

Università degli Studi di Roma «Tor Vergata»

Corso di:

ANALISI ORGANIZZATIVA DELLE ISTITUZIONI PUBBLICHE

Parte Quarta– Analisi dei sistema di gestione del rischio di
corruzione

A cura di: Prof. Alessandro Hinna,
a.c. 2021-22

Agenda



Il sistema di Risk Management

La gestione dei rischio di corruzione

Codici, linee guida e standard di risk management: la storia più recente

Progressivo consolidamento dell'importanza della prevenzione. Tanto più il rischio tende assumere un connotato di natura negativa e, quindi, di minaccia per collettività tanto più è importante prevenirlo

Affermazione del principio dell'autoregolamentazione. L'enfasi posta sulla verifica dei comportamenti poste in essere dalle imprese per anticipare detti eventi rende non sostenibile e quindi potenzialmente fallimentare l'esercizio di un controllo diretto sulle singole azioni da parte delle autorità di riferimento (Baldwin, Cave 1999),

Affermazione del principio di accountability dei sistemi di gestione del rischio. Essa diviene esigenza propria di controllori e controllati, per dimostrare la bontà delle azioni con le quali si prevengono rischi nell'interesse della comunità.

Diffusione di linee guida e standard per la gestione dei rischi, siano essi generali o specifici per determinati settori o tipologie di rischi

L'approccio RISK BASED (esempio)

DOMINI DI RISCHIO
TRASVERSALI, applicabili
universalmente e
declinabili ulteriormente
in sotto-domini

Fonte: *IL SISTEMA DI CONTROLLO
INTERNO NEL SETTORE PUBBLICO*
Un Modello di Control Governance per
la Pubblica Amministrazione



GOVERNMENT
SERVICES

RISCHI STRATEGICI

- Politico
- Legislativo
- Scenario economico-finanziario
- Evoluzione tecnologica
- Pianificazione strategica
- Investimenti e patrimonio
- Governance
- Reputazionale
- Eventi catastrofici

RISCHI DI CONFORMITA'

- Normativa interna / esterna
- Frodi e corruzione
- Privacy e Security
- Conflitto di interessi / abuso di potere
- Contrattualistica
- Ambiente, salute, sicurezza
- Trasparenza
- Antiriciclaggio

RISCHI OPERATIVI / DI PROCESSO

- Gestione risorse umane
- Gestione sistemi informativi
- Gestione vertenze legali
- Soddisfazione dell'utenza
- Gestione progetti / programmi
- Gestione economico-finanziaria
- Qualità del servizio
- Gestione approvvigionamenti

RISCHI DI REPORTING

- Informativa strategica / di programmazione
- Informativa economico-finanziaria
- Misurazione delle performance

L'approccio RISK BASED (esempio)



RISCHI STRATEGICI

Rischi di origine interna ed esterna derivanti dal manifestarsi di eventi che possono condizionare e/o modificare in modo rilevante le strategie e il raggiungimento degli obiettivi dell'Ente.



RISCHI DI CONFORMITÀ

Rischi di mancata conformità a norme, regole o standard impartiti dal legislatore (comunitario, nazionale e locale), nonché a disposizioni e regolamenti interni all'Ente stesso (istruzioni, procedure etc.).



RISCHI OPERATIVI / DI PROCESSO

Rischi connessi alla normale operatività dei processi dell'Ente, che possono pregiudicare il raggiungimento di obiettivi di efficienza/efficacia, di qualità dei servizi erogati, di salvaguardia del patrimonio (pubblico e privato).



RISCHI DI REPORTING

Rischi connessi alla *capacità di gestire in maniera efficace le attività di reporting* verso gli organismi di controllo e di informazione/comunicazione verso l'esterno, nei confronti di tutti i portatori di interesse dell'Ente, coerentemente con gli obiettivi perseguiti dallo stesso.

2. Concetti essenziali di Risk Management

6

Rischio:

Combinazione tra la probabilità di un evento e la sua conseguenza

Rischio inerente:

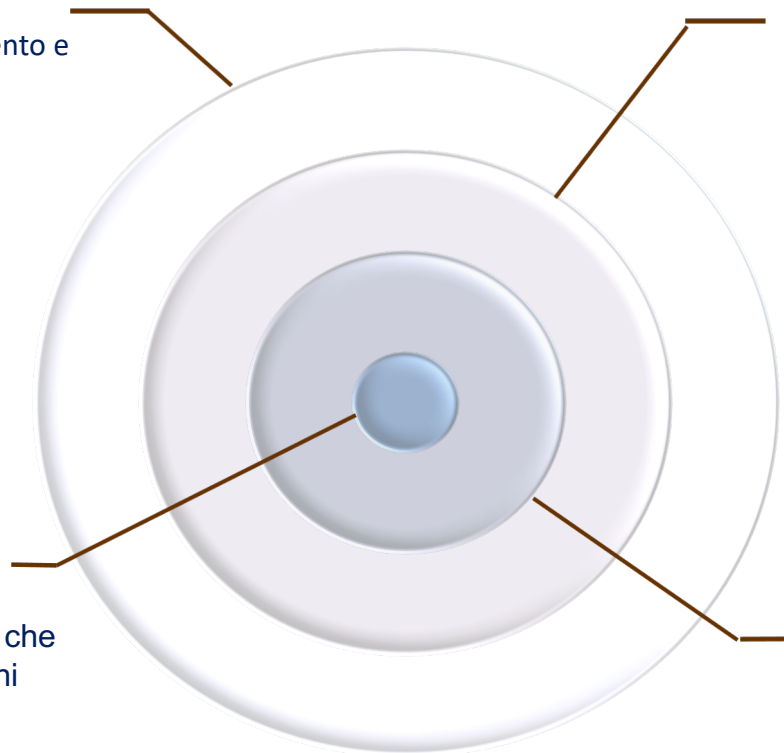
Rischio in assenza di qualsiasi intervento

Rischio residuo:

Rischio rimanente dopo il trattamento che può contenere rischi non identificati

Risk treatment:

Selezione ed implementazione degli interventi sul rischio: trasferimento, rifiuto, riduzione probabilità e impatto, mitigazione, cancellazione



Fonte:

PD ISO/IEC Guide 73:2002

Legge 6 novembre 2012, n. 190

La norma delinea un Sistema organico di prevenzione della corruzione, articolato su 2 livelli



Il concetto di corruzione – aggiornamento 2015 PNA

- *“Si conferma la definizione del fenomeno contenuta nel PNA, non solo più ampia dello specifico reato di corruzione e del complesso dei reati contro la pubblica amministrazione, ma coincidente con la **“maladministration”**, intesa come assunzione di decisioni (di assetto di interessi a conclusione di procedimenti, di determinazioni di fasi interne a singoli procedimenti, di gestione di risorse pubbliche) devianti dalla cura dell’interesse generale a causa del condizionamento improprio da parte di interessi particolari.*
- *Occorre, cioè, avere riguardo ad atti e comportamenti che, anche se non consistenti in specifici reati, contrastano con la necessaria cura dell’interesse pubblico e pregiudicano l’affidamento dei cittadini nell’imparzialità delle amministrazioni e dei soggetti che svolgono attività di pubblico interesse.”*

Il concetto di corruzione - la “nuova” definizione

CORRUZIONE =

Delitti con
pub
Am
disc
dal codice
penale

VIOLAZIONE DI NORME

le situazioni in cui, a pres
dalla rilevanza penale
evidenz
-un malfun-
dell' ammin
+ dell' uso a
causa
le funzioni
e;
ito dell' azione
am. a *ab externo*, sia che
tale a. abbia successo sia nel
caso in cui rimanga a livello di
tentativo.

**VIOLAZIONE DI REGOLE
ETICHE/MORALI**

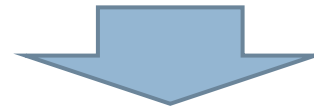
NON INTEGRITÀ

Gli «oggetti» dell'esercizio decentrato....ipotesi...

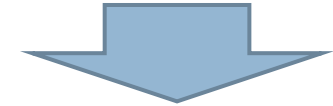
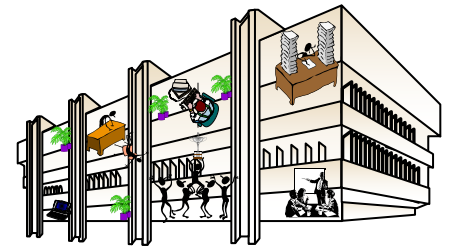
«Le persone di fiducia violano il rapporto fiduciario quando comprendono di avere un problema finanziario, non condivisibile, e si accorgono di poter risolvere in segreto tale problema, trasgredendo alla propria posizione di lealtà finanziaria, trovandosi nella condizione di associare al proprio comportamento, motivazioni che modificano la concezione di sé stessi, da persone di fiducia a fruitori dei fondi o dei beni affidati».

Donald R. Cressey, «Other People's Money» (Montclair: Patterson Smith, 1973)

COMP. FRAUDOLENTO = f (PERSONA X CONTESTO)

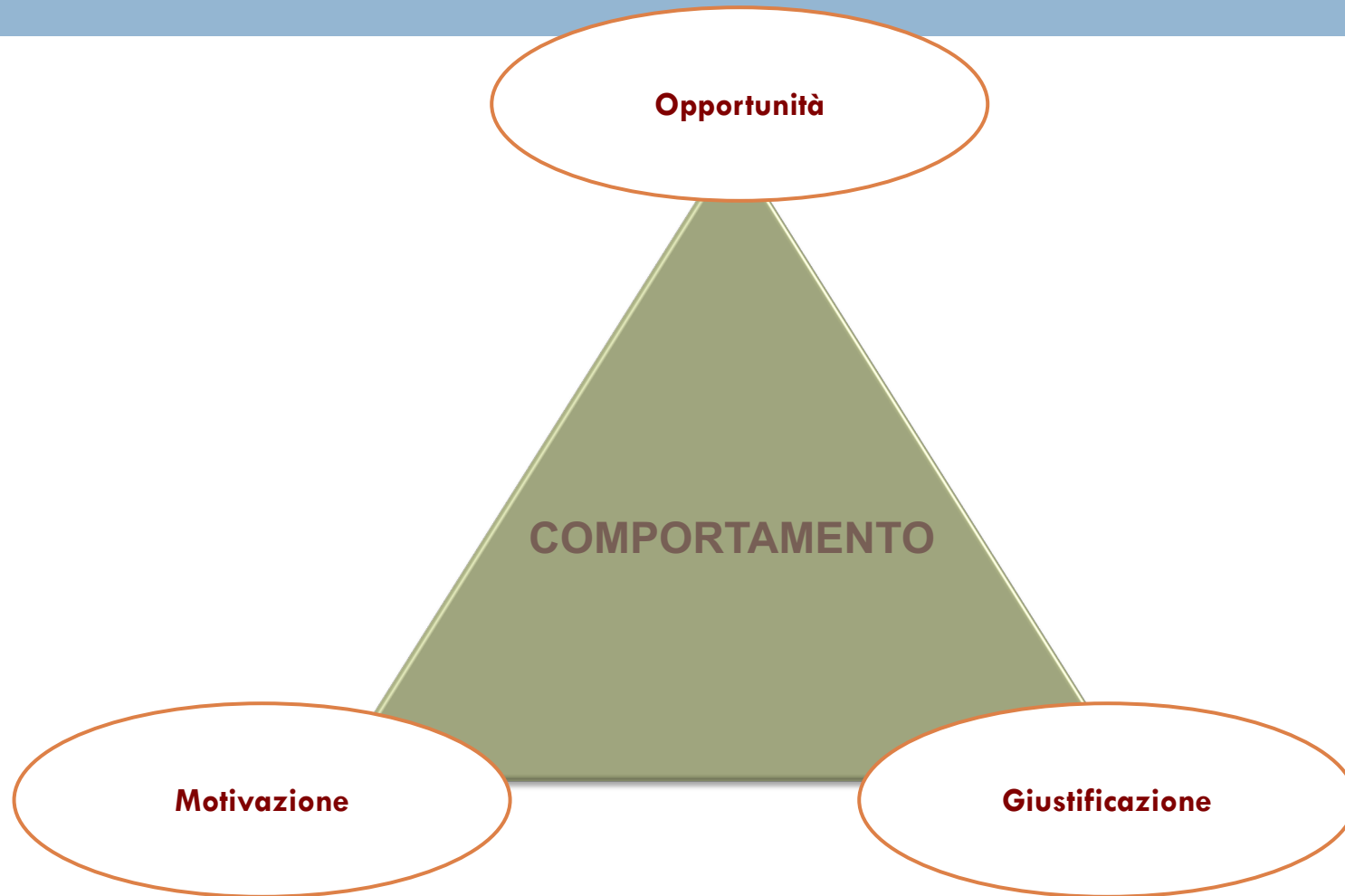


«CAUSA»



«F. ABILITANTE»

Gli «oggetti» dell'esercizio decentrato....tesi...



Il fondamento dell'esercizio decentrato



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



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

Un nuovo concetto di strategia di prevenzione (sintesi)

- **La lotta alla corruzione va condotta:**
 - **rinforzando** le politiche di prevenzione dei comportamenti devianti,
 - **agendo** contemporaneamente su dimensioni individuali (formazione) e di contesto (azioni organizzative),
 - **avviando** un processo di analisi e intervento, capace di cogliere le specificità del contesto interno ed esterno nel quale la singola amministrazione opera

logica del risk management

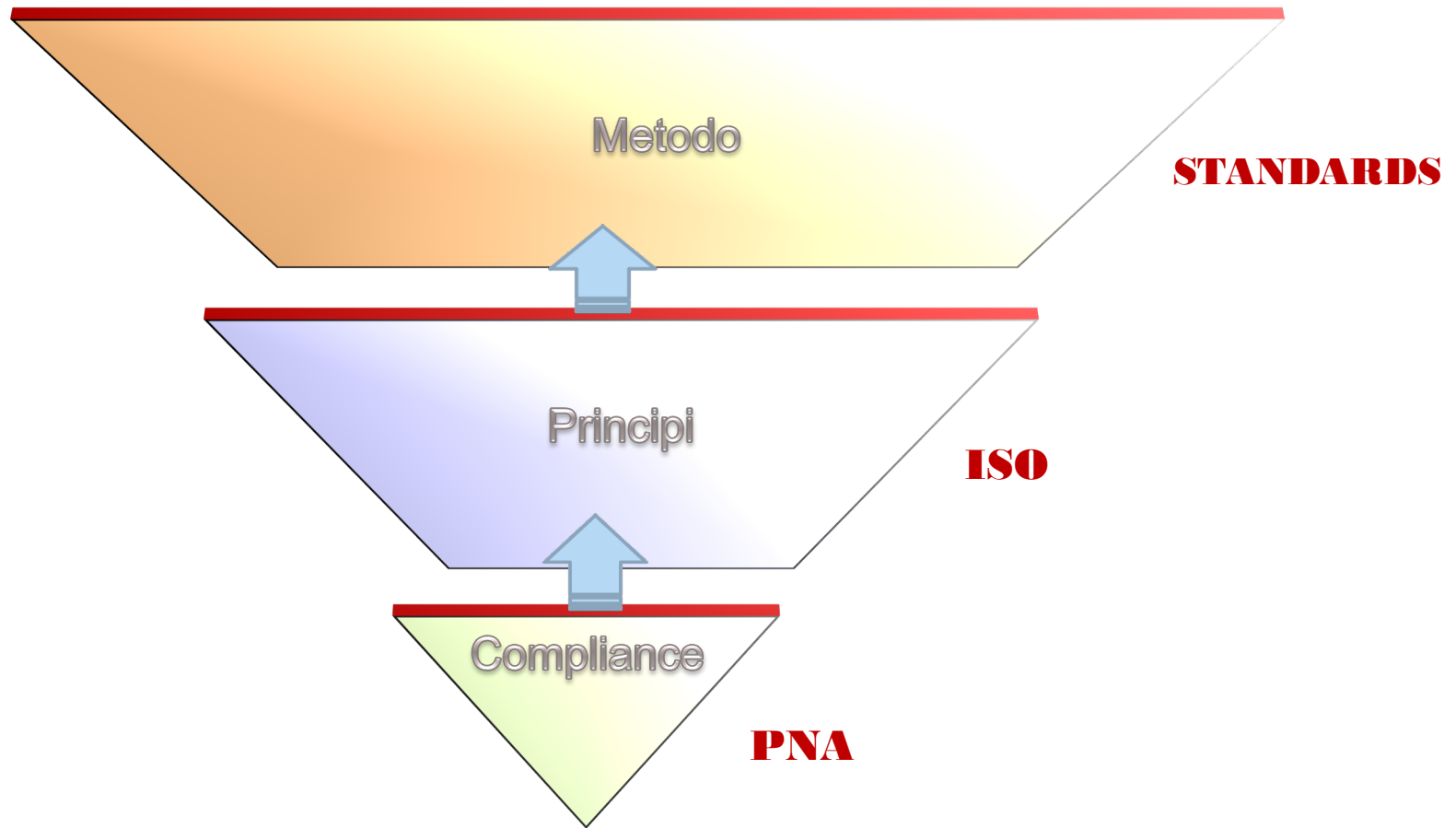
- **selezionando** le aree, gli uffici o i processi organizzativi che fanno registrare un rischio più elevato e, conseguentemente, definire delle priorità di intervento in una logica razionale

criterio di massima efficienza

ISO 31000 e P.N.A. – La gestione del rischio

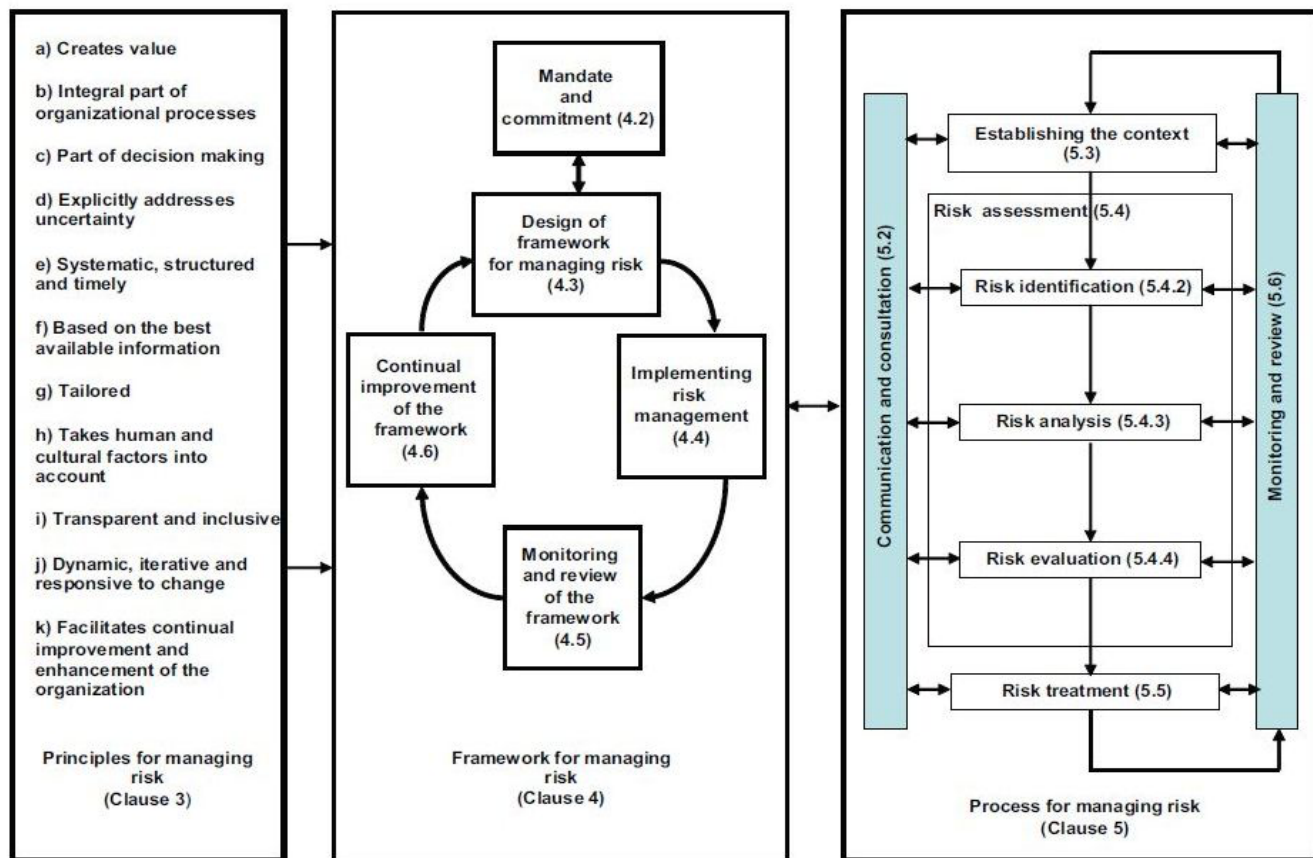
- La “**gestione del rischio**” è l’insieme delle attività coordinate per guidare e controllare l’amministrazione con riferimento, ampio, al rischio di «corruzione»
- **I principi fondamentali sono desunti dai Principi e linee guida UNI ISO 31000:2010**, versione italiana della ISO 31000:2009 elaborata dal Comitato ISO/TMB
- La gestione del rischio di corruzione è lo **strumento di riduzione delle probabilità** che il rischio si verifichi; **la pianificazione, mediante il P.T.P.C. è il mezzo per la gestione del rischio**
- Le **fasi principali** per la gestione del rischio da seguire sono:
 - mappatura dei processi dell’amministrazione;
 - valutazione del rischio per ciascun processo;
 - trattamento del rischio
- **Le indicazioni metodologiche sono raccomandate ma non vincolanti**

Schema concettuale della gestione «standardizzata»



4. Le basi comuni del risk management

ISO 31000:2009 – Principi, Framework e Processo



Chi non coinvolge nel sistema di gestione del rischio

(PNA 2019)

17



I soggetti coinvolti nella prevenzione della corruzione

Nonostante la previsione normativa concentri la responsabilità per il verificarsi di fenomeni corruttivi (art. 1, comma 12, l. n. 190) in capo al responsabile per la prevenzione, tutti i dipendenti delle strutture coinvolte nell'attività amministrativa mantengono, ciascuno, il personale livello di responsabilità in relazione ai compiti effettivamente svolti. Inoltre, al fine di realizzare la prevenzione, l'attività del responsabile deve essere strettamente collegata e coordinata con quella di tutti i soggetti presenti nell'organizzazione dell'amministrazione.

L'autorità di indirizzo politico

- designa il responsabile (art. 1, comma 7, della l. n. 190);
- adotta il P.T.P.C. e i suoi aggiornamenti e provvede alle relative comunicazioni (art. 1, co. 8 e 60, L. 190/12);
- adotta tutti gli atti di indirizzo di carattere generale, che siano direttamente o indirettamente finalizzati alla prevenzione della corruzione (ad es.: criteri generali per il conferimento e l'autorizzazione allo svolgimento degli incarichi da parte dei dipendenti ex art. 53 del d.lgs. n. 165 del 2001);
- contempla nelle proprie linee strategiche gli obiettivi relativi alla gestione della prevenzione e della trasparenza che devono essere poi declinati in obiettivi di performance organizzativa ed individuale da assegnare ai dirigenti e compatibilmente anche al restante personale (rinforzo responsabilità autorità di indirizzo e rinvio a responsabilità dirigenziale ex Art.21 tu 165/2001 (Inosservanza delle direttive imputabile – Mancanza raggiungimento degli obiettivi)

I soggetti coinvolti nella prevenzione della corruzione

Il Responsabile della prevenzione:

- propone il PTPC ai fini dell'adozione da parte degli organi di governo;
- definisce procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione;
- individua il personale da inserire nei programmi di formazione;
- verifica l'efficace attuazione e l'idoneità del Piano; ne propone la modifica quando sono accertate significative violazioni ovvero quando intervengono mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'ente;
- verifica, d'intesa con i dirigenti, l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici a più elevato rischio corruttivo;
- svolge gli altri compiti di cui alla circolare DFP n. 1 del 2013 e i compiti di vigilanza sul rispetto delle norme in materia di inconferibilità e incompatibilità (art. 1 l. n. 190 del 2013; art. 15 d.lgs. n. 39 del 2013);
- elabora la relazione annuale sull'attività svolta e ne assicura la pubblicazione (art. 1, comma 14, del 2012);
- provvede ad intrattenere i rapporti con l'O.I.V. in relazione alle competenze assegnate dal D.lgs. 97/2016 a cui trasmette annualmente la relazione sulle attività svolte;
- coincide con il responsabile della trasparenza, in linea con le recenti modifiche normative, e ne svolge conseguentemente le funzioni (art. 43 d.lgs. n. 33 del 2013);

I soggetti coinvolti nella prevenzione della corruzione

Tutti i dirigenti (rinvio: a) obbligo generale di collaborazione la cui violazione è sanzionabile disciplinarmente e da valutare con particolare rigore - l'art. 8 del d.p.r. 62/2013; b) responsabilità dirigenziale ex Art.21 tu 165/2001)

- svolgono **attività informativa** nei confronti del responsabile, dei referenti e dell'autorità giudiziaria
- **partecipano** al processo di gestione del rischio (dovere la cui violazione è sanzionabile disciplinarmente e da valutare con particolare rigore - l'art. 8 del d.p.r. 62/2013).
- **definiscono** e **implementano** la misura di rotazione del personale
- **propongono** le misure di prevenzione
- **assicurano l'osservanza del Codice di comportamento** e verificano le ipotesi di violazione
- **adottano le misure gestionali**, quali l'avvio di procedimenti disciplinari, la sospensione e rotazione del personale

Tutti i dipendenti dell'amministrazione (rinvio ad obbligo generale di collaborazione la cui violazione è sanzionabile disciplinarmente e da valutare con particolare rigore - l'art. 8 del d.p.r. 62/2013)

- **partecipano** al processo di gestione del rischio ed hanno il dover di collaborazione nei confronti del RPCT
- **segnalano** le situazioni di **illecito** al proprio dirigente o all'U.P.D.

Il ruolo dell'OIV nella strategia di prevenzione

Nel processo di gestione del rischio di corruzione, il PNA 2013 **prevedeva il coinvolgimento dell'OIV** in alcune fasi

A. Nella Mappatura dei processi delle attività di ciascuna Area dell'amministrazione preordinate a creare valore, trasformando le risorse (input) in prodotto (output), può essere utile coinvolgere l'O.I.V. e gli altri uffici di controllo interno.

B. La valutazione del rischio comprende: a) identificazione; b) analisi; c) ponderazione del rischio.

- a) **Nell'identificazione del rischio** è raccomandato il coinvolgimento dell'O.I.V. che contribuisce mediante il monitoraggio sulla trasparenza ed integrità dei controlli interni (art. 14, d.lgs. 150/09).
- b) **Per l'analisi del rischio**, è utile il supporto dell'O.I.V. (o di altro organismo interno di controllo) che può esprimere un proprio parere sull'analisi del rischio, alla luce del monitoraggio sui controlli interni.
- c) **Nella fase della ponderazione** del rischio pare doveroso il coinvolgimento dell'OIV al fine di assicurare il corretto inserimento delle priorità che devono essere debitamente motivate.

C. Trattamento del rischio. L'individuazione e la valutazione delle misure spetta al RPC con il coinvolgimento dei dirigenti e l'eventuale supporto dell'O.I.V., tenendo conto del monitoraggio sui controlli interni

D.lgs 25 maggio 2016 n. 97 - Revisione e semplificazione della L.190/12 e D.lgs.33/13

Il D.lgs. 97/2016, in vigore dal luglio 2016, **ha chiarito e ampliato l'intervento dell'OIV** nella prevenzione della corruzione

- Riceve dal RPCT, entro il 15/12 di ogni anno, **la relazione recante i risultati dell'attività svolta**, pubblicata sul sito web dell'amministrazione.
- Verifica che i **PTPC siano coerenti con gli obiettivi stabiliti** nei documenti di programmazione strategico-gestionale e che nella **misurazione e valutazione delle performance** si tenga conto degli **obiettivi connessi** all'anticorruzione e alla trasparenza ove stabiliti.
- Verifica i contenuti della **Relazione sulla performance** in rapporto agli **obiettivi** inerenti alla prevenzione della corruzione e alla trasparenza.
- Può chiedere **al RPCT le informazioni e i documenti necessari** per lo svolgimento del controllo e può effettuare audizioni di dipendenti.
- Riferisce **all'Autorità nazionale anticorruzione** sullo stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza.