



DELIBERA N. 545

Del 8 novembre 2023

Oggetto: Provvedimento d'ordine ai sensi dell'art. 11 co. 1 lett. d) del Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza sul rispetto degli obblighi di pubblicazione di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, e del Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di prevenzione della corruzione nei confronti della Risorse e Ambiente Palermo Spa

Riferimenti normativi

Articolo 1 co. 3, 5 e 7 della legge 6 novembre 2012, n. 190; artt. 45 co. 1, 19, 37, 32, co. 2, lett. a), 10, co. 5 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33

Parole chiave

Società in controllo pubblico – mappatura dei processi – bandi di concorso – bandi di gara e contratti

Massima

n.d.

Visto

l'articolo 1, comma 3, della legge 6 novembre 2012, n. 190, secondo cui l'Autorità «esercita poteri ispettivi mediante richiesta di notizie, informazioni, atti e documenti alle pubbliche amministrazioni e ordina l'adozione di atti o provvedimenti richiesti dal piano nazionale anticorruzione e dai piani di prevenzione della corruzione delle singole amministrazioni e dalle regole sulla trasparenza dell'attività amministrativa previste dalla normativa vigente, ovvero la rimozione di comportamenti o atti contrastanti con i piani e le regole sulla trasparenza»;

l'articolo 45, comma 1, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, secondo il quale l'Autorità controlla l'esatto adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, esercitando poteri ispettivi mediante richiesta di notizie, informazioni, atti e documenti alle amministrazioni pubbliche e ordinando di procedere, entro un termine non superiore a trenta giorni, alla pubblicazione di dati, documenti e informazioni ai sensi del citato decreto, all'adozione di atti o provvedimenti richiesti dalla normativa vigente, ovvero la rimozione di comportamenti o atti contrastanti con le regole sulla trasparenza;

il decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97 «Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche»;

il Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza sul rispetto degli obblighi pubblicazione di cui al d.lgs. 33/2013 e successive modifiche, con il quale l'Autorità ha disciplinato, tra l'altro, all'art. 11, tra gli atti conclusivi del procedimento, quello di ordine di procedere alla pubblicazione di documenti ed informazioni, ai sensi dell'art. 45 comma 1 del citato decreto;

Il Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di prevenzione della corruzione e successive modifiche, con il quale l'Autorità ha disciplinato, tra l'altro, all'art. 11, tra gli atti conclusivi del procedimento, quello di ordine, indirizzato alle amministrazioni interessate, di adottare misure di prevenzione della corruzione previste dal PNA, dai suoi aggiornamenti, nonché da Linee guida avente il medesimo valore di atto di indirizzo, ai sensi del comma 2-bis dell'articolo 1 della legge n. 190 del 2012;

la delibera n. 7 del 17 gennaio 2023, recante il Piano Nazionale Anticorruzione 2022, ed il relativo allegato 9.

Considerata

la nota prot. n. 49016 del 22.6.2023, con la quale venivano trasmessi al competente Ufficio dell'Autorità gli esiti dell'attività ispettiva condotta dalla Guardia di Finanza presso la società Risorse Ambiente Palermo Spa, in attuazione del piano ispettivo per l'anno 2022, avente ad oggetto la verifica della corretta adozione del PTPCT per il 2022 secondo la normativa vigente, con particolare riguardo al recepimento delle indicazioni fornite con il Piano Nazionale Anticorruzione, approvato con delibera n. 1064 del 13 novembre 2019, l'effettiva attuazione delle misure anticorruzione in esso contenute, nonché l'assolvimento degli obblighi di pubblicazione, con particolare riferimento a quelli previsti dalla delibera ANAC n. 294/2021, par. 2, lett. b), elencati nella griglia di cui all'allegato 2.2. alla predetta delibera (Cfr. mandato ispettivo n. 27488 del 6.4.2023);

le criticità emerse in sede di accertamento ispettivo in merito alla struttura del PTPCT 2022/2024 ed al corretto assolvimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente;



la nuova verifica sul PTPCT relativo al triennio 2023-2025 e sulla sezione “società trasparente” del sito istituzionale della società Risorse e Ambiente Palermo Spa, per accertare il superamento delle suddette criticità, dalla quale è emerso, in materia di prevenzione della corruzione:

- la mappatura dei processi non appare del tutto conforme alle indicazioni metodologiche contenute nell’all. 1 al PNA 2019, in quanto il “registro delle aree di rischio – check list dei rischi”, contiene la denominazione del singolo processo/procedimento, ma mancano gli elementi descrittivi dello stesso, come ad esempio le eventuali fasi/attività in cui lo stesso si articola, le concrete modalità di svolgimento ed il soggetto/ufficio attuatore;
- per l’attività di analisi del rischio è stato adottato un approccio di tipo quantitativo, basato sulla moltiplicazione dei coefficienti di probabilità ed impatto, di valore numerico da 1 a 4, il cui prodotto determina le priorità di intervento dell’amministrazione (P1, P2, P3 e P4). Tale metodologia non risulta in linea con le indicazioni del PNA 2019, allegato 1, che richiede di adottare un approccio di tipo qualitativo, consistente in un giudizio sintetico del livello di stima di esposizione a rischio, supportato da adeguate motivazioni e documenti;
- quanto alla fase di trattamento del rischio, si osserva che le misure di prevenzione risultano spesso generiche e non correlate alle fasi dei processi parzialmente mappati. Ad esempio, viene talvolta inserita la seguente generica misura: “predisposizione di scheda di valutazione contenente i riferimenti relativi ai controlli espletati sulle attività svolte e valutazioni in ordine alle stesse”;
- non sembra essere stato effettuato il collegamento fra le misure di prevenzione della corruzione e gli obiettivi in materia di performance, in quanto nel PTPCT 2023-2025 non è presente un apposito paragrafo a ciò dedicato;
- si osserva infine che, come risultante dall’organigramma pubblicato sul sito istituzionale, è stato individuato quale RPCT il Dirigente preposto all’Area Legale, che comprende attività ad elevato rischio di corruzione, come la gestione degli affari legali e del contenzioso. Tale nomina non è conforme alle indicazioni dell’Autorità sui criteri di scelta del RPCT, atteso che il profilo selezionato appartiene ad una delle aree a rischio di corruzione indicate dal PNA 2019, all. 1, tabella n. 3;

in materia di trasparenza:

- nella sottosezione “selezione del personale – reclutamento del personale”, per ciascuna procedura selettiva risultano pubblicate le informazioni previste dall’art. 19 del d.lgs. 33/2013, con separata indicazione dei criteri e delle modalità di selezione rispetto ai singoli avvisi. Le procedure concorsuali scadute non risultano tuttavia inserite nella sottosezione “concorsi terminati” e pertanto non è agevole distinguere le procedure concorsuali attive da quelle definite;
- nella sottosezione “bandi di gara e contratti” non risultano pubblicati tutti i dati previsti dall’all. 9 al PNA 2022, come gli atti di programmazione degli affidamenti e le informazioni concernenti la fase esecutiva delle procedure;
- nella sottosezione “servizi erogati” permangono le criticità rilevate in sede ispettiva, in quanto le sottosezioni di secondo livello risultano prive di contenuti, se non per l’avvenuta pubblicazione della Carta dei Servizi. Mancano a titolo esemplificativo i costi contabilizzati sostenuti dall’Azienda.

la nota prot. n. 69443 del 5.9.2023, recante la notifica della comunicazione di avvio del procedimento di vigilanza di cui all'art. 12 del "Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di prevenzione della corruzione" e del "Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza sul rispetto degli obblighi di pubblicazione di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013 n. 33" e s.m.i. nei confronti della società Risorse e Ambiente Palermo Spa, per verificare la corretta applicazione delle vigenti disposizioni normative in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, con particolare riferimento alle criticità sopra evidenziate;

Il riscontro del RPCT di cui alla nota prot. n. 81833 del 28.9.2023, il quale riferisce, in materia di prevenzione della corruzione, che è in corso di predisposizione un'integrale revisione della mappatura dei processi, in parallelo alla revisione del Modello ex d.lgs. 231/2001, che consentirà di implementare il Registro delle aree di rischio in chiave maggiormente descrittiva e di effettuare una valutazione del livello di esposizione della struttura ai rischi di corruzione più rispondente alle indicazioni metodologiche contenute nell'all. 1 al PNA 2019 ed il collegamento con gli obiettivi di performance. Viene riferito che tale processo sarà portato a compimento con l'adozione del PTPCT 2024-2026. Quanto alla possibile incompatibilità/inconferibilità dell'incarico di RPCT, viene rappresentato che le scelte dell'organo amministrativo sono state dettate dalla carenza di posizioni dirigenziali, stante la presenza di soli 3 dirigenti in servizio, di cui uno interessato da un procedimento penale per reati contro la PA, mentre l'altro, con profilo professionale strettamente tecnico, non è in possesso delle competenze necessarie al corretto svolgimento della funzione. In materia di trasparenza, viene riferito che è stata integrata la sottosezione "selezione del personale – reclutamento del personale", attraverso la separazione fra le procedure concorsuali in corso di svolgimento e quelle terminate, per agevolare la fruibilità del dato, che nella sottosezione "bandi di gara e contratti" si è provveduto all'integrazione di alcune informazioni, con particolare riferimento ai provvedimenti di cui all'art. 106 del d.lgs. 50/2016, co. 11 e 12, inerenti la fase esecutiva dei contratti, i nominativi dei componenti delle commissioni giudicatrici per le procedure aperte con i relativi curricula, e le determinate a contrarre, pubblicate in apposita sottosezione. In merito alla mancata pubblicazione dei costi contabilizzati, sarebbe stata trasmessa una nota di sollecito al Dirigente preposto all'Area per attendere alle dovute implementazioni del sito, che saranno oggetto di verifica da parte del RPCT.

Ritenuto

che l'Autorità ha avuto modo di precisare, nell'all. 1 al PNA 2019, che l'aspetto centrale e più importante dell'analisi del contesto interno, oltre alla rilevazione dei dati generali relativi alla struttura e alla dimensione organizzativa, è la cosiddetta mappatura dei processi, consistente nella individuazione e analisi dei processi organizzativi. L'obiettivo è che l'intera attività svolta dall'amministrazione venga gradualmente esaminata al fine di identificare aree che, in ragione della natura e delle peculiarità dell'attività stessa, risultino potenzialmente esposte a rischi corruttivi. La mappatura assume carattere strumentale ai fini dell'identificazione, della valutazione e del trattamento dei rischi corruttivi e l'effettivo svolgimento della stessa deve risultare, in forma chiara e comprensibile, nel PTPCT;

che nel PTPCT 2023-2025 della società Risorse e Ambiente Palermo le suddette indicazioni non sono state pienamente attuate in quanto, come rilevato nella comunicazione di avvio del procedimento, il "registro delle aree di rischio – check list dei rischi", contiene la denominazione del singolo processo/procedimento, ma senza indicare gli elementi descrittivi dello stesso, come ad esempio le eventuali fasi/attività in cui si articola, le concrete modalità di svolgimento ed il soggetto/ufficio attuatore. Conseguentemente le successive fasi di valutazione e trattamento del rischio non sono state adeguatamente implementate, mancando la necessaria correlazione con i processi mappati. Ne deriva talvolta la genericità delle misure approntate, come a titolo esemplificativo la ripetizione di misure analoghe per attività e procedimenti diversi. Si vedano a tale proposito i processi di monitoraggio di interventi nel Piano del Comune di Palermo finanziati con fondi PNRR e quelli afferenti la gestione tecnico amministrativa di incarichi a professionisti esterni, che risultano presidiati con la medesima generica misura: "predisposizione di scheda di valutazione contenente i riferimenti relativi ai controlli espletati sulle attività svolte e valutazioni in ordine alle stesse";



che permangono le criticità relative all'adozione di un approccio di tipo quantitativo per la valutazione dei rischi, basato sulla moltiplicazione dei coefficienti di probabilità ed impatto, e non suffragato da un giudizio sintetico con adeguate motivazioni e documenti a supporto;

che nel Piano non vi sono riferimenti al collegamento fra le misure di prevenzione della corruzione e gli obiettivi in materia di performance, come prescritto dall'art. 1, co. 8 bis della l. 190/2012;

che in relazione alla possibile inconferibilità/incompatibilità dell'incarico di RPCT, attualmente attribuito al Dirigente dell'Area Legale, come risultante dall'organigramma pubblicato sul sito istituzionale, l'Autorità ha precisato, da ultimo nel PNA 2022, all. 3, che per assicurare che il RPCT non si trovi in una posizione di conflitto di interessi, dovrebbero essere esclusi dalla designazione i dirigenti assegnati ad uffici che svolgono attività di gestione e di amministrazione attiva, nonché quelli assegnati a settori che sono considerati più esposti al rischio della corruzione (come, a titolo meramente esemplificativo, l'Ufficio contratti, l'Ufficio gestione del patrimonio, l'Ufficio contabilità e bilancio, l'Ufficio del personale). Nel provvedimento di nomina, laddove la designazione si discosti dagli orientamenti espressi dall'Autorità, occorre dare atto delle motivazioni che hanno indotto l'amministrazione a soluzioni diverse, come nel caso in cui si verifichi l'attribuzione dell'incarico di RPCT a soggetto assegnato ad uffici che svolgono attività di gestione nonché a settori più esposti a rischio corruttivo. Tale motivazione non è presente nel provvedimento di nomina del RPCT della società Risorse e Ambiente Palermo, avvenuta con delibera del Presidente dell'Ente n. 41 del 19.11.2019. Nel documento ci si limita infatti a dare atto delle dimissioni dall'incarico del precedente RPCT per collocamento in quiescenza e del possesso in capo al dirigente prescelto di requisiti e competenze adeguate per lo svolgimento dei compiti previsti dalla normativa vigente;

che, in materia di trasparenza, a seguito di una nuova verifica sul sito istituzionale, è emerso che la sottosezione "selezione del personale" è stata aggiornata inserendo gli esiti conclusivi relativi alla selezione pubblica per la copertura di nn. 2 dirigenti tecnici, scaduta il 27.12.2020. Permane la difficoltà di consultazione in ordine alle procedure concorsuali in essere, in quanto gli atti dei concorsi inseriti nella corrispondente sottosezione recano anch'essi la dicitura "scaduto". Non tutte le informazioni previste dal d.lgs. 33/2013 sono presenti in quanto, a titolo esemplificativo, la procedura per l'assunzione di nn. 306 autisti, indetta con determina dell'Amministratore unico n. 141/2021, è priva della graduatoria finale di merito, pubblicazione richiesta ai sensi dell'art. 19 della norma citata;

che la sottosezione "bandi di gara e contratti" non risulta ancora pienamente conforme alle indicazioni contenute nel PNA 2022, all. 9, nonostante l'apporto di alcune integrazioni. Non sono infatti presenti gli atti di programmazione delle procedure di affidamento ovvero le motivazioni circa la mancata redazione degli stessi, i verbali delle commissioni di gara, ove presenti, i provvedimenti afferenti la fase esecutiva, come la procedura di quinto d'obbligo, per la quale sono indicati i soli riferimenti degli atti adottati (numero e data determina, protocollo), varianti, modifiche soggettive e proroghe contrattuali;

che i costi contabilizzati non risultano pubblicati nella sottosezione "servizi erogati", non interessata da aggiornamenti.

Tutto quanto sopra premesso,

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

nell'adunanza del 8 novembre 2023

DELIBERA

L'adozione nei confronti della società Risorse e Ambiente Palermo Spa, ai sensi dell'art. 11 co. 1, lett. d), del Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza sul rispetto degli obblighi di pubblicazione di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, e del Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di prevenzione della corruzione, di un provvedimento di ordine:

- in materia di prevenzione della corruzione, di provvedere all'adeguamento del PTPCT alle indicazioni metodologiche contenute nell'all. 1 al PNA 2019, con particolare riferimento alla mappatura dei processi ed alle misure di trattamento del rischio, nonché al processo di valutazione degli eventi rischiosi ed al necessario collegamento delle misure di prevenzione della corruzione con gli obiettivi di performance; di effettuare un'attenta valutazione in ordine all'individuazione del dipendente cui conferire l'incarico di RPCT, sulla base delle indicazioni fornite dal PNA 2022, all. 3, eventualmente integrando con adeguata motivazione il provvedimento di nomina in caso di scostamento dalle linee guida dell'Autorità;

- in materia di trasparenza, di attendere all'aggiornamento della sezione "società trasparente" con i dati e le informazioni previste dalla normativa vigente, secondo quanto stabilito dall'all. 1 alla delibera n. 1134/2017 e, con riferimento alla sottosezione "bandi di gara e contratti", dal PNA 2022, all. 9;

la società Risorse e Ambiente Palermo Spa avrà cura di assicurare l'adeguamento al presente provvedimento di ordine, dandone riscontro a questa Autorità entro 45 giorni dal ricevimento della presente, all'indirizzo PEC protocollo@pec.anticorruzione.it.

In caso di mancato adeguamento a quanto disposto con il presente atto, si procederà ai sensi dell'art. 20, comma 3, dei sopra citati Regolamenti di vigilanza.

Il presente provvedimento:

- è comunicato al RPCT, al Presidente del Consiglio di amministrazione e, per conoscenza, all'OIV od organismo con funzioni analoghe, ed è pubblicato sul sito istituzionale dell'Autorità, a norma dell'art. 20 co. 1 dei Regolamenti.

Il Presidente
Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 30 novembre 2023

Il Segretario verbalizzante, Valentina Angelucci

Firmato digitalmente