

Introduzione

A seguito del nuovo documento “Aggiornamento PNA 2019” a cura di ANAC, dopo un’analisi del PTPCT ACI, risulta necessario un affinamento della metodologia sino ad ora utilizzata per lo svolgimento del processo di gestione del rischio al fine di garantire una maggiore precisione nella rappresentazione delle informazioni rilevanti, e renderle maggiormente aderenti alle indicazioni dell’Aggiornamento 2015 e 2019 al PNA .

Nei precedenti Piani, l’applicazione meccanica della tecnica suggerita dall’Allegato 5 del PNA del 2013 ha dato, in molti casi, risultati inadeguati, portando ad una sostanziale sottovalutazione o sovra valutazione del rischio.

Infatti, l’obiettivo è anche quello di provare a superare alcune criticità emerse da una possibile “disparità” di valutazione dei rischi tra le diverse strutture.

Il presente documento propone ai referenti - supporto permanente al RPCT - una metodologia di *pesatura* del rischio rivisitata, per la quale è opportuna la condivisione e il conseguente riallineamento della futura Mappatura dei processi e dei rischi utile alla strutturazione del nuovo PTPCT 2020 -2022.

La nuova metodologia proposta per l’analisi dei rischi di corruzione ai fini della stesura del Piano triennale anticorruzione intende, pertanto, scongiurare le criticità sopra evidenziate, basandosi su un principio di prudenza e privilegiando un sistema di misurazione qualitativo, piuttosto che quantitativo.

L’adozione di un sistema di misurazione che si ispira al modello adottato dal “UN Global Compact4 ” , inoltre, persegue l’obiettivo di conferire agilità ed efficacia al processo di valutazione del rischio.

Teoria alla base del nuovo sistema

Piuttosto che sulla meccanica applicazione di parametri e formule per il calcolo del rischio, il nuovo approccio pone il responsabile nelle condizioni di dover acquisire un’adeguata consapevolezza della minaccia di corruzione e dei relativi impatti che questa può avere sull’amministrazione, e di conseguenza, sugli stakeholders (cittadini, utenti, operatori economici, sistema Paese nel suo complesso).

È evidente che l’adeguato livello di consapevolezza del contesto di minaccia che grava sull’amministrazione costituisce un fondamentale pre-requisito per un’efficace attività di contrasto della corruzione.

Il valore del rischio di un evento di corruzione è calcolato come il prodotto della probabilità dell’evento per l’intensità del relativo impatto:

$$\text{Rischio (E)} = \text{Probabilità(E)} \times \text{Impatto(E)}$$

La probabilità che si verifichi uno specifico evento di corruzione deve essere valutata raccogliendo tutti gli elementi informativi sia di natura oggettiva (ad esempio, eventi di corruzione specifici già occorsi in passato, segnalazioni pervenute all’amministrazione, notizie di stampa), che di natura soggettiva, tenendo conto del contesto ambientale, delle potenziali motivazioni dei soggetti che potrebbero attuare azioni corruttive, nonché degli strumenti in loro possesso; tale valutazione deve essere eseguita dal responsabile al meglio

delle sue possibilità di raccolta di informazioni ed operando una conseguente, attenta valutazione di sintesi al fine di rappresentare la probabilità di accadimento dell'evento attraverso una scala crescente su 4 valori:

- molto basso,
- basso,
- medio,
- alto.

L'impatto – utilizzando la stessa scala di valori - verrà valutato calcolando le conseguenze che l'evento di corruzione produrrebbe:

- sull'amministrazione in termini di:
 - (1) qualità e continuità dell'azione amministrativa,
 - (2) impatto economico,
 - (3) conseguenze legali,
 - (4) reputazione e credibilità istituzionale, etc.;
- sugli stakeholders (cittadini, utenti, imprese, mercato, sistema Paese), a seguito del degrado del servizio reso a causa del verificarsi dell'evento di corruzione.

In conformità con le indicazioni del PNA, si è preso a riferimento una presunzione di rischio tale da assumere una posizione massimamente garantista.

Il prodotto derivante da questi due fattori ha avuto, come possibile esito, soltanto quattro valori di rischio: "molto basso", "basso", "medio" e "alto", che sono tutti valori che richiedono un adeguato - seppur differenziato - trattamento in termini di mitigazione del rischio, con idonee misure preventive.

Ai fini operativi è stata, quindi, utilizzata la seguente matrice di calcolo del rischio:

I m p a t t o	alto	basso	medio	alto	alto
	medio	basso	medio	alto	alto
	basso	molto basso	basso	medio	medio
	molto basso	molto basso	molto basso	basso	basso
		molto basso	basso	medio	alto
Probabilità					

Come procedere?

Da questo anno, dunque, si passerà ad approccio di *pesatura* di tipo qualitativo, dando ampio spazio alla motivazione della valutazione e garantendo la massima trasparenza.

La rilevazione dei dati e delle informazioni sarà operata da parte dei responsabili delle unità organizzative coinvolte nello svolgimento del processo (c.d. self assessment). In ogni caso, per le valutazioni espresse bisognerà esplicitare sempre la motivazione del giudizio espresso e fornire delle evidenze a supporto. Le valutazioni devono essere sempre supportate da dati oggettivi, salvo documentata indisponibilità degli stessi. Tali dati (per es. i dati sui precedenti giudiziari e/o sui procedimenti disciplinari, segnalazioni, ecc.)

consentono una valutazione meno autoreferenziale e una stima più accurata, nonché rendono più solida la motivazione del giudizio espresso.

Non bisogna dimenticare, in fase di analisi, che è necessario pensare alla possibilità di accadimento del rischio oltre che sulla stima del rischio stesso.

Di seguito si riportano alcuni indicatori comunemente accettati, ampliabili o modificabili. L'elenco proposto è utile a raggiungere per il prossimo anno l'obiettivo prefissato, fermo restando che lo stesso schema può - su proposta e motivazione dei referenti o del RPCT - anche in funzione della specificità dell'attività, essere integrato e migliorato. Tali indicatori tornano utili per verificare le "probabilità del rischio".

INDICATORI DI STIMA DEL LIVELLO DI RISCHIO

(UTILI AL FINE DELLA VALUTAZIONE DELLE PROBABILITÀ)

- ✓ livello di interesse "esterno": valutare la presenza di interessi, anche economici, rilevanti e/o di benefici per i destinatari del processo che determinano un incremento del rischio;
- ✓ grado di discrezionalità del decisore/operatore: considerare la presenza o meno di un processo decisionale altamente discrezionale che determina un incremento del rischio rispetto ad un processo decisionale altamente vincolato;
- ✓ manifestazione di eventi corruttivi in passato nel processo/attività esaminata: osservare se l'attività è stata già oggetto di eventi corruttivi in passato nell'amministrazione o in altre realtà simili, in tal caso il rischio aumenta poiché quella attività ha delle caratteristiche che rendono attuabili gli eventi corruttivi;
- ✓ opacità del processo decisionale: considerare se l'adozione di strumenti di trasparenza sostanziale, e non solo formale, ridurrebbe 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, in ACI sono i referenti e i responsabili di struttura a verificare e monitorare rischi e misure – tra l'altro tale impegno è legato al Piano di valutazione delle Performance – rilevare se ci sono carenze e mancanze di collaborazione;
- ✓ esistenza di misure di trattamento e attuazione effettiva delle stesse: già esistenti, e applicata attuazione di misure di trattamento, a cui si associa una minore possibilità di accadimento di fatti corruttivi.

DATI OGGETTIVI PER LA STIMA DEL RISCHIO

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, EVIDENZE E MOTIVAZIONE DELLA MISURA APPLICATA)*:

- 1) i 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: reati contro la PA - il falso e la truffa - 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 on-line già attive e liberamente accessibili (es. es. Banca dati delle sentenze della Corte dei Conti, Banca dati delle sentenze della Corte Suprema di Cassazione).
- 2) 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. Considerare, anche, il dato 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.
- 3) ulteriori dati in possesso dell'amministrazione (es. rassegne stampa, ecc.).

Per ogni oggetto di analisi (processo/attività o evento rischioso) e tenendo conto dei dati raccolti, si procede alla misurazione di ognuno dei criteri illustrati in precedenza.

Ogni misurazione deve essere adeguatamente motivata alla luce dei dati e delle evidenze raccolte.

Partendo dalla misurazione dei singoli indicatori si dovrà pervenire 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'oggetto di analisi (processo/attività o evento rischioso).

Nel condurre questa valutazione complessiva è opportuno precisare quanto segue:

- nel caso in cui, per un dato oggetto di analisi (es. processo), siano ipotizzabili più eventi rischiosi aventi un diverso livello di rischio, si raccomanda di far riferimento al valore più alto nello stimare l'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 complessiva 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.

Esempio di schema di valutazione del livello di esposizione al rischio :

PROBABILITA'								
Processo/attività /fase o evento rischioso	LIVELLO DI INTERESSE ESTERNO	GRADO DI DISCREZIONALITA' NEL PROCESSO DECISIONALE	MANIFESTAZIONE DI EVENTI CORRUTTIVI	OPACITA' DEL PROCESSO DECISIONALE	LIVELLO DI COLLABORAZIONE NELL'AGGIORNAMENTO E MONITORAGGIO DEL PTPCT	ESISTENZA DI UN SISTEMA DI TRATTAMENTO DEL RISCHIO E GRADO DI ATTUAZIONE DELLE MISURE	GIUDIZIO SINTETICO	DATI, EVIDENZE E MOTIVAZIONE DELLA MISURA APPLICATA
IMPATTO								
Processo/attività /fase o evento rischioso	AMMINISTRAZIONE	STAKEHOLDER	GIUDIZIO SINTETICO					

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. 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 decrescente, partendo dalle attività che presentano un'esposizione più elevata successivamente fino ad arrivare ad una esposizione più contenuta.