

"La prevenzione della Corruzione: Monitoraggio e Prospettive"

ROMA 6 dicembre 2018

**MARIA PIA REDAELLI
RPCT REGIONE LOMBARDIA**

INDICE

- ❖ RPCT – collocazione e peso reale all'interno dell'amministrazione
- ❖ contesto Regione Lombardia
- ❖ difficoltà generali del RPCT
- ❖ difficoltà nell'elaborazione del PTPCT
- ❖ analisi di contesto interno ed esterno: difficoltà
- ❖ l'analisi dei rischi: induce ad un raccordo trasversale tra diverse attività
- ❖ analisi rischi: criticità
- ❖ leve importanti della prevenzione: formazione, rotazione, monitoraggio
- ❖ Trasparenza: miglioramenti
- ❖ Cambiamento: auspicato

RPCT ALL'INTERNO DELL'AMMINISTRAZIONE 1/2

I vertici dell'amministrazione devono individuare RPCT assicurando:

- ❖ **massimo livello di legittimazione ed autorevolezza**
- ❖ **un grado elevato di autonomia** (il livello di autonomia è direttamente proporzionale all'efficacia che può esplicare nello svolgimento dei compiti affidati)
- ❖ che all'interno dell'amministrazione sia **un riferimento per il progressivo raggiungimento degli obiettivi definiti dalla mission e dagli strumenti di programmazione.**
- ❖ che sia **motore del cambiamento** e non esecutore di sterili adempimenti
- ❖ che sia in grado **di farsi «valere»** e riconoscere specie nel rapporto con i vertici e le figure apicali dell'amministrazione.
- ❖ che sia capace di attivare una **forte collaborazione con la rete interna dei referenti**

RPCT ALL'INTERNO DELL'AMMINISTRAZIONE 2/2

La scelta non deve ricadere

- ❖ su un dirigente di prima nomina o di una struttura secondaria (l'operato e la possibilità di incidere realmente all'interno dell'amministrazione sarebbe di fatto depotenziata)
- ❖ un custode passivo del Piano, (sarebbe sterile, non avrebbe la possibilità di incidere sull'organizzazione per favorire i cambiamenti che qualificano l'azione preventiva)
- ❖ su un soggetto che non sappia sfruttare le ampie possibilità di rinnovamento ed innovazione di cui può diventare co-artefice grazie al consolidamento dell'esperienza acquisita nel corso degli anni.
- ❖ su un soggetto che non sappia sfruttare la posizione “privilegiata” che gli consente di vedere tutta l'organizzazione dell'amministrazione, le sue dinamiche e procedure, così da saper stimolare le possibilità di cambiamento e di crescita.

SUPPORTO RPCT

RPCT talvolta ha oggettive difficoltà a contare su un supporto esterno a livello nazionale

- per oggettive motivazioni (15.000 RPCT a livello nazionale)
- non trova una risposta alle necessità di supporto per chiarimenti, interpretazioni ect...

CRITICITA'

Le complessità applicative e il sistema delle responsabilità ricadenti in capo al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza possono oggettivamente mettere in difficoltà il RPCT che **senza un supporto esterno a livello nazionale si trova a vivere un situazione di isolamento ed incertezza.**

PROPOSTA

Individuare modalità di raccordo nazionale, attraverso le diverse rappresentanze come già avviene nel caso delle Regioni attraverso un coordinamento, analogamente si potrebbe estendere questa buona prassi a enti locali, enti e società partecipate, enti sanitari, Università ect..., utilizzando il coordinamento delle Regioni per raccogliere le proposte. Ciò anche al fine di diffondere gli esiti e risultati dei lavori ed analisi emerse nei diversi tavoli

Il coordinamento potrebbe far confluire alla Conferenza Stato-Regioni problematiche, proposte, e situazioni particolarmente rilevanti ed importanti su cui adottare provvedimenti e soluzioni condivise.

RPCT NEL CONTESTO REGIONE LOMBARDIA 1/2

Posizione:

risponde direttamente ed esclusivamente al Presidente/Segretario Generale

Ruolo

- Direttore Funzione Specialistica “Sistema dei Controlli, Prevenzione della Corruzione, Trasparenza e Privacy”
- Responsabile controllo successivo degli atti dei Dirigenti
- Tramite Strutture dedicate: Audit interno e Audit fondi UE, DPO e Privacy Officer
- Partecipa alle attività dell’Organismo di Attività di Controllo Regionale

Vantaggi derivati dalla governance del sistema dei controlli (controlli coordinati con la prevenzione della corruzione) :

- favoriscono un approccio integrato: i controlli diventano uno strumento strategico di primaria importanza
- inducono ad adottare una misura organica: da applicare a tutte le misure generali di prevenzione
- forniscono indicazioni: per interventi correttivi di carattere trasversale
- consentono di coinvolgere tutti gli attori che partecipano all’attuazione del P.T.P.C.T.

RPCT NEL CONTESTO REGIONE LOMBARDIA 2/2

Il R.P.C.T. Regionale assume un ruolo di coordinamento interno:

- Rete dei Referenti Dirigenti e Posizioni Organizzative della Giunta di RL (**una rete interna forte competente e collaborativa può raggiungere risultati veri**)
- R.P.C.T. degli enti del Sistema Regionale
- R.P.C.T. degli enti del Sistema Sanitario Regionale

Il R.P.C.T. collabora con soggetti istituzionali esterni:

- R.P.C.T. dei Comuni, anche in collaborazione con ANCI Lombardia
- Prefettura, Corte dei Conti, Guardia di Finanza, Tribunale

Obiettivo:

- Questa collocazione e le relative funzioni favoriscono la creazione progressiva di un sistema integrato e strutturato dei controlli e attraverso le azioni di miglioramento (follow up) e di monitoraggio e prevenzione del rischio corruttivo a livello regionale
- Raccordo con Piano Performance e individuazione di obiettivi premianti assegnati ai Direttori Generali

Strumenti:

- iniziative integrate di formazione l'organizzazione della Giornata della Trasparenza del Sistema Regionale (1400 adesioni)
- la collaborazione inter-istituzionale per condividere buone pratiche e rendere più esaustiva l'analisi del contesto esterno.

DIFFICOLTA' GENERALI RPCT

VISSUTO PREVALENTE (oggi il vissuto è un elemento che prevale anche sugli elementi reali e razionali)

L'organizzazione ha una certa allergia verso la prevenzione della corruzione e trasparenza in quanto:

- vive i nuovi obblighi come ulteriori appesantimenti burocratici
- meri esercizi di stile che non producono nulla di concreto
- è generalizzata la convinzione che la corruzione non sia presente nell'amministrazione in cui si opera.

DIFFICOLTA' OGGETTIVE

- le organizzazioni, sia per problemi endemici sia per le aggravanti imposte negli ultimi anni dalle disposizioni sulla spending review, operano in costante stato di urgenza, pertanto parlare di prevenzione e trasparenza diventa difficile se non addirittura impossibile
- a volte il limite per la figura del RPC è la scarsa disponibilità di risorse

Il RPCT travolto da molteplici adempimenti imposti dalla normativa, rischia in taluni casi di non sviluppare progettualità innovativa e finisce sovente per essere svilito nel suo ruolo.

DIFFICOLTA' ELABORAZIONE DEL PIANO 1/2

Si possono fare Piani Triennali formalmente ineccepibili, ma poco rispondenti ai bisogni reali dell'amministrazione

Il Piano costituisce lo strumento più importante per attuare le misure ed azioni di prevenzione ma indubbiamente richiede il superamento di difficoltà tra cui:

- **Analisi del contesto esterno e interno** nel sistema di valutazione e gestione dei rischi e di leggere e interpretare le dinamiche socio territoriali al fine di indirizzare le azioni di prevenzione della corruzione
- **Individuazione corretta dei rischi di corruzione**, e nel collegarli ai processi organizzativi e di utilizzare un'adeguata metodologia di valutazione e ponderazione dei rischi
- **Adozione di misure di prevenzione del rischio concrete** ed efficaci traducibili in azioni precise e fattibili e verificabili nella loro effettiva realizzazione

DIFFICOLTA' ELABORAZIONE DEL PIANO 2/2

- **Coordinamento e integrazione con il Piano della Performance e i controlli interni.**
(manca sovente un efficace collegamento tra il Piano anticorruzione e il processo della Performance)
- **Integrazione delle misure di prevenzione della corruzione con le misure organizzative** volte a migliorare la funzionalità dell'amministrazione
- **Sostenibilità e qualità delle misure anticorruzione per assicurare** efficacia nel tempo
- **Adeguati sistemi di monitoraggio** delle misure per accertare effettività e concretezza
- **Misura della rotazione specie per le difficoltà** rispetto alla professionalità acquisita dagli operatori nei singoli settori e per le resistenze di vario genere ai cambiamenti

AMBITO DI MIGLIORAMENTO DEL PTPCT 1/3

ANALISI DEL CONTESTO

generalmente viene meglio approfondito il contesto economico e sociale mentre ci sono maggiori criticità sul versante criminologico e dell'illegalità presente e radicata nel territorio

PROPOSTA DI SVILUPPO

- una metodologia trasversale per i diversi soggetti pubblici
- individuazione di indicatori che possano orientare l'analisi del contesto con relativi riflessi negativi/problematici verso l'operato della pubblica amministrazione

Vi sono aree di infiltrazione nell'ambito della gestione dei rifiuti, dell'agroalimentare e degli appalti, della gestione del territorio che aggiunti ad altri ambiti riferiti alle specificità territoriali possono fornire indizi utili per le misure di contrasto e prevenzione da adottare all'interno dell'amministrazione

AMBITO DI MIGLIORAMENTO DEL PTPCT 2/3

CRITICITA' ANALISI RISCHI IN PARTICOLARE

- la qualità e concretezza analitica dei processi
- definizione puntuale delle fasi che caratterizzano ciascun processo
- rappresentazione delle misure attuabili, non solo quelle obbligatorie
- soprattutto quelle ulteriori da calibrarsi sulla singola realtà organizzativa
- scelta ponderata delle misure su cui concentrare i propri sforzi organizzativi
- definire tempistiche certe di messa in opera
- fissare oggettive forme di monitoraggio degli obiettivi prefissati

INDIVIDUAZIONE DELLE MISURE

L'analisi deve essere fattibile individuando misure di prevenzione e mitigazione concrete, con relativi i tempi di attuazione e riconoscimento delle responsabilità. I controlli ad esempio forniscono indicazioni circa le criticità per azioni di miglioramento.

OPPORTUNITÀ il costante aggiornamento dei processi, delle relative misure programmate e il puntuale monitoraggio in ordine alla effettiva attuazione delle previsioni del PTPCT rappresentano una formidabile opportunità di rendere trasparente l'organizzazione dell'amministrazione.

ANALISI DEI RISCHI OPPORTUNITA' DI INTEGRAZIONE

L'Analisi rischi adottata con l'Allegato 5 del PNA 2013 è stata considerata superabile e in diverse occasioni Anac si è espressa nel senso di consentire un affrancamento da tale metodologia individuando un modello diverso.

L'Analisi rischi è il presupposto per una serie di attività di controllo e prevenzione e pertanto sarebbe proficuo **un lavoro di integrazione tra le diverse analisi rischi**:

- Anticorruzione: analisi rischi relativa ai processi/procedimenti mappati delle aree a rischio corruttivo ed inseriti nel PTPCT
- Privacy
- Audit Interno
- Antifrode per i fondi comunitari
- Antiriciclaggio

CRITICITA'

Assicurare qualità e concretezza analitica dei processi e delle fasi che caratterizzano ciascun processo

PROPOSTA

Potrebbe essere costituito un tavolo di lavoro a livello nazionale per l'adozione, a regia Anac, per individuare una metodologia di analisi comune strutturata e omogenea

LEVE IMPORTANTI PER LA PREVENZIONE 1/3

FORMAZIONE

Il tema della formazione è un aspetto centrale per creare una cultura dell'integrità e dell'eticità dell'azione amministrativa.

MODALITÀ DIDATTICHE

Sono state valorizzate modalità formative secondo la logica della diffusione e implementazione dell'esperienza e delle **buone pratiche, finalizzate a costruire la consapevolezza** e la corresponsabilizzazione degli operatori e dei responsabili delle aree a rischio

I percorsi formativi dovrebbero connotarsi per una sempre maggiore **concretezza trasferendo capacità di applicazione e competenze** nell'espletamento delle funzioni rivestite all'interno dell'organizzazione

FORMAZIONE DI BASE

Formazione diffusiva rivolta a tutti i dipendenti per svilupparne le competenze in tema di anticorruzione e trasparenza, nonché per favorire una sempre maggiore cultura dell'etica e della legalità (**nelle 2017 in totale**: 73 iniziative, 304 ore d'aula, oltre 3.000). Si dovrebbero utilizzare maggiormente per una formazione di base modalità e strumenti innovativi come ad esempio la formazione a distanza (FAD) e webinar per una fruizione personalizzata e rispondente ad esigenze individuali

FORMAZIONE SPECIALISTICA

Sono stati attivati laboratori pratici, effettuando esercitazione guidata su identificazione e analisi dei rischi e individuazione di misure di trattamenti. **Partecipazioni, nel 2018 formazione specialistica**: 35 edizioni, 175 ore d'aula e laboratorio e 908 partecipazioni

LEVE IMPORTANTI PER LA PREVENZIONE 2/3

MONITORAGGIO E CONTROLLI

L'attuazione delle misure preventive inserite nel PTPCT deve essere verificata e monitorata

Il monitoraggio è lo strumento che offre molteplici opportunità:

- il monitoraggio può fornire informazioni utili al fine di desumere quali sono i punti di forza e le criticità nell'attuazione delle misure
- consente di ricavare indicazioni per il miglioramento sia delle azioni di prevenzione ed anche organizzativo

Monitoraggio e controlli del RPCT

- **Controlli:** conflitto di interessi, inconfiribilità, incompatibilità delle nomine, pantouflage, art. 35 bis (assegnazione a commissioni e erogazione contributi),
- **Monitoraggio:** analisi rischi e misure di prevenzione del PTPCT e altre misure inserite nel PTPCT

Monitoraggio affidato ad altri soggetti

Il monitoraggio e la vigilanza sono compiti che difficilmente il RPCT può svolgere da solo all'interno di realtà complesse come la Regione.

Controlli e monitoraggio sono affidati alle Direzioni Generali e Dirigenti (codice di comportamento, vigilanza della trasparenza delle società vigilate ect..)

CRITICITA' – ES. PANTOUFLAGE

Quali doveri incombono in capo al RPCT che venga a conoscenza del configurarsi di una situazione **di pantouflage** a carico di un ex dipendente dell'Amministrazione di riferimento?

LEVE IMPORTANTI PER LA PREVENZIONE 3/3

ROTAZIONE

REGIONE LOMBARDIA ha adottato due distinti provvedimenti regolatori per i dirigenti e per le Posizioni Organizzative.

L'alternanza tra più dipendenti nell'assunzione delle decisioni e nella gestione delle attività nel proprio ambito di responsabilità:

- Favorisce una riduzione del rischio che possano crearsi relazioni particolari tra amministrazioni e portatori di interessi a vario titolo
- Crea anche i presupposti per un maggior livello di benessere organizzativo (trovare nuovi stimoli e opportunità di crescita professionale)
- Consente il reclutamento di energie intellettuali stimolate dal rapporto con un nuovo ambito lavorativo.

CRITICITA'

Oggettive: rischio di creare ostacoli al buon andamento ed alla continuità dell'azione amministrativa, non garantendo la qualità delle competenze professionali necessarie per lo svolgimento di talune attività specifiche, specie ad elevato contenuto tecnico

Rotazione straordinaria: momento processuale a partire dal quale l'Amministrazione è tenuta ad attivare la misura della rotazione straordinaria

PROPOSTA

- **Attuazione periodica** (definizione dei termini temporali massimi di permanenza)
- **Attuazione programmata** attraverso le azioni di supporto che non sono mai state attuate e andrebbero quantomeno sperimentate

TRASPARENZA

L'ESPERIENZA DI QUESTI ANNI: TROPPIA QUANTITÀ A SCAPITO DELLA QUALITÀ

Non si discute sulla scelta di rendere disponibili i dati necessari al cittadino per conoscere le scelte dell'amministrazione e il relativo funzionamento.

CRITICITÀ

- Inserimento di elenchi difficilmente comprensibili e leggibili all'esterno sia per la modalità di pubblicazione (ad esempio l'elenco dei beneficiari di contributi o la pubblicazione trimestrale degli incarichi esterni autorizzati ai dipendenti dell'amministrazione)
- La ricerca dei dati è oggettivamente difficoltosa

OBIETTIVI DI MIGLIORAMENTO

- assicurare gli adempimenti previsti dall'allegato Anac ma accompagnare questo adempimento ad uno sforzo **per una comunicazione efficace**
- **assicurare la possibilità di disporre di una consultazione complessiva** che si alimenta costantemente e storicizza il dato (questo va oltre il mero adempimento previsto).
- **adottare modalità sintetiche per far comprendere in modo immediato** e possibilmente automatico i dati essenziali
- **adozione consistente di strumenti informatici** per il governo dei flussi informativi, al fine di minimizzare i tempi di azione ed i relativi margini di errore, rendendo più agevole, veloce e precisa la raccolta dei dati e la loro pubblicazione. La progressiva informatizzazione della P.A. potrebbe essere l'occasione per investire in strumenti che prevedano flussi documentali che tengano conto degli obblighi di trasparenza e consentano di agevolare il compito di controllo del RPCT e di interfaccia con gli altri dirigenti o referenti, inoltre l'utilizzo di sistemi informatici dedicati può aiutare l'approfondimento e allo studio anche dei contenuti. Il supporto informatico è elemento strategico per supportare in generale l'azione del RPCT.
- **classificare le informazioni ottenute in maniera efficace** anche per ottimizzare le attività di ricerca dei dati

TRASPARENZA

ESPERIENZA REGIONE LOMBARDIA

Ha avviato una impegnativa ricognizione degli enti pubblici vigilati, nonché delle società, controllate o anche solo partecipate, e degli altri enti di diritto privato controllati o vigilati.

Sono stati individuati oltre 400 enti, società e fondazioni. Il lavoro di ricognizione è diventato una opportunità per l'amministrazione per eventuali decisioni di razionalizzazione.

La ricognizione, oltre ad essere funzionale all'adempimento dell'obbligo di pubblicazione gravante su Regione Lombardia in forza dell'art. 22 del D.lgs. n. 33/2013, onde consentire anche all'A.N.AC. lo svolgimento dei propri poteri di vigilanza, costituisce una guida per gli uffici anche ai fini della delimitazione dell'ambito di applicazione del D.lgs. n. 39/2013.

Impulso e vigilanza sulla nomina del R.P.C.T. e sull'adozione di misure di prevenzione anche integrative del modello di organizzazione e gestione ex D.lgs. n. 231/2001

In attuazione di quanto raccomandato dalle Nuove Linee guida di Anac, Regione Lombardia intende proseguire nell'attività di vigilanza sull'effettiva adozione da parte degli enti di diritto privato sottoposti al proprio controllo quanto meno delle misure di prevenzione della corruzione.

Le Direzioni Generali provvedono a verificare che gli enti abbiano provveduto alla nomina del R.P.C.T. e che tale nomina sia stata effettuata nel rispetto dei requisiti e dei criteri indicati dalla legge e dagli atti di indirizzo dell'A.N.AC..

AGIRE PER IL CAMBIAMENTO

La percezione negativa verso gli adempimenti dell'anticorruzione e della trasparenza dei dipendenti della pubblica amministrazione ha conseguenze:

- crea clima che influenza negativamente l'attuazione delle misure preventive
- influenza la possibilità di radicare principi di contrasto alla corruzione
- mina e compromette livelli di coscienza e di radicamento della conoscenza dei principi

ESIGENZA DI UNA NUOVA CULTURA

Si tratta di operare un cambiamento culturale verso l'integrità dell'azione amministrazione, intesa come applicazione di valori, principi e norme nelle operazioni quotidiane delle organizzazioni pubbliche che vanno anche oltre l'attuazione delle misure anticorruzione. La formazione riveste un ruolo importante in questo contesto.

COME AFFERMARE UN CLIMA FAVOREVOLE

Per invertire la tendenza di questo vissuto negativo si tratta di operare uno sforzo che in buona parte è affidato a quanti collaborano con il RPCT, siano essi referenti (assicurando un maggior coinvolgimento), lo staff che deve essere competente e convincente. Far comprendere e dimostrare nel concreto gli effetti positivi.

SEGNALI POSITIVI ED INCORAGGIANTI

Si sono verificati casi in cui, in modo proattivo e responsabile, Dirigenti/Funzionari rappresentano al RPCT nuove situazioni critiche, evidenziano la necessità di inserire nel Piano la mappatura di taluni processi/procedimenti, al fine di adottare misure di prevenzione finalizzate a mitigare o prevenire il rischio individuato. Questo significa che la percezione del rischio sta entrando nella cultura organizzativa.