

DATA	PROT. n.	ORGANO
07/03/2019	6	CIV

CONSIGLIO DI INDIRIZZO E VIGILANZA

INAIL

**Commissione Politiche per
l'Organizzazione**

Parere

**Piano triennale di prevenzione
della corruzione e della
trasparenza**

2019-2021

Roma, 19 febbraio 2019

DATA	PROT. n.	ORGANO
07/03/2019	6	CIV

DATA	PROT. n.	ORGANO
07/03/2019	6	CIV

I N D I C E

	pag.
Premessa	2
1. Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza INAIL	3
1.1. Diretrrici generali del Piano	4
1.2. Prevenzione della corruzione	5
1.2.1. Valutazione e misurazione dei rischi e azioni di mitigazione	6
1.2.2. Azioni e misure per la riduzione del rischio corruzione e per il contrasto alla corruzione	8
1.3. Trasparenza	10
1.4. Collegamento tra performance, anticorruzione e trasparenza	13
2. Osservazioni	14
3. Conclusioni	16

DATA	PROT. n.	ORGANO
07/03/2019	6	CIV

PREMESSA

Il Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC) è un documento di natura programmatica previsto dalla legge 6 novembre 2012, n.190, che definisce la strategia di prevenzione della corruzione nell'ambito della singola amministrazione, sulla base di una preliminare analisi della realtà nella quale si svolgono attività di esercizio di funzioni pubbliche e attività di interesse pubblico esposte a possibili rischi di corruzione, ai fini di individuare le misure organizzative da adottare per prevenire i rischi di corruzione rilevati in relazione al proprio contesto amministrativo e funzionale.

Pertanto, tra i suoi contenuti il PTPC deve ricomprendere la descrizione del sistema di "gestione del rischio" adottato dall'amministrazione, inteso quale insieme di attività coordinate, idonee a tenere sotto controllo il rischio di corruzione.

In linea con quanto previsto già dal d.lgs. 33/2013, e come meglio precisato nel 2016 dal Piano Nazionale Anticorruzione¹, nonché dalle Linee guida relative ai nuovi obblighi di pubblicazione², il Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione (PTPC) è stato integrato con il Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità (PTTI) in un unico documento, denominato Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT). Il Piano va adottato prendendo a riferimento il triennio successivo e deve essere aggiornato annualmente, in quanto atto programmatico la cui concreta attuazione deve essere coordinata rispetto al contenuto di tutti gli altri strumenti di programmazione presenti nell'amministrazione e, innanzitutto, rispetto al Piano della Performance, con il quale deve essere realizzato un collegamento effettivo e puntuale.

Si tratta, pertanto, di un documento dinamico che si evolve con l'evolversi della struttura amministrativa, in relazione al progredire della strategia di prevenzione del suddetto rischio.

1. PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA INAIL

Il Piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza INAIL (PTPCT) per il triennio 2019-2021 è stato elaborato secondo quanto previsto dalla normativa vigente in materia e tenuto conto delle disposizioni e delle linee guida emanate dal Dipartimento della funzione pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e dall'ANAC. Inoltre, è in linea con i Piani adottati nell'ultimo quadriennio, che già comprendevano i Programmi Triennali per la Trasparenza e l'Integrità, e tiene conto dell'esperienza maturata dall'Istituto nelle tecniche di gestione e prevenzione dei rischi operativi, di frode e di corruzione.

¹ Delibera ANAC n. 831 del 3 agosto 2016

² Delibera ANAC n. 1310 del 28 dicembre 2016, par. 2

DATA	PROT. n.	ORGANO
07/03/2019	6	CIV

Il Piano è predisposto dal Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza con il quale ha collaborato un Work-team, composto da rappresentanti della dirigenza di vertice (centrale e territoriale) dell'Istituto, ai fini della individuazione delle metodologie da adottare, della valutazione degli esiti delle attività di valutazione del rischio (risk assessment) e dello svolgimento dei monitoraggi sull'effettiva realizzazione delle misure di mitigazione del rischio programmate. All'analisi del contesto, all'individuazione e valutazione del rischio e alla progettazione delle misure e delle azioni per il contenimento del rischio stesso hanno preso parte le Strutture e i responsabili dei processi.

Il collegamento e il coordinamento dell'attività del Responsabile della prevenzione della corruzione con quella di tutti gli altri soggetti, che partecipano a vario titolo all'organizzazione amministrativa (in particolare dirigenti e loro collaboratori), è condizione essenziale per una efficace strategia di prevenzione del rischio di corruzione.

Il Piano si caratterizza per il coinvolgimento di tutti i portatori di interesse tramite apposita procedura di consultazione "aperta" (mediante avviso pubblicato sul sito web istituzionale e sulla rete intranet). Gli stakeholder dell'Istituto, i dipendenti, le associazioni sindacali interne e esterne, i fruitori delle attività e dei servizi erogati dall'Ente e, più in generale, i cittadini possono esprimere eventuali osservazioni e proposte in ordine all'adozione del Piano.

Come previsto dal d.lgs. n.150/2009 e s.m.i., il PTPCT identifica uno dei quattro strumenti previsti dalla norma (unitamente al Sistema di misurazione e valutazione della performance, al Piano e Relazione sulla performance e agli Standard di qualità dei servizi) per la realizzazione del ciclo di gestione della performance integrato.

Tra le iniziative di comunicazione dei contenuti del Piano sono previste: la pubblicazione del PTPCT sul sito web istituzionale, nell'apposita sotto-sezione "Amministrazione trasparente"; un'ampia attività di diffusione dei contenuti sia interna (verso il personale dipendente e autonomo e i collaboratori), sia esterna (verso l'utenza, le parti sociali, i fornitori, la cittadinanza); la programmazione di corsi formativi destinati al personale dell'Istituto per lo studio e l'approfondimento delle tematiche trattate nel Piano, dei quali lo stesso documento indica il programma nel triennio di riferimento per contenuti, canali di erogazione, destinatari e periodo; l'organizzazione di seminari, convegni e incontri per promuovere la cultura della legalità.

Il documento mantiene la struttura innovativa adottata nel Piano precedente, si articola in tre parti che entrano sempre più negli aspetti di dettaglio per la massima comprensione e la migliore lettura del Piano stesso. In particolare:

- Parte I – Le attività. Contiene la parte programmatica e innovativa delle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza, con evidenza dell'applicazione delle misure contemplate nei Piani precedenti.
- Parte II – Approfondimenti. Contiene gli elementi a supporto della precedente parte, quali:
 - gli approfondimenti di carattere metodologico, normativo e organizzativo utili alla comprensione delle scelte adottate;

DATA	PROT. n.	ORGANO
07/03/2019	6	CIV

- le modalità operative seguite nelle attività di analisi del contesto con metodologia SWOT³ e la conseguente gestione dei rischi operativi (loro mappatura e valutazione, Individuazione delle misure correttive e di quelle di mitigazione);
- le risultanze analitiche delle attività di monitoraggio e valutazione dei rischi di corruzione e *mala gestio* nelle diverse Strutture dell'Istituto.
- Parte III – La mappatura dei processi, come raccomandato dall'ANAC.

La gestione unitaria delle attività mirate alla prevenzione della corruzione e alla trasparenza è realizzata dall'INAIL attraverso l'utilizzo di uno specifico applicativo informatico denominato "ARCO". Tale sistema informatico, in stato di progressiva e continua implementazione, una volta entrato a regime, favorirà la gestione integrata delle diverse dimensioni in cui si articola l'attività di risk management dell'Amministrazione.

1.1. LE DIRETTRICI GENERALI DEL PIANO

In continuità con quanto indicato nel precedente Piano, le principali linee di indirizzo per il triennio 2019 – 2021 sono:

- **2019:** aggiornamento dell'attuale quadro d'*assessment*, in modo da renderlo coerente con le attività in corso per la reingegnerizzazione dell'assetto organizzativo;
- **2020:** prosieguo dell'attività di digitalizzazione dei processi, quale requisito per la *prevenzione del rischio e la trasparenza*;
- **2021:** *completa digitalizzazione dei processi* (differita di un anno rispetto alla previsione del precedente Piano).

Si evidenzia che il Piano è in linea con Il progetto Internazionale OGP (Open Government Partnership)⁴, che prevedeva per l'INAIL nel triennio 2018-2020 la completa digitalizzazione degli assetti organizzativi e dei flussi documentali.

Il Piano regola:

- il monitoraggio e l'agglornamento delle aree di rischio individuate negli ultimi cinque anni, attraverso il costante presidio dei macrosettori di processi e attività con più elevato rischio di corruzione e maladministration (comprese quelli indicati dal Piano Nazionale Anticorruzione);

³SWOT acronimo di Strengths = punti di forza; Weaknesses = debolezze; Opportunities= opportunità; Threats = minacce

⁴vi partecipano circa 100 Paesi del mondo con lo scopo di adeguare la propria organizzazione alle migliori pratiche in materia di trasparenza e partecipazione dei cittadini alla gestione dell'amministrazione pubblica.

DATA	PROT. n.	ORGANO
07/03/2019	6	CIV

- il monitoraggio sull'attuazione delle misure (obbligatorie e ulteriori) individuate per neutralizzare o ridurre i rischi. Nel Piano sono elencate le misure obbligatorie da adottare, le misure di prevenzione ulteriori e le misure di prevenzione specificamente orientate alla sicurezza digitale.

E' proseguita nel 2018 la mappatura di ulteriori rischi afferenti anche a Strutture non considerate precedentemente (Direzione centrale pianificazione e comunicazione, Consulenza tecnica per l'edilizia e Direzione centrale assistenza protesica e riabilitazione) e nel corso del 2019 sarà definitivamente completata la mappatura dei processi e dei rischi con gli *assessment* relativi per le articolazioni territoriali minori (Sedi di tipo B e C) e le strutture di supporto agli Organi.

1.2. PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

Il Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza è un programma di attività all'interno del quale sono indicate: le aree di rischio e i rischi specifici; le misure da implementare per la prevenzione in relazione al livello di pericolosità dei rischi specifici; i responsabili per l'applicazione di ciascuna misura di prevenzione; i tempi di realizzazione delle specifiche azioni di contenimento del rischio.

La gestione del rischio di fenomeni corruttivi o di *mala gestio*, Infatti, presuppone l'espletamento delle attività di individuazione e valutazione dei rischi e, conseguentemente, l'individuazione delle relative misure di mitigazione.

Al fine di una corretta individuazione dei rischi, l'Istituto ha condotto un'analisi di contesto e un'accurata mappatura dei processi lavorativi, in modo tale da poter tracciare un quadro dei rischi il più possibile coerente con l'effettivo contesto operativo delle Strutture Istituzionali.

L'analisi del contesto, eseguita con la tecnica SWOT, è finalizzata a ottenere le informazioni necessarie a comprendere come il rischio corruttivo o di maladministration possa concretamente manifestarsi nelle diverse Strutture in cui l'Ente si articola, in relazione alle diverse specificità ambientali in cui le stesse operano, in termini sia di caratteristiche organizzative sia di dinamiche sociali, economiche e culturali.

Sono stati, quindi, individuati gli elementi che costituiscono i punti di forza e di debolezza dell'Istituto collegati al contesto esterno e interno, ovvero gli elementi utili e gli elementi dannosi per il conseguimento degli obiettivi, con particolare attenzione a quelli che influenzano la sensibilità della Struttura al rischio di maladministration e corruzione.

Ai fini dell'individuazione di misure di prevenzione quanto più aderenti alle diverse realtà territoriali e quanto più adeguate a contrastare il rischio, l'analisi di contesto nel Piano 2019 - 2021 è stata svolta non solo a livello centrale ma anche su base regionale, in termini, quindi, di ampliamento delle strutture coinvolte nella rilevazione. L'aggiornamento dell'analisi ha in particolare riguardato i punti di debolezza Interni facendo emergere nuovi elementi non rilevati nelle precedenti analisi.

DATA	PROT. n.	ORGANO
07/03/2019	6	CIV

1.2.1. VALUTAZIONE E MISURAZIONE DEI RISCHI E AZIONI DI MITIGAZIONE

Il Piano fornisce la valutazione del diverso livello di esposizione al rischio di corruzione delle attività che si svolgono nei singoli uffici dell'amministrazione e indica gli interventi organizzativi/gestionali volti a prevenire il medesimo rischio.

L'attività di individuazione delle azioni di mitigazione da porre in essere si è focalizzata, in particolar modo, sui rischi residui netti non presidiati e parzialmente non presidiati, nella prospettiva di presidiare i rischi ritenuti più critici. Le attività di mitigazione dei rischi sono individuate tenendo conto di quelle indicate nel Piano Nazionale Anticorruzione e dell'esperienza degli operatori. Un applicativo⁵ consente il monitoraggio delle azioni di mitigazione individuate.

Nel Piano, in esito alle attività di monitoraggio e follow up delle azioni di mitigazione svolte dai referenti dell'anticorruzione nel corso del 2018, sono state indicate le azioni di mitigazione implementate, con uno stato di avanzamento pari al 100%, che hanno consentito di ridurre l'esposizione al rischio sui processi. Tali azioni hanno interessato prevalentemente le attività della Direzione centrale risorse umane.

Nel documento sono illustrate le valutazioni e misurazioni dei rischi e le azioni di mitigazione per Direzioni centrali, aree prioritarie indicate nel Piano Nazionale Anticorruzione e Direzioni regionali. In particolare:

a) DIREZIONI CENTRALI

L'analisi dei rischi nelle strutture centrali è stata condotta attraverso: la revisione dei processi esaminati negli anni precedenti; l'aggiunta di eventuali rischi specifici emersi; l'integrazione dei controlli o delle contromisure sviluppate nell'anno; il ricalcolo delle esposizioni al rischio; la tracciatura di proposte di "azioni di mitigazione" da porre in essere nel triennio a seguire.

b) AREE PRIORITARIE INDICATE NEL PIANO NAZIONALE ANTICORRUZIONE

Sulla base delle attività specifiche dei processi analizzate dalle Direzioni centrali, sono stati individuati i processi riconducibili alle aree prioritarie indicate dal Piano Nazionale Anticorruzione 2013 (A, B, C e D) e alle ulteriori due aree di analisi (E ed F) individuate specificamente dall'Istituto⁶ e non ascrivibili alle precedenti:

- A. Acquisizione e progressione del personale;
- B. Contratti pubblici;
- C. Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato;
- D. Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato;

⁵ GRC Governance – Risk Management - Compliance

⁶ In linea con le indicazioni dell'aggiornamento al PNA secondo la determinazione ANAC dell'ottobre 2015.

DATA	PROT. n.	ORGANO
07/03/2019	6	CIV

E. Processi strumentali e di governo;

F. Processi istituzionali.

Per ciascuna delle suddette aree sono state analizzate le attività (macroprocessi e processi) delle relative Strutture centrali, è stato valutato il rischio residuo e sono state descritte le azioni di mitigazione individuate dalle stesse Direzioni. Riguardo alle azioni di mitigazione è stata indicata la percentuale di completamento, i tempi di realizzazione previsti, i soggetti responsabili e la periodicità del monitoraggio.

Il numero dei macro processi e dei processi analizzato è aumentato rispetto al precedente (di circa + 30%), come pure le azioni di mitigazione individuate (+55%) e la loro percentuale di realizzazione.

c) DIREZIONI REGIONALI

Dal 2017 l'analisi dei rischi censiti e valutati è stata estesa e approfondita anche a livello territoriale. Tali valutazioni si allineano a quelle effettuate dalle Strutture centrali in termini di procedure, controlli e/o contromisure, ma sono anche influenzate dalle specificità sociali ed economiche del territorio, che si riflettono sulla gestione dei rapporti con l'utenza di riferimento.

Ai fini della valutazione dei rischi, le Direzioni regionali hanno analizzato le attività relative agli stessi 43 processi nell'ambito di 24 macro processi e 7 aree (Acquisti; Avvocatura; Patrimonio; Rapporto assicurativo; Programmazione bilancio e controllo; Prevenzione; Risorse umane).

Con cadenza semestrale viene effettuato il monitoraggio dello stato di avanzamento dell'applicazione delle azioni di mitigazione del rischio corruzione, previste dal Piano triennale della prevenzione della corruzione e della trasparenza.

La rilevazione viene effettuata dalle Strutture centrali e regionali attraverso apposite griglie di rilevazione e con il supporto dello specifico applicativo.

Nel Piano si fa riferimento alla rilevazione al 30 giugno 2018, in quanto l'aggiornamento al 31 dicembre 2018 non era disponibile al momento della stesura del documento.

Il Piano prevede anche, per il triennio 2019-2021:

- il monitoraggio di tutti i rischi valutati e il loro continuo aggiornamento;
- il monitoraggio delle azioni di mitigazione adottate o previste;
- la rivalutazione dei livelli di esposizione ai rischi;
- una riduzione media pari al 30% del livello di esposizione al rischio nelle aree analizzate.

Ai fini del monitoraggio dei rischi già identificati e valutati sono stati presi in considerazione anche i risultati degli audit operativi svolti e completati fino al 2017. In particolare, l'associazione fattispecie di rischio - audit operativo è stata effettuata per le aree a rischio lavoratori, aziende e prevenzione.

DATA	PROT. n.	ORGANO
07/03/2019	6	CIV

Al fine di garantire una copertura adeguata delle fattispecie di rischio più critiche, a supporto della programmazione degli audit operativi, sono analizzate le fattispecie con rischio residuo o netto non presidiato o parzialmente non presidiato, per l'individuazione di check list (domande) di appositi audit.

MAPPATURA DEI PROCESSI

Anche il Piano 2019 – 2021, a seguito della esplicita raccomandazione dell'ANAC, reca il documento contenente la mappatura dei processi. In forma tabellare, per ciascuna Struttura INAIL (territoriale e centrale) e per singola attività nell'ambito dei rispettivi processi e macroprocessi, sono riportati:

- le fattispecie di rischio
- la classe di rischio lordo
- la valutazione dell'efficacia dei controlli e delle contromisure
- la classe di rischio residuo.

La mappatura dei processi risulta di elevato interesse in quanto, nell'ottica del principio della trasparenza, il Piano entra nel massimo dettaglio possibile delle realtà territoriali, permettendo il confronto tra le stesse ai fini della migliore individuazione delle misure di mitigazione.

Tale mappatura nel Piano 2019 – 2021 è stata ampiamente implementata rispetto a quella del precedente Piano: al 31 dicembre 2018 sono state valutate e/o aggiornate 3.453 aree di rischio, con un incremento del 16% rispetto al 2017.

MINISITO SERVIZIO ISPettorATO

La sezione della intranet istituzionale dedicata all'anticorruzione è stata implementata, rendendo disponibili i report sullo stato di attuazione delle misure di mitigazione della corruzione previste dal Piano e i monitoraggi sullo stato di attuazione degli obblighi di pubblicazione in "Amministrazione trasparente".

1.2.2. AZIONI E MISURE PER LA RIDUZIONE DEL RISCHIO CORRUZIONE E PER IL CONTRASTO ALLA CORRUZIONE

Il Piano indica le azioni e le *misure obbligatorie* per la riduzione del rischio corruzione con riguardo:

- al **codice di comportamento**, rispetto al quale è rappresentata l'esigenza da parte dell'ANAC di una continua revisione, tesa ad allinearne i contenuti alle esigenze organizzative e gestionali via via emergenti. L'Istituto nel 2019 provvederà a valutare la necessità di un adeguamento dell'attuale codice, alla luce sia dei nuovi codici disciplinari adottati a seguito delle disposizioni previste dai Contratti collettivi nazionali di comparto sottoscritti nel 2018 (rispettivamente, per le Funzioni centrali e per Istruzione e Ricerca), sia delle direttive che saranno emanate dall'ANAC, a seguito della delibera n. 1074/2018 di approvazione del PNA 2018, che prevede una

DATA	PROT. n.	ORGANO
07/03/2019	6	CIV

innovativa "seconda generazione" di codici di comportamento, che siano effettivamente calibrati sulle specificità delle singole Amministrazioni e contengano disposizioni comportamentali volte alla riduzione del rischio corruttivo compatibilmente con le misure di prevenzione previste nel PTPCT. Inoltre, si prevede, come raccomandato nel PNA 2018, la "mappatura dei doveri di comportamento" connessi all'attuazione delle disposizioni contenute nel PTPCT⁷;

- all'attuazione della **rotazione del personale** nelle aree particolarmente esposte a rischio corruzione. E' previsto che entro il 2019 l'INAIL adotterà una specifica regolamentazione, ad oggi in fase di avanzata predisposizione, nell'ambito della quale sarà valutata la possibilità di inserire disposizioni anche in merito agli incarichi di posizione organizzativa;
- al **monitoraggio dei procedimenti disciplinari, penali e di responsabilità amministrativa**, mediante l'utilizzo di una procedura informatica, che consentirà, altresì, di individuare sia le violazioni maggiormente ricorrenti, sia le strutture centrali e periferiche con maggiori criticità, per individuare le ulteriori misure organizzative idonee per la prevenzione di illeciti;
- al **conflitto di interessi e alle incompatibilità**, con particolare riferimento all'obbligo di astensione in caso di conflitto di interessi, all'inconferibilità e incompatibilità per incarichi dirigenziali e amministrativi di vertice, alla nomina di commissioni, all'assegnazione agli uffici, al conferimento di incarichi in caso di condanna per delitti contro la pubblica amministrazione;
- al **pantouflage**, ossia il conflitto di interesse relativo ad attività successive alla cessazione dal servizio. Nell'ultimo aggiornamento del PNA 2018 è stato specificato il significato della locuzione "dipendenti con poteri autoritativi e negoziali";
- alla **tutela del whistleblower**, nel presupposto che l'iniziativa del dipendente pubblico che segnala illeciti o irregolarità sul luogo di lavoro rappresenta uno strumento primario nella prevenzione di forme di corruzione e illegalità. A seguito delle modifiche normative introdotte (L. n.179/2017) e delle linee guida dell'ANAC in corso di emanazione, nel 2019 sarà adeguata la specifica disciplina di cui alla circolare n.64/2015 e aggiornato il codice di comportamento negli articoli riguardanti la materia. Sarà valutata la possibilità di costituire un gruppo di lavoro a supporto del Responsabile per la gestione delle attività connesse;
- al **monitoraggio dei rapporti** dell'Amministrazione con soggetti esterni che stipulano con l'INAIL contratti o che sono interessati in procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere;
- alle azioni di **sensibilizzazione e alle relazioni con la società civile** finalizzate alla creazione di un dialogo con gli utenti dell'Istituto per realizzare un rapporto di fiducia che agevoli l'emersione di fenomeni corruttivi "silenti". E' prevista nel triennio

⁷ Per ciascuna misura prevista dal Piano si provvederà ad articolare i corrispondenti doveri di comportamento assegnati a determinate strutture e/o a determinati dipendenti e/o categorie di dipendenti.

DATA	PROT. n.	ORGANO
07/03/2019	6	CIV

la messa a punto di uno specifico applicativo informatico;

- alle **iniziative formative** previste nel Piano della formazione obbligatoria a supporto delle politiche di contrasto alla corruzione. Nel documento in esame sono indicati contenuti, canali di erogazione, destinatari e periodo di fruizione delle iniziative formative individuate per il triennio. In particolare, nel 2019 sarà erogato a tutto il personale un pacchetto formativo, realizzato nel 2018, sul nuovo regolamento unico per la disciplina del diritto all'accesso.

Oltre alle azioni obbligatorie per la riduzione del rischio corruzione, nel Piano sono indicate *ulteriori misure di contrasto* che riguardano la proceduralizzazione delle attività, la sicurezza fisica delle risorse umane e di quelle strumentali, la gestione della sicurezza economico-finanziaria, il controllo operativo dei fornitori e i patti di integrità negli affidamenti.

Riguardo, in particolare, alla proceduralizzazione delle attività, si evidenzia come le procedure costituiscano una prima barriera contro eventuali comportamenti illeciti. La proceduralizzazione definisce, infatti, le attività, le relative responsabilità, i tempi, le finalità e gli strumenti con i quali si attuano le diverse azioni amministrative. Nel prossimo triennio è prevista la conclusione della reingegnerizzazione dei processi e la conseguente digitalizzazione degli stessi, che prefigura agevoli e proficui controlli e riduzione del rischio di errori e/o di abusi da parte di soggetti esterni e interni.

1.3. TRASPARENZA

In linea con quanto disposto dalla normativa di riferimento e dalle indicazioni dell'ANAC, che hanno sancito la piena integrazione del Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità (PTTI) con il Piano triennale per la prevenzione della corruzione (PTPC), e in continuità con quanto già realizzato a partire dal PTPC 2014- 2016, una parte del Piano è dedicata alle politiche, alla programmazione e alle azioni in tema di Trasparenza e Integrità.

Tale integrazione assicura una programmazione coordinata degli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza con gli altri obiettivi fissati dall'Amministrazione nei vari strumenti di programmazione strategico-gestionale. Infatti, è saldo il legame tra misure di prevenzione della corruzione e obblighi di trasparenza.

Inoltre, si ritiene utile evidenziare che la Trasparenza, oltre a essere fondamentale elemento valoriale nella prevenzione di episodi corruttivi e nella promozione della cultura della legalità, si configura, anzitutto, strumento di partecipazione democratica a tutela degli interessi del cittadino e ai fini del controllo della qualità del servizio pubblico erogato.

La parte del Piano dedicata alla Trasparenza, sostanzialmente rinnovata a partire dal Piano dello scorso anno, approfondisce i seguenti ambiti:

- la programmazione coordinata degli obiettivi strategici in materia di prevenzione

DATA	PROT. n.	ORGANO
07/03/2019	6	CIV

della corruzione e di trasparenza;

- Il legame di tali obiettivi con gli ulteriori documenti di programmazione strategica dell'Istituto in ottica di efficientamento organizzativo;
- le modalità di attuazione degli obblighi relativi alla trasparenza.

Riguardo alla **trasparenza come strumento di prevenzione della corruzione**, sono evidenziate due azioni, che sono state, peraltro, inserite dall'INAIL nell'*Action Plan*, nell'ambito dell'iniziativa Internazionale OGP (Open Government Partnership) impegnata nella promozione della trasparenza, nella lotta alla corruzione e nella diffusione di nuove tecnologie a supporto dell'innovazione:

1. adozione, con determina presidenziale n.149 del 22 marzo 2018, di un Regolamento unico per la disciplina del diritto di accesso nelle sue diverse tipologie (accesso ai documenti⁸, accesso civico semplice⁹ e accesso civico generalizzato¹⁰), in linea con l'evoluzione normativa sempre più amplificatrice del concetto di trasparenza inteso "*come accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni ..*" e, quindi, espressione di un diverso rapporto tra cittadino e Amministrazioni.

Ai fini di assicurare massimo coordinamento e uniformità di indirizzo nella trattazione dei procedimenti di accesso, è previsto, presso il Servizio Ispettorato e sicurezza, un Centro unico di raccolta delle istanze di accesso, di coordinamento e indirizzo per la gestione dei procedimenti di accesso e delle decisioni sulle istanze di accesso, che provvederà anche all'aggiornamento del relativo Registro.

Circa il citato Registro, nel Piano (nella parte riservata agli approfondimenti) è riportata una sintesi dei dati, contenuti nelle tre specifiche sezioni dedicate a ciascuna tipologia di accesso, relativi al numero delle richieste pervenute nel periodo compreso tra il 1° gennaio e il 30 settembre 2018, ai tempi di conclusione, all'oggetto e agli esiti;

2. realizzazione di un progetto pilota per la digitalizzazione di una intera area amministrativo-gestionale, che consenta la tracciatura informatica del work flow, la digitalizzazione del provvedimento finale e la possibilità di visionare da parte del cittadino lo stadio del procedimento amministrativo e di richiedere la visione di determinati atti endoprocedimentali.

Nella linea della **trasparenza come strumento di efficacia organizzativa**, si stanno ponendo le basi per realizzare un modello organizzativo "nativamente trasparente", che assicuri:

- la produzione di dati, documenti e informazioni concepiti in chiave di trasparenza sin dalla loro stessa formazione (trasparenza by design);
- una gestione integrata ed efficiente degli adempimenti connessi alla trasparenza;

⁸ Legge 241/90

⁹ D.lgs. 33/2013, art. 5, comma 1

¹⁰ Cd FOIA d.lgs 33/2013, art. 5, comma 2

DATA	PROT. n.	ORGANO
07/03/2019	6	CIV

- una rivisitazione dei processi e change management;
- il coinvolgimento e la partecipazione degli utenti;
- la valorizzazione e fruibilità del patrimonio informativo;
- la digitalizzazione dei servizi in logica "utente-centrica".

Nel Piano sono indicati gli obiettivi da conseguire nel 2019, tra i quali si evidenziano:

- analisi e sviluppo di un apposito sistema per la creazione, fin dalla loro origine, di documenti digitali che, attraverso un sistema di "etichettatura", potranno essere classificati in base al loro grado di diffondibilità;
- revisione del Regolamento unico per la disciplina dell'esercizio di accesso documentale, civico e generalizzato, adottato con determina del Presidente n. 149 del 22 marzo 2018, alla luce della nuova disciplina in materia di tutela della riservatezza dei dati personali e delle problematiche applicative emerse in fase di prima attuazione del Regolamento stesso;
- informatizzazione delle modalità di esercizio del diritto di accesso e del Registro unico degli accessi, che consentirà l'estrazione di dati in forma anonima ai fini dell'adempimento degli obblighi di pubblicazione;
- pubblicazione di "dati ulteriori" rispetto a quelli previsti dal d.lgs. n. 33/2013, in particolare per le aree a maggior rischio, come suggerito dall'ANAC¹¹. A tale riguardo è da rilevare che, già prima dell'entrata in vigore della normativa sugli obblighi di pubblicazione, l'Istituto ha messo a disposizione dati ritenuti utili alla collettività, dei quali cura la continua implementazione sul sito Istituzionale. Si tratta, in particolare, degli OPEN DATA sui fenomeni degli infortuni e delle malattie professionali che, corredati di "modelli di lettura", possono essere elaborati in modo autonomo dagli utenti. E' prevista una ulteriore fase del progetto open data volta alla pubblicazione di dati per l'analisi della dimensione economica degli eventi infortunistici e tecnopatici.

Ai fini di un coinvolgimento degli stakeholder sono previste:

- l'organizzazione di giornate della trasparenza (Incontri seminariale con finalità anche formative) e di iniziative aperte alla società civile rivolte ai rappresentanti di associazioni di consumatori, di associazioni di categoria e di organizzazioni sindacali per una condivisione dei metodi e delle azioni finalizzate alla revisione del PTPCT;
- l'interlocuzione con gli stessi soggetti attraverso la messa a disposizione sul sito istituzionale di servizi virtualizzati (SIEBEL) per la ricezione di considerazioni e richieste in materia di trasparenza e anticorruzione.

Il Piano individua in modo puntuale, in uno specifico allegato, le Informazioni, i dati e i documenti che l'Ente è tenuto a pubblicare, la forma di pubblicazione, i termini degli adempimenti/aggiornamenti/adequamenti e i soggetti responsabili della trasmissione

¹¹ Delibera ANAC n. 831/2016 (PNA 2016)

DATA	PROT. n.	ORGANO
07/03/2019	6	CIV

e pubblicazione dei dati. Inoltre, sono indicate le conseguenze e le sanzioni previste in caso di mancata pubblicazione. Al fine di garantire la regolarità e la tempestività dei flussi informativi, sono previste misure organizzative e tecnologiche per la gestione automatizzata degli obblighi di pubblicazione, che sono sottoposti a monitoraggio semestrale.

1.4. COLLEGAMENTO TRA PERFORMANCE E ANTICORRUZIONE E TRASPARENZA

Come è noto, il d.lgs. n.97/2016 ha rafforzato l'esigenza di uno stretto collegamento dei cicli dell'anticorruzione, della performance e del bilancio.

Il Piano, pertanto, dedica un paragrafo alla ricognizione degli:

- obiettivi pluriennali che declinano gli indirizzi strategici indicati dal CIV nella Relazione programmatica 2019-2021, con indicazione dei target riferiti ai singoli anni (2019, 2020 e 2021) e le strutture che partecipano al raggiungimento degli obiettivi;
- obiettivi di gestione che declinano gli obiettivi pluriennali limitatamente al 2019 e ulteriori obiettivi individuati autonomamente non rilevanti ai fini della misurazione della performance.

Inoltre, è evidenziata la connessione tra gli obiettivi di performance organizzativa e l'attuazione delle misure di anticorruzione e trasparenza, attraverso l'indicazione di:

- obiettivi direttamente finalizzati all'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e all'adempimento degli obblighi di pubblicazione, che discendono sempre dagli indirizzi del CIV, rilevanti ai fini della misurazione della performance organizzativa delle Direzioni centrali, tra i quali: l'automazione degli obblighi di pubblicazione; l'orientamento alla completa digitalizzazione per garantire la trasparenza dell'attività amministrativa; la digitalizzazione dell'intero procedimento di accesso e la gestione automatizzata del Registro degli accessi; l'adeguamento dell'organizzazione dell' INAIL alla normativa europea in materia di protezione dei dati;
- obiettivi finalizzati solo in via indiretta alla prevenzione della corruzione, quali gli obiettivi di performance per le Sedi e le Direzioni regionali. Sono gli obiettivi di produzione riguardanti la tempestività nell'aggiornamento della situazione contributiva dei datori di lavoro e l'incremento degli incassi da azione di rivalsa, cui potrebbero riconnettersi fenomeni di mala gestio.

* * *

Nel contesto del "collegamento dei cicli dell'anticorruzione, della performance e del bilancio" è inserita la trattazione della "gestione della trasparenza nel piano IT: il raggiungimento degli obiettivi strategici in materia di digitalizzazione".

DATA	PROT. n.	ORGANO
07/03/2019	6	CIV

In essa è evidenziato che:

- il modello organizzativo digitale di INAIL, interpretando la trasparenza come ulteriore incentivo al miglioramento continuo della digitalizzazione, favorisce la gestione dei dati, documenti e informazioni in maniera "nativamente trasparente" e, di riflesso, una gestione integrata ed efficiente degli adempimenti connessi alla trasparenza;
- l'evoluzione del Modello organizzativo di INAIL, sia centrale sia territoriale, in coerenza con l'evoluzione del modello di servizi istituzionali, comprende non solo la definizione dei ruoli e delle responsabilità, ma anche la rivisitazione dei processi e l'avvio del change management per garantirne la corretta realizzazione.

2. OSSERVAZIONI

A seguito dell'esame, effettuato nella seduta del 19 febbraio 2019, dello schema di Piano triennale della prevenzione della corruzione e della trasparenza 2019 – 2021 dell'INAIL trasmesso dal Presidente dell'Istituto il 30 gennaio 2019, la Commissione formula le osservazioni di seguito riportate.

In primo luogo, il Piano è stato trasmesso all'Organo di indirizzo e vigilanza il giorno prima del termine di scadenza fissato per la sua adozione, registrando un cospicuo anticipo rispetto ai tempi di trasmissione dei precedenti Piani, senza, tuttavia, porre il citato Organo nelle condizioni di esprimersi entro il suindicato termine finale di adozione.

La struttura del Piano risulta coerente con i più recenti indirizzi diramati in materia dall'Autorità Nazionale per l'Anticorruzione con l'aggiornamento del Piano Nazionale Anticorruzione - PNA¹² e la sua articolazione in tre parti consente una verifica approfondita dei presupposti, delle tematiche e delle finalità del Piano stesso.

Si apprezza, inoltre, nel processo di elaborazione del Piano la valorizzazione del principio della partecipazione e del coinvolgimento dei portatori di interesse (stakeholder dell'Istituto, dipendenti, associazioni sindacali interne e esterne e, più in generale, cittadini) e la particolare attenzione alla consultazione pubblica.

Ai fini dell'individuazione di misure di prevenzione della corruzione quanto più aderenti alle diverse realtà territoriali e quanto più adeguate a contrastare il rischio, l'analisi di contesto (matrice SWOT) nel Piano 2019 – 2021 è stata svolta non solo a livello centrale ma anche su base regionale, in termini, quindi, di ampliamento delle strutture coinvolte nella rilevazione. L'aggiornamento dell'analisi ha in particolare riguardato i punti di debolezza interni, facendo emergere nuovi elementi non rilevati nella precedente analisi contenuta nel Piano 2018 – 2020.

E' proseguita nel 2018 la mappatura di ulteriori rischi afferenti anche a Strutture non considerate precedentemente (Direzione centrale pianificazione e comunicazione, e Consulenza tecnica per l'edilizia). E' previsto, inoltre, il completamento nel corso del

¹² Delibera ANAC n.1074 del 21 novembre 2018.

DATA	PROT. n.	ORGANO
07/03/2019	6	CIV

2019 della mappatura per le articolazioni territoriali minori (Sedi tipo B e C) e per le strutture di supporto agli Organi.

Si rileva, altresì, che risultano significativamente incrementate la mappatura dei processi, la valutazione e/o aggiornamento delle aree di rischio e le azioni di mitigazione individuate.

Relativamente, in particolare, alla mappatura dei processi, che ha interessato le Strutture dell'Istituto centrali e territoriali, si evidenzia che la stessa è stata ampiamente implementata rispetto a quella del precedente piano; sono state valutate e/o aggiornate 3.453 aree di rischio, con un incremento del 16% rispetto al 2017.

Nel sottolineare l'estremo rilievo e interesse di tale mappatura, pur rilevando una migliorata articolazione dello specifico documento allegato al Piano, lo stesso risulta ancora di difficile consultazione.

L'attività di individuazione delle azioni di mitigazione da porre in essere si è focalizzata, in particolar modo, sui rischi residui netti non presidiati e parzialmente non presidiati, nell'ottica di presidiare i rischi ritenuti più critici.

In particolare, per le aree di rischio a carattere prioritario indicate nel PNA e per quelle integrative individuate dall'Istituto, si rileva, rispetto al precedente Piano, un importante incremento sia dei macroprocessi e dei processi analizzati (circa +30%), sia delle azioni di mitigazione individuate (circa +55%), sia della percentuale di realizzazione delle azioni stesse. Pertanto, la rilevazione del rischio residuo si attesta su valori ampiamente migliorativi rispetto all'anno precedente, con elevate percentuali di rischio presidiato o sostanzialmente presidiato, comprese tra il 77% e il 90%, fatta eccezione per la sola area dei contratti pubblici (con il 51%).

Per ciò che concerne le azioni e misure per la riduzione del rischio corruzione e per il contrasto alla corruzione, nel 2019 l'Istituto prevede, tra le altre, di:

- valutare la necessità di un adeguamento dell'attuale codice di comportamento, considerati sia i codici disciplinari recentemente adottati, sia le direttive di prossima emanazione da parte dell'ANAC¹³ che prevedono la "personalizzazione" dei codici di comportamento rispetto alle specificità delle singole Amministrazioni (c.d. codici di "seconda generazione");
- adottare una specifica regolamentazione sulla rotazione del personale nelle aree particolarmente esposte a rischio corruzione, ad oggi in fase di avanzata predisposizione;
- adeguare, a seguito delle modifiche normative intervenute e delle imminenti linee guida dell'ANAC, la specifica disciplina vigente in materia di tutela del whistleblower e aggiornare il codice di comportamento negli articoli riguardanti la stessa materia;
- proceduralizzare le attività quale primo argine contro eventuali comportamenti illeciti.

Sullo specifico versante della trasparenza, è da sottolineare il sempre maggiore impegno dell'Istituto a rendere accessibili le informazioni in suo possesso con particolare riguardo

¹³ A seguito della delibera n. 1074/2018

DATA	PROT. n.	ORGANO
07/03/2019	6	CIV

agli OPEN DATA, anche quale utile strumento della prevenzione del fenomeno infortunistico e tecnopatico. Già da diversi anni l'INAIL favorisce la diffusione/pubblicazione dei dati e delle informazioni sui casi di infortunio e malattia professionale gestiti, rendendoli "aperti" e fruibili da tutti gli utenti sia interni che esterni. E' prevista una ulteriore fase del progetto OPEN DATA volta alla pubblicazione di dati per l'analisi della dimensione economica degli eventi infortunistici e tecnopatici.

Dall'analisi del Piano si rileva che la consistenza delle richieste di accesso pervenute nel periodo 1° gennaio - 30 settembre 2018 risulta piuttosto contenuta quanto agli accessi civico semplice e generalizzato e numericamente significativa riguardo all'accesso documentale, anche a seguito dell'istituzione del Centro unico di raccolta delle istanze di accesso.

La sezione della intranet istituzionale dedicata all'anticorruzione è stata implementata, rendendo disponibili i report sullo stato di attuazione delle misure di mitigazione della corruzione previste dal Piano e i monitoraggi sullo stato di attuazione degli obblighi di pubblicazione in "Amministrazione trasparente".

3. CONCLUSIONI

Dall'istruttoria e dalle osservazioni che precedono, la Commissione rileva:

- il soddisfacente livello di estensione della mappatura dei processi e dei rischi a livello centrale e territoriale;
- l'incremento delle azioni di mitigazione individuate e della loro percentuale di realizzazione;
- la riduzione, in generale, del rischio residuo nelle aree a carattere prioritario indicate nel Piano Nazionale Anticorruzione e in quelle integrative individuate dall'Istituto;
- la proficua implementazione della sezione della intranet istituzionale dedicata all'anticorruzione;

ed evidenzia la necessità di:

- concentrare ogni impegno per l'innalzamento del livello di presidio del rischio nell'area prioritaria "contratti pubblici", alla luce sia dello stato di sofferenza in cui essa versa, sia delle sue caratteristiche del tutto peculiari, sia delle preannunciate modifiche della specifica disciplina legislativa;
- potenziare ulteriormente le azioni di mitigazione relative alle aree per le quali si rilevano percentuali ancora troppo elevate sia nel rischio residuo non presidiato e prevalentemente non presidiato, sia nel rischio parzialmente presidiato;
- adeguare l'attuale codice di comportamento in immediata attuazione delle direttive ANAC, una volta che saranno emanate, includendo l'aggiornamento della disciplina in materia di tutela del whistleblower;

