

***L'Applicazione delle misure obbligatorie
Identificazione, selezione e progettazione
esecutiva delle misure di prevenzione***

Giuseppe Del Medico

Roma 16 marzo 2016



OBIETTIVI DELLA GIORNATA

Misure di trattamento del rischio

- Processo decisionale: identificazione e la programmazione degli interventi di prevenzione
- le misure obbligatorie, generali e quelle ulteriori di prevenzione della corruzione (esempi)
- Progettazione esecutiva delle misure



OBIETTIVI DELLA GIORNATA

NORMATIVO

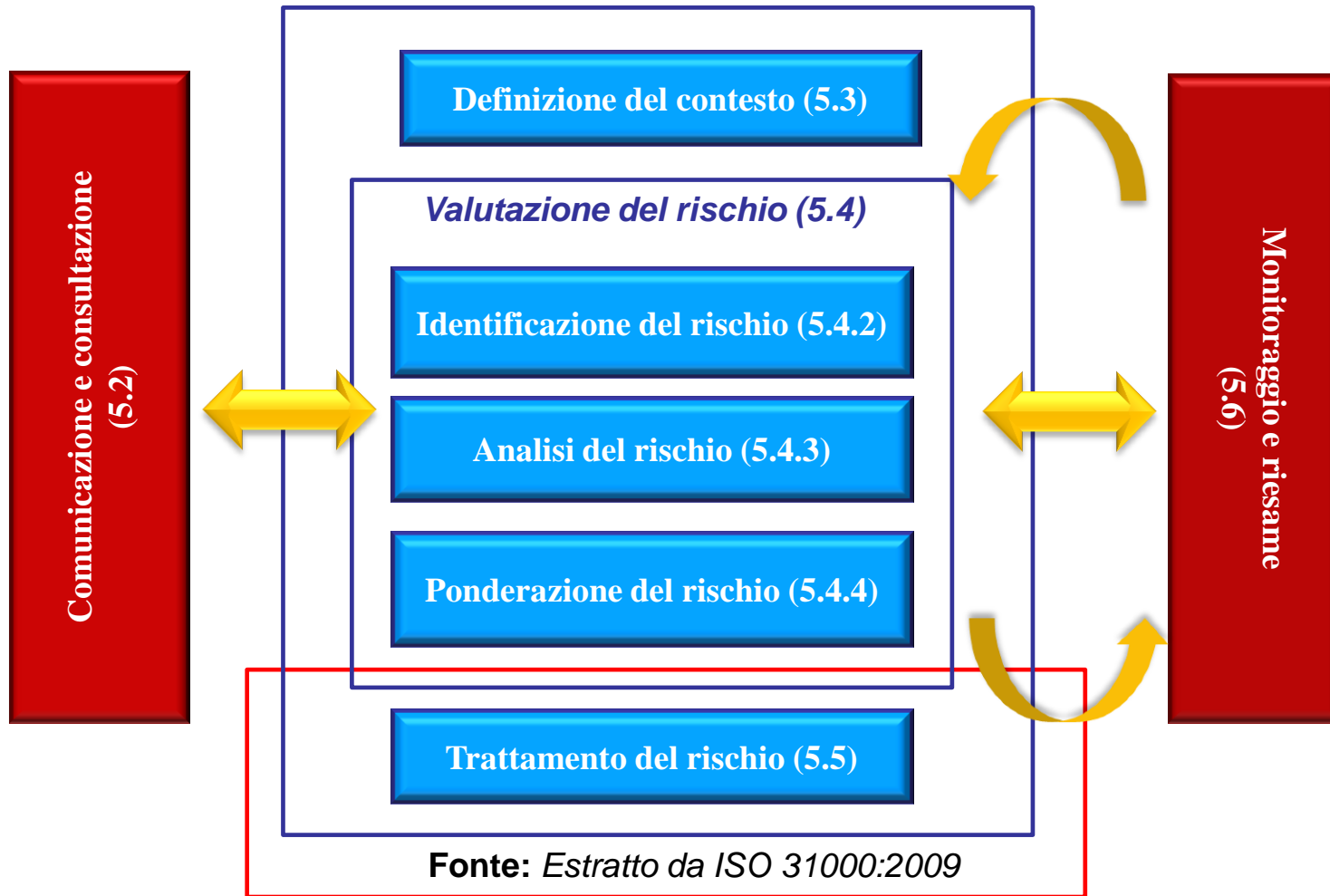
METODOLOGICO

ESPERENZIALE

LABORATORI

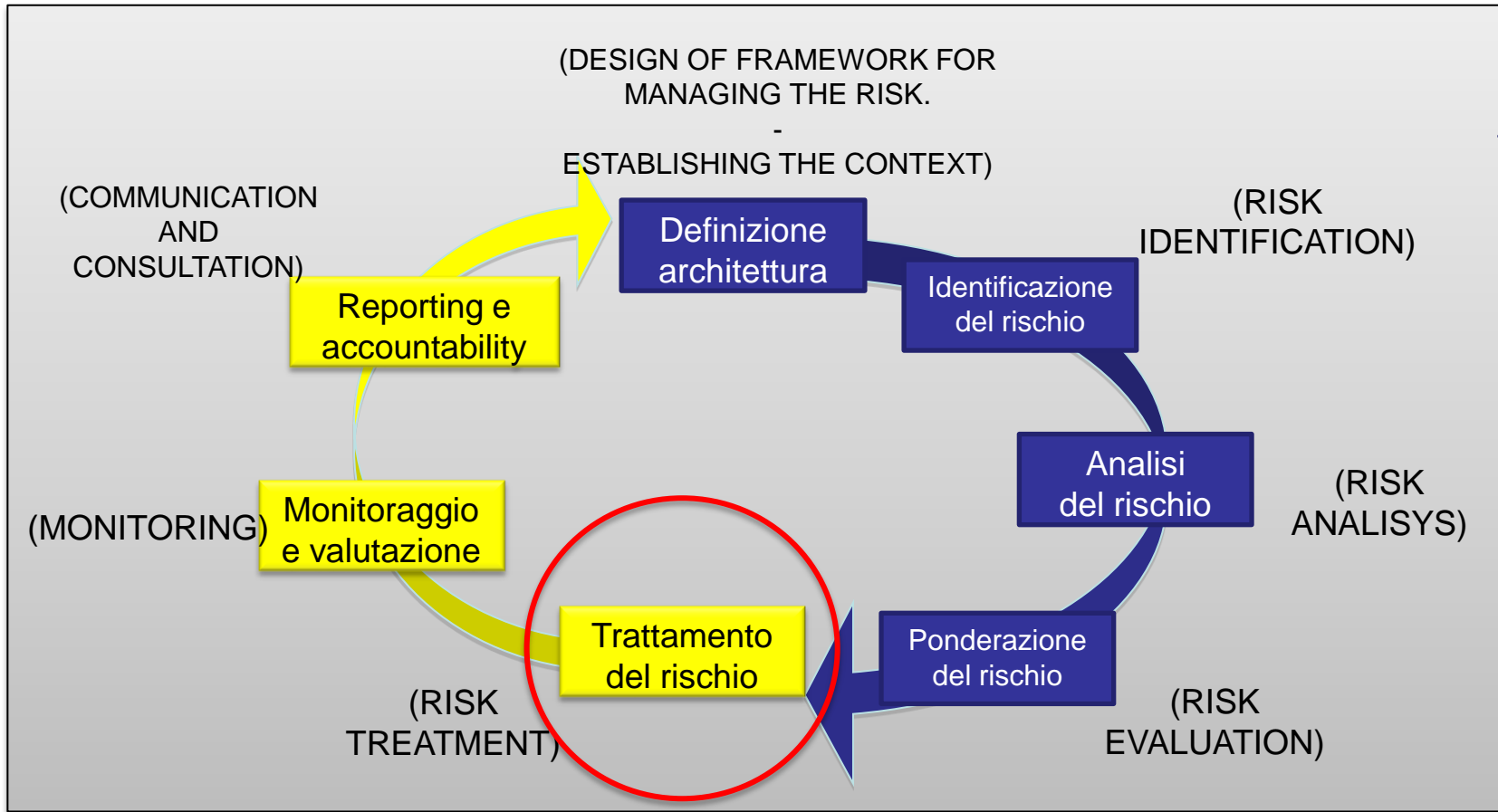
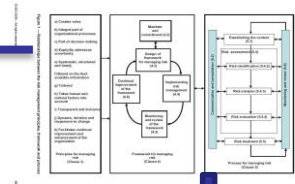


ISO 31000:2009 – Processo



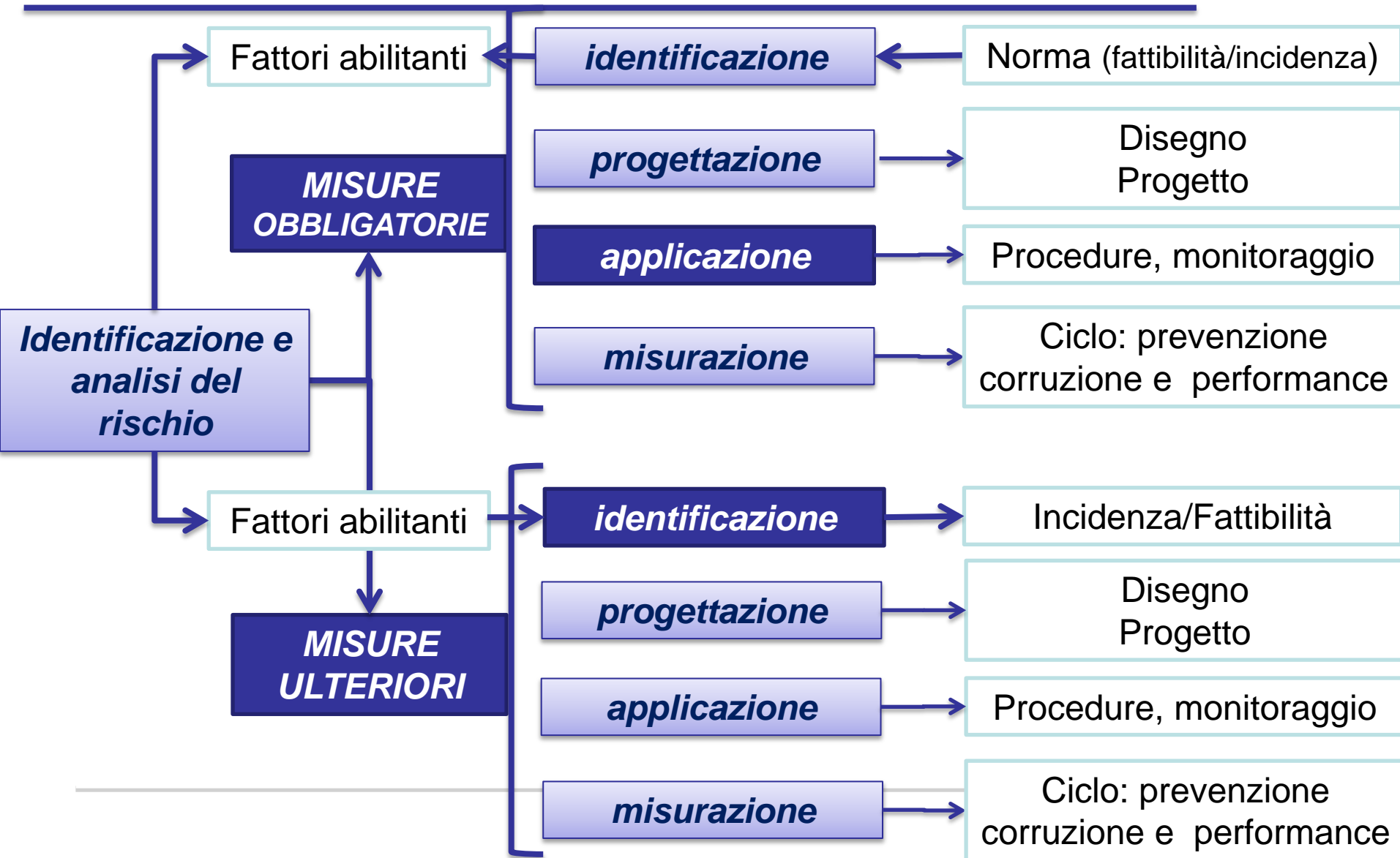


DOVE SIAMO





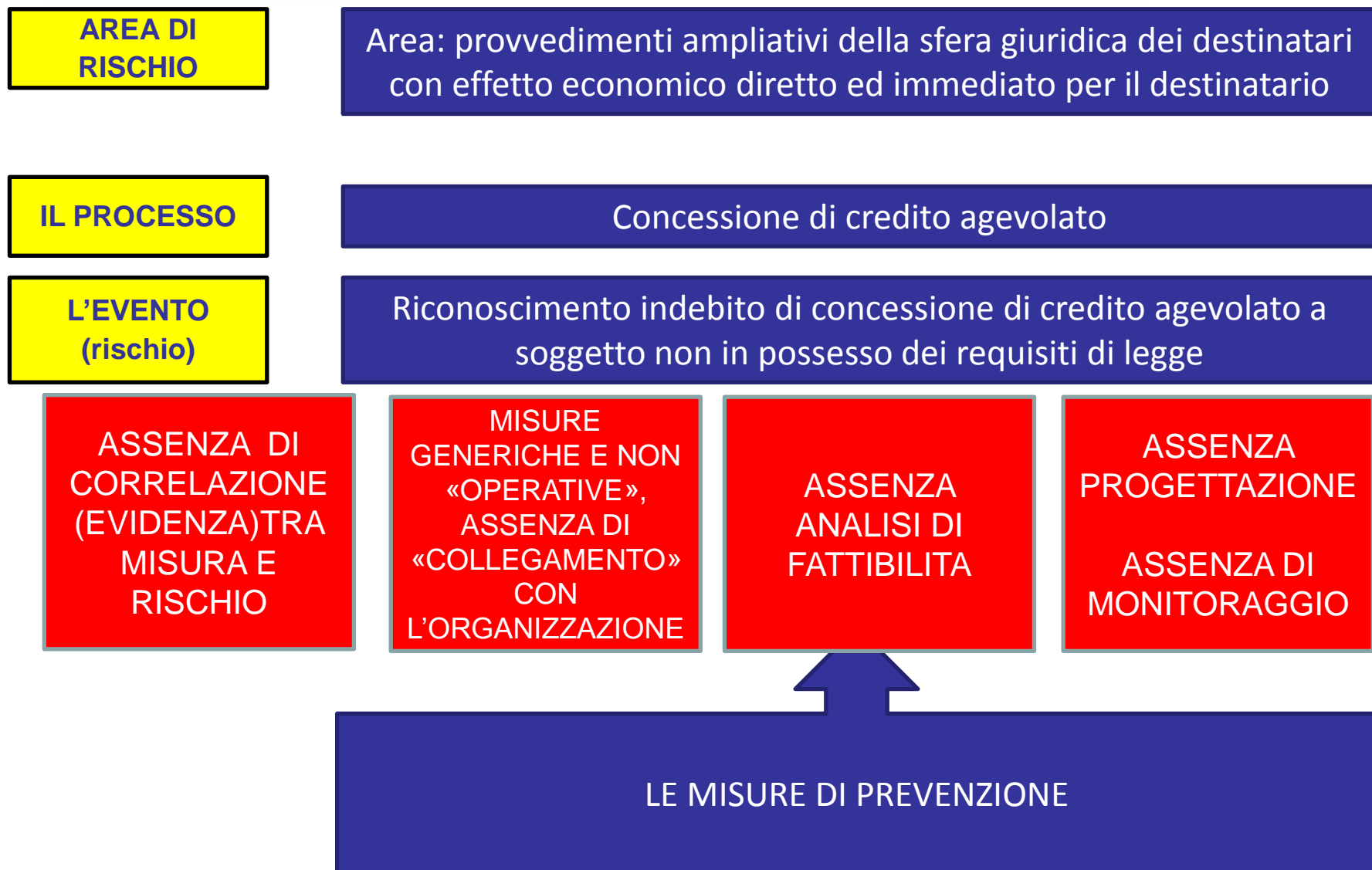
OBIETTIVI DELLA GIORNATA



***L'IDENTIFICAZIONE, LA SELEZIONE E LA
PROGETTAZIONE ESECUTIVA DELLE MISURE DI
PREVENZIONE OBBLIGATORIE E ULTERIORI***

NELLA NORMA E NEL PNA

L'identificazione del rischio e le misure di prevenzione



L'identificazione del rischio e le misure di prevenzione

**AREA DI
RISCHIO**

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

IL PROCESSO

Concessione di credito agevolato

**L'EVENTO
(rischio)**

Riconoscimento indebito di concessione di credito agevolato a soggetto non in possesso dei requisiti di legge

**ASSENZA DI
CORRELAZIONE
(EVIDENZA)TRA
MISURA E
RISCHIO**

LE MISURE DI PREVENZIONE





L'identificazione del rischio

b) Analisi del rischio: l'attenzione alle cause degli eventi rischiosi

L'analisi del rischio ha come obiettivo quello di consentire di pervenire ad una comprensione più approfondita degli eventi rischiosi identificati nella fase precedente e di individuare il livello di esposizione al rischio delle attività e dei relativi processi. Anche in questa fase è indispensabile il coinvolgimento della struttura organizzativa.

In particolare, in questo documento si vuole porre l'attenzione sul fatto che l'analisi è essenziale al fine di:

- comprendere le cause del verificarsi di eventi corruttivi e, conseguentemente, individuare le migliori modalità per prevenirli (creando i presupposti per l'individuazione delle misure di prevenzione più idonee);***
- definire quali siano gli eventi rischiosi più rilevanti e il livello di esposizione al rischio dei processi locali.*



1. EFFICACIA NELLA NEUTRALIZZAZIONE DELLE CAUSE DEL RISCHIO

L'identificazione della misura di prevenzione è quindi una conseguenza logica dell'adeguata comprensione delle cause dell'evento rischioso.

Se l'analisi del rischio ha evidenziato che un evento rischioso in un dato processo **è favorito dalla carenza dei controlli**, la misura di prevenzione dovrà incidere su tale aspetto e potrà essere, ad esempio, **l'attivazione di una nuova procedura di controllo** o il rafforzamento di quelle già presenti. In questo stesso esempio, potrebbe non essere utile applicare per questo evento rischioso la rotazione del personale dirigenziale perché, anche ammesso che la rotazione fosse attuabile, potrebbe non essere in grado di rimuovere la causa dell'evento rischioso (che è appunto l'assenza di strumenti di controllo). Al contrario, se l'analisi del rischio avesse evidenziato, per lo stesso processo, che l'evento rischioso **è favorito dal fatto che un determinato incarico è ricoperto per un tempo prolungato sempre dal medesimo soggetto**, la rotazione potrebbe essere una misura certamente più efficace rispetto all'attivazione di un nuovo controllo.



L'identificazione del rischio e le misure di prevenzione

**AREA DI
RISCHIO**

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

IL PROCESSO

Concessione di credito agevolato

**L'EVENTO
(rischio)**

Riconoscimento indebito di concessione di credito agevolato a soggetto non in possesso dei requisiti di legge

**MISURE
GENERICHE E NON
«OPERATIVE»,
ASSENZA DI
«COLLEGAMENTO»
CON
L'ORGANIZZAZIONE**

LE MISURE DI PREVENZIONE



TRATTAMENTO DEL RISCHIO:

MISURE ADEGUATAMENTE PROGETTATE, SOSTENIBILI E VERIFICABILI

*Il trattamento del rischio è la fase tesa a individuare i **correttivi e le modalità più idonee** a prevenire i rischi, sulla base delle priorità emerse in sede di valutazione degli eventi rischiosi. In tale fase, amministrazioni e enti non devono limitarsi a proporre astrattamente delle misure, ma devono opportunamente **progettarle e scadenzarle a seconda delle priorità rilevate e delle risorse a disposizione**. La fase di individuazione delle misure deve essere impostata avendo cura di contemperare **la sostenibilità anche della fase di controllo e di monitoraggio delle stesse**, onde evitare la pianificazione di misure astratte e non realizzabili.*



3. ADATTAMENTO ALLE CARATTERISTICHE SPECIFICHE

DELL'ORGANIZZAZIONE

L'identificazione delle misure di prevenzione non può essere un elemento indipendente dalle caratteristiche organizzative dell'amministrazione. I PTPC dovrebbero contenere un numero significativo di misure specifiche, in maniera tale da consentire la personalizzazione della strategia di prevenzione della corruzione sulla base delle esigenze peculiari di ogni singola amministrazione.



Carattere organizzativo delle misure di prevenzione della corruzione

Le misure di prevenzione hanno un contenuto organizzativo. Con esse vengono adottati **interventi che toccano l'amministrazione nel suo complesso** (si pensi alla riorganizzazione dei controlli interni), ovvero singoli settori (la riorganizzazione di un intero settore di uffici, con redistribuzione delle competenze), ovvero **singoli processi/procedimenti tesi a ridurre le condizioni operative che favoriscono la corruzione nel senso ampio** prima indicato.

Sono misure che riguardano tanto **l'imparzialità oggettiva** (volte ad assicurare le condizioni organizzative che consentono scelte imparziali) quanto **l'imparzialità soggettiva del funzionario** (per ridurre i casi di ascolto privilegiato di interessi particolari in conflitto con l'interesse generale). Se non si cura l'imparzialità fin dall'organizzazione, l'attività amministrativa o comunque lo svolgimento di attività di pubblico interesse, pur legittimi dal punto di vista formale, possono essere il frutto di un pressione corruttiva.



Integrazione delle misure di prevenzione della corruzione con le misure organizzative volte alla funzionalità amministrativa

Il lavoro di autoanalisi organizzativa per l'individuazione di misure di prevenzione della corruzione deve essere concepito non come adempimento a se stante ma come una politica di riorganizzazione da conciliare, in una logica di stretta integrazione, con ogni altra politica di miglioramento organizzativo. A questo fine il PTPC non è il complesso di misure che il PNA impone, ma il complesso delle misure che autonomamente ogni amministrazione o ente adotta, in rapporto non solo alle condizioni oggettive della propria organizzazione, ma anche dei progetti o programmi elaborati per il raggiungimento di altre finalità (maggiore efficienza complessiva, risparmio di risorse pubbliche, riqualificazione del personale, incremento delle capacità tecniche e conoscitive).

Particolare attenzione deve essere posta alla coerenza tra PTPC e Piano della performance o documento analogo, sotto due profili: a) le politiche sulla performance contribuiscono alla costruzione di un clima organizzativo che favorisce la prevenzione della corruzione; b) le misure di prevenzione della corruzione devono essere tradotte, sempre, in obiettivi organizzativi ed individuali assegnati agli uffici e ai loro dirigenti. Ciò agevola l'individuazione di misure ben definite in termini di obiettivi, le rende più effettive e verificabili e conferma la piena coerenza tra misure anticorruzione e perseguimento della funzionalità amministrativa.

L'identificazione del rischio e le misure di prevenzione





2. SOSTENIBILITÀ ECONOMICA E ORGANIZZATIVA DELLE MISURE

L'identificazione delle misure di prevenzione è strettamente **correlata alla capacità di attuazione** da parte delle amministrazioni ed enti. Se fosse ignorato quest'aspetto, i PTPC finirebbero per essere irrealistici e quindi restare inapplicati. Ferma restando l'obbligatorietà delle misure previste come tali dalla legge, **l'eventuale impossibilità di attuarle va motivata**, come nel caso, ad esempio dell'impossibilità di effettuare la rotazione dei dirigenti per la presenza di un unico dipendente con tale qualifica.

ANALISI DI
FATTIBILITÀ

ORGANIZZATIVA

GIURIDICA

ECONOMICA

L'identificazione del rischio e le misure di prevenzione

**AREA DI
RISCHIO**

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

IL PROCESSO

Concessione di credito agevolato

**L'EVENTO
(rischio)**

Riconoscimento indebito di concessione di credito agevolato a soggetto non in possesso dei requisiti di legge

**ASSENZA
PROGETTAZIONE**

**ASSENZA DI
MONITORAGGIO**

LE MISURE DI PREVENZIONE



L'identificazione delle MISURE

Il **P.T.P.C.** deve contenere le **schede di programmazione delle misure di prevenzione** utili a ridurre la probabilità che il rischio si verifichi, in riferimento a ciascuna area di rischio, con indicazione degli **obiettivi, della tempistica, dei responsabili, degli indicatori e delle modalità di verifica dell'attuazione** in relazione **alle misure di carattere generale introdotte o rafforzate dalla legge n. 190 del 2012** e dai decreti attuativi, nonché dalle **misure ulteriori introdotte con il P.N.A.**



PROGRAMMAZIONE DELLE MISURE

Tutte le misure individuate devono essere adeguatamente programmate. La programmazione delle misure rappresenta un contenuto fondamentale del PTPC.

Per ogni misura è opportuno siano chiaramente descritti almeno i seguenti elementi:

- **la tempistica**, con l'indicazione delle **fasi per l'attuazione**, cioè l'indicazione dei vari passaggi con cui l'amministrazione intende adottare la misura. L'esplicitazione delle fasi è utile al fine di scadenzare l'adozione della misura, nonché di consentire un agevole monitoraggio da parte del RPC;
- **i responsabili**, cioè gli uffici destinati all'attuazione della misura, in un'ottica di responsabilizzazione di tutta la struttura organizzativa; diversi uffici possono essere responsabili di una o più fasi di adozione delle misure;
- **gli indicatori di monitoraggio e i valori attesi.**



Monitoraggio sull'attuazione delle misure

Particolare attenzione deve essere posta al **monitoraggio sull'attuazione delle misure**. La programmazione operativa consente al RPC di dotarsi di uno strumento di controllo e di monitoraggio dell'effettiva attuazione delle misure, attraverso indicatori di monitoraggio. Per le amministrazioni più complesse (per dimensione organizzativa, per diversificazione delle attività svolte o per articolazione territoriale) è auspicabile che sia prevista almeno una **verifica infrannuale al fine di consentire opportuni e tempestivi correttivi in caso di criticità emerse**, in particolare a seguito di scostamenti tra valori attesi e quelli rilevati attraverso gli indicatori di monitoraggio associati a ciascuna misura. In tale ottica è anche necessario garantire integrazione e coordinamento con gli obiettivi di performance nonché con gli strumenti e i soggetti che intervengono nel ciclo di gestione della performance o in processi equivalenti.

Nel PTPC vanno riportati i risultati del monitoraggio effettuato rispetto alle misure previste nei PTPC precedenti. **Nel caso di misure in corso di attuazione va data evidenza della realizzazione della fase di attuazione prevista, mentre in caso di mancata attuazione va esplicitata la motivazione dello scostamento, oltre ad una nuova programmazione.**



Monitoraggio sull'attuazione delle misure

*Diverso è il problema della **valutazione dell'efficacia delle misure**. È auspicabile che le amministrazioni e gli enti inizino a dotarsi dei primi strumenti di valutazione, fermo restando che è intenzione dell'Autorità elaborare e fornire elementi di supporto metodologico al riguardo.*

L'identificazione del rischio e le misure di prevenzione

**AREA DI
RISCHIO**

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

IL PROCESSO

Concessione di credito agevolato

**L'EVENTO
(rischio)**

Riconoscimento indebito di concessione di credito agevolato a soggetto non in possesso dei requisiti di legge

INDIVIDUAZIONE
SCHEMA
FATTORI ABILITANTI

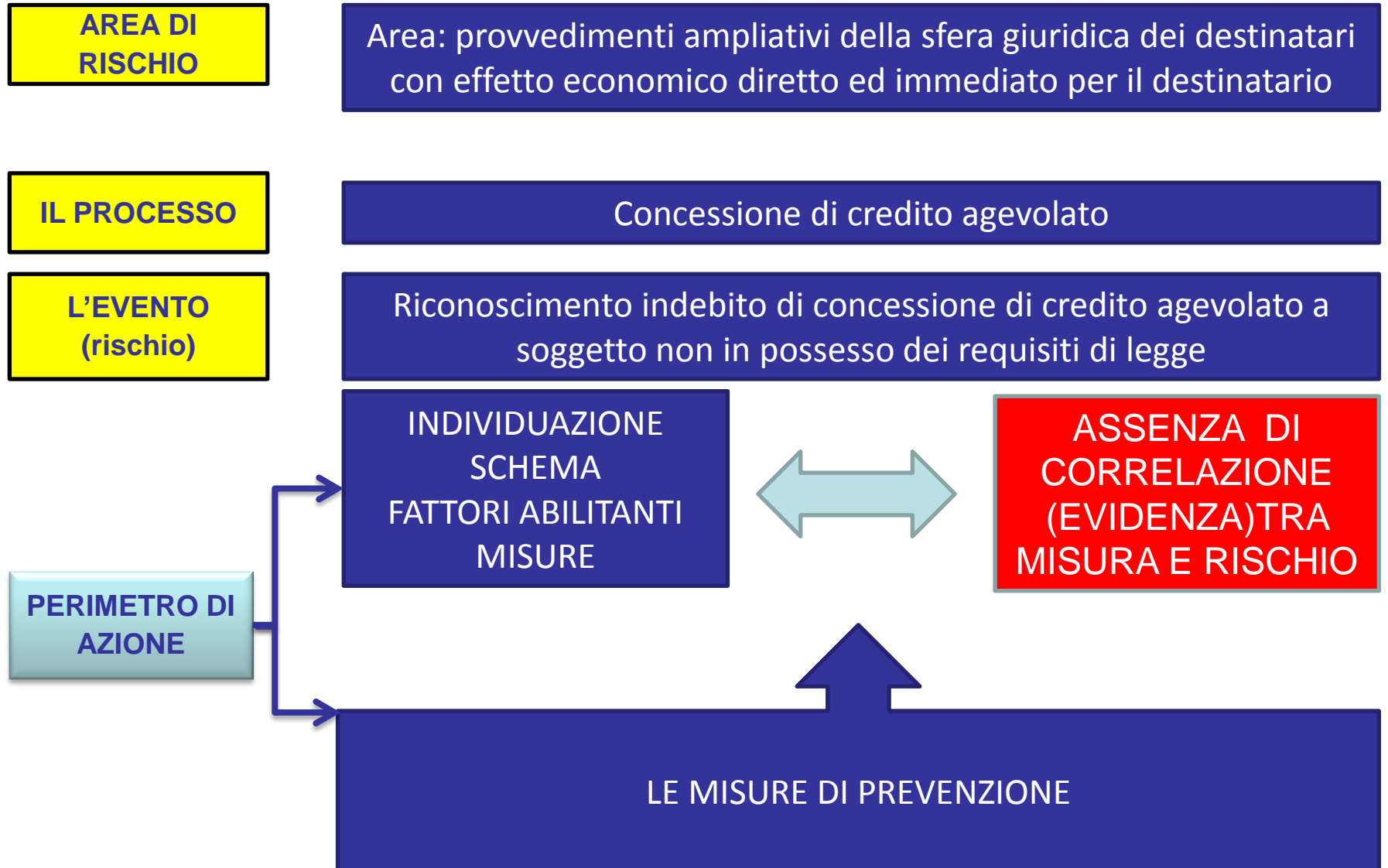
ELABORAZIONE
PROCEDURE PER IL
FUNZIONAMENTO
DELLA MISURA –
SCELTE ORG.VE

PROGETTAZIONE
MISURA

Indicatori e sistema
di monitoraggio/
valutazione
(attuazione ed
efficacia)

LE MISURE DI PREVENZIONE

L'identificazione del rischio e le misure di prevenzione





Il perimetro di azione (identificazione e intervento tramite le misure)

ACCORDI COLLUSIVI TRA LE IMPRESE PARTECIPANTI A UNA GARA VOLTI A MANIPOLARNE GLI ESITI, UTILIZZANDO IL MECCANISMO DEL SUB APPALTO COME MODALITA' PER DISTRIBUIRE I VANTAGGI DELL'ACCORDO A TUTTI I PARTECIPANTI ALLO STESSO

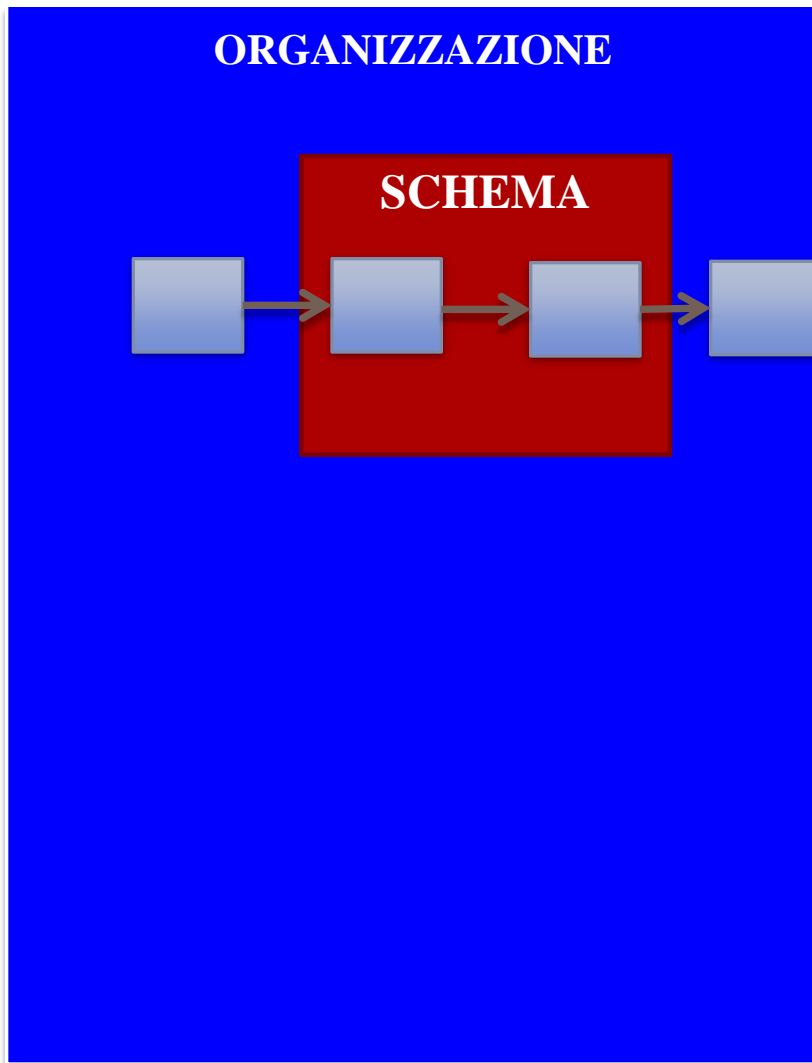


SNA

Presidenza del Consiglio dei Ministri
Scuola Nazionale dell'Amministrazione

PRIMO CASO “IPOTETICO”

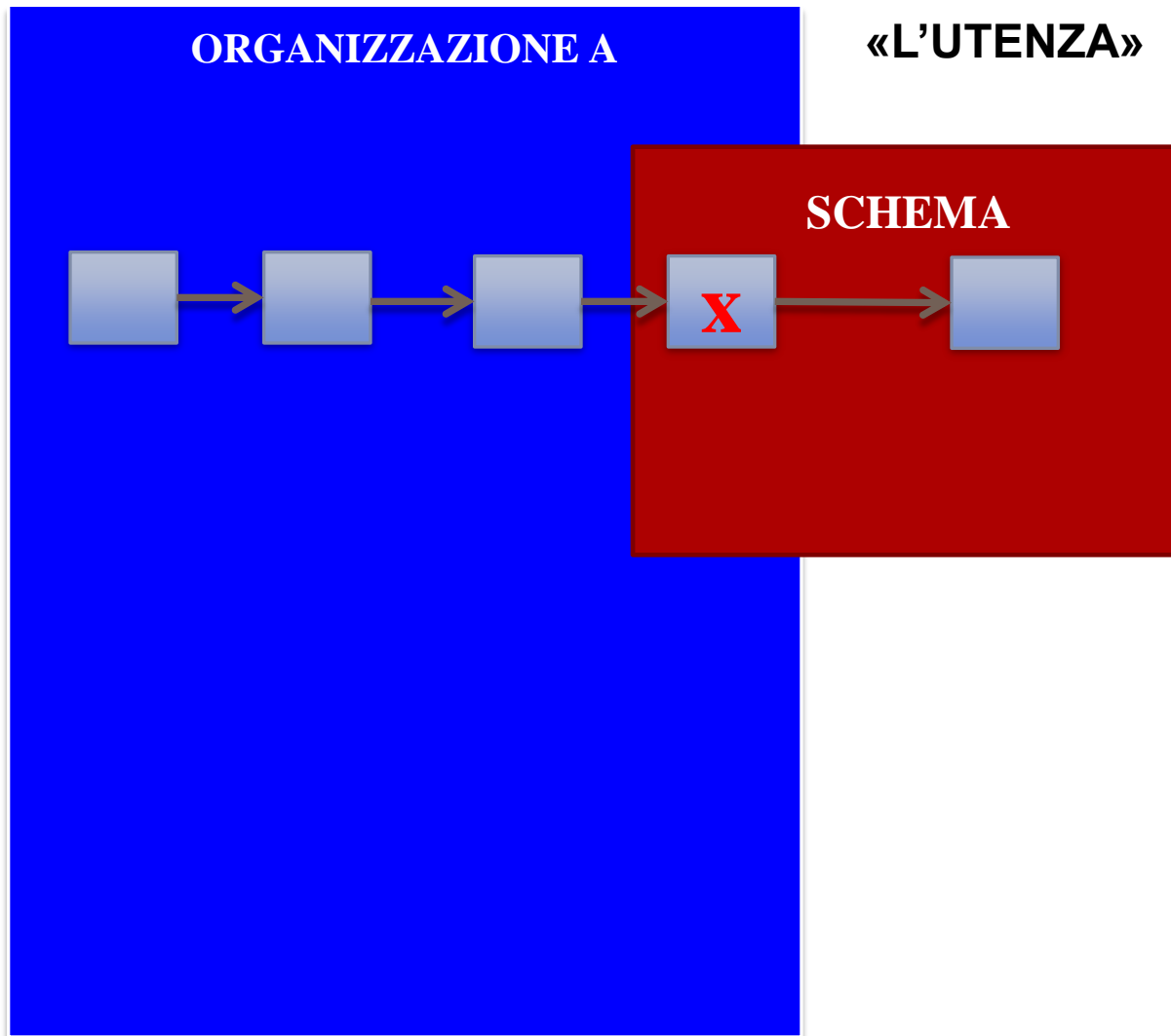
In un'amministrazione un dipendente, grazie al possesso del codice necessario per accedere al sistema informatico per la gestione delle presenze, ha potuto manipolare le entrate e le uscite.





SECONDO CASO “IPOTETICO”

In un'ASL viene concessa l'autorizzazione all'installazione di un deposito di farmaci veterinari anche se non era «tutto in regola»

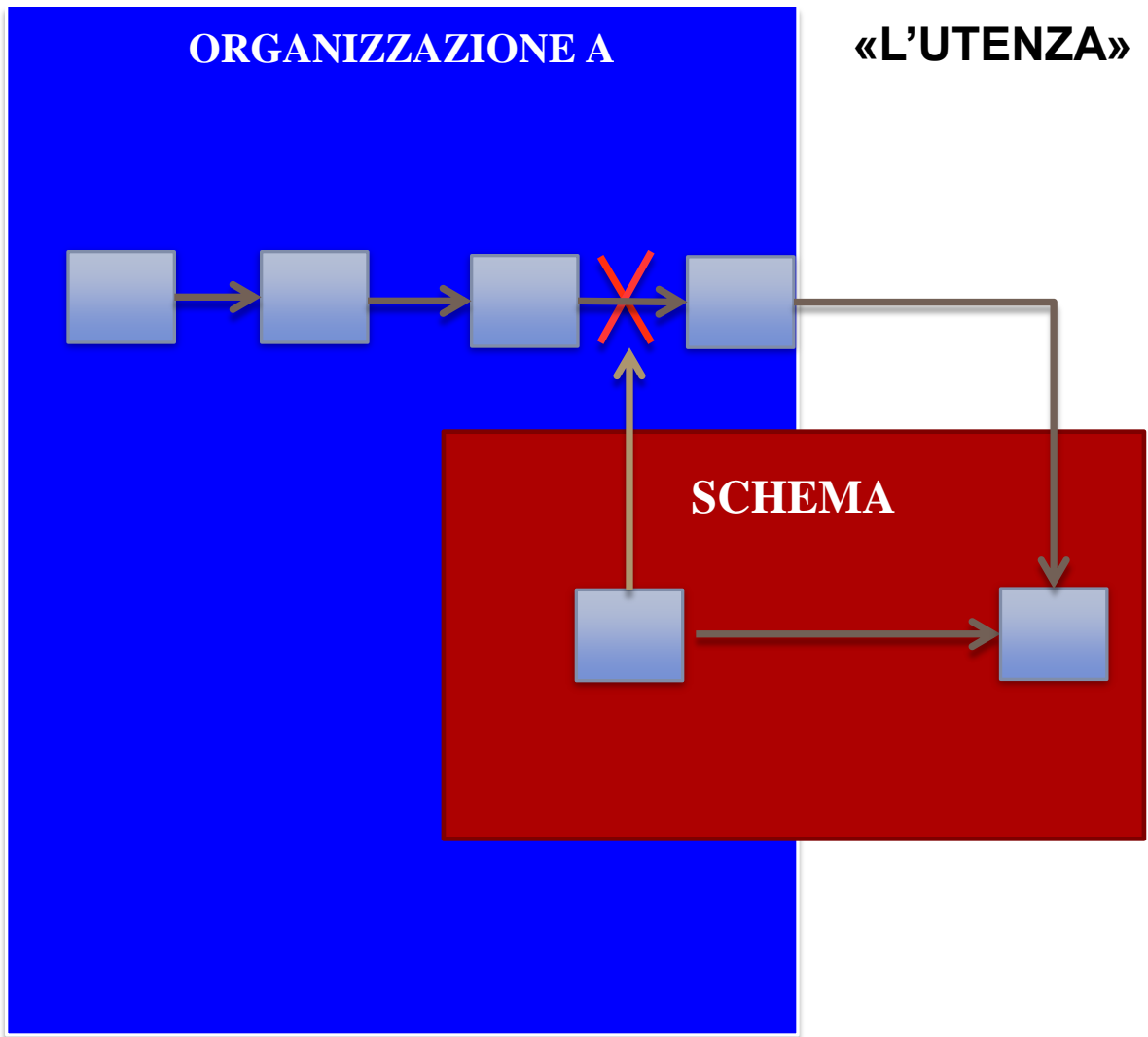




UN CASO “IPOTETICO”

IN UNA UNIVERSITA' ALCUNI ESAMI VENIVANO “ACQUISTATI”. IN SOSTANZA DIETRO CORRESPONSIONE DI UNA CERTA SOMMA RISULTAVA LO SVOLGIMENTO, POSITIVO, DI UN ESAME PUR NON AVENDOLO MAI REALMENTE SOSTENUTO.

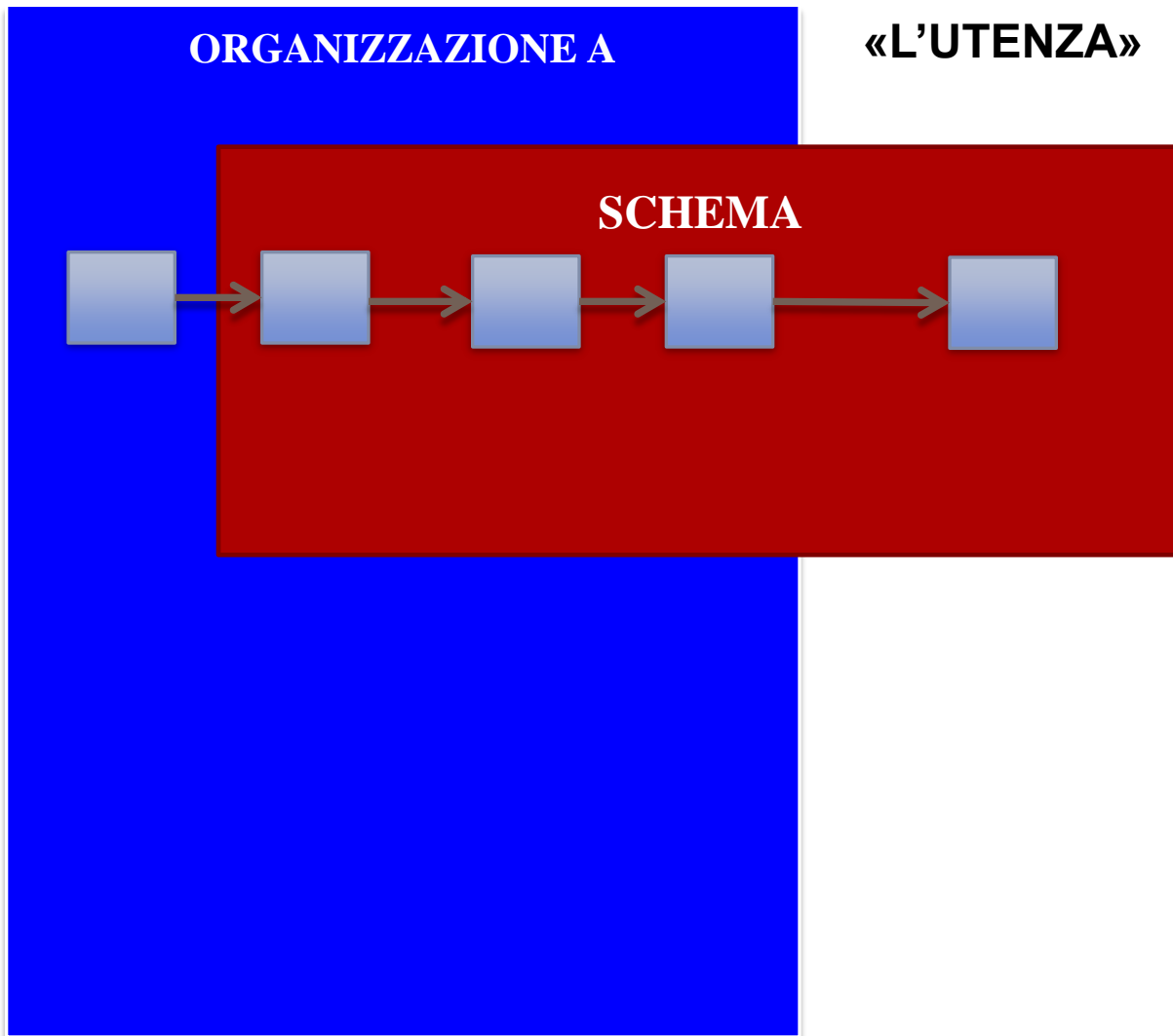
AD UNA VERIFICA SUCCESSIVA E' EMERSO IL MECCANISMO ADOTTATO. IL PROFESSORE AL TERMINE DELLA GIORNATA DI ESAMI LASCIAVA AL PERSONALE DI SUPPORTO IL COMPITO DI PORTARE AGLI UFFICI COMPETENTI IL VERBALE NEL QUALE VENGONO ANNOTATI GLI ESAMI SOSTENUTI (NOMINATIVO, VOTO, ETC). IL PERSONALE DI SUPPORTO INSERIVA ALCUNI NOMINATIVI AGGIUNGITIVI DI PERSONE CHE IN REALTA' NON AVEVANO MAI SOSTENUTO L'ESAME FALSIFICANDO COSI IL VERBALE.





TERZO CASO “IPOTETICO”

In un ente pubblico la fruizione di una agevolazione viene consentita anche ai soggetti non in possesso dei requisiti



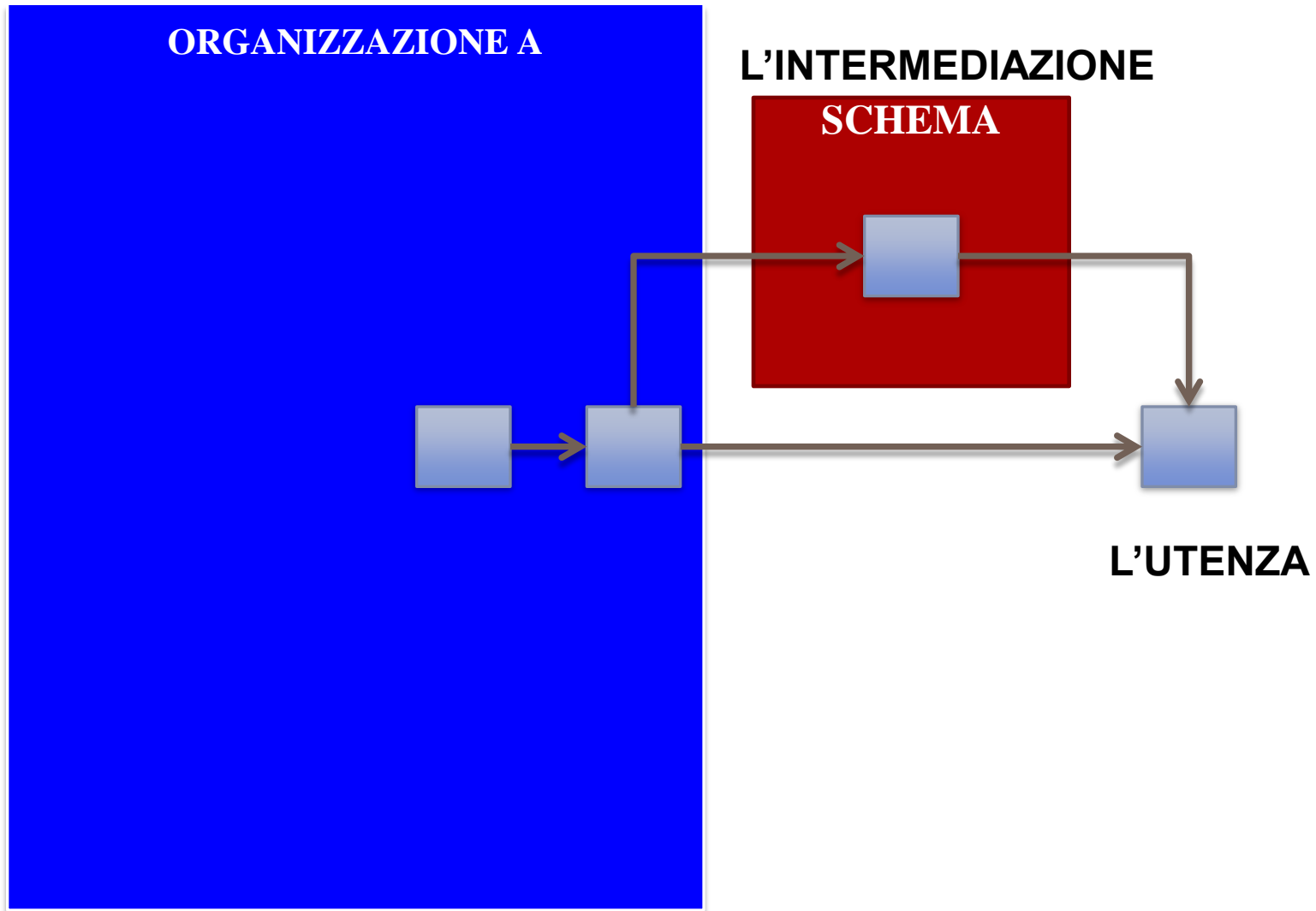


QUARTO CASO “IPOTETICO”

In una regione, un'organizzazione si presentava alle imprese affermando di poter agevolare l'accesso ad una specifica agevolazione (prevista e normata da un bando appena emesso)

L'organizzazione non chiedeva nessun «corrispettivo» almeno fino a quando l'impresa non avesse usufruito dell'agevolazione.

Quando usciva l'elenco delle imprese «vincitrici», l'organizzazione si presentava per riscuotere quanto pattuito.





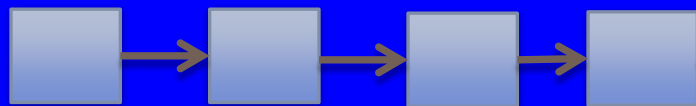
QUINTO CASO “IPOTETICO”

Ad una gara si presentano 10 imprese . La gara, in piena conformità alla normativa vigente su gli appalti, viene vinta da un'impresa che presenta a parità di condizioni tecnica una costo totale minore. Ad una successiva indagine condotta dalle autorità giudiziarie risulta che le dieci imprese avevano «concordato» il costo da presentare in modo tale che vincesses una specifica impresa

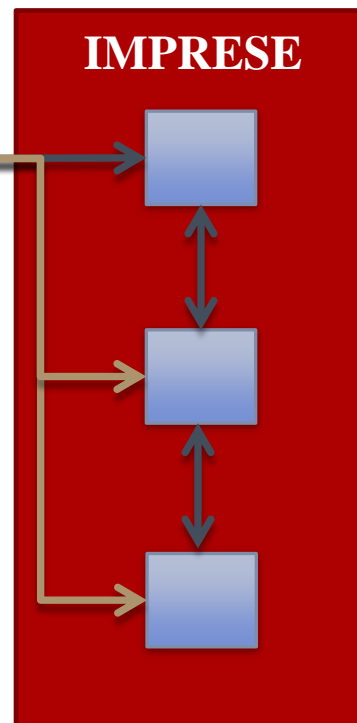
ACCORDI COLLUSIVI TRA LE IMPRESE PARTECIPANTI A UNA GARA VOLTI A MANIPOLARNE GLI ESITI, UTILIZZANDO IL MECCANISMO DEL SUB APPALTO COME MODALITA' PER DISTRIBUIRE I VANTAGGI DELL'ACCORDO A TUTTI I PARTECIPANTI ALLO STESSO

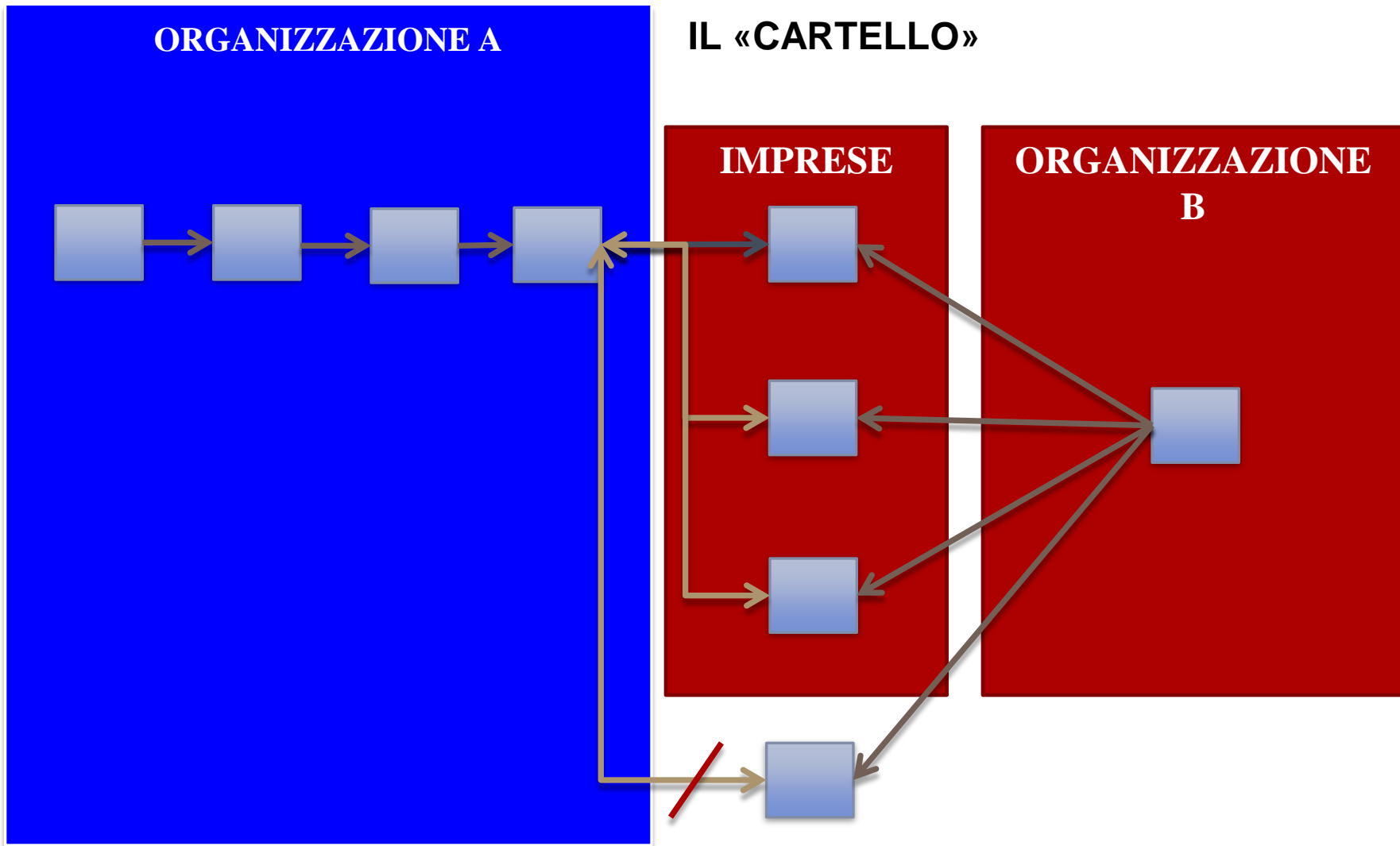


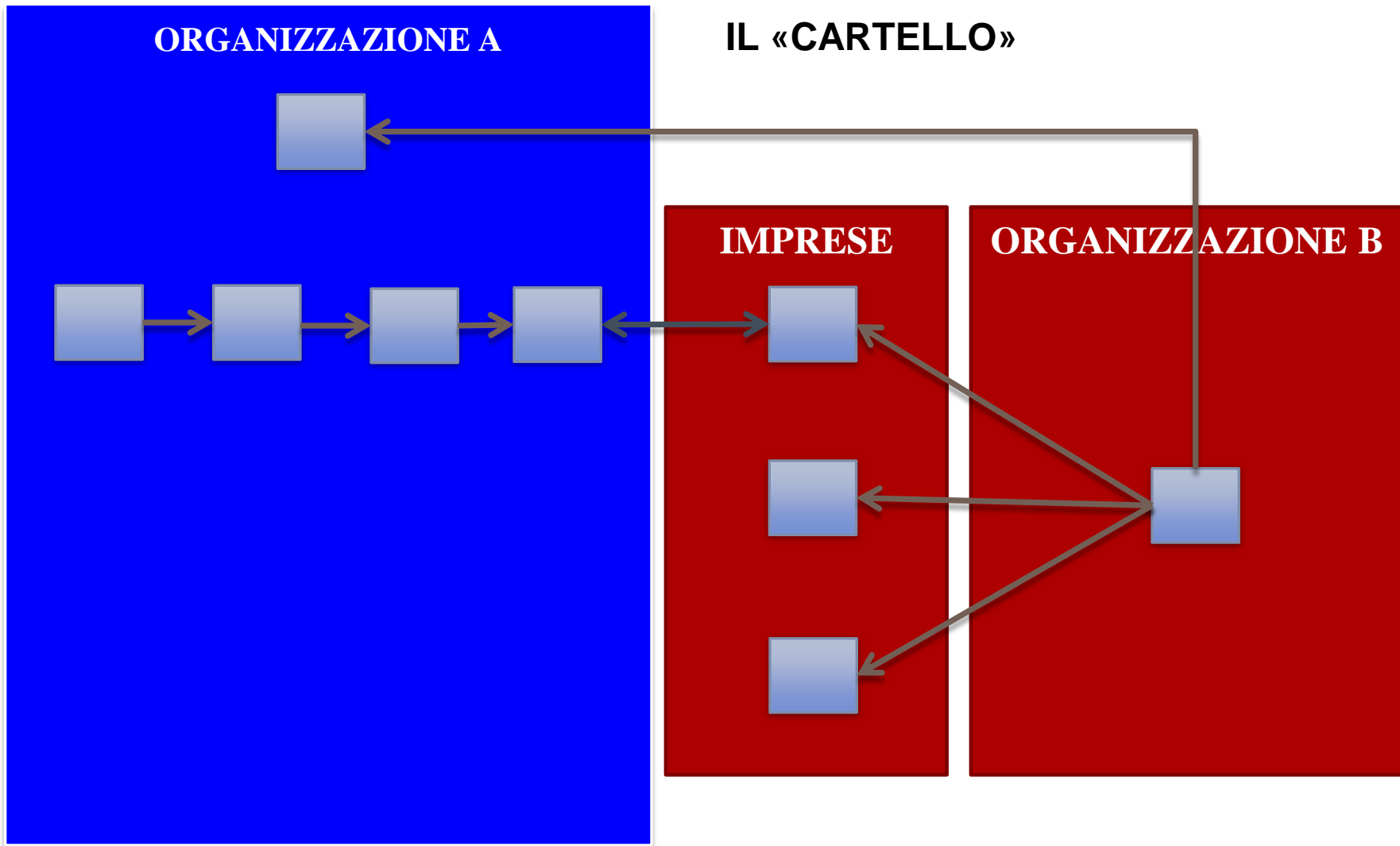
ORGANIZZAZIONE A



IL «CARTELLO»









SESTO CASO “IPOTETICO”

RICHIESTA DI AUTORIZZAZIONE ALLA COSTRUZIONE DELL'IMPIANTO ENERGIA RINNOVABILE

1. RICHIESTA PRESENTATA AL DIPARTIMENTO ENERGIA
2. ANALISI ISTANZA SERVIZIO DECRETI AUTORIZZATIVI (SERVIZI TECNICI)
3. PREDISPOSIZIONE ATTI E COORDINAMENTO PER CONVOCAZIONE/ATTIVAZIONE CONFERENZA DEI SERVIZI
4. CONFERENZA DEI SERVIZI PER EMISSIONE PARERE POSITIVO O NEGATIVO
5. DECRETO CON APPROVAZIONE O DINIEGO

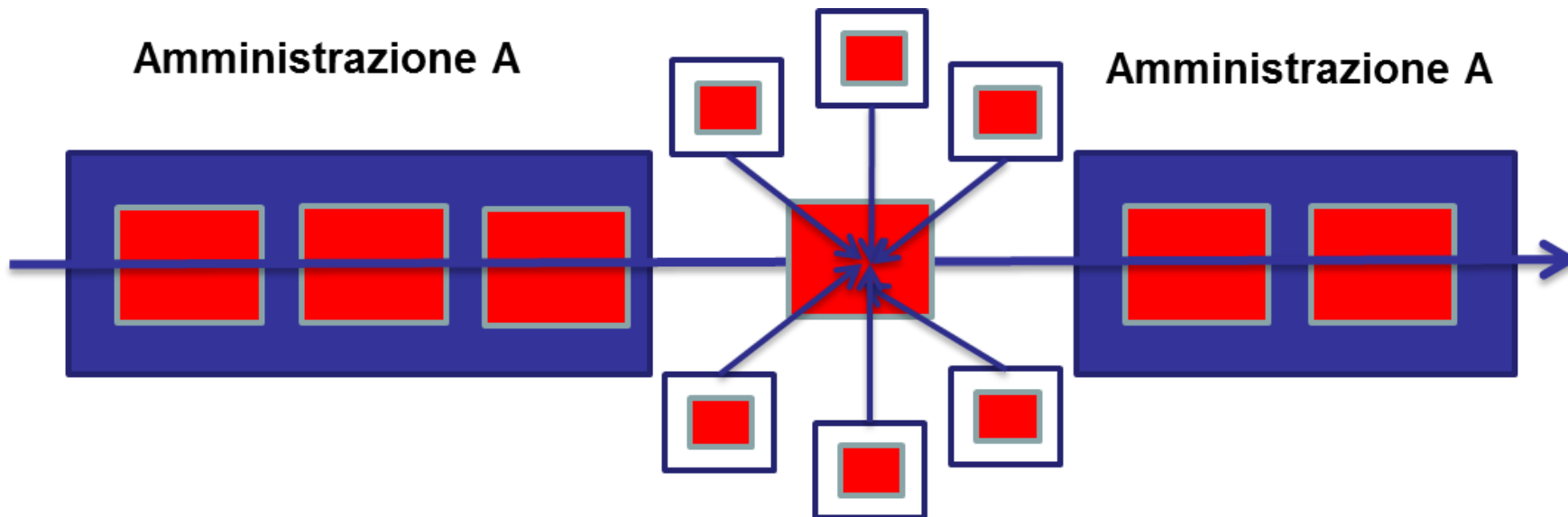
FATTO “CORRUTTIVO”: AUTORIZZAZIONE INDEBITA

PROTOCOLLAZIONE NON SECONDO UN ITER TEMPORALE (ANTICIPAZIONE O INIBIZIONE)

ANALISI NON CORRETTA/CONFORME, ALTERAZIONE DOCUMENTAZIONE, SOTTRAZIONE O ALTRO

INTERVENTO SULLA CONVOCAZIONE (ACCELERANDOLA O INIBENDOLA)

PARERE POSITIVO IN ASSENZA DI CONDIZIONI : (PROBLEMA AMBIENTALE O ALTRO). Misura non di competenza del dipartimento energia, (misura: verifica successiva di conformità e correttezza ispezioni in loco, verifica idoneità del sito, ubicazione, verifiche attraverso prefettura su modifiche societarie non comunicate, verifica conformità allacciamento rete elettrica, analisi ricorsi, verifiche sulla produttività e reale funzionamento)





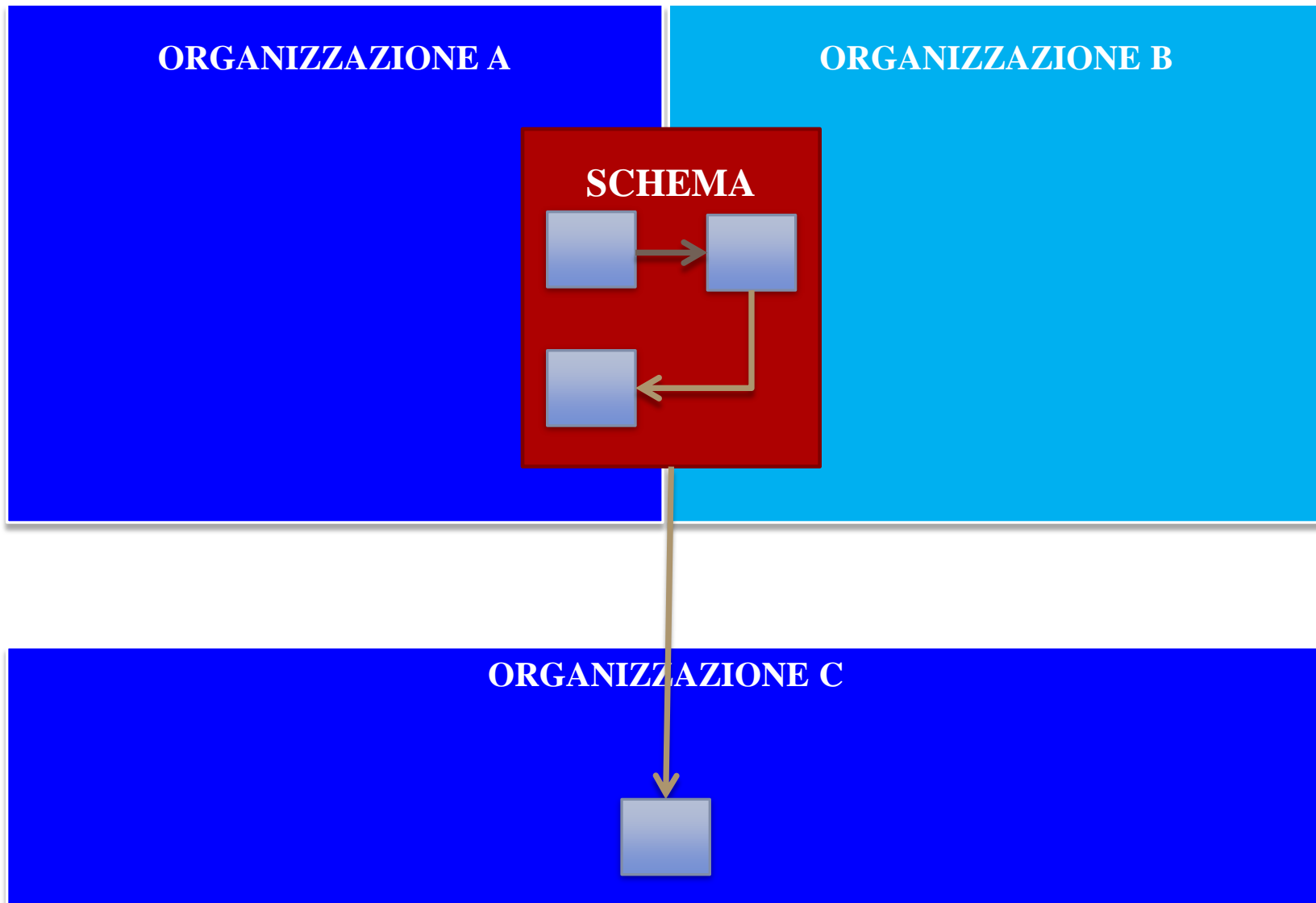
SETTIMO CASO “IPOTETICO”

Due ipotetiche case farmaceutiche producono e commercializzano un farmaco che ha le stesse proprietà ed effetti (maculopatia); in un caso il farmaco costa 800 euro a dose, mentre nell'altro il costo si abbassa a 20 euro.

In seguito ad un accordo segreto le due industrie pongono le condizioni per la vendita, e rimborso da parte del Servizio Sanitario Nazionale del farmaco a maggior costo. In particolare viene dimostrato fittiziamente che il farmaco a minor costo aveva effetti collaterali più pericolosi.

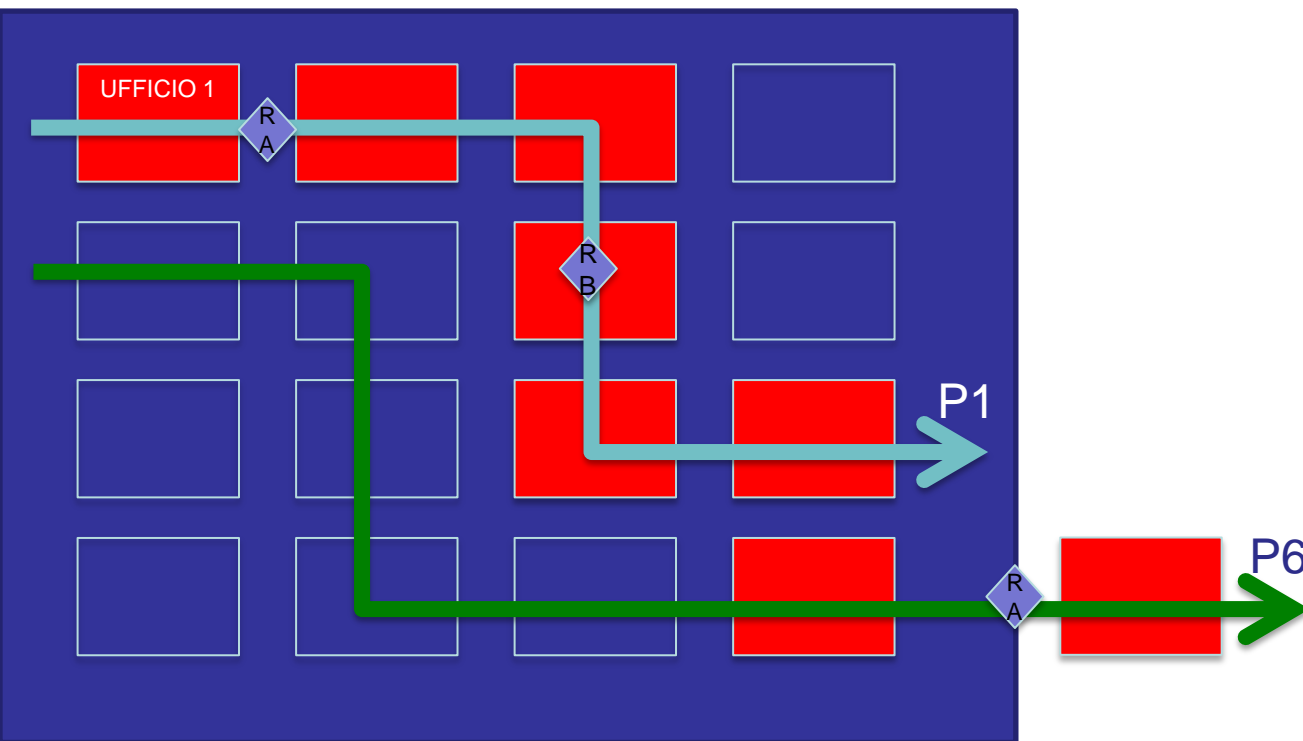
Tale rischio ha fatto sì che il SSNA escludesse dai farmaci rimborsabili quello a minor costo.

Il danno stimato è di oltre 1 miliardo di euro





L'identificazione dei rischi: una sintesi



1. I processi e le fasi più sensibili
2. I rischi più elevati per ogni fase (modalità, fattori abilitanti di natura organizzativa, procedurale, «comportamentale, etc)
3. Il «perimetro» dell'evento rischioso
4. Gli uffici coinvolti nei processi più sensibili e su cui gravano i rischi più elevati



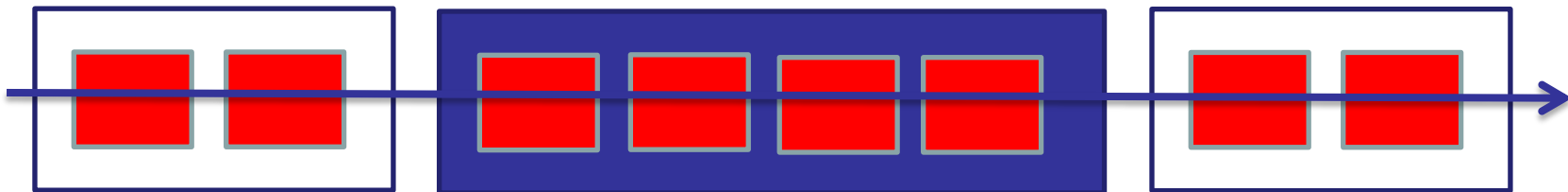
Azione: La definizione del perimetro di intervento

Amministrazione A

Amministrazione B

Amministrazione C

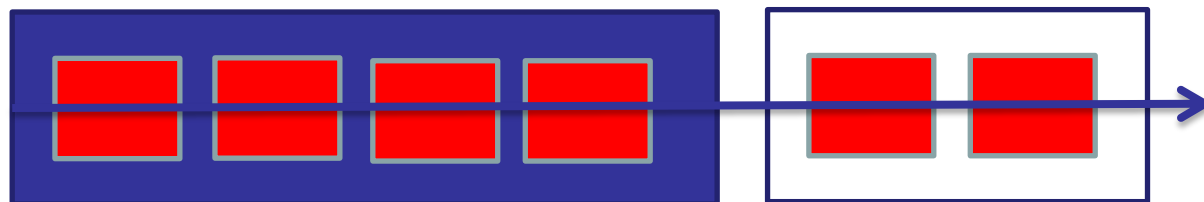
CASO A



Amministrazione A

intermediazione

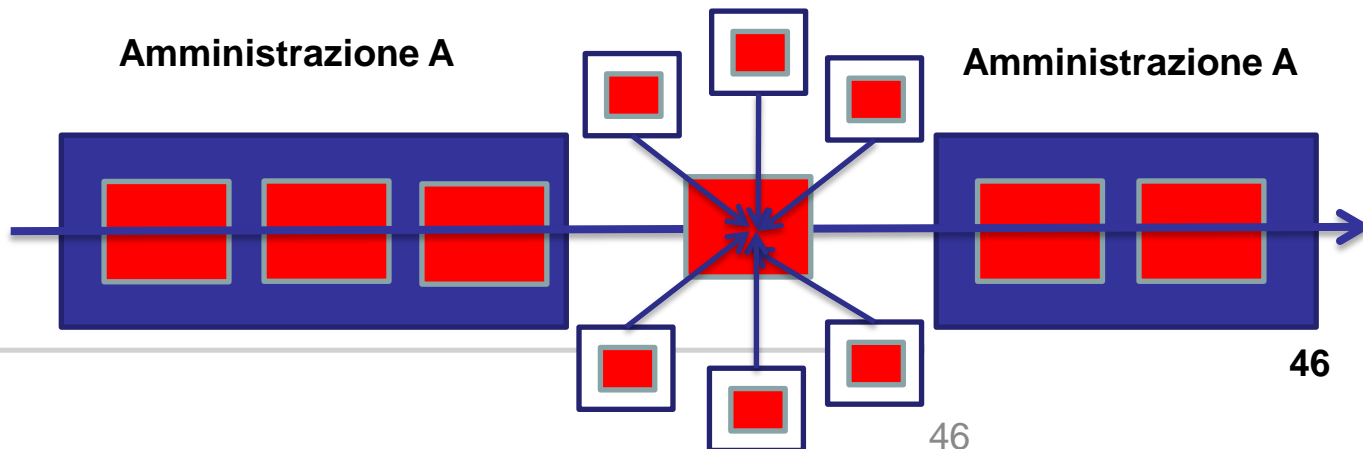
CASO B



Amministrazione A

Amministrazione A

CASO C



PROCESSO	EVENTO (EFFETTO)	FASI/AZIONI	SCHEMA EVENTI RISCHIOSI		
			MODALITA', COMPORAMENTO (COME)	PERIMETRO EVENTO (DOVE)	FATTORI ABILITANTI: CONDIZIONI INDIVIDUALI, ORGANIZZATIVE, SOCIALI E AMBIENTALI
Concessione di credito agevolato	Riconoscimento indebitato di concessione e di credito agevolato a soggetto non in possesso dei	DEFINIZIONE BANDO	Elaborazione del Bando con criteri volti ad agevolare soggetti "specifici"	INTERNO	assenza di criteri pre-ordinati, assenza di meccanismi di controllo ex post
			diffusione di informazioni relative al bando prima della pubblicazione	INTERNO/ESTERNO	assenza di modalità di segnalazione dall'esterno
		PUBBLICAZIONE DEL BANDO	Brevità strumentale del periodo di pubblicazione del bando	INTERNO	assenza di modalità di segnalazione dall'esterno
		COSTITUZIONE COMITATO DEPUTATO ALLA CONCESSIONE DEL CREDITO	Irregolare composizione del Comitato che provvede alla concessione di credito agevolato.	INTERNO	assenza di criteri pre-ordinati, assenza di meccanismi di controllo
		INVIO DOMANDE E ATTESTAZIONE REQUISITI	Falsa attestazione di requisiti	ESTERNO	assenza di meccanismi di controllo ex post (verifica requisiti)
		RICEZIONE DOMANDE E ATTESTAZIONE REQUISITI	mancato rispetto dell'ordine cronologico delle istanze	INTERNO	assenza protocollo informatizzato, assenza di meccanismi di controllo ex post
			verifica "erronea" dei requisiti	INTERNO	assenza di meccanismi di controllo ex post (verifica criteri)
		DEFINIZIONE GRADUATORIA	alterazione della graduatoria	INTERNO	assenza di meccanismi di controllo ex post (verifica graduatoria)
		FORMALIZZAZIONE E CONCESSIONE DEL CREDITO	falsificazione degli atti di istruttoria	INTERNO	assenza di meccanismi di controllo ex post (verifica esiti istruttoria)

ANALIZZANO I PROCESSI PER INDIVIDUARE IN ESSI I RISCHI CONNESSI ALLA CORRUZIONE, MA ANCHE QUELLI DI MALFUNZIONAMENTO

***L'IDENTIFICAZIONE, LA SELEZIONE E LA
PROGETTAZIONE ESECUTIVA DELLE MISURE DI
PREVENZIONE OBBLIGATORIE E ULTERIORI***

DALLA NORMA ALL'IMPOSTAZIONE METODOLOGICA



IL TRATTAMENTO DEL RISCHIO

- ❑ *La fase di trattamento del rischio consiste nel processo per modificare il rischio ossia **nell'individuazione e valutazione delle misure** che debbono essere predisposte per **neutralizzare o ridurre il rischio** e nella decisione di quali rischi si decide di trattare prioritariamente rispetto agli altri*
- ❑ Al fine di neutralizzare o ridurre il livello di rischio, debbono essere **individuate e valutate le misure di prevenzione**. Queste possono essere **obbligatorie o ulteriori**
- ❑ Le **misure di prevenzione** ... debbono essere **coerenti con gli esiti** della valutazione del rischio



L'analisi

- **Analisi di tutte le aree di attività e mappatura dei processi**

Il presente Aggiornamento non solo conferma ma esalta l'approccio generale che il PTPC deve mantenere nell'individuazione delle misure di prevenzione della corruzione.

Tutte le aree di attività (intese come complessi settoriali di processi/procedimenti svolti dal soggetto che adotta il PTPC) devono essere analizzate ai fini dell'individuazione e valutazione del rischio corruttivo e del relativo trattamento. Il necessario approccio generale deve essere reso compatibile con situazioni di particolare difficoltà, soprattutto a causa di ridotte dimensioni organizzative o di assoluta mancanza di risorse tecniche adeguate allo svolgimento dell'autoanalisi organizzativa. Le amministrazioni che si trovino in queste situazioni potranno, sulla base di congrua motivazione, procedere alla mappatura generalizzata dei propri processi distribuendola al massimo in due annualità (2016 e 2017), a condizione che la parte di analisi condotta produca l'individuazione delle misure di prevenzione che abbiano le caratteristiche sopra indicate.

L'analisi

Pertanto, il **PTPC** non è «un documento di studio o di indagine ma uno **strumento per l'individuazione di misure concrete da realizzare con certezza e da vigilare quanto ad effettiva applicazione e quanto ad efficacia preventiva della corruzione**»⁴.

Quanto alle indicazioni metodologiche, esse, in sintesi, riguardano:

- a) *l'analisi del contesto esterno ed interno, da rendere effettiva e da migliorare;*
- b) *la mappatura dei processi, che si raccomanda sia effettuata su tutta l'attività svolta dall'amministrazione o ente non solamente con riferimento alle cd. "aree obbligatorie" ma anche a tutte le altre aree di rischio;*
- c) **la valutazione del rischio, in cui è necessario tenere conto delle cause degli eventi rischiosi;**
- d) **il trattamento del rischio, che deve consistere in misure concrete, sostenibili e verificabili.**



L'identificazione del rischio

a) Analisi del contesto esterno

*L'analisi del contesto esterno ha come obiettivo quello di evidenziare come le caratteristiche dell'ambiente nel quale l'amministrazione o l'ente opera, con riferimento, ad esempio, **a variabili culturali, criminologiche, sociali ed economiche del territorio possano favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi al proprio interno.** A tal fine, sono da considerare sia i fattori legati al territorio di riferimento dell'amministrazione o ente, sia le relazioni e le possibili influenze esistenti con i portatori e i rappresentanti di interessi esterni.*



L'identificazione del rischio

a) Analisi del contesto esterno

....

Comprendere le dinamiche territoriali di riferimento e le principali influenze e pressioni a cui una struttura è sottoposta consente di indirizzare con maggiore efficacia e precisione la strategia di gestione del rischio. Si consideri, ad esempio, un'amministrazione collocata in un territorio caratterizzato dalla presenza di criminalità organizzata e da infiltrazioni di stampo mafioso. Il dato è molto rilevante ai fini della gestione del rischio di corruzione, perché gli studi sulla criminalità organizzata hanno da tempo evidenziato come la corruzione sia proprio uno dei tradizionali strumenti di azione delle organizzazioni criminali.



Coinvolgimento dei dipendenti

Nelle previsioni di legge e nel PNA il coinvolgimento dei dipendenti è assicurato con la partecipazione al processo di gestione del rischio e con l'obbligo di osservare le misure contenute nel PTPC (art. 1, co. 14, della l. 190/2012).

Il coinvolgimento di tutto il personale in servizio (ivi compresi anche gli eventuali collaboratori a tempo determinato o i collaboratori esterni) è decisivo per la qualità del PTPC e delle relative misure, così come un'ampia condivisione dell'obiettivo di fondo della lotta alla corruzione e dei valori che sono alla base del Codice di comportamento dell'amministrazione.

Il coinvolgimento va assicurato: a) in termini di partecipazione attiva al processo di autoanalisi organizzativa e di mappatura dei processi; b) di partecipazione attiva in sede di definizione delle misure di prevenzione; c) in sede di attuazione delle misure.



Coinvolgimento dei dipendenti

In caso di ripetute violazioni delle misure di prevenzione previste dal piano, il responsabile individuato ai sensi del comma 7 del presente articolo risponde ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165, e successive modificazioni, nonché, per omesso controllo, sul piano disciplinare. La violazione, da parte dei dipendenti dell'amministrazione, delle misure di prevenzione previste dal piano costituisce illecito disciplinare.

art. 1, co. 14, della l. 190/2012



Codice di comportamento

Responsabilità conseguente alla violazione dei doveri del codice

1. Le violazioni dei doveri contenuti nel codice, compresi quelli relativi all'attuazione dei Piani triennali di prevenzione della corruzione e della trasparenza, integrano comportamenti contrari ai doveri d'ufficio e sono fonte di responsabilità disciplinare.
2. Ferme restando le ipotesi in cui la violazione delle suindicate disposizioni dà luogo anche a responsabilità penale, civile, amministrativa o contabile del pubblico dipendente, essa è fonte di responsabilità disciplinare accertata all'esito del procedimento, da attivarsi nelle stesse modalità e termini di cui agli artt. 55 e ss. del decreto legislativo n.165 del 2001, nel rispetto dei principi di gradualità e proporzionalità delle sanzioni.
3. Violazioni gravi o reiterate del codice comportano l'applicazione della sanzione di cui all'art. 55-quater, comma 1 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, in aggiunta ai casi già previsti dalla legge, dai regolamenti e dai contratti collettivi.



Le misure: obbligatorie e ulteriori, generali e specifiche

è necessario fornire ulteriori chiarimenti sui concetti di misure **“obbligatorie” e misure “ulteriori”** previste nel PNA. Le prime sono definite come tutte quelle la cui applicazione discende obbligatoriamente dalla legge o da altre fonti normative; le seconde, invece, possono essere inserite nei PTPC a discrezione dell'amministrazione.

Le misure ulteriori, non derivanti da disposizioni normative, **diventano obbligatorie** se inserite nel Piano

è utile distinguere fra **“misure generali”** che si caratterizzano per il fatto di incidere sul sistema complessivo della prevenzione della corruzione intervenendo in materia trasversale sull'intera amministrazione o ente e **“misure specifiche”** che si caratterizzano per il fatto di incidere su problemi specifici individuati tramite l'analisi del rischio.



Le tipologie principali di misure

Si elencano di seguito le tipologie principali di misure (a prescindere se generali o specifiche):

- *misure di controllo;*
- *misure di trasparenza;*
- *misure di definizione e promozione dell'etica e di standard di comportamento;*
- *misure di regolamentazione;*
- *misure di semplificazione dell'organizzazione/riduzione dei livelli/riduzione del numero degli uffici;*
- *misure di semplificazione di processi/procedimenti;*
- *misure di formazione;*
- *misure di sensibilizzazione e partecipazione;*
- *misure di rotazione;*
- *misure di segnalazione e protezione;*
- *misure di disciplina del conflitto di interessi.*

FONTE: Autorità Nazionale Anticorruzione Aggiornamento 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione Determinazione n. 12 del 28



LE MISURE OBBLIGATORIE

- 1. Trasparenza;**
- 2. Codice di Comportamento;**
- 3. Rotazione del Personale;**
- 4. Astensione in caso di Conflitto di Interessi;**
- 5. Svolgimento incarichi d'ufficio attività ed incarichi extra-istituzionali;**
- 6. Conferimento di incarichi dirigenziali in caso di particolari attività o incarichi precedenti;**
- 7. Incompatibilità specifiche per posizioni dirigenziali;**
- 8. Svolgimento di attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro;**
- 9. Commissioni, assegnazioni uffici e conferimento di incarichi in caso di condanna per delitti contro la PA;**
- 10. Whistleblowing;**
- 11. Formazione;**
- 12. Patti di Integrità;**
- 13. Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile.**

L'identificazione delle risposte: il processo

IDENTIFICAZIONE DEL NESSO TRA RISCHIO
ESAMINATO E MISURA PROPOSTA



SCHEDA DI PROGRAMMAZIONE DELLE MISURE

MISURA OBBLIGATORIA

MISURA ULTERIORE

OBIETTIVI

TEMPISTICA DI ATTUAZIONE

INDICATORI E MODALITA' DI VERIFICA

RESPONSABILI



«FORMALIZZAZIONE» NEL PTPC



ATTUAZIONE

***L'IDENTIFICAZIONE, LA SELEZIONE E LA
PROGETTAZIONE ESECUTIVA DELLE MISURE
DI PREVENZIONE OBBLIGATORIE E ULTERIORI***

Il processo decisionale e le fasi

L'identificazione delle risposte: il processo

1. Individuazione delle misure

- Strutturazione del problema (schema)
- Ricognizione e valutazione delle misure già esistenti
- Valutazione misure obbligatorie
- Individuazione misure ulteriori

2. Selezione delle misure

- Analisi costi-benefici (efficacia)
- Analisi di fattibilità (organizzativa, giuridica, economica)

3. Pianificazione e attuazione misure

- Definizione obiettivi
- Disegno delle misure
- Progettazione esecutiva
- Attuazione
- Monitoraggio
- Valutazione

L'identificazione delle risposte: il processo

1. Individuazione delle misure

- Strutturazione del problema (schema)
- Ricognizione e valutazione delle misure già esistenti
- Valutazione misure obbligatorie
- Individuazione misure ulteriori

2. Selezione delle misure

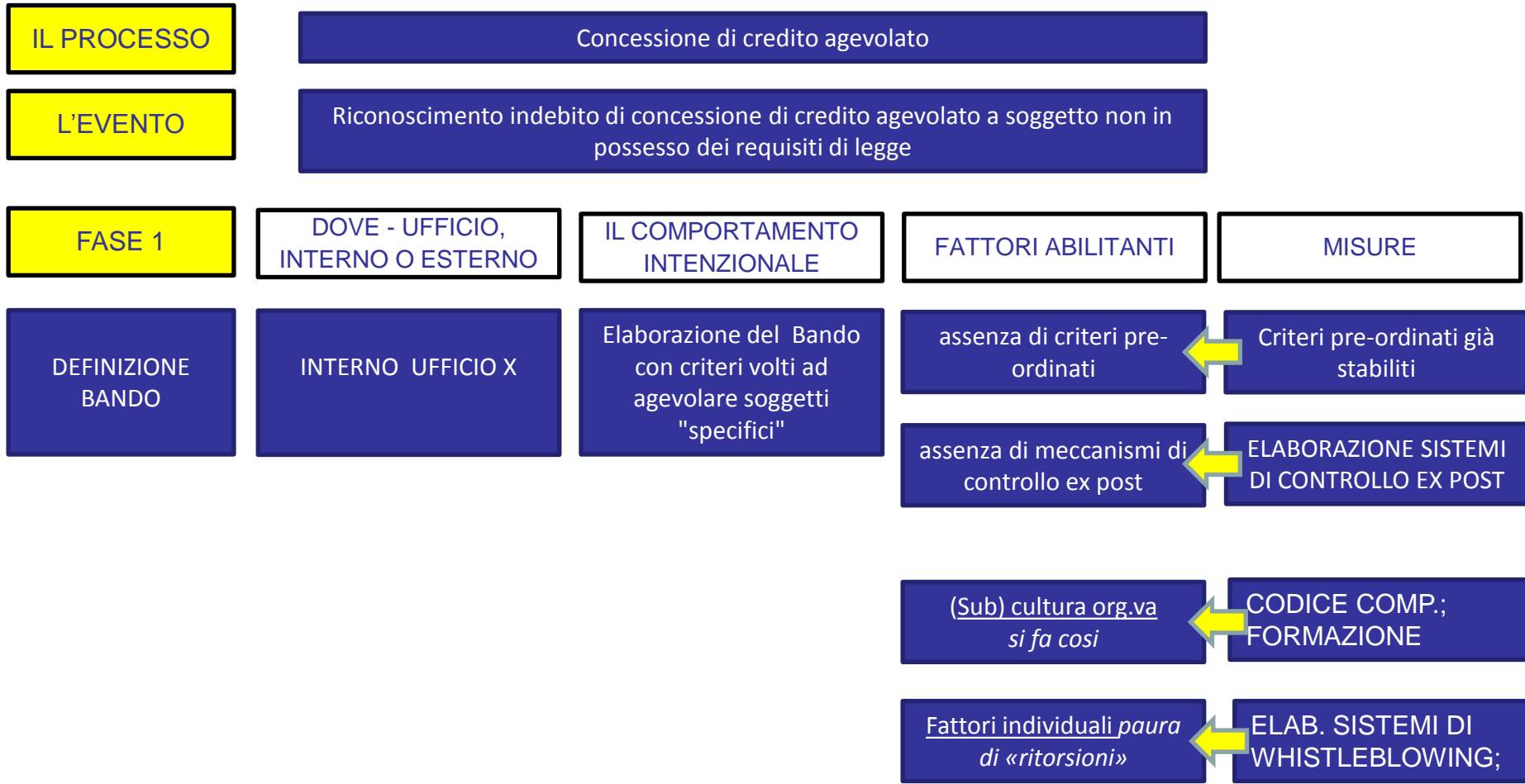
- Analisi costi-benefici (efficacia)
- Analisi di fattibilità (organizzativa, giuridica, economica)

3. Pianificazione e attuazione misure

- Definizione obiettivi
- Disegno delle misure
- Progettazione esecutiva
- Attuazione
- Monitoraggio
- Valutazione



L'individuazione delle misure





1) Identificazione e analisi del rischio (Scheda A)

AREA DI RISCHIO:					
PROCESSO	IDENTIFICAZIONE DEL RISCHIO DI CORRUZIONE	FASI/AZIONI	SCHEMA EVENTI RISCHIOSI		
			MODALITA' - COMPORAMENTO (COME)	PERIMETRO EVENTO (DOVE)	FATTORI ABILITANTI: CONDIZIONI INDIVIDUALI, ORGANIZZATIVE, SOCIALI E AMBIENTALI

L'identificazione delle risposte: il processo

1. Individuazione delle misure

- Strutturazione del problema (schema)
- Ricognizione e valutazione delle misure già esistenti
- Individuazione misure obbligatorie
- Individuazione misure ulteriori

2. Selezione delle misure

- Analisi costi-benefici (efficacia)
- Analisi di fattibilità (organizzativa, giuridica, economica)

3. Pianificazione e attuazione misure

- Definizione obiettivi
- Disegno delle misure
- Progettazione esecutiva
- Attuazione
- Monitoraggio
- Valutazione



L'identificazione delle misure

Misure già
esistenti

- Rispetto ai fattori abilitanti esistono delle misure formali o informali che sono state adottate?
- Tali misure sono in grado di incidere sui fattori abilitanti in modo tale che il comportamento «non lecito/legale» sia inibito o ridotto in termini di probabilità che possa «avvenire»?
- Esistono le condizioni ambientali e organizzative perché ci sia una «manutenzione» continua di tali misure?

FATTORI
ABILITANTI

Misure
obbligatorie

Misure
ulteriori



3. Individuazione delle misure già esistenti (scheda C)

Misure esistenti	In grado di incidere efficacemente sui fattori abilitanti (SI/NO):	Motivazione



L'identificazione delle misure

Misure già
esistenti

- Le misure obbligatorie (discendenti dalla normativa vigente) sono sufficienti per incidere sui fattori abilitanti inibendo i relativi comportamenti non «regolari»

FATTORI
ABILITANTI

Misure
obbligatorie

- Le misure obbligatorie (190, PNA e altri fonti):
 - Su quali fattori abilitanti/processi incidono con efficacia?
 - Quindi quali sono i fattori abilitanti/processi il cui rischio residuo è ancora elevato anche dopo l'attuazione delle misure obbligatorie?
 - La progettazione e l'attuazione sono «fattibili» (risorse, tempistica)?

Misure
ulteriori



4. Abbinamento delle Misure obbligatorie agli eventi rischiosi (SCHEDA D)

Misure obbligatorie	In grado di incidere efficacemente sui fattori abilitanti (SI/NO)?	Costi (di implementazione) ragionevoli rispetto all'efficacia?	Realizzabile con le competenze presenti o acquisibili nel triennio?	Può essere avviata in tempi coerenti con l'implementazione del Piano?	Motivazioni
Trasparenza					
Codici di comportamento					
Rotazione del personale					
Obbligo di astensione in caso di conflitto di interesse					
Svolgimento di incarichi d'ufficio - attività ed incarichi extra-istituzionali					
Conferimento incarichi per particolari attività o incarichi precedenti					
Incompatibilità specifiche per posizioni dirigenziali					
Attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro					
Formazione di commissioni, assegnazioni agli uffici e conferimento di incarichi in caso di condanna					
Tutela whistleblower					
Formazione					
Patti di integrità negli affidamenti					
Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile					



Processo:					
Evento rischioso:					
Misure obbligatorie	In grado di incidere efficacemente sui fattori abilitanti (SI/NO)?	Costi (di implementazione) ragionevoli rispetto all'efficacia?	Realizzabile con le competenze presenti o acquisibili nel triennio?	Può essere avviata in tempi coerenti con l'implementazione del Piano?	Motivazioni
Trasparenza	SI	SI	SI	SI	
Codici di comportamento	SI	NO	NO	NO	
Rotazione del personale	SI	NO	NO	NO	
Obbligo di astensione in caso di conflitto di interesse	SI	NO	NO	NO	
Svolgimento di incarichi d'ufficio - attività ed incarichi extra-istituzionali	SI	NO	NO	NO	
Conferimento incarichi per particolari attività o incarichi precedenti	NO				
Incompatibilità specifiche per posizioni dirigenziali	NO				
Attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro	NO				
Formazione di commissioni, assegnazioni agli uffici e conferimento di incarichi in caso di condanna	NO				
Tutela whistleblower	SI	SI	SI	SI	
Formazione	SI	SI	SI	SI	
Patti di integrità negli affidamenti	NO				
Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile	NO				



Processo:						
Evento rischioso:						
Misure obbligatorie	In grado di incidere efficacemente sui fattori abilitanti (SI/NO)?	Costi (di implementazione) ragionevoli rispetto all'efficacia?	Realizzabile con le competenze presenti o acquisibili nel triennio?	Può essere avviata in tempi coerenti con l'implementazione del Piano?	Motivazioni	i
Trasparenza	SI	SI	SI	SI		
Codici di comportamento	SI	NO	NO	NO		
Rotazione del personale	SI	NO	NO	NO		
Obbligo di astensione in caso di conflitto di interesse	SI	NO	NO	NO		
Svolgimento di incarichi d'ufficio - attività ed incarichi extra-istituzionali	SI	NO	NO	NO		
Conferimento incarichi per particolari attività o incarichi precedenti	NO					
Incompatibilità specifiche per posizioni dirigenziali	NO					
Attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro	NO					
Formazione di commissioni, assegnazioni agli uffici e conferimento di incarichi in caso di condanna	NO					
Tutela whistleblower	SI	SI	SI	SI		
Formazione	SI	SI	SI	SI		
Patti di integrità negli affidamenti	NO					
Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile	NO					



Processo:				
Evento rischioso:				
Misure obbligatorie	In grado di incidere efficacemente sui fattori abilitanti RISCHIO PROCESSO 1	In grado di incidere efficacemente sui fattori abilitanti RISCHIO PROCESSO 2	In grado di incidere efficacemente sui fattori abilitanti RISCHIO PROCESSO 3	In grado di incidere efficacemente sui fattori abilitanti RISCHIO PROCESSO 4
Trasparenza	25	50	75	100
Codici di comportamento	0	100	100	100
Rotazione del personale	0	100	100	100
Obbligo di astensione in caso di conflitto di interesse	0	50	100	100
Svolgimento di incarichi d'ufficio - attività ed incarichi extra-istituzionali	0	100	75	100
Conferimento incarichi per particolari attività o incarichi precedenti	0	100	100	100
Incompatibilità specifiche per posizioni dirigenziali	0	50	100	100
Attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro	0	75	100	100
Formazione di commissioni, assegnazioni agli uffici e conferimento di incarichi in caso di condanna	0	100	100	100
Tutela whistleblower	0	50	100	100
Formazione	0	100	100	100
Patti di integrità negli affidamenti	0	100	100	100
Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile	0	50	100	100



Processo:				
Evento rischioso:				
Misure obbligatorie	In grado di incidere efficacemente sui fattori abilitanti RISCHIO PROCESSO 1	In grado di incidere efficacemente sui fattori abilitanti RISCHIO PROCESSO 2	In grado di incidere efficacemente sui fattori abilitanti RISCHIO PROCESSO 3	In grado di incidere efficacemente sui fattori abilitanti RISCHIO PROCESSO 4
Trasparenza	25	50	75	100
Codici di comportamento	0	100	100	100
Rotazione del personale	0	100	100	100
Obbligo di astensione in caso di conflitto di interesse	0	50	100	100
Svolgimento di incarichi d'ufficio - attività ed incarichi extra-istituzionali	0	100	75	100
Conferimento incarichi per particolari attività o incarichi precedenti	0	100	100	100
Incompatibilità specifiche per posizioni dirigenziali	0	50	100	100
Attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro	0	75	100	100
Formazione di commissioni, assegnazioni agli uffici e conferimento di incarichi in caso di condanna	0	100	100	100
Tutela whistleblower	0	50	100	100
Formazione	0	100	100	100
Patti di integrità negli affidamenti	0	100	100	100
Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile	0	50	100	100



L'identificazione delle misure

Misure già
esistenti

FATTORI
ABILITANTI

Misure
obbligatorie

Misure
ulteriori

- In un'ottica di «contenimento dei costi» e comunque di razionalità organizzativa si individuano le **misure ulteriori** solamente se le misure già esistenti e le misure obbligatorie non sono in grado di incidere sul fattore rischio.

**AREA DI RISCHIO OBBLIGATORIA: Affidamento di lavori, servizi e forniture****PROCESSO: AFFIDAMENTO DEI LAVORI TRAMITE GARA**

ATTIVITA'/FASI	EVENTO RISCHIOSO	SCHEMA EVENTI RISCHIOSI				LE MISURE
		PERIMETRO	COMPORAMENTO	FATTORI ABILITANTI		
				PROCEDURALI /ORGANIZZATIVI	MOTIVAZIONALI	
Definizione dell'oggetto dell'affidamento	Favorire un'impresa	interno	definizione di un fabbisogno non rispondente a criteri di efficienza/efficacia/economicità	assenza di sistemi programmazione fabbisogni	conflicto di interesse, pressione interna, collusione esterna, necessità di "semplificare", mancanza di strumenti di pianificazione rispetto all'alta variabilità ambientale	elaborazione sistema di definizione fabbisogni
Individuazione dello strumento/istituto per l'affidamento	Favorire un'impresa	interno	individuazione di uno strumento/istituto non rispondente a criteri di efficienza/efficacia/economicità dell'azione amministrativa	assenza di un sistema di verifica e controllo ex post		definizione di un sistema di controllo ex post
Elaborazione bando	Favorire un'impresa	interno	definizione dei requisiti di accesso alla gara e, in particolare, dei requisiti tecnico-economici dei concorrenti al fine di favorire un'impresa (es.: clausole dei bandi che stabiliscono requisiti di qualificazione)	assenza di un sistema di verifica e controllo ex post		definizione di un sistema di controllo ex post
		interno	formulazione di requisiti di aggiudicazione non adeguatamente e chiaramente definiti	assenza di un sistema di verifica e controllo ex post		definizione di un sistema di controllo ex post
Verifica delle offerte	Favorire un'impresa	interno	accettazione documentazione falsa	assenza di un sistema di verifica e controllo ex post		definizione di un sistema di controllo ex post
			mancata o insufficiente verifica della completezza/coerenza della documentazione presentata	assenza di un sistema di verifica e controllo ex post		Affidamento dei controlli e degli atti di vigilanza di competenza dell'amministrazione ad almeno due dipendenti abbinati secondo rotazione casuale
Definizione commissione di gara	Favorire un'impresa	interno	individuazione di componenti non in base a requisiti e non funzionali agli obiettivi procedurali	alta discrezionalità		definizione procedure per l'individuazione e la rotazione dei
		interno		assenza di verifica e controllo ex post		definizione di un sistema di controllo ex post
Valutazione delle offerte	Favorire un'impresa	interno	erronea o inadeguata valutazione dell'offerta	assenza di un sistema di verifica e controllo ex post		definizione di un sistema di controllo ex post
Definizione contratto	Favorire un'impresa	interno	assenza di penali	assenza di un sistema di verifica e controllo ex post		definizione di un sistema di controllo ex post

applicazione art 14 (contratti e altri atti negoziali e rapporti privati del dipendente) del codice di comportamento e articolo 16 (responsabilità conseguente alla violazione dei doveri del codice)

**AREA DI RISCHIO OBBLIGATORIA: Affidamento di lavori, servizi e forniture****PROCESSO: AFFIDAMENTO DEI LAVORI TRAMITE GARA**

ATTIVITA'/FASI	EVENTO RISCHIOSO	SCHEMA EVENTI RISCHIOSI				LE MISURE	
		PERIMETRO	COMPORAMENTO	FATTORI ABILITANTI			
				PROCEDURALI /ORGANIZZATIVI	MOTIVAZIONALI		
Subappalto	accordo collusivo tra imprese	esterno	accordi collusivi tra le imprese partecipanti a una gara volti a manipolarne gli esiti, utilizzando il meccanismo del subappalto come modalità per distribuire i vantaggi dell'accordo a tutti i partecipanti allo stesso	assenza di procedure volte ad inibire il sub appalto	pressioni e interessi esterni	patti di integrità	attivazione di canali per la segnalazione dall'esterno
Revoca del bando	Favorire un'impresa	interno	abuso del provvedimento di revoca del bando al fine di bloccare una gara il cui risultato si sia rivelato diverso da quello	assenza di un sistema di verifica e controllo ex post	conflitto di interesse, pressione interna, collusione esterna, necessità di "semplificare", mancanza di strumenti di pianificazione rispetto all'alta variabilità ambientale	definizione di un sistema di controllo	applicazione art 14 (contratti e altri atti negoziali e rapporti privati del dipendente) del codice di comportamento e articolo 16 (responsabilità conseguente alla violazione dei doveri del codice)
Monitoraggio stato di avanzamento dei lavori	Favorire un'impresa	interno	mancata o insufficiente verifica dell'effettivo stato avanzamento lavori rispetto al cronoprogramma	assenza di un sistema di verifica e controllo ex post		definizione di un sistema di controllo	
Varianti in corso di esecuzione del contratto	Favorire un'impresa	interno	ammissione di varianti in corso di esecuzione del contratto per consentire all'appaltatore di recuperare lo sconto effettuato in sede di gara o di conseguire extra guadagni	assenza di un sistema di verifica e controllo ex post		definizione di un sistema di controllo	
Risoluzioni di controversi	Favorire un'impresa	interno	Utilizzo di rimedi di risoluzione delle controversie alternativi a quelli giurisdizionali durante la fase di esecuzione del contratto	assenza di un sistema di verifica e controllo ex post		definizione di un sistema di controllo	
verifica esecuzione dei lavori	Favorire un'impresa	interno	erronea o inadeguata verifica	assenza di un sistema di verifica e controllo ex post		definizione di un sistema di controllo	
			mancata applicazione penali	assenza di procedure e criteri prestabiliti		definizione procedure per l'applicazione	
				assenza di un sistema di verifica e controllo ex post		definizione di un sistema di controllo	



L'individuazione delle misure

IL PROCESSO

AFFIDAMENTO LAVORI TRAMITE GARA

L'EVENTO RISCHIOSO

FAVORIRE UN'IMPRESA

FASE

DOVE - UFFICIO, INTERNO O ESTERNO

IL COMPORTAMENTO INTENZIONALE

FATTORI ABILITANTI

MISURE

VERIFICA ESECUZIONE LAVORI

INTERNO UFFICIO X

MANCATA O INADEGUATA VERIFICA

assenza di procedure e criteri pre-ordinati

Elaborazione procedure e criteri pre-ordinati

Assenza di un sistema di verifica e controllo ex post

Elaborazione sistemi di verifica e controllo ex post

Bassa professionalità

Formazione

Linee guida

Fattori «individuali»



L'individuazione delle misure

IL PROCESSO

AFFIDAMENTO LAVORI TRAMITE GARA

L'EVENTO RISCHIOSO

FAVORIRE UN'IMPRESA

FASE

DOVE - UFFICIO, INTERNO O ESTERNO

IL COMPORTAMENTO INTENZIONALE

FATTORI ABILITANTI

MISURE

VERIFICA ESECUZIONE LAVORI

INTERNO UFFICIO X

MANCATA APPLICAZIONE PENALI

Fattori «individuali»

Elaborazione sistemi di verifica e controllo ex post

assenza di procedure e criteri pre-ordinati

Elaborazione procedure e criteri pre-ordinati

Assenza di un sistema di verifica e controllo ex post

Elaborazione sistemi di verifica e controllo ex post

Consuetudine all'uso di modalità più flessibili

Elaborazione procedura e la conseguente check list delle fattispecie per le quali è possibile (e come) derogare agli adempimenti contrattuali e quindi non applicare le penali



L'identificazione delle risposte: il processo

1. Individuazione delle misure

- Strutturazione del problema (schema)
- Ricognizione e valutazione delle misure già esistenti
- Individuazione misure obbligatorie
- Individuazione misure ulteriori

2. Selezione delle misure

- Analisi costi-benefici (efficacia)
- Analisi di fattibilità (organizzativa, giuridica, economica)

3. Pianificazione e attuazione misure

- Definizione obiettivi
- Disegno delle misure
- Progettazione esecutiva
- Attuazione
- Monitoraggio
- Valutazione



Selezione delle misure: analisi di fattibilità

Ricognizione delle condizioni per l'attuazione delle misure obbligatorie e delle ulteriori misure identificate:

- 1. Condizioni normative**
- 2. Condizioni organizzative/procedurali**
- 3. Tempi**
- 4. Risorse**
- 5. Competenze**



Selezione delle misure: analisi di fattibilità (esemplificazione)

Misura identificata

Patti di integrità negli affidamenti.

Condizioni normative

Indicazioni previste dalla legge e dal P.N.A inerenti la misura

- **Legge n. 190/2012 _Articolo 1 comma 17.** Le stazioni appaltanti possono prevedere negli avvisi, bandi di gara o lettere di invito che il mancato rispetto delle clausole contenute nei protocolli di legalità o nei patti di integrità costituisce causa di esclusione dalla gara.
- **Le previsioni del PNA.** Le pubbliche amministrazioni e le stazioni appaltanti, in attuazione dell'art. 1, comma 17, della l. n. 190, di regola, predispongono ed utilizzano protocolli di legalità o patti di integrità per l'affidamento di commesse. A tal fine, le pubbliche amministrazioni **inseriscono negli avvisi, nei bandi di gara e nelle lettere di invito la clausola di salvaguardia** che il mancato rispetto del protocollo di legalità o del patto di integrità dà luogo all'esclusione dalla gara e alla risoluzione del contratto.
- **L'A.V.C.P. con determinazione n. 4 del 2012** si è pronunciata circa la **legittimità di prescrivere l'inserimento di clausole contrattuali** che impongono obblighi in materia di contrasto delle infiltrazioni criminali negli appalti nell'ambito di protocolli di legalità/patti di integrità. Nella determinazione si precisa che "mediante l'accettazione delle clausole sancite nei protocolli di legalità al momento della presentazione della domanda di partecipazione e/o dell'offerta, infatti, **l'impresa concorrente accetta**, in realtà, regole che rafforzano comportamenti già doverosi per coloro che sono ammessi a partecipare alla gara e che prevedono, in caso di violazione di tali doveri, **sanzioni di carattere patrimoniale, oltre alla conseguenza, comune a tutte le procedure concorsuali, della estromissione dalla gara** (cfr. Cons. St., sez. VI, 8 maggio 2012, n. 2657; Cons. St., 9 settembre 2011, n. 5066)."



Selezione delle misure: analisi di fattibilità (esemplificazione)

Misura identificata

Patti di integrità negli affidamenti.

**Condizioni
organizzative/
procedurali**

Condizioni da rispettare
per l'operatività della
misura

- Presenza di un **codice/regole di comportamento** da far rispettare bilateralmente
- Definizione di un **documento standard** da allegare ai bandi/avvisi/lettere di invito
- Inserimento **clausola di salvaguardia**
- Sistema **sanzionatorio**
- Sistemi di **controllo** e personale addetto al controllo
- **Pubblicazione dei dati** più significativi relativi alle gare (format, canali e modalità)



Selezione delle misure: analisi di fattibilità (esemplificazione)

Misura identificata

Patti di integrità negli affidamenti.

Tempi, Risorse e Competenze

Tempi e risorse necessarie per la realizzazione della misura

- La misura può essere avviata in **tempi congrui** (coerenti con l'implementazione del Piano)?
- I **costi** (di implementazione) **sono ragionevoli** rispetto all'efficacia prevista?
- È realizzabile con le **competenze** presenti o acquisibili nel triennio?



Selezione delle misure: analisi costi - benefici

Analisi costi – benefici:

– Benefici:

- Efficacia della misura per la prevenzione del rischio di corruzione
- Effetti indiretti

– Costi:

- Investimento iniziale (Progettazione e attuazione)
- Manutenzione e gestione
- Perdite di efficienza
- Effetti indiretti



Selezione delle misure: analisi costi - benefici

Soluzioni	COSTI				BENEFICI	
	Costo investimento iniziale	Manutenzione e gestione	Perdita di efficienza	Effetti indiretti	Efficacia	Effetti indiretti
Standardizzazione e informatizzazione delle procedure	Progettazione e implementazione	- Formazione - Manutenzione del sistema	Non presente	Demotivazione dei dipendenti	Elimina la possibilità di modificare la documentazione	Velocizza i tempi di realizzazione
Sistema di monitoraggio dei fornitori	Progettazione e implementazione	Manutenzione del sistema	Allungamento dei tempi della procedure determinato da una nuova verifica	Perdita di efficienza del fornitore	Aumenta il turnover di fornitori	Aumenta la concorrenza

L'identificazione delle risposte: il processo

1. Individuazione delle misure

- Strutturazione del problema (schema)
- Ricognizione e valutazione delle misure già esistenti
- Individuazione misure obbligatorie
- Individuazione misure ulteriori

2. Selezione delle misure

- Analisi costi-benefici (efficacia)
- Analisi di fattibilità (organizzativa, giuridica, economica)

3. Pianificazione e attuazione misure

- Definizione obiettivi
- Disegno delle misure
- Progettazione esecutiva
- Attuazione
- Monitoraggio
- Valutazione



LA PIANIFICAZIONE DELLE MISURE: LA DEFINIZIONE DELL'OBIETTIVO

La presente misura così come delineata è «operativa»?

Intensificazione dei controlli a campione sulle dichiarazioni sostitutive di certificazione e di atto notorio rese dai dipendenti e dagli utenti ai sensi degli artt. 46-49 del D.P.R. n. 445 del 2000 (artt. 71 e 72 del d.P.R. n. 445 del 2000).

obiettivo

Con la messa in opera della misura quale obiettivo mi propongo di raggiungere rispetto agli eventi rischiosi (comportamenti/condizioni abilitanti)?

Obiettivo 1

- aumentare la capacità di individuare illeciti

Obiettivo 2

- diminuire la produzione di illeciti attraverso un meccanismo volto alla disincentivazione.



LA PIANIFICAZIONE DELLE MISURE: LA DEFINIZIONE DELL'OBIETTIVO

La presente misura così come delineata è «operativa»?

Intensificazione dei controlli a campione sulle dichiarazioni sostitutive di certificazione e di atto notorio rese dai dipendenti e dagli utenti ai sensi degli artt. 46-49 del D.P.R. n. 445 del 2000 (artt. 71 e 72 del d.P.R. n. 445 del 2000).

obiettivo

Con la messa in opera della misura quale obiettivo mi propongo di raggiungere rispetto agli eventi rischiosi (comportamenti/condizioni abilitanti)?

Obiettivo 1

- aumentare la capacità di individuare illeciti

Attraverso l'utilizzo dei controlli a campione si intende:

- aumentare la capacità di individuare gli illeciti
- disincentivare un comportamento illecito attraverso la presenza di un sistema di controllo ex post.



LA PIANIFICAZIONE DELLE MISURE: LA DEFINIZIONE DELL'OBIETTIVO

La presente misura così come delineata è «operativa»?

Intensificazione dei controlli a campione sulle dichiarazioni sostitutive di certificazione e di atto notorio rese dai dipendenti e dagli utenti ai sensi degli artt. 46-49 del D.P.R. n. 445 del 2000 (artt. 71 e 72 del d.P.R. n. 445 del 2000).

obiettivo

Con la messa in opera della misura quale obiettivo mi propongo di raggiungere rispetto agli eventi rischiosi (comportamenti/condizioni abilitanti)?

Obiettivo 2

- diminuire la produzione di illeciti attraverso un meccanismo volto alla disincentivazione.

Attraverso l'utilizzo dei controlli effettuati con modalità casuale (random sampling), si intende disincentivare un comportamento illecito attraverso la presenza di un sistema di controllo ex post.

L'identificazione delle risposte: il processo

1. Individuazione delle misure

- Strutturazione del problema (schema)
- Ricognizione e valutazione delle misure già esistenti
- Individuazione misure obbligatorie
- Individuazione misure ulteriori

2. Selezione delle misure

- Analisi costi-benefici (efficacia)
- Analisi di fattibilità (organizzativa, giuridica, economica)

3. Pianificazione e attuazione misure

- Definizione obiettivi
- Disegno delle misure
- Progettazione esecutiva
- Attuazione
- Monitoraggio
- Valutazione



LA PIANIFICAZIONE DELLE MISURE: IL DISEGNO DELLA PROCEDURA

Misura identificata

Intensificazione dei controlli a campione sulle dichiarazioni sostitutive di certificazione e di atto notorio rese dai dipendenti e dagli utenti ai sensi degli artt. 46-49 del D.P.R. n. 445 del 2000 (artt. 71 e 72 del d.P.R. n. 445 del 2000).

Procedura

Occorre disegnare la procedura e il relativo impianto organizzativo (uffici, ruoli, professionalità, etc) necessaria per il funzionamento della misura

- I controlli vengono effettuati x volte al mese su x numero di dichiarazioni estrattati attraverso
- Per il controllo si utilizza il format
- Gli esiti vengono depositati presso
- Tali controlli vengono effettuati dall'ufficio XXX.
- Nel corso del 2014 i controlli verranno incrementati del X%



5. Descrizione della misura ulteriore/obbligatoria selezionata (scheda E)

LA MISURA:	
OBIETTIVI	
INDICATORI E MODALITA' PER LA VERIFICA DELL'ATTUAZIONE DELLA MISURA	
LA PROCEDURA	
I MODELLI E I FORMAT	
IL MODELLO ORGANIZZATIVO DI FUNZIONAMENTO	

L'identificazione delle risposte: il processo

1. Individuazione delle misure

- Strutturazione del problema (schema)
- Ricognizione e valutazione delle misure già esistenti
- Individuazione misure obbligatorie
- Individuazione misure ulteriori

2. Selezione delle misure

- Analisi costi-benefici (efficacia)
- Analisi di fattibilità (organizzativa, giuridica, economica)

3. Pianificazione e attuazione misure

- Definizione obiettivi
- Disegno delle misure
- Progettazione esecutiva
- Attuazione
- Monitoraggio
- Valutazione



LA PIANIFICAZIONE DELLE MISURE: LA PROGETTAZIONE ESECUTIVA

Misura identificata

Intensificazione dei controlli a campione sulle dichiarazioni sostitutive di certificazione e di atto notorio rese dai dipendenti e dagli utenti ai sensi degli artt. 46-49 del D.P.R. n. 445 del 2000 (artt. 71 e 72 del d.P.R. n. 445 del 2000).

Progettazione

E' necessario progettare le fasi, e attuarle, finalizzate alla elaborazione operativa e formale e relativa messa in opera della misura

FASE	UFF RESP	TEMPI	V.A.
Analisi fattispecie dichiarazioni sostitutive	RPC/DIR AREA	Febbraio 20xx	Numero di dichiarazione analizzate
Progettazione format per il controllo ex post	RPC/DIR AREA	Marzo 20xx	Scheda di controllo e procedura
Individuazione ufficio per il controllo ex post	DIREZIONE GENERALE	Aprile 20xx	Ufficio individuato
Formazione	DIREZIONE PERSONALE	Luglio 20xx	gg. Uomo realizzate/gg uomo programmate
FORMALIZZAZIONE		SETTEMBRE 20XX	Avvio operativo



PROGRAMMAZIONE DELLE MISURE

Tutte le misure individuate devono essere adeguatamente programmate. La programmazione delle misure rappresenta un contenuto fondamentale del PTPC.

Per ogni misura è opportuno siano chiaramente descritti almeno i seguenti elementi:

- **la tempistica**, con l'indicazione delle **fasi per l'attuazione**, cioè l'indicazione dei vari passaggi con cui l'amministrazione intende adottare la misura. L'esplicitazione delle fasi è utile al fine di scadenzare l'adozione della misura, nonché di consentire un agevole monitoraggio da parte del RPC;
- **i responsabili**, cioè gli uffici destinati all'attuazione della misura, in un'ottica di responsabilizzazione di tutta la struttura organizzativa; diversi uffici possono essere responsabili di una o più fasi di adozione delle misure;
- **gli indicatori di monitoraggio e i valori attesi.**



LA SCHEDA PER LA PROGRAMMAZIONE DELLE MISURE: L'EVENTO (1 DI 3)

MISURA: Elaborazione check list e procedure deroga alla applicazione penali per inadempienza contrattuale e individuazione sistemi di controllo ex post

Soggetto proponente _____

Soggetto che valida la misura _____

Responsabile della misura _____

EVENTO RISCHIOSCO

- favorire un'impresa

MACRO PRODOTTO/LINEE DI ATTIVITA'

- affidamento lavori tramite gara

FASE

- verifica esecuzione lavori

MODALITA' CHE CONSENTONO IL RISCHIO

- mancata applicazione penali

FATTORE ABILITANTE

- assenza di controlli ex post
- assenza di procedure e criteri pre-ordinati
- consuetudine all'uso di modalità più flessibili

TEMPISTICA DI OPERATIVITA' DELLA MISURA

- misura operativa dal 30 /09/2015



LA SCHEDA PER LA PROGRAMMAZIONE DELLE MISURE: GLI OBIETTIVI E LE PROCEDURE (2 DI 3)

MISURA: Elaborazione check list e procedure deroga alla applicazione penali per inadempienza contrattuale e individuazione sistemi di controllo ex post

OBIETTIVI:	<ul style="list-style-type: none"> • Diminuire la produzione di illeciti attraverso un meccanismo volto alla disincentivazione: <ul style="list-style-type: none"> • Diminuendo/inibendo comportamenti flessibili privi di motivazioni rispondenti a fini istituzionali • Aumentando il controllo
INDICATORI E MODALITA' PER LA VERIFICA DELL'ATTUAZIONE DELLA MISURA	<ul style="list-style-type: none"> • numero di controlli effettuati rispetto a quelli preventivati (campione rappresentativo)
La procedura	<ul style="list-style-type: none"> • I controlli vengono effettuati a gennaio su le deroghe concesse nel corso dell'anno precedente • I controlli vengono effettuati su un campione rappresentativo • Le anomalie vengono registrate e inserite all'interno del verbale di controllo
I modelli e i format	<ul style="list-style-type: none"> • Per il controllo si utilizza il format
Il modello organizzativo di funzionamento	<ul style="list-style-type: none"> • Gli esiti vengono depositati presso • Tali controlli vengono effettuati dall'ufficio XXX • Le anomalie vengono comunicate all'ufficio y.



LA SCHEDA PER LA PROGRAMMAZIONE DELLE MISURE: LA PIANIFICAZIONE ESECUTIVA (3 DI 3)

MISURA: Elaborazione check list e procedure deroga alla applicazione penali per inadempienza contrattuale e individuazione sistemi di controllo ex post

FASE	UFF RESP	TEMPI
1. Analisi fattispecie deroghe possibili	Febbraio 2015
2. Redazione procedura e check list deroghe possibili	
3. Individuazione campione rappresentativo	Marzo 2015
4. Individuazione procedura per il controllo (format, soggetti, modalità)	Maggio 2015
5. Redazione linee guida	Luglio 2015

L'identificazione delle risposte: il processo

1. Individuazione delle misure

- Strutturazione del problema (causa, schema)
- Ricognizione e valutazione delle misure già esistenti
- Individuazione misure obbligatorie
- Individuazione misure ulteriori

2. Selezione delle misure

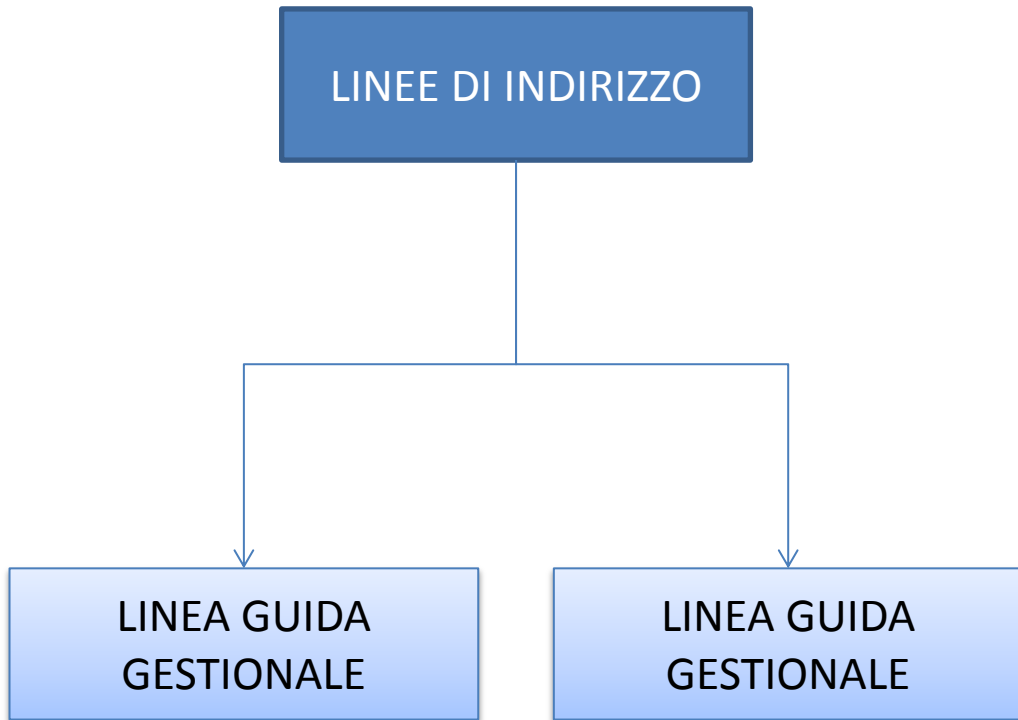
- Analisi costi-benefici (efficacia)
- Analisi di fattibilità

3. Pianificazione e attuazione misure

- Definizione obiettivi
- Disegno delle misure
- Progettazione esecutiva
- Attuazione
- Monitoraggio
- Valutazione

LE SCHEDE DI PROGRAMMAZIONE

*Il **P.T.P.C.** deve contenere le **schede di programmazione delle misure di prevenzione** utili a ridurre la probabilità che il rischio si verifichi, in riferimento a ciascuna area di rischio, con indicazione degli **obiettivi, della tempistica, dei responsabili, degli indicatori e delle modalità di verifica dell'attuazione** in relazione alle misure di carattere generale introdotte o rafforzate dalla legge n. 190 del 2012 e dai decreti attuativi, nonché dalle **misure ulteriori introdotte con il P.N.A.***



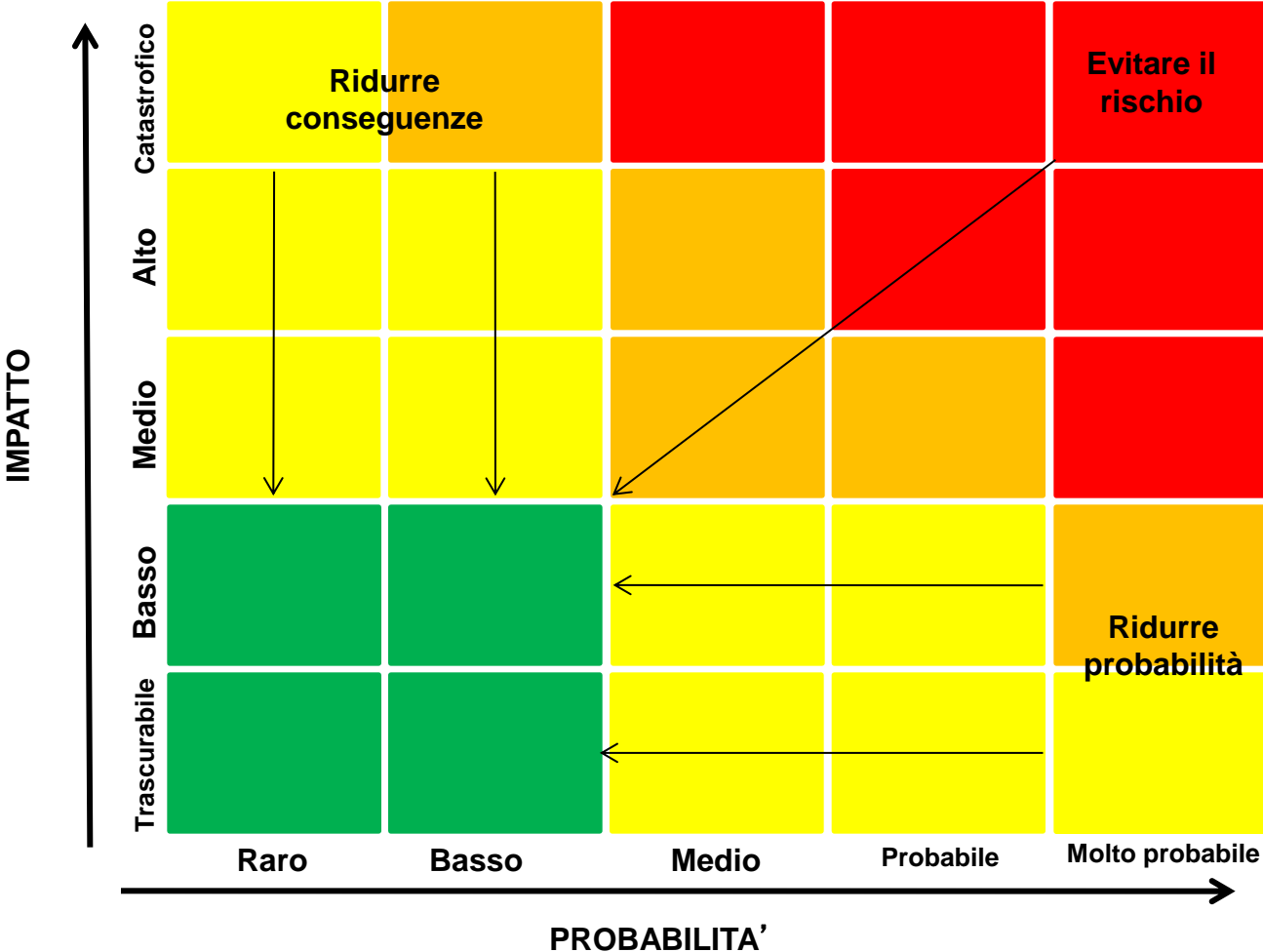
OBIETTIVO STRATEGICO

INDICATORI E TARGET

OBIETTIVO OPERATIVO

INDICATORI E TARGET

Le traiettorie per modificare il rischio



Le policy di trattamento del rischio





ATTUARE LE POLITICHE VOLTE ALLA PREVENZIONE DEL RISCHIO CORRUZIONE

RENDERE LA
STRUTTURA
ORGANIZZATIVA
FUNZIONALE AL
FUNZIONAMENTO DEL
CICLO DI GESTIONE
DELL'ANTICORRUZIONE

ATTUARE IL CICLO DI
GESTIONE DELLA
PREVENZIONE
DELL'ANTICORRUZIONE

ATTUARE UN SISTEMA
DI AGGIORNAMENTO
MIGLIORAMENTO
CONTINUO



ATTUARE LE POLITICHE VOLTE ALLA PREVENZIONE DEL RISCHIO CORRUZIONE

RENDERE LA STRUTTURA ORGANIZZATIVA FUNZIONALE AL FUNZIONAMENTO DEL CICLO DI GESTIONE DELL'ANTICORRUZIONE

- ELABORARE L'ARCHITETTURA ORGANIZZATIVA
- GESTIRE IL CAMBIAMENTO

ATTUARE IL CICLO DI GESTIONE DELLA PREVENZIONE DELL'ANTICORRUZIONE

- PROGETTARE IL CICLO DI GESTIONE DELLA PREVENZIONE
- FORMALIZZARE E ATTUARE QUANTO PROGRAMMATO

ATTUARE UN SISTEMA DI AGGIORNAMENTO MIGLIORAMENTO CONTINUO

- ANALIZZARE I RISULTATI CONSEGUITI
- INDIVIDUARE E ATTUARE MODIFICHE



ATTUARE LE POLITICHE VOLTE ALLA PREVENZIONE DEL RISCHIO CORRUZIONE

RENDERE LA STRUTTURA ORGANIZZATIVA FUNZIONALE AL FUNZIONAMENTO DEL CICLO DI GESTIONE DELL'ANTICORRUZIONE

- ELABORARE L'ARCHITETTURA ORGANIZZATIVA
- GESTIRE IL CAMBIAMENTO

ATTUARE IL CICLO DI GESTIONE DELLA PREVENZIONE DELL'ANTICORRUZIONE

- PROGETTARE IL CICLO DI GESTIONE DELLA PREVENZIONE
- FORMALIZZARE E ATTUARE QUANTO PROGRAMMATO

- Identificare il rischio
- Valutare il rischio
- Individuare le misure
- Progettare le misure
- Attuare le misure

ATTUARE UN SISTEMA DI AGGIORNAMENTO MIGLIORAMENTO CONTINUO

- ANALIZZARE I RISULTATI CONSEGUITI
- INDIVIDUARE E ATTUARE MODIFICHE

L'identificazione delle risposte: il processo

1. Individuazione delle misure

- Strutturazione del problema (causa, schema)
- Ricognizione e valutazione delle misure già esistenti
- Individuazione misure obbligatorie
- Individuazione misure ulteriori



2. Selezione delle misure

- Analisi costi-benefici (efficacia)
- Analisi di fattibilità



3. Pianificazione e attuazione misure

- Definizione obiettivi
- Disegno delle misure
- Progettazione esecutiva
- Attuazione
- Monitoraggio
- Valutazione

UNA DISTINZIONE

IL SISTEMA DI MONITORAGGIO E VALUTAZIONE

Sistemi di monitoraggio e segnalazione del rischio corruzione (Key Risk Indicators)

Misurazione e valutazione dello stato di attuazione della misura proposta

Misurazione e valutazione dell'efficienza e dell'efficacia della misura proposta

IL SISTEMA DI MONITORAGGIO E SEGNALAZIONE DEL RISCHIO CORRUZIONE

Indicatori per la segnalazione del rischio corruzione:

Indicatori (i cosiddetti Key Risk Indicator e/o Red Flags) che possono segnalare i potenziali rischi di illeciti (esempio gare deserte oppure tempistica di esecuzione di un procedimento che si discosta dalla media registrata)

La misurazione e valutazione dello stato di attuazione, dell'efficienza e dell'efficacia della misura proposta

Il **monitoraggio e la valutazione** delle misure identificate deve consentire di **verificare** (in itinere ed ex post) se le misure :

- **siano state adottate**
- **siano efficienti**
- **perseguano i risultati attesi.**

La misurazione e valutazione dello stato di attuazione, dell'efficienza e dell'efficacia della misura proposta

Come

Gli indicatori per la valutazione dell'efficacia della misura proposta si **collegano al ciclo della performance**, in quanto essi e, soprattutto, i relativi target vengono utilizzati per **misurare** e, quindi, **valutare** lo stato di attuazione, l'efficienza, l'efficacia e l'impatto della misura proposta.

Quindi **occorre individuare:**

- **Gli indicatori**, ossia la modalità attraverso il quale «misurare»
- **Il target** da raggiungere

La misurazione e valutazione dello stato di attuazione, dell'efficienza e dell'efficacia della misura proposta

LA TEMPISTICA DI ATTUAZIONE

Misura già in esecuzione

SI ___ NO ___

Misura che verrà messa in esecuzione entro il

___/___/___

La misurazione e valutazione dello stato di attuazione, dell'efficienza e dell'efficacia della misura proposta

L'indicatore per la **valutazione del livello di realizzazione** della misura proposta è: *numero dei controlli che si intendono effettuare come obiettivo di miglioramento (C_n), meno controlli effettuati nell'anno precedente (C_{n-1}) diviso C_{n-1} moltiplicato 100.*

$$\frac{C_n - (C_{n-1})}{C_{n-1}} * 100$$

In tale modo si avrà la percentuale di “**intensificazione**” realmente conseguita durante l'anno attraverso l'aumento del numero dei controlli effettuati

La misurazione e valutazione dello stato di attuazione, dell'efficienza e dell'efficacia della misura proposta - Esempio

Strumento	Indicatore di Output	Descrizione Indicatore	Outcome	Descrizione Indicatore
Whistle blowing	Disponibilità	Si/No	Conoscenza delle procedure e a chi e come segnalare	Testare la conoscenza attraverso delle indagini a campione
	Qualità della procedura	Es.: presenza di caratteristiche strutturali che assicurano protezione	Utilizzo	N° di utilizzatori della procedura; N° casi fondati/N° casi infondati Evoluzione casi fondati

La misurazione e valutazione dello stato di attuazione, dell'efficienza e dell'efficacia della misura proposta - Esempio

Strumento	Indicatore di Output	Descrizione Indicatore	Outcome	Descrizione Indicatore
Conflitto di interessi	Regolamentazione	Si/No	Conoscenza/ Consapevolezza	Testare la conoscenza dei requisiti di conflitto di interessi attraverso delle indagini a campione o attraverso l'applicazione in situazioni di dilemma etico

SCHEDA DI PROGRAMMAZIONE DELLE MISURE

AREA DI RISCHIO PROCESSO _____

EVENTO

FATTORE ABILITANTE

MISURA OBBLIGATORIA: _____

TEMPISTICA DI ATTUAZIONE GIA' IN ESECUZIONE SI NO ATTUAZIONE ___/___/___

PROCEDURA cfr scheda

PROGETTAZIONE ESECUTIVA cfr. scheda

MISURA ULTERIORE _____

TEMPISTICA DI ATTUAZIONE GIA' IN ESECUZIONE SI NO ATTUAZIONE ___/___/___

PROCEDURA cfr scheda

PROGETTAZIONE ESECUTIVA cfr. scheda

OBIETTIVI _____

INDICATORI E MODALITA' DI VERIFICA DELL'ATTUAZIONE

RESPONSABILE _____