Il Ministro dell'Interno

VISTA la legge 6 novembre 2012, n. 190 recante "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione";

VISTA la delibera n72/2013 della Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle Amministrazioni pubbliche (CIVIT), con la quale è stato approvato il Piano nazionale anticorruzione, predisposto dal Dipartimento della Funzione pubblica;

VISTO il Piano nazionale anticorruzione, predisposto dal Dipartimento della funzione pubblica l'11 settembre 2013, ai sensi dell'art.1, comma 4, lett.c), della medesima legge, elaborato sulla base delle direttive contenute nelle Linee di indirizzo del Comitato interministeriale, che contiene gli obiettivi strategici governativi per lo sviluppo della strategia di prevenzione a livello centrale e fornisce indirizzi e supporto alle amministrazioni pubbliche per l'attuazione della prevenzione della corruzione e per la stesura del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione;

VISTA la nomina del responsabile della prevenzione della corruzione del Ministero dell'interno, ai sensi dell'articolo 1, comma 7, della medesima legge;

VISTO, in particolare, l'art.1, comma 9, della medesima legge, relativo ai contenuti del Piano di prevenzione della corruzione;

RITENUTO di procedere alla adozione del "Piano triennale di prevenzione della corruzione per il triennio 2014 – 2016" , su proposta del responsabile della prevenzione della corruzione del Ministero dell'interno, ai sensi dell'art.1, comma 8, della medesima legge;

DECRETA

Articolo unico

1. Ai sensi dell'articolo 1, comma 8 , della legge 6 novembre 2012, n. 190, è adottato il "Piano triennale di prevenzione della corruzione per il triennio 2014 – 2016".

Il Ministro dell'Interno

Il Piano verrà pubblicato sul sito istituzionale del Ministero dell'interno e verrà trasmesso, contestualmente, alla Presidenza del Consiglio – Dipartimento della funzione pubblica.

Roma, 31 GEN. 2014

IL MINISTRO

4

PIANO TRIENNALE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE 2014/2016

DEL MINISTERO DELL'INTERNO

Indice

1 – Premessa:
1.1 Il contesto normativo di riferimento.

2 – Il sistema di prevenzione della corruzione nel Ministero dell'interno
2.1 Articolazione centrale e periferica.
2.2 Approccio e indirizzi strategici.
2.3 Attori del sistema di prevenzione della corruzione:
2.3.1 Il responsabile della prevenzione della corruzione.
2.3.2 I referenti a livello centrale e a livello territoriale.
2.3.3 Gli altri attori del sistema di prevenzione della corruzione: ruoli, responsabilità e modalità di interazione.
2.4 Il collegamento con il ciclo delle performance.

3 – Il piano di prevenzione della corruzione del Ministero dell'interno
3.1 Articolazione e contenuti del primo P.T.P.C

4 – Il sistema di gestione del rischio
4.1 Processo e approccio metodologico
4.2 La mappatura dei processi: aree di rischio e altre aree di attività.
4.3 L'identificazione degli eventi rischiosi: il catalogo dei rischi a livello centrale e territoriale.
4.4 L'analisi e la ponderazione degli eventi rischiosi: modalità di valutazione ed obiettivi
4.5 Il trattamento del rischio.
4.5.1 Identificazione delle misure anticorruzione e priorità di trattamento.
4.5.2 Le misure obbligatorie: tempistica di attuazione.

5 – Attività di controllo e monitoraggio, di informazione e comunicazione.
5.1 Attività previste

6 – Contesto culturale per favorire le policy di prevenzione della corruzione: formazione e sensibilizzazione
6.1 Il ruolo della formazione nel sistema di prevenzione della corruzione del Ministero dell'interno.
6.2 Le tipologie di formazione e i soggetti destinatari.
6.3 Sensibilizzazione esterna per Stakeholder.

7 – Il sistema di whistleblowing del Ministero dell'interno
7.1 Azioni e tempistica di attuazione

8 – Il supporto tecnico – informativo dei Prefetti agli Enti Locali
8.1. Azioni e tempistica di attuazione

9 – Azioni intraprese e tempistica di attuazione per quelle programmate
9.1 Attività espletata nell'anno 2013.
9.2 Attività programmata per l'anno 2014.
9.3 Attività programmata per l'anno 2015.
9.4 Attività programmata per l'anno 2016.

1 – Premessa:

1.1 Il contesto normativo di riferimento.

La legge 6 novembre 2012 n. 190 recante "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e della illegalità nella Pubblica Amministrazione" ha introdotto, nell'ordinamento giuridico italiano, un sistema di prevenzione della corruzione e dell'illegalità nell'espletamento delle funzioni e delle attività della Pubblica Amministrazione.

La legge disegna un complesso di iniziative ed adempimenti a carico delle Pubbliche Amministrazioni, nell'ambito di una strategia volta ad attuare un'efficace e pregnante attività di prevenzione della corruzione, attraverso la previsione ed attuazione di pratiche organizzative ed operative, specificamente destinate allo scopo.

Quanto sopra, in ottemperanza anche a quello che è stato normativamente disposto a livello internazionale: si richiama la Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (O.N.U.) contro la corruzione, adottata da tale organismo il 31 ottobre 2003 – risoluzione n. 58/4 e ratificata dal nostro Paese con legge 3 agosto 2009 n. 116.

Con la legge di ratifica sono, pertanto, divenute pienamente operanti le norme della Convenzione, in particolare quelle che prevedono la necessità, da parte di ciascuno Stato

aderente, di predisporre ed applicare specifiche misure di prevenzione della corruzione nonché di vagliarne la relativa idoneità ed adeguatezza.
In tale ottica, la legge n.190/2012 prevede, in materia di prevenzione della corruzione, specifiche strategie che, sostanzialmente, si articolano su due livelli:

- "a livello "nazionale", attraverso l'elaborazione del Piano Nazionale Anticorruzione, predisposto dal Dipartimento della Funzione Pubblica ed approvato, in data 11 settembre 2013, dalla Commissione Indipendente per la Valutazione, l'Integrità e la Trasparenza (ex C.I.V.I.T.).
- " a livello "decentrato", attraverso l' elaborazione, da parte di ciascuna Amministrazione, di un proprio specifico Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (di seguito, P.T.C.P.), sulla base delle linee guida fornite dal Piano Nazionale Anticorruzione.

Il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione, secondo l'art. 1, comma 5, della l. n. 190/2012, deve fornire una valutazione del diverso livello di esposizione degli Uffici al rischio di corruzione e indicare gli interventi organizzativi volti a prevenirlo.

Il P.T.P.C. rappresenta, quindi, lo strumento attraverso il quale sistematizzare e descrivere la strategia di prevenzione del fenomeno corruttivo, frutto di un processo di analisi dell'organizzazione, di analisi del fenomeno stesso e di successiva identificazione, attuazione e monitoraggio di un sistema di prevenzione della corruzione.

La redazione del P.T.P.C. sottende, quindi, l'implementazione di un processo di gestione del rischio (risk management), applicato al fenomeno della corruzione.

Infine, la legge n.190/2012 attribuisce ai Prefetti un ruolo di supporto tecnico –informativo nei confronti degli enti locali, che ne facciano richiesta, "ai fini della predisposizione del piano di prevenzione della corruzione, *omissis…..* anche al fine di assicurare che i piani siano formulati e adottati nel rispetto delle linee guida contenute nel piano nazionale approvato dalla commissione."(art. 1, comma 6, l. n. 190/2012).

Tale disposizione comporta, per la sua corretta ed efficace applicazione, la necessità di trasferire alle Prefetture – Uffici Territoriali del Governo metodologie e strumenti, tali da consentire loro di rispondere, adeguatamente e in maniera omogenea, al disposto normativo.

2 – <u>Il sistema di prevenzione della corruzione nel Ministero dell'interno</u>

2.1 Articolazione centrale e periferica.

Si ritiene necessario richiamare la complessa articolazione del Ministero dell'interno, prima di descrivere l'approccio e gli indirizzi strategici adottati nell'adozione del P.T.C.P.

Il Ministero dell'interno è, attualmente, articolato, a livello centrale, in cinque Dipartimenti e, precisamente:

1. Il Dipartimento per gli affari interni e territoriali.
2. Il Dipartimento della pubblica sicurezza.
3. Il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione.
4. Il Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile.
5. Il Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie.

A - Il Dipartimento degli affari interni e territoriali svolge funzioni ed attività in materia di:

1. amministrazione generale e supporto ai compiti di rappresentanza generale e di governo sul territorio;
2. finanza locale;
3. servizi elettorali;
4. vigilanza sullo stato civile e sull'anagrafe.

B - Il Dipartimento della Pubblica Sicurezza svolge funzioni ed attività in materia di:

1. attuazione della politica dell'Ordine e della Sicurezza Pubblica;
2. coordinamento tecnico-operativo delle Forze di Polizia;
3. direzione e amministrazione della Polizia di Stato;
4. direzione e gestione dei supporti tecnici, anche per le esigenze generali del Ministero dell'interno.

C - Il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione svolge funzioni e compiti in materia di:

1. immigrazione;
2. asilo;
3. cittadinanza;
4. confessioni religiose.

D - Il Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile svolge funzioni e compiti in materia di:

1. soccorso pubblico;
2. prevenzione incendi e altre attività assegnate al Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco dalle vigenti normative;
3. difesa civile.

E - Il Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse

strumentali e finanziarie svolge funzioni e compiti in materia di:

1. politiche del personale e gestione delle risorse umane dell'amministrazione civile;
2. organizzazione delle strutture centrali e periferiche dell'amministrazione civile;
3. sviluppo delle attività formative per il personale dell'amministrazione civile;
4. documentazione generale e statistica a sostegno dell'attività di amministrazione generale del Ministero e delle Prefetture - Uffici territoriali del Governo;
5. coordinamento dei sistemi informativi automatizzati, promozione e impiego delle tecnologie informatiche;
6. gestione delle risorse finanziarie e strumentali per le esigenze generali del Ministero.

Oltre ai cinque Dipartimenti, sono presenti:

- il Commissario Straordinario del Governo per il Coordinamento delle iniziative antiracket ed antiusura;
- il Commissario per il Coordinamento delle iniziative di solidarietà per le vittime dei reati di tipo mafioso;
- il Commissario straordinario del Governo per le persone scomparse;
- l'Organismo Indipendente di Valutazione della performance.

Il Ministero, a livello periferico, è presente con le seguenti articolazioni:

1) Le Prefetture – U.T.G. : costituiscono la sede di rappresentanza del Governo in ogni provincia. Svolgono un'azione propulsiva di indirizzo, di mediazione sociale e di intervento, di consulenza e di collaborazione, anche rispetto agli enti locali, in tutti i campi del "fare amministrazione", in esecuzione di norme o secondo prassi consolidate, promuovendo il processo di semplificazione delle stesse procedure amministrative.

2) Uffici della Polizia di Stato presenti nelle province:
   - Le Questure: costituiscono il vertice dell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza in ogni provincia. Esercitano le attività proprie della polizia di sicurezza e della polizia amministrativa nonché coordinano l'attività delle relative articolazioni in ambito provinciale.
   - La Polizia Stradale;
   - La Polizia Ferroviaria.
   - La Polizia Postale e delle Comunicazioni.
   - La Polizia di Frontiera.

Oltre tali Uffici provinciali, sono presenti sul territorio ulteriori presidi costituiti dai Commissariati e dagli Uffici che si occupano di Polizia di Frontiera e Marittima, Reparti Volo, Centri di Formazione ed Addestramento.

3) Uffici del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco presenti sul territorio:
   - Direzioni Regionali;
   - Comandi Provinciali;
   - Distretti, Distaccamenti permanenti e volontari e Posti di vigilanza istituiti alle dipendenze dei Comandi provinciali.
   - Reparti e Nuclei speciali per particolari attività operative che richiedono l'impiego di personale specificamente preparato nonché l'ausilio di mezzi speciali o di animali.

   Svolgono attività di prevenzione incendi nonché altre attività assegnate al Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco dalle vigenti normative.

Il sistema di prevenzione della corruzione del Ministero dell'interno, considerata tale complessa articolazione organica, deve, quindi, lavorare su due livelli:

- un livello sistemico: attraverso il raccordo e la messa a sistema delle informazioni e degli strumenti presenti nelle differenti strutture organizzative, sia a livello centrale che territoriale, al fine di avere una visione d'insieme sull'andamento e sulla gestione del rischio di corruzione dell'Amministrazione nella sua interezza.
- un livello di dettaglio: attraverso l'applicazione di processi di gestione del rischio in ciascuna struttura organizzativa, al fine di identificare l'esposizione al rischio di ciascun processo amministrativo e le relative misure di risposta, al fine di garantire la copertura dell'intera Amministrazione e la valutazione delle specificità delle singole strutture organizzative nel processo di valutazione e risposta al rischio.

2.2 Approccio e indirizzi strategici

Attesa la complessa ed articolata organizzazione del Ministero, tanto a livello centrale quanto periferico, il processo di *risk management* viene, gradualmente, implementato attraverso le seguenti fasi:

FASE 1:

a) Avvio dell'analisi del rischio, a livello centrale, e formulazione di indirizzi metodologici, a livello territoriale, attraverso una mirata attività di formazione, svolta presso la Scuola

Superiore dell'Amministrazione dell'Interno, cui hanno partecipato, nel corso dell'anno 2013, i referenti, individuati dai singoli Dipartimenti, dagli Uffici dei Commissari Straordinari del Governo, dall'O.I.V. nonché dalle Prefetture – U.T.G., dai Commissari di Governo per la provincia di Trento e Bolzano e dalla Commissione di Coordinamento della Valle D'Aosta.

b) Pianificazione delle principali misure di prevenzione obbligatorie (la rotazione del personale; la gestione del conflitto di interessi anche riguardo alle situazioni di sede o possibile conflitto tra la provenienza di un incarico pubblico amministrativo e l'attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro (c.d. *pantouflage - revolving doors);* le incompatibilità specifiche per posizioni dirigenziali; la formazione di commissioni per l'affidamento di commesse o di concorso; l'assegnazione agli uffici e il conferimento di incarichi nel caso di condanne penali per delitti contro la pubblica amministrazione; la tutela del denunciante eventi corruttivi (c.d. *whistleblower).*
c) Avvio di un apposito gruppo di lavoro, già costituito nell'anno 2013, composto da rappresentanti dei cinque Dipartimenti del Ministero nonché del Gabinetto del Ministro e dell'Ufficio Affari Legislativi e Relazioni Parlamentari e dai rappresentanti di sette Prefetture - UTG (Napoli - Milano - Roma - Bologna - Firenze - Palermo - Rieti), individuate in base alla dimensione territoriale di riferimento, con il compito di individuare le misure e gli strumenti che consentano ai Prefetti di fornire un supporto tecnico –informativo omogeneo agli enti locali, ai fini della predisposizione del piano di prevenzione della corruzione dei singoli enti stessi.

FASE 2:

a) Estendere l'analisi del rischio a tutte le strutture organizzative territoriali.
b) Completare la pianificazione e attuazione delle misure di prevenzione obbligatorie e ulteriori.

FASE 3:

a) Portare a regime il sistema di monitoraggio e valutazione dell'efficacia del sistema di gestione del rischio.
b) Portare a regime il processo di integrazione dei sistemi di prevenzione della corruzione nonché quello di misurazione e valutazione delle performance.

2.3 Attori del sistema di prevenzione della corruzione:

2.3.1 Il Responsabile della prevenzione della corruzione.

La legge n.190/2012 stabilisce che ogni Pubblica Amministrazione deve provvedere, nel proprio ambito, alla nomina del Responsabile della prevenzione della corruzione.(art. 1, comma 7).
La norma riserva la scelta e la nomina del Responsabile all'Organo di indirizzo politico, indicando, come criterio di preferenza, l'appartenenza dell'incaricato ai dirigenti amministrativi di ruolo di prima fascia.
Pertanto, nel rispetto di quanto disposto dalla legge con particolare riferimento ai requisiti richiesti, l'Amministrazione dell'interno ha provveduto, con apposito provvedimento del Signor Ministro, alla scelta e nomina del proprio Responsabile nella persona del Prefetto dr.ssa Cinzia GUERCIO per il biennio 2013- 2014.

Il Responsabile, inquadrato nel Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie, è coadiuvato da un Viceprefetto, cui è stato attribuito il compito di curare il coordinamento delle iniziative necessarie per la predisposizione e l'attuazione del Piano della prevenzione della corruzione del Ministero, al fine di garantire un'efficace azione di sostegno ai rilevanti e delicati compiti facenti capo al Responsabile medesimo.

2.3.2 I Referenti a livello centrale e a livello territoriale.

Il Ministero dell'interno, come precisato, è caratterizzato da una complessa ed articolata organizzazione, tanto a livello centrale quanto periferico.
L'attuale struttura del Ministero è, attualmente, connotata dalla presenza di un rilevante apparato centrale nonché di strutture periferiche, diffuse capillarmente sul territorio nazionale, sulla base delle delicate funzioni che l'Amministrazione è, quotidianamente, chiamata a svolgere.
All'interno dell'organizzazione, si rileva l'esistenza di figure professionali diverse tra loro, stante la contemporanea presenza di ruoli professionali diversi (Carriera prefettizia, ruoli della Polizia di Stato, ruoli del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco, ruoli del personale dell'Amministrazione Civile dell'interno).
Pertanto, al fine di fissare precisi punti di riferimento nella complessa articolazione organizzativa, l'Amministrazione ha deciso di avvalersi della collaborazione di referenti, da individuarsi sia a livello centrale che periferico.
A livello centrale, ciascuno dei cinque Dipartimenti del Ministero (Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e

finanziarie; Dipartimento dei Vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile; Dipartimento della Pubblica Sicurezza; Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione; Dipartimento per gli affari interni e territoriali) ha individuato **singoli referenti** per ciascuna delle proprie Direzioni Centrali, per un totale di numero **50 Referenti**, appartenenti per la maggior parte alla carriera prefettizia, eccetto alcuni dirigenti di seconda fascia.

Tali referenti hanno operato, raccogliendo ed elaborando, per ciascuna Direzione centrale, gli elementi necessari, che devono essere elaborati per raggiungere l'obiettivo della formazione del catalogo dei rischi del Ministero.

A tale attività hanno anche partecipato gli Uffici dei Commissari Straordinari del Governo e l'Organismo Interno di Valutazione della performance, designando ciascuno un proprio referente, per un totale di **ulteriori 5 referenti.**

A livello periferico, inoltre, ogni singola Prefettura – UTG nonché i Commissari di Governo per le province di Trento e Bolzano e la Commissione di Coordinamento della Valle d'Aosta hanno, a loro volta, provveduto a designare un proprio specifico referente.

Nel corso dei primi mesi dell'anno 2014, si ritiene di completare la composizione dei referenti anche con quelli designati dagli Uffici e Reparti territoriali, sia della Polizia di Stato che del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco.

Le comunicazioni tra il Responsabile della prevenzione della corruzione ed i singoli Referenti viene facilitata dal ricorso a note – circolari, inviate tramite M.I.C (Messaggistica interna certificata) nonché dalla posta elettronica.

2.3.3 Gli altri attori del sistema di prevenzione della corruzione: ruoli, responsabilità e modalità di interazione.

Nell'ambito del sistema di prevenzione della corruzione, rilevano le seguenti figure:

- l'Organo d'indirizzo politico che, su proposta del Responsabile della prevenzione e della corruzione, adotta il P. T. P. C;
- i dirigenti, i quali collaborano con il Responsabile della prevenzione della corruzione in merito ai compiti loro affidati dalla legge;
- l'Ufficio procedimenti disciplinari, il quale collabora con il Responsabile della prevenzione e della corruzione per la redazione del codice di comportamento e dell'implementazione del sistema di *whistleblowing;*
- l'Organismo Indipendente di Valutazione della performance, al fine della mappatura dei processi e della valutazione dei rischi nonché ai fini della valutazione della performance.

2.4 Il collegamento con il ciclo delle performance.

Si procederà ad inserire, nell'ambito degli strumenti del ciclo della performance, i processi e le attività programmate per l'attuazione del presente P.T.P.C, come obiettivi e indicatori per la prevenzione della corruzione.

Di conseguenza, verranno identificati gli obiettivi da assegnare ai responsabili delle Unità organizzative, anche ai fini della valutazione organizzativa ed individuale.

3 – Il Piano di prevenzione della corruzione del Ministero dell'interno.

3.1 Articolazione e contenuti del primo P.T.P.C.

Tutto ciò premesso, il P.T.P.C. 2014 – 2016 del Ministero dell'interno vuole essere un documento di:

- rendicontazione delle attività e delle iniziative messe in atto nel 2013, al fine di sviluppare un approccio omogeneo di analisi e gestione del rischio;
- programmazione delle attività da sviluppare nel triennio, al fine di estendere il processo di analisi e gestione del rischio a tutta l'organizzazione, sia a livello centrale che territoriale;
- pianificazione delle misure di prevenzione della corruzione, già identificate nell'ambito del processo di gestione del rischio;
- pianificazione delle azioni da realizzare, nell'arco del triennio, per completare l'implementazione del processi di *risk management.*

A tal fine, il presente documento, articolato nei nove paragrafi indicati nell'indice, s'incentra sul sistema di gestione del rischio, sulla formazione e sensibilizzazione del personale, sulla gestione del sistema di *whistlebowling* nonché sull'individuazione dei contenuti omogenei per consentire ai Prefetti il supporto tecnico – informativo agli Enti locali, al fine della predisposizione dei P.T.P.C. locali.

4 - Il sistema di gestione del rischio

4.1 Processo e approccio metodologico.

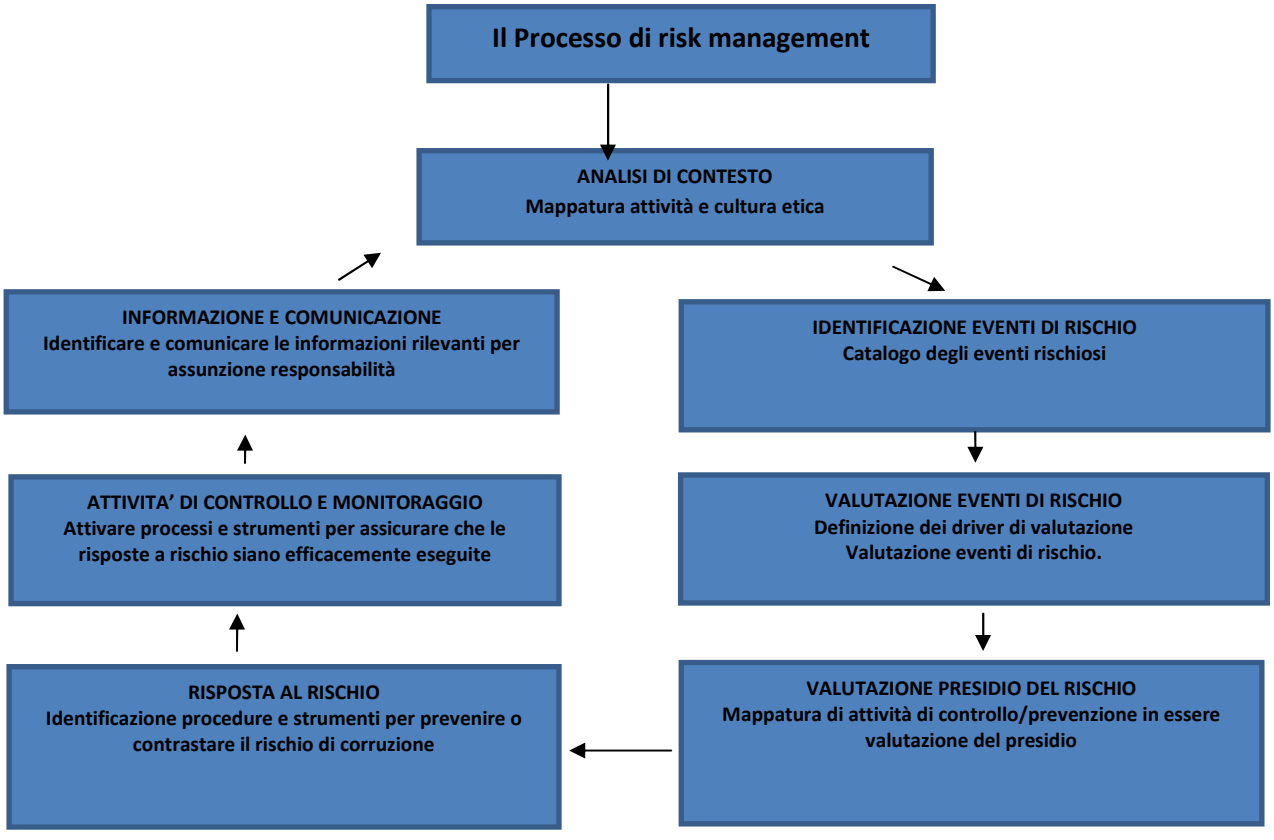
Come noto, il *risk management* è il processo mediante il quale si identificano potenziali eventi rischiosi, di diversa natura, che possono costituire ostacolo per il conseguimento degli obiettivi prefissati da un'organizzazione.

Il suddetto processo tende ad effettuare una stima dei rischi, avvalendosi di specifici indicatori, atti ad evidenziare la probabilità che l'evento possa verificarsi nonché a valutare l'impatto di natura monetaria e non, che il verificarsi dell'evento medesimo può determinare.
L'obiettivo del *risk management*, oltre all'analisi del grado di rischio cui un'organizzazione è esposta, riguarda anche la valutazione del presidio dei rischi nonché l'introduzione di misure volte a prevenire, contenere e contrastare i rischi identificati.
Oltre a quanto sopra, il sistema *di risk management* prende in considerazione anche le seguenti ulteriore due fasi:

- il monitoraggio e l'aggiornamento del sistema medesimo;
- la raccolta e la diffusione delle informazioni e la comunicazione.

In particolare, la raccolta dei dati e delle informazioni risultanti dal processo di valutazione del rischio, unitamente alla loro tempestiva diffusione al personale, favorisce, da un lato, la maggiore consapevolezza del ruolo e delle responsabilità facenti capo ad ognuno e, dall'altro, il miglioramento del processo decisionale.

Il sottostante prospetto evidenzia, circostanziatamente, le varie fasi su descritte.



4.2 La mappatura dei processi: aree di rischio e altre aree di attività.

Com'è noto, nel processo di *risk management*, la conoscenza delle attività e delle procedure degli Uffici costituisce il primo importante punto per procedere ad una mappatura del rischio, che possa risultare la più completa possibile.
A tal proposito, sulla base della vigente mappatura dei processi ed avvalendosi dell'operato dei Referenti, preventivamente formati attraverso momenti di incontro plenari (seminari), è iniziata, già dall'anno 2013 ed è ancora in corso, la procedura di identificazione degli eventi di rischio.

4.3 L'identificazione degli eventi rischiosi: il catalogo dei rischi a livello centrale e territoriale.

La mappatura degli eventi di rischio consente di rilevare ed esplicitare i diversi eventi rischiosi per ciascun settore e processo nonché eventuali loro interdipendenze: le informazioni acquisite risultano fondamentali per l'individuazione delle relative cause.
A tal fine, si sta procedendo a raggruppare gli eventi rischiosi per categorie, in relazione ai fattori che determinano gli eventi medesimi oppure alle tematiche o per Unità organizzative.
La creazione di categorie si ritiene che possa, tra l'altro, anche facilitare l'identificazione dei rischi e eventuali correlazioni tra loro.
Pertanto, al fine della mappatura degli eventi di rischio si è inteso procedere con:

a) Analisi del contesto
   Costituisce la premessa fondamentale per la corretta mappatura del rischio corruzione, attraverso tre diverse dimensioni:
   1) la dimensione oggettiva, con la puntuale descrizione delle varie fasi in cui si sviluppano i procedimenti operativi di ciascun Ufficio;
   2) la dimensione soggettiva, con l'individuazione dei soggetti che, all'interno dell'ufficio, gestiscono i processi ed esercitano le funzioni di controllo;
   3) la dimensione culturale, volta a misurare la cultura etica, organizzativa nonché l'approccio alla gestione del rischio di corruzione.

b) L'identificazione degli eventi di rischio.
   Consente di individuare le diverse tipologie di eventi rischiosi, attraverso:
   1) un censimento degli eventi rischiosi, tramite l'analisi dell'esperienza passata, interviste, check list di processi operativi;
   2) una classificazione degli eventi rischiosi, con la riconduzione dei rischi omogenei tra loro in specifiche macrocategorie;

3) una mappatura delle condizioni e dei fattori, che agevolano o frenano il rischio di corruzione.

Attraverso l'opera dei referenti degli Uffici centrali, accompagnata da specifici seminari di formazione, si è giunti alla costruzione di uno specifico catalogo degli eventi di rischio relativo al Ministero.

Per quanto, concerne, invece, le Prefetture – U.T.G., i Commissari del Governo per le Province di Trento e Bolzano nonché la Commissione di coordinamento della Valle D'Aosta, è, attualmente, in corso la predisposizione della mappatura dei rischi da parte dei Referenti della prevenzione della corruzione di ciascuno dei predetti Uffici.

A tal ultimo proposito, la Prefettura – U.TG. di Roma ha posto in essere uno specifico progetto pilota e la relativa bozza di vademecum della mappatura dei rischi, che sono stati veicolati alle altre Prefetture – UTG, quale possibile supporto per la predisposizione del loro analogo documento.

4.4 L'analisi e la ponderazione degli eventi rischiosi: modalità di valutazione ed obiettivi

Per l'anno 2014, è stato già avviato il processo di valutazione degli eventi di rischio, per il quale si è scelto, in fase 1, di utilizzare gli indici del Piano Nazionale Anticorruzione.

A tale proposito, al fine di rendere omogenea la valutazione, è stato organizzato, in favore dei referenti delle Direzioni Centrali e degli Uffici dei Commissari Straordinari del Governo, un apposito seminario informativo.

In fase 2, si procederà a migliorare e personalizzare il sistema di valutazione, anche alla luce delle considerazioni che emergeranno dal lavoro dei predetti referenti nell'applicazione degli indici del Piano Nazionale Anticorruzione.

Si prevede che questo processo di valutazione possa concludersi entro la fine del 2014 / primo trimestre 2015.

4.5 Il trattamento del rischio

4.5.1 Identificazione delle misure anticorruzione e priorità di trattamento.

In funzione dei risultati che perverranno dalla individuazione e valutazione dei rischi e dei relativi presidi, si procederà, sempre nel 2015, a dare avvio alla identificazione, progettazione e implementazione delle misure necessarie per presidiare i rischi identificati

4.5.2 Le misure obbligatorie: tempistica di attuazione.

a) Il Codice di comportamento.

Sulla base di quanto disposto dall'art.1, comma 2, del d.P.R. 16 aprile 2013 n.62, sono state avviate, già nell'anno 2013, le prime fasi per la predisposizione del codice di comportamento dell'Amministrazione.

Il Codice è destinato, in particolare, al personale della carriera prefettizia e a quello dell'Amministrazione civile, atteso che per la Polizia di Stato ed il Corpo nazionale dei Vigili del fuoco, stante la loro specificità, è attualmente vigente un apposito Regolamento di servizio, che dovrà essere adeguato a quanto contenuto nel citato d.P.R. n.62/ 2013, le cui disposizioni costituiscono principi di comportamento cui uniformarsi.

Nella redazione del Codice, si tiene conto delle linee guida adottate dalla Commissione Indipendente per la Valutazione la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche – Autorità Nazionale Anticorruzione. (A.N.A.C.)

La formulazione di tale rilevante documento costituisce una delle più importanti misure per la prevenzione della corruzione a livello decentrato, secondo anche quanto evidenziato nel vigente Piano Nazionale Anticorruzione.

L'Amministrazione sta valutando l'opportunità di predisporre, a completamento del Codice di comportamento, un Codice etico ed un Comitato etico, che interagisca con il sistema Whistleblowing.

Il Codice etico si fonda, come noto, più che su specifiche prescrizioni comportamentali su valori etici generali, facendo affidamento sulle capacità degli individui di esercitare un proprio giudizio morale. Pertanto, non contiene specifiche norme comportamentali ma indica al personale un quadro generale dei valori etici di riferimento.

b) Altre misure obbligatorie

Si prevede, nell'anno 2015, l'avvio della pianificazione ed attuazione, compatibilmente con la possibilità di realizzazione, delle altre misure di prevenzione obbligatorie previste dalla legge, come indicate e specificate nel Piano Nazionale Anticorruzione, già richiamate nel paragrafo 2.2, fase 2, lett. b), con l'obiettivo di portarle a regime entro il 2016.

Particolare attenzione verrà prestata per i settori preposti alle attività contrattuali, al fine di individuare e porre in essere ulteriori presidi, a decorrere dall'anno 2015, riguardanti anche la composizione delle commissioni di gara per l'affidamento di pubblici appalti e forniture di beni e servizi.

Tali presidi consistono in:

- *black list* che, a differenza delle *white list* contenenti imprese non soggette a

rischio di infiltrazioni di tipo mafioso, sono liste di imprese ritenute inammissibili alle procedure di evidenza pubblica. Tale strumento è atto ad evitare la partecipazione alle pubbliche gare di imprese "non etiche";

- patti di integrità, che costituiscono un documento che deve essere sottoscritto dai partecipanti alle gare di appalto, al fine di garantire la leale concorrenza e le pari opportunità nonché una corretta e trasparente esecuzione del contratto, una volta stipulato, a seguito di aggiudicazione. L'eventuale violazione dei patti sottoscritti comporta, per l'impresa, la possibilità di applicazione di specifiche sanzioni, oltre, ovviamente, all'estromissione dalla gara.

5 - L'attività di controllo e monitoraggio, di informazione e comunicazione

5.1 Attività previste

L'attività di monitoraggio, da avviare nell'anno 2016, dopo aver identificato ed adottati i presidi anticorruzione, è rivolta ad accertare che le misure poste in essere per contrastare il fenomeno corruttivo e, più in generale, i comportamenti non etici si siano rilevate appropriate nonché pienamente conosciute e attentamente seguite dagli appartenenti all'Amministrazione.

A tal fine, verrà effettuato :

- *auditing* a campione. a cura degli Uffici preposti;
- attività di *intelligence* per valutare l'idoneità ed efficacia dei presidi del rischio di corruzione adottati, effettuata tramite gli Ispettorati ed il sistema del *Whistleblowing.*

Sempre nell'anno 2016, si intende, inoltre, dare avvio alla raccolta, diffusione e comunicazione delle informazioni acquisite con le attività soprarichiamate, al fine di far acquisire al personale una maggiore consapevolezza del ruolo e delle responsabilità derivanti dallo status di dipendente pubblico e dal conseguente rapporto di lavoro.

6 – Contesto culturale per favorire le policy di prevenzione della corruzione: formazione e sensibilizzazione

6.1 Il ruolo della formazione nel sistema di prevenzione della corruzione del Ministero dell'interno.

Fondamentale è il ruolo che la legge n.190/2012 attribuisce all'attività formativa, nell'ambito della realizzazione del sistema di prevenzione della corruzione.

A tal proposito, viene ritenuto essenziale:

1) trasferire le conoscenze e creare le competenze necessarie per costruire e implementare il sistema di prevenzione;
2) creare consapevolezza sulla “riforma in atto”;
3) creare consapevolezza sulle responsabilità;
4) aumentare l’attenzione sui temi dell’etica e della corruzione, quali elementi determinanti un funzionamento efficace ed efficiente dell’Amministrazione.

6.2 Le tipologie di formazione e i soggetti destinatari.

L’attività di formazione, particolarmente curata dall’Amministrazione, al fine della migliore attuazione e realizzazione della legge n. 190/2012, ha comportato l’organizzazione, nel corso dell’anno 2013, presso la Scuola Superiore dell’Amministrazione, di specifiche giornate di formazione per i referenti.
In proposito, si evidenzia che:
- i moduli in materia di prevenzione della corruzione sono stati 7;
- le giornate formative erogate sono state 20;
- le ore di formazione 140;
- i frequentatori ai moduli sono stati 353.

Più propriamente, nel corso dell’anno 2013 , una prima fase è stata, specificamente, rivolta ai referenti delle Direzioni Centrali dei cinque Dipartimenti, compresi i referenti dei Commissari straordinari e dell’O.I.V., per poi proseguire con i referenti delle Prefetture – U.T.G. , con i referenti per i Commissari di Governo per le province di Trento e Bolzano nonché con il referente presso la Commissione di Coordinamento della Valle d’Aosta.
Nella formazione dei referenti dell’articolazione periferica, si è reso, particolarmente, necessario procedere ad un approfondimento delle tematiche relative al supporto tecnico – informativo che può essere reso agli Enti Locali, in fase di predisposizione del Piano di prevenzione della corruzione.
Le giornate di formazione sono state rivolte ad una compiuta disamina degli aspetti salienti ed innovativi della legge n.190/2012, con particolare riguardo all’assetto organizzativo nonché alle dinamiche afferenti le modalità per procedere ad una accurata mappatura dei rischi per ciascun procedimento, con particolare riferimento alle 4 aree comuni e obbligatorie di rischio elencate dalla legge e, precisamente:

A) area acquisizione e progressione del personale.
1. Reclutamento
2. Progressioni di carriera
3. Conferimento di incarichi di collaborazione

B) area affidamento di lavori, servizi e forniture.

1. Definizione dell'oggetto dell'affidamento
2. Individuazione dello strumento/istituto per l'affidamento
3. Requisiti di qualificazione
4. Requisiti di aggiudicazione
5. Valutazione delle offerte
6. Verifica dell'eventuale anomalia delle offerte
7. Procedure negoziate
8. Affidamenti diretti
9. Revoca del bando
10. Redazione del cronoprogramma
11. Varianti in corso di esecuzione del contratto
12. Subappalto
13. Utilizzo di rimedi di risoluzione delle controversie alternativi a quelli giurisdizionali durante la fase di esecuzione del contratto

C) area provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari, privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario.

1. Provvedimenti amministrativi vincolati nell'an
2. Provvedimenti amministrativi a contenuto vincolato
3. Provvedimenti amministrativi vincolati nell'ane a contenuto vincolato
4. Provvedimenti amministrativi a contenuto discrezionale
5. Provvedimenti amministrativi discrezionali nell'an
6. Provvedimenti amministrativi discrezionali nell'an e nel contenuto

D) area provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari, con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario.

1. Provvedimenti amministrativi vincolati nell'an
2. Provvedimenti amministrativi a contenuto vincolato
3. Provvedimenti amministrativi vincolati nell'an e a contenuto vincolato
4. Provvedimenti amministrativi a contenuto discrezionale
5. Provvedimenti amministrativi discrezionali nell'an
6. Provvedimenti amministrativi discrezionali nell'an e nel contenuto.

6.3 Sensibilizzazione esterna per *Stakeholders.*

Già a partire dall'anno 2014, qualora non vengano adottate iniziative comuni tra le diverse Pubbliche Amministrazioni, si renderà necessario procedere ad interventi di

sensibilizzazione nei confronti dei cittadini, utilizzando supporti informatici, portali, campagne finalizzate, videoconferenze, da individuarsi anche in relazione alle disponibilità finanziarie.

7 – Il sistema di Whistleblowing del Ministero dell'interno

7.1 Azioni e tempistica di attuazione.

Nel corso del 2015, dopo aver analiticamente valutato le diverse opzioni e selezionato i trattamenti maggiormente appropriati e idonei contro il rischio di corruzione, si prevede di testare la prima utilizzazione del sistema di segnalazione anonima del verificarsi di eventi corruttivi, il cosiddetto *Whistleblowing.*

Le segnalazioni possono pervenire, a seconda del sistema adottato, sia da appartenenti alla Amministrazione che da soggetti ad essa esterni.

Al fine di garantire la piena operatività di tale sistema, verranno intraprese azioni finalizzate a promuovere e rafforzare la cultura dell'etica e dell'integrità morale, allo scopo di implementare le forme di controllo sociale.

8 – Il supporto tecnico – informativo agli Enti Locali dei Prefetti

8.1 Azioni e tempistica di attuazione.

Come noto, l'art.1, comma 6, della legge 6 novembre 2012 n.190, in materia di prevenzione della corruzione, attribuisce al Prefetto nuovi rilevanti compiti relativi al supporto tecnico-informativo, da fornire agli enti locali che ne facciano richiesta, al fine della predisposizione dei piani di prevenzione della corruzione, onde assicurare che i piani medesimi vengano formulati e adottati nel rispetto delle linee guida contenute nel Piano Nazionale Anticorruzione.

Atteso quanto sopra, nel corso dell'anno 2014, al fine di omogeneizzare, per quanto possibile, l'attività dei Prefetti, verranno individuati e sviluppati supporti e strumenti, anche di natura informatica, che possano costituire un valido ausilio per tale specifica nuova funzione.

Il contenuto e le modalità dell'azione di supporto potrebbero essere definiti nell'ambito di un Protocollo d'intesa, per la cui redazione sono già iniziati i contatti formali, nel corso dell'anno 2013, con l'Associazione Nazionale Comuni d'Italia (A.N.C.I.), che, a tale scopo, ha partecipato ai lavori del Gruppo Prefetture –UTG.

Tale metodologia è già stata sperimentata con il Protocollo per l'integrazione dei sistemi di prevenzione della corruzione, sottoscritto a Napoli, il 26 giugno 2013, da tutti i Prefetti della Campania, cui hanno anche aderito, in via sperimentale, i Comuni della stessa Regione, sottoposti a Commissariamenti straordinari e ordinari.

Il Protocollo è volto a realizzare analisi, studi, rapporti, proposte progettuali in tema di prevenzione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione, anche attraverso l'elaborazione di un repertorio di buone pratiche e la definizione di strumenti per garantire adeguati flussi informativi.

9 - <u>Azioni intraprese e tempistica di attuazione per quelle programmate</u>

Nel prevedere di portare a completamento l'intero processo nell'anno 2016, si riassumono, di seguito, le attività già svolte e quelle da svolgere, secondo una tempistica di massima.

9.1 Attività espletata nell'anno 2013.

1) Nomina, con provvedimento del Ministro, del Responsabile della prevenzione della corruzione;
2) Creazione, sul sito Intranet dell'Amministrazione, della voce del Responsabile della prevenzione della corruzione, composta da singole cartelle, costantemente implementate, contenenti la normativa di settore, le delibere e la documentazione in materia, le risultanze di seminari, articoli di stampa.
3) Creazione, con decreto ministeriale, di un elenco dei referenti della prevenzione della corruzione designati dalle Direzioni Centrali di ciascuno dei cinque Dipartimenti del Ministero, nonché dall'Organismo Interno di Valutazione e, rispettivamente, dal Commissario straordinario per il coordinamento delle iniziative antiracket ed antiusura, dal Commissario per il coordinamento delle iniziative di solidarietà per le vittime dei reati di tipo mafioso e dal Commissario straordinario del Governo per le persone scomparse, per complessivi n.55 referenti.
4) Nomina, da parte di ciascuna Prefettura – U.T.G. nonché dai Commissari di Governo per le province di Trento e Bolzano, e la Commissione di Coordinamento della Valle d'Aosta di un proprio referente della prevenzione della corruzione.
5) Svolgimento di corsi di formazione presso la Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno, in favore di tutti i referenti su indicati, tramite specifici seminari, svoltisi in più giornate formative.
6) Attività di mappatura degli eventi rischiosi degli Uffici centrali, espletata dai referenti della prevenzione della corruzione, indicati al punto 2).
7) Realizzazione di uno specifico Catalogo degli eventi rischiosi degli Uffici Centrali,

indicati al punto 2).

8) Avvio, sempre da parte degli Uffici Centrali indicati al punto 2), della valutazione degli eventi di rischio contenuti nel su indicato Catalogo.
9) Realizzazione, da parte della Prefettura – U.T.G. di Roma, di un progetto pilota inerente la mappatura degli eventi di rischio, con la creazione di una specifico vademecum.
10) Avvio, avendo quale possibile punto di riferimento il citata vademecum, delle attività di mappatura degli eventi rischiosi da parte di ciascuno dei referenti designati dalle Prefetture – U.T.G. nonché dai Commissari di Governo per le province di Trento e Bolzano, e la Commissione di Coordinamento della Valle d'Aosta.
11) Costituzione ed inizio delle attività di uno specifico gruppo di lavoro che, al fine di omogeneizzare, per quanto possibile, l'attività dei Prefetti in materia di supporto agli enti locali, ai sensi di quanto disposto dall'art.1, comma 6, della legge n. 190/2012, sta individuando supporti e strumenti, anche di natura informatica, che possano costituire un valido ausilio per tale nuova specifica funzione.
12) Lavori inerenti la predisposizione del Codice di comportamento dell'Amministrazione.

9.2 Attività programmata per l'anno 2014.

Si prevede di :

1) completare la composizione dei referenti, integrandoli con quelli designati dagli Uffici e Reparti territoriali della Polizia di Stato e del Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco;
2) completare l'attività di mappatura degli eventi rischiosi da parte dei referenti di ciascuna Prefettura – U.T.G. nonché dei referenti dei Commissari di Governo per le province di Trento e Bolzano, e della Commissione di Coordinamento della Valle d'Aosta;
3) iniziare la valutazione degli eventi di rischio e dei relativi presidi da parte dei referenti di ciascuna Prefettura – U.T.G. nonché dei referenti dei Commissari di Governo per le province di Trento e Bolzano, e della Commissione di Coordinamento della Valle d'Aosta;
4) continuare la valutazione degli eventi di rischio e dei relativi presidi da parte dei referenti della prevenzione della corruzione delle Direzioni Centrali di ciascuno dei cinque Dipartimenti del Ministero, nonché dell'Organismo Interno di Valutazione e, rispettivamente, del Commissario straordinario per il coordinamento delle iniziative antiracket ed antiusura, del Commissario per il coordinamento delle iniziative di solidarietà per le vittime dei reati di tipo mafioso e del Commissario straordinario del Governo per le persone scomparse, per complessivi n.55 referenti degli Uffici Centrali;
5) completare la realizzazione del Codice di comportamento dell'Amministrazione ;
6) realizzare un possibile Protocollo di Intesa con l'Associazione Nazionale Comuni

d'Italia (A.N.C.I.), volto ad individuare supporti e strumenti, anche di natura informatica, che possano costituire un valido ausilio per il supporto tecnico – informativo, che il Prefetto, ai sensi dell'art.1, comma 6, della legge n.190/2012, è chiamato a fornire agli Enti locali, che lo dovessero richiedere:

7) adottare iniziative volte alla sensibilizzazione esterna degli *stakeholders*, in assenza di iniziative comuni tra pubbliche amministrazioni.

9.3 Attività programmata per l'anno 2015.

Si prevede di :

1) completare la valutazione degli eventi di rischio e dei relativi presidi da parte dei referenti della prevenzione della corruzione delle Direzioni Centrali di ciascuno dei cinque Dipartimenti del Ministero, nonché dell'Organismo Interno di Valutazione e, rispettivamente, del Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket ed antiusura, del Commissario per il coordinamento delle iniziative di solidarietà per le vittime dei reati di tipo mafioso e del Commissario straordinario del Governo per le persone scomparse;
2) continuare e completare la valutazione degli eventi di rischio e dei relativi presidi da parte dei referenti di ciascuna Prefettura – U.T.G. nonché dei referenti dei Commissari di Governo per le province di Trento e Bolzano e della Commissione di Coordinamento della Valle d'Aosta.
3) dare avvio all'attività di identificazione, progettazione ed implementazione delle misure di presidio dei rischi della corruzione delle Direzioni Centrali di ciascuno dei cinque Dipartimenti del Ministero nonché dell'Organismo Interno di Valutazione e, rispettivamente, del Commissario straordinario per il coordinamento delle iniziative antiracket ed antiusura, del Commissario per il coordinamento delle iniziative di solidarietà per le vittime dei reati di tipo mafioso e del Commissario straordinario del Governo per le persone scomparse;
4) dare avvio all'attività di identificazione, progettazione ed implementazione delle misure di presidio dei rischi della corruzione delle Prefetture – U.T.G. nonché dei referenti dei Commissari di Governo per le province di Trento e Bolzano e della Commissione di Coordinamento della Valle d'Aosta;
5) testare la prima utilizzazione del sistema del *Whistleblowing.*

9.4 Attività programmata per l'anno 2016.

Si prevede di**:**

1) continuare e completare l’attività di identificazione, progettazione ed implementazione delle misure di presidio dei rischi della corruzione delle Direzioni Centrali di ciascuno dei cinque Dipartimenti del Ministero nonché dell’Organismo Interno di Valutazione e, rispettivamente, del Commissario straordinario per il coordinamento delle iniziative antiracket ed antiusura, del Commissario per il coordinamento delle iniziative di solidarietà per le vittime dei reati di tipo mafioso e del Commissario straordinario del Governo per le persone scomparse;
2) continuare e completare l’attività di identificazione, progettazione ed implementazione delle misure di presidio dei rischi della corruzione delle Prefetture – U.T.G. nonché dei referenti dei Commissari di Governo per le province di Trento e Bolzano e della Commissione di Coordinamento della Valle d’Aosta;
3) dare avvio all’attività di controllo e monitoraggio;
4) iniziare a individuare e comunicare le informazioni rilevanti per l’assunzione di responsabilità da parte del personale dell’Amministrazione;
5) portare a regime il processo di integrazione dei sistemi di prevenzione della corruzione nonchè di quello di misurazione e valutazione della performance.