



CITTÀ DI ALCAMO

Libero consorzio comunale di Trapani

Il Segretario Generale- Rpct

Alcamo, 31 gennaio 2021

OGGETTO: Aggiornamento del Piano triennale di prevenzione della corruzione 2021/2023: organizzazione del monitoraggio e indicazioni operative preliminari.

A tutti i dirigenti
Ai responsabili degli uffici di staff

e p.c.

Al Sig. Sindaco

All'OIV

All'ufficio di supporto per i controlli interni

SEDE

A causa delle difficoltà connesse alla pandemia, il Presidente dell'Anac con proprio [comunicato](#) del 7.12.2020 ha differito al 31 marzo 2021 il termine per la predisposizione e pubblicazione dell'aggiornamento del Ptpc 2021 e per la pubblicazione della relazione annuale relativa all'attuazione della strategia di prevenzione della corruzione nell'anno 2020.

Vi sollecito, pertanto, a trasmettere le relazioni sull'attività svolta nel corso dell'anno 2020, integrando le relazioni periodiche sul monitoraggio dell'attuazione delle varie misure già trasmesse nel corso dell'anno precedente. Nel contempo, richiamando la parte VIII dell'[aggiornamento al Ptpc](#) pubblicato il 31 dicembre 2020, vi sollecito a segnalare all'ufficio

di supporto, entro il 9 febbraio p.v., **i referenti** per il monitoraggio sull'attuazione delle varie misure, al fine di procedere alla nomina, alla formazione e all'implementazione di un sistema snello di comunicazione con il responsabile dott. Gaspare Alesi. Vi ricordo che va individuato dalle SS.LL. un referente per il monitoraggio di ciascuna delle misure specifiche di cui alla tabella 10 del Ptpc (lo stesso dipendente può essere proposto quale referente di più misure). Allo stesso modo, al fine di costruire quel controllo di primo livello che il nuovo sistema di gestione del rischio corruttivo assegna al *risk owner* (cioè, al dirigente), vi raccomando di rispettare la previsione del capitolo VIII del vigente Ptpc nella parte in cui prevede che il dirigente, all'atto della sottoscrizione di ciascun provvedimento “*deve attestare di aver rispettato tutte le misure previste dal presente Piano, sia quelle generali/obbligatorie sia quelle specifiche, oltre che gli obblighi di trasparenza (ove esistenti)*”.

Passando all'aggiornamento del Piano, dopo aver richiamato le direttive prot. 81229 del 9.12.2019 e prot. 85692 del 23.12.2019, si ritiene opportuno fornire, nell'ambito del ruolo di coordinamento che il “*sistema di gestione del rischio corruttivo*” approvato con deliberazione Anac n. 1064/2019 assegna al responsabile della prevenzione della corruzione, alcune indicazioni metodologiche strettamente collegate all'implementazione della strategia locale di lotta ai fenomeni di *maladministration* decisa nell'ambito della prima attuazione delle direttive del PNA 2019.

È noto che tra i **principi metodologici** che guidano la progettazione e l'attuazione del processo di gestione del rischio corruttivo, il PNA individua quello di *prevalenza della sostanza sulla forma*, quello di *gradualità* e quello di *selettività*. In pratica, il sistema non deve essere vissuto in una logica di mero adempimento, accentuando la “burocratizzazione” del sistema, ma deve tendere ad una effettiva riduzione del rischio corruttivo, e deve pertanto essere calibrato sulle *specificità del contesto esterno ed interno* dell'amministrazione, seguendo un approccio che consenta di migliorare *progressivamente* e continuativamente (logica sequenziale e ciclica) l'entità e la profondità dell'analisi di contesto e la valutazione e trattamento dei rischi, selezionando e concentrandosi su aree maggiormente esposte al rischio corruttivo, evitando di organizzare un trattamento generico e poco selettivo. Tale approccio risulta rafforzato dai **principi finalistici** cui è improntato il sistema: quello di *effettività*, il quale mira ad evitare che le misure di trattamento si trasformino in oneri organizzativi inutili anziché in misure che agiscano sulla semplificazione delle procedure, e quello dell'*orizzonte del valore pubblico*, cioè della finalizzazione della strategia di prevenzione della corruzione al miglioramento del benessere della comunità alcamese, riducendo il rischio di erosione del valore pubblico a seguito di fenomeni corruttivi. La concreta attuazione di tali principi passa attraverso lo sviluppo di una *cultura organizzativa* basata sull'**integrità** dei comportamenti di tutte le persone che lavorano nel comune di Alcamo e per il comune di Alcamo, ma prima ancora nella diffusione -affidata a ciascun dirigente- di una cultura condivisa con tutto il personale dell'importanza del processo di gestione del rischio e delle responsabilità correlate.

Orbene, se il processo di gestione del rischio si sviluppa secondo una logica sequenziale e ciclica, in ogni sua “ripartenza” il ciclo deve tenere conto, in un’ottica migliorativa, delle risultanze del ciclo precedente, utilizzando l’esperienza accumulata e adattandosi agli eventuali cambiamenti del contesto interno ed esterno.

Risulta, dunque, indispensabile nell’avvio del nuovo ciclo procedere, preliminarmente, ad una nuova **analisi del contesto esterno** con l’obiettivo di evidenziare tutte le peculiarità e le caratteristiche strutturali anche congiunturali dell’ambiente in cui il Comune di trova ad operare, cogliendo anche le eventuali implicazioni della pandemia su fenomeni noti e già analizzati (ad esempio, sarebbe utile, ripartendo dalla deliberazione n. 203 del 2017 analizzare l’assetto dei rapporti professionisti esterni e tecnici dell’ufficio urbanistica). Questa analisi consente di elaborare la strategia di prevenzione della corruzione, correlata alle influenze che relazioni esistenti con *stakeholders* o specifiche situazioni strutturali possono avere sull’attività amministrativa. Spetta ai dirigenti acquisire dati rilevanti, interpretarli ai fini della rilevazione del rischio corruttivo, ed estrarne -insieme al Rpct- utili elementi al fine di stabilire quali aree di rischio esaminare con priorità, oppure per identificare nuovi eventi rischiosi ovvero per elaborare misure specifiche.

Il secondo passaggio, è costituito dall’**analisi di contesto interno** che riguarda tutti gli aspetti connessi all’organizzazione e alla gestione dell’attività per processi che influenzano la sensibilità della struttura al rischio corruttivo, ed è volta a far emergere il *sistema interno delle responsabilità* e il livello di *complessità dell’amministrazione*: entrambi questi aspetti, infatti, contestualizzano il sistema di prevenzione della corruzione e sono in grado di incidere sul suo livello di attuazione e adeguatezza. È fondamentale, in questa sede, un approfondimento dell’organizzazione individuando una serie di elementi utili ad esaminare come le **caratteristiche organizzative possano influenzare il profilo di rischio dell’amministrazione**: a tal fine, il box 2 dell’allegato 1 del PNA 2019, suggerisce di considerare una serie di elementi, come le politiche dell’ente, gli strumenti tecnologici, la qualità e quantità del personale, la diffusione della cultura dell’etica, i flussi informativi, ecc. È evidente, ad esempio, che in particolari settori di attività, la digitalizzazione dei processi e/o dei flussi di elaborazione/trasmissione dei dati può ridurre il rischio corruttivo. Si segnala che Anac, nell’attività di vigilanza e monitoraggio dei Piani anticorruzione, condotta con l’ausilio della Guardia di Finanza, ha contestato sempre più spesso la carenza nei piani di una analisi di contesto interno coerente con le previsioni del PNA¹.

¹ cfr. delibere n. 954/2020, n. 1029/2020, n. 769/2020; in quest’ultima è chiarito che “l’analisi di contesto interno e la mappatura dei processi non costituiscono adempimenti di natura programmatica, bensì integrano un’attività dinamica, da calibrare in ragione delle peculiarità dell’assetto organizzativo e della mission istituzionale della singola amministrazione; ne consegue che le sezioni dedicate all’analisi del contesto ed alla mappatura dei processi devono essere rinnovate di anno in anno”

Il cuore dell'analisi di contesto interno è, tuttavia, costituita dalla **mappatura dei processi**, alla quale abbiamo dedicato tante energie in sede di prima implementazione del nuovo *risk assessment*. Tuttavia, come abbiamo chiarito nell'aggiornamento del Ptpc 2020, in quella sede la mappatura è stata organizzata con riferimento all'intero processo e non alle sue fasi, ed il rischio e/o i rischi specifici sono stati identificati con riguardo al processo e non alle singole fasi del processo.

In questa sede, ferma restando la metodologia del PNA 2019 e l'impostazione già seguita in sede di aggiornamento del Ptpc 2020, è necessario effettuare una **revisione complessiva** dei processi organizzativi già mappati, in relazione alla cui più efficace gestione in chiave di trattamento del rischio si è proceduto ad una aggregazione funzionale in sede di Ptpc (cfr. link 2 da cui risultano n. 325 processi organizzativi), aggiornandone l'elenco, migliorandone la descrizione (“*chi*”, “*come*”, “*quando*” dell'effettivo svolgimento dell'attività) sulla base delle indicazioni del box 4 dell'allegato 1 del PNA 2019, tenendo conto del lavoro effettuato nel corso del 2020 anche ai fini della verifica della possibilità di una organizzazione in modalità agile dell'intero processo o di alcune sue fasi. Valorizzando le indicazioni del PNA sull'analisi di contesto interno, di cui la mappatura dei processi costituisce il completamento, i dirigenti procederanno ad evidenziare per i processi oggetto di approfondimento il personale impiegato, l'inquadramento, le relazioni, le sfere di responsabilità interne, avendo cura di mettere in evidenza la corrispondenza dell'attività lavorativa assegnata con le mansioni esigibili in base alle declaratorie contrattuali.

Tale approfondimento nella descrizione dei processi deve riguardare obbligatoriamente tutti quelli per i quali nel corso dell'anno 2020 sono emersi “*eventi sentinella*” che depongono per la priorità di trattamento delle relative aree di rischio nell'aggiornamento 2021:

- a) progressioni economiche orizzontali;
- b) progressioni economiche verticali;
- c) misurazione e valutazione della performance;
- d) procedimento di riscossione canoni idrici;
- e) applicazione delle sanzioni in materia di abusivismo edilizio;
- f) reiterazione di vincoli espropriativi;
- g) varianti urbanistiche;
- h) autorizzazione all'installazione di impianti pubblicitari;
- i) affidamenti diretti di contratti pubblici
- j) gestione della depurazione delle acque reflue urbane
- k) negoziazioni assistite

All'esito dell'analisi di contesto esterno ed interno saranno individuati eventuali ulteriori processi per i quali sarà opportuno, in vista della priorità del loro trattamento, approfondire la descrizione secondo le indicazioni qui esplicitate.

Per ciascuno di questi processi oggetto di una descrizione più approfondita deve essere prodotta, in aggiunta alla *scheda di analisi* già utilizzata lo scorso anno e oggetto di

implementazione, anche una rappresentazione tabellare sintetica, conforme almeno allo schema di **tabella 2** a pag. 19 dell'allegato 1 del PNA 2019.

Fin dal primo approccio al nuovo *Sistema di gestione del rischio corruttivo*, lo scrivente ha sottolineato l'importanza della qualità e completezza dei dati forniti attraverso la mappatura dei processi: solo una compiuta analisi dei processi consente di identificare i punti più vulnerabili e, quindi, i rischi corruttivi che si generano attraverso lo svolgimento del complesso delle attività amministrative del comune di Alcamo. Da questa considerazione discende la necessità di coinvolgere nella mappatura del processo tutto il personale: il ruolo del dirigente, *risk owner* per eccellenza, si gioca per lo più in questa sede, attraverso una collaborazione attiva con il Responsabile della prevenzione della corruzione e l'organizzazione di un vero e proprio gruppo di analisi e rilevazione delle informazioni fondamentali per la descrizione dei processi organizzativi, delle regole, delle responsabilità, del grado di automazione, delle fragilità nelle quali può insinuarsi il rischio corruttivo.

Se la mappatura dei processi si limita a descriverli nella loro unità, è evidente che anche i rischi corruttivi saranno analizzati nelle loro cause (fattori abilitanti) e descritti con riguardo al processo. Questo approccio, tuttavia, non consente una analisi qualitativa avanzata, e il PNA la giustifica solo in sede di primo impianto e comunque limitatamente a processi per i quali non risulti una elevata esposizione al rischio corruttivo. Ne consegue che è obbligatorio nell'aggiornamento 2021 approfondire la mappatura dei processi già esposti a **rischio critico e rilevante** nel Ptpc 2020 e a quelli per i quali si è verificato nel 2020 un evento sentinella (vedi *supra*), individuando come oggetto di analisi le **single attività del processo**. In buona sostanza, nella fase preliminare della mappatura dei processi, i dirigenti debbono procedere ad una scomposizione dei processi in questione per fasi, descrivendo non l'intero processo, ma le singole fasi e le singole attività, avendo riguardo a quanto suggerito dal box 4 già citato, in modo da poter in sede di valutazione del rischio effettuare una analisi dei rischi corruttivi di maggiore qualità, riferita alle singole attività del processo piuttosto che all'intero processo e così attuando il principio di selettività e rispettando il principio di prevalenza della sostanza sulla forma oltre che quello di effettività.

Ad ausilio dell'attività istruttoria, che si consiglia di avviare con immediatezza e di svolgere nel rispetto del **principio di tracciabilità**, l'ufficio di supporto fornirà una scheda aggiornata rispetto a quella utilizzata nella mappatura 2020.

Una prima verifica del lavoro svolto verrà effettuata il 10 febbraio 2021 alle ore 16,00 nel corso di una video conferenza sulla piattaforma *Teams*; il termine per la conclusione della mappatura è fissato al 24 febbraio 2021.

É opportuno, per rendere efficace la mappatura dei processi secondo quanto indicato in questa sede, che i dati utili all'analisi di contesto esterno ed interno vengano forniti al Rpct entro il

10 febbraio 2021, al fine di consentirne quell'interpretazione utile e strumentale alla più efficace mappatura dei processi.

IL SEGRETARIO GENERALE-RPCT

(Bonanno)



CITTÀ DI ALCAMO

Libero consorzio comunale di Trapani

Il Segretario Generale- Rpct

Alcamo, 7 marzo 2021

OGGETTO: Aggiornamento del Piano triennale di prevenzione della corruzione 2021/2023: indicazioni per l'analisi ed il trattamento del rischio.

A tutti i dirigenti
Ai responsabili degli uffici di staff

e p.c.

Al Sig. Sindaco
All'OIV

All'ufficio di supporto per i controlli interni

SEDE

Si fa seguito alla direttiva 8337 del 31.1.2021, con la quale sono state impartite le indicazioni -coerenti con l'allegato 1 del PNA 2019 e integrate con la mail del 5 marzo u.s.- per l'analisi di contesto e la mappatura dei processi, per fornire ulteriori indicazioni metodologiche ed operative per completare la fase di analisi del rischio, con la valutazione sintetica e la ponderazione e, quindi, passare al trattamento del rischio, secondo la metodologia del PNA.

Una premessa è necessaria. Abbiamo organizzato la mappatura dei processi e delle relative fasi di attività (almeno per alcuni processi, quelli già risultati esposti ad un rischio corruttivo

U
COMUNE DI ALCAMO
Comune di Alcamo
COPIA CONFORME ALL'ORIGINALE DIGITALE
Protocollo N.0019202/2021 del 07/03/2021
Firmatario: VITO ANTONIO BONANNO

elevato nel precedente Ptpc), correlando l'**identificazione** del rischio corruttivo a ciascuna fase o all'intero processo mappato. All'esito della fase di individuazione dei singoli rischi (che ci consente di creare il **Registro degli eventi rischiosi**), abbiamo impiantato una prima stima del livello di esposizione al rischio, scegliendo un approccio valutativo e individuando un set di indicatori di stima del livello del rischio, secondo i suggerimenti del *box 9* dell'allegato 1 al PNA 2019: l'attività, improntata al **criterio della prudenza** (cfr. par. 4.2 all. 1 PNA 2019 "*stima del livello di esposizione al rischio*"), è stata coordinata dall'ufficio del Rpct che ha predisposto una apposita scheda informatica la cui impostazione, da un lato, ha facilitato la rilevazione, elaborazione e trasmissione dei dati, dall'altro, ha "presidiato" l'attività individuando in modo puntuale i *key risk indicators* e l'arco temporale della rilevazione di esposizione al rischio di un processo e/o fase. Occorre, però, chiedersi a cosa serve definire il livello di esposizione al rischio di eventi corruttivi (critico, rilevante, medio-basso, trascurabile) per poter completare in maniera ragionata l'analisi già avviata: secondo il PNA, la definizione del livello di esposizione al rischio è funzionale ad individuare i processi o le fasi dei processi su cui concentrare la strategia di rafforzamento delle misure di trattamento. E siccome le misure di trattamento debbono essere -come vedremo- specifiche e puntuali, cioè idonee a prevenire lo *specifico* rischio individuato, non c'è dubbio che la fase di analisi del rischio non può omettere una attenta riflessione sui cosiddetti **fattori abilitanti della corruzione** che debbono essere chiaramente individuati.

L'individuazione del fattore abilitante

Ecco, dunque, che la fase di valutazione del rischio **va completata** con l'analisi dei fattori abilitanti: per ciascuno dei rischi specifici correlati a ciascun processo o a ciascuna delle fasi in cui è stato scomposto il processo, il dirigente dovrà indicare *i fattori di contesto che agevolano il verificarsi di comportamenti o fatti di corruzione*. Questa attività è fondamentale in chiave di *risk management* in quanto consente di intervenire a monte sulla possibilità che si verifichi un rischio: se un fenomeno corruttivo può essere attivato da un certo fattore (che il PNA del 2015 chiamava "causa"), è opportuno intervenire creando delle misure atte a ridurre la possibilità che esso si verifichi (si spezza il *triangolo della frode* la cui chiusura consente alla corruzione di allignare). Quindi, la prima colonna editabile della nuova scheda *xlsm* che vi verrà fornita dall'ufficio di supporto afferisce, proprio, all'individuazione del fattore abilitante di ciascun rischio che risulta già individuato¹. Che cos'è un fattore abilitante? Si tratta di una sorta di *alert*, un fenomeno, esogeno o endogeno all'ente, che può di fatto generare un'ipotetica minaccia di rischio, e la cui presenza implica la necessità di un intervento correttivo al fine di ridurre l'impatto della minaccia sull'organizzazione. Qui la metodologia scommette sulla professionalità del dirigente (il *risk owner*), nel senso che la capacità di analisi è fortemente connessa all'abilità di individuare

¹ Come sarà chiarito in un apposito **approfondimento tecnico** curato dall'Ufficio di supporto che ha tradotto la metodologia e le presenti linee guida in un agevole strumento di lavoro, la nuova scheda finalizzata a sintetizzare l'attività di ponderazione e di successivo trattamento del rischio, è stata costruita con una serie di automatismi; il primo di questi consiste nell'automatica importazione della mappatura dei processi, della scomposizione in fasi e dell'individuazione dei rischi.

nel contesto sociale, economico, ambientale, tecnologico, geopolitico quei fenomeni, talvolta interconnessi, in grado di rendere il rischio più probabile. L'Anac non ha definito un catalogo completo di fattori abilitanti, proprio perché richiede uno sforzo organizzativo specifico a ciascuna amministrazione nell'individuare analiticamente i fenomeni in grado di attivare il rischio corruttivo sulla base delle peculiarità del contesto esterno ed interno. Questo, spero, renda più chiara l'importanza dell'analisi di contesto interno ed esterno, la sua completezza, serietà e qualità. Quindi, nell'individuazione dei fattori abilitanti si può tenere conto dell'esemplificazione offerta dal *box 8* dell'allegato 1 del PNA 2019, ma si può autonomamente arricchire il catalogo sulla base di una seria e specifica analisi.

Esercitando il potere di coordinamento assegnato dal PNA al responsabile della prevenzione della corruzione, indico qui di seguito alcuni ulteriori fattori abilitanti, riferiti a fattori endogeni correlati proprio agli strumenti della legge n. 190/2012, che troverete *aggiunti* rispetto allo scorso anno nella *drop down list* della colonna 8 della nuova scheda di lavoro; essi vengono articolati in 4 gruppi:

1. Carenze nella definizione degli strumenti del sistema di prevenzione della corruzione:

- a. mancanza/mancato aggiornamento del Ptpc
- b. mancanza/mancato aggiornamento del codice di comportamento
- c. mancanza della sezione "amministrazione trasparente"/gravi carenze nell'aggiornamento della sezione "amministrazione trasparente"

2. Mancanza di rotazione ordinaria:

- a. assenza disciplina rotazione ordinaria
- b. mancanza di segregazione delle funzioni

3. Inadeguatezza disciplina conflitto interessi:

- a. mancanza disciplina sul conflitto di interessi
- b. assenza/ mancato aggiornamento mappatura degli interessi economici e patrimoniali
- c. assenza/mancata efficacia di regole per l'autorizzazione di incarichi extra-istituzionali

4. Carenza di soluzioni organizzative e informatizzazione:

- a. mancanza/mancato aggiornamento/non effettività di regolamenti interni
- b. mancanza di processi (procedure) formalizzati/e
- c. mancanza di informatizzazione e tracciabilità dei processi
- d. opacità nella responsabilizzazione dei processi
- e. mancanza/estemporaneità di controlli sui processi
- f. insufficienza nell'azione degli organismi di controllo interno

La corretta individuazione del fattore abilitante di ogni specifico rischio prima individuato è di fondamentale importanza per il completamento della valutazione del rischio stesso, e

funge anche da raccordo con *item* di probabilità specifico (ad esempio: se il fattore abilitante è individuato nella “carenza nella definizione degli strumenti del sistema di prevenzione della corruzione”, essendo quegli strumenti obbligatori per legge è evidente che il livello di rischio è critico, cioè il massimo nella scala dei valori qualitativi che ci siamo dati). Si osserva, ancora, che ogni rischio può avere anche *più* fattori abilitanti, e la scheda è stata progettata in modo tale da consentire di replicare l’analisi del processo e del relativo rischio, al fine di aggiungere un ulteriore fattore abilitante che, ovviamente, implicherà una diversa misura di trattamento.

Come abbiamo anticipato, infatti, il trattamento del rischio avviene attraverso l’individuazione e la progettazione di misure specifiche idonee ad abbassare lo specifico rischio neutralizzando o, comunque, intervenendo sul fattore abilitante dello stesso, secondo la logica causa-effetto: stante, dunque, l’importanza di questa fase del lavoro, la scheda è progettata in modo tale che è possibile duplicare il campo di lavoro per inserire un ulteriore fattore abilitante riferito allo stesso rischio, solo dopo aver completato l’analisi, la ponderazione ed il trattamento del rischio riguardo al primo fattore abilitante.

Per concludere sul punto, solo dopo aver individuato il *fattore abilitante* sarà possibile esprimere un *definitivo* giudizio sulla rilevanza del rischio, cioè sul livello di esposizione al rischio, eventualmente rivedendo la valutazione qualitativa che il dirigente ha espresso all’esito dell’attività precedente di mappatura ed analisi. L’individuazione del fattore abilitante, infatti, consente di riflettere sul contesto organizzativo, rivalutando gli indicatori ed esprimendo un giudizio finale sul livello di esposizione al rischio (colonna 10 della scheda).

Ponderazione del rischio

A questo punto si potrà passare alla fase di ponderazione del rischio che consente di stabilire -sulla base delle risultanze dell’analisi- *quali rischi necessitano di trattamento* e le *priorità di attuazione della strategia anticorruzione*.

Il PNA chiarisce che nella decisione sulla **priorità di trattamento** non può non tenersi conto delle attività che presentano una più elevata esposizione al rischio corruttivo, in base ai risultati dell’analisi del rischio; si tratta di un approccio che tiene conto del fatto che la strategia di prevenzione della corruzione è basata sulla logica del *miglioramento continuo* e su quella della *semplificazione e compatibilità* degli interventi con le peculiarità e gli obiettivi dell’organizzazione e con la loro *sostenibilità* in chiave economica.

Vi invito a leggere, prima di procedere oltre, il par. 6.3 dell’all. 1 del PNA 2019, le cui prescrizioni sono state declinate nel nostro Ptpc 2020/2022 in termini di **frequenza annuale** del *riesame* delle misure, in sede di aggiornamento del Piano.

É, pertanto, questa la sede in cui effettuare la verifica del funzionamento del sistema di gestione del rischio corruttivo, che opera come un ciclo, ed è improntato al miglioramento continuo.

In sostanza, per ogni rischio andrà indicato se è *nuovo* oppure se è già stato intercettato e trattato con il precedente piano anticorruzione (colonna 9 della scheda). Qui viene in

evidenza il concetto di **rischio residuo**, sul quale i dirigenti debbono riflettere prima di andare avanti nell'istruttoria. Esso riguarda i rischi già individuati e trattati; occorre aver chiaro, infatti, che per la natura dei comportamenti umani che stanno alla base di ogni fatto corruttivo, nessun rischio può mai essere eliminato; le misure di prevenzione debbono avere come obiettivo la riduzione del rischio residuo quanto più possibile prossimo allo zero. Quindi, in presenza di rischi già trattati, si è in presenza sempre di un rischio residuo con riguardo al quale vanno valutate -prima di decidere un nuovo trattamento, cioè nuove misure o misure ulteriori- le misure già attuate e la loro efficacia. Secondo la metodologia adottata da Anac, in presenza di rischio residuo ancora rilevante (cioè, da trattare), si dovrà in via prioritaria valutare di migliorare (riprogettare) le misure già esistenti (colonne 13-16) piuttosto che prevedere nuove misure che finiscono per appesantire l'organizzazione. È per questo motivo che nell'ipotesi in cui si propone di cambiare le misure di trattamento occorre specificare la ragione dell'*inefficacia* della misura precedente.

Quindi, occorre molta attenzione e serve effettuare un'analisi comparata con il precedente Ptpc, valutando per ciascun rischio le misure già progettate e ragionando per ciascun rischio residuo nella logica del miglioramento di quelle misure, essendo la loro sostituzione non la regola ma l'eccezione. Sul punto vi segnalo quanto emerge dal *box 12* dell'all. 1 del PNA 2019 ove, nel declinare i requisiti delle misure (tema che approfondiremo più avanti), è specificato che *“al fine di evitare la stratificazione di misure che possono rimanere inapplicate...prima dell'identificazione di nuove misure è necessaria un'analisi sulle eventuali misure previste nei Piani precedenti e su eventuali controlli già esistenti (sul rischio e/o processo in esame) per valutarne il livello di attuazione e l'adeguatezza rispetto al rischio e ai suoi fattori abilitanti”*.

Le funzionalità della scheda *xlsm* sono state, pertanto, impostate in modo che, per ciascun rischio residuo, di *default* viene proposta la **conferma** della misura di trattamento preesistente (colonna 11 della scheda). Laddove, invece, il dirigente valuti l'esigenza di un cambio di strategia di prevenzione della corruzione, potrà valutare di mantenere la vecchia misura aggiungendone un'altra (*Sì, più misure*) oppure di sostituire la misura esistente con una nuova misura (*Sì, da sostituire*). In questa seconda ipotesi, le celle delle colonne da 13 a 16 (riferite alla riprogrammazione della precedente misura) non saranno più editabili.

Trattamento del rischio

Passando alla fase di trattamento, va chiarito che essa è volta ad individuare i correttivi e le modalità più idonee a prevenire i rischi individuati, sulla base delle priorità emerse nella fase della ponderazione.

Questa fase costituisce il *“cuore”* del Ptpc: tutto il lavoro precedente è propedeutico, infatti, all'identificazione e progettazione delle misure di prevenzione in assenza delle quali il Piano anticorruzione risulterebbe **mancante del contenuto essenziale previsto dalla legge**.

I dirigenti, pertanto, dovranno curare *personalmente* la fase di trattamento, in raccordo con il Rptc che valuterà la corretta applicazione della metodologia anche alla luce dei risultati del monitoraggio sull'attuazione del Piano precedente.

Prima di entrare nei dettagli operativi (rinviando, comunque, alla lettura del par. 5 dell'all. 1 del PNA 2019), risulta fondamentale una riflessione sistematica.

La legge 190/2012 specifica che il Piano anticorruzione deve necessariamente contenere “*gli interventi organizzativi volti a prevenire...il rischio*”; quindi, attraverso il Piano l'amministrazione deve garantire un'**adeguata programmazione** di tali interventi organizzativi. In buona sostanza, la prevenzione della corruzione riguarda il *modo di essere dell'amministrazione*, implica misure volte a *trasformare il modo di lavorare* all'interno degli uffici, secondo un approccio funzionale e sostanzialistico di anticorruzione che consenta di passare dalla sanzione per il *danno prodotto* alla prevenzione del *rischio* che il danno si produca. Il concetto è stato espresso magistralmente dal Procuratore regionale della Corte dei conti Sicilia nella relazione per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2021, pubblicata il 5 marzo scorso:

*“per evitare che la fase repressiva si risolva in una mesta presa d'atto della distrazione del finanziamento e formale punizione del responsabile...diviene fondamentale che il **contrasto alla corruzione si fondi su un moderno sistema integrato di tutele**, ove la tutela giudiziaria è solo eventuale rispetto alla **tutela principale affidata all'amministrazione medesima** tenuta non solo ad autotutelarsi per evitare i fenomeni di mala gestio ma, ove accertati, a creare **immediata soluzione di continuità**”.*

É proprio in questa esigenza di autotutela rispetto alla *mala gestio* e di soluzione di continuità con fenomeni di illegalità che deve trovare spazio l'approccio organizzativo della prevenzione della corruzione. Per dirla ancora con le parole del Procuratore regionale:

*“essendo il **controllo dell'efficacia del procedimento un momento importante della gestione** (che è **anche** organizzazione e controllo), **l'inadeguatezza nella previsione o nell'organizzazione della fase di prevenzione-controllo sui flussi di finanziamento meriti la massima attenzione allorché qualificabile in termini di inerzie e omissioni eziologicamente rilevanti sul danno da distrazione o sviamento di risorse pubbliche**”.*

L'attività di gestione, che in base all'art. 107 del Tuel è competenza esclusiva dei dirigenti, comprende anche l'organizzazione dei processi e il controllo del loro corretto svolgimento: se il dirigente non organizza e non presidia il corretto svolgimento dei processi e da ciò ne deriva un danno alle risorse pubbliche ne risponde sia disciplinarmente che dal punto di vista amministrativo-contabile. É questa la logica dell'anticorruzione sostanziale; il trattamento del rischio deve rispondere a tale logica, di miglioramento dell'organizzazione e del modo di lavorare degli uffici. L'affermazione del ruolo di manager pubblico del

dirigente passa attraverso la piena consapevolezza e l'esercizio queste funzioni di gestione del rischio corruttivo.

Operativamente, il trattamento del rischio avviene attraverso due attività concatenate: da un lato l'identificazione della misura e, dall'altro, la sua programmazione.

L'**identificazione** della misura di prevenzione deve essere considerata come una *conseguenza logica* dell'adeguata comprensione dei fattori abilitanti dell'evento rischioso, come abbiamo sopra già chiarito. Se, dunque, l'analisi del rischio ha evidenziato che il fattore abilitante di un evento rischioso afferente ad una certa fase di processo è connesso alla carenza di controlli, la misura da applicare non può essere la rotazione, ma dovrà ragionarsi di un rafforzamento dei controlli in essere o della previsione di specifici controlli. Ancora, la misura individuata -fermo restando il principio generale del *favor* per il rafforzamento di eventuali misure già previste e non attuate o attuate in modo inefficace- deve essere concretamente sostenibile sul piano organizzativo (cioè, veramente realizzabile), onde evitare di mettere in piedi un Piano anticorruzione poco realistico. Ma le difficoltà organizzative non possono essere un *alibi* per giustificare l'inerzia rispetto al rischio di corruzione. Così, l'Anac ha posto due condizioni:

- a) per ogni evento rilevante e per ogni processo o fase esposti al rischio corruttivo in modo significativo, deve essere prevista almeno una misura di prevenzione potenzialmente efficace;
- b) nella scelta delle misure, deve essere data preferenza alla misura con il miglior rapporto costo/efficacia.

Ulteriore regola è quella secondo la quale, in presenza di rischio residuo rilevante non presidiato dalle misure esistenti, le nuove misure debbono essere più robuste ed analitiche, personalizzando la strategia di prevenzione della corruzione, individuando i responsabili dell'attuazione e connotando la loro attuazione come obiettivi di performance.

Da ciò consegue che se uno specifico rischio è stato trattato nei precedenti piani con misure generali, non è possibile -e la funzionalità della scheda *xlsm* lo impedisce- continuare a prevedere come nuove misure altre misure generali: serve l'individuazione di una misura specifica.

Le misure individuate debbono essere, comunque, chiare, concrete e realizzabili. L'individuazione della misura dipende dall'approfondimento della mappatura e dell'analisi del rischio; maggiore è la conoscenza del processo, maggiori saranno le informazioni utili a tarare in modo specifico le misure di prevenzione e viceversa.

L'Anac per semplificare l'individuazione delle misure nel *box 11* dell'all. 1 del PNA 2019 ha indicato le **tipologie** di misure generali e specifiche, alle quali si può fare riferimento. Non si tratta di misure ma di categorie di misure; ciascuna categoria può dare luogo a ***misure generali*** o a ***misure specifiche***. In altre parole, la trasparenza è una misura generale,

anzi la misura generale per antonomasia, oggetto di programmazione all'interno della sezione VIII del Ptpc, in coerenza con il d.lgs. 33/2013. Tuttavia, è ben possibile che a fronte di specifici rischi connessi a problemi di scarsa trasparenza rilevati tramite l'analisi del rischio, si intenda programmare una specifica misura di trasparenza aggiuntiva rispetto agli ordinari obblighi di trasparenza che insistono trasversalmente sull'organizzazione. Vi invito a valutare a fondo, specie per alcuni rischi per i quali i fattori abilitanti sono stati individuati nell'assenza di conoscenza di regole di comportamento o in problemi culturali, le indicazioni di Anac sulle misure di **sensibilizzazione e promozione dell'etica**, rafforzando l'informazione sul codice di comportamento e programmando attività formativa *ad hoc*, anche mediante i *case studies*, al fine di contribuire alla costruzione di un significato condiviso di **etica pubblica**, attraverso la riappropriazione di parole come *dovere* o *conflitto di interesse*.

Sulla base delle risultanze del monitoraggio e dei *report* di controllo interno, oltre che dalla catalogazione di alcuni contenziosi in corso e di diffide delle Autorità regionali, si segnala la necessità del **prioritario trattamento** dei rischi di *maladministration* connessi all'inerzia e/o al ritardo nella conclusione dei vari procedimenti amministrativi e, specularmente, al rischio di prescrizione del diritto alla riscossione di entrate comunali di qualunque natura, nonché alla mancata completa digitalizzazione di alcuni processi, a cominciare dalle procedure di gara, ed infine all'assenza di un organizzato e tracciabile sistema di controlli, obbligatoriamente previsto dall'art. 31, comma 12 del d.lgs. 50/2016, sull'esecuzione dei contratti pubblici specie relativi ai servizi.

Un ultimo chiarimento riguarda la fase della **programmazione** delle misure, senza la quale si violerebbe l'art. 1, comma 5, lett. a) della legge n. 190/2012. Essa consiste nel creare una rete di responsabilità diffusa rispetto all'attuazione della strategia di prevenzione della corruzione, facendo penetrare i valori della prevenzione della corruzione nell'organizzazione del Comune. Essa consiste nell'individuare per ciascuna misura specifica il responsabile dell'attuazione, i tempi di attuazione, gli indicatori, e i risultati attesi. Tutti elementi senza i quali non si potrebbe nemmeno impiantare il monitoraggio.

Inutile sottolineare che anche la fase di ponderazione e trattamento del rischio debbono essere tracciabili e le decisioni dei dirigenti debbono essere motivate e basate su documentazione ed elementi riscontrabili.

Si invitano, pertanto, le SS.LL. alla luce dei chiarimenti qui forniti a riconsiderare gli esiti della mappatura dei processi e della prima fase di analisi del rischio, trasmettendo le schede entro il 9 marzo 2021.

É convocata per **giovedì 11 marzo 2021, alle ore 10,30** una riunione operativa nel solito canale *Teams* per illustrare la nuova scheda e fornire le indicazioni operative per la ponderazione ed il trattamento del rischio.

IL SEGRETARIO GENERALE-RPCT