



ANTICORRUPTION CITY TOOLKIT

STRUMENTO DI ANALISI DEI RISCHI

LINEE GUIDA

INDICE

Glossario	2
Premessa	3
Introduzione	3
Nomina del risk manager	5
Coinvolgimento di soggetti interni ed esterni all'ente	6
Definizione dell'ambito di analisi	7
Identificazione degli eventi corruttivi	8
Fonti identificative degli eventi	10
Analisi del contesto esterno	10
Descrizione della struttura organizzativa	10
Mappatura dei processi	11
Altre fonti	12
Registro degli eventi corruttivi	13
Assegnazione della priorità di trattamento	13

GLOSSARIO

CORRUZIONE Abuso di potere delegato a favore di un vantaggio privato

*EVENTO
CORRUPTIVO* Manifestazione dell'abuso che l'ente intende prevenire

RISCHIO Possibilità che si verifichi l'evento corruttivo

RISK MANAGER Il soggetto incaricato di coordinare il progetto di analisi e gestione del rischio

*FINALITÀ
CRIMINALE* Elemento culturale e criminogeno (movente) presupposto dell'evento corruttivo

*FATTORE
ABILITANTE* Elemento organizzativo e di contesto che aumenta il rischio

MODALITÀ' Dinamica operativa, condotta funzionale alla realizzazione dell'evento corruttivo

PROCESSO Sequenza di attività collegate che trasformano delle risorse in un output destinato ad un soggetto interno o esterno all'ente

ANALISI DEI RISCHI Processo diretto ad individuare gli eventi corruttivi, descriverli e assegnare loro una priorità di trattamento

PREMESSA

Nel 2012 l'Italia si è dotata di un sistema nazionale di prevenzione della corruzione tramite la legge n. 190¹, che ha imposto a tutti gli enti della pubblica amministrazione di implementare una propria strategia di prevenzione basata su un'accurata analisi dei rischi corruttivi. Ogni anno l'Autorità Nazionale Anticorruzione Italiana (ANAC) pubblica un Piano Nazionale Anticorruzione,² che fornisce indicazioni metodologiche agli enti pubblici su come attuare la strategia di prevenzione e la necessaria analisi dei rischi. Il processo metodologico disegnato dai Piani Nazionali Anticorruzione rappresenta una buona pratica a livello europeo e costituisce la base delle presenti linee guida.

Tali linee guida sono pensate per supportare gli enti in un'analisi efficace e puntuale dei rischi di corruzione, e ripercorrono il processo metodologico per la definizione dell'analisi dei rischi, così come definito dai Piani Nazionali Anticorruzione italiani, rielaborandolo in modo da renderlo applicabile anche a enti non italiani. Le indicazioni contenute nelle presenti linee guida devono essere applicate dagli enti nel rispetto delle eventuali disposizioni in materia di anticorruzione previste dai rispettivi ordinamenti nazionali.

INTRODUZIONE

L'analisi dei rischi di corruzione è un processo costituito da una sequenza di attività (**Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.**) mirate ad individuare e valutare gli eventi corruttivi, così da neutralizzarli. Il processo è coordinato da un responsabile, il *risk manager*, e prevede il coinvolgimento del personale interno dell'ente e dei soggetti esterni ad esso.

¹ Legge n. 190 del 2012 - <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2012/11/13/012G0213/sq>

² Piani Nazionali Anticorruzione di ANAC - <https://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Attivitadocumentazione/Anticorruzione/PianoNazionaleAnticorruzione>



fig. 1 - Processo di analisi del rischio

NOMINA DEL RISK MANAGER

Il processo per la realizzazione dell'analisi dei rischi richiede innanzitutto di assegnare ad un soggetto il compito di coordinare e finalizzare le attività previste a condurre il processo alla sua conclusione.

A tal fine si raccomanda all'ente di istituire la figura del "risk manager" e di assegnarla ad un soggetto dotato di autonomia ed indipendenza rispetto ai soggetti apicali dell'ente.

Al risk manager spettano i seguenti compiti:

Coinvolgere gli organi politici, i dipendenti e soggetti esterni dell'ente in ogni fase dell'analisi dei rischi

Adottare una definizione chiara di "corruzione"

Dirigere la raccolta dei dati

Realizzare la mappatura dei processi

Redigere il "Registro degli eventi corruttivi"

Assegnare la priorità di trattamento agli eventi

L'incarico di *risk manager* può essere assegnato ad un soggetto interno (dipendente) o esterno (consulente) all'ente. Nel primo caso si raccomanda all'ente di individuare, tra il proprio personale, la persona ritenuta più idonea a questo incarico in base alle competenze maturate e alle funzioni svolte; nel secondo, invece, si raccomanda all'ente di utilizzare una procedura di selezione del personale che garantisca la massima trasparenza e premi il merito.

È opportuno che l'ente metta a disposizione del *risk manager* le risorse e gli strumenti necessari per svolgere il proprio incarico. In particolare, è auspicabile che venga creato un ufficio o un team, diretto dal *risk manager*, con la specifica funzione di supportarlo nelle diverse attività.

Si invita l'ente a riconoscere al *risk manager* la responsabilità sulla qualità dell'analisi dei rischi svolta, ma non di eventuali eventi corruttivi verificatisi all'interno dell'ente stesso.

COINVOLGIMENTO DI SOGGETTI INTERNI ED ESTERNI ALL'ENTE

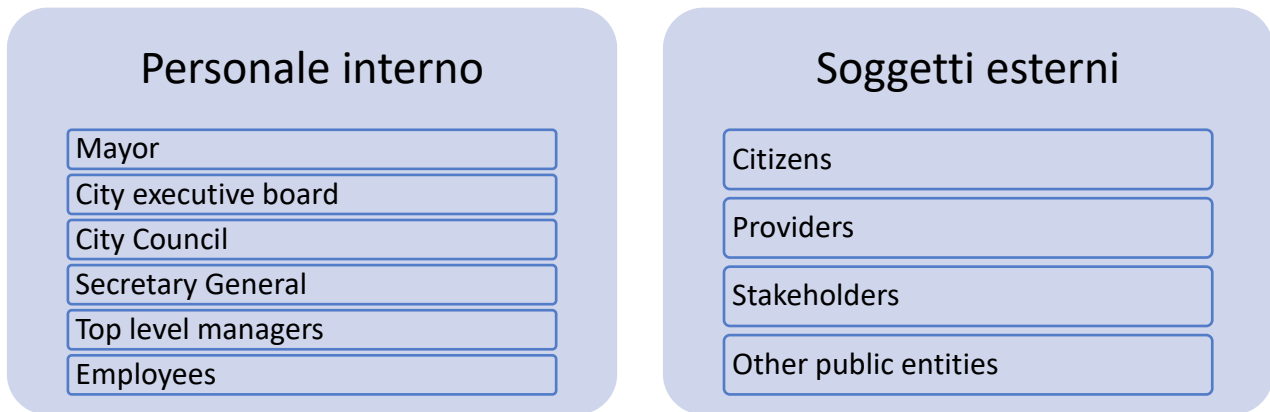
Ogni attività prevista nel processo di analisi dei rischi richiede il maggior coinvolgimento possibile sia del personale interno dell'ente sia dei soggetti esterni ad esso.

Si invita, quindi, il risk manager a identificare ed adottare, a seconda dell'attività del processo di analisi, le azioni più efficaci per coinvolgere le diverse categorie di soggetti.

Il personale interno può essere coinvolto tramite l'organizzazione di incontri collettivi (focus group, laboratori, eventi plenari) o la somministrazione di questionari o interviste.

I soggetti esterni possono partecipare mediante consultazioni pubbliche per raccogliere le loro opinioni e suggerimenti sull'analisi, indagini sulla percezione e sull'esperienza della corruzione, o eventi aperti alla cittadinanza di confronto sul tema.

Si raccomanda all'ente di accertarsi che tutto il personale interno collabori, partecipando alle attività proposte dal *risk manager*.



Il livello di coinvolgimento del personale interno e dei soggetti esterni all'ente può essere valutato secondo la seguente classificazione:³

³ Classificazione elaborata sul modello dell'Independent Reporting Mechanism (IRM) per la valutazione dei Piani d'Azione adottati dai Governi aderenti all'Open Government Partnership.

Empower

- i soggetti coinvolti definiscono i rischi e approvano l'analisi dei rischi

Collaborate

- i soggetti coinvolti definiscono i rischi e concorrono all'approvazione dell'analisi

Involve

- i soggetti non concorrono all'approvazione dell'analisi, ma danno suggerimenti durante il processo della sua realizzazione e il *risk manager* è tenuto obbligatoriamente a tenerne conto

Consult

- i soggetti non concorrono all'approvazione dell'analisi, danno suggerimenti sulla versione finale dell'analisi, ma il *risk manager* non è tenuto a tenerne conto

Inform

- i soggetti coinvolti sono informati dei risultati dell'analisi dei rischi

DEFINIZIONE DELL'AMBITO DI ANALISI

La prima attività da svolgere per analizzare i rischi consiste nell'adozione di una nozione chiara e precisa di "corruzione".

A tal fine, si invita l'ente a definire una nozione puntuale di corruzione che agevoli l'emersione dei comportamenti ritenuti "corruttivi", permetta al *risk manager* di svolgere un'analisi dei rischi approfondita, consenta a tutto il personale dell'ente, e anche ai soggetti esterni, di comprendere quali comportamenti siano permessi e quali no, tracciando una linea chiara tra "lecito" e "illecito".

Per adottare una nozione di corruzione ai fini dell'analisi dei rischi, si invita l'ente a fare riferimento innanzitutto alla definizione del reato di corruzione prevista dal proprio ordinamento giuridico - di solito il codice penale - e poi valutare se, e in quale misura, estenderla così da ampliare il ventaglio delle condotte da considerare nell'analisi.

Nel modello italiano, ANAC richiama la definizione di corruzione prevista dal codice penale e invita gli enti pubblici ad analizzare e prevenire anche altri comportamenti devianti che vanno oltre le fattispecie di reato, ampliando così la nozione di corruzione fino ad includere anche i comportamenti qualificabili come "cattiva amministrazione".

Anche a livello internazionale viene riconosciuta una definizione ampia di corruzione che consiste nell'*abuso di potere delegato a favore di un vantaggio privato*.

Le tipologie di condotte che l'ente può ricondurre alla nozione di corruzione da adottare nell'analisi sono:

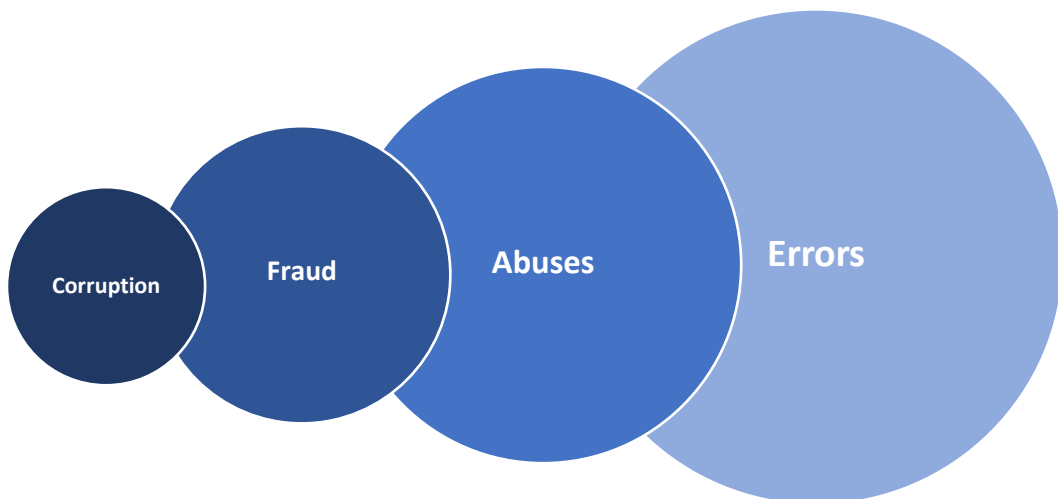
CORRUPTION Illegally obtaining a benefit of any nature by abuse of power with third party involvement (e.g. bribery)

FRAUD Illegally obtaining a benefit of any nature by intentionally breaking a rule (e.g. theft)

ABUSES Unjustly obtaining a benefit of any nature by knowingly stretching a rule or a guideline or by taking advantage of an absence of rule or guideline (e.g. definizione di apposite criteri di affidamento dei lavori al fine di favorire un particolare soggetto)

ERRORS Unjustly obtaining a benefit of any nature by unintentionally breaking a rule or guideline

Si raccomanda all'ente di prestare particolare attenzione a questa prima, ma essenziale, attività: maggiore è il numero di condotte riconducibili alla nozione di corruzione, maggiore è il raggio d'azione dell'analisi dei rischi (eventi rischiosi, dei fattori abilitanti e modalità) (vedi infra il pag. FONTI DI RISCHIO)



Si invita l'ente a valutare attentamente di ricondurre alla definizione di corruzione dinamiche non dolose, come gli errori.

IDENTIFICAZIONE DEGLI EVENTI CORRUTTIVI

L'analisi dei rischi richiede in prima battuta l'**identificazione di tutti i possibili eventi corruttivi**, intesi come quei fatti, situazioni e comportamenti riconducibili alla definizione di corruzione adottata e che l'ente vuole prevenire.

Ad esempio, il rilascio di autorizzazioni e concessioni a soggetti non legittimati e/o privi dei requisiti richiesti; la scelta dei fornitori di beni e servizi in violazione della procedura di gara; la mancata sanzione a soggetti responsabili di violazione; l'assunzione di personale privo dei requisiti.

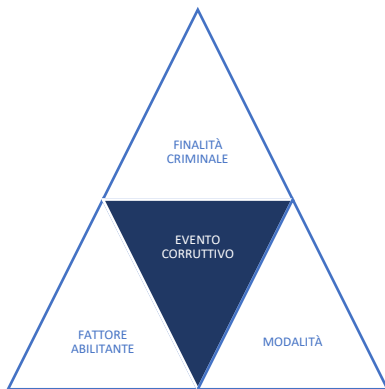
È opportuno che l'attività di individuazione degli eventi sia svolta dall'ente in maniera approfondita perché un evento non identificato non potrà essere gestito e la sua mancata individuazione potrebbe compromettere l'attuazione di una strategia efficace di prevenzione della corruzione.

L'identificazione deve includere tutti gli eventi corruttivi che, anche solo **ipoteticamente**, potrebbero verificarsi; può essere raggiunta in maniera progressiva, tenendo conto delle risorse e delle competenze

effettivamente disponibili. La partecipazione attiva dei responsabili degli uffici nell'identificazione è fondamentale poiché ognuno di loro possiede la conoscenza approfondita e dettagliata delle attività svolte nei propri uffici.

L'attività di identificazione deve comprendere:

- l'**evento corruttivo**, cioè il fatto, la situazione o la condotta illegale da prevenire. Ad esempio, il rilascio di un permesso o l'affidamento di un contratto pubblico ad un soggetto privo dei requisiti necessari.
- la **finalità criminale (movente)** cioè l'elemento culturale e criminogeno che spinge l'autore dell'evento a violare le regole e abusare della propria funzione al fine di curare un interesse proprio o un interesse particolare di terzi. Ad esempio: il desiderio di arricchirsi, di ottenere potere, di compiacere qualcuno, di aiutare un parente o un amico.
- i **fattori abilitanti**, o fattori di rischio, cioè gli elementi organizzativi e di contesto che agevolano il verificarsi dell'evento o le modalità per realizzarlo. Ad esempio: mancanza di misure di controllo, eccessiva discrezionalità, mancanza di trasparenza, scarsa accountability, inadeguatezza del personale addetto ai processi, scarsa cultura della legalità, eccessiva regolamentazione, complessità e scarsa chiarezza della normativa di riferimento.
- le **modalità**, che rappresentano tutte le dinamiche operative e condotte messe a punto dal personale interno e dai soggetti esterni all'ente che sono necessarie alla realizzazione dell'evento corruttivo. Ad esempio, l'accordo collusivo tra dipendente pubblico e imprenditore, l'accettazione di regali/denaro, abuso della discrezionalità, l'omissione di un controllo, la manipolazione di una graduatoria di un concorso, l'attestazione di requisiti a soggetto che ne è privo, l'annullamento di una multa.



Si raccomanda all'ente di identificare, assieme agli eventi corruttivi, anche i fattori abilitanti e le modalità: conoscere che cosa possa agevolare un evento e come esso possa realizzarsi concretamente permette all'ente di comprendere approfonditamente i rischi.

FONTI PER L'IDENTIFICAZIONE DEGLI EVENTI

Al fine di indentificare gli eventi corruttivi e dei fattori abilitanti, è necessario analizzare l'articolazione organizzativa dell'ente e il contesto in cui esso opera. Inoltre, al fine di identificare anche le modalità, è bisogna realizzare una mappatura di tutti i processi dell'ente.

Analisi del contesto esterno

L'analisi del contesto esterno serve a comprendere le caratteristiche culturali, sociali ed economiche del territorio, le relazioni esistenti con gli stakeholder e come questi elementi possano influire sugli eventi corruttivi.

Il *risk manager*, con la collaborazione sia del personale sia dei soggetti esterni all'ente, acquisisce le informazioni utili ad identificare le caratteristiche dell'ambiente in cui l'ente opera ed evidenzia come queste possano favorire gli eventi corruttivi.

Le informazioni possono essere sia di tipo *oggettivo* (es. dati economici, giudiziari, ecc.) che di tipo *sogettivo* (dati su percezione del fenomeno), e possono essere raccolte sia all'interno dell'ente che da fonti esterne.

Il *risk manager* deve interpretare i dati raccolti al fine di individuare i possibili eventi corruttivi, i loro fattori abilitanti e le modalità.

Ad esempio, l'ente può raccogliere dati su analisi della percezione della corruzione svolte nel territorio in cui opera o realizzare un'analisi di mercato finalizzata ad individuare i soggetti che possano avere degli interessi privati collegati all'attività dell'ente.

Possibili fonti da consultare

- Banche dati nazionali o regionali
- Studi e report di centri di ricerca e università
- Studi di centri di statistica
- Dati giudiziari delle forze dell'ordine
- Indagini sulla percezione e vittimizzazione della corruzione
Interviste con l'organo di indirizzo o con i responsabili degli uffici
- Informazioni raccolte nel corso di incontri con il personale
- Informazioni raccolte nel corso di attività congiunte con altre amministrazioni che operano nello stesso territorio o settore.
- Segnalazioni ricevute tramite il canale del whistleblowing o altre modalità

Descrizione della struttura organizzativa

L'identificazione degli eventi corruttivi e dei fattori abilitanti richiede, inoltre, di analizzare gli aspetti legati all'organizzazione e alla gestione dei processi, il sistema delle responsabilità ed il livello di complessità dell'ente.

Il *risk manager* deve analizzare l'**articolazione organizzativa**, con riferimento sia alla struttura centrale sia alle eventuali sedi periferiche dislocate sul territorio, con particolare attenzione ai seguenti aspetti:



Mappatura dei processi

L'aspetto centrale nel processo di analisi è la mappatura dei processi, che consiste nella individuazione ed analisi dei processi organizzativi con cui l'ente svolge le sue funzioni.

Un processo può essere definito come una sequenza di attività interrelate ed interagenti che trasformano delle risorse in un output destinato ad un soggetto interno o esterno all'amministrazione (utente).

Il processo rappresenta il contenitore entro cui il dipendente disonesto realizza l'evento corruttivo.

Alcuni degli elementi da tenere in considerazione per mappare un singolo processo sono i seguenti:

- Elementi in ingresso che innescano il processo - «INPUT»
- Risultato atteso del processo - «OUTPUT»
- Momenti di sviluppo delle attività - le «FASI»
- Sequenza di azioni che consente di raggiungere l'output - le «ATTIVITÀ»
- Responsabilità legate alle singole attività
- Tempi delle attività
- Vincoli procedurali
- Interrelazioni tra i processi

L'obiettivo di questa fase è la realizzazione di un elenco completo dei processi dell'ente. Per fare ciò, è necessario rilevare e classificare tutte le attività interne e i soggetti responsabili.

La mappatura dell'intera attività può essere raggiunta in maniera progressiva, tenendo conto delle risorse e delle competenze effettivamente disponibili, partendo dai processi ritenuti maggiormente a rischio.

La mappatura dei processi può essere elaborata seguendo il seguente schema.

Processo	Fasi	Attività	Responsabilità
Processo X	Fase 1	Attività A	Ufficio 1



ANTICORRUPTION CITY TOOLKIT

	Fase 2	Attività B	Ufficio 2
Processo Y	Fase 1	Attività C	Ufficio 3
	Fase 2	Attività D	

Per realizzare la mappatura è auspicabile che il *risk manager* coinvolga i responsabili delle strutture organizzative principali e, se possibile, i responsabili dei singoli processi.

Altre fonti

Oltre alle risultanze dell'analisi del contesto esterno, della struttura organizzativa e della mappatura dei processi, si invita l'ente a raccogliere ulteriori e diverse informazioni che ritenga utili per l'identificazione dei possibili eventi corruttivi attingendo da fonti come per esempio, dagli episodi di cattiva gestione accaduti in passato nell'ente oppure in altri enti simili o la presa visione del registro dei rischi realizzato da altre amministrazioni, simili per tipologia e complessità organizzativa.

REGISTRO DEGLI EVENTI CORRUTTIVI

Al termine della fase di identificazione, il risk manager predispone un “Registro degli eventi corruttivi”. Il Registro degli eventi permette all’ente e al risk manager di comprendere chiaramente le criticità legate a singoli processi, o le criticità presenti in diverse attività dell’ente; e come un medesimo evento corruttivo possa essere agevolato da fattori di rischio diversi e realizzato con modalità differenti, a seconda del processo in esame.

Come per la mappatura dei processi, anche il registro può essere costruito progressivamente, tenendo conto delle risorse e delle competenze effettivamente disponibili. Il Registro degli eventi corruttivi può essere costruito con il seguente schema:

Evento corruttivo	Processo	Attività	Funzione	Fattore rischio	di	Modalità
Il rilascio di autorizzazioni e concessioni a soggetti non legittimati e/o privi dei requisiti richiesti	Processo X	Attività B	Ufficio 2	I		...
	Processo Y	Attività C	Ufficio 3	II		...
Assunzione di personale privo dei requisiti	Processo X	Attività A	Ufficio 1	II		...

ASSEGNAZIONE DELLA PRIORITÀ DI TRATTAMENTO

Il processo di analisi dei rischi si conclude con la definizione della **priorità di trattamento**.

Il risk manager deve valutare gli eventi corruttivi emersi così da decidere su quali di essi concentrare primariamente la propria attenzione e la strategia di prevenzione.

Al fine di assegnare la priorità, il *risk manager*, anche in collaborazione con l’organo di indirizzo politico, definisce uno o più indicatori, in base ai quali assegnare una priorità di trattamento agli eventi corruttivi; inoltre, per ciascun indicatore, il *risk manager* stabilisce i parametri per pesare tali indicatori.

La valutazione degli eventi corruttivi viene svolta attingendo alle informazioni e dati raccolti mediante l’attività di identificazione.



Di seguito si riportano alcuni esempi di possibili indicatori.

IMPATTO SUL PERSONALE INTERNO

- L'ente dà priorità agli eventi corruttivi che riguardano i processi che coinvolgono il maggior numero di dipendenti

IMPATTO ORGANIZZATIVO

- L'ente dà priorità agli eventi corruttivi che riguardano il maggior numero di processi

IMPATTO ORGANIZZATIVO

- L'ente dà priorità agli eventi corruttivi relativi ai processi che, in ciascun ufficio/funzione, coinvolgono percentualmente il maggior numero di dipendenti

MANCATA APPLICAZIONE CONTROLLI E MISURE

- L'ente dà priorità agli eventi corruttivi relativamente ai quali non sono state applicate misure di controllo o prevenzione

IMPATTO ECONOMICO

- L'ente dà priorità agli eventi corruttivi relativi ai processi che hanno una rilevanza economica sui cittadini/utenti dell'ente

FRAZIONABILITA' DEL PROCESSO

- L'ente dà priorità agli eventi corruttivi relativi ai processi il cui risultato finale può essere raggiunto anche effettuando una pluralità di operazioni di entità economica ridotta che, considerate complessivamente, alla fine assicurano lo stesso risultato

IMPATTO REPUTAZIONALE

- L'ente dà priorità agli eventi corruttivi, che nel corso degli ultimi 5 anni, hanno raccolto maggiore interesse mediatico

FREQUENZA DI EVENTI CORRUTTIVI

- L'ente dà priorità agli eventi corruttivi che si sono verificati nel corso degli ultimi 5 anni

RILEVANZA ESTERNA NUMERICA

- L'ente dà priorità agli eventi corruttivi relativi ai processi il cui output è rivolto al maggior numero di cittadini/utenti.

DISCREZIONALITÀ

- L'ente dà priorità agli eventi corruttivi relativi ai processi con più elevato il grado di discrezionalità

COMPLESSITÀ DEL PROCESSO

- L'ente dà priorità agli eventi corruttivi relativi ai processi che coinvolgono altri enti



Esempi di possibili parametri:

INDICATORE	PRIORITÀ	PARAMETRO
IMPATTO SUL PERSONALE INTERNO	ALTA	L'evento corruttivo riguarda processi che coinvolgono il 100% dei dipendenti
	MEDIA	L'evento corruttivo riguarda processi che coinvolgono più della metà dei dipendenti
	BASSA	L'evento corruttivo riguarda processi che coinvolgono meno della metà dei dipendenti

INDICATORE	PRIORITÀ	PARAMETRO
IMPATTO ORGANIZZATIVO	ALTA	L'evento corruttivo riguarda il 100% dei processi
	MEDIA	L'evento corruttivo riguarda più della metà dei processi
	BASSA	L'evento corruttivo riguarda meno della metà processi

INDICATORE	PRIORIETÀ	PARAMETRO
MANCATA APPLICAZIONE CONTROLLI E MISURE	ALTA	L'evento corruttivo non è oggetto di misure di controllo
	BASSA	L'evento corruttivo è già oggetto di misure di controllo

INDICATORE	PRIORIETÀ	PARAMETRO
IMPATTO REPUTAZIONALE	ALTA	Nel corso degli ultimi 5 anni sono stati pubblicati su giornali o riviste nazionali articoli aventi ad oggetto il medesimo evento o eventi analoghi
	MEDIA	Nel corso degli ultimi 5 anni sono stati pubblicati su giornali o riviste locali articoli aventi ad oggetto il medesimo evento o eventi analoghi
	BASSA	Nel corso degli ultimi 5 anni non sono stati pubblicati su giornali o riviste articoli aventi ad oggetto il medesimo evento o eventi analoghi

Una volta applicati gli indicatori, l'ente è in grado di assegnare ai rischi una priorità di trattamento, come rappresentato dallo schema seguente:

Priorità	Evento corruttivo	Processo	Attività	Funzione	Fattore di rischio	Modalità
2°	Il rilascio di autorizzazioni e concessioni a soggetti non legittimati e/o privi dei requisiti richiesti	Processo X	Attività B	Ufficio 2	I	...
		Processo Y	Attività C	Ufficio 3	II	...
1°	Assunzione di personale privo dei requisiti	Processo X	Attività A	Ufficio 1	II	...

Per maggiori informazioni e ulteriori approfondimenti è possibile consultare le seguenti fonti:

A Guide for Anti-Corruption Risk Assessment, The Global Compact -

https://d306pr3pise04h.cloudfront.net/docs/issues_doc%2FAnti-Corruption%2FRiskAssessmentGuide.pdf

The basics of corruption risk management. The Anti-Corruption Resource Centre - <https://www.u4.no/publications/the-basics-of-corruption-risk-management-a-framework-for-decision-making-and-integration-into-the-project-cycles.pdf>

Corruption Risk Assessment Topic Guide, Gateway & Transparency International -

https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/kproducts/Corruption_Risk_Assessment_Topic_Guide.pdf