

Piano integrato di attività ed organizzazione

Sottosezione

Rischi corruttivi e trasparenza

(art. 3 lett. c) del DM 30/6/2022 n. 132)

PREMESSA

La legge n. 190/2012 prevede che la pianificazione di misure di prevenzione della corruzione e della trasparenza sia svolta da numerosi soggetti pubblici e privati.

La disciplina sul PIAO ha a sua volta circoscritto alle sole amministrazioni pubbliche previste dal d.lgs. n. 165/2001 l'applicazione del nuovo strumento di programmazione.

Il mutato quadro normativo comporta, pertanto, che i Comuni sono chiamati a programmare le strategie di prevenzione della corruzione non più nel PTPCT ma in apposita sezione del PIAO.

Il presente documento costituisce aggiornamento della Sezione del PIAO 2.3. "Rischi corruttivi e trasparenza".

Secondo il PNA 2022 approvato con delibera dell'ANAC n. 7 del 17.01.2023 il Comune di Illasi ai fini della prevenzione della corruzione è tenuto ad adottare il PIAO Semplificato (**trattandosi di ente con meno di 50 dipendenti**) con la relativa sezione anticorruzione e trasparenza.

La Sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO è stata redatta dal Segretario Generale, AVV. CARMELA PUZZO, nella qualità di Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza del Comune di Illasi giusta il decreto di nomina sindacale in attuazione della legge n. 190/2012 e ss.mm.ii.

La Sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO si pone i seguenti obiettivi:

- a) individuare le attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione;
- b) prevedere, per le attività individuate ai sensi della lettera a), meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni idonei a prevenire il rischio di corruzione;
- c) prevedere, con particolare riguardo alle attività individuate ai sensi della lettera a), obblighi di informazione nei confronti del responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza (RPCT);
- d) monitorare il rispetto dei termini, previsti dalla legge o dai regolamenti, per la conclusione dei procedimenti;
- e) monitorare i rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere, anche verificando eventuali relazioni di parentela o affinità sussistenti tra i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti degli stessi soggetti e i dirigenti e i dipendenti dell'amministrazione.
- f) introdurre nella parte amministrazione trasparente una sezione destinata al PNRR.

Parte I

INTRODUZIONE GENERALE

1. Premessa di metodo

La presente sezione del PIAO si basa sul PNA 2022 che a sua volta richiama il PNA 2019.

Sembra inutile riscrivere, in questa sezione, quanto già ANAC ha previsto nel PNA 2022 e nel PNA 2019 ed ogni sintesi sarebbe inutile e meno efficace del PNA stesso; pertanto chiunque si appresti a leggere o ad attuare qualche misura di questo piano dovrà avere previamente letto il PNA 2019, approvato con Delibera ANAC n. n. 1064 del 13 novembre 2019, cui si rinvia e che per mera utilità è allegato sub A) A.1) A2) A3) alla presente sezione quale sua parte integrante e sostanziale, e così composto:

- A) Piano Nazionale Anticorruzione 2019 e 3 allegati: A.1) ALLEGATO 1 – Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi;**
- A.2) ALLEGATO 2 - La rotazione “ordinaria” del personale;**
- A.3) ALLEGATO 3 - Riferimenti normativi sul ruolo e sulle funzioni del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT).**

A seguito dell'approvazione con Deliberazione di Giunta e della pubblicazione sull'Albo Pretorio ed in Amministrazione Trasparente dell'aggiornamento del PIAO in relazione alla sezione rischi corruttivi e trasparenza, né è altresì previsto lo specifico invio via e-mail al Nucleo di Valutazione ed a tutti i responsabili d'Area a cura della segreteria dell'ente, per la conseguente condivisione con i propri collaboratori ed attuazione per quanto di competenza.

2. L'attività pregressa di questa amministrazione in materia di anticorruzione e trasparenza

Sembra innanzitutto necessario e preminente riassumere, in maniera il più sintetica e schematica possibile, con gli opportuni rinvii, come questa amministrazione abbia finora attuato le principali prescrizioni in tema di anticorruzione e trasparenza:

a) La trasparenza come misura di prevenzione della corruzione: la trasparenza come sezione del PIAO, le misure specifiche di trasparenza

In attuazione del D.lgs. n. 33/2013 con tutte le successive modifiche ed integrazioni, questa amministrazione ha implementato una sezione del proprio sito istituzionale denominata “Amministrazione Trasparente”. Alcuni contenuti di questa sezione sono più ampi del dettato normativo e sono integrati con altri obblighi di pubblicazione, quali l'Archivio di tutti i provvedimenti anziché la pubblicazione dei meri estremi degli atti.

Inoltre sono stati informatizzati ed automatizzati i flussi per alimentare la pubblicazione dei dati in molte sezioni della stessa “Amministrazione Trasparente”, tra cui quella dei “Provvedimenti”, quella dei “Bandi di Gara e Contratti” e “Sovvenzioni, contributi, sussidi e vantaggi economici”;

Inoltre questo ente ha affidato uno specifico incarico a ditta esterna specializzata di curare la formazione in materia di corretta gestione del protocollo informatico e dei documenti e informazioni da pubblicare nelle sezioni di “Amministrazione Trasparente”, oltre all'incarico di monitoraggio e verifica circa la correttezza dei relativi adempimenti di pubblicazione.

Giova rilevare che nel 2023 è necessario implementare il sito internet del Comune con una sezione dedicata al PNRR dove vanno inseriti tutti i relativi interventi secondo quanto indicato nel PNA 2022.

b) Atti la cui adozione è rilevante ai fini delle misure generali di prevenzione della corruzione

Si segnalano i seguenti principali atti e loro contenuti, cui si rinvia per maggiori dettagli, la cui adozione è valutata di stretta pertinenza con l'attuazione delle prescrizioni in tema di anticorruzione e trasparenza:

- 1) Precedenti P.T.P.C.T.: da ultimo quello 2022 – 2024 approvato con Deliberazione di Giunta n. 29 del 20.04.2022, contenente, tra le altre, sia misure di contrasto generali ed obbligatorie, sia sistemi di monitoraggio che altre iniziative e/o obiettivi strategici dell'amministrazione;
- 2) Codice di Comportamento dell'ente: approvato con Deliberazione di Giunta Comunale n. 06 del 31.01.2014;
- 3) Funzionigramma dell'ente: approvato con Deliberazione di Giunta Comunale n. 12 del 25.02.2021, e contenente l'analitica descrizione delle competenze amministrative assegnate a ciascuna Area Funzionale in cui è, con lo stesso, ripartita la struttura organizzativa dell'ente, nonché, in alcuni casi, il riparto di competenze settoriali tra il Comune stesso e l'Unione di Comuni "Verona Est" cui aderisce; con l'occasione, anziché operare una "rotazione ordinaria" del personale, con il medesimo funzionigramma sono state spostate diverse competenze amministrative tra le Aree;
- 4) Individuazione del R.A.S.A. dell'Ente: nella persona del Responsabile dell'Area Tecnica pro-tempore dell'ente Arch. Marco Zandonà, con Decreto Sindacale n. 7 del 03.04.2023.

c) Digitalizzazione degli atti amministrativi

In attuazione di obiettivi strategici che già l'amministrazione si era posta, anche in raccordo con l'Unione di Comuni "Verona Est", cui era stata conferita la funzione relativa ai servizi informatici ed aveva incaricato apposita ditta esterna specializzata per l'assistenza:

- il 21.11.2018 è stata avviata la gestione digitale ed informatica delle Deliberazioni e Determinazioni del Comune;
- in data 01.01.2019 è stata avviata la gestione digitale ed informatica degli Atti di Liquidazione del Comune;
- il 18.12.2019 è stata avviata la gestione digitale ed informatica dei Decreti e delle Ordinanze del Comune.

d) La rotazione "ordinaria" e "straordinaria" del personale

La rotazione degli incarichi apicali, ormai da qualche anno, è stata individuata come una misura utile ad abbattere il rischio corruttivo.

Il PNA 2019 definisce in maniera compiuta due tipi di rotazione:

- La rotazione straordinaria: L'istituto è previsto dall'art. 16, co. 1, lett. l-quater) d.lgs. n. 165/2001, come misura di carattere successivo al verificarsi di fenomeni corruttivi. La norma citata prevede, infatti, la rotazione «del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva». Questo tipo di rotazione non è mai stata attuata in questo ente in quanto non si è mai verificato nessuno dei casi che la norma pone come presupposto per la sua attivazione.
- La rotazione ordinaria: La rotazione c.d. "ordinaria" del personale addetto alle aree a più elevato rischio di corruzione rappresenta una misura di importanza cruciale tra gli strumenti di prevenzione

della corruzione. Essa è stata introdotta nel nostro ordinamento, quale misura di prevenzione della corruzione, dalla legge 190/2012 - art. 1, co. 4, lett. e), co. 5 lett. b), co. 10 lett. b).

Le amministrazioni sono tenute a indicare nel PTPCT come e in che misura fanno ricorso alla rotazione e il PTPCT può rinviare a ulteriori atti organizzativi che disciplinano nel dettaglio l'attuazione della misura.

Nonostante la limitata dotazione organica dell'ente che, di fatto, rende difficile l'applicazione concreta del criterio della rotazione, in quanto non esistono figure professionali perfettamente fungibili, con l'approvazione del Funzionigramma dell'ente con Deliberazione di Giunta n. 12 del 25.02.2021 si è provveduto all'accorpamento di due Aree e allo spostamento di talune competenze tra Aree con conseguente trasferimento di personale. Va altresì evidenziato che dal 2021 in poi si è proceduto al reclutamento tramite concorso di nuove risorse umane che certamente costituiscono fattore positivo per l'Ente.

e) nomina del Responsabile per la Protezione dei Dati (D.P.O.)

L'Unione di Comuni "Verona Est", nel 2019, con propria gara unica per tutti gli enti aderenti, ha affidato specifico incarico di formazione e revisione dei processi di gestione dei dati personali e nominato il D.P.O. / R.P.D. nella persona dell'avv. Donato Tozzi, con studio in Via Emilei 24.

f) tutela del dipendente che denuncia illeciti (whistleblower):

Nelle more dell'attivazione e dell'adesione alla piattaforma open source di cui al comunicato del Presidente ANAC in data 15.01.2019, nel P.T.P.C.T. 2019-2021 questo ente aveva disciplinato la ricezione di eventuali segnalazioni esclusivamente in formato cartaceo scritto ed in via diretta al R.P.C.

g) aggiornamento o approvazione di nuovi regolamenti:

Nel corso del 2019 sono stati approvati e/o aggiornati i seguenti regolamenti, in ordine meramente cronologico, con deliberazione di:

- Giunta n. 34 del 08.05.2019: "Regolamento sull'area delle Posizioni Organizzative";
- Giunta n. 81 del 27.11.2019: "Modifiche al Regolamento per la disciplina della misurazione e della valutazione della performance".

Parte II

Il sistema di gestione dei rischi

Il sistema di gestione del rischio corruttivo è stato completamente ridisegnato, rispetto agli anni precedenti, nell'allegato 1 al PNA 2019, denominato: "Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi". Si tratta di un documento estremamente complesso e richiederà una sua applicazione graduale, anche perché introduce in maniera sistematica, dopo un nuovo e diverso sistema di misurazione del rischio corruttivo, due nuove fattispecie, il "monitoraggio" ed il "riesame".

Lo stesso Allegato 1 al PNA 2019 richiama la possibilità di una gradualità nell'applicazione delle nuove metodologie, anche considerata la tempistica di sua approvazione, ed in particolare per quanto riguarda la mappatura dei processi (pag. 17 – 18 dell'allegato 1, nonché vedasi infra).

Fase 1: Analisi del contesto

La prima fase del processo di gestione del rischio è relativa all'analisi del contesto esterno ed interno. In questa fase devono essere acquisite le informazioni necessarie ad identificare il rischio corruttivo, in relazione sia alle caratteristiche dell'ambiente in cui opera (contesto esterno), sia alla propria organizzazione (contesto interno). Si confronti, a riguardo, l'Allegato 1 al PNA 2019: "Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi, paragrafo 3, pagina 10.

1.1. Analisi del contesto esterno

Nell'ottica di integrare gli strumenti di programmazione dell'amministrazione è necessario tener presente che esiste già uno strumento che fa un'ampia ed aggiornata disamina del contesto esterno, e che questo documento è il DUP - Documento Unico di Programmazione.

L'ultimo DUP approvato è quello 2023-2025, con Deliberazione di Consiglio n. 58 del 30.12.2022.

Si rinvia inoltre ai dati contenuti nella "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 Presidenza della Camera dei deputati il 12 gennaio 2021, relazione disponibile alla pagina web: <https://www.interno.gov.it/it/stampa-e-comunicazione/dati-e-statistiche/relazione-parlamento-sullattivitaforze-polizia-sullo-stato-dellordine-e-sicurezza-pubblica-e-sulla-criminalita-organizzata>.

Sia ai fini dell'analisi del contesto esterno che di quello interno, deve inoltre precisarsi che i Comuni di Belfiore, Caldiero, Colognola ai Colli, Illasi, Mezzane hanno costituito ed aderiscono dal 2003 all'Unione di Comuni "Verona Est", cui sono conferite le funzioni di: Polizia Locale, Servizi Sociali, Trasporto Scolastico, Centrale Unica di Committenza, Servizi Informatici, Servizi di Notificazione.

Nel 2019 l'Unione si è dotata di un proprio "funzionigramma" nel quale sono state mappate le competenze amministrative trasferite e la loro articolazione e distribuzione interna tra le Aree, sia nei confronti dei Comuni aderenti per determinati procedimenti.

Si rinvia pertanto alla Deliberazione di Giunta dell'Unione n.19 del 13.05.2019 ed alla successiva di aggiornamento del proprio funzionigramma.

1.2 Analisi del contesto interno e mappatura dei processi

Anche per l'analisi del contesto interno si fa riferimento alle informazioni contenute nel D.U.P. – Documento Unico di Programmazione e, ulteriormente, sui seguenti Atti di recente approvazione, cui si rinvia per ulteriori dettagli:

- 1) Funzionigramma dell'Ente, approvato con Deliberazione di Giunta n. 12 del 25.02.2021, contenente l'articolazione delle funzioni e competenze amministrative tra le Aree funzionali in cui è ripartito l'ente nonché nei rapporti con l'Unione dei Comuni "Verona Est";
- 2) PEG dell'ente 2023-2025, approvato con Deliberazione di Giunta n. 125 del 30.12.2022 con il quale è stato approvato il riparto delle risorse economiche assegnate alle varie Aree dell'ente nel triennio di riferimento.

Sulla base del Funzionigramma dell'ente sopra citato, è iniziata una mappatura dei processi, non ancora terminata alla data di approvazione del presente atto.

Questo ente, vista anche la recente approvazione sia del Funzionigramma citato che delle linee guida con il P.N.A. 2019, intende avvalersi della facoltà, ivi espressa, di procedere gradualmente nel corso dei prossimi esercizi alla descrizione più analitica e completa dei processi e dei loro elementi descrittivi.

In particolare, si riporta quanto riportato a pag. 18 dell'Allegato 1 al PNA 2019 "Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi": "le amministrazioni possono programmare nel tempo la descrizione dei processi, specificando le priorità di approfondimento delle aree di rischio, ed esplicitandone chiaramente le motivazioni. In altre parole, l'amministrazione può realizzare, nel tempo, la descrizione completa, partendo da quei processi che afferiscono ad aree di rischio ritenute maggiormente sensibili, motivando nel Piano tali decisioni e specificando i tempi di realizzazione della stessa. La decisione sulle priorità da assegnare alle Aree di Rischio dovrebbe essere presa in considerazione degli elementi riportati nel Box 5 [...] Per quei processi per i quali l'attività di descrizione è, temporaneamente, rimandata all'annualità successiva, si dovrà comunque procedere alle fasi successive del processo di gestione del rischio ed in particolare alla valutazione e al trattamento".

Nell'allegato sub B) al presente Piano - "Sistema di Gestione del rischio corruttivo", dalle colonne da "B" a "F", è contenuta la mappatura dei processi finora eseguita, redatta in formato tabellare: è stata assegnata priorità nella compilazione nel completamento della mappatura ai processi "trasversali" a tutte le Aree e/o a quelli già oggetto di interventi negli ultimi esercizi e/o per i quali in altre sedi o per altre finalità (es. elaborazione del Funzionigramma stesso) si è condiviso a più livelli (es. Responsabili d'Area o Amministratori) la strutturazione del processo. L'elenco dei processi mappati deriva da una rilevazione con i responsabili d'Area e/o dall'esperienza di operazioni di sistematica operate negli anni precedenti.

Si precisa che a pagina 14 dell'Allegato 1 al PNA 2019, ANAC definisce il processo come "[...] una sequenza di attività interrelate ed interagenti che trasformano delle risorse in un output destinato ad un soggetto interno o esterno all'amministrazione [...]"; pertanto ogni processo dovrebbe a sua volta scomporre in fasi, in quanto una più corretta individuazione del rischio, potrebbe fare riferimento non a tutto il processo, ma a una o più fasi dello stesso. L'ANAC consiglia di procedere gradualmente ad inserire elementi descrittivi del processo: "tramite il richiamato approfondimento graduale, sarà possibile aggiungere, nelle annualità successive, ulteriori elementi di descrizione (es. input, output etc.), fino a raggiungere la completezza della descrizione del processo". L'ANAC ha dato una raffigurazione grafica alla gradualità con l'immagine di pagina 21 dell'allegato 1, cui si rinvia.

Fase 2: Valutazione del rischio corruttivo

La Valutazione del rischio è la macro-fase del processo di gestione del rischio in cui lo stesso è identificato, analizzato e confrontato con gli altri rischi al fine di individuare le priorità di intervento e le possibili misure correttive/ preventive (trattamento del rischio).

2.1 Identificazione dei rischi

L'identificazione del rischio, o meglio degli eventi rischiosi, ha l'obiettivo di individuare quei comportamenti o fatti che possono verificarsi in relazione ai processi di pertinenza dell'amministrazione, tramite cui si concretizza il "rischio corruttivo" (cfr. Allegato 1 al PNA2019: "Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi"; paragrafo 3, da pagina 13 in poi).

L'allegato 1, l'ANAC pubblica una tabella con le aree di rischio, invitando le amministrazioni ad una sua analisi più completa. In questa prima fase di questa nuova metodologia di redigere il PTCPT, sembra opportuno partire da quella tabella, rinviando semmai agli esercizi successivi o in eventuali riesami la necessità di individuarne altre. Le Aree di rischio a cui i processi afferiscono considerate nell'elaborazione del presente Piano sono state identificate secondo la seguente classificazione, mutuata dalla Tabella 3 dell'Allegato 1 al PNA 2019 (pag. 22):

Identificativo	Area di Rischio	Riferimento
A	Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario	<i>Aree di rischio generali - Allegato 2 del PNA 2013, corrispondente ad autorizzazioni e concessioni (lettera a, comma 16 art. 1 della Legge 190/2012)</i>
B	Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario	<i>Aree di rischio generali - Allegato 2 del PNA 2013, corrispondente alla concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati (lettera c, comma 16 art. 1 della Legge 190/2012)</i>
C	Contratti Pubblici (ex affidamento di lavori, servizi e forniture)	<i>Aree di rischio generali - Legge 190/2012 – PNA 2013 e Aggiornamento 2015 al PNA, con particolare riferimento al paragrafo 4. Fasi delle procedure di approvvigionamento</i>
D	Acquisizione e gestione del personale (ex acquisizione e alla progressione del personale)	<i>Aree di rischio generali - Legge 190/2012 – PNA 2013 e Aggiornamento 2015 al PNA punto b, Par. 6.3, nota 10</i>
E	Gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio	<i>Aree di rischio generali – Aggiornamento 2015 al PNA (Parte generale Par. 6.3 lettera b)</i>
F	Controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni	<i>Aree di rischio generali – Aggiornamento 2015 al PNA (Parte generale Par. 6.3 lettera b)</i>
G	Incarichi e nomine	<i>Aree di rischio generali – Aggiornamento 2015 al PNA (Parte generale Par. 6.3 lettera b)</i>
H	Affari legali e contenzioso	<i>Aree di rischio generali – Aggiornamento 2015 al PNA (Parte generale Par. 6.3 lettera b)</i>
I	Governo del territorio	<i>Aree di rischio specifiche – PNA 2015 Aree di rischio specifiche – Parte Speciale VI – Governo del generale Par. 6.3 lettera b territorio del PNA 2016</i>
L	Gestione dei rifiuti	<i>Aree di rischio specifiche – Parte Speciale III del PNA 2018</i>
M	Pianificazione urbanistica	<i>Aree di rischio specifico – PNA 2015</i>

Nella “prima colonna” della citata tabella allegato sub B) sono pertanto indicate con la lettera corrispondente, le Aree di rischio a cui i processi mappati afferiscono.

Secondo l'ANAC "La corruzione è l'abuso di un potere fiduciario per un profitto personale". Tale definizione supera il dato penale per portare l'analisi anche sui singoli comportamenti che generano "sfiducia", prima che reati.

Se dunque per corruzione si deve intendere "ogni abuso di potere fiduciario per un profitto personale", nella definizione del "catalogo di rischi" ed in sede di prima analisi questo ente non è in grado di individuare per ogni processo i rischi corruttivi concreti, si tratta di un'operazione che richiede un'analisi comparativa con altre amministrazioni e una verifica di lungo periodo; si ritiene oltremodo complessa una specifica individuazione per ciascun processo dei singoli rischi; pertanto ove non è stato possibile stimare uno specifico rischio corruttivo è stato richiamato un generico pericolo di eventi corruttivi.

Nella analisi dei prossimi anni si potrà studiare un catalogo più specifico per ogni processo o per ogni fase, contestualmente all'individuazioni delle attività di ogni processo come indicato nel paragrafo precedente. Nella tabella allegata sub B, alla colonna "G" è riportata dunque la prima stesura del "catalogo / tipologia dei rischi" individuati per singolo processo mappato.

2.1 Analisi dei rischi

L'analisi del rischio ha un duplice obiettivo. Il primo è quello di pervenire ad una comprensione più approfondita degli eventi rischiosi identificati nella fase precedente, attraverso "l'analisi dei cosiddetti fattori abilitanti della corruzione", che consente di individuare le misure specifiche di trattamento più efficaci, ossia le azioni di risposta più appropriate e indicate per prevenire i rischi. Il secondo è quello di stimare il livello di esposizione di processi e delle relative attività al rischio.

I fattori di contesto che agevolano il verificarsi di comportamenti o fatti di corruzione, nell'analisi dell'ANAC quali "fattori abilitanti del rischio corruttivo", sono, a titolo esemplificativo (Box 8 dell'Allegato 1):

- a) mancanza di misure di trattamento del rischio e/o controlli: in fase di analisi andrà verificato se presso l'amministrazione siano già stati predisposti – ma soprattutto efficacemente attuati – strumenti di controllo relativi agli eventi rischiosi;
- b) mancanza di trasparenza; o eccessiva regolamentazione, complessità e scarsa chiarezza della normativa di riferimento;
- c) esercizio prolungato ed esclusivo della responsabilità di un processo da parte di pochi o di un unico soggetto;
- d) scarsa responsabilizzazione interna;
- e) inadeguatezza o assenza di competenze del personale addetto ai processi;
- f) inadeguata diffusione della cultura della legalità;
- g) mancata attuazione del principio di distinzione tra politica e amministrazione.

Per quanto concerne invece la stima del "livello di esposizione al rischio", si evidenzia l'importante innovazione rispetto al passato contenuta a pagina 35 dell'Allegato 1, ANAC in tema di "misurazione qualitativa del rischio, laddove si prevede che: "[...] Con riferimento alla misurazione e alla valutazione del livello di esposizione al rischio, si ritiene opportuno privilegiare un'analisi di tipo qualitativo, accompagnata da adeguate documentazioni e motivazioni rispetto ad un'impostazione quantitativa che prevede l'attribuzione di punteggi (scoring) [...]".

Secondo ANAC, PNA 2019 pag. 32: “L’analisi del livello di esposizione deve avvenire rispettando comunque tutti i principi guida richiamati nel presente PNA, nonché un criterio generale di “prudenza”: in tal senso è sempre da evitare la sottostima del rischio che non permetterebbe di attivare in alcun modo le opportune misure di prevenzione”.

Per dare una prima valutazione qualitativa si è ritenuto opportuno procedere con una prima stima sperimentale da parte del R.P.C.T sulla base degli interventi già realizzati nel passato (riportati nella colonna “H”) per ogni processo, dei dati riportati nelle relazioni annuali, nonché delle dimensioni dell’ente e di altri criteri di valutazione che saranno oggetto di sperimentazione e valutazione in corso d’anno ed eventualmente rettificata, a seguito di segnalazione, nell’ambito dei piani futuri.

In particolare, per “altri criteri di valutazione” qualitativa del rischio, in questa prima applicazione delle nuove metodologie, si ritiene opportuno far riferimento a quelli elencati in via esemplificativa nel Box 9 dell’Allegato 1 al PNA, ovvero:

- a) livello di interesse “esterno”: la presenza di interessi, anche economici, rilevanti e di benefici per i destinatari del processo determina un incremento del rischio;
- b) grado di discrezionalità del decisore interno alla PA: la presenza di un processo decisionale altamente discrezionale determina un incremento del rischio rispetto ad un processo decisionale altamente vincolato;
- c) manifestazione di eventi corruttivi in passato nel processo/attività esaminata: se l’attività è stata già oggetto di eventi corruttivi in passato nell’amministrazione o in altre realtà simili, il rischio aumenta poiché quella attività ha delle caratteristiche che rendono attuabili gli eventi corruttivi;
- d) opacità del processo decisionale: l’adozione di strumenti di trasparenza sostanziale, e non solo formale, riduce il rischio;
- e) livello di collaborazione del responsabile del processo o dell’attività nella costruzione, aggiornamento e monitoraggio del piano: la scarsa collaborazione può segnalare un deficit di attenzione al tema della prevenzione della corruzione o comunque risultare in una opacità sul reale grado di rischiosità;
- f) grado di attuazione delle misure di trattamento: l’attuazione di misure di trattamento si associa ad una minore possibilità di accadimento di fatti corruttivi.

3.1 Ponderazione del rischio

L’obiettivo della ponderazione del rischio è di “agevolare, sulla base degli esiti dell’analisi del rischio, i processi decisionali riguardo a quali rischi necessitano un trattamento e le relative priorità di attuazione” (UNI ISO 31000:2010 Gestione del rischio – Principi e Linee Guida).

In altre parole, la fase di ponderazione del rischio, prendendo come riferimento le risultanze delle fasi precedenti, ha lo scopo di stabilire le azioni da intraprendere per ridurre l’esposizione al rischio e le priorità di trattamento dei rischi, considerando gli obiettivi dell’organizzazione e il contesto in cui la stessa opera. Si precisa che la ponderazione del rischio può anche portare alla decisione di non sottoporre all’ulteriore trattamento il rischio, ma di limitarsi a mantenere attive le misure già esistenti; è inoltre necessario tener conto del “rischio residuo”, ovvero del rischio che persiste una volta che le misure di prevenzione generali e specifiche siano state correttamente attuate, e del fatto che il “rischio residuo” non potrà mai essere del tutto azzerato, anche in presenza di misure di prevenzione.

Nella colonna “I” della tabella allegato B) è dunque riportato un giudizio sintetico sulla stima del livello attuale del rischio sulla base degli elementi sopra riportati, dei dati contenuti nei monitoraggi relativi agli esercizi passati ed alle relazioni annuali del R.P.C., che funge anche da classificazione dei processi in base al “livello rischio corruttivo” e da definizione delle priorità di trattamento nelle azioni da intraprendere per ridurre l’esposizione a rischio.

Fase 4: Trattamento del rischio e programmazione delle misure di prevenzione

Come si legge nell’allegato 1 al PNA 2019: “Il trattamento del rischio è la fase volta ad individuare i correttivi e le modalità più idonee a prevenire i rischi, sulla base delle priorità emerse in sede di valutazione degli eventi rischiosi. In tale fase, le amministrazioni non devono limitarsi a proporre delle misure astratte o generali, ma devono progettare l’attuazione di misure specifiche e puntuali e prevedere scadenze ragionevoli in base alle priorità rilevate e alle risorse disponibili. La fase di individuazione delle misure deve quindi essere impostata avendo cura di temperare anche la sostenibilità della fase di controllo e di monitoraggio delle stesse, onde evitare la pianificazione di misure astratte e non attuabili.

L’individuazione e la progettazione delle misure per la prevenzione della corruzione deve essere realizzata tenendo conto di alcuni aspetti fondamentali. In primo luogo, la distinzione tra misure generali e misure specifiche. Le misure generali intervengono in maniera trasversale sull’intera amministrazione e si caratterizzano per la loro incidenza sul sistema complessivo della prevenzione della corruzione; le misure specifiche agiscono in maniera puntuale su alcuni specifici rischi individuati in fase di valutazione del rischio e si caratterizzano, dunque, per l’incidenza su problemi specifici. Pur traendo origine da presupposti diversi, sono entrambe altrettanto importanti e utili ai fini della definizione complessiva della strategia di prevenzione della corruzione dell’organizzazione”.

Nelle colonne “J” e “K” della tabella allegato B al presente Piano sono state riportati rispettivamente gli “interventi da realizzare” e le “tempistiche previste”, elaborate sulla scorta delle indicazioni metodologiche contenute nell’allegato 1 al PNA 2019, adeguate al contesto dell’ente e che saranno comunque oggetto di coordinamento con la definizione del PEG 2023-2025 a valle dell’approvazione del Bilancio per il medesimo periodo di riferimento.

Fase 5: Monitoraggio e riesame

Il monitoraggio è un’attività continuativa di verifica dell’attuazione e dell’idoneità delle singole misure di trattamento del rischio, mentre il riesame è un’attività svolta ad intervalli programmati che riguarda il funzionamento del sistema nel suo complesso.

Per quanto riguarda il monitoraggio si possono distinguere due sotto-fasi:

- a) il monitoraggio sull’attuazione delle misure di trattamento del rischio;
- b) il monitoraggio sull’idoneità delle misure di trattamento del rischio.

Inoltre ANAC a tal proposito prevede (Box 15, a pag. 49 dell’Allegato 1): “Un supporto al monitoraggio può derivare dal pieno e corretto utilizzo della piattaforma di acquisizione e monitoraggio dei PTPCT che sarà messa a disposizione, in tutte le sue funzionalità, entro il 2019 (cfr. Parte II, di cui al presente PNA, § 6.). Tale piattaforma nasce dall’esigenza di creare un sistema di acquisizione di dati e informazioni connesse alla programmazione e adozione del PTPCT, ma è concepito anche per costituire un supporto all’amministrazione al fine di avere una migliore

conoscenza e consapevolezza dei requisiti metodologici più rilevanti per la costruzione del PTPCT (in quanto il sistema è costruito tenendo conto dei riferimenti metodologici per la definizione dei Piani) e monitorare lo stato di avanzamento dell'adozione delle misure di prevenzione previste nel PTPCT e inserite nel sistema.”

Da queste indicazioni sembra evidente che ANAC chiederà l'inserimento delle misure sulla sua piattaforma e richiederà di eseguire operazioni di monitoraggio. Ad oggi non è chiaro se dette operazioni siano o meno in linea con quanto elaborato nel presente Piano.

In ogni caso sarà sempre possibile il riesame, che ANAC definisce così: “Il riesame periodico della funzionalità del sistema di gestione del rischio è un momento di confronto e dialogo tra i soggetti coinvolti nella programmazione dell'amministrazione affinché vengano riesaminati i principali passaggi e risultati al fine di potenziare gli strumenti in atto ed eventualmente promuoverne di nuovi. In tal senso, il riesame del Sistema riguarda tutte le fasi del processo di gestione del rischio al fine di poter individuare rischi emergenti, identificare processi organizzativi tralasciati nella fase di mappatura, prevedere nuovi e più efficaci criteri per analisi e ponderazione del rischio. Il riesame periodico è coordinato dal RPCT ma dovrebbe essere realizzato con il contributo metodologico degli organismi deputati all'attività di valutazione delle performance (OIV e organismi con funzioni analoghe) e/o delle strutture di vigilanza e audit interno”.

Sia per le considerazioni sopra riportate, che per le dimensioni dell'ente nonché per l'attuale vacanza nella figura del Nucleo di Valutazione, si ritiene opportuno rinviare alla fase successiva di approvazione ed inserimento nel Piano degli Obiettivi (PEG – PDO) la definizione delle tempistiche e delle modalità di partecipazione delle Aree e dei Responsabili d'Area alle attività di monitoraggio e riesame coordinate dal R.P.C., in modo che dette attività possano rientrare anche tra gli oggetti di valutazione del Nucleo di Valutazione.

Fase 6: Consultazione e Comunicazione

Si legge nell'Allegato 1 al PNA 2019 che “La fase di “consultazione e comunicazione” è in realtà trasversale e potenzialmente contestuale a tutte le altre fasi del processo di gestione del rischio e consiste nelle seguenti attività:

- attività di coinvolgimento dei soggetti interni (personale, organo politico, ecc.) ed esterni (cittadini, associazioni, altre istituzioni, ecc.) ai fini del reperimento delle informazioni necessarie alla migliore personalizzazione della strategia di prevenzione della corruzione dell'amministrazione;
- attività di comunicazione (interna ed esterna) delle azioni intraprese e da intraprendere, dei compiti e delle responsabilità di ciascuno e dei risultati attesi”.

[...] La mancanza di un adeguato coinvolgimento e di una effettiva comunicazione nei confronti dei soggetti interni ed esterni alimenta il circuito vizioso dell'autoreferenzialità, con la conseguente produzione di strategie di prevenzione della corruzione inefficaci.”

Secondo ANAC queste sono le premesse per un ampliamento del principio guida della “responsabilità diffusa” per l'implementazione dell'anticorruzione.

Per quanto riguarda le azioni già intraprese per la consultazione ed il coinvolgimento dei soggetti interni ed esterni a questo ente, di queste ne è dato atto non solo nelle diverse sezioni in cui si compone il presente Piano, ma anche nei singoli documenti “propedeutici” o “collaterali” ivi citati e nelle relative deliberazioni di approvazione (quali l'approvazione del Funzionigramma o del PEG/PDO), cui si rinvia.

Per quanto riguarda invece la “comunicazione delle azioni intraprese e da intraprendere”, si rinvia alle colonne “H” e “J” della tabella allegato sub B), oltre che ai documenti inerenti il ciclo della Performance.

A questi si possono aggiungere strumenti meno “formali”, quali le news sul sito istituzionale o su altri canali o media a disposizione dell’ente.