

## **LA METODOLOGIA DI INDIVIDUAZIONE AREA E DELLA TIPOLOGIA DI MISURA**

### **Introduzione**

Il PNA del 2019 ha introdotto diverse significative modifiche nel sistema di prevenzione della corruzione, tali modifiche hanno richiesto un perfezionamento della metodologia applicata dall'Automobile Club per lo svolgimento del processo di gestione del rischio al fine di assicurare un maggior dettaglio nella rappresentazione delle informazioni rilevanti nell'individuazione e applicazione delle misure di prevenzione.

E' stata completamente superata la metodologia suggerita dall'Allegato 5 del PNA del 2013 che – da analisi ANAC – aveva dato, in molti casi, risultati non sempre adeguati alle effettive esigenze di gestione del rischio, portando ad una sostanziale sottovalutazione o sovra valutazione dello stesso. E' stata sostituita e proposta gradualmente una metodologia di pesatura del rischio rivisitata alla luce delle nuove indicazioni espresse da ANAC nel citato PNA 2019 che privilegia un sistema di misurazione qualitativo, piuttosto che quantitativo.

E' stato, pertanto, effettuato un ulteriore sforzo di omologazione alle richieste del PNA 2019 analizzando con più attenzione le Aree di rischio dei processi mappati e la tipologia di misura individuata per limitare il rischio.

### **Teoria alla base del nuovo sistema**

La mappatura dei processi, consiste nella individuazione e analisi dei processi organizzativi.

L'obiettivo è che l'intera attività svolta dall'Automobile Club venga esaminata al fine di identificare aree che, in ragione della natura e delle peculiarità dell'attività stessa, risultino potenzialmente esposte a rischi corruttivi. Nell'analisi dei processi organizzativi è necessario tener conto anche delle attività che l'AC ha *esternalizzato* ad altre entità pubbliche, private o miste, in quanto il rischio di corruzione potrebbe annidarsi anche in questi processi.

La mappatura dei processi è un modo efficace di individuare e rappresentare le attività. La mappatura assume carattere strumentale ai fini dell'identificazione, della valutazione e del trattamento dei rischi corruttivi. L'effettivo svolgimento della mappatura deve risultare, in forma chiara e comprensibile, nel PTPCT.

E bene ricordare che un processo può essere definito come una sequenza di attività interrelate ed interagenti che trasformano delle risorse in un output destinato ad un soggetto interno o esterno all'amministrazione (utente). Inoltre il PNA ribadisce che è opportuno che i processi individuati devono far riferimento a tutta l'attività svolta dall'organizzazione e non solo a quei processi che sono ritenuti (per ragioni varie, non suffragate da una analisi strutturata) a rischio.

Il primo risultato atteso, dunque, è la mappatura dei processi, l'elenco completo dei processi dell'amministrazione, ossia la prima parte del nostro Quadro Sinottico.

I processi devono anche essere aggregati nelle cosiddette "aree di rischio", intese come raggruppamenti omogenei di processi. 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 etc.), mentre quelle specifiche riguardano la singola amministrazione e dipendono dalle caratteristiche peculiari delle attività da essa svolte (utile la lettura dell'all.1 del PNA 2019).

Nel Quadro sinottico è prevista una specifica colonna per l'indicazione delle Aree di rischio.

**AREA** - in questa colonna è necessario individuare l'area di rischio del processo che stiamo per analizzare. Possiamo scegliere una delle aree di rischio generali individuate da ANAC tra quelle elencate riportandola con la lettera identificativa (es.: **E.** Incarichi e Nomine oppure Acquisizione/Gestione del personale):

- A. Acquisizione/gestione del personale
- B. Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica senza effetto economico diretto ed immediato (es. autorizzazioni e concessioni, etc.)
- C. Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica con effetto economico diretto ed immediato (es. erogazione contributi, etc.)
- D. (*n.b.: l'Area "D" è "composta" e dunque va scelta il settore relativo al processo/attività analizzato*)
  - D.1 Contratti pubblici – Programmazione
  - D.2 Contratti pubblici - Progettazione della gara
  - D.3 Contratti pubblici - Selezione del contraente
  - D.4 Contratti pubblici - Verifica dell'aggiudicazione e stipula del contratto
  - D.5 Contratti pubblici – Esecuzione
  - D.6 Contratti pubblici – Rendicontazione
- E. Incarichi e nomine
- F. Gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio
- G. Controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni
- H. Affari legali e contenziosi

oppure tra quelle sino ad ora individuate come specifiche dell'Automobile Club:

*(n.b.: l'Area "I" è composta e dunque va scelto il settore relativo al processo/attività analizzato)*

I.1 Gestione pratiche automobilistiche I.2 Gestione tasse automobilistiche I.3 Gestione attività associative I.4 Gestione attività sport automobilistico I.5 Gestione Adempimenti Amministrativi (quest'area comprende processi/attività quali: protocollo, segreteria, atti amministrativi etc.).

Qualora nessuna delle Aree sopra elencate si adatti all'ambito analizzato è possibile individuare una nuova Area da introdurre nel Quadro Sinottico.

Il Quadro sinottico prevede la compilazione di ulteriori campi:

**PROCESSO** – descrizione breve del processo analizzato.

**FASE** – (facoltativa) descrizione breve della fase relativa al processo analizzato

**ATTIVITA'** – elencazione delle attività che compongono il processo.

**RISCHIO EVENTUALE** – 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. Dunque, a valle dell'analisi sostenuta sul processo ed ognuna delle sue attività, inserire uno o più rischi eventuali identificati. È importante fare in modo che gli eventi rischiosi siano adeguatamente descritti, specifici del processo nel quale sono stati rilevati e non generici ma, nel contempo, lo sforzo dovrebbe essere quello di descrivere il rischio utilizzando – dove possibile – un incipit uguale allo stesso rischio individuato già in altri processi o aree.

**FATTORE ABILITANTE** – indicazione dei fattori abilitanti ossia i fattori di contesto che agevolano il verificarsi di comportamenti o fatti di corruzione:

- a) mancanza di misure di trattamento del rischio (e/o controlli)
- b) mancanza di trasparenza;
- c) eccessiva regolamentazione, complessità e scarsa chiarezza della normativa di riferimento; [discrezionalità]
- d) esercizio prolungato ed esclusivo della responsabilità di un processo da parte di pochi o di un unico soggetto;
- f) inadeguatezza o assenza di competenze del personale addetto ai processi;
- e) scarsa responsabilizzazione interna;
- g) inadeguata diffusione della cultura della legalità;
- h) mancata attuazione del principio di distinzione tra politica e amministrazione.

**VALUTAZIONE DEL RISCHIO** – effettuata sulla base delle indicazioni riportata nella metodologia di valutazione del rischio.

**GRADO DI DISCREZIONALITA' (DESCRIZIONE VINCOLO NORMATIVO OPPURE DICHIARAZIONE "ATTIVITÀ DISCREZIONALE")** – prevede la descrizione del vincolo in cui è la legge stessa o un regolamento dell'Ente a determinare in modo puntuale il *modus agendi* dell'autorità pubblica. Diversamente nella colonna deve essere riportato che trattasi di "Attività discrezionale". E' importante valorizzare il campo e non lasciarlo vuoto in quanto utile nella valutazione del grado di discrezionalità. In caso di processo/attività a carattere discrezionale è importante porre particolare attenzione sulla necessità di verifica rischi eventuali.

**MISURE DI PREVENZIONE SPECIFICHE/GENERALI** – un P.T.P.C.T. privo di misure adeguatamente programmate (con chiarezza, articolazione di responsabilità, articolazione temporale, verificabilità effettiva attuazione, verificabilità efficacia), risulterebbe mancante del contenuto essenziale previsto dalla legge. Nel Quadro sinottico PTPCT 2019 era presente l'indicazione delle misure così dette *Obbligatorie* che nell'attuale sistema sono riportate nella colonna precedentemente illustrata in quanto si dà per assunto che essendo disposizioni normative e regolamentari debbano necessariamente essere rispettate e applicate. Si rammenta a riguardo che, comunque, è sempre necessario verificare la loro corretta e continua attuazione nel tempo attraverso dei controlli periodici.

Le *Specifiche* sono misure che agiscono in maniera puntuale su alcuni specifici rischi individuati in fase di valutazione del rischio e si caratterizzano per l'incidenza su problemi specifici.

Le *Generali* sono vere misure jolly. A riguardo si riporta uno stralcio dal PNA 2019: *A titolo meramente esemplificativo, una misura di trasparenza, può essere programmata come misure "generale" o come misura "specific". 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.*

**CATEGORIA MISURE DI PREVENZIONE** – Questa colonna è un ulteriore sforzo per corrispondere alle richieste del PNA 2019. Nella pratica dobbiamo individuare, scegliere e riportare in questa colonna una delle categorie elencate e individuate nel PNA da ANAC. 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/di processi/procedimenti;**

- misure di formazione;
- misure di rotazione;
- misure di disciplina del conflitto di interessi.

**TEMPI DI ATTUAZIONE/INDICATORI/TARGET** – le successive tre colonne inerenti le misure individuate ci guidano ad indicare:

- **Tempi** ossia programmare adeguatamente e operativamente le misure di prevenzione della corruzione.
- **Indicatori** ossia i valori attesi, al fine di poter agire tempestivamente per definire anche in corso di applicazione dei correttivi adeguati e funzionali alla corretta attuazione delle misure. L'individuazione fatta nella precedente colonna della categoria di misura può dare luogo, in funzione delle esigenze dell'organizzazione, a indicatori già schematizzati. A titolo meramente esemplificativo si riportano nella tabella seguente 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 dell'organizzazione/di processi/procedimenti	presenza o meno di documentazione o disposizioni che sistematizzino e semplifichino i processi/ Informatizzazione
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 rotazione	numero di incarichi/pratiche ruotate sul totale
misure di disciplina del conflitto di interessi.	specifiche previsioni su casi particolari di conflitto di interesse tipiche dell'attività dell'amministrazione o ente

- **Target** ossia letteralmente significa bersaglio, è l'obiettivo che ci si ripromette di raggiungere, gli stessi potranno essere di semplice verifica di attuazione on/off (es. presenza o assenza di un determinato regolamento), quantitativi (es. numero di controlli su numero pratiche) o qualitativi (es. audit o check list volte a verificare la qualità di determinate misure).