



COMUNE DI MONTEPAONE

Provincia di Catanzaro

Piano Triennale per la prevenzione e repressione della corruzione
e per garantire la trasparenza in aggiornamento dinamico
2018/2020

ALLEGATO A

**MAPPATURA DEI PROCESSI, LA METODOLOGIA DI VALUTAZIONE DEI RISCHI DI CORRUZIONE E
DETERMINAZIONE DELLE MISURE**

Nel disegno normativo della L. n. 190/2012 l'adozione delle misure di prevenzione non può prescindere da un'approfondita analisi del contesto in cui opera l'amministrazione e dalla analisi e valutazione dei rischi specifici a cui sono esposti i vari uffici o procedimenti.

La gestione del rischio di corruzione:

a) va condotta in modo da realizzare sostanzialmente l'interesse pubblico alla prevenzione della corruzione e alla trasparenza. Pertanto non è un processo formalistico né un mero adempimento burocratico;

b) è parte integrante del processo decisionale.

Pertanto, essa non è un'attività meramente ricognitiva, ma deve supportare concretamente la gestione, con particolare riferimento all'introduzione di efficaci strumenti di prevenzione e deve interessare tutti i livelli organizzativi;

In primo luogo, il Piano Nazionale Anticorruzione, prevede che la fase iniziale del processo di gestione del rischio sia dedicata alla mappatura dei processi, intendendo come tali, "quell'insieme di attività interrelate che creano valore trasformando delle risorse (input del processo) in un prodotto (output del processo) destinato ad un soggetto interno o esterno all'amministrazione (utente).

Il processo che si svolge nell'ambito di un'amministrazione può esso da solo portare al risultato finale o porsi come parte o fase di un processo complesso, con il concorso di più amministrazioni; il concetto di processo è più ampio di quello di procedimento amministrativo

Occorre inoltre segnalare che una fase fondamentale del processo della gestione del rischio è l'individuazione del catalogo dei rischi.

Il Catalogo dei Rischi si suddivide in 3 livelli:

1. Area di rischio, che rappresenta la denominazione dell'area di rischio generale cui afferisce il processo ed i rischi specifici ad esso associati.
2. Processo, che rappresenta una macro classificazione delle possibili attività di trasformazione di input in output dell'amministrazione
3. Rischio specifico, che definisce la tipologia di rischio che si può incontrare in un determinato processo

L'ANAC con la determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015 successivamente confermate con il Nuovo Piano Nazionale Anticorruzione approvato con delibera n. 831 del 3 Agosto 2016, ha previsto che il Piano triennale di prevenzione della corruzione dia atto dell'effettivo svolgimento della mappatura dei processi. La determinazione n. 12 fu assunta dall'Autorità nazionale anticorruzione solo il 28 ottobre 2015 nel mentre il Piano anticorruzione doveva essere approvato entro il 31 gennaio 2016.

Considerata la data di scadenza è stato pressoché materialmente impossibile provvedere alla completa stesura della mappatura di tutti i processi dell'ente in un lasso di tempo tanto ristretto anche avuto considerazione dello stato dell'arte in tema di anticorruzione dell'Ente.

La stessa Autorità, comunque aveva ammesso come “in condizioni di particolare difficoltà organizzativa, adeguatamente motivata la mappatura dei processi sarebbe potuta essere realizzata al massimo entro il 2017”.

Le condizioni del Comune di Montepaone con una dotazione sottodimensionata hanno integrato ed integrano la particolare difficoltà organizzativa per cui, con l'approvazione del piano 2016 è stato espressamente previsto che la stessa sarebbe stata portata a compimento nei due anni.

La mappatura dei processi consente, in modo razionale, di individuare e rappresentare tutte le principali attività svolte da questo ente.

Come indicato dall'aggiornamento del PNA 2015, la ricostruzione accurata della cosiddetta “mappa” dei processi organizzativi è un esercizio conoscitivo importante non solo per l'identificazione dei possibili ambiti di vulnerabilità dell'amministrazione rispetto alla corruzione, ma anche rispetto al miglioramento complessivo del funzionamento della macchina amministrativa. Tale analisi, ove realizzata con il necessario livello di approfondimento, è in grado, altresì, di fare emergere duplicazioni, ridondanze e nicchie di inefficienza che offrono ambiti di miglioramento sotto il profilo:

- della spesa (efficienza allocativa o finanziaria)
- della produttività (efficienza tecnica)
- della qualità dei servizi (dai processi ai procedimenti)
- della governance

L'accuratezza e l'eshaustività della mappatura dei processi, che concorre all'efficienza sotto i diversi profili in precedenza indicati, è un requisito indispensabile per la formulazione di adeguate misure di prevenzione e incide sulla qualità dell'analisi complessiva.

L'obiettivo del presente Piano è di migliorare sempre più in modo capillare, la mappatura di tutti i processi con un accurato e dettagliato livello di approfondimento, quale condizione necessaria per garantire la precisione e, soprattutto, la completezza con la quale è possibile identificare i punti più vulnerabili del processo e, dunque, i rischi di corruzione che insistono sull'amministrazione o sull'ente, tenuto conto che una mappatura superficiale può condurre a escludere dall'analisi e trattamento del rischio ambiti di attività che invece sarebbe opportuno includere.

Per l'anno 2018 , la mappatura di tutti i macro processi svolti e delle relative aree di rischio cui sono riconducibili, è stata fortemente integrata a mezzo di utilizzo di apposito software dedicato. Tenuto conto della quantità dei dati elaborati, questa prima versione della mappatura è da ritenersi provvisoria e soggetta a revisione ai fini dell'efficientamento e razionalizzazione della stessa, specie con riferimento all'individuazione delle fasi e azioni, anche in funzione di intervenire su eventuali duplicazioni e errori materiali, così come anche i dati di monitoraggio sono da considerarsi approssimativi e soggetti anch'essi a revisione in funzione della revisione della mappatura.

La mappatura risulta per come di seguito:

AREA A: acquisizione e progressione del personale:

concorsi e prove selettive per l'assunzione di personale e per la progressione in carriera.

AREA B: affidamento di lavori servizi e forniture:

procedimenti di scelta del contraente per l'affidamento di lavori, servizi, forniture.

AREA C: provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario:

autorizzazioni e concessioni.

AREA D: provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario:

concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati.

AREA E :Gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio

AREA F: Controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni

AREA G: Incarichi e nomine

AREA H :Affari legali e contenzioso

AREA I :Smaltimento dei rifiuti

AREA L: Pianificazione urbanistica

AREA M: Controllo circolazione stradale

AREA N: Attivita' funebri e cimiteriali

AREA O: Accesso e Trasparenza

AREA P: Gestione dati e informazioni, e tutela della privacy

AREA Q: Progettazione

AREA R: Interventi di somma urgenza

AREA S: Agenda Digitale, digitalizzazione e informatizzazione processi

AREA T: Organismi di decentramento e di partecipazione - Aziende pubbliche e enti dipendenti, sovvenzionati o sottoposti a vigilanza

AREA U: Societa' partecipate

AREA V: Titoli abilitativi edilizi

AREA Z : Amministratori

Con il Piano Anticorruzione in aggiornamento **2017/2019**, l'Amministrazione ha proceduto alla mappatura degli ulteriori macroprocessi previsti dal Piano Nazionale . in particolare **l'Area relativa al Governo del Territorio**.

Detta area sostituisce la precedente area I prima denominata pianificazione urbanistica , permessi di costruire ordinari, in deroga e convenzionati

In particolare detta Area, **nel piano 2018/2020 identificata alla lettera L** fa riferimento ai processi regolano la tutela , l'uso e la trasformazione del territorio. A tale ambito si ascrivono principalmente i settori dell'urbanistica e dell'edilizia.

Il Piano Nazionale Anticorruzione evidenzia come la ragione della mappatura di questo tipo di processo

risiede nel fatto che il governo del territorio rappresenta da sempre, e viene percepito dai cittadini, come un'area ad elevato rischio di corruzione, per le forti pressioni di interessi particolaristici che possono condizionare addirittura precludere il perseguimento degli interessi generali.

Le principali cause di corruzione in questa materia sono determinate da:

- a) estrema complessità ed ampiezza della materia, che si riflette nella disorganicità, scarsa chiarezza e stratificazione della normativa di riferimento e perdurante vigenza di una frammentaria legislazione pre-costituzionale ancorata alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150 che crea incertezza:
 1. sull'individuazione e delimitazione delle competenze spettanti alle diverse amministrazioni coinvolte e sui contenuti di detta competenza – con possibili duplicazioni – dei rispettivi, diversi, atti pianificatori;
 2. sui tempi di adozione delle decisioni;
 3. sulle risorse pubbliche;
 4. sulla fiducia dei cittadini, dei professionisti e degli imprenditori nell'utilità, nell'efficienza e nell'efficacia del ruolo svolto dai pubblici poteri;
- b) varietà e molteplicità degli interessi pubblici e privati da ponderare, che comportano che gli atti che maggiormente caratterizzano il governo del territorio – i piani generali dei diversi livelli territoriali – presentino un elevato grado di discrezionalità
- c) difficoltà nell'applicazione del principio di distinzione fra politica e amministrazione nelle decisioni, le più rilevanti delle quali di sicura valenza politica;
- d) difficile applicazione del principio di concorrenza fra i soggetti privati interessati, condizionata dall'assetto della proprietà delle aree sulle quali incidono le scelte di destinazione territoriale e urbanistica;
- e) esistenza, alla base delle scelte di pianificazione, di asimmetrie informative tra soggetti pubblici e privati, accompagnate dalla difficoltà nella predeterminazione dei criteri di scelta;
- f) ampiezza delle rendite immobiliari in gioco. Il rischio corruttivo è trasversale e comune a tutti i processi dell'area governo del territorio, a prescindere dal contenuto (generale o speciale) e dagli effetti (autoritativi o consensuali) degli atti adottati (piani, programmi, concessioni, accordi, convenzioni);

g) la gran parte delle trasformazioni territoriali ha conseguenze permanenti, che possono causare la perdita o il depauperamento di risorse non rinnovabili, prima fra tutte il suolo, le cui funzioni sono tanto essenziali quanto infungibili per la collettività e per l'ambiente. La prevenzione e il contrasto del rischio trasversale di sviamento dall'interesse pubblico primario alla sostenibilità dello sviluppo urbano e dagli obiettivi di politica territoriale dichiarati richiedono che, nella mappatura di tutti i processi che riguardano il governo del territorio, siano precisati, preliminarmente, i criteri e le specifiche modalità delle verifiche previste, per accertare la compatibilità tra gli effetti delle trasformazioni programmate e la salvaguardia delle risorse ambientali, paesaggistiche e storico culturali che costituiscono il patrimonio identitario delle popolazioni insediate nello specifico contesto territoriale.

Metodologia per la determinazione del rischio

I rischi sono fatti emergere considerando il contesto esterno ed interno all'amministrazione, anche con riferimento alle specifiche posizioni organizzative presenti all'interno dell'amministrazione.

I rischi sono identificati:

- ✓ attraverso la consultazione ed il confronto tra i soggetti coinvolti, tenendo presenti le specificità dell'ente, di ciascun processo e del livello organizzativo in cui il processo si colloca;
- ✓ valutando i passati procedimenti giudiziari e disciplinari che hanno interessato l'amministrazione;
- ✓ applicando i criteri descritti nell'Allegato 5 del PNA: discrezionalità, rilevanza esterna, complessità del processo, valore economico, razionalità del processo, controlli, impatto economico, impatto organizzativo, economico e di immagine.

L'identificazione dei rischi è stata svolta dai responsabili di ciascuna unità organizzativa coordinati dal Responsabile della prevenzione della corruzione in seno ai lavori del Tavolo tecnico appositamente

costituito.

Appare necessario precisare che il Comune di Montepaone ha un segretario Comunale titolare con decorrenza 1/1/2016 in convenzione con altro Ente e che nessuna delle figure coinvolte nella elaborazione del piano e nell'attività di analisi del rischio dispone delle competenze tipiche di un "risk management".

Metodologia utilizzata per effettuare la valutazione del rischio

Come evidenziato nell'Aggiornamento 2015 al PNA, l'applicazione meccanica della metodologia suggerita dall'Allegato 5 del PNA ha dato, in molti casi, risultati inadeguati, portando ad una **sostanziale sottovalutazione del rischio**.

La metodologia utilizzata per il presente aggiornamento del PTPC per l'analisi dei rischi di corruzione ai fini della stesura del piano triennale anticorruzione ha inteso, pertanto, scongiurare le criticità sopra evidenziate, basandosi su un **principio di prudenza e privilegiando un sistema di misurazione qualitativo**, piuttosto che quantitativo.

Il valore del rischio di un evento di corruzione è stato calcolato rilevando:

1) la **probabilità** che si verifichi uno specifico evento di corruzione, raccogliendo tutti gli elementi informativi sia di natura oggettiva (ad esempio, eventi di corruzione specifici già occorsi in passato, segnalazioni pervenute all'amministrazione, notizie di stampa), che di natura soggettiva, tenendo conto del contesto ambientale, delle potenziali motivazioni dei soggetti che potrebbero attuare azioni corruttive, nonché degli strumenti in loro possesso; tale valutazione deve essere eseguita dal responsabile al meglio delle sue possibilità di raccolta di informazioni ed operando una conseguente, attenta valutazione di sintesi al fine di rappresentare la probabilità di accadimento dell'evento attraverso una scala crescente su 5 valori: molto bassa, bassa, media, alta, altissima;

2) **l'impatto** che, nel caso in cui l'evento di corruzione si presentasse, viene valutato calcolando le conseguenze:

a) sull'amministrazione in termini di qualità e continuità dell'azione amministrativa, impatto economico, conseguenze legali, reputazione e credibilità istituzionale, etc.;

b) sugli stakeholders (cittadini, utenti, imprese, mercato, sistema Paese), a seguito del degrado del servizio reso a causa del verificarsi dell'evento di corruzione.

Anche l'impatto viene calcolato su di una scala crescente su 5 valori, al pari della probabilità (molto basso, basso, medio, alto, altissimo).

Il rischio per ciascuna tipologia di evento corruttivo (E) è stato quindi calcolato come prodotto della probabilità dell'evento per l'intensità del relativo impatto:

$$\text{Rischio (E)} = \text{Probabilità(E)} \times \text{Impatto(E)}.$$

Di seguito si rappresenta la matrice generale di calcolo del rischio:

IMPATTO \ PROBABILITA'	MOLTO BASSO	BASSO	MEDIO	ALTO	ALTISSIMO
ALTISSIMA	Medio	Alto	Altissimo	Altissimo	Altissimo
ALTA	Medio	Medio	Alto	Alto	Altissimo
MEDIA	Basso	Medio	Medio	Alto	Altissimo
BASSA	Molto Basso	Basso	Medio	Medio	Alto
MOLTO BASSA	Molto Basso	Molto Basso	Basso	Medio	Medio

La metodologia appena descritta è stata applicata, ai fini della misurazione del rischio di corruzione, tanto all'analisi del contesto esterno dell'Ente, che all'analisi del contesto interno.

La valutazione dei rischi associati ai processi, nel comune di Montepaone risulta dalle tabelle A1 e A2 allegate.

