ADEGUAMENTO DEL SISTEMA DI GESTIONE DEL RISCHIO CORRUTTIVO IN ARTA ABRUZZO (PTPCT 2021-2023)

Sistema di gestione del rischio corruttivo di ARTA Abruzzo

Dopo aver individuato i principali fattori di rischio di corruzione in generale e per ciascuna delle macro aree di attività di ARTA, nel Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza 2020-2022 si è proceduto ad individuare i processi esposti a rischio e le strutture dell'Agenzia coinvolte; si è valutato il grado di rischio stimato e le misure da adottare per prevenire tale forma di rischio.

Si rende tuttavia necessario, in conformità agli indirizzi forniti da ANAC nel Piano Nazionale Anticorruzione 2019, sviluppare ulteriormente le diverse fasi di gestione del rischio, seppure con gradualità, ossia seguendo un approccio che consenta di migliorare progressivamente e continuativamente l'entità e/o la profondità dell'analisi del contesto (in particolare nella rilevazione e analisi dei processi), nonché la valutazione e il trattamento dei rischi.

Inoltre, la gestione del rischio va intesa, nel suo complesso, come un processo di miglioramento continuo basato sui processi di apprendimento generati attraverso il monitoraggio e la valutazione dell'effettiva attuazione ed efficacia delle misure e il riesame periodico della funzionalità complessiva del sistema di prevenzione.

L'Agenzia provvede quindi ad adeguare il proprio sistema di gestione del rischio corruttivo alle indicazioni fornite da ANAC nel PNA 2019, articolandolo nelle 3 fasi dell'analisi del contesto, della valutazione del rischio e del trattamento del rischio.

FASE 1 Analisi del contesto

1.1.1 Analisi del contesto esterno: caratteristiche del territorio e del settore di riferimento

L'analisi del contesto esterno consiste nell'individuazione e descrizione delle caratteristiche culturali, sociali ed economiche del territorio o del settore specifico di intervento (ad esempio, cluster o comparto) nonché delle relazioni esistenti con gli stakeholder e di come queste ultime possano influire sull'attività dell'amministrazione, favorendo eventualmente il verificarsi di fenomeni corruttivi al suo interno.

Analisi demografica (fonte Regione Abruzzo)

Rispetto al territorio, (che si estende per 10.794 Km2), la dimensione demografica della Regione Abruzzo appare limitata e la densità di popolazione risulta modesta anche a causa della rilevante quota di territorio morfologicamente montano; il territorio regionale è infatti per il 65,3% di natura montuosa e per il 34,7% di natura collinare; la quota del territorio montano abruzzese sul totale delle

zone montane dell'intero territorio nazionale, si attesta al 6,6%. Il modello insediativo della popolazione mostra una notevole concentrazione nelle aree collinari che accolgono il 70,6% dei residenti mentre nelle aree montane vive il 29,4% della popolazione. La compagine demografica evidenzia un progressivo sbilanciamento verso le età anziane, una riduzione del peso percentuale delle fasce demografiche giovani, e, per quanto riguarda le strutture familiari, un numero medio di figli in diminuzione e un peso crescente delle famiglie composte da una sola persona anziana.
La popolazione abruzzese è di 1.311.580 residenti pari al 2,17% del totale nazionale e al 9,40% del Meridione. La densità abitativa è di 121,09 ab/kmq a livello regionale, con valori provinciali compresi fra il minimo di L'Aquila (59,24 ab/kmq), passando per i valori intermedi di Chieti (148,33 ab/kmq) e di Teramo (157,62 ab/kmq), fino al valore massimo di Pescara (259,21 ab/kmq). Per quanto riguarda i valori comunali si registra il minimo regionale a Santo Stefano di Sessanio (3,44 ab/kmq) e il massimo a Pescara (3.471,97 ab/kmq). La popolazione femminile è di 671.444 residenti (pari al 51,19% del totale).
La popolazione in Abruzzo presenta una struttura per età così composta: minore di 15 anni pari al 12,4% del totale dei residenti, tra 15 e 24 anni pari al 9,3%, fra 25 e 39 anni pari al 17,3%, fra 40 e 54 anni pari al 23,1%, fra 55 e 64 anni pari al 14,0% e, infine, sopra i 65 anni pari al 23,8%.

Analisi economica (fonte Banca d'Italia)

La pandemia di Covid-19, delineatasi nei primi mesi dell'anno in corso, ha colpito l'economia regionale in una fase di rallentamento. Nel 2019 il PIL ha ristagnato sui livelli dell'anno precedente. Il valore aggiunto è stimato in calo nell'industria dove, interrompendo il precedente trend positivo, le esportazioni sono diminuite, riflettendo principalmente il calo della domanda nei mercati della UE. Nelle costruzioni l'attività produttiva ha rallentato, anche per il minore sostegno fornito dalle opere di ricostruzione nell'area colpita dal sisma del 2009. Nel terziario l'attività ha complessivamente ristagnato. I prestiti alle aziende della regione sono lievemente diminuiti, riflettendo l'indebolimento della domanda di nuovi finanziamenti, in particolare di quelli finalizzati agli investimenti. La qualità del credito è ulteriormente migliorata. Nel mercato del lavoro il numero degli occupati è lievemente diminuito, sebbene in un contesto di graduale miglioramento della qualità delle posizioni lavorative. Il tasso di disoccupazione è nuovamente aumentato, anche tra i lavoratori più giovani; è moderatamente cresciuta la partecipazione al mercato del lavoro.
Dai primi mesi del 2020 con la diffusione dell'epidemia di Covid-19, alle unità produttive interessate dal blocco lavorativo è riconducibile quasi il 60 per cento del valore aggiunto industriale, un dato superiore a quello del Mezzogiorno e in linea con la media nazionale. Le aspettative delle imprese manifatturiere abruzzesi sull'andamento del fatturato nell'anno in corso sono marcatamente

peggiorate rispetto ai risultati registrati a consuntivo nel 2019. I programmi di investimento appaiono prevalentemente orientati al ribasso. Nel settore delle costruzioni il numero di ore lavorate si è più che dimezzato nel mese di marzo, in concomitanza con i primi provvedimenti di chiusura dei cantieri. Nel terziario, più intensamente colpito perché maggiormente caratterizzato da una più stretta interazione sociale, specie nei comparti della ristorazione, intrattenimento e accoglienza, gli effetti negativi delle sospensioni sono stati particolarmente profondi e potrebbero rivelarsi più duraturi a causa del protrarsi di parte delle restrizioni alla mobilità e all'aggregazione sociale.

Dati sulla criminalità (fonte Regione Abruzzo)

La provincia con il più alto tasso di criminalità in Abruzzo è Pescara mentre la più sicura è la provincia dell'Aquila. Emerge altresì come il totale delle denunce presentate nelle singole province abruzzesi (calcolate su 100.000 abitanti) sono circa la metà, mentre i reati maggiormente commessi sono i furti e le rapine. In generale si assiste ad una diminuzione di reati rispetto al biennio precedente su tutte le province considerate, con particolare riferimento ai reati di usura, estorsioni, associazioni a delinquere e di stampo mafioso, mentre crescono le truffe e frodi informatiche e il traffico di stupefacenti.

1.1.2 Analisi del contesto esterno: relazioni con gli stakeholder

Si ritiene opportuno introdurre un registro degli stakeholder di riferimento per ARTA (ad esempio, associazioni di categoria, associazioni ambientaliste e associazioni dei consumatori) e condurre apposite indagini attraverso questionari, anche telematici.

1.2 Analisi del contesto interno: struttura organizzativa

L'assetto organizzativo di ARTA prevede:

– una struttura centrale, costituita dall'Area Tecnica e dall'Area Amministrativa, cui competono funzioni di indirizzo e coordinamento tecnico-scientifico ed amministrativo dell'ente, l'esecuzione di una parte delle attività tecniche e la gestione di quelle su scala regionale o sovraregionale;

– cinque strutture territoriali denominate Distretti di L'Aquila, Teramo, Chieti, Pescara e San Salvo, cui afferiscono attività di controllo e vigilanza, attività di supporto tecnico ad enti locali, altri organi di vigilanza ed autorità giudiziaria e attività di laboratorio. Ai servizi laboratoristici provvedono i Distretti di L'Aquila, Teramo e Pescara, con quest'ultimo che funge da polo unico per le province di Chieti e Pescara. Parimenti, il Distretto di Chieti è riferimento di gran parte delle attività territoriali anche per la provincia di Pescara;

– strutture a valenza regionale per la realizzazione di attività specialistiche: SIRA e Motonave Laboratorio Ermione ubicati presso l'Area tecnica; i Centri o le strutture di Riferimento presso i

Distretti: Radioattività ambientale (Pescara), Ecosistema marino-costiero (Pescara), Analisi diossine (Pescara), Amianto (Teramo), Analisi del compost (Teramo), Legionella e aerobiologia (L'Aquila), Centro micologico (L'Aquila), Qualità dell'aria (Chieti).

Le tipologie delle attività svolte dall'Agenzia si possono raggruppare così come di seguito:

– controllo e vigilanza sulle pressioni ambientali (emissioni in atmosfera, scarichi idrici, rifiuti, agenti fisici, ecc.) e sulle matrici ambientali (acque, aria, suolo). Tali attività comprendono l'esecuzione di controlli amministrativi e documentali, controlli tecnici (verifica di ottemperanza a prescrizioni, analisi dei cicli produttivi, ecc.), controlli gestionali, controlli analitici sulle emissioni (emissioni al camino, scarichi idrici, bonifiche, rumore, radiazioni ionizzanti e radiazioni non ionizzanti, rifiuti); controlli analitici sulle matrici ambientali, interventi a supporto di enti istituzionali in caso di emergenze ambientali;

– monitoraggi delle matrici ambientali per la definizione del loro stato di qualità. Il monitoraggio può essere effettuato con reti di monitoraggio automatiche (ad esempio: qualità dell'aria) o attraverso campagne di misura diretta o di prelievo ed analisi effettuate su punti prefissati del territorio. Alcune attività di monitoraggio sono inquadrate in convenzioni o progetti gestiti dall'Area Tecnica a livello centrale, mentre le attività di campo e analitiche sono di norma svolte dai Distretti;

– supporto tecnico alle amministrazioni e agli enti per attività istruttorie nell'ambito di procedimenti amministrativi di tipo autorizzatorio. Il supporto viene reso nelle sedi istituzionali (Conferenze di Servizi, comitati, commissioni, ecc.), ma può includere anche attività di campo, con sopralluoghi, rilievi tecnici e, se necessario, anche attività analitiche o altre attività specialistiche. In generale questa tipologia di attività si conclude con l'emissione di pareri tecnici su tutti i temi di interesse ambientale;

– prestazioni analitiche a supporto di altri soggetti. I laboratori dell'Agenzia assicurano il controllo analitico di acque potabili, acque di piscina, amianto, sostanze stupefacenti e legionella su richiesta principalmente delle Asl e degli organi di polizia giudiziaria. L'Arta supporta inoltre l'Autorità giudiziaria e gli organi di polizia giudiziaria per indagini finalizzate all'accertamento di reati ambientali.

– diffusione di dati e informazioni ambientali attraverso la gestione del Sistema informativo regionale ambientale (SIRA) e tramite l'organizzazione e la proposta di iniziative di formazione accreditata su tematiche ambientali.

1.2.1 Analisi del contesto interno: mappatura dei processi

In conformità al nuovo Piano Nazionale Anticorruzione 2019, è stata predisposta la rimappatura dei processi organizzativi di ARTA, necessaria ai fini del nuovo Piano Triennale di Prevenzione della

Corruzione e della Trasparenza di ARTA Abruzzo triennio 2021-2023, con la finalità che "l'intera attività svolta dall'amministrazione venga gradualmente esaminata" (Allegato 1 al PNA 2019).

La mappatura dei processi delle singole Strutture di ARTA è stata impostata con l'identificazione dei processi e la descrizione delle modalità di svolgimento degli stessi con riferimento ai seguenti elementi:

- competenze dell'Ufficio
- breve descrizione del processo
- elementi in ingresso che innescano il processo (Input);
- risultato atteso del processo (Output);
- sequenza di attività che consente di raggiungere l'output (Attività);
- tempi di svolgimento del processo e delle sue attività (se certi e/o conosciuti, anche in base a previsioni legislative o regolamentari);
- vincoli del processo (condizioni da rispettare nello svolgimento del processo in base a previsioni legislative o regolamentari);
- risorse del processo (risorse finanziarie e umane necessarie, se agevolmente e oggettivamente individuabili);
- interrelazione tra i processi;
- criticità del processo.

I processi individuati possono essere aggregati nelle seguenti cosiddette "Aree di rischio", intese come raggruppamenti omogenei di processi:

- Contratti pubblici (ex affidamento di lavori, servizi e forniture);
- Acquisizione e gestione del personale (ex acquisizione e progressione del personale);
- Gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio;
- Controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni;
- Incarichi e nomine;
- Affari legali e contenzioso;
- Attività a pagamento; attività libero professionale;
- Raccolta ed elaborazione dati; assistenza tecnico-amministrativa agli Enti e alle Autorità.

L'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) prescrive espressamente di non attuare la mappatura dei processi secondo una logica di mero adempimento, ma di progettarla e di realizzarla in modo sostanziale, anche perché essa rappresenta uno strumento indispensabile, non solo per la formulazione di adeguate misure di prevenzione della corruzione, ma anche per il controllo di gestione che l'Agenzia dovrà attuare per valutare la qualità della propria azione in termini di efficacia, efficienza ed economicità. Proprio per la delicatezza e complessità di tale attività, l'ANAC precisa che, ferma

restando l'utilità di pervenire gradualmente ad una descrizione analitica completa dei processi di ogni singola amministrazione, tale risultato può essere raggiunto in maniera progressiva nei diversi cicli annuali di gestione del rischio corruttivo.

FASE 2 Valutazione del rischio

2.1 Identificazione degli eventi rischiosi

L'identificazione degli eventi rischiosi ha la finalità di individuare quei comportamenti o fatti che possono verificarsi in relazione ai processi di pertinenza dell'amministrazione, tramite cui si concretizza il fenomeno corruttivo. L'identificazione degli eventi rischiosi deve poi portare alla creazione di un "Registro degli eventi rischiosi".

PROCESSO 1 "Affidamento di lavori, servizi e forniture"

Rischi correlati:

1. Eccessivo ricorso a procedure d'urgenza o a proroghe contrattuali;
2. Reiterazione di piccoli affidamenti aventi il medesimo oggetto;
3. Mancata o insufficiente verifica dell'effettivo stato avanzamento lavori rispetto al cronoprogramma al fine di evitare l'applicazione di penali o la risoluzione del contratto;
4. Abusivo ricorso alle varianti al fine di favorire l'appaltatore;
5. Improprio utilizzo di sistemi di affidamento e delle tipologie contrattuali;
6. Ricorrenza ingiustificata delle aggiudicazioni ai medesimi operatori economici;
7. Violazione delle regole poste a tutela della trasparenza della procedura.

PROCESSO 2 "Reclutamento del personale"

Rischi correlati:

1. Mancato rispetto dell'obbligo di astensione in caso di conflitto di interessi tra chi effettua la selezione o una sua fase e un candidato.
2. Mancato rispetto dell'obbligo in base a cui le procedure di reclutamento devono essere avviate sulla base di richieste formalizzate e motivate con la specifica indicazione delle esigenze dell'Agenzia, previa ricognizione interna.
3. Presenza di motivazioni generiche a supporto delle scelte effettuate.
4. Margine discrezionale alto nella selezione del personale.

PROCESSO 3 "Progressioni di carriera"

Rischi correlati:

1. Mancato rispetto dell'obbligo di astensione in caso di conflitto di interessi tra chi effettua la selezione o una sua fase e un candidato.
2. Presenza di motivazioni generiche a supporto delle scelte effettuate.
3. Margine discrezionale alto nella selezione del personale.

PROCESSO 4 “Sistema di premialità”

Rischi correlati:

1. Scarsa diffusione al personale del sistema di premialità
2. Applicazione non omogenea e sistematica del sistema di premialità.

PROCESSO 5 “Rilevazione delle presenze/assenze”

Rischi correlati:

1.Discrezionalità nell’interpretazione delle norme contrattuali e nella conseguente applicazione degli istituti contrattuali;
2. Utilizzo non omogeneo dei giustificativi presenze/assenze;
3. Omessi controlli da parte del personale addetto;
4. Registrazioni delle rilevazioni presenze/assenze non automatizzate in assenza di giustificativi a supporto.

PROCESSO 6 “Procedimenti disciplinari e sistema sanzionatorio”

Rischi correlati:

1. Discrezionalità nell’interpretazione della normativa e delle norme contrattuali in materia e nella conseguente applicazione degli istituti.

PROCESSO 7 “Fatturazione attiva”

Rischi correlati:

1. Applicazione discrezionale del tariffario delle prestazioni;
2. Mancata emissione fattura;
3. Applicazione non corretta della procedura e della modulistica del sistema qualità;
4. Registrazione dati contabili sui pagamenti in assenza di documentazione a supporto.
5. Mancata attivazione delle procedure di recupero crediti.

PROCESSO 8 “Cassa economale”

Rischi correlati:

1. Utilizzo improprio della cassa economale per gli acquisti programmabili

PROCESSO 9 “Monitoraggio ambientale”

Rischi correlati:

1. Mancato rispetto dei tempi del monitoraggio ambientale per concomitanti attività cogenti di controllo congiuntamente ad altri attori
2. Mancata implementazione uniforme delle procedure di conferimento dei campioni di monitoraggio.

PROCESSO 10 "Valutazioni ambientali"

Rischi correlati:
1. Discrezionalità tecnica nella formulazione del parere riportante le prescrizioni previste.
2. Ritardi immotivati od omissioni arbitrarie nella trasmissione delle relazioni alle autorità competenti.

PROCESSO 11 "Controlli ambientali"

Rischi correlati:
1. Discrezionalità tecnica del controllo ambientale nella fase di verifica tramite sopralluogo;
2. Discrezionalità tecnica del controllo ambientale nella fase di campionamento tramite sopralluogo;
3. Discrezionalità tecnica del controllo ambientale nella fase di redazione della relazione;
4. Diffusione ampia e sproporzionata delle informazioni riguardanti le ispezioni straordinarie e impreviste attuate su iniziativa dell'Agenzia o su richiesta dell'Autorità;
5. Ritardi immotivati od omissioni arbitrarie nella trasmissione delle relazioni alle autorità competenti.
6. Alterazione intenzionale delle risultanze analitiche dei controlli effettuati.

2.2. Analisi del rischio

L'analisi è essenziale al fine di comprendere i fattori abilitanti degli eventi corruttivi, ossia i fattori di contesto che agevolano il verificarsi di comportamenti o fatti di corruzione.

Esempi di fattori abilitanti del rischio corruttivo:

- mancanza di misure di trattamento del rischio e/o controlli: in fase di analisi andrà verificato se in ARTA siano già stati predisposti – ma soprattutto efficacemente attuati – strumenti di controllo relativi agli eventi rischiosi;
- mancanza di trasparenza;
- 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; o mancata attuazione del principio di distinzione tra politica e amministrazione.

Successivamente occorre procedere alla stima del livello di esposizione al rischio mediante individuazione di adeguati indicatori, tra cui:

- 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 di ARTA: 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.

Si procede, poi, alla misurazione del livello di esposizione al rischio e alla formulazione di un giudizio sintetico. Per la misurazione è opportuno utilizzare una scala di misurazione ordinale: alto, medio, basso.

PROCESSO 1 "Affidamento di lavori, servizi e forniture": livello di rischio …….

PROCESSO 2 "Reclutamento del personale": livello di rischio …….

PROCESSO 3 "Progressioni di carriera": livello di rischio …….

PROCESSO 4 "Sistema di premialità": livello di rischio …….

PROCESSO 5 "Rilevazione delle presenze/assenze": livello di rischio …….

PROCESSO 6 "Procedimenti disciplinari e sistema sanzionatorio": livello di rischio …….

PROCESSO 7 "Fatturazione attiva": livello di rischio …….

PROCESSO 8 "Cassa economale": livello di rischio …….

PROCESSO 9 “Monitoraggio ambientale”: livello di rischio …….

PROCESSO 10 “Valutazioni ambientali”: livello di rischio …….

PROCESSO 11 “Controlli ambientali”: livello di rischio …….

2.3 Ponderazione del rischio

La fase di ponderazione del rischio ha lo scopo di stabilire:

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

Un concetto cruciale nello stabilire se attuare nuove azioni è quello di “rischio residuo”, ossia del rischio che persiste una volta che le misure di prevenzione generali e specifiche siano state correttamente attuate. Nell’analizzare il rischio residuo si considera inizialmente la possibilità che il fatto corruttivo venga commesso in assenza di misure di prevenzione; successivamente, si analizzano le misure generali e specifiche che sono state già adottate dall’amministrazione valutandone l’idoneità e l’effettiva applicazione. Nella valutazione del rischio, quindi, è necessario tener conto delle misure già implementate per poi concentrarsi sul rischio residuo. È opportuno evidenziare che il rischio residuo non potrà mai essere del tutto azzerato in quanto, anche in presenza di misure di prevenzione, la possibilità che si verifichino fenomeni corruttivi attraverso accordi collusivi tra due o più soggetti che aggirino le misure stesse può sempre manifestarsi. Pertanto, l’attuazione delle azioni di prevenzione deve avere come obiettivo la riduzione del rischio residuo ad un livello quanto più prossimo allo zero.

Per quanto riguarda, invece, la definizione delle priorità di trattamento, nell’impostare le azioni di prevenzione si dovrà tener conto del livello di esposizione al rischio determinato nella fase precedente e procedere in ordine via via decrescente, partendo dalle attività che presentano un’esposizione più elevata fino ad arrivare al trattamento di quelle che si caratterizzano per un’esposizione più contenuta.

FASE 3 Trattamento del rischio

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.

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.

3.1 Individuazione delle misure

In questa fase l'Agenzia è chiamata ad individuare le misure più idonee a prevenire i rischi individuati, in funzione del livello di rischio e dei loro fattori abilitanti. Appare subito evidente che la correttezza e l'accuratezza dell'analisi svolta incide fortemente sull'individuazione delle misure più idonee a prevenire il rischio: minore è la conoscenza del processo, più generica sarà l'individuazione degli eventi rischiosi; più superficiale è la fase di analisi e valutazione del rischio, minori saranno le informazioni utili a tarare le misure di prevenzione in funzione dei rischi individuati e delle caratteristiche dell'organizzazione.

Di seguito le principali tipologie di misure che possono essere individuate sia come generali che specifiche:

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

Ciascuna categoria di misura può dare luogo, in funzione delle esigenze dell'organizzazione, a misure sia "generali" che "specifiche". A titolo meramente esemplificativo, una misura di trasparenza, può

essere programmata come misura “generale” o come misura “specifica”. Essa è generale quando insiste trasversalmente sull’organizzazione, al fine di migliorare complessivamente la trasparenza dell’azione amministrativa (es. la corretta e puntuale applicazione del D.lgs. 33/2013); è, invece, specifica, in risposta a specifici problemi di scarsa trasparenza rilevati tramite l’analisi del rischio trovando, ad esempio, modalità per rendere più trasparenti particolari processi prima “opachi” e maggiormente fruibili informazioni sugli stessi.
Tuttavia, l’individuazione delle misure di prevenzione non dovrà essere fatta in maniera astratta e generica: l’indicazione della mera categoria della misura non può, in alcun modo, assolvere al compito di individuare la misura (sia essa generale o specifica) che si intende attuare. Nei Piani, infatti, dovrà essere chiaramente indicata la misura puntuale che l’Agenzia ha individuato ed intende attuare. Ad esempio, indicazioni generiche quali organizzazione di incontri, comunicazioni interne, regolamenti, controlli, sebbene utili a identificare la categoria di misura prevista, non possono essere considerate idonee ad indicare la misura concreta che si intende adottare

Le misure di prevenzione devono rispondere ai seguenti requisiti:
- Presenza ed adeguatezza di misure e/o di controlli specifici pre-esistenti sul rischio individuato e sul quale si intende adottare misure di prevenzione della corruzione. Al fine di evitare la stratificazione di misure che possono rimanere inapplicate, si rappresenta che, 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 sul processo in esame) per valutarne il livello di attuazione e l’adeguatezza rispetto al rischio e ai suoi fattori abilitanti. Solo in caso contrario occorre identificare nuove misure; in caso di misure già esistenti e non attuate, la priorità è la loro attuazione, mentre in caso di inefficacia occorre identificarne le motivazioni al fine di modificare/integrare le misure/i controlli esistenti.
- Capacità di neutralizzazione dei fattori abilitanti il rischio. L’identificazione della misura di prevenzione deve essere considerata come una conseguenza logica dell’adeguata comprensione dei fattori abilitanti l’evento rischioso. Se l’analisi del rischio ha evidenziato che il fattore abilitante di un evento rischioso in un dato processo è connesso alla carenza dei controlli, la misura di prevenzione dovrà incidere su tale aspetto e potrà essere, ad esempio, l’attivazione di una nuova procedura di controllo o il rafforzamento di quelle già presenti. In questo stesso esempio, avrà poco senso applicare per questo evento rischioso la rotazione del personale dirigenziale perché, anche ammesso che la rotazione fosse attuata, non sarebbe in grado di incidere sul fattore abilitante l’evento rischioso (che è appunto l’assenza di strumenti di controllo). Al contrario, se l’analisi del rischio avesse evidenziato, per lo stesso processo, come fattore abilitante per l’evento rischioso il fatto che un determinato

incarico è ricoperto per un tempo eccessivo dal medesimo soggetto, la rotazione sarebbe una misura certamente più efficace rispetto all'attivazione di un nuovo controllo.

- Sostenibilità economica e organizzativa delle misure. L'identificazione delle misure di prevenzione è strettamente correlata alla capacità di attuazione da parte delle amministrazioni. Se fosse ignorato quest'aspetto, i PTPCT finirebbero per essere poco realistici e quindi restare inapplicati. D'altra parte, la sostenibilità organizzativa non può rappresentare un alibi per giustificare l'inerzia organizzativa rispetto al rischio di corruzione. Pertanto, sarà necessario rispettare due condizioni: a) per ogni evento rischioso rilevante, e per ogni processo organizzativo significativamente esposto al rischio, deve essere prevista almeno una misura di prevenzione potenzialmente efficace; b) deve essere data preferenza alla misura con il miglior rapporto costo/efficacia.

- Adattamento alle caratteristiche specifiche dell'organizzazione. L'identificazione delle misure di prevenzione non può essere un elemento indipendente dalle caratteristiche organizzative dell'amministrazione. Per questa ragione, i PTPCT dovrebbero contenere un numero significativo di misure specifiche (in rapporto a quelle generali), in maniera tale da consentire la personalizzazione della strategia di prevenzione della corruzione sulla base delle esigenze peculiari di ogni singola amministrazione.

- Gradualità delle misure rispetto al livello di esposizione del rischio residuo. Nel definire le misure da implementare occorrerà tener presente che maggiore è il livello di esposizione dell'attività al rischio corruttivo non presidiato dalle misure già esistenti, più analitiche e robuste dovranno essere le nuove misure.

PROCESSO 1 "Affidamento di lavori, servizi e forniture"

Misura di regolamentazione:

- Garantire l'omogeneità e la sistematicità nelle modalità di svolgimento delle procedure di affidamento.
- Garantire la regolamentazione in materia di affidamenti diretti
- Garantire la corretta applicazione della normativa

Misura di controllo:

- Garantire il controllo delle modalità di svolgimento delle procedure di affidamento
- Garantire il controllo delle modalità di scelta delle procedure di affidamento

Misura di trasparenza:

- Garantire il principio di rotazione degli operatori economici
- Garantire la corretta applicazione della normativa.

PROCESSO 2 “Reclutamento del personale”

Misura di regolamentazione:

- Garantire l’omogeneità e la sistematicità nelle modalità di svolgimento delle procedure di reclutamento

Misura di trasparenza:

- Garantire il rispetto della disciplina sul conflitto di interessi
- Garantire la trasparenza dei bandi di selezione

PROCESSO 3 “Progressioni di carriera”

Misura di regolamentazione:

- Garantire l’omogeneità e la sistematicità nelle modalità di svolgimento delle procedure di reclutamento

Misura di controllo:

- Garantire l’omogeneità nelle modalità di dichiarazione

Misura di trasparenza:

- Garantire la trasparenza dei criteri di selezione.

PROCESSO 4 “Sistema di premialità”

Misura di regolamentazione:

- Aggiornamento e perfezionamento del Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance

Misura di trasparenza:

- Diffusione del sistema di valutazione

PROCESSO 5 “Rilevazione delle presenze/assenze”

Misura di regolamentazione:

- Approvazione Regolamento lavoro agile

PROCESSO 6 “Procedimenti disciplinari e sistema sanzionatorio”

Misura di regolamentazione:

- Definizione delle procedure in materia di procedimenti disciplinari con la previsione dei nuovi istituti (es. whistleblowing)

PROCESSO 7 “Fatturazione attiva”

Misura di regolamentazione:

- Aggiornamento delle procedure relative alla emissione di preventivi e alla fatturazione

Misura di controllo:

- Monitoraggio semestrale

PROCESSO 8 “Cassa economale”

Misura di regolamentazione:

- Aggiornamento delle procedure

Misura di trasparenza:

- Garantire il controllo della gestione della cassa economale

PROCESSO 9 “Monitoraggio ambientale”

Misura di controllo:

- Controllo del rispetto dei tempi del monitoraggio

PROCESSO 10 “Valutazioni ambientali”

Misura di controllo:

- Istruttoria condivisa tra almeno due risorse (Dirigenti e Funzionari)
- Monitoraggio del rispetto dei termini del procedimento

PROCESSO 11 “Controlli ambientali”

Misura di regolamentazione:

- Adozione di Linee Guida operative uniformi aventi ad oggetto lo svolgimento dell’attività di sopralluogo e la conseguente redazione dei pareri
- Verifica ed implementazione annuale del Sistema di gestione qualità-Accreditamento dei laboratori

Misura di controllo:

- Sopralluoghi effettuati da almeno due risorse con continuità operativa sullo stesso sito
- Istruttoria condivisa da risorse umane appartenenti a più unità operative
- Monitoraggio del rispetto dei termini del procedimento
- Monitoraggio del rispetto dei tempi di analisi

3.2 Programmazione delle misure

La programmazione delle misure rappresenta un contenuto fondamentale del PTPCT in assenza del quale il Piano risulterebbe privo dei requisiti di cui all'art. 1, co 5, lett. a) della legge 190/2012. La programmazione delle misure consente, inoltre, di creare una rete di responsabilità diffusa rispetto alla definizione e attuazione della strategia di prevenzione della corruzione, principio chiave perché tale strategia diventi parte integrante dell'organizzazione e non diventi fine a se stessa.

La programmazione operativa delle misure deve essere realizzata prendendo in considerazione almeno i seguenti elementi descrittivi:

- fasi (e/o modalità) di attuazione della misura. Laddove la misura sia particolarmente complessa e necessiti di varie azioni per essere adottata e presuppone il coinvolgimento di più attori, ai fini di una maggiore responsabilizzazione dei vari soggetti coinvolti, appare opportuno indicare le diverse fasi per l'attuazione, cioè l'indicazione dei vari passaggi con cui l'amministrazione intende adottare la misura;
- tempistica di attuazione della misura e/o delle sue fasi. La misura (e/o ciascuna delle fasi/azioni in cui la misura si articola), deve opportunamente essere scadenzata nel tempo. Ciò consente ai soggetti che sono chiamati ad attuarle, così come ai soggetti chiamati a verificarne l'effettiva adozione (in fase di monitoraggio), di programmare e svolgere efficacemente tali azioni nei tempi previsti;
- responsabilità connesse all'attuazione della misura (e/o ciascuna delle fasi/azioni in cui la misura si articola). In un'ottica di responsabilizzazione di tutta la struttura organizzativa e dal momento che diversi uffici possono concorrere nella realizzazione di una o più fasi di adozione delle misure, occorre indicare chiaramente quali sono i responsabili dell'attuazione della misura e/o delle sue fasi, al fine di evitare fraintendimenti sulle azioni da compiere per la messa in atto della strategia di prevenzione della corruzione;
- indicatori di monitoraggio e valori attesi, al fine di poter agire tempestivamente su una o più delle variabili sopra elencate definendo i correttivi adeguati e funzionali alla corretta attuazione delle misure.

A titolo meramente esemplificativo si riportano nella tabella seguente esempi di indicatori di monitoraggio per tipologia di misura. Gli stessi potranno essere di semplice verifica di attuazione on/off (es. presenza o assenza di un determinato regolamento), quantitativi (es. numero di controlli su numero pratiche) o qualitativi (es. audit o check list volte a verificare la qualità di determinate misure).

Tipologia di misura	Esempi di indicatori
misure di controllo	numero di controlli effettuati su numero di pratiche/provvedimenti/etc
misure di trasparenza	presenza o meno di un determinato atto/dato/informazione oggetto di pubblicazione
misure di definizione e promozione dell'etica e di standard di comportamento	numero di incontri o comunicazioni effettuate
misure di regolamentazione	verifica adozione di un determinato regolamento/procedura
misure di semplificazione	presenza o meno di documentazione o disposizioni che sistematizzino e semplifichino i processi
misure di formazione	numero di partecipanti a un determinato corso su numero soggetti interessati; risultanze sulle verifiche di apprendimento (risultato dei test su risultato atteso)
misure di sensibilizzazione e partecipazione	numero di iniziative svolte ed evidenza dei contributi raccolti
misure di rotazione	numero di incarichi/pratiche ruotate sul totale
misure di segnalazione e protezione	presenza o meno di azioni particolari per agevolare, sensibilizzare, garantire i segnalanti
misure di disciplina del conflitto di interessi	specifiche previsioni su casi particolari di conflitto di interessi tipiche dell'attività dell'amministrazione o ente
misure di regolazione dei rapporti con i "rappresentanti di interessi particolari" (lobbies)	presenza o meno di discipline volte a regolare il confronto con le lobbies e strumenti di controllo

Uno schema semplificato della programmazione operativa delle misure è riassunto nella seguente tabella:

MISURA ……	**Descrizione misura**			
Fasi per attuazione	Tempi realizzazione	Responsabile	Indicatore monitoraggio	Target
Fase 1	Entro il ……	Ufficio …….	Ad esempio, n. _ /__	Es. n. _ /__
Fase 2	Entro il ……	Ufficio …….	Ad esempio, n. _ /__	Es. n. _ /__

Si evidenzia che un PTPCT privo di misure adeguatamente programmate (con chiarezza, articolazione di responsabilità, articolazione temporale, verificabilità effettiva attuazione, verificabilità efficacia), risulterebbe mancante del contenuto essenziale previsto dalla legge.

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:

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

I risultati dell'attività di monitoraggio sono utilizzati per effettuare il riesame periodico della funzionalità complessiva del "Sistema di gestione del rischio".

L'Agenzia dovrà inoltre definire la frequenza con cui procedere al riesame periodico della funzionalità complessiva del sistema e i soggetti da coinvolgere nel riesame. È opportuno che tale attività abbia una frequenza almeno annuale per supportare la redazione del Piano di prevenzione della corruzione e della trasparenza per il triennio successivo e il miglioramento delle misure di prevenzione.