

Anticorruzione: Il P.T.P.C. e gli strumenti di gestione del rischio.

13 novembre 2017

Avv. Daniela Bolognino



Pianificazione (misura generale di prevenzione)

PNA

- livello nazionale - Piano Nazionale Anticorruzione - P.N.A

P.T.P.C.

- Livello decentrato di amministrazione - Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione - P.T.P.C..

- Deve fornire una valutazione del diverso livello di esposizione degli uffici al rischio di corruzione;
- deve indicare gli interventi organizzativi volti a prevenire il medesimo rischio

Sez. I – espone gli obiettivi strategici e le azioni previste, da implementare a livello nazionale nel triennio 2013-2016.

Sez. II – illustra la strategia di prevenzione a livello di ciascuna amministrazione e contiene le direttive alle pubbliche amministrazioni per l'applicazione delle misure di prevenzione, tra cui quelle obbligatorie per legge.

Sez. III – contiene le indicazioni sulle comunicazioni dei dati e delle informazioni da fornire al Dipartimento della Funzione Pubblica ed alle Regioni

Allegato 1 – Istruzioni per la predisposizione del P.T.P.C.

Aree c.d. “di rischio”

Allegato n. 2 – Individuazione delle Aree di rischio comuni ed obbligatorie per tutte le P.P.A.A..

Allegato n. 3 – Elenco esemplificativo delle tipologie di rischio.

Allegato n. 4 – Elenco esemplificativo delle misure ulteriori

Allegato n. 5 – La valutazione del rischio

Allegato n. 6 – I principi di gestione del rischio

Tavole sinottiche (1-17) – Evidenziano per ciascuna misura obbligatoria per legge: i referimenti normativi, le amministrazioni destinatarie, la misura da attuare, il termine per l'adozione, i soggetti responsabili della misura.

fi

**ANAC:
Aggiornamento
2015 al
Piano Nazionale
Anticorruzione**

PARTE GENERALE:

in continuità con il PNA in vigore, approvato nel rispetto delle Linee di indirizzo adottate dal Comitato interministeriale di cui alla l. 190/2012, art. 1, co. 4.

PARTE SPECIALE:

Aggiornamento su: l'area di rischio "contratti pubblici"

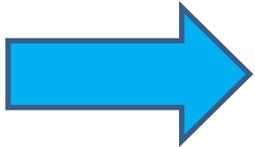
Nuova introduzione – focus sul settore della Sanità.

fi

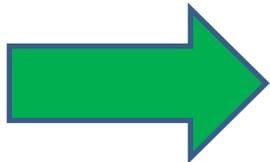
Aggiornamento 2015 PNA – Parte generale



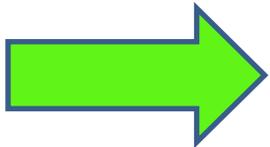
- Soggetti interni;



- Gestione del rischio



- Focus su misure di prevenzione



- Monitoraggio del PTPC e delle misure

fi

- ANAC:
- Piano Nazionale Anticorruzione
- 2016

PARTE GENERALE:

- Ambito soggettivo di applicazione;
- ruolo dei soggetti interni;
- gestione del rischio;
- Azioni e misure di prevenzione

PARTE SPECIALE:

- ❖ “Piccoli comuni”;
- ❖ Città metropolitane;
- ❖ Ordini e collegi professionali;
- ❖ Istituzioni scolastiche;
- ❖ Tutela e valorizzazione dei beni culturali;
- ❖ Governo del territorio;
- ❖ Sanità



➤ **La struttura del P.T.P.C.**



(come da l. n. 190/12 e da P.N.A. ed aggiornamento PNA 2015, PNA 2016 e PNA 2017 in consultazione);

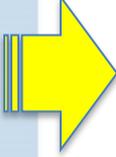


➤ **La gestione del rischio**

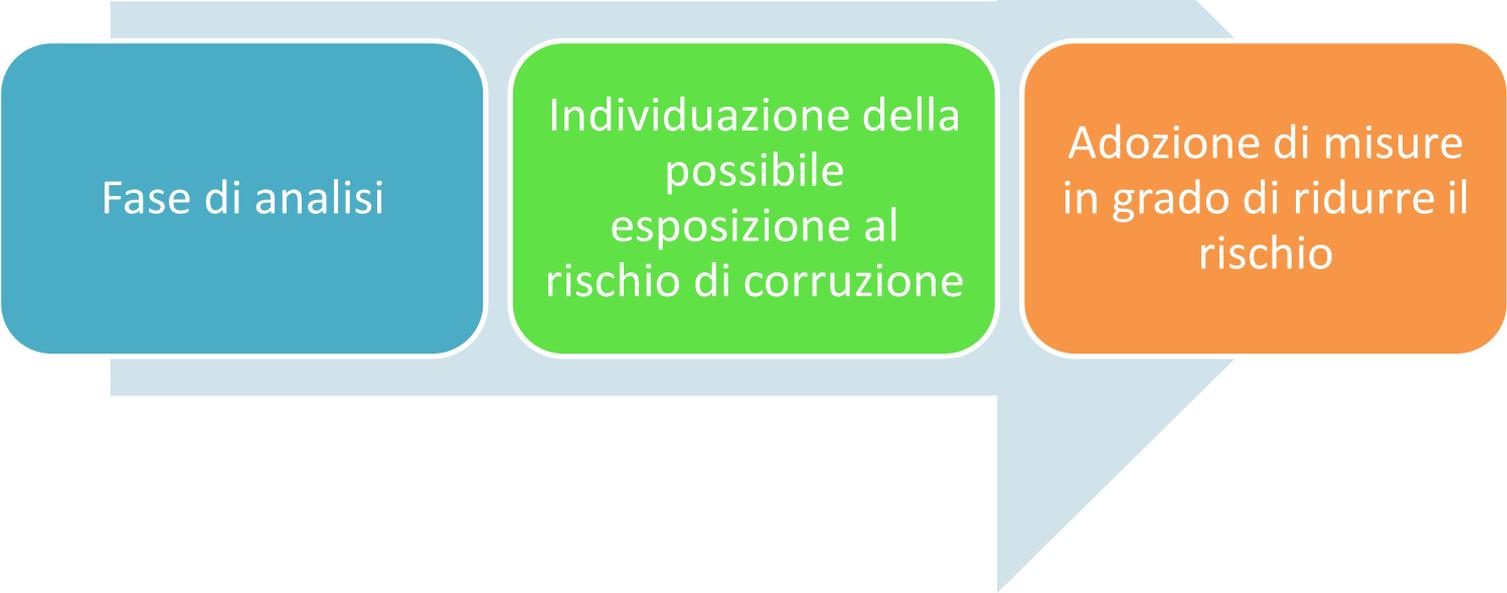
(strumenti e metodo – I° P.N.A. e aggiornamento PNA 2015 e confermato da PNA 2016).



P.T.P.C.



PNA definisce il P.T.P.C. come: “Strumento attraverso il quale l’amministrazione sistematizza e descrive un “processo” - articolato in fasi tra loro collegate concettualmente e temporalmente - che è finalizzato a formulare una strategia di prevenzione del fenomeno”



Fase di analisi

Individuazione della
possibile
esposizione al
rischio di corruzione

Adozione di misure
in grado di ridurre il
rischio



Struttura del P.T.P.C.:



Aggiornamento 2015 PNA – Parte generale

- a) **l'analisi del contesto esterno ed interno**, da rendere effettiva e da migliorare;
- b) **la mappatura dei processi**, da estendere a tutte le aree di rischio e non solamente con riferimento alle cd. “aree obbligatorie”;
- c) **la valutazione del rischio**, su cui l'ANAC focalizza l'attenzione sulle cause degli eventi rischiosi;
- d) **il trattamento del rischio**, applicando misure concrete, sostenibili e verificabili.



Aggiornamento 2015 e 2016 PNA – Parte generale

- Confermano la metodologia di gestione del rischio ispirata ai principi e alle linee guida UNI ISO 31000:2010.

Allegato n. 6 - PNA

Principi riportati nel paragrafo 6.1 aggiornamento
PNA 2015



PNA – STRUMENTI di gestione del rischio



FONTE: Aggiornamento PNA 2015

**Creare una task force
multidisciplinare**

Avv. D. Bolognino



PNA – STRUMENTI di gestione del rischio

Analisi del contesto

ESTERNO: evidenziare le caratteristiche dell'ambiente in cui l'amministrazione opera.

A supporto: 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

INTERNO: aspetti legati all'organizzazione e alla gestione operativa che influenzano la sensibilità della struttura al rischio corruzione .

A SUPPORTO: organi di indirizzo, struttura organizzativa, ruoli e responsabilità; politiche, obiettivi, e strategie; risorse, conoscenze, sistemi e tecnologie; qualità e quantità del personale; cultura organizzativa ...



Individuazione delle aree di rischio

l. n. 190 /12 ha individuato delle particolari aree di rischio, ritenendole comuni a tutte le amministrazioni

Art. 1, comma 16, e si riferiscono ai procedimenti di:

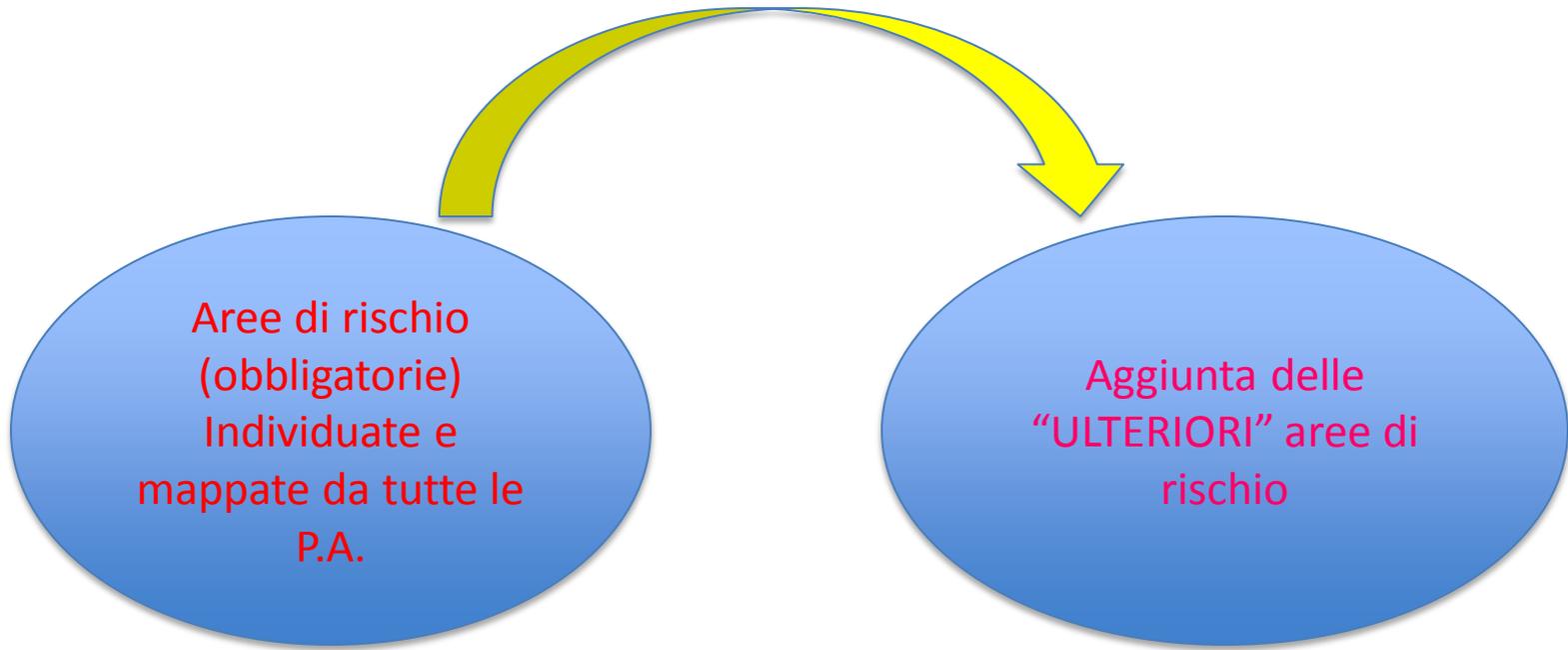
- a) **autorizzazione o concessione;**
- b) scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, anche con riferimento alla modalità di selezione prescelta ai sensi del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al d.lgs. n. 163 del 2006;
- c) **concessione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



Aggiornamento 2015 PNA – Parte generale

ANAC aggiunge alle aree c.d. “obbligatorie”, le aree “generalì” 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.





Aggiornamento 2015 PNA – Parte generale



Aggiornamento 2015 PNA – Parte generale

Aree specifiche

Di seguito si esemplificano aree di rischio specifiche per alcune tipologie di amministrazioni.

Per le Regioni la pianificazione e la gestione del territorio; la regolazione in ambito sanitario; la programmazione e gestione dei fondi europei.

Per gli Enti locali lo smaltimento dei rifiuti e la pianificazione urbanistica.

Per le Università, la didattica (gestione test di ammissione, valutazione studenti, ecc.) e l'area della ricerca (i concorsi e la gestione dei fondi di ricerca, ecc.).

Per le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura la regolazione e tutela del mercato (protesti, brevetti e marchi, attività in materia di metrologia legale).



Tabella Aree di rischio (PNA – allegato 2)

- processi finalizzati all'acquisizione e alla progressione del personale;
- *processi finalizzati all'affidamento di lavori, servizi e forniture nonché all'affidamento di ogni altro tipo di commessa o vantaggio pubblici disciplinato dal Codice dei contratti pubblici – **OGGETTO DI APPROFONDIMENTO nella parte speciale aggiornamento PNA 2015.***
- processi finalizzati all'adozione di provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari **privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario;**
- processi finalizzati all'adozione di provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei **destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario.**

fi Tabella P.N.A.:

Area: acquisizione e progressione del personale

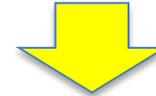
Reclutamento

Progressioni di carriera

Conferimento di incarichi di
collaborazione

Area: affidamento di lavori, servizi e forniture

Aggiornamento PNA 2015



**AREA DI RISCHIO CONTRATTI
PUBBLICI**



Tabella P.N.A.:

Area: provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario

Provvedimenti amministrativi vincolati nell'*an*

Provvedimenti amministrativi a contenuto vincolato

Provvedimenti amministrativi vincolati nell'*an* e a contenuto vincolato

Provvedimenti amministrativi a contenuto discrezionale

Provvedimenti amministrativi discrezionali nell'*an*

Provvedimenti amministrativi discrezionali nell'*an* e nel contenuto

Area: provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario

Provvedimenti amministrativi vincolati nell'*an*

Provvedimenti amministrativi a contenuto vincolato

Provvedimenti amministrativi vincolati nell'*an* e a contenuto vincolato

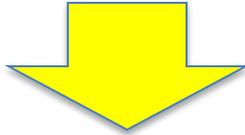
Provvedimenti amministrativi a contenuto discrezionale

Provvedimenti amministrativi discrezionali nell'*an*

Provvedimenti amministrativi discrezionali nell'*an* e nel contenuto

fi

Da PNA



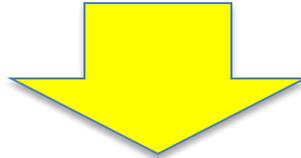
*Analisi dell' Allegato 3 - Tabella
esemplificativa dei rischi*

**Si aggiungono i rischi indicati
nell'aggiornamento PNA 2015 in
riferimento all'area di rischio
contratti pubblici**



Mappatura del processo

La mappatura consiste **nell'individuazione del processo, delle sue fasi e delle responsabilità per ciascuna fase**. Essa consente l'elaborazione del catalogo dei processi.



La mappatura dei processi deve essere effettuata da parte di tutte le pubbliche amministrazioni per le **aree di rischio** individuate dalla normativa – nell'Allegato 2 del 1° PNA – e nelle aree indicate PNA 2015.

L'attività di mappatura dei processi è utile coinvolga i dirigenti, l'O.I.V. o ad altri uffici di controllo interno, sotto il coordinamento del responsabile della prevenzione (e task force se costituita)

Concetto di processo è più ampio di quello di procedimento amministrativo



ricomprende anche le procedure di natura privatistica.

fi Valutazione del rischio

Per valutazione del rischio si intende il processo di:

- identificazione,
- analisi,
- ponderazione del rischio.

Utile la Tabella valutazione del rischio (allegata al PNA – allegato n. 5)

PNA 2015 -Allegato n. 5 – da utilizzare in maniera non meccanica e prestando attenzione alle cause che favoriscono il verificarsi di eventi rischiosi



Allegato del PNA per valutare il livello di rischio (valore numerico)





Ponderazione del rischio

La ponderazione consiste nel considerare il rischio alla luce dell'analisi e nel raffrontarlo con altri rischi al fine di **decidere le priorità e l'urgenza di trattamento.**

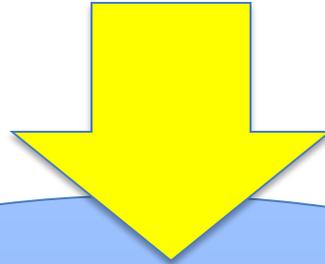
-

L'analisi del rischi permette di ottenere una classificazione degli stessi in base al livello di rischio più o meno elevato. A seguito dell'analisi, i singoli rischi ed i relativi processi sono inseriti in una classifica del livello di rischio. Le fasi di processo, i processi o gli aggregati di processo per i quali siano emersi i più elevati livelli di rischio vanno ad identificare le aree di rischio, che rappresentano le attività più sensibili e da valutare ai fini del trattamento. La classifica del livello di rischio viene poi esaminata e valutata per elaborare la proposta di trattamento dei rischi.

La ponderazione è svolta sotto il coordinamento del responsabile della prevenzione.



Il trattamento del rischio.



Individuazione e valutazione delle misure che debbono essere predisposte per neutralizzare o ridurre il rischio e nella decisione di quali rischi si decide di trattare prioritariamente rispetto agli altri.

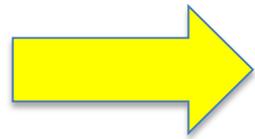
fi Le misure

Le misure sono classificate nel PNA 2013 come:

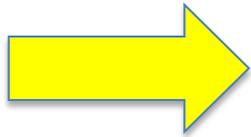
- **misure obbligatorie**, sono quelle la cui applicazione discende obbligatoriamente dalla legge o da altre fonti normative;
- **misure ulteriori**, sono quelle che, pur non essendo obbligatorie per legge, sono rese obbligatorie dal loro inserimento nel P.T.P.C.

Tra queste alcune sono di **carattere trasversale (es.)**:

- ❖ la **trasparenza**, che costituisce oggetto di un'apposita sezione del P.T.P.C.; gli adempimenti di trasparenza possono essere misure obbligatorie o ulteriori;
- ❖ **l'informatizzazione dei processi**; questa consente per tutte le attività dell'amministrazione la tracciabilità dello sviluppo del processo e riduce quindi il rischio di "blocchi" non controllabili con emersione delle responsabilità per ciascuna fase;
- ❖ **il monitoraggio sul rispetto dei termini procedurali**, con cui far emergere eventuali omissioni o ritardi che possono essere sintomo di fenomeni corruttivi.



- “**misure generali**” che si caratterizzano per il fatto di incidere sul sistema complessivo della prevenzione della corruzione **intervenedo in materia trasversale sull'intera amministrazione o ente**



- “**misure specifiche**” che si caratterizzano per il fatto di incidere su problemi specifici individuati tramite l'analisi del rischio

Aggiornamento PNA 2015 – elenca le misure raggruppandole in:

- misure di controllo;
- misure di trasparenza;
- misure di definizione e promozione dell'etica e di standard di comportamento;
- misure di regolamentazione;
- misure di semplificazione dell'organizzazione/riduzione dei livelli/riduzione del numero degli uffici;
- misure di semplificazione di processi/procedimenti;
- misure di formazione;
- misure di sensibilizzazione e partecipazione;
- misure di rotazione;
- misure di segnalazione e protezione;
- misure di disciplina del conflitto di interessi;
- misure di regolazione dei rapporti con i “rappresentanti di interessi particolari” (*lobbies*).

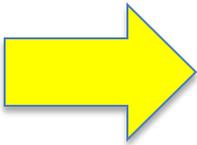


Le priorità di trattamento.

I ° PNA - Le decisioni circa la priorità del trattamento si basano essenzialmente sui seguenti fattori:

- ❖ **livello di rischio**: maggiore è il livello, maggiore è la priorità di trattamento;
- ❖ **obbligatorietà della misura**: va data priorità alla misura obbligatoria rispetto a quella ulteriore;
- ❖ **impatto organizzativo e finanziario** connesso all'implementazione della misura.

La priorità di trattamento è definita dal responsabile della prevenzione.



L'individuazione delle priorità di trattamento è la premessa per l'elaborazione della proposta di P.T.P.C.

Aggiornamento 2015 PNA – Parte generale

- Aggiornamento PNA 2015 - Le decisioni circa la priorità del trattamento si basano:
- **Efficacia nella neutralizzazione delle cause del rischio.**
L'identificazione della misura di prevenzione è quindi una conseguenza logica dell'adeguata comprensione delle cause dell'evento rischioso
- **Sostenibilità economica e organizzativa delle misure**
- **Adattamento alle caratteristiche specifiche dell'organizzazione.**
L'identificazione delle misure di prevenzione non può essere un elemento indipendente dalle caratteristiche organizzative dell'amministrazione



Il P.T.P.C. è necessario che individui

Per ciascuna misura da implementare occorre indicare:





Forme di consultazione e di coinvolgimento di cittadini e di organizzazioni portatrici di interessi collettivi.





Processo di monitoraggio sull'implementazione del P.T.P.C.

Il P.T.P.C. individua il sistema di
monitoraggio sull'implementazione delle misure.



Il responsabile della prevenzione deve poter monitorare costantemente
“l'andamento dei lavori” e di intraprendere le iniziative più adeguate nel caso
di scostamenti.



Monitoraggio (possibilmente) attraverso sistemi informatici.



(perché consentono la tracciabilità del processo e la verifica immediata dello
stato di avanzamento)

Aggiornamento 2015 PNA – Parte generale

Si aggiunge il Monitoraggio sull'attuazione delle misure

- ❖- Il RPC deve dotarsi di uno strumento di controllo e di monitoraggio dell'effettiva attuazione delle misure, attraverso **indicatori di monitoraggio**
- ❖- Auspicabile una verifica infrannuale;
- ❖ - garantire **integrazione e coordinamento con il ciclo di gestione della performance** o in processi equivalenti.



Aggiornamento del P.T.P.C.

CADENZA ANNUALE:

Occorre tener conto dei seguenti fattori:

- ❖ normative sopravvenute che impongono ulteriori adempimenti;
- ❖ normative sopravvenute che modificano le finalità istituzionali dell'amministrazione (es.: acquisizione di nuove competenze);
- ❖ emersione di rischi non considerati in fase di predisposizione e precedenti aggiornamenti del P.T.P.C..

Grazie per l'attenzione

Avv. Daniela Bolognino
dbolognino@libero.it

I materiali saranno disponibili su:
www.fondazioneifel.it/formazione



@formazioneifel



facebook



Youtube