

COMUNE DI POPPI (AR)

METODOLOGIA DI GESTIONE DEL RISCHIO CORRUTTIVO (Allegato A1 del PTPCT 2023/2025)

Il PTPCT fornisce una valutazione del livello di esposizione dell'Amministrazione al rischio di corruzione e indica gli interventi organizzativi (cioè le misure) volti a prevenire il rischio (articolo 1, comma 5, Legge n. 190/2012).

In via generale, nella progettazione e attuazione del processo di gestione del rischio corruttivo occorre tener conto dei seguenti principi guida:

- **Principi strategici**
 - coinvolgimento dell'organo di indirizzo politico-amministrativo nella definizione delle strategie di gestione del rischio corruttivo e contribuzione alla creazione di un contesto istituzionale e organizzativo favorevole che sia di reale supporto al RPCT;
 - cultura organizzativa diffusa di gestione del rischio nell'intera struttura organizzativa, sviluppando a tutti i livelli organizzativi una responsabilizzazione diffusa e una cultura consapevole dell'importanza del processo di gestione del rischio e delle responsabilità correlate;
 - collaborazione tra pubbliche amministrazioni per favorire la sostenibilità economica e organizzativa del processo di gestione del rischio, anche tramite la condivisione di metodologie, di esperienze, di sistemi informativi e di risorse).
- **Principi metodologici**
 - prevalenza della sostanza sulla forma, al fine di tutelare l'interesse pubblico alla prevenzione della corruzione; sviluppo con gradualità delle diverse fasi di gestione del rischio, seguendo un approccio che consenta di migliorare progressivamente e continuativamente l'entità e/o la profondità dell'analisi del contesto (in particolare nella rilevazione e analisi dei processi) nonché la valutazione e il trattamento dei rischi;
 - individuazione delle proprie priorità di intervento, evitando di trattare il rischio in modo generico e poco selettivo. Occorre selezionare, sulla base delle risultanze ottenute in sede di valutazione del rischio, interventi specifici e puntuali volti ad incidere sugli ambiti maggiormente esposti ai rischi, valutando al contempo la reale necessità di specificare nuove misure, qualora quelle esistenti abbiano già dimostrato un'adeguata efficacia;
 - integrazione della gestione del rischio in tutti i processi decisionali e, in particolare, nei processi di programmazione, controllo e valutazione. In tal senso occorre garantire una sostanziale integrazione tra il processo di gestione del rischio e il ciclo di gestione della performance;
 - miglioramento e apprendimento continuo basato sui processi di apprendimento generati attraverso il monitoraggio e la valutazione dell'effettiva attuazione ed efficacia delle misure e il riesame periodico della funzionalità complessiva del sistema di prevenzione).
- **Principi finalistici**
 - la gestione del rischio deve tendere ad una effettiva riduzione del livello di esposizione dell'Ente ai rischi corruttivi e coniugarsi con criteri di efficienza e efficacia complessiva dell'Amministrazione, evitando di generare oneri organizzativi inutili o ingiustificati e privilegiando misure specifiche che agiscano sulla semplificazione delle procedure e sullo sviluppo di una cultura organizzativa basata sull'integrità;
 - la gestione del rischio deve contribuire alla generazione di valore pubblico, inteso come il miglioramento del livello di benessere delle comunità di riferimento delle pubbliche amministrazioni, mediante la riduzione del rischio di erosione del valore pubblico a seguito di fenomeni corruttivi.

Il PNA 2022, Allegato 1, identifica le seguenti fasi di gestione del rischio:

- analisi del contesto (interno ed esterno);
- valutazione del rischio;
- trattamento del rischio;
- monitoraggio e riesame.

ANALISI DEL CONTESTO (INTERNO ED ESTERNO)

L'analisi del contesto esterno ha come obiettivo quello di mettere in evidenza le caratteristiche sociali, culturali ed economiche dell'ambiente in cui opera il Comune di Poppi. L'analisi del contesto interno ha come obiettivo l'illustrazione delle modalità attraverso le quali opera l'Ente (attraverso l'esame della propria struttura organizzativa e la mappatura dei processi), nonché il sistema di relazioni esistenti con i portatori di interesse di riferimento. Operativamente, l'analisi del contesto esterno si sostanzia nell'acquisizione dei dati e delle informazioni rilevanti (dati economici, dati giudiziari, nonché informazioni sulla percezione del fenomeno corruttivo da parte dei portatori di interesse) e nell'interpretazione degli stessi per rilevare il rischio corruttivo. L'analisi del contesto interno richiede in primis una selezione delle informazioni e dei dati funzionali all'individuazione delle caratteristiche organizzative dell'Amministrazione che possono influenzarne il profilo di rischio; dopodiché deve focalizzarsi sull'individuazione e disamina dei processi organizzativi per mappare le attività svolte dall'Amministrazione.

L'ANAC specifica che la mappatura dei processi è “un requisito indispensabile per la formulazione di adeguate misure di prevenzione e incide sulla qualità complessiva della gestione del rischio”.

CONTESTO ESTERNO - MISSIONE STRATEGICA E CONTESTO SETTORIALE

La missione strategica del Comune di Poppi consiste nell'esercizio di funzioni relative:

- ai servizi scolastici;
- all'Urbanistica, Lavori Pubblici, Servizi Cimiteriali;
- all'ufficio tecnico;
- alla governance, segreteria generale, affari generali e legali, servizi finanziari, personale, servizi demografici, tributi.

Una serie di funzioni sono attribuite in gestione associata all'Unione dei Comuni Montani del Casentino come di seguito elencate:

- Servizi sociassistenziali
- SUAP e Commercio
- Sistema informativo integrato
- Gestione Canile
- Polizia municipale
- Protezione civile
- OIV/Nucleo valutazione
- Assistenza zootiatrica.

I principali vincoli che disciplinano l'attività dell'ente sono costituiti dalle Leggi della Repubblica e della Regione Toscana e dalle norme di natura regolamentare che l'ente adotta nella sua autonomia.

Le principali interazioni di attività riguardano essenzialmente altri enti pubblici territoriali, con particolare riferimento alla Regione Toscana, alla Provincia di Arezzo e ai Comuni vicini, molti dei quali hanno aderito all'Unione.

I fruitori dell'attività dell'ente sono i cittadini del Comune di Poppi, persone fisiche e nuclei familiari, e le imprese che operano nel territorio comunale (attività produttive, commerciali e fornitori di servizi).

CONTESTO TERRITORIALE

Il contesto territoriale in cui opera il Comune di Poppi è un contesto sviluppato sotto il profilo economico e produttivo.

Il contesto socio-economico di riferimento presenta i profili di rischio tipici di una realtà periferica

economicamente evoluta quindi un moderato rischio a livello di criminalità organizzata, un medio rischio a livello di micro criminalità e un medio rischio a livello di terrorismo, la presenza nel territorio del Monastero di Camaldoli comporta infatti un aumento del rischio a livello di terrorismo.

FENOMENI CRIMINALI RILEVANTI AI FINI DELLA DEFINIZIONE DEL CONTESTO ESTERNO

ANALISI DEL CONTESTO ESTERNO

L'Autorità nazionale anticorruzione ha stabilito che la prima e indispensabile fase del processo di gestione del rischio è quella relativa all'analisi del contesto, attraverso la quale ottenere le informazioni necessarie a comprendere come il rischio corruttivo possa verificarsi all'interno dell'Amministrazione per via delle specificità dell'ambiente in cui essa opera in termini di strutture territoriali e di dinamiche sociali, economiche e culturali, o per via delle caratteristiche organizzative interne.

L'analisi del contesto esterno, come di seguito riassunta, è stata estrapolata dalla Relazione sull'attività delle forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata trasmessa dal Ministro dell'Interno alla camera dei Deputati. Da tale relazione sull'attività delle forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata trasmessa dal Ministro dell'Interno alla camera dei Deputati del 2019 risulta la presenza in Toscana della 'ndrangheta, organizzazione di tipo mafioso con forte vocazione transnazionale in grado, per la rete di collegamenti che la caratterizza, di condizionare e pervadere settori istituzionali, politici, sociali, economici e finanziari. La sua rete relazionale si struttura su due livelli. Un primo livello è quello criminale e si avvale di strumenti corruttivi e collusivi. Il secondo livello è quello della penetrazione nei contesti politici ed imprenditoriali, che consente agli affiliati di acquisire posizioni di rilievo e contatti utili nel mondo economico, istituzionale e in ogni settore strategico. La 'ndrangheta esporta nel mondo la propria struttura organizzativa e, con essa, il metodo mafioso attraverso il modello di espansione della colonizzazione; le 'ndrine ed i locali all'estero tengono i contatti con le famiglie di riferimento calabresi e seguono le direttive dell'organismo di vertice (il Crimine). La sua presenza è documentata in oltre 30 Paesi nel mondo.

La Guardia di Finanza, nell'ambito dell'operazione denominata "Fiori di primavera", ha eseguito, sul territorio nazionale ed in Albania, 27 ordinanze di custodia cautelare (di cui 22 in carcere e 5 agli arresti domiciliari) nei confronti di altrettanti soggetti (di cui 21 albanesi e 6 italiani). Le indagini, hanno permesso di disarticolare quattro sodalizi criminali transnazionali italo-albanesi, con basi operative anche in Toscana, tutti responsabili di traffico internazionale di stupefacenti e detenzione ed introduzione nel territorio italiano di armi e munizioni da guerra. I sodalizi albanesi risultano stabilmente presenti su gran parte del territorio nazionale pur mantenendo forti legami con la madrepatria e mostrando schemi organizzativi ad elevata proiezione transnazionale. Si contraddistinguono per l'uso ricorso alla violenza funzionale a creare un clima di intimidazione ed assoggettamento in determinati ambiti sociali e territoriali.

La Regione vede anche la presenza di criminalità cinese, dedita a contraffazione e contrabbando di merci di vario genere che approdano in Italia, direttamente dalla Cina ovvero da altri Paesi dell'UE, per essere successivamente stoccate e distribuite anche attraverso il canale del commercio on line; favoreggiamento dell'immigrazione clandestina finalizzata allo sfruttamento lavorativo e della prostituzione; spaccio, produzione e traffico degli stupefacenti; attività di riciclaggio, autoriciclaggio e reimpiego di capitali per finanziare, direttamente e/o per interposta persona, sia attività illegali che lecite (acquisto di immobili, avviamento di imprese ed esercizi commerciali).

CONTESTO INTERNO - CONTESTO ISTITUZIONALE

Il Comune di Poppi riveste la forma di ente locale.

CONTESTO ECONOMICO, FINANZIARIO E PATRIMONIALE

I principali flussi economici della gestione corrente in entrata sono rappresentati dai trasferimenti di

altri enti (principalmente per la gestione dei servizi), entrate tributarie ed extra-tributarie.

I principali flussi in uscita della gestione corrente sono rappresentati dalle spese per l'erogazione dei servizi alla cittadinanza, agli altri soggetti portatori di interessi e ai comuni associati, da quelle necessarie per la gestione e il controllo del territorio. Inoltre l'Ente sostiene ovvi costi per il funzionamento della sua struttura organizzativa.

Gli immobili in dotazione per lo svolgimento della missione strategica sono giuridicamente suddivisi, a seconda della specifica loro destinazione, in patrimonio disponibile, patrimonio indisponibile e demanio. I beni demaniali non sono alienabili mentre per quanto concerne il patrimonio indisponibile, l'alienabilità del bene dipende dalla sua destinazione.

La struttura contabile-amministrativa rispecchia la natura pubblica dell'Ente.

CONTESTO ORGANIZZATIVO E DELLE RISORSE UMANE

La struttura organizzativa dell'ente è così ripartita:

AREA AMMINISTRATIVA CONTABILE:

- Ragioneria Economato
- Risorse Umane
- Segreteria
- Tributi
- Servizi Scolastici
- Servizi Demografici
- Biblioteca, Cultura, Turismo

AREA TECNICA:

- Urbanistica
- Ufficio Tecnico/Lavori Pubblici
- Servizi Cimiteriali
- Edilizia Residenziale Pubblica
- Servizi Sociali

La dotazione organica effettiva prevede:

AREA TECNICA	
QUALIFICA FUNZIONALE	NUMERO POSTI
FUNZIONARIO	1
ISTRUTTORE	5
OPERATORE ESPERTO	8
TOTALE	14

AREA AMMINISTRATIVA – CONTABILE

QUALIFICA FUNZIONALE	NUMERO POSTI
FUNZIONARIO	2
ISTRUTTORE	5
OPERATORE ESPERTO	1
TOTALE	8

CONTESTO INFRASTRUTTURALE (FISICO)

Il Comune presenta la seguente articolazione fisica:

- Sede legale e operativa in Via Cavour 11 – Poppi;
- Sede operativa decentrata per squadra manutenzione Via Corta Ponte a Poppi;
- Strutture periferiche: Castello dei Conti Guidi – sede della Biblioteca Rilliana e moderna.

MAPPATURA DEI PROCESSI

La mappatura dei processi è svolta nell'Allegato A2 del PTPC 2023/2025. I processi sono individuati all'interno delle seguenti Aree di rischio:

A - Acquisizione e gestione del personale

B - Contratti pubblici

C - Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto e immediato per il destinatario

D - Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto e immediato per il destinatario

E - Provvedimenti restrittivi della sfera giuridica dei destinatari

F - Gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio

G - Controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni

H - Pianificazione urbanistica

I - Incarichi e nomine

VALUTAZIONE DEL RISCHIO

La valutazione del rischio, che inizia con l'identificazione degli eventi rischiosi, consiste nell'individuazione dei comportamenti o fatti che possono concretizzarsi nell'ambito dei processi dell'Amministrazione, sfociando in fenomeni di mala amministrazione; a valle dell'identificazione del rischio, si procede con l'analisi del rischio per individuare i fattori abilitanti dei fenomeni corruttivi e stabilirne le priorità. L'obiettivo finale di questa seconda fase è la stima del livello di esposizione dei processi dell'organizzazione dell'Ente e delle relative attività di rischio. Una volta individuati e analizzati i rischi, l'ANAC – richiamando la UNI ISO 31000:2010 Gestione del rischio – esplicita la necessità di procedere alla ponderazione dei rischi; in pratica, si tratta di definire le azioni da attivare per ridurre l'esposizione al rischio e di individuare le priorità dei rischi, in quanto bisogna concentrare l'attenzione sui processi o attività maggiormente a rischio, per evitare la successiva implementazione di ridondanti controlli, nonché l'ingessatura dell'organizzazione. A tal fine, l'ANAC suggerisce di tradurre i criteri di valutazione dell'esposizione al rischio in "indicatori del rischio", fornendo anche degli esempi, in grado di dare delle indicazioni sul livello di esposizione al rischio del processo o di talune attività. Nel Piano adottato per il 2021 sono stati selezionati, ai fini della valutazione del rischio, i seguenti indicatori: livello di interesse esterno, discrezionalità decisore interno, eventi corruttivi in passato, opacità processo decisionale, livello di collaborazione del Responsabile del processo nella costruzione, aggiornamento e monitoraggio del Piano. Per ciascun indicatore è stato formulato un giudizio mediante l'assegnazione di un valore: "alto", "medio" o "basso". Al termine è stato formulato un giudizio sintetico complessivo mediante una ponderazione tra i valori assegnati ai singoli indicatori tenendo in considerazione la rilevanza del processo, l'impatto sull'attività dell'Ente e le concrete probabilità di verifica ricavate dall'analisi iniziale.

TRATTAMENTO DEL RISCHIO

Il trattamento del rischio è il sub processo finalizzato all'identificazione e programmazione delle misure di prevenzione dei rischi; pertanto, sulla base delle priorità dei rischi, andranno definite le più opportune iniziative e azioni preventive e/o correttive per mitigare il rischio di fenomeni corruttivi. Su questo punto, le indicazioni metodologiche di ANAC sono chiare nella distinzione tra misure generali (trasversali sull'intera organizzazione) e quelle specifiche (che impattano direttamente sui

processi maggiormente a rischio ovvero su potenziali criticità e rischi specifici individuati nella fase della valutazione del rischio). Dette misure specifiche vengono classificate in base alle indicazioni, salve alcune semplificazioni, dell'allegato 1 del Piano Nazionale Anticorruzione, come segue:

- Controllo
- Trasparenza
- Standard comportamentali
- Regolamentazione
- Semplificazione
- Formazione
- Partecipazione
- Integrazione dell'istruttoria
- Segnalazione
- Disciplina del conflitto di interessi

I processi per i quali non sono applicate le misure specifiche, vengono corredati dalla misura generale ritenuta di maggiore efficacia ai fini del contrasto del rischio.

MONITORAGGIO E RIESAME

Tali sub processi sono finalizzati a verificare l'attuazione e l'adeguatezza delle misure di prevenzione, oltre alla valutazione del complessivo funzionamento del processo; tutto ciò in ottica di progressiva crescita e miglioramento del sistema di gestione del rischio corruttivo. In pratica, il monitoraggio consiste nella conduzione di un follow-up strutturato, che ovviamente va pianificato e documentato in un piano, indicando i processi e/o le specifiche attività da sottoporre a monitoraggio, la periodicità dei controlli/verifiche e le modalità di svolgimento. ANAC specifica, inoltre, che le risultanze del monitoraggio sulle misure di prevenzione “costituiscono il presupposto della definizione del successivo Piano Triennale di Prevenzione alla Corruzione e Trasparenza (PTPCT)”. Il riesame periodico, da svolgersi almeno una volta l'anno, risulta essere un momento fondamentale di confronto e dialogo tra i soggetti coinvolti nella programmazione dell'Amministrazione per revisionare e riesaminare le fasi principali del sistema anti corruttivo implementato, al fine di modificarlo, integrarlo e potenziarlo. Va ricordata poi l'opportunità del rafforzamento dell'integrazione della gestione del rischio con i processi di pianificazione strategica e programmazione e controllo dell'Amministrazione, nonché una reale ed esplicita correlazione con i Piani delle performance (collegando gli obiettivi anti corruzione e trasparenza con gli obiettivi di performance organizzativa e individuali) che può senza ombra di dubbio facilitare la prevenzione della corruzione da parte dell'Amministrazioni e in generale migliorare la vita dei cittadini e degli altri portatori di interessi.

Il controllo si svolgerà mediante l'acquisizione di report periodici (semestrali) e per alcune misure individuate mediante controllo a campione.

Il Piano dei controlli verrà approvato con apposita delibera di Giunta Comunale successivamente all'approvazione del presente Piano. Con il Piano dei controlli saranno individuate le modalità di verifica a campione dell'attuazione delle misure generali.