



Direzione regionale Audit FESR, FSE e Controllo Interno
Area Sviluppo dei Sistemi di Controllo Interno

PTPC 2020-2022
FOCUS SPECIFICO SULLE ATTIVITÀ
AUTORIZZATORIE

RELAZIONE DI SINTESI
anno 2020

Nel Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (PTPC) 2020-2022, approvato con D.G.R. del 4 febbraio 2020, n. 31, è stato previsto e progettato – in linea con il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) e con i suoi aggiornamenti annuali, ed in continuità con il PTPC 2019-2020, approvato con D.G.R. del 31 gennaio 2019, n. 46 – un approfondimento (Focus) su alcuni processi di particolare criticità, individuando come ambito d'analisi i procedimenti di autorizzazione/concessione e coinvolgendo tre Direzioni regionali che operano in settori particolarmente esposti al rischio corruttivo, tanto per la complessità e la delicatezza delle materie di competenza, quanto per la rilevanza degli interessi pubblici trattati.

L'obiettivo principale del Focus è stato quello di esaminare i principali rischi di corruzione ed i relativi rimedi, al fine di elaborare un processo più approfondito di gestione e trattamento del rischio e di individuare le misure idonee a prevenirlo. I processi amministrativi selezionati per tale approfondimento sono quelli di seguito riportati:

- autorizzazioni paesaggistiche, ex art. 146 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, di competenza della Direzione regionale Politiche Abitative, Pianificazione Territoriale, Paesistica e Urbanistica;
- concessioni demaniali, ex r.r. 30 aprile 2014, n. 10, di competenza della Direzione regionale Lavori Pubblici, Stazione Unica Appalti, Risorse Idriche e Difesa del Suolo;
- autorizzazioni concernenti Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA), Pronuncia di compatibilità ambientale e Provvedimento di Autorizzazione Unica Regionale (PAUR), Provvedimenti di Verifica di assoggettabilità a Valutazione d'Impatto Ambientale (VIA), ex d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, di competenza della Direzione regionale Politiche Ambientali e Ciclo dei Rifiuti.

Su tali processi, da parte del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, è stato richiesto alle Direzioni regionali competenti di svolgere un'approfondita disamina, in riferimento ad un arco temporale di sei mesi (primo semestre 2020), partendo dalla mappatura dei processi e dall'analisi del rischio contenute nel PTPC.

Al fine di svolgere questo compito in maniera appropriata, sono state somministrate alle Direzioni interessate al Focus apposite schede di autovalutazione (*check list*), elaborate, in via sperimentale, da parte della Direzione regionale Audit FESR, FSE e Controllo Interno – Area Sviluppo dei Sistemi di Controllo Interno.

I modelli di *check list* utilizzati per lo svolgimento del Focus sono i seguenti:

- *assetto organizzativo della struttura*;
- *stakeholders interessati*;
- *audit procedure*;
- *valutazione del rischio*.

Il modello di *check list* “*assetto organizzativo della struttura*” è un questionario volto a rappresentare le risorse di personale interno e, se presente, esterno, coinvolto nelle attività di cui si compone il processo, nonché i relativi compiti (tecnici o amministrativi), al fine di analizzare caratteristiche e ruolo dei soggetti che vi partecipano. Inoltre, tale modello richiede informazioni sugli strumenti informatici e la modulistica a disposizione della struttura per lo svolgimento delle attività autorizzatorie.

Il modello “*stakeholder interessati*” è un questionario volto a descrivere i soggetti, in particolare esterni all'amministrazione, che svolgono o possono svolgere un ruolo significativo nei processi esaminati.

Il modello “*audit procedure*” svolge la funzione di analizzare in dettaglio le caratteristiche del processo, distinto nelle sue varie fasi (es. acquisizione dell'istanza, istruttoria, rilascio dell'autorizzazione, ecc.), in relazione ai relativi rischi corruttivi. In particolare, attraverso questa *check list*, sono indicati:

- normativa che regola il processo e le attività di cui è costituito;
- possibili rischi corruttivi e relativi fattori abilitanti;
- misure di prevenzione generali e specifiche che si ritengono applicabili al processo esaminato.

Inoltre, il modello “*audit procedure*” consente un ulteriore approfondimento anche attraverso la possibilità di individuare, per ciascuna fase del procedimento, una misura prevalente – sia generale che specifica – indicandone la capacità di incidere sugli eventi rischiosi ed evidenziandone il risultato atteso, in termini di riduzione del rischio corruttivo.

Infine, la *check list* “*valutazione del rischio*” consente – attraverso l’attribuzione di un punteggio ad una serie di domande, formulate in base ai criteri individuati dal PNA, e ad una autovalutazione di sintesi della struttura interessata – di effettuare la valutazione qualitativa e quantitativa del livello di rischio corruttivo associabile al processo esaminato.

Secondo quanto stabilito nel PTPC 2020-2022, l’attività di audit ha visto il coinvolgimento dei seguenti soggetti:

- Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza e Area Anticorruzione;
- Direzione regionale Politiche Abitative, Pianificazione Territoriale, Paesistica e Urbanistica - Area Autorizzazioni Paesaggistiche e Accertamenti di Compatibilità, competente in materia di autorizzazioni paesaggistiche;
- Direzione regionale Lavori Pubblici, Stazione Unica Appalti, Risorse Idriche e Difesa del Suolo - Area Concessioni, competente in materia di concessioni demaniali;
- Direzione regionale Politiche Ambientali e Ciclo dei Rifiuti – Area Autorizzazioni Integrate Ambientali ed Area Valutazione Impatto Ambientale, rispettivamente competenti in materia di Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA) ed in materia di Pronuncia di compatibilità ambientale e Provvedimento di Autorizzazione Unica Regionale (PAUR), Provvedimenti di Verifica di assoggettabilità a Valutazione d’Impatto Ambientale (VIA);
- Direzione regionale Audit FESR, FSE e Controllo Interno - Area Sviluppo dei Sistemi di Controllo Interno, con funzioni di supporto alle Direzioni regionali per la compilazione delle *check list*, la successiva raccolta delle stesse e, previa verifica della loro corretta compilazione, loro trasmissione al RPCT congiuntamente ad un documento di analisi e sintesi conclusivo.

Le tre Direzioni coinvolte hanno, dunque, analizzato i processi individuati, compilando le suddette schede di autovalutazione e formulando un giudizio sul rischio corruttivo, oltre a descrivere e fornire indicazioni dettagliate circa l’assetto organizzativo delle strutture competenti e degli *stakeholders* interessati ai processi.

La compilazione delle *check list* di autovalutazione ha riguardato anche le singole fasi dei processi analizzati, relativamente alla totalità dei procedimenti in fase di conclusione nel primo semestre dell’anno 2020 o, se del caso, di un campione degli stessi, individuato dalle medesime Direzioni interessate e selezionato con metodo casuale.

L’attività di supporto alla compilazione delle *check list* effettuata dall’Area Sviluppo dei Sistemi di Controllo Interno, data la modalità di lavoro agile che ha caratterizzato il periodo, è stata svolta tra i mesi di maggio e settembre 2020 mediante posta elettronica, contatti telefonici e riunioni in videoconferenza.

In base alle risultanze delle *check list* compilate dalle tre Direzioni regionali interessate, l’Area Sviluppo dei Sistemi di Controllo Interno ha prodotto una relazione di analisi e sintesi del lavoro svolto, attraverso la quale sono stati evidenziati gli elementi più rilevanti dell’autovalutazione, ed ha effettuato un’autonoma elaborazione contenente ipotesi di efficientamento dei processi, proponendo specifiche azioni di miglioramento e potenziamento dell’operatività dell’azione amministrativa.

In linea con gli indirizzi metodologici dell’ANAC, il processo di gestione del rischio corruttivo deve essere progettato ed attuato tenendo presente le sue principali finalità, ossia favorire, attraverso misure organizzative sostenibili, il buon andamento e l’imparzialità delle decisioni e dell’attività amministrativa e prevenire il verificarsi di eventi corruttivi. Come buona prassi, tutto ciò dovrebbe essere ottenuto non introducendo ulteriori misure di controlli bensì razionalizzando e mettendo a sistema i controlli già esistenti all’interno dell’amministrazione.¹

Pertanto, le Direzioni interessate al Focus, con il supporto della Direzione Audit FESR, FSE e Controllo Interno, hanno proceduto all’attività di analisi e valutazione sulle attività autorizzatorie di propria

¹ Cfr. allegato metodologico al Piano nazionale anticorruzione 2019.

competenza, con particolare riguardo all'individuazione, gestione, monitoraggio e controllo dei rischi corruttivi ai quali i processi selezionati risultano esposti, mirando ad individuare eventuali punti di debolezza delle procedure in essere, al fine di promuovere il miglioramento e/o l'ottimizzazione delle vigenti misure anticorruptive.

Lo scopo principale dell'attività svolta è stato quello di favorire il miglioramento continuo della strategia di prevenzione della corruzione e del sistema complessivo di *risk management*, attraverso la valutazione delle sue funzionalità, la verifica dell'efficienza delle misure di prevenzione e l'andamento dei rischi.

Nello specifico, rispetto alle aree di rischio oggetto del Focus, sono state realizzate operazioni di analisi e sintesi volte a:

- a) aggiornare la suddivisione per fasi di ciascun processo prevista nel vigente PTPC, al fine di dare una rappresentazione più chiara per la successiva valutazione delle misure da adottare;
- b) verificare la congruità e la sostenibilità delle misure di prevenzione individuate quali risposte ai rischi rilevati, in relazione alle singole fasi del processo;
- c) ampliare il ventaglio di misure specifiche di prevenzione della corruzione, effettuando un confronto tra quelle previste nel PTPC 2020-2022 per singolo processo, e quelle indicate dalle Direzioni per le singole fasi di ciascun processo;
- d) identificare ulteriori aree e/o progetti di mitigazione del rischio corruttivo nell'ambito dei processi esaminati;
- e) verificare la corrispondenza tra la valutazione del livello di rischio per processo presente nel vigente PTPC e la valutazione del livello di rischio risultata in occasione del Focus.

Per realizzare una corretta indagine è stato necessario partire dalla mappatura dei processi, per poi indagarne le diverse fasi, piuttosto che analizzare i singoli procedimenti amministrativi. Ciò in quanto la sequenza di attività (fasi) interrelate ed interagenti che costituiscono il processo, rappresenta l'elemento primario del contesto interno in cui si ritiene possano avere luogo fenomeni corruttivi.

Attraverso l'elaborazione dei contenuti delle *check list* di autovalutazione è emersa la possibilità dell'adozione di misure di trattamento del rischio corruttivo, sia generali che specifiche, anche ulteriori rispetto a quelle già previste dal PTPC, volte a presidiare quegli elementi del processo (fasi) che, singolarmente considerati, sono risultati maggiormente vulnerabili agli eventi di corruzione.

Per conciliare efficienza ed efficacia nella gestione dei processi e prevenzione del rischio di corruzione, infatti, le misure generali di protezione (ad es. trasparenza, rotazione del personale, monitoraggio della tempistica, obbligo di astensione dal conflitto di interessi) valide per tutti i processi, sono integrabili con misure specifiche di mitigazione dei fattori di rischio, in grado di presidiare in modo appropriato e congruo le diverse fasi del processo.

Sulla base delle risultanze del Focus volte a verificare principalmente l'efficacia delle procedure vigenti, si è potuto evincere che il sistema delle misure di prevenzione e funzionamento attualmente esistente, se opportunamente implementato, sarebbe in grado di garantire, per i processi esaminati, un buon grado di copertura dei rischi corruttivi.

La diffusa carenza di personale, risorse economiche, tempo e tecnologie richiede, in ogni caso, strategie operative più snelle. Ciascuna struttura interessata al Focus, infatti, è risultata sottodimensionata rispetto al numero ed alla complessità dei compiti assegnati; il livello di digitalizzazione, inoltre, non appare sempre adeguato allo svolgimento delle attività di routine e straordinarie.

L'approfondimento effettuato ha avuto come primo risultato una razionalizzazione nella suddivisione in fasi dei processi considerati, ai fini di una migliore definizione delle misure di prevenzione della corruzione attuabili, in relazione alle caratteristiche di ciascuna fase. Ciò ha comportato, rispetto alla mappatura presente nel vigente PTPC, per alcuni dei processi oggetto del Focus un aumento delle fasi in cui è possibile suddividerlo, per altri invece una semplificazione, ma in ogni caso ha determinato una più facile comprensione circa lo svolgimento del processo in esame.

L'analisi effettuata ha permesso, inoltre, di disporre di un catalogo organizzato delle potenziali criticità che si potrebbero presentare a seconda delle tipologie di attività caratterizzanti ciascuno dei processi

considerati, consentendo una maggiore consapevolezza nel valutare e selezionare, caso per caso, le misure di prevenzione della corruzione più adeguate.

Tra le misure specifiche proposte dalle Direzioni, si segnalano le seguenti:

- controllo;
- digitalizzazione dei processi;
- chiarezza e standardizzazione della relazione tecnica e del parere tecnico;
- regolazione dell'esercizio della discrezionalità nei procedimenti amministrativi;
- definizione e promozione dell'etica e di standard di comportamento;
- semplificazione;
- standardizzazione della modulistica delle richieste;
- conoscibilità di tutte le fasi, dei documenti e degli atti del procedimento;
- intensificazione dei controlli a campione sulle dichiarazioni sostitutive di certificazione e di atto notorio rese dai dipendenti e dagli utenti;
- standardizzazione del procedimento e degli atti di rilascio delle autorizzazioni;
- monitoraggio interno, anche a campione, dei tempi dei procedimenti e dei contenuti degli atti;
- regolamentazione;
- formazione;
- procedure di controllo interno, mirate a controllare i tempi dei procedimenti, i risultati, i costi di produzione, la presenza di irregolarità;
- previsione della presenza di più funzionari in occasione dello svolgimento di procedure o procedimenti "sensibili";
- trasparenza riguardo ai pareri degli organi tecnici;
- verifica insussistenza di incompatibilità o conflitto di interessi in capo ai tecnici incaricati dell'istruttoria e agli altri soggetti dell'amministrazione che intervengono nel procedimento;
- adozione di procedure interne di segregazione delle responsabilità e dei compiti nelle diverse fasi del procedimento;
- miglioramento della qualificazione professionale e tecnica dei funzionari incaricati dell'istruttoria per rafforzarne l'autonomia valutativa, tenendo conto della specificità, complessità e rilevanza economica del processo.

Per tutti i processi considerati è emersa l'opportunità di intervenire in modo più incisivo nel percorso della loro informatizzazione e digitalizzazione, percorso che è risultato più o meno avanzato nelle diverse situazioni esaminate, in quanto è da considerarsi, oltre che una misura fondamentale per migliorare l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa, una misura di semplificazione con effetti positivi sul contenimento dei rischi corruttivi.

Si evidenzia, a tale proposito, che la digitalizzazione dei processi:

- assicura una maggiore standardizzazione delle procedure;
- contribuisce a garantire l'attendibilità e la correttezza del risultato dei processi;
- semplifica le procedure di controllo e supervisione delle attività;
- conferisce maggiore chiarezza e accessibilità ai dati necessari per l'emissione dei pareri propedeutici al rilascio delle concessioni/autorizzazioni;
- permette l'immediata tracciabilità dei dati immessi da ciascun operatore e delle rispettive, specifiche responsabilità;
- attraverso l'automatizzazione di controlli e passaggi procedurali, riduce l'intervento del personale alle sole attività che richiedono valutazioni tecnico-amministrative, limitando così le opportunità di abusi.

Tutti i processi considerati, infatti, sono connotati da una notevole complessità tecnica e procedurale, sia nella fase iniziale di verifica dell'ammissibilità dell'istanza, sia nelle fasi successive delle valutazioni tecniche e della composizione dei diversi contributi apportati dagli enti nell'ambito della Conferenza di Servizi, laddove prevista, ai fini della redazione del provvedimento di autorizzazione o di diniego. La possibilità di tracciare le varie fasi del processo automatizzando almeno in parte i controlli, potrebbe costituire, oltre che un supporto all'operatività quotidiana, un mezzo per facilitare il monitoraggio e la supervisione delle attività ed avrebbe effetti positivi anche sulla riduzione dei tempi procedurali.

Al fine di aumentare la trasparenza e semplificare i flussi di dati con i vari *stakeholder* coinvolti nei processi, tra le ipotesi di efficientamento è stata evidenziata l'opportunità di inserire, ove possibile, le informazioni territoriali relative alle concessioni/autorizzazioni sul Sistema Informativo Territoriale Regionale (SITR), che, ai sensi dell'art.17 della l.r. del 22 dicembre 1999, n. 38 svolge, tra l'altro, il compito di diffondere dati ed informazioni geografiche attraverso l'attivazione di servizi destinati all'utenza pubblica e privata, tra i quali le procedure di scambio dati.

Tra le misure specifiche individuate, si rileva anche l'importanza del miglioramento continuo della qualificazione professionale e tecnica dei funzionari incaricati dell'istruttoria, per rafforzarne l'autonomia valutativa, tenendo conto della specificità, complessità e rilevanza economica dei processi esaminati.

Tale misura avrebbe un impatto positivo con riferimento alle possibili criticità che possono emergere nel corso del coordinamento dei contributi istruttori forniti dai vari soggetti che a vario titolo possono partecipare ai procedimenti.

In conclusione, l'attività di analisi svolta nell'ambito del Focus, oltre ad aver fornito nuovi elementi di valutazione per l'aggiornamento del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione, ha rappresentato, nella sua connotazione di fase sperimentale di lavoro interdirezionale, un importante momento di arricchimento professionale e di sviluppo di competenze e di *know how* per tutti i soggetti coinvolti. Nell'ambito dell'attività del Focus, inoltre, sono state messe a punto, come detto, specifiche *check list*, che si connotano quali strumenti operativi per l'analisi e la valutazione dei rischi corruttivi e delle relative misure di prevenzione, strumenti questi che potranno essere comunque utilizzati in futuro anche per l'analisi di altre attività autorizzatorie o concessorie.