



Oggetto: Relazione illustrativa delle novità introdotte nella sottosezione *Rischi corruttivi e trasparenza* del Piano integrato di attività e organizzazione dell'Autorità di Sistema Portuale del Mare Tirreno Centrale per il triennio 2024-2026 (annualità 2024).

Con la presente relazione si illustrano i contenuti innovativi della sottosezione *Rischi corruttivi e trasparenza* inserita nel PIAO 2024-2026 (annualità 2024) dell'Autorità di Sistema Portuale del Mare Tirreno Centrale, dando conto, in particolar modo, delle ragioni giustificatrici di scelte che si pongono in continuità con la pianificazione della precedente annualità.

Quadro normativo

Preliminarmente, pare opportuno accennare al **contesto normativo** in cui si inserisce l'attività di pianificazione della strategia di prevenzione della corruzione e di promozione della trasparenza svolta dall'Autorità.

Come è noto, l'art. 6 del decreto legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito, con modificazioni, in legge 6 agosto 2021, n. 113, ha introdotto nell'ordinamento italiano il Piano Integrato di Attività e Organizzazione, documento unico che sviluppa in chiave sistemica la pianificazione delle attività relative alla *performance*, alla trasparenza e all'anticorruzione, al lavoro agile, alla programmazione e alla formazione del personale, alla parità di genere.

Il mutato quadro normativo, quindi, comporta che le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, del d.lgs. 31 marzo 2001, n. 165, con esclusione delle scuole di ogni ordine e grado e delle istituzioni educative, siano chiamate a programmare le strategie di prevenzione della corruzione non più nel PTPCT, ma nel PIAO. Le Autorità di sistema portuale rientrano tra gli enti tenuti ad adottare tale nuovo strumento di programmazione entro il 31 gennaio di ogni anno.

Il Piano ha durata triennale e deve essere aggiornato annualmente. Con riguardo ai termini per la sua approvazione, sono state superate le scadenze specifiche per l'adozione dei vari Piani che sono stati integrati all'interno del PIAO e riuniti in un'unica scadenza coerente con quella di approvazione del PIAO stesso.

L'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centrale, in continuità con il proprio percorso di programmazione integrata di obiettivi e risorse, ha adottato in data 03.02.2023 il PIAO per il triennio 2023-2025, seguendo lo schema previsto dalle Linee Guida in materia, integrato poi in data 31.03.2023 con l'inserimento della sottosezione *Rischi corruttivi e trasparenza*.

Contenuti innovativi della sottosezione Rischi corruttivi e trasparenza

Alla luce di quanto premesso, si passa ora a illustrare la metodologia utilizzata nell'aggiornamento della sezione specificamente dedicata alla prevenzione della corruzione e alla trasparenza.

Il RPCT.

Preliminarmente, occorre una precisazione con riferimento alla figura del **Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza** (di seguito RPCT). Infatti, a seguito della raccomandazione ANAC n. 90640 del 5 novembre 2018 e della nota ANAC prot. n. 16112 del 9 luglio 2019, nelle quali si è evidenziato come non sia opportuno attribuire il ruolo di RPCT agli Avvocati iscritti all'Albo Speciale delle Amministrazioni e degli Enti pubblici ai sensi dell'art. 23 L. 31 dicembre 2012, n. 247, nonché tenuto conto della delibera ANAC n. 453/2019, l'Ente, con la delibera n. 69/2022, ha modificato il par. 1.4 della abrogata delibera n. 102/2019, stralciando le competenze in materia anticorruzione e trasparenza



dall'Avvocatura per collocare le stesse in posizione autonoma rispetto agli uffici in line ed in staff e prevedendo per l'incarico una figura dirigenziale.

Pertanto, con delibera presidenziale n. 170 del 17 maggio 2022, il ruolo di RPCT è stato attribuito al Segretario Generale dell'Autorità, Arch. Giuseppe Grimaldi. Con la stessa delibera, peraltro, è stato individuato l'Ufficio AA.GG. Risorse Umane e Segreteria quale struttura di supporto al RPCT nel perseguimento delle proprie finalità e nell'esecuzione dei conseguenti adempimenti.

Adeguamento graduale della strategia anticorruzione e individuazione di priorità di intervento.

Più in generale, occorre dire che si è inteso minimizzare il lavoro formale, concentrando l'attenzione su quegli aspetti ritenuti cruciali in sede di prima applicazione della nuova metodologia di *risk management* ed evitando inutili appesantimenti dell'attività di pianificazione che sarebbero rimasti su carta, non potendo trovare riscontro concreto nella realtà.

Un tale approccio si giustifica anche in ragione della necessaria gradualità a cui si è (necessariamente) improntato l'adeguamento agli obiettivi della riforma sul PIAO. Come è noto, infatti, l'ANAC ha più volte evidenziato come l'adeguamento agli obiettivi della riforma sul PIAO sia necessariamente progressivo. Del resto, lo stesso Consiglio di Stato, nel parere sullo schema di d.P.R. relativo al PIAO, aveva già chiarito che il processo di integrazione dei piani confluiti nel PIAO debba avvenire in modo progressivo e graduale anche attraverso strumenti di tipo non normativo come il monitoraggio e la formazione. Ciò anche al fine di «limitare all'essenziale il lavoro "verso l'interno" e valorizzare, invece, il lavoro che può produrre risultati utili "verso l'esterno", migliorando il servizio delle amministrazioni pubbliche. Tale integrazione e "metabolizzazione" dei piani preesistenti e, soprattutto, tale valorizzazione "verso l'esterno" non potrà che avvenire, come si è osservato, progressivamente e gradualmente».

In particolare, si è ritenuto opportuno procedere gradualmente, individuando **priorità di intervento** ed evitando di trattare il rischio in modo generico.

Così, da una parte, nella gestione del rischio si è proseguito con un approccio che consente di migliorare progressivamente e continuativamente l'entità e la profondità dell'analisi del contesto interno

Dall'altra parte, sulla base delle risultanze ottenute in sede di valutazione del rischio nel corso del 2023, all'esito del monitoraggio delle attività svolte nella precedente annualità, è stato verificato lo stato di attuazione delle misure precedentemente adottate e sono state introdotte nuove misure, laddove necessario, negli ambiti maggiormente esposti al rischio corruttivo.

Anche quest'anno, in omaggio al principio finalistico di effettività, che l'ANAC individua come uno dei principi guida nella progettazione e attuazione del processo di gestione del rischio corruttivo, si è inteso evitare di generare oneri organizzativi ingiustificati, privilegiando misure specifiche volte alla semplificazione delle procedure e allo sviluppo di una cultura organizzativa basata sull'integrità.

In altri termini, si è deciso di convogliare il tempo e le risorse a disposizione nella individuazione dei principali rischi di corruzione e nella conseguente predisposizione di misure di prevenzione della corruzione che potessero rivelarsi davvero efficaci e che fossero in grado, per quanto limitatamente al proprio ambito di applicazione, di essere poste a protezione del valore pubblico e, al contempo, di produrre esse stesse valore pubblico. Il presupposto di tale scelta si rinviene nella convinzione che la corretta predisposizione di misure di prevenzione della corruzione concretamente efficaci, ancorché numericamente limitate, possa contribuire, nell'impostazione ordinaria della gestione amministrativa, al miglior funzionamento dell'Amministrazione. Ciò in quanto, se le attività delle pubbliche amministrazioni hanno come orizzonte quello del valore pubblico, le misure di prevenzione della corruzione e per la trasparenza sono essenziali per conseguire tale obiettivo e per contribuire alla sua generazione e protezione mediante la riduzione del rischio di una sua erosione a causa di fenomeni corruttivi.



In tal senso, lungi dal considerare la prevenzione della corruzione come un onere aggiuntivo all'agire quotidiano dell'Amministrazione o come un mero adempimento formale da riversare per iscritto, si è voluto evitare un eccessivo quanto inutile appesantimento dello strumento pianificatorio in questione

In tale prospettiva, si è preferito riservare un'attenzione adeguata all'analisi di processi selezionati in base alla maggiore esposizione al rischio corruttivo e alla valutazione dei relativi rischi, in modo da pervenire alla individuazione delle misure più appropriate, piuttosto che distribuire le risorse disponibili sull'intero ventaglio delle attività di *risk management* con il concreto rischio di pervenire a una pianificazione incompleta e inadeguata.

In tale ottica, si è ritenuto opportuno bilanciare la previsione delle misure tenendo conto della effettiva utilità delle stesse e della relativa sostenibilità amministrativa, al fine di concepire un sistema di prevenzione efficace e misurato rispetto alle possibilità e alle esigenze dell'amministrazione.

Quanto alla concreta **predisposizione della sottosezione *Rischi corruttivi e trasparenza*** ad opera del RPCT, si è attinto al patrimonio di esperienze in materia di pianificazione, programmazione e stima del rischio di corruzione maturato negli anni scorsi. In sede di prima elaborazione della predetta sottosezione, e nelle more della definizione delle attività di monitoraggio e revisione delle misure di prevenzione della corruzione volte all'aggiornamento del relativo strumento di pianificazione, punto di partenza è stato rappresentato, quindi, dall'impianto del PTPCT 2022-2024, al quale sono stati apportati i primi necessari correttivi in recepimento delle indicazioni fornite dall'ANAC.

Come anticipato, l'elaborazione della sottosezione in esame è stata intesa come un processo di miglioramento continuo nell'ambito del quale la definizione delle strategie e delle misure di prevenzione sono oggetto di un costante affinamento, in relazione ai successivi riscontri e verifiche derivanti dall'attuazione delle misure e dall'evoluzione del contesto esterno ed interno.

La strategia di prevenzione della corruzione delineata è improntata al graduale potenziamento del sistema di gestione del rischio, tenuto conto che l'efficacia degli interventi dipende in gran parte dall'impegno profuso da tutti gli attori coinvolti.

Pertanto, ci si è attenuti alle indicazioni che l'ANAC ha fornito nel PNA 2022 e nei precedenti *«Orientamenti per la pianificazione anticorruzione e trasparenza 2022»*.

In aderenza alle indicazioni fornite dall'ANAC nel PNA 2022, ad esempio, si è inteso porre in stretta correlazione le fasi della programmazione e del monitoraggio, in modo da incrementare il processo ciclico di miglioramento della programmazione attraverso il rafforzamento e potenziamento della fase di monitoraggio e l'effettivo utilizzo degli esiti del monitoraggio per la programmazione successiva delle misure di prevenzione.

Dal punto di vista operativo, è stato assicurato il massimo coinvolgimento di tutti i dipendenti attraverso la loro partecipazione attiva al processo di autoanalisi organizzativa e di individuazione dei processi rilevanti, nonché in sede di definizione delle misure di prevenzione e di attuazione delle stesse.

In concreto, il processo di elaborazione ha avuto riguardo l'aggiornamento del preesistente elenco dei processi gestiti dalle diverse unità organizzative, passando poi alla ricognizione dei possibili eventi rischiosi e alla valutazione del grado di rischio, per concludersi con la definizione delle misure ritenute più adeguate e sostenibili.

L'analisi è stata avviata a partire dall'esame delle attività svolte da ciascun Ufficio, secondo le rispettive attribuzioni. I dirigenti sono stati chiamati a verificare l'elenco dei processi di competenza e quello degli eventi rischiosi prospettato e, in una seconda fase, a valutare ed eventualmente proporre misure preventive in relazione ai processi di propria competenza.



In base alle risultanze di tale analisi, è stato aggiornato l'elenco dei processi soggetti a rischio corruttivo:

Una successiva fase è stata dedicata alla progettazione del sistema di trattamento dei rischi individuati nella fase precedente. Tale sistema comprende la definizione delle strategie di risposta al rischio e la progettazione delle azioni specifiche da implementare al fine di allineare il profilo di rischio residuo al livello di rischio considerato accettabile.

Attività formative.

Orbene, se è vero che il testo della sottosezione del PIAO dedicata alla illustrazione della strategia di prevenzione della corruzione è stato frutto di una intensa e proficua collaborazione, iniziata nel corso del 2022 e proseguita nel 2023, tra i diversi soggetti coinvolti, non va trascurato l'apporto che è derivato dall'**attività di formazione** in materia di anticorruzione e trasparenza svoltasi durante il predetto periodo e rivolta, in particolare, al personale dirigenziale dell'Ente. Si fa riferimento, in particolare, alla formazione specialistica erogata nell'ambito della Convenzione stipulata con il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli studi della Campania "Luigi Vanvitelli", che è stata volta a: garantire una generale diffusione della cultura della legalità con particolare riferimento alle attività nelle aree a più elevato rischio di corruzione; promuovere la conoscenza degli strumenti di prevenzione da parte di diversi soggetti che operano nell'ambito del processo di prevenzione; favorire la diffusione degli orientamenti giurisprudenziali, in ambito amministrativo, civile e lavoro, anche per una corretta interpretazione della norma di volta in volta applicabile; approfondire la conoscenza dei valori etici mediante l'insegnamento di comportamenti e la diffusione di un codice etico.

Tali attività hanno permesso ai discenti di acquisire nuove conoscenze e competenze, in linea con la più recente evoluzione del quadro normativo di riferimento, e hanno dato impulso all'adozione di nuove pratiche e metodiche, evidenziando la necessità di aggiornamento delle metodologie in precedenza utilizzate nella gestione del rischio corruttivo e fornendo, altresì, suggerimenti e strumenti che si sono rivelati utili a calibrare la strategia di prevenzione della corruzione sulle peculiari specificità dell'Ente.

La mappatura dei processi.

Con specifico riguardo alla **mappatura dei processi**, sono state espletate le attività di monitoraggio periodico sull'attuazione e idoneità delle misure generali e specifiche precedentemente programmate.

Il risultato della descritta attività è racchiuso in *file Excel* che fungono sia da elenco dei processi –in complessivi n.128 – che da registro dei rischi.

Tenuto conto che, in via generale, gli interventi e le misure volte a prevenire la corruzione e a garantire la trasparenza sono da considerare permanenti, di lungo periodo, orientati su tutti i processi, occorrerà tenere conto, con gradualità progressiva e in base alla sostenibilità delle stesse, di tutti gli ambiti di attività in quanto funzionali alla creazione di valore pubblico in senso ampio e non limitati a singole politiche pubbliche o ad obiettivi di *performance*.

Dopo aver identificato compiutamente i processi, si provvederà a comprenderne le modalità di svolgimento attraverso la loro dettagliata descrizione. Con tale attività si mirerà a identificare più agevolmente le criticità dei processi in funzione delle loro modalità di svolgimento al fine di inserire dei correttivi. Tramite l'approfondimento graduale, quindi, si aggiungeranno, nelle annualità successive, ulteriori elementi di descrizione, fino a raggiungere la completezza della descrizione dei singoli processi.

Una volta mappati i processi ed identificati i rischi di corruzione che si generano attraverso le attività svolte dall'Ente, saranno riprogrammate le misure organizzative di prevenzione della corruzione. Nel contempo, in un'ottica di miglioramento progressivo, laddove se ne rilevi l'esigenza sulla base delle eventuali



evidenze, verranno aggiornati gli indicatori e gli obiettivi (valori attesi) già messi a punto in sede di prima applicazione nell'adottando PIAO, necessari per verificare la corretta attuazione delle stesse.

La valutazione e il trattamento dei rischi.

Al riguardo, il **sistema di valutazione e di trattamento del rischio** è stato significativamente modificato mediante l'adeguamento del metodo di valutazione qualitativo, che era stato adottato per la prima volta nel PTPCT 2022-2024.

L'approccio di tipo 'qualitativo' è stato, infatti, ulteriormente affinato intraprendendo un graduale percorso di aderenza alle nuove indicazioni che l'ANAC ha fornito, dapprima, nei sopra citati Orientamenti e, poi, nel PNA 2022.

Anche con riguardo a tale aspetto, rilevante si è dimostrato il ruolo delle attività formative indirizzate, nel corso del 2022 e dei primi mesi del 2023, a gruppi ristretti di interlocutori. Tali attività hanno potenziato gli strumenti conoscitivi per procedere ad un aggiornamento del metodo adoperato, propedeutico ad una rivalutazione del rischio in termini qualitativi.

Dal punto di vista metodologico, nella **identificazione dei rischi corruttivi**, sono stati coinvolti i dirigenti, i quali, in virtù della conoscenza approfondita delle attività svolte nell'ambito delle strutture dirette, hanno contribuito a individuare i relativi rischi e i vincoli organizzativi che ne ostacolano la rimozione.

Di grande rilievo è stata l'individuazione, per ciascun processo, dei **fattori abilitanti** che agevolano il verificarsi di comportamenti o fatti di corruzione.

Per ogni processo individuato all'interno di ciascuna area di rischio ed, eventualmente, di ciascun macro-processo, si è provveduto poi a identificare almeno un rischio e a individuare almeno una misura volta a prevenirlo. Pertanto, conformandosi alle indicazioni dell'ANAC, si è preferito individuare nel 'processo' l'unità di analisi posta a base dell'attività valutativa, superando, così, l'impostazione adottata nella pianificazione del triennio precedente, in base alla quale i rischi erano stati raggruppati e riferiti, senza differenziazioni, alle singole aree di rischio.

La formalizzazione dell'attività di identificazione degli eventi rischiosi è stata riportata in una specifica colonna, denominata "Rischio", nelle sopra menzionate schede *Excel*, le quali fungono, come anticipato, anche da 'Registro dei rischi'. Esse, infatti, contengono una sorta di classificazione, in maniera logicamente organizzata ed aggregata, dei potenziali rischi di corruzione identificati nei processi organizzativi censiti intesi come comportamenti prevedibili che evidenzino una devianza dai canoni della legalità, del buon andamento e dell'imparzialità dell'azione amministrativa per il conseguimento di vantaggi privati.

Adottando questo metodo qualitativo, si è quindi proceduto a stimare l'esposizione al rischio in base alle motivate valutazioni espresse dai soggetti coinvolti nell'analisi, facendo riferimento a dati informativi, sia di natura oggettiva (ad esempio eventi di corruzione già verificatosi, segnalazioni, ecc.) che di natura soggettiva (basati soprattutto sulla propria consolidata esperienza) e tenendo conto, tra l'altro, del livello di interesse esterno, della discrezionalità del decisore interno, del livello di trasparenza dell'attività.

Sono stati adottati nuovi **indicatori per l'analisi del livello di esposizione al rischio** dei singoli processi, fornendo di essi, peraltro, anche una descrizione chiarificatrice.

Al fine di definire le priorità e le modalità di intervento relative alle attività con elevato rischio di corruzione, per ognuno dei citati indicatori, sono state individuate le domande e le ipotesi di risposte funzionali al rilevamento del livello di esposizione al rischio dei singoli processi. Per ognuno di essi è stata espressa una valutazione secondo una scala crescente di cinque valori principali che esprimono i gradi di rischio a cui possono essere esposti i processi mappati: molto basso, basso, medio, alto, molto alto.



Al fine di evitare la sottostima del rischio, adottando un criterio generale di prudenza, si è scelto di far corrispondere la valutazione globale del livello di rischio del processo, risultante dall'insieme delle singole valutazioni espresse con riferimento a ciascun indicatore, a un giudizio sintetico riconducibile ai seguenti cinque gradi di rischio: rischio basso, basso/medio, medio, medio/alto, alto.

Con riferimento all'indicatore di impatto, sono state individuate quattro variabili ciascuna delle quali può assumere un valore Alto, Medio, Basso, in accordo con la corrispondente descrizione.

Dopo aver attribuito i valori alle singole variabili degli indicatori di impatto e probabilità e aver proceduto alla elaborazione del valore sintetico di ciascun indicatore, come specificato in precedenza, si è proceduto all'identificazione del livello di rischio di ciascun processo, attraverso la combinazione logica dei due fattori, secondo i criteri indicati in una tabella di raccordo appositamente elaborata.

Nel dettaglio, l'impiego della matrice 'probabilità-impatto' ha richiesto la definizione di una scala qualitativa che rappresenti le probabilità di manifestazione dell'evento incerto e di una scala qualitativa che rappresenti gli impatti attesi, ovvero le conseguenze dell'evento.

Conclusioni.

Ciò detto, si è consapevoli che la strategia di prevenzione della corruzione delineata andrà senza dubbio progressivamente aggiornata e integrata, in modo che possa addivenirsi alla definizione di una programmazione che consenta compiutamente di generare valore pubblico, riducendo il maggior numero possibile di rischi individuabili e orientando correttamente l'azione amministrativa. Anche al fine di incrementare il valore pubblico, dunque, si rende necessario un miglioramento continuo del processo di gestione del rischio, muovendo, come sopra detto, dalla revisione della mappatura dei processi, passando per l'affinamento degli indicatori del livello di esposizione ai rischi e degli indicatori di impatto e probabilità, per giungere alla revisione delle misure di prevenzione della corruzione e per la trasparenza (in termini, ad esempio, di modifica, aggiunta o eliminazione). Il tutto andrà coordinato, ovviamente, con gli esiti dei monitoraggi e riesami da svolgersi periodicamente, muovendosi all'interno della nuova cornice normativa per certi versi ancora in via di composizione.

IL SEGRETARIO GENERALE
nella sua qualità di RPCT
arch. Giuseppe GRIMALDI