



CITTÀ DI AMANTEA

Provincia di Cosenza

Piano Triennale per la prevenzione e repressione della corruzione
e per garantire la trasparenza in aggiornamento dinamico
2020/2022

ALLEGATO A

**MAPPATURA DEI PROCESSI, LA METODOLOGIA DI VALUTAZIONE DEI RISCHI DI CORRUZIONE E
DETERMINAZIONE DELLE MISURE**

Premessa

Nel disegno normativo della L. n. 190/2012 l'adozione delle misure di prevenzione non può prescindere da un'approfondita analisi del contesto in cui opera l'amministrazione e dalla analisi e valutazione dei rischi specifici a cui sono esposti i vari uffici o procedimenti.

La gestione del rischio di corruzione:

- a) va condotta in modo da realizzare sostanzialmente l'interesse pubblico alla prevenzione della corruzione e alla trasparenza. Pertanto non è un processo formalistico né un mero adempimento burocratico;
- b) è parte integrante del processo decisionale.

Pertanto, essa non è un'attività meramente ricognitiva, ma deve supportare concretamente la gestione, con particolare riferimento all'introduzione di efficaci strumenti di prevenzione e deve interessare tutti i livelli organizzativi;

In primo luogo, il Piano Nazionale Anticorruzione, prevede che la fase iniziale del processo di gestione del rischio sia dedicata alla mappatura dei processi, intendendo come tali, “quell'insieme di attività interrelate che creano valore trasformando delle risorse (input del processo) in un prodotto (output del processo) destinato ad un soggetto interno o esterno all'amministrazione (utente).

Il processo che si svolge nell'ambito di un'amministrazione può esso da solo portare al risultato finale o porsi come parte o fase di un processo complesso, con il concorso di più amministrazioni; il concetto di processo è più ampio di quello di procedimento amministrativo

Occorre inoltre segnalare che una fase fondamentale del processo della gestione del rischio è l'individuazione del catalogo dei rischi.

Il Catalogo dei Rischi si suddivide in 3 livelli:

1. Area di rischio, che rappresenta la denominazione dell'area di rischio generale cui afferisce il processo ed i rischi specifici ad esso associati.
2. Processo, che rappresenta una macro classificazione delle possibili attività di trasformazione di input in output dell'amministrazione
3. Rischio specifico, che definisce la tipologia di rischio che si può incontrare in un determinato processo

Il PNA 2019 ha integrato e aggiornato, alla luce dei principali standard internazionali di risk management, tenendo conto delle precedenti esperienze di attuazione dei PNA e delle osservazioni pervenute, il “**Sistema di gestione del rischio corruttivo**” ricomprendendo in un apposito allegato al piano un apposito allegato che è, pertanto, l'unico documento metodologico da seguire nella predisposizione dei Piani triennali della prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT) per la parte relativa alla gestione del rischio corruttivo, mentre restano validi riferimenti agli approfondimenti tematici (es. contratti pubblici, sanità, istituzioni universitarie, ecc.) riportati nei precedenti PNA.

Infatti, il nuovo sistema ha comunque tenuto conto delle indicazioni precedentemente fornite, integrandole ed aggiornandole alla luce dei principali standard internazionali di risk management, tenendo conto delle precedenti esperienze di attuazione dei PNA e delle osservazioni pervenute.

Il documento sopra citato ha lo scopo di indirizzare ed accompagnare le pubbliche amministrazioni, le società e gli enti chiamati ad applicare la legge 190/2012 verso un approccio alla prevenzione della corruzione finalizzato alla riduzione del rischio corruttivo che consenta di considerare la predisposizione del PTPCT come un processo sostanziale e non meramente formale.

L'intervento è stato di carattere e modo sostanziale essendo intervenuto sugli snodi rispetto ai quali le analisi dei PTPCT, finora condotte da ANAC, hanno evidenziato rilevanti criticità (ad es. la valutazione del rischio); ? rivisitando e svolgendo approfondimenti ulteriori rispetto al passato relativamente ad alcuni aspetti del processo di gestione del rischio finora poco sviluppati (ad es. il monitoraggio) fornendo alcune semplificazioni al fine di favorire l'attuazione graduale del “Sistema di gestione del rischio corruttivo”,

soprattutto da parte di amministrazioni di piccole dimensioni.

Il carattere non omogeneo delle amministrazioni richiede, infatti, necessariamente, adattamenti e flessibilità, sia con riferimento alle fasi di analisi e valutazione dei rischi corruttivi, sia rispetto alle misure di trattamento volte a prevenire i rischi stessi. Un approccio flessibile e contestualizzato, che tenga conto delle specificità di ogni singola amministrazione e del contesto interno ed esterno nel quale essa opera, consente di evitare la “burocratizzazione” degli strumenti e delle tecniche per la gestione del rischio.

Il documento considerata la data della sua adozione, che risale al novembre 2019 ha preso in considerazione il fatto che l’attuazione del nuovo sistema nei tempi richiesti dalla norma per l’approvazione del piano al 31 gennaio avrebbe creato non poche difficoltà per le amministrazioni che hanno già predisposto il PTPCT utilizzando l’allegato 5 al PNA 2013, pertanto ha consentito che il nuovo approccio valutativo (di tipo qualitativo) illustrato nell’allegato metodologico, possa essere applicato in modo graduale ed in ogni caso non oltre l’adozione del PTPC 2021-2023.

Per il Comune di Amantea, inoltre sussistono condizioni di particolare difficoltà organizzativa, per come emerge nella parte relativa alla descrizione del “contesto interno” ed esterno adeguatamente motivata pertanto la mappatura dei processi secondo il nuovo modello, sarà gradualmente adeguata nei termini concessi.”.

In linea concettuale, la mappatura dei processi consente, in modo razionale, di individuare e rappresentare tutte le principali attività svolte da questo ente.

La ricostruzione accurata della cosiddetta “mappa” dei processi organizzativi è un esercizio conoscitivo importante non solo per l’identificazione dei possibili ambiti di vulnerabilità dell’amministrazione rispetto alla corruzione, ma anche rispetto al miglioramento complessivo del funzionamento della macchina amministrativa. Tale analisi, ove realizzata con il necessario livello di approfondimento, è in grado, altresì, di fare emergere duplicazioni, ridondanze e nicchie di inefficienza che offrono ambiti di miglioramento sotto il profilo:

- della spesa (efficienza allocativa o finanziaria)
- della produttività (efficienza tecnica)
- della qualità dei servizi (dai processi ai procedimenti)

della governance

L'accuratezza e l'eshaustività della mappatura dei processi, che concorre all'efficienza sotto i diversi profili in precedenza indicati, è un requisito indispensabile per la formulazione di adeguate misure di prevenzione e incide sulla qualità dell'analisi complessiva.

L'obiettivo del presente Piano è di migliorare sempre più in modo capillare, la mappatura di tutti i processi con un accurato e dettagliato livello di approfondimento, quale condizione necessaria per garantire la precisione e, soprattutto, la completezza con la quale è possibile identificare i punti più vulnerabili del processo e, dunque, i rischi di corruzione che insistono sull'amministrazione o sull'ente, tenuto conto che una mappatura superficiale può condurre a escludere dall'analisi e trattamento del rischio ambiti di attività che invece sarebbe opportuno includere.

Per **l'anno 2019** la mappatura dei processi nel comune di Amantea è stata ritenuta completa e ciò agevolerà l'adeguamento alla nuova metodologia

Metodologia per la determinazione del rischio dell'anno 2019

La gestione del rischio nell'anno 2019

La valutazione del rischio di corruzione, sia nell'ambito dell'analisi del contesto interno, che del contesto esterno, è stata supportata dall'applicazione di una metodologia suggerita dall'ANAC basata su un principio di prudenza e privilegiando rispetto al 2013, un sistema di misurazione qualitativo, piuttosto che quantitativo.

Il valore del rischio di un evento di corruzione, secondo detta metodologia di valutazione, è stato calcolato rilevando:

1) la probabilità che si verifichi uno specifico evento di corruzione, 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 5 valori: molto bassa, bassa, media, alta, altissima;

2) l'impatto che, nel caso in cui l'evento di corruzione si presentasse, viene valutato calcolando le conseguenze:

a) sull'amministrazione in termini di qualità e continuità dell'azione amministrativa, impatto economico, conseguenze legali, reputazione e credibilità istituzionale, etc.;

b) sugli stakeholders (cittadini, utenti, imprese, mercato, sistema Paese), a seguito del degrado del servizio reso a causa del verificarsi dell'evento di corruzione.

Anche l'impatto viene calcolato su di una scala crescente su 5 valori, al pari della probabilità (molto basso, basso, medio, alto, altissimo).

Il rischio per ciascuna tipologia di evento corruttivo (E) è stato quindi calcolato come prodotto della probabilità dell'evento per l'intensità del relativo impatto:

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

La metodologia appena descritta è stata applicata, ai fini della misurazione del rischio di corruzione, tanto all'analisi del contesto esterno dell'Ente, che all'analisi del contesto interno.

Di seguito si rappresenta la matrice generale di calcolo del rischio utilizzata.

Matrice di calcolo del rischio

IMPATTO PROBABILITA'	MOLTO BASSO	BASSO	MEDIO	ALTO	ALTISSIMO
ALTISSIMA	Medio	Alto	Altissimo	Altissimo	Altissimo
ALTA	Medio	Medio	Alto	Alto	Altissimo
MEDIA	Basso	Medio	Medio	Alto	Altissimo
BASSA	Molto Basso	Basso	Medio	Medio	Alto
MOLTO BASSA	Molto Basso	Molto Basso	Basso	Medio	Medio

La gestione del rischio secondo il PNA 2019

Ai fini dell'analisi della “nuova” metodologia proposta dall'ANAC per la gestione del rischio, appare utile individuare in maniera sintetica le diverse fasi in cui è suddiviso il processo:

1) Fase dell'analisi del contesto

a. analisi del contesto esterno

L'analisi del contesto esterno consiste nell'individuazione e descrizione delle caratteristiche culturali, sociali ed economiche del territorio o del settore specifico di intervento (ad esempio, cluster o comparto) nonché delle relazioni esistenti con gli stakeholders e di come queste ultime possano influire sull'attività dell'amministrazione, favorendo eventualmente il verificarsi di fenomeni corruttivi al suo interno.

Da un punto di vista operativo, l'analisi del contesto esterno è riconducibile sostanzialmente a due tipologie di attività:

- 1) l'acquisizione dei dati rilevanti;
- 2) l'interpretazione degli stessi ai fini della rilevazione del rischio corruttivo.

Al fine di realizzare in maniera compiuta l'analisi del contesto esterno, soprattutto con riferimento alla seconda delle due attività di cui al precedente elenco, appare evidente l'importanza determinante nella scelta dei dati da utilizzare, la quale deve essere ispirata a due criteri fondamentali:

- 1) la rilevanza degli stessi rispetto alle caratteristiche del territorio o del settore;
- 2) il bilanciamento delle esigenze di completezza e sintesi, ovvero la necessità di reperire e analizzare esclusivamente dati e informazioni utili ad inquadrare il fenomeno corruttivo all'interno del territorio o del settore di intervento.

In sede di analisi, il PTPCT è bene dunque che dia evidenza in maniera specifica come l'analisi di contesto esterno abbia portato elementi utili alla rilevazione di aree di rischio da esaminare prioritariamente, alla identificazione di nuovi eventi rischiosi, alla elaborazione di misure di prevenzione specifiche.

Le fonti cui è possibile fare riferimento per la realizzazione dell'analisi di contesto esterno possono essere sia **esterne**, (riguardanti dati giudiziari relativi al tasso di criminalità generale del territorio di riferimento e/o alla presenza della criminalità organizzata e/o di fenomeni di infiltrazioni di stampo mafioso nelle istituzioni, nonché, più specificamente, ai reati contro la Pubblica Amministrazione (corruzione, concussione, peculato ecc.); banca dati ISTAT, banca dati Ministero di Giustizia; banca dati Corte dei Conti; banca dati Corte Suprema di Cassazione; o analisi del BES sviluppate all'interno del progetto "Il BES delle Province", che coinvolge 27 uffici statistici di altrettante Città metropolitane o Province; il rapporto ANAC "La corruzione in Italia 2016-2019", pubblicato in data 17/10/2019) e **fonti interne** (interviste con l'organo di indirizzo politico o i responsabili delle strutture; segnalazioni pervenute attraverso il canale del whistleblowing; risultati del monitoraggio dello stato di attuazione del sistema di gestione del rischio e del PTPCT più in generale)

b. analisi del contesto interno

L'analisi del contesto interno riguarda gli aspetti legati all'organizzazione e alla gestione per processi che potrebbero influenzare la sensibilità della struttura al rischio corruttivo ed è principalmente volta a far emergere sia il sistema delle responsabilità sia il livello di complessità organizzativo dell'Amministrazione.

Anche nel caso dell'esame del contesto interno, i dati e le informazioni scelte per effettuare l'esame devono essere funzionali all'individuazione di elementi utili ad esaminare in che modo le caratteristiche organizzative possano influenzare il profilo di rischio dell'amministrazione e non devono consistere in una mera presentazione della struttura organizzativa.

Le principali informazioni che è possibile prendere in considerazione ai fini dell'analisi del contesto interno, anche in relazione ad altri strumenti di programmazione sviluppati dall'Ente (Documento Unico di Programmazione, PEG, PDO, Piano della Performance), nell'ottica di una sinergia fra i differenti documenti predisposti dall'Ente, i dati da considerare sono:

- composizione, numerosità e ruolo specifico degli organi di indirizzo;
- composizione della struttura organizzativa anche attraverso un organigramma, che chiarisca ruoli e responsabilità all'interno delle diverse strutture;

- principali politiche, obiettivi e strategie, eventualmente anche attraverso specifici rimandi ai documenti che le contengono in maniera estesa;
- risorse finanziarie a disposizione dell'Ente, anche in questo caso attraverso rimandi ai documenti che contengono la loro programmazione e l'analisi di dettaglio;
- dati inerenti la quantità e qualità del personale, delle conoscenze, dei sistemi e delle tecnologie;
- dati inerenti la cultura organizzativa, con particolare riferimento alla cultura dell'etica;
- informazioni relative al sistema e ai flussi informativi, sia formali che informali dei processi decisionali;
- rete delle più significative relazioni interne ed esterne dell'Ente

All'interno dell'analisi del contesto interno, si inserisce la “**mappatura dei processi e sue modalità di realizzazione**”, ovvero l'attività di individuazione e analisi dei processi organizzativi con riferimento all'intera attività svolta da ciascuna Amministrazione. Questa attività, affermando rappresenta un “requisito indispensabile per la formulazione di adeguate misure di prevenzione e incide sulla qualità complessiva della gestione del rischio”.

L'uso dei processi in funzione di prevenzione della corruzione deriva dalla loro stessa definizione. Infatti, il processo è “un insieme di attività interrelate che creano valore trasformando delle risorse (input del processo) in un prodotto (output del processo) destinato ad un soggetto interno o esterno all'amministrazione (utente)”, a differenza del procedimento che “è un insieme di attività ripetitive, sequenziali e condivise tra chi le attua. Esse vengono poste in essere per raggiungere un risultato determinato.

In sostanza, è il “che cosa” deve essere attuato per addivenire a un “qualcosa”, a un prodotto, descritto sotto forma di “regole”, formalizzate e riconosciute.

Quel qualcosa potrebbe essere, ad esempio: l'iscrizione di un neonato allo stato civile o il rilascio di un contrassegno per disabili, l'accertamento di entrata o ancora la liquidazione di una fattura”.

L'Allegato 1 al PNA 2019 chiarisce che le amministrazioni devono procedere a definire la lista dei processi che riguardano tutta l'attività svolta dall'organizzazione e non solo quei processi che sono ritenuti (per

ragioni varie, non suffragate da una analisi strutturata) a rischio. Nello svolgimento dell'attività di "mappatura" le amministrazioni devono tenere conto anche delle attività eventualmente esternalizzate ad altre entità pubbliche, private o miste con particolare riferimento a:

- a) funzioni pubbliche;
- b) erogazione, a favore dell'amministrazione affidante, di attività strumentali;
- c) erogazione, a favore delle collettività, di servizi pubblici nella duplice accezione, di derivazione comunitaria, di "servizi di interesse generale" e di "servizi di interesse economico generale".

La "mappatura" dei processi si articola nelle seguenti tre fasi:

identificazione

L'identificazione dei processi è il primo passo per lo svolgimento della "mappatura" dei processi e consiste nello stabilire l'unità di analisi (il processo) e nell'identificazione dell'elenco completo dei processi svolti dall'organizzazione che, nelle fasi successive, dovranno essere accuratamente esaminati e descritti.

In questa fase l'Allegato 1 al PNA 2019 suggerisce anche di effettuare delle analisi di benchmark relative a modelli di processi tipici di organizzazioni aventi analoghe finalità, ricordando comunque che detta attività non deve risolversi in una operazione di "copiaincolla" dai cataloghi di processi altre Amministrazioni, ma solamente nell'esame di situazioni simili da cui poter trarre spunti utili.

La lista dei processi, individuati secondo le modalità sopra descritte, deve essere aggregata in base alle "Aree di rischio" "generali" e "specifiche" cui si riferiscono. Questa attività, oltre a consentire una sistematizzazione dei processi rilevati, è importante anche ai fini della corretta compilazione del questionario di cui alla "La Piattaforma di acquisizione dei PTPCT", resa pubblica dall'ANAC nel mese di luglio 2019.

Al fine di facilitare l'individuazione delle "Aree di rischio" "generali" e "specifiche" degli Enti Locali, si riporta di seguito l'estratto della "Tabella 3" dell'Allegato 1 al PNA 2019.

descrizione

- rappresentazione
- Identificazione (fase 1)

2) Fase della valutazione del rischio

- a. identificazione degli eventi rischiosi
- b. analisi del rischio
- c. ponderazione del rischio

3) Fase del trattamento del rischio

- a. Individuazione delle misure
- b. programmazione delle misure

Trasversalmente a queste tre fasi, esistono due attività, che servono a favorire il continuo miglioramento del processo di gestione del rischio, secondo una logica sequenziale e ciclica, ovvero:

1) Monitoraggio e riesame

- a. monitoraggio sull'attuazione delle misure
- b. monitoraggio sull'idoneità delle misure
- c. riesame periodico della funzionalità complessiva del sistema
- ci.

2) Consultazione e comunicazione

La metodologia appena descritta è stata applicata, ai fini della misurazione del rischio di corruzione, tanto all'analisi del contesto esterno dell'Ente, che all'analisi del contesto interno.

LA GESTIONE DEL RISHIO NEL PTPCT 2020/2022

SECONDO INTERPRETAZIONE ANCI (Quaderno Anci) questa, rilevando che l'Allegato 1 al PNA 2019 chiarisce che le amministrazioni possono anche scegliere di accompagnare la misurazione di tipo qualitativo anche con dati di tipo quantitativo i cui indicatori siano chiaramente e autonomamente individuati dalle singole amministrazioni, ha suggerito una specifica metodologia, elaborata sulla scorta delle indicazioni fornite dall'ANAC nell'Allegato 1 al PNA 2019.

Secondo detta suggerita metodologia, ai fini della valutazione del rischio, in continuita' con quanto già proposto dall'Allegato 5 del PNA 2013, nonché in linea con le indicazioni internazionali, si deve procedere ad incrociare due indicatori compositi (ognuno dei quali composto da più variabili) rispettivamente per la dimensione della probabilità e dell'impatto. Per ciascuno dei due indicatori (impatto e probabilità) l'Anci ha proceduto ad individuare un set di variabili significative caratterizzate da un nesso di causalità tra l'evento rischioso e il relativo accadimento

METODOLOGIA VALUTAZIONE UTILIZZATA NEL PRESENTE PTPCT

Fermo restando il livello di mappatura prescelta, l'amministrazione si riserva adottare la metodologia suggerita dal PNA 2019, e in precedenza descritta, con il PTPCT 2021/2023, utilizzando, per l'attuale PNA 2020/2021, la metodologia qualitativa PNA 2015 indicata al precedente paragrafo. Utilizzando tale metodologia, i processi vengono aggregati in Settori di rischio e valutati sulla base di:

- comportamenti a rischio (CR)**
- categorie di eventi rischiosi (ER) identificabili con riferimento al Settore di rischio di appartenenza.**

La ponderazione del rischio conduce alla identificazione di misure adeguatamente progettate sostenibili e verificabili. La matrice generale di calcolo del rischio è dunque quella di cui al precedente paragrafo "Metodologia per la determinazione del rischio piano 2019/2021"

La valutazione dei rischi associati ai processi, nel comune di Amantea risulta dalle tabelle A1 e A2 allegate.