

CONVENZIONE PER LA DISCIPLINA DELL'INCARICO OCCASIONALE PER CORSI DI FORMAZIONE

Tra il Comune di Noventa Vicentina
rappresentato dal Responsabile Affari Generali dott.ssa Cristina Zanaica
e
Cognome e Nome
Lajla Pagini

Nata a Padova il 08.04.1971
Residente a Padova in via San Marco 181, C.F. PGNLJL71D48G224M

di seguito denominato formatore

si conviene e stipula quanto di seguito:

Art. 1 – Oggetto

Il Comune di Noventa Vicentina conferisce alla sopra menzionata formatrice l'incarico di tenere per i dipendenti del Comune di Noventa Vicentina i seguenti corsi di formazione per il personale:

FORMAZIONE IN MATERIA DI ANTICORRUZIONE

PER LE P.O. E GRUPPO DI LAVORO - LIVELLO SPECIFICO - IN VIDEO CONFERENZA
Giovedì 24 settembre ore 15.00-18.00

PER TUTTO IL PERSONALE – ANTICORRUZIONE LIVELLO GENERALE - IN PRESENZA
Mercoledì 11 novembre ore 9.00-13.00

AGGIORNAMENTO IN MATERIA DI ARCHIVISTICA

PER IMPIEGATI DEGLI UFFICI E P.O. – IN VIDEOCONFERENZA

Giovedì 8 ottobre ore 15.00-17.30 Cos'è l'archivio

Giovedì 22 ottobre ore 10,00-12,30 Il fascicolo archivistico

La modalità di svolgimento dell'intervento formativo potrà variare in ragione dell'andamento epidemiologico della pandemia da Covid 19. Le date potranno subire variazioni in accordo tra le parti.

Art. 2 – Modalità

L'intervento è di tipo occasionale e sarà gestito in piena autonomia
L'incarico ha la durata limitata ad un singolo intervento

Art. 3 – Data e durata del singolo intervento

Il singolo intervento ha la durata di 4 ore al massimo dal 24 settembre 2020 all'11 novembre 2020

Art. 4 – Compenso

Il compenso per la prestazione professionale occasionale di cui al presente incarico è stabilita in € 700 lordi soggetti a ritenuta di acconto.

Art. 5 – Controversie, risoluzione del contratto, revoca dell'incarico.

In caso di controversia è competente il Foro di Vicenza.

Il professionista incaricato ha la facoltà di recedere dal presente contratto, con preavviso scritto di almeno dieci giorni.

Art. 6 – Obblighi, dichiarazioni ed attività

Il presente incarico non è soggetto ad autorizzazione dell'Ente datore di lavoro del professionista, ai sensi dell'art. 53, comma 6, lett fbis) del D.Lgs. 165/2001.

Il professionista incaricato inoltre ha dichiarato sotto la propria responsabilità di non trovarsi in nessuna delle condizioni di incompatibilità ed inconfiribilità di cui al D. Lgs. 39/2013.

Il professionista si impegna alla massima riservatezza nell'uso dei dati e delle informazioni assunti nell'espletamento dei compiti assegnati.

Il professionista svolge la propria attività in assoluta autonomia, senza alcun vincolo di subordinazione, ed opera con la diligenza richiesta dalla natura dell'incarico assunto, facendo uso appropriato delle proprie competenze professionali. Egli non potrà farsi sostituire, neppure parzialmente, nello svolgimento dell'incarico.

Art. 7 – Codice di comportamento

Il professionista si impegna ad osservare le norme del codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'art. 54 del D. Lgs. 165/2001, approvato con D.P.R. n. 62/2013, nonché il Codice di comportamento del Comune di Noventa Vicentina, approvato con delibera di Giunta Comunale n. 38 del 03.02.2014. La mancata osservanza delle regole di condotta, ivi contenute e/o richiamate, comporta la risoluzione del presente contratto.

Art. 8 - Pubblicità ai sensi del D.LGS 33/2013)

La convenzione di incarico è pubblicata in Amministrazione Trasparente del sito istituzionale del Comune di Noventa Vicentina unitamente alle dichiarazioni ed al curriculum da fornire in word

Art. 9 - Registrazione in caso d'uso

Ai sensi dell'art. 10, parte seconda della tariffa allegata al D.P.R. 26.04.1986, n. 131, il presente atto sarà registrato solo in caso d'uso.

Art. 10 - Trattamento dati personali

Il professionista, con la sottoscrizione della presente convenzione, autorizza il Comune di Noventa Vicentina al trattamento dei suoi dati personali ai sensi dell'art. 13 del Reg. UE 2016/679

Art. 11 – Disposizioni di rinvio

Per quanto non previsto nella presente convenzione, le parti fanno rinvio alla normativa che disciplina la materia ed, in particolare, agli artt. 2222 e seguenti del Codice Civile

Letto, confermato e sottoscritto in Noventa Vicentina

firme

L'incaricato
Lajla Pagini
Firmato digitalmente

Il Responsabile Affari Generali
dott.ssa Cristina Zanaica

Prevenzione della corruzione e trasparenza

Strategia e strumenti di lavoro

La «Legge Severino»

- La legge n. 190 del 6 Novembre 2012, la cosiddetta “Legge Anticorruzione”, ha introdotto per la prima volta nel nostro paese un sistema organico di prevenzione della corruzione e dell’illegalità all’interno della Pubblica Amministrazione
- Le disposizioni della L. 190/2012 pongono nuovi obblighi e adempimenti per le P.A .
- Le misure repressive che la legge vuole assicurare sono attuate anche grazie a modifiche del codice penale.

Da dove nasce la legge 190/2012

- Art. 6 e 7 Convenzione ONU contro la corruzione del 27 gennaio 1999
- Art. 6 Convenzione di Merida dell'ONU contro la corruzione del 31 ottobre 2003, ratificata con legge 116/2009
- Artt. 20 e 21 Convenzione penale sulla corruzione, Strasburgo 7 gennaio 1999, ratificata con legge 110/2012
- Convenzione civile sulla corruzione, Strasburgo 4 novembre 1999, ratificata con legge 112/2012

La legge 190/2012

- Il provvedimento:
 - a) reca misure volte a **prevenire** e reprimere la corruzione e l'illegalità nella p.a.
 - b) introduce nel codice penale importanti modifiche alla disciplina dei reati contro la pubblica amministrazione

La corruzione è prima di tutto un reato

- Art. 318 del codice penale

Il ***pubblico ufficiale*** , che, per l'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri, riceve indebitamente, per sé o per un terzo, denaro o altra utilità, o ne accetta la promessa , è punito con la reclusione da uno a sei anni.

- Art. 319 del codice penale

Il ***pubblico ufficiale*** , che, per omettere o ritardare o per aver omesso o ritardato un atto del suo ufficio, ovvero per compiere o per aver compiuto un atto contrario ai doveri d'ufficio , riceve , per sé o per un terzo, denaro od altra utilità, o ne accetta la promessa, è punito con la reclusione da sei a dieci anni

Ma è solo questo?

- Il concetto di 'corruzione' preso in considerazione dalla recente normativa e configurato dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (e prima ancora dal Dipartimento della Funzione Pubblica con la circolare 1/2013) è inteso in senso lato.
- Esso è infatti comprensivo di tutte le varie situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si possa riscontrare l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati/personalistici.
- Si configurano, di conseguenza, situazioni rilevanti più ampie delle corrispondenti fattispecie penalistiche di corruzione, che si allargano ad altre fattispecie di reato e a comportamenti che di per sé possono anche non costituire reato

La definizione di corruzione

- La Legge non contiene una definizione di “corruzione”.
- La Circolare 1/2013 del Dipartimento della Funzione pubblica individua il concetto di corruzione come **comprensivo di tutte le situazioni in cui, nel corso dell’attività amministrativa, si riscontri l’abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati.**
- Si tratta di un concetto più ampio della fattispecie prevista dal Codice penale. La definizione è stata poi ripresa nel Piano Nazionale Anticorruzione

...Quindi

- per **corruzione** si intende l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenerne vantaggi privati.
 - il **potere** è l'esercizio della funzione affidata al dipendente pubblico;
 - il **soggetto** è il dipendente pubblico/titolare di carica cui è affidata la funzione (burocrate, magistrati, politico, medico, professore, etcc)
 - l'**abuso** si ha quando il potere non è esercitato nei termini previsti dalla legge;
 - Il **vantaggio privato** è un beneficio finanziario o di altra natura, non necessariamente personale, ma che può riguardare anche soggetto terzi cui il soggetto è legato in qualche modo (famiglia, amicizia, etcc)

Un sistema organico di prevenzione della corruzione

LIVELLO NAZIONALE

L'ANAC approva il **Piano Nazionale di Prevenzione** della Corruzione che detta le Linee di indirizzo per le singole amministrazioni

LIVELLO DECENTRATO

Ogni amministrazione definisce un **P.T.P.C.** sulla base del PNA in cui effettua l'**analisi e la valutazione dei rischi specifici** di corruzione + indica **interventi organizzativi di prevenzione**

Coerenza complessiva del sistema a livello nazionale + autonomia amministrazioni

Strategie nazionali si sviluppano e si modificano a seconda di esigenze e feedback delle amministrazioni → STRUMENTI DI PREVENZIONE SEMPRE PIÙ MIRATI E EFFICACI

ADOZIONE PNA E PTPC SONO PROCESSI CICLICI

I soggetti coinvolti a livello nazionale

- Autorità Nazionale Anticorruzione (A.N.AC.)
- Dipartimento della Funzione Pubblica
- Prefetto
- Scuola Nazionale dell'Amministrazione (ex SSPA)
- Pubbliche Amministrazioni (centrali, locali, ...)

I soggetti coinvolti a livello di ente

- L'organo di governo, che approva il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione;
- Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, cui compete la predisposizione del Piano e la vigilanza sull'attuazione dello stesso
- I Dirigenti (o Responsabili di Servizio)
- l'OIV (o organismo equivalente)
- Tutti i dipendenti

Gli strumenti previsti dalla legge

- la disciplina delle situazioni di **inconferibilità e incompatibilità** degli incarichi dirigenziali, contenuta nel decreto legislativo n. 39 del 2013;
- **l'obbligo generale di astensione** contenuto nell'art. 6-bis della legge sul procedimento amministrativo (L. n. 241 del 1990), introdotto dalla citata legge n. 190/2012, in base al quale il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale;
- il divieto, inserito dalla legge n. 190 del 2012, per tutti i dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni, di poter svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri (c.d. "**pantouflage**", di cui all'art. 53, co. 16-ter, del d.lgs. 165/2001);
- l'obbligatorietà per le pubbliche amministrazione di definire **codici di comportamento** per i dipendenti al fine di assicurare la qualità dei servizi, la prevenzione dei fenomeni di corruzione, il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico (art. 54, D.Lgs. n. 165 del 2001, come riscritto dalla legge n. 190/2012);
- le misure previste a tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti, di cui è venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro (c.d. **whistleblowing**).

II PTPCT

- Il Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza è predisposto dal RPCT e approvato dalla Giunta entro il 31 gennaio di ogni anno.
- Il Piano contiene:
 - L'analisi del contesto interno ed esterno;
 - La mappatura dei processi e la valutazione del rischio di corruzione;
 - Le misure di prevenzione della corruzione;
 - **Una sezione dedicata alla trasparenza, misura essenziale di prevenzione della corruzione**

Il rischio di corruzione

- Se l'obiettivo è la prevenzione, allora l'oggetto del sistema **è il rischio di corruzione**
- Il rischio può essere definito come la potenziale manifestazione di un determinato evento in grado di influenzare il mancato raggiungimento del fine per cui un'organizzazione viene creata

Un'altra definizione

*possibilità che si verifichino
eventi non etici, non integri o legati alla
corruzione
che influiscono in senso negativo sul
conseguimento dell'utilizzo
trasparente, efficiente, efficace ed equo delle
risorse pubbliche*

...In uno schema



*quanto è probabile
che l'evento accada in
futuro?*



Rischio = Probabilità x Impatto



*a quanto ammonta il
danno conseguente al
verificarsi di un
determinato evento
rischioso?*

I fattori di rischio

- **Opportunità**

- Controlli interni insufficienti
- Complicità esterne ed interne
- Pratiche illecite

- **Razionalizzazione**

- Mancata consapevolezza della condotta fraudolenta
- Autoconvincimento di non aver commesso nulla di male

- **Incentivo**

- Insoddisfazione
- Possibilità di carriera negate
- Pressioni finanziarie e professionali

Una nuova logica di prevenzione

La lotta alla corruzione va condotta:

- **rinforzando** le politiche di prevenzione dei comportamenti deviati,
- **agendo** contemporaneamente su dimensioni individuali (formazione) e di contesto (azioni organizzative),
- **avviando** un processo di analisi e intervento, capace di cogliere le specificità del contesto interno ed esterno nel quale la singola amministrazione opera
- **logica del risk management**
- **selezionando** le aree, gli uffici o i processi organizzativi che fanno registrare un rischio più elevato e, conseguentemente, definire delle priorità di intervento in una logica razionale
 - **criterio di massima efficienza**

La definizione di standard

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

Risk Management: Enti e Organismi



Dagli standard al PNA



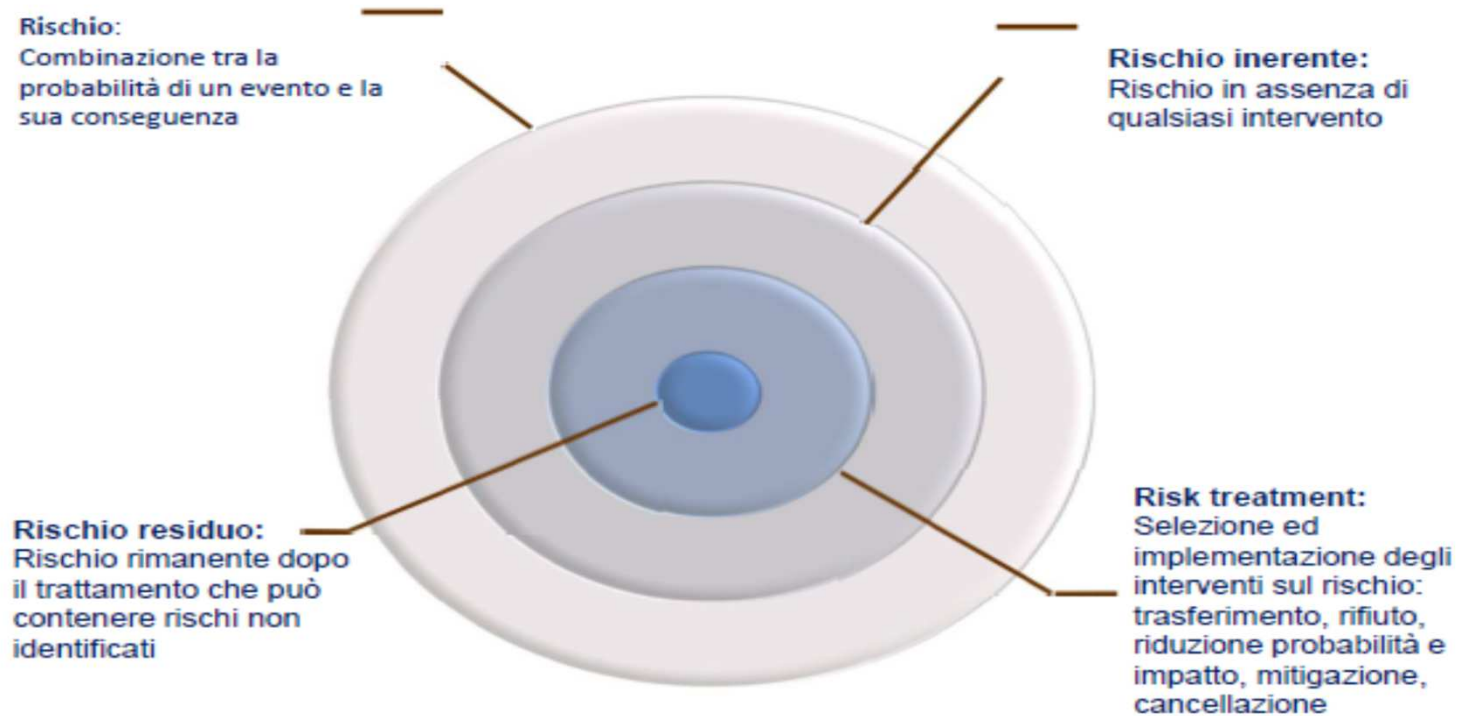
Metodo (standards)

Principi (ISO)

PN

A

Filosofia del rischio



Fonte:
PD ISO/IEC Guide 73:2002

La gestione del rischio

- La “**gestione del rischio**” è l’insieme delle attività coordinate per guidare e controllare l’amministrazione con riferimento, ampio, al rischio di «corruzione»
- **I principi fondamentali sono desunti dai Principi e linee guida UNI ISO 31000:2010**, versione italiana della ISO 31000:2009 elaborata dal Comitato ISO/TMB
- La gestione del rischio di corruzione è lo **strumento di riduzione delle probabilità** che il rischio si verifichi; **la pianificazione, mediante il P.T.P.C. è il mezzo per la gestione del rischio**
- Le **fasi principali** per la gestione del rischio da seguire sono:
 - mappatura dei processi dell’amministrazione;
 - valutazione del rischio per ciascun processo;
 - trattamento del rischio

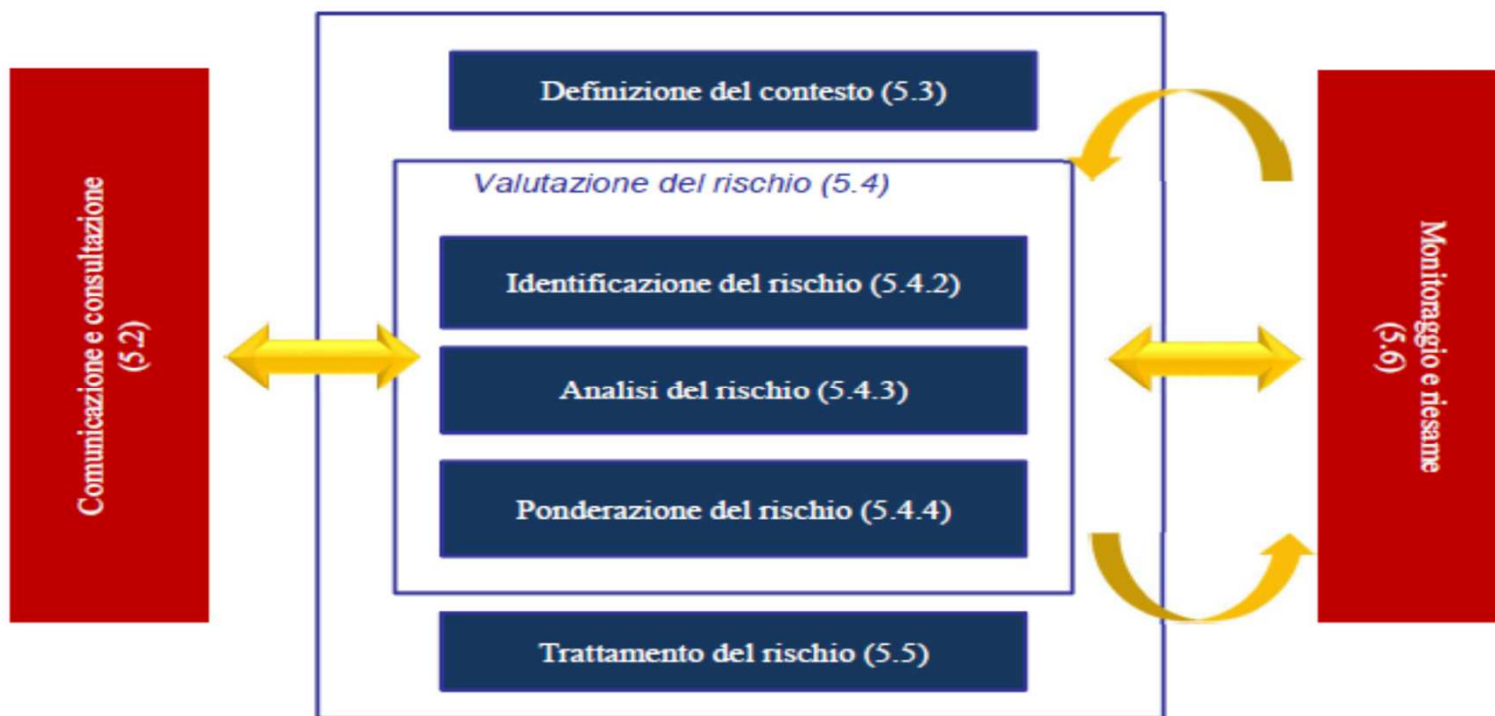
I principi ISO

- a) *La gestione del rischio crea e protegge il valore.*
- b) *La gestione del rischio è parte integrante di tutti i processi dell'organizzazione.*
- c) *La gestione del rischio è parte del processo decisionale.*
- d) *La gestione del rischio tratta esplicitamente l'incertezza.*
- e) *La gestione del rischio è sistematica, strutturata e tempestiva.*
- f) *La gestione del rischio si basa sulle migliori informazioni disponibili.*
- g) *La gestione del rischio è "su misura".*
- h) *La gestione del rischio tiene conto dei fattori umani e culturali.*
- i) *La gestione del rischio è trasparente e inclusiva.*
- j) *La gestione del rischio è dinamica.*
- k) *La gestione del rischio favorisce il miglioramento continuo dell'organizzazione.*»



Fonte: Estratto da
ISO 31000:2009

Il processo secondo le norme ISO



Fonte: Estratto da ISO 31000:2009

Le aree di rischio

- L'Art. 1, comma 16 della legge 190/2012 identifica i seguenti procedimenti quali aree di rischio:
 - a) **autorizzazione o concessione;**
 - b) **scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, anche con riferimento alla modalità di selezione prescelta ai sensi del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al d.lgs. n. 163 del 2006;**
 - c) **concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati;**
 - d) **concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera di cui all'articolo 24 del citato decreto legislativo n. 150 del 2009.**

Le ulteriori aree (PNA 2015)

- gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio;
- controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni;
- incarichi e nomine;
- affari legali e contenzioso.

Il PNA 2016 e governo del territorio

- Il governo del territorio rappresenta da sempre, e viene percepito dai cittadini, come un'area ad elevato rischio di corruzione, per le forti pressioni di interessi particolaristici che possono condizionare o addirittura precludere il perseguimento degli interessi generali.

La gestione del rischio

- a) non è un processo formalistico né un mero adempimento burocratico;
- b) è parte integrante del processo decisionale;
- c) è realizzata assicurando l'integrazione con altri processi di programmazione e gestione;
- d) è un processo di miglioramento continuo e graduale;
- e) implica l'assunzione di responsabilità;
- f) è un processo che tiene conto dello specifico contesto interno ed esterno di ogni singola amministrazione o ente, nonché di quanto già attuato;
- g) è un processo trasparente e inclusivo;
- h) è ispirata al criterio della prudenza volto anche ad evitare una sottostima del rischio di corruzione;
- i) non consiste in un'attività di tipo ispettivo o con finalità repressive.

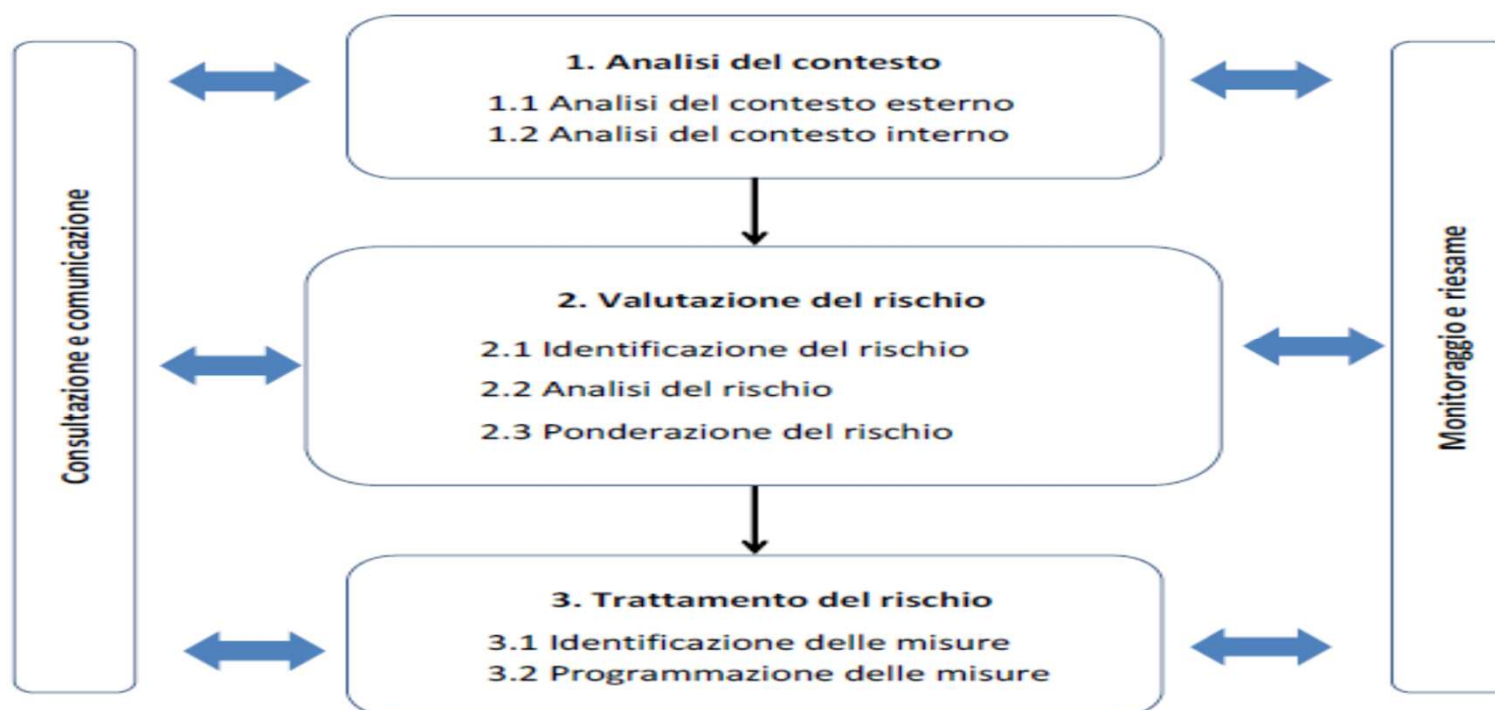
Uno schema efficace

EVENTO DI CORRUZIONE



Il processo di gestione del rischio di corruzione

Figura 1 – Il processo di gestione del rischio di corruzione



Gli attori del sistema di gestione del rischio

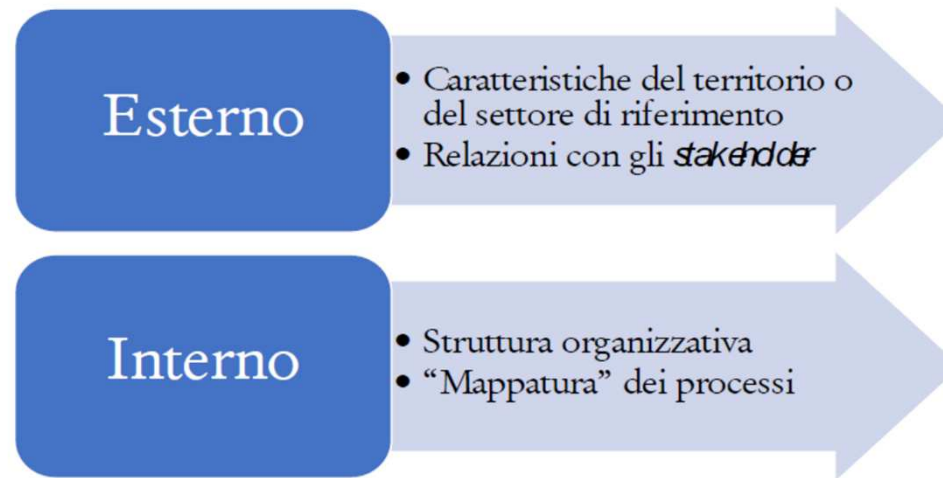


PNA 2019: i principi per la gestione del rischio

- **Coinvolgimento degli organi di indirizzo politico-amministrativo nella definizione delle strategie di gestione del rischio corruttivo**
- **Coinvolgimento di tutta la struttura organizzativa nel processo di gestione del rischio**
- **Collaborazione fra amministrazioni**
- **Attuazione del sistema di prevenzione attraverso un approccio sostanziale**
- **Gradualità del processo di gestione del rischio**
- **Selettività nell'individuazione delle priorità di trattamento**
- **Integrazione fra il processo di gestione del rischio di corruzione e quello di misurazione e valutazione della performance**

Il primo passo: l'analisi del contesto

- La prima fase del processo di gestione del rischio è relativa all'analisi del contesto esterno ed interno. In questa fase, l'amministrazione acquisisce le informazioni necessarie ad identificare il rischio corruttivo, in relazione sia alle caratteristiche dell'ambiente in cui opera (**contesto esterno**), sia alla propria organizzazione (**contesto interno**).



Il contesto esterno nel PNA 2019

Obiettivo 1

- evidenziare come le caratteristiche strutturali e congiunturali dell'ambiente nel quale l'amministrazione si trova ad operare possano favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi

Obiettivo 2

- condizionare la valutazione del rischio corruttivo e il monitoraggio dell'idoneità delle misure di prevenzione

In cosa consiste l'analisi del contesto esterno

- L'analisi del contesto esterno consiste nell'**individuazione e descrizione delle caratteristiche** culturali, sociali ed economiche **del territorio o del settore specifico di intervento** (ad esempio, *cluster* o comparto) nonché delle **relazioni esistenti con gli *stakeholder*** e di come queste ultime possano influire sull'attività dell'amministrazione, favorendo eventualmente il verificarsi di fenomeni corruttivi al suo interno.
- Si articola in due tipologie di attività:
 - 1) **l'acquisizione dei dati rilevanti;**
 - 2) **l'interpretazione degli stessi ai fini della rilevazione del rischio corruttivo.**

Le fonti esterne

L'amministrazione può reperire una molteplicità di dati relativi al contesto culturale, sociale ed economico attraverso la consultazione di banche dati o di studi di diversi soggetti e istituzioni (ISTAT, Università e Centri di ricerca, ecc.). Particolare importanza rivestono i dati giudiziari relativi al tasso di criminalità generale del territorio di riferimento (ad esempio, omicidi, furti nelle abitazioni, scippi e borseggi), alla presenza della criminalità organizzata e/o di fenomeni di infiltrazioni di stampo mafioso nelle istituzioni, nonché più specificamente ai reati contro la Pubblica Amministrazione (corruzione, concussione, peculato ecc.) reperibili attraverso diverse banche dati (ISTAT, Ministero di Giustizia, Corte dei conti o Corte Suprema di Cassazione). Può essere molto utile inoltre condurre apposite indagini relative agli *stakeholder* di riferimento attraverso questionari *online* o altre metodologie idonee (es. *focus group*, interviste ecc.).

Le fonti interne

- L'amministrazione può utilizzare interviste con l'organo di indirizzo o con i responsabili delle strutture; segnalazioni ricevute tramite il canale del *whistleblowing* o altre modalità; risultati dall'azione di monitoraggio del RPCT; informazioni raccolte nel corso di incontri e/o attività congiunte con altre amministrazioni che operano nello stesso territorio o settore

L'analisi del contesto interno

- **L'analisi del contesto interno riguarda gli aspetti legati all'organizzazione e alla gestione per processi che influenzano la sensibilità della struttura al rischio corruttivo ed è volta a far emergere, da un lato, il sistema delle responsabilità, dall'altro, il livello di complessità dell'amministrazione.** Entrambi questi aspetti contestualizzano il sistema di prevenzione della corruzione e sono in grado di incidere sul suo livello di attuazione e di adeguatezza.
- **Gli elementi oggetto di rilevazione sono due:**
 - 1) **La struttura organizzativa dell'ente**
 - 2) **I processi dell'ente stesso.**

La mappatura dei processi

- La “mappatura dei processi” è l’attività di individuazione e analisi dei processi organizzativi con riferimento all’intera attività svolta da ciascuna Amministrazione.
- Per l’Anac è un “*requisito indispensabile per la formulazione di adeguate misure di prevenzione e incide sulla qualità complessiva della gestione del rischio*”

La mappatura nel PNA 2015

L'aggiornamento al PNA del 2015 ha introdotto la mappatura dei processi come obbligo per le Amministrazioni, prevedendo che:

- È necessario dare evidenza all'interno del PTPC dell'effettivo svolgimento della mappatura dei processi
- Il concetto di **procedimento** (legge 241/1990 e art. 35 d.lgs33/2013) e di **processo** non sono tra loro incompatibili: la rilevazione dei procedimenti amministrativi è sicuramente un buon punto di partenza per l'identificazione dei processi organizzativi.
- La mappatura deve condurre, come previsto nel PNA, alla definizione di un elenco dei processi (o dei macro-processi), che devono essere descritti e rappresentati.
- Indica come scadenza limite per la realizzazione della mappatura dei processi il 2017
- La valutazione del rischio viene effettuata sulla base di una formula con risultati di tipo QUANTITATIVO.

La mappatura dei processi nel PNA 2019

- Nell'[allegato 1 al PNA 2019](#), documento metodologico in cui l'ANAC fornisce indicazioni utili per la progettazione, la realizzazione e il miglioramento continuo del "Sistema di gestione del rischio corruttivo", sono descritte le nuove metodologie di svolgimento della mappatura.
- Tale documento supera e sostituisce le precedenti metodologie quantitative e diventa l'unico da seguire nella predisposizione dei Piani triennali della prevenzione della corruzione e della trasparenza per la parte relativa alla gestione del rischio corruttivo

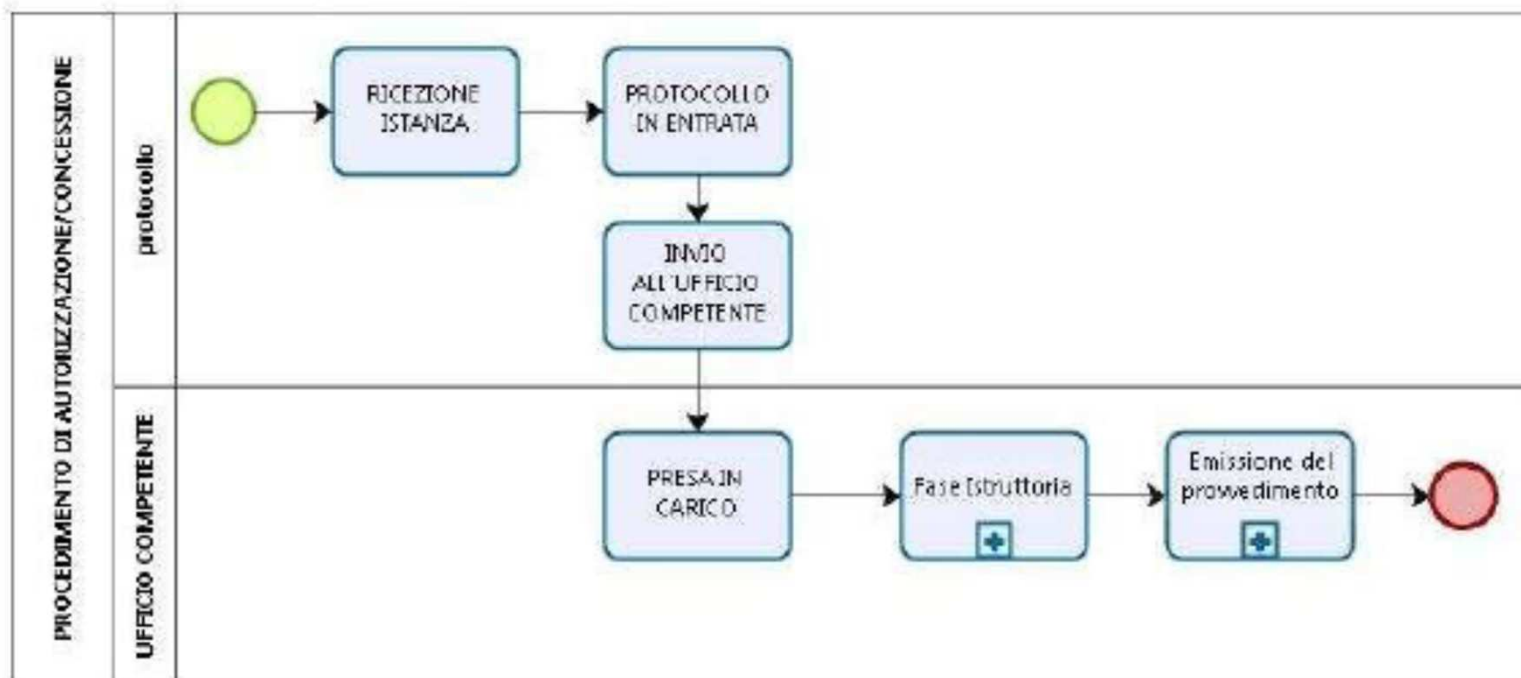
Procedura e processo: definizione

- La *procedura* è un insieme di attività ripetitive, sequenziali e condivise tra chi le attua. Esse vengono poste in essere per raggiungere un risultato determinato. In sostanza, è il “che cosa” deve essere attuato per addivenire a un “qualcosa”, a un *prodotto*, descritto sotto forma di “regole”, formalizzate o riconosciute come consuetudini. Quel *qualcosa* potrebbe essere, ad esempio, l'accensione di un computer, la preparazione di un dolce, la realizzazione di un software, il viaggio in aereo, l'iscrizione di un neonato allo stato civile o l'immatricolazione di uno studente in una università.
- Il *processo* è un insieme di attività interrelate, svolte all'interno di un'organizzazione, che creano valore trasformando delle *risorse* (*input* del processo) in un *prodotto* finale (*output* del processo) a valore aggiunto, destinato ad un soggetto interno o esterno all'azienda (*cliente*). Il processo è teso al raggiungimento di un obiettivo, determinato in sede di pianificazione, se questa è presente.

Differenza tra procedura, processo e procedimento

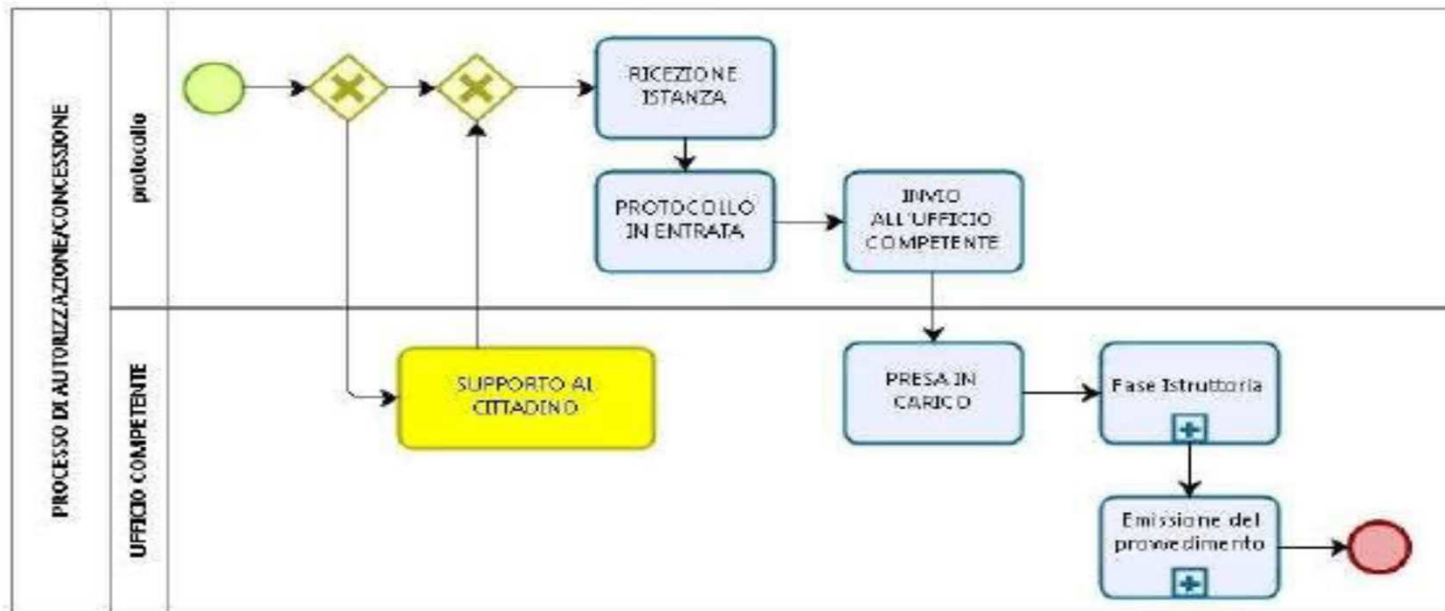
- Secondo la definizione tradizionale, per procedimento amministrativo si intende una pluralità di atti tra loro autonomi, scanditi nel tempo e destinati allo stesso fine, cioè alla emanazione di un provvedimento finale.
- Quindi, mentre la procedura si riferisce all'attività e alle regole, il processo all'impiego di risorse in attività volte al conseguimento di un risultato, il procedimento amministrativo inerisce ai documenti prodotti all'interno di una procedura o di un processo

Un esempio pratico: il procedimento



Un esempio pratico: il processo

- Se il procedimento è accompagnato da una fase preliminare di supporto da parte degli uffici nella compilazione dell'istanza, il processo risulta così schematizzato:



Il processo nel PNA 2019

- Un processo può essere definito come una sequenza di attività interrelate ed interagenti che trasformano delle risorse in un output destinato ad un soggetto interno o esterno all'amministrazione (utente).

In rapporto al procedimento

- **più flessibile**, in quanto il livello di dettaglio dell'oggetto di analisi non è definito in maniera esogena (dalla normativa) ma è frutto di una scelta di chi imposta il sistema. Si può quindi definire l'analiticità della mappatura di un processo a seconda dello scopo, delle risorse e delle competenze di cui l'organizzazione dispone.
- **più gestibile**, in quanto può favorire la riduzione della numerosità degli oggetti di analisi, aggregando più procedimenti in un unico processo.
- **più completo**, in quanto se, da un lato, non tutta l'attività amministrativa è proceduralizzata, dall'altro, i processi possono abbracciare tutta l'attività svolta dall'amministrazione;
- **più concreto**, in quanto descrive il "chi", il "come" e il "quando" dell'effettivo svolgimento dell'attività e non "come dovrebbe essere fatta per norma".

Come si fa la mappatura?

In sintesi:

- scegliere un approccio di **tipo valutativo**;
- individuare i criteri di valutazione;
- rilevare i dati e le informazioni;
- formulare un giudizio sintetico, adeguatamente motivato.

Le modalità per la mappatura dei processi

- La mappatura dei processi è un **requisito indispensabile per la formulazione di adeguate misure di prevenzione e incide sulla qualità complessiva della gestione del rischio.**
- Per la mappatura è fondamentale il coinvolgimento dei responsabili delle strutture organizzative principali. Può essere utile prevedere, specie in caso di complessità organizzative, la costituzione di un gruppo di lavoro dedicato e interviste agli addetti ai processi onde individuare gli elementi peculiari e i principali flussi
- Il RPCT, che coordina la mappatura dei processi dell'intera amministrazione, deve poter disporre delle risorse necessarie e della collaborazione dell'intera struttura organizzativa
- **La mancata collaborazione può altresì essere considerata dal RPCT in fase di valutazione del rischio, in quanto eventuali resistenze a fornire il supporto richiesto potrebbe nascondere situazioni di criticità**

L'elenco dei processi

- Il risultato atteso della prima fase della mappatura dei processi è l'identificazione dell'Elenco completo dei processi dell'amministrazione. Per fare ciò, è necessario partire dalla rilevazione e classificazione di tutte le attività interne.

Da dove si parte?

- documentazione esistente dell'organizzazione (organigramma, funzionigramma, *job description* relative alle posizioni coinvolte nei processi, regolamenti, ecc.)
- analisi di *benchmark* relative a modelli di processi tipici di organizzazioni aventi analoghe finalità
- catalogo dei procedimenti amministrativi, raggruppando i procedimenti omogenei.

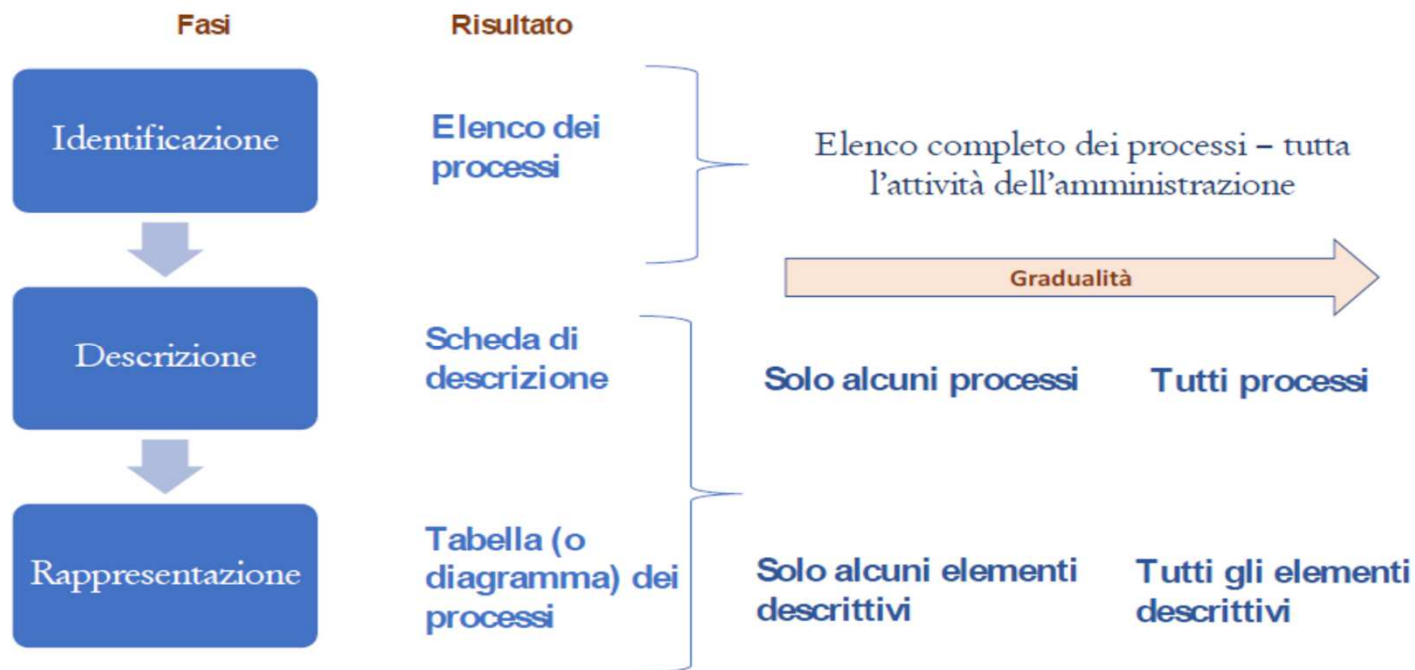
La descrizione dei processi

- **Sul punto l'Anac chiarisce che questo risultato può essere raggiunto in maniera progressiva nei diversi cicli annuali di gestione del rischio corruttivo, tenendo conto delle risorse e delle competenze effettivamente disponibili.**
- **Gli elementi di base sono:**
 - breve descrizione del processo (che cos'è e che finalità ha);
 - attività che scandiscono e compongono il processo;
 - responsabilità complessiva del processo e soggetti che svolgono le attività del processo.

Gli elementi utili per la descrizione e dei processi

- elementi in ingresso che innescano il processo – “*input*”;
- risultato atteso del processo – “*output*”;
- sequenza di attività che consente di raggiungere l’*output* – le “attività”;
- responsabilità connesse alla corretta realizzazione del processo;
- tempi di svolgimento del processo e delle sue attività (nei casi in cui i tempi di svolgimento sono certi e/o conosciuti, anche in base a previsioni legislative o regolamentari);
- vincoli del processo (rappresentati dalle condizioni da rispettare nello svolgimento del processo in base a previsioni legislative o regolamentari);
- risorse del processo (con riferimento alle risorse finanziarie e umane necessarie per garantire il corretto funzionamento del processo (laddove le stesse siano agevolmente ed oggettivamente allocabili al processo));
- interrelazioni tra i processi;
- criticità del processo.

La gradualità nella mappatura dei processi



Le fonti per l'identificazione degli eventi rischiosi

- le risultanze dell'analisi del contesto interno e esterno realizzate nelle fasi precedenti;
- le risultanze dell'analisi della mappatura dei processi;
- l'analisi di eventuali casi giudiziari e di altri episodi di corruzione o cattiva gestione accaduti in passato nell'amministrazione oppure in altre amministrazioni o enti che possono emergere dal confronto con realtà simili;
- incontri (o altre forme di interazione) con i responsabili degli uffici o il personale dell'amministrazione che abbia conoscenza diretta sui processi e quindi delle relative criticità;
- le risultanze dell'attività di monitoraggio svolta dal RPCT e delle attività svolte da altre strutture di controllo interno (es. *internal audit*) laddove presenti;
- le segnalazioni ricevute tramite il canale del *whistleblowing* o tramite altra modalità (es. segnalazioni raccolte dal RUP o provenienti dalla società civile sia prima che dopo la consultazione sul PTPCT);
- le esemplificazioni eventualmente elaborate dall'Autorità per il comparto di riferimento;
- il registro di rischi realizzato da altre amministrazioni, simili per tipologia e complessità organizzativa

Il registro dei rischi

- L'identificazione degli eventi rischiosi conduce alla creazione di un "Registro degli eventi rischiosi", nel quale sono riportati gli eventi rischiosi relativi ai processi dell'amministrazione. Per ogni processo deve essere individuato almeno un evento rischioso.
- A seconda del livello di analiticità della mappatura dei processi si avranno strutture del Registro degli eventi rischiosi più o meno analitiche, fino a far corrispondere gli eventi rischiosi alle singole fasi/attività del processo.
- Nella costruzione di tale Registro è importante fare in modo che gli eventi rischiosi siano adeguatamente descritti, siano specifici del processo nel quale sono stati rilevati e non generici.

La valutazione qualitativa

- Nell'approccio **qualitativo** l'esposizione al rischio è stimata in base a motivate valutazioni, espresse dai soggetti coinvolti nell'analisi, su specifici criteri.
- Tali valutazioni, anche se supportate da dati, non prevedono (o non dovrebbero prevedere) la loro rappresentazione finale in termini numerici.
- Sono quindi superati i precedenti criteri con cui era stata svolta la mappatura sulla base del PNA 2015

I criteri di valutazione

- Per stimare l'esposizione al rischio è opportuno definire in via preliminare i criteri di valutazione del rischio, e quindi gli indicatori del livello di esposizione del processo (fase o attività) al rischio di corruzione in un dato arco temporale.
- Tenendo conto della dimensione organizzativa dell'amministrazione, delle conoscenze e delle risorse disponibili, gli indicatori di **stima del livello di rischio** possono avere livelli di qualità e di complessità progressivamente crescenti.

N.B. L'approccio dell'ANAC è pertanto concreto: gli indicatori devono essere adeguati alla concreta realtà dimensionale e organizzativa dell'Ente.

Gli esempi di indicatori dell'ANAC

- **livello di interesse “esterno”**: la presenza di interessi, anche economici, rilevanti e di benefici per i destinatari del processo determina un incremento del rischio;
- **grado di discrezionalità del decisore interno alla PA**: la presenza di un processo decisionale altamente discrezionale determina un incremento del rischio rispetto ad un processo decisionale altamente vincolato;
- **manifestazione di eventi corruttivi in passato nel processo/attività esaminata**: se l'attività è stata già oggetto di eventi corruttivi in passato nell'amministrazione o in altre realtà simili, il rischio aumenta poiché quella attività ha delle caratteristiche che rendono attuabili gli eventi corruttivi;
- **opacità del processo decisionale**: l'adozione di strumenti di trasparenza sostanziale, e non solo formale, riduce il rischio;
- **livello di collaborazione del responsabile del processo o dell'attività nella costruzione, aggiornamento e monitoraggio del piano**: la scarsa collaborazione può segnalare un deficit di attenzione al tema della prevenzione della corruzione o comunque risultare in una opacità sul reale grado di rischiosità;
- **grado di attuazione delle misure di trattamento**: l'attuazione di misure di trattamento si associa ad una minore possibilità di accadimento di fatti corruttivi.

La rilevazione dei dati

Per l'ANAC i requisiti per la rilevazione dei dati sono:

1. Deve essere coordinata dal RPCT
2. I dati devono essere rilevati da soggetti con specifiche competenze o adeguatamente formati, oppure attraverso forme di autovalutazione da parte dei responsabili delle unità organizzative coinvolte nello svolgimento del processo (c.d. *self assessment*)
3. Le valutazioni devono essere sempre **supportate da dati oggettivi**

Gli esempi di dati dell'ANAC: i precedenti

- i dati sui precedenti giudiziari e/o sui procedimenti disciplinari a carico dei dipendenti dell'amministrazione. Le fattispecie che possono essere considerate sono le sentenze passate in giudicato, i procedimenti in corso, e i decreti di citazione a giudizio riguardanti:
 - i reati contro la PA;
 - il falso e la truffa, con particolare riferimento alle truffe aggravate all'amministrazione (artt. 640 e 640-*bis* c.p.);
 - i procedimenti aperti per responsabilità amministrativo/contabile (Corte dei Conti);
 - i ricorsi amministrativi in tema di affidamento di contratti pubblici.

Gli esempi di dati dell'ANAC: le segnalazioni e gli altri dati

- le segnalazioni pervenute, nel cui ambito rientrano certamente le segnalazioni ricevute tramite apposite procedure di *whistleblowing*, ma anche quelle pervenute dall'esterno dell'amministrazione o pervenute in altre modalità. Altro dato da considerare è quello relativo ai reclami e alle risultanze di indagini di *customer satisfaction* che possono indirizzare l'attenzione su possibili malfunzionamenti o sulla malagestione di taluni processi organizzativi.
- ulteriori dati in possesso dell'amministrazione (es. dati disponibili in base agli esiti dei controlli interni delle singole amministrazioni, rassegne stampa, ecc.).

La gradualità

La logica del PNA 2019 è quella di procedere alla mappatura dei processi con la **giusta gradualità** provvedendo:

- all'identificazione di tutti i processi, riferiti all'insieme dell'attività amministrativa;
- alla descrizione, iniziale, dei processi più a rischio, con ampliamento annuale;
- alla rappresentazione dei processi in formato tabellare, partendo da alcuni elementi descrittivi strettamente funzionali.

La mappatura dei processi – effettuata con gradualità e secondo livelli successivi di affinamento degli elementi considerati – rappresenta un requisito indispensabile per la formulazione di adeguate misure di prevenzione e incide nella qualità complessiva della gestione del rischio.

I rischi nell'area degli appalti pubblici

- accordi collusivi tra le imprese partecipanti a una gara volti a manipolarne gli esiti, utilizzando il meccanismo del subappalto come modalità per distribuire i vantaggi dell'accordo a tutti i partecipanti allo stesso
- definizione dei requisiti di accesso alla gara e, in particolare, dei requisiti tecnico-economici dei concorrenti al fine di favorire un'impresa (es.: clausole dei bandi che stabiliscono requisiti di qualificazione)
- ammissione di varianti in corso di esecuzione del contratto per consentire all'appaltatore di recuperare lo sconto effettuato in sede di gara o di conseguire extra guadagni

Nella fase di programmazione

SITUAZIONI ANOMALE INDICATRICI DI RISCHIO:

- eccessivo ricorso a procedure di urgenza/proroghe contrattuali;
- Progettazione degli interventi effettuata al fine di determinare la soglia economica di affidamento o di favorire determinati operatori economici

MISURE INDIVIDUABILI:

Comunicazione al RPCTP dei contratti prorogati e di quelli affidati in via d'urgenza;

Creazione di uno scadenario dei contratti ai fini della programmazione

Verifica dei progetti da parte di un soggetto diverso dal RUP

Nella fase di scelta del contraente

SITUAZIONI ANOMALE INDICATRICI DI RISCHIO:

- Assenza di pubblicità;
- Proroghe immotivate
- Frazionamento artificioso dell'appalto al fine di determinarne la soglia
- Mancato rispetto senza motivazione del principio di rotazione
- Conflitti di interesse nella commissione giudicatrici

MISURE INDIVIDUABILI:

- Acquisizione e verifica dichiarazioni Commissari;
- Comunicazione al RPCTP dei contratti prorogati e di quelli affidati in via d'urgenza;
- Verifica dei provvedimenti di affidamento diretto in fase di controllo successivo di regolarità amministrativa
- Creazione di uno scadenario dei contratti ai fini della programmazione

Nella fase di esecuzione

- SITUAZIONI ANOMALE INDICATRICI DI RISCHIO:
 - Assenza motivazione provvedimento di adozione di una variante
 - Concessione di proroghe in assenza delle previsioni di legge
 - Ammissione di riserve oltre il limite di legge
 - Assenza di istruttoria per la revisione del prezzo
 - Autorizzazione al subappalto senza istruttoria
- MISURE INDIVIDUABILI:
 - Pubblicazione provvedimenti adozione varianti e autorizzazione subappalto;
 - Controllo effettuazioni comunicazioni varianti all'Anac
 - Trasmissione dei provvedimenti di adozione varianti, corredati da relazione, al RPCT

I rischi nell'area gestione delle entrate

- **SITUAZIONI ANOMALE INDICATRICI DI RISCHIO:**

- Pratiche di condono irregolari
- Mancato introito di proventi sanzioni
- Rilascio di concessioni edilizie con contributo inferiore al dovuto
- Minori entrate conseguenti occupazione del suolo pubblico
- Mancato aggiornamento/riscossione di canoni di locazione o concessione
- Alienazione di immobile a un prezzo significativamente inferiore a quello di mercato
- Omissione di accertamento per entrata tributaria
- Mancata riscossione entrate tributarie
- Applicazione di sgravi tributari irregolare
- Omessa approvazione dei ruoli di imposta

Le misure

- Definizione di procedure standardizzate
- Informatizzazione delle procedure
- Obbligo di astensione in caso di conflitto di interesse

I rischi nell'area governo del territorio

- SITUAZIONI ANOMALE INDICATRICI DI RISCHIO:
- Mancata astensione in sede di votazione in presenza di un interesse proprio da parte di un componente il Consiglio Comunale
- Situazione di conflitto di interessi da parte del responsabile del procedimento nella realizzazione di un intervento;
- Conferimento di incarichi professionali in elusione dei principi di concorrenza e rotazione
- Creazione di un rapporto privilegiato di tecnici privati con determinati istruttori

Le misure

- MISURE INDIVIDUABILI:
- Rotazione del personale
- Verbalizzazione dell'obbligo di astensione nelle delibere di Consiglio
- Acquisizione dichiarazioni assenza situazioni di conflitto di interesse da parte del Responsabile del Procedimento
- Misure indicate per l'area appalti
- Controlli a campione nell'ambito del controllo successivo di regolarità amministrativa

I rischi nell'area gestione risorse umane

- SITUAZIONI ANOMALE INDICATRICI DI RISCHIO:
- Predefinizione dei titoli di partecipazione e dei requisiti di ammissione al fine di favorire un determinato concorrente
- Definizione delle materie d'esame volta a favorire un determinato concorrente
- Potenziale conflitto d'interesse per uno o più componenti della commissione di concorso
- Progressioni economiche assegnate illegittimamente per favorire determinati dipendenti

- MISURE INDIVIDUABILI:
- Puntuale adempimento degli obblighi di trasparenza
- Previsione di una disciplina regolamentare sul tema dei profili professionali in base a requisiti attitudinali e professionali
- Relazione sulla programmazione dell'abbisogno del personale con indicazione delle esigenze di inserimento di determinate categorie e profili professionali
- Assicurare un adeguato bilanciamento tra titoli di servizio e titoli di studio nella redazione dei bandi
- Evitare di individuare titoli che limitino eccessivamente la partecipazione alla procedura
- Acquisire le dichiarazioni sull'assenza di situazioni di conflitto d'interesse dei Commissari
- Esplicitazione delle regole di selezione nei bandi e indicazione nei verbali del rispetto dei passaggi formali
- Disciplina generale dei casi di progressione, a partire da criteri nei contratti decentrati, con conseguenti

I rischi nell'area delle sovvenzioni e dei contributi

- SITUAZIONI ANOMALE INDICATRICI DI RISCHIO:
- Abuso nell'adozione di provvedimenti aventi ad oggetto agevolazioni economiche al fine di favorire particolari soggetti
- Situazioni di conflitto di interesse del responsabile del procedimento
- Formazione delle graduatorie predeterminando i criteri di accesso ai benefici per favorire alcuni soggetti

Le misure

- MISURE INDIVIDUABILI:
- Predeterminazione dei criteri e delle modalità per accedere a contributi e utilizzo delle procedure ad evidenza pubblica nel rispetto dell'art. 12 della legge 241/1990
- Acquisizione dichiarazione assenza situazione di conflitto d'interessi
- Informatizzazione e standardizzazione delle procedure, ove possibile (non per i contributi relativi agli assistiti dei servizi sociali)
- **Rispettare l'ordine cronologico** di protocollo dell'istanza, rispettare i tempi di conclusione dei procedimenti amministrativi

Il rischio nei procedimenti autorizzatori

- SITUAZIONI ANOMALE INDICATRICI DI RISCHIO:
- Abuso nel rilascio di autorizzazioni in ambiti in cui il pubblico ufficio ha funzioni esclusive o preminenti di controllo al fine di agevolare determinati soggetti
- Inserimento in cima a una lista d'attesa
- Determinazione di diritti di segreteria o oneri in misura inferiore a quelli da corrispondere
- Disparità di trattamento nella concessione di provvedimenti autorizzatori
- Mancato rispetto dell'ordine cronologiche delle istanze

Le misure

- **MISURE INDIVIDUABILI:**

- Rispettare l'ordine cronologico di protocollo dell'istanza, rispettare i tempi di conclusione dei procedimenti amministrativi
- Predeterminare i criteri di assegnazione delle pratiche ai collaboratori, addivenendo, laddove possibile, ad una suddivisione dell'unità organizzativa in distinti ambiti di competenza
- Redigere gli atti in modo chiaro e comprensibile, adoperando un linguaggio semplice
- Rispettare il divieto di aggravio del procedimento non rallentare il procedimento come ad esempio la richiesta di adempimenti istruttori inutili
- Rotazione del personale, ove possibile
- La figura che firma il provvedimento finale deve essere diversa dal responsabile del procedimento
- Separazione tra l'attività di controllo e l'attività di rilascio dell'autorizzazione

Le misure di prevenzione

- Il fulcro dell'attività di prevenzione della corruzione risiede nelle cosiddette "misure di prevenzione".
- Il richiamo a tale strumento è presente già nella legge 190/2012, dove si richiamano le "misure adottate dalle pubbliche amministrazioni", come ambito dell'azione di vigilanza dell'Autorità anticorruzione e in altre occasioni come modalità attuativa degli interventi di prevenzione.

Le misure come strumenti di trattamento del rischio

- Il trattamento del rischio è la fase volta ad individuare i correttivi e le modalità più idonee a prevenire i rischi, sulla base delle priorità emerse in sede di valutazione degli eventi rischiosi.
- **PROGETTAZIONE:** le misure individuate devono essere puntuali e non generiche, e prevedere scadenze ragionevoli in base alle priorità rilevate e alle risorse disponibili.
- Le misure devono essere sostenibili anche per quanto riguarda la fase di controllo e di monitoraggio delle stesse, onde evitare la pianificazione di misure astratte e non attuabili.

Che tipi di misure?

- Sono **misure obbligatorie**, quelle la cui applicazione discende obbligatoriamente dalla legge o da altre fonti normative; **misure ulteriori**, quelle che, pur non essendo obbligatorie per legge, sono rese obbligatorie dal loro inserimento nel P.T.P.C.T.
- Le **misure generali** intervengono in maniera trasversale sull'intera amministrazione e si caratterizzano per la loro incidenza sul sistema complessivo della prevenzione della corruzione; le misure **specifiche** agiscono in maniera puntuale su alcuni specifici rischi individuati in fase di valutazione del rischio e si caratterizzano dunque per l'incidenza su problemi specifici

Tipologie di misure generali e specifiche

- controllo;
- trasparenza;
- definizione e promozione dell'etica e di standard di comportamento;
- regolamentazione;
- semplificazione;
- formazione;
- sensibilizzazione e partecipazione;
- rotazione;
- segnalazione e protezione;
- disciplina del conflitto di interessi;
- regolazione dei rapporti con i “rappresentanti di interessi particolari” (lobbies)

Requisiti delle misure

- **Presenza ed adeguatezza di misure e/o di controlli specifici preesistenti** sul rischio individuato e sul quale si intende adottare misure di prevenzione della corruzione.
- **Capacità di neutralizzazione dei fattori abilitanti il rischio.**
- **Sostenibilità economica e organizzativa delle misure**
- **Adattamento alle caratteristiche specifiche dell'organizzazione.**

La descrizione delle misure

- **fasi (e/o modalità) di attuazione della misura.** Laddove la misura sia particolarmente complessa e necessiti di varie azioni per essere adottata e presuppone il coinvolgimento di più attori, ai fini di una maggiore responsabilizzazione dei vari soggetti coinvolti, appare opportuno indicare le diverse fasi per l'attuazione, cioè l'indicazione dei vari passaggi con cui l'amministrazione intende adottare la misura;
- **tempistica di attuazione della misura e/o delle sue fasi.** La misura (e/o ciascuna delle fasi/azioni in cui la misura si articola), deve opportunamente essere scadenzata nel tempo. Ciò consente ai soggetti che sono chiamati ad attuarle, così come ai soggetti chiamati a verificarne l'effettiva adozione (in fase di monitoraggio), di programmare e svolgere efficacemente tali azioni nei tempi previsti;
- **responsabilità connesse all'attuazione della misura (e/o ciascuna delle fasi/azioni in cui la misura si articola).** In un'ottica di responsabilizzazione di tutta la struttura organizzativa e dal momento che diversi uffici possono concorrere nella realizzazione di una o più fasi di adozione delle misure, occorre indicare chiaramente quali sono i responsabili dell'attuazione della misura e/o delle sue fasi, al fine di evitare fraintendimenti sulle azioni da compiere per la messa in atto della strategia di prevenzione della corruzione;
- **indicatori di monitoraggio e valori attesi,** al fine di poter agire tempestivamente su una o più delle variabili sopra elencate definendo i correttivi adeguati e funzionali alla corretta attuazione delle misure.

La descrizione delle misure

MISURA x	Descrizione misura			
Fasi per l'attuazione	Tempi di realizzazione	Ufficio Responsabile	Indicatori di monitoraggio	Target
Fase 1	Entro il __/__/__	Ufficio x	Es. nr. __/__	Es. nr. __/__
Fase n	Entro il __/__/__	Ufficio y	Es. nr. di __	Es. nr. di __