



# **Proposta metodologica per l'analisi e la valutazione del rischio corruttivo nei comuni e nelle comunità trentine**

**(con allegate schede esemplificative)**



*Corruptissima re publica plurimae leges<sup>1</sup>!*

---

<sup>1</sup>

*cit. Publio Cornelio Tacito (Annales, Libro III, 27)*  
Foto da sito: <https://unsplash.com/s/photos/against-corruption>

## **Sommario**

|   |           |
|---|-----------|
| <b>PREFAZIONE</b>   | <b>3</b>  |
| <b>1) ANALISI DEL CONTESTO</b>  | <b>3</b>  |
| A)Analisi del contesto esterno  | 3         |
| B)Analisi del contesto interno  | 3         |
| COME SI PROCEDE PER MAPPARE I PROCESSI:   | 5         |
| <b>2) VALUTAZIONE DEL RISCHIO</b>   | <b>8</b>  |
| A)Identificazione eventi rischiosi  | 8         |
| B)Analisi del rischio   | 10        |
| C)Ponderazione del livello di esposizione al rischio  | 10        |
| <b>3) TRATTAMENTO DEL RISCHIO</b>   | <b>16</b> |
| <b>ALLEGATO 1 – TABELLA DEI PROCESSI E MISURE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE</b>   | <b>19</b> |
| <b>ALLEGATO 2 – SCHEDA PROCESSO (scheda n. 1 – acquisizione e progressione personale; scheda n. 2 – erogazione contributi e/o vantaggi economici)</b> | <b>19</b> |
| <b>ALLEGATO 3 – REGISTRO DEI RISCHI</b>   | <b>19</b> |

## PREFAZIONE

Nel presente documento si intendono mutuare le **indicazioni rese da ANCI** nel Quaderno n. 20 del novembre 2019 “Piano nazionale anticorruzione 2019 – Approfondimento delle novità di interesse per gli enti locali” per sviluppare l’analisi del **nuovo approccio di tipo qualitativo per la gestione dei rischi corruttivi** indicato dall’Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) nel Piano Nazionale Anticorruzione 2019 (PNA 2019), adottato con la delibera n. 1064 del 13 novembre 2019. Il PNA costituisce atto di indirizzo per l’approvazione del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza degli enti locali (da adottare entro il 31 gennaio di ogni anno) e, nella versione del 2019, consolida in un unico provvedimento l’insieme delle indicazioni e degli orientamenti maturati negli anni precedenti. Si può considerare un testo unico della materia cui si può fare riferimento per l’aggiornamento anche della parte generale dei piani adottati dai comuni/comunità trentine. L’analisi che si va a proporre, secondo quanto descritto da ANAC nell’allegato 1) del PNA 2019, delinea un nuovo approccio metodologico per la gestione del rischio, fornendo nuovi indicatori per la costruzione delle aree a rischio e per la conseguente predisposizione delle relative misure di prevenzione della corruzione contenute nel PTPCT (usualmente contenute nel Tabellone rischi e misure anticorruzione allegato al PTPCT).

\*\*\*

Le diverse fasi, di cui si compone la proposta metodologica di seguito sviluppata, sono in sintesi:

- 1) **analisi del contesto** (esterno e interno);
- 2) **valutazione del rischio** (identificazione degli eventi rischiosi; analisi e ponderazione del rischio);
- 3) **trattamento del rischio** (individuazione e programmazione delle misure).

\*\*\*

## 1) ANALISI DEL CONTESTO

### A) Analisi del contesto esterno

L’analisi del contesto esterno consiste nell’individuazione e descrizione delle caratteristiche culturali, sociali ed economiche del territorio e di come queste ultime possano influire sull’attività dell’amministrazione, favorendo eventualmente il verificarsi di fenomeni corruttivi al suo interno. Il PTPCT deve dare evidenza in maniera specifica di come **l’analisi di contesto esterno** abbia portato elementi utili alla rilevazione di aree di rischio da esaminare prioritariamente, alla identificazione di nuovi eventi rischiosi, alla elaborazione di misure di prevenzione specifiche.

### B) Analisi del contesto interno

L’**analisi del contesto interno**, da strutturare in ragione delle caratteristiche precise dell’ente, anche sulla base dei documenti di programmazione in possesso dell’Amministrazione, riguarda gli aspetti legati all’organizzazione e alla gestione per processi ed è principalmente volta a far emergere sia il sistema delle responsabilità sia il livello di complessità organizzativo dell’Amministrazione al fine della individuazione del rischio corruttivo.

#### ⇒ La mappatura dei processi e le sue modalità di realizzazione

La valutazione del rischio corruttivo prende proprio le mosse dall’analisi di contesto, all’interno della quale è di cruciale importanza la **mappatura dei processi**, ovvero **l’attività di individuazione e analisi dei processi organizzativi con riferimento all’intera attività svolta da ciascuna amministrazione**.

L'ANAC attribuisce grande importanza a questa attività, affermando che essa rappresenta un “*requisito indispensabile per la formulazione di adeguate misure di prevenzione e incide sulla qualità complessiva della gestione del rischio*”.

### Cosa si intende per **processo**?

Il processo è “un insieme di attività interrelate che creano valore trasformando delle risorse (input del processo) in un prodotto (output del processo) destinato a un soggetto interno o esterno all'amministrazione (utente)” e si distingue nettamente dal procedimento che “è un insieme di attività ripetitive, sequenziali e condivise tra chi le attua. Esse vengono poste in essere per raggiungere un risultato determinato”.

L'utilizzo dei processi nelle analisi in funzione di prevenzione della corruzione è preferibile innanzitutto in quanto le modalità di svolgimento di un medesimo processo in differenti organizzazioni, anche laddove particolarmente vincolato da norme, possono differire in maniera significativa in quanto si tratta, sostanzialmente, di prassi operative, sedimentate nel tempo, realizzate da soggetti diversi.

*Ad esempio, in concreto, il processo si individua in: iscrizione di un neonato allo stato civile o rilascio di un contrassegno per disabili; accertamento di entrata o ancora liquidazione di una fattura.*

Il riferimento ai processi, anziché ai procedimenti, all'interno dell'analisi del contesto interno di una amministrazione, anche in funzione della successiva analisi del rischio dei medesimi, permette inoltre:

- maggiore flessibilità, in quanto il livello di dettaglio dell'oggetto di analisi non è definito in maniera esogena (dalla normativa) ma è frutto di una scelta di chi imposta il sistema;
- maggiore elasticità in fase di gestione, in quanto può favorire la riduzione della numerosità degli oggetti dianalisi, ad esempio aggregando più procedimenti amministrativi all'interno del medesimo processo;
- maggiore possibilità di abbracciare tutta l'attività svolta dall'amministrazione, anche quella non espressamente proceduralizzata;
- maggiore concretezza, permettendo di descrivere non solo il “come dovrebbe essere fatta per norma”, ma anche il “chi”, il “come” e il “quando” dell’effettivo svolgimento dell’attività.

### *In pratica:*

- ogni responsabile di settore deve fare una cognizione dei processi che presiede (eventualmente anche accorpando procedimenti – es. contributi di tipo diverso);
- la precisa definizione dei processi deve essere il più possibile dettagliata (tenuto anche conto delle differenti organizzazioni comunali, più o meno strutturate).

E' importante evidenziare che l'Allegato 1 al PNA 2019 chiarisce che nello svolgimento dell'attività di “mappatura” **le amministrazioni devono dare conto anche delle attività esternalizzate** ad altre entità pubbliche, private o miste, con riferimento alle:

- a) funzioni pubbliche;
- b) attività strumentali a favore dell'amministrazione affidante;
- c) erogazione di servizi pubblici.

Sarà quindi necessario tracciare nel piano la parte di attività in capo all'amministrazione, i relativi processi (o parte di processo) per la parte affidamento (esecuzione del contratto) o per profilare delle azioni specifiche che tengano conto anche delle attività in convenzione o in affidamento. Le attività vanno dunque considerate nella mappatura dell'ente come esistenti ed esternalizzate (es. polizia locale, gestione rifiuti, concessione servizio, appalto pulizie etc..), mentre la pesatura del rischio e le misure relative devono esseretracciate dal soggetto delegatario.

## **COME SI PROCEDE PER MAPPARE I PROCESSI:**

---

- **FASE 1 - Identificazione dei processi:** è il primo passo per lo svolgimento della “mappatura” e consiste nello stabilire l’unità di analisi (il processo) e nell’identificazione dell’elenco completo dei processi svolti dall’organizzazione che, nelle fasi successive, dovranno essere accuratamente esaminati e descritti.

In questa fase l’Allegato 1 al PNA 2019 suggerisce anche di effettuare delle **analisi metodologiche relative a modelli di processi tipici di organizzazioni aventi analoghe finalità** - come quella che di seguito si propone - ricordando comunque che detta attività non deve risolversi in una operazione di “copia-incolla” ma solamente nell’esame di situazioni simili da cui poter trarre spunti utili per la propria analisi.

La lista dei processi individuati deve essere aggregata in base alle “**Aree di rischio**” “**generali**” e “**specifiche**” cui si riferiscono, in modo da consentire una sistematizzazione dei processi rilevati e anche ai fini della corretta compilazione del questionario di cui alla “La Piattaforma di acquisizione dei PTPCT”, resa pubblica dall’ANAC nel mese di luglio 2019.

*In pratica, predisporre una griglia/elenco con raggruppate le macro-aree di rischio in generali e specifiche individuate da ANAC (cfr. tabella riassuntiva n. 3 nell'Allegato 1 al PNA 2019), anche facendo riferimento alla mappatura già tracciata nel PTPCT di ciascuna amministrazione.*

#### **ELENCO DELLE PRINCIPALI AREE DI RISCHIO**

##### **1) Aree rischio generale:**

- *Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto e immediato per il destinatario: **PNA 2013**;*
- *Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto e immediato per il destinatario: **PNA 2013**;*
- *Contratti pubblici (ex affidamento di lavori, servizi e forniture): **PNA 2013 e PNA 2015**;*
- *Acquisizione e gestione del personale (ex acquisizione e alla progressione del personale): **PNA 2013 e PNA 2015**;*
- *Gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio: **PNA 2013 e PNA 2015**;*
- *Controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni: **PNA 2013 e del PNA 2015**;*
- *Incarichi e nomine: **PNA 2013 e PNA 2015**;*
- *Affari legali e contenzioso: **PNA 2013 e PNA 2015**;*

##### **2) Aree rischio specifico:**

- *Governo del territorio: **PNA 2016**;*
- *Pianificazione urbanistica: **PNA 2015**;*
- *Gestione dei rifiuti: **PNA 2018**;*
- *altri servizi (cimiteriali; polizia locale; vigilanza boschiva..)*
- *altro...*

E' interessante tenere conto dei suggerimenti ANAC (riportati sopra **in neretto**) rispetto ai riferimenti ai diversi Piani nazionali anticorruzione in cui i diversi argomenti sono stati trattati con una serie di spunti di riflessione per l'individuazione dei principali fattori di rischio corruttivo.

- **FASE 2 - Descrizione del processo:** dopo aver individuato i processi va data **descrizione dei processi con la redazione di schede sintetiche a cura del RPCT**, anche a seguito di confronti/incontri con i responsabili dei diversi servizi, che tengano conto dei seguenti aspetti: nome del processo, input (origini del processo), output (risultato atteso), fasi che compongono il processo (sequenza di attività che consente il raggiungimento del risultato), strutture organizzative coinvolte, tempi per la realizzazione del processo nel suo insieme, utilizzo procedure informatizzate. Si veda come esemplificato nella seguente tabella.

Tabella 1

| ELEMENTO DESCRITTIVO DEL PROCESSO  | SIGNIFICATO   |
|--|---|
| <b>Denominazione del processo</b>  | Breve descrizione del processo (ad es. concessione di contributi)   |
| <b>Origine del processo (input)</b>  | Evento che dà avvio al procedimento   |
| <b>Risultato atteso (output)</b>   | Evento che conclude il procedimento e descrizione del risultato finale  |
| <b>Sequenza di attività che consente di raggiungere il risultato - le fasi</b> | Descrizione dettagliata di tutte le attività –fasi che compongono il processo   |
| <b>Responsabilità</b>  | Individuazione per il processo nella sua interezza e per ciascuna attività – fase dei ruoli e delle responsabilità di ciascun attore  |
| <b>Strutture organizzative coinvolte</b>                                       | Individuazione di tutte le strutture interne coinvolte a qualsiasi titolo nello svolgimento del processo e indicazione dell’attività – fase in cui intervengono   |
| <b>Tempi</b>   | Tempo medio impiegato per lo svolgimento del processoe/o delle fasi.  |
| <b>Utilizzo di procedure informatizzate di supporto</b>                        | Indicare se e quali procedure informatizzate sono utilizzate per la realizzazione del risultato finale del processo e la loro capacità di rendere intellegibili le azioni poste in essere dagli operatori |
| <b>Interrelazioni con altri processi</b>                                       | Indicare se vi sono altri processi collegati da prendere in considerazione  |

**Tutti i processi vanno individuati** (fase 1), però la descrizione puntuale degli stessi (fase 2), tenuto conto degli elementi funzionali alla descrizione dei processi (illustrati nella tabella precedente), può essere operata con gradualità con particolare riferimento alle amministrazioni di piccole dimensioni o caratterizzate da criticità organizzative (scarse risorse e/o competenze).

In prima analisi sarà sufficiente individuare:

- a. una breve descrizione del processo e delle sue finalità;
- b. le attività che scandiscono e compongono il processo;
- c. la responsabilità complessiva del processo e i soggetti che svolgono le sue attività.

Gli **ambiti di attività** da destinare all’approfondimento, mediante la programmazione nel tempo delle attività di descrizione dei processi, possono essere individuati specificando le priorità di approfondimento delle aree di rischio, secondo i seguenti criteri:

- a. risultanze dell’analisi del contesto esterno (se, ad esempio, dall’analisi è emerso un problema relativo all’ambiente o alla gestione dei rifiuti, dovranno avere priorità nell’approfondimento le aree di rischio attinenti a tali tematiche quali Area gestione rifiuti, Provvedimenti privi di effetto economico, ecc.);
- b. precedenti giudiziari o “eventi sentinella” relativi a particolari episodi attinenti a specifici ambiti di interesse dell’amministrazione;
- c. analisi del contesto interno.

- **FASE 3 – Rappresentazione del processo:** rappresentazione degli **elementi descrittivi del processo**, che può essere in formato tabellare o, se preferito, descritto con un diagramma di flusso. Si veda di seguito esempio di rappresentazione tabellare sintetica<sup>2</sup>.

Tabella 2

| Processo     | Attività      | Responsabilità            |
|--------------|---------------|---------------------------|
| Processo A   | Attività 1    | Unità organizzative 1 e 2 |
|              | Attività n .. | Unità organizzativa n ..  |
| Processo N.. | Attività 1    | Unità organizzativa 1     |
|              | Attività 2    | Unità organizzative 2 e 3 |
|              | Attività n..  | Unità organizzative n..   |

E’ fondamentale in questa fase il coinvolgimento dei responsabili delle strutture organizzative principali e di tutti i dipendenti che sono tenuti a garantire la collaborazione al RPCT fornendo tutte le informazioni richieste.

*In sintesi, la prima fase denominata “analisi del contesto” si compone dei seguenti passaggi:*

- 1) *Identificazione e descrizione del processo (partendo dalla mappatura esistente)*
- 2) *Identificazione Area di rischio generale o specifica*
- 3) *Analisi attività e fasi (eventuale) e identificazione responsabili*
- 4) *Rappresentazione tabellare del processo*

<sup>2</sup>

Tabella ripresa dall’allegato 1 al PNA 2019 di ANAC, pag. 19.

## 2) VALUTAZIONE DEL RISCHIO

E' la macro-fase del processo di gestione del rischio in cui lo stesso è identificato, analizzato e confrontato con gli altri rischi al fine di individuare le priorità di intervento e le possibili misure correttive/preventive (trattamento del rischio).

La valutazione del rischio si articola in tre fasi:

- A) Identificazione eventi rischiosi;
- B) Analisi del rischio;
- C) Ponderazione del livello di esposizione al rischio.

### A) Identificazione eventi rischiosi

L'identificazione degli eventi rischiosi ha l'obiettivo di individuare quei comportamenti o fatti che possono verificarsi in relazione ai processi di pertinenza dell'amministrazione, tramite cui si concretizza il fenomeno corruttivo. Al fine di pervenire ad una corretta identificazione dei rischi è necessario che l'amministrazione proceda secondo il seguente percorso logico:

- A1) definizione dell'oggetto di analisi;
- A2) definizione delle tecniche di identificazione degli eventi rischiosi;
- A3) individuazione degli eventi rischiosi associabili all'oggetto di analisi e loro formalizzazione nel PTPCT.

**A1) Definizione dell'oggetto di analisi:** nella parte generale del PTPCT dovrà essere data analitica spiegazione della scelta operata dall'ente nell'effettuazione dell'analisi, articolata in processi, fasi e attività oppure semplicemente, come per le piccole realtà, in processi. A tal riguardo l'Allegato 1 al PNA 2019 chiarisce che il processo, rappresentando il livello minimo di analisi, è ammissibile per **amministrazioni di dimensione organizzativa ridotta** o con poche risorse e competenze adeguate allo scopo, ovvero in particolari situazioni di criticità. L'impossibilità di realizzare l'analisi a un livello qualitativo più avanzato rispetto a quello del processo deve essere dunque adeguatamente motivata nel PTPCT e, in ogni caso, devono essere programmate iniziative e azioni per migliorare nel tempo, gradualmente, il dettaglio dell'analisi.

**A2) Definizione delle tecniche di identificazione degli eventi rischiosi:** al fine di procedere all'identificazione degli eventi rischiosi è opportuno impiegare una pluralità di tecniche e prendere in considerazione il più ampio numero possibile di fonti informative:

- **elenco standard:** può essere utile individuare un elenco standard di eventi rischiosi, cioè un elenco dettagliato di potenziali eventi rischiosi standard per diversi settori di attività o per diversi processi dell'amministrazione. L'elenco non fornisce informazioni su come identificare gli eventi rischiosi, ma solo una base di partenza dalla quale i responsabili delle unità organizzative ed il RPCT possono trarre informazioni per l'identificazione vera e propria.

*Una buona base di partenza di elenco degli eventi rischiosi potrebbe essere creata riprendendo i rischi individuati nel Piano anticorruzione 2020- 2022 di ciascuna amministrazione.*

- **analisi puntuale delle fattispecie con riferimento ai precedenti e ad altre forme di comparazione:** altre forme di analisi percorribili per la definizione degli eventi rischiosi possono essere date dallo studio dell'esperienza passata, tramite la valutazione di una serie di elementi quali:

- risultanze dell'analisi del contesto interno ed esterno realizzate nelle fasi precedenti;
- risultanze dell'analisi della mappatura dei processi;
- eventuali casi giudiziari e di altri episodi di corruzione o cattiva gestione accaduti in passato nell'amministrazione oppure in altre amministrazioni o enti che possono emergere dal confronto con realtà simili;
- incontri (o altre forme di interazione) con i responsabili degli uffici o il personale dell'amministrazione che abbia conoscenza diretta sui processi e quindi delle relative criticità;
- risultanze dell'attività di monitoraggio svolta dal RPCT e delle attività svolte da altre strutture di **controllo interno** (ad es. internal audit) laddove presenti;
- segnalazioni ricevute tramite il canale del whistleblowing o tramite altra modalità (ad es. segnalazioni raccolte dal RUP);
- approfondimenti tematici elaborati dall'Autorità nazionale anticorruzione (es. urbanistica ed edilizia, contratti pubblici etc..).

**A3) individuazione dei rischi associabili all'oggetto di analisi e loro formalizzazione nel PTPCT:** all'esito delle attività appena descritte, l'amministrazione deve pervenire alla creazione del “**Registro degli eventi rischiosi**”, nel quale sono riportati tutti gli eventi relativi ai processi mappati. **Per ogni processo deve essere individuato almeno un evento rischioso**, come di seguito esemplificato:

Tabella 3

| Processo/Fasi/Attività  | Eventi rischiosi  |
|---|---|
| Processo A<br><br>(oppure suddiviso in Fasi n../Attività n..) | Evento rischioso 1<br><br>Evento rischioso 2<br><br>Evento rischioso n... |

*In pratica, si veda allegato 3, Fac-simile Registro eventi rischiosi (esempio estrapolato da un pianoanticorruzione di un Comune trentino di piccole-medie dimensioni)*

## B) Analisi del rischio

Il passaggio successivo è costituito dall’analisi del **rischio specifico del singolo processo** attraverso l’analisi dei c.d. “**fattori abilitanti della corruzione**”, ossia le “cause degli eventi rischiosi”, che consentiranno al RPCT di individuare le misure di trattamento specifiche più appropriate. Per “fattori abilitanti della corruzione” si intendono infatti i fattori di contesto che agevolano il verificarsi di comportamenti o fatti di corruzione, la cui analisi consente di individuare misure specifiche di prevenzione più efficaci.

Alcuni esempi di fattori, cui fare riferimento, per l’analisi del rischio potrebbero essere:

- a) mancanza di misure di trattamento del rischio e/o controlli o mancata attuazione di quelle previste;
- b) mancanza di trasparenza;
- c) eccessiva regolamentazione, complessità e scarsa chiarezza della normativa di riferimento;
- d) esercizio prolungato ed esclusivo della responsabilità di un processo da parte di pochi o di un unico soggetto;
- e) scarsa responsabilizzazione interna;
- f) inadeguatezza o assenza di competenze del personale addetto ai processi (nel caso, ad esempio, della gestione di più temi trasversali che richiedono competenze specifiche);
- g) mancata attuazione del principio di distinzione tra politica e amministrazione (ad eccezione dei casi normati da Statuto comunale o da norme regolamentari ove, nei comuni privi di figure dirigenziali, sia attribuito al sindaco, agli assessori o all’organo esecutivo il potere di adottare atti anche di natura tecnico-gestionale, fermo restando che, anche in questi casi, debbono essere osservate le regole anticorruzione fissate per i relativi processi).

*In pratica, ai fini della redazione della scheda di valutazione del singolo processo l’RPCT valuta quali sono i possibili fattori abilitanti (cause degli eventi rischiosi) per focalizzare meglio la natura del rischio e, di conseguenza, la tipologia di misura di prevenzione più appropriata. Contestualmente si può procedere alla ponderazione del livello di esposizione al rischio come di seguito indicato.*

### C) Ponderazione del livello di esposizione al rischio

La nuova metodologia contenuta nel PNA 2019 propone l’utilizzo di un **approccio qualitativo**<sup>3</sup>, in luogo dell’approccio quantitativo previsto dal precedente Allegato 5 del PNA 2013-2016, divenendo l’unico criterio valido cui fare riferimento per la predisposizione dei PTPCT. Per valutazione del rischio si intende “la **misurazione dell’incidenza di un potenziale evento sul conseguimento degli obiettivi dell’amministrazione**”. Per effettuare la valutazione del rischio si valutano due indicatori composti (ognuno dei quali composto da più variabili): **probabilità**, che consente di valutare quanto è probabile che l’evento accada in futuro e **impatto**, che valuta il suo effetto qualora lo stesso si verifichi, ovvero l’ammontare del danno conseguente al verificarsi di un determinato evento rischioso. Per ciascuno dei due indicatori (probabilità e impatto), si

<sup>3</sup>

*La metodologia di valutazione del rischio qui proposta replica l’impostazione scelta da ANCI nel Quaderno n. 20, che, a sua volta, si basa sulle indicazioni contenute nella norma ISO 31000 “Gestione del rischio - Principi e linee guida” e nelle “Le linee guida per la valutazione del rischio di corruzione”.*

individua un set di variabili significative caratterizzate da un nesso di causalità tra l'evento rischioso e il relativo accadimento. Si procede quindi secondo le seguenti fasi:

C1) Misurazione del valore di ciascuna delle variabili; C2)

Definizione;

C3) Attribuzione di un livello di rischiosità a ciascun processo.

**C1) Misurazione del valore di ciascuna delle variabili** proposte sia attraverso l'utilizzo di dati oggettivi (ad es. dati giudiziari), sia attraverso la misurazione di dati di natura soggettiva, rilevati attraverso valutazioni espresse dai responsabili dei singoli processi.

*In pratica, si procede con la redazione di una scheda sintetica di valutazione per ogni processo, tenendo conto di ciascun evento rischioso riferito al singolo processo secondo la modalità di seguito illustrata.*

Con riferimento all'indicatore di probabilità e all'indicatore di impatto sono state individuate<sup>4</sup> delle variabili ciascuna delle quali può assumere un valore Alto, Medio, Basso, in accordo con la corrispondente descrizione indicata in via esemplificativa nelle tabelle seguenti:

*In pratica, per ogni variabile il livello di probabilità/impatto deve essere puntualmente valutato sulla base di quanto esemplificato nelle tabelle che seguono, individuando il livello in ragione della relativa descrizione/motivazione. E' preferibile, inoltre, che la valutazione sia accompagnata da **una ulteriore, specifica motivazione** riferita al singolo rischio/processo che attesti le considerazioni svolte dall'amministrazione (come nelle schede processo allegate).*

Tabella 4

| INDICATORE DI PROBABILITÀ' |  |         |   |
|----------------------------|--|---------|---|
| N.                         | Variabile  | Livello | Descrizione/Motivazione   |
| P1                         | <b>Discrezionalità:</b> focalizza il grado di discrezionalità nelle attività svolte o negli atti prodotti; esprime l'entità del rischio in conseguenza delle responsabilità attribuite e della necessità di dare risposta immediata all'emergenza. | Alto    | Ampia discrezionalità relativa sia alla definizione di obiettivi operativi che alle soluzioni organizzative da adottare, necessità di dare risposta immediata all'emergenza.        |
|                            |  | Medio   | Apprezzabile discrezionalità relativa sia alla definizione di obiettivi operativi che alle soluzioni organizzative da adottare, necessità di dare risposta immediata all'emergenza. |

<sup>4</sup>

Tabella estratta dal Quaderno ANCI n. 20, pag. 53 e ss.

|    |   |       |   |
|----|---|-------|---|
|    |   | Basso | Modesta discrezionalità relativa sia alla definizione di obiettivi operativi che alle soluzioni organizzative da adottare, ed assenza di situazioni di emergenza.   |
| P2 | <b>Coerenza operativa:</b> coerenza fra le prassi operative sviluppate dalle unità organizzative che svolgono il processo e gli strumenti normativi e di regolamentazione che disciplinano lo stesso.   | Alto  | Il processo è regolato da diverse norme sia di livello nazionale sia di livello regionale che disciplinano singoli aspetti, subisce ripetutamente interventi di riforma, modifica e/o integrazione da parte sia del legislatore nazionale sia di quello regionale, le pronunce del TAR e della Corte dei Conti in materia sono contrastanti. Il processo è svolto da una o più unità operativa. |
|    |   | Medio | Il processo è regolato da diverse norme sia di livello nazionale che disciplinano singoli aspetti, subisce ripetutamente interventi di riforma, modifica e/o integrazione da parte sia del legislatore nazionale sia di quello regionale, le pronunce del TAR e della Corte dei Conti in materia sono contrastanti. Il processo è svolto da una o più unità operativa.                          |
|    |   | Basso | La normativa che regola il processo è puntuale, è di livello nazionale, non subisce interventi di riforma, modifica e/o integrazione ripetuti da parte del legislatore, le pronunce del TAR e della Corte dei Conti in materia sono uniformi. Il processo è svolto da un'unica unità operativa.   |
| P3 | <b>Rilevanza degli interessi “esterni”</b> quantificati in termini di entità del beneficio economico e non ottenibile dai soggetti destinatari del processo.  | Alto  | Il processo dà luogo a consistenti benefici economici o di altra natura per i destinatari.  |
|    |   | Medio | Il processo dà luogo a modesti benefici economici o di altra natura per i destinatari   |
|    |   | Basso | Il processo dà luogo a benefici economici o di altra natura per i destinatari con impatto scarso o irrilevante.   |
| P4 | <b>Livello di opacità del processo,</b> misurato attraverso solleciti scritti da parte del RPCT per la pubblicazione dei dati, le richieste di accesso civico “semplice” e/o “generalizzato”, gli eventuali rilievi da parte dell’OIV in sede di attestazione annuale del rispetto degli obblighi di trasparenza. | Alto  | Il processo è stato oggetto nell’ultimo anno di solleciti da parte del RPCT per la pubblicazione dei dati, richieste di accesso civico “semplice” e/o “generalizzato”, e/o rilievi da parte   |

|    |   |  |   |
|----|---|--|---|
|    |   |  | dell’OIV in sede di attestazione annuale del rispetto degli obblighi di trasparenza.  |
|    | Medio   | Il processo è stato oggetto negli ultimi tre anni di solleciti da parte del RPCT per la pubblicazione dei dati, richieste di accesso civico “semplice” e/o “generalizzato”, e/o rilievi da parte dell’OIV in sede di attestazione annuale del rispetto degli obblighi di trasparenza.      |   |
|    | Basso   | Il processo non è stato oggetto negli ultimi tre anni di solleciti da parte del RPCT per la pubblicazione dei dati, richieste di accesso civico “semplice” e/o “generalizzato”, nei rilievi da parte dell’OIV in sede di attestazione annuale del rispetto degli obblighi di trasparenza.  |   |
| P5 | <b>Presenza di “eventi sentinella” per il processo, ovvero procedimenti avviati dall’autorità giudiziaria o contabile o ricorsi amministrativi nei confronti dell’Ente o procedimenti disciplinari avviati nei confronti dei dipendenti impiegati sul processo in esame</b> | Alto   | Un procedimento avviato dall’autorità giudiziaria o contabile o amministrativa e/o un procedimento disciplinare avviato nei confronti di un dipendente impiegato sul processo in esame, concluso con una sanzione indipendentemente dalla conclusione dello stesso, nell’ultimo anno. |
|    | Medio   | Un procedimento avviato dall’autorità giudiziaria o contabile o amministrativa e/o un procedimento disciplinare avviato nei confronti di un dipendente impiegato sul processo in esame, concluso con una sanzione indipendentemente dalla conclusione dello stesso, negli ultimi tre anni. |   |
|    | Basso   | Nessun procedimento avviato dall’autorità giudiziaria o contabile o amministrativa nei confronti dell’Ente e nessun procedimento disciplinare nei confronti dei dipendenti impiegati sul processo in esame, negli ultimi tre anni.   |   |
| P6 | <b>Livello di attuazione delle misure di prevenzione sia generali sia specifiche previste dal PTPCT per il processo</b> desunte dai monitoraggi effettuati dai responsabili del processo.   | Alto   | Il responsabile ha effettuato il monitoraggio con consistente ritardo, non fornendo elementi a supporto dello stato di attuazione delle misure dichiarato e trasmettendo in ritardo le integrazioni richieste.  |

|    |  |       |  |
|----|--|-------|--|
|    |  | Medio | Il responsabile ha effettuato il monitoraggio con lieve ritardo, non fornendo elementi a supporto dello stato di attuazione delle misure dichiarato e trasmettendo in ritardo le integrazioni richieste. |
|    |  | Basso | Il responsabile ha effettuato il monitoraggio puntualmente, dimostrando in maniera esaustiva attraverso documenti e informazioni circostanziate l'attuazione delle misure.                               |
| P7 | <b>Segnalazioni, reclami</b> pervenuti con riferimento al processo in oggetto, intese come qualsiasi informazione pervenuta a mezzo e-mail, telefono, ovvero reclami o risultati di indagini di customer satisfaction, avente ad oggetto episodi di abuso, illecito, mancato rispetto delle procedure, condotta non etica, corruzione vera e propria, cattiva gestione, scarsa qualità del servizio. | Alto  | Segnalazioni in ordine a casi di abuso, mancato rispetto delle procedure, condotta non etica, pervenuti nel corso degli ultimi tre anni.   |
|    |  | Medio | Segnalazioni in ordine a casi di cattiva gestione e scarsa qualità del servizio, pervenuti nel corso degli ultimi tre anni.  |
|    |  | Basso | Nessuna segnalazione e/o reclamo.  |
| P8 | <b>Presenza di gravi rilievi a seguito di controlli preventivi e/o controlli interni di regolarità amministrativa</b> , tali da richiedere annullamento in autotutela, revoca di provvedimenti adottati, ecc.  | Alto  | Presenza di gravi rilievi tali da richiedere annullamento in autotutela o revoca dei provvedimenti interessati negli ultimi tre anni.  |
|    |  | Medio | Presenza di rilievi tali da richiedere l'integrazione dei provvedimenti adottati negli ultimi tre anni.  |
|    |  | Basso | Nessun rilievo o rilievi di natura formale negli ultimi tre anni.  |

Tabella 5

| INDICATORE DI IMPATTO |   |         |   |
|-----------------------|---|---------|---|
| N.                    | Variabile   | Livello | Descrizione   |
| I1                    | <b>Impatto sull'immagine dell'Ente</b> misurato attraverso il numero di articoli di giornale pubblicati sulla stampa locale o nazionale o dal numero di servizi radio-televisivi trasmessi, che hanno riguardato episodi di cattiva amministrazione, scarsa qualità dei servizi o corruzione e/o comunque considerato il possibile impatto che il verificarsi del rischio avrebbe in termini di immagine. | Alto    | Un articolo e/o servizio negli ultimi tre anni riguardante episodi di cattiva amministrazione, scarsa qualità dei servizi o corruzione.   |
|                       |   | Medio   | Un articolo e/o servizio negli ultimi cinque anni riguardante episodi di cattiva amministrazione, scarsa qualità dei servizi o corruzione |

|                 |  |       |   |
|-----------------|--|-------|---|
|                 | In ogni caso, la presente variabile va contemporanea con l' <b>impatto stimato sull'immagine dell'amministrazione</b> .  | Basso | Nessun articolo negli ultimi cinque anni.   |
| I2 <sup>5</sup> | <b>Impatto in termini di contenzioso</b> , inteso come i costi economici e/o organizzativi sostenuti per il trattamento del contenzioso dall'Amministrazione e/o comunque come i costi prefigurabili che il verificarsi del rischio comporterebbe a carico dell'Amministrazione. | Alto  | Il verificarsi dell'evento o degli eventi rischiosi potrebbe generare un contenzioso o molteplici conteziosi che impegnerebbero l'Ente in maniera consistente sia dal punto di vista economico sia organizzativo. |
|                 |  | Medio | Il verificarsi dell'evento o degli eventi rischiosi potrebbe generare un contenzioso o molteplici conteziosi che impegnerebbero l'Ente sia dal punto di vista economico sia organizzativo.                        |
|                 |  | Basso | Il contenzioso generato a seguito del verificarsi dell'evento o degli eventi rischiosi è di poco conto o nullo.   |
| I3              | <b>Impatto organizzativo e/o sulla continuità del servizio</b> , inteso come l'effetto che il verificarsi di uno o più eventi rischiosi inerenti al processo può comportare nel normale svolgimento delle attività dell'Ente.  | Alto  | Interruzione del servizio totale o parziale ovvero aggravio per gli altri dipendenti dell'Ente.   |
|                 |  | Medio | Limitata funzionalità del servizio cui far fronte attraverso altri dipendenti dell'Ente o risorse esterne.  |
|                 |  | Basso | Nessuno o scarso impatto organizzativo e/o sulla continuità del servizio.   |
| I4 <sup>6</sup> | <b>Danno generato</b> a seguito di irregolarità riscontrate da organismi interni di controllo (controlli interni, controllo di gestione, audit) o autorità esterne (Corte dei Conti, Autorità Giudiziaria, Autorità Amministrativa) e/o  | Alto  | Il verificarsi dell'evento o degli eventi rischiosi comporta costi in termini di sanzioni che potrebbero essere addebitate all'Ente molto rilevanti.  |

5

Può essere presa a riferimento la media delle spese per la difesa legale dell'Ente e per debiti fuori bilancio riconosciuti per sentenze esecutive nell'ultimo triennio, indicando il valore "Basso" qualora le spese per le fattispecie di cui sopra dell'ultimo anno siano inferiori, "Medio", qualora siano analoghe, "Alto" nel caso in cui siano superiori.

6

Può essere presa a riferimento la media delle sanzioni addebitate nell'ultimo triennio all'Amministrazione, indicando il valore "Basso" qualora le spese per la fattispecie di cui sopra dell'ultimo anno siano inferiori, "Medio" qualora siano analoghe, "Alto" nel caso in cui siano superiori.

|  |  |       |   |
|--|--|-------|---|
|  | comunque considerato il possibile impatto che il verificarsi del rischio in termini di danno generato. |       |   |
|  |  | Medio | Il verificarsi dell'evento o degli eventi rischiosi comporta costi in termini di sanzioni che potrebbero essere addebitate all'Ente.                      |
|  |  | Basso | Il verificarsi dell'evento o degli eventi rischiosi comporta costi in termini di sanzioni che potrebbero essere addebitate all'Ente trascurabili o nulli. |

**C2) Definizione** per processo del valore sintetico delle variabili rilevati nella fase precedente per ciascuno dei due indicatori (probabilità e impatto) attraverso il ricorso alla moda, ovvero al valore (alto, medio, basso) che si presenta con maggiore frequenza. Nel caso in cui due valori si dovessero presentare con la stessa frequenza si dovrà preferire il più alto fra i due.

In ogni caso, rimane salva la possibilità per il RPCT, come riconosciuto da ANAC nel PNA 2019, di prendere a riferimento, in via prudenziale e sulla base di adeguata motivazione, un grado di rischio più alto qualora i fattori esaminati lo rendano maggiormente opportuno in ragione anche del contesto.

Si procede quindi, come da Tabella 6, ad attribuire, per ogni processo, un livello di rischiosità per ciascuna variabile sia di probabilità, sia di impatto in modo da ricavare i due valori sintetici di probabilità e di impatto.

Tabella 6

| Processo    | Probabilità |        |        |        |        |        |        |        | Impatto                    |    |    |    |    |
|-------------|-------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|----------------------------|----|----|----|----|
|             | P<br>1      | P<br>2 | P<br>3 | P<br>4 | P<br>5 | P<br>6 | P<br>7 | P<br>8 | Valutazione<br>Probabilità | I1 | I2 | I3 | I4 |
| Processo 1  |             |        |        |        |        |        |        |        |                            |    |    |    |    |
| Processo..n |             |        |        |        |        |        |        |        |                            |    |    |    |    |

**C3) Attribuzione di un livello di rischiosità a ciascun processo**, articolato su cinque livelli: rischio alto, rischio critico, rischio medio, rischio basso, rischio minimo sulla base del livello assunto dal valore sintetico degli indicatori di probabilità e impatto, calcolato secondo le modalità di cui alla fase precedente. Si procede

dunque all'**identificazione del livello di rischio di ciascun processo**, attraverso la combinazione logica dei due valori sintetici di probabilità e impatto, come da tabella che segue<sup>7</sup>:

Tabella 7

| <b>Combinazioni valutazioni PROBABILITA' - IMPATTO</b> |                | <b>LIVELLO DI RISCHIO</b> |
|--|----------------|---------------------------|
| <b>PROBABILITA'</b>                                    | <b>IMPATTO</b> |                           |
| Alto   | Alto           | Rischio alto              |
| Alto   | Medio          | Rischio critico           |
| Medio  | Alto           |                           |
| Alto   | Basso          |                           |
| Medio  | Medio          | Rischio medio             |
| Basso  | Alto           |                           |
| Medio  | Basso          |                           |
| Basso  | Medio          | Rischio basso             |
| Basso  | Basso          | Rischio minimo            |

In sintesi, la seconda fase denominata “valutazione del rischio” si compone dei seguenti passaggi:

- 1) Identificazione degli eventi rischiosi (con conseguente formazione del registro eventi rischiosi)
- 2) Analisi dei fattori abilitanti degli eventi rischiosi
- 3) Stima e ponderazione del rischio: livello di esposizione al rischio

### 3) TRATTAMENTO DEL RISCHIO

Successivamente all’individuazione del livello di rischio di tutti i processi mappati, il RPCT è in grado di rilevare le priorità di trattamento per i processi maggiormente esposti, in modo tale da procedere al trattamento del rischio inteso come la definizione delle misure di prevenzione dei rischi.

Il trattamento del rischio consiste nella individuazione delle misure e nella relativa programmazione delle misure.

Come già ribadito in tutti i PNA e relativi Aggiornamenti adottati dall’ANAC fino ad oggi, le misure di prevenzione non devono essere generiche o astratte, ma devono indicare in maniera specifica fasi, tempi di attuazione ragionevoli anche in relazione al livello di rischio stimato, risorse necessarie per la realizzazione, soggetti responsabili, risultati attesi o indicatori di misurazione, tempi e modi di monitoraggio.

<sup>7</sup> Tabella ripresa da Quaderno ANCI n. 20, pag. 58.

In ogni caso, in fase di individuazione delle misure specifiche è importante indicare a quale delle seguenti 11 tipologie appartiene la misura stessa<sup>8</sup>:

1. controllo;
2. trasparenza;
3. definizione e promozione dell’etica e di standard di comportamento;
4. regolamentazione;
5. semplificazione;
6. formazione;
7. sensibilizzazione e partecipazione;
8. rotazione;
9. segnalazione e protezione;
10. disciplina del conflitto di interessi;
11. regolazione dei rapporti con i “rappresentanti di interessi particolari” (lobbies).

La suddivisione in categorie delle misure specifiche è funzionale all’individuazione del tipo di rischio che vanno a mitigare e alla compilazione del questionario presente nella piattaforma di acquisizione dei PTPCT, attivata dall’ANAC.

La programmazione delle misure individuate è un elemento centrale del PTPCT di ciascuna amministrazione, in assenza del quale il Piano stesso non sarebbe rispondente alle caratteristiche individuate dall’art. 1, comma 5, lettera a), della Legge n. 190/2012. Al fine di strutturare e programmare in maniera efficace una misura di prevenzione della corruzione, si può fare riferimento al seguente schema<sup>9</sup>.

Tabella 8

| ELEMENTO DESCRITTIVO DELLA MISURA | SPIEGAZIONE   |
|-----------------------------------|---|
| Tipologia della misura            | Indicare la tipologia della misura scegliendo fra le seguenti: controllo, trasparenza, definizione e promozione dell’etica e di standard di comportamento, regolamentazione, semplificazione, formazione, sensibilizzazione e partecipazione, rotazione, segnalazione e protezione, disciplina del conflitto di |

<sup>8</sup>

Cfr. tabella 5, pag. 44, Allegato I PNA 2019

<sup>9</sup>

Tabelle estrapolate da Quaderno Anci pag. 60 e ss.

|  |  |
|--|--|
|  | interessi, regolazione dei rapporti con i “rappresentanti di interessi particolari” (lobbies)                |
| Tempi di attuazione                          | Indicare la data di inizio e fine prevista per l'attuazione della misura, eventualmente distinta in fasi     |
| Responsabili dell'attuazione                 | Per ciascuna fase di attuazione indicare in maniera specifica il o i responsabili dell'attuazione            |
| Indicatori di misurazione (risultato atteso) | Per ciascuna fase di attuazione, indicare in forma descrittiva o numerica l'output che si intende realizzare |

Per l'individuazione del singolo **indicatore di misurazione** pensato per monitorare lo stato di attuazione delle misure di prevenzione da attuare, si possono considerare gli esempi forniti da ANAC nella seguente tabella<sup>10</sup>:

Tabella 9

| TIPOLOGIA DI MISURA  | ESEMPI DI INDICATORI   |
|--|--|
| controllo  | numero di controlli effettuati su numero di pratiche/provvedimenti/ecc.  |
| trasparenza  | presenza o meno di un determinato atto/dato/informazione oggetto di pubblicazione  |
| definizione e promozione dell'etica e di standard di comportamento | numero di incontri o comunicazioni effettuate  |
| regolamentazione   | verifica adozione di un determinato regolamento/procedura  |
| semplificazione  | presenza o meno di documentazione o disposizioni che sistematizzino e semplifichino i processi   |
| formazione   | numero di partecipanti a un determinato corso su numero soggetti interessati; risultanze sulle verifiche di apprendimento (risultato dei test su risultato atteso) |
| sensibilizzazione e partecipazione                                 | numero di iniziative svolte ed evidenza dei contributi raccolti  |
| rotazione  | numero di incarichi/pratiche ruotate sul totale  |
| segnalazione e protezione  | presenza o meno di azioni particolari per agevolare, sensibilizzare, garantire i segnalanti  |

<sup>10</sup>

Cfr. Tabella 8 dell'Allegato 1 al PNA 2019.

|  |   |
|--|---|
| disciplina del conflitto di interessi  | specifiche previsioni su casi particolari di conflitto di interesse tipiche dell'attività dell'amministrazione o ente |
| regolazione dei rapporti con i “rappresentanti di interessi particolari” (lobbies) | presenza o meno di discipline volte a regolare il confronto con le lobbies e strumenti di controllo                   |

In sintesi, la terza fase denominata “trattamento del rischio” consiste sostanzialmente nella individuazione e programmazione delle misure per processo.

#### NOTA OPERATIVA

*In pratica, al fine di tracciare le valutazioni svolte, seguendo la metodologia consigliata (in particolare, dalla descrizione del processo descritta nella parte analisi di contesto alla fase di trattamento del rischio), il RPCT predispone una scheda per ogni processo, come da allegato fac-simile.*

*Tali schede devono rimanere agli atti del RPCT quali elementi di analisi ai fini della pesatura del rischio e della individuazione delle misure che verranno indicate nei PTPCT.*

#### **ALLEGATO 1 – TABELLA DEI PROCESSI E MISURE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE**