

RISCHIO DI CORRUZIONE: MONITORAGGIO E GESTIONE ATTRAVERSO UNA PIATTAFORMA INFORMATICA



Paolo Bottino, Ilaria Itro, Alessandra Bigi, Francesca Celletti,
Alessandro Di Vincenzo e Maurizio Pasquali
Direzione Centrale degli Affari Generali, ISS

RIASSUNTO - La realizzazione di uno strumento informatico per la gestione delle fasi di monitoraggio e riesame all'interno del ciclo di gestione del rischio corruttivo, utilizzabile in condivisione dal Responsabile Anticorruzione e dai Referenti, implementa una modalità moderna ed efficace per la riduzione del rischio di corruzione e ne garantisce un continuo miglioramento, secondo le indicazioni del Piano Nazionale Anticorruzione.

Parole chiave: anticorruzione; monitoraggio; piattaforma informatica

SUMMARY (*Risk of corruption: monitoring and management through an IT platform*) - The creation of a IT tool for the management of monitoring and review phases within the cycle of corruptive risk management, shared by the Anti-Corruption Manager and the Referents, implements a modern and effective way of reducing the risk of corruption and ensures its continuous improvement, in accordance with the indications of National Anti-Corruption Plan.

Key words: anticorruption; monitoring; IT tool

paolo.bottino@iss.it

La gestione del rischio corruttivo nei processi lavorativi della Pubblica Amministrazione (PA) è un compito importante da affrontare e l'adozione di una piattaforma informatica presso l'Istituto Superiore di Sanità (ISS) ha comportato notevoli vantaggi nella gestione di tutte le attività relative al ciclo di gestione di tale rischio.

Sicuramente il primo compito è stato quello di implementare una condivisione della responsabilità tra i soggetti coinvolti nella politica di prevenzione. L'efficacia del sistema messo in atto è dipesa, in larga misura, da una maturata consapevolezza che il sistema di prevenzione della corruzione non dovrebbe essere attuato in modo formalistico, secondo una logica di mero adempimento burocratico, ma calibrato sulle specificità di ogni singola amministrazione.

L'esperienza realizzata dall'ISS, e descritta in questo articolo, rappresenta proprio il tentativo di fornire uno strumento agile e di facile utilizzo nella

duplice prospettiva sia dei fruitori del sistema (strutture scientifiche e amministrative in cui l'ente si articola), che del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e Trasparenza (RPCT) e della struttura di supporto.

Il processo di gestione del rischio di corruzione si sviluppa secondo una logica ciclica e sequenziale che ne garantisce il continuo miglioramento e, nel contempo, l'adattamento a eventuali mutamenti del contesto in cui viene applicato.

Il monitoraggio e il riesame sono due fasi del ciclo diverse (anche se strettamente collegate) che insieme costituiscono un adempimento cruciale su cui ogni amministrazione è tenuta a relazionare annualmente.

L'RPCT, infatti, deve garantire entrambe le fasi e giustificare l'eventuale mancanza all'Autorità Nazionale Anticorruzione. Il monitoraggio è un'attività continuativa che verifica l'attuazione e l'idoneità delle singole misure di trattamento del rischio, ►

mentre il riesame è un'attività svolta a intervalli programmati che riguarda il funzionamento del sistema nel suo complesso.

Il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA), con riferimento alla periodicità con cui il Responsabile Anticorruzione è chiamato a effettuare il monitoraggio prevede che maggiore sarà la frequenza del monitoraggio e maggiore sarà la tempestività con cui un eventuale correttivo potrà essere introdotto.

Nella Figura è rappresentato il modo in cui si collocano le fasi di monitoraggio e di riesame rispetto all'intero ciclo di gestione.

Al fine di dare rapida e piena attuazione al dettato normativo, ma al contempo evitando inutili appesantimenti di lavoro nelle strutture in cui è articolato l'ISS e rispettando il principio generale di semplificazione delle procedure e dematerializzazione dell'azione amministrativa, è stata valutata la possibilità che la gestione di queste delicate fasi potesse avvenire mediante la creazione di una piattaforma informatica.

Con il prezioso contributo del Settore Informatico dell'ISS è stato messo a punto, in maniera autonoma, un applicativo attraverso il quale i Referenti Anticorruzione (la figura coincide con i Capi Struttura) potessero confermare/aggiornare i propri dati sul ciclo di gestione del rischio nel suo complesso e, contemporaneamente, rendicontare sul comportamento avuto nei confronti delle misure di contenimento nei propri processi.

Nella piattaforma sono inseriti i dati raccolti dalle diverse strutture dell'ISS relativamente all'intero processo di gestione del rischio corruttivo per il successivo avvio sia delle fasi di monitoraggio dell'applicazione che dell'attività di riesame.

La piattaforma, completamente integrata nel portale intranet dell'ente, si basa su una tecnologia (ASP. NET Core) in grado di creare applicativi e servizi web veloci, sicuri e basati sul cloud che utilizza l'autenticazione federata su AzureAD e rispetta le linee guida dell'Agenzia per l'Italia digitale in tema di servizi digitali per le PA.

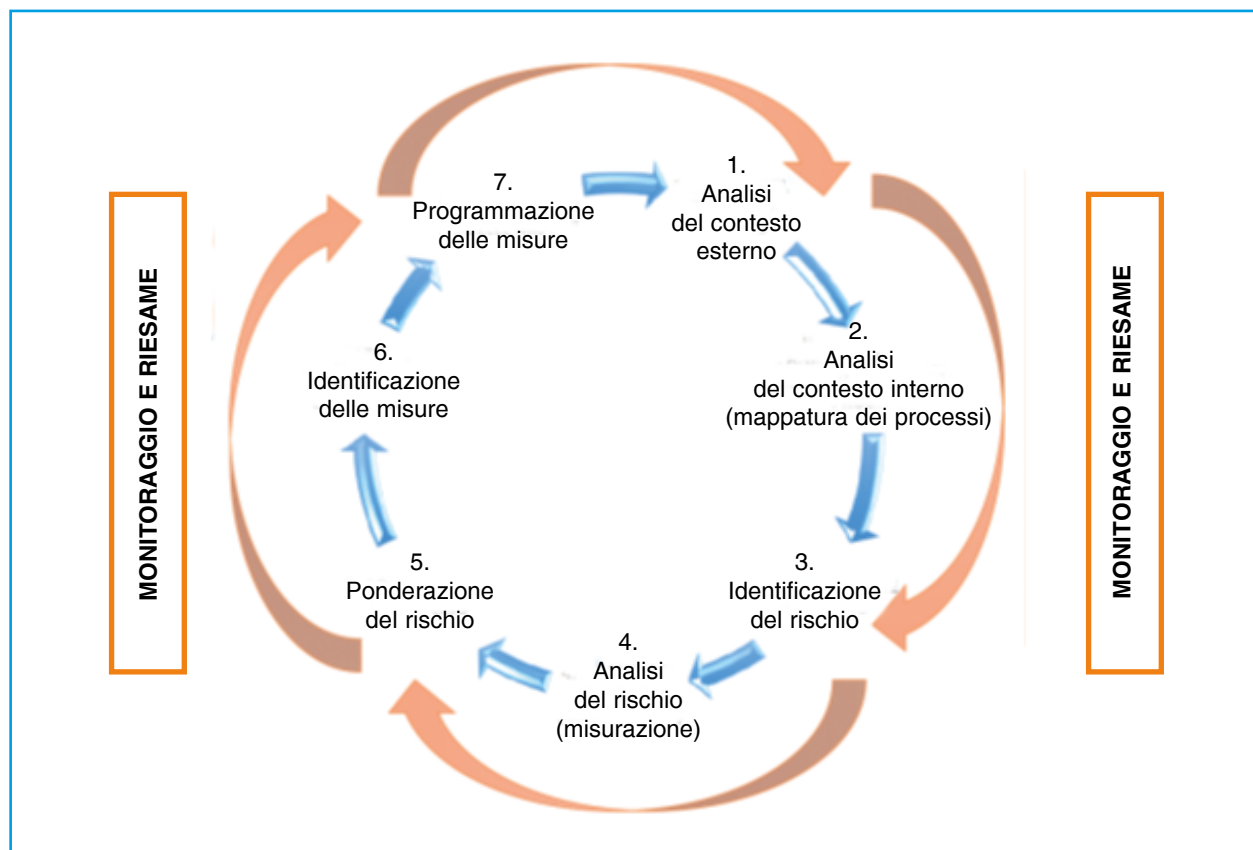


Figura - Processo di gestione del rischio corruttivo

Con la raccolta dei dati, che vengono aggiornati in modo costante, l'applicativo risponde al principio guida del miglioramento progressivo e continuo del sistema di prevenzione e all'esigenza del Responsabile Anticorruzione di effettuare un controllo di secondo livello sull'osservanza delle misure di prevenzione.

Il Responsabile Anticorruzione infatti, è in grado di seguire in tempo reale l'avanzamento nella compilazione dei dati da parte delle strutture coinvolte e può (come previsto dalla normativa), monitorare costantemente e chiedere, ove sia necessario, i necessari correttivi.

Poiché nel sistema vengono immessi dati in modo standardizzato è possibile ricavare report, anche di tipo analitico, sulle singole strutture fornendo informazioni in tempo reale su:

- processi e relativa articolazione in fasi;
- rischi e loro misurazione;
- misure di contenimento e relativa categorizzazione;
- indicatori di monitoraggio.

Lo strumento, vista anche la sua valenza multiforme, consente la generazione di report anche di tipo più analitico. A titolo di esempio è possibile valutare la frequenza con cui una data misura di contenimento viene adottata (ivi compreso il suo eventuale carattere "trasversale", cioè la sua applicazione da parte di più strutture), oppure l'eventuale individuazione di profili di criticità sulla concreta applicazione di una misura e l'eventuale individuazione di correttivi per renderla operativa, ovvero la sua sostituzione con un diverso strumento più agevolmente realizzabile.

Nell'organizzazione di questa attività di monitoraggio e controllo sono programmate sessioni trimestrali di aggiornamento e/o raccolta dati che vengono inizializzate, notificate ai Responsabili delle Strutture e infine chiuse alla scadenza del periodo stabilito. A sessione chiusa, i dati sono archiviati in un database parallelo al fine di mantenere una storicizzazione.

Questo set di dati costituisce un vero e proprio strumento di rilevazione sul funzionamento della politica di prevenzione in tema di corruzione attuata all'interno dell'ente e rappresenta una risorsa importantissima in quanto costituisce la prima banca dati dell'anticorruzione oltre a essere una modalità di riepilogo puntuale di tutti i processi delle strutture interne all'ISS. Questo comporta una serie di vantaggi che vanno oltre gli obiettivi del piano anticorruzione, poiché rendono facilmente fruibili le informazioni in tema di controllo di gestione delle strutture.



Getty Images

Il valore dell'utilizzo della piattaforma può essere compreso già solo considerando che il monitoraggio e il riesame delle misure adottate richiede una costante ed effettiva interlocuzione con le strutture e che questo processo, gestito attraverso un sistema "cartaceo" o di scambio di posta elettronica avrebbe non solo richiesto un tempo sicuramente maggiore, ma avrebbe determinato un'attività massiccia di scambio di dati con alta probabilità di errori od omissioni con tutte le prevedibili conseguenze sotto il profilo della celerità e attendibilità nell'inserimento delle informazioni.

La piattaforma è apparsa, fin da subito, come un potente mezzo di condivisione che ha favorito il generarsi di un clima di coinvolgimento e partecipazione da parte di tutti i soggetti che fanno parte del processo di prevenzione.

Inoltre, la creazione di tale piattaforma informatica permetterà la costituzione di quel "registro dei rischi" (o catalogo) che è contemplato nel PNA 2019.

I nuovi indicatori di monitoraggio

Al fine di poter agire tempestivamente su una o più variabili definendo le rettifiche adeguate e funzionali alla corretta attuazione delle misure, il PNA 2019 consiglia l'utilizzo di indicatori di monitoraggio specifici per ogni categoria di misura.

Gli indicatori di monitoraggio possono essere:

- di verifica di attuazione on/off (ad esempio, presenza o assenza di un determinato regolamento),
- quantitativi (ad esempio, numero di controlli su numero pratiche) o qualitativi (ad esempio, audit o check list volte a verificare la qualità di determinate misure).

Si è ritenuto doveroso, partendo dalle indicazioni di massima dettate dal PNA, analizzare nello specifico le misure di contenimento individuate specificatamente per i rischi riferiti alle strutture dell'ISS, al fine di individuare degli indicatori di monitoraggio più adeguati e rispondenti allo scopo. Il risultato di tale indagine ha portato all'elaborazione degli indicatori riportati in Tabella, e catalogati secondo lo schema

Tabella - Categoria delle misure e indicatori di monitoraggio specifici per l'ISS

Tipologia di misura	Indicatori di monitoraggio
Misura di controllo	<ol style="list-style-type: none"> 1) Presenza firma del capo struttura sugli atti in uscita 2) Percentuale delle pratiche in ritardo rispetto ai tempi prestabiliti nell'ultimo semestre 3) Presenza o meno di controlli incrociati 4) Numero di controlli a campione sull'attività effettuati nell'ultimo trimestre 5) Presenza o meno di un documento che attesti che il processo/fase è gestito nell'ambito del sistema qualità
Misura di trasparenza	<ol style="list-style-type: none"> 1) Indicazione sito di destinazione del documento/informazione da rendere trasparente 2) Presenza firme sul documento finale 3) Presenza o meno di un documento che attesti che il processo/fase è gestito nell'ambito del sistema qualità
Misura di definizione e promozione dell'etica e di standard di comportamento	<ol style="list-style-type: none"> 1) Numero di incontri o comunicazioni effettuate nel trimestre 2) Presenza o meno di un documento che attesti che il processo/fase è gestito nell'ambito del sistema qualità
Misura di regolamentazione	<ol style="list-style-type: none"> 1) Indicazione della norma che regola il processo e dichiarazione, da parte del capo struttura e che la norma è stata applicata al processo 2) Presenza o meno di un documento che attesti che il processo/fase è gestito nell'ambito del sistema qualità
Misura di semplificazione	<ol style="list-style-type: none"> 1) Presenza o meno di documentazione o disposizioni che sistematizzino e semplifichino i processi 2) Presenza o meno di un documento che attesti che il processo/fase è gestito nell'ambito del sistema qualità
Misura di formazione	<ol style="list-style-type: none"> 1) Percentuale del personale coinvolto nella formazione rispetto al numero totale dei dipendenti della struttura nel trimestre precedente 2) Presenza o meno di un documento che attesti che il processo/fase è gestito nell'ambito del sistema qualità
Misura di sensibilizzazione e partecipazione	<ol style="list-style-type: none"> 1) Assunzione di responsabilità da parte del capo struttura (ad esempio, documentazione a supporto dell'avvenuta collegialità) 2) Presenza o meno di un documento che attesti che il processo/fase è gestito nell'ambito del sistema qualità
Misura di rotazione	<ol style="list-style-type: none"> 1) Presenza di documentazione che comprovi l'avvenuta rotazione del personale e/o delle attività 2) Presenza o meno di un documento che attesti che il processo/fase è gestito nell'ambito del sistema qualità
Misure di segnalazione e protezione	<ol style="list-style-type: none"> 1) Presenza o meno di azioni particolari per agevolare, sensibilizzare, garantire i segnalanti 2) Presenza o meno di un documento che attesti che il processo/fase è gestito nell'ambito del sistema qualità
Misura di disciplina del conflitto di interessi	<ol style="list-style-type: none"> 1) Presenza o meno della dichiarazione firmata di assenza del conflitto di interessi 2) Presenza o meno di un documento che attesti che il processo/fase è gestito nell'ambito del sistema qualità



riportato dal PNA 2019 e dal quale si è ritenuto non discostarsi. Il set di indicatori riportato è reso fruibile tra le funzionalità della piattaforma.

I Referenti Anticorruzione e i loro delegati, individuata la misura di monitoraggio (che dovrà sempre seguire il principio guida di essere concretamente applicabile e monitorabile), sono tenuti a inquadrare la misura di monitoraggio nella categoria adeguata.

Successivamente al processo di categorizzazione della misura di monitoraggio, la piattaforma metterà a disposizione il set di indicatori proprio di quella categoria. I Referenti potranno, a questo punto, scegliere l'indicatore che ritengono più idoneo per effettuare il controllo di primo livello per l'attuazione della misura.

Il Responsabile Anticorruzione, sempre utilizzando lo stesso set di indicatori, potrà a sua volta effettuare il monitoraggio di secondo livello.

Infine, con la finalità di agevolare al massimo la comprensione del meccanismo di inserimento di informazioni è stato reso disponibile un indirizzo di posta elettronica dedicato (piattaforma.anticorruzione@iss.it) che, gestito dal Responsabile Anticorruzione e dalla struttura di supporto, consentirà una costante interlocuzione con le strutture, al fine di fornire la necessaria assistenza, soprattutto nella prima fase di "rilascio" dell'applicativo con le nuove funzionalità. ■

Ringraziamenti

Si ringraziano Manuela Luzi e Fabio Maccari del Servizio di Informatica dell'ISS per il prezioso supporto tecnico nella realizzazione della piattaforma informatica.

Dichiarazione sui conflitti di interesse

Gli autori dichiarano che non esiste alcun potenziale conflitto di interesse o alcuna relazione di natura finanziaria o personale con persone o con organizzazioni, che possano influenzare in modo inappropriato lo svolgimento e i risultati di questo lavoro.

Piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza

Triennio 2021-2023

I documenti nei quali hanno trovato applicazione i principi sopra descritti sono disponibili all'indirizzo:

<https://iss-amministrazionetrasparente.azurewebsites.net/?amm-trasparente=piano-triennale-per-la-prevenzione-della-corruzione-e-della-trasparenza-triennio-2021-2023>

