



UNIVERSITÀ DI PISA

**DIPARTIMENTO DI INGEGNERIA DELL'ENERGIA DEI SISTEMI,
DEL TERRITORIO E DELLE COSTRUZIONI**

**RELAZIONE PER IL CONSEGUIMENTO DELLA
LAUREA MAGISTRALE IN INGEGNERIA GESTIONALE**

***Il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e
della Trasparenza: Il caso di Apuafarma S.p.A.***

RELATORI

Prof. Ing. Gionata Carmignani
*DIPARTIMENTO DI INGEGNERIA DELL'ENERGIA DEI SISTEMI,
DEL TERRITORIO E DELLE COSTRUZIONI*

Dott.ssa Anna Teneggi
Dirigente Responsabile dei Servizi Farmaceutici e
Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza
Apuafarma S.p.a.

IL CANDIDATO

Paolo Zanoni
paolo.zanoni@gmail.com

Il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza: Il caso di Apuafarma S.p.A.

Paolo Zanoni

Sommario

Il presente elaborato è il risultato di un tirocinio della durata di circa 6 mesi svolto all'interno di Apuafarma S.p.A., azienda municipalizzata del comune di Carrara (MS) che gestisce per il Comune stesso i servizi alla persona, i servizi cimiteriali e i servizi farmaceutici. La necessità di redazione del Piano è nata dall'entrata in vigore di un impianto di leggi e decreti legge che è specificamente mirato la riduzione dei fenomeni corruttivi e alla totale trasparenza da parte delle amministrazioni pubbliche. Il processo di redazione si è sviluppato come segue: si sono identificate tutte le richieste dell'impianto normativo e si è eseguita un'analisi del contesto interno e della situazione AS-IS in materia di Anti-Corruzione e Trasparenza dell'azienda. Da questa analisi si è subito deciso di orientarsi verso l'integrazione dei principi della Norma ISO 31000 per quanto riguarda la gestione del rischio. È stata quindi svolta un'attenta analisi dei processi al fine di definire i rischi inerenti alle attività dell'azienda. Si è poi provveduto a valutare i singoli rischi e ad andare a definire tutte le misure di prevenzione sia di carattere generale sia specifiche. Infine è stata creata l'apposita sezione sul sito istituzionale dove caricare tutta la documentazione al fine di garantire la massima Trasparenza.

Abstract

This thesis is the result of a 6 months internship lasting in Apuafarma S.p.A., a municipal company of the Municipality of Carrara (MS) which manages personal services, cemetery services and pharmaceutical services for the Municipality itself. The need for implementing the Plan arose from the entry into force of a whole system of laws and decree laws that is specifically aimed at reducing corruption and at a total transparency of public administrations. The drafting process has developed as follows: all the individual requests have been identified, an analysis of the internal context and of the AS-IS have been performed. From this initial analysis we immediately decided to move towards the integration with the ISO 31000:2010 risk management standards. A careful analysis of the processes was then carried out in order to define the corruption risks of the activities. The individual risks were then assessed and all prevention measures, both general and specific, were defined. Finally, a special section was created on the institutional website where you can upload all the documentation in order to ensure maximum transparency.

1. Presentazione

Apuafarma è una azienda a totale capitale pubblico locale con sede a Carrara e partecipata dal Comune. La società ha per oggetto la gestione in esclusiva, sul territorio degli Enti pubblici locali soci, dei seguenti servizi pubblici locali di rilevanza economica, attività complementari e opere e attività ad esse connesse:

- l'organizzazione e la gestione in proprio delle Farmacie e dei servizi relativi, quali sono titolari il Comune di Carrara o eventuali altri Comuni soci;
- la vendita di specialità medicinali, galenici, omeopatici, presidi medico-chirurgici, parafarmaceutici, sanitari, prodotti per l'alimentazione per la prima infanzia, prodotti dietetici, complementi alimentari, prodotti per l'igiene personale, apparecchi medicali, cosmetici e prodotti di erboristeria;
- il commercio anche all'ingrosso dei prodotti sopra specificati, nel rispetto delle normative e dei limiti di legge;
- la produzione di prodotti officinali, omeopatici, di prodotti erboristici, di profumeria, dietetici, integratori alimentari e di prodotti affini ed analoghi;
- l'effettuazione di test di autodiagnosi e di servizi di carattere sanitario rivolti all'utenza;
- la partecipazione, anche con altri soggetti, a studi e iniziative di carattere socio-educativo per promuovere l'informazione su un miglior uso del farmaco da parte del cittadino;
- l'immissione sul mercato di prodotti di alto livello qualitativo, di prodotti difficilmente reperibili, e di tutti i prodotti che sono in grado di rispondere alle diverse tipologie di prevenzione per la salute e di cure mediche richieste dall'utenza;
- la qualificazione e la partecipazione degli operatori;
- l'organizzazione e la gestione in proprio di servizi e attività socio-assistenziali ad essa affidati dall'Amministrazione del Comune di Carrara o da eventuali altri Comuni soci. I servizi e le attività potranno essere effettuati direttamente dall'Azienda con propri mezzi oppure a mezzo di terzi soggetti pubblici o privati, a seguito di specifiche convenzioni;
- la gestione dei servizi cimiteriali;
- la gestione dei servizi di mensa e ristorazione scolastica ed altri servizi in materia educativa;
- la costruzione, la manutenzione degli immobili, dei manufatti e delle aree di pertinenza, nonché le attività a queste accessorie, connesse ai servizi sopra specificati;

- la realizzazione di infrastrutture stradali ed effettuazione del servizio di manutenzione e gestione delle strade pubbliche e private consistente in realizzazione, adeguamento, ristrutturazione, ripristino e manutenzione di strade ed aree pubbliche e private;
- la realizzazione e la gestione di parcheggi;
- servizi di gestione e manutenzione centri di controllo, pesatura e lavaggio;
- servizi di supporto per la vigilanza delle attività estrattive;
- altri servizi pubblici locali che saranno oggetto di affidamento da parte degli Enti pubblici locali soci, previa modifica dell'oggetto sociale.

La Società realizza la propria attività rivolgendosi esclusivamente all'utenza degli Enti pubblici locali Soci, con eccezione dell'attività di commercio all'ingrosso e fatto salvo quanto previsto dall'art. 31 dello statuto aziendale, il tutto nel rispetto delle disposizioni di legge applicabili. I rapporti tra gli Enti pubblici locali soci che hanno fisicamente affidato il servizio e la Società sono disciplinati da apposito contratto di servizio, il quale stabilisce anche la durata degli affidamenti sopracitati. La società è amministrata da un Consiglio di Amministrazione, scelto nel rispetto dei requisiti degli art.2382 e 2387 del Codice Civile.¹

Di seguito è inserito l'organigramma dell'azienda al 31/12/2018:

ORGANIGRAMMA AZIENDALE



¹ Statuto della "Apuafarma Farmacie Comunali Carrara S.p.A."

1.1 La situazione “As-Is” in materia di anticorruzione e trasparenza

L'azienda al termine dell'anno 2013 si era dotata di un Piano AntiCorruzione molto snello, che era più una presa di coscienza della necessità di affrontare l'argomento e costituiva una sorta di impegno per l'anno seguente, ma che era privo di molte delle richieste previste dalla legge 190/2012 e dal decreto legislativo 33/2013. L'obiettivo di questo Piano era più che altro definire le linee guida che l'azienda si assumeva, in previsione, nell'anno successivo, di dotarsi di un piano più organico e di cominciare a realizzare e a mettere in opera, tutti gli strumenti richiesti dalla legge in materia di Trasparenza e di Anti-corruzione. Il primo passo effettuato in questo senso è stato la nomina del Responsabile della Prevenzione della Corruzione (R.P.C.) e del Responsabile della Trasparenza (R.T.) dato che queste nomine inizialmente erano separate. Nella seduta del 16/12/2013, l'allora Consiglio di Amministrazione ha individuato la Dott.ssa Anna Teneggi, responsabile dei Servizi Farmaceutici, quale *Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza*, e la nomina è stata rinnovata fino ad oggi. La redazione del Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e del Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità, che inizialmente erano separati, è cominciata di conseguenza, in conformità con quanto indicato nel Piano Nazionale Anti-corruzione (P.N.A.).

2. L'obiettivo del lavoro

Il mio lavoro durante il periodo del tirocinio e nei successivi mesi di collaborazione con Apuafarma S.p.A. è stato quello di redigere, di concerto con il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (R.P.C.T.), un Piano Triennale e tutte le procedure ad esso connesse che permettessero all'azienda di rispondere in toto alle prescrizioni della legge. Dato che la sezione cruciale del Piano è in fin dei conti un'analisi del rischio, l'idea che da subito ha caratterizzato il lavoro, è stata quella di incrociare tutte le prescrizioni di legge con le indicazioni contenute nella norma ISO 31000 sul Risk Management con il principale obiettivo di andare a strutturare il processo in maniera più ordinata e sistematica rispetto a quanto non prevedessero le indicazioni di legge. Questa intuizione ha permesso all'azienda di lavorare nella direzione giusta anticipando quelle che poi sarebbero state le nuove indicazioni della legge nelle revisioni successive.

Il piano, affinato poi nelle successive revisioni, ha garantito ad Apuafarma in primo luogo di essere una delle prime aziende municipalizzate ad integrare nozioni di Risk Management alle disposizioni per Anti Corruzione e Trasparenza e in secondo luogo ha permesso di iniziare un

lavoro di proceduralizzazione e quindi di strutturazione di alcuni dei processi aziendali con grande giovamento della gestione di alcuni aspetti cruciali in azienda.

3. L'impianto dei controlli anticorruzione della legge 190/2012

La **legge n. 190/12** è innanzitutto esecuzione diretta della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione. Il legislatore con il chiaro intento di arginare i dilaganti fenomeni di malcostume e di corruzione all'interno delle pubbliche amministrazioni, anche locali, ha adottato un articolato piuttosto analitico che si fonda essenzialmente su due pilastri:

- l'adozione di misure in via preventiva e di natura amministrativa e non solo penale mirate alla creazione di un sistema pubblico di prevenzione della corruzione;
- l'introduzione di specifiche sanzioni amministrative e disciplinari per i casi di omissione del controllo e di violazione reiterata, sia dei diretti soggetti interessati da una vicenda di corruzione, sia, e questa è davvero una novità, per i soggetti che hanno l'obbligo di vigilare e controllare l'attuazione delle misure preventive anticorruzione.

La legge n. 190/12 interviene a disciplinare misure di organizzazione che si crede possano limitare i fenomeni corruttivi. Inoltre, mira ad un'operazione ambiziosa in materia di trasparenza: quella di riscrivere, per intero e in modo organico, sulla base di una delega al Governo, la disciplina della trasparenza attraverso la pubblicazione dei dati sui siti web degli Enti/Amministrazioni, superando la precedente frammentazione normativa, nonché garantire, con misure anche sanzionatorie, l'effettivo rispetto dei nuovi obblighi di trasparenza. La legge interviene sull'individuazione delle cosiddette aree sensibili: tra queste alcune sono esplicitamente indicate, altre vanno indicate direttamente dall'amministrazione. Una figura chiave del sistema di trattamento del rischio corruzione è il **Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza**. A tale figura la normativa assegna alcuni importanti compiti il cui corretto assolvimento permette di rafforzare l'efficacia del sistema di controllo preventivo. Le funzioni ed i compiti del RPCT comprendono:

- a) l'elaborazione della proposta del **Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza**;
- b) la definizione di procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione;
- c) la verifica dell'efficace attuazione del piano e la sua idoneità. In particolare, tale verifica comprende la vigilanza sul funzionamento e sull'osservanza del Piano;

- d) la proposta di modifiche al piano in caso di accertamento di significative violazioni o di mutamenti dell'organizzazione;
- e) l'individuazione del personale da inserire nei percorsi di formazione sui temi dell'etica e della legalità;
- f) la predisposizione, entro il 15 dicembre di ogni anno, di una relazione recante i risultati dell'attività svolta da pubblicare sul sito Web dell'azienda.

Apuafarma ha identificato il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza nella figura del dirigente Responsabile dei Servizi Farmaceutici, Dott.ssa Anna Teneggi. La legge attribuisce quindi le funzioni di vigilanza interna al responsabile della corruzione e della trasparenza, inoltre l'ANAC vigila sul rispetto, da parte delle amministrazioni pubbliche, degli enti pubblici e degli enti di diritto privato in controllo pubblico, delle disposizioni, anche con l'esercizio di poteri ispettivi e di accertamento di singole fattispecie di conferimento degli incarichi. A completamento delle sanzioni vi è anche la Corte dei conti per la ricerca e verifica di eventuali casi di responsabilità amministrativa ed erariale in merito.

4. Processo di gestione del rischio

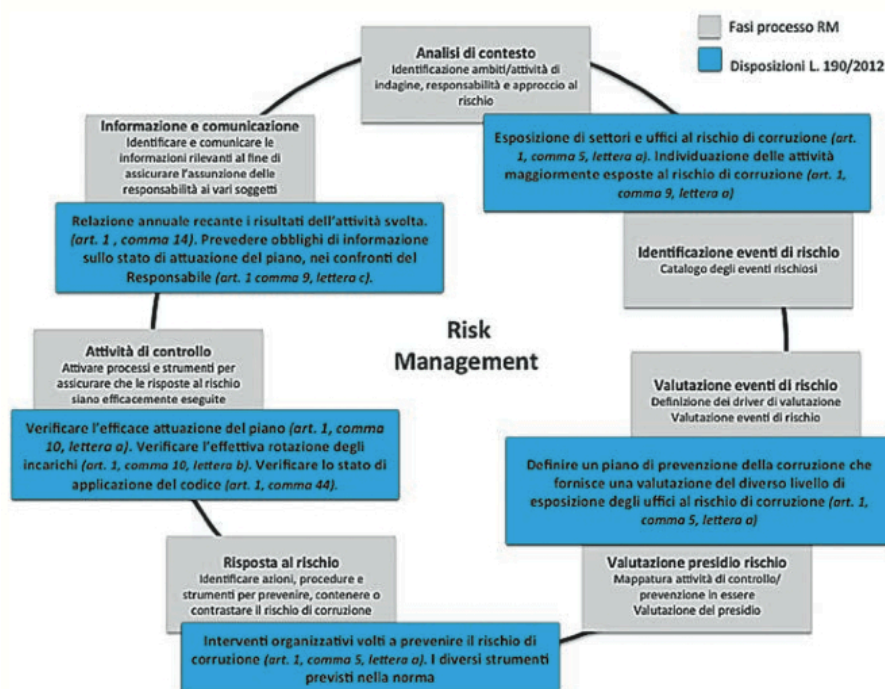
L'implementazione di un processo di gestione del rischio è strumentale all'identificazione e alla valutazione dei rischi ai quali è esposta un'organizzazione e alla definizione di una strategia di risposta atta a contenere gli effetti negativi che potenzialmente possano prodursi.

Il primo passaggio che ho svolto è stato quello di analizzare il processo di gestione del rischio considerando il fenomeno della corruzione come un rischio al quale le amministrazioni sono esposte. Dal primo momento quindi ho cercato di iniziare ad elaborare un piano in grado di adempiere alle richieste di legge andando ad implementare un processo di *risk management* che tenesse come riferimento l'approccio proposto dallo standard ISO31000.

La gestione del rischio è quindi da intendersi, come un processo continuo che ha lo scopo di aumentare il livello di consapevolezza dei rischi ai quali è esposta l'organizzazione.

Attraverso un'opportuna informazione e formazione del personale sulle modalità più opportune di gestione degli eventi rischiosi identificati, questo processo può contribuire a favorire il miglioramento della *performance* dell'organizzazione stessa (si pensi, ad esempio, alla possibilità di ridurre i contenziosi nell'assegnazione di un determinato bando di gara).

Una figura che spiega perfettamente queste osservazioni è stata elaborata da Formez in uno studio denominato "La corruzione – Analisi e gestione del rischio di fallimento etico" ed è riportata di seguito:



Fonte: elaborazione Formez PA.

La sfida maggiore, intrapresa da Apuafarma, consiste nel diffondere la cultura necessaria in grado di alimentare una continua analisi, misurazione ed eventuale trattamento/mitigazione del rischio, nonché la creazione di veri e propri “presidi” di controllo volti ad attuare un monitoraggio della probabilità e dell’impatto derivante dal manifestarsi degli eventi rischiosi.

4.1 Fase di identificazione del rischio

La fase di identificazione del rischio, o meglio delle aree a rischio (seguendo la dizione del P.N.A.), ha il fine di individuare, anche in forma aggregata, le tipologie di eventi che possano esporre la società a fenomeni corruttivi.

Inizialmente ho condotto un'analisi dei processi aziendali, che è avvenuta tramite:

- l'esame della documentazione relativa alle modalità di svolgimento dei processi (es. procedure aziendali, regolamenti organizzativi e gestionali, ecc.);
- lo svolgimento di interviste con i soggetti ai quali è affidata la responsabilità gestionale dei processi che caratterizzano l'attività di Apuafarma.

In una seconda fase in collaborazione con una società di consulenza a cui la società si appoggia sono stati identificati, per ciascun sub-processo, i seguenti elementi:

- i reati ipotizzabili;
- le modalità di commissione dei reati, ipotizzando delle fattispecie concrete attraverso le quali potrebbero aver luogo i delitti;

- qualsiasi altra situazione che possa portare ad un malfunzionamento della Società.

Lo svolgimento di quest'attività ha consentito di individuare i rischi inerenti alle attività realizzate dalla Società. Ho quindi potuto procedere alla definizione di alcune matrici di analisi del rischio, in cui sono riportati per ciascun processo i rischi di reati che potrebbero verificarsi e le modalità di possibile manifestazione dei delitti ipotizzati.

I "Processi sensibili" identificati sono: Gestione del personale, Consulenze, Utilizzo dei beni aziendali, Assegnazione di Omaggi, Affidamento di beni, servizi e lavori, Assegnazione di Sovvenzioni/contributi/sussidi, Gestione finanziaria, Affari legali e contenzioso, Gestione dei servizi.

Qua di seguito è riportato a titolo di esempio il processo di "Gestione Finanziaria":

Processo sensibile: Gestione finanziaria

Sub-Processo sensibile	Responsabile organizzativo	Controparte coinvolta	Reato ipotizzabile	Modalità ipotetica di commissione
Gestione delle giacenze di cassa	- Operatori servizi cimiteriali - Ufficio Amministrativo - Farmacisti	Personale interno a Apuafarma	- Peculato (art. 314 c.p.) - Abuso di ufficio (art. 232 c.p.) - Malversazione (art. 316-bis c.p.) - Concussione (art. 317 c.p.) - Corruzione (art. 319-bis c.p.) - Istigazione alla corruzione (art. 322 c.p.) - Indebita induzione a dare o promettere utilità (art. 319-quater c.p.)	Rischio di appropriazione indebita da parte di singoli dipendenti o collaboratori aziendali, ovvero da parte di terzi con complicità da parte di dipendenti o collaboratori di Apuafarma

4.2 Fase di Valutazione del Rischio

Completata questa prima fase di identificazione dei rischi siamo passati alla fase di valutazione dei rischi. Tale attività è stata condotta allo scopo di far emergere le aree maggiormente esposte al rischio di corruzione da monitorare attentamente e da presidiare mediante l'implementazione di nuove misure di trattamento del rischio.

Per stimare il livello di esposizione al rischio, per ciascuna attività, ho utilizzato i fattori che la stessa ANAC in una sua delibera ha identificato sia per valutare la probabilità che si possano realizzare i comportamenti delittuosi ipotizzati, sia per valutare le conseguenze che i comportamenti illeciti potrebbero produrre.

Per quanto riguarda la probabilità sono stati considerati i seguenti fattori:

- la discrezionalità del processo;

- la rilevanza esterna;
- la complessità del processo;
- valore economico del processo;
- frazionabilità del processo;
- controlli applicati sul processo.

Per quanto riguarda l'impatto sono stati considerati invece:

- l'impatto economico;
- l'impatto reputazionale;
- l'impatto organizzativo;
- l'impatto organizzativo, economico e sull'immagine.

La valutazione del rischio è stata effettuata incrociando le due dimensioni: probabilità e impatto. Per dare una valutazione quantitativa dei fattori sopra indicati è stato predisposto un documento, nel quale sono state utilizzate scale di punteggi che variano da 0 a 5. Con riferimento alla probabilità il punteggio 0 segnala una situazione in cui non esiste alcuna esposizione al rischio, mentre il punteggio 5 indica un'esposizione a rischio "altamente probabile". Parallelamente, per l'impatto il punteggio 0 indica un impatto sostanzialmente nullo, mentre il punteggio 5 un impatto estremo.

La valutazione è stata effettuata in una riunione alla presenza dei due dirigenti responsabili dei servizi di Apuafarma e, fintanto che la sua figura è stata prevista nell'organigramma, del Direttore Generale. Una volta valutati i vari parametri ne è stata fatta una media e si è individuato così i valori di probabilità e impatto.

La valutazione complessiva del rischio è stata, quindi, determinata dal prodotto:

PROBABILITA' x IMPATTO

con un valore massimo di esposizione al rischio pari a 25.

Di seguito è riportato un esempio per il processo "Gestione Finanziaria":

Processo sensibile: Gestione finanziaria

Sub-Processo sensibile	Discrezionalità	Rilevanza esterna	Complessità	Valore economico	Frazionabilità	Controlli	Probabilità
Gestione delle giacenze di cassa	2	2	1	1	1	2	1,5

Sub-Processo sensibile	Economico	Reputazionale	Organizzativo	Org., ec. immagine	Impatto
Gestione delle giacenze di cassa	1	1	0	3	1,25

Valutazione del rischio
1,88

4.3 Misure di prevenzione dei rischi individuati

Per ogni processo sensibile rilevato sono state individuate opportune misure di controllo, che comprendono gli strumenti, le azioni ed i presidi atti a mitigare il rischio per ogni sub processo andandone a ridurre la probabilità di accadimento del rischio oppure contenendone l'impatto. Inoltre per ogni processo sensibile sono stati identificati i responsabili del controllo del processo. A queste misure specifiche sono state affiancate delle misure di carattere generale (ossia trasversali) che comprendono le azioni di prevenzione del rischio che riguardano l'organizzazione nel suo complesso e che definiscono le caratteristiche del contesto organizzativo, in cui operano le misure di controllo specifiche, che riguardano, invece, i singoli processi a rischio. Le misure di carattere generale che sono state individuate sono: il Codice etico e di comportamento, il Sistema Disciplinare, la Rotazione degli incarichi, il Whistleblowing, la Formazione e la Comunicazione, la Trasparenza, la verifica dell'insussistenza di cause di incompatibilità e inconfiribilità per gli incarichi di amministratore e per gli incarichi dirigenziali, la verifica su eventuali incarichi assegnati a dipendenti pubblici successivi alla cessazione del rapporto di lavoro, il conferimento e l'autorizzazione allo svolgimento di incarichi extra-istituzionali, l'informatizzazione dei processi.

Di seguito è riportato un esempio per il processo "Gestione Finanziaria":

Processo sensibile: Gestione finanziaria

- **Misura 1 (Generale):** Codice etico;
- **Misura 2 (Specifica):** Regolamento per la gestione della cassa economale.

Responsabile dell'attività di controllo: CdA, R.P.C.T., Responsabile del servizio coinvolto.

5. L'applicazione della legge 33/2013 e il Piano Triennale per la Trasparenza e l'Integrità (P.T.T.I.) in Apuafarma S.p.a.

Il Decreto Legislativo 33/2013 revisionato e semplificato in seguito dal Decreto Legislativo 97/2016 definisce le disposizioni contenute nella legge 190/2012 a riguardo del "Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e

diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni” e nelle delibere adottate dall’Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) in materia di Trasparenza.

Per andare ad ottemperare agli obblighi normativi contestualmente al P.T.P.C.T. ho redatto per la Società il Programma Triennale per la Trasparenza e l’Integrità (PTTI) con la finalità di disciplinare i seguenti aspetti:

- il contenuto e la tipologia di dati e di informazioni da pubblicare;
- le modalità di pubblicazione on line dei dati;
- le iniziative adottate per diffondere nell’organizzazione la conoscenza del PTTI;
- le modalità programmatiche per gli adempimenti degli obblighi normativi;
- disciplinare lo strumento dell’accesso civico.

Per ottemperare alle norme suddette, ho predisposto per la società sul sito Internet istituzionale www.apuafarma.net, una sezione denominata “Società Trasparente” nella quale sono pubblicate le informazioni richieste dalle norme in questione e dalle Delibere dell’ANAC. In ottemperanza alle Linee Guida definite dall’ANAC per la predisposizione del PTTI questa sezione è raggiungibile tramite link dall’home page per favorire l’accesso e la consultazione da parte di chiunque interessato.

6. I risultati raggiunti

Il lavoro svolto ha permesso all’azienda di soddisfare a pieno le richieste della legge sia in termini di Anti-corrruzione sia in termini di Trasparenza. Inoltre lavorando fin da subito nella giusta direzione, Apuafarma è stata una delle prime aziende pubbliche in Italia a integrare aspetti di Risk Management nella gestione del rischio «Corruzione» con un notevole ritorno di immagine (ad esempio ai tavoli di lavoro regionali che venivano istituiti sulla legge 190/2012 e sul d.lgs. 33/2013). L’approccio strutturato messo in pratica è stato fondamentale nel dissipare la nebulosità di un impianto normativo diretto principalmente alle Pubbliche Amministrazioni e poco chiaro e adattabile nell’applicazione ad una realtà dinamica e che operano sul mercato come un’azienda multiservizi.

Infine si è creato un processo virtuoso che ha permesso di diffondere a tutti i livelli della società importanti valori legati a trasparenza e corruzione, in particolar modo responsabilizzando tutte le figure legati ai principali processi decisionali.