



REGIONE BASILICATA

REGIONE BASILICATA

AREA ISTITUZIONALE DELLA GIUNTA REGIONALE

***AGGIORNAMENTO AL PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA
CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA 2020 – 2022***

Premessa

Il presente documento costituisce l'Aggiornamento al Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (P.T.P.C.T.) 2020-2022 approvato con Deliberazione della Giunta Regionale n. 71 del 30 gennaio 2020 e riporta le novità metodologiche implementate per la realizzazione e il miglioramento continuo del "Sistema di gestione del rischio corruttivo".

Sebbene il complesso processo di rivisitazione organizzativa dell'Ente non si sia completato, si è ritenuto opportuno procedere ad una nuova mappatura analitica aggiornata dei processi in raccordo con i procedimenti amministrativi regionali che consenta l'individuazione precisa del contesto entro cui deve essere sviluppata la valutazione del rischio corruttivo.

Più nello specifico, tenuto conto che, a seguito delle elezioni regionali di marzo 2019, si è avviato un processo di rivisitazione dell'assetto organizzativo dell'Ente, ad oggi non ancora completato, che ha comportato una oggettiva difficoltà nell'attività di aggiornamento dell'analisi del rischio di corruzione, tenuto altresì conto che la complessità dei processi è elevata e che l'Amministrazione intende rivedere complessivamente la propria metodologia di analisi, stima e ponderazione del rischio coinvolgendo il complesso degli uffici in un percorso partecipato, si ritiene opportuno applicare il nuovo approccio in modo graduale, rimandandone la piena entrata a regime al P.T.P.C.T. 2021-2023.

Pertanto, in questa fase, l'approccio valutativo e di misurazione è ancora sostanzialmente basato sull'Allegato 5 del PNA 2013, con le opportune modifiche metodologiche suggerite dall'esperienza maturata e nell'ottica di un graduale approccio al nuovo sistema valutativo di tipo qualitativo suggerito nel PNA 2019 e che, come detto, troverà compiuta attuazione con il P.T.P.C.T. 2021-2023.

1. Il processo di gestione del rischio di corruzione

1.1 Novità metodologiche implementate

Per “*gestione del rischio*” si intende l’insieme delle attività coordinate per guidare e tenere sotto controllo l’Amministrazione regionale con particolare riferimento al rischio di corruzione, cercando di determinare, conseguentemente, la riduzione delle probabilità che il rischio stesso si verifichi.

Le indicazioni contenute nel presente documento sono state elaborate nel rispetto dei c.d. “*principi guida*” (principi strategici, principi metodologici e principi finalistici) esplicitati nel testo del PNA 2019 (Parte II, §1), privilegiando un approccio flessibile e contestualizzato che tenga conto delle specificità dell’Amministrazione e del contesto interno ed esterno in cui essa opera.

L’intero processo di gestione del rischio richiede l’attivazione, nell’ambito del contesto amministrativo regionale, di meccanismi di consultazione caratterizzati dal coinvolgimento dei Dirigenti regionali per gli Uffici di rispettiva competenza.

Si descrivono, di seguito, gli *step* principali che sono stati seguiti:

- Aggiornamento della mappatura dei processi amministrativi caratterizzanti l’Amministrazione regionale¹;
- Aggiornamento dell’identificazione e della valutazione del rischio per ciascun processo amministrativo mappato;
- Aggiornamento del trattamento del rischio.

Analizzata l’organizzazione degli Uffici regionali, sono stati concordati incontri alla presenza dei *Referenti Dipartimentali* e dei *Dirigenti* degli Uffici. Nel corso di tali riunioni sono state illustrate:

- la strategia di prevenzione a livello regionale;
- le schede debitamente modificate e aggiornate da compilare per la mappatura dei processi e la valutazione del rischio.

In particolare, ai *Dirigenti* degli Uffici è stato chiesto di:

¹Il P.N.A. prevede la mappatura dei *processi amministrativi*. Il processo amministrativo è inteso quale insieme di attività correlate destinate a creare un valore trasformando delle risorse (*input* del processo) in un prodotto (*output* del processo) a favore di uno o più soggetti interni o esterni all’Amministrazione regionale; detto processo può da solo portare al risultato finale o porsi come parte di un processo complesso, comportante il concorso di più Amministrazioni. Il concetto di processo amministrativo è, dunque, più ampio di quello di procedimento amministrativo e ricomprende anche le procedure di natura privatistica.

- collaborare alla mappatura ed all'analisi dei rischi;
- individuare le misure idonee a prevenire e contrastare i diversi fenomeni di corruzione;
- fornire al *Referente Dipartimentale* le tabelle debitamente compilate con le informazioni necessarie, ai fini della successiva trasmissione al *R.P.C.T.*

La scelta dell'utilizzo di schede precompilate per la mappatura/analisi dei processi e per la identificazione/valutazione del rischio è stata favorita con l'intento di informatizzare a breve il processo di *risk management* e semplificare, conseguentemente, il processo di rilevazione periodica in ordine alla concreta efficacia delle misure preventive previste dal *P.T.P.C.T.*

Infatti, la laboriosità e l'estensione delle attività considerate, unitamente alla molteplicità dei soggetti coinvolti, porta a ritenere imprescindibile un supporto informatico alle attività del *R.P.C.T.*

Tale supporto si rivela indispensabile soprattutto ai fini della riduzione dell'impatto delle previste attività di *rendicontazione* da parte degli Uffici regionali, nonché delle attività di monitoraggio e di riesame periodico attraverso cui verificare l'attuazione e l'adeguatezza delle misure di prevenzione e consentire tempestivamente le opportune modifiche (cfr. PNA 219, Parte II, §3).

Ciò detto, si rappresenta che nella suddetta fase di transizione verso un nuovo approccio metodologico, la mappatura dei processi è stata effettuata ancora per le aree di rischio *comuni ed obbligatorie* individuate dalla normativa vigente (art. 1, comma 16, della legge n. 190/2012 e s.m.i.), garantendo un'analisi del rischio estesa e, in taluni casi disaggregata per fasi, così da tener conto della complessità dell'organizzazione amministrativa della Regione Basilicata.

Di seguito si riporta l'elencazione sintetica delle suddette aree di rischio comuni ed obbligatorie².

A) Area: acquisizione e progressione del personale

B) Area: contratti pubblici

² Come già rilevato in precedenza, su specifica indicazione dell'*A.N.AC.*, l'area B) è ora più ampiamente considerata e propriamente definita "*area di rischio contratti pubblici*"; ciò perché si ritiene necessaria un'analisi approfondita non solo della fase di affidamento, ma anche delle fasi successive di esecuzione del contratto.

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

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

Le su descritte aree sono state integrate, già attraverso il *P.T.P.C. 2018 – 2020*, dalla previsione di un'ulteriore area di rischio (**Area E**), relativa a quei processi non riconducibili alle precitate aree comuni ed obbligatorie di cui all'art. 1, comma 16, della legge n. 190/2012 e s.m.i.:

E) Area: procedimenti non riconducibili alle aree previste ex lege

Per l'attività di mappatura dei processi sono stati coinvolti i *Dirigenti delle strutture regionali*, i quali hanno dato il loro contributo sotto il coordinamento del *R.P.C.T. e della struttura di riferimento*.

Più nello specifico, è stato predisposto l'elenco dei processi riguardanti il singolo Ufficio nell'ambito di ciascun Dipartimento regionale attraverso la compilazione dello schema predisposto ai fini della pubblicazione delle informazioni ex art. 35 del D.Lgs. n. 33/2013.

Ciascun processo mappato è stato ricondotto nel novero di una delle quattro aree di rischio comuni ed obbligatorie su elencate, mentre i processi non rientranti in tali aree sono stati ricondotti nell'ambito della succitata *Area E*.

È stata, poi, avviata l'attività di analisi del rischio, condotta per ciascun processo mappato con l'intento di far emergere i possibili rischi di corruzione.

L'analisi del rischio consiste nella valutazione della probabilità che il rischio si realizzi e delle conseguenze che il rischio produce (*probabilità e impatto*) per giungere alla determinazione del livello di rischio. Il livello di rischio è rappresentato da un valore numerico.

Per ciascun rischio catalogato è stato stimato il valore della probabilità e il valore dell'impatto. I criteri utilizzati per stimare la probabilità e l'impatto e per valutare il livello di rischio del processo sono indicati nell'Allegato 5 del PNA: "La valutazione del livello di rischio", debitamente modificato.

La stima della probabilità ha tenuto conto, tra gli altri fattori, dei controlli vigenti. A tal fine, per *controllo* si intende qualunque strumento di controllo utilizzato nell'Amministrazione che sia utile per ridurre la probabilità del rischio (e, quindi, sia il sistema dei controlli legali, come il controllo preventivo e il controllo di gestione, sia altri meccanismi di controllo, ad es. i controlli a campione in casi non previsti dalle norme). La valutazione sull'adeguatezza del controllo è stata fatta considerando il modo in cui il controllo funziona concretamente nell'Amministrazione. Per la stima della probabilità, quindi, non è stata rilevata la previsione dell'esistenza in astratto del controllo, ma la sua efficacia in relazione al rischio considerato.

In termini matematici, il livello di rischio corruttivo R viene definito come il prodotto

$$R = P \cdot I$$

avendo indicato con I il livello di impatto e con P il livello di probabilità. Entrambi i livelli sono espressi con una scala da 1 a 3, invece che con una scala da 0 a 5, come previsto nell'Allegato 5 del PNA utilizzato in precedenza.

Ai fini del calcolo del livello di probabilità e di impatto, è stata proposta una serie ridotta di indici di valutazione, rispetto a quella presente nell' All.5 del PNA che, nella precedente attività di mappatura dei processi, aveva creato non poche incertezze interpretative. In particolare, per quanto riguarda la "probabilità" P sono state considerate le seguenti tre categorie:

- P₁ – Discrezionalità
- P₂ – Valore economico
- P₃ – Controlli

L'analisi di dettaglio degli indici proposti evidenzia come la probabilità non sia intesa unicamente in riferimento al presentarsi della minaccia (cioè la possibilità che si presenti un tentativo corruttivo per un processo specifico lavorativo) ma anche, e soprattutto, alla quantificazione della probabilità legata allo sfruttamento di vulnerabilità presenti nel processo analizzato, vulnerabilità che possono portare alla realizzazione concreta di una minaccia.

Per quanto riguarda l'impatto, conformemente a quanto proposto nell'All.5 del PNA, le categorie su cui sono formulati gli indici di valutazione, sono le seguenti quattro:

- I_1 – Impatto organizzativo
- I_2 – Impatto economico
- I_3 – Impatto reputazionale
- I_4 – Impatto organizzativo, economico e sull'immagine.

Per ognuno degli indici di valutazione di probabilità e impatto, è stato indicato un set di possibili pesi numerici (espressi con dei numeri interi compresi tra 1 e 3).

Per ogni singolo processo sotto analisi, si è ottenuta una serie di valori numerici corrispondenti ai vari indici (in particolare, 3 valori di probabilità e 4 valori di impatto).

Nella precedente mappatura il valore della “probabilità” è stato determinato, per ciascun processo, calcolando la media aritmetica dei valori individuati in ciascuna delle righe della colonna “Indici di valutazione della probabilità” dell’Allegato 5 e il valore dell’ “impatto” è stato determinato, per ciascun processo, calcolando la media aritmetica dei valori individuati in ciascuna delle righe della colonna “Indici di valutazione dell’impatto”.

Il livello di rischio R è determinato dal prodotto dei due valori medi della probabilità e dell’impatto e potrà assumere il valore massimo di 9.

L’utilizzo della media aritmetica per caratterizzare il comportamento delle variabili impatto e probabilità ha condotto, nella precedente analisi, ad una sottostima del rischio e ad un conseguente appiattimento verso il basso.

L’ulteriore evoluzione del modello di valutazione del rischio, quindi, ha inteso prendere in esame non più la media matematica, ma la media corretta.

Vengono, allora, indicati con P_{mc} e con I_{mc} rispettivamente la probabilità e l’impatto medio corretto calcolato con le seguenti relazioni

$$P_{mc} = P_{med} + \sigma(P)$$

$$I_{mc} = I_{med} + \sigma(I)$$

dove:

- P_{med} è il valore medio ottenuto per la probabilità;
- I_{med} è il valore medio ottenuto per l’impatto;

- σ è l'operatore di deviazione standard;

Per il Rischio medio corretto indicato con R_{mc} è stata utilizzata, quindi, la relazione

$$R_{mc} = P_{mc} \cdot I_{mc} .$$

Di seguito, si riporta la tabella utilizzata per la valutazione numerica complessiva:

LEGENDA VALORI DELLA PROBABILITÀ (P)		
1 improbabile	2 probabile	3 molto probabile
LEGENDA VALORI DELL'IMPATTO (I)		
1 marginale	2 soglia	3 serio
VALUTAZIONE COMPLESSIVA DEL LIVELLO DI RISCHIO = VALORE PROBABILITÀ (P_{mc}) × VALORE IMPATTO (I_{mc})		

Pertanto, al fine di mantenere il punteggio finale coerente con la scala finale di riferimento A.N.AC., il livello complessivo di rischio è stato conseguentemente graduato nell'ambito di un *range* che varia da 0 a 9, così suddiviso:

>0 a 3,00 quale indice di procedimento a rischio *trascurabile*;

>3,00 a 6,00 quale indice di procedimento a rischio *medio basso*;

>6,00 a 9,00 quale indice di procedimento a rischio *rilevante*.

L'analisi del rischio consente una prima scrematura, selezionando tutti quei rischi che si posizionano ad un livello di rischio medio-alto. L'introduzione della media corretta per caratterizzare il comportamento delle variabili impatto e probabilità, consente una stima più attenta del rischio per ciascun processo.

L'obiettivo della ponderazione del rischio è, invece, quello di agevolare, sulla base degli esiti dell'analisi del rischio, i processi decisionali riguardo a quali rischi necessitano un trattamento e le relative priorità di attuazione.

Nella definizione delle azioni da intraprendere si è tenuto conto delle misure già attuate e delle esigenze di miglioramento / aggiornamento di quelle già esistenti, evitando l'appesantimento dell'attività amministrativa con l'inserimento di nuovi controlli.

La ponderazione del rischio ha portato in molti casi alla decisione di non sottoporre ad ulteriore trattamento il rischio, mantenendo attive le misure già esistenti in un'ottica di consolidamento e stabilizzazione.

Per quanto riguarda la definizione delle priorità di trattamento, nell'impostazione delle azioni, si è tenuto conto del livello di esposizione al rischio e si è proceduto in ordine decrescente, partendo dalle attività che presentavano un'esposizione più elevata per arrivare, progressivamente, al trattamento di quelle che si caratterizzavano per un'esposizione più contenuta.

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. Per ciascuno dei rischi individuati nelle diverse aree è stata progettata l'attuazione di misure specifiche e puntuali, prevedendo le scadenze in base alle priorità rilevate e alle risorse disponibili, in modo da garantire la sostenibilità nella fase di controllo e di monitoraggio.

Le misure *obbligatorie* intervengono in maniera trasversale sull'intera Amministrazione regionale e si caratterizzano per la loro incidenza sul sistema complessivo della prevenzione della corruzione; le misure *ulteriori* 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.

Le misure individuate, in coerenza con quanto disposto dal PNA 2019, sono state progettate e/o riconfermate tenendo conto:

- della presenza ed adeguatezza di misure e/o di controlli specifici preesistenti sul rischio individuato e sul quale si intendono adottare misure di prevenzione della corruzione;
- della capacità di neutralizzazione dei fattori abilitanti il rischio;

- della sostenibilità economica e organizzativa delle misure;
- dell'adattamento alle caratteristiche specifiche dell'organizzazione;
- della gradualità delle misure rispetto al livello di esposizione del rischio residuo.

L'analisi puntuale e aggiornata dei processi ha comportato non solo una definizione delle misure oggettive di prevenzione della corruzione, ma anche una riflessione più attenta sui doveri di comportamento che possono contribuire, sotto il profilo soggettivo, alla piena realizzazione delle suddette misure.

Risulta, dunque, necessario, anche alla luce delle "Linee Guida in materia di Codici di Comportamento delle amministrazioni pubbliche" approvate con delibera n. 177 del 19 febbraio 2020, procedere all'aggiornamento del Codice di Comportamento dell'Ente che definisca specifici doveri di comportamento in specifiche aree o processi di rischio.

Tale aggiornamento dovrà meglio definire i doveri di comportamento di chi opera nell'amministrazione proprio alla luce della realtà organizzativa e funzionale emersa in fase di analisi dei processi, rafforzando il rispetto dei doveri costituzionali e recuperando l'effettività della responsabilità disciplinare e il collegamento con il sistema intero di prevenzione della corruzione.