

UNIONE DEI COMUNI "NOVA SABINA"

MAGLIANO SABINA

Prov. di RIETI

Piano triennale
della Prevenzione della Corruzione
e della Trasparenza
2021 – 2023

Sono parte integrante del presente PTPCT:

ALLEGATO – A: “Sistema di gestione del rischio corruttivo”

**ALLEGATO – B: “Elenco degli obblighi di pubblicazione in Amministrazione
Trasparente ed individuazione dei titolari della funzione”**

Adottato con deliberazione della Giunta dell' Unione n.06. del 19/01/2021

Premessa di metodo

Rispetto ai precedenti piani anticorruzione, comunque denominati, adottati da questa amministrazione, questo, che si sta aggiornando, è stato basato su un presupposto completamente diverso dai precedenti: il fatto cioè che l'Autorità Nazionale Anticorruzione, a chiusura di un ciclo, rappresentato dalla Presidenza Cantone, e in premessa ad un nuovo ciclo, nel PNA 2019, ha scritto:

[...] Pur in continuità con i precedenti PNA, l'Autorità ha ritenuto di sviluppare ed aggiornare nel PNA 2019 le indicazioni metodologiche per la gestione del rischio corruttivo confluite nel documento metodologico, Allegato 1) al presente Piano, cui si rinvia.

*Esso costituisce **l'unico riferimento metodologico** da seguire nella predisposizione del PTPCT per la parte relativa alla gestione del rischio corruttivo e aggiorna, integra e sostituisce le indicazioni metodologiche contenute nel PNA 2013 e nell'Aggiornamento PNA 2015. [...]*

Questa disposizione, tradotta in un linguaggio meno formale, vuole dire, a nostro avviso, che, quanto approvato dalle amministrazioni prima del 2019, ha scontato una scarsa sistematicità, dovuta al rincorrersi troppo frequente di indicazioni e modifiche normative.

Il PNA2019 ha dato una struttura ben più precisa a tutta la materia, si è fatto ordine e si è data una sistematica a tutto quanto fin qui prodotto.

Ci sembra dunque inutile riscrivere, nel nostro piano, quanto già ANAC ha previsto nel PNA2019 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**.

A tal proposito va qui ricordato che l'ANAC ha chiuso, il 15/09/2019, la consultazione pubblica, e con sua Delibera n. 1064 del 13 novembre 2019, ha approvato il **Piano Nazionale Anticorruzione 2019 e 3 allegati**:

- *ALLEGATO 1 - Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi;*
- *ALLEGATO 2 - La rotazione "ordinaria" del personale;*
- *ALLEGATO 3 - Riferimenti normativi sul ruolo e sulle funzioni del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT).*

Pu essendo utile, non sarà necessario leggere questi tre allegati al PNA 2019, perché questo piano è la pedissequa attuazione di quanto lì disposto, **facendo riferimento ad un ente locale di piccola grandezza**, quale è il nostro.

Infine, contrariamente ai nostri piani precedenti, di cui diremo più avanti, in questo ci siamo dati l'obiettivo della semplificazione e della sintesi, cercando di utilizzare meno testi e più schemi o tabelle.

Il risultato è un piano più agile e forse più efficace, anche perché la sua redazione ha coinvolto tutta la struttura comunale, con queste modalità:

Piano (Aggiornamento) 2021

- *IL RPCT ha avviato una consultazione pubblica per l'aggiornamento del PIANO 2020, nel mese di Gennaio 2021.*

L'impatto della pandemia da COVID 2019 sul PTPCT 2020

Più di metà del 2020 è stato fortemente caratterizzato dalle limitazioni imposte dalla pandemia ancora in atto e dal processo di liquidazione dell'Ente.

Tutto ciò ha fortemente condizionato l'attività comunale per far fronte all'emergenza sanitaria; l'attività da remoto di molti dipendenti, la sospensione o limitazione di molti servizi e l'impossibilità materiale di svolgere attività di monitoraggio, in quanto le attività stesse da monitorare erano fortemente condizionate dall'emergenza sanitaria, hanno stravolto la "normalità amministrativa dell'Ente" tanto da non rispettare né questo Piano né gli altri Piani, quali ad esempio, il PEG, il PDO ecc.

Capitolo primo: I principi guida del PNA 2019

Sempre nell'apposita sezione di amministrazione trasparente ogni responsabile di servizio rende disponibile:

- *l'atto di nomina o di proclamazione, con l'indicazione della durata dell'incarico o del mandato elettivo;*
 - *il curriculum;*
 - *i compensi di qualsiasi natura connessi all'assunzione della carica; gli importi di viaggi di servizio e missioni pagati con fondi pubblici;*
 - *i dati relativi all'assunzione di altre cariche, presso enti pubblici o privati, ed i relativi compensi a qualsiasi titolo corrisposti;*
 - *gli altri eventuali incarichi con oneri a carico della finanza pubblica e l'indicazione dei compensi spettanti;*
- **La "rotazione ordinaria e straordinaria"**

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 della rotazione c.d. straordinaria è misura di prevenzione della corruzione, da disciplinarsi nel PTPCT o in sede di autonoma regolamentazione cui il PTPCT deve rinviare. 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.

Al momento però va dato atto che la dotazione organica dell'ente è assai limitata e non consente, di fatto, l'applicazione concreta del criterio della rotazione. In quanto non esistono figure professionali perfettamente fungibili e gran parte del personale proviene dai Comuni aderenti.

• **La gestione delle segnalazioni whistleblowing**

In attesa delle nuove linee guida di ANAC si dà atto che il nuovo articolo 54-bis del decreto legislativo 165/2001, rubricato "Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti" (c.d. whistleblower), introduce una misura di tutela già in uso presso altri ordinamenti, finalizzata a consentire l'emersione di fattispecie di illecito.

Il PNA 2019 prevede che siano accordate al whistleblower le seguenti misure di tutela:

- *la tutela dell'anonimato;*
- *il divieto di discriminazione;*
- *la previsione che la denuncia sia sottratta al diritto di accesso (fatta esclusione delle ipotesi eccezionali descritte nel comma 2 del nuovo art. 54-bis).*

A tal fine questo comune non si è dotato di un sistema informatizzato proprio, in quanto ritiene che sia consigliabile e maggiormente tutelante il ricorso all'apposita pagina web di ANAC: <https://servizi.anticorruzione.it/segnalazioni/#/> che consente l'inoltro e la gestione di segnalazioni in maniera del tutto anonima.

Sono consentite, in ogni caso, le segnalazioni cartacee.

Capitolo secondo: Il Sistema di gestione del rischio corruttivo

Il vero cuore di questo provvedimento è il sistema di gestione del rischio corruttivo, che è stato completamente ridisegnato, rispetto agli anni precedenti nell'allegato 1 al PNA2019, denominato: "**Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi**".

Si tratta di un documento estremamente complesso e richiederà una sua applicazione graduale, specie perché introduce in maniera sistematica, dopo un nuovo e diverso sistema di misurazione del rischio corruttivo, due nuove fattispecie:

- *Il monitoraggio*
- *Il riesame*

ANAC dispone cioè che in sede di predisposizione di questo piano siano definite le modalità e i tempi per il suo monitoraggio, con le strategie di riesame.

Per il primo anno (2020), anche per dare ordine e sistematica alle prescrizioni, si era deciso di predisporre, oltre al documento di analisi e metodo, l' **ALLEGATO – A: "Sistema di gestione del rischio corruttivo"**, dove con una serie di tabelle di facile lettura e richiami al PNA2019 e a questo PTPCT, sarebbe dovuto risultare abbastanza semplice cogliere la strategia anti-corruttiva di cui si è dotata questa amministrazione.

Ogni tabella e ogni paragrafo in cui viene illustrato come la tabella è stata costruita, fa riferimento all'allegato 1 al PNA 2019; visivamente i rimandi saranno effettuati con richiami di questo tipo:

C.F.R. Allegato 1 al PNA2019: "**Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi**"; paragrafo XX, pagina YY

Il riferimento alle pagine e ai paragrafi corrisponde alla versione in formato PDF pubblicata sul sito dell'ANAC, al momento della sua approvazione con la delibera 1064 del 13/11/2019.

Fase 1: Analisi del contesto

C.F.R. Allegato 1 al PNA2019: "**Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi**"; paragrafo 3, pagina 10

La prima fase del processo di gestione del rischio è relativa all'analisi del contesto esterno ed interno. In questa fase, dobbiamo acquisire 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).

- **Analisi del contesto esterno**

Parte 1: analisi socio-economica

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

Parte 2: analisi socio-criminale e sui fenomeni di "devianza pubblica"

Questo territorio non è mai stato interessato da fenomeni corruttivi e non si è a conoscenza di indagini o procedimenti penali in tal senso.

Il controllo del territorio da parte delle forze dell'ordine è esercitato in modo puntuale anche grazie ad un elevato senso civico sia sull'uso dell'ambiente che delle risorse pubbliche.

Ovviamente non sempre quello che appare è la realtà, ma è pur vero che per analizzare i fenomeni di "**devianza pubblica**" è necessario che questi si manifestino.

I dati relativi alle sanzioni del codice della strada o sull'abusivismo commerciale e i dati sui recuperi dell'evasione tributaria, seppure importanti non vogliono necessariamente dire che si tratti di un territorio "devastato" da questi fenomeni, in quanto detti dati possono anche indicare i livelli di efficienza del "sistema comunale" nell'aggregare e far emergere quella quota di devianza pubblica, definita in alcuni studi come "fisiologica", specie in un contesto dove nel periodo estivo i flussi turistici fanno decuplicare il numero di persone presenti sul territorio rispetto al periodo invernale.

Non si hanno neppure evidenze di criminalità organizzata o mafiosa e comunque le evidenze criminali, al momento non hanno evidenze nei processi della amministrazione comunale, in quanto riservati ad alcune aree della finanza o delle attività economiche.

- **Analisi del contesto interno**

Struttura politica

Schema dell'assetto organizzativo

L'assetto organizzativo dell'Ente prevede un Segretario e n. 3 Responsabili dei settori.

Fase 2: Valutazione del rischio corruttivo

Pur seguendo le indicazioni dell'allegato 1 al PNA 2019, ci è sembrato corretto inserire in questa fase, anche una parte dell'analisi del contesto interno: la mappatura dei processi.

Infatti, in questa seconda fase, finalizzata alla creazione dell' **ALLEGATO – A: “Sistema di gestione del rischio corruttivo”**, dopo aver definito il contesto esterno ed interno nella prima fase, procederemo a definire:

- *Le aree di rischio, cioè i macroaggregati, in chiave anticorruzione, dei processi*
- *L'elenco dei processi, inseriti o collegati a ciascuna area di rischio*
- *Il catalogo dei rischi corruttivi per ciascun processo*

2.1. Identificazione del rischio corruttivo

C.F.R. Allegato 1 al PNA2019: “**Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi**”; paragrafo 4, pagine 28/30

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 fenomeno corruttivo.

Questa fase è cruciale perché un evento rischioso non identificato non potrà essere gestito e la mancata individuazione potrebbe compromettere l'attuazione di una strategia efficace di prevenzione della corruzione.

2.2. Le aree di rischio corruttivo

C.F.R. Allegato 1 al PNA2019: “**Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi**”; paragrafo 3, da pagina 13 – mappatura dei processi in poi.

A pagina 22 dell'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 questo nuovo modo di redigere il PTCPT, ci sembra opportuno partire dall'analisi di quella tabella, aggiungendo un paio di aree abbastanza evidenti, vedremo nei prossimi esercizi, o in eventuali riesami che dovessero rendersi indispensabili, se c'è la necessità immediata di individuarne altre.

Contratti Pubblici (ex affidamento di lavori, servizi e forniture)

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

Acquisizione e gestione del personale (ex acquisizione e alla progressione del personale)

Aree di rischio generali - Legge 190/2012 – PNA 2013 e Aggiornamento 2015 al PNA punto b, Par. 6.3, nota 10

Gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio

Aree di rischio generali – Aggiornamento 2015 al PNA (Parte generale Par. 6.3 lettera b)

Controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni

Aree di rischio generali – Aggiornamento 2015 al PNA (Parte generale Par. 6.3 lettera b)

Incarichi e nomine

Aree di rischio generali – Aggiornamento 2015 al PNA (Parte generale Par. 6.3 lettera b)

Affari legali e contenzioso

Aree di rischio generali – Aggiornamento 2015 al PNA (Parte generale Par. 6.3 lettera b)

Gestione dei rifiuti

Aree di rischio specifiche – Parte Speciale III del PNA 2018

Gestione dei servizi pubblici

Area rischio generale non tabellata da ANAC

Gestione dei beni pubblici

Area rischio generale non tabellata da ANAC

L'individuazione delle aree di rischio mediante **una lettera** sarà d'aiuto quando, nella tabella che segue, dovremo indicare in quali aree di rischio, ogni processo potrà essere classificato.

Tabella n. 1: I processi classificati in base alle aree di rischio

ID	Denominazione processo	Rif. aree di rischio		
		a	b	o
01	Rilascio di patrocini	a	b	o
02	Funzionamento degli organi collegiali	a		
03	Formazione di determinazioni, ordinanze, decreti ed altri atti amministrativi	a		
04	Gestione dei procedimenti di segnalazione e reclamo	a		
05	Contratti per atto pubblico	b		
06	Affidamento di lavori, servizi, forniture, mediante procedura complessa	c		
07	Affidamento di lavori, servizi o forniture, mediante procedura semplificata	c		
08	Progettazione di opera pubblica	c	i	m
09	Sicurezza e ordine pubblico	f		
10	Selezione per l'assunzione o progressione del personale	d		
11	Incentivi economici al personale (produttività e retribuzioni di risultato)	d		
12	Gestione ordinaria delle entrate	e		
13	Gestione ordinaria della spesa, servizi economici	e		
14	Valorizzazioni e gestioni del patrimonio	e	o	
15	Gestione delle sanzioni per violazione del Codice della strada	f	h	
16	Accertamenti e controlli sugli abusi edilizi e sull'uso del territorio	f	i	
17	Selezione per l'affidamento di incarichi professionali	g		
18	Designazione dei rappresentanti dell'ente presso enti, società, fondazioni.	g		
19	Servizi legali, attività processuale del comune (transazioni, costituzioni in giudizio, citazioni, scelta dei legali)	g	h	
20	Supporto e controllo attività produttive, autorizzazioni e permessi	h	l	
21	Raccolta e smaltimento rifiuti, servizi ambientali	i	o	
22	Gestione protezione civile	i	o	

Questo elenco di processi deriva da una rilevazione con i responsabili dei settori comunali e dall'esperienza di precedenti operazioni di sistematica operate con i PTPCT degli anni precedenti.

I principi a cui si ispira questa operazione sono dettagliati nei paragrafi che seguono.

Nell' ALLEGATO – A: "Sistema di gestione del rischio corruttivo", è riportata anche la **Tabella n. 2: I processi classificati in base al rischio corruttivo calcolato**, nella quale alla fine delle operazioni di calcolo e analisi, verrà fatta una sorta di classifica dei processi a maggior rischio corruzione, che permetterà di redigere anche una lista delle priorità.

Questa tabella n. 2 è il risultato dell'operazione che ANAC chiama

2.3. Ponderazione del rischio corruttivo

C.F.R. Allegato 1 al PNA2019: “**Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi**”; paragrafo 4.3, pagina 36

La fase di ponderazione del rischio, prendendo come riferimento le risultanze di tutta la misurazione del rischio ha lo scopo di stabilire una sorta di classifica di:

- priorità di trattamento dei rischi, considerando gli obiettivi dell’organizzazione e il contesto in cui la stessa opera, attraverso il loro confronto.
- azioni da intraprendere per ridurre l’esposizione al rischio;

Per quanto riguarda le azioni da intraprendere, queste sono sintetizzate nelle misure anticorruptive, di cui si dice nella Fase 3 di questo piano.

2.4. I processi – la mappatura (sintesi o dettaglio?)

Il “Piano triennale di prevenzione della corruzione e trasparenza dell’A.N.AC. Triennio 2017-2019”, a pagina 20 dice: “[...] **Infine, con riferimento alla mappatura dei procedimenti amministrativi (la cui nozione va nettamente distinta da quella di “processo”)** [...]”

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 (utente). [...]”

In questa piano terremo conto di queste indicazioni e sposteremo il “focus” dell’analisi del rischio corruttivo dai procedimenti, cioè dalla semplice successione degli atti e fatti “astratti” che portano al provvedimento finale e che per definizione non possono essere corruttivi, perché previsti dalla norma e dai regolamenti, ai processi, o meglio al prodotto - output- che i processi determinano.

In questo ente, vista anche l’esiguità delle figure apicali in grado di predisporre tabelle di rilevazione estremamente complesse come quelle, ad esempio, adottate dall’ANAC nel suo PTPCT, si è scelto di concentrarsi su un elenco di processi “standard” **CFR TABELLA n. 2.**

E’ bene rammentare che la legge 190/2012 è interamente orientata a prevenire i fenomeni corruttivi che riguardano l’apparato tecnico burocratico degli enti, **senza particolari riferimenti agli organi politici.**

A beneficio di chi leggerà questo PTPCT, ma non ha una puntuale conoscenza della “macchina comunale”, abbiamo prima “tabellato” i prodotti finali, quelli che l’ANAC definisce gli output in questo modo:

- ***Output (atti e provvedimenti) emessi da parte degli organi politici del comune che non hanno rilevanza per questo piano in quanto generalmente tesi ad esprimere l’indirizzo politico dell’amministrazione in carica e non la gestione dell’attività amministrativa.***

stesura e approvazione delle “linee programmatiche”

stesura ed approvazione del documento unico di programmazione

<i>stesura ed approvazione del programma triennale delle opere pubbliche</i>
<i>stesura ed approvazione del bilancio pluriennale</i>
<i>stesura ed approvazione dell'elenco annuale delle opere pubbliche</i>
<i>stesura ed approvazione del bilancio annuale</i>
<i>stesura ed approvazione del PEG</i>
<i>stesura ed approvazione del piano dettagliato degli obiettivi</i>
<i>stesura ed approvazione del piano della performance</i>
<i>stesura ed approvazione del piano di razionalizzazione della spesa</i>
<i>controllo politico amministrativo</i>
<i>controllo di gestione</i>
<i>controllo di revisione contabile</i>
<i>monitoraggio della "qualità" dei servizi erogati</i>

- **Output** (atti e provvedimenti) emessi dagli uffici/aree/settore, con riferimento ai processi

La terza colonna, denominata: "Processi interessati", fa riferimento al codice che ad ogni processo è stato assegnato nella Tabella n. 2.

Ufficio/area/settore di competenza	Prodotti (procedimenti, atti e provvedimenti)	Processi interessati
MOBILITA' E VIABILITA'	circolazione e sosta dei veicoli	28
	segnaletica orizzontale e verticale	27
	vigilanza sulla circolazione e la sosta	28
	rimozione della neve	27
	servizi di pubblica illuminazione	27

Ufficio/area/settore di competenza	Prodotti (procedimenti, atti e provvedimenti)	Processi interessati
territorio e ambiente	raccolta, recupero e smaltimento rifiuti	34
	isole ecologiche	34
	inquinamento da attività produttive	34

Ufficio/area/settore di competenza	Prodotti (procedimenti, atti e provvedimenti)	Processi interessati
servizi di polizia locale	protezione civile	36
	sicurezza e ordine pubblico	21
	vigilanza sulla circolazione e la sosta	28
	verifiche delle attività commerciali	33
	verifica della attività edilizie	29
	gestione dei verbali delle sanzioni comminate	28

Ufficio/area/settore di competenza	Prodotti (procedimenti, atti e provvedimenti)	Processi interessati
attività produttive (SUAP)	agricoltura	33
	industria	33
	artigianato	33
	commercio	33

Ufficio/area/settore di competenza	Prodotti (procedimenti, atti e provvedimenti)	Processi interessati
servizi economico finanziari	gestione delle entrate	24
	gestione delle uscite	25
	monitoraggio dei flussi di cassa	24 – 25
	monitoraggio dei flussi economici	24 – 25
	adempimenti fiscali	24 – 25 – 26
	stipendi del personale	22 – 23
	tributi locali	24 – 26

Ufficio/area/settore di competenza	Prodotti (procedimenti, atti e provvedimenti)	Processi interessati
sistemi informatici	gestione hardware e software	04
	<i>disaster recovery e backup</i>	04
	gestione del sito web	04

Ufficio/area/settore di competenza	Prodotti (procedimenti, atti e provvedimenti)	Processi interessati
gestione documentale	protocollo	04
	archivio corrente	04
	archivio di deposito	04
	archivio storico	04
	archivio informatico	04

Ufficio/area/settore di competenza	Prodotti (procedimenti, atti e provvedimenti)	Processi interessati
risorse umane	selezione e assunzione	22
	gestione giuridica ed economica dei dipendenti	22
	formazione	22
	valutazione	22 – 23
	relazioni sindacali (informazione, concertazione)	22 – 23
	contrattazione decentrata integrativa	22 – 23

Ufficio/area/settore di competenza	Prodotti (procedimenti, atti e provvedimenti)	Processi interessati
amministrazione generale	deliberazioni consiliari	07 – 08
	riunioni consiliari	07 – 08
	deliberazioni di giunta	07 – 08
	riunioni della giunta	07 – 08
	determinazioni	08
	ordinanze e decreti	08
	pubblicazioni all'albo pretorio online	04
	gestione di sito web: amministrazione trasparente	04
	deliberazioni delle commissioni	07
	riunioni delle commissioni	07
	contratti	14

Ufficio/area/settore di competenza	Prodotti (procedimenti, atti e provvedimenti)	Processi interessati
gare e appalti	gare d'appalto ad evidenza pubblica	17 – 18
	acquisizioni in "economia"	18
	gare ad evidenza pubblica di vendita	27
	contratti	14

Ufficio/area/settore di competenza	Prodotti (procedimenti, atti e provvedimenti)	Processi interessati
servizi legali	supporto giuridico e pareri	32
	gestione del contenzioso	32
	levata dei protesti	14

Ufficio/area/settore di competenza	Prodotti (procedimenti, atti e provvedimenti)	Processi interessati
relazioni con il pubblico	reclami e segnalazioni	09
	comunicazione esterna	04
	accesso agli atti e trasparenza	04 – 09
	<i>customer satisfaction</i>	04 -09

Questo comune ritiene che in relazione agli output finali dell'attività comunale, una eventuale scomposizione in processi per ciascun output determinerebbe una proliferazione enorme di processi da analizzare.

Perciò abbiamo fatto l'operazione opposta. Abbiamo individuato una serie di processi e poi abbiamo inserito nell'ultima colonna degli output, il numero del processo.

Ogni processo è stato precedentemente ricondotto ad un'area di rischio.

2.5. Le attività che compongono i processi (*gradualità nella definizione*)

C.F.R. Allegato 1 al PNA2019: “**Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi**”; box 4, pagina 17/18

Ogni processo, come vengono definiti nella tabella 1, dovrebbe a sua volta scomporsi in fasi, in quanto una più corretta individuazione del rischio, potrebbe fare riferimento non a tutto il processo, ma ad una o più fasi dello stesso.

L'ANAC consiglia di procedere gradualmente ad inserire elementi descrittivi del processo.

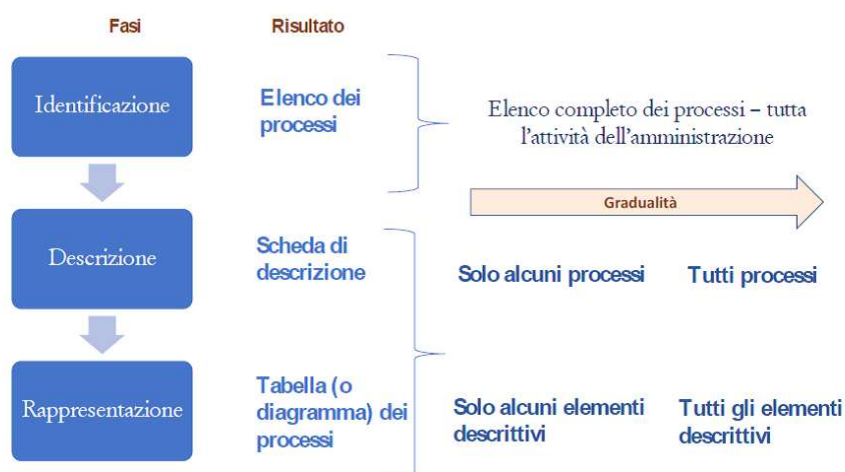
Tramite il richiamato approfondimento graduale, sarà possibile aggiungere, nelle annualità successive, ulteriori elementi di descrizione (es. input, output, ecc.), fino a raggiungere la completezza della descrizione del processo.

Gli elementi di analisi da introdurre nei prossimi esercizi o, al limite, in occasioni di riesami necessitati, saranno i seguenti:

- *elementi in ingresso che innescano il processo – “input”*
- *risultato atteso del processo – “output”;*
- *sequenza di attività che consente di raggiungere l'output – le “attività”;*
- *responsabilità connesse alla corretta realizzazione del processo;*
- *tempi di svolgimento del processo e delle sue attività (nei casi in cui i tempi di svolgimento sono certi e/o conosciuti, anche in base a previsioni legislative o regolamentari)*
- *vincoli del processo (rappresentati dalle condizioni da rispettare nello svolgimento del processo in base a previsioni legislative o regolamentari)*
- *risorse del processo (con riferimento alle risorse finanziarie e umane necessarie per garantire il corretto funzionamento del processo (laddove le stesse siano agevolmente ed oggettivamente allocabili al processo)*
- *interrelazioni tra i processi; o criticità del processo.*

ANAC ha dato una raffigurazione grafica alla gradualità con l'immagine di pagina 21 dell'allegato 1:

Figura 6 – La gradualità della mappatura dei processi



2.6. Il catalogo dei rischi

C.F.R. Allegato 1 al PNA2019: “Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi”; box 7, pagina 31

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 di questo primo catalogo di rischi, abbiamo fatto queste valutazioni:

- *In sede di prima analisi questo comune non è in grado di individuare per ogni processo i rischi corruttivi concreti, si tratta di una operazione che richiede un'analisi comparativa con altre amministrazioni e una verifica di lungo periodo;*
- *Per questo nuovo PTPCT abbiamo ritenuto di individuare il seguente catalogo di rischi “generici” inserendo nella TABELLA 3, questa avvertenza: “Il catalogo dei rischi corruttivi a cui questo processo può essere sottoposto è stato definito nel paragrafo 2.1.4. del PTPCT; ma nel 2020 si ritiene oltremodo complessa una specifica individuazione per ciascun processo dei singoli rischi; pertanto la stima effettuata è relativa, non ad uno specifico rischio corruttivo, ma ad 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 2.5*

ID	Definizione del rischio corruttivo (Catalogo dei rischi)
----	---

I	Realizzazione di un profitto economico , per la realizzazione dell'output del processo
II	Realizzazione di un profitto reputazionale , per la realizzazione dell'output del processo
III	Realizzazione di un profitto economico , per la velocizzazione/aggiramento dei termini dell'output del processo
IV	Realizzazione di un profitto reputazionale , per la velocizzazione/aggiramento dei termini dell'output del processo
V	Realizzazione di un favore ad un congiunto o un sodale per un profitto economico del corrotto
VI	Realizzazione di un favore ad un congiunto o un sodale per un profitto reputazionale del corrotto

2.7. Analisi del rischio corruttivo

C.F.R. Allegato 1 al PNA2019: "Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi"; paragrafo 4.2. pagina 31

L'analisi del rischio ha un duplice obiettivo. Il primo è quello di pervenire ad una comprensione più approfondita degli eventi rischiosi identificati prima, attraverso l'analisi dei cosiddetti fattori abilitanti della corruzione.

Il secondo è quello di stimare il livello di esposizione dei processi e delle relative attività al rischio.

2.8. I fattori abilitanti del rischio corruttivo

I fattori di contesto che agevolano il verificarsi di comportamenti o fatti di corruzione, nell'analisi dell'ANAC, che qui riprendiamo integralmente sono:

- *manca 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;*
- *manca di trasparenza; o eccessiva regolamentazione, complessità e scarsa chiarezza della normativa di riferimento;*
- *esercizio prolungato ed esclusivo della responsabilità di un processo da parte di pochi o di un unico soggetto;*
- *scarsa responsabilizzazione interna;*
- *inadeguatezza o assenza di competenze del personale addetto ai processi;*
- *inadeguata diffusione della cultura della legalità;*
- *manca attuazione del principio di distinzione tra politica e amministrazione.*

2.9. La misurazione mista (qualitativa e quantitativa) del rischio

A pagina 35 dell'Allegato 1, ANAC prevede:

"[...] 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) [...]"

In questa prima redazione del PTPCT con i nuovi principi abbiamo ritenuto di mantenere una parte di misurazione del rischio con dei parametri, peraltro mutuati dalle tabelle ANAC.

Però abbiamo ritenuto indispensabile avviare una valutazione qualitativa ***in via sperimentale***, in quanto la dimensione dell'ente e delle professionalità disponibili rende estremamente complicato, al momento, un'approfondita valutazione di qualità.

2.10. La misurazione qualitativa del rischio, l'analisi dei responsabili validata dal RPCT

Per attuare una prima misurazione qualitativa abbiamo proceduto in questo modo (*in parte questo procedimento è stato indicato dal box 6 a pagina 30 dell'allegato 1*):

- *E' stata elaborata dalla segreteria comunale una prima generica stesura, per ogni processo, di una scheda in cui si effettua la **Stima del livello di esposizione al rischio corruttivo e del successivo trattamento del processo**;*
- *E' stata convocata una prima riunione con i responsabili di settore, spiegando loro che la loro collaborazione, per l'analisi in questione, sarebbe stata indispensabile per individuare i fattori di rischio;*
- *E' stato anche detto, in quella sede, che le schede di rilevazione avrebbero avuto la firma di adozione di ogni responsabile di settore a cui il processo poteva essere ricondotto;*
- *A quella firma di adozione sarebbe seguita, previa apposizione di un termine, la validazione del RPCT o la segnalazione della mancata collaborazione*
- *Infine la Giunta avrebbe fatto proprio il piano e le relative schede di rilevazione e monitoraggio.*

Con questo procedimento riteniamo di avere attuato in modo soddisfacente quel principio della "**responsabilità diffusa**" dell'anticorruzione, più volte richiamata da ANAC nel PNA 2019.

Il **box 8 di pagina 31 dell'allegato 1**, per fare questa analisi quantitativa indica alcuni esempi di fattori abilitanti del rischio, dall'analisi dei quali, rispetto ad ogni processo permetteranno ad ogni responsabile di dare un giudizio sintetico:

- *manca 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;*

- *manca di trasparenza; o eccessiva regolamentazione, complessità e scarsa chiarezza della normativa di riferimento;*
- *esercizio prolungato ed esclusivo della responsabilità di un processo da parte di pochi o di un unico soggetto;*
- *scarsa responsabilizzazione interna;*
- *inadeguatezza o assenza di competenze del personale addetto ai processi;*
- *inadeguata diffusione della cultura della legalità;*
- *manca attuazione del principio di distinzione tra politica e amministrazione*

2.11. La misurazione quantitativa del rischio, il punteggio assegnato agli indicatori di stima del livello di rischio

C.F.R. Allegato 1 al PNA2019: **“Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi”**; box 9, pagina 34

Nei PTPCT degli scorsi anni ci siamo abituati ad utilizzare dei criteri quantitativi con cui misurare la probabilità della corruzione nei nostri processi.

Sebbene qui siano state inserite timidamente anche delle stime qualitative, come vorrebbe ANAC, ci è necessario, almeno in sede di prima applicazione (pur essendo questo il secondo anno, per i motivi espressi in premessa è come se fosse ancora il primo) di queste nuove indicazioni, *dare un po' di numeri*.

Lo faremo però su una griglia di indicatori predisposta da ANAC, per cui in definitiva anche questa seconda valutazione sarà basata su criteri di qualità, ancorché misurati con criteri comparativi e con una scala di rilevazione numerica.

Gli indicatori a cui applicare, nella parte sinistra in alto della tabella n. 3, delle valutazioni numeriche sono:

- *livello di interesse “esterno”: la presenza di interessi, anche economici, rilevanti e di benefici per i destinatari del processo determina un incremento del rischio;*
- *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;*
- *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;*
- *opacità del processo decisionale: l'adozione di strumenti di trasparenza sostanziale, e non solo formale, riduce il rischio;*
- *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;

- grado di attuazione delle misure di trattamento: l'attuazione di misure di trattamento si associa ad una minore possibilità di accadimento di fatti corruttivi.

Ognuno di questi indicatori riceverà un punteggio da 0 a 7, la somma dei punteggi determinerà una classifica, in base alla quale si effettuerà la priorità dei trattamenti.

Tabella 3 A/B [lato sinistro delle schede]: stima del livello di esposizione al rischio per singolo processo

Tabella – 3A – stima di livello di esposizione al rischio corruttivo

Indicatori per la stima quantitativa (CFR BOX n. 9 pag. 34 - All.to 1 PNA 2019)	Punti *	Note di monitoraggio	
Livello di interesse “esterno”: la presenza di interessi, anche economici, rilevanti e di benefici per i destinatari del processo determina un incremento del rischio		E' previsto un monitoraggio il 30 novembre 2021.	
Grado di discrezionalità del decisore interno: la presenza di un processo decisionale altamente discrezionale determina un incremento del rischio rispetto ad un processo decisionale altamente vincolato;			
Manifestazione di eventi corruttivi in passato: se l'attività è stata già oggetto di eventi corruttivi in passato nell'amministrazione o in altre realtà simili, il rischio aumenta;			
Opacità del processo decisionale: l'adozione di strumenti di trasparenza sostanziale, e non solo formale, riduce il rischio;			
Scarsa 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			
Mancata attuazione delle misure di trattamento: l'attuazione di misure di trattamento si associa ad una minore possibilità di accadimento di fatti corruttivi			
Totale		Punt. massimo ** X	Punt. Medio ** X

* Nessuna probabilità = 0; Poco probabile = 1; Probabile 3; Altamente probabile = 5; Accertato negli ultimi 5 anni = 7

** Il punteggio massimo è quello assegnato ad almeno un indicatore; il punteggio medio è quello ottenuto dal totale/6 (n. indicatori)

Tabella - 3B: Stima qualitativa del rischio corruttivo

Secondo una valutazione basata sui parametri di cui al paragrafo 2.9. - riquadro azzurro - del PTPCT (CFR BOX n. 8 pag. 34 - All.to 1 PNA 2019) il responsabile o i responsabili di settore interessati ritengono che questo processo sia esposto a rischio corruttivo in questi termini:

Esprimere un giudizio sintetico

Fase 3: Trattamento del rischio corruttivo

La ponderazione del rischio conclude la fase di analisi. Si passerà quindi alla fase di riduzione del rischio mediante l'adozione di misure generali e misure specifiche finalizzate all'abbattimento di detto rischio.

Per fare questo abbiamo identificato queste misure

3.1. Le misure generali di prevenzione

C.F.R. Allegato 1 al PNA2019: "Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi"; BOX 11, pagina 40

Queste misure sono state individuate da ANAC:

- *controllo;*
- *trasparenza;*
- *definizione e promozione dell'etica e di standard di comportamento;*
- *regolamentazione;*
- *semplificazione;*
- *formazione;*
- *sensibilizzazione e partecipazione; o rotazione;*
- *segnalazione e protezione;*
- *disciplina del conflitto di interessi;*
- *regolazione dei rapporti con i "rappresentanti di interessi particolari" (lobbies).*

3.2. Le misure specifiche di prevenzione

Per ciascun processo abbiamo indicato almeno una misura specifica di prevenzione a cura del responsabile o dei responsabili di settore coinvolti nel processo.

3.3. Programmazione delle misure di prevenzione

L'allegato 1 al PNA 2019 propone una scansione temporale sia delle azioni che del relativo monitoraggio (CFR Tabella n. 6 pag. 45 - All.to 1 PNA 2019); in sede di prima adozione si ritiene di **stabilire il termine del 30/11/2021**, per fare un primo *[se il monitoraggio del 2020 è stato fatto, nonostante il Covid, andrà scritto "secondo"]* monitoraggio delle misure e dei relativi indicatori.

Nell'aggiornamento al piano 2022/23 si potrà applicare eventualmente una programmazione più puntuale.

Tabella 3C [lato destro delle schede]: applicazione delle misure di prevenzione per singolo processo

Per abbattere il rischio corruttivo come delineato nelle tabelle 3B e 3C si ritiene che nel triennio vadano applicate queste misure di carattere generale, da sottoporre a monitoraggio **al termine di ogni esercizio***** prima dell'aggiornamento del PTPCT:

Misure generali (CFR box n. 11 pag. 40 – All.to 1 PNA 2019)	Indicatori di monitoraggio richiesti (CFR Tabella n. 5 pag. 44 - All.to 1 PNA 2019)	Esiti del monitoraggio
Controllo	Percentuale di controlli effettuati su numero di pratiche/provvedimenti .. 10%	Da inserire al monitoraggio previsto nel PTPCT al 30/11/2021
Trasparenza	Percentuale di atti pubblicati relativi al processo in questione - 100% <i>Salvo privacy</i>	Da inserire al monitoraggio previsto nel PTPCT al 30/11/2021
Definizione di standard di comportamento	Numero di incontri o comunicazioni effettuate - Min. 1 ordine di servizio	Da inserire al monitoraggio previsto nel PTPCT al 30/11/2021
Regolamentazione	Verifica adozione del regolamento di gestione del processo o di attività - SI/NO	Da inserire al monitoraggio previsto nel PTPCT al 30/11/2021
Semplificazione	Verifica di documentazione sistematizzata e semplificato il processo - SI/NO	Da inserire al monitoraggio previsto nel PTPCT al 30/11/2021
Formazione	Effettuazione di un corso di formazione - SI/NO	Da inserire al monitoraggio previsto nel PTPCT al 30/11/2021
Sensibilizzazione e partecipazione	Numero di iniziative svolte ed evidenza dei contributi raccolti Min. 1 news sul sito	Da inserire al monitoraggio previsto nel PTPCT al 30/11/2021
Rotazione	Percentuale di pratiche relative al processo ruotate sul totale 2%	Da inserire al monitoraggio previsto nel PTPCT al 30/11/2021
Segnalazione e protezione	Azioni particolari per agevolare, sensibilizzare, garantire i segnalanti Realizzare una brochure da distribuire ai dipendenti con le istruzioni	Da inserire al monitoraggio previsto nel PTPCT al 30/11/2021
Disciplina del conflitto di interessi	Specifiche previsioni su casi particolari di conflitto di interessi tipiche del processo Da definire con apposito provvedimento entro il 06/06/2020	Da inserire al monitoraggio previsto nel PTPCT al 30/11/2021
Regolazione dei rapporti con i “rappresentanti di lobbies”	Attività volta a regolare il confronto con le lobbies e strumenti di controllo Da definire con apposito provvedimento entro il 06/06/2020	Da inserire al monitoraggio previsto nel PTPCT al 30/11/2021
Misure specifiche per questo trattamento	<i>[Dettagliare]</i>	Da inserire al monitoraggio previsto nel PTPCT al 30/11/2021

*** L'allegato 1 al PNA 2019 propone una scansione temporale sia delle azioni che del relativo monitoraggio (CFR Tabella n. 6 pag. 45 - All.to 1 PNA 2019); si ritiene di stabilire il termine del **30/11/2021**, per fare un primo monitoraggio delle misure e dei relativi indicatori

Nell'aggiornamento al piano 2022/24 si potrà applicare eventualmente una programmazione più puntuale.

Fase 4: Monitoraggio, riesame e strumenti di comunicazione e collaborazione.

C.F.R. Allegato 1 al PNA2019: “**Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi**”; paragrafo 6, pagina 46

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:

- *il monitoraggio sull’attuazione delle misure di trattamento del rischio;*
- *il monitoraggio sull’idoneità delle misure di trattamento del rischio.*

4.1. Monitoraggio sull’idoneità delle misure

Nella **Tabella 3b**, contenuta in ogni “**scheda di stima del livello di esposizione al rischio corruttivo e del successivo trattamento**”, per ogni processo, relativamente alla stima quantitativa del rischio corruttivo, il 30/11/2021, dovrà essere eseguito un monitoraggio per accertare che, applicate le misure di cui al paragrafo successivo, il rischio individuato al 31/01, sia di fatto calato; a tal fine nell’apposito spazio dovrà poi essere riportato l’esito di detta valutazione

4.2. Monitoraggio sull’attuazione delle misure

Nella **Tabella 3d**, contenuta in ogni “**scheda di stima del livello di esposizione al rischio corruttivo e del successivo trattamento**”, per ogni processo, relativamente alle misure individuate, il 30/11/2021, dovrà essere eseguito un monitoraggio, su una serie di indicatori numerici o in percentuale.

Nell’apposito spazio dovrà poi essere riportato l’esito delle misure effettuate e per ogni misura andrà fatta una breve valutazione qualitativa

Quinto capitolo: l’aggiornamento costante di Amministrazione Trasparente

La principale innovazione di questo aggiornamento è la individuazione di un sistema di gestione della trasparenza che si articola in queste considerazioni e/o azioni.

- Le norme in vigore, come ormai abbondantemente chiarito da tutti i documenti dell’ANAC, individuano il R.P.C.T. come il soggetto a cui sono rimesse le responsabilità ultime in tema di:

- **Amministrazione Trasparente**
 - **Accesso Civico**
 - **Accesso Generalizzato**
-
- Pur in presenza di un'auspicabile responsabilità diffusa basata sul senso civico di ogni dipendente e funzionario, il RPCT ha un potere di impulso, regolazione e controllo sulla trasparenza;
 - Affinché queste funzioni non siano esercitate arbitrariamente viene qui definito il "Registro" degli obblighi di pubblicazione in amministrazione trasparente. Ogni obbligo di pubblicazione avrà un responsabile che dovrà reperire, ordinare e aggiornare le notizie e i documenti da pubblicare.
 - L'esatto contenuto degli obblighi di pubblicazioni e delle relative norme di riferimento è contenuto nella Delibera dell'ANAC n. 1310 «*Prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d.lgs. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016*»;

Viene qui approvato **l'ALLEGATO B - ELENCO DEGLI OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE IN AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE ED INDIVIDUAZIONE DEI TITOLARI DELLA FUNZIONE.**

Consiste in un file di Excel (o altro programma), firmato digitalmente dal RPCT, dopo la sua approvazione con la deliberazione della Giunta Comunale che approva il piano.

ALLEGATO – A

“Sistema di gestione del rischio corruttivo”