

“Organizzazione della PA»»

Edizione 2022 -2023

**PARTE INTEGRATIVA : il sistema di gestione
dei rischi di prevenzione della corruzione**

A cura di: Alessandro Hinna

Università di Roma Tor Vergata – Facoltà di Economia



Approfondimento:

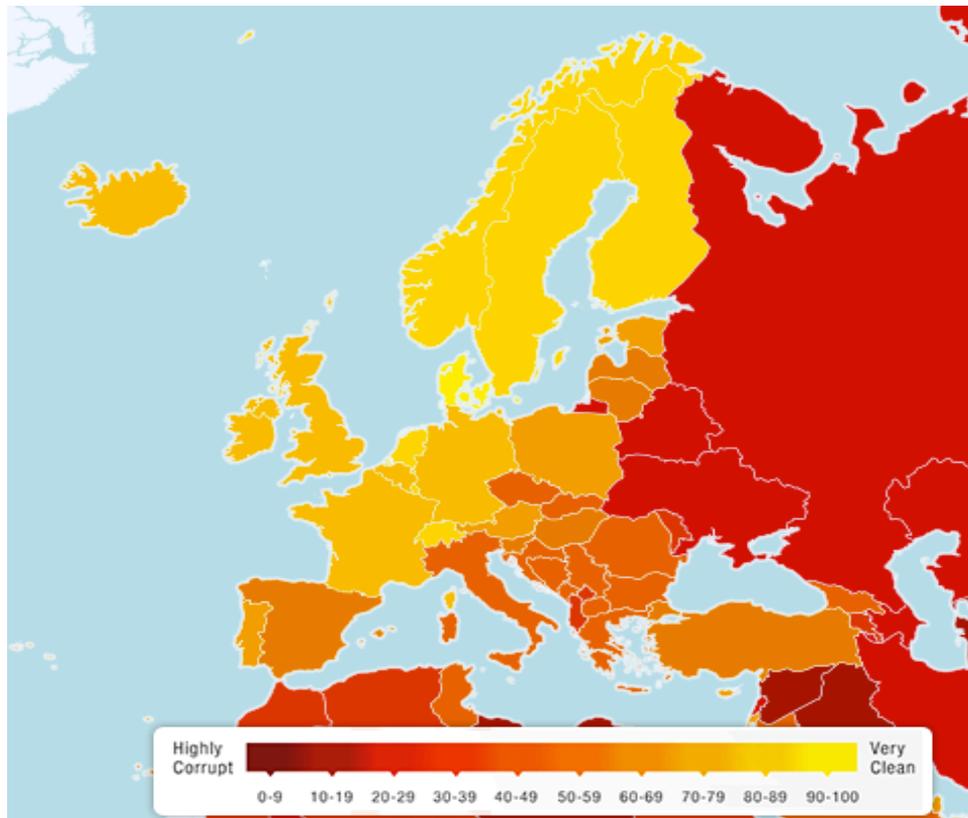
Il sistema di risk management per la prevenzione della corruzione

Legge 6 novembre 2012, n. 190

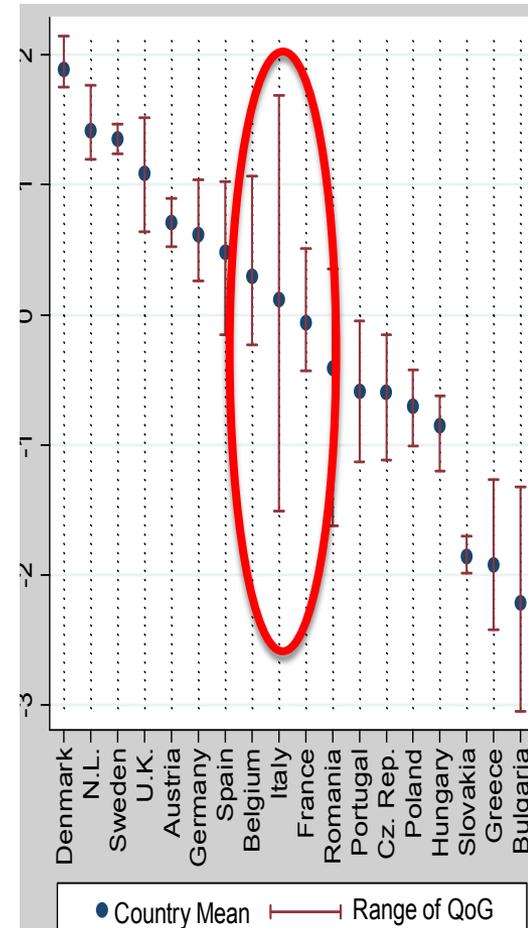
La norma delinea un Sistema organico di prevenzione della corruzione, articolato su 2 livelli



Perché (anche) un livello decentrato (1)



Fonte: CPI 2013-Transparency International (<http://cpi.transparency.org>)



Indice
combinato
o della
corruzione
e
Università di
Goteborg

Perché (anche) un livello decentrato (2)

Pensa che la corruzione sia un fenomeno dilagante



97%



76%

La subisce personalmente nel quotidiano

42%

26%

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

88%

73%

Denuncerebbe un episodio di corruzione



56%



70%

Il 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 cont'
pub'
Amministrativa
disciplinata dal codice
penale

VIOLAZIONE DI NORME

Le situazioni in cui, a prescindere dalla rilevanza penale, è evidente:
- un malfunzionamento
- dell'amministrazione
- dell'uso amministrativo delle funzioni
- causa
- dell'azione
- amministrativa *ab externo*, sia che tale azione abbia successo sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo.

VIOLAZIONE DI REGOLE ETICHE/MORALI

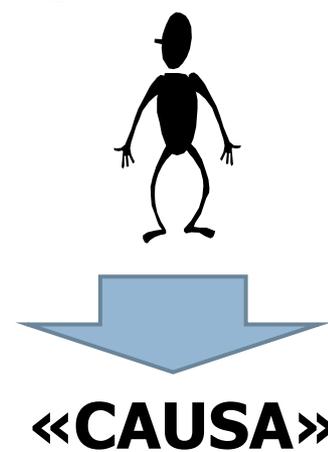
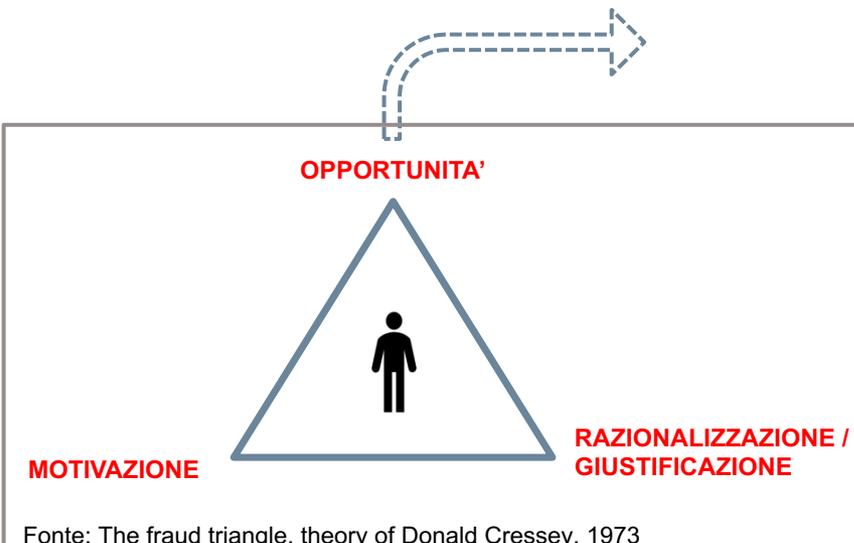
NON INTEGRITÀ

Cause e fattori abilitanti del rischio corruttivo

«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)



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

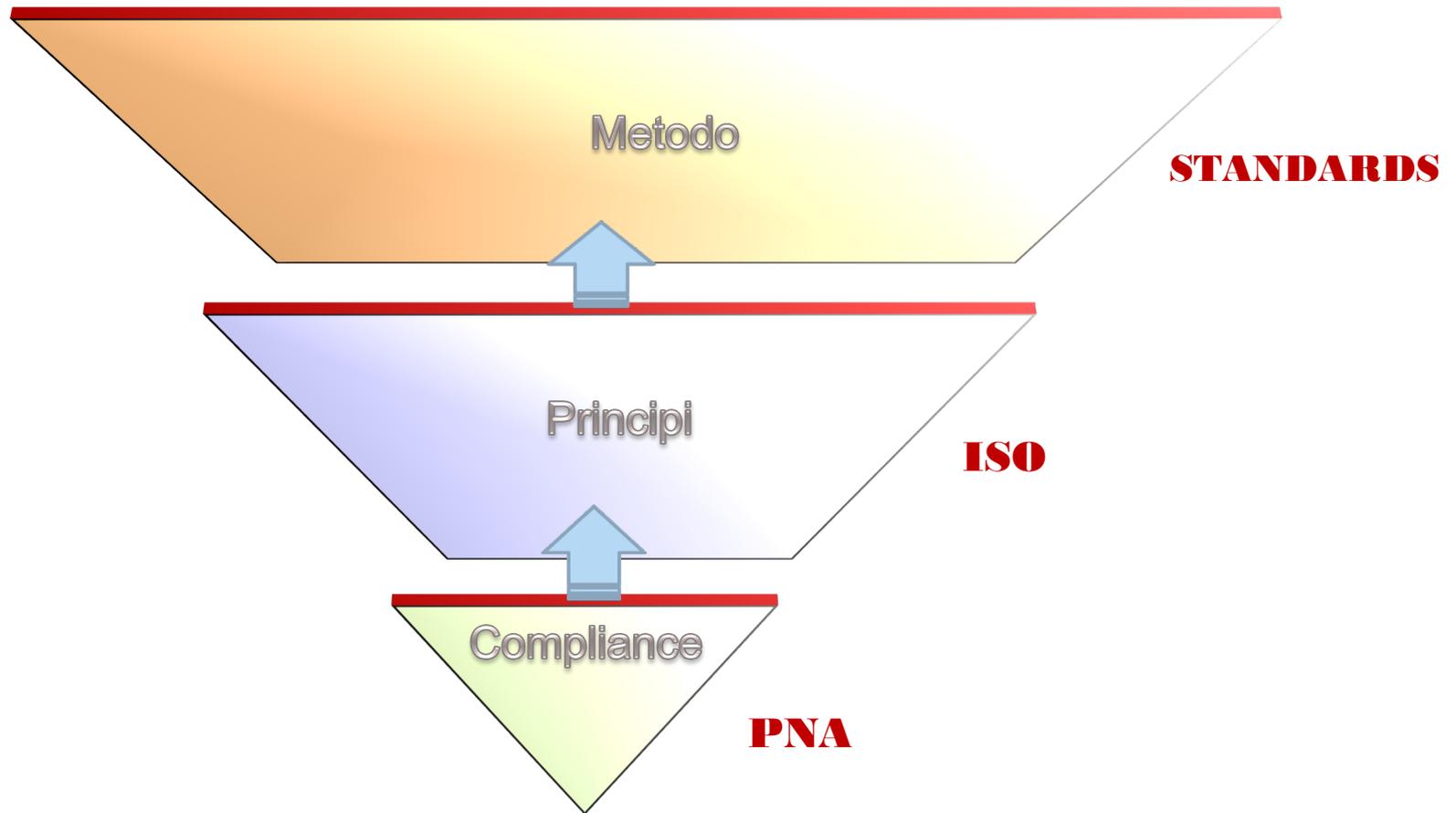
- **selezionando** le aree, gli uffici o i processi organizzativi che fanno registrare un rischio più elevato e, conseguentemente, definire delle priorità di intervento in una logica razionale

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»



STANDARD - Definizione

- Lo standard è la **modalità, genericamente riconosciuta, di fare qualcosa**
- Può riguardare la realizzazione di un prodotto, la gestione di un processo, la fornitura di un servizio o di un bene; **rappresenta una regola** in grado di coprire una vasta gamma di attività svolte dalle organizzazioni e utilizzate dai loro clienti
- È **frutto dell'esperienza maturata dalle persone**, nelle materie di competenza, che conoscono le esigenze delle organizzazioni che essi rappresentano (produttori, venditori, acquirenti, clienti, associazioni di categoria, utenti o regolatori)

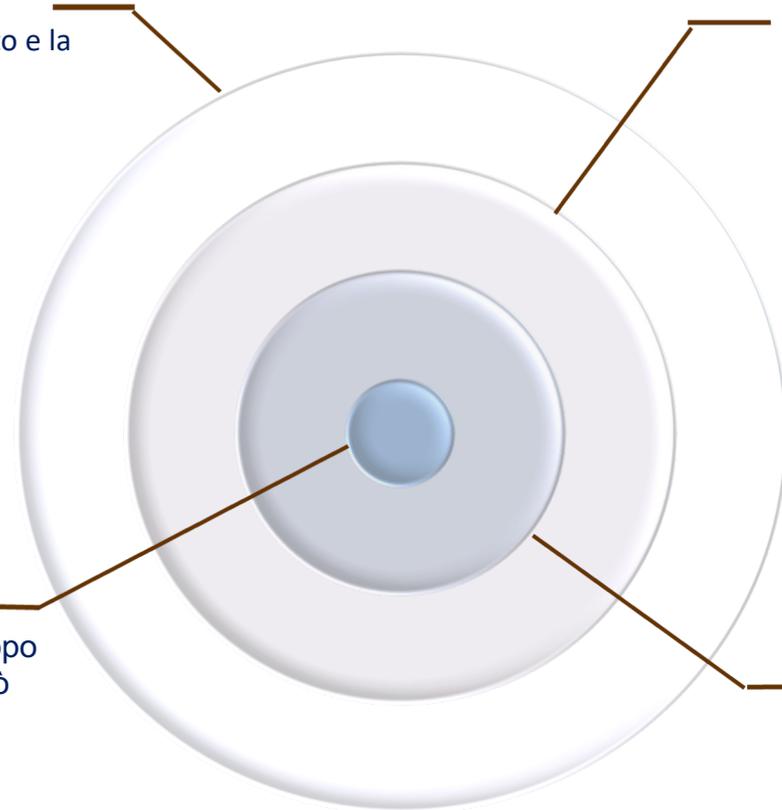
“Filosofia” del rischio

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

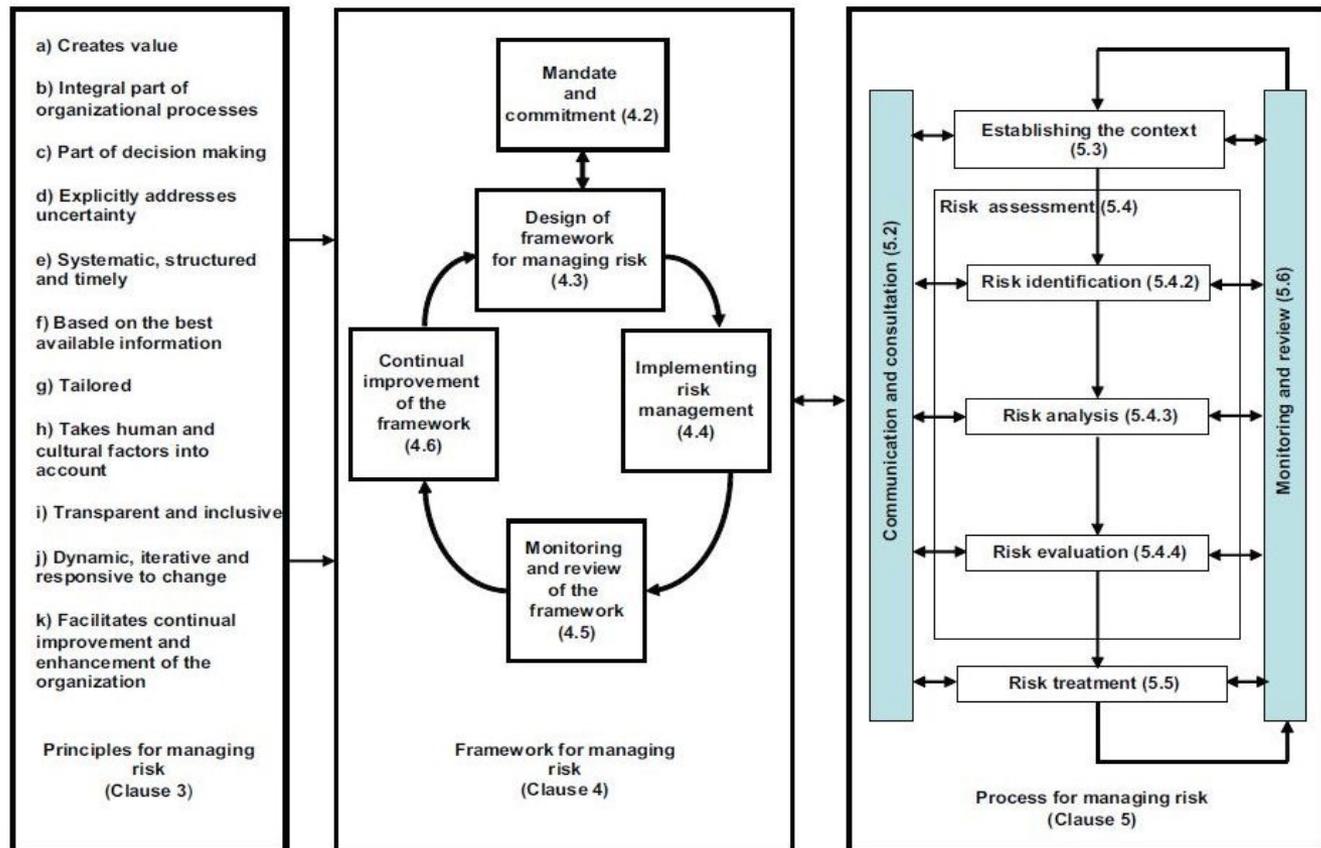
Le basi comuni del Risk Management

15



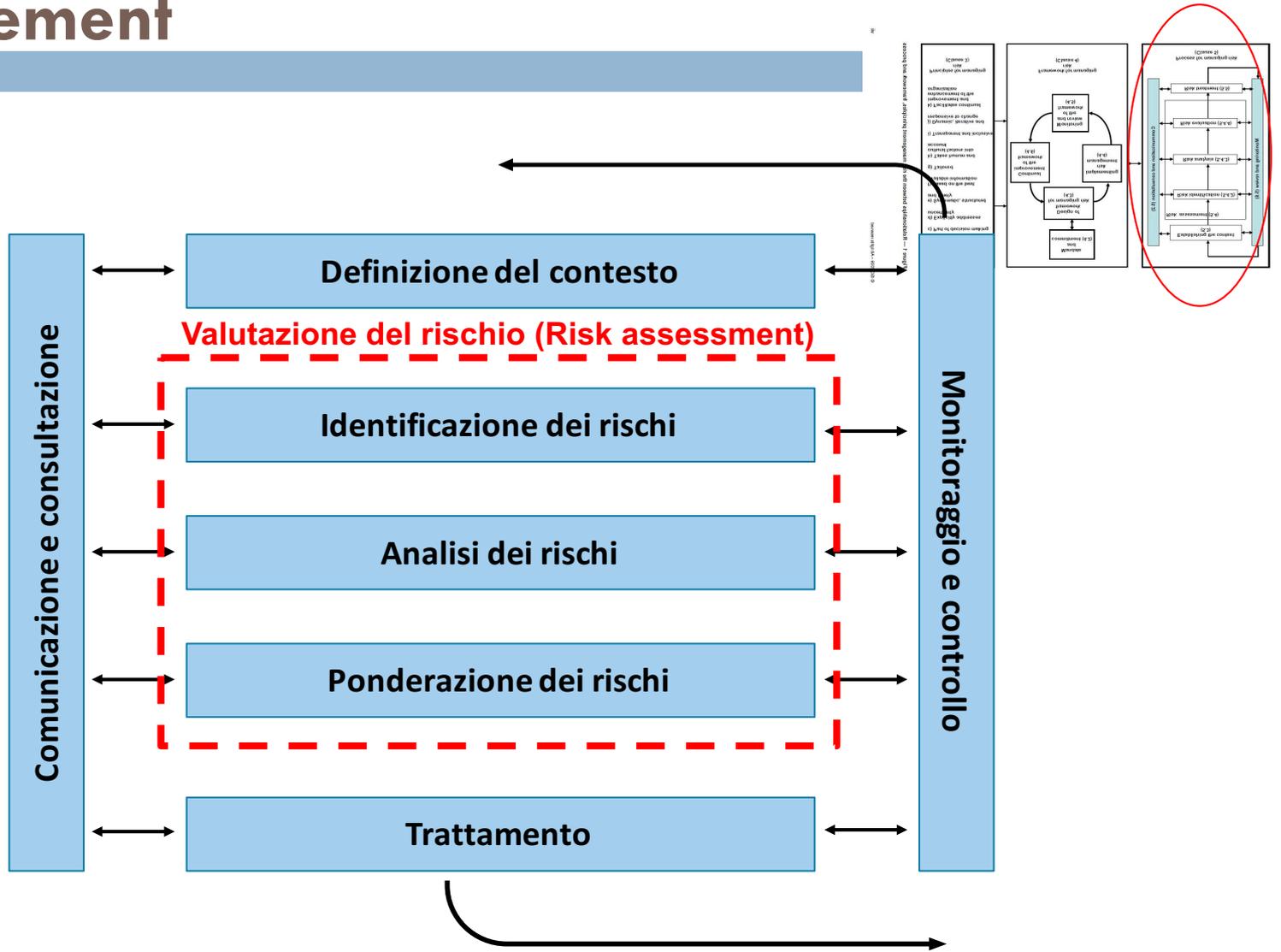
Le basi comuni del Risk Management

ISO 31000:2009 – Principi, Framework e Processo



UNI ISO 31000 – Il processo di risk management

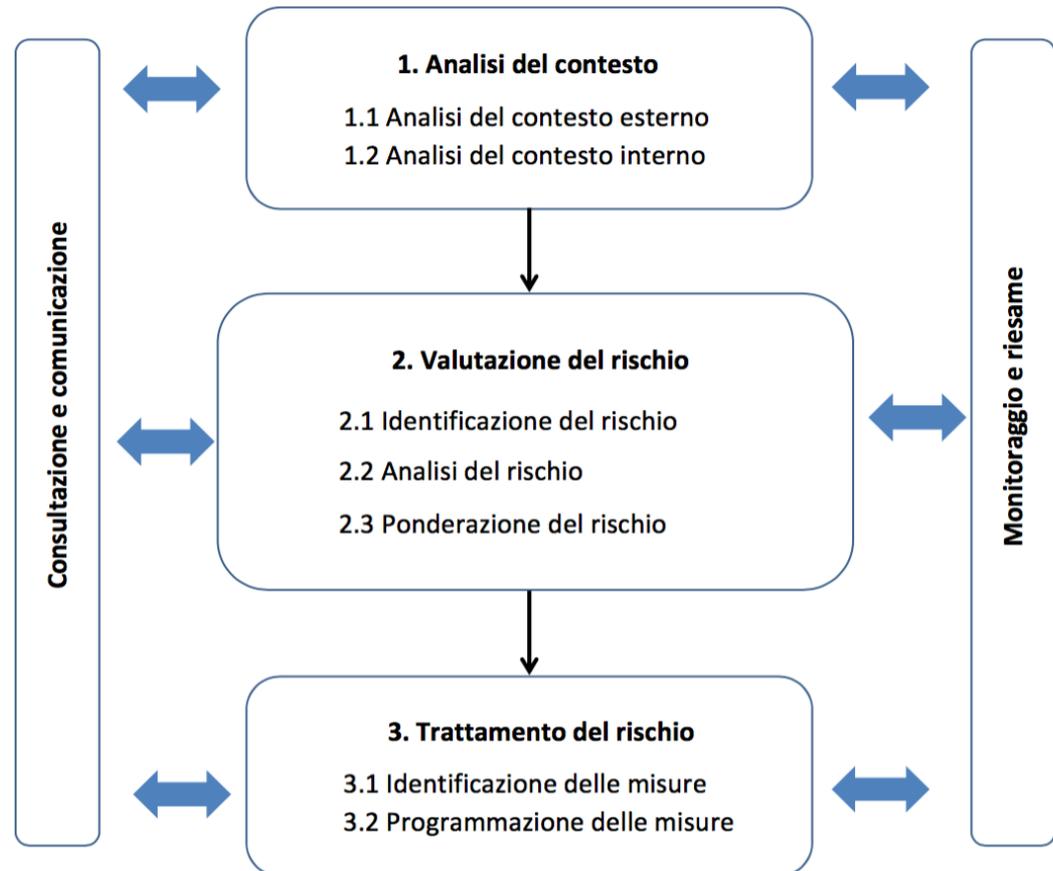
17



Il processo di gestione del rischio nelle PPAA (fonte: PNA 2019)

18

Un **approccio flessibile e contestualizzato**, che tenga conto delle specificità di ogni singola amministrazione e del contesto interno ed esterno nel quale essa opera, consente di evitare la “burocratizzazione” degli strumenti e delle tecniche per la gestione del rischio.



Gli attori coinvolti nel sistema di gestione del rischio (fonte: PNA 2019)

19



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 inconfiribilità 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.