

# I piani di prevenzione della corruzione: un bilancio dell'esperienza

*Fabio Monteduro, Mattia Liburdi, Sonia Moi*

*Il Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT) è stato uno degli strumenti fondamentali su cui si è basata l'applicazione della Legge 6 novembre 2012, n. 190 prima dell'emanazione del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80 che ha ne disposto l'assorbimento all'interno del Piano integrato di organizzazione e attività (PIAO). L'articolo intende fare un bilancio dell'esperienza attuativa dei PTPCT nel corso dell'ultimo decennio. L'analisi longitudinale svolta su un campione di 190 Comuni medio-grandi evidenzia un progressivo miglioramento della capacità degli enti analizzati di applicare logiche di risk management in sede di predisposizione dei PTPCT. Tali risultati suggeriscono che se da un lato gli strumenti complessi come i PTPCT hanno bisogno di tempo per essere utilizzati correttamente da parte delle amministrazioni; dall'altro, sembra illogico "cambiare rotta" proprio quando la capacità attuativa delle amministrazioni ha raggiunto un livello tale che consentirebbe di sfruttarne appieno le potenzialità.*

## 1. Introduzione

L'approvazione della legge n. 190/2012, ormai 10 anni fa, ha segnato un importante passaggio nella lotta alla corruzione all'interno del nostro Paese<sup>1</sup>. Sotto la spinta degli impegni presi e delle numerose raccoman-

<sup>1</sup> Cfr. F. MERLONI, L. VANDELLI (a cura di), *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, Firenze, Astrid, Passigli editori, 2010; B.G. MATTARELLA, M. PELISSERO, *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, Torino, Giappichelli, 2013; R. CANTONE, *Il sistema della prevenzione della corruzione*, Torino, Giappichelli, 2020.

dazioni a livello internazionale<sup>2</sup>, la legge n. 190/2012 ha introdotto, per la prima volta, un articolato sistema di prevenzione della corruzione, che si compone di due livelli – un livello nazionale e un livello decentrato – con strumenti, attori e responsabilità differenti. Nello specifico, da un lato, il Piano nazionale anticorruzione (di seguito PNA) rappresenta il livello “nazionale”, con lo scopo di garantire la coerenza complessiva del sistema di prevenzione della corruzione attraverso la definizione di linee guida e meccanismi operativi. Dall’altro, i Piani triennali di prevenzione della corruzione e della trasparenza (di seguito, PTPCT) hanno rappresentato, invece, il livello “decentrato”, con l’obiettivo di garantire l’autonomia delle singole amministrazioni e l’efficacia di soluzioni personalizzate<sup>3</sup>. Il PTPCT ha costituito, dunque, lo strumento chiave della disciplina sulla prevenzione della corruzione. In tale documento, ogni pubblica amministrazione<sup>4</sup> era chiamata a definire la propria strategia di prevenzione della corruzione attraverso l’individuazione, la programmazione e l’adozione di misure organizzative di prevenzione della corruzione, con metodi e strumenti propri dei sistemi di gestione del rischio<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> Sono da annoverarsi, in primo luogo, la ratifica della Convenzione di Merida, che impegnava gli Stati firmatari all’adozione di politiche e di efficaci strumenti di prevenzione della corruzione, o le raccomandazioni del GRECO, secondo cui in Italia «(...) *there was a widely shared perception (...) that corruption in Italy is a pervasive and systemic phenomenon which affects society as a whole. (...) The information gathered by this research suggests that corruption is not confined to a single area of activity or territory; in Italy, numerous sectors are affected by the problem. Italy has seen a significant number of corruption cases concerning prominent political figures, high officials and business leaders*» (GRECO, *Joint First and Second Evaluation Round. Evaluation Report on Italy*, 2009).

<sup>3</sup> F. DI CRISTINA, *I piani per la prevenzione della corruzione*, in B.G. MATTARELLA, M. PELISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, Torino, Giappichelli, 2013, p. 98 ss.

<sup>4</sup> L’ambito soggettivo di applicazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza è disciplinato all’articolo 2-bis del d.lgs n. 33/2013, secondo cui «per pubbliche amministrazioni si intendono tutte le amministrazioni di cui all’articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, ivi comprese le autorità portuali, nonché le autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione. La medesima disciplina prevista per le pubbliche amministrazioni si applica anche, in quanto compatibile: agli enti pubblici economici e agli ordini professionali; alle società in controllo pubblico; alle associazioni, alle fondazioni e agli enti di diritto privato con determinate caratteristiche».

<sup>5</sup> F. MONTEDURO, S. MOI, *The “risk” approach and the standards to fight corruption in public organizations*, in E. CARLONI (a cura di), *Preventing corruption through administrative measures*. Perugia, Morlacchi, 2019.

In tale contesto, l'attenzione alla gestione del rischio di corruzione è diventata una priorità per le pubbliche amministrazioni che, con una grande novità rispetto al passato, sono state chiamate a introdurre logiche di gestione del rischio all'interno delle proprie organizzazioni.

L'implementazione di un processo di gestione dei rischi è non solo strumentale all'identificazione e alla valutazione dei rischi a cui un'organizzazione è esposta e alla definizione di una strategia di risposta volta a contenere gli effetti negativi che potenzialmente possono manifestarsi, ma rappresenta lo strumento chiave dell'intero sistema di prevenzione della corruzione, riconosciuto ed utilizzato a livello internazionale<sup>6</sup>.

Per quasi un decennio i PTPCT previsti dall'art. 1, co. 5, lett. a) della Legge 6 novembre 2012, n. 190 sono stati lo strumento chiave della disciplina sulla prevenzione della corruzione. Di recente, tuttavia, il decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80 ha apportato una rilevante novità in materia di pianificazione degli interventi di prevenzione della corruzione. Tale decreto dispone che le amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, del d.lgs. n.165/2001 adottino annualmente il Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO). Si tratta di un documento di programmazione unitario nel quale la pianificazione della prevenzione della corruzione e della trasparenza viene unificata ad altri strumenti di pianificazione (piano delle *performance*, piano triennale dei fabbisogni di personale, piano organizzativo per il lavoro agile, ecc.).

La disciplina sul PIAO si è poi delineata più compiutamente con l'emanazione del d.P.R. del 24 giugno 2022 n. 81 «Regolamento recante individuazione degli adempimenti relativi ai Piani assorbiti dal Piano integrato di attività e organizzazione» e il d.m. del 30 giugno 2022 n. 132 «Regolamento recante definizione del contenuto del Piano integrato di attività e organizzazione». In particolare, il d.m. del 30 giugno 2022 n. 132 ha previsto che i contenuti di pianificazione tipici dei PTPCT vengano riportati in una sotto-sezione denominata «Rischi corruttivi e trasparenza».

<sup>6</sup> Si cita, a titolo esemplificativo l'OCSE, che all'interno dell'*Integrity Framework* del 2009, individua nell'analisi del rischio lo strumento chiave per la gestione dei rischi di integrità. Si veda al tal proposito OECD (2009), *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures, and Conditions for Implementation*

[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&co...e=GOV/PGC/GF\(2009\)1](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&co...)

Tale la sottosezione è predisposta dal Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza e deve essere coerente con gli obiettivi strategici dell'amministrazione e con le indicazioni metodologiche del Piano nazionale anticorruzione (PNA) adottato dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC). L'intento del legislatore è quello di realizzare con il PIAO una effettiva "integrazione" degli strumenti di programmazione, facendo in modo che i profili della performance, dell'anticorruzione, e della sostenibilità organizzativa e finanziaria siano oggetto di una considerazione unitaria. Il PIAO non dovrebbe essere concepito invece come una mera giustapposizione dei Piani assorbiti<sup>7</sup>.

Una disamina dettagliata delle novità apportate dalla disciplina dei PIAO è al di fuori degli scopi del presente contributo; è di interesse, invece, comprendere in che modo la nuova disciplina del PIAO possa incidere sulla applicazione di logiche e metodi di *risk management* nell'ambito dei sistemi di prevenzione della corruzione. Limitatamente a questo aspetto, si può ritenere che la nuova disciplina dei PIAO abbia un impatto relativamente marginale, poiché l'idea chiave di programmare le misure di prevenzione sulla base di una preventiva analisi e valutazione del rischio di corruzione resta immutata.

Una tale evidenza è desumibile innanzitutto dalle Linee Guida sulla predisposizione dei PIAO allegate al d.m. del 30 giugno 2022 n. 132 che, relativamente alla sezione «Rischi di corruzione e trasparenza», confermano tutte le fasi del processo di gestione del rischio.

Inoltre, il nuovo PNA 2022<sup>8</sup>, con riferimento alla metodologia di *risk management* da applicare per la redazione della sezione del PIAO sull'anticorruzione e sulla trasparenza, ha confermato quasi integralmente la metodologia già definita nei PNA precedenti e, in particolare, quella contenuta nell'allegato 1 del PNA 2019. Secondo ANAC, infatti, è necessario non disperdere «il patrimonio di esperienze maturato nel tempo dalle amministrazioni» (pag. 28).

<sup>7</sup> Si tratta tuttavia di un rischio molto concreto che già era stato lucidamente evidenziato dal Consiglio di Stato nei pareri n. 902/2022 e n. 506/2022. Le prime esperienze attuative, inoltre, sembrano aver concretizzato in larga misura tale rischio.

<sup>8</sup> Adottato dall'ANAC con la delibera n. 7 del 17 gennaio 2023.

Non va trascurato infine che l'ambito soggettivo delle amministrazioni tenute all'adozione del PTPCT è più ampio di quello di applicazione del PIAO<sup>9</sup>. Come conseguenza, una serie di enti pubblici – tra cui gli enti pubblici economici, gli ordini professionali, le autorità amministrative indipendenti, le scuole e le istituzioni educative – non sono tenuti alla predisposizione dei PIAO ma restano tenuti alla predisposizione dei PTPCT.

In conclusione, il processo di gestione dei rischi continua a costituire lo strumento chiave per la definizione della strategia di prevenzione della corruzione anche nella nuova prospettiva della programmazione integrata sottesa al PIAO.

In tale contesto assume una particolare rilevanza porsi la seguente domanda di ricerca: come è cambiata nel corso degli ultimi dieci anni la capacità delle amministrazioni di predisporre i PTPCT sulla base di una adeguata metodologia di *risk management*?

L'articolo risponde a questa domanda di ricerca attraverso un'analisi empirica condotta su un campione costituito da 190 Comuni medio-grandi. Adottando una prospettiva di analisi economico-aziendale, l'articolo ha lo scopo di illustrare come è mutata la "qualità" dei PTPCT in termini di congruità di tali documenti programmatici rispetto alle indicazioni fornite dall'Autorità nazionale anticorruzione (di seguito ANAC) nei Piani nazionali anticorruzione. A tal fine, dopo aver illustrato i principi metodologici della gestione dei rischi di corruzione (paragrafo 2), l'articolo riporta il metodo e risultati dell'analisi empirica (paragrafo 3), ed espone le principali implicazioni dello studio, cercando di delineare i punti di forza e le criticità che permangono nella redazione dei PTPCT tenendo conto, laddove rilevante, dei contenuti della sottosezione dedicata all'anticorruzione e trasparenza del PIAO (paragrafo 4).

## **2. *Risk Management e Piani Triennali per la Prevenzione della Corruzione***

Secondo l'art. 1 co. 5 legge n. 190/2012, il PTPCT doveva contenere una valutazione del diverso livello di esposizione degli uffici al rischio di corruzione e indicare le misure organizzative volte a prevenire tale

<sup>9</sup> L'ambito soggettivo dei PTPCT è definito dall'art. 1, co. 2-*bis* della l. n. 190/2012 che rinvia all'art. 2-*bis* del d.lgs. n. 33/2013.

rischio. Inoltre, secondo l'art. 1, co. 9 della legge, esso doveva, tra le altre cose, individuare le attività che incorporano un maggior rischio di corruzione, e le relative misure di contrasto; prevedere, per tali attività, la formazione, l'attuazione delle misure e il controllo delle decisioni idonee a prevenire il rischio di corruzione; individuare specifici obblighi di trasparenza. Si trattava, dunque, di un documento complesso, i cui contenuti dovevano essere sviluppati attraverso l'applicazione di una solida metodologia, al fine di evitare che la stesura del documento si traducesse in un mero esercizio compilativo. D'altra parte, la stesura del documento rappresentava solo l'atto finale di un'analisi che ogni amministrazione era chiamata a realizzare attraverso la messa in atto del processo di gestione del rischio.

Tale impostazione derivava dagli orientamenti internazionali che si sono ormai consolidati in tema di prevenzione della corruzione. Si considerino, ad esempio, le raccomandazioni del Consiglio dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) sull'integrità pubblica, secondo cui occorre: «Applicare un sistema di controllo interno e di gestione dei rischi per salvaguardare l'integrità delle organizzazioni del settore pubblico, in particolare:

- a) garantire un ambiente di controllo interno con obiettivi chiari che dimostrino l'impegno dei dirigenti nei confronti dell'integrità pubblica e dei valori del servizio pubblico e che forniscano un livello ragionevole di garanzia dell'efficienza, della produttività e della conformità di un'organizzazione a leggi e usi;
- b) assicurare un approccio strategico alla gestione dei rischi che includa la valutazione dei rischi per l'integrità pubblica, il superamento delle carenze di controllo (compresa la creazione di segnali sentinella nei procedimenti più a rischio), nonché la creazione di un efficiente meccanismo di monitoraggio e garanzia della qualità del sistema di gestione dei rischi;
- c) garantire che i meccanismi di controllo siano coerenti e includano procedure chiare per rispondere a denunce credibili di violazioni di leggi e regolamenti e che facilitino le segnalazioni alle autorità competenti senza timore di ritorsioni»<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Raccomandazioni del Consiglio dell'OCSE sull'integrità pubblica 2017 <https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-it.pdf>.

Sempre l'OCSE, qualche anno prima<sup>11</sup>, sosteneva che: «un modo sempre più accreditato per promuovere l'integrità è concentrarsi sui rischi. In un processo di analisi dei rischi, si mappano i processi sensibili (es. approvvigionamento, promozione del personale, ispezione, ecc.) e le funzioni sensibili (tipicamente il personale con un ruolo di responsabilità nei processi sensibili o nel processo decisionale in generale) e si identificano i punti in cui esiste una vulnerabilità significativa per le violazioni dell'integrità (ad esempio, selezione del metodo per la gara o modifica del contratto premiato)»

Nella stessa direzione si è espresso più volte il *Groupe d'États contre la corruption* (GRECO), un organo di controllo contro la corruzione del Consiglio d'Europa. Secondo il GRECO: «Il primo prerequisito per una prevenzione soddisfacente è una valutazione obiettiva dei rischi»<sup>12</sup>. Il GRECO ha più volte rilevato come l'analisi sistematica dei fattori di rischio (es. conflitti di interesse, ottenimento di vantaggi indebiti, assenza di regole sulla segnalazione di reati commessi all'interno dell'amministrazione, ecc.) e dei settori esposti alla corruzione (es. appalti pubblici, sanità assistenza sanitaria, rilascio di permessi e licenze) sia carente, suggerendo, di conseguenza, di approfondire le analisi specie in quei settori più vulnerabili, ai fini di addivenire a un miglior sistema di prevenzione della corruzione.

Appare, così, più chiaro l'intento del legislatore di far discendere i contenuti dei PTPCT ai risultati di una preventiva analisi dei rischi. Gli indirizzi forniti alle pubbliche amministrazioni attraverso le diverse edizioni del PNA hanno progressivamente consolidato questo approccio. Ad esempio, nel PNA 2019, si specifica che la «finalità del PTPCT è quella di identificare le misure organizzative volte a contenere il rischio di assunzione di decisioni non imparziali. A tal riguardo spetta alle amministrazioni di valutare e gestire il rischio corruttivo, secondo una metodologia che comprende l'analisi del contesto (interno ed esterno), la valutazione

<sup>11</sup> OECD (2009), *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures, and Conditions for Implementation* [https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/GF\(2009\)1](https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/GF(2009)1).

<sup>12</sup> GRECO (2012), *Lessons learnt from the three Evaluation Rounds (2000-2010) Thematic Articles* <https://rm.coe.int/16806cbfc6>.

del rischio (identificazione, analisi e ponderazione del rischio) e il trattamento del rischio (identificazione e programmazione delle misure di prevenzione)<sup>13</sup>.

Il PTPCT si configurava pertanto come un documento di natura programmatica, all'interno del quale far confluire le misure organizzative di prevenzione della corruzione che ciascuna amministrazione individuava in rapporto al proprio livello di esposizione al rischio.

Il c.d. *risk management* – ossia la metodologia su cui doveva basarsi la predisposizione dei PTPCT (e su cui deve basarsi la predisposizione della sottosezione anticorruzione e trasparenza del PIAO) – è un tema molto studiato e dibattuto nelle scienze economico-aziendali<sup>14</sup>. In quest'ambito, il rischio di corruzione si configura come un “rischio puro”<sup>15</sup>, ossia come l'eventualità di ottenere un effetto indesiderato nello svolgimento di un'azione futura<sup>16</sup>. I rischi – inclusi i rischi di corruzione – sono un aspetto insopprimibile e intrinseco dell'agire amministrativo. Questo significa che i rischi di corruzione – come gli altri rischi – si presentano quotidianamente nella vita delle organizzazioni e, pertanto, un efficace sistema di *risk management* è una condizione essenziale per prevenire forme di “*maladministration*” o, in altri termini, per promuovere una amministrazione efficiente ed efficace.

In considerazione della rilevanza del *risk management* per una buona gestione, nel corso degli ultimi decenni si sono sviluppate numerose iniziative a livello internazionale volte a definire modelli di riferimento e strumenti operativi per la gestione dei rischi. Tra questi modelli, quelli

<sup>13</sup> PNA 2019, p. 17.

<sup>14</sup> U. BERTINI, *Introduzione allo studio dei rischi nell'economia aziendale*, Milano, Giuffrè, 1987; P. DI CAGNO, *Il sistema aziendale tra rischio di impresa e rischio economico generale*, Bari, Cacucci Editore, 2022; G. D'ONZA, *Il sistema di controllo interno nella prospettiva del risk management*, Milano, Giuffrè, 2008; P. BROMILEY, M. McSHANE, A. NAIR, E. RUSTAMBEKOV, *Enterprise Risk Management: Review, Critique, and Research Directions*, in *Long Range Planning*, Vol. 48, Issue 4, 2015.

<sup>15</sup> In termini più generali, il concetto di rischio – in quanto condizione di incertezza circa il futuro – implica sia eventualità negative (rischio puro), sia l'eventualità positive (rischio speculativo). Spesso, però, si tende a considerare come rischi solo le eventualità di perdite o danni. Cfr. G. D'ONZA, *Il sistema di controllo interno nella prospettiva del risk management*, Milano, Giuffrè, 2008.

<sup>16</sup> S. SASSI, *Il sistema dei rischi d'impresa*, Milano, Vallardi, 1940.

noti come *Enterprise Risk Management* (ERM), sono particolarmente interessanti perché propongono una gestione integrata di tutti i rischi che un'organizzazione deve affrontare, il che richiede intrinsecamente l'allineamento della gestione del rischio con la governance e la strategia<sup>17</sup>. Esistono numerosi modelli operativi dell'ERM il processo fra cui:

- l'*Enterprise Risk Management- Integrated Framework* proposto dal *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*;
- il *Risk Management Standard* proposto dall'*Institute of Risk Management*, l'*Association of Insurance and Risk Managers* ed il *National Forum for Risk Management in the Public Sector*;
- lo *Standard ISO 31000 - Risk management – Principles and guidelines* proposto dall'*International Organization for Standardization*.

Questi modelli presentano molti elementi in comune ma di particolare interesse appare lo Standard ISO 31000 che è esplicitamente citato come riferimento metodologico nel PNA 2013 e che ha chiaramente ispirato anche gli indirizzi successivi forniti dall'ANAC.

Lo Standard ISO 31000 si compone: a) del *framework* che definisce, tra le altre cose, il sistema di governance e l'approccio alla corretta ed efficace adozione dello standard; b) dei principi, ossia le regole e criteri di base che devono essere garantiti e rispettati dalle organizzazioni affinché la gestione risulti efficace; 3) del processo di gestione del rischio, che ne rappresenta il metodo.

Con riferimento a questo ultimo aspetto, il processo di gestione del rischio si articola nelle seguenti fasi:

- definizione del contesto, che rappresenta il momento in cui l'analisi viene contestualizzata rispetto all'organizzazione (contesto interno) e al contesto in cui essa è inserita e opera (contesto esterno);
- valutazione del rischio, che si suddivide in:
  - identificazione dei rischi, ovvero il processo di individuazione, riconoscimento e registrazione dei rischi, con lo scopo, di identificare cosa potrebbe accadere o quali situazioni potrebbero manifestarsi e la cui manifestazione influenzerebbe il raggiungimento degli obiettivi del sistema o dell'organizzazione;

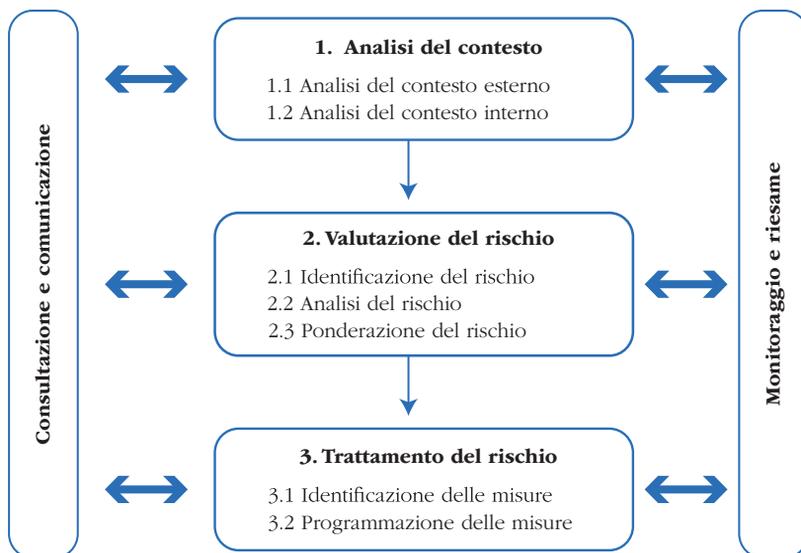
<sup>17</sup> P. BROMILEY, M. McSHANE, A. NAIR, E. RUSTAMBEKOV, *Enterprise Risk Management: Review, Critique, and Research Directions*, cit.

- analisi del rischio, ovvero sviluppare una comprensione del rischio. Fornisce un “*input*” alla valutazione del rischio e alle decisioni sulla necessità di trattare i rischi e sulle strategie e sui metodi di trattamento più appropriati;
- valutazione del rischio, che consiste nel confrontare i livelli di rischio stimati con i criteri di rischio definiti in fase di definizione del contesto, al fine di determinare la significatività del livello e della tipologia di rischio;
- trattamento del rischio, che si riferisce alle decisioni di:
  - accettare il rischio;
  - ridurre la probabilità e l'impatto;
  - trasferire il rischio;
  - evitare il rischio;
  - ed implica la decisione di individuare adeguate misure di prevenzione dei rischi.

Tali fasi si completano, poi, con i processi trasversali di comunicazione e monitoraggio.

Partendo da tali indicazioni generali, le diverse edizioni dei PNA hanno contestualizzato l'applicazione della norma ISO 31000 per renderla funzionale alla gestione del rischio di corruzione all'interno delle pubbliche amministrazioni italiane (figura 1).

Come si evidenzierà nel prosieguo, tali indicazioni metodologiche sono contenute all'interno nel PNA 2019, cui il PNA 2022 rimanda in più punti, ribadendo la necessità di ancorare la redazione della sottosezione anticorruzione e trasparenza alla metodologia di gestione dei rischi di seguito delineata.

Figura 1. *Il processo di gestione del rischio di corruzione*

Fonte: allegato 1 del PNA 2019

### 2.1 *L'analisi del contesto*

La prima fase del processo di gestione del rischio corruttivo è l'analisi del contesto, esterno ed interno, che ha l'obiettivo di raccogliere ed elaborare tutte le informazioni utili a individuare la vulnerabilità dell'amministrazione al rischio corruttivo attraverso l'esame delle caratteristiche dell'ambiente in cui essa opera (contesto esterno) e della propria organizzazione (contesto interno).

Per quanto riguarda il contesto esterno, in particolare, occorre individuare ed esaminare le caratteristiche dell'ambiente in cui le amministrazioni svolgono le proprie attività al fine di evidenziare come tali caratteristiche possono favorire il manifestarsi di fenomeni corruttivi all'interno dell'organizzazione.

L'oggetto dell'analisi non è solo l'individuazione e la descrizione delle caratteristiche sociali, economiche e istituzionali che sono associate al

territorio o al settore specifico di riferimento, ma soprattutto la comprensione di come tali dinamiche possono incidere sulla vulnerabilità dell'amministrazione alla corruzione. Punto cruciale dell'analisi, è, dunque, la descrizione di come le caratteristiche individuate ed esaminate possono favorire la manifestazione di fenomeni corruttivi nell'amministrazione, anche fornendo indicazioni su possibili eventi rischiosi associati a specifiche attività o spunti su possibili misure di prevenzione della corruzione. Il PNA 2022 ribadisce questi aspetti, rammentando che, «per le finalità della sezione anticorruzione e trasparenza, tali analisi [del contesto interno ed esterno] contengano elementi utili e significativi per corrispondere alle esigenze della gestione del rischio corruttivo»<sup>18</sup>.

Scopo dell'analisi del contesto interno, invece, è quello di far emergere, da un lato, il sistema delle responsabilità, dall'altro, il livello di complessità dell'amministrazione. Oltre alla rappresentazione della struttura organizzativa dell'amministrazione, strumento fondamentale dell'analisi del contesto interno è la cosiddetta "mappatura dei processi", attraverso cui identificare, descrivere e rappresentare i processi organizzativi nelle loro interrelazioni con altri processi e con le loro componenti interne, con l'utilizzo di tecniche e metodologie definite.

In altre parole, attraverso la mappatura dei processi, è possibile suddividere un'organizzazione complessa in un insieme di attività di base, e quindi: ricostruire i collegamenti tra le attività al fine di ottenere una rappresentazione sintetica delle operazioni; identificare le diverse attività che compongono i processi; evidenziare le interdipendenze tra le varie attività (anche se svolte da unità aziendali distinte), chiarire le modalità di impiego delle risorse (umane, strumentali e finanziarie) all'interno dell'organizzazione e le aree di responsabilità nell'esecuzione delle attività; identificare i punti critici di controllo; e capire se il processo viene eseguito in modo efficiente ed efficace nello stato attuale (*"as is"*) al fine di valutarne eventuali semplificazioni e modifiche (*"to be"*). Pertanto, la mappatura dei processi rappresenta un utile strumento attraverso il quale l'organizzazione può perseguire una serie di obiettivi, tra cui: il miglioramento dell'attività di pianificazione e controllo della gestione,

<sup>18</sup> PNA 2022, p. 30.

la ristrutturazione delle procedure organizzative e dei ruoli all'interno dell'organizzazione e la redistribuzione del carico di lavoro.

Secondo il PNA 2022, «la mappatura dei processi costituisce una parte fondamentale dell'analisi di contesto interno»<sup>19</sup>. Infatti, una buona mappatura dei processi è la base di partenza per impostare correttamente la valutazione del rischio, poiché consente di comprendere meglio come vengono gestite le attività all'interno dell'organizzazione e individuarne eventuali punti critici in cui può più facilmente manifestarsi la corruzione. Ai fini del PIAO, inoltre, l'ANAC ribadisce che «una buona programmazione delle misure di prevenzione della corruzione all'interno del PIAO richiede che si lavori per una mappatura dei processi integrata al fine di far confluire obiettivi di performance, misure di prevenzione della corruzione e programmazione delle risorse umane e finanziarie necessarie per la loro realizzazione»<sup>20</sup>.

## 2.2 *La valutazione del rischio*

La valutazione del rischio, seconda fase del sopraccitato processo di *risk management*, si articola nell'identificazione, analisi e ponderazione del rischio.

L'identificazione del rischio ha l'obiettivo di individuare tutti quei comportamenti o eventi che possono verificarsi in relazione ai processi di pertinenza delle amministrazioni. In questa sotto-fase vengono pertanto individuati i potenziali eventi rischiosi che possono manifestarsi nel concreto svolgimento delle attività svolte dall'amministrazione. Questa analisi è fondamentale, poiché se un rischio non viene prima individuato e identificato, non sarà poi gestito, vanificando lo scopo della prevenzione della corruzione.

L'analisi del rischio è la seconda sotto-fase e ha lo scopo di addivenire ad una comprensione più approfondita degli eventi rischiosi identificati nella sotto-fase precedente.

Una prima parte dell'analisi consiste nella comprensione dei cosiddetti "fattori abilitanti" dei rischi di corruzione, ossia quei fattori strutturali,

<sup>19</sup> PNA 2022, p. 31.

<sup>20</sup> PNA 2022, p. 31.

organizzativi o culturali che possono favorire, in concreto, la manifestazione degli eventi rischiosi (ad esempio: opacità dei processi decisionali, carenze dei sistemi di controllo interni, eccessiva regolamentazione, carenza di competenze, ecc.). La comprensione dei fattori abilitanti specifici per un dato processo organizzativo, in una data organizzazione e in un dato momento, è di fondamentale importanza per identificare poi gli interventi necessari a mitigare il rischio corruttivo. La misura di prevenzione, infatti, potrà essere efficace solo se sarà in grado di incidere sul fattore abilitante del rischio. Ad esempio, se il fattore abilitante del rischio per un dato processo è lo scarso livello di competenze del personale impiegato, un utile intervento di prevenzione sarà la formazione, mentre avrà poche probabilità di successo un rafforzamento dei controlli interni. In questa logica non ci sono misure di prevenzione “migliori” delle altre in termini assoluti, ma la loro efficacia potenziale dipende solo dalla capacità organizzativa di programmare le misure più idonee in rapporto al tipo di rischio e ai suoi fattori abilitati specifici. I rischi e i fattori abilitanti cambiano da organizzazione a organizzazione e nella stessa organizzazione possono mutare nel tempo. Da qui, l'importanza di analizzare il rischio specifico di ogni organizzazione *prima* di identificare e programmare gli interventi di prevenzione.

Una seconda parte dell'analisi del rischio è la stima del livello di esposizione al rischio al fine di comprendere e individuare quali attività del processo siano “maggiormente” esposte al rischio corruttivo. Tale stima è importante per individuare i processi e le attività del processo su cui concentrare l'attenzione in fase di progettazione delle misure di prevenzione. L'approccio utilizzabile per stimare l'esposizione al rischio può essere qualitativo, quantitativo o misto. L'approccio quantitativo utilizza metodologie che consentono di misurare l'esposizione al rischio in termini numerici. Questo approccio ha l'indubbio vantaggio di rappresentare il rischio in maniera facilmente intellegibile – chiunque può facilmente comparare due numeri tra loro e comprendere quale dei due è più grande o più piccolo dell'altro e di quanto –, ma ha anche grandi criticità. La più rilevante è che richiede la pregressa disponibilità dei dati necessari. Ad esempio, una tecnica di stima quantitativa del rischio molto utilizzata consiste nella misurazione del “danno atteso” che può essere causato da un dato evento. In pratica si calcola la somma delle possibili perdite

connesse ad un evento a rischio, ciascuna moltiplicato per la probabilità di verificaione dell'evento.

Per comprendere la logica consideriamo il seguente esempio. Supponiamo che:

- l'evento A abbia una probabilità del 50% di causare un danno pari a 100 e una probabilità del 50% di causare un danno di pari a 0;
- l'evento B abbia una probabilità del 90% di causare un danno pari a 100 e una probabilità del 10% di causare un danno di pari a 0;
- l'evento C abbia una probabilità del 50% di causare un danno pari a 180 e una probabilità del 50% di causare un danno di pari a 0.

I danni attesi saranno rispettivamente:

- di 50 per l'evento A ( $100 * 0,5 + 0 * 0,5 = 50$ ),
- di 90 per l'evento B ( $100 * 0,9 + 0 * 0,1 = 90$ ),
- di 90 per l'evento C ( $180 * 0,5 + 0 * 0,5 = 90$ ).

L'esempio consente di mettere in luce i principali vantaggi dell'approccio quantitativo. Tale approccio consente: (1) una semplice e immediata graduazione del rischio, poiché è immediato constatare che gli eventi B e C abbiano un medesimo livello di rischio e, in entrambi i casi, nettamente superiore all'evento A; (2) di rendere evidente che il rischio aumenta all'aumentare della probabilità di verificaione dell'evento avverso o all'aumentare del valore della perdita associata al verificarsi dell'evento avverso.

Tuttavia, in ambito di prevenzione della corruzione, questo approccio risulta di fatto difficilmente applicabile per due ragioni fondamentali.

Primo, per stimare le probabilità di accadimento degli eventi avversi (episodi di corruzione) occorrerebbe avere una serie storica di dati sufficientemente estesa e affidabile. Tuttavia, è semplice constatare che questo presupposto è allo stato irrealistico, sia perché la corruzione è un fenomeno che resta in gran parte "sommerso", sia perché prima dell'emanazione della legge n. 190/2012 non era prevista alcuna rilevazione degli episodi di corruzione all'interno di ogni amministrazione (oggi questo dato è invece rilevato nelle relazioni annuali dei Responsabili per la prevenzione della corruzione).

Secondo, occorrerebbe trovare una modalità condivisa di quantificazione del danno derivante dagli episodi di corruzione e ricondurli ad una stessa unità di misura. Anche questo presupposto è purtroppo insussistente

nello specifico contesto della corruzione nella pubblica amministrazione, sia perché i danni della corruzione attengono non solo alla sfera economica ma soprattutto a quella sociale (e quindi non è possibile misurare compiutamente il danno in termini monetari), sia perché, anche volendo limitarsi alla misurazione del solo danno economico, la corruzione arreca danni economici non solo diretti (il valore delle risorse oggetto di scambio tra corrotto e corruttore) ma anche e soprattutto danni economici indiretti, che sono però molto difficilmente rilevabili (ad esempio, i costi derivanti dalle inefficienze indotte dalla corruzione, dalla riduzione o diversione degli investimenti, ecc.).

In sintesi, gli approcci quantitativi alla stima del rischio sembrano, almeno per ora, poco attuabili con riferimento alla corruzione nella pubblica amministrazione. È anche per tali ragioni che, dopo un primo fallimentare ma fortunatamente breve orientamento verso una modalità di stima numerica del rischio<sup>21</sup>, i PNA hanno suggerito alle amministrazioni di adottare un approccio di tipo qualitativo. In tale approccio il rischio è stimato attraverso motivate valutazioni espresse dai soggetti coinvolti nell'analisi sulla base di specifici criteri. Tali valutazioni, anche se supportate da dati, non prevedono la loro rappresentazione finale in termini numerici. Si dà invece ampio spazio alla motivazione della valutazione e alla trasparenza dei criteri utilizzati.

La ponderazione del rischio, infine, ha lo scopo di coadiuvare il processo decisionale in merito alle priorità di trattamento dei rischi, al fine di stabilire se e su quali processi individuare e/o rafforzare misure di prevenzione della corruzione.

### *2.3 Trattamento del rischio*

La fase relativa al trattamento del rischio si pone, come principale obiettivo, quello di individuare adeguate modalità per prevenire i rischi: questo processo viene svolto a seguito dei risultati emersi in sede di valutazione degli eventi rischiosi e prevede azioni mirate e puntuali con responsabilità certe e tempi definiti. In particolare, il trattamento del rischio consiste

<sup>21</sup> Ci si riferisce in particolare alla metodologia proposta dall'allegato 5 del PNA 2013, che i successivi PNA adottati da ANAC hanno poi rapidamente abbandonato per via dei suoi limiti.

nell'individuazione di misure di prevenzione della corruzione e nella loro programmazione.

L'individuazione delle misure di prevenzione della corruzione deve tener conto degli esiti del monitoraggio, al fine di non duplicare e/o sovrapporre misure in processi già sufficientemente presidiati. Deve, altresì, tener conto dell'analisi dei fattori abilitanti precedentemente esposta e delle caratteristiche specifiche dell'organizzazione, al fine di individuare misure organizzative che siano realmente efficaci. La programmazione delle misure, infine, ha lo scopo di renderle operative e di responsabilizzare i soggetti tenuti ad attuarle attraverso l'indicazione di modalità o fasi di attuazione, tempistiche, responsabilità legate all'attuazione della misura e indicatori di monitoraggio.

#### **2.4 *Monitoraggio e riesame***

Il monitoraggio e il riesame periodico rappresentano una delle fasi trasversali rispetto al complessivo processo di gestione del rischio corruttivo. Tali attività hanno l'obiettivo di controllare e verificare l'effettiva adeguatezza e la corretta attuazione delle misure di prevenzione precedentemente elaborate e di vigilare sull'effettivo funzionamento dell'intero processo. Infatti, laddove vi fosse la necessità, le fasi di monitoraggio e riesame supportano le amministrazioni nell'apportare i necessari correttivi.

In particolare, il monitoraggio consiste in attività continuative di verifica dell'attuazione e dell'idoneità delle singole misure di prevenzione mentre il riesame consiste in attività svolte ad intervalli programmati nel tempo, incidenti sul complessivo sistema di *risk management*, al fine di verificare eventuali criticità reimpostarne, di conseguenza, alcune fasi/attività specifiche.

#### **2.5 *Consultazione e comunicazione***

La fase di consultazione e comunicazione rappresenta il secondo complesso di attività avente natura trasversale alle altre fasi del processo di gestione del rischio. Queste prevedono:

- a) attività di coinvolgimento dei soggetti sia interni come il personale oppure l'organo politico, sia esterni come i cittadini, le associazioni o altre istituzioni. Questo primo passaggio viene attuato per poter formulare delle strategie di prevenzione più coerenti con le caratteristiche di ogni amministrazione;

b) attività di comunicazione sia in termini di azioni da intraprendere, sia in termini di compiti e di responsabilità di ciascun individuo. Tutte le tempistiche e le modalità di svolgimento sono definite all'interno del Piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza anche ai sensi di ciò che viene disciplinato dalla normativa prevista. Il coinvolgimento deve avvenire in ogni fase del processo di gestione del rischio. Per quanto riguarda la comunicazione, essa concerne molteplici aspetti: raccolta, esame e condivisioni delle informazioni; attuazione di determinati *feedback* da fornire come risposta ad ogni contributo; accoglimento di nuove proposte finalizzate per apportare significativi miglioramenti nei confronti del complessivo sistema di gestione del rischio.

### ***3. Analisi empirica dei PTPCT di un campione di Comuni medio-grandi***

Come già sottolineato, i PTPCT per essere efficaci strumenti di prevenzione della corruzione avrebbero dovuto essere redatti attuando i contenuti metodologici del processo di *risk management* descritto nel paragrafo precedente. Di conseguenza, è interessante verificare empiricamente quale sia stata l'effettiva capacità delle amministrazioni di recepire queste indicazioni metodologiche in sede di predisposizione dei PTPCT e se tale capacità sia variata nel corso degli ultimi dieci anni.

Per rispondere a tali domande, è stata effettuata un'analisi longitudinale sui PTPCT di un campione costituito da 190 Comuni medio-grandi. Nel dettaglio, l'oggetto dell'analisi è rappresentato dai documenti (PTPCT) adottati in tre periodi diversi (trienni 2015-2017, 2017-2019 e 2020-2022) da un campione di 190 Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti.

#### ***3.1 Oggetto, strumenti, metodologia e protocollo di analisi***

La raccolta dei Piani è stata effettuata attraverso la consultazione della sezione «Amministrazione Trasparente» dei siti istituzionali di tutti i Comuni inclusi nel campione<sup>22</sup>. In aggiunta, sono stati analizzati ulteriori documenti utili come le delibere di approvazione e gli allegati dei PTPCT.

<sup>22</sup> L'art. 9 del d.lgs. n. 33/2013 ha previsto che ai fini della piena accessibilità delle informazioni pubblicate, nella *home page* dei siti istituzionali è collocata un'apposita sezione denomi-

Ai fini di valutare la congruità del processo di gestione del rischio realizzato da uno specifico ente in sede di predisposizione del PTPCT rispetto alle indicazioni metodologiche dei PNA, è stata predisposta una scheda di valutazione graduata articolata in quattro criteri:

- 1) accuratezza dell'analisi del contesto esterno,
- 2) accuratezza dell'analisi del contesto interno,
- 3) adeguatezza del processo di valutazione del rischio (*risk assessment*),
- 4) adeguatezza del trattamento del rischio.

Tali criteri sono stati articolati in 7 *items*:

1.1) Analisi del contesto esterno

2.1) Analisi del contesto interno - analiticità della mappatura processi (aree obbligatorie)

2.2) Analisi del contesto interno - analiticità della mappatura dei processi (aree ulteriori)

2.3) Analisi del contesto interno - identificazione responsabilità organizzative

3.1) Identificazione/analisi dei rischi

3.2) Valutazione e ponderazione dei rischi

4.1) Trattamento del rischio

Per ognuno dei 7 *items* sono stati definiti specifici descrittori dei requisiti metodologici del processo di gestione del rischio. Ai descrittori è stata associata una scala di misurazione di tipo ordinale (valori da 0 a 5), dove i valori i più elevati indicano una migliore articolazione del processo di gestione del rischio, ossia una maggiore capacità di recepimento delle indicazioni metodologiche dei PNA in sede di redazione dei PTPCT. La scheda di valutazione con il dettaglio dei criteri, degli *items*, dei descrittori e dei punteggi è riportata nell'Appendice 1.

La rilevazione e la valutazione di ogni PTPCT è stata condotta da un gruppo di valutatori "esterni" rispetto alle singole amministrazioni, opportunamente formati. Dal momento che sono stati coinvolti valutatori diversi, si è ritenuto opportuno verificare se questa eterogeneità abbia potuto influenzare in maniera significativa i risultati. A tal fine è stato effettuato un controllo specifico facendo in modo che ogni valutatore

rivalutasse un campione di PTPCT già analizzato in precedenza da un altro valutatore. È stata quindi effettuata una comparazione tra le medie per verificare l'esistenza di una differenza statisticamente significativa tra le valutazioni dello stesso documento da parte di due valutatori diversi. Il test "t" di Student non ha rilevato una differenza statisticamente significativa fra le medie osservate.

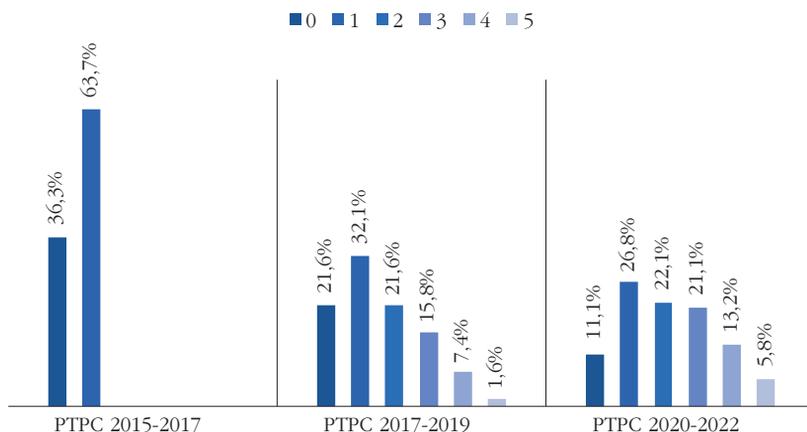
Di seguito, sono illustrati i principali risultati dell'analisi svolta.

### 3.2 Analisi del contesto esterno

L'analisi del contesto esterno è una componente rilevante del processo di gestione rischio. Se opportunamente realizzata, tale analisi consente ad ogni amministrazione di adattare la propria strategia di prevenzione della corruzione alle caratteristiche del territorio e dell'ambiente in cui opera. Un'analisi carente, invece, comporta una scarsa capacità di individuazione e gestione dei rischi di corruzione e, in ultima analisi, una scarsa efficacia delle misure di prevenzione.

Il grafico 1 riporta i risultati dello studio relativi a questa fase del processo di gestione del rischio. Risulta chiaramente evidente un progressivo miglioramento nel corso del tempo della capacità delle amministrazioni di analizzare il contesto esterno.

Grafico 1. La capacità di analisi del contesto esterno



In particolare, nel primo periodo analizzato (PTPCT 2015-2017), in nessuno dei documenti analizzati è stata rilevata un'analisi del contesto esterno sufficiente, dal momento che è risultata insufficiente nel 63,7% dei casi e del tutto assente nel restante 36,3% dei casi.

Nel secondo periodo (PTPCT 2017-2019), pur rilevando una maggioranza di casi in cui l'analisi del contesto è ancora inadeguata (75,3% dei casi, sommando i punteggi 0, 1 e 2), è possibile osservare che in quasi un quarto dei casi è stata condotta un'analisi del contesto esterno più che sufficiente (24,7% dei casi, sommando i punteggi 3, 4 e 5). Tuttavia, i casi in cui l'analisi del contesto è stata svolta in maniera perfettamente rispondente ai criteri metodologici definiti nei PNA sono molto pochi (solo l'1,6% dei casi raggiunge il massimo punteggio).

Nel terzo periodo (PTPCT 2020-2022), la situazione generale sembra ulteriormente migliorata. La percentuale di valutazioni insufficienti (punteggi 0, 1, e 2) si riduce al 60% (con una riduzione del 15,3% rispetto al secondo periodo e del 40% rispetto al primo). Si nota soprattutto in calo drastico degli inadempienti – ossia dei PTPCT in cui l'analisi del contesto esterno è totalmente assente – che si riducono al 11,1% del totale dei casi. Specularmente, il 40% dei PTPCT analizzati contiene un'analisi del contesto esterno almeno sufficiente e quasi un piano su cinque contiene un'analisi del contesto molto o perfettamente aderente ai criteri metodologici del *risk management*.

### 3.3 *Analisi del contesto interno*

L'analisi del contesto interno è la seconda componente metodologica essenziale che consente di rendere il sistema di prevenzione maggiormente specifico rispetto alle caratteristiche di una data organizzazione. L'aspetto che maggiormente rileva è la capacità di “mappare” i processi organizzativi e il sistema delle responsabilità.

La rilevazione si è perciò concentrata su tre aspetti:

- a) l'ampiezza e l'eshaustività della mappatura dei processi con riferimento alle aree di rischio esplicitamente richiamate nella legge n. 190/2012<sup>23</sup>;

<sup>23</sup> Si fa in particolare riferimento alle aree individuate dal comma 16 dell'art. 1 della l. n. 190/2012: 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

- b) l'ampiezza e l'eshaustività della mappatura dei processi con riferimento alle aree di rischio ulteriori a quelle richiamate esplicitamente nella legge n. 190/2012;
- c) la chiara identificazione dei responsabili dei processi.

La Tabella 1 riporta una prima sintesi dei risultati ottenuti con riferimento ai diversi elementi della capacità di analisi del contesto interno oggetto di valutazione.

Tabella 1. *La capacità di analisi del contesto interno*

Aspetti oggetto di valutazione	valutazioni	2015-2017	2017-2019	2020-2022
Mappatura dei processi – aree di rischio esplicitamente richiamate nella legge n. 190/2012	da 0 a 2	87,9%	72,1%	60,0%
	da 3 a 5	12,1%	27,9%	40,0%
Mappatura dei processi – aree di rischio ulteriori	da 0 a 2	66,2%	66,2%	43,7%
	da 3 a 5	33,7%	33,7%	56,3%
Identificazione dei responsabili dei processi	da 0 a 2	66,2%	56,8%	34,8%
	da 3 a 5	33,7%	43,2%	65,2%

Si nota un miglioramento della capacità degli enti di mappare i processi in maniera completa e dettagliata, sia con riferimento alle aree rischio esplicitamente richiamate nella legge n. 190/2012, sia con riferimento a quelle ulteriori. Con riferimento alle aree di rischio esplicitamente richiamate nella legge n. 190/2012, la percentuale degli enti che ha realizzato una mappatura dei processi ad un livello almeno sufficiente (valutazioni da 3 a 5) passa dal 12% nel primo periodo (PTPCT 2015-2017) al 40% del terzo periodo (PTPCT 2020-2022). Per le aree di rischio ulteriori, nello stesso intervallo temporale, si passa dal 33,7% al 56,3%.

Emerge, inoltre, un netto miglioramento della capacità di indentificare i responsabili dei processi, preconditione per creare una responsabilità organizzativa in fase di individuazione, valutazione e trattamento dei rischi di corruzione. In questo ambito, si nota che la percentuale degli enti che identifica in modo almeno sufficiente i responsabili processi

dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture; e) 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.

(valutazioni da 3 a 5) passa dal 33,7% nel primo periodo (PTPCT 2015-2017) al 65,2% del terzo periodo (PTPCT 2020-2022).

A fronte di questo quadro sostanzialmente positivo, un'analisi più dettagliata dei dati fa emergere alcuni profili di criticità (Tabella 2).

Tabella 2. *Analisi del contesto interno pienamente aderente alle indicazioni metodologiche*

<b>Aspetti oggetto di valutazione</b>	<b>valutazioni</b>	<b>2015-2017</b>	<b>2017-2019</b>	<b>2020-2022</b>
Mappatura dei processi – aree di rischio esplicitamente richiamate nella legge n. 190/2012	4	1,6%	3,7%	9,5%
	5	1,6%	1,6%	1,6%
	4+5	3,2%	5,3%	11,1%
Mappatura dei processi – aree di rischio ulteriori	4	8,4%	3,7%	10,0%
	5	4,2%	2,1%	2,6%
	4+5	12,6%	5,8%	12,6%
Identificazione dei responsabili dei processi	4	8,4%	12,1%	15,8%
	5	4,2%	7,9%	8,9%
	4+5	12,6%	20,0%	24,7%

Se consideriamo le sole valutazioni più elevate e il periodo più recente (PTPCT 2020-2022), notiamo che la mappatura dei processi rappresenta una sfida particolarmente complessa per le amministrazioni. Se da un lato in un caso su quattro i responsabili dei processi sono identificati con buona o piena aderenza alle indicazioni metodologiche contenute nei PNA; dall'altro, solo in un caso su dieci la mappatura dei processi ottiene una simile valutazione e in meno di tre casi su cento la mappatura dei processi è pienamente aderente alle indicazioni dei PNA.

Inoltre, se ci concentriamo sulla valutazione massima (punteggio 5), che segnala una perfetta aderenza alle indicazioni metodologiche sulla gestione del rischio contenute nei PNA, non registriamo alcun miglioramento nei tre periodi analizzati con riferimento alla capacità di mappare i processi in modo ottimale.

Questi dati, a nostro avviso, segnalano che la mappatura dei processi è l'aspetto metodologico del processo di gestione del rischio che le amministrazioni fanno più fatica ad attuare correttamente. Vi sono almeno due fattori che spiegano tale difficoltà.

La prima è specifica rispetto al tipo di enti analizzati – i Comuni – i quali si caratterizzano per un'ampia varietà di funzioni svolte e, quindi, di attività realizzate. Questo significa che i processi organizzativi dei Comuni sono numerosi ed eterogenei, aspetto che rende più difficoltosa e onerosa la rilevazione e l'analisi dei processi.

La seconda motivazione è invece di carattere generale e attiene alla carenza “strutturale” di competenze e strumenti manageriali nelle amministrazioni pubbliche. Molte amministrazioni pubbliche hanno iniziato a mappare i processi organizzativi – concetto distinto da quello dei procedimenti amministrativi<sup>24</sup> – solo in seguito all'adozione della legge n. 190/2012 e al solo scopo di gestire il rischio di corruzione. La mappatura dei processi è invece uno strumento organizzativo che richiede un contributo di lavoro iniziale considerevole e la partecipazione di tutta l'organizzazione, condizioni che è più facile garantire quando la sua introduzione avviene in modo progressivo e integrato (ad esempio, la mappatura dei processi realizzata per la digitalizzazione di un servizio è poi utilizzata come base per la gestione del rischio). Infatti, nelle aziende private e nelle amministrazioni pubbliche in altri Paesi, la mappatura dei processi è generalmente uno strumento già consolidato precedentemente alla gestione del rischio. In sede di gestione del rischio non si è, dunque, costretti a “partire da zero” ma è quasi sempre sufficiente aggiornare o finalizzare una mappatura già esistente. In sintesi, le criticità registrate in sede di mappatura dei processi non sono altro se non una

<sup>24</sup> L'allegato 1 del PNA 2019 chiarisce bene la differenza tra i due concetti. Il processo organizzativo può essere definito come una sequenza di attività interrelate ed interagenti che, utilizzando alcune risorse, realizzano un *output* (bene, servizio, documento, ecc.) destinato a un soggetto interno o esterno all'amministrazione (utente). Il procedimento amministrativo – inteso come una serie di atti funzionalizzati all'adozione di un provvedimento amministrativo – ha alcune caratteristiche comuni a quelle del processo organizzativo (ad esempio la sequenza di attività), ma ha uno scopo molto differente. Il procedimento è uno strumento di formalizzazione dell'attività amministrativa che funge da contrappeso all'efficacia autoritativa e unilaterale del potere amministrativo. Il processo è uno strumento organizzativo di descrizione e rappresentazione dell'attività gestionale. Nell'ambito della gestione del rischio, rispetto al procedimento amministrativo, il processo è un concetto organizzativo: a) *più flessibile* perché il livello di dettaglio non è definito in maniera esogena (dalla normativa) ma stabilito internamente a seconda delle esigenze di analisi; b) *più completo*, poiché si riferisce a tutta l'attività svolta all'interno dell'amministrazione, sia quella procedimentalizzata, sia quella non procedimentalizzata; c) *più concreto*, perché non descrive la sequenza di attività attesa - quella che dovrebbe essere realizzata - ma quella che si è effettivamente attuata.

manifestazione particolare del più generale problema della carenza di capacità organizzative e manageriali.

### 3.4 *Analisi e valutazione del rischio*

La seconda fase è la valutazione del rischio che include le sottofasi di: a) identificazione degli eventi rischiosi; b) analisi dei “fattori abilitanti”; c) stima del livello di esposizione al rischio e la ponderazione del rischio. Con riferimento alle prime due sottofasi (identificazione e analisi del rischio) emergono i seguenti risultati.

Tabella 3. *La capacità di identificare e analizzare i rischi corruttivi*

<b>valutazioni</b>	<b>2015-2017</b>	<b>2017-2019</b>	<b>2020-2022</b>
da 0 a 2	71,1%	63,6%	37,9%
da 3 a 5	28,9%	36,4%	62,1%

In termini generali, si nota un netto miglioramento della capacità degli enti di identificare gli eventi rischiosi (Tabella 3). La percentuale degli enti che ha identificato i rischi ad un livello almeno sufficiente (valutazioni da 3 a 5) passa dal 28,9% del primo periodo (PTPCT 2015-2017) al 62,1% del terzo periodo (PTPCT 2020-2022). Nello specifico, questo significa che tre enti su cinque hanno individuato rischi “specifici” dell’amministrazione, senza limitarsi a considerare solo le esemplificazioni degli eventi rischiosi riportate nei PNA.

La capacità di analizzare i fattori abilitanti dei rischi appare meno sviluppata. Questo tipo di capacità risultava praticamente assente nel 2015 (è stata riscontrata solo nello 0,5% dei PTPCT 2015-2017 analizzati) e, pur essendo migliorata, era comunque ancora molto limitata nel 2020 (è risultata presente nel 5,8% dei PTPCT 2020-2022 analizzati). Tale evidenza suggerisce una scarsa capacità di individuare i fattori di vulnerabilità organizzativa sottostanti ai rischi di corruzione, criticità che potrebbe poi condurre alla definizione di misure idonee a prevenire il rischio di corruzione. Ad esempio, se l’amministrazione non è in grado di mettere a fuoco che, in un dato processo, il rischio di corruzione dipende dalle scarse competenze del personale, potrebbe associare a quel processo una misura diversa da quella della formazione che invece è, in questo caso,

l'unica in grado di incidere sul fattore organizzativo di vulnerabilità. In altri termini, l'assenza di una sistematica analisi dei fattori abilitanti può comportare una sensibile riduzione dell'efficacia dei PTPCT.

Con riferimento alla terza sottofase (stima del livello di esposizione al rischio e la ponderazione del rischio) si rileva una tendenza complessivamente positiva (Tabella 4).

Tabella 4. *La capacità di stimare e ponderare il livello di esposizione al rischio*

<b>valutazioni</b>	<b>2015-2017</b>	<b>2017-2019</b>	<b>2020-2022</b>
da 0 a 3	79,0%	61,1%	40,6%
da 4 a 5	21,1%	39,0%	59,5%

Il dato più recente (PTPCT 2020-2022) evidenzia che in tre casi su cinque (59,5%) il rischio è stato stimato con un adeguato grado di coerenza con le indicazioni metodologiche<sup>25</sup>. Si tratta di una percentuale tre volte superiore a quella registrata nel primo periodo analizzato (PTPCT 2015-2017). Tuttavia, anche in questo ambito si registra una difficoltà a implementare metodi evoluti di stima del rischio e di utilizzare nella valutazione i dati sui casi giudiziari precedentemente verificatisi: un tale approccio avviene solo dell'1,6% nel triennio 2015-2017, dell'1,1% nel triennio 2017-2019 e del 4,2% nel triennio 2020-2022.

### 3.5 *Trattamento del rischio*

Il trattamento del rischio è la fase del *risk management* nella quale si concretizzano i risultati delle analisi e delle valutazioni svolte nelle fasi precedenti. Infatti, tenendo conto delle priorità emerse in sede di valutazione degli eventi rischiosi, in questa fase si individuano e si programmano le misure di prevenzione, ossia gli interventi organizzativi più idonei a “gestire” i rischi di corruzione.

Trattare nel modo opportuno i rischi di corruzione è di fondamentale importanza per almeno tre motivi. Primo, un adeguato trattamento del rischio può ridurre sensibilmente la probabilità di accadimento dell'evento rischioso oppure può minimizzare il danno conseguente al verificarsi

<sup>25</sup> In questo caso, i descrittori graduati indicano una conformità sufficiente o buona con le indicazioni dei PNA solo a nei descrittori graduati con il punteggio di 4 e 5.

di tale evento. Si tratta pertanto di azioni che possono essere realizzate subito, e con oneri circoscritti, per cercare di evitare situazioni future, incerte nell'accadimento, ma certamente più onerose nel caso dovessero manifestarsi.

Secondo, l'individuazione di una misura di prevenzione non adeguata (ossia non collegata ai risultati della valutazione del rischio) determina non solo un'inefficacia del sistema di prevenzione (il rischio non si riduce) ma anche un'inefficienza organizzativa (il sistema di prevenzione "costa" più del necessario).

Terzo, un'inadeguata contestualizzazione e programmazione delle misure di prevenzione può incidere molto negativamente sulla capacità di attuazione di tali misure da parte dell'amministrazione. Non è infatti sufficiente identificare le misure "astrattamente" più efficaci ma bisogna anche valutarne la sostenibilità economica e organizzativa nel tempo (in un dato momento) e nello spazio (per una data amministrazione). Inoltre, poiché le misure di prevenzione non si attuano automaticamente, è necessario individuare i responsabili e i tempi dell'attuazione.

Alcune misure di prevenzione della corruzione, in ragione della loro trasversalità alle diverse tipologie di amministrazioni pubbliche o della loro strumentalità anche a scopi di interesse generale ulteriori a quello della prevenzione della corruzione, sono state disciplinate direttamente dalla legge. Si pensi a misure quali la trasparenza, i codici di comportamento, la rotazione del personale, la disciplina dei conflitti di interesse, ecc. Questa circostanza rende l'attuazione di tali misure "obbligatoria" per le amministrazioni che rientrano nell'ambito soggettivo di applicazione della normativa di riferimento. Le amministrazioni possono poi sviluppare misure "ulteriori" anche in riferimento al particolare contesto di riferimento.

Si genera un'apparente contraddizione tra la logica giuridica e quella organizzativa. Da un lato, il legislatore sembra aver predeterminato alcune misure di prevenzione universalmente valide e applicabili a tutte le situazioni esposte al rischio di corruzione; dall'altro, la logica organizzativa di gestione del rischio presuppone che la misura di prevenzione non possa essere predeterminata, ma al contrario debba essere definita come "risultato" del processo di valutazione del rischio. Inoltre, in una prospettiva di tipo organizzativo, non esistono misure di prevenzione

universalmente valide, anzi le misure possono essere efficaci o inefficaci – e a volte perfino controproducenti – a seconda della loro capacità o meno di incidere sui fattori abilitanti dei rischi<sup>26</sup>.

In realtà la contraddizione è solo apparente, perché l'ambito di riferimento delle due logiche – giuridica e organizzativa – è differente. Nel primo caso, l'ambito di applicazione della norma è l'amministrazione, nel secondo, l'ambito di riferimento è costituito dai processi organizzativi all'interno dell'amministrazione. In altri termini, è possibile dare una interpretazione coerente dal punto di vista giuridico e organizzativo. Alcune misure, per la loro generalità o il loro frequente utilizzo ai fini di prevenzione della corruzione, sono state individuate dal legislatore come misure che ogni amministrazione deve adottare, ma questo non significa che devono essere applicate a ogni singolo processo organizzativo che si realizza in quella data amministrazione. In altri termini, la scelta di quale misura di prevenzione abbinare a ogni singolo processo organizzativo, a prescindere dal fatto che tale misura appartenga o meno a quelle disciplinate dalla legge, resta una scelta non predeterminata rispetto all'analisi e valutazione del rischio.

È necessario però possedere un adeguato livello di professionalità e competenza in materia di gestione del rischio di corruzione per riuscire a coniugare opportunamente la prospettiva giuridica e quella organizzativa nella scelta e nella progettazione delle misure di prevenzione della corruzione. In questo modo si può evitare che il trattamento del rischio si riduca a un mero adempimento burocratico, ossia a una mera elencazione delle sole misure disciplinate dalla legge senza un effettivo collegamento ai rischi identificati e analizzati per ogni processo organizzativo. Per essere efficace, invece, il trattamento del rischio dovrebbe essere realizzato riuscendo ad abbinare per ogni processo organizzativo la misura di prevenzione maggiormente in grado di neutralizzare il fattore abilitante

<sup>26</sup> Si consideri, ad esempio, la rotazione del personale dirigenziale. In alcune circostanze – quando esiste una condizione di concentrazione e prolungato esercizio del potere decisionale tale da alimentare possibili dinamiche improprie nella gestione amministrativa - la rotazione è una misura potenzialmente efficace. Quando invece il fattore abilitante del rischio di corruzione è diverso – ad esempio la carenza di controlli interni – la rotazione del personale non solo è probabilmente inefficace, ma potrebbe essere anche controproducente, ad esempio nei casi in cui la rotazione abbia come "effetto collaterale" la perdita di esperienze e competenze rilevanti per lo svolgimento delle attività.

del rischio di corruzione. In molti casi, tale misura potrà essere una di quelle disciplinate direttamente dalla legge. Nei casi più specifici dovrà essere una misura di prevenzione ulteriore rispetto a quelle disciplinate dalla legge. Nelle esperienze più avanzate si dovrebbe osservare quindi una combinazione di misure obbligatorie e misure specifiche, identificate in maniera coerente con l'analisi dei rischi. Si dovrebbe osservare inoltre una programmazione operativa delle misure, ossia una individuazione delle fasi, dei tempi e dei responsabili per l'attuazione delle misure. Con riferimento a questi aspetti, l'analisi dei dati evidenzia un deciso miglioramento della capacità di trattare il rischio di corruzione nell'ambito dei PTPCT.

Un primo profilo rilevante è quello della capacità di collegare le misure di prevenzione ai risultati dell'analisi dei rischi (Tabella 5). In quest'ambito si nota che, nel primo periodo preso in esame (PTPCT 2015-2017), solo in tre casi su dieci è stata rilevata una buona capacità di collegare l'identificazione delle misure di prevenzione con i risultati dell'analisi e valutazione del rischio, mentre, nell'ultimo periodo (PTPCT 2020-2022), una simile capacità è stata riscontrata in sette casi su dieci.

Tabella 5. *La capacità di identificare e programmare le misure di prevenzione della corruzione*

<b>valutazioni</b>	<b>2015-2017</b>	<b>2017-2019</b>	<b>2020-2022</b>
da 0 a 2	71,6%	52,6%	27,3%
da 3 a 5	28,4%	47,4%	72,7%

Un secondo profilo è quello relativo alla capacità di utilizzare in maniera combinata le misure obbligatorie (direttamente disciplinate dalla legge) con quelle ulteriori (autonomamente definite dalle singole amministrazioni). In questo caso, la percentuale di amministrazioni che hanno dimostrato tale capacità, in aggiunta ad un buon collegamento con i risultati dell'analisi del rischio, passa dal 20,5% del primo periodo al 65,3% del terzo e ultimo periodo di rilevazione.

Un terzo e ultimo profilo è quello della capacità di programmare in modo dettagliato le misure di prevenzione della corruzione, identificando tempi, responsabili e opportuni indicatori di monitoraggio. Si passa dal 2,6% dei casi nel primo periodo al 22,10% nel terzo periodo. Nonostante la

crescita sia notevole, si può notare che nel caso migliore – piani triennali predisposti nel 2020 – solo una amministrazione su cinque evidenziava una buona capacità di programmazione delle misure. Questo aspetto evidenzia una certa difficoltà delle amministrazioni a integrare la prevenzione della corruzione nell'organizzazione, ossia a farla diventare uno strumento di gestione condiviso e responsabilizzante per tutte le unità organizzative. Inoltre, un piano che non individua con chiarezza l'articolazione delle responsabilità, la scansione temporale degli interventi e gli strumenti per monitorare l'attuazione e l'efficacia delle misure, è un piano scarsamente attuabile.

#### 4. Conclusioni

I Piani triennali di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT), introdotti nel nostro ordinamento dalla legge 6 novembre 2012, n. 190, hanno costituito lo strumento attraverso il quale attuare un modello di prevenzione della corruzione basato su due cardini fondamentali: a) la responsabilizzazione di ogni ente pubblico nella definizione di una propria strategia di prevenzione della corruzione; b) la pianificazione delle misure di prevenzione sulla base di una preventiva analisi e valutazione del rischio di corruzione.

Si tratta di un approccio molto innovativo al contrasto della corruzione che, seppure con un notevole ritardo, ha allineato l'Italia alle indicazioni fornite dalle principali istituzioni internazionali<sup>27</sup> e all'esperienza di altri paesi come ad esempio l'Australia, la Slovenia, il Sud Africa e il Regno Unito<sup>28</sup>.

L'aver basato il modello della prevenzione della corruzione sulle autonome determinazioni di ogni amministrazione e sulla metodologia

<sup>27</sup> OECD, *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures, and Conditions for Implementation*, Global Forum on Public Governance, OECD Conference Centre, Paris, France, 2009, accessibile a

[https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&ote=GOV/PGC/GF\(2009\)1](https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&ote=GOV/PGC/GF(2009)1); GRECO, *Lessons learnt from the three Evaluation Rounds (2000-2010) Thematic Articles*, Council of Europe, Strasbourg, France, 2012, accessibile a: <https://rm.coe.int/16806cbfc6>.

<sup>28</sup> OECD, *Integrity Review of Italy: Reinforcing Public Sector Integrity, Restoring Trust for Sustainable Growth*, in *OECD Public Governance Reviews*, Paris, OECD Publishing, 2013, pp. 109-110, accessibile a: <https://doi.org/10.1787/9789264193819-en>.

di gestione del rischio ha avuto alcuni essenziali vantaggi tra cui, in particolare, la flessibilità e la personalizzazione con cui si è potuto programmare gli interventi organizzativi di prevenzione della corruzione, caratteristica certamente rilevante per una pubblica amministrazione molto frammentata ed eterogenea come quella italiana. Non sono tuttavia mancate le criticità, la più importante delle quali è stata certamente quella delle competenze. La gestione del rischio è un approccio metodologico che richiede un elevato livello di competenza e di esperienza per poter esprimere il suo potenziale. Nella pubblica amministrazione, tali competenze non erano certamente sufficientemente diffuse dieci anni fa, al momento dell'adozione della legge n. 190/2012. Questa condizione unitamente alla clausola di invarianza finanziaria contenuta nella legge, ai limiti alla spesa per la formazione che all'epoca erano ancora molto forti, al divieto di coinvolgere consulenti esterni nella elaborazione dei PTPCT<sup>29</sup>, hanno significativamente rallentato nelle fasi iniziali la capacità di attuare correttamente il sistema di prevenzione delineato nella legge n. 190/2012.

I risultati dello studio longitudinale condotto su un campione di 190 Comuni medio-grandi e illustrato nelle pagine precedenti evidenziano un lento ma costante miglioramento nel tempo della capacità degli enti analizzati di applicare le logiche del *risk management* in sede di predisposizione dei PTPCT. La spiegazione più logica dei risultati ottenuti è che il miglioramento della capacità di predisporre i PTPCT sia la conseguenza della progressiva crescita delle competenze e della professionalità all'interno delle amministrazioni pubbliche.

I risultati evidenziano inoltre che i margini per ulteriori miglioramenti sono ancora significativi. Nell'ultimo periodo di rilevazione, relativo ai piani triennali 2020-2022, la percentuale di enti in grado di sviluppare in maniera sufficientemente corretta le fasi della gestione del rischio di corruzione variava da un minimo del 40% (per l'analisi del contesto esterno e la mappatura dei processi) ad un massimo del 73% (per il trattamento del rischio).

<sup>29</sup> Tale divieto è contenuto nell'art. 1, co. 8 l. n.190/2012.

Sarebbe necessario quindi sostenere ulteriormente il percorso di formazione e crescita delle competenze ed evitare di disperdere questo patrimonio di conoscenze proprio quando la capacità attuativa delle amministrazioni ha raggiunto un livello tale che consentirebbe di sfruttare le potenzialità dei PTPCT. In questo contesto, ad esempio, è di fondamentale importanza che la predisposizione del Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO) – che, come indicato in premessa, prevede l'assorbimento del Piano triennale per prevenzione della corruzione nella sottosezione «Anticorruzione e Trasparenza» – avvenga mantenendo una sostanziale continuità metodologica in termini di approccio alla gestione dei rischi di corruzione.

## Appendice 1 - Scheda di Valutazione

<b>ITEM E SCALA DI MISURAZIONE</b>	
<b>CRITERI</b>	
	0 Assente
	Poche informazioni sul contesto socio-territoriale e assenza di analisi sugli elementi di contesto che possono incidere sul rischio di corruzione
	1
	Alcune informazioni sul contesto socio-territoriale ma carenza di analisi sugli elementi di contesto che possono incidere sul rischio di corruzione
	2
	Buon livello di informazione sul contesto socio-territoriale ma carenza di analisi sugli elementi di contesto che possono incidere sul rischio di corruzione
	3
	Buon livello di informazione sul contesto socio-territoriale e presenza analisi di come esso può impattare sul rischio di corruzione
	4
	Analisi dettagliata del contesto esterno, con particolare riguardo ai fattori che possono incidere in misura rilevante sul fenomeno corruttivo (variabili culturali, criminologiche, sociali e economiche)
	5
	0 Assente
	Solo alcuni macro-processi, comunque non esaustivi delle aree a maggior rischio indicate nel PNA descritti e rappresentati in maniera sommaria
	1
	Tutti i macro-processi riguardanti le aree a maggior rischio indicate nel PNA, descritti e rappresentati in maniera sufficiente
	2
	Tutti i macro-processi riguardanti le aree a maggior rischio indicate nel PNA descritti e rappresentati in maniera sufficiente (almeno input output e fasi) oppure solo alcuni macro-processi descritti e rappresentati in maniera accurata
	3
	Tutti i macro-processi riguardanti le aree a maggior rischio indicate nel PNA, descritti e rappresentati in maniera puntuale (fasi, input, output e responsabilità)
	4
	Tutti i processi relativi alle aree a maggior rischio indicate nel PNA descritti e rappresentati in maniera puntuale (fasi, input, output e responsabilità)
	5
A.1) Accuratezza dell'analisi del contesto esterno	
A.1.1) Analisi del contesto esterno	
A.2) Accuratezza dell'analisi del contesto interno	
A.2.1) Analisi del contesto interno: a) analiticità della mappatura processi (aree obbligatorie)	
A.2.2) Analisi del contesto interno: a) analiticità della mappatura processi (aree obbligatorie)	

CRITERI		ITEM E SCALA DI MISURAZIONE
		0 Assente
		1 Solo alcuni macro-processi integrativi delle aree obbligatorie del PNA descritti e rappresentati in maniera sommaria
		2 Solo alcuni macro-processi integrativi descritti e rappresentati in maniera sufficiente
A.2.2) Analisi del contesto interno:		3 Individuazione di aree di rischio "ulteriori" e analisi sufficiente dei macro-processi ivi compresi o adeguata argomentazione della non sussistenza di ulteriori macro-processi a rischio
b) Analiticità della mappatura dei processi (aree ulteriori)		4 Individuazione di aree di rischio "ulteriori" e analisi approfondita dei macro-processi o adeguata argomentazione della non sussistenza di ulteriori macro-processi a rischio
		5 Individuazione di aree di rischio "ulteriori" e analisi dettagliata e puntuale dei singoli processi (e/o adeguata argomentazione della non sussistenza di ulteriori macro-processi a rischio)
		0 Assente
		1 Inadeguata identificazione delle responsabilità organizzative (solo a livello molto aggregato e solo per alcuni processi/ macro-processi)
		2 Parziale identificazione delle responsabilità organizzative (a livello aggregato ma per tutti i processi/ macro-processi relativi alle aree a maggior rischio indicate nel PNA)
A.2.3) Analisi del contesto interno:		3 Sufficiente identificazione delle responsabilità organizzative (a livello aggregato ma sia per i processi/ macro-processi relativi alle aree a maggior rischio indicate nel PNA sia anche per ulteriori processi/ macro-processi)
c) identificazione responsabilità organizzative (uffici che intervengono nei vari processi/macro processi)		4 Buona identificazione delle responsabilità organizzative (a livello dettagliato e per tutti i processi/ macro-processi relativi alle aree a maggior rischio indicate nel PNA)
		5 Ottima identificazione delle responsabilità organizzative (a livello dettagliato, sia per i processi/ macro-processi relativi alle aree a maggior rischio indicate nel PNA sia anche per ulteriori processi/ macro-processi)

ITEM E SCALA DI MISURAZIONE	
CRITERI	0 Assente
	1 Identificazione dei soli eventi rischiosi riportati nell'all.3 PNA, e sommario abbinamento degli stessi alle aree di rischio
	2 Identificazione dei soli eventi rischiosi riportati nell'all.3 PNA, e sommario abbinamento degli stessi ai singoli processi/ macro-processi
	3 Definizione di un catalogo dei rischi più ampio di quello esemplificativo di cui all'all.3 (ad esempio attraverso l'analisi della casistica giudiziaria) e abbinamento dei rischi alle aree di rischio
	4 Definizione di un catalogo dei rischi più ampio di quello esemplificativo di cui all'all.3 (ad esempio attraverso l'analisi della casistica giudiziaria) e abbinamento dei rischi ai processi/ macro-processi
A.3) Adeguatezza del processo di risk assessment	5 Definizione di un catalogo dei rischi più ampio di quello esemplificativo di cui all'all.3 (ad esempio attraverso l'analisi della casistica giudiziaria), abbinamento dei rischi ai processi/ macro-processi e analisi delle cause/fattori abilitanti degli eventi rischiosi
A.3.1) Identificazione/ analisi dei rischi	0 Assente
	1 All.5 PNA per area di rischio
	2 All.5 per sotto-aree di rischio e/o macro-processi
	3 All.5 per macro-processi con poca diversificazione dell'esposizione al rischio (assenza attribuzione di priorità esposizione al rischio)
	4 All.5 o altri metodi con ponderazione dei rischi per fasce di priorità di intervento
A.3.2) Valutazione e ponderazione dei rischi	5 Metodi evoluti con utilizzo dati oggettivi (es. Dati giudiziari) e diversificazione valutazione per fasi del processo e per ufficio)

CRITERI		ITEM E SCALA DI MISURAZIONE
		0 Assente
		1 Indicazione di sole misure "obbligatorie" non collegate all'analisi e valutazione del rischio
		2 Indicazione di misure "obbligatorie" e misure "ulteriori" ma scarso collegamento con l'analisi e valutazione del rischio
A.4) Adeguatezza del trattamento del rischio	A.4.1) Trattamento del rischio	3 Indicazione di sole misure "obbligatorie" ma buon collegamento con le risultanze dell'analisi e valutazione del rischio
		4 Indicazione di misure "obbligatorie" e misure "ulteriori" e buon collegamento con le risultanze dell'analisi e valutazione del rischio
		5 Individuazione e programmazione operativa di misure "obbligatorie" e misure "ulteriori" e buon collegamento con le risultanze dell'analisi e valutazione del rischio