



Sinergie fra i controlli anticorruzione e il controllo di gestione

I costi come sentinelle di disfunzioni e comportamenti non corretti

Mario Spoto
Segretario Generale del Comune di Torino

16 novembre 2020

Sommario degli argomenti

- Introduzione: le fonti internazionali e nazionali
 - Ambito oggettivo e soggettivo della disciplina
 - Il PNA 2019
 - La gestione del rischio
 - La mappatura dei processi
 - I rapporti tra PTPCT, PdP e PdO
 - Il controllo dei costi
 - Un esempio: il caso dei servizi civici
 - Conclusioni
-

Introduzione: le fonti internazionali e nazionali

- Convenzione europea penale sulla corruzione, conclusa a Strasburgo il 27 gennaio 1999
 - La Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall'Assemblea generale il 31 ottobre 2003 e aperta alla firma a Merida dal 9 all'11 dicembre dello stesso anno
 - Legge 3 agosto 2009, n. 116
 - "Ratifica ed esecuzione della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dalla Assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003 con risoluzione n. 58/4, firmata dallo Stato italiano il 9 dicembre 2003, nonché norme di adeguamento interno e modifiche al codice penale e al codice di procedura penale. "pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 188 del 14 agosto 2009
-

Ambito soggettivo e oggettivo della disciplina

- **Ambito soggettivo**
 - Alla luce del vigente quadro normativo e dei chiarimenti contenuti nelle delibere di ANAC, i soggetti tenuti all'applicazione della disciplina sulla prevenzione della corruzione e sulla trasparenza sono innanzitutto: - le pubbliche amministrazioni definite all'art. 1, co. 2, del d.lgs. 165/2001.
 - Estensione della disciplina sulla trasparenza: - le Autorità di sistema portuale; - le Autorità amministrative indipendenti; - gli ordini professionali; - gli enti pubblici economici.
-

Ambito soggettivo e oggettivo della disciplina

- **Ambito soggettivo**
 - Sono inoltre sottoposti alla normativa, seppure a particolari condizioni, come chiarito nella delibera n. 1134/2017: - le società in controllo pubblico, anche congiunto; - le associazioni, le fondazioni e gli altri enti di diritto privato che abbiano le caratteristiche precisate all'art. 2-bis, co. 2, del d.lgs. n. 33/2013.
 - Infine, gli obblighi di trasparenza si applicano anche a: - le società a partecipazione pubblica; le associazioni, le fondazioni e gli altri enti di indicate all'art. 2 .
-

Ambito soggettivo e oggettivo della disciplina

- Ambito oggettivo
 - La corruzione consiste in comportamenti soggettivi impropri di un pubblico funzionario che, al fine di curare un interesse proprio o un interesse particolare di terzi, assuma (o concorra all'adozione di) una decisione pubblica, deviando, in cambio di un vantaggio (economico o meno), dai propri doveri d'ufficio, cioè dalla cura imparziale dell'interesse pubblico affidatogli.
-

Il Piano Nazionale Anticorruzione 2019

Approvato con Delibera n. 1064 del 13 novembre 2019

Obiettivo

rivedere e consolidare in un unico atto di indirizzo tutte le indicazioni fornite fino ad oggi, integrandole con gli orientamenti maturati nel corso del tempo e oggetto di appositi atti regolatori

Il Piano Nazionale Anticorruzione 2019

ANAC, P.N.A. 2019

Il Piano nazionale anticorruzione (PNA) è atto di indirizzo per l'applicazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza.

Attraverso il PNA l'Autorità coordina l'attuazione delle strategie ai fini della prevenzione e del contrasto alla corruzione e all'illegalità nella pubblica amministrazione (art. 1, co. 4, lett. a), l. 190/2012).

FOCUS: LA PREVENZIONE

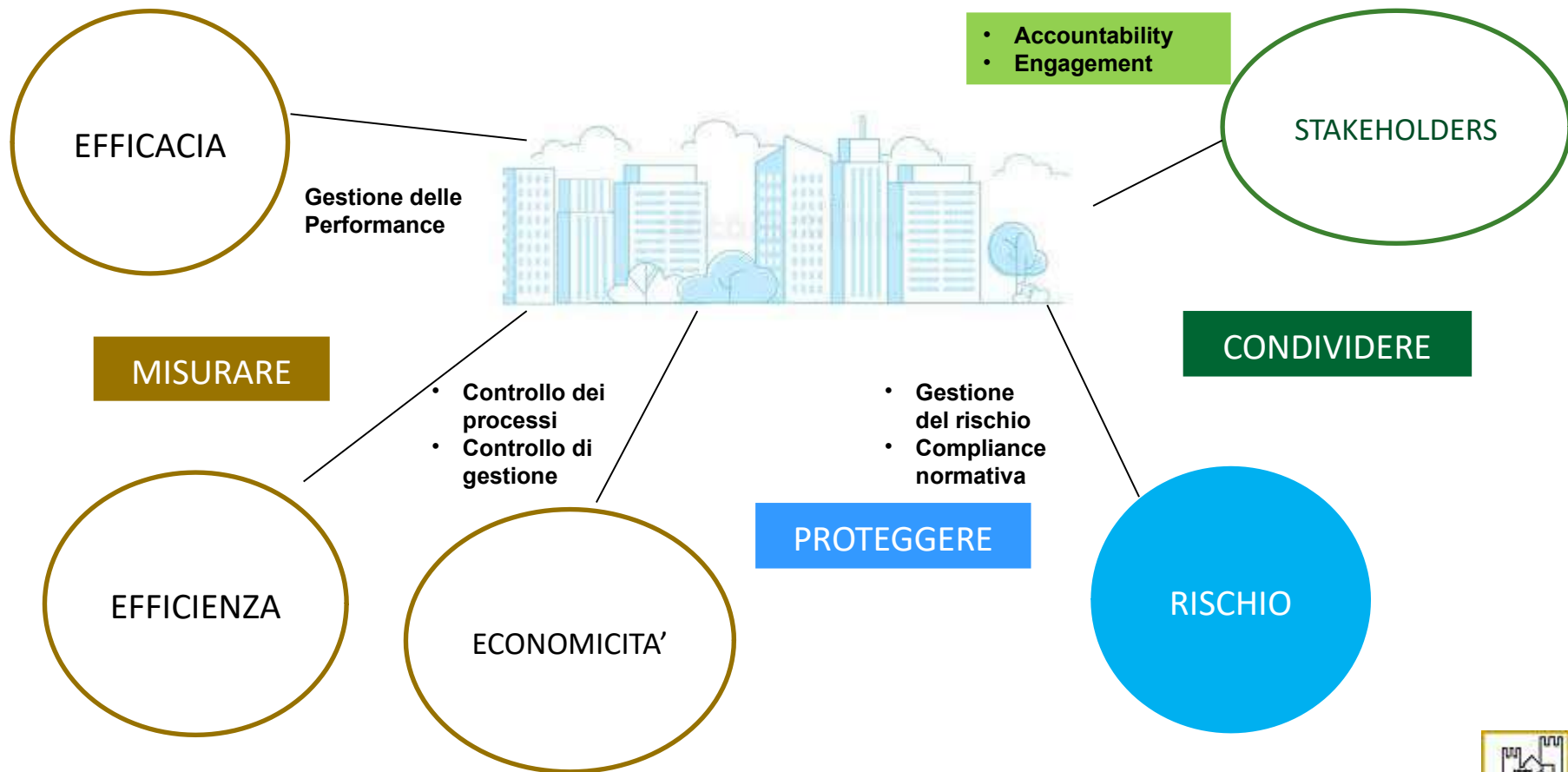
A fronte della pervasività del fenomeno si... è ritenuto di incoraggiare strategie di contrasto che anticipino la commissione delle condotte corruttive.

In questo contesto, il sistema di prevenzione della corruzione e di **promozione dell'integrità** in tutti i processi e le attività pubbliche, a ogni livello di governo, sulla base dell'analisi del rischio corruttivo nei diversi settori e ambiti di competenza, si configura come necessaria integrazione del regime sanzionatorio stabilito dal codice penale per i reati di corruzione, nell'ottica di garantire il corretto utilizzo delle risorse pubbliche, di rendere trasparenti le procedure e imparziali le decisioni delle amministrazioni.

Le novità del Piano 2019

VALORE CREATO DALL'AMMINISTRAZIONE

VALORE PUBBLICO- VALORE SOSTENIBILE



Risk Management

LE FASI

- Analisi di contesto:
Mappatura attività e cultura etica
- Identificazione eventi di rischio
- Valutazione eventi di rischio
- Azioni di risposta
trattamento del rischio



I requisiti del processo

Il processo di gestione del rischio si sviluppa secondo una logica sequenziale e ciclica che ne favorisce il continuo miglioramento. Ai fini della corretta ricostruzione del processo sono necessari:

chiara visione degli
obiettivi strategici
dell'organizzazione

precisa conoscenza del
modello organizzativo e
dei processi di lavoro

capacità di combinare il
rispetto delle norme di
legge ed etiche con gli
effetti economici-
finanziari, di servizio per
la collettività, di
trasparenza e di
immagine delle
amministrazioni

L'analisi del contesto esterno e interno

Analisi del contesto est

si sostanzia nell'acquisizione d
e delle informazioni rilevanti
economici, dati giudiziari, no
informazioni sulla percezion
fenomeno corruttivo da parte
stakeholders) e nell'interpreta
degli stessi per rilevare il risc
corruttivo.

Analisi del contesto interno

richiede una selezione delle
informazioni e dei dati funzionale
all'individuazione delle
caratteristiche organizzative
dell'amministrazione che possono
influenzare il profilo di rischio;
dopodiché, la parte principale
dell'analisi deve focalizzarsi sull'
individuazione e disamina dei
processi organizzativi anche per
mappare le attività svolte
dall'amministrazione

L'individuazione dei processi

- Dall'approccio per procedimenti : obbligo normativo collegato a temi quali la Trasparenza, la valorizzazione del patrimonio informativo pubblico nei formati aperti, la protezione dei dati personali.
- All'approccio per processi: permette il disegno utile all'individuazione di criticità, ridondanze e superfetazioni nel percorso di produzione del valore pubblico

Cos'è «l'organizzazione per processi»?

Quella che individua ruoli organizzativi (responsabili, collaboratori, etc) del percorso di produzione del valore, collocati in genere all'interno di una distribuzione matriciale delle responsabilità per aree di business, funzioni e appunto processi

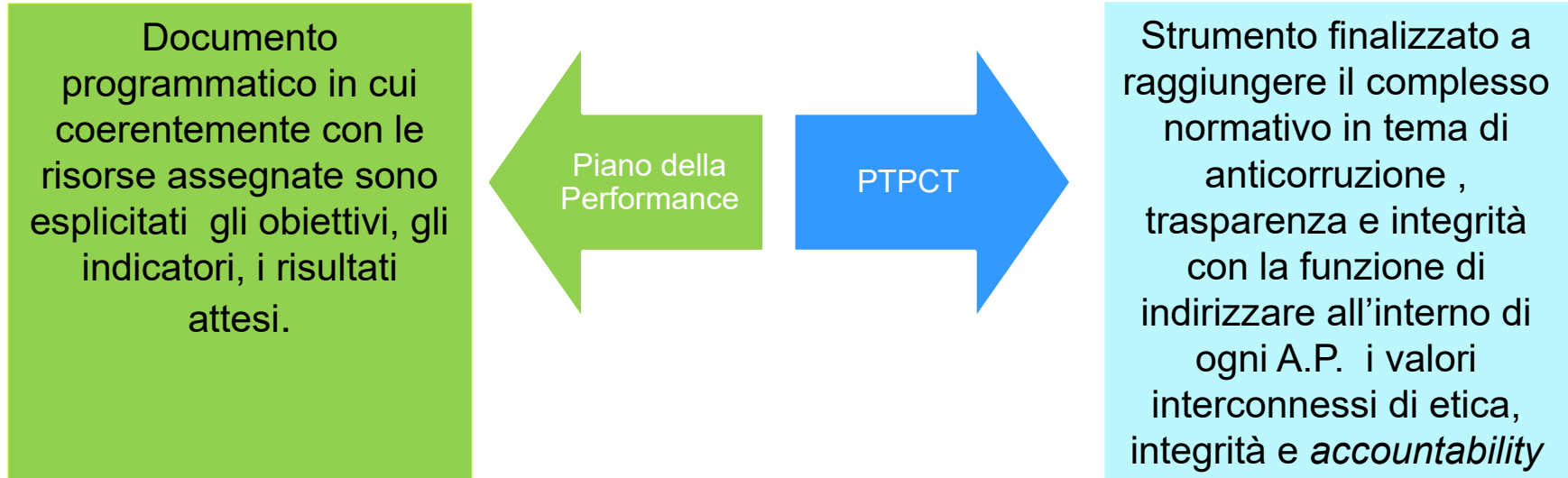
La reingegnerizzazione dei processi

- E' una specifica modalità di cambiamento organizzativo caratterizzata schematicamente dai seguenti elementi:
 - ✓ interviene su uno o più processi di servizio tra loro correlati;
 - ✓ è guidata dagli obiettivi strategici dell'organizzazione;
 - ✓ non è vincolata, nell'individuazione delle nuove soluzioni, dalla situazione esistente ma mira ad un cambiamento radicale che assicuri un "salto" nei risultati;
 - ✓ opera in maniera integrata su tutte le componenti del processo;
 - ✓ vede le tecnologie come "fattore abilitante" di un cambiamento complessivo

LA MAPPATURA DEI PROCESSI



Correlazione tra PTPCT e Piano della Performance



L'ANAC ha sottolineato la necessità di uno sviluppo coordinato e sinergico della pianificazione dei processi e delle attività dell'organizzazione pubblica in ordine alla Performance e all'Anticorruzione: *«Al fine di realizzare un'efficace strategia di prevenzione del rischio di corruzione è, infatti, necessario che i PTPCT siano coordinati rispetto al contenuto di tutti gli altri strumenti di programmazione»*

Criticità di impostazione

Una criticità strutturale da affrontare è quella di allineare gli atti programmatori, in un certo senso contaminandoli.

Sul fronte **prevenzione della corruzione e trasparenza** occorre riflettere:

- ⌚ Su cosa significa fare pianificazione;
- ⌚ Formare ai nuovi contenuti e al diverso approccio;
- ⌚ Identificare e coinvolgere gli interessati;
- ⌚ Permettere alle diverse funzioni, attive nel sistema, di assumere le proprie responsabilità;
- ⌚ Identificare le risorse umane, strumentali e finanziarie da utilizzare;
- ⌚ Pianificare quali risultati attendersi e definire le modalità con cui dimostrare il raggiungimento degli obiettivi.

Sul fronte **performance** è necessario verificare:

- ⌚ Aree a contenuto vincolato per legge,
- ⌚ Una serie di obiettivi finalizzati alla definizione di sistema di gestione del rischio corruttivo e fasi e tappe di analisi specifiche
- ⌚ Soluzioni in grado di far emergere l'inerenza degli obiettivi di prevenzione della corruzione e promozione della trasparenza con gli obiettivi di *performance*.

La normativa del PTPCT

**Art. 1 commi 8 e 8bis Legge
190/2012**

L'organo di indirizzo definisce gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, che costituiscono contenuto necessario dei documenti di programmazione strategico-gestionale e del Piano triennale per la prevenzione della corruzione.

L'OIV verifica, anche ai fini della validazione della Relazione sulla performance, che i piani triennali per la prevenzione della corruzione siano coerenti con gli obiettivi stabiliti nei documenti di Programmazione strategico-gestionale e che nella misurazione e valutazione delle performance si tenga conto degli obiettivi connessi all'anticorruzione e alla trasparenza.

Art. 44 D.lgs.33/2013

L'organismo indipendente di valutazione verifica la coerenza tra gli obiettivi previsti nel PTPCT e quelli indicati nel Piano della performance, valutando altresì l'adeguatezza dei relativi indicatori e l'attendibilità delle fonti.

La normativa sulla performance

Sistema di misurazione e valutazione della performance D.lgs. 150/2009 e s.m.i.

Artt. 8 e 9

Art. 11 commi 2 e 3

Il sistema di misurazione e valutazione della *performance* individua le modalità di raccordo con i sistemi di controllo esistenti

L'implementazione e realizzazione del PTPCT sono inserite come Obiettivi nel Piano della Performance, sia sotto forma di obiettivi di P. organizzativa che di Obiettivi di P. individuale

Le pp.aa. garantiscono la massima trasparenza in ogni fase del ciclo di gestione della *performance*

La normativa del controllo di gestione

Art. 147 TUEL

Il sistema di controllo interno è diretto a:
a) *verificare, attraverso il controllo di gestione, l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi correttivi, il rapporto tra obiettivi e azioni realizzate, nonché tra risorse impiegate e risultati....*

Artt. 196 e seguenti del TUEL

Il controllo di gestione si articola almeno in tre fasi :
a) *predisposizione del piano esecutivo di gestione;*
b) *rilevazione dei dati relativi ai costi ed ai proventi nonché rilevazione dei risultati raggiunti;*
c) *valutazione dei dati predetti in rapporto al piano degli obiettivi al fine di verificare il loro stato di attuazione e di misurare l'efficacia, l'efficienza ed il grado di economicità dell'azione intrapresa.*

Caratteristiche del controllo di gestione

Il controllo di gestione ha carattere ciclico, la sua impostazione va preceduta da una precisa definizione degli obiettivi gestionali di breve periodo, affidati ai responsabili dei servizi con il piano esecutivo di gestione o con il piano dettagliato degli obiettivi.

L'oggetto del controllo è **il processo** nel cui ambito si focalizza sulla verifica della relazione “tra obiettivi e azioni realizzate” e l'accertamento del rapporto “tra costi e risultati”. Attraverso la comparazione tra costi e servizi valuta l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'attività intesa a realizzare gli obiettivi

Finalità del controllo di gestione

Il CdG è ispirato alla cultura dei risultati che, oltre al raggiungimento delle finalità prefissate, procede ad una valutazione della coerenza del loro rapporto con le risorse disponibili.

La valutazione di adeguatezza/congruenza tra obiettivi e risultati è attuata alla luce dei parametri di efficacia, efficienza ed economicità e costituisce anche espressione del principio costituzionale di buon andamento misurando, grazie all'utilizzo degli indicatori, lo stato di attuazione degli obiettivi programmati.

Il caso dei servizi civici tra due città italiane

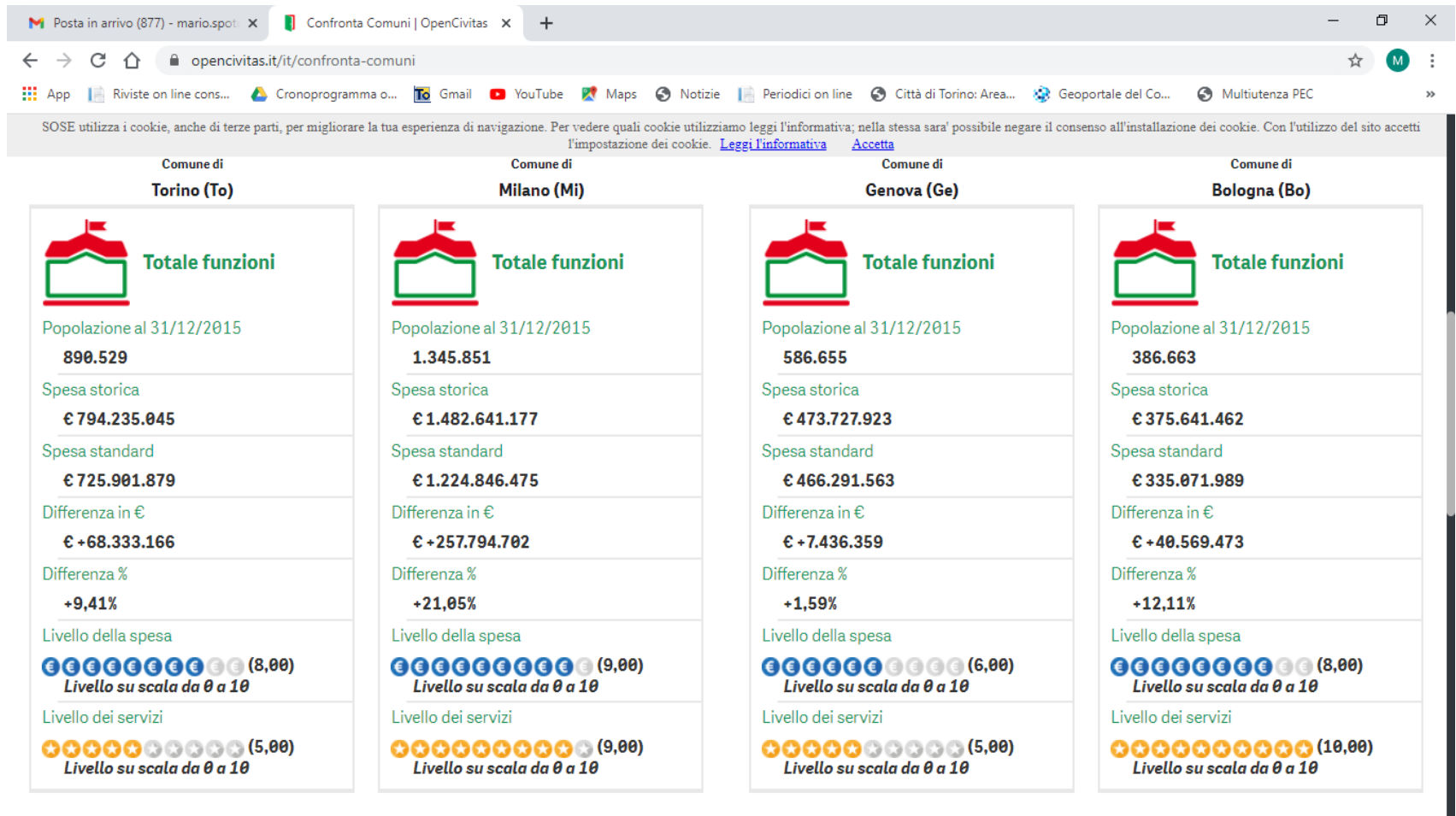
Esempio servizi anagrafici – il Benchmark città A/B

TOTALE RISORSE UMANE AREA SERVIZI CIVICI						
	A			B		
	Sede centrale	Delegazioni anagrafiche	Totale	Sede centrale	Delegazioni anagrafiche	Totale
Dirigenti	1		1	1		1
PO	8		8	5		5
D	27	10	37	10	2	12
C	182	61	243	31	11	42
A + B	57	36	93	278	77	355
TOTALE	275	107	382	325	90	415
	A			B		
	Sede centrale	Delegazioni anagrafiche	Totale	Sede centrale	Delegazioni anagrafiche	Totale
Spesa Personale (competenze) (7)	7.607.746,60	2.772.551,85	10.380.298,45	8.768.704,87	2.276.274,00	11.044.978,87
Spesa per Servizi	1.916.192,73	-	1.916.192,73	3.532.473,89	986.205,58	4.518.679,47
TOTALE SPESA	9.523.939,33	2.772.551,85	12.296.491,18	12.301.178,76	3.262.479,58	15.563.658,34
TOTALE POPOLAZIONE			879.004,00			1.378.689,00
INDICI DI SPESA						
	A			B		
	Sede centrale	Delegazioni anagrafiche	Totale	Sede centrale	Delegazioni anagrafiche	Totale
Spesa totale del Personale per dipendente	27.664,53	25.911,70	27.173,56	26.980,63	25.291,93	26.614,41
Spesa totale per abitante	10,83	3,15	13,99	8,92	2,37	11,29
N. residenti x dipendente	3.196,38	8.214,99	2.301,06	4.242,12	15.318,77	3.322,14

Confronto fra prodotti

INDICI PRODOTTI vs RESIDENTI					
Principali prodotti	A			B	
	Anno 2018			Anno 2018	
	Valore assoluto		% Residenti vs prodotto	Valore assoluto	% Residenti vs prodotto
N. CIE rilasciate	66.686		7,6%	161.219	11,7%
N. Carte identità rilasciate	36.313		4,1%	16.311	1,2%
N. registrazioni istanze iscrizioni anagrafiche e cambio indirizzo	45.275		5,2%	74.253	5,4%
N. utenti serviti presso gli Sportelli Anagrafici	256.322		29,2%	550.848	40,0%
Redazione atti di nascita a seguito denuncia presentata presso Ospedali/Case di Cura	4.457		0,5%	16.131	1,2%
Pubblicazioni di matrimonio	2.741		0,3%	3.539	0,3%
Redazione atti di morte a seguito decesso avvenuto presso abitazione o altro luogo privato	2.863		0,3%	2.923	0,2%
N. annotazioni di Stato Civile	107.983		12,3%	32.833	2,4%
N. utenti serviti presso lo sportello prenotazioni pubblicazioni di matrimonio	4.628		0,5%	10.000	0,7%
N. liste elettorali generali e sezionali aggiornate	2.662		0,3%	5.351	0,4%
N. cancellazioni effettuate su liste elettorali	22.030		2,5%	28.622	2,1%
N. nuove iscrizioni effettuate su liste elettorali	13.415		1,5%	37.307	2,7%
N. aggiornamenti liste leva	8.872		1,0%	2.473	0,2%
N. pratiche per aggiornamenti dei ruoli matricolari	8.282		0,9%	1.300	0,1%
N. variazioni trasmesse al Distretto Militare	18.123		2,1%	1.782	0,1%

Confronto costi/livello servizi (fonte www.opencivitas.it)



Confronto costi/livello servizi (fonte www.opencivitas.it)

Posta in arrivo (876) - mario.spot x Cerca Comuni | OpenCivitas x +

opencivitas.it/it/cerca-comuni

SOSE utilizza i cookie, anche di terze parti, per migliorare la tua esperienza di navigazione. Per vedere quali cookie utilizziamo leggi l'informativa; nella stessa sarà possibile negare il consenso all'installazione dei cookie. Con l'utilizzo del sito accetti l'impostazione dei cookie. [Leggi l'informativa](#) [Accetta](#)

Seleziona un comune o un'aggregazione **ANNULLA LE SELEZIONI** Seleziona un anno di analisi **2015** **2016**

Categoria	Spesa storica	Spesa standard	Differenza in €	Differenza %
TOTALE FUNZIONI	€ 809.700.453	€ 702.015.639	€ +107.684.814	+15,34 %
AMMINISTRAZIONE	€ 128.468.651	€ 118.924.335	€ +9.544.315	+8,03 %
POLIZIA LOCALE	€ 99.787.140	€ 101.410.865	€ -1.623.726	-1,60 %
ISTRUZIONE	€ 125.930.811	€ 97.483.238	€ +28.447.573	+29,18 %
VIABILITÀ E TERRITORIO	€ 65.922.733	€ 68.055.685	€ -2.132.952	-3,13 %
RIFIUTI	€ 204.704.837	€ 135.989.285	€ +68.715.552	+50,53 %

Comune di **Torino (To)**

Rifiuti

Popolazione al 31/12/2016
886.837

Livello della spesa
(10,00)
Livello su scala da 0 a 10

Livello dei servizi
(4,00)
Livello su scala da 0 a 10

Confronto costi/livello servizi (fonte www.opencivitas.it)

Posta in arrivo (876) - mario.spot x Cerca Comuni | OpenCivitas x +


opencivitas.it/cerca-comuni

SOSE utilizza i cookie, anche di terze parti, per migliorare la tua esperienza di navigazione. Per vedere quali cookie utilizziamo leggi l'informativa; nella stessa sara' possibile negare il consenso all'installazione dei cookie. Con l'utilizzo del sito accetti l'impostazione dei cookie. [Leggi l'informativa](#) [Accetta](#)

Seleziona un comune o un'aggregazione **ANNULLA LE SELEZIONI**


Seleziona un anno di analisi **2015** **2016**

TOTALE FUNZIONI




Spesa storica € 1.495.644.686
Spesa standard € 1.201.058.811
Differenza in € € +294.585.876
Differenza % +24,53 %

AMMINISTRAZIONE




Spesa storica € 175.589.752
Spesa standard € 197.725.099
Differenza in € € -22.135.347
Differenza % -11,20 %

POLIZIA LOCALE




Spesa storica € 215.214.526
Spesa standard € 178.412.394
Differenza in € € +36.802.131
Differenza % +20,63 %

ISTRUZIONE




Spesa storica € 253.606.147
Spesa standard € 185.074.350
Differenza in € € +68.531.797
Differenza % +37,03 %

VIABILITÀ E TERRITORIO



Spesa storica € 134.424.808
Spesa standard € 114.230.078
Differenza in € € +20.194.729
Differenza %


RIFIUTI



Spesa storica € 299.013.094
Spesa standard € 208.176.452
Differenza in € € +90.836.642
Differenza % +43,63 %


Comune di **Milano (Mi)**

Rifiuti




Popolazione al 31/12/2016 **1.351.562**

Livello della spesa **(10,00)**



Livello dei servizi **(7,00)**



Conclusioni sul CdG

Il controllo di gestione si caratterizza per la sua intrinseca capacità di influenzare l'attività in corso di svolgimento, potendo determinare la conseguente riprogrammazione degli obiettivi.

Presupposto, nonché profilo fondamentale del controllo di gestione, è l'adozione del sistema di contabilità analitica per centri di costo, che consente di far riferimento ai costi e ai ricavi, e adottare indicatori calibrati per verificare lo stato di attuazione degli obiettivi secondo tale prospettiva.

Per gli attori del controllo, ovvero i responsabili dei singoli servizi e del servizio finanziario, la verifica dell'adeguatezza dell'agire amministrativo si estende alle valutazioni di idoneità dell'organizzazione agli scopi perseguiti.

Conclusioni sulle analisi di benchmarking

Le analisi di *benchmarking* consentono di valutare la validità dei prodotti, servizi e processi attraverso il confronto con i «*best in class*», con le migliori performance del settore di riferimento

Nel caso delle pp.aa. consentono di verificare la competitività dei servizi offerti con altre realtà istituzionali paragonabili come popolazione e bisogni

Gli scostamenti in termini di costi, standard di qualità del servizio e tempi vanno analizzati anche sotto il profilo dell'anticorruzione, in quanto possibili aree di annidamento di malfunzionamenti e disfunzioni organizzative

Grazie per l'attenzione

