

MAPPATURA DEI PROCESSI, VALUTAZIONE E TRATTAMENTO DEL RISCHIO

1. Mappatura dei Processi

1.1 Metodologia adottata per la mappatura dei processi

Per processo si intende un insieme di attività interrelate che, perseguendo uno scopo comune e seguendo specifiche metodologie, nel rispetto di specifici vincoli (norme, regolamenti, ecc), utilizzano risorse per trasformare un *input* (materiali, informazioni, risorse, ecc...) in un prodotto (*output* del processo), destinato ad un soggetto interno o esterno all'Amministrazione (utente), aggiungendo valore.

Il processo – il cui concetto è più ampio di quello di procedimento amministrativo - può esso da solo portare al risultato finale o porsi come parte o fase di un processo complesso, eventualmente anche con il concorso di più Amministrazioni. La mappatura consiste nell'individuazione del processo e delle sue componenti interne, delle sue fasi e delle responsabilità per ciascuna fase, con l'individuazione dell'eventuale interazione con altri processi. La rappresentazione riguarda almeno:

- 1)Input
- 2)Attività e relazioni
- 3)Output
- 4)Punti di decisione ed alternative
- 5)Unità organizzative
- 6)Altri elementi a seconda della finalità della mappatura.

La mappatura consente l'elaborazione del *catalogo dei processi* e quindi l'individuazione delle aree a rischio entro cui deve essere sviluppata la valutazione del rischio. L'individuazione delle aree di rischio è il risultato di un lavoro complesso, che presuppone la valutazione del rischio da realizzarsi attraverso la verifica "sul campo" dell'impatto del fenomeno corruttivo sui singoli processi svolti nell'Amministrazione.

1.2 Catalogo dei processi

Tutti i processi mappati sono collocati nelle seguenti **aree generali di rischio**:

- A. Acquisizione e gestione del personale;
- B. Affidamento di lavori, servizi e forniture;

- C. Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario (*autorizzazioni o concessioni*);
- D. Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario (*concessione ed erogazione di contributi e sovvenzioni*);
- E. Gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio;
- F. Controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni;
- G. Affari legali e contenzioso.

2. Valutazione del rischio

2.1 Metodologia adottata per la valutazione del rischio

Per la valutazione del rischio il PNA 2019, all'allegato 1 par. 4, specifica che *l'allegato 5 del PNA 2013 non va più considerato un riferimento metodologico da seguire*. Nella fase di valutazione dei rischi del PTPCT 2023-2025 il RPCT ha adottato un nuovo approccio valutativo (di tipo qualitativo) che è stato applicato in modo graduale, pervenendo ad una metodologia confermata nell'adozione del presente PTPCT.

Per ogni processo mappato la valutazione del rischio si sviluppa mediante tre fasi:

- **identificazione del rischio**
- **analisi del rischio**
- **ponderazione del rischio**

Le fasi di identificazione e analisi del rischio sono state articolate in sotto-fasi, come riportato nella figura sottostante e meglio descritte in seguito.

2.2 Identificazione del rischio e il registro dei rischi

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.

Ai fini dell'identificazione dei rischi, il RPCT ha articolato tale fase in 3 azioni tra loro consequenziali:

a) **definizione dell'oggetto di analisi**

È stata definita l'unità di riferimento rispetto al quale individuare gli eventi rischiosi. Il livello minimo di analisi per l'identificazione dei rischi è stato rappresentato dal **processo**. I processi rappresentativi dell'intera attività dell'Amministrazione non sono stati ulteriormente scomposti in attività, ma solo nelle singole fasi di esso ritenute a rischio corruzione. Per ogni processo e/o fase di esso rilevato nella mappatura sono stati identificati gli eventi rischiosi che possono manifestarsi. Come suggerito dal PNA 2019, nei processi ricadenti nell'area di rischio generale obbligatoria B Contratti pubblici - in cui

è stata già rilevata nel precedenti PTPCT un'esposizione al rischio corruttivo elevata - l'identificazione dei rischi è stata sviluppata con un maggior livello di dettaglio, individuando come oggetto di analisi le **singole fasi delle procedure del processo di approvvigionamento** (*Programmazione - Progettazione della gara - Selezione del contraente - Verifica dell'aggiudicazione e stipula del Contratto - Esecuzione del Contratto - Rendicontazione del Contratto*), peraltro già oggetto di approfondimento da parte dell'Autorità nell'Aggiornamento 2015 al PNA (cfr. parte speciale I – area di rischio contratti pubblici). Con riferimento ai rischi ricadenti in tale area, il loro trattamento richiede la definizione di misure differenziate e azioni di monitoraggio specifiche.

b) Utilizzo di opportune tecniche di identificazione e una pluralità di fonti informative

Per procedere all'identificazione degli eventi rischiosi il RPCT ha preso in considerazione il più ampio numero possibile di fonti informative disponibili in Amministrazione:

- risultanze dell'analisi della mappatura dei processi;
- analisi di documenti e di banche dati e di eventuali casi giudiziari e di altri episodi di corruzione o cattiva gestione accaduti in passato nell'Amministrazione;
- risultanze dell'attività di monitoraggio svolta;
- analisi dei procedimenti disciplinari avviati e/o conclusi;
- segnalazioni ricevute tramite il canale del *whistleblowing* o tramite altra modalità;

c) individuazione dei rischi associabili all'oggetto di analisi e formalizzazione nel PTPCT

Gli eventi rischiosi individuati utilizzando le fonti informative disponibili sono stati formalizzati e documentati nel PTPCT tramite l'aggiornamento del **registro dei rischi**, così come riportato nell'appendice II al presente PTPCT, dove per ogni processo a rischio e/o fase di esso si riporta la descrizione degli eventi rischiosi che sono stati individuati.

Nella predisposizione del presente Piano, i rischi sono stati identificati:

- sulla base delle risultanze della mappatura dei processi effettuate nel passato e degli aggiornamenti effettuati alla luce delle modifiche organizzative intervenute;
- con l'ausilio dei criteri indicati nella Tabella B.3 "Stima livello esposizione al rischio", annessa alla documentazione inviata dal RPCT ai Referenti;
- mediante consultazione e confronto tra i soggetti coinvolti, tenendo presenti le specificità di singoli processi e del livello organizzativo in cui il processo o la sotto-fase si colloca;
- facendo riferimento, così come indicato nella delibera n. 1064 del 13 novembre 2019 dell'ANAC (ovvero nella Determinazione ANAC n. 12 del 28.10.2015), anche a dati statistici e/o tratti dall'esperienza (cd. "eventi sentinella") e, cioè, tenendo conto di precedenti giudiziari relativi a particolari episodi attinenti a specifici ambiti di interesse dell'Amministrazione (in particolare, i procedimenti e le decisioni penali o di responsabilità amministrativa) o disciplinari (procedimenti avviati, sanzioni irrogate) che hanno interessato l'Amministrazione, nonché delle segnalazioni pervenute nell'ambito della

procedura di *whistleblowing* in essere presso l'Amministrazione e/o mediante altri canali.

2.3 Analisi del rischio

L'analisi del rischio verrà condotta perseguendo 2 obiettivi: il primo è quello di pervenire ad una comprensione più approfondita degli eventi rischiosi identificati nella fase precedente, attraverso l'analisi dei cosiddetti **fattori abilitanti della corruzione**; il secondo è quello di **stimare il livello di esposizione dei processi e delle relative attività al rischio**. Si riportano di seguito i tratti salienti:

A. Analisi dei fattori abilitanti

Si intendono i fattori di contesto che agevolano il verificarsi di comportamenti o fatti di corruzione e che possono essere, per ogni rischio, molteplici e combinarsi tra loro. 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 di rischio** (fattori abilitanti + cause) **sono le ragioni per cui la corruzione può verificarsi in una organizzazione**, in base al contesto e alla tipologia di attività svolta. Un modo per illustrare i fattori di rischio è quello di esaminare le frodi attraverso il **Triangolo della Frode** (nella seguente Figura 1), che definisce tre elementi e le condizioni (fattori di rischio) che consentono il verificarsi della frode:

- I. Il bisogno, ovvero la percezione di un bisogno/pressione, principalmente di natura economica o di gratificazione personale o derivanti dal contesto.
- II. L'opportunità, ovvero la ragionevole consapevolezza di poter sfruttare un'opportunità derivante dal rapporto fiduciario e di evitare di essere scoperti, a causa di carenza di controllo e del senso di impunità che ne deriva
- III. La razionalizzazione, ovvero il convincimento di essere comunque persone rispettabili e di compiere un atto non così riprovevole.



Figura 1: Triangolo della frode

Nel presente PTPCT il RPCT ha supportato i Referenti nell'individuazione dei vari fattori, seguendo le indicazioni fornite nel PNA 2019.

B. Stima del livello di esposizione al rischio

In questa fase, l'analisi condotta sarà finalizzata a stimare il livello di esposizione al rischio per ciascun processo o sua fase: in particolare, sarà stimata l'esposizione al rischio per singolo evento rischioso individuato nella fase di identificazione. L'analisi del livello di esposizione avverrà rispettando i **principi guida richiamati nel PNA 2019**, nonché secondo un criterio generale di "**prudenza**", nel senso che si è cercato di evitare la sottostima del rischio, che non permetterebbe di attivare in alcun modo le opportune misure di prevenzione.

Con riferimento alla fase di misurazione del rischio, si definisce:

- **rischio inerente**, il rischio che grava su un'organizzazione **in assenza** di qualsiasi azione in grado di alterare la probabilità e/o l'impatto del rischio stesso; rappresenta **l'impatto lordo** di un fattore di rischio, cioè la **massima perdita** realizzabile in seguito al suo manifestarsi e alla mancanza di azioni tese a limitarne gli effetti;
- **rischio residuo**, il rischio che rimane dopo la risposta al rischio, cioè dopo l'effettiva implementazione delle azioni tese alla mitigazione del rischio inerente. La **differenza tra i benefici dell'azione e gli effetti complessivi che i fattori di rischio** hanno sugli obiettivi aziendali determina il **rischio residuo**, cioè **l'impatto netto** riconducibile ai fattori di rischio.

Il processo di valutazione dei rischi si focalizza **prima sui rischi inerenti** e successivamente, dopo lo sviluppo di adeguate risposte al rischio, su quelli **residui**.

Il contributo in questa fase consiste nell'analisi e valutazione delle dimensioni del rischio e delle componenti dell'organizzazione (controlli) che su essi possono incidere o essere indifferenti.

Nella fase di valutazione dei Rischi si procederà alla:

1. Misurazione del livello totale del **Rischio Inerente**, pervenendo ad una stima complessiva di esposizione al rischio sulla base della combinazione dei valori di Probabilità e Impatto;
2. Analisi dei **Controlli interni esistenti** e alla valutazione della loro efficacia;
3. Misurazione del **Rischio Residuo**, quale combinazione del Rischio Inerente e dei controlli interni esistenti.

Le modalità da adottare nelle operazioni di valutazione del rischio sono le seguenti:

- Il valore della "**probabilità**" (**a**) determinato per ciascun processo, calcolando, secondo una logica prudenziale, il valore massimo tra quelli individuati per le relative variabili e tenendo in considerazione i fattori abilitanti. Qualora vi siano differenti rischi per un medesimo processo, si prende in considerazione il valore massimo tra le suddette valutazioni;
- Il valore del **livello di affidabilità e di efficacia o "copertura"** (**b**) determinato per ciascun processo, calcolando la media aritmetica tra i valori individuati per le relative variabili;
- Il valore dell'"**impatto**" (**c**) determinato per ciascun processo, calcolando la media

aritmetica dei valori individuati per le relative variabili.

Al fine di esemplificare la comprensione della metodologia si fornisce un esempio di valutazione nella successiva tabella.

Indice di probabilità (a)		Livello di copertura del rischio (b)		Indice di impatto (c)	
Variabile	Punteggio	Variabile	Punteggio	Variabile	Punteggio
<i>Precedenti</i>	1	<i>Efficacia e adeguatezza</i>	50%	<i>Impatto organizzativo</i>	5
<i>Eventi sentinella</i>	1	Livello di copertura del rischio	50%	<i>Impatto economico</i>	3
<i>Rilevanza degli interessi esterni</i>	4			<i>Impatto reputazionale</i>	4
<i>Qualità organizzativa e discrezionalità dei processi</i>	3			Indice di Impatto	4
<i>Pluralità di soggetti</i>	3				
Indice di probabilità	4				

Tabella B.1 – Un esempio di valutazione

Infine, per ciascun processo, si definisce il rischio residuo di accadimento del fenomeno corruttivo, definendo il prodotto dei valori di probabilità e impatto, mitigati però dal livello di copertura del rischio già fornito dalle misure in essere. Pertanto, il **rischio residuo (d)** è dato dal seguente calcolo:

$$d = a * (1-b) * c$$

Per il suddetto esempio quindi il rischio residuo sarà pari a:

Probabilità (a)	Livello di copertura del rischio (b)	Impatto (c)	Rischio residuo (d=(a*(1-b)*c)
4	50%	4	8

L'approccio utilizzato per stimare l'esposizione dell'Amministrazione ai rischi sarà di tipo misto, partendo da un'impostazione **qualitativa**, ma cercando di mantenere distinti i fattori autonomamente individuati che complessivamente incidono sul livello di rischio risultante, in termini di *probabilità* di accadimento e *impatto* conseguente. Partendo dalla misurazione dei singoli indicatori si perviene ad una **valutazione complessiva del livello di esposizione al rischio**; il valore complessivo ha lo scopo di fornire una misurazione sintetica del livello di rischio associabile all'evento rischioso.

Per ogni processo emerso dalla mappatura dei processi, i criteri utilizzati per stimare la *probabilità* e l'*impatto* sono stati quelli riportati nella Tabella B.2 seguente:

INDICI DI VALUTAZIONE DELLE PROBABILITÀ			
		ID	VALUTAZIONE
A. Discrezionalità del processo	Il processo è discrezionale?	1	Minima
		2	Bassa
		3	Media
		4	Medio-alta
		5	Massima
B. Complessità del processo	Complessità del processo (dovuto ad esempio alla complessità o scarsa chiarezza della normativa di riferimento, all'esiguità di disposizioni normative in materia o, al contrario, alla presenza di eccessive norme di difficile applicazione)	1	Minima
		2	Bassa
		3	Media
		4	Medio-alta
		5	Massima
C. Rilevanza esterna	Rilevanza del processo (dovuta, ad esempio: alla rilevanza del vantaggio economico; alla rilevanza del vantaggio – anche non immediato – di carriera per il personale destinatario; al numero dei richiedenti o soggetti interessati al processo rispetto all'esiguità dei destinatari del beneficio o dei posti disponibili)	1	Minima
		2	Bassa
		3	Media
		4	Medio-alta
		5	Massima
D. 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) al fine di eludere l'applicazione della vigente normativa	1	Minima
		3	Media
		5	Massima

INDICI DI VALUTAZIONE DELL'IMPATTO			
E. Impatto organizzativo	Numerosità delle unità di personale (dirigente e tecnico-amministrativo) coinvolte nelle diverse fasi del processo.	1	Minima
		2	Bassa
		3	Media
		4	Medio-alta
		5	Massima
F. Impatto giudiziario	Presenza di precedenti giudiziari in relazione a questa tipologia di processo negli ultimi 5 anni	1	Minima
		2	Bassa
		3	Media
		4	Medio-alta
		5	Massima
G. Impatto reputazionale	Risonanza mediatica in caso di episodi di maladministration relativi al processo o a fasi di esso negli ultimi 5 anni.	1	Minima
		2	Bassa
		3	Media
		4	Medio-alta
		5	Massima
H. Impatto disciplinare	Presenza di segnalazioni pervenute a questa Amministrazione e/o di procedimenti disciplinari attivati da questa Amministrazione in ordine alla tipologia di processo in esame negli ultimi 5 anni.	1	Minima
		2	Bassa
		3	Media
		4	Medio-alta
		5	Massima

Tabella B.2: Indicatori di stima del livello esposizione al rischio

Nella suindicata Tabella B.2, l'elenco proposto è meramente esemplificativo, si tratta di alcuni indicatori comunemente accettati, che possono essere ampliati o modificati nel processo valutativo; pertanto, i soggetti coinvolti nell'analisi, anche in funzione della

specificità della loro attività, possono elaborare ulteriori indicatori o utilizzare indicatori alternativi a quelli indicati. Gli indicatori sub “A”, “B”, “C” e “D”, sono rappresentativi della *probabilità* di accadimento dell’evento rischioso, mentre quelli sub “E”, “F”, “G”, “H”, sono rappresentativi dell’*impatto* derivante dal verificarsi dell’evento rischioso. La **scala qualitativa utilizzata per la valutazione della probabilità e dell’impatto** è articolata su cinque livelli (minima / bassa / media / medio-alta / massima) e risulta facilmente utilizzabile.

2.4 Ponderazione del rischio

La ponderazione consiste nel considerare il rischio alla luce dell’analisi e nel raffrontarlo con altri rischi al fine di decidere le priorità e l’urgenza di trattamento. Le fasi di processo, i processi o gli aggregati di processo per i quali emergeranno i più elevati livelli di rischio andranno ad identificare le aree di rischio più alto, che rappresentano le attività più sensibili e da valutare ai fini del trattamento. La fase di ponderazione del rischio, prendendo come riferimento le risultanze della precedente fase di analisi, 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.

Nel definire le azioni da intraprendere il RPCT terrà conto delle misure già attuate e valuterà come migliorare i controlli già esistenti, in modo da ridefinire e irrobustire le misure di prevenzione già esistenti, prima di introdurne di nuove, che andranno attuate sempre nel rispetto del principio di sostenibilità economica ed organizzativa, privilegiando quelle che riducono maggiormente il rischio residuo. Per quanto riguarda, invece, la definizione delle priorità di trattamento, nell’impostare le azioni di prevenzione si dovrà tener conto del livello di esposizione al rischio determinato nella fase precedente e procedere in ordine via via decrescente, partendo dai processi che presentano un’esposizione più elevata, fino ad arrivare successivamente al trattamento di quelli che si caratterizzano per un’esposizione più contenuta.

Per una questione di chiarezza espositiva e al fine di evidenziare graficamente gli esiti delle attività di ponderazione, si è scelto di graduare i livelli di rischio emersi per ciascun processo, come indicato nel seguente prospetto:

Intervallo	Valore minimo (>)	Valore massimo (<=)	Classificazione rischio
1	0	1	NULLO
2	1	6	BASSO
3	6	12	MEDIO
4	12	20	ALTO (REALE)
5	20	25	ALTISSIMO (CRITICO)

L'esito di questa graduazione viene rappresentato nella matrice di ponderazione di rischio:

Matrice di valutazione del rischio

		Probabilità (considerato il livello di copertura del rischio)					
		Nessuna probabilità	Improbabile	Poco probabile	Probabile	Molto probabile	Altamente probabile
		0	1	2	3	4	5
Impatto	Nessun impatto	0	0	0	0	0	0
	Modesto	1	0	1	2	3	4
	Significativo	2	0	2	4	6	8
	Rilevante	3	0	3	6	9	12
	Elevato	4	0	4	8	12	16
	Critico	5	0	5	10	15	20

A seconda del livello di rischio rilevato, sono individuate diverse priorità di intervento.

Livello di rischio	Descrizione
Altissimo (critico)	L'adozione di misure di prevenzione e contrasto al rischio rilevato è necessaria, urgente e indifferibile.
Alto (reale)	L'adozione di misure di prevenzione e contrasto al rischio rilevato è necessaria, assume carattere prioritario e deve essere pianificata negli obiettivi e nei documenti di programmazione aziendale.
Medio	L'adozione di misure di prevenzione e contrasto al rischio rilevato è necessaria, al fine di ridurre la probabilità o l'impatto associati al rischio, ma non assume carattere prioritario. Deve comunque essere pianificata negli obiettivi e nei documenti di programmazione aziendale.
Basso	L'adozione di misure di prevenzione e contrasto al rischio rilevato è discrezionale, e l'Azienda può decidere di accettare il livello di rischio. Le eventuali ulteriori misure di prevenzione e contrasto possono essere introdotte solo a seguito di una valutazione del rapporto costi-benefici.
Nulla	Il rischio è valutato come inesistente, o comunque trascurabile. Non è richiesta alcuna azione.

3. Trattamento del rischio

A seguito del processo di identificazione, valutazione e ponderazione dei rischi corruttivi, sono individuati i processi che richiedono interventi di trattamento del rischio.

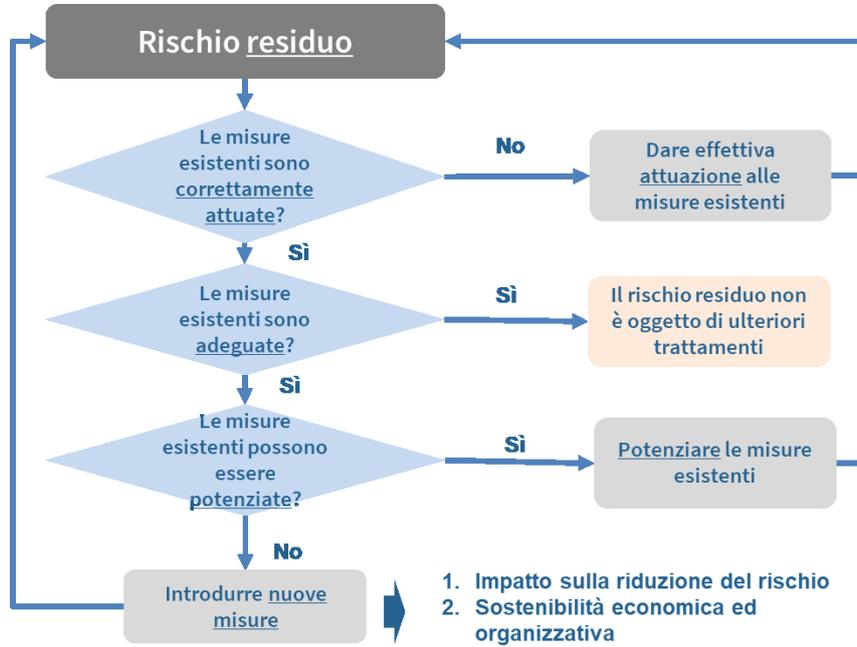
Come chiarito dal PNA, le decisioni circa la priorità del trattamento si basano essenzialmente sui seguenti fattori:

- livello di rischio: maggiore è il livello, maggiore è la priorità di trattamento;
- impatto organizzativo e finanziario connesso all'implementazione della misura.

Il processo di trattamento del rischio, in coerenza con quanto previsto dal PNA, prevede l'implementazione di nuove misure solo se si è data effettiva attuazione alle misure esistenti, oppure se si è proceduto al loro potenziamento, e il livello di rischio residuo richiede ulteriori interventi di trattamento (

Figura 2).

Figura 2 - Il processo di trattamento del rischio



Sommario

1. Mappatura dei Processi	1
1.1 Metodologia adottata per la mappatura dei processi.....	1
1.2 Catalogo dei processi	1
2. Valutazione del rischio	2
2.1 Metodologia adottata per la valutazione del rischio	2
2.2 Identificazione del rischio e il registro dei rischi.....	2
2.3 Analisi del rischio	4
2.4 Ponderazione del rischio.....	9
3. Trattamento del rischio	10