Formazione IFEL
per i Comuni

IFEL
Fondazione ANCI

Anticorruzione, trasparenza e PTPCT
Il codice di comportamento come misura di prevenzione

dott. Alessandro Gasbarri
a.gasbarri@gmail.com

Indice

- Definizione e misura della corruzione
- Il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (PTPC)
- Allegato 1 del PNA 2019
- Introduzione al Codice di Comportamento come misura del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione
- Il divieto di accettare compensi, regali e utilità (art. 4 Codice di comportamento della PA)
- Il Whistleblowing nel codice di comportamento (art. 8 Codice di comportamento della PA) alla luce delle novità introdotte dalla Legge n. 179/2017

Indice

- La prevenzione della corruzione e l'obbligo di collaborazione con il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (art. 8 Codice di comportamento della PA)
- Il comportamento nei rapporti con i privati, il comportamento in servizio ed il comportamento nei rapporti con il pubblico (artt. 10, 11 e 12 Codice di comportamento della PA)
- Illecito disciplinare: procedimento disciplinare e irrogazione delle sanzioni alla luce del nuovo CCNL

"*Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.*

È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese"

Costituzione italiana, articolo 3

Dal discorso del PRESIDENTE MATTARELLA (Giornata mondiale contro la corruzione)

“La corruzione è un furto di democrazia. Crea sfiducia, inquina le Istituzioni, **altera ogni principio di equità**, penalizza il sistema economico, **allontana gli investitori** e impedisce la valorizzazione dei talenti. […] Sulle pratiche corruttive prosperano le organizzazioni criminali e la mafia, che soffocano le speranze dei giovani”.

Il concetto di corruzione deve essere inteso, in senso lato, come comprensivo delle varie situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri **l'abuso, da parte di un soggetto, del potere a lui attribuito al fine di ottenere vantaggi privati**. Le situazioni rilevanti sono, quindi, più ampie della fattispecie penalistica disciplinata dagli articoli 318, 319 e 319-ter del Codice Penale, e sono tali da ricomprendere, non solo l'intera gamma dei delitti contro la Pubblica Amministrazione, ma anche le situazioni in cui, a prescindere dalla rilevanza penale, **venga in evidenza un malfunzionamento dell'Amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite**. Per illegalità si intende la strumentalizzazione della potestà pubblica per fini privati.

I costi della corruzione

Negli anni ’70 e ‘80 alcuni economisti e sociologi(*) hanno dato una **chiave di lettura positiva** della corruzione, in termini di:

- «umanizzazione» degli interventi dello Stato;
- integrazione sociale e politica
- **reazione all’inefficienza del settore pubblico**,
- sviluppo e stabilità economico-finanziaria
- costruzione e rafforzamento dei partiti politici, in presenza di debolezze istituzionali.

(*) Per una trattazione approfondita di tali posizioni: http://www.treccani.it/enciclopedia/corruzione_(Enciclopedia-delle-Scienze-Sociali)/ e http://dipeco.economia.unimib.it/persone/stanca/tesi/tesist.pdf

I costi della corruzione

A partire **dagli anni '90,** invece, le ricerche economiche (*) hanno prevalentemente evidenziato i costi della corruzione, in termini di:

Riduzione della crescita;

Diminuzione della **qualità** e sostenibilità degli investimenti pubblici

Contrazione degli investimenti nel settore privato

Minori guadagni per le imprese (compensati dall'aumento del lavoro «nero» o dell'evasione fiscale)

Povertà e **disuguaglianza** sociale

(*) Per una trattazione approfondita di tati posizioni: http://www.treccani.it/enciclopedia/corruzione_(Enciclopedia-delle-Scienze-Sociali)/ e http://dipeco.economia.unimib.it/persone/stanca/tesi/tesist.pdf

I danni della corruzione

La corruzione danneggia:

- il tessuto economico e produttivo
- l'Ambiente
- la credibilità delle istituzioni e della politica
- Il contesto sociale

Danni così diffusi incidono gravemente sulla **sostenibilità** di un Paese, minando alle radici la possibilità di sviluppo e di benessere futuro

Il peso economico della corruzione

Purtroppo, **il valore/costo economico** totale della corruzione **non può essere determinato in modo preciso**. E' solo possibile fare delle **proiezioni**, basandosi sui casi di corruzione scoperti e perseguiti in sede giudiziaria.

Nel **2004** la Relazione Kauffman della **Banca Mondiale** ha stimato che il costo globale della corruzione sia pari al 3% del PIL mondiale. Sottolineando, però, che questa percentuale del **3%** potrebbe variare sensibilmente da Paese a Paese.

Il peso economico della corruzione

Quindi, **in Italia,** il costo della corruzione potrebbe aggirarsi attorno ai **60 miliardi** di Euro.

Nel **2008** e nel **2010** il SAeT (Servizio Anticorruzione e Trasparenza) del Dipartimento della Funzione Pubblica ha diffuso questo dato, sottolineando però che tale **cifra non era supportata da alcun modello di calcolo attendibile.**

Nel **2011** invece la **Commissione Europea** ha stimato che la corruzione costi all'economia dell'UE **120 miliardi** di euro l'anno, dato confermato nel **2014**.

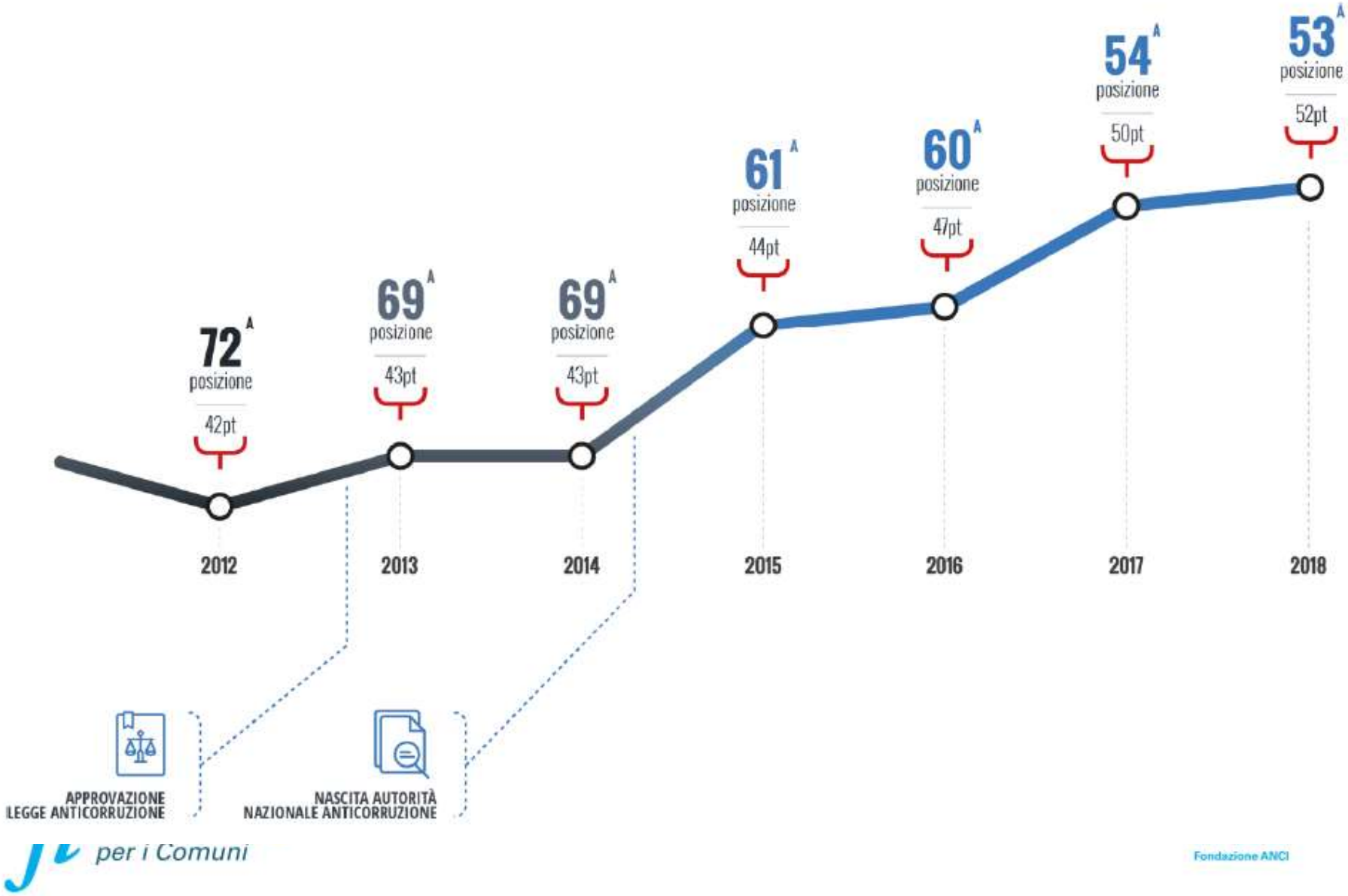
Il peso economico della corruzione

Se il costo della corruzione in Italia fosse veramente pari a **60 miliardi** di euro, l'Italia da sola sarebbe responsabile della metà dei fenomeni corruttivi su base europea.

Anche la **Corte dei Conti, nel 2012, che sollevato delle perplessità** circa l'attendibilità di questo dato.

… La cifra di **60 miliardi** di euro non convince nessuno … ma nessuno ha proposto una cifra alternativa, forse per paura di dare l'dea di sottostimare il fenomeno (Vedi rapporto del 21/8/2016 sulla corruzione della Fondazione Hume).

CPI 2018: l'Italia al 53° posto con un punteggio di 52



SCORE	COUNTRY/TERRITORY	RANK
88	Denmark	1
87	New Zealand	2
85	Finland	3
85	Singapore	3
85	Sweden	3
85	Switzerland	3
84	Norway	7
82	Netherlands	8
81	Canada	9
81	Luxembourg	9
80	Germany	11
80	United Kingdom	11
77	Australia	13
76	Austria	14
76	Hong Kong	14
76	Iceland	14
75	Belgium	17
73	Estonia	18
73	Ireland	18
73	Japan	18
72	France	21
71	United States	22
70	United Arab Emirates	23
70	Uruguay	23
68	Barbados	25
68	Bhutan	25
67	Chile	27
66	Seychelles	28
65	Bahamas	29
64	Portugal	30
63	Brunei Darussalam	31
63	Taiwan	31
62	Qatar	33
61	Botswana	34
61	Israel	34
60	Poland	36
60	Slovenia	36
59	Cyprus	38
59	Czech Republic	38
59	Lithuania	38
58	Georgia	41
58	Latvia	41
58	Saint Vincent and the Grenadines	41
58	Spain	41
57	Cabo Verde	45
57	Dominica	45
57	Korea, South	45
56	Costa Rica	48
56	Rwanda	48
55	Saint Lucia	50
54	Malta	51
53	Namibia	52
52	Grenada	53
52	Italy	53
52	Oman	53
51	Mauritius	56
50	Slovakia	57
49	Jordan	58
49	Saudi Arabia	58
48	Croatia	60
47	Cuba	61
47	Malaysia	61
47	Romania	61
46	Hungary	64
46	Sao Tome and Principe	64
46	Vanuatu	64
45	Greece	67
45	Montenegro	67
45	Senegal	67
44	Belarus	70
44	Jamaica	70
44	Solomon Islands	70
43	Morocco	73
43	South Africa	73
43	Suriname	73
43	Tunisia	73
42	Bulgaria	77
41	Burkina Faso	78
41	Ghana	78
41	India	78
41	Kuwait	78
41	Lesotho	78
41	Trinidad and Tobago	78
41	Turkey	78
40	Argentina	85
40	Benin	85
39	China	87
39	Serbia	87
38	Bosnia and Herzegovina	89
38	Indonesia	89
38	Sri Lanka	89
38	Swaziland	89
37	Gambia	93
37	Guyana	93
37	Kosovo	93
37	Macedonia	93
37	Mongolia	93
37	Panama	93
36	Albania	99
36	Bahrain	99
36	Colombia	99
36	Philippines	99
36	Tanzania	99
36	Thailand	99
35	Algeria	105
35	Armenia	105
35	Brazil	105
35	Côte d'Ivoire	105
35	Egypt	105
35	El Salvador	105
35	Peru	105
35	Timor-Leste	105
35	Zambia	105
34	Ecuador	114
34	Ethiopia	114
34	Niger	114
33	Moldova	117
33	Pakistan	117
33	Vietnam	117
32	Liberia	120
32	Malawi	120
32	Mali	120
32	Ukraine	120
31	Djibouti	124
31	Gabon	124
31	Kazakhstan	124
31	Maldives	124
31	Nepal	124
30	Dominican Republic	129
30	Sierra Leone	129
30	Togo	129
29	Bolivia	132
29	Honduras	132
29	Kyrgyzstan	132
29	Laos	132
29	Myanmar	132
29	Paraguay	132
28	Guinea	138
28	Iran	138
28	Lebanon	138
28	Mexico	138
28	Papua New Guinea	138
28	Russia	138
27	Comoros	144
27	Guatemala	144
27	Kenya	144
27	Mauritania	144
27	Nigeria	144
26	Bangladesh	149
26	Central African Republic	149
26	Uganda	149
25	Azerbaijan	152
25	Cameroon	152
25	Madagascar	152
25	Nicaragua	152
25	Tajikistan	152
24	Eritrea	157
23	Mozambique	158
23	Uzbekistan	158
22	Zimbabwe	160
20	Cambodia	161
20	Democratic Republic of the Congo	161
20	Haiti	161
20	Turkmenistan	161
19	Angola	165
19	Chad	165
19	Congo	165
19	Iraq	168
18	Venezuela	168
17	Burundi	170
17	Libya	170
16	Afghanistan	172
16	Equatorial Guinea	172
16	Guinea Bissau	172
16	Sudan	172
14	Korea, North	176
14	Yemen	176
13	South Sudan	178
13	Syria	178
10	Somalia	180

La sindrome di Cadorna…corruzione percepita: dato reale?

Se pensiamo all'oggi, sembra che l'**opinione pubblica** - e molti operatori - abbiano, nei confronti dei **dipendenti pubblici** come (presunti) protagonisti della corruzione, lo stesso approccio che aveva **Cadorna** per il suo esercito: per metà disonesti e per metà ignoranti o fannulloni.

Eppure le cifre reali danno numeri diversi

Si può richiamare l'indagine fatta dall'Unione Europea sulla corruzione, in cui il **nostro paese non risulta** - quanto ai dati reali - **di molto distante dai paesi dove riteniamo la corruzione essere molto inferiore rispetto alla nostra**. Addirittura, da quei dati, si ricava che il livello di corruzione - nei termini di effettiva richiesta di una illegittima utilità economica in cambio di una prestazione - è al di sotto della media europea.

Sempre a ragionare in termini assoluti, il **dato delle condanne è egualmente basso**, come assai basso è lo stesso numero, in termini assoluti, dei procedimenti aperti che riguardano reati di corruzione pur in una accezione ampia della stessa.

Limiti del CPI
e degli indicatori “survey based” (2)

Il significato di corruzione è **soggettivo** e può variare sostanzialmente da un paese ad un altro e da un anno all’altro; i dati non possono essere comparati da un anno all’altro perché la metodologia e i campioni utilizzati a volte cambiano

I **dati possono variare in maniera considerevole** a seconda della percezione soggettiva del fenomeno in ciascun paese, della completezza delle interviste e **del campione**, della metodologia usata → è difficile valutare i risultati delle politiche

I tipi di pratiche corruttive potrebbero essere sostanzialmente differenti in ciascun Paese rendendo **le analisi comparative particolarmente complesse**

Il CPI è calcolato su base aggregata nazionale

Misure oggettive

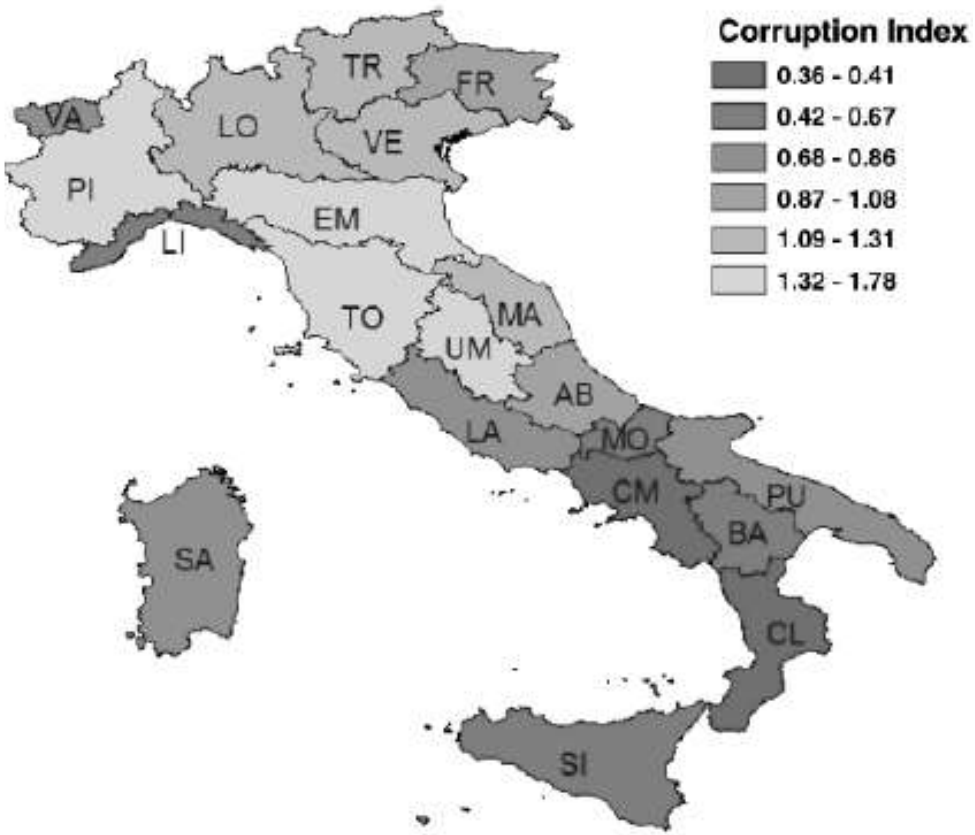
Golden e Picci (2005) focalizzano l'attenzione **sulle infrastrutture** come *locus* per eccellenza dell'attività illegale dei pubblici ufficiali

L'indicatore G-P usa due differenti misure:

1. l'ammontare di **stock di capitale pubblico esistente**, misurato sui dati di spesa attraverso il metodo dell'inventario permanente (e, quindi, come **ammontare** cumulato **della spesa pubblica in conto capitale**)

2. l'ammontare di **stock di capitale pubblico fisicamente esistente** (controllato per le **variazioni locali del costo di costruzione**: **salari** e **materie prime**, altitudine, sismicità e densità di popolazione)

Mappa della misura di corruzione Golden Picci per le Regioni Italiane (anno 1997)



Formazione IFEL per i Comuni

IFEL Fondazione ANCI

LA CORRUZIONE E LE INFRASTRUTTURE

Alta velocità in Italia:

47,3 milioni di euro/km tratta Roma – Napoli (284 km);

74 milioni di euro/km tratta Torino – Novara(96,6 km);

79,5 milioni di euro/km tratta Novara – Milano (51,9 km);

96,4 milioni di euro/km tratta Bologna - Firenze (111 km);

Alta velocità nel Mondo:

10,2 milioni di euro/km tratta Parigi – Lione (465 km);

9,8 milioni di euro/km tratta Madrid – Siviglia (534 km);

9,3 milioni di euro/km tratta Tokyo – Osaka (505 km);

Misure giudiziarie

Denunce dei reati di corruzione e concussione contro la P.A. per i quali l'A.G. ha iniziato l'azione penale (per 100,000 abitanti) – dati Istat

Condanne dei reati di corruzione e concussione contro la P.A. – dati forniti dal Casellario Giudiziale

Il livello di corruzione del nostro paese appare invece meno allarmante rispetto a quanto registrato dagli indicatori soggettivi, ma stabile nel periodo 2006-2011 se si utilizzano le misure di natura giudiziaria ossia il numero delle denunce e delle condanne per i reati di corruzione e concussione commessi da pubblici ufficiali (si rinvia su questo punto al Rapporto A.N.AC. sul primo anno di applicazione della legge n. 190/2012)

Tabella 4 – Classifica delle regioni rispetto alle denunce dei reati per corruzione e concussione (1970-2008)

Regione	Media pro-capite dei reati di corruzione per 100.000 abitanti
Valle d'Aosta	4
Molise	13
Umbria	16
Basilicata	16
Trentino Alto-Adige	18
Marche	23
Friuli Venezia Giulia	28
Abruzzo	33
Sardegna	48
Emilia Romagna	54
Liguria	55
Toscana	68
Puglia	73
Calabria	75
Veneto	84
Piemonte	96
Campania	110
Sicilia	142
Lombardia	153
Lazio	161

Le cause della corruzione in Italia: alcune evidenze (1)

La **qualità e l'efficienza dei principali servizi pubblici offerti in Italia** a livello centrale (istruzione e giustizia), regionale (sanità) e locale (trasporti pubblici locali, rifiuti, acqua, distribuzione del gas e asili nido) mostrano un **notevole ritardo** del paese **rispetto ai partner europei** e ampi divari territoriali, a **fronte di una quantità di risorse spese a livello locale relativamente uniforme** (Bripi, Carmignani e Giordano, 2011)

Le cause della corruzione in Italia: alcune evidenze (2)

Dagli indicatori elaborati dalla Banca Mondiale emerge che nel **2010 il tempo** necessario per risolvere una **controversia** commerciale in Italia è **di 1.210 giorni** contro una media dei paesi OCSE di 510 e dell'Unione Europea di 549

Il problema non sembra essere legato al volume della spesa dal momento che secondo la Commissione Europea per l'Efficienza della Giustizia (CEPEJ, 2011-2013) è in linea con quella della media dei paesi europei

I dati territoriali mostrano un ampio divario nella durata dei procedimenti giudiziari (Carmignani e Giacomelli, 2009): i tempi di risoluzione delle controversie commerciali al Sud (2.226,6 giorni) sono più lunghi rispetto a quelli del Nord-Ovest (1.826 giorni) (Bianco e Bripi; 2010)

Tab. Efficacia ed efficienza del sistema giudiziario

	2000*	2010*
Austria	6,1	5,8
Belgio	5,8	5,5
Danimarca	4,8	5,5
Finalndia	6	5,7
Francia	5,7	5,4
Germania	5,9	5,5
Grecia	4,1	3,5
Irlanda	6,5	6,1
Italia	3,6	3,5
Lussemburgo	6,2	5,8
Paesi Bassi	6,1	5,8
Portogallo	4,8	4,5
Spagna	5	4,4
Svezia	5,6	5,6
Regno Unito	6	5,8
Stati Uniti	5,7	5,1

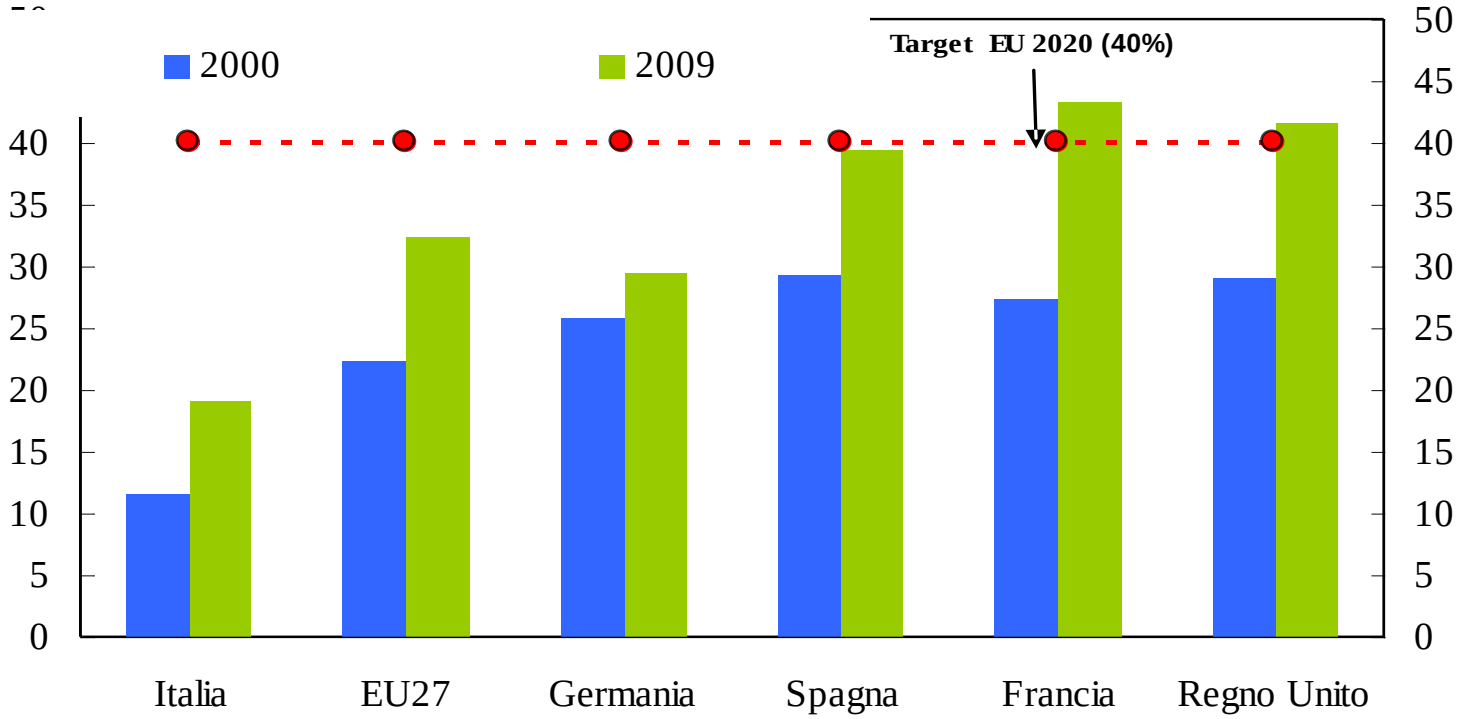
Fonte: elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati World Economic Forum, World Bank
*L'indicatore è compreso tra 1 e 7 dove 7 rappresenta il punteggio massimo

Le cause della corruzione in Italia: alcune evidenze (3)

Esiste un **gap di performance** nell'**istruzione** rispetto ai principali concorrenti europei non addebitabile all'ammontare della **spesa** (l'Italia non spende meno della media dei paesi OCSE) o ad altri indicatori ad essa correlati quali, ad esempio, il rapporto tra numero di docenti e studenti

L'Italia ha una **bassa dotazione** di **capitale sociale** rispetto ai paesi europei concorrenti. Inoltre, la distribuzione di capitale sociale tra aree del paese appare disomogenea; nel Mezzogiorno la dotazione di questo importante fattore è sensibilmente inferiore a quella del resto del paese. Questo divario è persistente nel tempo e sostanzialmente immutato da quasi un secolo (Barone e de Blasio, 2010)

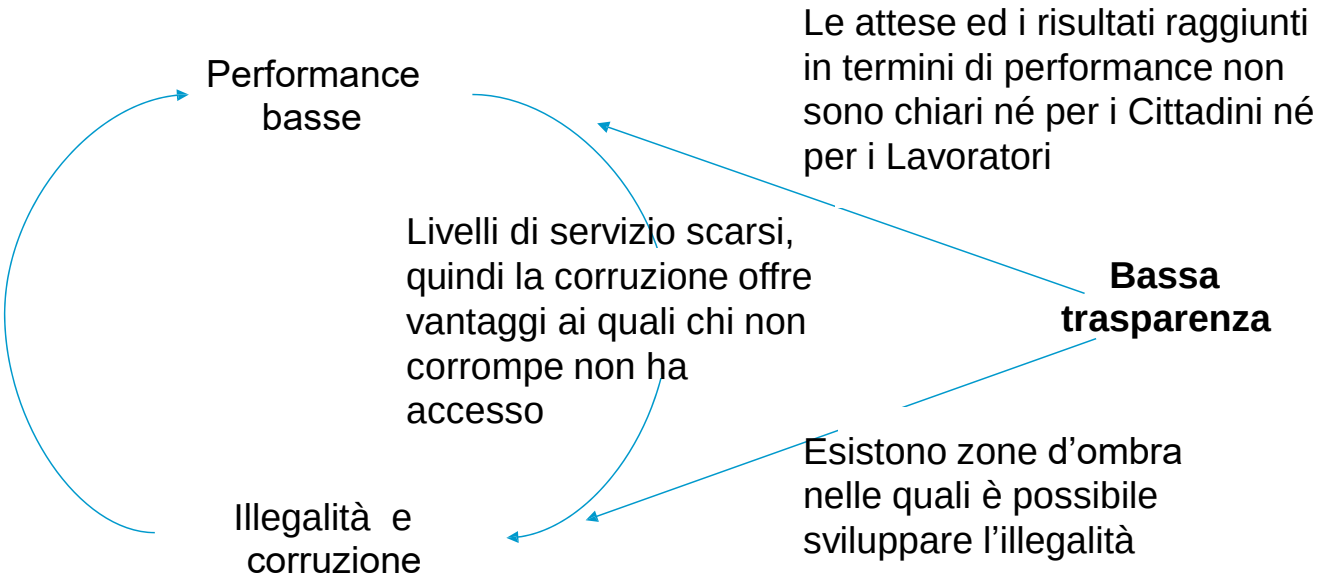
Fig. Strategia di Lisbona: *Youth education attainment level* (percentuale dei 20-24enni che hanno completato almeno la scuola secondaria superiore)



Formazione IFEL per i Comuni

IFEL Fondazione ANCI

Le Sinergie tra performance, legalita' e trasparenza – circolo vizioso



Formazione IFEL per i Comuni

IFEL Fondazione ANCI

Le Sinergie tra performance, legalita' e trasparenza – circolo virtuoso

LEGALITA' PERFORMANCE E TRASPARENZA – CIRCOLO VIRTUOSO

Performance elevate

Rende chiare a Cittadini e Lavoratori le attese ed i risultati raggiunti in termini di performance

I livelli di servizio sono adeguati alle esigenze del territorio, quindi la corruzione non genera vantaggi ai quali altrimenti non si avrebbe accesso

Trasparenza

Elimina le zone d'ombra nelle quali si potrebbe sviluppare l'illegalità

Legalità e nessuna corruzione

Formazione IFEL per i Comuni

IFEL Fondazione ANCI

Il PTPC uno strumento organizzativo per la realizzazione di un complesso disegno normativo

D.LGS 25 maggio 2016, n. 97
Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche

LEGGE 6 novembre 2012, n.190
Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione

Piano Nazionale Anticorruzione 2013 approvato con la Delibera CIVIT n.72 dell'11 settembre 2013.
Aggiornamento 2015 (det. ANAC n. 12/2015)
Piano Nazionale 2016 (del. ANAC n. 831/2016)
Piano Nazionale 2017 (del. ANAC n. 1208/2017)
Piano Nazionale 2018 (del. ANAC n. 1074/2018)
Piano Nazionale 2019 in consultazione

Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza

D.P.R. 16 aprile 2013, n.62
Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici.

D.LGS 14 marzo 2013, n.33
Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni

D.LGS 8 aprile 2013, n.39
Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico

D.L. 24 giugno 2014, n.90, convertito con modificazioni dalla L. 11 agosto 2014, n.114
Art.19 – Soppressione dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture e definizione delle funzioni dell'Autorità nazionale anticorruzione

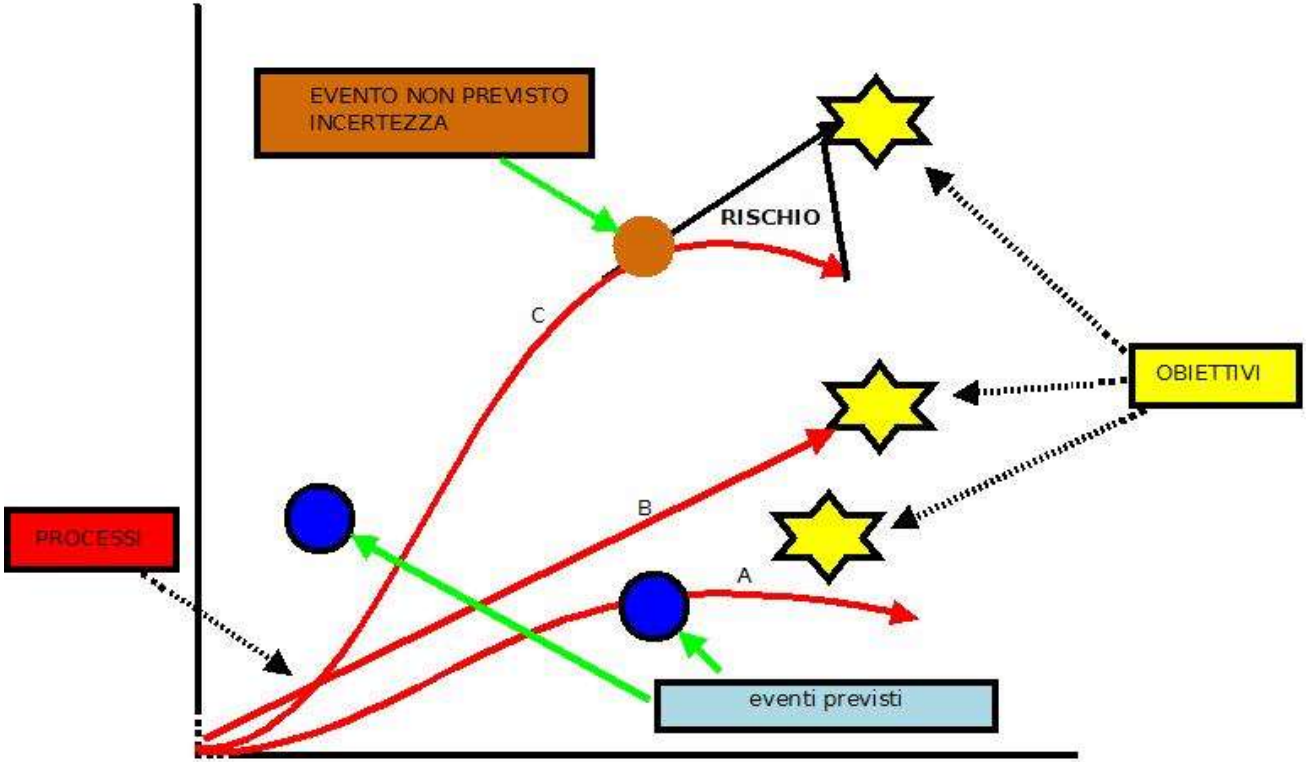
Definizione di Rischio (UNI ISO 31000: 2010)

Il rischio è l'effetto dell'incertezza sugli obiettivi

Effetto = scostamento (positivo o negativo) da un risultato atteso

Incertezza = stato anche parziale, di assenza di informazioni relative alla comprensione di un evento, delle sue conseguenze e della sua verosimiglianza (=probabilità)

Il rischio non dipende dal fatto che alcuni eventi possono influire sui nostri obiettivi, ma dal fatto che **non conosciamo** tali eventi (= incertezza)



Formazione IFEL per i Comuni

IFEL Fondazione ANCI

Il PNA e i suoi aggiornamenti

Formazione IFEL per i Comuni

IFEL Fondazione ANCI

Le aree di rischio nei PNA

PNA 2013-2016

- Acquisizione e progressione del personale
- Affidamento di lavori, servizi e forniture
- Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario
- Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario

Aggiornamento 2015

- Contratti pubblici (ex Area Affidamento lavori, servizi e forniture)
- Gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio
- Controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni
- Incarichi e nomine
- Affari legali e contenzioso

PNA 2016

- Governo del territorio

PNA 2018

- Gestione rifiuti

Il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) 2016

Rafforzamento del ruolo dei Responsabili della prevenzione della corruzione

Maggiore coinvolgimento degli organi di indirizzo politico nella formazione e attuazione dei Piani

Maggiore coinvolgimento degli OIV, chiamati a rafforzare il raccordo tra misure anticorruzione e misure di miglioramento della funzionalità delle amministrazioni e della performance degli uffici e dei funzionari pubblici

Il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) 2016

Semplificazione delle attività delle amministrazioni nella materia unificando in un solo strumento il PTPC e il Programma triennale della trasparenza e l'integrità

Previsione di una possibile articolazione delle attività in rapporto alle caratteristiche organizzative (soprattutto dimensionali) delle amministrazioni

Definizione delle misure organizzative per l'attuazione effettiva degli obblighi di trasparenza.

Il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) 2019

Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi

Maggiori attenzioni alla valutazione del rischio

Approfondimenti su rotazione e monitoraggio

Analisi del PNA 2019-2021

- **PARTE GENERALE**: rivede, consolida ed integra in un unico provvedimento tutte le indicazioni e gli orientamenti maturati nel corso del tempo dall'Autorità e che sono stati oggetto di specifici provvedimenti di regolamentazione o indirizzo. **Supera tutte le parti generali dei precedenti Piani e relativi Aggiornamenti, lasciando invece in vigore tutte le parti speciali che si sono succedute nel tempo**.
- **ALLEGATO 1**: fornisce indicazioni utili per la progettazione, la realizzazione e il miglioramento continuo del "Sistema di gestione del rischio corruttivo", integrato e aggiornato, tenendo conto delle precedenti esperienze di attuazione dei PNA e ispiranto ai principali standard internazionali di risk management. Diviene **l'unico documento metodologico da seguire nella predisposizione dei Piani triennali della prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT) per la parte relativa alla gestione del rischio corruttivo**.
- **ALLEGATO 2**: fornisce indicazioni metodologiche e applicative in ordine all'istituto della **rotazione** "**ordinaria**"
- **ALLEGATO 3**: fornisce riferimenti normativi sul ruolo e sulle funzioni del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT)

I principi per la gestione del rischio (PNA 2019)

PRINCIPI STRATEGICI

❖**Coinvolgimento degli organi di indirizzo politico-amministrativo nella definizione delle strategie di gestione del rischio corruttivo**, da realizzarsi, con riferimento agli Enti Locali, secondo quanto già suggerito dall'ANAC nell'Aggiornamento 2015 al PNA (paragrafo 4.1), ovvero mediante l'adozione, da parte del Consiglio Comunale, precedentemente all'adozione definitiva del PTPCT ad opera della Giunta, di un documento contenete gli obiettivi strategici dell'Ente in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, ovviamente avente pari estensione temporale a quella del PTPCT che si andrà ad approvare;

❖**Coinvolgimento di tutta la struttura organizzativa nel processo di gestione del rischio** attraverso una responsabilizzazione diretta di tutti i soggetti interessati

❖**Collaborazione fra amministrazioni**, non intesa come trasposizione acritica di esperienze di enti operanti nello stesso ambito territoriale e nello stesso comparto, ma come strumento per rendere maggiormente sostenibile l'attuazione del sistema di gestione della prevenzione della corruzione.

I principi per la gestione del rischio (PNA 2019)

PRINCIPI METODOLOGICI

- **Attuazione del sistema di prevenzione attraverso un approccio sostanziale** e non già come mero adempimento formale;
- **Gradualità del processo di gestione del rischio**, soprattutto in amministrazioni di ridotte dimensioni;
- **Selettività nell'individuazione delle priorità di trattamento**, attraverso una adeguata analisi e stima dei rischi che insistono sull'organizzazione;
- **Integrazione fra il processo di gestione del rischio di corruzione e quello di misurazione e valutazione della Performance** organizzativa ed individuale dell'Ente, prevedendo che tutte le misure specifiche programmate nel PTPCT diventino necessariamente obiettivi del Piano della Performance e inserendo criteri di valutazione che tengano conto del coinvolgimento nel sistema di prevenzione della corruzione;

PRINCIPI FINALISTICI

- **Effettività della strategia di prevenzione**, evitando di introdurre nuovi oneri organizzativi, ma orientando l'attività alla creazione di valore pubblico per gli utenti

Il ruolo del PTPCT

Il Piano Triennale della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza è il principale strumento attraverso cui un'amministrazione può realizzare **l'esame dei propri processi, identificando sia i rischi corruttivi in senso stretto sia i casi di maladministration, cattiva gestione o perdita di qualità del servizio**.

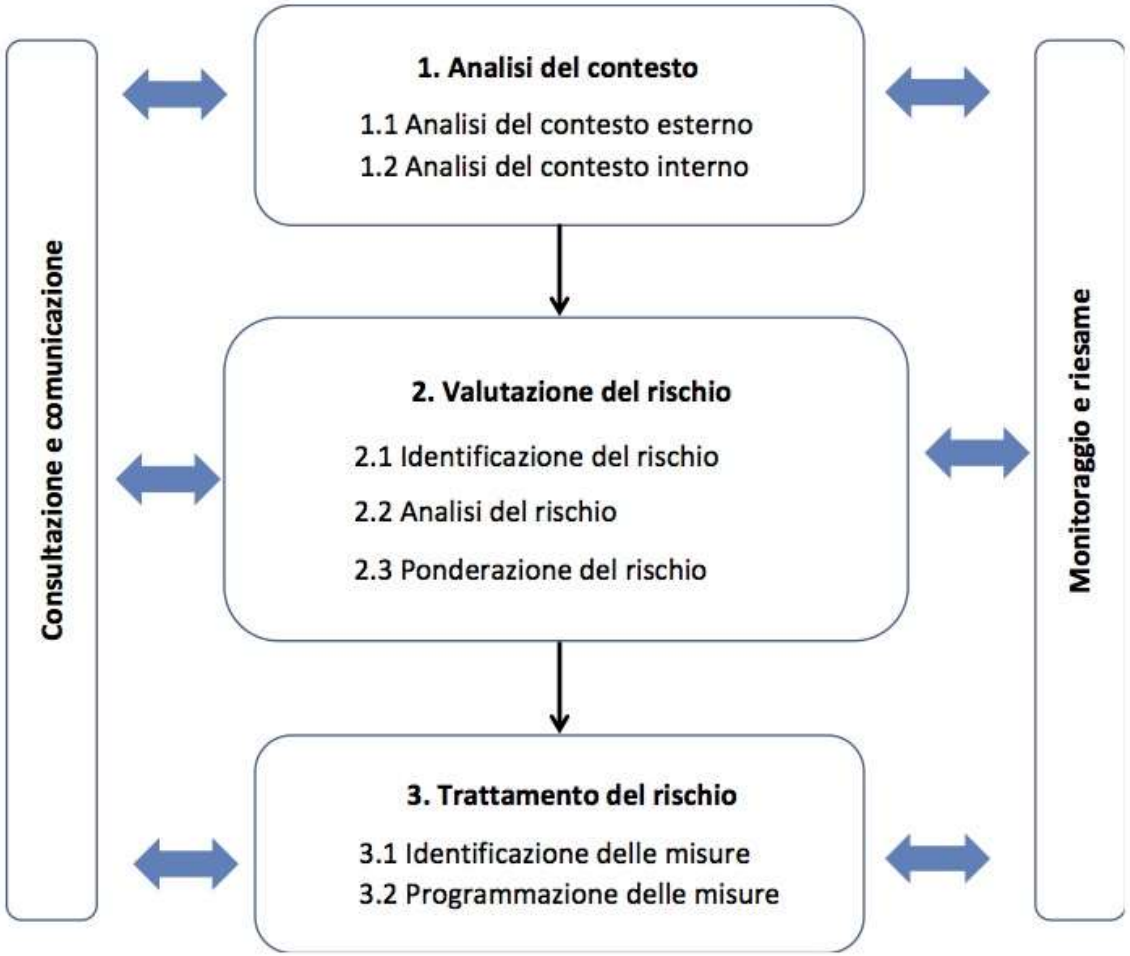
La forte spinta al coinvolgimento di tutti gli attori istituzionali dell'amministrazione (politici, dirigenti, personale), da parte della strategia nazionale anticorruzione, deve consentire lo sviluppo di processi unitari che oltre ad ottimizzare l'impiego delle poche risorse disponibili per questo tipo di attività, **superino la logica dell'adempimento burocratico**, andando ad incidere in maniera efficace sui momenti decisionali, allontanando il rischio di corruzione e intervenendo in maniera incisiva in casi di cattiva gestione e immobilismo decisionale **(concetto ribadito e raffortzato dall'allegato 1 del PNA2019).**

Le fasi del processo di gestione del rischio

- **Analisi del contesto**
  - analisi del contesto esterno
  - analisi del contesto interno
- **Valutazione del rischio**
  - identificazione degli eventi rischiosi
  - analisi del rischio
  - ponderazione del rischio
- **Trattamento del rischio**
  - Individuazione delle misure
  - programmazione delle misure
- Trasversalmente a queste tre fasi, esistono ulteriori due attività, che servono a favorire il continuo miglioramento del processo di gestione del rischio, secondo una logica sequenziale e ciclica, ovvero:
- **Monitoraggio e riesame**
  - monitoraggio sull'attuazione delle misure
  - monitoraggio sull'idoneità delle misure
  - riesame periodico della funzionalità complessiva del sistema
- **Consultazione e comunicazione**

Le fasi del processo di gestione del rischio

Figura 1 – *Il processo di gestione del rischio di corruzione*



Formazi per i Comuni

iFEL Fondazione ANCI

Analisi del contesto esterno

Acquisizione dei dati rilevanti

- Fonti esterne
- Fonti interne

Interpretazione dei dati

- interpretazione dei dati ai fini della rilevazione del rischio corruttivo

Estrazione elementi utili

- aree di rischio da esaminare prioritariamente
- identificazione nuovi eventi rischiosi
- elaborazione misure di prevenzione specifiche

Analisi del contesto esterno

Alcune fonti utili da utilizzare per realizzare l'analisi di contesto esterno:

✓**fonti esterne**, riguardanti dati giudiziari relativi al tasso di criminalità generale del territorio di riferimento e/o alla presenza della criminalità organizzata e/o di fenomeni di infiltrazioni di stampo mafioso nelle istituzioni, nonché più specificamente ai reati contro la Pubblica Amministrazione (corruzione, concussione, peculato etc.):

- ✓ banca dati ISTAT;
- ✓ banca dati Ministero di Giustizia;
- ✓ banca dati Corte dei Conti;
- ✓ banca dati Corte Suprema di Cassazione;
- ✓ analisi del BES sviluppate all'interno del progetto ""Il BES delle Province", che coinvolge 27 uffici statistica di altrettante Città metropolitane o Province;
- ✓ Il rapporto ANAC "La corruzione in Italia 2016-2019", pubblicato in data 17/10/2019.

✓**fonti interne**:

- ✓ interviste con l'organi di indirizzo politico o i responsabili delle strutture;
- ✓ segnalazioni pervenute attraverso il canale del whistleblowing;
- ✓ risultati del monitoraggio dello stato di attuazione del sistema di gestione del rischio e del PTPCT più in generale

Analisi del contesto esterno

- **l'amministrazione dovrebbe reperire e analizzare esclusivamente i dati e le informazioni utili ad inquadrare il fenomeno corruttivo all'interno del territorio o del settore di intervento**.
- A tal fine può rivelarsi utile che nel PTPCT venga fornita **evidenza specifica di come l'analisi di contesto esterno abbia portato elementi utili** alla rilevazione di aree di rischio
- Infine, l'analisi di contesto può beneficiare di **attività di collaborazione tra amministrazioni che operano in uno stesso territorio**

Si dovrebbe:
Ricorda che l'analisi del contesto è rilevante ai fini della identificazione e analisi dei rischi e conseguentemente alla individuazione e programmazione di misure di prevenzione specifiche

Non si dovrebbe:

- Inserire esclusivamente informazioni quantitative, senza collegarle con eventuali fenomeni di corruzione/illegalità
- Le analisi di tipo "qualitativo" (cultura organizzativa, con particolare riferimento alla cultura dell'etica sistemi e flussi informativi, processi decisionali sia formali sia informali, relazioni interne ed esterne) non dovrebbero essere formulate sulla base di mere percezioni del RPCT

Si potrebbe, nell'analisi del contesto *esterno*, fare riferimento a:

- Dati in possesso del SUAP circa la struttura, la diffusione e la tipologia delle realtà produttive del territorio
- Dati in possesso dei servizi sociali/pubblica istruzione circa la struttura, la diffusione e la tipologia del disagio sociale
- Dati in possesso della Polizia Locale circa lo stato dell'ordine e della sicurezza sul territorio
- Tasso di riscossione dei tributi e delle imposte locali
- Analisi dei risultati di gestione di Enti partecipati che erogano servizi pubblici
- Analisi circa le modalità di affidamento e gestione dei beni patrimoniali dell'Ente (impianti sporti, strutture ricreative, strutture culturali,
- Analisi storica circa i condoni edilizi, il numero di domande presentate, il numero di domande accolte e quelle respinte

Analisi del contesto interno

Riguarda **aspetti legati all'organizzazione e alla gestione per processi che potrebbero influenzano la sensibilità della struttura al rischio corruttivo**. Volta a far emergere:

- **sistema delle responsabilità**;
- **livello di complessità organizzativo dell'Amministrazione**.

Alcune delle principali informazioni che è possibile prendere in considerazione **ai fini dell'analisi del contesto interno, anche in relazione ad altri strumenti di programmazione sviluppati dall'Ente (Documento Unico di Programmazione, PEG, PDO, Piano della Performance**) sono:

- composizione, numerosità e ruolo specifico degli organi di indirizzo;
- composizione della struttura organizzativa anche attraverso un organigramma, che chiarisca ruoli e responsabilità all'interno delle diverse strutture;
- principali politiche, obiettivi e strategie, eventualmente anche attraverso specifici rimandi ai documenti che le contengono in maniera estesa
- risorse finanziarie a disposizione dell'Ente, anche in questo caso anche attraverso rimandi ai documenti che contengono la loro programmazione e l'analisi di dettaglio,
- dati inerenti la quantità e qualità del personale, delle conoscenze, dei sistemi e delle tecnologie;
- Dati inerenti la cultura organizzativa, con particolare riferimento alla cultura dell'etica;
- informazioni relative al sistema e ai flussi informativi sia formali, sia informali dei processi decisionali;
- rete delle più significative relazioni interne ed esterne dell'Ente.

La mappatura dei processi

- All'interno **dell'analisi del contesto interno**, discorso separato, merita **la "mappatura dei processi", ovvero l'attività di individuazione e analisi dei processi organizzativi con riferimento all'intera attività svolta da ciascuna Amministrazione**.
- L'ANAC attribuisce grande importanza a questa attività, affermando che essa rappresenta un "***requisito indispensabile per la formulazione di adeguate misure di prevenzione e incide sulla qualità complessiva della gestione del rischio***"

Differenza fra Procedimento e Processo

Il procedimento si riferisce all'attività e alle regole

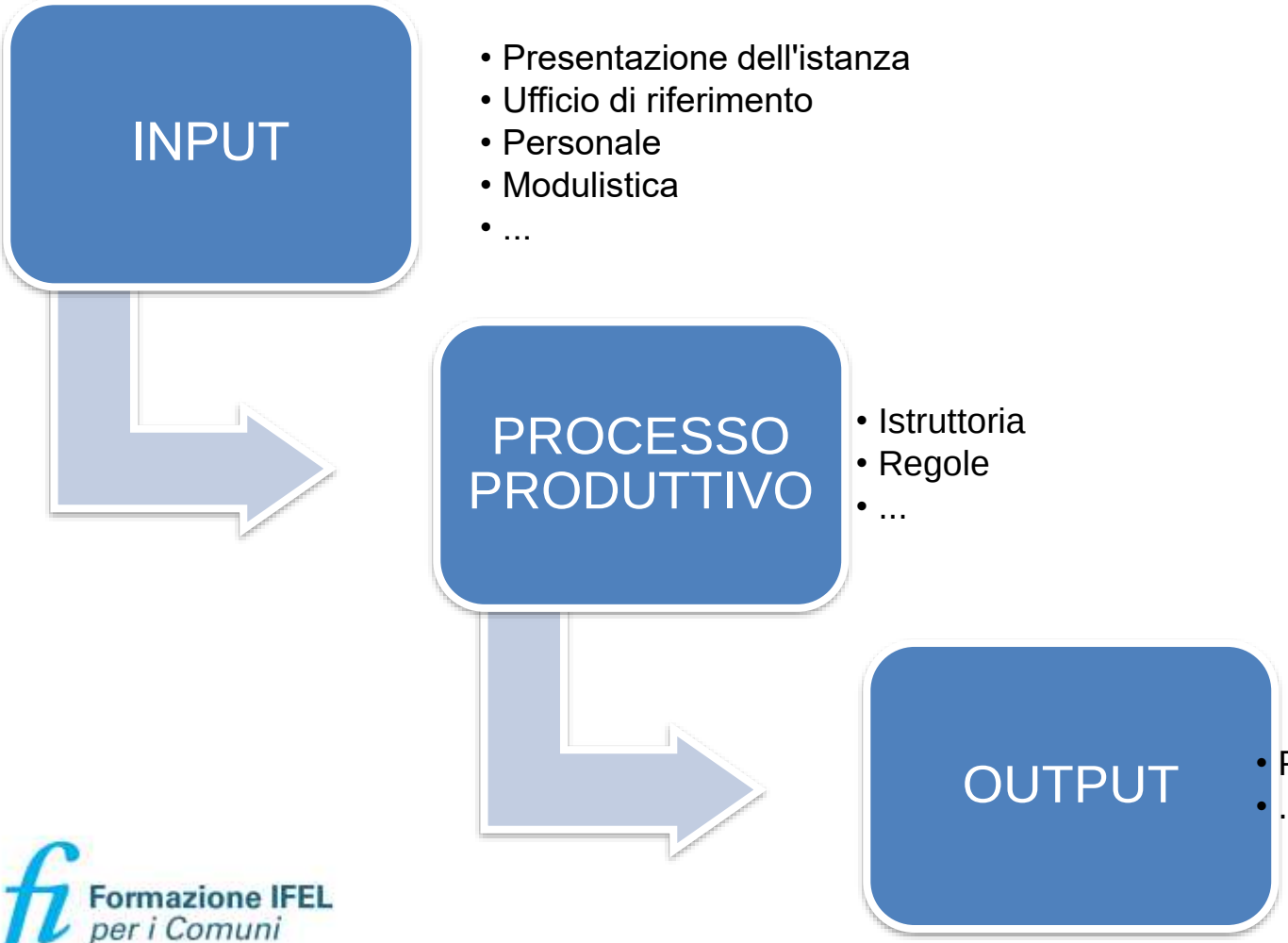
PROCEDIMENTO: **è un insieme di attività ripetitive**, sequenziali e condivise tra chi le attua. Esse vengono **poste in essere per raggiungere un risultato determinato**. In sostanza**, è il "che cosa" deve essere attuato per addivenire a un "qualcosa",** a un prodotto, descritto **sotto forma di "regole", formalizzate e riconosciute**. Quel qualcosa potrebbe essere, ad esempio: l'iscrizione di un neonato allo stato civile o il rilascio di un contrassegno per disabili, l'accertamento di entrata o ancora la liquidazione di una fattura

Differenza fra Procedimento e Processo

Il processo pone l'attenzione su "uomini e mezzi" utilizzati per raggiungere il risultato

PROCESSO: è un **insieme di attività interrelate** che creano valore **trasformando delle risorse** (input del processo) **in un prodotto** (output del processo) destinato ad un soggetto interno o esterno all'amministrazione (utente).

Schema di processo



Formazione IFEL per i Comuni

IFEL Fondazione ANCI

Analisi di un procedimento

Analisi di un processo

Formazione IFEL per i Comuni

IFEL Fondazione ANCI

La mappatura dei processi nei PNA

PNA 2013-2016

Punto B.1 (PTPC) "*ricostruzione del sistema dei processi organizzativi, con particolare attenzione alla struttura dei controlli ed alle aree sensibili nel cui ambito possono, anche solo in via teorica, verificarsi episodi di corruzione*"

Punto B.1.1.1 "*verifica "sul campo" dell'impatto del fenomeno corruttivo sui singoli processi svolti nell'ente*"

Punto B.1.2 (Gestione del rischio) "*mappatura dei processi attuati dall'amministrazione*"

Punto B.1.2.1 (Mappatura dei processi) "*La mappatura dei processi deve essere effettuata da parte di tutte le pubbliche amministrazioni per le aree di rischio individuate dalla normativa e per le sottoaree in cui queste si articolano … 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 nei PNA

Aggiornamento PNA 2013-2016 determinazione ANAC n. 12/2015

- È necessario dare evidenza all'interno del PTPC dell'effettivo svolgimento della mappatura dei processi
- Il concetto di **procedimento** (legge 241/1990 e art. 35 d.lgs 33/2013) e di **processo** non sono tra loro incompatibili: la rilevazione dei procedimenti amministrativi è sicuramente un buon punto di partenza per l'identificazione dei processi organizzativi.
- La mappatura deve condurre, 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.
- Indica come scadenza limite per la realizzazione della mappatura dei processi il 2017

La mappatura dei processi nei PNA

PNA 2019-2021

- ✓ L'aspetto centrale e più importante dell'analisi del contesto interno, è la cosiddetta **mappatura dei processi, consistente nella individuazione e analisi dei processi organizzativi.** L'obiettivo è che **l'intera attività svolta dall'amministrazione venga gradualmente esaminata** al fine di identificare aree che, in ragione della natura e delle peculiarità dell'attività stessa, risultino potenzialmente esposte a rischi corruttivi.
- ✓ L' effettivo svolgimento della mappatura deve risultare, in forma chiara e comprensibile, nel PTPCT.

La mappatura dei processi nei PNA

PNA 2019-2021

- Una **mappatura dei processi adeguata consente all'organizzazione di evidenziare duplicazioni, ridondanze e inefficienze** e quindi di poter migliorare l'efficienza allocativa e finanziaria, l'efficacia, la produttività, la qualità dei servizi erogati, e di porre le basi per una corretta attuazione del processo di gestione del rischio corruttivo.
- È, inoltre, indispensabile che **la mappatura del rischio sia integrata con i sistemi di gestione spesso già presenti nelle organizzazioni** (controlli di gestione, sistema di *auditing* e sistemi di gestione per la qualità, sistemi di *performance management*)

Le fasi della mappatura dei processi

1. Identificazione

2. Descrizione

3. Rappresentazione

Formazione IFEL per i Comuni

IFEL Fondazione ANCI

La definizione dei processi

- ✓ L'identificazione dei processi è il primo passo per lo svolgimento della "mappatura" dei processi e consiste nello **stabilire l'unità di analisi (il processo) e nell'identificazione dell'elenco completo dei processi svolti dall'organizzazione**.
- ✓ Possibilità di realizzare **analisi di benchmark** relative a modelli di processi tipici di organizzazioni aventi analoghe finalità, ricordando comunque che detta attività **non deve risolversi in una operazione di "copia-incolla" dai cataloghi di processi di altre Amministrazioni**, ma solamente nell'esame di situazioni simili da cui poter trarre spunti utili.
- ✓ **La lista dei processi deve essere aggregato in base alle "Aree di rischio" "generali e "specifiche" cui si riferiscono**.

La descrizione dei processi

ELEMENTO DESCRITTIVO DEL PROCESSO	SIGNIFICATO
Denominazione del processo	Breve descrizione del processo (Es. liquidazione patrocinio legale a professionisti esterni)
Origine del processo (input)	Evento che da avvio al procedimento
Risultato atteso (output)	Evento che conclude il procedimento e descrizione del risultato finale
Sequenza di attività che consente di raggiungere il risultato - le fasi	Descrizione dettagliata di tutte le attività – fasi che compongono il processo
Responsabilità	Individuazione per il processo nella sua interezza e per ciascuna attività – fase i ruoli e le responsabilità di ciascun attore
Strutture organizzative coinvolte	Individuazione di tutte le strutture interne coinvolte a qualsiasi titolo nello svolgimento del processo e indicazione dell'attività – fase in cui intervengono
Tempi	Indicare se sono stati definiti dei tempi per la realizzazione dell'intero processo
Vincoli	Indicare i vincoli di natura normativa, regolamentare, organizzativa che insistono sul processo

La descrizione dei processi

ELEMENTO DESCRITTIVO DEL PROCESSO	SIGNIFICATO
Risorse	Indicare le risorse umane, strumentali e finanziarie impiegate per la realizzazione delle diverse attività – fasi del processo
Utilizzo di procedure informatizzate di supporto	Indicare se e quali procedure informatizzate sono utilizzate per la realizzazione del risultato finale del processo e la loro capacità di rendere intellegibile le azioni poste in essere dagli operatori
Attori esterni che partecipano al processo	Indicare eventuali soggetti esterni coinvolti nella realizzazione del processo
Sistema dei controlli e tracciabilità	Indicare se esiste un sistema di controllo e tracciabilità delle diverse attività - fasi del processo e di che tipo è (esterno, interno)
Interrelazioni tra i processi	Indicare altri processi dell'Amministrazione che interagiscono con il processo

La descrizione dei processi

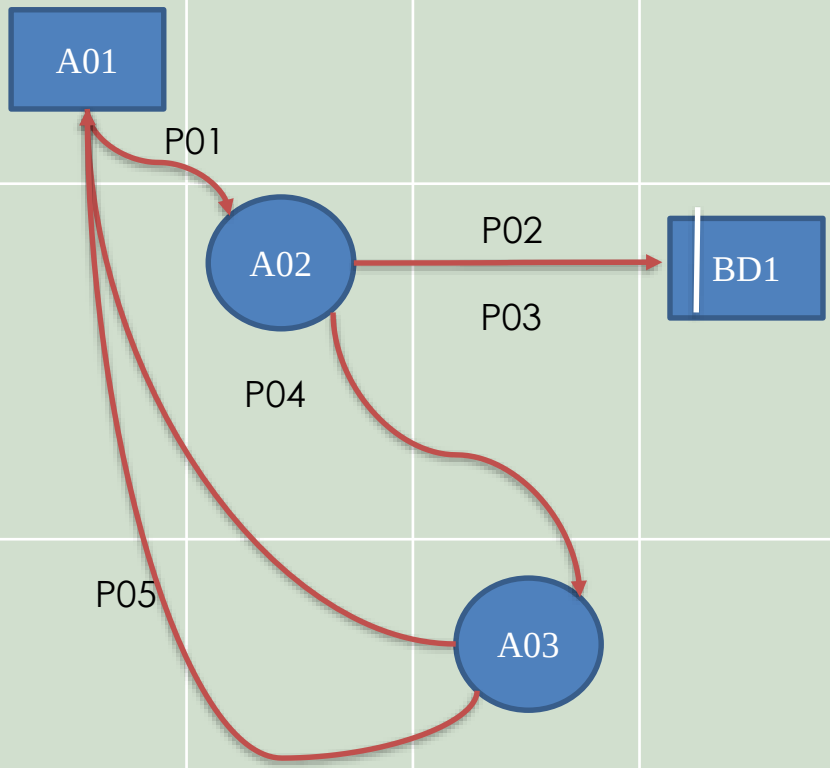
Le amministrazioni possono procedere **gradualmente ad inserire elementi descrittivi del processo**. Si ritiene prioritario partire almeno dai seguenti **elementi di base:**

- breve **descrizione del processo** (che cos'è e che finalità ha);
- **attività** che scandiscono e compongono il processo;
- **responsabilità** complessiva del processo e soggetti che svolgono le attività del processo.

Si consiglia, infine, di **programmare adeguatamente l'attività di rilevazione dei processi** individuando nel PTPCT **tempi e responsabilità relative alla loro "mappatura", in maniera tale da rendere possibile, con gradualità e tenendo conto delle risorse disponibili, il passaggio da soluzioni semplificate** (es. elenco dei processi con descrizione solo parziale) **a soluzioni più evolute.**

La rappresentazione dei processi

Attività Prodotto			Cittadino	Uff. Protocollo	Polizia Locale	Protocollo informatico
A01		Invio della domanda				
	P01	Domanda presentata al protocollo				
A02		Acquisizione e trasmissione domanda				
	P02	Domanda protocollata				
	P03	Domanda trasmessa				
A03		Istruttoria della domanda				
	P04	Domanda respinta				
	P05	Domanda accolta				

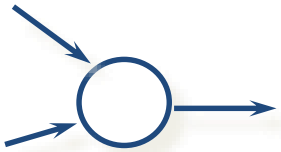


per i Comuni

Fondazione ANCI

La rappresentazione dei processi

Proponiamo una metodologia, semplificata per la modellazione e rappresentazione grafica, basata su pochi semplici simboli e passaggi



- **Attività**: trasforma input in output. Viene svolta da una unità organizzativa/entità

- **Entità:** unità organizzativa: può contenere diverse attività (eventualmente estranee)

- **Archivio:** entità particolare, genera o riceve prodotti informativi. Può svolgere diverse elaborazioni di dati (attività) che non sempre interessa esplicitare nell' analisi organizzativa.

Formazione IFEL per i Comuni

IFEL Fondazione ANCI

La rappresentazione dei processi

Processo	Fasi	Attività	Responsabilità
Processo A	1	Attività 1	Unità organizzativa 1 e 2
		Attività n	Unità organizzativa n
	n	Attività 1	Unità organizzativa 4
		Attività n	Unità organizzativa 1 e 3
Processo B	1	Attività 1	Unità organizzativa 1
		Attività 2	Unità organizzativa 2
		Attività 3	Unità organizzativa 2 e 4
		Attività n	Unità organizzativa n
	n	Attività 1	Unità organizzativa 1, 2 e 5
		Attività n	Unità organizzativa 4

La gradualità della mappatura dei processi

Identificazione	Elenco dei processi	Elenco completo dei processi – tutta l'attività dell'amministrazione	
Descrizione	Scheda di descrizione	Solo alcuni processi	Tutti i processi
Rappresentazione	Tabella o diagramma dei processo	Solo alcuni elementi descrittivi	Tutti gli elementi descrittivi

Gradualità

Formazione IFEL per i Comuni

IFEL Fondazione ANCI

La valutazione del rischio

La valutazione del rischio si articola in tre fasi

Identificazione dei rischi

La fase di identificazione degli **eventi rischiosi**:

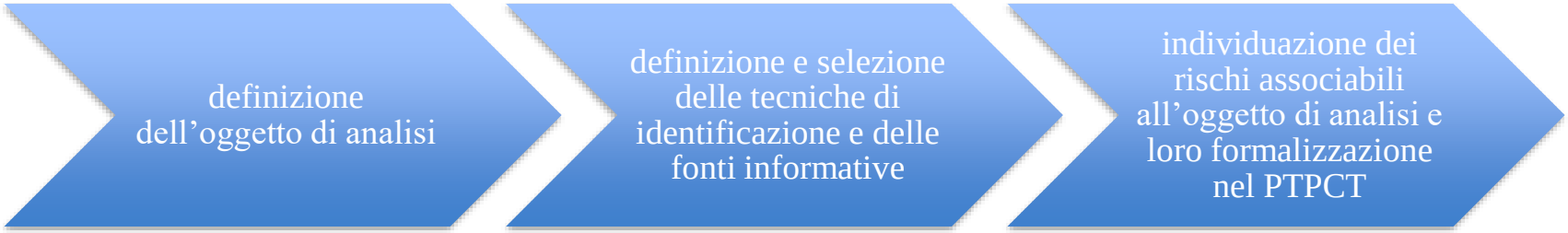
- ha come **responsabile l'intera struttura organizzativa** e non esclusivamente il RPCT;
- ha l'obiettivo di **individuare quei comportamenti o fatti che possono verificarsi** in relazione ai processi di pertinenza dell'amministrazione, **tramite cui si potrebbero concretizzare eventi di corruzione**.

L'identificazione dei rischi **deve includere tutti gli eventi rischiosi che, anche solo ipoteticamente, potrebbero verificarsi**.

Questa fase è cruciale perché **un evento rischioso non identificato non potrà essere gestito.**

Identificazione dei rischi

Al fine di pervenire ad una corretta identificazione dei rischi è necessario che l'amministrazione proceda secondo il seguente percorso logico:



Definizione dell'oggetto di analisi

- Oggetto di analisi può essere, infatti, l'intero processo o le singole attività di cui si compone il **processo**;
- Si ritiene che il livello minimo di analisi per l'identificazione dei rischi debba essere rappresentato dal processo
- Se l'unità di analisi prescelta è il processo, gli eventi rischiosi non vengono abbinati a singole attività del processo; esso è ammissibile per amministrazioni di **dimensione organizzativa ridotta** o con poche risorse e competenze adeguate allo scopo, oppure in particolari situazioni di criticità.
- L'**impossibilità** di realizzare l'analisi a un livello qualitativo più avanzato **deve essere adeguatamente motivata nel PTPCT**. In ogni caso il PTPCT deve programmare iniziative e azioni per migliorare
- Per le altre amministrazioni **l'identificazione dei rischi dovrà essere** sviluppata con un maggior livello di dettaglio, individuando come oggetto di analisi, le **singole attività** del processo

Definizione e selezione delle tecniche di identificazione e delle fonti informative

Le principali tecniche di identificazione dei rischi sono:

- **la prompt list**: è un elenco dettagliato di potenziali eventi rischiosi standard per diversi settori di attività o per diversi processi dell'amministrazione
- **l'analisi dell'esperienza passata**: si riferisce al patrimonio di conoscenze detenuto dai soggetti presenti nell'organizzazione
- **la check list**: è una lista di controllo finalizzata ad individuare gli elementi significativi di processo o delle sue attività per far emergere le criticità rispetto alla dimensione di rischio oggetto di analisi.
- **le interviste e i workshop**: intendono individuare le informazioni inerenti i rischi del processo o delle sue attività/fasi, attraverso le conoscenze e le esperienze dei responsabili, del personale, e di tutti quei soggetti coinvolti nel processo
- **l'analisi del flusso di processo**: attraverso la rappresentazione grafica delle attività e fasi del processo, consente visivamente l'identificazione dei momenti in cui si potrebbero verificare gli eventi rischiosi

Definizione e selezione delle tecniche di identificazione e delle fonti informative

Le fonti informative utilizzabili sono per esempio:

- ✓le risultanze dell'analisi del contesto interno ed esterno;
- ✓le risultanze dell'analisi della mappatura dei processi;
- ✓l'analisi di eventuali casi giudiziari e di altri episodi di corruzione o cattiva gestione
- ✓le risultanze dell'attività di monitoraggio svolta dal RPCT e delle attività svolte da altre strutture di controllo interno (es. *internal audit*) laddove presenti;
- ✓le segnalazioni ricevute tramite il canale del *whistleblowing* o tramite altra modalità (es. segnalazioni raccolte dal RUP);
- ✓il registro di rischi realizzato da altre amministrazioni, simili per tipologia e complessità organizzativa

Identificazione e formalizzazione dei rischi

- Gli eventi rischiosi individuati utilizzando le fonti informative disponibili devono essere **opportunamente formalizzati e documentati nel PTPCT**

- La formalizzazione potrà avvenire tramite la **predisposizione di un registro dei rischi (o catalogo dei rischi)**
- **Registro degli eventi rischiosi",** nel quale sono riportati tutti gli eventi rischiosi relativi ai processi dell'amministrazione.
- Per **ogni processo** deve essere individuato **almeno un evento rischioso.**

- A seconda del livello di analiticità della mappatura dei processi si avranno Registri degli eventi rischiosi più o meno analitici, **fino a far corrispondere gli eventi rischiosi alle singole fasi/attività del processo.**

Identificazione e formalizzazione dei rischi

All'esito delle attività appena descritte l'Amministrazione deve pervenire alla creazione del "Registro degli eventi rischiosi", nel quale sono riportati tutti gli eventi relativi ai propri processi adeguatamente descritti, specifici per il processo nel quale sono stati rilevati e non generici. Per ogni processo deve essere individuato almeno un evento rischioso.

Processo	**Eventi rischiosi**
Processo A	Evento rischioso 1
	Evento rischioso 2
	Evento rischioso n

Processo	**Attività del processo**	**Eventi rischiosi**
Processo A	Attività 1	Evento rischioso 1
		Evento rischioso n
	Attività 2	Evento rischioso 2
	Attività n	Evento rischioso 1

Identificazione degli eventi rischiosi

Tabella 4- Esempio di Registro degli eventi rischiosi per processo

Processo	Eventi rischiosi
Affidamenti di servizi e forniture per importi pari o superiore a 40.000 euro fino alla soglia comunitaria (art. 36, co. 2, lett. b), d.lgs. 50/2016)	Definizione del fabbisogno sulla base dei requisiti dell'imprenditore uscente o delle caratteristiche del prodotto fornito dall'imprenditore uscente
	Determina a contrarre incompleta/assenza di determina a contrarre
	Artificioso frazionamento dell'acquisto finalizzato a eludere le regole di procedura (es. affidamenti tutti sotto l'importo di 40.000 euro, ex art. 36, co. 2, lett. a))
	Ripetuti affidamenti allo stesso fornitore; proroghe o rinnovi immotivati o non contemplati *ab origine* nella documentazione di gara (art. 35, co. 12 e art. 63, co. 4)
	Mancata indicazione nella documentazione di gara dei livelli minimi di qualità della prestazione attesa
	Mancato ricorso alle indagini di mercato prima di procedere all'affidamento
	Ingiustificato mancato ricorso al mercato elettronico delle pubbliche amministrazioni e/o adesione a convenzioni di centrali di committenza
	Mancata comunicazione dei conflitti di interesse (ex art. 42 del d.lgs. 50/2016)
	Assenza dei controlli sui requisiti di carattere generale e speciale (ex artt. 80 e 83)
	Mancate verifiche in fase di esecuzione (es. mancato rispetto dei termini contrattuali e mancato rispetto degli "*Service level agreement*")

Identificazione degli eventi rischiosi

Tabella 5 - Esempio di Registro degli eventi rischiosi per attività del processo

Processo	Attività del processo	Eventi rischiosi
Affidamenti di servizi e forniture per importi pari o superiore a 40.000 euro fino alla soglia comunitaria (art. 36, co. 2, lett. b), d.lgs. 50/2016)	Programmazione	Definizione del fabbisogno sulla base dei requisiti dell'imprenditore uscente o delle caratteristiche del prodotto fornito dall'imprenditore uscente
	Definizione della strategia di affidamento	Determina a contrarre incompleta/assenza di determina a contrarre
		Artificioso frazionamento dell'acquisto finalizzato a eludere le regole di procedura (es. affidamenti tutti sotto l'importo di 40.000 euro, ex art. 36, co. 2, lett. a))
		Ripetuti affidamenti allo stesso fornitore; proroghe o rinnovi immotivati o non contemplati *ab origine* nella documentazione di gara (art. 35, co. 12 e art. 63, co. 4)
		Mancata indicazione nella documentazione di gara dei livelli minimi di qualità della prestazione attesa
	Affidamento del servizio/della fornitura	Mancato ricorso alle indagini di mercato prima di procedere all'affidamento
		Ingiustificato mancato ricorso al mercato elettronico delle pubbliche amministrazioni e/o adesione a convenzioni di centrali di committenza
		Mancata comunicazione dei conflitti di interesse (ex art. 42 del d.lgs. 50/2016)
		Assenza dei controlli sui requisiti di carattere generale e speciale (ex artt. 80 e 83)

Analisi del rischio

L’analisi del rischio ha il duplice obiettivo di:

- **analizzare i fattori abilitanti della corruzione**, al fine di pervenire ad una comprensione più approfondita degli eventi rischiosi identificati nella fase precedente;
- **stimare il livello di esposizione** dei processi e delle relative attività **al rischio**.

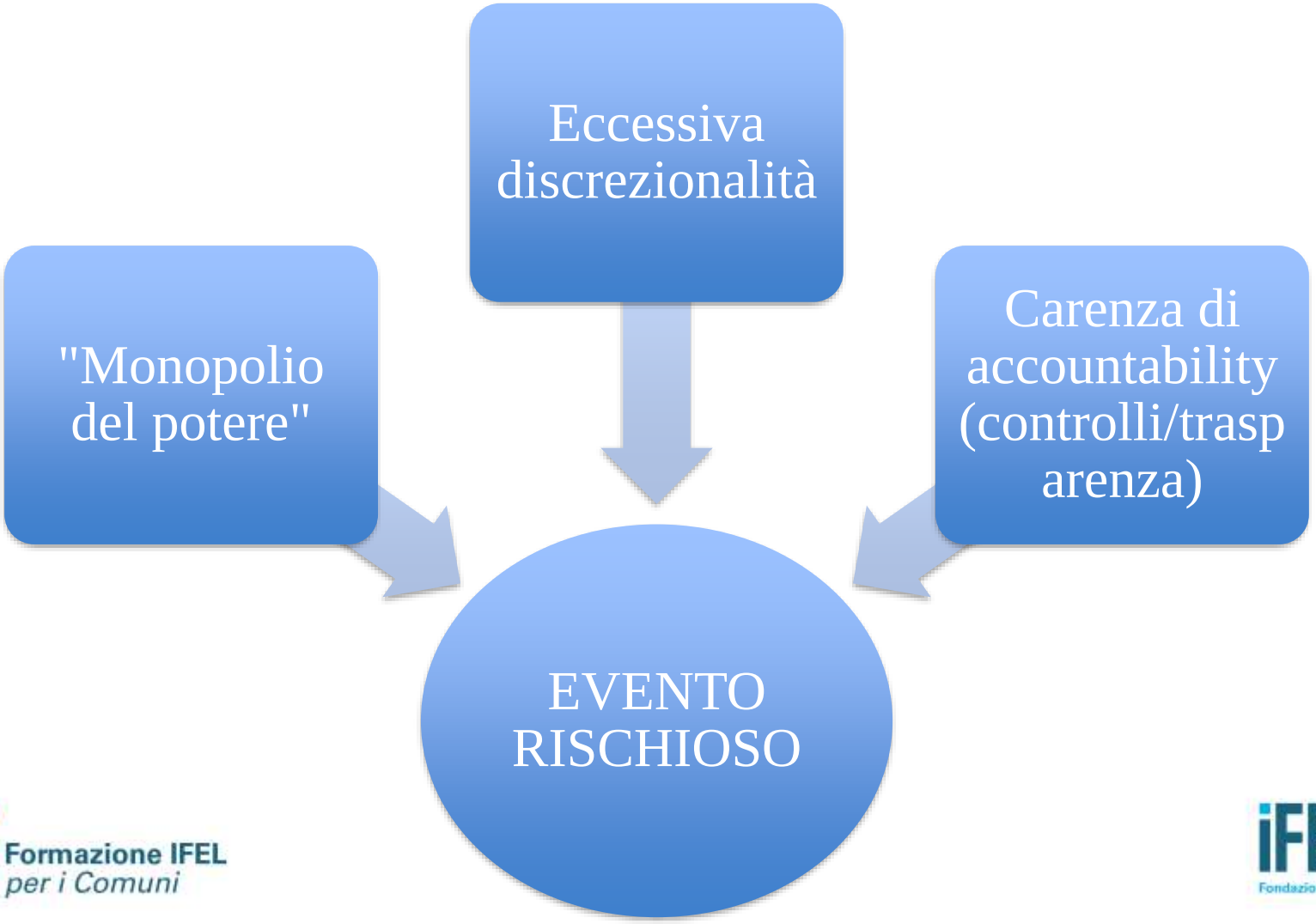
Analisi dei fattori abilitanti

"**Fattori abilitanti**": fattori di contesto che agevolano il verificarsi di comportamenti o fatti di corruzione.

Relativamente ai fattori abilitanti del rischio corruttivo, alcuni possibili esempi riportati nell'Allegato 1 al PNA 2019-2021 sono:

- mancanza di misure di trattamento del rischio (controlli), o mancata attuazione di quelle previste;
- mancanza di trasparenza;
- eccessiva regolamentazione, complessità e scarsa chiarezza della normativa di riferimento;
- esercizio prolungato ed esclusivo della responsabilità di un processo da parte di pochi o di un unico soggetto;
- scarsa responsabilizzazione interna;
- inadeguatezza o assenza di competenze del personale addetto ai processi;
- inadeguata diffusione della cultura della legalità;
- mancata attuazione del principio di distinzione tra politica e amministrazione.

Analisi dei fattori abilitanti



Formazione IFEL per i Comuni

IFEL Fondazione ANCI

Analisi dei fattori abilitanti

Per ogni rischio individuato e associato ad un processo si procede ad individuare i **fattori abilitanti** esplicitandoli in relazione alla variabile preponderante tra:

Contesto organizzativo → Contesto personale → Contesto socio-ambientale

Analisi dei fattori abilitanti

AREA DI RISCHIO	PROCESSI	EVENTI RISCHIOSI	Fattori abilitanti
Acquisizione e progressione del personale	Reclutamento	Previsione di requisiti di accesso “personalizzati” ed insufficienza di meccanismi oggettivi e trasparenti idonei a verificare il possesso dei requisiti attitudinali e professionali richiesti in relazione alla posizione da ricoprire allo scopo di reclutare candidati particolari;	Accountability/ trasparenza
		Abuso nei processi di stabilizzazione finalizzato al reclutamento di candidati particolari;	Discrezionalità /trasparenza
		Irregolare composizione della commissione di concorso finalizzata al reclutamento di candidati particolari;	Discrezionalità /trasparenza
		Inosservanza delle regole procedurali a garanzia della trasparenza e dell’imparzialità della selezione, quali, a titolo esemplificativo, la cogenza della regola dell'anonimato nel caso di prova scritta e la predeterminazione dei criteri di valutazione delle prove allo scopo di reclutare candidati particolari;	Accountability /trasparenza

Stima del livello di esposizione al rischio

Con riferimento alla stima del rischio, questo è l'ambito nel quale l'Allegato 1 al PNA 2019-2021 apporta le maggiori innovazioni e modifiche rispetto all'intero processo di gestione del rischio, proponendo una **nuova metodologia, che supera quella descritta nell'allegato 5 del PNA 2013-2016 e divenendo l'unica cui fare riferimento per la predisposizione dei PTPCT**.

La definizione del livello di esposizione al rischio di eventi corruttivi dei processi e delle attività/fasi è importante al fine di individuare quelli su cui concentrare l'attenzione per la progettazione o per il rafforzamento delle misure di trattamento del rischio e guidare l'attività di monitoraggio da parte del RPCT.

La nuova metodologia contenuta nel PNA, propone l'utilizzo di un approccio qualitativo, in luogo dell'approccio quantitativo previsto dal citato Allegato 5 del PNA 2013-2016.

Il cambio di metodologia da parte dell'ANAC si basa sull'assunto che **allo stato attuale le amministrazioni non dispongono di serie storiche sulla frequenza dell'accadimento di fatti di corruzione** o laddove siano disponibili queste sono scarse e poco affidabili e pertanto propone l'utilizzo di **tecniche qualitative basate su valori di giudizio soggettivo, sulla conoscenza effettiva dei fatti e delle situazioni che influiscono sul rischio**.

Cosa si intende per rischio?

“la misurazione dell’incidenza di un potenziale evento sul conseguimento degli obiettivi dell’amministrazione”.

Le azioni necessarie per l'analisi dell'esposizione al rischio

L'analisi del livello di esposizione deve avvenire rispettando tutti i principi guida richiamati nel PNA 2019, nonché un criterio generale di "prudenza": **in tal senso, è sempre da evitare la sottostima del rischio** che non permetterebbe di attivare in alcun modo le opportune misure di prevenzione.

a) Scelta dell'approccio valutativo → **b) individuazione dei criteri di valutazione** → **c) rilevazione dei dati** → **d) formulazione giudizio sintetico**

Individuazione dei criteri per la valutazione del rischio

Secondo **l'approccio qualitativo suggerito**, i criteri per la valutazione dell'esposizione al rischio di eventi corruttivi **possono essere tradotti operativamente in indicatori di rischio (key risk indicators)** in grado di **fornire delle indicazioni sul livello di esposizione al rischio del processo o delle sue attività**

E' opportuno **definire** in via preliminare **gli indicatori** del livello di esposizione **del processo (fase o attività)** al rischio di corruzione in un dato arco temporale.

Individuazione dei criteri per la valutazione del rischio

L'Allegato 1 al PNA 2019-2021 suggerisce alcuni indicatori:

- **livello di interesse "esterno"**: la presenza di interessi, anche economici, rilevanti e di benefici per i destinatari del processo determina un incremento del rischio;
- **grado di discrezionalità del decisore interno alla PA:** la presenza di un processo decisionale altamente discrezionale determina un incremento del rischio rispetto ad un processo decisionale altamente vincolato;
- **manifestazione di eventi corruttivi in passato nel processo/attività esaminata** : se l'attività è stata già oggetto di eventi corruttivi in passato nell'amministrazione o in altre realtà simili, il rischio aumenta poiché quella attività ha delle caratteristiche che rendono attuabili gli eventi corruttivi;

Individuazione dei criteri per la valutazione del rischio

L'Allegato 1 al PNA 2019-2021 suggerisce alcuni indicatori:

- **opacità del processo decisionale**: l'adozione di strumenti di trasparenza sostanziale, e non solo formale, riduce il rischio**;**
- **livello di collaborazione del responsabile del processo o dell'attività nella costruzione, aggiornamento e monitoraggio del piano:** la scarsa collaborazione può segnalare un deficit di attenzione al tema della prevenzione della corruzione o comunque risultare in una opacità sul reale grado di rischiosità;
- **grado di attuazione delle misure di trattamento**: l'attuazione di misure di trattamento si associa ad una minore possibilità di accadimento di fatti corruttivi.

Analisi del rischio

Rilevazione dei dati e delle informazioni

La rilevazione dei dati e delle informazioni necessarie a esprimere un giudizio **motivato** sugli indicatori deve essere coordinata dal RPCT.

Pertanto per le valutazioni espresse bisognerà **esplicitare sempre la motivazione** del giudizio e fornire delle evidenze a supporto.

Le valutazioni devono essere sempre **supportate da dati oggettivi,** salvo documentata indisponibilità degli stessi. Tali dati (per es. i dati sui precedenti giudiziari e/o sui procedimenti disciplinari, segnalazioni, ecc.) consentono una valutazione meno autoreferenziale e una stima più accurata

Analisi del rischio

Dati oggettivi per la stima del rischio:

- **i dati sui precedenti giudiziari e/o sui procedimenti disciplinari** a carico dei dipendenti dell'amministrazione
- **le segnalazioni pervenute** di *whistleblowing*, ma anche quelle pervenute in altre modalità
- indagini di *customer satisfaction*
- **ulteriori dati in possesso dell'amministrazione** (es. rassegne stampa, ecc.).

Si consiglia di programmare adeguatamente l'attività di rilevazione individuando nel PTPCT tempi e responsabilità

Analisi del rischio

Misurazione del livello di esposizione al rischio e formulazione di un giudizio sintetico

- Per ogni oggetto di analisi (processo/attività o evento rischioso) e tenendo conto dei dati raccolti, si procede alla misurazione di ognuno dei criteri illustrati in precedenza
- Per la misurazione si può applicare una scala di misurazione ordinale (ad esempio: alto, medio, basso).
- Ogni misurazione deve essere adeguatamente motivata alla luce dei dati e delle evidenze raccolte

Analisi del rischio

Misurazione del livello di esposizione al rischio e formulazione di un giudizio sintetico

- Partendo dalla misurazione dei singoli indicatori si dovrà pervenire ad una **valutazione complessiva del livello di esposizione al rischio.**

- Anche in questo caso potrà essere usata la stessa **scala di misurazione ordinale** relativa ai singoli indicatori.

- **Evitare** che la valutazione complessiva del livello di rischio sia la **media delle valutazioni** dei singoli indicatori

- In ogni caso vale la **regola generale** secondo cui ogni **misurazione** deve essere adeguatamente **motivata**

Analisi del rischio

Esempi di indicatori di stima del livello di rischio:

- **livello di interesse "esterno"**: la presenza di interessi, anche economici, rilevanti e di benefici per i destinatari del processo determina un incremento del rischio;
- **grado di discrezionalità del decisore interno alla PA:** la presenza di un processo decisionale altamente discrezionale determina un incremento del rischio rispetto ad un processo decisionale altamente vincolato;
- **manifestazione di eventi corruttivi in passato nel processo/attività esaminata** : se l'attività è stata già oggetto di eventi corruttivi in passato nell'amministrazione o in altre realtà simili, il rischio aumenta poiché quella attività ha delle caratteristiche che rendono attuabili gli eventi corruttivi;

Analisi del rischio

Altri Esempi di indicatori di stima del livello di rischio:

- **opacità del processo decisionale**: l'adozione di strumenti di trasparenza sostanziale, e non solo formale, riduce il rischio**;**
- **livello di collaborazione del responsabile del processo o dell'attività nella costruzione, aggiornamento e monitoraggio del piano:** la scarsa collaborazione può segnalare un deficit di attenzione al tema della prevenzione della corruzione o comunque risultare in una opacità sul reale grado di rischiosità;
- **grado di attuazione delle misure di trattamento**: l'attuazione di misure di trattamento si associa ad una minore possibilità di accadimento di fatti corruttivi.

Analisi del rischio

Misurazione del livello di esposizione al rischio e formulazione di un giudizio sintetico

Esempio di schema di valutazione del livello di esposizione al rischio

Processo/attività/fase o evento rischioso	Indicatore 1	Indicatore 2	Indicatore n	Giudizio sintetico	Dati, evidenze e motivazione della misurazione applicata

La metodologia per la stima del rischio

La metodologia di valutazione del rischio proposta, si basa sulle indicazioni contenute nella **norma ISO 31000** “Gestione del rischio - Principi e linee guida” e nelle “Le linee guida per la valutazione del rischio di corruzione” **elaborate** all’interno dell’**iniziativa delle Nazioni Unite denominata “Patto mondiale delle Nazioni Unite” (United Nations Global Compact).**

Ai fini della valutazione del rischio, si procede ad **incrociare due indicatori compositi** (ognuno dei quali composto da più variabili) rispettivamente **per la dimensione della probabilità e dell’impatto**.

- **La probabilità consente di valutare quanto è probabile che l’evento rischioso accada in futuro**.
- **L’impatto valuta l’effetto qualora il rischio si verifichi**, ovvero l’ammontare del danno conseguente al verificarsi di un determinato evento rischioso.

Per ciascuno dei due indicatori (impatto e probabilità), si è quindi proceduto ad **individuare un set di variabili significative caratterizzate da un nesso di causalità tra l’evento rischioso e il relativo accadimento.**

La metodologia per la stima del rischio

Al fine di rendere applicabile la metodologia proposta, ciascuna amministrazione potrà operare secondo le seguenti fasi:

1) **Misurazione** del valore di ciascuna delle variabili proposte, sia **attraverso l'utilizzo di dati oggettivi (dati giudiziari), sia attraverso la misurazione di dati di natura soggettiva, rilevati attraverso valutazioni espresse dai responsabili dei singoli processi mediante l'utilizzo di una scala di misura uniforme di tipo ordinale articolata in Alto, Medio e Basso.**

2) **Sintesi per processo dei valori delle variabili rilevati nella fase precedente da parte di ciascuna unità organizzativa** che opera sul processo stesso, **attraverso l'impiego di un indice di posizione, la moda, ovvero, il valore che si presenta con maggiore frequenza.** Nel caso in cui due valori si dovessero presentare con la stessa frequenza si dovrebbe preferire il più alto fra i due.

3) **Definizione del valore sintetico degli indicatori di probabilità e impatto attraverso l'aggregazione delle singole variabili applicando nuovamente la moda al valore modale di ognuna delle variabili di probabilità e impatto** ottenuto nella fase precedente.

4) **Attribuzione di un livello di rischiosità a ciascun processo, articolato su cinque livelli: rischio alto, rischio critico, rischio medio, rischio basso, rischio minimo sulla base del livello assunto dal valore sintetico degli indicatori di probabilità e impatto**, calcolato secondo le modalità di cui alla fase precedente.

La metodologia per la stima del rischio

INDICATORE DI PROBABILITA'			
N.	**Variabile**	**Livello**	**Descrizione**
1	**Discrezionalità**: focalizza il grado di discrezionalità nelle attività svolte o negli atti prodotti; esprime l'entità del rischio in conseguenza delle responsabilità attribuite e della necessità di dare risposta immediata all'emergenza	Alto	Ampia discrezionalità relativa sia alla definizione di obiettivi operativi che alle soluzioni organizzative da adottare, necessità di dare risposta immediata all'emergenza
		Medio	Apprezzabile discrezionalità relativa sia alla definizione di obiettivi operativi che alle soluzioni organizzative da adottare, necessità di dare risposta immediata all'emergenza
		Basso	Modesta discrezionalità sia in termini di definizione degli obiettivi sia in termini di soluzioni organizzative da adottare ed assenza di situazioni di emergenza
2	**Coerenza operativa**: coerenza fra le prassi operative sviluppate dalle unità organizzative che svolgono il processo e gli strumenti normativi e di regolamentazione che disciplinano lo stesso	Alto	Il processo è regolato da diverse norme sia di livello nazionale si di livello regionale che disciplinano singoli aspetti, subisce ripetutamente interventi di riforma, modifica e/o integrazione da parte sia del legislatore nazionale sia di quello regionale, le pronunce del TAR e della Corte dei Conti in materia sono contrastanti. Il processo è svolto da una o più unità operativa
		Medio	Il processo è regolato da diverse norme di livello nazionale che disciplinano singoli aspetti, subisce ripetutamente interventi di riforma, modifica e/o integrazione da parte del legislatore, le pronunce del TAR e della Corte dei Conti in materia sono contrastanti. Il processo è svolto da una o più unità operativa
		Basso	La normativa che regola il processo è puntuale, è di livello nazionale, non subisce interventi di riforma, modifica e/o integrazione ripetuti da parte del legislatore, le pronunce del TAR e della Corte dei Conti in materia sono uniformi. Il processo è svolto da un'unica unità operativa
3	**Rilevanza degli interessi "esterni"** quantificati in termini di entità del beneficio economico e non, ottenibile dai soggetti destinatari del processo	Alto	Il processo da luogo a consistenti benefici economici o di altra natura per i destinatari
		Medio	Il processo da luogo a modesti benefici economici o di altra natura per i destinatari
		Basso	Il processo da luogo a benefici economici o di altra natura per i destinatari con impatto scarso o irrilevante

La metodologia per la stima del rischio

INDICATORE DI PROBABILITA'			
N.	**Variabile**	**Livello**	**Descrizione**
4	**Livello di opacità del processo**, misurato attraverso solleciti scritti da parte del RPCT per la pubblicazione dei dati, le richieste di accesso civico "semplice" e/o "generalizzato", gli eventuali rilievi da parte dell'OIV in sede di attestazione annuale del rispetto degli obblighi di trasparenza	Alto	Il processo è stato oggetto nell'ultimo anno di solleciti da parte del RPCT per la pubblicazione dei dati, richieste di accesso civico "semplice" e/o "generalizzato", e/o rilievi da parte dell'OIV in sede di attestazione annuale del rispetto degli obblighi di trasparenza
		Medio	Il processo è stato oggetto negli ultimi tre anni di solleciti da parte del RPCT per la pubblicazione dei dati, richieste di accesso civico "semplice" e/o "generalizzato", e/o rilievi da parte dell'OIV in sede di attestazione annuale del rispetto degli obblighi di trasparenza
		Basso	Il processo non è stato oggetto negli ultimi tre anni di solleciti da parte del RPCT per la pubblicazione dei dati, richieste di accesso civico "semplice" e/o "generalizzato", ne rilievi da parte dell'OIV in sede di attestazione annuale del rispetto degli obblighi di trasparenza
5	**Presenza di "eventi sentinella"** per il processo, ovvero procedimenti avviati dall'autorità giudiziaria o contabile o ricorsi amministrativi nei confronti dell'Ente o procedimenti disciplinari avviati nei confronti dei dipendenti impiegati sul processo in esame	Alto	Un procedimento avviato dall'autorità giudiziaria o contabile o amministrativa e/o un procedimento disciplinare avviato nei confronti di un dipendente impiegato sul processo in esame, concluso con una sanzione indipendentemente dalla conclusione dello stesso, nell'ultimo anno
		Medio	Un procedimento avviato dall'autorità giudiziaria o contabile o amministrativa e/o un procedimento disciplinare avviato nei confronti di un dipendente impiegato sul processo in esame, indipendentemente dalla conclusione dello stesso, negli ultimi tre anni
		Basso	Nessun procedimento avviato dall'autorità giudiziaria o contabile o amministrativa nei confronti dell'Ente e nessun procedimento disciplinare nei confronti dei dipendenti impiegati sul processo in esame, negli ultimi tre anni
6	**Livello di attuazione delle misure di prevenzione sia generali sia specifiche previste dal PTPCT per il processo/attività**, desunte dai monitoraggi effettuati dai responsabili	Alto	Il responsabile ha effettuato il monitoraggio con consistente ritardo, non fornendo elementi a supporto dello stato di attuazione delle misure dichiarato e trasmettendo in ritardo le integrazioni richieste
		Medio	Il responsabile ha effettuato il monitoraggio puntualmente o con lieve ritardo, non fornendo elementi a supporto dello stato di attuazione delle misure dichiarato ma trasmettendo nei termini le integrazioni richieste
		Basso	Il responsabile ha effettuato il monitoraggio puntualmente, dimostrando in maniera esaustiva attraverso documenti e informazioni circostanziate l'attuazione delle misure

La metodologia per la stima del rischio

INDICATORE DI PROBABILITA'			
N.	**Variabile**	**Livello**	**Descrizione**
7	**Segnalazioni, reclami** pervenuti con riferimento al processo in oggetto, intese come qualsiasi informazione pervenuta a mezzo email, telefono, ovvero reclami o risultati di indagini di customer satisfaction, avente ad oggetto episodi di abuso, illecito, mancato rispetto delle procedure, condotta non etica, corruzione vera e propria, cattiva gestione, scarsa qualità del servizio	Alto	Segnalazioni in ordine a casi di abuso, mancato rispetto delle procedure, condotta non etica, pervenuti nel corso degli ultimi tre anni
		Medio	Segnalazioni in ordine a casi di cattiva gestione e scarsa qualità del servizio, pervenuti nel corso degli ultimi tre anni
		Basso	Nessuna segnalazione e/o reclamo
8	**Presenza di gravi rilievi a seguito dei controlli interni di regolarità amministrativa** (art. 147-bis, c. 2, TUEL), tali richiedere annullamento in autotutela, revoca di provvedimenti adottati, ecc.	Alto	Presenza di gravi rilievi tali da richiedere annullamento in autotutela o revoca dei provvedimenti interessati negli ultimi tre anni
		Medio	Presenza di rilievi tali da richiedere l'integrazione dei provvedimenti adottati
		Basso	Nessun rilievo o rilievi di natura formale negli ultimi tre anni
9	**Capacità dell'Ente di far fronte alle proprie carenze organizzative nei ruoli di responsabilità** (Dirigenti, PO) attraverso l'acquisizione delle corrispondenti figure apicali anziché l'affidamento di interim	Alto	Utilizzo frequente dell'interim per lunghi periodi di tempo, ritardato o mancato espletamento delle procedure per ricoprire i ruoli apicali rimasti vacanti
		Medio	Utilizzo dell'interim per lunghi periodi di tempo, ritardato espletamento delle procedure per ricoprire i ruoli apicali rimasti vacanti
		Basso	Nessun interim o utilizzo della fattispecie per il periodo strettamente necessario alla selezione del personale per ricoprire i ruoli apicali rimasti vacanti

La metodologia per la stima del rischio

INDICATORE DI IMPATTO			
N.	**Variabile**	**Livello**	**Descrizione**
1	**Impatto sull'immagine dell'Ente** misurato attraverso il numero di articoli di giornale pubblicati sulla stampa locale o nazionale o dal numero di servizi radio-televisivi trasmessi, che hanno riguardato episodi di cattiva amministrazione, scarsa qualità dei servizi o corruzione	Alto	Un articolo e/o servizio negli ultimi tre anni riguardante riguardato episodi di cattiva amministrazione, scarsa qualità dei servizi o corruzione
		Medio	Un articolo e/o servizio negli ultimi cinque anni riguardante episodi di cattiva amministrazione, scarsa qualità dei servizi o corruzione
		Basso	Nessun articolo e/o servizio negli ultimi cinque anni riguardante episodi di cattiva amministrazione, scarsa qualità dei servizi o corruzione
2	**Impatto in termini di contenzioso**, inteso come i costi economici e/o organizzativi sostenuti per il trattamento del contenzioso dall'Amministrazione	Alto	Si suggerisce di effettuare la media delle spese per la difesa legale dell'Ente e per i debiti fuori bilancio riconosciuti per sentenze esecutive nell'ultimo triennio, indicando il valore "Basso" qualora le spese per le fattispecie di cui sopra dell'ultimo anno siano inferiori o "Alto" nel caso in cui siano superiori
		Medio	
		Basso	
3	**Impatto organizzativo e/o sulla continuità del servizio**, inteso come l'effetto che il verificarsi di uno o più eventi rischiosi inerenti il processo può comportare nel normale svolgimento delle attività dell'Ente	Alto	Interruzione del servizio totale o parziale ovvero aggravio per gli altri dipendenti dell'Ente
		Medio	Limitata funzionalità del servizio cui far fronte attraverso altri dipendenti dell'Ente o risorse esterne
		Basso	Nessuno o scarso impatto organizzativo e/o sulla continuità del servizio
4	**Danno generato** a seguito di irregolarità riscontrate da organismi interni di controllo (controlli interni, controllo di gestione, audit) o autorità esterne (Corte dei Conti, Autorità Giudiziaria, Autorità Amministrativa)	Alto	Si suggerisce di effettuare la media delle sanzioni addebitate nell'ultimo triennio, indicando il valore "Basso" qualora le spese per la fattispecie di cui sopra dell'ultimo anno sia inferiori o "Alto" nel caso in cui sia superiore
		Medio	
		Basso	

La metodologia per la stima del rischio

Combinazioni valutazioni PROBABILITA' - IMPATTO		Livello di rischio
PROBABILITA'	**IMPATTO**	
Alto	Alto	Rischio alto
Alto	Medio	Rischio critico
Medio	Alto	
Alto	Basso	Rischio medio
Medio	Medio	
Basso	Alto	
Medio	Basso	Rischio basso
Basso	Medio	
Basso	Basso	Rischio minimo

Il collocamento di ciascun processo dell'amministrazione, in una delle fasce di rischio, consente di definire **il rischio intrinseco di ciascun processo, ovvero il rischio che è presente nell'organizzazione in assenza di qualsiasi misura idonea a contrastarlo, individuando quindi allo stesso tempo la corrispondente priorità di trattamento.**

Il codice di comportamento dei dipendenti pubblici e il codice integrativo quale misura etica e di legalità per l’attuazione del PTPCT

Formazione IFEL per i Comuni

IFEL Fondazione ANCI

DECRETO LEGISLATIVO 30 marzo 2001, n. 165

Art. 54. Codice di comportamento *(articolo così sostituito dall'**art. 1, comma 44, legge n. 190 del 2012**)*

1. Il Governo definisce un **codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni** al fine di assicurare la qualità dei servizi, la prevenzione dei fenomeni di corruzione, il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico. Il codice contiene una specifica sezione dedicata ai doveri dei dirigenti, articolati in relazione alle funzioni attribuite, e comunque prevede per tutti i dipendenti pubblici il divieto di chiedere o di accettare, a qualsiasi titolo, compensi, regali o altre utilità, in connessione con l'espletamento delle proprie funzioni o dei compiti affidati, fatti salvi i regali d'uso, purché di modico valore e nei limiti delle normali relazioni di cortesia.

2. Il codice, approvato con **decreto del Presidente della Repubblica**, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, previa intesa in sede di Conferenza unificata, è pubblicato nella Gazzetta Ufficiale e consegnato al dipendente, che lo sottoscrive all'atto dell'assunzione.

DPR 16 aprile 2013 , n. 62 Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici

Art. 1. Disposizioni di carattere generale

1. Il presente codice di comportamento, di seguito denominato “Codice”, definisce, ai fini dell’**articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165**, i doveri minimi di diligenza, lealtà, imparzialità e buona condotta che i pubblici dipendenti sono tenuti ad osservare.
2. Le previsioni del presente Codice sono integrate e specificate dai codici di comportamento adottati dalle singole amministrazioni ai sensi dell’articolo 54, comma 5, del citato decreto legislativo n. 165 del 2001.

Delibera numero 75/ 2013 Linee guida ANAC

Adottata ai sensi dell'art. 54, comma 5 del d.lgs. n. 165/2001

"*L'adozione del codice di comportamento da parte di ciascuna amministrazione rappresenta una delle "azioni e misure" principali di attuazione delle strategie di prevenzione della corruzione a livello decentrato, secondo quanto indicato nel Piano nazionale anticorruzione, approvato con delibera della Commissione n. 72 del 2013. A tal fine, il codice costituisce elemento essenziale del Piano triennale per la prevenzione della corruzione di ogni amministrazione."*

L'adozione dei singoli codici di comportamento richiede il coinvolgimento di diversi soggetti, presenti all'interno e all'esterno dell'amministrazione, con distinti ruoli e funzioni

Delibera numero 75/2013 Linee guida ANAC

Organo di indirizzo politico-amministrativo (Giunta)

- **Adotta il Codice di comportamento**

Responsabile per la prevenzione della corruzione e trasparenza

- **Propone il codice di comportamento**
- **Verifica annualmente il livello di attuazione del codice**
- **Comunica il livello di attuazione all'ANAC**
- **Tiene conto del livello di attuazione in fase di predisposizione del PTPC**

Organismo di valutazione

- **Emette parere obbligatorio nell'ambito della procedura di adozione del codice di comportamento**
- **Svolge una funzione di supervisione sulla corretta applicazione dello stesso**

Stakeholder (organizzazioni sindacali associazioni dei consumatori, associazioni rappresentative di particolari interessi)

- **Formulano pareri e osservazioni**

Formazione IFEL per i Comuni

IFEL Fondazione ANCI

Contenuti del “Regolamento” DPR 62/2013

- art. 1-3 Disposizioni generali, ambito di applicazione e principi generali
- art. 4 Il divieto di accettare compensi, regali e utilità
- art. 6 e 7 Il Conflitto di interessi. Il dovere di segnalazione e l’obbligo di astensione.
- art. 8 Il Whistleblowing e ed il “comportamento di segnalazione”
- art. 9 La pubblicazione dei dati e l’obbligo di tracciabilità del processo decisionale

Il DPR 62/2013 è composto complessivamente da 17 articoli

Contenuti del “Regolamento” DPR 62/2013

art. 10 e 11 Il comportamento nei rapporti con i privati e il comportamento in servizio

art. 12 Il comportamento del dipendente pubblico nei rapporti con il pubblico

art. 13 Il comportamento del dirigente

Il DPR 62/2013 è composto complessivamente da 17 articoli

Il codice di comportamento nella strategia di prevenzione della corruzione

Con una chiara presa di posizione che marca la differenza rispetto al passato, la l. n. 190 chiarisce che **la violazione delle regole del Codice generale approvato con d.P.R. e dei Codici adottati da ciascuna amministrazione dà luogo a responsabilità disciplinare**. Quindi, le norme contenute nei Codici di comportamento fanno parte a pieno titolo del "codice disciplinare".

Principi generali (art. 3 DPR 62/2013)

1. Il dipendente osserva la Costituzione, servendo la Nazione con disciplina ed onore e conformando la propria condotta ai principi di buon andamento e **imparzialità dell'azione amministrativa**.

2. Il dipendente rispetta altresì i principi di **integrità, correttezza, buona fede, proporzionalità, obiettività, trasparenza, equità e ragionevolezza**

3. Il dipendente **non usa a fini privati le informazioni di cui dispone** per ragioni di ufficio. Prerogative e poteri pubblici sono esercitati unicamente per le finalità di interesse generale per le quali sono stati conferiti.

4. Il dipendente esercita i propri compiti orientando l'azione amministrativa alla massima **economicità, efficienza ed efficacia**.

5. Nei rapporti con i destinatari dell'azione amministrativa, il dipendente assicura la **piena parità di trattamento** a parità di condizioni, astenendosi, altresì, da azioni arbitrarie

6. Il dipendente dimostra la massima **disponibilità e collaborazione nei rapporti con le altre pubbliche amministrazioni**

Formazione in materia di trasparenza e integrità

Art. 15 comma 5 del DPR 62/2917

5. Al personale delle pubbliche amministrazioni sono rivolte attività formative in materia di trasparenza e integrità, che consentano ai dipendenti di conseguire una piena conoscenza dei contenuti del codice di comportamento, nonché un aggiornamento annuale e sistematico sulle misure e sulle disposizioni applicabili in tali ambiti.

Che cos'è un dono?

- Un dono è un dono se non devi fare niente per **contraccambiare**".
- Al di là se questo è vero oppure no, sta di fatto che al momento del donare, il donatore **non può esplicitamente richiedere** qualcosa in cambio se non vuole mettere in pericolo l'efficacia dell'intera transazione.
- I doni possiedono un potere seduttivo e la capacità di **trasformare le relazioni sociali**.
- Un dono efficace è, pertanto, un dono che evoca **AMBIGUITA**', che prima o poi genera un «dilemma»

Di quale “dono” stiamo parlando?

Il non pagamento delle prestazioni o la **mancanza di ricompense (presenti o future) non assicura, *di per sé*, la gratuità**, la quale è essenzialmente una virtù, che postula una precisa disposizione d’animo.

La reciprocità nel dono

Il dono attiva uno **scambio**

lo scambio può non coinvolgere solo le merci, la ricchezza e la proprietà, ma anche cortesie, cerimonie rituali, assistenza militare, donne, bambini, balli e feste.

Mauss ha sostenuto che i **doni non sono mai "liberi",** piuttosto, la storia umana è piena di esempi in cui i doni danno luogo ad uno scambio reciproco.

La questione che ha guidato la sua indagine sulla antropologia del dono è stata: "**Quale (magico) potere risiede nell'oggetto donato che impone al destinatario di contraccambiare?**"

La risposta è semplice: il dono è una "manifestazione" di "**meccanismi spirituali**", coinvolgenti l'onore sia del donatore che del ricevente .

La reciprocità nel dono

In genere il dono attiva la dinamica della cosiddetta **reciprocità** (o principio di reciprocità).

Lo scambio dei beni è uno dei modi più comuni e universali per creare relazioni umane

Il meccanismo del dono si articola in tre momenti fondamentali basati sul **principio della reciprocità**:

1. **dare**
2. **ricevere - l'oggetto deve essere accettato;**
3. **ricambiare**

Una definizione di reciprocità

Le principali **tipologie di reciprocità**

- ✓ **Reciprocità generalizzata**. Essa si verifica quando una persona condivide beni o lavori con un'altra persona senza aspettarsi nulla in cambio (**gratuità**).
- ✓ **Reciprocità bilanciata o simmetrica.** Si verifica quando qualcuno dona a qualcun altro, in attesa di un **giusto e tangibile ritorno in un futuro indefinito**. Si tratta di un sistema molto **informale di scambio**. L'aspettativa che il donatore sarà rimborsato è basato sulla **fiducia** e sulle **conseguenze sociali** (**schema corruttivo**).
- ✓ **Reciprocità negativa** è ciò che gli economisti chiamano **baratto**. Una persona che fornisce beni o di lavoro e si aspetta di essere **ripagato** immediatamente con alcuni altri beni o lavoro di pari valore. La reciprocità negativa può avvenire tra **estranei**.

Stone Age Economics (1972) - *Marshall Sahlins*

Codice Generale

1. **Il dipendente non chiede, né sollecita, per sé o per altri, regali o altre utilità**.

2. **Il dipendente non accetta, per sé o per altri, regali o altre utilità, salvo quelli d'uso di modico valore effettuati occasionalmente nell'ambito delle normali relazioni di cortesia** e nell'ambito delle consuetudini internazionali. In ogni caso, indipendentemente dalla circostanza che il fatto costituisca reato, il dipendente non chiede, per sé o per altri, regali o altre utilità, neanche di modico valore a titolo di corrispettivo per compiere o per aver compiuto un atto del proprio ufficio da soggetti che possano trarre benefici da decisioni o attività inerenti all'ufficio, né da soggetti nei cui confronti è o sta per essere chiamato a svolgere o a esercitare attività o potestà proprie dell'ufficio ricoperto.

3. **Il dipendente non accetta, per sé o per altri, da un proprio subordinato**, direttamente o indirettamente, **regali o altre utilità, salvo quelli d'uso di modico valore**. Il dipendente non offre, direttamente o indirettamente, regali o altre utilità a un proprio sovraordinato, salvo quelli d'uso di modico valore.

Formazione IFEL per l'Europa
IFEL Fondazione ANCI

Codice Generale

4. **I regali e le altre utilità comunque ricevuti fuori dai casi consentiti** dal presente articolo, a cura dello stesso dipendente cui siano pervenuti, **sono immediatamente messi a disposizione dell'Amministrazione** per la restituzione o per essere devoluti a fini istituzionali.

5. Ai fini del presente articolo, per regali o altre utilità di modico valore si intendono quelle di valore non superiore, **in via orientativa, a 150 euro, anche sotto forma di sconto**. I codici di comportamento adottati dalle singole amministrazioni possono prevedere limiti inferiori, anche fino all'esclusione della possibilità di riceverli, in relazione alle caratteristiche dell'ente e alla tipologia delle mansioni.

6. **Il dipendente non accetta incarichi di collaborazione da soggetti privati che abbiano, o abbiano avuto nel biennio precedente, un interesse economico significativo in decisioni o attività inerenti all'ufficio di appartenenza.**

Schema di scambio

corruzione propria) nuovo art. 319. c.p. **"Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio"**, dispone che "*Il pubblico ufficiale che, per omettere o ritardare o per aver omesso o ritardato un atto del suo ufficio, ovvero per compiere o per aver compiuto un atto contrario ai doveri di ufficio, riceve, per sé o per un terzo, denaro od altra utilità, o ne accetta la promessa, è punito con la reclusione da quattro a otto anni*".

DENARO/ALTRA UTILITA' ➔ RICEZIONE/PROMESSA ➔ ATTO CONTRARIO

(corruzione impropria) nuovo art. 318 c.p. "**Corruzione per l'esercizio della funzione**",dispone che "*Il pubblico ufficiale che, per l'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri, indebitamente riceve, per sé o per un terzo, denaro o altra utilità o ne accetta la promessa è punito con la reclusione da uno a cinque anni*".

DENARO/ALTRA UTILITA' ➔ RICEZIONE/PROMESSA ➔ ESERCIZIO DELLE FUNZIONI

Art. 4 comma 2 Codice di Comportamento PA – PRIMA PARTE

*2. "**Il dipendente non accetta, per sé o per altri, regali o altre utilità,** salvo quelli d'uso di modico valore effettuati occasionalmente nell'ambito delle normali relazioni di cortesia…*

REGALI/ALTRE UTILITA' NON DI MODICO VALORE ➔ ACCETTAZIONE ➔ REMUNERAZIONE NON SPECIFICA

Art. 4 comma 2 Codice di Comportamento PA – SECONDA PARTE

*…In ogni caso, indipendentemente che il fatto costituisca reato, il dipendente non chiede, per sé o per altri, regali o altre utilità**, neanche di modico valore a titolo di corrispettivo** per compiere o per aver compiuto un atto del proprio ufficio da soggetti che possano trarre benefici da decisioni o attività inerenti all'ufficio, né da soggetti nei cui confronti è o sta per essere chiamato a svolgere o a esercitare attività o potestà proprie dell'ufficio ricoperto*".

REGALI/ALTRA UTILITA' DI MODICO VALORE ➔ RICHIESTA ➔ ATTO DELL'UFFICIO

SCHEMI DI SCAMBIO

Il conflitto di interessi (art. 6 e 7)

Formazione IFEL per i Comuni

IFEL Fondazione ANCI

Un definizione di “conflitto di interessi” per il settore pubblico

Il conflitto di interessi reale (o attuale) è la situazione in cui **l’interesse secondario** (finanziario o non finanziario) di un decisore pubblico **tende a interferire** con l’**interesse primario dell’amministrazione pubblica**, verso cui il primo ha precisi doveri e responsabilità.

Art. 6 – bis Legge n. 241/1990

I responsabili dei procedimenti nella redazione degli atti endoprocedimentali o nell'adozione del provvedimento finale, **hanno l'obbligo di astenersi in qualsiasi situazione di conflitto di interesse e dare evidenza, attraverso apposita dicitura, dell'avvenuta attestazione da parte del destinatario dell'assenza di cause di incompatibilità o conflitto di interesse** ai sensi dell'art. 6 bis della legge 241/1990, introdotto dall'art. 1, comma 41, della legge 190/2012, nonché del Codice di comportamento integrativo comunale

Art. 6 DPR n. 62/2013

Comunicazione degli interessi finanziari e conflitti d'interesse

➢Fermi restando gli obblighi di trasparenza previsti da leggi o regolamenti, il dipendente, **all'atto dell'assegnazione all'ufficio, informa per iscritto** il dirigente dell'ufficio di tutti i **rapporti, diretti o indiretti, di collaborazione con soggetti privati in qualunque modo retribuiti che lo stesso abbia o abbia avuto negli ultimi tre anni**, precisando:

a) se in **prima persona, o suoi parenti o affini entro il secondo grado, il coniuge o il convivente abbiano ancora rapporti finanziari** con il soggetto con cui ha avuto i predetti rapporti di collaborazione;

b) se tali rapporti siano intercorsi o intercorrano con **soggetti che abbiano interessi in attività o decisioni inerenti all'ufficio, limitatamente alle pratiche a lui affidate**.

➢Il dipendente si **astiene dal prendere decisioni** o svolgere attività inerenti alle sue mansioni in situazioni di **conflitto di interessi, anche potenziale, con interessi personali, del coniuge, di conviventi, di parenti, di affini entro il secondo grado**. Il conflitto può riguardare interessi di qualsiasi natura, anche **non patrimoniali**, come quelli derivanti dall'intento di voler assecondare **pressioni politiche, sindacali o dei superiori gerarchici**.

Art. 7 DPR n. 62/2013

Obbligo di astensione

1. Il dipendente si astiene dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività che possano coinvolgere interessi propri, ovvero di suoi parenti, affini entro il secondo grado, del coniuge o di conviventi, oppure di persone con le quali abbia rapporti di frequentazione abituale, ovvero, di soggetti od organizzazioni con cui egli o il coniuge abbia causa pendente o grave inimicizia o rapporti di credito o debito significativi, ovvero di soggetti od organizzazioni di cui sia tutore, curatore, procuratore o agente, ovvero di enti, associazioni anche non riconosciute, comitati, società o stabilimenti di cui sia amministratore o gerente o dirigente.
2. Il dipendente si astiene in ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza. Sull'astensione decide il responsabile dell'ufficio di appartenenza.

Corruzione e conflitto di interessi

Il conflitto di interessi

1. un soggetto che ha il dovere di agire **nell'interesse primario** della PA;
2. la presenza di un **interesse secondario** nel soggetto;

La corruzione

1. un soggetto che ha il dovere di agire **nell'interesse primario** della PA;
2. la presenza di un **interesse secondario** nel soggetto;
3. **il prevalere dell'interesse secondario su quello primario**

≠

- il **conflitto di interessi** è una situazione di rischio
- nella **corruzione** la situazione di rischio si è trasformata in un <u>abuso di potere</u>

Il conflitto di interessi.
Un calendoscopio di situazioni a rischio

Esistono particolari categorie di RELAZIONI che generano INTERESSI SECONDARI confliggenti?

- **Relazioni "ambigue"**

DONI, ALTRE UTILITA'

- **Relazioni "finanziarie"**

RAPPORTI FINANZIARI, CREDITI O DEBITI,

- **Relazioni "politiche"**

APPARTENENZA A ASSOCIAZIONI O ORGANIZZAZIONI

- **Relazioni "amicali"**

AMICIZIA, GRAVE INIMICIZIA

- **Relazioni "familiari/affettive"**

CONIUGIO, CONVIVENZA, PARENTELA O AFFINITA'

- **Relazioni di "rappresentanza"**

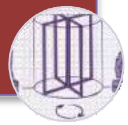
TUTORAGGIO, CURA, PROCURA O AGENZIA

- **Relazioni "professionali"**

COLLABORAZIONE CON SOGGETTI PTIVATI

- **Relazioni "professionali future"**

PANTOUFLAGE



- **Relazioni "extra-istituzionali"**

INCARICH D'UFFICIO O EXTRA-ISTITUZIONALI

- **Gravi ragioni di convenienza**

…

Formazione IFEL per i Comuni

IFEL Fondazione ANCI

Affinché ci sia "conflitto di interessi",
occorre la presenza di **tre elementi** chiave

Fonte: Emiliano Di Carlo

Formazione IFEL per i Comuni

IFEL Fondazione ANCI

- Dunque, **il conflitto di interessi non è un comportamento** (come la corruzione), ma **una situazione**, un insieme di circostanze che **creano o aumentano il rischio** che gli interessi primari possano essere compromessi dall'inseguimento di quelli secondari (Thompson 2009).

- La **corruzione è la degenerazione di un conflitto di interessi**, in quanto c'è sempre il prevalere di un interesse secondario su uno primario**.**
- **Il conflitto di interessi, invece, segnala solo la presenza di interessi in conflitto** (anche solo in modo potenziale o apparente).
- Il conflitto di interessi, è caratterizzato da una portata ben più ampia **di relazioni sociali ed economiche**, la maggior parte delle quali non è classificata come reato, nonostante la sua presenza possa tendenzialmente violare l'equilibro socialmente accettabile tra l'interesse privato e i doveri e le responsabilità di un individuo.

Piramide del rischio: relazioni, conflitti di interesse e corruzione

Il conflitto di interessi

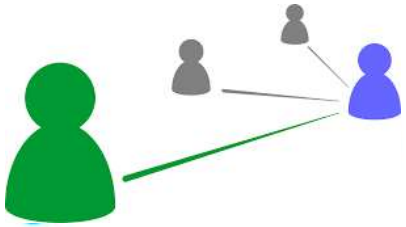
- è un **FATTORE DI RISCHIO** (aumenta il livello di incertezza circa l'esito delle decisione di un agente pubblico)
- Deriva dalle **reti di relazioni** delle persone
- Può «**degenerare**» in corruzione

Quando un «collegamento di interessi»…

…diventa «conflitto di interessi»

- La trasformazione di un «collegamento di interessi» in «conflitto di interessi» dipende dall'intensità del collegamento e dal contesto, cioè dal processo lavorativo pubblico in cui il dipendente pubblico è coinvolto.

Intensità + Contesto = CONFLITTO DI INTERESSI



IFEL Fondazione ANCI

IL CONFLITTO DI INTERESSI E' «ATTUALE»…

Intensità

- COLLEGAMENTO FORTE (idoneo a influenzare il processo decisionale)

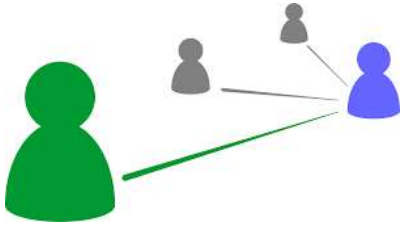
+

Contesto

- POSSIBILITA' DI INFLUENZARE DECISIONI

=

CdI ATTUALE



•DLGS 50/2016
•Art. 42. Conflitto di interesse
…ha, DIRETTAMENTE O INDIRETTAMENTE, un INTERESSE FINANZIARIO, ECONOMICO o altro INTERESSE PERSONALE

•DLGS 50/2016
•Art. 42. Conflitto di interesse
Si ha conflitto d'interesse quando il personale di una stazione appaltante o di un prestatore di servizi che, anche per conto della stazione appaltante, INTERVIENE nello svolgimento della procedura di aggiudicazione degli appalti e delle concessioni o PUÒ INFLUENZARNE, IN QUALSIASI MODO, IL RISULTATO…

SOLUZIONE?

- Obbligo di astensione -

Vedi art. 7 Codice di Comportamento dei dipendenti pubblici

IL CONFLITTO DI INTERESSI E' «POTENZIALE»…

Intensità

- COLLEGAMENTO FORTE (idoneo a influenzare il processo decisionale)

+

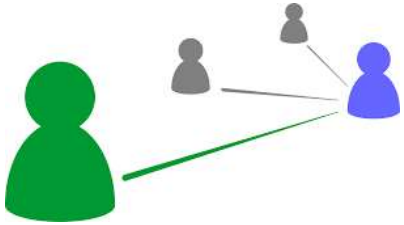
~~Contesto~~

~~• D~~

~~ISIO~~

=

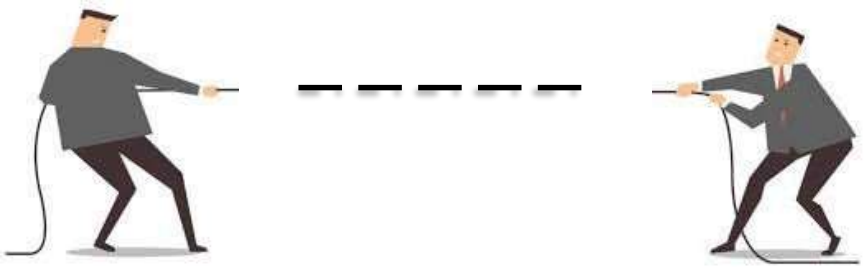
CdI POTENZIALE



- L'agente pubblico NON E' nella condizione di poter interferire.
- NON INTERVIENE nello svolgimento della procedura o non può influenzarne il risultato ORA.
- Ma potrebbe influenzarlo in un momento successivo, ad esempio, quando viene incaricato a svolgere un compito.

- DLGS 50/2016
- Art. 42. Conflitto di interesse

…ha, DIRETTAMENTE O INDIRETTAMENTE, un INTERESSE FINANZIARIO, ECONOMICO o altro INTERESSE PERSONALE



SOLUZIONE?

Dovere di Segnalazione + Obbligo di Astensione

Vedi art. 6 Codice di Comportamento dei dipendenti pubblici

Vedi Orientamento n. 95 del 07 ottobre 2014

IL CONFLITTO DI INTERESSI E' «APPARENTE»…

Intensità

- PERCEZIONE DI UN COLLEGAMENTO FORTE (idoneo a influenzare il processo decisionale)

+

Contesto

- PERCEZIONE DELLA POSSIBILITA' DI INFLUENZARE DECISIONI

=

CdI POTENZIALE

•DLGS 50/2016
•Art. 42. Conflitto di interesse
…ha, direttamente o indirettamente, un interesse finanziario, economico o altro interesse personale CHE PUÒ ESSERE PERCEPITO COME UNA MINACCIA ALLA SUA IMPARZIALITÀ E INDIPENDENZA NEL CONTESTO DELLA PROCEDURA (DI APPALTO O DI CONCESSIONE).

SOLUZIONE?

- **Attenta valutazione –**

Il rischio non va valutato sul danno potenziale all'interesse pubblico, bensì sul danno alla CREDIBILITÀ DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA

Formazione IFEL per i Comuni

NON SOLO LE DECISIONI DEVONO ESSERE GIUSTE, MA DEVONO ANCHE APPARIRE COME GIUSTE.

IFEL Fondazione ANCI

Svolgimento di incarichi extra-istituzionali

- Il cumulo in capo ad un medesimo dirigente o funzionario di incarichi conferiti dall'amministrazione può comportare il rischio di un'eccessiva concentrazione di potere su un unico centro decisionale.
- La concentrazione del potere decisionale aumenta il rischio che l'attività amministrativa possa essere indirizzata verso fini privati o impropri, determinati dalla volontà del dirigente stesso.
- Le amministrazioni debbono adottare dei criteri generali per disciplinare i criteri di conferimento e i criteri di autorizzazione degli incarichi extra - istituzionali
- in sede di autorizzazione allo svolgimento di incarichi extra-istituzionali, secondo quanto previsto dall'art. 53, comma 7, del d.lgs. n. 165 del 2001, le amministrazioni debbono valutare tutti i profili di conflitto di interesse, anche quelli potenziali
- il dipendente è tenuto a comunicare formalmente all'amministrazione anche l'attribuzione di incarichi gratuiti

Come gestire il conflitto di interessi

La **segnalazione del conflitto di interessi deve essere indirizzata al Dirigente**

Il **dirigente destinatario** della segnalazione deve **valutare** espressamente la situazione sottoposta alla sua attenzione e **deve rispondere per iscritto al dipendente**

Nel caso in cui sia necessario **sollevare il dipendente** dall'incarico esso dovrà **essere affidato** dal dirigente ad **altro dipendente** ovvero, in carenza di dipendenti professionalmente idonei, il dirigente dovrà avocare a sé ogni compito relativo a quel procedimento.

Qualora il **conflitto riguardi il dirigente a valutare le iniziative da assumere sarà il responsabile per la prevenzione**

Conseguenze del conflitto di interesse

RESPONSABILITA' **DISCIPLINARE DEL DIPENDENTE**

- suscettibile di essere sanzionato con **l'irrogazione di sanzioni** all'esito del relativo procedimento disciplinare

ILLEGITTIMITA' DEL PROCEDIMENTO E DEL PROVVEDIMENTO CONCLUSIVO

- quale sintomo di eccesso di potere sotto il profilo dello sviamento della funzione tipica dell'azione amministrativa.

Il conflitto di interessi - Casistica

Tribunale amministrativo dell' Abruzzo

Sentenza n. 195/2014

IL FATTO

Il fatto riguarda l'annullamento della procedura di affidamento, da parte di un Comune, dei servizi di supporto nelle mense scolastiche a una società cooperativa in quanto l'aggiudicazione risulterebbe illegittima, poiché il figlio del responsabile unico del procedimento (RUP) risulta essere alle dipendenze della società aggiudicataria.

Il conflitto di interessi – Casistica (segue)

Tribunale amministrativo dell' Abruzzo

Sentenza n. 195/2014

IL FATTO

- In particolare, nel testo della sentenza si evidenzia il fatto che si tratta di un "appalto ripetitivo" che si svolge già da diversi anni, aggiungendo che il RUP, nella circostanza, si "limitava a fornire i vari capitolati d'appalto dei dati numerici ed economici necessari per determinare l'importo a base d'asta", senza alcuna "incidenza sul piano logico–razionale".
- Peraltro, si legge nella sentenza, il figlio che risulta dipendente della ditta aggiudicataria, svolge le funzioni di magazziniere "posizione che si caratterizza per il coordinamento tecnico esecutivo, dotato di una autonoma tutela di continuità del servizio"

Il conflitto di interessi – Casistica (segue)

Tribunale amministrativo dell' Abruzzo

Sentenza n. 195/2014

IL FONDAMENTO

- Nel caso in esame, inoltre, prosegue la sentenza, il RUP non risulterebbe in conflitto, in quanto non ha preso parte della commissione, a cui, nella procedura ad evidenza pubblica, spetta ogni potere decisionale.
- Il RUP, invece, riveste una "posizione di supporto esterno, senza alcuna effettiva incidenza né in fase istruttoria, né in quella decisionale".
- In ragione di ciò, conclude il Tribunale, **non si può configurare il conflitto di interessi,** neppure in via **potenziale**, proprio per i **compiti** del RUP, che sono **limitatissimi** (indicazione dei dati numerici per determinare l'importo a base d'asta), del tutto preliminari.

Il conflitto di interessi – Casistica (segue)

Tribunale amministrativo dell'Abruzzo

Sentenza n. 195/2014

LA SENTENZA

- Conseguentemente **il Tribunale accoglie il ricorso rivolto a rimuovere l'annullamento** affermando che con quell'atto "il Comune ha ritenuto di dover fare una rigorosa quanto astratta applicazione dell'art. 6-bis citato, **sul presupposto che il RUP si sarebbe dovuto comunque astenere pur non avendo preso parte attiva alla procedura**, rimettendo ogni decisione alla Commissione aggiudicatrice."

Il conflitto di interessi – Casistica (segue)

Tribunale amministrativo dell' Abruzzo

Sentenza n. 195/2014

LA SENTENZA

- **E aggiunge "L'annullamento d'ufficio appare essere una soluzione estrema ed abnorme della cd. mera legalita".**
- La potenziale situazione di conflitto d'interesse non significa dare valore decisivo ad ogni osservazione strumentale, ma deve essere sempre verificata una valida ragione d'incompatibilità che possa inficiare in modo visibile il buon andamento della P.A...
- Nel caso in esame, la procedura di gara si è conclusa con l'aggiudicazione e non ha senso parlare di un intervento di prevenzione ante-corruttiva".

Il conflitto di interessi – Casistica (segue)

PARERE ANAC DEL 25/02/2015

AG11/2015/AC - Comune di Torrenova – sussistenza del conflitto di interesse *ex* art. 6- bis l. 241/1990 – richiesta di parere

IL PARERE

- Ai sensi dell'art. 6-bis della l. 241/1990, in combinato disposto con l'art. 7, co. 1, del d.p.r. 62/2013 e delle indicazioni contenute nell' Allegato 1 del PNA, sussiste un potenziale conflitto di interessi in capo al RUP nel caso in cui, in ordine ad un **procedimento relativo al rimborso delle spese legali in favore di un ex dipendente** di un ente locale, se il difensore presti la propria attività professionale in favore dello stesso responsabile del procedimento e l'ex dipendente sia chiamato, in qualità di testimone, ad intervenire in giudizio in cui il RUP è direttamente interessato.

I doveri dei dipendenti pubblici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza

Formazione IFEL per i Comuni

IFEL Fondazione ANCI

Art. 8 DPR n. 62/2012

Prevenzione della corruzione

1. Il dipendente **rispetta le misure necessarie alla prevenzione degli illeciti nell'amministrazione**.
2. In particolare, il dipendente rispetta le prescrizioni contenute nel **piano per la prevenzione della corruzione**, presta la sua collaborazione al responsabile della prevenzione della corruzione e, **fermo restando l'obbligo di denuncia all'autorità giudiziaria, segnala** al proprio superiore gerarchico **eventuali situazioni di illecito** nell'amministrazione di cui sia venuto a conoscenza.

Whistleblower è il nome inglese del dipendente che, dall'interno del proprio ente di appartenenza (pubblico o privato), segnala condotte illecite non nel proprio interesse individuale, ma nell'interesse pubblico, perché non venga pregiudicato un bene collettivo: letteralmente tradotto sarebbe il **"soffiatore nel fischietto"**

Segnalazione di illeciti e tutela del dipendente pubblico: l'Italia investe nel whistleblowing, importante strumento di prevenzione della corruzione Presentazione del primo monitoraggio nazionale (ANAC 22 giugno 2016)

Complessivamente, i pubblici dipendenti non avvertono il suo utilizzo come strumento di prevenzione della corruzione, non vogliono creare problemi ai colleghi che potrebbero essere coinvolti in affari illeciti, sono diffidenti sulla possibilità che il sistema possa garantire loro veramente una tutela, ritenendo che per poter funzionare e creare un clima "favorevole" alle segnalazioni ci sia bisogno di assicurare sempre l'anonimato al segnalante.

Segnalazione di illeciti e tutela del dipendente pubblico: l'Italia investe nel whistleblowing, importante strumento di prevenzione della corruzione Presentazione del primo monitoraggio nazionale (ANAC 22 giugno 2016)

Legge n. 179/2017 riforma del Whistleblowing

Sotto il profilo soggettivo, **la discplina viene estesa ai lavoratori pubblici diversi dai lavoratori dipendenti ("collaboratori o consulenti, con qualsiasi tipologia di contratto o di incarico") nonché: ai lavoratori, collaboratori e consulenti degli enti pubblici economici**; a quelli degli enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico; ai lavoratori ed ai collaboratori, a qualsiasi titolo, di imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzino opere in favore dell'amministrazione pubblica

Legge n. 179/2017 riforma del Whistleblowing

Sotto il profilo oggettivo, si specifica che **l’ambito di applicazione riguarda le segnalazioni o denunce effettuate nell'interesse dell’integrità della pubblica amministrazione, è stato soppresso il requisito della buona fede dell'autore della segnalazione o denuncia**

Legge n. 179/2017 riforma del Whistleblowing

In merito al principio di tutela, si prevede che **l'adozione di misure ritenute ritorsive sia comunicata in ogni caso all'ANAC, da parte dell'interessato o delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative** (nell'amministrazione nella quale le stesse misure siano state poste in essere) e che l'ANAC informi il Dipartimento della funzione pubblica o gli altri organismi di garanzia o di disciplina, per le attività e gli eventuali provvedimenti di competenza

sempre con riferimento al principio di tutela, **si introduce, per il caso di adozione di una misura discriminatoria, una sanzione amministrativa pecuniaria, da 5.000 a 30.000 euro, a carico del responsabile che abbia adottato la misura, "fermi restando gli altri profili di responsabilità"**

Legge n. 179/2017 riforma del Whistleblowing

Con riferimento ai procedimenti disciplinari, **si modifica la tutela della riservatezza circa l'identità dell'autore della segnalazione o denuncia**, limitando la vigente deroga (al principio di riservatezza) relativa al caso in cui la conoscenza dell'identità sia indispensabile per la difesa dell'incolpato. **La novella richiede, invece, per la medesima fattispecie, il consenso dell'interessato alla rilevazione della propria identità e, in assenza di consenso, l'impossibilità di utilizzare la segnalazione o denuncia ai fini disciplinari;**

La novella introduce **una sanzione amministrativa pecuniaria per l'ipotesi di omissione dell'adozione, da parte di ogni soggetto interessato, di strumenti e procedure adatti a ricevere e trattare le segnalazioni garantendo la tutela della riservatezza.**

Tale sanzione è prevista, a carico del responsabile, in una misura compresa tra i 10.000 ed i 50.000 euro

Legge n. 179/2017 riforma del Whistleblowing

Si prevede infine una sanzione amministrativa pecuniaria, **a carico del responsabile, per i casi di mancato svolgimento dell'attività di verifica e analisi delle segnalazioni ricevute**. I limiti minimi e massimi di tale sanzione sono stabiliti, rispettivamente, **in 10.000 e 50.000 euro; l'ANAC determina la misura della sanzione tenuto conto delle dimensioni dell'amministrazione cui si riferisce la segnalazione;**

Legge n. 179/2017 riforma del Whistleblowing

Si specifica che **l'autore della segnalazione è tutelato con riferimento ad eventuali danni (conseguenti alla segnalazione), che ha diritto, qualora licenziato, ad essere reintegrato nel posto di lavoro, anche con ordinanza ingiuntiva del tribunale, e che ha diritto al risarcimento per gli eventuali danni morali, economici o di carriera subiti nonché al rimborso delle spese legali sostenute**

Si **esclude l'applicazione delle tutele, per i casi in cui sia accertata, anche con sentenza di primo grado, la responsabilità penale del segnalante o denunciante per i reati di calunnia o diffamazione o comunque per reati commessi con la medesima segnalazione o denuncia ovvero la sua responsabilità civile, "per lo stesso titolo", nei casi di dolo o colpa grave**

4° Rapporto annuale sul whistleblowing - ANAC

Le segnalazioni ricevute

	2014 (da settembre)	2015	2016	2017	2018	2019 (fino al 30 giugno)
Segnalazioni	3	125	183	364	783	439

Nuove segnalazioni pervenute nell'anno di riferimento

ANAC
Autorità Nazionale Anticorruzione

Formazione IFEL per i Comuni

IFEL Fondazione ANCI

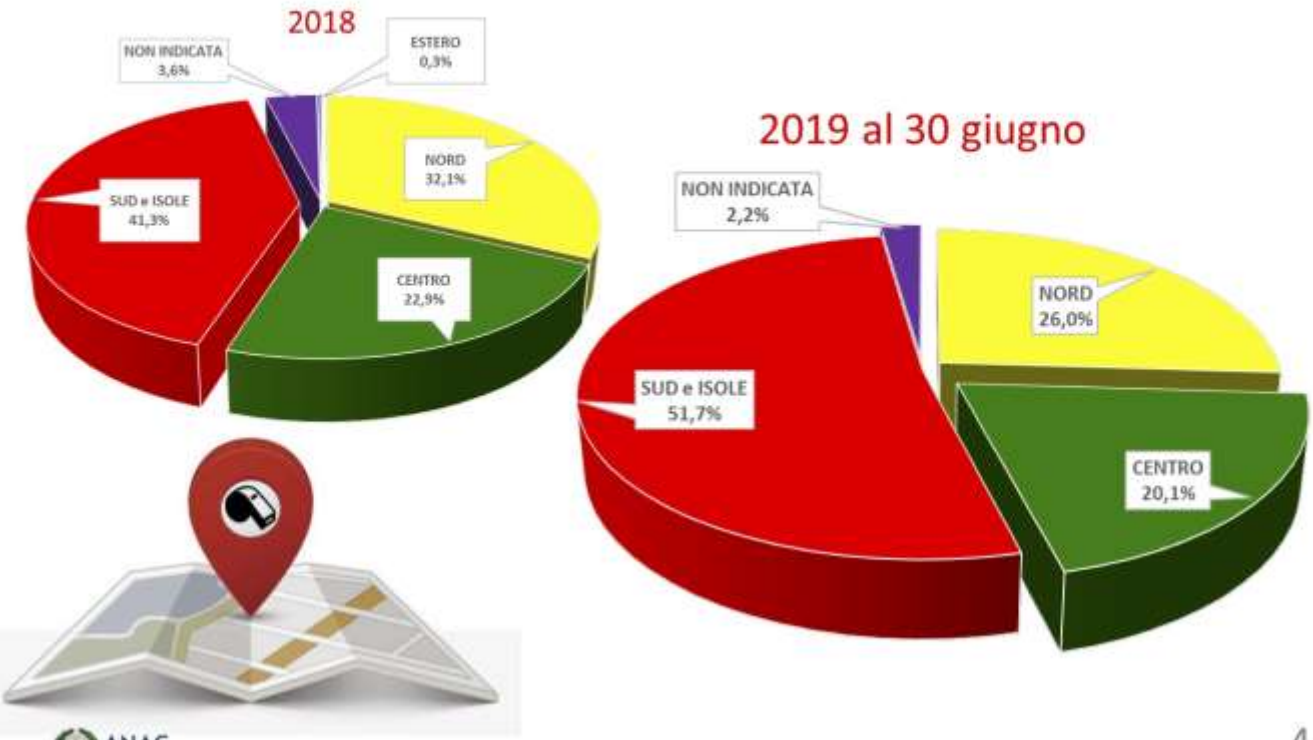
3° Rapporto annuale sul whistleblowing – ANAC (segue)

Le segnalazioni ricevute

Formazione IFEL
per i Comuni
IFEL
Fondazione ANCI

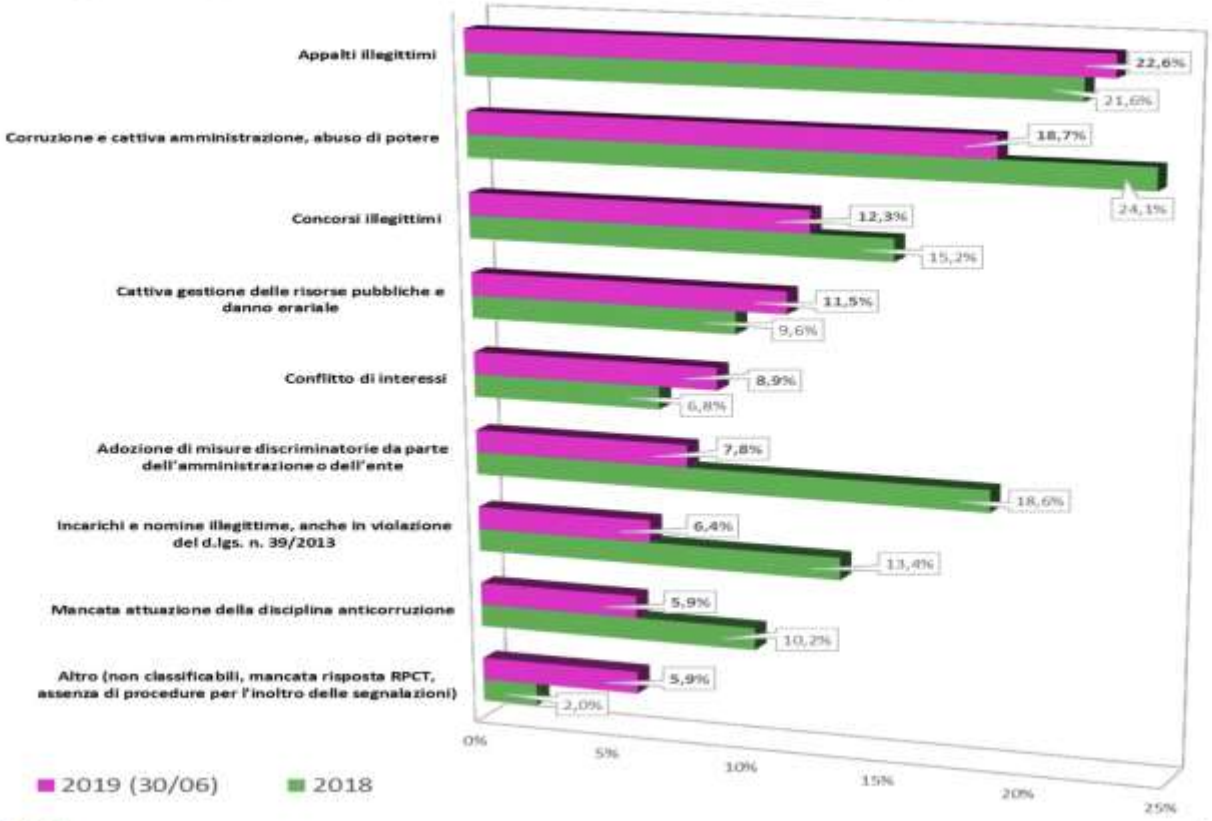
3° Rapporto annuale sul whistleblowing – ANAC (segue)

L'area geografica di provenienza delle segnalazioni



3° Rapporto annuale sul whistleblowing – ANAC (segue)

La tipologia di condotte illecite segnalate



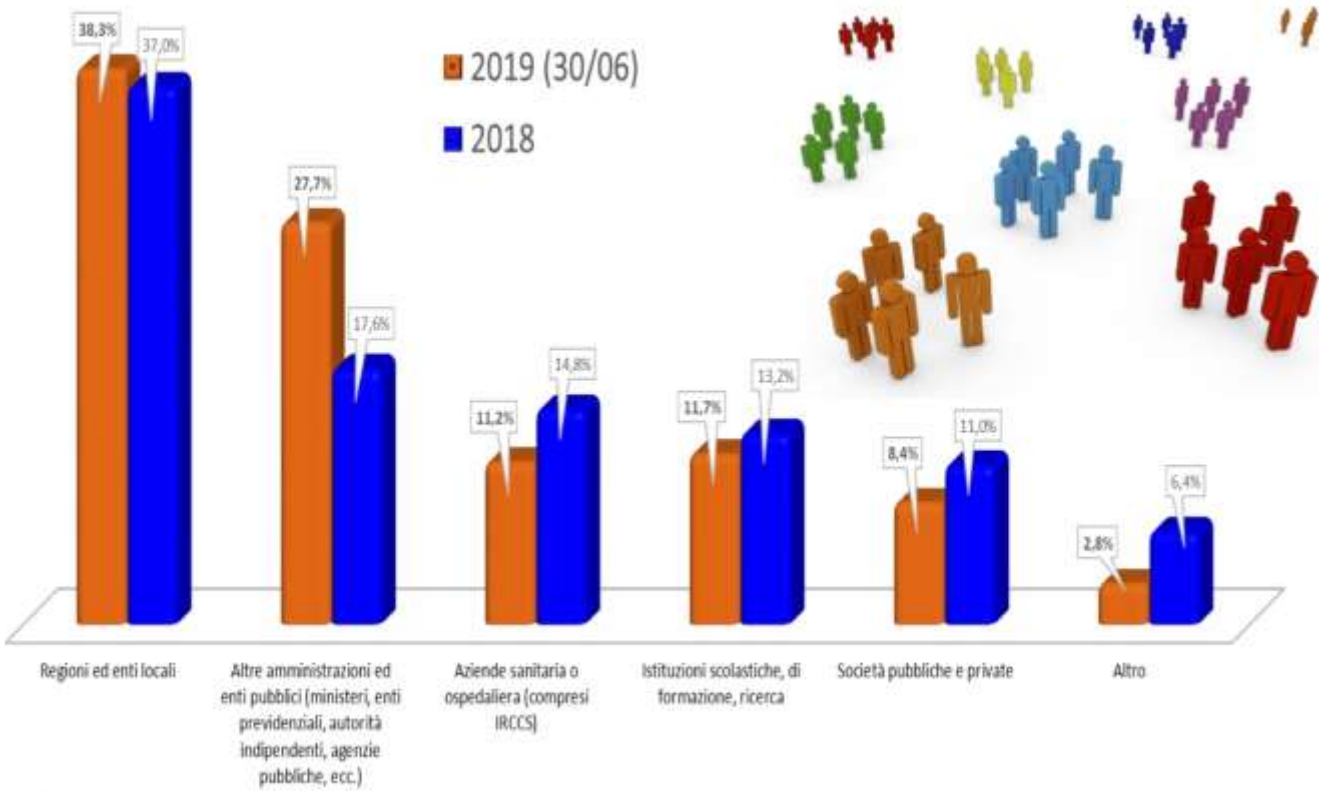
ANAC
Autorità Nazionale Anticorruzione

Formazione IFEL per i Comuni

IFEL Fondazione ANCI

3° Rapporto annuale sul whistleblowing – ANAC (segue)

L'ente di appartenenza del segnalante



ANAC
Autorità Nazionale Anticorruzione

Formazione IFEL per i Comuni

IFEL Fondazione ANCI

3° Rapporto annuale sul whistleblowing – ANAC – I Comuni

Le segnalazioni più rilevanti inviate a Procure e Corte dei conti

- Pressioni per la riammissione di un concorrente escluso legittimamente da una gara [Amm. regionale - Centro]
- Utilizzo illegittimo di permessi sindacali [Amm. comunale – Nord]
- Nomina illegittima del comandante del corpo di Polizia Municipale, senza selezione pubblica, senza titoli e con stipendio maggiorato [Amm. Comunale - Nord]
- Presunti appalti illegittimi [Amm. Comunale - Nord]
- Presunta *mala gestio* nonché favoritismi politici che avrebbero portato al mancato recupero di esposizioni debitorie [Ente pubblico Nazionale]
- Assunzioni senza procedura di selezione e in carenza di requisiti [Ente pubblico Nazionale]
- Favoritismi rivolti ad alcuni operatori del commercio ambulante da parte di dipendenti dell'ente [Amm. Comunale - Centro]
- Falsa attestazione della presenza in servizio [Ministero]
- Presunti concorsi pubblici truccati [ASL - Sud]

3° Rapporto annuale sul whistleblowing – ANAC – I Comuni (segue)

MILANO

20 segnalazioni nel 2018 di cui 16 anonime

- Violazione del divieto di fumo negli uffici comunali
- Presenza di apparecchiature elettroniche personali presso uno stabile dell'amministrazione
- Assenze dal servizio non autorizzate con omessa timbratura
- Utilizzo improprio dei permessi di cui alla legge n. 104/1992
- Problematiche nella gestione dei servizi straordinari serali, notturni e festivi
- Presunte violazioni contrattuali nell'ambito di un appalto di servizi alla persona
- Mancato collaudo di opera pubblica
- Presunte violazioni della normativa sulla trasparenza e le pari opportunità con particolare riferimento a procedure di mobilità del personale
- Anomalie nella erogazione di contributi comunali
- Interpretazioni non corrette della normativa regionale in tema di determinazione dell'ISEE
- Utilizzo improprio di password di accesso a database

3° Rapporto annuale sul whistleblowing – ANAC – I Comuni (segue)

CATANIA

1 segnalazione nel 2018

- Mancato pagamento imposta sulla pubblicità effettuata all'interno di un impianto sportivo comunale in occasione di un evento sportivo

NAPOLI

2 segnalazioni anonime nel 2018

- Comportamenti irregolari e/o illegittimi nel sistema di rilevazione delle presenze e nella fruizione dei congedi da parte di appartenenti al Corpo della Polizia Locale

3° Rapporto annuale sul whistleblowing – ANAC – I Comuni (segue)

PALERMO

28 segnalazioni nel 2018 di cui 12 anonime

- Irregolarità gestionali nei servizi cimiteriali
- Abusi edilizi
- Presunte fattispecie corruttive riguardanti il personale
- Fatti illeciti Ufficio Sport
- Presunte tangenti contributi Centro Storico
- Irregolarità nel concorso per Dirigenti
- Irregolarità Dichiarazioni Inizio Attività (DIA)
- Irregolarità nella gestione dei servizi welfare aziendale
- Irregolarità nella messa in sicurezza verde pubblico
- Anomalie di carattere organizzativo nella gestione del Polo Tecnico

3° Rapporto annuale sul whistleblowing – ANAC – I Comuni (segue)

ROMA CAPITALE

4 segnalazioni nel 2018 di cui 1 anonima

- Disapplicazione di leggi e/o regolamenti in materia di commercio su aree private
- Comportamenti illegittimi in merito a un concorso pubblico
- Irregolarità nello svolgimento di un interpello per l'affidamento di uno studio di fattibilità per un intervento di restauro
- Abuso di ufficio

3° Rapporto annuale sul whistleblowing – ANAC – I Comuni (segue)

TORINO

12 segnalazioni nel 2018

- Non corretta applicazione di istituti contrattuali
- Comportamenti non corretti (uso auto di servizio e bollature)
- Accesso agli atti e violazione privacy
- Conflitto di interessi
- Non corretta applicazione di norme del CCNL e dell'istituto del part-time
- Non corretta applicazione di norme regolamentari su concessione di patrocini/contributi
- Non corretta applicazione di norme e regolamenti su Conferenza Capigruppo
- Non corretta applicazione della normativa in materia di servizi sociali, abitativi e procedure edilizie (da parte di cittadini)

3° Rapporto annuale sul whistleblowing – ANAC – I Comuni (segue)

TRIESTE

3 segnalazioni nel 2018 di cui 2 anonime

- Esercizio di attività extra-lavorativa non autorizzata
- Mancata astensione nella partecipazione a selezioni pubbliche quale componente di commissione
- Segnalazione su stile di vita ben superiore alle risorse economiche derivanti dall'esercizio dell'attività di pubblico dipendente

Nozione di trasparenza

Consiglio di Stato «***la trasparenza viene a configurarsi, come un mezzo per porre in essere una azione amministrativa più efficace e conforme ai canoni costituzionali e come un obiettivo a cui tendere, direttamente legato al valore democratico della funzione amministrativa***» (Cons. St., sez. consultiva per gli atti normativi, 24 febbraio 2016, n. 515, parere reso sullo schema di decreto n. 97/2016).

Intervento dell’ANAC

È intenzione dell’Autorità procedere ad un aggiornamento degli obblighi mappati, anche alla luce delle modifiche legislative intervenute, e di attivarsi, in virtù di quanto disposto dall’art. 48 del d.lgs. 33/2013, per **definire**, sentiti il Garante per la protezione dei dati personali, la Conferenza unificata, l'Agenzia Italia Digitale e l’ISTAT, «***criteri, modelli e schemi standard per l'organizzazione, la codificazione e la rappresentazione dei documenti, delle informazioni e dei dati oggetto di pubblicazione obbligatoria***».

Art. 9 DPR n. 62/2012

Trasparenza e tracciabilità

1. Il dipendente assicura **l'adempimento degli obblighi di trasparenza** previsti in capo alle pubbliche amministrazioni secondo le disposizioni normative vigenti, prestando la massima collaborazione nell'elaborazione, **reperimento** e **trasmissione** dei dati sottoposti all'obbligo di pubblicazione sul sito istituzionale.

2. La tracciabilità dei processi decisionali adottati dai dipendenti deve essere, in tutti i casi, garantita attraverso un **adeguato supporto documentale, che consenta in ogni momento la replicabilità**.

Meccanismi di controllo delle decisioni – Legge n. 190/2012 comma 9 lettera b)

- Rispettare **l'ordine cronologico** di protocollo dell'istanza, rispettare i tempi di conclusione dei procedimenti amministrativi
- **Predeterminare i criteri di assegnazione** delle pratiche ai collaboratori, addivenendo, laddove possibile, ad una suddivisione dell'unità organizzativa in distinti ambiti di competenza
- **Redigere gli atti in modo chiaro e comprensibile**, adoperando un linguaggio semplice
- Rispettare **il divieto di aggravio** del procedimento
- La figura che **firma il provvedimento** finale deve essere **diversa** dal **responsabile del procedimento**

La trasparenza ed il PTPCT

Al fine di garantire il tempestivo e regolare flusso delle informazioni (art. 43, co. 3, d.lgs. 33/2013), caratteristica essenziale è **l'indicazione dei nominativi dei soggetti responsabili della trasmissione dei dati, intesi quali uffici tenuti alla individuazione e/o alla elaborazione dei dati, e di quelli cui spetta la pubblicazione.**

La trasparenza ed il PTPCT

- E' opportuno che ogni amministrazione **definisca**, in relazione alla periodicità dell'aggiornamento fissato dalle norme, **i termini entro i quali prevedere l'effettiva pubblicazione di ciascun dato**, nonché le modalità stabilite **per la vigilanza ed il monitoraggio** sull'attuazione degli obblighi.
- Devono essere **espressamente indicati** i casi in cui **non è possibile pubblicare i dati previsti dalla normativa** **in quanto non pertinenti rispetto alle caratteristiche organizzative o funzionali dell'Amministrazione** (ad esempio, un Comune non pubblica i dati sulle liste d'attesa).

Qualità dei dati da pubblicare, decorrenza e durata

- ✓ **esposizione in tabelle dei dati oggetto di pubblicazione**: utlizzare tabelle per l'esposizione sintetica dei dati, documenti ed informazioni aumenta il livello di comprensibilità e di semplicità di consultazione dei dati;
- ✓ **indicazione della data di aggiornamento del dato, documento ed informazione**: esporre, in corrispondenza di ciascun contenuto della sezione "Amministrazione trasparente", la data di aggiornamento, distinguendo quella di "iniziale" pubblicazione da quella del successivo aggiornamento.

Completezza dei dati

- ✓ **Un dato è da ritenersi pubblicato in modo completo se la pubblicazione è esatta, accurata e riferita a tutti gli uffici, ivi compresi le eventuali strutture interne (es. corpi e istituti) e gli eventuali uffici periferici**
- ✓ **Esattezza**: capacità del dato di **rappresentare correttamente il fenomeno che intende descrivere**.
- ✓ **Accuratezza:** capacità del dato di **riportare tutte le informazioni richieste dalle previsioni normative**.

Aggiornamento

Aggiornamento: non si intende necessariamente la modifica del dato, essendo talvolta sufficiente un controllo dell'attualità delle informazioni pubblicate, anche a tutela di eventuali interessi individuali coinvolti.

- ✓ Es. Curriculum vitae dei dirigenti e dei titolari di posizioni organizzative. La previsione di una data cadenza di aggiornamento non implica la necessità di rimodulare i contenuti dei documenti, in quanto le esperienze lavorative dei soggetti possono non aver subito alcuna modifica nell'arco temporale contemplato; tuttavia, la verifica degli stessi è importante proprio al fine di garantire l'attualità delle informazioni riportate.

Aggiornamento

L'art. 8, c. 1, del d.lgs. n. 33/2013 prevede che "***i documenti contenenti atti oggetto di pubblicazione obbligatoria sono pubblicati tempestivamente sul sito istituzionale dell'amministrazione***".

- ✓ Laddove **la norma non menziona in maniera esplicita l'aggiornamento**, si deve intendere che **l'amministrazione sia tenuta alla pubblicazione e, di conseguenza, a un aggiornamento tempestivo**.

Aggiornamento

Annuale: dati che, per loro natura, non subiscono modifiche frequenti o la cui durata è tipicamente annuale.

Esempio:

- ✓ enti pubblici istituiti, vigilati e finanziati dall'amministrazione, le società di cui l'amministrazione detiene quote di partecipazione minoritaria e agli enti di diritto privato in controllo dell'amministrazione (art. 22)
- ✓ Dati relativi ai costi contabilizzati dei servizi erogati agli utenti,
- ✓ Tempi medi dei pagamenti relativi ad acquisti di beni, servizi e forniture (art. 33)

Aggiornamento

Semestrale: dati che sono suscettibili di modifiche frequenti ma per i quali la norma non richiede espressamente modalità di aggiornamento eccessivamente onerose in quanto la pubblicazione implica per l'amministrazione un notevole impegno, a livello organizzativo e di risorse dedicate.

Esempio:

- ✓ provvedimenti adottati dagli organi di indirizzo politico e dai dirigenti amministrativi

Aggiornamento

Trimestrale: dati soggetti a frequenti cambiamenti

Esempio:

- ✓ tassi di assenza del personale (art. 16, c. 3).

Aggiornamento

Tempestivo: dati che è indispensabile siano pubblicati nell'immediatezza della loro adozione.

Esempio:

- ✓ Atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari alle imprese e comunque di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati di importo superiore a mille euro (art. 26, c. 2);
- ✓ Documenti di programmazione delle opere pubbliche di competenza dell'amministrazione (art. 38, c. 1);
- ✓ Schemi di provvedimento degli atti di governo del territorio prima che siano portati all'approvazione (art. 39, c. 1, lett. b).
- ✓ Dati relativi agli organi di indirizzo politico - amministrativo (art. 14),
- ✓ Dati relativi a coloro che ricoprono incarichi amministrativi di vertice, ai titolari di incarichi dirigenziali, di collaborazione o consulenza (art. 14).

Durata della pubblicazione

- ✓ L'art. 8, c. 3, del d.lgs. n. 33/2013 dispone che i dati, le informazioni e i documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente, siano pubblicati per un periodo di **cinque anni, decorrenti dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello da cui decorre l'obbligo di pubblicazione**, e comunque fino a che gli atti pubblicati producono i loro effetti.

Durata della pubblicazione

- ✓ Termini diversi previsti dall'art. 14, c. 2 e art 15, c. 4 del d.lgs. n. 33/2013 in relazione ai dati concernenti i **componenti degli organi di indirizzo politico e i titolari di incarichi dirigenziali e di collaborazione o consulenza**, **da pubblicare** entro tre mesi dalla elezione, dalla nomina o dal conferimento e **per i tre anni successivi dalla cessazione del mandato o dell'incarico**.

Codice Generale

Art. 10 – Comportamento nei rapporti con i privati

1. Nei rapporti privati, comprese le relazioni extralavorative con pubblici ufficiali nell'esercizio delle loro funzioni, **il dipendente non sfrutta, né menziona la posizione che ricopre nell'amministrazione per ottenere utilità** che non gli spettino e non assume nessun altro comportamento che possa nuocere all'immagine dell'amministrazione.

Il divieto di sfruttare la posizione

Questione

- *Cosa si intende per **UTILIZZO IMPROPRIO DELLA POSIZIONE**?*
- *Quali sono le **regole** del Codice di Comportamento che prendono in esame questo tema?*
- ***Perché** il dipendente pubblico non deve abusare della propria posizione?*

Il divieto di sfruttare la posizione

Un corretto "utilizzo della posizione" garantisce che l'attività amministrativa sia indirizzata verso la promozione dell'immagine dell'amministrazione e la rimozione di potenziali conflitti di interesse

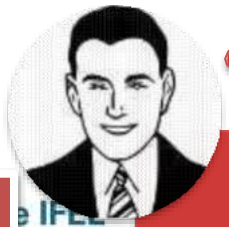
OUTCOME

- **REPUTAZIONE DELL'AMMINISTRAZIONE**
- **RIMOZIONE DI POTENZIALI CONFLITTI DI INTERESSE**

PROCESS

Corretto utilizzo della posizione

INPUT



Risorsa Umana

Pubblico dipendente/decisore pubblico

non costringe altri dipendenti ad **aderire ad associazioni od organizzazioni**,

non **esercita pressioni** al fine di aderire ad associazioni od organizzazioni, **promettendo vantaggi o prospettando svantaggi di carriera,**

non sfrutta, né menziona la posizione che ricopre nell'amministrazione per **ottenere utilità che non gli spettino**

Il comportamento in servizio

Questione

- *Cosa si intende per **COMPORTAMENTO IN SERVIZIO**?*
- *Quali sono le diverse **declinazioni** del "comportamento in servizio"?*
- ***Perché** il dipendente pubblico deve tenere un certo comportamento durante lo svolgimento della sua attività professionale?*

Il comportamento in servizio

Un corretto "comportamento in servizio" garantisce che l'attività amministrativa sia indirizzata verso la promozione dell'interesse pubblico e dell'immagine dell'amministrazione

OUTCOME

- **INTERESSE PUBBLICO**
- **REPUTAZIONE DELL'AMMINISTRAZIONE**

PROCESS

Utilizzo delle risorse economiche, strumentali, organizzative, tecnologiche, informative, temporali

INPUT

Risorsa Umana

Pubblico dipendente/decisore pubblico

- **Utilizzo delle risorse pubbliche**
- **Utilizzo di materiale e attrezzatura**
- **Utilizzo di servizi telematici**
- **Utilizzo di linee telefoniche**
- **Utilizzo del titolo e della posizione**
- **Utilizzo del tempo di lavoro**
- **Utilizzo del tempo di lavoro altrui**
- **Utilizzo dei permessi lavorativi**
- **Utilizzo delle informazioni**

IFEL per i Comuni
IFEL Fondazione ANCI

Il comportamento in servizio

Quando consideriamo il comportamento in servizio non possiamo assolutamente non agganciarlo al raggiungimento della performance dell'organizzazione e quindi al raggiungimento di target di outcome che ci si era prefissati e sicuramente non semplicemente dell'output legato al procedimento amministrativo.

Il comportamento in servizio è strettamente interdipendente con la performance, il primo va pensato insieme alla performance altrimenti si rischi di utilizzare correttamente tutte le risorse necessarie allo svolgimento del processo senza però raggiungere l'obiettivo finale che ci si è posti, outcome individuato nel raggiungimento dell'interesse pubblico, rispondere alle esigenze delle persone.

Codice Generale

Art. 11 – Comportamento in servizio

1. Fermo restando il rispetto dei termini del procedimento amministrativo, il dipendente, salvo giustificato motivo, **non ritarda né adotta comportamenti tali da far ricadere su altri dipendenti il compimento di attività o l'adozione di decisioni di propria spettanza**.

2. Il dipendente **utilizza i permessi di astensione dal lavoro, comunque denominati, nel rispetto delle condizioni previste dalla legge**, dai regolamenti e dai contratti collettivi.

3. Il dipendente **utilizza il materiale o le attrezzature di cui dispone per ragioni di ufficio e i servizi telematici e telefonici dell'ufficio nel rispetto dei vincoli posti dall'amministrazione**. Il dipendente utilizza i mezzi di trasporto dell'amministrazione a sua disposizione soltanto per lo svolgimento dei compiti d'ufficio, astenendosi dal trasportare terzi, se non per motivi d'ufficio.

Caso applicativo

La dottoressa Bruno è una funzionaria che lavora al Servizio Sociale del Comune di Rocca Cannuccia.

Il Servizio Sociale deve istruire una gara ad evidenza pubblica con la quale intende assegnare il servizio di assistenza domiciliare.

la dottoressa Bruno si rende conto che esistono molteplici punti assai complessi e che le competenze e le conoscenze non sembrano essere sufficienti a costruire una gara credibile,

La dottoressa Bruno, allora, ne parla con il dirigente del Servizio che, che le capire che potrebbe fare riferimento ad uno dei tantissimi bandi presenti su internet sulla stessa e di chiedere al dott. Bianchi (del sottore tecnico) eventualmente se ha difficoltà in quanto è pratico nelle ricerche su interbne.

Così la dottoressa Bruno si reca dal dottor Bianchi.

Il dottor Bianchi ritiene che non ritiene che ci sia nulla di sbagliato ad operare in quel modo e invita la nostra funzionaria a scaricarsi una serie di gare già istruite da altre amministrazioni simili alla sua.

Caso applicativo

Così fa e pubblica un bando che assomiglia molto a quello del Comune di Rocca Spianata.

Una settimana prima della scadenza, l'ufficio viene sommerso di mail e telefonate di richiesta di chiarimenti su alcuni punti del bando alle quali nessuno, all'interno dell'ufficio, è in grado di dare risposta in ragione del fatto che nessuno conosce realmente quella materia.

La gara viene revocata in autotutela ancor prima della assegnazione provvisoria e la dottoressa Bruno viene pesantemente redarguita dal suo superiore gerarchico.

Tornando a casa, la sera stessa del richiamo verbale, alla dottoressa Bruno viene in mente di chiamare un suo conoscente, giornalista di un quotidiano locale, e di denunciare apertamente le inadeguatezze tecniche del Comune,

Quali soluzioni alternative ha a disposizione la dottoressa Bruno, se decide di non denunciare apertamente?

- ✓ *Parlarne con il Sindaco*
- ✓ *Segnalare questo tipo di prassi al Responsabile della Prevenzione della Corruzione*
- ✓ *Segnalare il fatto all'ANAC (Autorità Nazionale Anticorruzione)*

Libertà di espressione vs. Tutela dell'immagine della PA

Questione

- *Cosa si intende per "**NUOCERE ALL'IMMAGINE DELLA PA**"?*
- *Quale rilevanza assume l'interesse secondario della "**LIBERTÀ DI ESPRESSIONE**"?*
- *Quali sono le **regole** del Codice di Comportamento che prendono in esame questo tema?*
- ***Perché** il dipendente pubblico non deve "**assumere nessun comportamento che possa nuocere all'immagine dell'amministrazione**"?*

Il comportamento nei rapporti con il pubblico

Questione

- ***Cosa si intende per COMPORTAMENTO NEI RAPPORTI CON IL PUBBLICO?***
- ***Quali sono le diverse declinazioni del"comportamento nei rapporti con il pubblico"?***
- ***Perché il dipendente pubblico deve tenere un certo comportamento con il pubblico (in generale) e l'utenza (in particolare)?***

Il comportamento nei rapporti con il pubblico

Servizi "in rapporto con il pubblico". Di cosa stiamo parlando?

- Servizi che richiedono prestazioni adattate a specifici bisogni delle persone, imprese, associazioni che risultano connotati da finalità anche non economiche.
- Individuano nella "RELAZIONE" tra soggetti il minimo comune denominatore che lega dette materie

I PILASTRI DELLA "PA AMICA"

Formazione IFEL per i Comuni

IFEL Fondazione ANCI

I pilastri della “PA amica” secondo l’Istituto per i Servizi centrati sul cittadino

Driver (Fattori)	Survey Measure (Risultati dell’indagine)
Tempestività	*Sono soddisfatto del tempo che ci ho messo per ottenere il servizio*
Disponibilità a prendersi carico	*I funzionari si sono adoperati anche al di là della loro sfera di competenza per assicurarsi che io ricevessi ciò di cui avevo bisogno*
Risultato	*Ho ottenuto ciò di cui avevo bisogno*
Cortesia	*I funzionari erano cortesi e mi hanno fatto sentire a mio agio*
Conoscenza, competenza	*I funzionari erano preparati e competenti*
Correttezza	*Sono stato trattato con correttezza*

Formazione IFEL per i Comuni

IFEL Fondazione ANCI

Codice Generale

Il dipendente in rapporto con il pubblico **si fa riconoscere attraverso l'esposizione** **in modo visibile** **del badge od altro supporto identificativo** **messo a disposizione dall'amministrazione**, salvo diverse disposizioni di servizio, anche in considerazione della sicurezza dei dipendenti, opera con spirito di servizio, correttezza, cortesia e disponibilità e, **nel rispondere alla corrispondenza, a chiamate telefoniche e ai messaggi di posta elettronica, opera nella maniera più completa e accurata possibile**.

Qualora non sia competente per posizione rivestita o per materia, indirizza l'interessato al funzionario o ufficio competente della medesima amministrazione.

Codice Generale

Il dipendente, fatte salve le norme sul segreto d'ufficio, fornisce le spiegazioni agli altri dipendenti dell'ufficio dei quali ha la responsabilità od il coordinamento.

Nelle operazioni da svolgersi e nella trattazione delle pratiche **il dipendente rispetta**, salvo diverse esigenze di servizio o diverso ordine di priorità stabilito dall'amministrazione, **l'ordine cronologico e non rifiuta prestazioni a cui sia tenuto con motivazioni generiche**. Il dipendente rispetta gli appuntamenti con i cittadini e risponde senza ritardo ai loro reclami.

Elementi distintivi del servizio pubblico secondo il Codice Generale

IDENTITA'

- Il dipendente in rapporto con il pubblico si fa riconoscere attraverso l'esposizione in modo visibile del badge od altro supporto identificativo messo a disposizione dall'amministrazione

QUALITA'

- ...opera con spirito di servizio, correttezza, cortesia e disponibilità

ATTEGGIAMENTO

- ...nel rispondere alla corrispondenza, a chiamate telefoniche e ai messaggi di posta elettronica, opera nella maniera più completa e accurata possibile. Qualora non sia competente per posizione rivestita o per materia, indirizza l'interessato al funzionario o ufficio competente della medesima amministrazione.

Il quadro normativo

L'art. 69 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, ha introdotto nel corpo del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, l'art. 55 *novies.*

Quest'ultima disposizione prevede che *"I dipendenti delle amministrazioni pubbliche che svolgono attività a contatto con il pubblico sono tenuti a rendere conoscibile il proprio nominativo mediante l'uso di cartellini identificativi o di targhe da apporre presso la postazione di lavoro."*

La norma persegue l'obiettivo di attuare la trasparenza nell'organizzazione e nell'attività delle pubbliche amministrazioni

Dipartimento Funzione Pubblica. Circolare n. 3/10 - Identificazione del personale a contatto con il pubblico

Il testo della circolare del DFP

La prescrizione riguarda **tutti i dipendenti delle pubbliche amministrazioni** soggetti a contrattazione collettiva.

Rimane in ogni caso salva, anche in questi casi, la possibilità per le amministrazioni di **adottare direttive e introdurre misure per consentire una rapida identificazione del personale** a contatto con il pubblico, mediante cartellini e targhe, **nel rispetto dei principi di non eccedenza e pertinenza relativi al trattamento dei dati personali** (art. 11 decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196).

Caso applicativo

Davide lavora presso l'ufficio trasporti del Comune di Piana e si occupa delle agevolazioni relative al trasporto pubblico degli studenti, mentre Emanuela lavora presso l'ufficio scolastico dello stesso Comune e si occupa, tra le altre cose, del trasporto scolastico degli alunni disabili.

Assai spesso Emanuela riceve telefonate di genitori di bambini per informazioni sulle agevolazioni per il trasporto degli studenti. La questione è di competenza dell'Ufficio Trasporti dell'Ente.

Allo stesso modo, Davide riceve un certo numero di telefonate da parte di genitori di bambini disabili, la cui competenza, viceversa, è dell'Ufficio scolastico.

Davide è una persona assai disponibile verso l'utenza e quando riceve le telefonate da parte dei genitori dei bambini disabili, li indirizza prontamente all'ufficio di Emanuela.

Per assicurarsi che l'ufficio scolastico risponda prontamente, chiama preventivamente Emanuela al suo cellulare e si sincera della presenza in servizio dei funzionari.

Caso applicativo

Successivamente, richiama i genitori per sincerarsi che le informazioni che ha fornito siano state sufficienti per contattare l'ufficio richiesto.

Diversamente, Emanuela, quando riceve telefonate in merito alle agevolazioni per il trasporto studenti, fornisce vaghe informazioni di base, a volte li invita a collegarsi al sito del Comune dove viene specificato a quale ufficio indirizzare la propria richiesta.

Un giorno Davide, chiede ad Emanuela di avere un atteggiamento di maggiore disponibilità verso l'utenza. La risposta di Emanuela è piuttosto perentoria: «Gli utenti che dovrebbero chiamare il tuo ufficio e invece chiamano il mio, facendomi perdere un sacco di tempo, non sono mica dei disabili!».

Davide rimane colpito dalla risposta e si chiede cosa possa fare.

Cosa può fare Davide?

- Segnalare il comportamento di Emanuela al Responsabile della Prevenzione della Corruzione
- Segnalare il comportamento di Emanuela al superiore gerarchico di Emanuela
- Segnalare il comportamento di Emanuela al superiore gerarchico di Davide
- Parlare di nuovo con Emanuela per convincerla a modificare il suo comportamento
- Non fare nulla in particolare, dal momento che non c'è nulla da eccepire nel comportamento di Emanuela

Il provvedimento disciplinare

Nel momento in cui il dipendente non rispetti gli obblighi normativi del Codice di comportamento o del CCNL, la sua condotta può essere soggetta a **procedimento disciplinare**

Sulla base della **gravità dell'infrazione commessa**, il dipendente può andare incontro a:

- Rimprovero verbale
- Rimprovero scritto/censura
- Multa di importo variabile fino ad un massimo di 4 ore di retribuzione
- Sospensione del servizio con privazione della retribuzione fino a dieci giorni
- Sospensione dal servizio con privazione della retribuzione da 11 giorni fino ad un massimo di sei mesi
- Licenziamento con preavviso
- Licenziamento senza preavviso

Il provvedimento disciplinare

Qualora il dipendente commetta un'infrazione, l'amministrazione ha l'obbligo di inviare una **contestazione scritta di addebito entro 20 giorni** da quando è avvenuta la contestazione o si è venuti a conoscenza del fatto.

Il dipendente deve presentarsi a difendersi con un procuratore o un rappresentante dell'associazione sindacale a cui conferisce mandato.

Entro i venti giorni successivi, il dirigente responsabile del procedimento deve procedere alla contestazione; nel frattempo, il dipendente o il suo difensore, su delega, può richiedere gli atti che riguardano il procedimento a suo carico.

Il procedimento disciplinare **deve concludersi entro 120 giorni** dalla data della contestazione di addebito. Se non viene portato a termine entro quella data, il procedimento decade.

Formazione IFEL
per i Comuni

IFEL
Fondazione ANCI

Grazie per l'attenzione

Alessandro Gasbarri
a.gasbarri@gmail.com

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

Twitter Facebook YouTube