

Le indicazioni dell'ANAC - PNA 2019

L'Allegato 1 al PNA 2019 afferma chiaramente che l'allegato 5 del PNA 2013 non deve più essere considerato un riferimento metodologico da seguire e consiglia l'adozione dell'approccio qualitativo in base al quale *“l'esposizione al rischio è stimata in base a motivate valutazioni, espresse dai soggetti coinvolti nell'analisi, su specifici criteri. Tali valutazioni, anche se supportate da dati, non prevedono (o non dovrebbero prevedere) la loro rappresentazione finale in termini numerici”*.

Tale suggerimento trae origine dalla considerazione per cui ad oggi non si dispone di serie storiche particolarmente *“robuste”* (*rectius*: complete e affidabili) per effettuare un'analisi di natura quantitativa dell'oggetto di valutazione (rischio di corruzione), e che tale tipologia di esame richiede competenze che in molte amministrazioni non sono presenti.

L'approccio di tipo qualitativo, invece, da un punto di vista organizzativo si presenta maggiormente sostenibile, soprattutto da un punto di vista delle risorse *“umane”* disponibili per effettuare le attività.

L'ANAC al contempo precisa che le amministrazioni possono anche scegliere di accompagnare la misurazione originata da scelte di tipo qualitativo, anche con dati di tipo quantitativo i cui indicatori sono chiaramente e autonomamente individuati dalle singole amministrazioni.

Le indicazioni generali della norma ISO 31000 e, in particolare, gli standard applicativi contenuti nel documento ISO/IEC 31010 denominato *“Risk management — Risk assessment techniques”* propongono alcune tecniche di valutazione tra cui la **matrice impatto/probabilità** e la tecnica degli indicatori di rischio in linea con le indicazioni fornite dall'ANAC nel PNA.

Gli indicatori del livello di esposizione del procedimento/attività al rischio di corruzione

Per stimare l'esposizione al rischio occorre definire in via preliminare gli indicatori del livello di esposizione del procedimento/attività al rischio di corruzione in un dato arco temporale.

A seguito di un'attenta analisi si è ritenuto opportuno individuare i seguenti indicatori tra quelli proposti da ANAC ([box 9, p 34 dell'Allegato 1 al PNA 2019](#)):

INDICATORE	SPIEGAZIONE
1 livello di interesse "esterno"	la presenza di interessi, anche economici, rilevanti e di benefici per i destinatari del processo determina un incremento del rischio
2 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
3 manifestazione di eventi corruttivi in passato nel	se l'attività è stata già oggetto di eventi corruttivi in passato nell'amministrazione o in altre realtà simili, il rischio aumenta poiché

Adeguamento della metodologia di risk management alle indicazioni fornite dall'ANAC

	processo/attività esaminata	quella attività ha delle caratteristiche che rendono attuabili gli eventi corruttivi
4	opacità del processo decisionale	l'adozione di strumenti di trasparenza sostanziale, e non solo formale, riduce il rischio
6	grado di attuazione delle misure di trattamento	l'attuazione di misure di trattamento si associa ad una minore possibilità di accadimento di fatti corruttivi

Il criterio n. 5 “*livello di collaborazione del responsabile del processo o dell'attività nella costruzione, aggiornamento e monitoraggio del piano*”¹ è stato al momento espunto in quanto da un lato per renderlo “utilizzabile” occorrerebbe stabilire preventivamente dei criteri oggettivi per “misurare” il livello di collaborazione. Dall'altro si tratta di un indice difficilmente impiegabile dal *risk owner* in sede di autovalutazione, ma solo dal “RPCTCT”.

Si è reputato opportuno proporre l'indicatore “controlli effettuati” (non presente nella tabella su riportata, ma inserito negli Allegati n. 2 e 3) in quanto effettivamente può incidere sulla valutazione del rischio: la presenza, infatti, di un'Autorità di controllo, in particolare esterna, sull'attività oggetto d'analisi generalmente funge da deterrente per la commissione di eventuali illeciti e, dunque, diminuisce la probabilità di accadimento.

Alle variabili della **probabilità** misurate attraverso il self assessment del personale dirigente e dei responsabili degli uffici si aggiunge la variabile “oggettiva” relativa a fatti rilevanti emersi quali dati giudiziari, segnalazioni pervenute al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, esiti di verifiche e controlli interni ed esterni all'amministrazione.

Con riferimento all'**impatto** le variabili individuate sono:

1. **Il danno generato**, a seguito di irregolarità riscontrate da controlli effettuati dagli uffici interni preposti (Controlli Interni) oppure da organi esterni (Corte dei conti, Guardia di Finanza, ecc.), nell'ultimo triennio;
2. **l'entità dei costi economici e/o organizzativi** sostenuti per il trattamento dei contenziosi (danno legato ai contenziosi), nell'ultimo triennio;
3. **l'impatto reputazionale**, relativo ad articoli di giornale (stampa locale, nazionale o internazionale) pubblicati e /o a servizi radio-televisivi trasmessi che hanno riguardato episodi di corruzione o cattiva gestione relativamente al processo in analisi nell'ultimo triennio;
4. **l'impatto organizzativo**, ossia l'effetto che il verificarsi di uno o più eventi rischiosi inerenti il processo in analisi può comportare nel normale svolgimento delle attività;
5. **l'impatto potenziale**, ossia il danno (in termini economici, organizzativi o d'immagine) che il verificarsi degli eventi rischiosi legati al processo comporterebbe all'amministrazione.

¹ 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.

Il nuovo sistema di valutazione

Il nuovo sistema di valutazione prevede che il *risk owner* assegni a ciascun indicatore un valore che esprime il "livello di rischio" tra "basso", "medio" ed "alto" sulla base di una rilevazione dei dati e delle informazioni necessarie a esprimere un giudizio motivato su di essi. Le valutazioni devono in parte essere supportate da dati oggettivi (salvo documentata indisponibilità degli stessi)², in parte effettuate attraverso forme di autovalutazione da parte dei responsabili delle unità organizzative coinvolte nello svolgimento del processo (c.d. *self assessment*).

Tale impostazione rende "più elastico" il sistema di valutazione rispetto a quello proposto dal succitato allegato 5 al PNA 2013, vincolato, invece, nell'assegnazione di un valore sovente non corrispondente alla reale situazione.

Poiché, almeno in parte, si ricorre a forme di autovalutazione, il RPCT avrà il compito di vagliare le valutazioni dei responsabili per analizzarne la ragionevolezza ed evitare che una sottostima del rischio porti a non attuare azioni di mitigazione. In merito si ricorda che nei casi dubbi, deve essere utilizzato il criterio generale di prudenza.

Al fine di semplificare e rendere uniforme l'attività di autovalutazione è stata predisposta una "guida": anche in riferimento a quest'ultima si reputa opportuno raccogliere in riferimento a ciascun valore enucleato delle eventuali osservazioni, sempre al fine di rendere il sistema di valutazione del rischio maggiormente aderente alla realtà organizzativa e alle competenze del PTV.

La misurazione dei succitati indicatori è prodromica alla valutazione complessiva del livello di esposizione al rischio. Tenendo, infatti, conto dei valori risultanti il *risk owner* dovrà assegnare un valore complessivo al rischio (che non coincide con la media di quelli precedenti) associabile

² In merito vedi box 10 p. 35 Allegato 1 al PNA 2019: "per migliorare il processo di misurazione del livello di rischio è necessario supportare l'analisi di tipo qualitativo con l'esame dei dati statistici che possono essere utilizzati per stimare la frequenza di accadimento futuro degli eventi corruttivi.

In particolare si suggerisce di utilizzare:

- dati sui precedenti giudiziari e/o sui procedimenti disciplinari a carico dei dipendenti dell'amministrazione. Le fattispecie che possono essere considerate sono le sentenze passate in giudicato, i procedimenti in corso, e i decreti di citazione a giudizio riguardanti:
 - i reati contro la PA;
 - il falso e la truffa, con particolare riferimento alle truffe aggravate all'amministrazione (artt. 640 e 640-bis c.p.);
 - i procedimenti aperti per responsabilità amministrativo/contabile (Corte dei Conti);
 - i ricorsi amministrativi in tema di affidamento di contratti pubblici.

Tali dati possono essere reperiti dall'Ufficio Legale dell'amministrazione o tramite l'Avvocatura (se presenti all'interno dell'amministrazione), o dall'Ufficio procedimenti disciplinari e l'Ufficio Approvvigionamenti/Contratti. Si può ricorrere anche alle banche dati online già attive e liberamente accessibili (es. es. Banca dati delle sentenze della Corte dei Conti, Banca dati delle sentenze della Corte Suprema di Cassazione)".

- le segnalazioni pervenute, nel cui ambito rientrano certamente le segnalazioni ricevute tramite apposite procedure di whistleblowing, ma anche quelle pervenute dall'esterno dell'amministrazione o pervenute in altre modalità. Altro dato da considerare è quello relativo ai reclami e alle risultanze di indagini di customer satisfaction che possono indirizzare l'attenzione su possibili malfunzionamenti o sulla malagestione di taluni processi organizzativi.
- ulteriori dati in possesso dell'amministrazione (es. dati disponibili in base agli esiti dei controlli interni delle singole amministrazioni, rassegne stampa, ecc.)".

Adeguamento della metodologia di risk management alle indicazioni fornite dall'ANAC

all'evento rischioso enucleato in riferimento al procedimento/attività. Tale "giudizio sintetico" dovrà essere adeguatamente motivato alla luce dei dati e delle evidenze raccolte.

In merito alla valutazione complessiva l'ANAC nell'Allegato 1 al PNA 2019 precisa quanto segue:

- nel caso in cui, per un dato oggetto di analisi (procedimento/attività/processi), siano ipotizzabili più eventi rischiosi aventi un diverso livello di rischio, si raccomanda di far riferimento al valore più alto nella stima dell'esposizione complessiva del rischio;
- è opportuno evitare che la valutazione complessiva del livello di rischio associabile all'unità oggetto di riferimento sia la media delle valutazioni dei singoli indicatori. Anche in questo caso è necessario far prevalere il giudizio qualitativo rispetto ad un mero calcolo matematico per poter esprimere più correttamente il livello di esposizione complessivo al rischio dell'unità oggetto di analisi. In ogni caso vale la regola generale secondo cui ogni misurazione deve essere adeguatamente motivata alla luce dei dati e delle evidenze raccolte.

Di seguito sono i campi nell'applicativo in excell dedicato al *risk management*: "**Valutazione dei Rischio Corruttivo**"

Livello di interesse "esterno"	Grado di discrezionalità del decisore interno alla PA	Manifestazione di eventi corruttivi in passato nel processo/attività esaminata	Opacità del processo decisionale	Controlli effettuati
--------------------------------	---	--	----------------------------------	----------------------

Giudizio sintetico	Dati, evidenze e motivazione della misurazione applicata	osservazioni RPCT
	"	

La rilevazione del rischio inerente

Tale sistema consente di individuare il **c.d. rischio "inerente"** ovvero il rischio calcolato in assenza dell'applicazione della misura anticorruzione.

Per definire il c.d. rischio "**residuo**", ovvero quello che persiste una volta che le misure di prevenzione generali e specifiche siano state correttamente attuate, occorre applicare l'ultimo indicatore riportato nella prima tabella: "*grado di attuazione delle misure di trattamento*". Il *risk owner* dovrà assegnare un valore tra "basso", "medio" ed "alto" analizzando le misure generali e specifiche che sono state già adottate valutandone l'idoneità e l'effettiva applicazione. Tale passaggio è fondamentale per comprendere quali sono le azioni che occorre intraprendere per neutralizzare il rischio: nel definirle si dovrà tener conto *in primis* delle misure già attuate e valutare come migliorare quelli già esistenti, anche per

evitare di appesantire l'attività amministrativa con l'inserimento di nuovi controlli³.

In merito l'ANAC precisa che *"il rischio residuo non potrà mai essere del tutto azzerato in quanto, anche in presenza di misure di prevenzione, la possibilità che si verifichino fenomeni corruttivi attraverso accordi collusivi tra due o più soggetti che aggirino le misure stesse può sempre manifestarsi. Pertanto, l'attuazione delle azioni di prevenzione deve avere come obiettivo la riduzione del rischio residuo ad un livello quanto più prossimo allo zero"*.

Assegnato un valore al grado di attuazione delle misure occorrerà calcolare il rischio residuo, sempre in termini di "basso", "medio" ed "alto" e riportare la motivazione della flessione - o della mancata flessione – rispetto al rischio inerente.

Per definire il livello di priorità di intervento coerente con i risultati della ponderazione è stata definita una scala di priorità in funzione della combinazione logica dei due fattori compositi.

Si sono utilizzati **5 livelli di cd. "priorità"** di trattamento che forniscono indicazioni organizzative sugli interventi da effettuare nel triennio attraverso le misure di prevenzione trasversali e specifiche.

Tabella 1. Le priorità di intervento

Combinazioni finali IMPATTO – PROBABILITA'	Valutazioni IMPATTO	RATING
Alto	Alto	Priorità massima
Alto Medio	Medio Alto	Priorità elevata
Alto	Basso	Priorità media
Medio	Medio	Priorità media
Basso	Alto	Priorità media
Medio	Basso	Priorità bassa
Medio Basso	Basso Medio	Priorità bassa
Basso	Basso	Priorità minima

Di seguito i campi nell'applicativo in excell dedicati al calcolo del rischio residuo nell'applicativo allegato:

Grado di attuazione delle misure di trattamento	Indice di valutazione del rischio	Motivazione flessione o mancata flessione	Note	osservazioni RPCT
---	-----------------------------------	---	------	-------------------

³ L'ANAC chiarisce, infatti, che *"nell'ipotesi in cui le misure introdotte non risultino sufficienti a ridurre in modo significativo il rischio corruttivo si dovrà valutare come ridisegnare e irrobustire le misure di prevenzione già esistenti prima di introdurne di nuove. Quest'ultime, se necessarie, andranno attuate sempre nel rispetto del principio di sostenibilità economica ed organizzativa e degli altri principi indicati nel paragrafo seguente. Infine, nell'ipotesi sia possibile l'adozione di più azioni volte a mitigare un evento rischioso, andranno privilegiate quelle che riducono maggiormente il rischio residuo, sempre garantendo il rispetto del principio di sostenibilità economica ed organizzativa delle stesse"*.

Adeguamento della metodologia di risk management alle
indicazioni fornite dall'ANAC

Allegati:

- Scheda tipo in formato excell