

LINEE GUIDA PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

Con suggerimenti per i Piccoli Comuni e Aggregazioni



a cura di
**Comitato Tematico
ReteComuni sulla Legalità**

 **ReteComuni**
www.retecomuni.it

Realizzato grazie al contributo di

 **fondazione
cariplo**



Le presenti Linee Guida sono state elaborate grazie al contributo di Fondazione Cariplo, nell'ambito del progetto **AGENDA 190**, *La Comunità professionale dei Comuni lombardi per prevenire la Corruzione*.

LINEE GUIDA PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

Con suggerimenti per i Piccoli Comuni e Aggregazioni

Autori

Andrea Ferrarini – Esperto sistemi di gestione anticorruzione e coordinatore Comitato Legalità ReteComuni

Lindo Lungaro – Esperto Modelli d.lgs. 231/2001 e anticorruzione

Chiara Pollina – Esperta gestione della Performance e Organismo Interno di Valutazione nelle P.A.

Valeria Vergine – Avvocato, Funzionario pubblico ed esperta in diritto amministrativo

Hanno collaborato

Pier Attilio Superti - Segretario Generale di ANCI Lombardia

Massimo Simonetta – Direttore AnciLAB, Esperto gestioni associate Enti Locali

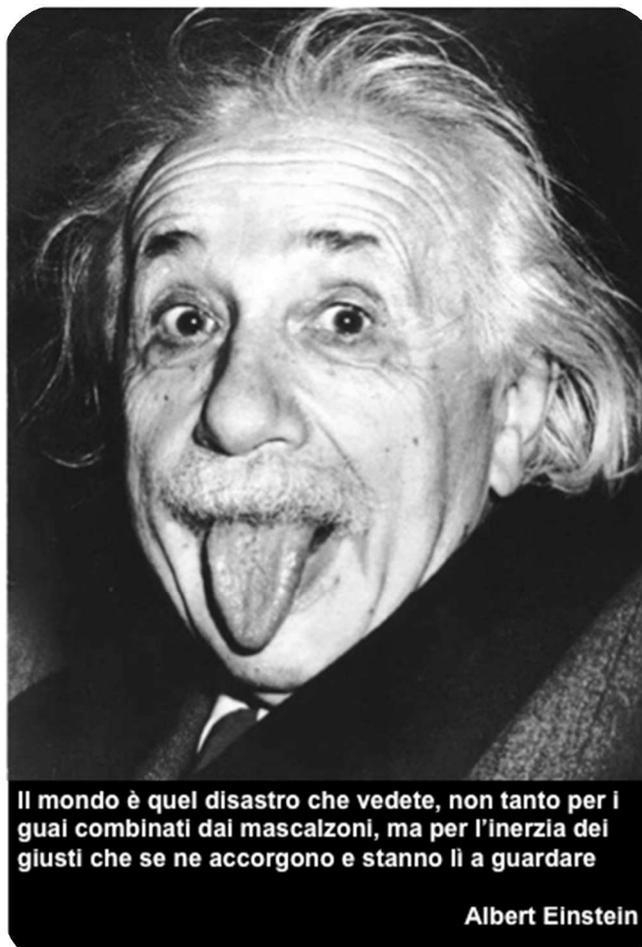
Matteo Moi – Esperto Modelli d.lgs. 231/2001 e Trasparenza Amministrativa, Comitato Legalità ReteComuni

Progetto grafico e impaginazione

AnciLab

Versione del documento

1.0 - SETTEMBRE 2016



INDICE

.....	1
1. INTRODUZIONE	8
2. AMBITO DI APPLICAZIONE DELLE LINEE GUIDA	11
2.1 OBIETTIVI.....	11
2.2 DESTINATARI.....	12
3. RIFERIMENTI NORMATIVI	13
3.1 LA LEGGE 190/2012 E I SUOI DECRETI ATTUATIVI.....	13
3.2 I PROVVEDIMENTI DELL’AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE.....	14
3.3 NORME TECNICHE E PRASSI DI RIFERIMENTO DELLE LINEE GUIDA.....	15
4. TERMINI E DEFINIZIONI	17
5. SGPC: SISTEMA DI GESTIONE PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE	19
5.1 OLTRE I PIANI TRIENNALI: IL SISTEMA DI GESTIONE PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE.....	19
5.2 COMPONENTI DEL SISTEMA DI GESTIONE PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE.....	21
5.3 SUGGERIMENTI OPERATIVI.....	22
6. DEFINIZIONE DELLE RESPONSABILITÀ	24
6.1 LE RESPONSABILITÀ PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE.....	24
6.2 IL CONTESTO NORMATIVO E IL “CAMBIO DI ROTTA” DELLA DET. ANAC N. 12/2015.....	25
6.2.1 <i>Suggerimenti Operativi</i>	26
6.3 IL CONSIGLIO COMUNALE E LA GIUNTA COMUNALE.....	27
6.4 IL RESPONSABILE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA.....	28
6.4.1 <i>Suggerimenti Operativi</i>	30
6.5 L’ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE (OIV).....	33
6.6 RESPONSABILI APICALI.....	33
6.7 DIPENDENTI.....	34
7. ANALISI DEL CONTESTO	35
7.1 IL CONTESTO INTERNO.....	35
7.2 IL CONTESTO ESTERNO.....	38
7.3 BISOGNI E ASPETTATIVE DEI PORTATORI DI INTERESSE.....	39

7.3.1	<i>Portatori di interesse interni</i>	40
7.3.2	<i>Portatori di interesse esterni</i>	42
8.	LA MAPPATURA DEI PROCESSI	44
8.1	DIFFERENZA FRA PROCESSO E PROCEDIMENTO	45
8.1.1	<i>Nozione “estesa” di procedimento</i>	45
8.1.2	<i>Nozione di processo</i>	48
8.1.3	<i>Differenza tra procedimento e processo: un esempio pratico</i>	49
8.2	MAPPATURA TABELLARE DEI PROCESSI	51
8.3	MAPPATURA GRAFICA DEI PROCESSI CON LO STANDARD BPMN.....	53
8.4	SUGGERIMENTI OPERATIVI	54
8.4.1	<i>Prima strategia: dai procedimenti ai processi</i>	55
8.4.2	<i>Seconda strategia: dai Macro Processi ai processi</i>	58
9.	LA VALUTAZIONE DEL RISCHIO	59
9.1	IDENTIFICAZIONE DEL RISCHIO.....	60
9.1.1	<i>Dalla mappatura dei processi all’identificazione dei comportamenti a rischio</i>	61
9.2	ANALISI DEL RISCHIO.....	63
9.2.1	<i>METODOLOGIA DI ANALISI DEL RISCHIO</i>	63
9.2.2	<i>Valutazione del rischio nelle Aggregazioni</i>	64
9.2.3	<i>Come “ponderare” il rischio di corruzione</i>	66
10.	CONTROLLO DELLE ATTIVITÀ A RISCHIO DI CORRUZIONE	68
10.1	LA SCELTA DELLA STRATEGIA DI TRATTAMENTO.....	69
10.2	I PRINCIPI GENERALI DI GESTIONE DEI PROCESSI.....	70
10.3	IL SISTEMA DI CONTROLLO INTERNO NEGLI ENTI LOCALI E IL COORDINAMENTO CON IL PTPC.....	72
10.3.1	<i>Controlli interni e sistema di prevenzione della corruzione per le società pubbliche</i>	74
10.3.2	<i>Suggerimenti operativi</i>	77
10.4	RATING D’IMPRESA E RATING DI LEGALITÀ NEGLI APPALTI PUBBLICI.....	77
10.5	LA TUTELA DEL WHISTLEBLOWING	78
10.5.1	<i>Procedure di segnalazione e strumenti informatici</i>	80
10.5.2	<i>Gestione delle segnalazioni</i>	81
10.6	CODICI ETICI E SISTEMA DISCIPLINARE	83
10.7	LE MISURE SPECIFICHE DI TRATTAMENTO DEL RISCHIO (SOLO PER AGGREGAZIONI O ENTI DI MEDIE DIMENSIONI)	83
10.7.1	<i>Presidio degli elementi del processo</i>	84
10.7.2	<i>Mitigazione dei fattori di rischio</i>	86
10.7.3	<i>Trattamento delle anomalie</i>	87

10.7.4	Controllo delle Aree di Impatto	88
10.8	SUGGERIMENTI OPERATIVI: COME SCEGLIERE LE MISURE DI TRATTAMENTO	89
11.	GESTIONE DELLA PERFORMANCE	90
11.1	GESTIONE DELLA PERFORMANCE E PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE	90
11.2	IL COLLEGAMENTO CON GLI ALTRI STRUMENTI DI PIANIFICAZIONE STRATEGICA	91
11.3	SUGGERIMENTI OPERATIVI	92
12.	MIGLIORAMENTO CONTINUO	94
12.1	GLI AUDIT INTERNI	95
12.2	IL MONITORAGGIO DELLE ANOMALIE	98
12.3	TRATTAMENTO DELLE ANOMALIE	100
12.4	AGGIORNAMENTO DEL SGPC E DEL PTPC	102
13.	ALLEGATI	103

1. INTRODUZIONE

Per la seconda volta, in pochi anni, ANCI Lombardia dedica delle Linee Guida al tema della prevenzione della corruzione.

Ciò testimonia quanto i Comuni lombardi e la loro Associazione siano sensibili ai temi della legalità. Soprattutto in questa fase in cui i Sindaci sono al centro dell'attenzione dell'opinione pubblica per episodi che andranno tutti chiariti, speriamo in tempi rapidi.

Spesso i Comuni sono messi sul banco degli imputati come responsabili di complicazioni burocratiche e incapaci di operare semplificazioni.

In realtà i Comuni sono tra le principali vittime della complicazione legislativa e burocratica. In pochi anni, ad esempio, si sono sovrapposti anche in modo contraddittorio, circa 70 norme che riguardano la finanza locale, senza contare tutte le norme che si sono stratificate sul tema degli appalti e dell'acquisizione di servizi. A tutto ciò si aggiungano le sempre più frequenti espressioni della magistratura contabile e civile, anche queste spesso in contraddizione tra loro, e i sempre più numerosi adempimenti in termini di monitoraggi e comunicazione di dati che rendono impossibile lo svolgimento ordinato delle attività proprie dell'ente, specie negli Enti di minore dimensione.

Sempre più spesso si sente dire, da amministratori e funzionari, che l'unico modo per non essere incriminati è restare fermi e non assumersi responsabilità. E' proprio per contrastare questa affermazione che ANCI Lombardia ha voluto mettere al centro della sua attività un percorso formativo sul tema della legalità e dell'anticorruzione. Siamo convinti che la migliore strada per combattere la corruzione sia quella della semplificazione delle regole e delle norme e dell'investimento sulla responsabilità di amministratori e funzionari della PA locale nei confronti della propria comunità cui devono rendere conto. Siamo convinti che è necessario individuare con chiarezza "chi fa che cosa" tra i diversi livelli istituzionali che compongono la Repubblica, in modo che sia chiaro chi porta la responsabilità di fare o non fare un'azione o un'opera.

Poche regole e semplici, dovere del rendere conto e dell'essere trasparenti nelle proprie scelte, rispetto dell'autonomia della scelta degli amministratori comunali sono alla base di ogni azione amministrativa. Insieme a regole semplici e chiare sugli obblighi della trasparenza e sulle attività di prevenzione della corruzione, stando bene

attenti a non confondere la critica di merito rispetto ad un azione amministrativa con una accusa di mancata trasparenza o, peggio, di corruzione.

Per questo abbiamo lavorato per offrire strumenti di lavoro per amministratori e funzionari dei Comuni lombardi e non solo. In particolare, le linee guida che oggi pubblichiamo sono rivolte ai Piccoli Comuni e alle loro forme associative per cercare di tradurre al livello della loro dimensione organizzativa le norme scritte e pensate, come purtroppo troppo spesso accade nel nostro Paese, per enti di grandi dimensioni.

Le prime linee guida elaborate da ANCI Lombardia¹, risalenti al 2013, avevano l'obiettivo di dare organicità e sistematicità al contenuto dei Piani Triennali di prevenzione dei Comuni; e di inquadrare i numerosi adempimenti, introdotti dalla normativa e dal Piano Nazionale Anticorruzione, nel processo di identificazione, analisi e trattamento del rischio.

Già nel 2013 era palese a quasi tutti gli "addetti ai lavori" quanto il Piano Nazionale Anticorruzione (poco orientato alla metodologie di gestione del rischio e troppo orientato alla descrizione di misure obbligatorie) rischiasse di promuovere, nei Comuni, atteggiamenti di mero adempimento formale nella predisposizione dei Piani Triennali di Prevenzione.

Come rilevato dalla stessa Autorità Nazionale Anti Corruzione (ANAC) nel 2105, tale deriva formalistica è stata anche favorita dalla difficoltà delle amministrazioni ad affrontare il tema complesso della prevenzione della corruzione in una situazione di "scarsità di risorse finanziarie, che hanno impoverito anche la capacità di organizzare le funzioni tecniche e conoscitive necessarie per svolgere adeguatamente il compito" loro assegnato dalla Legge n. 190/2012. Non è possibile, insomma, fare prevenzione della corruzione "a costo zero" (come esplicitamente richiesto dall'art. 2 della Legge 190/2012); anche perché gli eventuali investimenti per la prevenzione sarebbero pienamente giustificati, se si considerano i costi economici che l'Italia deve sostenere a causa della corruzione.

Un ulteriore fattore, che ha inciso negativamente sull'effettività dei Piani Anticorruzione dei Comuni, è rappresentato dalla responsabilità che la legge fa ricadere sul Responsabile della Prevenzione (nei Comuni, di norma, tale ruolo è rivestito dal Segretario) in caso di commissione di un reato di corruzione all'interno della propria amministrazione. Spesso infatti i Piani, più che essere strumenti di programmazione della prevenzione, sono diventati strumenti di autotutela, elaborati in solitudine dal Responsabile della Prevenzione, senza un pieno coinvolgimento degli organi di indirizzo politico.

Le criticità fin qui evidenziate non possono essere superate però solo con modifiche normative. È necessario un cambiamento culturale, accompagnato da una maggiore assunzione di responsabilità e consapevolezza: la prevenzione deve essere il primo punto in agenda per le pubbliche amministrazioni.

¹ "I Piani di Prevenzione della Corruzione nelle Amministrazioni Comunali – Linee Guida Operative", a cura di Andrea Ferrarini e Giandomenico Casarini. Le linee Guida possono essere scaricate dal sito www.retecomuni.it.

Per realizzare tutto questo, ANCI Lombardia ha promosso, con il cofinanziamento di Fondazione Cariplo, il Progetto AGENDA 190, che ha previsto una serie di attività formative e di ricerca, finalizzate a supportare i Comuni nella promozione di iniziative tese alla promozione della legalità e della trasparenza nell'attività amministrativa.

Nel 2015, durante lo svolgimento del progetto AGENDA 190, ci siamo resi conto della necessità e della possibilità di promuovere, all'interno delle Amministrazioni Comunali, la consapevolezza della valenza organizzativa e valoriale della prevenzione della corruzione.

Le presenti linee guida nascono da una esperienza maturata sul campo, a stretto contatto con i Comuni e con le Aggregazioni di Enti Locali (spesso di piccole dimensioni), e si basano sulla convinzione che anche amministrazioni di piccole dimensioni possono prevenire efficacemente la corruzione, se adeguatamente supportate.

I Piccoli Comuni potranno attuare efficacemente la L. 190/2012, se non focalizzeranno la propria attenzione soltanto sui contenuti formali dei Piani di Prevenzione della corruzione, ma anche (e soprattutto) sulle regole, le competenze e le prassi che possono mettere in campo per garantire la legalità dell'azione amministrativa.

La determinazione n. 12/2015 di ANAC ed il Piano Nazionale Anticorruzione 2016 (approvato il 3 agosto 2016) ribadiscono l'urgenza di un cambio di rotta e confermato il nostro nuovo approccio alle tematiche della prevenzione. Nelle presenti Linee Guida, le amministrazioni comunali potranno trovare:

- una trattazione generale delle diverse azioni da mettere in campo per prevenire la corruzione;
- alcuni suggerimenti operativi, per attuare efficacemente la prevenzione della corruzione, con focus dedicati ai Piccoli Comuni;
- alcuni strumenti di supporto alla gestione del rischio di corruzione.

Pier Attilio Superti

Segretario Generale di ANCI Lombardia

Milano, settembre 2016

2.

AMBITO DI APPLICAZIONE DELLE LINEE GUIDA

2.1 Obiettivi

Le presenti Linee Guida intendono promuovere un approccio permanente e sistematico al problema della prevenzione della corruzione, che coinvolga i dirigenti e i responsabili dei settori a rischio, nonché gli organi di indirizzo politico. Oggi, troppo spesso, nei Comuni la sovrapposizione di norme ed adempimenti rischia di trasformare l'adozione e l'aggiornamento del PTPC in un atto meramente formale.

L'Autorità Nazionale Anticorruzione ha giudicato addirittura insoddisfacenti le attività di prevenzione, relativamente ai seguenti aspetti²:

- ridotto coinvolgimento degli Organi di Indirizzo Politico (Giunta e Consiglio);
- analisi del contesto esterno assente o inadeguata;
- analisi del contesto interno che non ha consentito una mappatura puntuale dei processi relative alle aree «obbligatorie» e/o «ulteriori»;
- valutazione del rischio carente a causa della difficoltà di identificare i comportamenti a rischio;
- mancata programmazione delle misure generali e assenza di misure specifiche;
- assenza di un efficace coordinamento con il Piano delle Performance.

Queste carenze non derivano dalla mancata applicazione della normativa: tutte le norme sono state applicate, ma è necessario che quanto è scritto nel Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione trovi una adeguata traduzione nell'organizzazione pubblica che lo ha adottato.

L'obiettivo di queste Linee Guida è suggerire come la prevenzione della corruzione non sia *qualcosa che si scrive*, ma *qualcosa che si fa* all'interno dell'amministrazione.

² Determinazione ANAC n. 12 del 28 ottobre 2015 "Aggiornamento 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione"

2.2 Destinatari

Le linee guida si rivolgono a tutti Comuni, anche con “suggerimenti” per i Piccoli Comuni, intesi come enti con popolazione inferiore a 15.000 abitanti (come stabilito dal PNA 2016³), e per le Aggregazioni di Comuni (Unioni, Gestioni Associate e Comunità Montane), che vogliano applicare la legge 190/2012 attraverso una strategia integrata di prevenzione, preferibilmente identificando un unico RPCT ed adottando un unico Piano Triennale di Prevenzione della corruzione, valido per tutti gli enti aderenti o associati.

Un singolo Comune di ridotte dimensioni potrebbe trovare difficile realizzare tutte le attività connesse alla prevenzione del rischio di corruzione (definizione del contesto, mappatura dei processi, valutazione e trattamento) proposte nelle presenti Linee Guida. Attività che, invece, possono essere realizzate più facilmente da Aggregazioni di Comuni ben funzionanti e assestate.

Ciascun capitolo delle Linee Guida, di conseguenza, fornirà suggerimenti e strumenti, che potranno aiutare le amministrazioni a definire un proprio Sistema di Gestione per la Prevenzione della Corruzione (SGPC)⁴: la trattazione di tipo teorico sarà corredata di *suggerimenti operativi* (rivolti soprattutto alle Aggregazioni) e di *suggerimenti per i Piccoli Comuni*, per indicare alle amministrazioni di ridotte dimensioni le azioni minime da intraprendere, per realizzare un’azione efficace di contrasto ai fenomeni corruttivi.

Le Linee Guida non servono per gestire i rischi associati ai cambiamenti istituzionali e alle fasi di transizione che conducono alla nascita e all’asestamento di una Aggregazione.

Le Linee Guida, infine, non prendono in considerazione alcuni contesti di collaborazione fra Comuni (ad esempio i Piani di Zona, le Zone Omogene, le Città Metropolitane), che sono comunque sensibili al rischio di corruzione, ma che saranno oggetto di studi e trattazioni future.

³ Questo criterio riprende quello utilizzato dagli artt. 71 e 73 del d.lgs. 8 agosto 2000, n. 267 (Testo Unico degli Enti Locali, di seguito TUEL) per disciplinare i differenti sistemi elettorali vigenti negli enti locali. Esso distingue i Comuni in due categorie a seconda che il numero di abitanti sia inferiore o superiore a 15.000 riconoscendo, per quelli rientranti nella prima categoria, rilevanti semplificazioni

⁴ Gli obiettivi e i componenti del Sistema di Gestione per la Prevenzione della Corruzione sono sintetizzati nel capitolo 5 delle presenti Linee Guida

3.

RIFERIMENTI NORMATIVI

3.1 La Legge 190/2012 e i suoi decreti attuativi

Non c'è amministratore o funzionario di ente locale oggi che non conosca, anche solo sommariamente, o non abbia sentito nominare la legge 6 novembre n. 190, "disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione" e i suoi decreti attuativi⁵.

Ritenere che la celeberrima "legge Severino" sia la prima ed unica norma vigente in materia di prevenzione della corruzione, e che a ciò debba la sua fama, è però riduttivo. Essa difatti racchiude ed elenca una serie di principi e di strumenti che già trovavano autonoma disciplina e rilevanza nella legislazione dell'ultimo decennio.

Si pensi ad esempio alla trasparenza, già obbligatoria nella pubblica amministrazione per merito di norme (legge 15/2005 e dlgs 150/2009) che definiscono espressamente il principio calandolo, con una serie di concreti adempimenti. La legge 190/2012 e il d.lgs. 33/2013 hanno indubbiamente fornito nuovi strumenti per favorire la trasparenza: la pubblicazione obbligatoria di dati, documenti e informazioni nella sezione "Amministrazione Trasparente" dei siti istituzionali, l'accesso civico e, da ultimo, il diritto generalizzato di accesso ai dati e ai documenti anche non soggetti ad obbligo di pubblicazione, introdotto dal d.lgs. 97/2016⁶; tuttavia il processo di attuazione del principio della "trasparenza" ha avuto inizio diversi lustri prima, con la legge n.241 del 1990, che ha introdotto l'obbligo di motivazione di tutti i provvedimenti amministrativi, l'accesso agli atti, la comunicazione dell'avvio e del responsabile del procedimento, la partecipazione degli interessati. Procedendo a ritroso non si può non evidenziare il

⁵ Le norme citate nel presente paragrafo sono riportate integralmente nell'Allegato 5 alle presenti Linee Guida (Appendice Normativa). I richiami alla legge n. 190/12 e d.lgs. n. 33/13 si intendono nel testo modificato dal d.lgs. n. 97/16.

⁶ Il D.lgs. 97/2016 (*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*) ha modificato l'art. 5 del d.lgs. 33/2013. Il nuovo art. 5, al comma 2, prevede che "Allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del presente decreto, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'articolo 5-bis"

legame con la Carta Costituzionale, in particolare con la sovranità popolare nell'azione amministrativa espressa dai principi di legalità, buon andamento ed imparzialità (art 97).

Rinvii più o meno espressi o disposizioni integrative e attuative di norme già in vigore e aventi come scopo il "buon andamento" della PA (che è poi il medesimo fine delle regole di contrasto alla corruzione, ossia della legge Severino) sono davvero numerosi nella legge 190 del 2012. Basti citare le disposizioni in tema di incompatibilità e conflitti di interesse dei dipendenti pubblici contenute nel dlgs 165/2001; l'imparzialità e la corretta gestione degli appalti pubblici di cui al dlgs 163/2006; la misurazione delle performance a garanzia della qualità dei servizi pubblici ex dlgs 150/2009; la responsabilità delle società nel caso di commissione di reati contro la PA, introdotta dal dlgs 231/2001.

Anche norme entrate in vigore successivamente alla legge 190/2012 e che in qualche misura ne sono attuative (es. dlgs 33/2013 sulla trasparenza, dlgs 39/2013 sulle incompatibilità e inconfiribilità di funzionari e amministratori pubblici, dPR 62/2013 sul codice di comportamento dei dipendenti pubblici) traggono dunque, come si evince da quanto sopra, la loro origine da lontano, ossia da principi o disposizioni precedenti alla legge.

Qual è dunque il merito della legge 190? Sicuramente, a nostro parere, quello di aver affrontato il tema della lotta alla corruzione in un'ottica di sistema e di processo, che supera ed amplia la mera tecnica legislativa della codificazione o del testo unico per entrare nel merito della problematica e proporre soluzioni metodologiche, rafforzate da una chiara individuazione dei ruoli, delle responsabilità e delle sanzioni. Si è in parte replicato quanto già attuato nel settore privato per la responsabilità amministrativa degli enti grazie al citato decreto legislativo 8 giugno 2001 n 231, il quale, introducendo obblighi organizzativi e di controllo, ha permesso il superamento del vecchio assioma "*societas delinquere non potest*" per combattere, sanzionandoli, comportamenti corruttivi e di illegalità compiuti da imprese sleali a loro interesse ma a discapito di un mercato corretto e competitivo e quindi, in un'ultima analisi, anche dei cittadini. Il parallelismo tra le due norme è evidente, se si pensa all'introduzione non solo di uno strumento organizzativo e di pianificazione dei controlli (il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione), il quale riprende, anche metodologicamente, il Modello di Organizzazione Gestione e Controllo ex dlgs 231/2001 ma anche alla novità consistente nell'individuazione di un soggetto che si assume la responsabilità della sua adeguatezza e della attuazione (l'RPCT), analogamente a quanto già avviene per il dlgs 231/2001 con l'Organismo di Vigilanza.

3.2 I provvedimenti dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

Per quanto esaustiva la disciplina dettata dalla legge 190/2012 da sola non è sufficiente ad esaurire la normativa in materia di prevenzione della corruzione. Così come per la trasparenza, il tema è illustrato con l'esame di tutte le casistiche e le problematiche connesse in una nutrita serie di provvedimenti (determinazioni, decreti del Presidente, pareri, orientamenti) dell'ANAC (Autorità Nazionale Anticorruzione, ex CIVIT) che ha assorbito anche poteri e funzioni dell'ex AVCP.

Di tutti questi provvedimenti quattro meritano particolare attenzione.

Il primo è il Piano Nazionale Anticorruzione nel testo approvato con delibera 11 settembre 2013 n.72. E' prescrittivo per le pubbliche amministrazioni e autorità centrali ed è un modello da seguire per tutte le restanti pubbliche amministrazioni, anche locali e intese in senso lato.

Il secondo è la determinazione n.12 del 28 ottobre 2015 (Aggiornamento 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione), che aggiorna il precedente PNA. Tale documento si è reso necessario non solo per adeguarsi a modifiche normative sopravvenute ma anche per introdurre nelle pubbliche amministrazioni "cambi di rotta" rispetto all'approccio diffuso nella prima fase di adozione dei piani.

Muovendo dalle risultanze della valutazione condotta sui Piani di prevenzione della corruzione (PTPC) di un campione di 1911 amministrazioni conclusasi a luglio 2015, ANAC si è resa conto di una serie di interpretazioni non corrette, di lacune o di parziali inadempimenti messi in atto dalla maggioranza degli enti che le indicazioni contenute nel precedente testo non avevano potuto colmare.

Episodi di cronaca giudiziaria di una certa rilevanza hanno peraltro acclarato che i sistemi di prevenzione della corruzione adottati non erano stati in grado di incidere sul fenomeno corruttivo.

Il terzo documento che è necessario conoscere è invece la determinazione n.8 del 17 giugno 2015⁷, con la quale l'Autorità ha adottato delle Linee guida per indirizzare le società e gli altri enti di diritto privato controllati e partecipati, direttamente e indirettamente, da pubbliche amministrazioni e gli enti pubblici economici nell'applicazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza di cui alla legge n. 190/2012.

Oltre a fornire specifiche indicazioni in merito alle misure organizzative da adottare, ANAC ha proceduto alla ricostruzione del quadro normativo e degli orientamenti interpretativi di carattere generale sull'ambito soggettivo di applicazione

Infine, non si può non citare la Delibera n. 831 del 3 agosto 2016, con la quale l'Autorità ha approvato il Piano Nazionale Anticorruzione 2016, strutturato in una parte generale volta ad affrontare problematiche relative all'intero comparto delle pubbliche amministrazioni (e dei soggetti di diritto privato in loro controllo), e da una serie di approfondimenti dedicati a specifiche tipologie di amministrazione (piccoli comuni, città metropolitane e ordini professionali, Istituzioni scolastiche) e a specifiche aree di attività esposte a rischio corruttivo (tutela e la valorizzazione dei beni culturali, governo del territorio e la sanità)

3.3 Norme tecniche e prassi di riferimento delle Linee Guida.

Le presenti Linee Guida vogliono fornire alle amministrazioni suggerimenti, tecniche e strumenti, utili ad una ridefinizione della loro strategia di prevenzione della corruzione. Riteniamo sia necessario (a quasi quattro anni dall'entrata in vigore della L. 190/2012) abbandonare le strategie *difensive*, basate quasi esclusivamente

⁷ A seguito dell'entrata in vigore del D.lgs. n. 175/2016 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica), ANAC dovrà emettere ulteriori provvedimenti, che potrebbero modificare parte del contenuto della determinazione 8/2015.

sull'adempimento degli obblighi di legge, e promuovere strategie *organizzative*, basate su sistemi di gestione efficaci e costantemente aggiornati, sull'analisi dei processi e su misure specifiche di gestione del rischio corruttivo.

Durante la stesura delle Linee Guida abbiamo preso in considerazione una serie di documenti (norme tecniche, press di riferimento, direttive) elaborati da ISO⁸ e UNI⁹, di seguito elencati:

- **UNI/ISO 31000:2010 – Principi e Linee Guida per la Gestione del Rischio.** Versione italiana dello standard internazionale di riferimento per la gestione del rischio. Definisce i principi generali, la struttura organizzativa di riferimento e gli elementi del processo per la gestione dei rischi.
- **UNI/PdR 5:2013 – Amministrazioni Locali. Indicatori delle prestazioni:** prassi di riferimento, per verificare e tenere sotto controllo le prestazioni dei processi dei Comuni ed il livello dei servizi offerti ai cittadini. Riporta, in appendice, un elenco dei processi tipici degli enti locali, suddivisi in processi di governo, processi operativi e processi di supporto.
- **ISO/IEC Directives, Part 1, Consolidated ISO Supplement, 2015:** documento che definisce le procedure base che devono essere seguite nello sviluppo degli standard internazionali. L'allegato SL alle direttive definisce la *High Level Structure* (HLS), nucleo minimo di contenuti comuni a tutti i sistemi di gestione. I capitoli delle presenti Linee Guida seguono lo schema HLS.
- **ISO/DIS 37001 - Anti-Bribery Management Systems: Draft** del futuro standard internazionale per i sistemi di gestione anticorruzione. La norma sarà approvata e diffusa, presumibilmente, alla fine del 2016. I contenuti delle presenti Linee Guida sono, in buona parte, allineati con i requisiti della ISO/DIS 37001.

⁸ L'International Organization for Standardization (ISO) è la più importante organizzazione a livello mondiale per la definizione di norme tecniche volontarie. Sito web: www.iso.org

⁹ L'Ente Nazionale Italiano di Unificazione (UNI) è una associazione privata senza scopo di lucro, riconosciuta a livello nazionale ed europeo, che elabora e diffonde norme tecniche volontarie. Sito web: www.uni.com

4.

TERMINI E DEFINIZIONI

- **Aggregazione di Comuni:** Unioni di Comuni o Gestioni Associate con convenzione.
- **Amministrazione:** organizzazione pubblica.
- **ANAC:** Autorità Nazionale Anticorruzione.
- **Analisi del rischio:** processo di comprensione della natura del rischio e di determinazione del livello di rischio.
- **Anomalie:** eventi, situazioni, caratteristiche, rilevabili in un processo, o nell'organizzazione in cui il processo è attuato, che possono essere indicative della presenza di casi di cattiva gestione o corruzione.
- **Area di Rischio:** tipologia di attività dell'amministrazione, esposta al rischio di corruzione.
- **Aree di impatto:** disfunzioni che la corruzione può innescare nell'amministrazione, nel territorio e nei servizi offerti ai cittadini.
- **Assetto organizzativo:** insieme strutturato di politiche, obiettivi, risorse (persone e strumenti), norme, controlli e sanzioni, che garantiscono il funzionamento ordinario di una organizzazione.
- **Evento di corruzione (comportamento a rischio):** distorsione di un processo pubblico, finalizzata a favorire interessi privati.
- **Evento:** il verificarsi o il modificarsi di un determinato insieme di circostanze.
- **Fattori di rischio:** situazioni, elementi o caratteristiche presenti in un processo, o nell'organizzazione in cui il processo è attuato, che possono favorire la manifestazione di eventi di corruzione.
- **Identificazione del rischio:** processo di ricerca, individuazione e descrizione dei rischi.
- **Impatto:** misura dell'ampiezza e della diffusione di un possibile evento di corruzione. Dipende dal numero di aree in cui l'evento di corruzione può impattare.
- **Indicatori di rischio:** fattori di rischio e anomalie.
- **Livello di rischio:** espressione quantitativa del rischio, data dalla combinazione di probabilità e impatto.
- **Mappatura di un processo:** descrizione degli elementi (aspetti salienti) di un processo.
- **Organizzazione:** persona, o gruppo di persone, che ha funzioni proprie con responsabilità, autorità e relazioni finalizzate al raggiungimento dei propri obiettivi.
- **PNA:** Piano Nazionale Anticorruzione.

- **Ponderazione del rischio:** processo finalizzato a determinare se il rischio sia accettabile o tollerabile.
- **Probabilità:** plausibilità di un evento di corruzione ipotizzato. Dipende dalla rischiosità e dalla vulnerabilità di un processo.
- **Procedimento (nozione estesa):** qualunque attività di una pubblica amministrazione regolata da una fonte normativa.
- **Processo:** l'insieme delle risorse strumentali e dei comportamenti che consentono di attuare un procedimento.
- **Profilo di rischio:** elenco dei processi sensibili al rischio di corruzione e del loro livello di rischio.
- **PTPC:** Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione.
- **Responsabili Apicali:** Dirigenti o Posizioni Organizzative che hanno la responsabilità di un settore dell'amministrazione e rispondono direttamente al Segretario Comunale.
- **Rischio:** Effetto dell'incertezza sugli obiettivi.
- **Rischiosità:** misura dei fattori di rischio associati a un processo.
- **RPCT:** Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza.
- **Ruoli di indirizzo:** Presidente/Sindaco, Giunta e Consiglio di un Ente Locale o di una Aggregazione di Enti Locali, che hanno la responsabilità di definire gli obiettivi strategici dell'amministrazione.
- **Ruoli gestionali:** Responsabili Apicali, che hanno la responsabilità di raggiungere gli obiettivi definiti dai ruoli di indirizzo.
- **Ruoli operativi:** Dirigenti e Collaboratori, che attuano i processi dell'organizzazione.
- **Settore (di una pubblica amministrazione):** un ufficio o un insieme di uffici che gestisce tutti i processi relativi a una certa funzione o a un certo servizio dell'Ente locale (tributi, sociale, anagrafe, polizia locale, urbanistica, SUAP, ecc ...), oppure tutti i processi necessari per far funzionare l'Ente (Ragioneria, personale, approvvigionamenti, ecc ...).
- **SGPC:** Sistema di Gestione per la Prevenzione della Corruzione.
- **Similarità:** caratteristica dei procedimenti. Due procedimenti sono simili, quando possono essere attuati, svolgendo le medesime attività. Due procedimenti simili sono attuati dallo stesso processo.
- **Sistema di Gestione:** complesso di regole, competenze e prassi messe insieme per raggiungere un risultato.
- **Stakeholder:** persona e organizzazione che può essere influenzata dall'attività di un'organizzazione e che può influenzare l'attività di tale organizzazione.
- **Trattamento del rischio:** processo finalizzato alla riduzione del livello di rischio.
- **Valutazione del rischio:** processo complessivo di identificazione, analisi e ponderazione del rischio.
- **Vulnerabilità:** misura delle anomalie associate a un processo.

5.

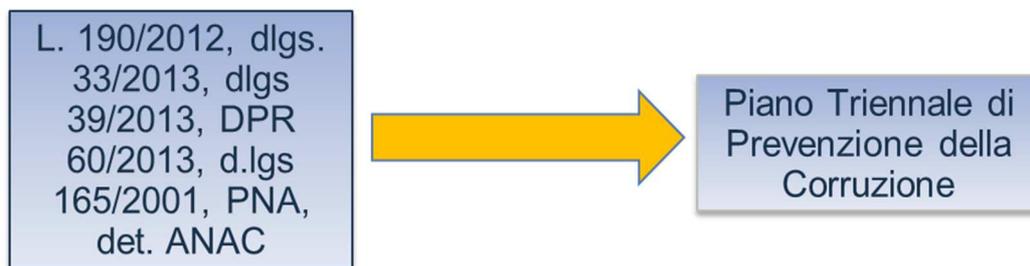
SGPC: SISTEMA DI GESTIONE PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

5.1 Oltre i Piani Triennali: il Sistema di Gestione per la Prevenzione della Corruzione

Come accennato in precedenza, l'obiettivo principale delle presenti Linee Guida è incoraggiare un ripensamento delle strategie di prevenzione della corruzione. Attualmente, la massima attenzione dei RPCT è concentrata sulla redazione, adozione e attuazione del PTPC. E la qualità della strategia di prevenzione della corruzione viene valutata leggendo il contenuto dei PTPC. Sarebbe invece opportuno dare maggior attenzione all'organizzazione che adotta il PTPC. Infatti le risorse, le dinamiche, ma anche i limiti dell'organizzazione possono influenzare profondamente il contenuto del PTPC e l'effettiva attuazione delle misure di prevenzione.

Ripensare le strategie di prevenzione non significa mettere in secondo piano il PTPC, ma ripensare la relazione che intercorre tra PTPC e organizzazione. Il PTPC non è semplicemente la sintesi di una serie di prescrizioni normative che devono essere adottate dall'amministrazione (fig.1).

Figura 1 - Il PTPC come output delle prescrizioni normative



Il PTPC, piuttosto, è l'output di un Sistema di Gestione per la Prevenzione della Corruzione (SGPC), che include tra i propri obiettivi il rispetto dei requisiti cogenti (derivanti dalla normativa) ma che contiene anche altri elementi, che permettono di personalizzare la strategia di prevenzione (fig. 2).

Figura 2 - il PTPC come output del Sistema di Gestione per la Prevenzione della Corruzione



5.2 Componenti del Sistema di Gestione per la Prevenzione della Corruzione

Il Sistema di Gestione per la Prevenzione della Corruzione (SGPC) è costituito da sette componenti, cioè da sette tipi diversi di attività che devono essere svolte dall'amministrazione, per tenere sotto controllo il rischio di corruzione:

- A. definizione delle responsabilità;
- B. analisi del contesto;
- C. mappatura dei processi;
- D. valutazione del rischio;
- E. controllo delle attività a rischio di corruzione;
- F. gestione della performance;
- G. miglioramento continuo.

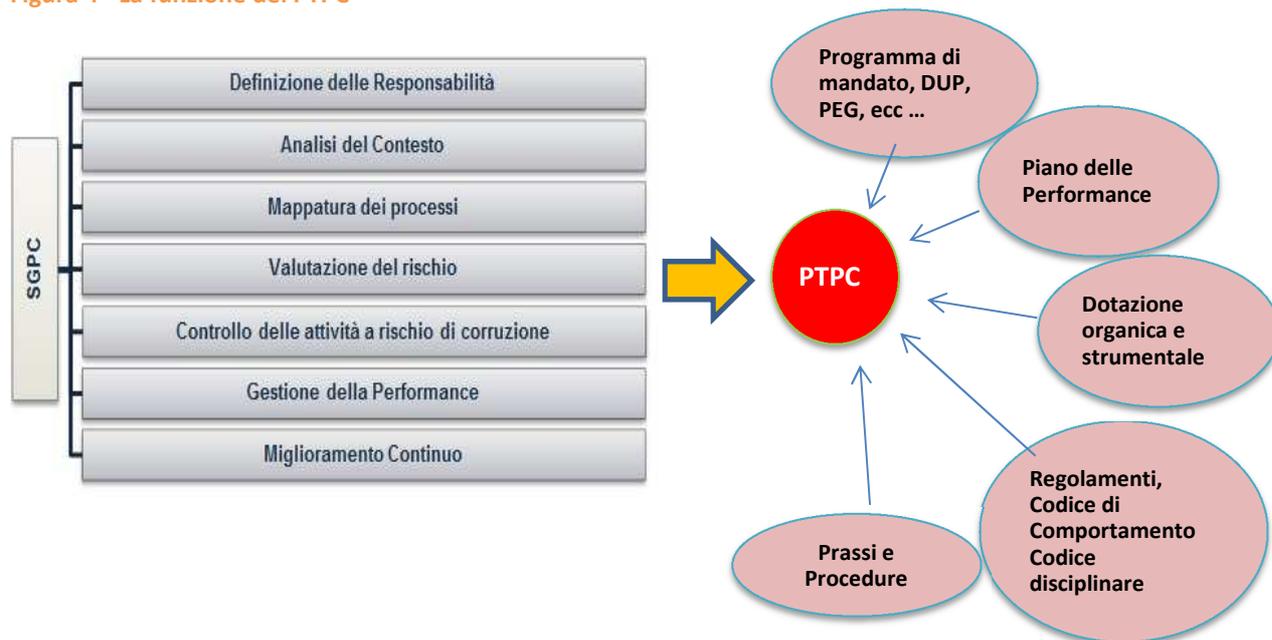
Il sistema di gestione per la prevenzione della corruzione si integra all'assetto organizzativo (commitment politico, obiettivi, mansioni e responsabilità, processi, regole, controlli e sanzioni) preesistente, utilizzandolo per attuare i propri componenti ed arricchendolo (fig. 3).

Figura 3 – Relazione tra SGPC e assetto organizzativo



Il successo del Sistema di Gestione, quindi, dipende dalla sua capacità di integrarsi con l'assetto organizzativo. Il PTPC non è semplicemente un documento che definisce la programmazione delle misure di prevenzione ma il documento che spiega come utilizzare le risorse dell'organizzazione per dare attuazione al SGPC, mettendo in relazione il SGPC e l'Assetto Organizzativo (fig. 4).

Figura 4 - La funzione del PTPC



5.3 Suggerimenti operativi

I percorsi nelle Aggregazioni di Comuni, che abbiamo realizzato durante il progetto AGENDA 190¹⁰, hanno evidenziato quasi sempre carenze organizzative all'interno delle Aggregazioni: le carenze non si rilevavano tanto in relazione ai processi gestiti in autonomia dai Comuni, ma soprattutto in relazione ai processi gestiti in forma associata. In pratica, alla scelta politica di aggregare gli enti, non seguiva la definizione di modalità comuni per la gestione delle attività. Criticità di questo tipo devono essere risolte, perché impattano in modo negativo sulla strategia di prevenzione.

¹⁰ AGENDA 190 è un progetto realizzato nel 2015 e 2016 da ANCI Lombardia, con il co-finanziamento di Fondazione Cariplo, per supportare i Piccoli Comuni, specialmente se in Aggregazione, nelle attività di prevenzione della corruzione, promozione della trasparenza e nel dialogo con i cittadini e con le imprese.

Dal momento che il PTPC “rilegge” l’assetto organizzativo preesistente, ricavando da esso gli strumenti per concretizzare il Sistema di Gestione ed attuare la prevenzione della corruzione, l’ente deve “funzionare bene”, se vuole implementare strategie di prevenzione efficaci. In allegato alle presenti Linee guida abbiamo quindi inserito una check-list, che può essere utilizzata per realizzare un *check-up* del proprio Assetto Organizzativo (cfr. Allegato 1).

La check-list analizza i seguenti ambiti:

- programmazione strategica;
- performance;
- risorse Umane;
- strumenti;
- regolamenti;
- controlli.



SUGGERIMENTI PER I PICCOLI COMUNI

I Piccoli Comuni, nella redazione dei PTPC, devono tenere in considerazione i vincoli derivanti dalla propria dimensione organizzativa, relativamente a:

- **Risorse Umane:** la ridotta dotazione organica richiede di programmare l’introduzione di misure di prevenzione su più annualità, identificando le priorità;
- **Strumenti:** l’analisi e trattamento del rischio di corruzione potrebbe richiedere un tempo maggiore, per ancora scarsa informatizzazione delle attività e dei procedimenti;
- **Regolamenti:** la prevenzione della corruzione dovrebbe appoggiarsi prioritariamente sui regolamenti interni all’ente già esistenti, che devono essere correttamente applicati;
- **Controlli:** la prevenzione della corruzione deve adeguatamente utilizzare i controlli già adottati per la gestione ordinaria dei procedimenti (legittimità, regolarità amministrativa, ecc ...), evitando per quanto possibile di gravare il Segretario e i responsabili del procedimento con l’introduzione di controlli ulteriori.

6.

DEFINIZIONE DELLE RESPONSABILITÀ

6.1 Le responsabilità per la prevenzione della corruzione

L'analisi del rischio di corruzione e le misure di prevenzione rischiano di rimanere degli adempimenti puramente formali, se nel Sistema di Gestione per la prevenzione della Corruzione non sono chiaramente definite le responsabilità dei diversi soggetti che agiscono all'interno dell'amministrazione.

Non bisogna concentrarsi tanto sulla responsabilità a posteriori (disciplinare, contabile, civile o penale), già sufficientemente definita dalla normativa, quanto sulla responsabilità a priori, intesa come *dover fare*, cioè come impegno a contribuire alla definizione, all'attuazione e all'aggiornamento della politica di prevenzione.

Le responsabilità dei ruoli di indirizzo, gestionali e operativi devono essere chiaramente definite. Ed è necessario, inoltre, definire i limiti fra poteri di indirizzo, poteri di gestione e poteri operativi. Questa segregazione consente di evitare situazioni di "interferenza", che non contribuiscono a rendere efficace la strategia di prevenzione. Molte di queste interferenze si generano, ad esempio, quando:

- gli Amministratori cercano di interferire nella gestione o attuazione dei processi;
- i ruoli gestionali agiscono senza rendere conto agli amministratori;
- i ruoli operativi sono liberi di gestire con eccessiva autonomia le proprie attività.

6.2 Il Contesto normativo e il “cambio di rotta” della det. ANAC n. 12/2015

La legge 190/2012 prevede che gli organi definiscano gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, che costituiscono contenuto necessario dei documenti di programmazione strategico-gestionale e del Piano triennale per la prevenzione della corruzione¹¹. Inoltre, gli organi di indirizzo (negli enti locali, la Giunta) sono responsabili dell’adozione del PTPC, mentre al RPCT e ai responsabili apicali (dirigenti e P.O. responsabili di settore) spetta il compito di definire il contenuto del PTPC ed attuarlo.

L’organo d indirizzo politico deve anche nominare il RPCT. Tale nomina non dovrebbe essere un atto meramente formale. Negli Enti Locali (in base alla delibera CIVIT N. 15/2013) il titolare del potere di nomina del responsabile della prevenzione della corruzione è il Sindaco, quale organo di indirizzo politico amministrativo.

Nella det. 12/2015 di aggiornamento del PNA, l’Autorità Nazionale Anticorruzione ha sottolineato che lo scarso coinvolgimento degli organi di indirizzo nella prevenzione della corruzione è una delle cause della scarsa qualità dei PTPC e della “deriva burocratico-formalistica” della prevenzione della corruzione nelle amministrazioni.

ANAC ha raccomandato alle amministrazioni di coinvolgere gli organi di indirizzo politico nella fase di individuazione e di attuazione delle misure di prevenzione. La soluzione proposta da ANAC, per il coinvolgimento degli amministratori è un doppio passaggio, nella fase di adozione: l’approvazione di un primo schema di PTPC e, successivamente, del PTPC definitivo. Negli Enti territoriali, infine, ANAC suggerisce l’approvazione da parte del Consiglio di un documento di carattere generale sul contenuto del PTPC, lasciando alla Giunta l’adozione finale.



SUGGERIMENTI PER I PICCOLI COMUNI

Il “doppio passaggio” nella fase di adozione potrebbe essere difficilmente realizzabile nei Piccoli Comuni, che potrebbero limitarsi a definire una *politica anticorruzione* e includerla nei documenti di programmazione economico-finanziaria dell’Ente.

Le misure di prevenzione sono solo una parte (minima) del Sistema di Gestione per la Prevenzione della Corruzione. E il PTPC, in quanto output del SGPC, è un documento tecnico di programmazione che viene

¹¹ Il D.Lgs. 97/2016 ha modificato l’art.1, co. 8 della L. 190/2012, prevedendo, in capo all’organo di indirizzo dell’amministrazione, la responsabilità della definizione degli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza. Nella versione previgente (quella approvata dal Parlamento nel 2012), l’organo di indirizzo aveva unicamente la responsabilità di nominare il Responsabile della Prevenzione e adottare il Piano Triennale.

elaborato a valle di una serie di altre attività (definizione delle responsabilità, analisi del contesto, mappatura dei processi, valutazione del rischio, ecc ...). Ha poco senso che Giunta e Consiglio Comunale intervengano a valle del processo di definizione della strategia di prevenzione. Dovrebbero, piuttosto, intervenire a monte, definendo innanzitutto gli obiettivi e le strategie del SGPC.

Tradotto nel linguaggio dei sistemi di gestione, questo significa che gli organi di indirizzo devono elaborare una *Politica Anticorruzione*, che definisca:

- gli obiettivi strategici in materia di anticorruzione al fine di generare valore per l'Ente (maggiore efficienza complessiva, risparmio di risorse pubbliche, riqualificazione del personale, incremento delle capacità tecniche e conoscitive);
- la strategia di coordinamento fra i Comuni aggregati per la prevenzione della corruzione in gestione associata (es. elaborazione di un unico PTPC, definizione di misure ulteriori comuni, coordinamento fra gli RPCT, ecc.);
- l'organizzazione del sistema di prevenzione della corruzione (es. staff da assegnare al RPCT, eventuale individuazione di referenti per la prevenzione della corruzione, flussi informativi fra gli RPCT delle Società partecipate e il RPCT del Comune, ecc.);
- misure di prevenzione della corruzione nei confronti delle Società concessionarie (es. obbligo adozione Modello 231) e/o partecipate (es. protocolli di legalità).



SUGGERIMENTI PER I PICCOLI COMUNI

Nei Piccoli Comuni la politica anticorruzione dovrà avere, necessariamente, obiettivi meno ambiziosi e richiedere che le P.O. responsabili dei settori siano coinvolti attivamente nella valutazione del rischio e nell'identificazione delle misure di prevenzione, soprattutto quando il Segretario, che ha il ruolo di RPC, ha un incarico "a scavalco" e non è sempre presente all'interno dell'amministrazione.

6.2.1 SUGGERIMENTI OPERATIVI

Il PNA 2016 ha ribadito gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione sono contenuti necessari del PTPC e della trasparenza (art 1, co 8, come novellato dall'art. 41 del d.lgs. 97/2016). Il PNA 2016 raccomanda agli organi di indirizzo di prestare particolare attenzione alla individuazione di detti obiettivi nella logica di una effettiva e consapevole partecipazione alla costruzione del sistema di prevenzione. Tra questi già l'art. 10, co. 3, del d.lgs. 33/2013, come novellato dall'art. 10 del d.lgs. 97/2016, stabilisce che la promozione di

maggiori livelli di trasparenza costituisce obiettivo strategico di ogni amministrazione, che deve tradursi in obiettivi organizzativi e individuali. Nel Capitolo 11 delle presenti Linee Guida verrà evidenziata l'importanza di creare un collegamento tra PTPC e strumenti di pianificazione (nel DUP, Sezione Strategica ma anche bilancio PEG-Piano delle Performance) al fine di assicurare il soddisfacimento dei bisogni del territorio e definire in modo coerenti gli obiettivi della *politica anticorruzione*.

Detta correlazione è fondamentale non solo per il risultato finale (gli interessi degli stakeholders) ma anche per garantire l'efficacia dell'azione politica.

Per questo motivo è opportuno che gli amministratori verifichino che nella predisposizione e nell'attuazione del PTPC si tenga in debito conto di quanto previsto non solo nel DUP (o nei documenti di programmazione economico-finanziaria) ma anche, a monte, nelle "linee programmatiche relative alle azioni e ai progetti da realizzare nel corso del mandato".

Difficilmente il programma di mandato non conterrà obiettivi, più o meno espliciti o concreti, di trasparenza, legalità ed efficienza, in quanto si tratta dei principi del buon andamento della PA, e il Sindaco è consapevole che dovrà rendicontare, a fine mandato, il raggiungimento di tali obiettivi. Anticipare i risultati intermedi di tale programma rendendo pubblici gli output è un modo per rassicurare i cittadini che l'organo politico sta rispettando "il contratto" che ha stipulato con loro e, perché no, porre le basi per una futura rielezione.

Anche se con diverse sensibilità e priorità, specialmente di questi tempi il politico si gioca l'immagine e la rispettabilità sulle tematiche della lotta alla corruzione e agli sprechi attraverso la legalità e la trasparenza. Quindi, in ultima analisi, è nel suo interesse confrontarsi periodicamente con l'RPCT sull'impostazione e sulla concreta attuazione delle misure del PTPC. Non solo, nei Comuni di maggiori dimensioni potrebbe essere utile declinare la strategia di cui al programma di mandato e al DUP con una deliberazione di Consiglio almeno annuale che definisca o aggiorni la politica di prevenzione della corruzione dell'ente. Detto provvedimento potrebbe essere un "faro" per l'RPCT ma anche per tutti i soggetti tenuti ad attuarlo ed interpretarlo. Inoltre gli indirizzi in esso contenuto potrebbero essere utili, ogniqualvolta si modifichi o aggiorni uno strumento di programmazione e controllo, per garantire coerenza e uniformità d'intenti.

6.3 Il Consiglio Comunale e la Giunta Comunale

L'organo di indirizzo politico deve avere un ruolo di supervisione e di indirizzo generale, per quanto riguarda la prevenzione della corruzione.

Ai sensi dell'art. 147-ter del dlgs. 267/2000 gli enti locali definiscono "metodologie di controllo strategico finalizzate alla rilevazione dei risultati conseguiti rispetto agli obiettivi predefiniti, degli aspetti economico-finanziari connessi ai risultati ottenuti, dei tempi di realizzazione rispetto alle previsioni, delle procedure operative attuate confrontate con i progetti elaborati, della qualità dei servizi erogati e del grado di soddisfazione della domanda espressa, degli aspetti socio-economici".

Nei Comuni di maggiori dimensioni sarebbe auspicabile che la reportistica del RPCT al Consiglio non sia limitata alla relazione annuale o alla proposta di aggiornamento annuale del Piano ma sia calendarizzato almeno un incontro alla fine del primo semestre, in modo da poter adeguare alle richieste motivate del Consiglio il piano di vigilanza nella seconda metà dell'anno.

Come evidenziato anche nel PNA 2016, sempre nell'ottica di un effettivo coinvolgimento degli organi di indirizzo nella impostazione della strategia di prevenzione della corruzione, gli organi di indirizzo devono valutare l'introduzione di eventuali modifiche organizzative per assicurare al RPCT funzioni e poteri idonei allo svolgimento del ruolo con autonomia ed effettività

Nelle aggregazioni di Comuni è necessario che i consigli comunali emettano delibere di indirizzo, che impegnino sindaco e giunta a promuovere l'integrazione delle iniziative di prevenzione nei Comuni dell'aggregazione (impattando sulle convenzioni). Forme di raccordo o flussi informativi devono essere garantiti in fase di stesura dei Piani ad evitare l'approvazione di misure organizzative o di protocolli di prevenzione diversi e incompatibili tra i diversi Comuni che partecipano alla medesima aggregazione.

6.4 Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza

La responsabilità dell'RPCT è responsabilità dirigenziale, disciplinare ed erariale, espressamente disciplinata dall'art 1, comma 12 della legge 190/2012.

Per evitare di incorrere in sanzioni, spetta all'RPCT proporre all'organo politico una proposta di PTPC che sia "adeguata", ossia studiata per essere efficace per lo specifico ente locale cui è diretto. Tale adeguatezza è opportuno non sia oggetto di verifica (da parte del RPCT e della Giunta) solo in occasione dell'aggiornamento annuale obbligatorio ex lege ma che sia costantemente garantita, con tempestive proposte di aggiornamento o adeguamento del Piano ogniqualvolta se ne ravvisi la necessità per rilevanti modifiche organizzative o normative oppure perché sono emersi fenomeni corruttivi tali da mettere in discussione la mappatura e la

misurazione del rischio già effettuata. A ciò si vede aggiungere l'obbligo di vigilanza del RPCT sull'attuazione, da parte di tutti i destinatari, delle misure di prevenzione del rischio contenute nel Piano. Infatti, l'art. 1, comma 15, della L. 190/2012 (come novellato dal D.lgs. 97/2016), prevede che, in caso di ripetute violazioni delle misure di prevenzione previste dal Piano, il RPCT risponda per omesso controllo, sul piano disciplinare, salvo che provi di avere comunicato agli uffici le misure da adottare e le relative modalità e di avere vigilato sull'osservanza del Piano.

La responsabilità del RPCT si concretizza anche in caso di commissione di un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato, "se il responsabile non prova di aver predisposto un piano di prevenzione della corruzione adeguato a prevenire i rischi e di aver efficacemente vigilato sull'attuazione dello stesso".

Nell'ente locale, il Responsabile della Prevenzione della Corruzione è, di prassi, il Segretario comunale, ossia il "regista" del sistema dei controlli interni. Indubbiamente, in termini di operatività, ciò non può che rappresentare un vantaggio, per l'RPCT e per l'ente, in quanto si evitano doppi controlli per gli ambiti comuni (es controllo di regolarità amministrativa successivo). Tuttavia, considerate le modifiche normative previste dalla L. 124/2015 che interessano le figure dei segretari, il d.lgs. 97/2016 ha espressamente contemplato la possibilità di affidare l'incarico anche a un dirigente apicale, salva una diversa e motivata determinazione dell'ente. Per quanto riguarda le unioni di comuni, è prevista la possibilità di nominare un unico responsabile.

La figura del RPCT è stata interessata in modo significativo dalle modifiche introdotte dal d.lgs. 97/2016. La nuova disciplina è volta a unificare in capo ad un solo soggetto l'incarico di Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza e a rafforzarne il ruolo, prevedendo che ad esso siano riconosciuti poteri e funzioni idonei a garantire lo svolgimento dell'incarico con autonomia ed effettività, eventualmente anche con modifiche organizzative.

Il PNA 2016, invece, suggerisce che il RPCT possa svolgere (per esigenze di "economia organizzativa") anche il ruolo di Responsabile dell'Anagrafe per la Stazione Appaltante (RASA), responsabile dell'inserimento e dell'aggiornamento annuale degli elementi identificativi della stazione appaltante stessa.

Si evidenzia, infine, quanto disposto dal decreto del Ministero dell'interno del 25 settembre 20156 *«Determinazione degli indicatori di anomalia al fine di agevolare l'individuazione di operazioni sospette di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo da parte degli uffici della pubblica amministrazione»* che, all'art. 6, co. 5 prevede che nelle amministrazioni indicate all'art. 1, lett. h) del decreto, la persona individuata come "gestore" delle segnalazioni di operazioni sospette può coincidere con il Responsabile della prevenzione della corruzione, in una logica di continuità esistente fra i presidi anticorruzione e antiriciclaggio e l'utilità delle misure di prevenzione del riciclaggio a fini di contrasto della corruzione. Le amministrazioni possono quindi

valutare e decidere, motivando congruamente, se affidare l'incarico di "gestore" al RPCT oppure ad altri soggetti già eventualmente provvisti di idonee competenze e risorse organizzative garantendo, in tale ipotesi, meccanismi di coordinamento tra RPCT e soggetto "gestore".

In sintesi, la normativa sembra essere attualmente orientata a concentrare nel RPCT la responsabilità delle politiche di prevenzione della corruzione, di promozione della trasparenza e di contrasto al riciclaggio. Questa concentrazione di responsabilità, tuttavia, rischia di avere riflessi negativi sulla capacità del RPCT di svolgere i propri compiti in modo effettivo, nel caso in cui l'amministrazione non dovesse affiancare al RPCT uno staff di collaboratori, in grado di svolgere, con le dovute competenze, le diverse attività connesse alla gestione del sistema di prevenzione e di promozione della trasparenza.

6.4.1 SUGGERIMENTI OPERATIVI

Come previsto dalla 190/2012, art. 1, co. 7 (modificato dal d.lgs. 97/2016) e dal PNA 2016, le Unioni e i Comuni aderenti possano avere un unico RPCT. Le funzioni di RPCT dell'unione sono pertanto attribuite dal Presidente della Giunta al segretario comunale dell'unione o di uno dei comuni aderenti o a un dirigente apicale, salvo espresse e motivate eccezioni. In alternativa, laddove ricorrano valide ragioni, da indicare analiticamente nel provvedimento di nomina, l'incarico può essere assegnato ad altro funzionario dell'unione o dei comuni aderenti, identificato con figure dirigenziali, o titolari di posizione organizzativa. In ogni caso non può trattarsi di un soggetto esterno all'amministrazione, cioè esterno a uno dei comuni facenti parte dell'unione.

Qualora i comuni abbiano aggregato anche la funzione di prevenzione della corruzione, attribuendo all'Unione la competenza a redigere un unico PTPC anche per le funzioni non trasferite, il RPCT dell'Unione svolge le proprie funzioni anche per i Comuni associati. In questo caso, tuttavia, data la difficoltà di assicurare un capillare controllo anche all'interno di questi ultimi, per le funzioni non trasferite all'Unione occorre che ciascun Comune nomini al proprio interno un referente.

Per rafforzare le possibilità di intervento del RPCT, mediante espressa previsione statutaria, è necessario attribuire al RPCT dell'Unione:

- responsabilità di proporre e sovrintendere all'attuazione del PTPC unico;
- poteri di coordinamento anche all'interno dei Comuni, avvalendosi dei referenti nominati e dei soggetti con funzioni dirigenziali. I poteri di coordinamento è necessario contemplino, tra l'altro, la possibilità di organizzare al meglio i flussi informativi tra gli uffici degli enti aderenti, referenti e RPCT;

- poteri di vigilanza sull'attuazione delle misure di prevenzione. I poteri di vigilanza comprendono, tra l'altro, la possibilità di improntare sistemi di verifica e controllo dell'efficace attuazione delle misure con la necessaria collaborazione dei soggetti con funzioni dirigenziali e in generale dei dipendenti dei comuni aderenti all'Unione;
- adeguati poteri di interlocuzione con i referenti, con gli altri funzionari e con gli organi di controllo dei comuni coinvolti e conseguente previsione di doveri professionali dei dirigenti e dei referenti di rispondere al RPCT.

Qualora gli enti facenti parte dell'Unione non abbiano associato anche la funzione di prevenzione della corruzione e continuino a redigere autonomi PTPC per le funzioni non trasferite, ciascuno di essi è tenuto a nominare il proprio RPCT chiamato a svolgere la funzione di referente del RPCT dell'Unione per le funzioni ad essa attribuite garantendo, in particolare, la regolare corrispondenza dei flussi informativi.

Al RPCT dell'Unione può essere, comunque, attribuito un ruolo di coordinamento nei riguardi di tutti gli enti e soggetti coinvolti nell'azione di prevenzione della corruzione che può riguardare, in particolare:

- la formazione del personale di tutti i Comuni dell'Unione;
- l'analisi del contesto esterno per la predisposizione dei PTPC.

I Comuni in Gestione Associata, invece, devono nominare ciascuno un proprio RPCT. I compiti di coordinamento della gestione del rischio tra i Comuni possono essere svolti nelle forme ritenute più adeguate, in base all'assetto prescelto per la gestione associata delle funzioni prevedendo, mediante espressa disciplina della convenzione:

- ove sia stato indicato un Comune capofila, che il RPCT di questo ente possa espletare le funzioni di coordinamento;
- ove la convenzione preveda l'istituzione di un ufficio comune per l'esercizio delle funzioni aggregate, che uno dei RPCT - scelto tra quelli dei comuni convenzionati - svolga le descritte funzioni di coordinamento.

In relazione ai PTPC dei comuni che abbiano stipulato una convenzione ai sensi dell'art. 30 del TUEL, il PNA 2016 distingue le funzioni associate dalle funzioni che i comuni convenzionati continuano a svolgere autonomamente.

Con riferimento alle funzioni associate, è il comune capofila (o l'ufficio appositamente istituito) a dover elaborare la parte di Piano concernente tali funzioni, programmando, nel proprio PTPC, le misure di prevenzione, le modalità di attuazione, i tempi e i soggetti responsabili. Per assicurare il necessario

coordinamento con gli altri comuni, occorre che questi ultimi, all'interno dei propri PTPC, recepiscano la mappatura dei processi relativi a dette funzioni.

Con riferimento alle funzioni non associate, ciascun comune che aderisce alla convenzione deve redigere il proprio PTPC.

A differenza di quanto previsto per le unioni, il PNA 2016 non si ritiene ammissibile per le gestioni associate la possibilità di redigere un solo PTPC: a differenza dell'unione, infatti, la convenzione non dà vita a un nuovo ente locale, dotato di una propria organizzazione e di propri organi e rappresenta una forma meno stabile di cooperazione.

In ogni caso, sia per le funzioni associate sia per tutte le altre è opportuno assicurare un necessario coordinamento delle attività legate alla gestione del rischio di corruzione. Il coordinamento fra i comuni convenzionati - come per le unioni - può riguardare:

- iniziative per la formazione in materia di anticorruzione;
- elaborazione di documenti condivisi per la predisposizione dei rispettivi PTPC, in particolare per l'analisi del contesto esterno e per le misure di prevenzione relative alle funzioni aggregate.

La previsione di queste forme di coordinamento nonché l'attribuzione al RPCT del comune capofila dei necessari poteri di organizzazione e gestione delle conseguenti iniziative e dei flussi informativi sono disciplinate nelle convenzioni con le quali si delibera l'associazione delle funzioni.

Ulteriore ipotesi configurabile per i comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti è quella della stipula di una convenzione ex art. 30 del TUEL o di un accordo ai sensi dell'art. 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (art. 1, co. 6, l. 190/2012, come modificato dal d.lgs. 97/2016), unicamente allo scopo di definire in comune i PTPC di ogni singolo ente.

Il coordinamento nella definizione in comune del PTPC consente di semplificare l'attività dei singoli comuni coinvolti, attraverso la condivisione delle attività di formazione, dell'analisi del contesto esterno, del processo di individuazione delle aree di rischio e dei criteri di valutazione delle stesse. Resta fermo che ciascun comune che aderisce alla convenzione o all'accordo, sulla base dei documenti e delle attività condivise, adotta il proprio PTPC e nomina il proprio RPCT.

6.5 L'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV)

Le modifiche che il d.lgs. 97/2016 ha apportato alla l. 190/2012 rafforzano le funzioni già affidate agli OIV in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza dal d.lgs. 33/2013, anche in una logica di coordinamento con il RPCT e di relazione con l'ANAC.

In linea con quanto già disposto dall'art. 44 del d.lgs. 33/2013, detti organismi, anche ai fini della validazione della relazione sulla performance, verificano che i PTPC siano coerenti con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico-gestionale e, altresì, che nella misurazione e valutazione delle performance si tenga conto degli obiettivi connessi all'anticorruzione e alla trasparenza.

In rapporto agli obiettivi inerenti la prevenzione della corruzione e la trasparenza l'OIV deve verificare i contenuti della relazione recante i risultati dell'attività svolta che il RPCT predispone e trasmette all'OIV, oltre che all'organo di indirizzo, ai sensi dell'art. 1, co. 14, della l. 190/2012. Nell'ambito di tale verifica l'OIV ha la possibilità di chiedere al RPCT informazioni e documenti che ritiene necessari ed effettuare audizioni di dipendenti (art. 1, co. 8-bis, l. 190/2012).

6.6 Responsabili Apicali

In alcuni Comuni, Unioni o Comunità Montane esistono dei dirigenti, che spesso sono responsabili di uno o più settori. In altri casi, non ci sono dirigenti, ma Posizioni Organizzative che hanno la responsabilità di un settore dell'amministrazione e rispondono direttamente al Segretario. Ci riferiremo a tutti questi soggetti con l'espressione "responsabili apicali").

Nei Comuni di maggiori dimensioni e nelle Aggregazioni i responsabili apicali devono essere coinvolti in tutte le fasi della gestione del rischio e devono conoscere la Politica Anticorruzione. Dovrà essere formata una task force che includa:

- i soggetti che rispondono direttamente al Segretario;
- i soggetti che hanno la responsabilità di un settore.

Per settore, intendiamo un ufficio o un insieme di uffici che gestisce tutti i processi relativi a una certa funzione o a un certo servizio dell'Ente locale (tributi, sociale, anagrafe, polizia locale, SUAP), oppure tutti i processi necessari per far funzionare l'Ente (Ragioneria, personale, approvvigionamenti, ecc ...).

In sede di mappatura dei processi, i responsabili apicali devono fornire la propria percezione del rischio, collaborare alla stesura del PTPC e attuare le misure.

I responsabili apicali e le P.O. devono anche esercitare la leadership etica nei confronti del personale¹². Devono, cioè, sensibilizzare i propri collaboratori sull'importanza della prevenzione della corruzione e promuovere, nei propri settori, momenti, anche informali, di confronto sulle modalità di gestione ed esecuzione dei processi, in grado di promuovere un clima organizzativo favorevole all'identificazione, discussione e rimozione di eventuali fattori di rischi, anomalie o situazioni a rischio.

In particolare i responsabili delle aree contenenti attività a rischio medio-alto secondo la misurazione del rischio effettuata dal PTPC possono essere maggiormente coinvolti nella fase di gestione del sistema di prevenzione del rischio nei seguenti modi:

- sono destinatari di interventi formativi mirati e di disposizioni/circolari specifiche del RPCT;
- sono individuati come Referenti del RPCT sia nella realizzazione del piano di audit sia per i flussi informativi in materia di lotta alla corruzione ma anche di trasparenza;
- sono chiamati a presentare almeno una volta all'anno (in occasione della revisione) al RPCT eventuali osservazioni o proposte di adeguamento del PTPC.

6.7 Dipendenti

La Politica Anticorruzione deve essere chiaramente comunicata e spiegata ai dipendenti. Lo stesso vale per il PTPC. I dipendenti devono rispettare le misure di prevenzione del PTPC e il Codice di Comportamento. Ma il loro ruolo non è solo questo. I dipendenti, essendo coinvolti nell'attuazione dei processi, sono i primi a accorgersi della presenza di fattori di rischio o anomalie, che potrebbero essere sfuggite in sede di valutazione del rischio. E, quindi, possono essere una risorsa strategica per garantire un monitoraggio continuo ed informale sui rischi di corruzione emergenti. E' quindi importante, da un lato, che i dipendenti segnalino situazioni di potenziale rischio; d'altro canto è importante garantire effettivi sistemi di tutela delle segnalazioni e di sanzione dei casi in cui le segnalazioni si dovessero rivelare palesemente infondate o diffamatorie. Come già detto, è infine necessario garantire un clima organizzativo favorevole all'identificazione, discussione e rimozione di eventuali fattori di rischi, anomalie o situazioni a rischio.

¹²Brown, Trevino e Harrison (2005, p. 120) definiscono la leadership etica come "la dimostrazione di condotte normativamente appropriate attraverso le azioni personali e le relazioni interpersonali, e la promozione delle stesse condotte ai collaboratori, attraverso una comunicazione a due vie, il rinforzo, il decision-making"

7.

ANALISI DEL CONTESTO

7.1 Il contesto interno



SUGGERIMENTI PER I PICCOLI COMUNI

I Piccoli Comuni sono caratterizzati da una ridotta complessità organizzativa. Di conseguenza, l'analisi del contesto interno dovrebbe evidenziare i vincoli allo sviluppo della strategia di prevenzione. Infatti, la carenza di risorse umane e strumentali consente di programmare lo sviluppo di una strategia di prevenzione di lungo periodo, che recepisce gradualmente gli obblighi di legge e affronta, sempre in modo graduale, la prevenzione della corruzione nelle diverse aree di rischio identificate.

Anche l'analisi del contesto esterno dovrà essere semplificata: per l'analisi del contesto esterno, i Piccoli Comuni possono considerare i dati e le informazioni in possesso della Polizia Locale e delle altre Forze dell'Ordine, della Camera di Commercio, delle Prefetture e dell'Ente di Area vasta.

L'analisi del contesto interno è diventata una priorità per gli Enti Locali, e soprattutto per le Aggregazioni di Comuni, a seguito dell'aggiornamento del PNA realizzato da ANAC con la det. 12/2015. Nell'aggiornamento del PNA, tra l'altro, L'Autorità ha elencato nel dettaglio quali elementi del contesto interno devono essere presi in considerazione:

- organi di indirizzo;
- struttura organizzativa, ruoli e responsabilità;
- politiche, obiettivi, e strategie;
- risorse, conoscenze, sistemi e tecnologie;
- qualità e quantità del personale;
- cultura organizzativa, con particolare riferimento alla cultura dell'etica;

- sistemi e flussi informativi,
- processi organizzativi;
- processi decisionali (sia formali sia informali);
- relazioni interne ed esterne.

Alla mappatura dei processi (che risulta essere uno degli obiettivi che le pubbliche amministrazioni devono conseguire entro il 2017, in base alle indicazioni contenute nel PNA) è dedicato l'intero capitolo 8 delle presenti Linee Guida. In questa sede, invece, ci limiteremo a fornire alcune indicazioni per realizzare l'analisi del contesto interno delle Aggregazioni di Comuni.

Gli enti che aderiscono ad una Unione di Comuni, ad una Gestione Associata o a una Comunità Montana sono parte del contesto interno dell'Aggregazione e possono essere visti come dei *nodi* che gestiscono processi. Per questo motivo, la gestione integrata del rischio dovrebbe iniziare già nella fase di descrizione del contesto interno: deve essere chiarita la "geografia dei processi", vale a dire la distribuzione dei processi nei diversi enti che compongono l'Aggregazione, individuando l'eventuale presenza e il numero dei soggetti aggregatori (Unione, Comunità Montana o Comune Capofila).

A titolo esemplificativo, si riportano di seguito tre possibili distribuzioni: nessun soggetto aggregatore, un solo soggetto aggregatore e più soggetti aggregatori.

Figura 5 - Geografia dei processi. Caso 1. Processi gestiti in autonomia e nessun soggetto aggregatore

Singoli Comuni

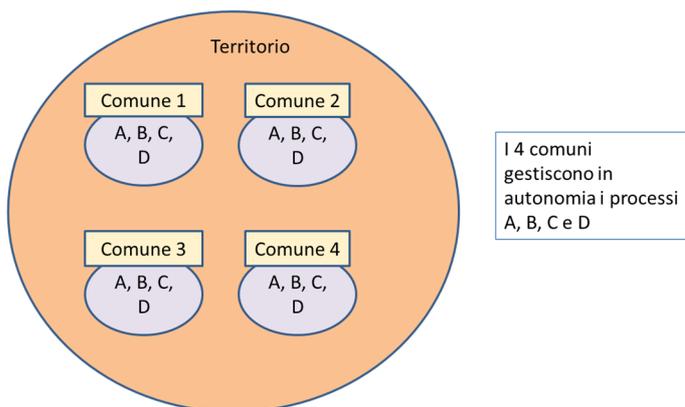


Figura 6 - Geografia dei processi. Caso 2. Processi condivisi con un solo soggetto aggregatore

Unione/gestione associata con un solo soggetto aggregatore di processi

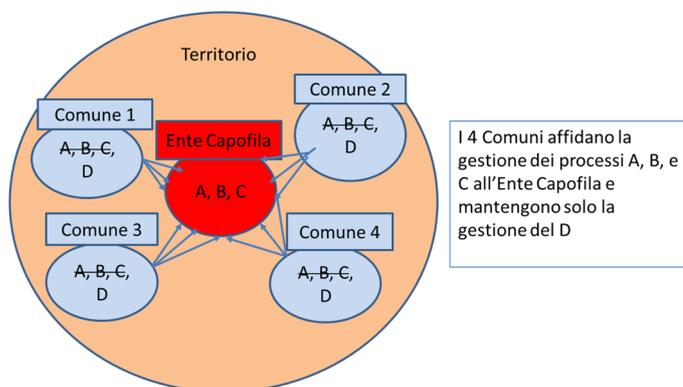
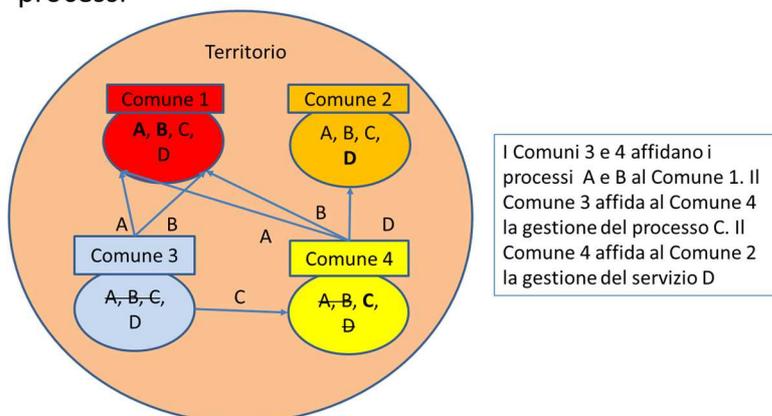


Figura 7- Geografia dei processi. Caso 3. Processi condivisi con più di un soggetto aggregatore

Gestione associata con più soggetti aggregatori di processi



La “geografia dei processi”, definendo il contesto interno dell’Aggregazione, completa la descrizione del contesto interno dei singoli Comuni, mettendo in risalto le relazioni che intercorrono con altre amministrazioni che dovranno partecipare, con le loro risorse umane e strumentali, alla gestione integrata del rischio di corruzione.

7.2 Il Contesto esterno

La det. ANAC 12/2015 ha sottolineato che l'analisi del contesto esterno deve *“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”*¹³. Tuttavia, l'aggiornamento al PNA non fornisce indicazioni precise su quali elementi del contesto esterno siano maggiormente rilevanti, ai fini della prevenzione della corruzione, raccomandando unicamente di considerare gli elementi e i dati contenuti nelle relazioni periodiche sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica, presentate al Parlamento dal Ministero dell'Interno e pubblicate sul sito della Camera dei Deputati, o di richiedere il supporto delle Prefetture.

Di seguito, riportiamo un elenco (certamente non esaustivo) degli elementi che i Comuni e le Aggregazioni di maggiori dimensioni possono considerare, per definire il proprio contesto esterno:

- Contesto sociale (presenza di fasce di popolazione a disagio, tasso di disoccupazione, percentuale di NEET - giovani che non studiano, non lavorano e non sono in cerca di lavoro - , grado di sperequazione sociale, frequenza degli atti di vandalismo, percentuale di raccolta di tasse e tributi comunali, percentuali di pagamento delle sanzioni irrogate, percentuale di auto prive di assicurazione, comunità di immigrati scarsamente integrate);
- Contesto culturale (presenza e consistenza dell'associazionismo, modalità di dialogo e interazione con l'amministrazione; presenza di associazioni che utilizzano strutture comunali o realizzano eventi con o per conto dell'amministrazione; presenza di strutture museali o culturali e loro modalità di gestione)
- Contesto economico/finanziario (tipologie merceologiche delle imprese operanti sul territorio; eventuali situazioni di crisi, con particolare attenzione a tipologie di attività a rischio: edilizia, terzo settore, servizi professionali, e alle attività che si interfacciano con la PA, per fornitura di beni e servizi, autorizzazioni, controlli; esistenza di società controllate o partecipate che erogano servizi pubblici; esistenza di sul territorio di associazioni di categoria e loro rapporti con l'amministrazione; presenza di settori che godono di fondi europei);
- Concorrenza tra le imprese (con particolare attenzione ai fenomeni che potrebbero essere indicativi dell'esistenza di eventuali cartelli);

¹³Determinazione ANAC n. 12 del 28 ottobre 2015 “Aggiornamento 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione”, p. 16.

- Contesto territoriale (presenza di parchi naturali o zone boschive; presenza di processi di ridefinizione dell'uso del territorio - modifiche PGT -; presenza di aree colpite da calamità naturale; presenza di aree industriali dismesse);
- Indagini, condanne, per reati contro la PA e reati associati alla corruzione (evasione fiscale, riciclaggio, criminalità organizzata, sfruttamento dell'immigrazione clandestina).

L'analisi del contesto esterno andrebbe condotta non solo in relazione al territorio del singolo Comune, ma a livello dell'Aggregazione. Per cogliere al meglio i fattori a livello locale è opportuno coinvolgere i responsabili apicali dei diversi settori dell'amministrazione. Il Comune, infatti, con i suoi uffici (SUAP, Servizi Sociali, Urbanistica, Tributi, Polizia Locale) interagisce in molti modi con il contesto esterno e i responsabili possono fornire dati o semplicemente evidenziare la propria percezione degli elementi a rischio del contesto.

7.3 Bisogni e aspettative dei portatori di interesse

Ai fini di una corretta analisi del contesto è anche necessario definire le aspettative e i bisogni degli stakeholder, cioè di tutte quelle persone che hanno interessi rispetto ai processi gestiti dall'Ente. I portatori di interesse possono essere interni o esterni. I portatori di interesse interni sono gli Amministratori, i Dirigenti, i funzionari e tutti i lavoratori. I portatori di interesse esterni sono i fruitori dei servizi dell'Ente, i fornitori, gli altri Enti pubblici.

È importante a questo proposito osservare che ragionare in termini di "portatori di interessi" anziché di generici "cittadini", consente di riflettere sui bisogni espressi da ciascuno. È inoltre importante sottolineare che non tutti i portatori di interesse sono residenti, ma può essere molto importante tenere in considerazione le loro esigenze. Si pensi, ad esempio, ai villeggianti per un comune turistico, ma anche ai pendolari che utilizzano le strade di più Comuni per recarsi al luogo di lavoro (e le usurano, inquinano e pagano le sanzioni).

Le realtà associative che operano sul territorio (dall'associazione che tutela i diritti dei disabili a quella che coinvolge i commercianti del territorio) spesso rappresentano gruppi di interesse o parte di essi. Nell'ambito dei processi di partecipazione sono sicuramente attori importanti, ma nel coinvolgerli bisogna prestare molta attenzione alla loro reale capacità di rappresentare interessi diffusi nel territorio.

La partecipazione può essere uno strumento chiave per la prevenzione della corruzione principalmente per tre motivi:

- innanzitutto, processi partecipativi diretti ad identificare e comprendere a fondo i bisogni espressi dai portatori di interesse consentono di mettere in luce qual è il bene pubblico in quel territorio. In questo modo, si riducono le possibilità di introdurre interessi privati nei processi di pianificazione strategica¹⁴;
- in secondo luogo, i processi di partecipazione consentono di mettere in luce i conflitti presenti fra i bisogni espressi dai diversi portatori di interesse, individuando così una significativa area di rischio da presidiare;
- infine, ma non meno importante, questo genere di percorso porta a rafforzare la relazione di fiducia tra cittadini e Ente, contribuendo a rafforzare il grado di responsabilizzazione e collaborazione dei cittadini, che saranno quindi più inclini a segnalare in modo costruttivo eventuali criticità.

La normativa attuale prevede che ci siano dei momenti di partecipazione sia in fase di definizione del PTPC, sia in occasione delle giornate della trasparenza. Attualmente, nella maggior parte degli Enti tali momenti sono disegnati in modo burocratico ed adempimentale e pertanto non solo comportano uno sforzo che non produce i benefici possibili, ma hanno anche l'effetto collaterale di allontanare i cittadini ed erodere la fiducia dei cittadini.

7.3.1 PORTATORI DI INTERESSE INTERNI

È importante osservare che tutti i soggetti che operano all'interno dell'organizzazione sono portatori di molti interessi: gli amministratori, così come i dirigenti, i funzionari e tutto il personale. Fa parte della natura umana ed è anche uno degli elementi che consentono di far funzionare bene le organizzazioni. Però comporta anche dei rischi. Che vanno gestiti con attenzione.

Ad esempio, le persone che hanno interessi legati alla passione che provano per l'oggetto del proprio lavoro, metteranno nel compimento delle attività assegnate un'energia che difficilmente riuscirebbero a catalizzare se si stessero occupando di qualcosa di poco stimolante. Questo è un fattore estremamente positivo e auspicabile; tutti gli studi sulla motivazione del personale vanno proprio in questa direzione. D'altra parte, in questi casi si manifesta il rischio - concretizzatosi in più di un'occasione - che il lavoratore tenda a favorire una

¹⁴ Immaginiamo ad esempio che i portatori di interesse abbiano manifestato bisogni relativi alla fruibilità degli spazi verdi, che sono poco attrezzati e poco curati e alla necessità di supportare gli adolescenti nell'identificare una strada di crescita e spazi costruttivi di espressione delle proprie potenzialità e del proprio dissenso. Il fatto di rappresentare in modo trasparente questo quadro, rende più difficile introdurre nelle attività dell'Ente iniziative poco connesse con tali priorità e legate invece all'interesse privato di un decisore, quale potrebbe essere, nel nostro esempio, la costruzione di un parcheggio sotterraneo.

soluzione piuttosto che un'altra più in virtù dei propri valori che non in coerenza con le linee strategiche definite.

Chiaramente, esistono poi alcuni interessi che non portano benefici, ma solo conflitti. Sono ben identificati dalla normativa in tema di contrasto del conflitto di interessi e del cumulo di incarichi e normalmente ben evidenziati nei PTPC.

Quindi gli stakeholder interni possono influenzare l'Aggregazione, in modo positivo, ma anche in modo che comporta dei rischi e per gestire i conflitti che si possono creare è necessario definire (a livello normativo o organizzativo), dei vincoli.

Per gli interessi che generano solo effetti negativi, si dovranno definire dei vincoli, mentre per quanto riguarda gli interessi che hanno sia aspetti positivi che negativi sarà necessario pianificare dei controlli, per prevenire e gestire i conflitti di interesse. Bisognerà quindi attivarsi per un adeguato trattamento del rischio. La tabella seguente esemplifica alcuni possibili interessi da tenere in considerazione in fase di mappatura del rischio.

POSSIBILI INTERESSI DEGLI AMMINISTRATORI	POSSIBILI INTERESSI DEI LAVORATORI
<ul style="list-style-type: none"> • Interessi di associazioni di appartenenza • Possesso di quote di Società • Possesso di quote di società da parte di parenti/affini/amici • Incarichi in Società o Associazioni • Incarichi in Società o Associazioni da parte di parenti/affini/amici • Desiderio di essere riconosciuto importante (es. in attribuzione dei settori di competenza e delle quote di bilancio) 	<ul style="list-style-type: none"> • Interessi di associazioni di appartenenza • Possesso di quote di Società • Possesso di quote di società da parte di parenti/affini/amici • Incarichi in Società o Associazioni • Incarichi in Società o Associazioni da parte di parenti/affini/amici • Desiderio di essere riconosciuto importante (es. in attribuzione delle risorse umane ed economiche) • Interessi legati a posto di lavoro, compensi, indennità, ecc ...

7.3.2 PORTATORI DI INTERESSE ESTERNI

I portatori di interesse esterni sono, come sopra detto, i fruitori dei servizi (sia persone che imprese), i fornitori, gli altri Enti pubblici, ma può essere interessante considerare nella riflessione anche le imprese e associazioni del terzo settore e le società controllate.

L'identificazione dei portatori di interesse viene effettuata utilizzando criteri di segmentazione della popolazione, quali, ad esempio: età, fascia di reddito, mezzo di locomozione (pedoni, ciclisti, automobilisti), tipo di lavoro, pendolarismo, religione, scelte per il tempo libero, etc.).

Identificati i gruppi presenti sul territorio, è necessario valutarne la consistenza (al fine di non correre il rischio di progettare iniziative destinate a gruppi particolarmente esigui di persone) e comprendere quali sono i bisogni espressi da ciascun gruppo. Importantissimo in questa fase è evidenziare quali possono essere gli ambiti di conflitto fra i diversi gruppi di interesse (ad esempio, il bisogno di spostarsi rapidamente con quello di permettere ai bambini (e non solo!) di muoversi in sicurezza sul territorio; o il bisogno di fruire di eventi sociali e culturali con quello di riposare la sera).

Si arriva così a descrivere una mappa dei bisogni che, come detto sopra, consente di identificare gli oggetti di interesse comune ed i possibili conflitti fra gli interessi dei diversi gruppi.

Anche rispetto ai portatori di interessi esterni è importante condurre delle riflessioni riguardanti il potenziale conflitto di interessi. Ad esempio, il terzo settore può essere associato a settori di rischio emergente: trasporti

sociali, cultura, rapporti con le associazioni sportive locali. In questi settori, infatti, si concentrano alcune condizioni che interagiscono aumentando i rischi in maniera esponenziale:

- la possibilità di (o quantomeno l'abitudine a) definire i risultati attesi in modo chiaro e misurabile è molto bassa;
- le diverse situazioni sono poco confrontabili e quindi è difficile definire dei costi standard che consentano di definire se si sta spendendo tanto o poco;
- la capacità degli utenti di segnalare eventuali carenze nei servizi o differenze tra quanto promesso e quanto atteso è minima;
- si fa ampio uso di contratti di servizio senza gara o di cessioni in comodato.

È chiaro che, in condizioni come queste, gli eventuali conflitti di interesse non trovano nessun elemento di contenimento e si esplicano nei modi aberranti che abbiamo purtroppo conosciuto in questi ultimi tempi.

Un buon sistema di gestione del rischio, in fase di misurazione del rischio non può perciò non interrogarsi in modo approfondito anche sugli interessi ed i possibili conflitti di questi operatori.

8.

LA MAPPATURA DEI PROCESSI

I processi, come visto in precedenza, sono parte del contesto interno di una Pubblica Amministrazione. E, fra gli elementi di contesto interno, i processi hanno una rilevanza particolare. La mappatura dei processi, infatti, oltre a definire parte del contesto interno, è rilevante per la valutazione del rischio (nel senso che non si può valutare il rischio se non sono stati individuati i processi).

Nella corruzione è coinvolto un "fattore umano", che rappresenta la fonte di rischio: spesso, la fonte di rischio può essere esterna agli uffici, nel senso che i soggetti che si accordano (*pactum sceleris*) e commettono il reato corruttivo possono anche essere estranei all'amministrazione e possono agire in una sfera (per esempio la sfera degli organi di indirizzo) che sfugge alla strategia di prevenzione che può essere definita nel PTPC (che prevede misure di prevenzione solo per l'attività degli uffici). Tuttavia, la corruzione si può realizzare soltanto all'interno dei processi pubblici (la corruzione è un reato proprio del pubblico ufficiale contro la PA). I processi sono "l'ambiente", l'elemento del contesto interno, in cui la corruzione ha luogo. La mappatura dei processi è un ponte che collega contesto interno e valutazione del rischio.



SUGGERIMENTI PER I PICCOLI COMUNI

La mappatura grafica e tabellare dei processi, che sarà introdotta nei paragrafi 8.2 e 8.3 richiede tempo e disponibilità di risorse umane da dedicare alle attività di analisi dei processi. I Piccoli Comuni possono limitarsi ad elencare i propri processi (utilizzando una delle due strategie illustrate nel paragrafo 8.4), rinunciando a realizzare la mappatura tabellare o grafica di ciascun processo. L'importante è identificare gli eventi di corruzione che si possono verificare nei processi individuati.

8.1 Differenza fra processo e procedimento

Per effettuare la mappatura dei processi è necessario definire, preliminarmente, la nozione di processo, differenziandola da quella di procedimento. In realtà, si tratta di una cosa non facile, perché è la nozione stessa di procedimento a non essere (contrariamente a quanto si può pensare) chiaramente definita. E' un problema "semantico" (cioè relativo al significato delle parole) prima ancora che organizzativo (cioè relativo alle attività svolte dall'organizzazione). *Processo* è un termine (una parola) che ha un significato molto ampio e molto vago: in sintesi, le aziende private vedono processi ovunque (e in questo sono spinte anche dalla visione per processi tipica della norma ISO 9001 sulla qualità). Al contrario, nelle pubbliche amministrazioni tutto è procedimento.

8.1.1 NOZIONE "ESTESA" DI PROCEDIMENTO

Le pubbliche amministrazioni sono obbligate a pubblicare le proprie tipologie di procedimento nella sezione "Amministrazione Trasparente" del proprio sito istituzionale. In tali sezioni, però, accanto ai procedimenti veri e propri sono elencati anche altre attività, che non sono, dal punto di vista giuridico, dei veri e propri procedimenti. Di seguito, proviamo ad elencare alcune tipologie di attività che (dall'analisi di numerosi siti istituzionali) sono incluse nella ricognizione dei procedimenti:

- autorizzazioni;
- concessioni;
- gestione delle SCIA;
- gestione del personale;
- procedure di affidamento di lavori, servizi, forniture;
- controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni;
- incarichi e nomine;
- pagamento delle fatture;
- affari legali e contenzioso;
- pianificazione urbanistica;
- certificazioni anagrafiche;
- gestione tributi locali;
- erogazioni di servizi (soprattutto area sociale e scolastica).

Nell'elenco, accanto ai procedimenti amministrativi propriamente detti (autorizzazioni, concessioni, gestione SCIA, certificazioni anagrafiche), compaiono altri tipi di attività, come i controlli, la gestione del personale, le procedure di affidamento, la gestione dei tributi e l'erogazione dei servizi, che pur essendo regolate da norme di legge, non sono (o sono solo parzialmente) inquadrabili come procedimenti.

L'elenco non è esaustivo, ma già sufficiente per trarre una conclusione: quando le pubbliche amministrazioni devono mappare i propri procedimenti, includono in tale mappatura tutte le attività *che sono regolate dalla legge*, includendo anche attività che giuridicamente non sono propriamente dei procedimenti amministrativi.

Ai fini della prevenzione della corruzione, potrebbe quindi esser utile introdurre una *nozione estesa* di procedimento, che include i procedimenti veri e propri, ma anche le altre attività.

D'ora in poi, quando parleremo di procedimenti, faremo riferimento alla nozione estesa, ovvero a qualunque attività di una pubblica amministrazione regolata da una fonte normativa.

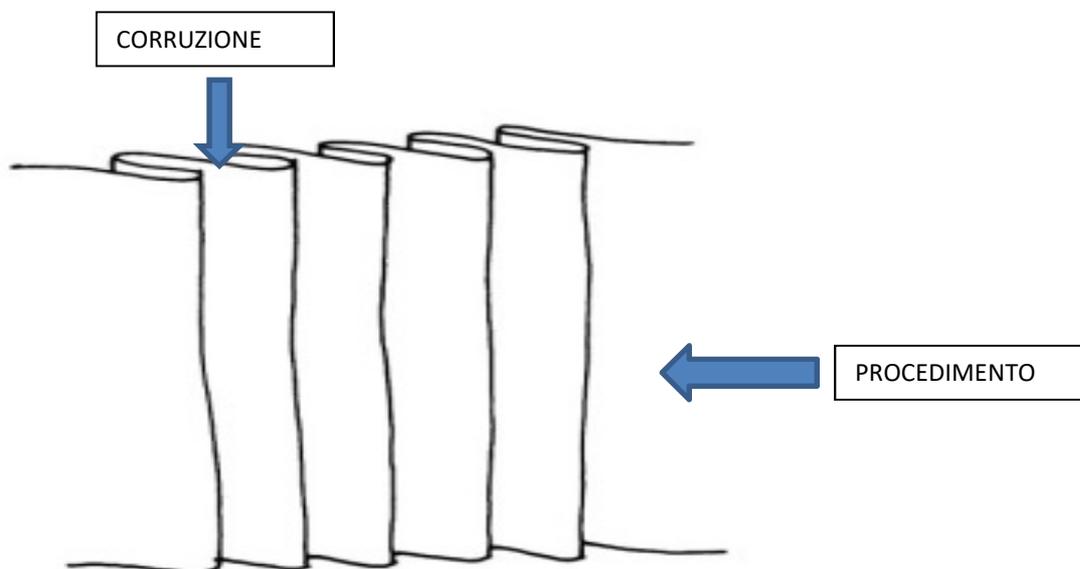
La nozione estesa di procedimento è giuridicamente impropria (al pari della nozione estesa di corruzione, intesa come *abuso di un potere pubblico, finalizzato a favorire interessi privati*), ma profondamente utile per la gestione del rischio di corruzione.

Tutte le attività, se considerate come procedimenti, possono essere rappresentate come *sequenze di documenti* (atti, verbali, pareri, ecc ...) che devono essere forzatamente prodotti, in forza di una legge, da uno o più soggetti responsabili, anch'essi individuati dalla legge. Al livello dei procedimenti il rischio di corruzione è minimo: le scelte e le azioni da intraprendere sono già predefinite dalla legge, così come i soggetti che devono intervenire nel procedimento. Se la corruzione intervenisse al livello dei procedimenti, sarebbe molto facile prevenirla e contrastarla, perché la corruzione si ridurrebbe alla semplice violazione della legge, compiuta dai soggetti responsabili del procedimento.

Invece, come noto, spesso si dice che la corruzione si nasconde "nelle pieghe" dei procedimenti, e può realizzarsi senza violare le leggi e le procedure. Questa azione della corruzione "nelle pieghe" del procedimento è particolarmente evidente nel settore degli appalti, in cui spesso la corruzione si manifesta attraverso la costruzione dei cosiddetti *bandi fotocopia* che consiste nel predisporre il bando della gara con i requisiti richiesti ai partecipanti in modo da favorire una determinata impresa. I *bandi fotocopia* consentono di favorire una impresa in modo apparentemente legittimo, perché, in questo caso, la corruzione non implica la violazione della normativa, ma la manipolazione dei criteri di scelta del contraente, che non possono essere predefiniti dalla normativa.

Abbiamo detto, all'inizio di questo paragrafo, che la distinzione fra procedimenti e processi è innanzitutto semantica. Concentriamoci, quindi sul significato della frase *“la corruzione si annida nelle pieghe dei procedimenti”*. Si tratta, ovviamente, di una metafora, cioè di una similitudine abbreviata. Evidentemente, i procedimenti non hanno pieghe e la corruzione non è un animale che fa il nido nei procedimenti. Tuttavia, per spiegare alcuni eventi corruttivi, può essere utile pensare ai processi come a pezzi di stoffa che non sono completamente dritti, ma pieni di pieghe, e alla corruzione come qualcosa che si nasconde dentro le loro pieghe, come nella figura seguente:

Figura 8 - La corruzione e le pieghe dei procedimenti



La *metafora delle pieghe* può essere utile per capire la differenza fra procedimento e processo: in una pubblica amministrazione esiste un livello chiaramente visibile, rappresentato dai documenti e dalle attività che compaiono *sulla superficie* dei procedimenti; ed un livello meno visibile (o peggio invisibile), rappresentato da quelle attività che sono svolte *nelle pieghe* dei procedimenti. E i processi non sono nient'altro che *le pieghe* dei procedimenti.

8.1.2 NOZIONE DI PROCESSO

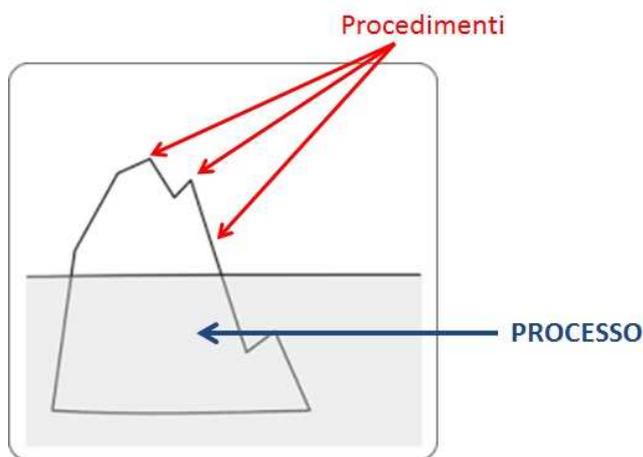
Cosa significa dire che i processi sono le pieghe di procedimenti? In termini organizzativi (cioè fuor di metafora) significa dire che un processo è l'insieme delle risorse strumentali e dei comportamenti che consentono di attuare un procedimento.

I procedimenti sono sequenze di documenti, che devono essere prodotti dai soggetti responsabili attraverso azioni e decisioni definite dalla normativa di riferimento. Il procedimento è *descritto in modo teorico* dalla normativa, ma viene attuato attraverso i processi definiti dall'amministrazione. Quindi:

- i procedimenti sono uguali in tutte le pubbliche amministrazioni, perché sono definiti dalla legge;
- due pubbliche amministrazioni, invece, potrebbero definire due processi diversi, per attuare il medesimo procedimento;
- due procedimenti diversi, che attuano il medesimo procedimento, produrranno comunque le medesime evidenze documentali (quelle richieste dalla normativa).

Il procedimento, quindi, è la parte visibile, tangibile (documentale) di un processo sottostante. E' come la punta di un iceberg (cfr. fig.9).

Figura 9 - L'iceberg dei processi e dei procedimenti



8.1.3 DIFFERENZA TRA PROCEDIMENTO E PROCESSO: UN ESEMPIO PRATICO

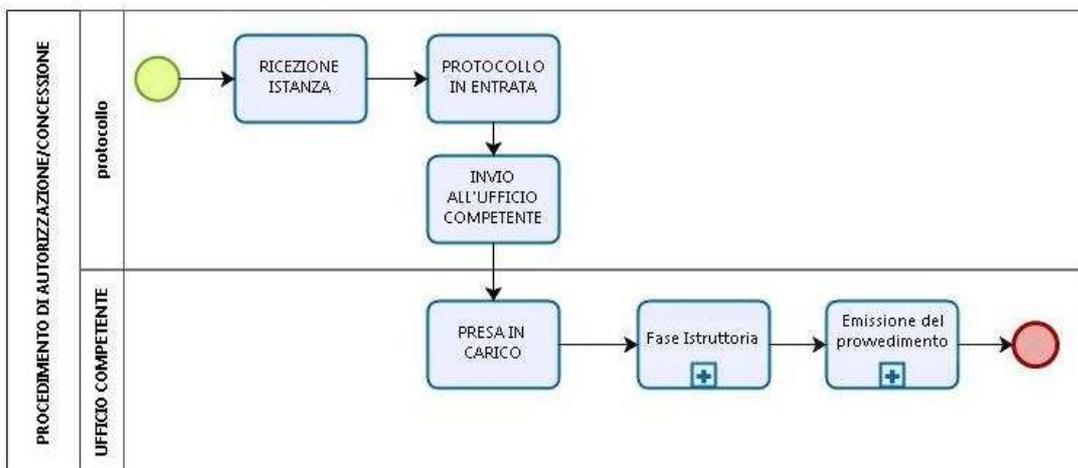
Nel corso degli interventi di formazione e di ricerca presso le amministrazioni locali, la differenza fra procedimenti e processi spesso è emersa in modo evidente.

In un caso, abbiamo messo in un’aula i responsabili di alcuni uffici (Polizia Locale, Servizi Sociali, Urbanistica e Tributi, URP e Protocollo) e abbiamo chiesto di individuare cosa avessero in comune i *procedimenti* di autorizzazione e concessione gestiti dai loro uffici. I diversi procedimenti (ad es. autorizzazioni a circolare in ZTL, autorizzazioni a costruire, rimborsi COSAP, agevolazioni mense scolastiche) avevano in comune:

- l’obbligo, per il richiedente, di presentare online l’istanza;
- la ricezione delle istanze da parte dell’ufficio protocollo (inizio dei termini del procedimento);
- la trasmissione dell’istanza all’ufficio competente;
- lo svolgimento della fase istruttoria da parte dell’ufficio competente (con modalità diverse, a seconda del procedimento);
- l’emissione di un provvedimento finale.

Le macro-fasi comuni ai procedimenti considerati sono state rappresentate nella seguente figura:

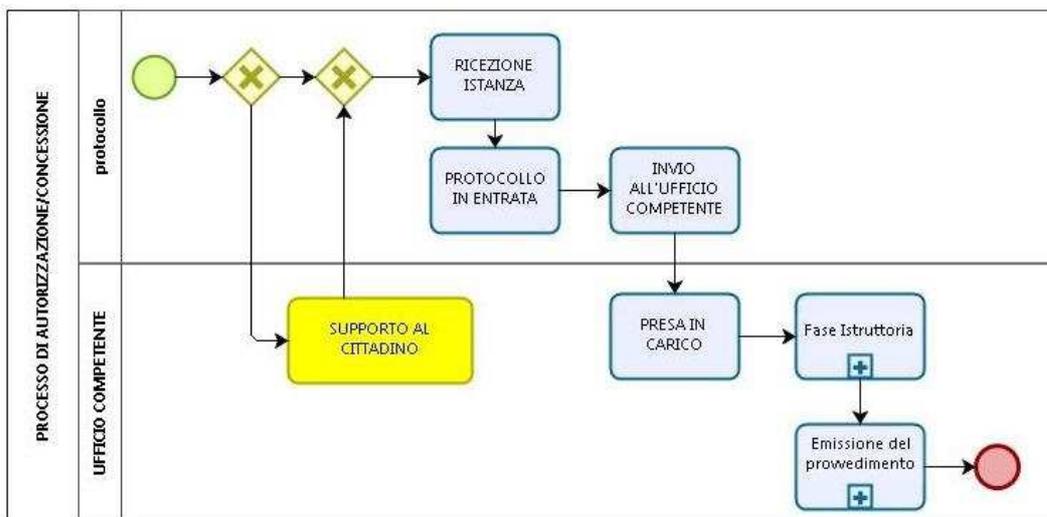
Figura 10 - Macro-fasi del procedimento di autorizzazione/concessione



E' stato poi chiesto, agli stessi responsabili, di descrivere il *processo* associato ai procedimenti presi in considerazione, cioè le attività svolte concretamente per attuare il procedimento.

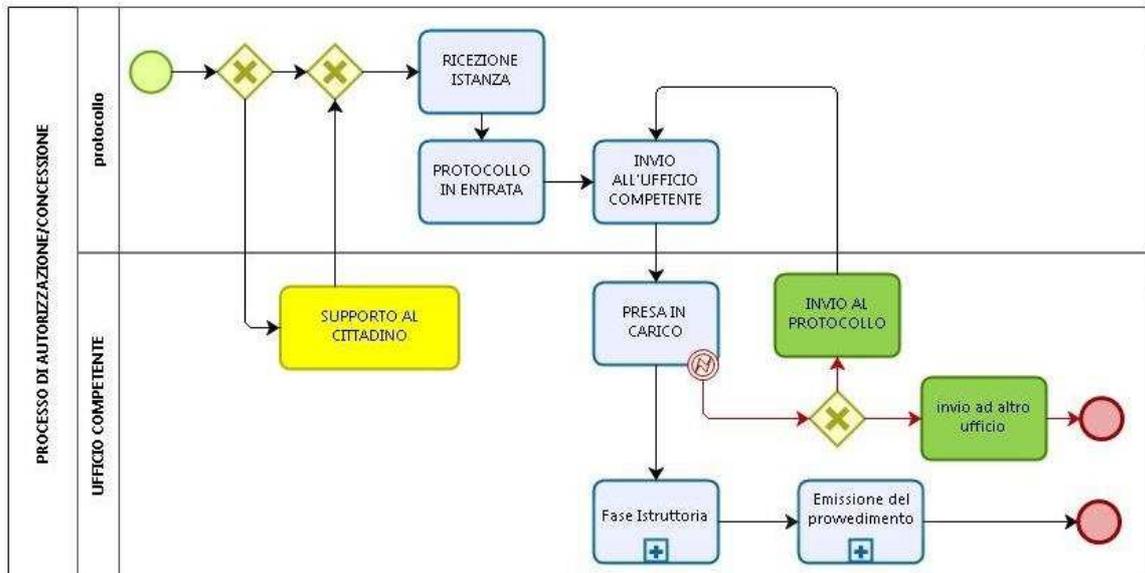
E' emerso che, in tutti gli uffici, era consolidata la prassi di supportare i cittadini nella compilazione dell'istanza online: questa fase del processo aveva luogo *prima* dell'avvio del procedimento vero e proprio:

Figura 11 - Processo di Autorizzazione/concessione: supporto al richiedente



Inoltre, il processo prevedeva una serie di attività, in caso di trasmissione dell'Istanza all'ufficio sbagliato (per errore del protocollo o del cittadino). In questo caso, alcuni uffici rimandavano l'istanza al protocollo, altri uffici la inoltravano all'ufficio competente.

gura 12 - Processo di Autorizzazione/concessione: gestione errori



Dunque, attraverso l’analisi del processo erano state “scoperte” (cioè descritte in modo esplicito), attività non visibili a livello di procedimento. Attività non richieste dalla legge, ma dall’esigenza (dell’amministrazione) di supportare i cittadini nella compilazione delle istanze (per ridurre il numero delle istanze compilate in modo errato o incompleto) e di gestire gli errori di trasmissione dal protocollo agli uffici (non previsti dalla normativa).

8.2 Mappatura tabellare dei processi

La mappatura tabellare dei processi serve a raccogliere una serie di informazioni sul processo. La mappatura dovrebbe considerare i seguenti elementi (aspetti salienti) del processo, solo in parte considerati dalla det. ANAC 12/2015:

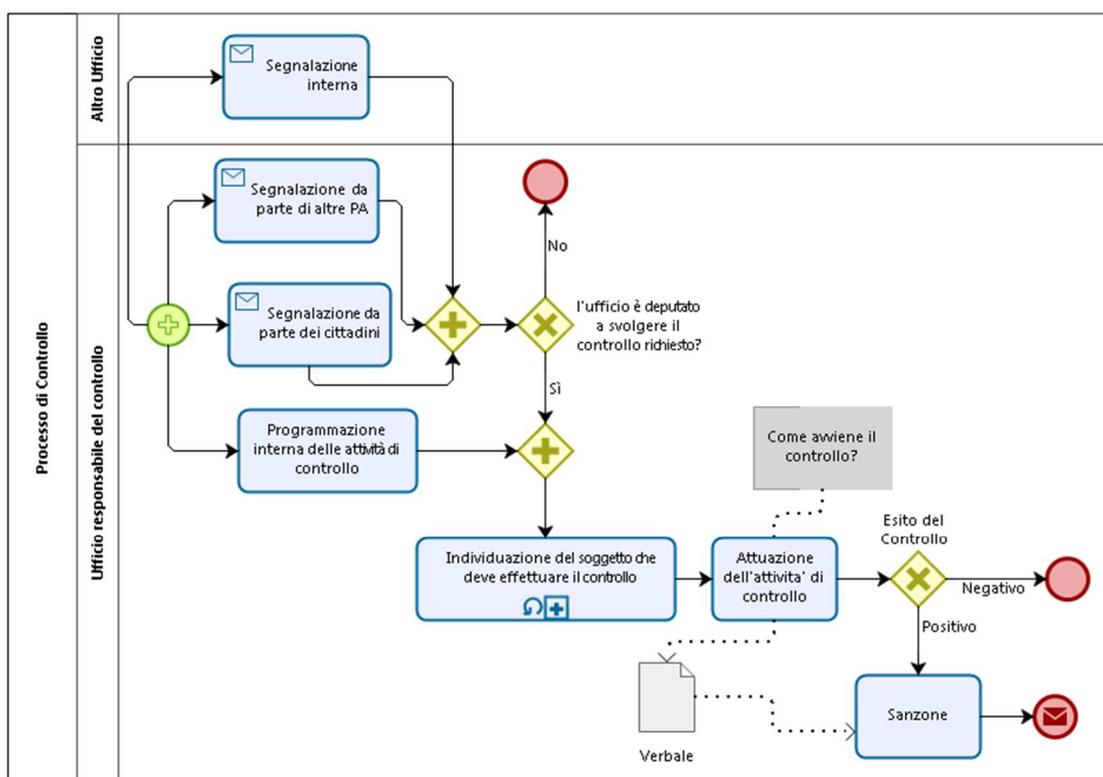
ELEMENTI	DESCRIZIONE
INPUT	In presenza di quale evento/situazione il processo viene avviato?
OUTPUT	Risultato o risultati attesi del processo?
Flusso del processo- Sequenza attività	Quali attività devono essere svolte, durante il processo (NB: la descrizione deve essere il più dettagliata possibile)?
Scelte/decisioni	Quali scelte o decisioni sono compiute nel corso del processo? (elencarle tutte)
Criteri di scelta	Quali criteri orientano le scelte effettuate nel processo? (NB: alcuni criteri possono essere definiti dalla legge, altri dall'organizzazione, altri ancora dai soggetti coinvolti nel processo)
Conseguenze delle scelte	Quali sono le conseguenze che derivano dalle scelte compiute nel processo?
Tempi	Sono state definite delle tempistiche, per l'esecuzione delle diverse attività del processo?
Vincoli	La gestione nel processo è discrezionale, oppure è vincolata? (NB: in un processo, possono coesistere attività vincolate e attività discrezionali. Porre attenzione alle attività discrezionali e alla efficacia dei vincoli)
Risorse	Quali e quante risorse (umane, strumentali, economiche) sono destinate all'esecuzione del processo?
Informazioni	Di quali informazioni si entra in possesso durante il processo?
Comunicazione	Durante il processo si comunica con soggetti esterni all'ente? Con quali soggetti?
Tracciabilità	Quali dati e informazioni sul processo sono registrati e conservati dopo la conclusione del processo?
Controlli	Quali controlli sono stati definiti sul processo?
Interrelazioni con altri processi	Il processo è collegato ad altri processi gestiti dall'Amministrazione?

La mappatura tabellare fornisce una serie di informazioni, che fungono da input per la valutazione del rischio.

8.3 Mappatura grafica dei processi con lo standard BPMN

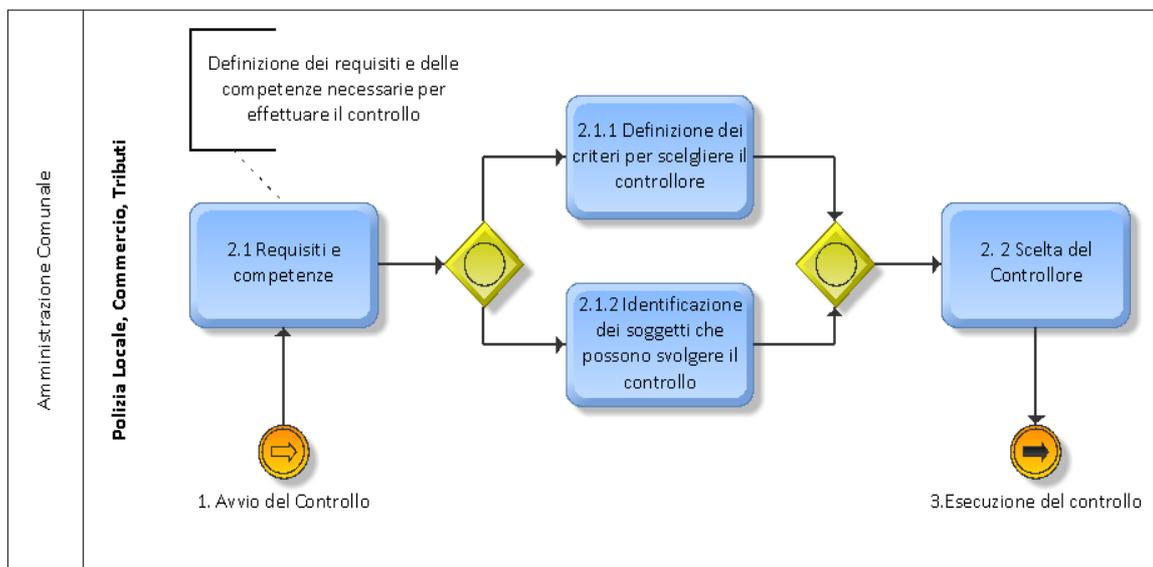
I vari elementi della mappatura del processo possono essere rappresentati anche utilizzando delle flow-chart. Il disegno di un processo è utile soprattutto per rappresentare il flusso delle attività, le conseguenze delle scelte, i flussi informativi e la documentazione prodotta durante il processo. Uno standard utile per il disegno dei processi della pubblica amministrazione può essere il BPMN (Business Process Model and Notation). Di seguito si riproduce, a titolo di esempio, il disegno semplificato di un ipotetico processo di controllo.

Figura 13 – Schema processo di controllo



Il disegno del processo è molto generico. Tuttavia, in esso sono rappresentati molti elementi: informazioni ricevute (task con la busta bianca), documentazione prodotta, momenti decisionali (il rombo con la X) e attività svolte in parallelo (rombo con il segno +). Grazie allo standard BPMN è possibile rappresentare i processi con diversi livelli di dettaglio. Per esempio, di seguito si riporta il disegno del sotto-processo di scelta del soggetto, interno all'ufficio, che deve effettuare il controllo.

Figura 14 – Assegnazione (scelta del controllore)



Il disegno dei processi è particolarmente indicato per rendere più esaustiva e precisa la mappatura di processi che prevedono una sequenza molto complessa di attività, o che prevedono molti punti decisionali a rischio di corruzione. Richiede maggiore tempo e maggiori competenze (rispetto alla mappatura tabellare dei processi) ed è quindi indicata per i Comuni e per le Aggregazioni di maggiori dimensioni (in particolare, potrebbe essere indicata per alcuni processi complessi che le Comunità Montane gestiscono interfacciandosi con i singoli Comuni aderenti).

8.4 Suggerimenti operativi

Nei paragrafi precedenti abbiamo individuato gli elementi (cioè gli aspetti salienti) di un processo, che devono essere considerati nella mappatura, senza affrontare il problema (poco teorico e molto concreto) di come identificare i procedimenti da mappare. Nei prossimi paragrafi affronteremo questo problema, proponendo due strategie, che i Comuni, le Unioni e le Comunità Montane possono adottare, per ricavare l’elenco dei propri processi, da sottoporre a mappatura.

La prima strategia prevede di considerare la mappatura dei procedimenti e le Aree di Rischio, per ricavare i processi. La seconda strategia, invece, ricava i procedimenti partendo dai Macro-Processi degli Enti Locali elencati nella Prassi di Riferimento UNI/PDR 5:2013 e quindi identifica i processi sulla base dei procedimenti.

Le due metodologie non assicurano di mappare *tutti* i processi dell'amministrazione. Potrebbero non essere mappati i processi che non sono associati a dei procedimenti o che non sono associabili ad alcuna Area di Rischio. Ma consentono di individuare tutti i processi sensibili al rischio di corruzione. Anche perché la mappatura di tutti i processi (anche quelli che non sono potenzialmente esposti al rischio di corruzione) rischierebbe di trasformarsi in un adempimento fine a se stesso.

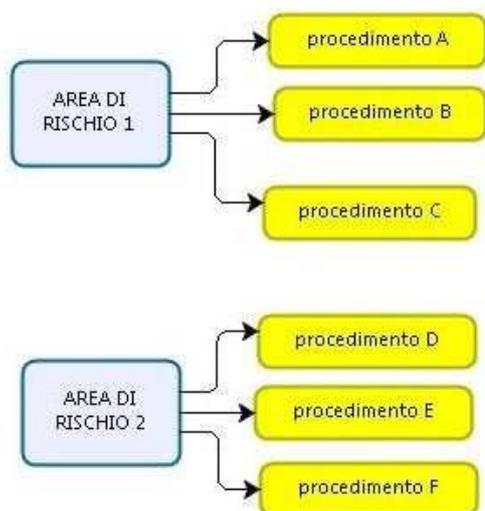
8.4.1 PRIMA STRATEGIA: DAI PROCEDIMENTI AI PROCESSI

Questa strategia può essere adottata solo se si dispone di una mappatura dei procedimenti accurata e completa e può essere riassunta nelle seguenti fasi:

FASE 1 – Fare un elenco di tutti i procedimenti dell'amministrazione e di tutte le Aree di Rischio individuate nel PNA e nel PTPC dell'Ente.

FASE 2 – Associare a ciascun procedimento un'Area di Rischio. Alla fine di questa fase, ciascuna area di rischio sarà stata associata a numerosi procedimenti (cfr. fig. 15)

Figura 15 - FASE 2: i procedimenti sono associati alle aree di rischio



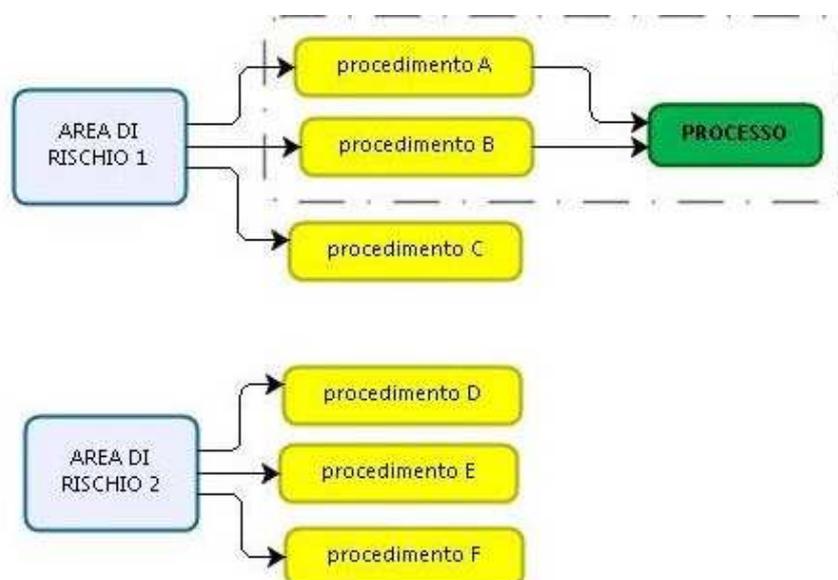
Alcuni procedimenti potrebbero non essere associabili ad alcuna Area di rischio. Questo può significare due cose:

- il procedimento non è esposto al rischio di corruzione (creare una nuova Area, denominata “processi non esposti al rischio di corruzione” e associarla al procedimento);

- il procedimento è a rischio, ma il rischio non è riconducibile alle Aree di Rischio individuate nel PNA o nel PTPC (creare una nuova Area di Rischio Specifica e associarla al procedimento).

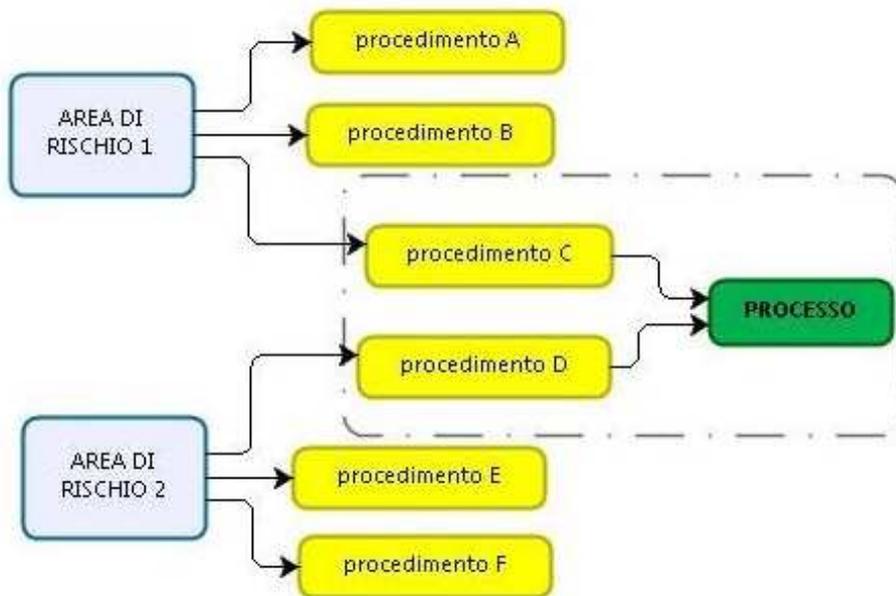
FASE 3 – Ricavare i processi, paragonando fra loro i procedimenti. Per fare questo, in ciascuna Area di Rischio, bisogna individuare i procedimenti che sono simili fra loro. Due procedimenti sono simili, quando possono essere attuati svolgendo (in tutto o in parte) le medesime sequenze di attività. I procedimenti simili saranno associati al medesimo processo (Cfr. figura 16).

Figura 16 - I procedimenti A e B nell'Area di Rischio 1 sono simili e associati al medesimo processo, che afferisce esso stesso all'Area di Rischio 1



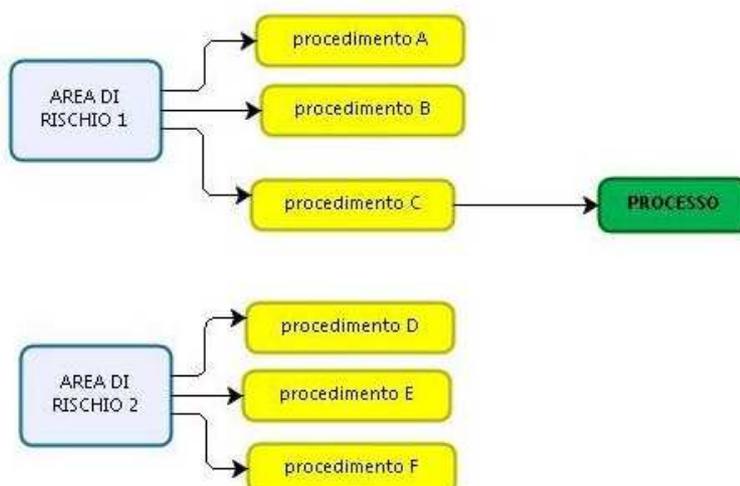
Se un procedimento non è simile a nessun procedimento della sua Area di Rischio, guardare se ci sono procedimenti simili ad esso nelle altre Aree di Rischio (cfr. figura 17).

Figura 17 - Il procedimento C e D sono simili, anche se appartengono ad Aree di Rischio diverse e sono associati allo stesso processo. Il processo identificato sarà associato a due distinte Aree di Rischio



Se un procedimento non è simile a nessun altro procedimento in nessuna Area di Rischio, sarà comunque associato ad un processo (cfr. fig. 18), perché altrimenti non potrebbe essere attuato.

Figura 18 - Il procedimento C non è simile a nessun altro procedimento, ma è associato ugualmente a un processo, che rientra nell'Area di Rischio 1



FASE 4 – Fare un elenco dei processi individuati nella FASE 3 e avviare la mappatura di ciascun processo.

8.4.2 SECONDA STRATEGIA: DAI MACRO PROCESSI AI PROCESSI

Questa strategia può essere adottata anche se non si dispone di una mappatura dei procedimenti, perché utilizza, come input iniziale, l'elenco dei Macro-Processi degli Enti Locali.

FASE 1 - Considerare l'elenco dei Macro Processi tipici di un Ente Locale, ricavabile dalla Prassi di Riferimento Uni/PDR 5:2013 (Amministrazioni Locali - Indicatori delle prestazioni). L'elenco dei Macro Processi è allegato alle presenti Linee Guida (Allegato 2).

FASE 2 - Identificare i procedimenti svolti nell'ambito di ciascun Macro-Processo.

Dopo aver identificato i procedimenti, adottare la prima strategia (FASE 2, 3 e 4) per associare i procedimenti alle Aree di Rischio e ricavare l'elenco dei processi da mappare.

9.

LA VALUTAZIONE DEL RISCHIO

La valutazione è sempre il momento più critico di qualunque processo di gestione del rischio: una valutazione del rischio accurata consente di impostare in modo mirato ed efficace la strategia di prevenzione; ma richiede molto tempo e il coinvolgimento di molti soggetti dell'organizzazione.

Fra tutti i rischi, quello di corruzione è il più difficile e impegnativo da valutare, per una serie di motivi:

- il rischio di corruzione può emergere nella maggior parte dei processi gestiti da una pubblica amministrazione;
- non è stata ancora elaborata una metodologia affidabile e condivisa per analizzare il rischio e definire il livello di rischio;
- le amministrazioni devono valutare il rischio senza il supporto di consulenti esterni all'amministrazione.

Nei prossimi paragrafi cercheremo di proporre una nuova metodologia di valutazione del rischio, diversa da quella contenuta nell'allegato 5 del PNA, ma in linea con il "cambio di rotta" suggerito da ANAC nella det. 12/2015.

9.1 Identificazione del rischio

Identificare il rischio di corruzione significa individuare gli *eventi corruttivi*, cioè i comportamenti a rischio di corruzione, che potrebbero essere messi in atto all'interno dell'amministrazione. La prevenzione della corruzione si confronta quindi, in ogni momento, con la dimensione (etica ed organizzativa) delle scelte e dei comportamenti umani. E questo rende molto difficile l'identificazione del rischio, perché significa prevedere i comportamenti delle persone.

Ovviamente, come suggerito anche dalla circolare 1/2013 del Dipartimento della Funzione Pubblica, l'identificazione del rischio non deve limitarsi a considerare soltanto i comportamenti illeciti (ad esempio la commissione di un reato contro la pubblica amministrazione), ma anche quelle condotte che, pur non avendo rilevanza penale, causano un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni pubbliche.

La circolare 1/2013 mette in relazione la corruzione (intesa in senso lato) con la *mala gestio*, espressione giuridica, spesso resa con il termine inglese *maladministration*, che significa semplicemente *cattiva gestione*.

La relazione fra corruzione e cattiva gestione esiste certamente: la corruzione ha, fra le sue conseguenze la cattiva amministrazione della *cosa pubblica* e, viceversa, una cattiva gestione del potere e dei processi pubblici può facilmente degenerare, col tempo, in pratica corruttiva.

Tuttavia, la relazione tra corruzione e cattiva gestione non deve essere pensata come una relazione di equivalenza: non è corretto dire che tutti i casi di *mala gestio* sono casi di corruzione in senso lato. Se così fosse, identificare il rischio di corruzione diventerebbe impossibile, per eccesso di comportamenti da prendere in considerazione.

E' corretto dire che l'ufficio tecnico di un comune che non fa manutenzione alle strade è un ufficio corrotto? Oppure che la mancata programmazione, nel settore dei contratti pubblici è sempre sinonimo di corruzione? Certamente no. Spesso, la cattiva gestione è causata da carenze organizzative, o da mancanza di risorse economiche. Invece, c'è corruzione (in senso lato), quando la *mala gestio* si accompagna alla manipolazione/alterazione dei processi pubblici e alla promozione di interessi privati a discapito degli interessi pubblici.

In conclusione, per identificare il rischio bisogna considerare i processi e capire in che modo (attraverso quali comportamenti) i processi potrebbero essere manipolati/alterati, per favorire interessi privati.



SUGGERIMENTI PER I PICCOLI COMUNI

I Piccoli Comuni che non hanno realizzato la mappatura tabellare dei processi, possono identificare il rischio sulla base dei regolamenti e delle norme che regolano i procedimenti, per identificare eventuali spazi di irregolarità e discrezionalità, relativi a:

- scelte;
- manipolazione dei criteri di scelta;
- violazione delle regole.

9.1.1 DALLA MAPPATURA DEI PROCESSI ALL'IDENTIFICAZIONE DEI COMPORAMENTI A RISCHIO

Nel capitolo precedente abbiamo visto che la mappatura dei processi considera una serie di elementi (aspetti salienti):

- INPUT;
- OUTPUT;
- flusso del processo- Sequenza attività;
- scelte;
- criteri di scelta;
- conseguenze delle scelte;
- tempi;
- vincoli;
- risorse;
- informazioni;
- comunicazione;
- tracciabilità;
- controlli;
- interrelazioni con altri processi.

La maggior parte di questi elementi sono utili per l'identificazione del rischio. Nel capitolo precedente, abbiamo detto che i comportamenti a rischio manipolano/alterano i processi pubblici, per favorire interessi privati. Questa manipolazione/alterazione si traduce in una azione su uno o più elementi del processo. E' quindi possibile identificare, per la maggior parte degli elementi di un processo, specifiche tipologie di comportamenti a rischio, come mostrato nella tabella seguente:

ELEMENTI	TIPI DI CONDOTTE A RISCHIO
INPUT	Eventi di corruzione finalizzati a modificare l'input del processo
OUTPUT	Eventi di corruzione finalizzati a manipolare l'esito del processo
Flusso del processo- Sequenza attività	Eventi di corruzione finalizzati a modificare il flusso di attività richieste per la corretta e legittima esecuzione del processo
Scelte	Eventi di corruzione che modificano le scelte compiute nel processo
Criteri di scelta	Eventi di corruzione che modificano i criteri di scelta utilizzati nel processo
Conseguenze delle scelte	Eventi di corruzione che sfruttano le conseguenze (positive o negative) derivanti dalle scelte dei processi
Tempi	Eventi di corruzione che incidono (in positivo o in negativo) sulle tempistiche del processo
Vincoli	Eventi di corruzione che sfruttano i margini di discrezionalità del processo, oppure utilizzano in modo improprio i vincoli del processo
Risorse	Eventi di corruzione che si realizzato abusando delle risorse destinate al processo
Informazioni	Eventi di corruzione che sfruttano le informazioni (riservate e non) acquisite durante l'esecuzione del processo
Comunicazione	Eventi di corruzione che sfruttano i flussi di comunicazione previsti dal processo
Tracciabilità	Eventi di corruzione che influenzano negativamente la tracciabilità del processo
Controlli	Gli eventi di corruzione realizzati sfruttando i controlli definiti sul processo
Interrelazioni con altri processi	Eventi di corruzione che possono essere generati da processi diversi da quello considerato ("interferenze")

Non è necessario identificare condotte a rischio corrispondenti a tutti gli elementi di un processo: è sufficiente escludere quelle condotte che non potrebbero manifestarsi, in virtù dei controlli e dei vincoli del processo identificare. E concentrarsi sulle condotte che, plausibilmente, potrebbero aggredire gli elementi del processo considerati più vulnerabili. A titolo di esempio, si riproduce di seguito l'identificazione del rischio in un generico processo di controllo:

ELEMENTI	DESCRIZIONE	ATTIVITA' A RISCHIO
INPUT	Segnalazione o individuazione «d'ufficio» di un soggetto	Ignorare le segnalazioni, per evitare di svolgere un controllo; reiterare immotivatamente un controllo su uno stesso soggetto
OUTPUT	Esito del controllo (positivo o negativo)	Richiedere o accettare denaro o altre utilità, per garantire al controllato un esito positivo del processo di controllo
Scelte	Il soggetto che effettua il controllo deve decidere se l'esito del controllo è positivo o negativo	Non decidere in modo coerente con gli esiti del controllo
Criteri di scelta	La decisione è orientata dalle evidenze raccolte durante il controllo e dalla legge, che definisce quali sanzioni possono essere irrogate e in quali casi	Occultare o falsificare le evidenze raccolte durante il processo di controllo, per modificarne l'esito
Conseguenze delle scelte	Se il controllo è negativo, nessuna perdita economica per il soggetto; se il controllo è negativo, deve essere pagata una sanzione	Minacciare di effettuare un controllo, per estorcere denaro o altre utilità ad un soggetto privato
Informazioni	Il controllore conosce in anticipo i soggetti che devono essere controllati, l'oggetto del controllo e le possibili sanzioni	Rivelare a un soggetto che verrà effettuato un controllo (e l'obiettivo del controllo), al fine di agevolarlo

Ricavare i comportamenti a rischio dagli elementi dei processi è molto utile, perché consente di identificare non solo le condotte da prevenire, ma anche gli elementi vulnerabili del processo, che è necessario presidiare con idonee misure di prevenzione.

9.2 Analisi del rischio

9.2.1 METODOLOGIA DI ANALISI DEL RISCHIO

La metodologia di analisi del rischio proposta nelle presenti Linee Guida vuole superare quella suggerita nel 2013 nell'allegato 5 del Piano Nazionale Anticorruzione.

Sono le decisioni delle persone a rendere possibile la corruzione. La corruzione (sia essa intesa come reato o come cattivo uso del potere pubblico per favorire interessi privati) è un comportamento umano, che garantisce un guadagno economico (denaro o altre utilità) a chi lo mette in atto, ma che può danneggiare la collettività.

L'analisi del rischio di corruzione, quindi, dovrebbe determinare la *probabilità* e l'*impatto* dei comportamenti orientati verso la corruzione (eventi di corruzione) identificati nei processi. Probabilità e impatto, combinandosi fra loro, determineranno poi il *livello di rischio* del comportamento considerato.

Tuttavia, è molto difficile misurare con precisione la probabilità di un comportamento umano, così come altrettanto difficile misurare i danni della corruzione, perché la corruzione può avere conseguenze anche a medio o lungo termine, causando danni che sono difficilmente quantificabili dal punto di vista economico.

E' invece più semplice analizzare la corruzione in modo *indiretto*, cioè determinare:

- in quale processo è più probabile che si manifestino eventi di corruzione (rinunciando a prevedere quale singolo evento si manifesterà);
- il numero di disfunzioni che il processo, al verificarsi di eventi di corruzione, può innescare nell'amministrazione, nel territorio e nel rapporto tra amministrazione e cittadini (prescindendo dal valore economico dell'impatto)¹⁵.

L'analisi indiretta del rischio di corruzione negli Comuni può essere realizzata con l'ausilio di:

- 13 fattori di tipo organizzativo che possono favorire comportamenti a rischio;
- 8 anomalie nella gestione dei processi, indicative della probabile presenza di comportamenti a rischio;
- 4 aree di impatto, che rappresentano le disfunzioni innescate dal processo, in presenza di comportamenti a rischio.

La metodologia di analisi del rischio è illustrata nell'allegato 4 delle presenti Linee Guida (Metodologia di Analisi del Rischio di Corruzione).

9.2.2 VALUTAZIONE DEL RISCHIO NELLE AGGREGAZIONI

Quando si effettua l'analisi del rischio in una Aggregazione, bisogna distinguere i processi gestiti dai Comuni solo per i propri cittadini dai processi che, invece, sono gestiti in modo associato per conto a favore di altri Comuni. In caso di gestione associata di un processo, si ha infatti un parziale trasferimento del rischio dai

¹⁵ In pratica, la misurazione *diretta* prende in considerazione i singoli comportamenti, mentre la misurazione *indiretta* considera i processi in cui sono *contenuti* i comportamenti a rischio.

Comuni che delegano il processo al Comune capofila. Questo determina una concentrazione del rischio, che ha delle ripercussioni sulla probabilità degli eventi di corruzione:

- ripercussioni negative: aumento dei soggetti (pubblici o privati) esterni all'Ente Capofila, che possono interferire nel processo; gestione di un maggior numero di "informazioni sensibili" gestite dal Capofila; aumento della rilevanza economica del processo e degli interessi privati che possono essere favoriti o danneggiati dalle scelte del Capofila;
- ripercussioni positive: minore opacità e discrezionalità nella gestione dei processi e riduzione dei monopoli interni ed esterni.

Le conseguenze dei comportamenti a rischio, che dovessero verificarsi in seno all'Ente Capofila, coinvolgerebbero più cittadini e più amministrazioni e, quindi, l'impatto della corruzione sarebbe maggiore.

Per governare queste ripercussioni, l'analisi del rischio deve essere effettuata in modo integrato, cioè identificando tutti i processi gestiti dai diversi Comuni e valutandone il livello di rischio, in modo tale da individuare il profilo di rischio dell'intera Aggregazione. Questo comporta la necessità di una collaborazione fra i diversi Comuni.

Una analisi integrata del rischio dovrebbe essere promossa soprattutto dai Comuni che delegano servizi o processi, anche a tutela degli interessi dei propri cittadini. Sarebbe opportuno costituire una task force (gruppo di lavoro), coinvolgendo i responsabili dei settori che gestiscono i processi sensibili. Lo stesso discorso vale per le Comunità Montane che gestiscono servizi per conto dei Comuni associati.

Anche il PNA 2016 sottolinea l'importanza strategica della prevenzione della corruzione integrata nelle Aggregazioni, e fornisce alcune indicazioni per realizzarla nelle Unioni e nelle Gestioni Associate. Innanzitutto, il PNA 2016 ritiene *necessario* il coordinamento delle seguenti attività:

- iniziative per la formazione in materia di anticorruzione;
- analisi del contesto esterno e misure di prevenzione relative alle funzioni aggregate.

In caso di Unione di Comuni, qualora lo statuto dell'Unione preveda l'associazione della funzione di prevenzione della corruzione, si può prevedere la predisposizione di un unico PTPC, che presidierà sia le funzioni svolte direttamente dall'Unione, sia le funzioni rimaste in capo ai singoli Comuni.

Invece, se lo statuto dell'Unione non prevede la gestione associata della funzione di prevenzione della corruzione, ciascun ente può continuare a predisporre il proprio PTPC, mutuando o rinviando al PTPC dell'Unione per quelle parti del PTPC comuni all'Unione, con particolare riferimento all'analisi del contesto esterno.

Nelle Gestioni Associate, invece, sempre secondo il PNA 2016, il Comune capofila deve elaborare la parte di Piano che fa riferimento alle funzioni gestite in modo associato programmando, nel proprio PTPC, le misure di prevenzione, le modalità di attuazione, i tempi e i soggetti responsabili. Per assicurare il necessario coordinamento con gli altri Comuni, occorre che questi ultimi, all'interno dei propri PTPC, ne recepiscano *la mappatura dei processi*.

A differenza di quanto previsto per le Unioni, ANAC non ritiene ammissibile per le gestioni associate la possibilità di redigere un solo PTPC. A differenza dell'Unione, infatti, la convenzione non dà vita a una soluzione organizzativa nuova e di maggiori dimensioni e rappresenta un forma meno stabile di cooperazione.

Ulteriore ipotesi configurabile per i comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti è quella della stipula di una convenzione ex art. 30 del TUEL o di un accordo ai sensi dell'art. 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (art. 1, co. 6, l. 190/2012, come modificato dal d.lgs. 97/2016), unicamente allo scopo di definire in comune i PTPC di ogni singolo ente.

9.2.3 COME "PONDERARE" IL RISCHIO DI CORRUZIONE

Nella fase di *ponderazione* (l'ultima fase del processo di valutazione del rischio) l'amministrazione deve *scegliere* quali eventi di corruzione è necessario prevenire e con quanta urgenza.

La prevenzione della corruzione, infatti, non può investire in modo indifferenziato tutti gli uffici, i processi e gli eventi a rischio, perché ha dei costi organizzativi elevati. La legge 190/2012, infatti, obbliga i Comuni a definire nuove responsabilità e modalità di controllo, che, per essere individuate, attuate, riviste e migliorate, necessitano di tempo e di risorse umane. Tutte le attività di gestione del rischio devono essere gestite da soggetti interni al Comune (e senza nuovi e ulteriori oneri per la finanza pubblica), e quindi, *inevitabilmente*, la prevenzione della corruzione sottrae tempo e risorse ad altri processi dell'amministrazione. Inoltre, le misure di prevenzione, specialmente se implicano l'introduzione di nuove procedure o controlli, possono avere un impatto negativo sulla *performance*.

Il Piano Nazionale Anticorruzione non fornisce ai Comuni delle indicazioni precise, per ponderare il rischio, suggerendo solo di *"considerare il rischio alla luce dell'analisi e nel raffrontarlo con altri rischi al fine di decidere le priorità e l'urgenza di trattamento"*.

Il modo più semplice e oggettivo per ponderare il rischio (già adottato in molti PTPC) è considerare livello di rischio degli eventi di corruzione: bisogna prevenire subito gli eventi con il livello di rischio maggiore, mentre gli

eventi che hanno conseguenze e impatti trascurabili possono essere tralasciati, oppure il loro trattamento può essere differito.

Concretamente, in linea con la metodologia di valutazione che abbiamo adottato, la ponderazione può essere realizzata in questo modo:

- dare la precedenza al trattamento dei processi con il maggiore livello di rischio;
- a parità di livello di rischio, dare la priorità ai processi in cui la probabilità è maggiore;
- a parità di probabilità, dare la priorità ai processi più vulnerabili (cioè quelli in cui si riscontra un maggior numero di anomalie).

La ponderazione del rischio deve condurre a determinare il “profilo di rischio” dell’amministrazione, cioè una classifica in cui alcuni processi saranno da trattare prioritariamente, altri potranno essere differiti e altri ancora (gli ultimi della lista), potrebbero non essere trattati, perché associati ad un rischio di corruzione così basso da poter essere considerato “accettabile”.

Il profilo di rischio è l’output della fase di valutazione ed è anche il punto di partenza per la selezione di strategie di trattamento efficaci e sostenibili.

10.

CONTROLLO DELLE ATTIVITÀ A RISCHIO DI CORRUZIONE

Il presente capitolo illustrerà le diverse iniziative che possono essere avviate, per garantire il controllo del rischio di corruzione. Abbiamo deciso di non soffermarci su tutte le misure generali, obbligatorie per legge, già diffusamente descritte nel PNA e per le quali si rimanda alla precedenti Linee Guida di Anci Lombardia¹⁶; ma di concentrare l'attenzione sulle seguenti tipologie di trattamento del rischio:

- i principi generali di gestione dei processi;
- il sistema di Controllo Interno;
- il rating d'impresa e il rating di legalità;
- la tutela del whistleblowing;
- i codici etici e i sistemi disciplinari;
- le misure specifiche di trattamento del rischio.

Non esiste infatti una sola strategia efficace per controllare il rischio di corruzione. Esistono, piuttosto, diversi strumenti, che possono essere selezionati dal RPCT in ragione del profilo di rischio dell'amministrazione, della dimensione dell'organizzazione e degli obiettivi strategici di legalità e prevenzione definiti dagli organi di indirizzo.

¹⁶ "I Piani di Prevenzione della Corruzione nelle Amministrazioni Comunali – Linee Guida Operative", a cura di Andrea Ferrarini e Giandomenico Casarini. Le linee Guida possono essere scaricate dal sito www.retecomuni.it



SUGGERIMENTI PER I PICCOLI COMUNI

I Piccoli Comuni possono optare per una strategia di prevenzione semplificata, che include:

- i principi generali di gestione dei processi;
- garanzia dell'effettivo espletamento dei controlli sugli atti obbligatori per legge;
- controllo delle società partecipate;
- la tutela del whistleblowing;
- l'adozione di codici etici e i sistemi disciplinari;
- l'introduzione di misure generali di prevenzione obbligatorie per legge.

10.1 La scelta della strategia di trattamento

Il trattamento del rischio comporta la selezione e la condivisione di una o più strategie, per modificare la probabilità di accadimento e l'impatto degli eventi di corruzione identificati e analizzati nella fase di valutazione del rischio.

Ci sono 4 possibili strategie di trattamento:

- rifiuto ("avoidance"), ovvero evitare il rischio eliminando la fonte di rischio (es. decidere di non attuare determinati processi o di non favorire determinati portatori di interesse);
- trasferimento ("transfer"), ovvero trasferire il rischio a terze parti (es. assicurazioni, outsourcing, altri Enti Pubblici e/o gestioni associate);
- riduzione ("reduction"), ovvero limitare il rischio implementando controlli aggiuntivi che riducono/eliminano i fattori di rischio, vulnerabilità e/o l'impatto;
- accettazione ("retention"), ovvero accettare il rischio potenziale e le sue conseguenze, dandone adeguata informativa all'Organo di Indirizzo Politico e definendo delle apposite misure di monitoraggio ex post e/o rafforzamento degli audit.

La valutazione e la scelta della migliore strategia di trattamento tiene conto di criteri contrastanti. Ad esempio alcune opzioni di trattamento potrebbero essere in astratto efficaci, ma non sostenibili, perché tecnicamente irrealizzabili o perché richiederebbero investimenti significativi per il loro mantenimento. Per selezionare la strategia di trattamento migliore, è quindi necessario definire:

- le priorità di trattamento (in base ai risultati del processo di valutazione dei rischi);
- le diverse opzioni di trattamento e i rischi residui (tipicamente in base ai risultati della valutazione);
- i costi e i benefici di ciascuna strategia di trattamento;
- le responsabilità e le risorse che possono essere impiegate per trattare il rischio di corruzione;
- le tempistiche di avvio, realizzazione, conclusione e verifica del trattamento;
- gli obiettivi del SGPC, definiti dagli organi di indirizzo dell'amministrazione.

10.2 I Principi generali di gestione dei processi

In linea con le indicazioni fornite dalle *best practices* internazionali in materia di controllo interno, codificate e già collaudate nel settore privato in particolare per l'applicazione del dlgs 231/2001, il rischio di corruzione nei processi può essere attenuato definendo i seguenti principi generali di gestione:

- **segregazione dei compiti: (non applicabile nei Piccoli Comuni)** il sistema deve garantire l'applicazione del principio di separazione di funzioni, per cui l'autorizzazione all'effettuazione di una operazione, deve essere sotto la responsabilità di persona diversa da chi contabilizza, esegue operativamente o controlla l'operazione.
- inoltre, occorre che:
 - a nessuno vengano attribuiti poteri illimitati;
 - i poteri e le responsabilità siano chiaramente definiti e conosciuti all'interno dell'organizzazione;
 - i poteri autorizzativi e di firma siano coerenti con le responsabilità organizzative assegnate.
- tale segregazione è garantita dall'intervento, all'interno di una stessa macro area a rischio, di più soggetti al fine di garantire indipendenza e obiettività dei processi. La separazione delle funzioni è attuata anche attraverso l'utilizzo di sistemi informatici che abilitano certe operazioni solo a persone identificate ed autorizzate. La segregazione viene valutata considerando l'attività sensibile nel contesto dello specifico processo di appartenenza e tenuto conto della complessità della medesima attività.
- **tracciabilità:** per ogni operazione vi deve essere un adeguato supporto documentale su cui si possa procedere in ogni momento all'effettuazione di controlli che attestino le caratteristiche e le motivazioni dell'operazione ed individuino chi ha autorizzato, effettuato, registrato, verificato

l'operazione stessa e, in ogni caso, sono disciplinati con dettaglio i casi e le modalità dell'eventuale possibilità di cancellazione o distruzione delle registrazioni effettuate.

- la salvaguardia di dati e procedure in ambito informatico può essere assicurata mediante l'adozione delle misure di sicurezza già previste dal D. lgs. n. 196/2003 (Codice in materia di protezione dei dati personali) per tutti i trattamenti di dati effettuati con strumenti elettronici.
- **procure e deleghe:** i poteri autorizzativi e di firma assegnati devono essere:
 - coerenti con le responsabilità organizzative e gestionali assegnate, prevedendo, ove richiesto, indicazione delle soglie di approvazione delle spese;
 - chiaramente definiti e conosciuti all'interno dell'Ente. Sono definiti i ruoli organizzativi ai quali è assegnato il potere di impegnare l'Ente in determinate spese specificando i limiti e la natura delle spese. L'atto attributivo di funzioni deve rispettare gli specifici requisiti eventualmente richiesti dalla legge (es. delega in materia di salute e sicurezza dei lavoratori).
- **regolamentazione:** esistenza di disposizioni idonee a fornire principi di comportamento, modalità operative per lo svolgimento delle attività sensibili nonché modalità di archiviazione della documentazione rilevante (quali procedure, policy, linee guida e regolamenti interni, nonché disposizioni organizzative e ordini di servizio). E' fondamentale che per tutte le operazioni:
 - sono formalizzate le responsabilità di gestione, coordinamento e controllo all'interno dell'Ente, nonché i livelli di dipendenza gerarchica e la descrizione delle relative responsabilità;
 - sono sempre documentabili e ricostruibili le fasi di formazione degli atti;
 - sono sempre formalizzati e documentabili i livelli autorizzativi di formazione degli atti, a garanzia della trasparenza delle scelte effettuate;
 - l'Ente adotta strumenti di comunicazione dei poteri di firma conferiti - sistema delle deleghe e procure – che rende disponibili per la consultazione;
 - l'assegnazione e l'esercizio dei poteri nell'ambito di un processo decisionale è congruente con le posizioni di responsabilità e con la rilevanza e/o la criticità delle sottostanti operazioni economiche;
 - non vi è identità soggettiva fra coloro che assumono o attuano le decisioni, coloro che devono dare evidenza contabile delle operazioni decise e coloro che sono tenuti a svolgere sulle stesse i controlli previsti dalla legge e dalle procedure contemplate dal sistema di controllo interno;
 - l'accesso ai dati dell'Ente è conforme al D. lgs. n. 196 del 2003 e successive modifiche e integrazioni, anche regolamentari;
 - l'accesso e l'intervento sui dati dell'Ente è consentito esclusivamente alle persone autorizzate;
 - è garantita la riservatezza nella trasmissione delle informazioni;

- i documenti riguardanti la formazione delle decisioni e l'attuazione delle stesse siano archiviati e conservati, a cura della funzione competente, con modalità tali da non permetterne la modificazione successiva, se non con apposita evidenza. L'accesso ai documenti già archiviati è consentito solo alle persone autorizzate in base alle norme interne, nonché al RPCT.

10.3 Il sistema di Controllo Interno negli Enti Locali e il coordinamento con il PTPC

Prima di trattare l'argomento del controllo interno vale la pena chiarire che il termine "interno" di prassi sottolinea la differenza di operatività, dei controlli interni rispetto a quelli esterni, in quanto si estrinsecano all'interno della struttura aziendale.

I controlli esterni sono invece concepiti a garanzia degli interessi dei soggetti esterni che interagiscono con il sistema aziendale e vertono, pertanto, sui risultati della sua operatività.

Una corretta misurazione del rischio reato, anche nell'ente locale, non può prescindere da una preventiva valutazione dell'efficacia del sistema dei controlli interni. Quest'ultimo difatti costituisce un deterrente per potenziali comportamenti illeciti e, di conseguenza, una misura organizzativa di gestione e contenimento del rischio di fenomeni corruttivi.

In particolare dopo l'abrogazione degli artt 125 e 130 della Costituzione, che ha sancito il progressivo "smantellamento" dei controlli esterni per favorire l'autonomia e il federalismo, l'ente pubblico locale si è dotato di uno strutturato sistema dei controlli interni, ai sensi degli artt 147 e 148 TUEL, suddiviso in controlli di regolarità amministrativo-contabile e controllo di gestione e di valutazione delle performance.

A prescindere da una valutazione, da effettuare fare caso per caso, sull'efficienza ed efficacia di tali controlli, spetta al Responsabile per la Prevenzione della Corruzione (RPCT), utilizzarne e, se possibile, indirizzarne i risultati anche al fine della strategia di contrasto della corruzione, come pianificata nel PTPC.

Non si tratta di effettuare forzature, piegando alcuni procedimenti alle esigenze del PTPC per agevolare l'operato del RPCT, in quanto il sistema di controllo interno e il sistema di prevenzione della corruzione nell'ente locale hanno la medesima finalità, ossia cercare di evitare la cd "malagestio" con un azione sistemica e continuativa.

Ai sensi dell'art 147 dlgs n. 267/2000, il sistema di controllo interno è difatti diretto a:

- a) verificare, attraverso il controllo di gestione, l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi correttivi, il rapporto tra obiettivi e azioni realizzate, nonché tra risorse impiegate e risultati;
- b) valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, dei programmi e degli altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra i risultati conseguiti e gli obiettivi predefiniti;
- c) garantire il costante controllo degli equilibri finanziari della gestione di competenza, della gestione dei residui e della gestione di cassa, anche ai fini della realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica determinati dal patto di stabilità interno, mediante l'attività di coordinamento e di vigilanza da parte del responsabile del servizio finanziario, nonché l'attività di controllo da parte dei responsabili dei servizi;
- d) verificare, attraverso l'affidamento e il controllo dello stato di attuazione di indirizzi e obiettivi gestionali, anche in riferimento all'articolo 170, comma 6, la redazione del bilancio consolidato nel rispetto di quanto previsto dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni, l'efficacia, l'efficienza e l'economicità degli organismi gestionali esterni dell'ente;
- e) garantire il controllo della qualità dei servizi erogati, sia direttamente, sia mediante organismi gestionali esterni, con l'impiego di metodologie dirette a misurare la soddisfazione degli utenti esterni e interni dell'ente.”.

In modo diretto o indiretto (anche strumentale) gli obiettivi o i benefici attesi di cui sopra sono tutti perseguiti anche dalla legge 190/2012, quindi dal PTPC, tenuto peraltro conto che, nella stragrande maggioranza dei casi, il bene economicamente rilevante oggetto della corruzione (denaro o utilità) si genera o si cela con artifici contabili.

Preme rilevare inoltre che, in base al dettame normativo, i diversi controlli non devono seguire tecniche standardizzate, uguali in ogni ente, pur risultando l'organizzazione del sistema dei controlli interni sempre articolata nei seguenti punti:

- il controllo di regolarità amministrativa e contabile;
- il controllo di gestione;
- il controllo strategico;
- il controllo sugli equilibri finanziari;
- il controllo sugli organismi partecipati;
- il controllo sulla qualità dei servizi.

“Gli enti locali, nell'ambito della loro autonomia normativa e organizzativa” sono, infatti, liberi di scegliere “gli strumenti e metodologie” adatti a “garantire, attraverso il controllo di regolarità amministrativa e contabile, la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa”.

La stessa Corte dei Conti lo ricorda, suggerendo anche che i controlli siano progettati “in modo che gli stessi non risultino meramente autoreferenziali, ma siano connessi agli obiettivi gestionali, connaturati al sistema informativo dell'Ente e finalizzati alle operazioni correttive”. Essi “devono costituire una base di riferimento per scelte funzionali alla realizzazione di processi di razionalizzazione della gestione e ad innescare un radicale mutamento dei comportamenti amministrativi, da conformare ai criteri della tracciabilità e della responsabilità” (“Linee guida per il referto annuale del Sindaco per i Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti e del Presidente della Provincia sul funzionamento dei controlli interni -art. 148 TUEL- per l'esercizio 2014”).

E' opportuno pertanto assicurare nell'ente locale un sistema “integrato” di controlli, nel quale il coordinamento sia garantito in primo luogo da specifiche disposizioni di raccordo contenute nei diversi documenti di programmazione, audit o analisi delle performance (e loro disposizioni attuative). Detto raccordo troverà concreta attuazione nel flusso costante di informazioni che vede impegnati da un lato i diversi attori del sistema di controllo interno (OIV, revisori dei conti, responsabili degli uffici...) dall'altro l'RPCT, che ha tutto l'interesse affinché detti flussi siano dapprima codificati nel PTPC e poi tracciati nei propri report all'organo politico.

10.3.1 CONTROLLI INTERNI E SISTEMA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE PER LE SOCIETÀ PUBBLICHE

L'ente locale di dimensioni più rilevanti è attualmente tenuto, ai sensi dell'art. 147quater del TUEL, a definire, con proprie strutture e modalità organizzativa, “un sistema di controlli sulle società non quotate, partecipate dallo stesso ente locale”. Si tratta essenzialmente di un controllo sui rapporti finanziari tra l'ente proprietario e le società, per evitare “possibili squilibri economico-finanziari rilevanti per il bilancio dell'ente”. Per l'attuazione di questa disposizione, l'ente controllante non si limita a tenere sotto controllo la situazione contabile ma partecipa alla pianificazione, in quanto indica anche “gli obiettivi gestionali a cui deve tendere la società partecipata, secondo parametri qualitativi e quantitativi”.

Nel caso in cui l'ente locale abbia creato una società a totale controllo pubblico, cosiddetta “in house providing”, affinché quest'ultima abbia i requisiti che la giurisprudenza ha enucleato per consentire affidamenti diretti senza alterare l'equilibrio del mercato, deve esercitare sulla stessa un “controllo analogo” a quello che esercita sui propri uffici o servizi.



SUGGERIMENTI PER I PICCOLI COMUNI

Se una società pubblica è controllata da una pluralità di Piccoli Comuni, è opportuno che il controllo analogo sia effettuato in forma aggregata.

Ora, detti controlli “gestionali” o contabili possono essere di grande utilità per l’RPCT dell’ente locale controllante, che è opportuno tenga in debita considerazione, nel pianificare misure di prevenzione da inserire nella proposta di Piano e nel vigilare sull’attuazione del Piano stesso, tutti gli elementi utili relativi alle partecipazioni dell’ente locale.

In caso contrario i benefici (anche economici e di efficientamento) ottenuti nell’ente locale rischierebbero di essere vanificati dall’eventuale *mala gestio* delle partecipate/controllate, o peggio, potrebbe realizzarsi una traslazione dei fenomeni corruttivi dall’ente locale alla società partecipata, con conseguente aggravamento/occultamento dell’illegalità.

Inoltre, le amministrazioni devono promuovere l’applicazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza da parte delle società e degli enti controllati. Ciò in ragione dei poteri che le amministrazioni esercitano nei confronti degli stessi ovvero del legame organizzativo, funzionale o finanziario che li correla.

In merito all’applicazione della normativa di prevenzione della corruzione e sulla trasparenza alle società controllate, permangono tuttavia ancora una serie di dubbi e di incertezze. La determinazione n.8/2015 di ANAC aveva confermato l’applicabilità degli obblighi dettati dalla legge 190/2012 e dal dlgs 33/2013 anche in tali soggetti (sebbene in forma differente a seconda del grado di controllo pubblico). Tale delibera, tuttavia, sarà soggetta a revisione a seguito dell’entrata in vigore del D.lgs. n. 97/2016 e del D.lgs. n. 175/2016.

Per quanto concerne la trasparenza, l’art. 2-bis, co. 2, del d.lgs. 33/2013, introdotto dal d.lgs. 97/2016, dispone infatti che la normativa del d.lgs. 33/2013 si applica, in quanto compatibile, anche a:

- enti pubblici economici e ordini professionali;
- società in controllo pubblico (con esclusione delle società quotate);
- associazioni, fondazioni e enti di diritto privato comunque denominati, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, la cui attività sia finanziata in modo maggioritario per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell’ultimo triennio da pubbliche amministrazioni e in cui la totalità dei titolari o dei componenti dell’organo di amministrazione o di indirizzo sia designata da pubbliche amministrazioni

Per quanto concerne le altre misure di prevenzione della corruzione, detti soggetti devono adottare misure di prevenzione della corruzione integrative di quelle adottate ai sensi del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 (art. 1, co. 2-bis, l. 190/2012). Essi, pertanto, integrano il modello di organizzazione e gestione ex d.lgs. n. 231 del 2001 con misure idonee a prevenire anche i fenomeni di corruzione e di illegalità in coerenza con le finalità della l. 190/2012.

L'art. 2-bis, co. 3, del d.lgs. 33/2013, dispone, invece, le società in partecipazione, le associazioni, le fondazioni e gli enti di diritto privato, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici, applichino la disciplina in materia di trasparenza «limitatamente ai dati e ai documenti inerenti all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea».

Per i suddetti soggetti, invece, l'art. 1, co. 2-bis, della l. 190/2012 non prevede alcuna espressa disciplina in materia di adozione di misure di prevenzione della corruzione. In linea con l'impostazione della determinazione ANAC 8/2015, le amministrazioni partecipanti o che siano collegate a detti soggetti in relazione alle funzioni amministrative o ai servizi pubblici da essi svolti ovvero all'attività di produzione di beni e servizi dovrebbero, per le società, promuovere l'adozione del modello di organizzazione e gestione ai sensi del d.lgs. 231/2001, ferma restando la possibilità, anche su indicazione delle amministrazioni partecipanti, di programmare misure organizzative ai fini di prevenzione della corruzione ex l. 190/2012; per gli altri soggetti indicati al citato co. 3, invece, promuovere l'adozione di protocolli di legalità che disciplinino specifici obblighi di prevenzione della corruzione e, laddove compatibile con la dimensione organizzativa, l'adozione di modelli come quello previsto nel d.lgs. 231/2001

.In altri termini, l'RPCT dell'ente controllante, oltre a proporre nel proprio PTPC misure di prevenzione del rischio reato che considerino le partecipazioni, è opportuno si faccia parte diligente nello stimolare il processo di adeguamento normativo delle partecipate.

Concretamente ciò non significa limitarsi a trasmettere agli enti o società partecipate una formale lettera di richiamo contenente un termine entro il quale ottemperare, ma "accompagnare" gli enti con percorsi diversificati, mettendo a disposizione la competenza propria e dei propri collaboratori qualora fosse necessario per carenza di idonee risorse interne. Tale metodologia potrebbe evitare palesi disparità o contrasti tra le misure di prevenzione del rischio adottate dalle diverse società, tra di loro o nei confronti dell'ente controllante, ma anche evitare il rischio di disallineamento con gli strumenti di pianificazione e controllo della PA.

10.3.2 SUGGERIMENTI OPERATIVI

La gestione dei controlli, sia quelli previsti dal TUEL che quelli indicati nel PTPC, sta assumendo peso e rilevanza tale che alcune PPAA hanno deciso di creare al proprio interno “nuclei ispettivi” di supporto del Segretario Generale-RPCT, destinati in particolare agli audit. Di prassi, per motivi di contenimento della spesa, detti nuclei sono formati da personale interno, afferente le diverse aree “a rischio”, ma ciò comporta l’obbligo di adottare alcune accortezze. Nel caso si tratti di apicali responsabili della gestione diretta, ma anche di subordinati che non hanno un certo livello di indipendenza, c’è di fatti rischio di “inquinamento delle prove” o di fare controlli mirati ad evitare proprio quelle attività che potrebbero essere più esposte a fenomeni di corruzione.

Per questo motivo le Aggregazioni di enti, specie se formate da un numero sufficiente di Enti, possono creare uffici di staff indipendenti e specializzati. Esperienze simili si sono già realizzate con risultati soddisfacenti sia per gli uffici avvocatura sia per la gestione dei contenzioni o dei procedimenti disciplinari per i dipendenti.

10.4 Rating d’impresa e rating di legalità negli appalti pubblici

Il nuovo codice degli appalti e delle concessioni di cui al d.lgs. n. 50 del 18 aprile 2016 - pubblicato in Gazzetta ufficiale il 19 aprile 2016 ed entrato in vigore nella medesima data, fatte salve le disposizioni transitorie e di coordinamento contenute all’art. 216 – contiene la previsione del rating di impresa: si tratta di un nuovo strumento che va a rafforzare quell’auspicato passaggio da un sistema “statico” dei requisiti formali delle imprese verso un sistema “dinamico” di requisiti sostanziali, di tipo reputazionale (così Consiglio di Stato, parere n. 855 del 1 aprile 2016).

Il recentissimo d.lgs. n. 50 del 18 aprile 2016 dispone, all’art. 83, comma 10, l’istituzione presso ANAC del sistema del rating di impresa e delle relative penalità e premialità, in relazione al quale la medesima Autorità anticorruzione rilascia alle imprese l’apposita certificazione. Il rating di impresa dovrà essere applicato ai soli fini della qualificazione delle imprese: ne consegue che tale rating non potrà essere oggetto di valutazione ai fini dell’attribuzione di punteggi connessi al criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa.

Il nuovo istituto del rating d’impresa si sovrappone peraltro, almeno parzialmente, al diverso e previgente istituto del rating di legalità, ragion per cui di seguito si delineerà una sintetica rassegna delle caratteristiche salienti di tali distinti – ma in parte convergenti – strumenti di verifica della capacità, tecnica e morale, delle imprese che partecipano alle procedure di gara.

Se è vero che il d.lgs. n. 50/2016 introduce l'inedito istituto del rating d'impresa, nondimeno all'interno del nuovo codice non mancano alcune disposizioni nelle quali assume una specifica valenza anche il preesistente rating di legalità rilasciato dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM o Antitrust). Tra tutte l'art. 5-ter del decreto-legge 1/2012 s.m.i. assegna all'AGCM il compito di segnalare al Parlamento le modifiche normative necessarie a promuovere l'introduzione di principi etici nei comportamenti delle imprese: alla medesima Autorità Antitrust, inoltre, è stato assegnato il compito di procedere all'elaborazione ed all'attribuzione alle imprese di un rating di legalità.

Più in particolare, l'art. 93 - recante disposizioni in materia di garanzie per la partecipazione alle procedure di gara - prevede che, nei contratti di servizi e forniture, l'importo della garanzia e del suo eventuale rinnovo è ridotto del 30% (non cumulabile, tuttavia, con le altre riduzioni indicate nel medesimo comma) per gli operatori economici in possesso del rating di legalità.

L'art. 95 (Criteri di aggiudicazione dell'appalto) del codice, inoltre, dispone al comma 13 che, compatibilmente con il diritto dell'Unione europea e con i principi di parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza e proporzionalità, le amministrazioni aggiudicatrici indicano nel bando di gara i criteri premiali che intendono applicare alla valutazione dell'offerta in relazione al maggior rating di legalità dell'offerente. Sul punto, pertanto, pare che il Governo abbia raccolto la sollecitazione mossa dal Consiglio di Stato, laddove era stato messo in dubbio il fatto che fosse congruo aver contemplato – nell'originaria versione del codice approvata il 3 marzo 2016 - il c.d. rating di legalità fra gli elementi che potevano contribuire a comporre il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa: per il Supremo Consesso, infatti, si tratta di un elemento che attiene alla sfera soggettiva dell'impresa (la cui valenza è limitata all'ammissione alla gara), con la conseguenza che tale elemento non avrebbe potuto essere utilizzato anche ai fini valutativi.

Tale strumento pertanto potrà essere inserito all'interno dei PTPC come misure di prevenzione che si andrà ad integrare a quelle obbligatorie già precedentemente adottate dalle stazioni appaltanti (es. protocolli di legalità, patti di integrità, ecc.).

10.5 La Tutela del Whistleblowing

Nel diritto romano era presente la possibilità di costituirsi parte civile da parte di ogni cittadino a tutela del bene comune della legalità repubblicana. Era l'*actio popularis*, ovvero il diritto di ciascun cittadino a denunciare l'illecito anche se non fosse stato lui ad aver subito direttamente la violazione.

L'idea alla base di tale istituto era che ogni cittadino è custode e responsabile della "res publica" ed è tenuto a vigilare anche sull'utilizzo che di questo bene pubblico si fa, verificando che gli amministratori della cosa pubblica non ne facessero cosa propria. È quello che oggi chiameremmo "cittadinanza attiva".

Il Whistleblowing, quindi, non è uno strumento per accusare chi si sta comportando in modo scorretto, ma, in primo luogo, uno strumento prezioso per proteggere i deboli che subiscono i danni di chi si appropria di ciò che è di tutti. A condizione che sia usato in modo corretto. E' quindi importante, da un lato, che i dipendenti segnalino situazioni di potenziale rischio; d'altro canto è importante garantire effettivi sistemi di tutela delle segnalazioni e di sanzione dei casi in cui le segnalazioni si dovessero rivelare palesemente infondate o diffamatorie. E' infine necessario garantire un clima organizzativo favorevole all'identificazione, discussione e rimozione di eventuali fattori di rischi, anomalie o situazioni a rischio.

In Italia solo il 56% della popolazione si dichiara disposta a denunciare un illecito del quale fosse a conoscenza. Gli altri, temono ripercussioni o sono troppo disillusi per pensare che la propria denuncia possa cambiare qualcosa.

Ecco perché identificare degli strumenti che consentano di tutelare il segnalante è, almeno in questo contesto culturale, davvero necessario.

È chiaro però che un sistema di Whistleblowing può funzionare efficacemente in un contesto di grandi dimensioni, mentre in una piccola realtà la segnalazione interna molto difficilmente potrà mai rimanere anonima. Anche dove si riuscisse a mantenere il riserbo più assoluto, una segnalazione riguardante un Ente nel quale lavorano 10 persone o meno sarà molto facilmente individuabile e sarà molto difficile proteggere il segnalante dalle ritorsioni, in particolare dalle cosiddette "sanzioni sociali" (non vengo a pranzo con te, non invito tuo figlio alla festa di mio figlio e così via).

Diventa quindi fondamentale identificare degli strumenti che consentano di garantire ai lavoratori dei percorsi efficaci e sicuri per le segnalazioni.

Due sono le strade percorribili: dove l'Aggregazione di Comuni ha una dimensione che lo consente, è possibile costituire un ufficio centralizzato che si occuperà di raccogliere le segnalazioni provenienti da tutti gli Enti appartenenti all'Unione.

Nel caso in cui nemmeno l'Aggregazione abbia una dimensione tale da garantire l'anonimato del segnalante, sarà necessario utilizzare un sistema esterno.

In entrambi i casi, potrebbe essere molto interessante coinvolgere nello stesso servizio di Whistleblowing non solo i Comuni che fanno parte di un territorio, ma anche le aziende di servizi partecipate, a partire da quelle che si occupano dei servizi sociali.

10.5.1 PROCEDURE DI SEGNALAZIONE E STRUMENTI INFORMATICI

Affinché il sistema di Whistleblowing sia efficace è necessario che il segnalante possa essere davvero tutelato.

Perciò devono essere predisposti alcuni accorgimenti sia dal punto di vista tecnico nella procedura di segnalazione, sia nel processo organizzativo di gestione delle segnalazioni.

La procedura di segnalazione deve garantire la schermatura dell'indirizzo IP del segnalante, cioè non il segnalante non deve essere riconoscibile né dal nome, né dalla possibilità di identificare il computer dal quale è stata inviata la segnalazione.

Attualmente esistono delle piattaforme basate su un sistema di comunicazione chiamato Tor (The Onion Router, cioè il Router Cipolla), che rendono praticamente impossibile rintracciare la fonte della comunicazione. Si tratta di piattaforme online protette, basate su tecnologia aperta e personalizzabile per diverse tipologie di progetti o contesti d'utilizzo. In questo modo è possibile dialogare con il segnalante, rispondendo alla segnalazione e chiedendo eventuali approfondimenti senza che nessuno sappia da quale fonte proviene la segnalazione. Affinché la segnalazione sia efficace, può inoltre essere molto utile guidare il segnalatore, in modo da aiutarlo a fornire le informazioni giuste in modo chiaro.

Per scoraggiare segnalazioni del tutto infondate, come suggerito anche da ANAC, è necessario richiedere al segnalante di fornire alcune informazioni chiave:

- ruolo del segnalante: è coinvolto, una vittima, un testimone, o riferisce qualcosa che ha sentito raccontare?
- area di competenza (concorsi, promozioni, appalti, violazioni economiche, etc.);
- descrizione del fatto;
- tipologia dell'illecito;
- durata dell'illecito: è successo da molto tempo, da poco tempo, è in corso o non si è ancora verificato e c'è il rischio che avvenga?
- impatto economico;
- soggetti coinvolti;
- beneficiario dell'illecito.

È poi importante che nella procedura di segnalazione sia possibile (anzi, sollecitato) l'invio di allegati che consentano di dare sostanza e concretezza alla segnalazione.

Casi di utilizzo di successo sono forniti dal modello di scelta tecnologica open source orientata al riuso, come ad esempio, quella utilizzata nei seguenti casi pubblici:

- **ALAC** di Transparency International Italia <http://www.alac.it/>;
- **Sportelli Riemergo delle Camere di Commercio Lombarde** in partnership con Transparency International Italia <http://www.sportelliriemergo.it/>;
- **Curiamo la Corruzione** in partnership con Transparency International, Censis, Ispe Sanità ed il Centro Ricerche e Studi su Sicurezza e Criminalità <https://www.curiamolacorruzione.it/>.

10.5.2 GESTIONE DELLE SEGNALAZIONI

Affinché il sistema di Whistleblowing sia efficace è necessario che si seguano anche alcuni accorgimenti connessi con il processo di gestione delle segnalazioni.

Infatti, perché arrivino segnalazioni qualificate e non semplici pettegolezzi, è necessario che chi ha qualcosa da dire e non ha mai avuto il coraggio di farlo si senta sicuro e protetto. Perciò è importante strutturare il processo in modo che chi segnala abbia la certezza che la propria segnalazione verrà presa in carico.

A questo proposito si possono prospettare alcune soluzioni efficaci.

Nelle Aggregazioni che hanno strutturato un ufficio di audit interno, le segnalazioni possono essere indirizzate a tale ufficio che procede ad effettuare una verifica preliminare. Se la segnalazione supera questa prima verifica, si trascrivono tutti i dati necessari e utili a proseguire le indagini e si inserisce l'iniziativa negli audit. La segnalazione viene superata dall'audit e quindi il segnalatore non corre più rischi di discriminazione.

Infine, per gli enti che hanno deciso di avvalersi di un portale esterno, sarà il gestore stesso del portale a garantire la serietà con la quale dà seguito alle segnalazioni ed a coinvolgere in modo appropriato il Responsabile della Prevenzione della Corruzione ed, eventualmente, altri interlocutori.

Infine, sarebbe anche importante disincentivare le segnalazioni che non hanno ad oggetto un illecito o una situazione di potenziale rischio, per evitare che il whistleblowing diventi uno strumento utilizzato per inviare segnalazioni palesemente infondate, all'unico fine di danneggiare soggetti interni all'organizzazione.

L'art. 54 bis del d.lgs. 165/2001 chiarisce che non può essere sanzionato, licenziato o sottoposto ad una misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o

indirettamente alla denuncia, “fuori dei casi di responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione, ovvero per lo stesso titolo ai sensi dell'articolo 2043 del codice civile. Di conseguenza, un eventuale procedimento disciplinare nei confronti di un dipendente”. Di conseguenza, un eventuale procedimento disciplinare nei confronti di un dipendente che effettui una segnalazione infondata o delatoria non può essere avviato prima che l'autorità giudiziaria abbia emesso una sentenza di condanna per calunnia, diffamazione o abbia accertato la responsabilità del segnalante per danni ingiusti cagionati a terzi a seguito della segnalazione. Nel corso delle indagini eventualmente avviate a seguito di denuncia per calunnia o diffamazione, l'identità del segnalante può essere rivelata esclusivamente all'Autorità Giudiziaria.

E' sicuramente opportuno introdurre, nel Codice di Comportamento dell'amministrazione (e non solo l'eventuale procedura interna di gestione delle segnalazioni) il divieto di abusare dell'istituto del whistleblowing, per rendere perseguibili, sul piano disciplinare i dipendenti che inviano segnalazioni manifestamente opportunistiche e/o effettuate al solo scopo di danneggiare soggetti terzi, nonché ogni altra ipotesi di utilizzo improprio o di intenzionale strumentalizzazione dell'istituto del Whistleblowing.

In Lombardia, l'esperienza del Comune di Milano, che nel 2014 ha adottato una procedura informatica per la gestione e la tutela delle segnalazioni, sembra escludere, comunque, l'eventualità che il whistleblowing possa diventare uno strumento di delazione. Il Comune di Milano accetta anche segnalazioni anonime. In teoria, dato l'alto numero dei potenziali segnalanti, accettare le segnalazioni anonime avrebbe potuto aumentare il rischio di segnalazioni infondate o dilatorie. Nonostante questo, nel 2015, sono pervenute 13 segnalazioni. Le segnalazioni “non sono connotate da intenzioni delatorie e presentano le caratteristiche fondanti del whistleblowing, ovvero, la buona fede del segnalante, il perseguimento dell'interesse pubblico nell'invio della segnalazione, la descrizione circostanziata dei fatti”¹⁷. Probabilmente, l'adozione di una procedura di tutela del Whistleblowing strutturata ed efficace, accompagnata all'individuazione di un canale tutelato per la trasmissione delle segnalazioni, favorisce le segnalazioni dei dipendenti che in buona fede, per senso civico e fedeltà al proprio ruolo, vogliono contribuire a far emergere situazioni di rischio. I delatori hanno altri strumenti e altri canali (fuori e entro l'amministrazione) per raggiungere in modo più semplice e diretto i propri scopi.

¹⁷ Relazione Annuale 2015 dell'Organismo di Garanzia in materia di Whistleblowing. La relazione è pubblicata nella Sezione “Amministrazione Trasparente” del sito istituzionale del Comune di Milano:
http://www.comune.milano.it/wps/portal/ist/it/amministrazione/trasparente/altri_contenuti/anti_corruzione

10.6 Codici etici e sistema disciplinare

L'efficacia del Whistleblowing come strumento di prevenzione viene meno, se non esiste un sistema di regole e di sanzioni in grado di indicare i comportamenti attesi e di sanzionare i comportamenti a rischio, prima che "degenerino" in comportamenti di rilevanza penale.

Il codice di comportamento può essere efficace solo se è percepito come equo; pertanto, dovrà coinvolgere ed essere indirizzato a tutti gli attori organizzativi: ai dipendenti dell'Ente, ma anche agli amministratori.

Il codice di comportamento dovrebbe essere uno strumento non burocratico, un'occasione per condividere nuovamente con i lavoratori e gli amministratori i valori che stanno alla base del servizio pubblico, aiutando ad evidenziare tutte quelle situazioni nelle quali può essere difficile dare attuazione concreta a principi che in linea teorica sono condivisi da tutti.

Il codice di comportamento dovrebbe pertanto essere scritto con una grande attenzione al senso delle regole ed ai valori e principi che le hanno originate. In questa chiave, diventa un forte sostegno ai processi di Whistleblowing, perché aiuta a focalizzare l'attenzione sul ruolo del dipendente pubblico come attore chiamato a garantire pari opportunità a tutti i cittadini, così come sancito dai principi fondamentali della nostra costituzione. Richiamare questa definizione del ruolo del dipendente pubblico rende evidente come la segnalazione degli illeciti non possa che essere parte intrinseca della responsabilità del lavoratore pubblico, poiché è uno degli strumenti che consentono di assicurare che tutte le risorse che la collettività ha affidato alla Pubblica amministrazione vengano effettivamente utilizzate per il benessere e l'equità dei cittadini.

Un codice etico così strutturato (in termini di contenuto e processo) è un codice fortemente condiviso, rispetto al quale diventa molto più semplice identificare le azioni concrete da sanzionare ed applicare le sanzioni di quanto non avvenga con un codice di comportamento "fotocopiato" dal DPR 62/2013.

Semplicemente perché saranno sanzioni "giuste".

10.7 Le misure specifiche di trattamento del rischio (solo per Aggregazioni o enti di medie dimensioni)

Le misure specifiche di trattamento devono mitigare il livello di rischio all'interno dei processi, in funzione dei fattori di rischio, delle anomalie e degli impatti individuati durante la valutazione dei rischi.

Come già notato in precedenza, la valutazione del rischio di corruzione si riduce ad una espressione numerica, che quantifica il livello di rischio. Ovviamente, quantificare oggettivamente il livello di rischio è utile, per individuare i processi e gli eventi di corruzione che devono essere trattati con maggiore urgenza. Tuttavia, i numeri, in sé stessi, non sono particolarmente utili per selezionare le misure specifiche di trattamento: due eventi di corruzione che hanno il medesimo livello di rischio, potrebbero richiedere misure di prevenzione diverse, perché “aggrediscono” elementi diversi di un processo, oppure perché possono essere favoriti da fattori di rischio di natura diversa. Quindi, per definire una strategia di prevenzione adeguata, è necessario considerare anche le informazioni raccolte durante la valutazione del rischio. In particolare, bisogna considerare:

- gli elementi del processo;
- i fattori di rischio;
- le anomalie;
- le aree di impatto.

Nei paragrafi dedicati alla valutazione del rischio abbiamo visto che guardando il rischio “dal punto di vista degli elementi del processo”, è possibile identificare gli eventi di corruzione. Invece, guardando il rischio “dal punto di vista degli indicatori di rischio” diventa agevole calcolare la probabilità e, considerando il rischio “dal punto di vista delle aree di impatto”, è possibile misurare l’ampiezza delle conseguenze degli eventi di corruzione.

In fase di trattamento, queste tre “prospettive” devono convergere. L’attività di prevenzione, infatti, deve affrontare il rischio di corruzione da tutti i punti di vista e possono essere, almeno teoricamente, previste quattro tipologie di misure di trattamento specifico:

- misure che presidiano gli elementi del processo;
- misure di prevenzione, che attenuano i fattori di rischio;
- misure finalizzate alla rimozione delle anomalie;
- misure di protezione delle aree di impatto.

10.7.1 PRESIDIO DEGLI ELEMENTI DEL PROCESSO

Le seguenti misure specifiche di trattamento hanno il fine di presidiare gli elementi del processo che potrebbero essere *aggrediti* dagli eventi di corruzione:

ELEMENTO	CONTROLLO
Responsabilità	Segregazione dei compiti, cioè evitare che un solo soggetto possa gestire in autonomia tutte le fasi del processo.
Uffici coinvolti	Se nel processo sono coinvolti più uffici, definire dei controlli incrociati sugli esiti del processo
INPUT	Garantire l'integrità dell'input, attraverso adeguate procedure di registrazione e tempistiche di avvio del processo
OUTPUT	Monitorare, <i>ex post</i> , la coerenza dell'output, rispetto alle attività svolte nel processo
Flusso del processo- Sequenza attività	Ridefinire la sequenza delle attività, per renderla più lineare e per assicurare una maggiore efficienza ed efficacia.
Scelte	Ridurre, nei limiti del possibile, i momenti decisionali all'interno del processo
Criteri di scelta	Definire <i>a priori</i> , attraverso regolamenti e circolari interne, i criteri che devono orientare le scelte e le decisioni necessarie alla esecuzione del processo
Conseguenze delle scelte	Definire modalità trasparenti di gestione delle attività che possono causare un guadagno o un danno economico a soggetti terzi dell'amministrazione (dinieghi, sanzioni, ecc ...). Definire adeguati sistemi di monitoraggio
Tempi	Definire i tempi medi di realizzazione delle diverse attività previste dal processo e monitorare gli eventuali scostamenti in positivo e in negativo
Vincoli	Definire vincoli chiari e precisi sulla gestione del processo
Risorse	Informatizzare la gestione dei processi e garantire adeguate risorse umane, strumentali e finanziarie
Informazioni	Adottare modalità di registrazione e trasmissione delle informazione, tese ad evitare che eventuali informazioni riservate, relative al processo, possano essere

	comunicare a soggetti esterni all'organizzazione
Comunicazione	Determinare quali soggetti coinvolti nel processo possono comunicare con soggetti esterni all'organizzazione e definire quali informazioni non possono essere comunicate.
Tracciabilità	Garantire la massima tracciabilità del processo
Controlli	Razionalizzare il sistema di controlli. Verificare l'efficacia dei controlli definiti sul processo ed attivare eventuali azioni correttive
interrelazioni con altri processi	Adottare misure organizzative e gestionali, tese a ridurre le interferenze fra i processi

10.7.2 MITIGAZIONE DEI FATTORI DI RISCHIO

Di seguito si elencano le misure specifiche di prevenzione che possono mitigare i fattori di rischio presenti in un processo, cioè quei fattori cui è stato assegnato il punteggio **5** in sede di valutazione del rischio:

FATTORE DI RISCHIO	CONTROLLO
Interferenze	Adozione di procedure e regolamenti, finalizzate a ridurre i conflitti e le interferenze tra ruoli di indirizzo e gestionali
Carenze gestionali	Introduzione di strumenti e controlli di primo livello (applicativi informatici, procedure, ecc...) per la progettazione, programmazione e il monitoraggio dei processi
Carenze operative	Definizione di job description; valutazione dei risultati; valutazione delle competenze dei funzionari; Formazione
Carenze Organizzative	Chiara definizione e segregazione delle responsabilità dei diversi soggetti che indirizzano, gestiscono e attuano i processi
Carenza di controllo	Razionalizzare il sistema di controlli. Verificare l'efficacia dei controlli definiti sul processo ed attivare eventuali azioni correttive
Controparti/Relazioni	Definizione di regole di comportamento nei rapporti con i soggetti esterni all'amministrazione; riduzione del numero dei funzionari che possono avere rapporti con i soggetti esterni; monitoraggio dei soggetti che hanno rapporti economici con l'amministrazione, per verificare eventuali situazioni anomale
Informazioni	Adottare modalità di registrazione e trasmissione delle informazioni, tese ad evitare che eventuali informazioni riservate, relative al processo, possano essere comunicate a soggetti esterni all'organizzazione
Interessi	Definire modalità trasparenti di gestione delle attività che possono causare un guadagno o un danno economico a soggetti terzi dell'amministrazione (dinieghi, sanzioni, ecc ...). Definire adeguati sistemi di monitoraggio
Opacità	Garantire la massima trasparenza e tracciabilità del processo
Regole	Promuovere iniziative di formazione specifica, di approfondimento della normativa di settore; adottare circolari interpretative e/o Regolamenti, per ridurre la discrezionalità.
Rilevanza economica	Definire chiaramente i risultati attesi dal processo; programmare le attività da svolgere; definire chiaramente tempistiche e responsabilità; monitorare costantemente le modalità di attuazione del processo; valutare i risultati raggiunti
Monopolio interno	Definire procedure di rotazione del personale
Discrezionalità	Garantire la massima trasparenza e tracciabilità delle decisioni e dei criteri decisionali; valutare i criteri assunti e le decisioni prese in relazione ai risultati che sono stati conseguiti

10.7.3 TRATTAMENTO DELLE ANOMALIE

Il trattamento delle anomalie sarà affrontato successivamente, nel paragrafo 13.3.

10.7.4 CONTROLLO DELLE AREE DI IMPATTO

Nei paragrafi precedenti, abbiamo proposto misure di trattamento del rischio di corruzione, concentrandoci sugli elementi del processo e sui fattori di rischio. Queste misure consentono di *prevenire* la corruzione, perché, garantendo il controllo sui processi e riducendo i fattori di rischio, riducono la probabilità che la corruzione si manifesti. Queste misure sono diverse dalle eventuali *misure di protezione*, che possono essere introdotte per ridurre l’impatto della corruzione.

Le *misure di protezione* sono meno efficaci delle misure di prevenzione (perché non riducono la probabilità che la corruzione abbia luogo); tuttavia, le misure di protezione, se incluse nel Sistema di Gestione per la Prevenzione della Corruzione, possono, nel lungo periodo, aiutare a diminuire alcuni fattori di rischio e alcune anomalie. Ovviamente, questa sorta di *retroazione* dalla protezione alla prevenzione (cioè i benefici in termini di prevenzione ottenuti con misure di protezione) è nulla, se le misure di protezione vengono adottate, con un approccio emergenziale, soltanto dopo che gli eventi di corruzione hanno avuto luogo.

Di seguito, uno schema in cui si riportano, per ciascuna Area di Impatto, alcuni esempi di misure di protezione e i fattori di rischio/anomalie che tali misure, nel lungo periodo, possono contribuire a mitigare:

AREA DI IMPATTO	MISURA DI PROTEZIONE	FATTORE DI RISCHIO O ANOMALIA MITIGATI
Impatto sulla libera concorrenza	Promuovere la libera concorrenza tra gli operatori economici (nonché tra le associazioni e gli enti del terzo settore), garantendo la massima trasparenza in tutti i processi di approvvigionamento e di concessione di contributi	Interferenze Opacità Monopolio Esterno Iterazioni
Impatto sulla spesa pubblica	Fare costantemente <i>benchmarking</i> , per determinare il giusto costo di beni, consulenze e servizi	Carenze Gestionali Opacità Rilevanza Economica Arbitrarietà
Impatto sulla qualità delle opere pubbliche e dei servizi pubblici	Progettare adeguatamente le opere e i servizi pubblici, definendo adeguatamente i bisogni, gli obiettivi, i tempi di erogazione/conclusione e le modalità di monitoraggio	Carenze Gestionali Reclami Tempistiche Variabilità
Impatto sull’allocazione risorse pubbliche	Identificare in modo trasparente i reali bisogni degli stakeholder (cittadini, imprese, associazioni, ecc ...), per garantire una corretta allocazione delle risorse	Interessi Opacità Rilevanza Economica Arbitrarietà

Ovviamente, è indispensabile monitorare le aree di impatto, per identificare disfunzioni che potrebbero essere la spia della presenza di eventi di corruzione, e per verificare l'efficacia delle misure di protezione introdotte.

10.8 Suggerimenti operativi: come scegliere le misure di trattamento

In teoria la strategia di trattamento del rischio perfetta dovrebbe includere misure di protezione e utilizzare tutti i tipi di misure di prevenzione: sugli elementi, sui fattori di rischio e sulle anomalie. Tuttavia, nella realtà dei fatti, la strategia di prevenzione perfetta rischierebbe di *ingessare* i processi e non sarebbe sostenibile, a causa dei ben noti limiti organizzativi delle amministrazioni comunali. La diffusa carenza di personale, risorse economiche, tempo e tecnologie richiede strategie di prevenzione più snelle. Per conciliare efficienza ed efficacia nella gestione dei processi e prevenzione del rischio di corruzione, si potrebbe effettuare una analisi globale del profilo di rischio dell'amministrazione e, alla luce di tale valutazione:

- prevedere misure di protezione generali (trasparenza e promozione della libera concorrenza, benchmarking, adeguata progettazione e programmazione, accurata identificazione dei bisogni degli stakeholder), valide per tutti i processi, che possono assumere la forma di principi generali di buona amministrazione ed essere inseriti nel PTPC;
- se un processo si evidenzia numerose anomalie, introdurre misure di rimozione delle anomalie;
- se un processo non evidenzia anomalie, ma un numero elevato di fattori di rischio, introdurre misure di mitigazione dei fattori di rischio o misure di presidio degli elementi del processo;
- prevedere un monitoraggio dei rischi e dell'efficacia delle misure introdotte, per poter ridefinire la strategia di prevenzione.

11.

GESTIONE DELLA PERFORMANCE

11.1 Gestione della performance e prevenzione della corruzione

La legge 190 ed il PNA, introducendo il concetto di “maladministration” nelle riflessioni sulla corruzione, consentono di leggere il fenomeno e le iniziative volte a prevenirne i rischi in un modo molto più ampio rispetto a quanto avveniva in passato. Il taglio che queste Linee Guida propongono valorizza proprio questo aspetto: la prevenzione della corruzione non come complesso meccanismo ad uso di “criminologi” alla ricerca di colpevoli, ma come strumento per utilizzare al meglio tutte le risorse disponibili per soddisfare i bisogni dei cittadini (gli economisti direbbero “massimizzare l’utilità delle risorse”). Il percorso logico proposto è molto semplice e si richiama alla funzione fondamentale della Pubblica Amministrazione.

La riflessione nasce dall’osservare che la prevenzione della corruzione non è un fine, ma un mezzo per assicurare la migliore risposta possibile ai bisogni della collettività, date le risorse a disposizione.

Se si utilizzano delle risorse pubbliche al solo fine di favorire qualcuno, ne resteranno meno a vantaggio dei cittadini; se si sceglie un fornitore perché “nella rete di amicizie” e non perché è il migliore, la comunità avrà un prodotto/servizio meno adatto alle proprie esigenze di quanto sarebbe stato possibile.

Perciò, per rendere efficaci gli strumenti di prevenzione della corruzione, è necessario prima di tutto rispondere ad un interrogativo di base: quali sono i bisogni a cui l’Ente risponde? Cosa si aspettano i cittadini da noi? Quindi, per prevenire la corruzione, bisogna innanzitutto definire tre elementi:

- quali sono i bisogni;
- quanto sono efficaci le risposte che vengono date;

- e quanto costa dare queste risposte.

La prevenzione della corruzione deve essere utilizzata per aiutare gli Enti a gestire meglio le risorse, a prendere decisioni maggiormente consapevoli degli effetti che queste produrranno per la collettività.

Ecco allora che, quasi magicamente, tanti strumenti proposti dalla 190 e dal PNA assumono un interesse diverso.

Il monitoraggio della performance diventa uno strumento di prevenzione: se si riesce a dare risposta ai bisogni della collettività ad un costo corretto, allora è chiaro che non si è lasciato alcuno spazio alla corruzione.

Anche la trasparenza diventa uno strumento potentissimo: la trasparenza favorisce libero accesso alle informazioni sui servizi resi ed i costi sostenuti per erogarli, ed è una leva da utilizzare, come la partecipazione, per verificare con i cittadini se ci sono bisogni di cui attualmente l'amministrazione non si sta occupando e che rilevanza hanno.

La trasparenza aiuta anche a rendere chiaro ai cittadini che cosa ci si prefigge di fare per loro e che cosa effettivamente si è riusciti a fare.

La gestione della performance dovrebbe facilitare le sinergie fra le azioni dell'Amministrazione, consentendo quindi notevoli vantaggi anche sul fronte dell'utilizzo delle risorse. Infatti, ragionare sui bisogni degli interlocutori spinge a staccarsi dalla logica settoriale che caratterizza troppo spesso le decisioni sulle iniziative da intraprendere.

Spesso nell'affidare lavori e forniture, si dà una lettura molto restrittiva dell'utilità attesa dal bando e si perdono di vista quelle che gli economisti chiamano "esternalità", cioè le interdipendenze tra soggetti economici che generano costi e vantaggi non registrati dal meccanismo dei prezzi di mercato. In altre parole, gli effetti che la mia decisione ha su fattori non direttamente coinvolti dalla mia decisione.

Si hanno esternalità positive se questi effetti sono benefici, esternalità negative nel caso opposto.

11.2 Il collegamento con gli altri strumenti di pianificazione strategica

Se, come abbiamo sopra detto, per prevenire la corruzione, bisogna innanzitutto definire:

- quali sono i bisogni;
- quanto sono efficaci le risposte che vengono date;

- e quanto costa dare queste risposte.

risulta evidente che il PTCP deve avere una strettissima connessione con gli strumenti di pianificazione strategica, di gestione e di controllo.

Infatti, la risposta alla prima domanda, cioè, quali sono i bisogni ai quali ci si prefigge di dare soluzione è già contenuta documenti di programmazione strategica: quando si descrive il territorio e se ne analizzano le principali criticità si stanno definendo i bisogni del territorio. Sempre nei documenti di programmazione strategica dovrebbero essere già descritti in modo sufficientemente approfondito gli stakeholder ed i loro bisogni. Il DUP individua anche quali sono le risposte che l'Ente si propone di fornire a tali bisogni, sia delineando gli obiettivi strategici, sia definendo le grandi linee di quelli operativi.

La stretta correlazione del PTCP con gli strumenti di pianificazione deve continuare anche quando si scende nel dettaglio del bilancio, perché abbiamo visto che la relazione tra risorse stanziare e bisogni della collettività potrebbe essere una fonte di rischio piuttosto significativa. Di conseguenza, anche il collegamento con il Piano delle Performance deve essere molto stretto, sia perché il PEG-Piano delle Performance mette in correlazione gli obiettivi strategici ed operativi con le risorse stanziare a bilancio, sia, come vedremo meglio nel prossimo paragrafo, per la possibilità di utilizzare gli indicatori di performance anche ai fini della prevenzione della corruzione.

Infine, ma non meno importante, il PTCP dovrà essere connesso anche con il sistema di controllo di gestione, che consentirà di dare risposta alla terza domanda: quanto ci è costato risolvere quei bisogni individuati nelle fasi precedenti?

11.3 Suggerimenti Operativi

Dalle riflessioni sopra esposte, deriva che ci deve essere una forte connessione tra il PTCP e gli strumenti di Pianificazione strategica.

Con riferimento al DUP, è opportuno che le aree di rischio del PTCP siano valutate anche in riferimento alla priorità strategica: se un tema è particolarmente significativo per un territorio, è più facile che movimenti interessi significativi (almeno rispetto a quella realtà) e quindi è importante tenerlo sotto controllo.

Con riferimento al Bilancio, ricordiamo che possono essere sicuramente aree a rischio corruzione quelle sulle quali si intendono investire somme ingenti, perché possono attrarre interessi particolari; ma anche quelle per le quali le risorse sono scarse in relazione ai bisogni vanno monitorate con attenzione, poiché espongono al

rischio di iniqua distribuzione delle risorse. Rispetto a queste ultime sarà poi particolarmente importante gestire con cura la rendicontazione ai cittadini.

Il collegamento con il Piano della Performance è fondamentale, non tanto perché il Piano delle Performance debba contenere un obiettivo relativo all'attuazione del PTPC, quanto perché nel PTPC dovremmo inserire degli indicatori che ci aiutino a tenere sotto controllo *contemporaneamente* sia il rischio di corruzione sia quello di maladministration.

12.

MIGLIORAMENTO CONTINUO

Questo capitolo è pensato in modo specifico per Comuni medi e grandi e per Aggregazioni di grandi dimensioni (almeno oltre i 30.000 abitanti). I rischi e le misure di controllo dovrebbero essere monitorati e riesaminati su una base regolare per verificare che:

- le ipotesi circa i rischi rimangano valide;
- rimangano valide le ipotesi su cui la valutazione del rischio è basata, includendo il contesto interno ed esterno;
- siano ottenuti i risultati attesi;
- i risultati della valutazione del rischio siano in linea con le esperienze effettive;
- le tecniche di valutazione siano applicate in modo appropriato;
- i trattamenti di rischio siano efficaci.

Inoltre, è importante monitorare che non si verifichino, all'interno dell'amministrazione, situazioni anomale, che potrebbero essere indicative della presenza di eventi di corruzione.

Tale attività di monitoraggio può essere assicurata attraverso controlli di secondo livello, altrimenti detti audit interni.

12.1 Gli audit interni

L'attività di audit interno deve essere una funzione che svolge un'attività indipendente ed obiettiva finalizzata al miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza del Sistema di controllo interno.

Esistono tre tipi di controlli interni:

- Controllo di primo livello: che definisce e gestisce le misure di prevenzione sull'esecuzione dei processi (regolamenti, procedure informatiche, controlli finanziari, regole di comportamento) applicato da chi attua il processo, sia da chi ne ha la responsabilità di supervisione);
- Controlli di secondo livello (AUDIT INTERNO): monitoraggio sul processo di gestione dei rischi, per garantire la coerenza rispetto alla politica anticorruzione;
- Controllo di terzo livello: valutazione indipendente sul disegno e sul funzionamento del complessivo sistema di controllo interno, accompagnato dai piani di miglioramento definiti dal management.

La seguente tabella declina i tre tipi di controllo interno all'interno delle Amministrazioni Comunali e identifica i soggetti che, teoricamente, potrebbero essere coinvolti nel sistema di controlli interni:

ATTIVITA'	RESPONSABILITA'
Progettazione del sistema di controllo	Giunta RPCT Responsabili Apicali
Controllo di Terzo Livello	Funzione di Internal Auditing (OIV)
Controllo di secondo livello	RPCT – Segretario Comunale – Controllo di gestione
Controllo di primo livello	Responsabile Apicale e funzionari

All'attuale livello di sviluppo della normativa anticorruzione, mancando standard di riferimento a livello di pubblica amministrazione, l'unica possibilità che l'organo di indirizzo politico potrebbe valutare potrebbe essere quella di affidare all'Organismo Interno di Valutazione (OIV) il monitoraggio sul livello di adeguatezza/effettività del PTPC (cd. controllo di terzo livello oppure audit di parte terza).

Per quanto riguarda invece il controllo di secondo livello da parte del RPCT (di seguito anche audit interno), nel caso in cui questo coincida con il Segretario Comunale, tale attività potrebbe essere svolta in modo integrato e/o rafforzato rispetto alla normativa del TUEL in materia di controlli interni ed in particolare relativamente ai

controlli di regolarità amministrativa e contabile. In particolare, nella fase successiva all'adozione degli atti il Segretario Comunale è chiamato a dirigere il controllo di regolarità da svolgersi secondo i principi generali di revisione aziendale, sulla base di criteri di campionamento stabilite dall'Ente ed integrate con un focus particolare sui processi a maggior rischio di corruzione.

A tale proposito, deve sottolinearsi l'opportunità di un eventuale affiancamento al Segretario di una struttura, che potrebbe essere condivisa con altri Comuni in gestione associata e che possa coadiuvare i singoli RPCT nel compito di direzione istituzionalmente attribuitogli in materia di controllo interno.

Di particolare interesse potrebbe essere la definizione di griglie di valutazione e l'individuazione di motivate tecniche di campionamento, sulla base delle quali scegliere le determinazioni di impegno di spesa, i contratti e gli altri atti da sottoporre a controllo. Aspetto quest'ultimo che dovrà essere adeguatamente approfondito, anche alla luce dei criteri fissati a livello internazionale (ISA 530, ISSAI 1530) e dal PTPC, onde evitare l'utilizzo di tecniche di natura non statistica e non probabilistica.

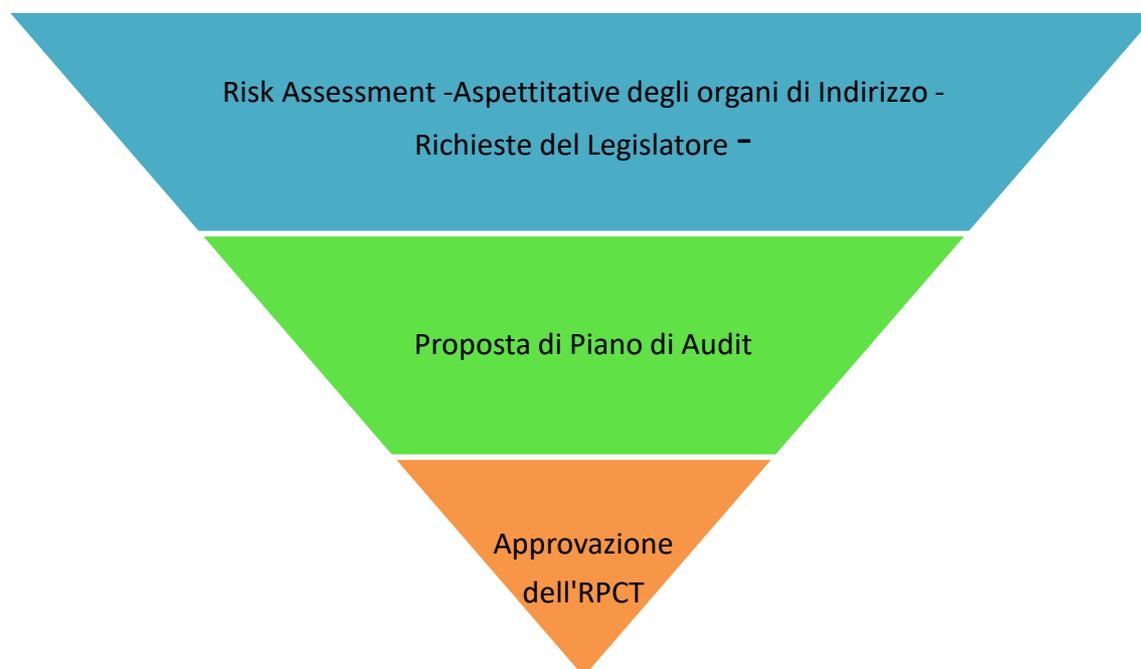
Ad esempio in questo modo si potrebbe garantire un corretto espletamento del controllo di regolarità e di scelta degli atti da sottoporre a verifica, in modo da consentire all'amministrazione di monitorare con particolare attenzione i settori di attività che, per numero di irregolarità e per criticità riscontrate, possano considerarsi per così dire "sensibili". Provando a dettagliare le attività di audit interno in capo all'RPCT possiamo immaginare che tale funzione, dopo aver selezionato il campione da verificare, dovrebbe verificare l'adeguatezza e l'effettiva attuazione delle misure di prevenzione individuate come risposte al rischio previste all'interno del PTPC.

L'attività del RPCT è bene infine che sia pianificata mediante un **piano di audit**, che definisce le singole aree da controllare nel corso dell'anno, stabilendo, tra l'altro, le priorità d'intervento e le risorse necessarie. Il piano di audit deve:

- essere allineato alle esigenze di copertura del rischio determinate nel corso della periodica rilevazione delle aspettative dell'Organo di Indirizzo Politico e dell'attività di Risk Assessment;
- allocare le risorse sui processi aventi la maggiore rilevanza, ovvero che maggiormente concorrano al raggiungimento degli obiettivi e delle strategie dell'Ente;
- tenere in considerazione le richieste poste dal legislatore;
- tenere in considerazione eventuali altre esigenze nell'effettuazione di progetti speciali o nell'utilizzo, per particolari attività, delle risorse del RPCT.

La Figura 19, di seguito riportata, illustra il processo di formazione del piano di audit.

Figura 19 - Processo di formazione del Piano di audit



Il Piano di Audit è suddiviso per interventi di audit, al termine di ciascuno dei quali viene emesso un rapporto di audit.

Per favorire la circolarità delle informazioni, il RPCT dovrà infatti garantire la predisposizione di report conclusivi del controllo svolto, che espongano un congruo numero di informazioni e ne consentano un'adeguata fruizione da parte dei destinatari. In particolare, i predetti report dovranno essere più frequenti per i responsabili dei servizi, in modo tale che questi possano correggere in tempo utile eventuali prassi non conformi a legge e al PTPC.

A loro volta gli interventi di audit sono suddivisi in moduli. La suddivisione in moduli degli interventi è strumentale alla rappresentazione delle varie tipologie di audit che ciascun intervento comprende (Follow-up, Compliance, Operazionale o Altro), dei diversi obiettivi che sono perseguiti all'interno del medesimo intervento e dei processi principali auditati all'interno del medesimo intervento.

Il codice associato all'intervento ed a ciascuno dei moduli in esso contenuti, contiene le ultime due cifre dell'anno programmato, una lettera dell'alfabeto che caratterizza l'intero intervento, ed infine dei numeri progressivi che denominano ciascun modulo compreso nell'intervento stesso. Per esempio ad un intervento programmato per l'esercizio 2016 è associato il codice 16-A.

A ciascuno dei moduli contenuti è poi associato il codice 16-A-01, 16-A-02, e così via.

Gli altri campi del Piano di Audit riporteranno le seguenti informazioni per ciascun modulo:

- Tipo: descrive la tipologia di intervento effettuata nel modulo, distinta tra Follow-up, Compliance anticorruzione, Compliance Controllo Interno o Altro;
- Descrizione: nome attribuito a ciascuno dei moduli; tale nome deve richiamare all'oggetto del modulo stesso;
- Processi Principali Auditati: nome dei processi principali che sono auditati nel corso dello svolgimento del modulo;
- Unità auditate / processi secondari auditati: unità organizzative e nome dei processi secondari che sono auditati nel corso dello svolgimento del modulo;
- Obiettivo Strategia: descrive gli obiettivi che si intendono perseguire con l'esecuzione del modulo. Inoltre descrive, quando applicabile, le strategie di audit che sono adottate e, sempre quando applicabile, le modalità di svolgimento del modulo;
- Settimane: periodo di durata (espresso in settimane) di ciascun modulo;
- Ore Attese: le ore che saranno allocate per ciascun modulo, chiaramente questo dipende dalle risorse allocate al modulo moltiplicate per il numero di settimane di durata del modulo;
- Risorse: riporta il numero e la categoria professionale di ciascuna delle risorse attribuite al modulo;
- Periodo Previsto: riporta il periodo nel quale è indicativamente prevista l'esecuzione del modulo.

12.2 Il monitoraggio delle anomalie

Per monitorare le anomalie, l'amministrazione deve aver sviluppato degli indicatori di anomalia. Perché le anomalie sono degli scostamenti da una norma. Le anomalie sono sempre tali rispetto ad una situazione, supposta come normale. Gli indicatori di anomalia sono gli strumenti che permettono di analizzare i dati e le informazioni e di identificare gli scostamenti. Gli indicatori di anomalia servono anche a verificare se le anomalie sono state rimosse, cioè se i controlli adottati sono stati efficaci.

La definizione di indicatori di anomalie esula dagli obiettivi delle presenti Linee Guida, che, invece, come visto in precedenza, si limitano a proporre un set di anomalie generali, che possono manifestarsi nei processi di un Ente Locale:

INDICATORI DI ANOMALIA	
INDICATORE	DESCRIZIONE
Arbitrarietà	Le scelte compiute nel corso del processo sembrano arbitrarie, se messe in relazione con gli obiettivi del processo
Iterazioni	Il processo è stato frazionato o ripetuto e il frazionamento/la ripetizione appare anomalo, se confrontato con ad altri processi simili
Monopolio esterno	Il processo coinvolge sempre gli stessi soggetti esterni all'organizzazione
Near Miss	Nella gestione del processo si sono evidenziati casi di sanzioni disciplinari, assenteismo, violazione del codice di comportamento, ecc ...
Reati pregressi	Nella gestione del processo si sono già verificati, in precedenza, dei casi di corruzione e/o di abuso di potere
Reclami	La gestione/conduzione del processo genera un numero elevato di contenziosi, ricorsi, alle lamentele sul servizio, ecc ...
Tempistiche	Le tempistiche di avvio, sviluppo e conclusione del processo sembrano anomale, se confrontate con le tempistiche medie previste per il processo
Variabilità	L'output di del processo subisce delle modifiche, successive alla conclusione del processo (es. annullamenti in autotutela, revoche o rettifiche, varianti in corso d'opera, ecc ...)

Gli indicatori di anomalia si sono rivelati strumenti di *risk management* molto efficaci, per il contrasto all'evasione fiscale e al riciclaggio da parte dei Comuni¹⁸. E necessariamente, in futuro, ANCI Lombardia si impegnerà per elaborare indicatori di anomalia anche per quanto riguarda il rischio di corruzione.

¹⁸ Si vedano, ad esempio, gli indicatori di anomalia antiriciclaggio contenuti nel Decreto del Ministero dell'Interno del 25 settembre 2015: "Determinazione degli indicatori di anomalia al fine di agevolare l'individuazione delle operazioni sospette di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo da parte degli uffici della pubblica amministrazione"
www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/10/07/15A07455/sg

12.3 Trattamento delle anomalie

Le anomalie rilevate in occasione degli audit interni devono essere rimosse o, per lo meno, ridotte. Perché possono essere la “traccia” lasciata da un comportamento a rischio.

Il trattamento delle anomalie potrebbe intervenire quando un evento di corruzione ha già avuto luogo. Però, trattando le anomalie, e rimuovendole, si rende meno vulnerabile il processo e si riduce la probabilità che altri eventi corruttivi abbiano luogo in futuro. Per trattare le anomalie è necessario:

- analizzare le possibili cause delle anomalie;
- capire se le anomalie sono state causate da un abuso del potere pubblico, per favorire interessi privati;
- individuare e sanzionare i soggetti che hanno messo in atto eventuali condotte a rischio;
- introdurre dei controlli, per rendere meno vulnerabile il processo.

Di seguito, alcuni esempi di trattamento delle anomalie:

ANOMALIA	CONTROLLO
Arbitrarietà	<ul style="list-style-type: none"> • Individuare le cause della gestione arbitraria del processo • Capire se l’arbitrarietà è causata da un abuso del potere pubblico, per favorire interessi privati • Definire un piano di azione per ridurre l’arbitrarietà ed eventuali modifiche nelle procedure e nei regolamenti adottati dall’ente • Verificare nel tempo che il piano di azione sia stato attuato
Iterazioni	<ul style="list-style-type: none"> • Individuare le cause che hanno causato l’iterazione del processo • Capire se l’iterazione è causata da un abuso del potere pubblico, per favorire interessi privati • Definire criteri di gestione e di scelta più stringenti, per escludere le iterazioni • Verificare nel tempo che i criteri siano rispettati
Monopolio esterno	<ul style="list-style-type: none"> • Individuare le cause del monopolio esterno • Capire se il monopolio esterno è causato da un abuso del potere pubblico, per favorire interessi privati • Avviare iniziative per “rompere” il monopolio (ad es. rotazione obbligatoria dei fornitori e consulenti) • Verificare nel tempo l’efficacia delle iniziative intraprese
Near Miss	<ul style="list-style-type: none"> • Verificare se i <i>near miss</i> dipendono da una scarsa conoscenza delle regole di comportamento e delle procedure/prassi adottate dall’amministrazione • Capire se i <i>near miss</i> sono associati al tentativo di abusare del potere pubblico, per favorire interessi privati;

	<ul style="list-style-type: none"> • Se possibile, cambiare mansioni ai soggetti responsabili dei <i>near miss</i> • Avviare iniziative di formazione e comunicazione sui temi dell'etica pubblica e dei codici di comportamento • Verificare nel tempo l'efficacia delle iniziative intraprese
Reati pregressi	<ul style="list-style-type: none"> • identificare le cause (cioè i fattori di rischio), che hanno favorito l'emergere delle condotte illecite; o che hanno impedito di prevederle e contrastarle; • introdurre misure di trattamento dei fattori di rischio individuati • Monitorare l'efficacia delle misure di trattamento introdotte
Reclami	<ul style="list-style-type: none"> • Individuare le cause dei "reclami" (contenziosi, ricorsi, alle lamentele sul servizio, ecc ...) • Capire se i "reclami" sono rivelatori di un abuso del potere pubblico, per favorire interessi privati • Avviare iniziative per migliorare la "qualità" del servizio (intesa come orientamento ai bisogni del cittadino/utente), anche coinvolgendo gli stakeholder (associazioni di cittadini, associazioni di categoria, ecc ...) • Verificare nel tempo l'efficacia delle iniziative intraprese
Tempistiche	<ul style="list-style-type: none"> • Individuare le cause che hanno influenzato in modo anomalo le tempistiche dei processi • capire se le tempistiche anomale rivelano un abuso del potere pubblico, per favorire interessi privati • definire tempistiche medie di durata dei processi (se non sono già definite per legge) e introdurre modifiche nelle procedure e nei regolamenti adottati dall'ente. • Verificare nel tempo l'efficacia delle iniziative intraprese
Variabilità	<ul style="list-style-type: none"> • Individuare le cause delle modifiche, successive alla conclusione del processo (es. annullamenti in autotutela, revoche o rettifiche, varianti in corso d'opera, ecc ...) • Capire se la variabilità è causata da abuso del potere pubblico, per favorire interessi privati • Avviare iniziative, per rimuovere le cause che hanno condotto alle variazioni successive alla conclusione del processo • Verificare nel tempo l'efficacia delle iniziative intraprese

12.4 Aggiornamento del SGPC e del PTPC

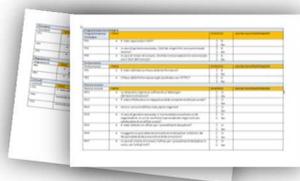
Il PTPC, come richiesto dalla normativa vigente, deve essere aggiornato annualmente. Alla luce degli esiti delle attività di monitoraggio, e di eventuali aggiornamenti nella normativa, dovrebbe essere aggiornato, annualmente, anche il Sistema di Gestione per la Prevenzione della Corruzione. Nella fase di aggiornamento (che deve coinvolgere gli organi di indirizzo politico e i responsabili apicali e che deve essere coordinata dal RPCT) è necessario considerare tutti i componenti del SGPC e valutare:

- A. L'appropriatezza delle responsabilità assegnate per la prevenzione della corruzione;
- B. Eventuali modifiche nel contesto interno ed esterno
- C. La necessità di completare o modificare la mappatura dei processi
- D. La completezza e l'affidabilità della valutazione del rischio
- E. L'efficacia e la sostenibilità delle misure di controllo delle attività a rischio di corruzione
- F. L'allineamento tra Gestione della Performance e SGPC

Ovviamente, le eventuali azioni finalizzate al riassetto del Sistema di Gestione di Prevenzione della Corruzione dovranno essere programmate all'interno del PTPC.

13.

ALLEGATI



ALLEGATO 1
Check-list per il check-up dell'Assetto Organizzativo



ALLEGATO 2
UNI_PdR-5-2013_elenco macroprocessi



ALLEGATO 3
Tabella per il calcolo del livello di rischio



ALLEGATO 4
Metodologia di analisi del rischio di corruzione



ALLEGATO 5
Appendice normativa



Tel. 02.72629640 | Fax 02.2536204 | info@retecomuni.it | www.retecomuni.it