

Nome della pratica: **Sistema di allarme rapido SALER**

Categoria della pratica:

- Sistemi e strumenti
- Segnalazioni di rischio



Contatto:

- *Generalitat Valenciana*, Ispettorato generale dei servizi
- [Sito web](#)
- [Indirizzo di posta elettronica](#)

Paese:

Spagna

Rischi di frode contrastati

- Conflitto di interessi
- Elusione o manipolazione delle procedure di appalto pubblico
- Doppio finanziamento
- Collusione

Contesto e obiettivi

Le pratiche e i comportamenti scorretti sono spesso rilevati soltanto dopo il verificarsi dei fatti, attraverso denunce, ispezioni o audit.

SALER è un sistema informatico che analizza i dati generati dall'amministrazione della *Generalitat* di Valencia al fine di emettere allerte tempestive. Ciò contribuisce a individuare in maniera preventiva eventuali irregolarità, pratiche scorrette o rischi di frode e corruzione ed evita casi di corruzione.

Il sistema SALER è stato introdotto dall'Ispettorato generale dei servizi, l'organismo di controllo interno dell'amministrazione della *Generalitat*. Le sue funzioni sono definite dalla legge (legge 22/2018, del 6 novembre, *del governo di Valencia, Ispettorato generale dei servizi e sistema di allarme per la prevenzione delle pratiche scorrette nell'amministrazione del governo di Valencia e nel suo settore pubblico strumentale*).

Descrizione della pratica

SALER è un sistema informatico che applica strumenti di analisi dei dati ai fascicoli digitalizzati di dati amministrativi. Il suo scopo è prevenire le irregolarità e le pratiche scorrette segnalando rischi di frode che possono essere successivamente oggetto di indagini.

Fonti di informazione

Il sistema SALER usa dati provenienti da fonti diverse.

L'amministrazione memorizza le informazioni in diverse banche date e archivi pubblici che confluiscono nel sistema SALER. Ciò comprende:

- informazioni sui pagamenti diretti (ad esempio tipi di prodotti o servizi acquisiti e relativi fornitori);
- informazioni sui contratti (dati relativi a tutte le fasi della procedura di gara, decisione ed esecuzione del contratto); e

- informazioni sulle sovvenzioni (dati relativi all'organismo che concede la sovvenzione, obiettivo della sovvenzione, conflitti di interessi, beneficiari, giustificazione, fatture emesse ecc.).

Tutte le informazioni in formato cartaceo fornite dagli offerenti (persone fisiche o società partecipanti ad appalti pubblici) che interagiscono con la pubblica amministrazione o lavorano per quest'ultima sono anch'esse digitalizzate e inserite nel sistema SALER.

Tale sistema raccoglie anche informazioni da banche dati notarili pubbliche e non pubbliche riguardanti la proprietà immobiliare o le ipoteche, così come informazioni pubblicate nelle gazzette ufficiali o relative a conflitti di interesse dichiarati. Può essere aggiunta anche qualsiasi altra banca dati interna o esterna che l'amministrazione ritenga utile per effettuare analisi dei dati, ad esempio banche dati relative al personale, alle buste paga ecc.

La legge prevede inoltre meccanismi di collaborazione con diverse organizzazioni ed entità, come l'Agenzia per la prevenzione e la lotta alle frodi e l'Ufficio del pubblico ministero.

Definizione di indicatori e interrogazioni

Il personale dell'Ispettorato generale dei servizi ha definito indicatori e interrogazioni per l'analisi dei dati (un'interrogazione è una combinazione di indicatori che analizza i dati utilizzando uno o più algoritmi). Gli indicatori e le interrogazioni valutano l'applicazione di norme e procedure e sono stati basati su modelli derivanti da casi reali di irregolarità precedentemente individuate.

Inoltre qualsiasi dipartimento che presenti rischi di irregolarità potenziali associati alle proprie procedure può elaborare mappe dei rischi ed effettuare autovalutazioni dei rischi. Gli indicatori corrispondenti vengono inseriti nel sistema se esistono i dati pertinenti.

Alcuni degli indicatori più semplici sono quelli relativi all'aggiudicazione di contratti e alla concessione di sovvenzioni, che analizzano ad esempio i dati di numeri di partita IVA, riferimenti contrattuali, quantità, date di pagamento ecc. In alcuni casi la semplice analisi dei dati è sufficiente per creare riferimenti incrociati tra i dati. Altri indicatori sono più complessi e combinano processi apparentemente non correlati che hanno luogo contemporaneamente e che, nel loro insieme, potrebbero rappresentare un rischio di frode.

La definizione degli indicatori e delle interrogazioni è stata completata da un gruppo di circa 12 ispettori e cinque dipendenti del dipartimento informatico interno. L'Ispettorato generale dei servizi ha affidato a due fornitori di servizi informatici la generazione degli algoritmi.

Tra gli esempi di interrogazioni per individuare le situazioni di rischio figurano:

- a) frazionamento con lo stesso fornitore: il fatto che lo stesso fornitore figuri in più contratti per il medesimo progetto rappresenta il rischio che l'offerente eviti un appalto di dimensioni maggiori soggetto a procedure più rigorose;
- b) frazionamento con fornitori diversi: il fatto che vi siano numerosi fornitori per un unico appalto rappresenta il rischio che gli offerenti evitino un unico appalto di grandi dimensioni con un solo fornitore oppure il rischio di cooperazione illecita tra i contraenti;
- c) beneficiario ricorrente: la ripetizione di azioni commerciali in un regime di oligopolio rappresenta il rischio di assenza di concorrenza;
- d) turbativa d'asta: il fatto che due o più offerenti identici figurino in appalti diversi rappresenta il rischio di collusione tra gli offerenti;
- e) conflitto di interessi: il mancato rispetto delle norme in materia di incompatibilità stabilite dalla legge rappresenta il rischio di conflitti di interessi;
- f) procedura non competitiva: la mancanza di giustificazione per il ricorso a una procedura non competitiva rappresenta il rischio di corruzione;
- g) irregolarità connesse a modifiche del contratto: proroghe e modifiche ingiustificate rappresentano un rischio di frode.

Sebbene il sistema si concentri inizialmente sui settori degli appalti pubblici e delle sovvenzioni, vi sono altri settori che possono essere analizzati per la prevenzione di irregolarità e che saranno integrati nel sistema, quali:

- amministrazione delle risorse pubbliche;
- informazioni relative a violazioni della normativa, ispezioni e sanzioni;
- autorizzazioni;
- servizi pubblici;
- gestione delle risorse umane; e
- rapporti con soggetti o persone fisiche esterne.

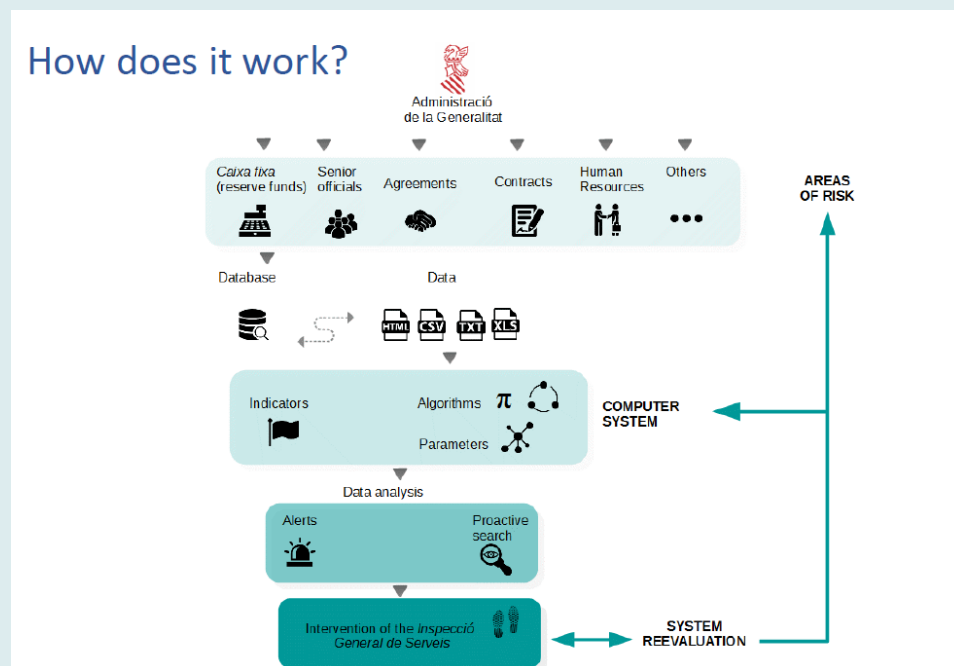
Segnalazioni e indagini

Quando rileva un rischio, il sistema emette una segnalazione. Ogni segnalazione è oggetto di indagine da parte dell'Ispettorato generale dei servizi. L'indagine porta a ulteriori azioni di monitoraggio/ispezione oppure all'archiviazione del caso, a seconda dei risultati dell'indagine:

- nell'eventualità di un errore o di una negligenza, che sono corretti dall'investigatore in coordinamento con il fornitore e/o l'istituzione coinvolta; il caso viene archiviato;
- nell'eventualità di pratiche scorrette, che non rappresentano una condotta illecita intenzionale o una frode, ma un'irregolarità che può essere spiegata e corretta in coordinamento con il fornitore e/o l'istituzione coinvolta; il caso può essere soggetto a monitoraggio continuo; oppure
- nell'eventualità potenziale di condotta illecita o frode, il caso viene inoltrato alla polizia e al pubblico ministero.

Il sistema e le segnalazioni non sono accessibili al pubblico al fine di evitare errori di interpretazione e danni di immagine nei primi due casi di cui sopra. L'Ispettorato generale dei servizi pubblica relazioni periodiche sulle proprie attività e sui casi individuati.

Oltre alle segnalazioni, il sistema consente anche ricerche attive di dati e rapporti nonché riferimenti incrociati dei dati.



Miglioramento continuo

Nel quadro del miglioramento continuo del sistema vengono individuate e risolte le carenze, i nuovi casi si traducono in nuove interrogazioni, vengono modificati gli indicatori esistenti e inseriti nuovi indicatori.

Per migliorare l'efficacia del sistema è stata creata una commissione interdipartimentale composta da rappresentanti di tutti i dipartimenti amministrativi. La commissione discute di casi reali e di possibili modifiche da apportare al sistema per prevenire ulteriori irregolarità e pratiche scorrette.

Caratteristiche uniche

- Procedure di appalto pubblico per via elettronica nella Comunità autonoma di Valencia, che rendono possibile il sistema;
- approccio preventivo del sistema di allarme rapido;
- uso di numerose fonti di dati;
- interrogazioni definite in base ai rischi rilevati o ai modelli di frode precedentemente individuati;
- segnalazioni automatizzate.

Esiti e risultati

In questa fase l'Amministrazione ha concepito il sistema SALER in modo da integrare una serie di banche dati.

È operativa la versione iniziale del sistema, che offre i primi risultati: relazioni relative agli appalti e alle sovvenzioni. Il sistema SALER offre inoltre funzionalità di base che consentono la memorizzazione delle informazioni sulle segnalazioni, il controllo degli accessi degli utenti di tutti i dipartimenti, nonché la trasformazione e l'estrazione di dati da sistemi di informazione diversi.

In futuro verranno aggiunte altre fonti di informazioni.

Una volta che tutte le procedure di appalto pubblico e le istituzioni coinvolte nella Comunità autonoma di Valencia saranno passate alla gestione elettronica dei dati, il sistema SALER potrà diventare pienamente operativo.

In futuro questo sistema potrà avere un'incidenza notevole sulla trasparenza e sulla riduzione della spesa pubblica e consentire indagini sui rapporti tra persone fisiche e/o giuridiche.

Fattori di successo principali

Al fine di garantire la praticabilità del sistema SALER, l'amministrazione ha definito sette requisiti principali:

- processi amministrativi completamente elettronici (digitalizzazione dell'amministrazione);
- formazione del personale;
- coinvolgimento della direzione e del personale;
- interoperabilità delle piattaforme interne ed esterne;
- uso di tecnologie innovative;
- integrazione delle società pubbliche (di proprietà della Generalitat);
- uso generalizzato delle mappe dei rischi (piani di autovalutazione).

Sfide incontrate e insegnamenti tratti

- Resistenza iniziale da parte di alcune entità e del settore privato, che temevano che il sistema SALER fosse uno strumento di controllo;
- disponibilità di tutti i dati/di tutte le informazioni in formato digitale per il funzionamento del sistema;
- mancanza di volontà di contribuire fornendo tutti i dati necessari, anche all'interno della stessa amministrazione;
- coordinamento di tutti i soggetti coinvolti, in quanto non tutte le informazioni sono accessibili al pubblico o possono essere pubblicate;
- rispetto della legislazione nazionale e internazionale in materia di protezione e sicurezza dei dati;
- necessità di una legge futura che garantisca una copertura giuridica per il personale ispettivo che richiede i dati.

Potenziale di trasferibilità

L'uso di un sistema simile in un'amministrazione diversa richiederà un'analisi approfondita delle strutture di dati esistenti. Occorrerà definire scenari specifici, ossia le interrogazioni applicabili all'amministrazione. Sebbene le idee alla base di interrogazioni specifiche possano essere riutilizzate da altri, la logica delle analisi svolte dipende dalle specifiche strutture di dati sottostanti.

In Spagna si sta cercando di utilizzare banche dati comuni in tutto il paese, quali le banche dati della piattaforma per gli appalti pubblici e la banca dati nazionale delle sovvenzioni. Ciò faciliterà la riproduzione del sistema in Spagna nonché il riutilizzo degli algoritmi definiti.