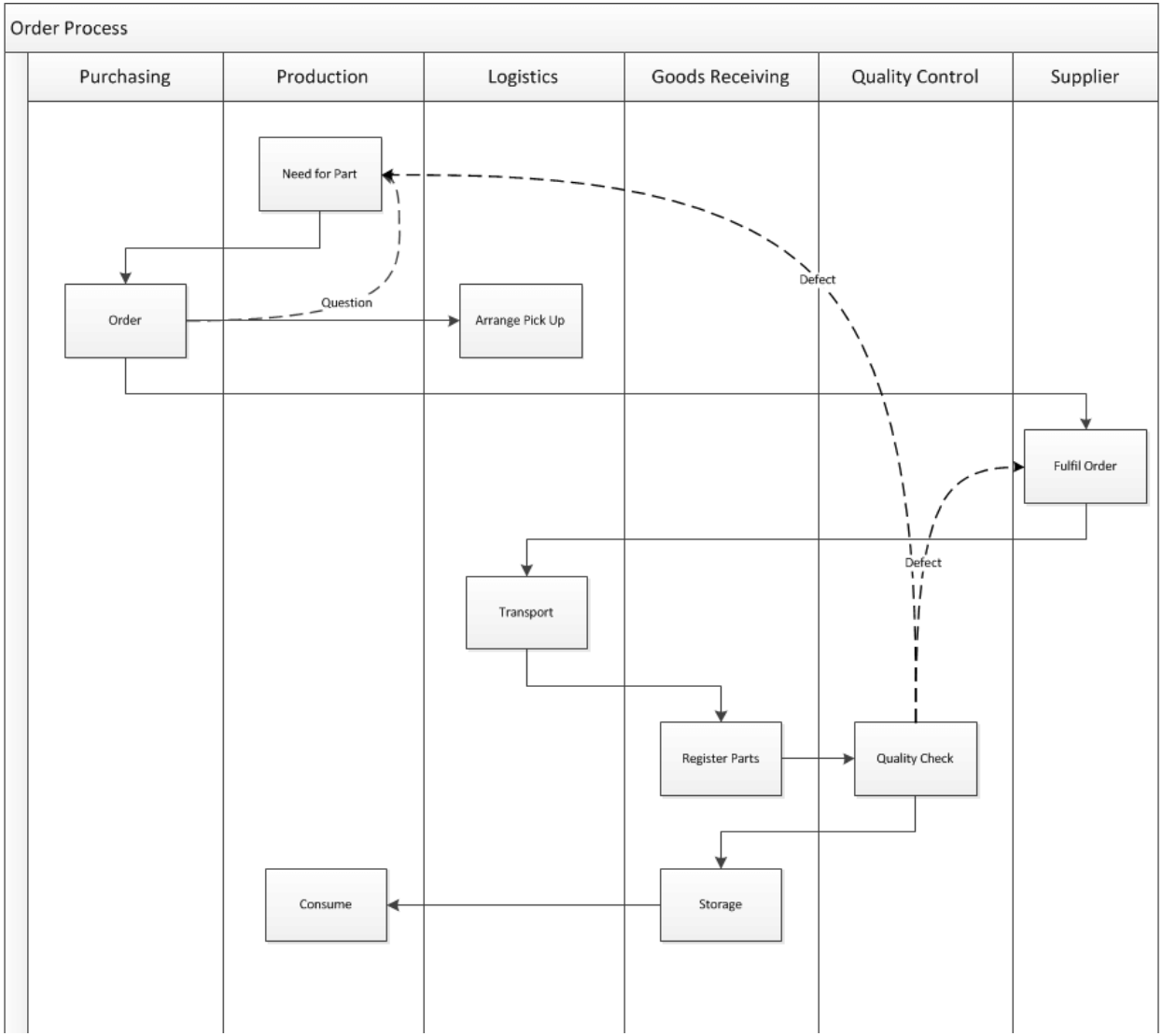



incarichi collaboratori esterni e pagamento
Richiesta attivazione collaborazione da parte del docente/responsabile progetto
Delibera Organo Collegiale
Avviso Procedura di Interpello Interno almeno 5 gg.
Ricevimento domande di partecipazione
SI
NO
Nomina Commissione (tre membri incluso responsabile progetto) Accertamento possesso requisiti Valutazione Titoli/Colloquio
Approvazione Atti Commissione
Assegnazione Incarico a titolo gratuito da svolgere durante l'orario di lavoro
Candidato idoneo
Candidato non idoneo
Avviso Procedura Valutazione Comparativa almeno 15 gg.
Ricevimento domande di partecipazione
- Collaborazione coordinata e continuativa
- Collaborazione occasionale anche titolari partita IVA
Comprovata specializzazione universitaria o attività di iscritti ad albi, o nel campo dell'arte, spettacolo e mestieri
Nomina Commissione (tre membri incluso responsabile progetto) Accertamento possesso requisiti Valutazione Titoli/Colloquio
Approvazione Atti Commissione
Assegnazione Incarico Stipula Contratto di diritto privato
Controllo preventivo di legittimità Corte dei Conti
Rigetto
Il contratto non ha effetto
Visto e registrazione
Il contratto ha efficacia
Pubblicazione sito Amministrazione Trasparente
A fine contratto verifica esecuzione contratto da parte del responsabile progetto
Liquidazione compenso
Inserimento documenti su Web Management
Ufficio contabilità: Inserimento contratto Impegni di budget
Struttura interessata: Impegni finanziari
Validazione compenso
Inserimento attestazione regolare esecuzione e/o autorizzazione al pagamento firmate dal responsabile del progetto e dal responsabile della struttura. Per i titolari di partita IVA, certificato di regolarità contributiva (DURC) e fattura elettronica trasmessa tramite SDI
Ufficio contabilità: Emissione Mandato di pagamento e versamento ritenute di legge
Documenti da inserire:
• Delibera organo collegiale competente che approva l'avvio della procedura;
• Contratto stipulato;
• Comunicazione di avvenuta pubblicazione sul sito web;
• Attestazione di avvenuta registrazione alla Corte dei Conti;
• Scheda anagrafica/fiscale del collaboratore;
• Modulo richiesta detrazioni di imposta per le collaborazioni coordinate e continuative;
• Dichiarazione per verifica superamento della franchigia di 5.000 euro per le collaborazioni occasionali;
• Comunicazione conto corrente dedicato, per gli incarichi svolti da soggetti liberi professionisti titolari di partita IVA.

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

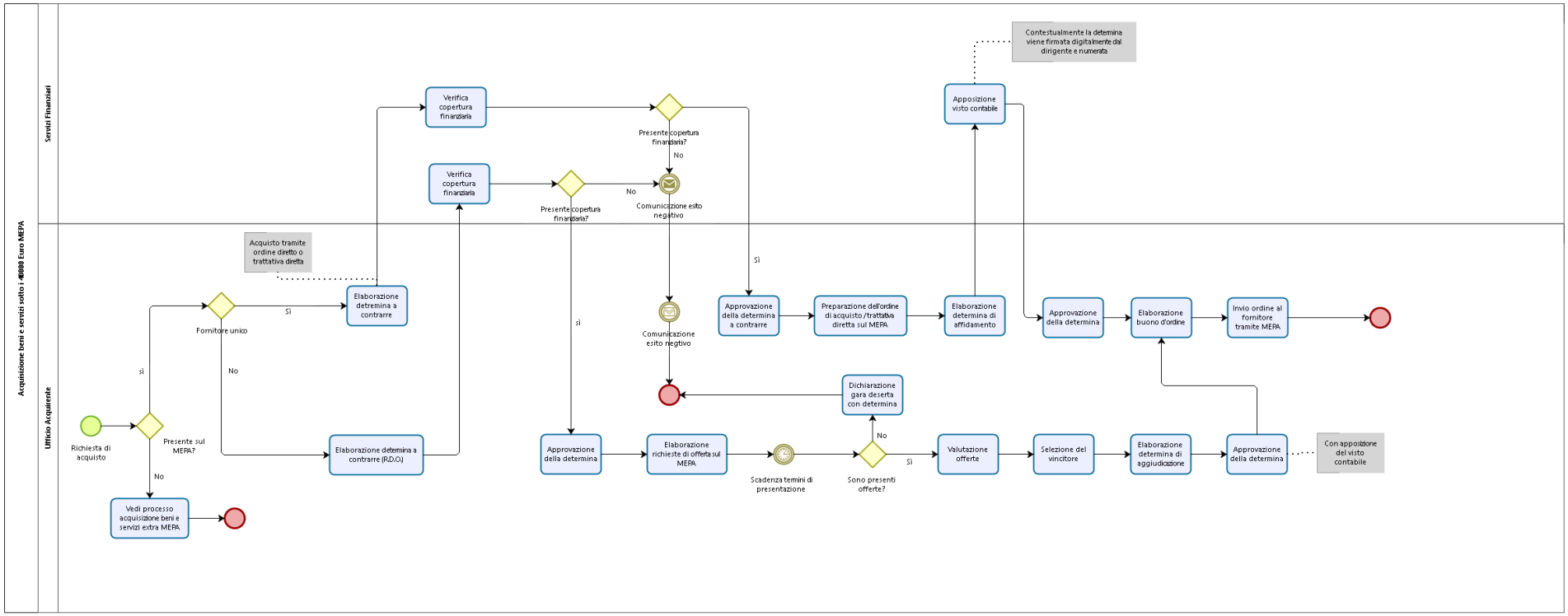
- Descrizione con Makigami: (http://www.makigami.info/)




Order Process
Purchasing
Production
Logistics
Goods Receiving
Quality Control
Supplier
Need for Part
Order
Question
Arrange Pick Up
Defect
Fulfil Order
Defect
Transport
Register Parts
Quality Check
Consume
Storage

Comune di Rivoli

- Mappati 84 processi con il sw bizagi (BPM) …



- La scomposizione del Processo fino ad AZIONI permetterà poi (…)
  - (… *abilitando … facilitando*) di poter «scovare» per ciascuna Attività/Fase/**Azione** un possibile Rischio Specifico stimato/valutato in termini di Probabilità e di Impatto, come il tool UE indica, in modo qualitativo
  - di stimare/valutare in termini analitici, applicando l'Allegato 5 al PNA 2013 (modificato con esclusione fattore «Controlli» dovendosi valutare il Rischio Lordo), la rischiosità di ciascuna Attività.
- **Nel primo caso si potranno successivamente (…) trattare i Rischi di maggior «intensità» (al di sopra di …)**
- **Nel secondo caso si potranno successivamente (…) trattare le Attività di maggior rischiosità (al di sopra di …).**
- Naturalmente si potrebbe associare a ciascun R. Specifico individuato il valore del Rischio (analiticamente stimato) dell'attività di riferimento …

- Dell'attività si manterrà comunque traccia per progettare MISURE di mitigazione del R. in termini maggiormente mirati rispetto a quanto sarebbe stato se si fosse solo considerato il Processo madre.
- Vedasi ad es. i Procedimenti Mondovì

Comune di Mondovì	PROCEDIMENTO	No. **P-HR040**
	CONCORSO PUBBLICO E PUBBLICA SELEZIONE	Emissione: 06.09.13
		Rev. 3 – 18.05.2016
		Pagina 1 di 19

Procedimento

CONCORSO PUBBLICO PER ASSUNZIONI A TEMPO INDETERMINATO E PUBBLICA SELEZIONE PER LA FORMAZIONE DI UNA GRADUATORIA DI IDONEI PER ASSUNZIONI A TEMPO DETERMINATO