
**Rapporto sull'evoluzione della qualità dei
piani triennali di prevenzione della corruzione
nelle amministrazioni pubbliche
2015-2017 / 2017-2019**

Il presente documento è stato redatto nell'ambito dell'Accordo per il cofinanziamento di attività di ricerca finalizzate alla costruzione di un sistema di raccolta sistematica e di lettura organizzata delle misure di prevenzione della corruzione delle pubbliche amministrazioni sottoscritto tra l'ANAC e l'Università degli Studi di Roma "Tor Vergata" il 13 giugno 2017 (responsabile per l'ANAC: Francesco Merloni; responsabile per l'Università di Roma Tor Vergata: Fabio Monteduro).

Supervisione scientifica:

- Fabio Monteduro (Università degli Studi di Roma "Tor Vergata")
- Simone Borra (Università degli Studi di Roma "Tor Vergata")

Coordinamento del team di ricerca:

- Sonia Moi (Università degli Studi di Roma "Tor Vergata")

Team di ricerca per l'analisi dei PTPC 2017-2019

- Ilenia Cecchetti
- Ylenia Lai
- Alessia Morabito
- Debora Mosca
- Claudio Nassisi
- Alessia Ribolletti
- Elisa Tagliaboschi
- Luciana Zenga

Indice

Summary Report.....	4
I PARTE - INTRODUZIONE	4
Scopo dell'analisi	9
Il campione	9
Oggetto, strumenti e protocollo di analisi	10
Metodo di analisi dei dati	13
II PARTE - RISULTATI DELL'ANALISI	15
1. Analisi del contesto esterno.....	15
2. Analisi del contesto interno.....	16
<i>Analiticità della mappatura processi per le “aree obbligatorie”</i>	17
<i>Analiticità della mappatura processi per le “aree ulteriori”</i>	18
<i>Identificazione responsabilità organizzative</i>	19
3. Analisi e valutazione del rischio (<i>risk assessment</i>).....	20
<i>Identificazione e analisi dei rischi</i>	20
<i>Valutazione e ponderazione del rischio</i>	21
4. Trattamento del rischio.....	22
CONSIDERAZIONI GENERALI	25

Summary Report

Lo scopo del presente documento è quello di offrire un monitoraggio sull'evoluzione della qualità dei Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione PTPC adottati dalle amministrazioni pubbliche ai sensi della Legge n. 190 del 2012.

L'oggetto di analisi è, quindi, rappresentato dai documenti (PTPC) adottati per i trienni 2015-2017 e 2017-2019 da un campione di amministrazioni composto da 536 unità e che comprende le seguenti tipologie di amministrazioni: Amministrazioni dello Stato ed Enti Nazionali (Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministeri, Enti Pubblici non Economici, Agenzie e altri Enti nazionali), Autonomie Territoriali (Regioni, Province, Città Metropolitane e Comuni), Enti del Servizio Sanitario (Aziende Sanitarie Locali, Aziende Ospedaliere e Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico) e Autonomie Funzionali (Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura, Università Statali).

Lo scopo dell'analisi è quello di analizzare e comprendere i *trend* relativi alla qualità dei Piani, nonché di valutare la congruità di tali documenti programmatici rispetto alle indicazioni fornite dall'Autorità nei Piani Nazionali Anticorruzione anche al fine di valutare l'opportunità di eventuali correttivi.

La valutazione dei livelli di qualità dei PTPC è stata effettuata attraverso criteri riconducibili alle diverse fasi del processo di gestione del rischio, nonché ai requisiti metodologici contenuti all'interno del PNA.

L'oggetto di analisi è rappresentato dai PTPC 2015-2017 e 2017-2019.

Il campione è composto da 536 unità

Lo scopo dell'analisi è quello di verificare le variazioni nella qualità dei PTPC e le principali criticità relative all'attuazione della norma

Tali criteri sono stati indagati attraverso l'utilizzo di uno specifico strumento di valutazione ("Scheda di Valutazione"). All'interno della scheda, i singoli criteri sono stati articolati in descrittori (item) misurati attraverso scale di tipo ordinale (da 0 a 5). La valutazione è stata effettuata da valutatori "esterni".

È stata svolta un'analisi univariata finalizzata ad individuare, per ciascun descrittore, il livello e la qualità attuazione per il totale del campione e per comparti.

Di seguito, verranno sintetizzati i principali risultati emersi dall'analisi, per il cui dettaglio stesso si rinvia alle specifiche sezioni del presente rapporto.

In primo luogo, dall'analisi effettuata, emerge un significativo miglioramento sia della presenza che della qualità dell'analisi del contesto esterno. In particolare, l'analisi dei PTPC 2015-2017 ha mostrato un'analisi tendenzialmente inadeguata (nel 66,4% dei casi) o assente (nel 33,6% dei casi). Nei PTPC 2017-2019, invece, non solo si riduce la percentuale di inadempienti (al 27,1%), ma aumenta anche la percentuale di amministrazioni (pari al 22,4%) che hanno realizzato una buona analisi del contesto esterno.

Si riduce la percentuale di amministrazioni inadempienti e aumenta la percentuale di amministrazioni che svolge in maniera più adeguata l'analisi del contesto esterno.

Tra i comparti, si evidenziano le amministrazioni dello Stato e gli Enti Pubblici, la cui percentuale di inadempienti scende dal 42,9% del 2015 al 20% del 2017. Trend opposto, invece, per le autonomie funzionali, che passano da una percentuale di assenza del 12,7% del 2015, al 43,6% del 2017.

Con riferimento all'analisi del contesto interno emergono i seguenti risultati.

Per quanto concerne la mappatura dei processi delle aree obbligatorie, si sottolinea la significativa riduzione degli inadempienti, che passano dal 45,5% del 2015 al 12,9% del 2017. La variazione più significativa è quella dei Comuni di Piccole dimensioni (con un numero di abitanti inferiore ai 15.000), che sperimentano una riduzione degli inadempienti dal 64,3% del 2015 al 21,7% del 2017. Quanto alla qualità della mappatura delle aree “obbligatorie” si rileva un incremento, dal 22% del 2015 al 31,3% nel 2017, della percentuale di amministrazioni che ha svolto in maniera più che sufficiente tale analisi, individuando almeno tutti i macro-processi riguardanti le aree “obbligatorie” e descrivendoli anche attraverso l’identificazione di alcuni elementi di dettaglio come, ad esempio, input, output, fasi e responsabilità.

Aumenta significativamente la percentuale di amministrazioni che effettua la mappatura dei processi per le aree “obbligatorie” e migliora la qualità della mappatura.

Con riferimento alla mappatura dei processi delle aree “ulteriori”, si conferma tendenzialmente stabile ed elevata la percentuale di amministrazioni che ha realizzato tale analisi, attestandosi al 76% circa. Con riguardo alla qualità mappatura per tali aree “ulteriori” sembra essere leggermente diminuita la percentuale di amministrazioni che ha svolto in maniera più che sufficiente tale analisi, che passa dal 40,7% del 2015 al 33,6% del 2017.

Si riduce lievemente la percentuale di amministrazioni che realizza la mappatura dei processi per le aree “ulteriori” in maniera almeno soddisfacente.

Si evince una situazione tendenzialmente stabile in relazione all’identificazione delle responsabilità organizzative (corretta individuazione dei soggetti che hanno la responsabilità dello svolgimento del processo e/o tutti quei soggetti che ne svolgono le singole attività). Tra i dati maggiormente significativi si evince un, seppur lieve, incremento del numero di inadempienti, che passa dal 24,3% del 2015 al 31,7% del 2017. Al contempo aumenta, anche se solo di qualche punto percentuale, il numero di amministrazioni che identifica, in maniera maggiormente

Con riferimento all’identificazione delle responsabilità organizzative in ordine allo svolgimento dei processi, emerge una situazione tendenzialmente stabile tra i due trienni esaminati.

adeguata, i soggetti che hanno la responsabilità dello svolgimento dei processi.

I dati esaminati in relazione all'identificazione e analisi del rischio, mostrano una situazione tendenzialmente stabile tra le due versioni dei PTPC esaminati, con qualche piccola variazione di rilievo. In tal senso, l'analisi mostra un lieve incremento degli inadempienti che passano dal 27,4% del triennio 2015-2017 al 30,0% del triennio 2017-2019, con particolare riferimento ai Piccoli comuni (dal 36,4% del 2015 al 43,4% del 2017) e agli Enti del Servizio Sanitario Nazionale (dal 15,3% al 20,3%)

Inoltre, si sottolinea la riduzione della percentuale di amministrazioni che si è fermata alla mera identificazione degli eventi rischiosi riportati all'allegato 3 PNA 2013 e li ha sommariamente abbinati alle aree di rischio e un incremento della percentuale di amministrazioni che ha realizzato una buona identificazione e analisi del rischio.

Con riferimento alla valutazione e ponderazione del rischio, si evince un incremento delle amministrazioni che svolge tale analisi, dal 72,2% del 2015 all'84,1% del 2017. L'allegato 5 del PNA resta, comunque, il metodo di riferimento, che continua ad essere utilizzato senza aggiustamenti e/o personalizzazioni.

Si rileva, infine, un sensibile miglioramento della presenza e qualità della fase del trattamento del rischio nei PTPC delle amministrazioni facenti parte del campione.

In particolare, nel 2017 il 99,3% delle amministrazioni ha programmato nel PTPC la messa in atto di misure per la prevenzione della corruzione (nel 2015 si attestava all'89,9%). Si rileva, inoltre, un miglioramento della qualità di tale analisi.

Aumenta, infatti, dal 23,9% 2015 al 33,4% del 2017, la percentuale di amministrazioni che hanno realizzato la fase

Aumenta, seppur lievemente, la percentuale di amministrazioni che ha identificato gli eventi rischiosi e realizzato l'analisi del rischio in maniera opportuna.

Nonostante le diverse raccomandazioni ANAC, le amministrazioni continuano ad utilizzare l'allegato 5 in maniera troppo "meccanica".

Aumenta (arrivando a quasi la totalità campione) la percentuale di amministrazioni che ha programmato nel proprio PTPC l'adozione di misure di prevenzione della corruzione.

collegamento con le risultanze dell'analisi e valutazione del rischio.

I PARTE - INTRODUZIONE

Scopo dell'analisi

In continuità con gli studi e i monitoraggi svolti a partire dal 2015, l'Autorità Nazionale Anticorruzione - ANAC, in collaborazione con la School of Government dell'Università degli Studi di Roma "Tor Vergata", ha realizzato una prima analisi comparativa dei Piani Triennali per la Prevenzione della Corruzione (PTPC) di due trienni, quello 2015-2017 e 2017-2019, adottati da un campione di amministrazioni pubbliche.

Lo scopo dell'analisi è duplice: da una parte, quello di analizzare e comprendere i *trend* relativi alla qualità dei Piani e, dall'altra, valutare la congruità di tali documenti programmatici rispetto alle indicazioni fornite dall'Autorità nei Piani Nazionali Anticorruzione anche al fine di valutare l'opportunità di eventuali correttivi.

Il campione

Al fine di operare un confronto tra le sopraccitate edizioni dei Piani Triennali per la Prevenzione della Corruzione, le amministrazioni oggetto di analisi sono un sotto-campione stratificato del campione esaminato nel Rapporto sullo stato di attuazione e la qualità dei piani triennali di prevenzione della corruzione nelle amministrazioni pubbliche¹ realizzato nel 2015 dall'Autorità Nazionale Anticorruzione - ANAC, in collaborazione con l'Università degli Studi di Roma "Tor Vergata" e con il Formez.

Ai fini della definizione del sotto-campione stratificato, si è operato individuando i seguenti strati:

- il comparto di riferimento delle amministrazioni;
- la dimensione dell'ente (in termini di numero di dipendenti);
- l'area geografica di riferimento.

Si è definita, poi, la percentuale di campionamento, rispetto al campione originale, per ciascun comparto (25% o 30% a seconda della numerosità della popolazione di riferimento), ad eccezione di alcuni comparti per i quali si è deciso di analizzare l'intera popolazione. Il campione così come individuato, risulta composto da 557 amministrazioni, le quali sono state oggetto di approfondite

¹ Rapporto sullo stato di attuazione e la qualità dei piani triennali di prevenzione della corruzione nelle amministrazioni pubbliche 2015-2017

analisi contenute nel Rapporto sullo stato di attuazione e la qualità dei piani triennali di prevenzione della corruzione nelle amministrazioni pubbliche 2017-2019.

Successivamente si è confrontato il campione così composto con quello del 2015, al fine di identificare eventuali variazioni intercorse nel tempo nelle amministrazioni individuate.

Dalla rilevazione del 2015 ad oggi, infatti, sono intercorse alcune variazioni, che hanno portato alla riduzione del campione così come individuato. In particolare sia per effetto di alcuni accorpamenti intervenuti in alcune amministrazioni (specie con riferimento al comparto delle aziende del settore sanitario) e data l'assenza degli ordini professionali nella rilevazione 2015, l'analisi è stata effettuata su un campione di 536 amministrazioni, che risulta così composto:

Tabella 1- Il Campione 2015-2017: confronti

MACRO-CLASSE	CLASSE	TIPOLOGIA	2015	2017	2017 definitivo
Amministrazioni dello Stato e Enti Nazionali	Presidenza del Consiglio dei Ministri e Ministeri	Presidenza del Consiglio dei Ministri	1	1	1
		Ministeri	13	12	12
	Enti Pubblici non Economici, Agenzie e altri enti nazionali	Agenzie fiscali	2	1	1
		Enti Parco Nazionali	24	7	6
		Enti Pubblici Nazionali	45	15	15
Autonomie Territoriali	Regioni e Province Autonome	Giunte Regionali	22	19	19
		Consigli Regionali	22	7	7
	Province	Province	107	29	28
		Città Metropolitane	-	13	13
	Comuni	Grandi Comuni (> 500.000)	-	6	6
		Comuni con popolazione compresa tra 15.000 e 500.000 abitanti	734	186	185
		Comuni con popolazione uguale o inferiore a 15.000 abitanti	517	130	129
Enti del Servizio Sanitario	Aziende Sanitarie Locali		143	39	35
	Aziende Ospedaliere		86	24	19
	Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico		18	5	5
Autonomie funzionali	Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura		105	34	34
	Università Statali		66	21	21
	Ordini Professionali		-	8	-
TOTALE			1.911	557	536

Oggetto, strumenti e protocollo di analisi

L'oggetto di analisi è rappresentato dai PTPC 2015-2017 e PTPC 2017-2019 adottati dalle amministrazioni campionate, che sono stati acquisiti attraverso la consultazione dei siti istituzionali

delle singole amministrazioni e, in particolare, della sezione “Amministrazione Trasparente” di cui al D.lgs. n. 33/2013.

Poiché l’analisi è stata realizzata a valle dei precedenti monitoraggi e, negli anni, sono state utilizzate schede di valutazione differenti, per poter effettuare i confronti sulle medesime unità e sulle medesime variabili, sono stati selezionati dalla Scheda di Rilevazione 2015 alcuni elementi rilevanti, che fanno riferimento esclusivamente alla messa in atto del processo di gestione del rischio e che sono esplicitati nella tabella che segue.

Tabella 2 - Dimensioni e criteri di valutazione dei PTPC

DIMENSIONI	CRITERI
A. Qualità del processo di gestione del rischio	A.1) Accuratezza dell’analisi del contesto esterno
	A.2) Accuratezza dell’analisi del contesto interno
	A.3) Adeguatezza del processo di <i>risk assessment</i>
	A.4) Adeguatezza del trattamento del rischio

Tali elementi, sono stati articolati in descrittori (*item*) misurati attraverso scale di tipo ordinale (da 0 a 5), come riportato nella Tabella 3.

Tabella 3 – La Scheda di Valutazione

CRITERI	ITEM E SCALA DI MISURAZIONE	
A.1) Accuratezza dell’analisi del contesto esterno	A.1.1) Analisi del contesto esterno	0 Assente
		1 Poche informazioni sul contesto socio-territoriale e assenza di analisi sugli elementi di contesto che possono incidere sul rischio di corruzione
		2 Alcune informazioni 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 ma carenza di analisi sugli elementi di contesto che possono incidere sul rischio di corruzione
		4 Buon livello di informazione sul contesto socio-territoriale e presenza analisi di come esso può impattare sul rischio di corruzione
		5 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)
A.2) Accuratezza dell’analisi del contesto interno	A.2.1) Analisi del contesto interno: a) analiticità della mappatura processi (aree obbligatorie)	0 Assente
		1 Solo alcuni macro-processi, comunque non esaustivi delle aree a maggior rischio indicate nel PNA descritti e rappresentati in maniera sommaria
		2 Tutti i macro-processi riguardanti le aree a maggior rischio indicate nel PNA, descritti e rappresentati in maniera sufficiente
		3 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

CRITERI	ITEM E SCALA DI MISURAZIONE	
		solo alcuni macro processi descritti e rappresentati in maniera accurata
		4 Tutti i macro-processi riguardanti le aree a maggior rischio indicate nel PNA, descritti e rappresentati in maniera puntuale (fasi, input, output e responsabilità)
		5 Tutti i processi relativi alle aree a maggior rischio indicate nel PNA descritti e rappresentati in maniera puntuale (fasi, input, output e responsabilità)
	A.2.2) Analisi del contesto interno: b) Analiticità della mappatura dei processi (aree ulteriori)	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
		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
		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)	
	A.2.3) Analisi del contesto interno: c) identificazione responsabilità organizzative (uffici che intervengono nei vari processi/macro processi)	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)
		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)
		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)
A.3) Adeguatezza del processo di risk assessment	A.3.1) Identificazione e analisi dei rischi	0 Assente
		1 identificazione dei soli eventi rischiosi riportati nell'all. 3 PNA 2013, e sommario abbinamento degli stessi alle aree di rischio
		2 identificazione dei soli eventi rischiosi riportati nell'all. 3 PNA 2013, 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
		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

CRITERI	ITEM E SCALA DI MISURAZIONE	
		rischi ai processi/ macro-processi e analisi delle cause/fattori abilitanti degli eventi rischiosi
	A.3.2) Valutazione e ponderazione dei rischi	0 Assente
		1 All. 5 PNA 2013 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
		5 Metodi evoluti con utilizzo dati oggettivi (es. Dati giudiziari) e diversificazione valutazione per fasi del processo e per ufficio)
A.4) Adeguatezza del trattamento del rischio	A.4.1) Trattamento del rischio	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
		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 buon collegamento con le risultanze dell'analisi e valutazione del rischio

Con riferimento al protocollo di valutazione, è stato selezionato un gruppo di valutatori “esterni”; essi sono stati selezionati e formati dall’Università degli Studi di Roma “Tor Vergata”, al fine di evitare l’autovalutazione da parte delle singole amministrazioni.

La fase di valutazione è stata, inoltre, preceduta da un test. A seguito della formazione, i rilevatori hanno effettuato la valutazione sul PTPC della medesima amministrazione, al fine di verificare eventuali incongruenze nella valutazione, a seguito della quale sono seguiti ulteriori incontri di coordinamento finalizzati ad uniformarne l’approccio.

Solo a seguito di tali incontri, è stato possibile avviare la rilevazione, attraverso lo studio e l’analisi dei PTPC ed eventuale ulteriore documentazione ritenuta rilevante (es. delibera di approvazione, allegati, ecc.). Le rilevazioni sono, poi, state archiviate in un apposito database, verificato ed integrato con una serie di ulteriori dati utili per l’elaborazione finale dei dati (variabili geografiche e di contesto).

Metodo di analisi dei dati

È stata effettuata un’analisi univariata (analisi di una sola variabile per volta), per il totale del campione e per comparti, separatamente per i PTPC 2015-2017 e PTPC 2017-2019.

Nel dettaglio, l'analisi univariata consiste, dunque, nell'analisi delle variabili considerate singolarmente. Essa ha consentito di analizzare le principali caratteristiche delle distribuzioni delle singole variabili per il campione preso in esame. Questa analisi ha consentito anche di individuare dei dati mancanti (i cosiddetti "missing") e di porre in essere alcuni accorgimenti statistici. Tale analisi ha, dunque, consentito la comprensione sintetica del livello di qualità generalizzata dei PTPC attraverso la rilevazione dell'assenza/presenza di una determinata caratteristica.

In altre parole, per ciascuna **variabile** (i singoli item della scheda di rilevazione), nel prosieguo della trattazione saranno indicate in apposite tabelle, per il totale del campione, le frequenze **relative percentuali** (posto uguale a 100 il totale dei casi del campione, per ogni modalità viene riportata la percentuale dei casi che appartengono ad essa).

II PARTE - RISULTATI DELL'ANALISI

1. Analisi del contesto esterno

La prima variabile in esame è relativa all'evoluzione della presenza e qualità dell'analisi del contesto esterno riscontrata dalla lettura dei Piani Triennali per la Prevenzione della Corruzione delle 536 amministrazioni facenti parte del campione.

Dall'analisi effettuata, emerge un significativo miglioramento dal PTPC 2015-2017 al PTPC 2017-2019 sia della presenza che della qualità dell'analisi del contesto esterno.

In particolare, nei PTPC 2015-2017 l'analisi del contesto esterno risulta realizzata in maniera del tutto insoddisfacente nel 66,4% dei casi e totalmente assente nel restante 33,6% dei casi. In altre parole, in nessun Piano risulta sia stata realizzata una buona analisi del contesto esterno.

Se si analizzano i PTPC 2017-2019, tali percentuali cambiano in maniera significativa. Si riduce la percentuale degli inadempienti (assenza totale di analisi del contesto esterno) dal 33,6% del 2015 al 27,1% del 2017; si riduce, altresì, dal 66,4% al 50,6% del 2017, la percentuale di amministrazioni che hanno svolto sommariamente l'analisi, utilizzando poche informazioni o senza un'adeguata analisi di quegli elementi del contesto che possono incidere sul rischio di corruzione dentro l'organizzazione in esame.

L'analisi dei PTPC 2017-2019, invece, mostra una percentuale pari al 22,4% di amministrazioni che hanno realizzato l'analisi del contesto esterno con un buon livello di informazioni sul contesto socio-territoriale ed una, almeno sufficiente, analisi di come esso può impattare sul rischio di corruzione.

La tabella che segue mostra le frequenze percentuali di ciascun descrittore per i due trienni in esame.

Tabella 4- Analisi del contesto esterno

ANALISI CONTESTO ESTERNO			
Livello qualità	Descrittore	PTPC di riferimento	
		2015-2017	2017-2019
Insufficiente	Assente	33,6%	27,1%
	Poche informazioni sul contesto socio-territoriale e assenza di analisi sugli elementi di contesto che possono incidere sul rischio di corruzione	66,2%	30,4%
	Alcune informazioni sul contesto socio-territoriale ma carenza di analisi sugli elementi di contesto che possono incidere sul rischio di corruzione	0,2%	20,1%
Sufficiente o Buona	Buon livello di informazione sul contesto socio-territoriale ma carenza di analisi sugli elementi di contesto che possono incidere sul rischio di corruzione	-	12,3%
	Buon livello di informazione sul contesto socio-territoriale e presenza analisi di come esso può impattare sul rischio di corruzione	-	8,0%
	Analisi dettagliata del contesto esterno, con particolare	-	2,1%

	riguardo ai fattori che possono incidere in misura rilevante sul fenomeno corruttivo (variabili culturali, criminologiche, sociali e economiche)		
--	--	--	--

Se si considera l'andamento per i comparti, l'analisi mostra che le Amministrazioni dello Stato e gli Enti Pubblici risultano tra i comparti che hanno sperimentato un buon trend di miglioramento. Ad esempio, nel 2015, la percentuale degli inadempienti (assenza dell'analisi del contesto esterno) si attestava al 42,9% mentre nel 2017 tale percentuale cala al 20%. Trend opposto, invece, per le autonomie funzionali, le cui amministrazioni inadempienti aumentano dal 12,7% del 2015, al 43,6% del 2017.

A parte qualche eccezione si riduce, dunque, complessivamente, la percentuale di amministrazioni inadempienti e migliora significativamente, per tutti i comparti in esame, il numero di amministrazioni che realizzano in maniera pertinente l'analisi del contesto esterno. Ciò appare più evidente anche alla luce del miglioramento (qualitativo e quantitativo) delle indicazioni metodologiche fornite dall'Autorità Nazionale Anticorruzione attraverso l'aggiornamento 2015 al PNA che sottolineava la necessità della “predisposizione di PTPC contestualizzati e, quindi, potenzialmente più efficaci a livello di ogni specifica amministrazione o ente” attraverso una buona analisi del contesto. Si evidenzia, dunque, l'impegno delle amministrazioni che, cogliendo le indicazioni contenute nel PNA, hanno iniziato a sviluppare analisi del contesto esterno ricercando e interpretando informazioni pertinenti, al fine di comprendere meglio come, le dinamiche di contesto, possono incidere sulla propria esposizione al rischio corruttivo.

2. Analisi del contesto interno

All'interno del PNA 2013, nella sezione dedicata all'analisi del contesto interno e in relazione alla mappatura dei processi, si evidenzia che essa “*deve essere effettuata da parte di tutte le pubbliche amministrazioni per le aree di rischio individuate dalla normativa e per le sotto-aree in cui queste si articolano*”, ossia “Acquisizione e progressione del personale”, “Affidamento di lavori, servizi e forniture”, “Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario” e “Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario”. Si tratta di quelle aree che, nello stesso PNA sono state definite come “comuni e obbligatorie”. D'altra parte, raccomanda che “*la mappatura, anche in questa prima fase di attuazione della normativa, riguardi anche altre aree*

di attività, che possono essere diversificate a seconda della finalità istituzionale di ciascuna amministrazione”, attraverso l’individuazione, cioè, di aree “ulteriori”.

L’effetto prodotto da questa impostazione è stato, nei primi anni di attuazione, una prevalente presenza nei PTPC di aree obbligatorie a discapito di quelle ulteriori.

Tale impostazione è stata oggetto di un chiarimento nel PNA 2015, che ha cambiato tale impostazione in aree “generali” (*“attività svolte in gran parte delle amministrazioni ed enti, a prescindere dalla tipologia e dal comparto, che, anche sulla base della ricognizione effettuata sui PTPC, sono riconducibili ad aree con alto livello di probabilità di eventi rischiosi”*) ed aree “specifiche” (*“ambiti di attività peculiari”* delle amministrazioni).

Nonostante il superamento di tale impostazione, l’analisi è stata effettuata sulla presenza/assenza delle cosiddette aree “obbligatorie” ed “ulteriori” per consentire il confronto con i PTPC 2015-2017.

Analiticità della mappatura processi per le “aree obbligatorie”

Il primo passaggio, dunque, riguarda le variazioni intervenute rispetto alla presenza e qualità della mappatura per le aree “obbligatorie”.

In particolare, l’analisi ha lasciato emergere un significativo miglioramento sia nella presenza che nella qualità della mappatura dei processi delle aree “obbligatorie”.

In primo luogo, occorre sottolineare la significativa riduzione degli inadempienti, che passano dal 45,5% del 2015 al 12,9% nel triennio 2017-2019. La variazione più significativa è quella dei Comuni di Piccole dimensioni (con un numero di abitanti inferiore ai 15.000), la cui riduzione del numero di inadempienti passa dal 64,3%, del 2015 al 21,7% del 2017.

Si riscontra, inoltre, un aumento del numero di amministrazioni che ha realizzato la mappatura dei processi per le aree “obbligatorie” in maniera non ancora sufficiente, dal 32,4% del 2015 al 55,8% del 2017. Il dato, tuttavia, non segnala una criticità, piuttosto una gradualità nell’adempimento, poiché gran parte delle amministrazioni che, nel 2015, risultavano inadempienti, ha comunque iniziato a realizzare una mappatura dei processi che, ancora, non risulta pienamente soddisfacente.

Il dato più rilevante è, tuttavia, quello relativo al miglioramento qualitativo della mappatura dei processi per le aree “obbligatorie”. La percentuale di amministrazioni che ha svolto in maniera almeno sufficiente tale analisi passa dal 22,0% del triennio 2015-2017 al 31,4% del triennio 2017-2019, individuando almeno tutti i macro-processi riguardanti le aree definite come “obbligatorie” nel 2013 e descrivendoli anche attraverso l’identificazione di alcuni elementi di dettaglio come, ad esempio, input, output, fasi e responsabilità.

Tabella 5- Analisi del contesto interno – mappatura aree “obbligatorie”

ANALISI CONTESTO INTERNO (mappatura dei processi aree obbligatorie)			
Livello qualità	Descrittore	PTPC di riferimento	
		2015-2017	2017-2019
Insufficiente	Assente	45,5%	12,9%
	Solo alcuni macro-processi, comunque non esaustivi delle aree a maggior rischio indicate nel PNA descritti e rappresentati in maniera sommaria	16,4%	21,3%
	Tutti i macro-processi riguardanti le aree a maggior rischio indicate nel PNA, descritti e rappresentati in maniera sufficiente	16,0%	34,5%
Sufficiente o Buona	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	12,1%	22,4%
	Tutti i macro-processi riguardanti le aree a maggior rischio indicate nel PNA, descritti e rappresentati in maniera puntuale (fasi, input, output e responsabilità)	6,0%	7,3%
	Tutti i processi relativi alle aree a maggior rischio indicate nel PNA descritti e rappresentati in maniera puntuale (fasi, input, output e responsabilità)	3,9%	1,7%

Analiticità della mappatura processi per le “aree ulteriori”

Il secondo passaggio, invece, riguarda le variazioni intervenute rispetto alla presenza e qualità della mappatura dei processi per le aree “ulteriori”.

In questo caso, non si evincono variazioni di rilievo tra i Piani dei due trienni in esame.

Resta stabilmente bassa, infatti, la percentuale di amministrazioni inadempienti (attestandosi al 24% circa). Resta, inoltre, tendenzialmente stabile la percentuale di amministrazioni che ha mappato processi aggiuntivi delle aree “obbligatorie”, anche se sommariamente mentre aumenta, lievemente (dal 16,2% al 24,6%) la percentuale di amministrazioni che ha mappato processi, in maniera sufficiente, alcuni processi aggiuntivi.

Resta tendenzialmente stabile anche la percentuale di amministrazioni che ha individuato aree di rischio ulteriori e ha svolto una sufficiente analisi dei macro-processi ivi compresi, mentre si riduce complessivamente la percentuale di amministrazioni che individua aree di rischio “ulteriori” e ne descrive opportunamente i suoi macro-processi/processi.

Tabella 6- Analisi del contesto interno – mappatura aree “ulteriori”

ANALISI CONTESTO INTERNO (mappatura dei processi aree ulteriori)			
Livello qualità	Descrittore	PTPC di riferimento	
		2015-2017	2017-2019
Insufficiente	Assente	24,8%	24,3%

	Solo alcuni macro processi integrativi delle aree “obbligatorie” del PNA descritti e rappresentati in maniera sommaria	18,3%	17,5%
	Solo alcuni macro processi integrativi descritti e rappresentati in maniera sufficiente	16,2%	24,6%
Sufficiente o Buona	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	22,0%	24,8%
	Individuazione di aree di rischio “ulteriori” e analisi approfondita dei macro-processi o adeguata argomentazione della non sussistenza di ulteriori macro processi a rischio	12,1%	6,5%
	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)	6,5%	2,2%

L’analisi della qualità della mappatura per le aree di rischio “obbligatorie” ed “ulteriori” mostra un risultato interessante. Emerge, infatti, una certa difficoltà organizzativa che, seppur lentamente, vede dei miglioramenti attraverso l’applicazione di una certa gradualità nella messa in atto del processo di gestione del rischio.

Una prima fase, infatti, ha visto le amministrazioni concentrare i propri sforzi nell’identificazione di processi per le aree “obbligatorie”. Una seconda fase ha visto migliorare tali sforzi nella definizione delle cosiddette aree “ulteriori” (rimaste poi sostanzialmente stabili) per poi concentrare l’attenzione, successivamente, nel miglioramento della descrizione dei processi delle aree “obbligatorie”, che hanno subito la migliore variazione positiva. Nel futuro ci si aspetterebbe, dunque, un miglioramento qualitativo della mappatura dei processi anche per le cosiddette aree “ulteriori”.

Identificazione responsabilità organizzative

Altro elemento importante dell’analisi del contesto interno è la corretta identificazione dei soggetti che hanno la responsabilità dello svolgimento del processo e/o tutti quei soggetti che ne svolgono le singole attività; in altri termini, la corretta individuazione delle responsabilità organizzative in relazione allo svolgimento dei processi.

L’analisi effettuata mostra un dato tendenzialmente stabile tra i Piani analizzati dei due trienni.

Aumenta, seppur lievemente, il numero di inadempienti, che passa dal 24,3% del 2015 al 31,7% del 2017. Si riduce, tuttavia, dal 18,5% del 2015 al 9,7% del 2017 anche la percentuale di amministrazioni che identifica le responsabilità organizzative, in maniera inadeguata (ad esempio, solo a livello molto aggregato e solo per alcuni processi/ macro processi). Restano, invece, tendenzialmente stabili, tutte le altre variabili in esame (seppur in lieve aumento di pochi punti percentuali il numero di

amministrazioni che iniziano ad identificare meglio le responsabilità connesse allo svolgimento dei processi).

Tabella 7- Analisi del contesto interno – identificazione delle responsabilità organizzative

ANALISI CONTESTO INTERNO (identificazione delle responsabilità organizzative)			
Livello qualità	Descrittore	PTPC di riferimento	
		2015-2017	2017-2019
Insufficiente	Assente	24,3%	31,7%
	Inadeguata identificazione delle responsabilità organizzative (solo a livello molto aggregato e solo per alcuni processi/ macro processi)	18,5%	9,7%
	Parziale identificazione delle responsabilità organizzative (a livello aggregato ma per tutti i processi/ macro processi relativi alle aree a maggior rischio indicate nel PNA)	15,9%	14,2%
Sufficiente o Buona	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)	22,0%	22,6%
	Buona identificazione delle responsabilità organizzative (a livello dettagliato e per tutti i processi/ macro processi relativi alle aree a maggior rischio indicate nel PNA)	12,9%	14,4%
	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)	6,5%	7,5%

3. Analisi e valutazione del rischio (*risk assessment*)

Una importante fase del processo di gestione del rischio è quella relativa al risk assessment, ossia il momento in cui si individuano gli eventi rischiosi che possono verificarsi durante lo svolgimento delle attività del processo, se ne analizzano le possibili cause e si utilizzano metodi e tecniche per valutare l'esposizione al rischio dei processi. Il PNA 2013 forniva, in allegato, alcune esemplificazioni di eventi rischiosi suddivisi per le quattro aree di rischio "obbligatorie" e forniva altresì, una metodologia per la valutazione dell'esposizione al rischio dei processi (Allegato 5). Nelle successive versioni del PNA, l'ANAC ha sempre ribadito l'importanza di non fermarsi a tali suggerimenti, sia in relazione all'identificazione di eventi rischiosi (per i quali ha fornito ulteriori suggerimenti), sia in relazione all'utilizzo dell'Allegato 5, al fine di trovare gli strumenti più adatti alle caratteristiche specifiche di ciascuna organizzazione.

Identificazione e analisi dei rischi

Con riferimento al primo punto, l'identificazione e analisi del rischio, i dati non mostrano particolari variazioni tra i Piani dei due trienni in esame.

Tra i dati più significativi emerge un, seppur lieve, incremento degli inadempienti che passano dal 27,4% del triennio 2015-2017 al 30,0% del triennio 2017-2019.

Sebbene i trend siano tendenzialmente stabili, si riscontrano due significative variazioni che riguardano da una parte, la riduzione della percentuale di amministrazioni che si è fermata alla mera identificazione degli eventi rischiosi riportati all'allegato 3 PNA 2013 e li ha sommariamente abbinati alle aree di rischio (dal 15,3% del 2015 al 7,5% del 2017); dall'altra, un incremento della percentuale di amministrazioni che ha realizzato una buona analisi, attraverso la definizione di un catalogo dei rischi più ampio di quello esemplificativo di cui all'allegato 3, abbinando tali eventi rischiosi non già alle aree di rischio, ma ai processi/ macro processi censiti (dal 17,7% del 2015 al 25,4% del 2017). Scendendo nel dettaglio dei comparti, si evince un aumento, seppur lieve, del numero degli inadempienti, con particolare riferimento ai Piccoli comuni (dal 36,4% del 2015 al 43,4% del 2017) e agli Enti del Servizio Sanitario Nazionale (dal 15,3% al 20,3%) ma aumenta, al contempo, la capacità delle amministrazioni di cogliere le precisazioni contenute nell'Aggiornamento 2015 al PNA, risultante in un miglioramento della capacità delle stesse di utilizzare un maggior numero di fonti informative (oltre l'allegato 3 del PNA 2013) al fine di identificare in maniera più puntuale gli eventi rischiosi.

Tabella 8- Identificazione e analisi del rischio

IDENTIFICAZIONE E ANALISI DEL RISCHIO			
Livello qualità	Descrittore	PTPC di riferimento	
		2015-2017	2017-2019
Insufficiente	Assente	27,4%	30,0%
	Identificazione dei soli eventi rischiosi riportati all'allegato 3 PNA, e sommario abbinamento degli stessi alle aree di rischio	15,3%	7,5%
	Identificazione dei soli eventi rischiosi riportati all'allegato 3 PNA, e sommario abbinamento degli stessi ai singoli processi/ macro processi	21,3%	20,3%
Sufficiente o Buona	Definizione di un catalogo dei rischi più ampio di quello esemplificativo di cui all'allegato 3 (ad esempio attraverso l'analisi della casistica giudiziaria) e abbinamento dei rischi alle aree di rischio	16,6%	15,3%
	Definizione di un catalogo dei rischi più ampio di quello esemplificativo di cui all'allegato 3 (ad esempio attraverso l'analisi della casistica giudiziaria) e abbinamento dei rischi ai processi/ macro processi	17,7%	25,4%
	Definizione di un catalogo dei rischi più ampio di quello esemplificativo di cui all'allegato 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	1,7%	1,5%

Valutazione e ponderazione del rischio

Il dato relativo alla valutazione e ponderazione del rischio lascia emergere un significativo miglioramento rispetto ai due trienni in esame, da imputarsi non già ad una evoluzione della

metodologia utilizzata dalle amministrazioni per valutare l'esposizione al rischio dei processi (che resta sostanzialmente la metodologia illustrata nell'allegato 5 del PNA 2013), quanto all'incremento del numero di amministrazioni che realizza tale analisi.

Scende, infatti, dal 27,8% del triennio 2015-2017 al 15,9% del triennio 2017-2019 la percentuale di amministrazioni inadempienti e sale, invece, al 39% nei PTPC 2017-2019 la percentuale di amministrazioni che hanno realizzato l'analisi in maniera più puntuale.

Tutti i comparti in esame hanno, infatti, sperimentato un significativo aumento del numero di amministrazioni che hanno realizzato la valutazione e ponderazione del rischio attraverso l'allegato 5 del PNA 2013 attribuendo delle fasce di priorità di intervento per il trattamento degli stessi. In particolare, si menzionano le autonomie funzionali che passano dal 45,5% al 69,1% e i Piccoli Comuni, dal 7% al 31% che hanno sperimentato il miglioramento più significativo.

Le criticità segnalate nell'aggiornamento 2015 del PNA, tuttavia, sembrano permanere. Dall'analisi dei PTPC 2017-2019 è, comunque, emerso che gran parte delle amministrazioni continua ad applicare in modo troppo meccanico la metodologia presentata nell'allegato 5 del PNA, mentre resta fermo che, secondo quanto definito nell'aggiornamento 2015 del PNA "con riferimento alla misurazione e valutazione del livello di esposizione al rischio, si evidenzia che le indicazioni contenute nel PNA, come ivi precisato, non sono strettamente vincolanti potendo l'amministrazione scegliere criteri diversi purché adeguati al fine".

Tabella 9- Valutazione e ponderazione del rischio

VALUTAZIONE E PONDERAZIONE DEL RISCHIO			
Livello qualità	Descrittore	PTPC di riferimento	
		2015-2017	2017-2019
Insufficiente	Assente	27,8%	15,9%
	Allegato 5 PNA per area di rischio	14,2%	13,1%
	Allegato 5 per sotto aree di rischio e/o macro-processi	18,3%	17,0%
Sufficiente o Buona	Allegato 5 per macro-processi con poca diversificazione dell'esposizione al rischio (assenza attribuzione di priorità esposizione al rischio)	17,9%	14,4%
	Allegato 5 o altri metodi con ponderazione dei rischi per fasce di priorità di intervento	20,1%	39,0%
	Metodi evoluti con utilizzo dati oggettivi (es. Dati giudiziari) e diversificazione valutazione per fasi del processo e per ufficio	1,7%	0,7%

4. Trattamento del rischio

Così come per l'analisi del contesto interno (mappatura dei processi), l'impostazione del PNA 2013 individuava le cosiddette misure "obbligatorie" ed "ulteriori". Sulle prime il PNA sottolineava che "debbono essere attuate necessariamente nell'amministrazione", poiché derivanti da specifici

obblighi normativi, mentre sulle ulteriori sosteneva che *“debbono essere valutate in base ai costi stimati, all’impatto sull’organizzazione e al grado di efficacia che si attribuisce a ciascuna di esse”*. Tale impostazione ha portato nei primi anni di adozione del PTPC, uno sbilanciamento della presenza di misure “obbligatorie” su quelle “ulteriori”. Nelle successive edizioni del PNA, l’ANAC ha rivisto tale impostazione sostenendo che *“le misure definite “obbligatorie” non hanno una maggiore importanza o efficacia rispetto a quelle “ulteriori”. L’efficacia di una misura dipende, infatti, dalla capacità di quest’ultima di incidere sulle cause degli eventi rischiosi ed è, quindi, una valutazione correlata all’analisi del rischio”* e suggerendo, altresì, *“la necessità di distinguere fra “misure generali” che si caratterizzano per il fatto di incidere sul sistema complessivo della prevenzione della corruzione intervenendo in materia trasversale sull’intera amministrazione o ente e “misure specifiche” che si caratterizzano per il fatto di incidere su problemi specifici individuati tramite l’analisi del rischio”*.

Nonostante tale nuova impostazione, per consentire il confronto con i PTPC 2015-2017, la cui impostazione era legata ancora al PNA 2013, si utilizzerà, di seguito, la dicitura misure “obbligatorie” e misure “ulteriori”.

In relazione ai trend riscontrati, si rileva un sensibile miglioramento, nel tempo, della presenza e qualità della fase del trattamento del rischio nei PTPC delle amministrazioni facenti parte del campione.

Si riduce sensibilmente la già bassa percentuale di inadempienti, che diventa quasi prossima allo zero (dal 10,1% dei PTPC del triennio 2015-2017 allo 0,7% dei PTPC del triennio 2017-2019). In altre parole, quasi tutte le amministrazioni, sebbene con un livello di dettaglio e qualità differente, prevedono la fase del trattamento del rischio attraverso l’identificazione di misure sia “obbligatorie” che “ulteriori”.

Entrando nel dettaglio dell’analisi, nei PTPC 2015-2017 il trattamento del rischio coincideva mediamente con l’indicazione di misure prevalentemente “obbligatorie” e, in parte, “ulteriori” (come definite nel PNA 2013) anche se con uno scarso collegamento con l’analisi e valutazione del rischio; in tal senso, appare significativo l’aumento (dal 23,9% dei PTPC del triennio 2015-2017 al 33,4% dei PTPC del triennio 2017-2019) delle amministrazioni che hanno realizzato la fase relativa al trattamento del rischio attraverso l’indicazione di misure, definite nel PNA 2013 come “obbligatorie” e “ulteriori”, con un buon collegamento con le risultanze dell’analisi e valutazione del rischio. L’aumento più significativo è riscontrabile prevalentemente negli Enti Locali, di piccole e grandi dimensioni (Piccoli Comuni che passano dal 15,5% del 2015 al 27,9% del 2017 e Comuni Medio-

Grandi, che passano dal 17,8% del 2015 al 29,3% del 2017) ed Enti del Servizio Sanitario Nazionale, che passano dal 23,7% del 2015 al 35,6%.

L'analisi mostra, dunque, un incremento della qualità della variabile in esame, con riferimento sia al maggior numero di amministrazioni che individuano misure "ulteriori" sia i casi in cui si evince un migliore collegamento con l'analisi del rischio.

Anche in questo caso appare rilevante il miglioramento delle indicazioni contenute nell'aggiornamento 2015 al PNA e il superamento della dicotomia misure "obbligatorie" / misure "ulteriori".

Tabella 10- Trattamento del rischio

TRATTAMENTO DEL RISCHIO			
Livello qualità	Descrittore	PTPC di riferimento	
		2015-2017	2017-2019
Insufficiente	Assente	10,1%	0,7%
	Indicazione di sole misure "ex obbligatorie" non collegate all'analisi e valutazione del rischio	22,9%	19,6%
	Indicazione di misure "ex obbligatorie" e misure "ex ulteriori" ma scarso collegamento con l'analisi e valutazione del rischio	27,8%	31,9%
Sufficiente o Buona	Indicazione di sole misure "ex obbligatorie" ma buon collegamento con le risultanze dell'analisi e valutazione del rischio	12,5%	9,9%
	Indicazione di misure "ex obbligatorie" e misure "ex ulteriori" e buon collegamento con le risultanze dell'analisi e valutazione del rischio	23,9%	33,4%
	Individuazione e programmazione operativa di misure "ex obbligatorie" e buon collegamento con le risultanze dell'analisi e valutazione del rischio	2,8%	4,5%

CONSIDERAZIONI GENERALI

L'analisi effettuata mostra, nonostante il permanere di diverse criticità, un miglioramento complessivo dalla prima rilevazione del 2015 ad oggi.

Nel complesso, i dati sembrano far emergere una certa gradualità nell'applicazione della norma; a tal proposito, spesso, infatti, i dati mostrano una certa tendenza delle amministrazioni a fermarsi, nelle prime adozioni del proprio PTPC, alle prescrizioni dei vari PNA, per effettuare delle integrazioni e/o approfondimenti specifici negli anni successivi.

Tale tendenza può essere imputabile ad un effetto "apprendimento". La capacità di migliorare la qualità del proprio Piano è, almeno in parte, dovuta ad un progressivo processo di assimilazione dei contenuti, delle tecniche e delle finalità contenute nelle indicazioni fornite nel tempo dall'Autorità.

Nonostante ciò, permane ancora una certa cultura all'adempimento (*compliance*), nonostante la progressiva riduzione del livello di inadempienze e questo si traduce, spesso, in Piani che, pur contenendo un nucleo minimo di informazioni in linea con le indicazioni fornite dall'ANAC nei PNA, esse risultano, tuttavia, inserite in maniera del tutto generica, senza alcun tipo di approfondimento e/o personalizzazione.

Le maggiori difficoltà sembrano essere maggiormente connesse alla organizzazione e gestione della messa in atto del processo di gestione del rischio.

In tal senso, infatti, i risultati mostrano che i miglioramenti più lenti si registrano laddove è maggiormente necessario porre in essere delle azioni che incidono sugli aspetti organizzativi; ad esempio, relativamente al coinvolgimento della struttura organizzativa per la mappatura dei processi delle aree specifiche (o, come definite nel 2013, "ulteriori"), risultato tendenzialmente stabile tra i Piani del triennio 2015-2017 e 2017-2019. Al contrario, laddove l'attività di impulso e coordinamento del RPCT è più facilmente gestibile o, ancora, sulle quali si sta lavorando da più tempo (es. focus sulle aree di rischio definite come "obbligatorie" nel 2013), si registrano i miglioramenti più significativi. Appare evidente, dunque, che le difficoltà dell'implementazione di una norma relativamente complessa si scontra con la capacità organizzativa delle amministrazioni che risulta, dunque, uno tra le principali fattori critici di successo.

In tal senso, dunque, la messa in atto del processo di gestione del rischio necessita dell'acquisizione e sperimentazione di competenze specifiche, di un forte *commitment* da parte dell'organo di indirizzo, di una migliore organizzazione, oltre alla grande partecipazione di tutta la struttura organizzativa e di stakeholder esterni anche al fine di ridurre l'autoreferenzialità delle amministrazioni; occorre,

dunque, uno sforzo maggiore in termini di organizzazione e gestione di tali attività, elementi su cui, tuttavia, continuano a riscontrarsi delle carenze.

Necessaria, infine, una nuova cultura, orientata non già all'adempimento formale, ma al raggiungimento di risultati concreti e tangibili.

Appare evidente, dunque, che il processo di miglioramento, seppure avviato, è ancora lungo.