La “nuova” metodologia di “analisi del rischio”

Santo Fabiano

La gestione del rischio

PNA 2013

- indicazione delle **attività** nell'ambito delle quali è più elevato (comma 5 lett. a) il rischio di corruzione, "**aree di rischio**"; le aree di rischio obbligatorie per tutte le amministrazioni sono indicate nell'Allegato 2, che ne riporta un elenco minimale, cui si aggiungono le ulteriori aree individuate da ciascuna amministrazione in base alle specificità

Si opera impropriamente una identificazione tra "attività" e "aree di rischio" , peraltro con riferimento lo stesso termine è utilizzato nel comma 9 della legge 190, richiamando il comma 16, che elenca, invece, dei "procedimenti"

- indicazione della **metodologia** utilizzata per effettuare la valutazione del rischio; la metodologia suggerita è riportata nell'Allegato 1, par. B.1.2

La metodologia del PNA è "suggerita" e lascia autonomia agli enti nella individuazione di un metodo diverso, purché rispondente alle logiche del PNA

La gestione del rischio

PNA 2013

- schede di **programmazione** delle misure di prevenzione utili a ridurre la probabilità che il rischio si verifichi, in riferimento a ciascuna **area di rischio**, con indicazione degli **obiettivi**, della **tempistica**, dei **responsabili**, degli **indicatori** e delle **modalità di verifica** dell'attuazione, in relazione alle misure di carattere generale introdotte o rafforzate dalla legge n. 190 del 2012 e dai decreti attuativi, nonché alle misure ulteriori introdotte con il P.N.A.

Il termine "programmazione" esprime l'esigenza sia di individuare le misure, sia di indicarne le modalità di attuazione e la "tempistica"

Come in ogni "programmazione", per ciascuna misura è necessario definire gli "obiettivi", cioè le aspettative di risultato che possono anche essere limitate al rispetto degli adempimenti previsti

Le "modalità di verifica" fanno parte della programmazione e hanno lo scopo di assicurare l'effettiva realizzazione

LE AREE DI RISCHIO

9. Il piano di cui al comma 5 risponde alle seguenti esigenze:

a) individuare le **attività, tra le quali quelle di cui al comma 16, anche ulteriori rispetto a quelle indicate nel Piano Nazionale Anticorruzione** nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione, **e le relative misure di contrasto,** anche raccogliendo le proposte dei dirigenti, elaborate nell'esercizio delle competenze previste dall'articolo 16, comma 1, lettera a-bis), del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165;

b) prevedere, per le attività individuate ai sensi della lettera a), **meccanismi** di formazione, attuazione e controllo delle decisioni idonei a prevenire il rischio di corruzione;

c) prevedere, con particolare riguardo alle attività individuate ai sensi della lettera a), **obblighi di informazione** nei confronti del responsabile, individuato ai sensi del comma 7, chiamato a vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del piano;

d) ~~monitorare il~~ **definire le modalità di monitoraggio del** rispetto dei termini, previsti dalla legge o dai regolamenti, per la conclusione dei procedimenti;

e) monitorare **definire le modalità di monitoraggio** del i rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere, anche verificando eventuali relazioni di parentela o affinità sussistenti tra i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti degli stessi soggetti e i dirigenti e i dipendenti dell'amministrazione;

f) individuare specifici obblighi di trasparenza ulteriori rispetto a quelli previsti da disposizioni di legge.

15. Ai fini della presente legge, la trasparenza dell'attività amministrativa, che costituisce **livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili** ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, secondo quanto previsto all'articolo 11 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n.150, **è assicurata** mediante la **pubblicazione**, nei **siti web istituzionali** delle pubbliche amministrazioni, delle informazioni relative ai procedimenti amministrativi, secondo criteri di **facile accessibilità, completezza e semplicità di consultazione**, nel rispetto delle disposizioni in materia di segreto di Stato, di segreto d'ufficio e di protezione dei dati personali. Nei siti web istituzionali delle amministrazioni pubbliche sono pubblicati anche i relativi **bilanci** e **conti consuntivi,** nonché i **costi unitari di realizzazione delle opere pubbliche** e di **produzione dei servizi erogati ai cittadini**. Le informazioni sui costi sono pubblicate sulla base di uno schema tipo redatto dall'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, che ne cura altresì la raccolta e la pubblicazione nel proprio sito web istituzionale al fine di consentirne una agevole comparazione.

16. Fermo restando quanto stabilito nell'articolo 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, come da ultimo modificato dal comma 42 del presente articolo, nell'articolo 54 del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e successive modificazioni, nell'articolo 21 della legge 18 giugno 2009, n. 69, e successive modificazioni, e nell'articolo 11 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, le pubbliche amministrazioni assicurano i livelli essenziali di cui al comma 15 del presente articolo con particolare riferimento ai **procedimenti** di:

a) autorizzazione o concessione;

b) **scelta del contraente** per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, anche con riferimento alla modalità di selezione prescelta ai sensi del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n.163;

c) concessione ed **erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari**, nonché attribuzione di **vantaggi economici** di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati;

d) **concorsi e prove selettive** per l'assunzione del personale e progressioni di carriera di cui all'articolo 24 del citato decreto legislativo n.150 del 2009.

le aree di rischio del PNA 2013

- processi finalizzati all'acquisizione e alla progressione del personale;
- processi finalizzati all'affidamento di lavori, servizi e forniture nonché all'affidamento di ogni altro tipo di commessa o vantaggio pubblici disciplinato dal d.lgs. n. 163 del 2006;
- processi finalizzati all'adozione di provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario;
- processi finalizzati all'adozione di provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario.

le aree a rischio "comuni e obbligatorie"

A) **Area: acquisizione e progressione del personale**

1. Reclutamento
2. Progressioni di carriera
3. Conferimento di incarichi di collaborazione

B) **Area: affidamento di lavori, servizi e forniture**

1. Definizione dell'oggetto dell'affidamento
2. Individuazione dello strumento/istituto per l'affidamen
3. Requisiti di qualificazione
4. Requisiti di aggiudicazione
5. Valutazione delle offerte
6. Verifica dell'eventuale anomalia delle offerte
7. Procedure negoziate
8. Affidamenti diretti
9. Revoca del bando
10. Redazione del cronoprogramma
11. Varianti in corso di esecuzione del contratto
12. Subappalto
13. Utilizzo di rimedi di risoluzione delle controversie alternativi a quelli giurisdizionali durante la fase di esecuzione del contratto

C) **Area: provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario**

1. Provvedimenti amministrativi vincolati nell'*an*
2. Provvedimenti amministrativi a contenuto vincolato
3. Provvedimenti amministrativi vincolati nell'*an* e a contenuto vincolato
4. Provvedimenti amministrativi a contenuto discrezionale
5. Provvedimenti amministrativi discrezionali nell'*an*
6. Provvedimenti amministrativi discrezionali nell'*an* e nel contenuto

D) **Area: provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario**

1. Provvedimenti amministrativi vincolati nell'*an*
2. Provvedimenti amministrativi a contenuto vincolato
3. Provvedimenti amministrativi vincolati nell'*an* e a contenuto vincolato
4. Provvedimenti amministrativi a contenuto discrezionale
5. Provvedimenti amministrativi discrezionali nell'*an*
6. Provvedimenti amministrativi discrezionali nell'*an* e nel contenuto

Aggiornamento 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione

Determinazione n. 12

del 28 ottobre 2015

- **Analisi di tutte le aree di attività e mappatura dei processi**

Il presente Aggiornamento non solo conferma ma esalta l'approccio generale che il PTPC deve mantenere nell'individuazione delle misure di prevenzione della corruzione. Tutte le aree di attività (intese come complessi settoriali di processi/procedimenti svolti dal soggetto che adotta il PTPC) devono essere analizzate ai fini dell'individuazione e valutazione del rischio corruttivo e del relativo trattamento. Il necessario approccio generale deve essere reso compatibile con situazioni di particolare difficoltà, soprattutto a causa di ridotte dimensioni organizzative o di assoluta mancanza di risorse tecniche adeguate allo svolgimento dell'autoanalisi organizzativa. Le amministrazioni che si trovino in queste situazioni potranno, sulla base di congrua motivazione, procedere alla mappatura generalizzata dei propri processi distribuendola al massimo in due annualità (2016 e 2017), a condizione che la parte di analisi condotta produca l'individuazione delle misure di prevenzione che abbiano le caratteristiche sopra indicate.

7

L'obiettivo ultimo è che tutta l'attività svolta venga analizzata, in particolare attraverso la mappatura dei processi, al fine di identificare aree che, in ragione della natura e delle peculiarità dell'attività stessa, risultano potenzialmente esposte a rischi corruttivi.

Il PNA ha focalizzato questo tipo di analisi in primo luogo sulle cd. "aree di rischio obbligatorie". Tenuto conto dell'indicazione normativa relativa ai procedimenti elencati nell'art. 1 co. 16 della l. 190/2012, il PNA ha ricondotto detti procedimenti alle quattro corrispondenti "aree di rischio obbligatorie"[9].

I riscontri svolti sui PTPC fino ad aggi analizzati hanno restituito l'immagine di una limitata capacità delle amministrazioni di andare oltre l'analisi delle aree di rischio definite "obbligatorie"[10]. Occorre, invece superare questa tendenza.

A questo fine è utile chiarire che vi sono attività svolte in gran parte delle amministrazioni ed enti, a prescindere dalla tipologia e dal comparto, che, anche sulla base della ricognizione effettuata sui PTPC, sono riconducibili ad aree con alto livello di probabilità di eventi rischiosi.

Ci si riferisce, in particolare, alle aree relative allo svolgimento di attività di:

- gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio;
- controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni;
- incarichi e nomine;
- affari legali e contenzioso.

Queste aree, insieme a quelle fin qui definite "obbligatorie" sono denominate d'ora in poi "aree generali".

5a. le aree di rischio "generali"

acquisizione e progressione del personale	corrisponde all'area di rischio precedente, con esclusione dei processi che riguardano l'affidamento di incarichi
contratti pubblici	è la nuova denominazione della precedente area con l'inclusione di tutti i processi che riguardano i "contratti"
provvedimenti ampliativi privi di effetto economico diretto	corrisponde all'area precedente (autorizzazioni, permessi, concessioni, ecc)
provvedimenti ampliativi con effetto economico diretto	corrisponde all'area precedente (contributi, sussidi, vantaggi economici di qualunque genere)
gestione dell'entrata	contiene i processi che attengono alla acquisizione di risorse, in relazione alla tipologia dell'entrata (tributi, proventi, canoni, condoni…)
gestione della spesa	possono rientrarvi gli atti dispositivi della spesa (p.es. le liquidazioni)
gestione del patrimonio	possono rientrarvi tutti gli atti che riguardano la gestione e la valorizzazione del patrimonio, sia in uso, sia affidato a terzi e di ogni bene che l'ente possiede "a qualsiasi titolo" (locazione passiva)
controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni	è l'ambito in cui si richiede la "pianificazione" delle azioni di controllo o verifica (p.es. abusivismo edilizio - SCIA)
incarichi e nomine	è un'area autonoma, precedentemente compresa nella prima
affari legali e contenzioso	riguarda le modalità di gestione del contenzioso, affidamento degli incarichi e liquidazione o per es. risarcimento del danno, rimborso spese)

PNA 2019

Aree di rischio: raggruppamenti omogenei di processi

L'elenco potrà essere aggregato nelle cosiddette "aree di rischio"[5], intese come raggruppamenti omogenei di processi[6]. Le aree di rischio possono essere distinte in generali e specifiche. Quelle generali sono comuni a tutte le amministrazioni (es. contratti pubblici, acquisizione e gestione del personale), mentre quelle specifiche riguardano la singola amministrazione e dipendono dalle caratteristiche peculiari delle attività da essa svolte.

Tabella 1- Aree di rischio e processi

Area di rischio 1	Processo 1
	Processo 2
	Processo n.
Area di rischio 2	Processo 1
Area di rischio n.	Processo 1
	Processo n.

Aree di rischio come "primo livello di analisi"

- In ragione della "omogeneità" dei processi all'interno della stessa area di rischio è opportuno che già a questo livello si proceda ad analizzare
  - Gli ambiti di rischio
  - Il registro dei rischi
  - Le misure di prevenzione
  - Le informazioni obbligatorie (da rendere al RPCT)

Gli “ambiti di rischio”

- Rappresentano quelle situazioni specifiche, all’interno di ciascuna area, nei quali si possono manifestare i “fattori abilitanti” che possono tradursi in possibili “eventi correttivi”.

- Tali situazioni si caratterizzano per la loro significatività e possono consistere in specifiche tipologie di azioni o fasi che, in ragione della loro caratteristica, richiedano un maggiore presidio allo scopo di orientare l’azione di prevenzione

Analisi dei fattori abilitanti

L'analisi è essenziale al fine di comprendere i fattori abilitanti degli eventi corruttivi, ossia i fattori di contesto che agevolano il verificarsi di comportamenti o fatti di corruzione. L'analisi di questi fattori consente di individuare le misure specifiche di trattamento più efficaci, ossia le azioni di risposta più appropriate e indicate per prevenire i rischi. I fattori abilitanti possono essere, per ogni rischio, molteplici e combinarsi tra loro.

Box 9– Esempi di fattori abilitanti del rischio corruttivo

a) mancanza di misure di trattamento del rischio (controlli): in fase di analisi andrà verificato se presso l'amministrazione siano già stati predisposti – ma soprattutto efficacemente attuati – strumenti di controllo relativi agli eventi rischiosi;
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;
g) inadeguata diffusione della cultura della legalità;
h) mancata attuazione del principio di distinzione tra politica e amministrazione.

Box 7– Il registro dei rischi

L'identificazione degli eventi rischiosi conduce alla creazione di un "**Registro degli eventi rischiosi**", nel quale sono riportati tutti gli eventi rischiosi relativi ai processi dell'amministrazione. Per ogni processo deve essere individuato almeno un evento rischioso.

A seconda del livello di analiticità della mappatura dei processi si avranno strutture del Registro degli eventi rischiosi più o meno analitiche, fino a far corrispondere gli eventi rischiosi alle singole fasi/attività del processo.

Nella costruzione di tale Registro è importante fare in modo che gli eventi rischiosi siano adeguatamente descritti, specifici del processo nel quale sono stati rilevati e non generici.

Di seguito si riportano due esempi di Registro degli eventi rischiosi assumendo come oggetto di analisi il processo o le attività.

Tabella 4- Esempio di Registro degli eventi rischiosi per processo

Processo	Eventi rischiosi
Affidamenti di servizi e forniture per importi pari o superiore a 40.000 euro fino alla soglia comunitaria (art. 36, co. 2, lett. b), d.lgs. 50/2016)	Definizione del fabbisogno sulla base dei requisiti dell'imprenditore uscente o delle caratteristiche del prodotto fornito dall'imprenditore uscente
	Determina a contrarre incompleta/assenza di determina a contrarre
	Artificioso frazionamento dell'acquisto finalizzato a eludere le regole di procedura (es. affidamenti tutti sotto l'importo di 40.000 euro, ex art. 36, co. 2, lett. a))
	Ripetuti affidamenti allo stesso fornitore; proroghe o rinnovi immotivati o non contemplati *ab origine* nella documentazione di gara (art. 35, co. 12 e art. 63, co. 4)
	Mancata indicazione nella documentazione di gara dei livelli minimi di qualità della prestazione attesa
	Mancato ricorso alle indagini di mercato prima di procedere all'affidamento
	Ingiustificato mancato ricorso al mercato elettronico delle pubbliche amministrazioni e/o adesione a convenzioni di centrali di committenza
	Mancata comunicazione dei conflitti di interesse (ex art. 42 del d.lgs. 50/2016)
	Assenza dei controlli sui requisiti di carattere generale e speciale (ex artt. 80 e 83)
	Mancate verifiche in fase di esecuzione (es. mancato rispetto dei termini contrattuali e mancato rispetto degli "*Service level agreement*")

Le misure di prevenzione

Come anticipato, le Convenzioni internazionali citate promuovono, presso gli Stati che le firmano e ratificano, l'adozione, **accanto a misure di rafforzamento della efficacia della repressione penale della corruzione, di misure di carattere preventivo, individuate secondo il metodo della determinazione, in rapporto ai contenuti e ai procedimenti di ciascuna delle decisioni pubbliche più rilevanti assunte, del rischio del verificarsi dei fenomeni corruttivi, così come prima definiti.**

Per essere efficace, la prevenzione della corruzione, deve consistere in **misure di ampio spettro, che riducano, all'interno delle amministrazioni, il rischio che i pubblici funzionari adottino atti di natura corruttiva (in senso proprio)**. Esse, pertanto, si sostanziano tanto in **misure di carattere organizzativo, oggettivo,** quanto in **misure di carattere comportamentale, soggettivo**.

Le misure di tipo oggettivo sono volte a prevenire il rischio incidendo sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni. Tali misure preventive (tra cui, rotazione del personale, controlli, trasparenza, formazione) prescindono da considerazioni soggettive, quali la propensione dei funzionari (intesi in senso ampio come dipendenti pubblici e dipendenti a questi assimilabili) a compiere atti di natura corruttiva e si preoccupano di precostituire condizioni organizzative e di lavoro che rendano difficili comportamenti corruttivi.

Le misure di carattere soggettivo concorrono alla prevenzione della corruzione proponendosi di evitare una più vasta serie di comportamenti devianti, quali il compimento dei reati di cui al Capo I del Titolo II del libro secondo del codice penale ("reati contro la pubblica amministrazione") diversi da quelli aventi natura corruttiva, il compimento di altri reati di rilevante allarme sociale, l'adozione di comportamenti contrari a quelli propri di un funzionario pubblico previsti da norme amministrativo-disciplinari anziché penali, fino all'assunzione di decisioni di cattiva amministrazione, cioè di decisioni contrarie all'interesse pubblico perseguito dall'amministrazione, in primo luogo sotto il profilo dell'imparzialità, ma anche sotto il profilo del buon andamento (funzionalità ed economicità).

5.1. INDIVIDUAZIONE DELLE MISURE

Box 11 – Tipologie di misure generali e specifiche

- 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 interessi;
- regolazione dei rapporti con i "rappresentanti di interessi particolari" (lobbies).

Ciascuna categoria di misura può dare luogo, in funzione delle esigenze dell'organizzazione, a misure sia "generali" che "specifiche".

A titolo meramente esemplificativo, una misura di trasparenza, può essere programmata come misura "generale" o come misura "specifica". Essa è generale quando insiste trasversalmente sull'organizzazione, al fine di migliorare complessivamente la trasparenza dell'azione amministrativa (es. la corretta e puntuale applicazione del D.lgs. 33/2013); è, invece, specifica, in risposta a specifici problemi di scarsa trasparenza rilevati tramite l'analisi del rischio trovando, ad esempio, modalità per rendere più trasparenti particolari processi prima "opachi" e maggiormente fruibili informazioni sugli stessi.

I requisiti minimi delle misure

- **Presenza ed adeguatezza di misure e/o di controlli specifici** pre-esistenti sul rischio individuato e sul quale si intende adottare misure di prevenzione della corruzione. Al fine di evitare la stratificazione di misure che possono rimanere inapplicate, si rappresenta che, prima dell'identificazione di nuove misure, è necessaria un'analisi sulle eventuali misure previste nei Piani precedenti e su eventuali controlli già esistenti (sul rischio e/o sul processo in esame) per valutarne il livello di attuazione e l'adeguatezza rispetto al rischio e ai suoi fattori abilitanti. Solo in caso contrario occorre identificare nuove misure; in caso di misure già esistenti e non attuate, la priorità è la loro attuazione, mentre in caso di inefficacia occorre identificarne le motivazioni al fine di modificare/integrare le misure/i controlli esistenti.
- **Capacità di neutralizzazione dei fattori abilitanti il rischio**. L'identificazione della misura di prevenzione deve essere considerata come una conseguenza logica dell'adeguata comprensione dei fattori abilitanti l'evento rischioso. Se l'analisi del rischio ha evidenziato che il fattore abilitante di un evento rischioso in un dato processo è connesso alla carenza dei controlli, la misura di prevenzione dovrà incidere su tale aspetto e potrà essere, ad esempio, l'attivazione di una nuova procedura di controllo o il rafforzamento di quelle già presenti. In questo stesso esempio, avrà poco senso applicare per questo evento rischioso la rotazione del personale dirigenziale perché, anche ammesso che la rotazione fosse attuata, non sarebbe in grado di incidere sul fattore abilitante l'evento rischioso (che è appunto l'assenza di strumenti di controllo). Al contrario, se l'analisi del rischio avesse evidenziato, per lo stesso processo, come fattore abilitante per l'evento rischioso il fatto che un determinato incarico è ricoperto per un tempo eccessivo dal medesimo soggetto, la rotazione sarebbe una misura certamente più efficace rispetto all'attivazione di un nuovo controllo.

I requisiti minimi delle misure

- **Sostenibilità economica e organizzativa delle misure**. L'identificazione delle misure di prevenzione è strettamente correlata alla capacità di attuazione da parte delle amministrazioni. Se fosse ignorato quest'aspetto, i PTPCT finirebbero per essere poco realistici e quindi restare inapplicati. D'altra parte, la sostenibilità organizzativa non può rappresentare un alibi per giustificare l'inerzia organizzativa rispetto al rischio di corruzione. Pertanto, sarà necessario rispettare due condizioni: a) per ogni evento rischioso rilevante, e per ogni processo organizzativo significativamente esposto al rischio, deve essere prevista almeno una misura di prevenzione potenzialmente efficace; b) deve essere data preferenza alla misura con il miglior rapporto costo/efficacia.
- **Adattamento alle caratteristiche specifiche dell'organizzazione**. L'identificazione delle misure di prevenzione non può essere un elemento indipendente dalle caratteristiche organizzative dell'amministrazione. Per questa ragione, i PTPCT dovrebbero contenere un numero significativo di misure specifiche (in rapporto a quelle generali), in maniera tale da consentire la personalizzazione della strategia di prevenzione della corruzione sulla base delle esigenze peculiari di ogni singola amministrazione.
- **Gradualità delle misure rispetto al livello di esposizione del rischio residuo**. Nel definire le misure da implementare occorrerà tener presente che maggiore è il livello di esposizione dell'attività al rischio corruttivo non presidiato dalle misure già esistenti, più analitiche e robuste dovranno essere le nuove misure.

La programmazione delle misure

- **fasi (e/o modalità) di attuazione della misura**. Laddove la misura sia particolarmente complessa e necessiti di varie azioni per essere adottata e presuppone il coinvolgimento di più attori, ai fini di una maggiore responsabilizzazione dei vari soggetti coinvolti, appare opportuno indicare le diverse fasi per l'attuazione, cioè l'indicazione dei vari passaggi con cui l'amministrazione intende adottare la misura;
- **tempistica di attuazione della misura** e/o delle sue fasi. La misura (e/o ciascuna delle fasi/azioni in cui la misura si articola), deve opportunamente essere scadenzata nel tempo. Ciò consente ai soggetti che sono chiamati ad attuarle, così come ai soggetti chiamati a verificarne l'effettiva adozione (in fase di monitoraggio), di programmare e svolgere efficacemente tali azioni nei tempi previsti;
- **responsabilità connesse all'attuazione della misura** (e/o ciascuna delle fasi/azioni in cui la misura si articola). In un'ottica di responsabilizzazione di tutta la struttura organizzativa e dal momento che diversi uffici possono concorrere nella realizzazione di una o più fasi di adozione delle misure, occorre indicare chiaramente quali sono i responsabili dell'attuazione della misura e/o delle sue fasi, al fine di evitare fraintendimenti sulle azioni da compiere per la messa in atto della strategia di prevenzione della corruzione;
- **indicatori di monitoraggio** e valori attesi, al fine di poter agire tempestivamente su una o più delle variabili sopra elencate definendo i correttivi adeguati e funzionali alla corretta attuazione delle misure.

L’analisi e la descrizione delle aree di rischio

01. Acquisizione e progressione del personale

AMBITI DI RISCHIO	REGISTRO DEI RISCHI	MISURE DI PREVENZIONE
- definizione del fabbisogno - individuazione dei requisiti per l'accesso - definizione delle modalità di selezione - verifica dei requisiti dell'accesso - pubblicazione e trasparenza	- definizione non corrispondente all'effettivo fabbisogno - individuazione di requisiti per l'accesso che non garantiscano equità nella partecipazione o non corrispondano al profilo da acquisire - definizione di modalità di selezione che non garantiscono imparzialità od oggettività - inadeguatezza o assenza della verifica dei requisiti dei concorrenti - mancato rispetto degli obblighi di pubblicazione e trasparenza	- (controllo) verifica rispetto presupposti e vincoli normativi - (controllo) verifica rispetto dei vincoli assunzionali - (controllo) verifica della adeguatezza dei requisiti di accesso - (controllo) verifica della adeguatezza dei criteri di selezione - (trasparenza) verifica del rispetto degli obblighi di pubblicazione - (conflitti di interessi) verifica di assenza di conflitti di interessi - (controllo) verifica assenza impedimenti nomina commissioni - (controllo) verifica compatibilità - (controllo) verifica conferibilità

02. Contratti pubblici

AMBITI DI RISCHIO	REGISTRO DEI RISCHI	MISURE DI PREVENZIONE
- programmazione del fabbisogno - modalità di scelta del contraente - definizione degli obblighi contrattuali - individuazione dei componenti della commissione/del seggio - individuazione della rosa dei partecipanti - esecuzione del contratto - liquidazione/pagamento - escussione della polizza fidejussoria	- definizione del fabbisogno orientata a finalità non corrispondenti a quelle dell'ente - modalità di scelta del contraente non conformi alle prescrizioni normative o che non garantiscano effettiva imparzialità - inadeguatezza o incompletezza degli obblighi contrattuali - incompetenza, inconferibilità o inadeguatezza dei componenti di commissione - definizione della rosa dei partecipanti non conforme al principio di rotazione - inadeguatezza o mancanza della verifica sulla regolare esecuzione delle prestazioni - liquidazione in assenza della verifica di regolare esecuzione - pagamento in violazione del principio di cronologicità - acquisizione di polizze fidejussorie inadeguate, mancate escursioni delle polizze quando richieste	- (organizzazione) pianificazione dei sistemi di rilevazione del fabbisogno - (controllo) verifica completezza del bando - (controllo) verifica completezza del capitolato - (controllo) verifica requisiti di partecipazione e presupposti di regolarità - (controllo) verifica definizione dell'oggetto della prestazione - (controllo) verifica prescrizione di garanzie e penali - (controllo) verifica requisiti del RUP - (conflitto di interessi) verifica assenza di conflitti di interessi

03. Autorizzazioni e concessioni

AMBITI DI RISCHIO	REGISTRO DEI RISCHI	MISURE DI PREVENZIONE
Previsione regolamentare dei requisiti e criteri di attribuzione di vantaggi Pubblicazione e trasparenza Applicazione dei criteri prescritti e condizioni per il rilascio o il rinnovo Modalità di utilizzo Corresponsione dei pagamenti	- Assenza o inadeguatezza delle prescrizioni regolamentari - Mancanza di verifica delle condizioni e dei requisiti per il rilascio o il rinnovo - assenza di controlli sul corretto impiego delle autorizzazioni o delle concessioni - assenza di controlli sulla corresponsione dei pagamenti	(controllo) predefinizione dei requisiti di partecipazione (organizzativo) predisposizione di modelli (controllo) verifica dei presupposti soggettivi (conflitto di interessi) verifica assenza di conflitto di interessi

04. Sovvenzioni e contributi

AMBITI DI RISCHIO	REGISTRO DEI RISCHI	MISURE DI PREVENZIONE
- predefinizione dei requisiti e criteri di attribuzione di vantaggi - determinazione del "quantum" - accessibilità alle informazioni - individuazione dei destinatari dei benefici - trasparenza amministrativa - verifica dei presupposti soggettivi	- Mancata previsione o dei requisiti per la concessioni di provvidenze economiche - Mancata o non adeguata definizione dei criteri per la determinazione del "quantum" - Mancata pubblicazione degli atti ai fini della partecipazione - mancata verifica dei presupposti per la corresponsione dei contributi	(organizzazione) deliberazione dei criteri di aggiudicazione (controllo) verifica del rispetto dei criteri

05. Gestione dell'entrata

AMBITI DI RISCHIO	REGISTRO DEI RISCHI	MISURE DI PREVENZIONE
- determinazione dell'importo - fase di accertamento - riscossione - iscrizione a ruolo - procedure coattive - riconoscimento di sgravi - applicazione di esenzioni o riduzioni	- Arbitrarietà nelle determinazione del quantum - Mancata emissione degli accertamenti - Mancata o parziale riscossione - Mancata iscrizione a ruolo - mancata attivazione delle procedure coattive - Indebita applicazione di esenzioni o riduzioni	(controllo) verifica del rispetto dei meccanismi di definizione dell'importo (controllo) verifica adeguatezza e tempestività dell'accertamento

06. Gestione della spesa

AMBITI DI RISCHIO	REGISTRO DEI RISCHI	MISURE DI PREVENZIONE
- determinazione dell'ammontare - regolarità dell'obbligazione - vincoli di spesa - condizioni per il pagamento - cronologicità	- Mancata verifica della regolarità dell'obbligazione - mancata verifica della regolarità della prestazione - Mancata verifica delle condizioni oggettive e soggettive per procedere al pagamento - Mancato rispetto della cronologicità nei parìgamenti	(controllo) definizione dell'ammontare (controllo) verifica della regolarità dell'obbligazione (controllo) verifica della regolarità della prestazione

07. Gestione patrimonio

AMBITI DI RISCHIO	REGISTRO DEI RISCHI	MISURE DI PREVENZIONE
- censimento del patrimonio - affidamento dei beni patrimoniali - definizione dei canoni - definizione del fabbisogno di aree o immobili in locazione passiva - modalità di individuazione dell'area determinazione del canone	- Mancato o incompleto censimento dei beni - Mancata definizione dei criteri per l'affidamento dei beni in gestione o locazione - Definizione del fabbisogno di immobili non corrispondente all'interesse pubblico - determinazione incongrua dei canoni di locazione passiva - Mancata riscossione dei canoni di locazione attiva - Mancata verifica del corretto utilizzo dei beni di proprietà dell'ente	- (controllo) verifica aggiornamento del censimento dei beni patrimoniali - (controllo) adeguatezza dei canoni - (controllo) regolarità riscossione canoni

08. Controlli, ispezioni e verifiche

AMBITI DI RISCHIO	REGISTRO DEI RISCHI	MISURE DI PREVENZIONE
- decisione in ordine agli interventi da effettuare - determinazione del quantum in caso di violazione di norme - cancellazione di accertamenti di violazioni già effettuati	- ricorrenza e abitudinarietà dei soggetti controllori - Omissione o inadeguatezza dell'attività di controllo - indebita cancellazione di accertamenti di violazioni già effettuati - mancata riscossione delle sanzioni pecuniarie - mancata applicazione delle sanzioni	(organizzazione) pianificazione degli interventi di controllo (normativo) definizione degli importi delle sanzioni (controllo) verifica delle cancellazioni effettuate

09. Incarichi e nomine

AMBITI DI RISCHIO	REGISTRO DEI RISCHI	MISURE DI PREVENZIONE
- presupposti normativi per l'affidamento di incarico all'esterno - definizione dei requisiti - definizione dell'oggetto della prestazione - regolarità e completezza dell'esecuzione della prestazione	- Definizione orientata dei criteri di conferimento degli incarichi - Indeterminatezza dell'oggetto della prestazione - Mancata verifica dei requisiti per l'attribuzione dell'incarico - mancato rispetto degli obblighi di pubblicazione - Mancata verifica della prestazione resa - Mancata verifica dell'eventuale incompatibilità	- (controllo) verifica dei presupposti normativi - (controllo) verifica dei requisiti professionali - (controllo) predisposizione della convenzione - (conflitto di interessi) verifica assenza conflitto di interessi

10.Affari legali e contenzioso

AMBITI DI RISCHIO	REGISTRO DEI RISCHI	MISURE DI PREVENZIONE
- individuazione del professionista a cui affidare il patrocinio - determinazione del corrispettivo - obblighi di trasparenza e pubblicazione - transazione	- affidamento dell'incarico di patrocinio carente di motivazione riguardo alla scelta del professionista - Reiterazione ingiustificata dell'incarico allo stesso professionista - Mancanza di congruità nella misura del compenso da corrispondere - Mancata convenienza per l'ente in caso di transazione	(organizzazione) definizione di modalità per la individuazione del professionista (controllo) verifica della congruità del corrispettivo (controllo) verifica della regolarità della transazione

La metodologia di "mappatura" dei processi del PNA 2013

INDICI DI VALUTAZIONE DELLA PROBABILITÀ (1)

Discrezionalità

Il processo è discrezionale?

No, è del tutto vincolato	**1**
E' parzialmente vincolato dalla legge e da atti amministrativi (regolamenti, direttive, circolari)	**2**
E' parzialmente vincolato solo dalla legge	**3**
E' parzialmente vincolato solo da atti amministrativi (regolamenti, direttive, circolari)	**4**
E' altamente discrezionale	**5**

ati sulla base della valutazione del gruppo di lavoro.

Rilevanza esterna

Il processo produce effetti diretti all'esterno dell'amministrazione di riferimento?

No, ha come destinatario finale un ufficio interno	**2**
Sì, il risultato del processo è rivolto direttamente ad utenti esterni alla p.a. di riferimento	**5**

Complessità del processo

Si tratta di un processo complesso che comporta il coinvolgimento di più amministrazioni (esclusi i controlli) in fasi successive per il conseguimento del risultato?

No, il processo coinvolge una sola p.a.	**1**
Sì, il processo coinvolge più di 3 amministrazioni	**3**
Sì, il processo coinvolge più di 5 amministrazioni	**5**

Valore economico

Qual è l'impatto economico del processo?

Ha rilevanza esclusivamente interna	**1**
Comporta l'attribuzione di vantaggi a soggetti esterni, ma di non particolare rilievo economico (es.: concessione di borsa di studio per studenti)	**3**
Comporta l'attribuzione di considerevoli vantaggi a soggetti esterni (es.: affidamento di appalto)	**5**

Frazionabilità del processo

Il risultato finale del processo può essere raggiunto anche effettuando una pluralità di operazioni di entità economica ridotta che, considerate complessivamente, alla fine assicurano lo stesso risultato (es.: pluralità di affidamenti ridotti)?

No	1
Sì	5

Controlli (3)

Anche sulla base dell'esperienza pregressa, il tipo di controllo applicato sul processo è adeguato a neutralizzare il rischio?

Sì, costituisce un efficace strumento di neutralizzazione	**1**
Sì, è molto efficace	**2**
Sì, per una percentuale approssimativa del 50%	**3**
Sì, ma in minima parte	**4**
No, il rischio rimane indifferente	**5**

INDICI DI VALUTAZIONE DELL'IMPATTO (2)

Impatto organizzativo

Rispetto al totale del personale impiegato nel singolo servizio (unità organizzativa semplice) **competente a svolgere il processo** (o la fase di processo di competenza della p.a.) **nell'ambito della singola p.a., quale percentuale di personale è impiegata nel processo?** (se il processo coinvolge l'attività di più servizi nell'ambito della stessa p.a. occorre riferire la percentuale al personale impiegato nei servizi coinvolti)

Fino a circa il 20%	**1**
Fino a circa il 40%	**2**
Fino a circa il 60%	**3**
Fino a circa l'80%	**4**
Fino a circa il 100%	**5**

Impatto economico

Nel corso degli ultimi 5 anni sono state pronunciate sentenze della Corte dei conti a carico di dipendenti (dirigenti e dipendenti) della p.a. di riferimento o sono state pronunciate sentenze di risarcimento del danno nei confronti della p.a. di riferimento per la medesima tipologia di evento o di tipologie analoghe?

No	1
Sì	5

Impatto reputazionale

Nel corso degli ultimi 5 anni sono stati pubblicati su giornali o riviste articoli aventi ad oggetto il medesimo evento o eventi analoghi?

No	**0**
Non ne abbiamo memoria	**1**
Sì, sulla stampa locale	**2**
Sì, sulla stampa nazionale	**3**
Sì, sulla stampa locale e nazionale	**4**
Sì, sulla stampa locale, nazionale e internazionale	**5**

Impatto organizzativo, economico e sull'immagine

A quale livello può collocarsi il rischio dell'evento (livello apicale, livello intermedio o livello basso) ovvero la posizione/il ruolo che l'eventuale soggetto riveste nell'organizzazione è elevata, media o bassa?

A livello di addetto	**1**
A livello di collaboratore o funzionario	**2**
A livello di dirigente di ufficio non generale ovvero di posizione apicale o di posizione organizzativa	**3**
A livello di dirigente di ufficio generale	**4**
A livello di capo dipartimento/segretario generale	**5**

La gestione del rischio

PNA 2013 - all. 5

VALORI E FREQUENZE DELLA PROBABILITÀ					
0 nessuna probabilità	**1** improbabile	**2** poco probabile	**3** probabile	**4** molto probabile	**5** altamente probabile
VALORI E IMPORTANZA DELL'IMPATTO					
0 nessun impatto	**1** marginale	**2** minore	**3** soglia	**4** serio	**5** superiore
VALUTAZIONE COMPLESSIVA DEL RISCHIO					
=					
Valore frequenza x valore impatto					

Autorità Nazionale Anticorruzione

Aggiornamento 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione

6.2. "Correzioni di rotta" su alcune fasi del processo di gestione del rischio di corruzione

- Le principali fasi del processo di gestione del rischio sono rappresentate in maniera sintetica nella figura seguente.

A queste fasi, vanno aggiunte, in linea con le indicazioni della norma internazionale UNI ISO 31000:2010, le fasi trasversali della comunicazione e consultazione nonché del monitoraggio e riesame.

Rispetto alle carenze registrate nell'analisi dei PTPC, le fasi sulle quali si ritiene opportuno focalizzare l'attenzione sono indicate di seguito.

Mappatura dei processi

L'accuratezza e l'esaustività della mappatura dei processi è un requisito indispensabile per la formulazione di adeguate misure di prevenzione e incide sulla qualità dell'analisi complessiva. **L'obiettivo è che le amministrazioni e gli enti realizzino la mappatura di tutti i processi. Essa può essere effettuata con diversi livelli di approfondimento.** Dal livello di approfondimento scelto dipende la precisione e, soprattutto, la completezza con la quale è possibile identificare i punti più vulnerabili del processo e, dunque, i rischi di corruzione che insistono sull'amministrazione o sull'ente: una mappatura superficiale può condurre a escludere dall'analisi e trattamento del rischio ambiti di attività che invece sarebbe opportuno includere.

6.4. Valutazione del rischio

. Dall'analisi dei PTPC è emerso che gran parte delle amministrazioni ha applicato in modo troppo meccanico la metodologia presentata nell'allegato 5 del PNA. Con riferimento alla misurazione e valutazione del livello di esposizione al rischio, si evidenzia che le indicazioni contenute nel PNA, come ivi precisato, non sono strettamente vincolanti potendo l'amministrazione scegliere criteri diversi purché adeguati al fine. Quindi, fermo restando quanto previsto nel PNA, al fine di evitare l'identificazione di misure generiche, sarebbe di sicura utilità considerare per l'analisi del rischio anche l'individuazione e la comprensione delle cause degli eventi rischiosi, cioè delle circostanze che favoriscono il verificarsi dell'evento. Tali cause possono essere, per ogni rischio, molteplici e combinarsi tra loro.

Ad esempio, tenuto naturalmente conto che gli eventi si verificano in presenza di pressioni volte al condizionamento improprio della cura dell'interesse generale:

. a) **mancanza di controlli**: in fase di analisi andrà verificato se presso l'amministrazione siano già stati predisposti – ma soprattutto efficacemente attuati – strumenti di controllo relativi agli eventi rischiosi;

. 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) i**nadeguatezza o assenza di competenze** del personale addetto ai processi;

. g) **inadeguata diffusione della cultura della legalità**;

. h) **mancata attuazione del principio di distinzione tra politica e amministrazione**.

6.5. Trattamento del rischio: misure adeguatamente progettate, sostenibili e verificabili

PNA 2015

- Si elencano di seguito le tipologie principali di misure (a prescindere se generali o specifiche):
- • misure di **controllo**;
- • misure di **trasparenza**;
- • misure di **definizione e promozione dell'etica** e di standard di comportamento;
- • misure di **regolamentazione**;
- • misure di **semplificazione dell'organizzazione**/riduzione dei livelli/riduzione del numero degli uffici;
- • misure di **semplificazione di processi/procedimenti**;
- • misure di **formazione**;
- • misure di **sensibilizzazione e partecipazione**;
- • misure di **rotazione**;
- • misure di **segnalazione e protezione**;
- • misure di **disciplina del conflitto di interessi**;
- • misure di **regolazione dei rapporti con i "rappresentanti di interessi particolari"** (lobbies).

La programmazione delle misure

Per ogni misura è opportuno siano chiaramente descritti almeno i seguenti elementi:

- **la tempistica**, con l'indicazione delle fasi per l'attuazione, cioè l'indicazione dei vari passaggi con cui l'amministrazione intende adottare la misura. L'esplicitazione delle fasi è utile al fine di scadenzare l'adozione della misura, nonché di consentire un agevole monitoraggio da parte del RPC;

- **i responsabili**, cioè gli uffici destinati all'attuazione della misura, in un'ottica di responsabilizzazione di tutta la struttura organizzativa; diversi uffici possono essere responsabili di una o più fasi di adozione delle misure;

- **gli indicatori di monitoraggio e i valori attesi**. Tenuto conto dell'impatto organizzativo, l'identificazione e la programmazione delle misure dovrebbero avvenire con il più ampio coinvolgimento dei soggetti cui spetta la responsabilità della loro implementazione, anche al fine di individuare le modalità più efficaci per la loro messa in atto.

percorso per la individuazione e classificazione delle misure

rischi	misure
inadeguatezza dei controlli	misure di controllo
assenza di trasparenza	misure di trasparenza
carenza normativa	misure di tipo normativo
bisogno di organizzazione o pianificazione	misure di organizzazione o pianificazione
possibilità di conflitto di interessi	verifica di assenza di conflitti di interessi
inadeguatezza delle conoscenze	interventi formativi
mancato coinvolgimento degli interessi giuridicamente tutelati	misure di partecipazione

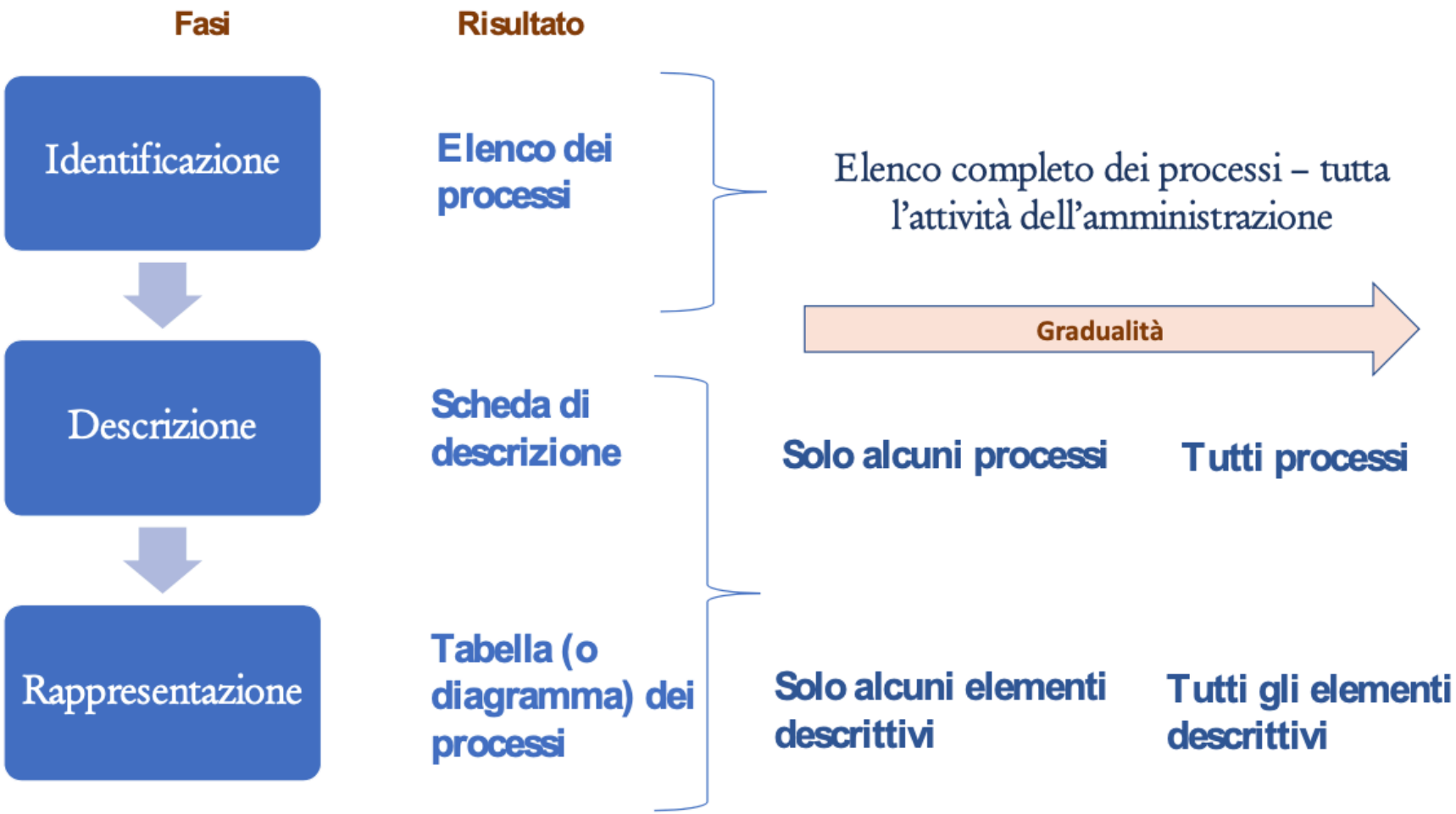
MAPPATURA DEI PROCESSI PNA 2019

La valutazione del rischio

La valutazione del rischio è 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: l'identificazione, l'analisi e la ponderazione.

Figura 6 – La gradualità della mappatura dei processi



Box 4 – Gli elementi utili per la descrizione dei processi

Per descrivere in maniera efficace ed esaustiva i singoli processi si consiglia di rappresentare i seguenti **elementi**:

- elementi in ingresso che innescano il processo - - "input";
- risultato atteso del processo – "output";
- sequenza di attività che consente di raggiungere l'output – le "attività";
- momenti di sviluppo delle attività – le "fasi";
- responsabilità connesse alla corretta realizzazione del processo;
- tempi di svolgimento del processo e delle sue attività;
- vincoli del processo;
- risorse e interrelazioni tra i processi;
- criticità del processo.

Si rammenta che 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. Appare evidente che ciò può incidere, in maniera altrettanto significativa, sugli eventi rischiosi che possono verificarsi durante lo svolgimento degli stessi processi. A titolo meramente esemplificativo, si pensi ad un processo relativo ad autorizzazioni, svolto da due enti locali, anche della stessa dimensione organizzativa. Nel rispetto delle norme che ne regolano le fasi (es. ricezione dell'istanza, istruttoria, e provvedimento finale), le modalità operative attraverso cui l'ente riceve l'istanza e svolge l'istruttoria, possono differire tra le due amministrazioni (ad esempio, una consentirebbe la ricezione dell'istanza a mano, l'altra solo tramite PEC, etc.). Ciò, oltre a comportare criticità organizzative di diversa natura, può incidere in maniera rilevante sulle tipologie di eventi rischiosi che possono verificarsi durante lo svolgimento delle stesse attività (riprendendo l'esempio precedente, la consegna a mano non garantisce la stessa trasparenza e certezza sull'integrità della documentazione e i tempi di consegna di una ricezione via pec o altro sistema informatico).

4.1 IDENTIFICAZIONE DEGLI EVENTI RISCHIOSI

L'identificazione del rischio, o meglio 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.**

Questa fase è cruciale perché un evento rischioso non identificato non potrà essere gestito e la mancata individuazione potrebbe compromettere l'attuazione di una strategia efficace di prevenzione della corruzione.

L'identificazione dei rischi **deve includere tutti gli eventi rischiosi che, anche solo ipoteticamente, potrebbero verificarsi.**

Anche in questa fase, il coinvolgimento della struttura organizzativa è fondamentale poiché i responsabili degli uffici (o processi), avendo una conoscenza approfondita delle attività svolte dall'amministrazione, possono facilitare l'identificazione degli eventi rischiosi.

In ogni caso, è opportuno che il RPCT, nell'esercizio del suo ruolo, mantenga un atteggiamento attivo, attento a individuare eventi rischiosi che non sono stati rilevati dai responsabili degli uffici e a integrare, eventualmente, il registro (o catalogo) dei rischi.

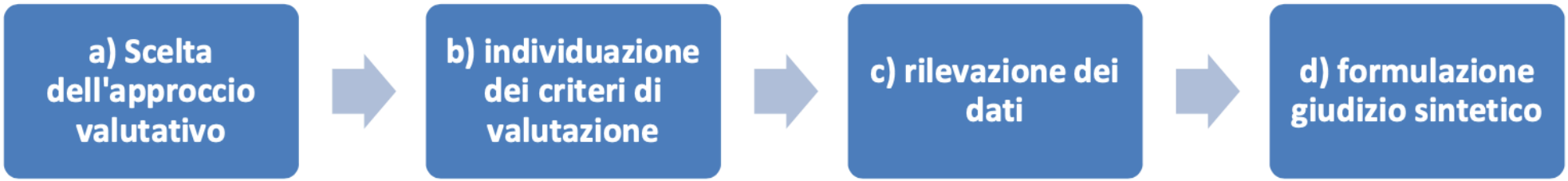
Similmente, anche gli altri attori descritti nel paragrafo 2 contribuiscono attivamente, dovendosi intendere che una adeguata gestione del rischio è responsabilità dell'intera amministrazione e non unicamente del RPCT.

Stima del livello di esposizione al rischio

In questa fase, l'analisi è finalizzata a stimare il livello di esposizione al rischio per ciascun oggetto definito nella fase precedente: processo o sua attività.

In questa fase le amministrazioni possono introdurre un ulteriore livello di dettaglio e stimare l'esposizione al rischio per singolo evento rischioso che è stato individuato nella fase di identificazione.

Figura 8 - Le azioni necessarie per l'analisi dell'esposizione al rischio



Box 10– Esempi di indicatori di stima del livello di rischio

- **livello di interesse "esterno"**: la presenza di interessi, anche economici, rilevanti e di benefici per i destinatari del processo determina un incremento del rischio;
- **grado di discrezionalità del decisore interno alla PA:** la presenza di un processo decisionale altamente discrezionale determina un incremento del rischio rispetto ad un processo decisionale altamente vincolato;
- **manifestazione di eventi corruttivi in passato nel processo/attività esaminata**: se l'attività è stata già oggetto di eventi corruttivi in passato nell'amministrazione o in altre realtà simili, il rischio aumenta poiché quella attività ha delle caratteristiche che rendono attuabili gli eventi corruttivi;
- **opacità del processo decisionale**: l'adozione di strumenti di trasparenza sostanziale, e non solo formale, riduce il rischio**;**
- **livello di collaborazione del responsabile del processo o dell'attività nella costruzione, aggiornamento e monitoraggio del piano:** la scarsa collaborazione può segnalare un deficit di attenzione al tema della prevenzione della corruzione o comunque risultare in una opacità sul reale grado di rischiosità;
- **grado di attuazione delle misure di trattamento**: l'attuazione di misure di trattamento si associa ad una minore possibilità di accadimento di fatti corruttivi.

4.3 PONDERAZIONE DEL RISCHIO

L'obiettivo della ponderazione del rischio è di «agevolare, sulla base degli esiti dell'analisi del rischio, i processi decisionali riguardo a quali rischi necessitano un trattamento e le relative priorità di
10 attuazione» .

In altre parole, la fase di ponderazione del rischio, prendendo come riferimento le risultanze della precedente fase, ha lo scopo di stabilire:

- le azioni da intraprendere per ridurre l'esposizione al rischio;
- le priorità di trattamento dei rischi, considerando gli obiettivi dell'organizzazione e il contesto in cui la stessa opera, attraverso il loro confronto.

Per quanto riguarda le azioni da intraprendere, una volta compiuta la valutazione del rischio, dovranno essere valutate le diverse opzioni per ridurre l'esposizione dei processi / attività alla corruzione.

La ponderazione del rischio può anche portare alla decisione di non sottoporre ad ulteriore trattamento il rischio, ma di limitarsi a mantenere attive le misure già esistenti.

Tabella 8 Esempi di indicatori di monitoraggio per tipologia di misura

Tipologia di misura	Esempi di indicatori
misure di controllo	numero di controlli effettuati su numero di pratiche/provvedimenti/etc
misure di trasparenza	presenza o meno di un determinato atto/dato/informazione oggetto di pubblicazione
misure di definizione e promozione dell'etica e di standard di comportamento;	numero di incontri o comunicazioni effettuate
misure di regolamentazione	verifica adozione di un determinato regolamento/procedura
misure di semplificazione	presenza o meno di documentazione o disposizioni che sistematizzino e semplifichino i processi
misure di formazione	numero di partecipanti a un determinato corso su numero soggetti interessati; risultanze sulle verifiche di apprendimento (risultato dei test su risultato atteso)
misure di sensibilizzazione e partecipazione	numero di iniziative svolte ed evidenza dei contributi raccolti
misure di rotazione	numero di incarichi/pratiche ruotate sul totale
misure di segnalazione e protezione	presenza o meno di azioni particolari per agevolare, sensibilizzare, garantire i segnalanti
misure di disciplina del conflitto di interessi	specifiche previsioni su casi particolari di conflitto di interesse tipiche dell'attività dell'amministrazione o ente
misure di 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

Una metodologia di “analisi” di un processo

Le “prospettive” di osservazione

atto di impulso	*precisare se l'iniziativa è discrezionale o dipende da fattori esterni*
modalità di attuazione	*indicare se le modalità attuative sono adeguatamente definite da norme di legge o regolamentari*
determinazione del "quantum"	*indicare se il valore dell'atto è predefinito o definito con metodi oggettivi*
individuazione del destinatario	*indicare se il destinatario dell'atto è individuato in modo oggettivo*
controinteressati	*indicare se vi siano altri soggetti controinteressati*
sistema di controllo	*indicare se sia previsto e attuato un sistema di controllo sull'attività del processo*
trasparenza	*indicare se siano previste e attuate prescrizioni in materia di trasparenza*
quadro normativo	*indicare se il sistema normativo risulti stabile, adeguato e applicabile*
sistema di pianificazione	*indicare se il processo prevede la pianificazione delle attività*
conflitto di interessi	*indicare se possano verificarsi casi di conflitti di interessi*
prescrizioni procedurali	*indicare se l'attività del processo contiene prescrizioni procedimentali*
sistemi di partecipazione	*indicare se il processo prevede l'attivazione di sistemi di partecipazione*
atti di indirizzo	*indicare se l'attività del processo è determinata da atti di indirizzo*
tempi di attuazione	*indicare se siano previsti tempi di attuazione e se sono monitorati*

1. Atto di impulso

prescrizione normativa	basso
istanza di parte	basso
discrezionale	alto
parzialmente discrezionale	medio
vincolato	basso
con atto di programmazione	basso
in conseguenza di un atto precedente	basso
a seguito di eventi	medio

2. Modalità di attuazione

Non definite	alto
discrezionale	alto
parzialmente discrezionale	medio
vincolato	basso
definite	basso
Definite da atti precedenti	basso
Definite da norme o regolamenti	basso
Definite con parametri o sistemi di calcolo	basso

3. Modalità di determinazione del quantum

Non ricorre	
Non definite	alto
discrezionale	alto
parzialmente discrezionale	medio
vincolato	basso
definite	basso
Definite da atti precedenti	basso
Definite da norme o regolamenti	basso
Definite con parametri o sistemi di calcolo	basso

4. Individuazione del destinatario

Non ricorre	
Mediante procedura selettiva	alto
In base al possesso di specifici requisiti	alto
parzialmente discrezionale	medio
vincolato	basso
A seguito dell'istanza	basso
Definita da atti precedenti	basso
Definite da norme o regolamenti	basso
discrezionale	Alto

5. Controinteressati

Non sono presenti	basso
possibili	alto
Sono presenti	alto
occasionali	medio

6. Sistema di controllo

Nessuno	alto
Non è previsto	alto
Previsto per alcune fasi	alto
Successivo	medio
Successivo a campione	medio
Nel corso della procedura	basso
Previsto	basso
Non è necessario	basso
Controllo costante e diffuso	basso

7. Obblighi di pubblicazione

Non sono previsti	alto
Sono previsti per alcune fasi	medio
Sono previsti	basso

8. Quadro normativo

Variabile	alto
Stabile, ma complesso	medio
Stabile	basso

9. Sistema di pianificazione o definizione dei tempi di attuazione

I tempi non sono definiti	alto
I tempi sono definiti in linea di massima	medio
I tempi sono definiti	basso

10. Conflitto di interessi

Possibile	alto
Mediamente possibile	medio
Non ricorre	basso

11. Sistemi di partecipazione

Non sono previsti	alto
Previsti per alcune fasi	medio
Sono previsti	basso

12. Atti di indirizzo

Non sono previsti	alto
Previsti per alcune fasi	medio
Sono previsti	basso

DESCRIZIONE	MAPPATURA DEL PROCESSO	MISURE DI PREVENZIONE	OBBLIGHI DI INFORMAZIONE

			grado di rischio stimato
atto di impulso	*precisare se l'iniziativa è discrezionale o dipende da fattori esterni*	**a seguito di accertamento**	**medio**
modalità di attuazione	*indicare se le modalità attuative sono adeguatamente definite da norme di legge o regolamentari*	**definite da atti precedenti**	**basso**
determinazione del "quantum"	*indicare se il valore dell'atto è predefinito o definito con metodi oggettivi*	**non ricorre**	**basso**
individuazione del destinatario	*indicare se il destinatario dell'atto è individuato in modo oggettivo*	**mediante procedura selettiva**	**alto**
controinteressati	*indicare se vi siano altri soggetti controinteressati*	**sono presenti**	**alto**
sistema di controllo	*indicare se sia previsto e attuato un sistema di controllo sull'attività del processo*	**nel corso della procedura**	**basso**
obblighi di pubblicazione	*indicare se siano previste e attuate prescrizioni in materia di trasparenza*	**previsti**	**basso**
quadro normativo	*indicare se il sistema normativo risulti stabile, adeguato e applicabile*	**stabile**	**basso**
sistema di pianificazione	*indicare se il processo prevede la pianificazione delle attività*	**previsto**	**basso**
conflitto di interessi	*indicare se possano verificarsi casi di conflitti di interessi*	**possibile**	**alto**
sistemi di partecipazione	*indicare se il processo prevede l'attivazione di sistemi di partecipazione di chi abbia interesse diretto all'esito del processo*	**previsti**	**basso**
atti di indirizzo	*indicare se l'attività del processo è determinata da atti di indirizzo*	**non richiesti**	**basso**
tempi di attuazione	*indicare se siano previsti tempi di attuazione e se sono monitorati*	**non sono definiti**	**alto**

Comune di prova

Piano di prevenzione della corruzione - 2017/2019

settore Settore amministrativo

area di rischio 01. Acquisizione e progressione del personale

Provvedimenti relativi alle procedure selettive per l'assunzione di personale anche a tempo determinato, nonchè ogni altro provvedimento riguardante la progressione, sia di tipo economico sia di carriera

ambiti di rischio

- presupposti e vincoli normativi per l'individuazione delle vacanze
- presupposti e vincoli per l'assunzione di personae
- definizione dei requisiti di accesso
- definizione dei criteri di selezione
- pubblicazione degli atti
- conflitti di interessi
- incompatibilità
- inconferibilità
- composizione della commissione

misure proposte

- (controllo) verifica rispetto presupposti e vincoli normativi
- (controllo) verifica rispetto dei vincoli assunzionali
- (controllo) verifica della adeguatezza dei requisiti di accesso
- (controllo) verifica della adeguatezza dei criteri di selezione
- (trasparenza) verifica del rispetto degli obblighi di pubblicazione
- (conflitti di interessi) verifica di assenza di conflitti di interessi
- (controllo) verifica assenza impedimenti nomina commissioni
- (controllo) verifica compatibilità
- (controllo) verifica conferibilità

obblighi informativi >>> suggerimento

n. selezioni avviate
n. eventuali rettifiche al bando
n. assunzioni a tempo determinato
n. assunzioni a tempo indeterminati
n. progressioni orizzontali
n. progressioni verticali
eventuali contenziosi avviati

processo di lavoro

assunzione di personale a tempo determinato

rischio specifico del processo

ANALISI DEL RISCHIO | MISURE SOGGETTIVE

tipo di misura	misura di prevenzione	TEMPI	responsabile della misura
Conflitto di interessi	verifica assenza conflitto del responsabile del procedimento	in occasione dell'avvio del procedimento	Carla Tantepratiche
Conflitto di interessi	verifica assenza conflitto degli impiegati che partecipano alla procedura	in occasione dell'avvio del procedimento	Carla Tantepratiche
Controllo	verifica assenza di cause di inconferibilità dei componenti della commissione	in occasione dell'avvio del procedimento	Carla Tantepratiche
Formazione	verifiche periodiche sul grado di aggiornamento normativo	annuale	Carla Tantepratiche
Trasparenza	preventiva pubblicazione dei criteri di selezione		
Trasparenza	rispetto degli obblighi di trasparenza		

Misure trasversali

- **Monitoraggio dei tempi procedimenti**
- Acquisizione delle informazioni su "**possibili interferenze**"
- Acquisizione delle informazioni riguardo alle "**collaborazioni**" con soggetti privati
- Acquisizione delle informazioni su richieste di **astensione per conflitto di interessi**, reale o potenziale
- Verifica del rispetto degli **obblighi di pubblicazione**
- Estensione del **codice di comportamento**
- Autorizzazione per la prestazione di **incarichi all'esterno dell'ente**
- Verifica in ordine alla **conferibilità** di incarichi in commissioni **per l'accesso o la selezione a pubblici impieghi**;
- Verifica in ordine alla **conferibilità** di incarichi in **commissioni per la scelta del contraente** per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, per la concessione o l'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché per l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere.
- Verifica sul rispetto degli adempimenti in materia di **conferibilità e compatibilità** per gli incarichi di vertice
- **Rotazione** del personale
- **Registro dell'accesso civico**
- **Prescrizioni in materia contrattuale**
- **Rispetto degli obblighi di trasparenza**