

PROGETTO “Interventi a supporto delle Riforme della PA”

LINEA ATTIVITA' 3 - ULTERIORI INTERVENTI PER LA PREVENZIONE DELLA
CORRUZIONE NELLE AMMINISTRAZIONI REGIONALI E LOCALI DEL MEZZOGIORNO

LA GESTIONE DEL RISCHIO DI CORRUZIONE: Principi e Linee Guida UNI ISO 31000:2010 (II Parte) Criteria di Rischio e Indici di Valutazione

Andrea Ferrarini

[*andrea.ferrarini2012@gmail.com*](mailto:andrea.ferrarini2012@gmail.com)

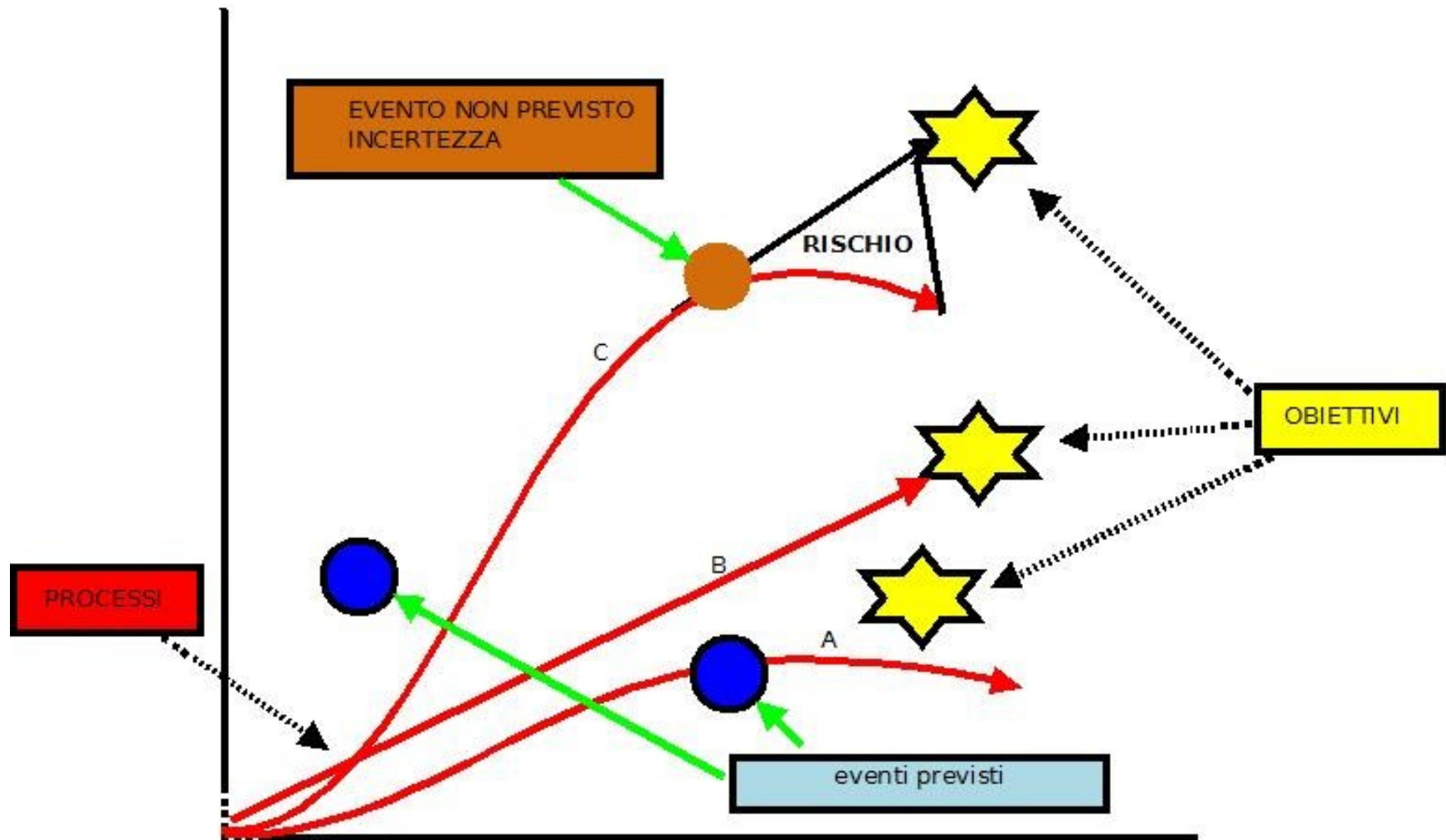
[*https://www.linkedin.com/in/andreaFerrarini*](https://www.linkedin.com/in/andreaFerrarini)

9 marzo 2015

DEFINIZIONI DI RISCHIO (UNI ISO 31000: 2010)

- **Il rischio è l'effetto dell'incertezza sugli obiettivi**
- **Effetto** = scostamento (positivo o negativo) da un risultato atteso
- **Incertezza** = stato anche parziale, di assenza di informazioni relative alla comprensione di un evento, delle sue conseguenze e della sua verosimiglianza (=probabilità)

*Il rischio non dipende dal fatto che alcuni eventi possono influire sui nostri obiettivi, ma dal fatto che **non conosciamo** tali eventi (= incertezza)*



EVENTO DI CORRUZIONE

Azione consapevole



Uso distorto del potere
pubblico



Uno o più interessi privati



**Evento di
corruzione**

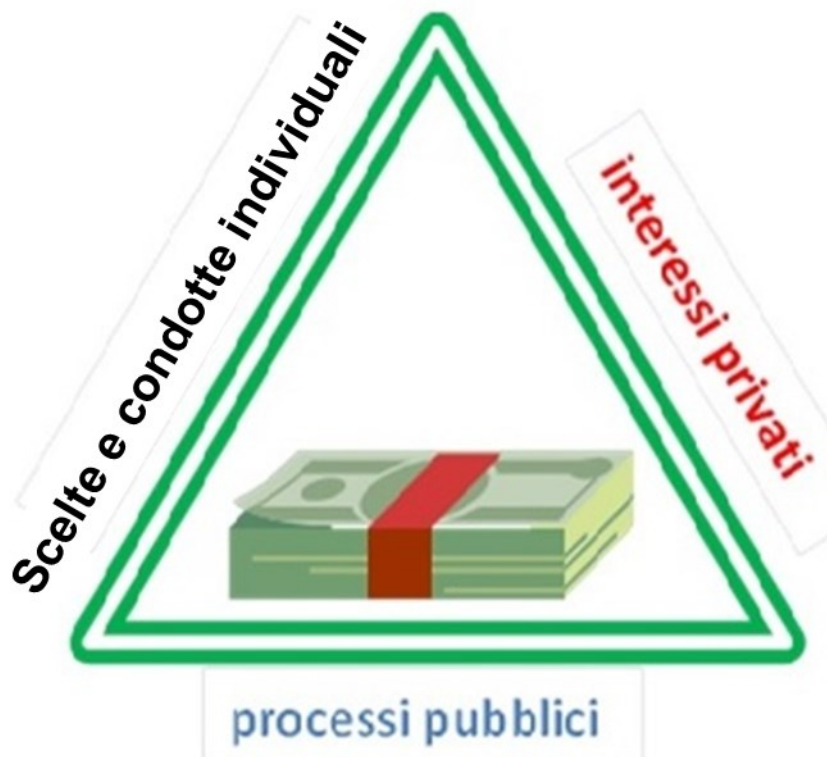


La corruzione è come un incendio ...

INCENDIO	CORRUZIONE
Reazione chimica, tra:	Evento che coinvolge
Un combustibile (es. legno, carta, gas...), che può bruciare	Persone («fatte» di bisogni, valori, scelte, comportamenti)
Un comburente (aria), «dentro cui» si può sviluppare l'incendio.	Un processo di interesse pubblico «dentro il quale» può avere luogo la corruzione
In presenza di	
Un innesco (es. una fiamma)	Interessi privati (=non pubblici)



Il «Triangolo della Corruzione» e le tre dimensioni del rischio di corruzione



Tre dimensioni del rischio = tre tipi di incertezza

INCERTEZZA ORGANIZZATIVA

Non sapere come sono gestiti i processi; non sapere se il sistema «reale» dei poteri coincide con il sistema «formale» definito dall'amministrazione (organigramma); non accorgersi di eventuali monopoli interni all'amministrazione

INCERTEZZA ETICA

Discrezionalità nella gestione dei processi; scarsa motivazione del personale; scarsa capacità di definire gli obiettivi dell'ente; scarsa capacità di definire e veicolare valori di etica pubblica

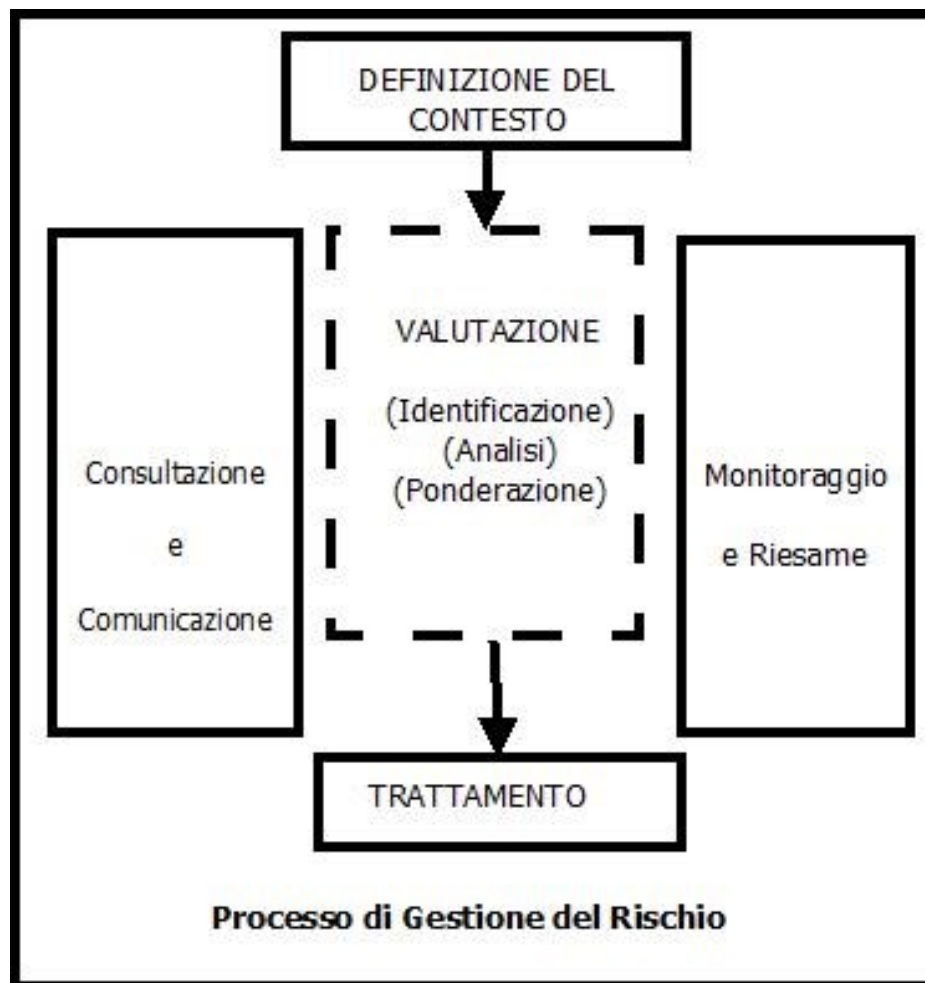
INCERTEZZA nelle RELAZIONI

Mancata individuazione degli interessi privati che possono interferire con i processi pubblici; scarsa «qualificazione» dei fornitori e dei consulenti

... Un QUARTO tipo di incertezza

- *In qualunque pubblica amministrazione esistono dei **processi**; delle persone che **decidono e agiscono** (i dipendenti pubblici, senza i quali l'organizzazione sarebbe una «scatola vuota»); e degli **interessi privati** (gli interessi dei soggetti che si interfacciano con l'ente e gli interessi della componente politica)*
- *Probabilmente, in alcune pubbliche amministrazioni esistono dei processi **gestiti male**, delle persone **disoneste** e degli interessi che potrebbero **confliggere** con gli interessi pubblici*
- **Ma non possiamo prevedere** quando «il triangolo della corruzione» si chiuderà, cioè quando un singolo dipendente pubblico **sceglierà** di abusare del proprio potere, gestendo uno o più **processi** in modo tale da favorire degli **interessi privati**

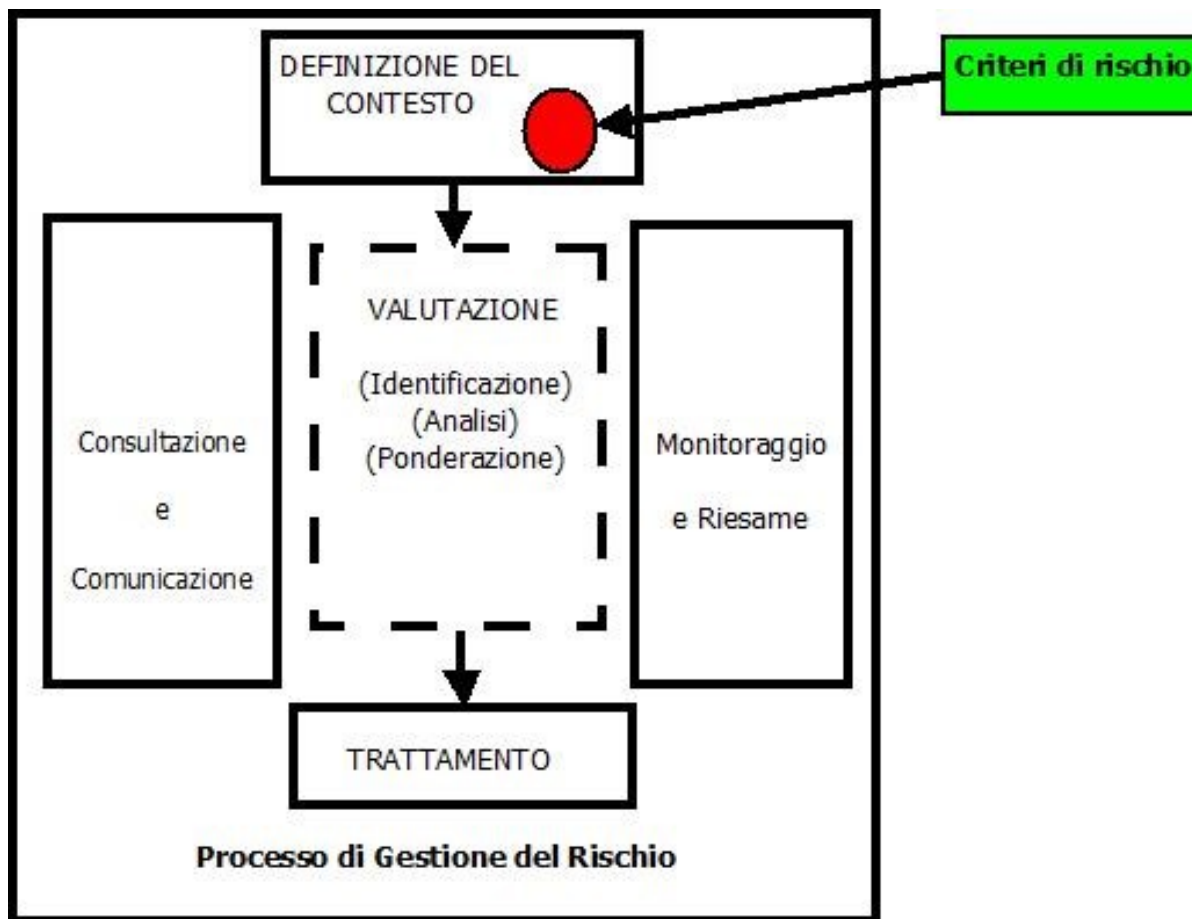
Il Processo di gestione del Rischio (UNI ISO 31000:2010, 5)



Il Processo di gestione del Rischio (UNI ISO 31000:2010, 5)

- Il Processo di gestione del rischio prevede:
- Una serie di componenti comuni anche ad altri sistemi di gestione: **definizione del contesto, comunicazione e consultazione, monitoraggio e riesame**. *Questi componenti comuni consentono di integrare la gestione del rischio negli altri sistemi di gestione adottati dall'ente (ad esempio nel SGQ ISO 9001)*
- Due componenti specifici: *la Valutazione del rischio e il trattamento del Rischio*. *La Valutazione del rischio serve per sviluppare una conoscenza del rischio (riduzione dell'incertezza), mentre il Trattamento del rischio serve per controllare il rischio (ridurre gli effetti dell'incertezza sugli obiettivi)*

Criteri di rischio (ISO 31000:2010, 5.3.5)



Criteri di rischio (ISO 31000:2010, 5.3.5)

- Sono «*termini di riferimento a fronte dei quali è valutata la significatività del rischio*»
- Devono essere definiti **all'inizio** di qualsiasi processo di gestione del rischio e sottoposti a riesame in modo continuo (per verificare la loro adeguatezza)

Attraverso i criteri di rischio l'organizzazione chiarisce:

1. Quali sono le **cause** e le **conseguenze** del rischio che deve gestire
2. In che modo è definita la verosimiglianza (**probabilità**) degli eventi
3. L'orizzonte **temporale** della verosimiglianza e delle conseguenze
4. Come viene determinato il **livello di rischio**
5. Il livello al quale il rischio diventa **accettabile**
6. (Il punto di vista dei portatori di interesse)
7. (Se si debba tener conto della combinazione di rischi multipli)

E' possibile conoscere e prevenire la corruzione?

Conoscere e prevenire il rischio di corruzione è una faccenda molto complicata:

- Il rischio di corruzione è «multidimensionale»: per conoscerlo e prevenirlo bisogna considerare il complicato sistema di relazioni che intercorrono fra i **processi** dell'ente, le **persone** che agiscono in esso e gli **interessi** (pubblici e privati) presenti dentro e fuori l'organizzazione;

Data la complessità del rischio di corruzione, è veramente possibile prevenire la corruzione? Oppure dobbiamo confermare la massima di Socrate : **Ἐν οἶδα ὅτι οὐδὲν οἶδα**: « **So solo una cosa: che non so niente**»

Criteri di rischio (ISO 31000:2010, 5.3.5)

Non potremo mai conoscere e controllare tutte le variabili (etiche, economiche, sociali, politiche ed organizzative) che sono alla base dei fenomeni corruttivi. Per gestire il rischio di corruzione dobbiamo definire, attraverso i criteri di rischio, **criteri di rischio, un modello semplificato dei fenomeni corruttivi***.

In questo modello:

- **Le cause della corruzione coincidono con i tre elementi del «triangolo della corruzione»:** scelte, interessi e fattori organizzativi;
- **Il «triangolo della corruzione» descrive anche le «aree di impatto» della corruzione, cioè le aree in cui la corruzione crea dei danni**
- **Conoscere il rischio di corruzione significa definire la probabilità, conseguenze, livello di rischio degli eventi di corruzione;**
- **Controllare il rischio di corruzione significa ridurre la probabilità e/o le conseguenze degli eventi corruttivi**

* Un «modello» è una rappresentazione teorica, che riproduce alcune proprietà fondamentali di un fenomeno reale, che non è direttamente accessibile o che risulta essere troppo complesso per essere studiato.

Criteri di rischio (corruzione)

«Cause e conseguenze che degli eventi di corruzione»

Cause:

- Scelte e comportamenti dei dipendenti pubblici e dei soggetti privati
- uso distorto delle risorse, delle procedure e dei processi dell'Ente;
- prevalenza degli interessi privati a discapito degli interessi pubblici;

Conseguenze:

- Diffusione di comportamenti illeciti
- Mancato rispetto delle procedure
- Cattiva gestione dei processi pubblici
- Spreco di risorse pubbliche
- Lesione degli interessi collettivi

Criteri di rischio (corruzione)

«Come sono misurate le cause e le conseguenze»

(P.N.A., allegato 5) La misurazione delle **cause** avviene attraverso **indici** che quantificano dei «fattori di rischio», vale a dire delle situazioni che risultano statisticamente associate al verificarsi di eventi corruttivi.

<u>Valore Economico</u>	
Qual è l'impatto economico del processo?	
Ha rilevanza esclusivamente interna	1
Comporta l'attribuzione di vantaggi a soggetti esterni, ma di non particolare rilievo economico (es: concessione di borsa di studio per studenti)	3
Comporta l'attribuzione di notevoli vantaggi a soggetti esterni (es. affidamento appalto)	5

FATTORE
DI RISCHIO

INDICI



Criteri di rischio (corruzione)

«Come sono misurate le cause e le conseguenze»

(P.N.A., allegato 5). Anche la misurazione delle **conseguenze** avviene attraverso **indici** che quantificano i danni degli eventi di corruzione in relazione ad una serie di «aree di impatto» (scelte e comportamenti, organizzazione, interessi privati, interessi pubblici):

- A ciascuna area di impatto è associato un indice, con valore compreso da 0 a 5
- La media aritmetica dei valori assegnati alle aree di impatto quantifica la gravità delle **conseguenze (C)** del verificarsi dell'evento corruttivo

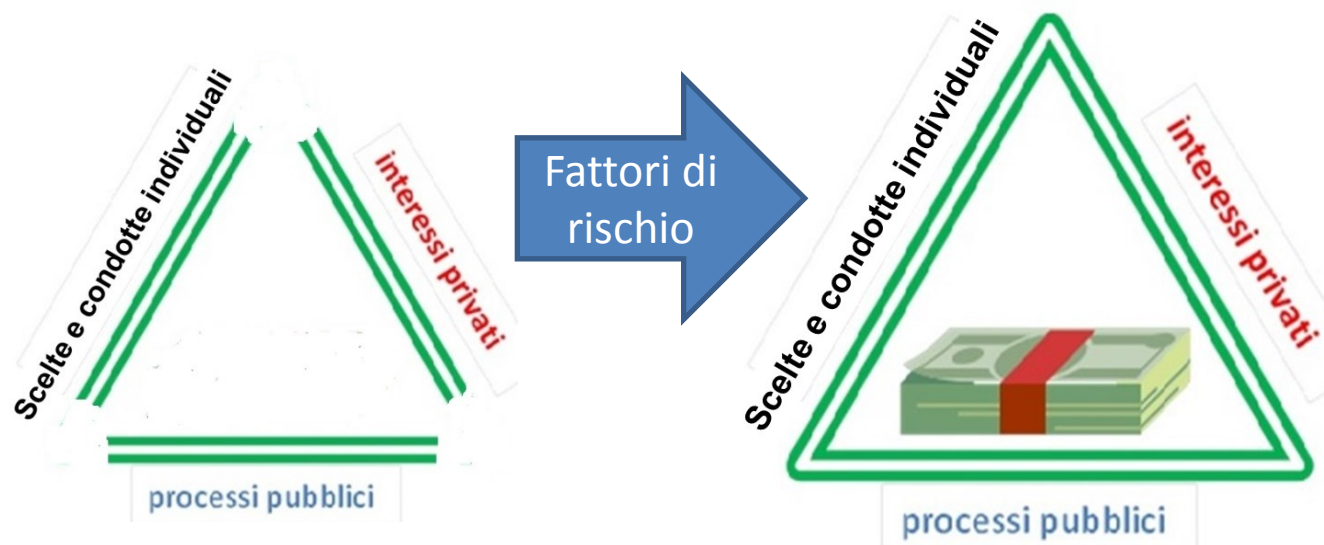
Criteri di rischio (corruzione)

«Come viene definita la probabilità»

Probabilità (P) = possibilità che i fattori di rischio (sommandosi) chiudano il «triangolo della corruzione»

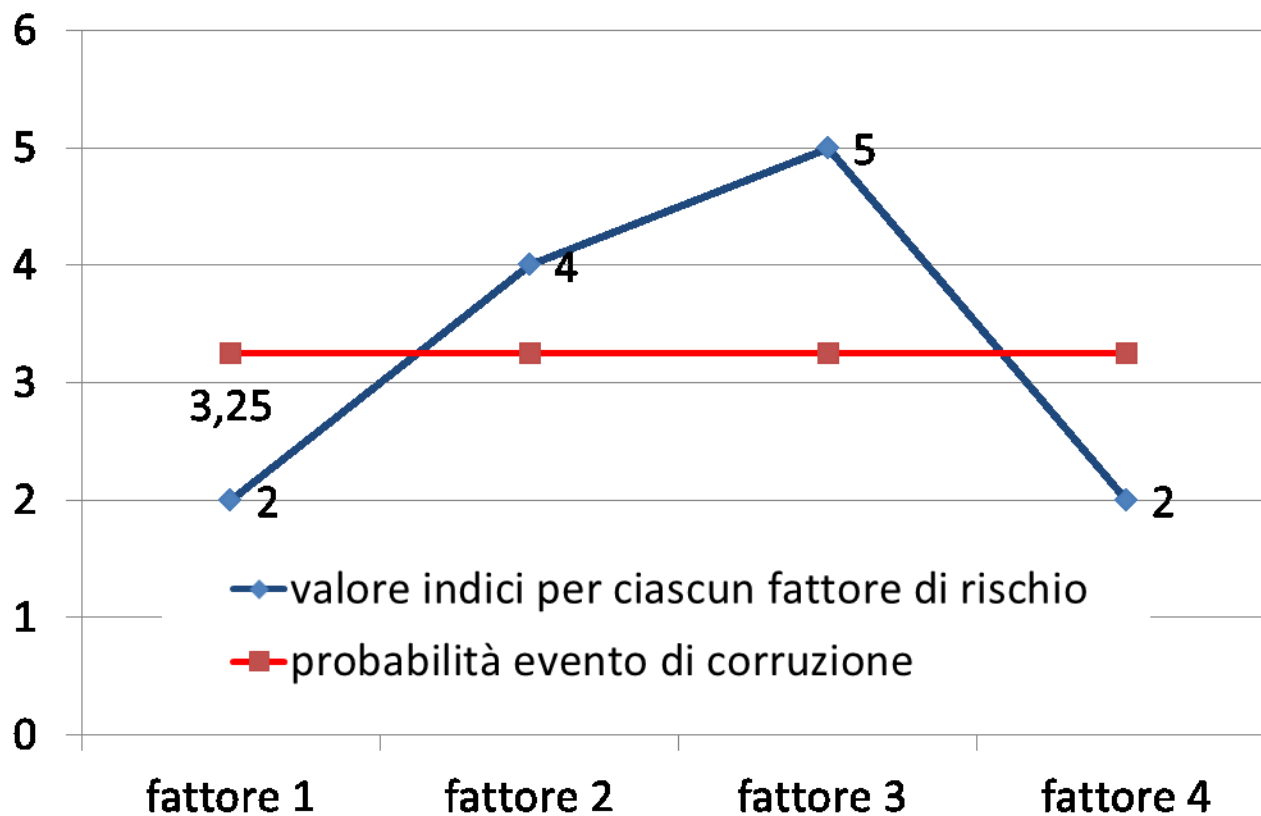
(P.N.A., allegato 5). La probabilità di un evento corruttivo si ricava:

- Assegnando a ciascun fattore di rischio un indice, con valore compreso da 0 a 5
- Calcolando la media aritmetica dei valori assegnati ai diversi fattori di rischio



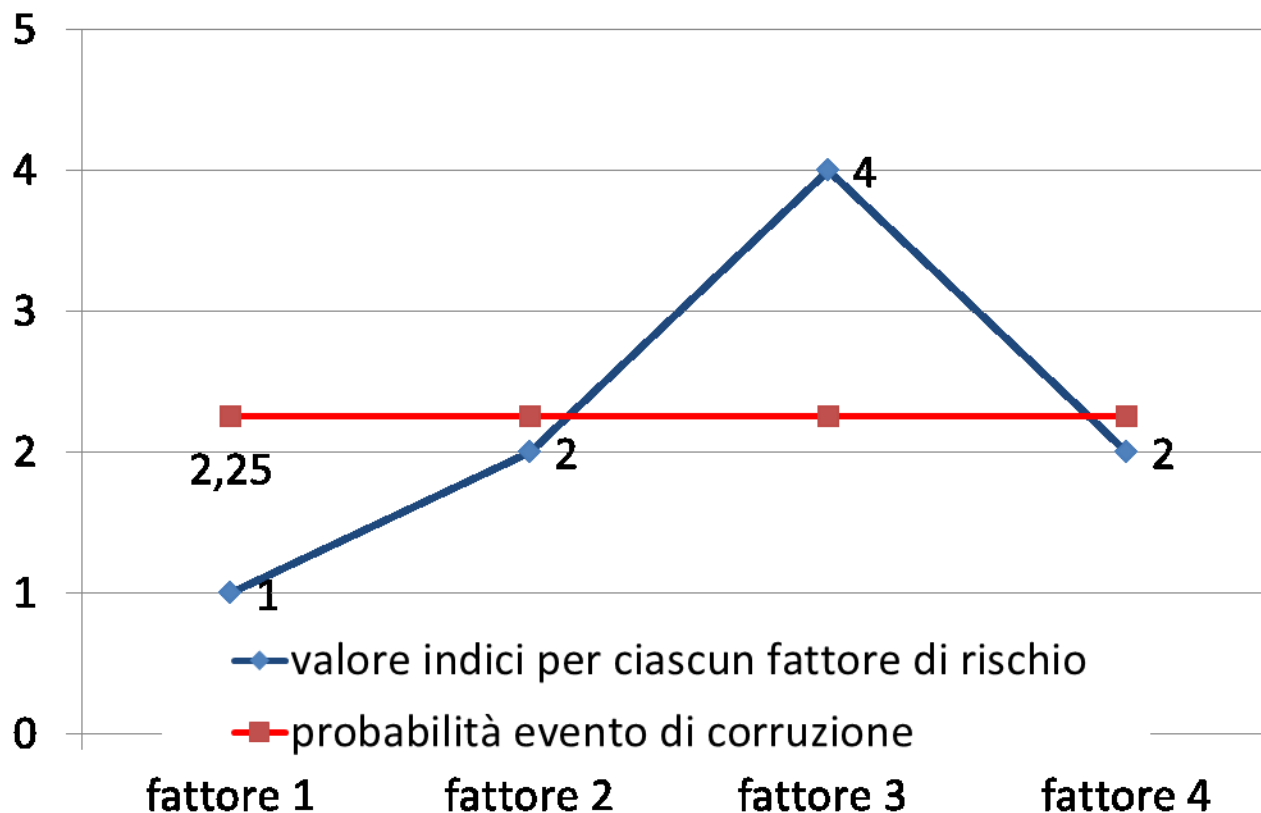
Criteri di rischio (corruzione)

«Come viene definita la probabilità»



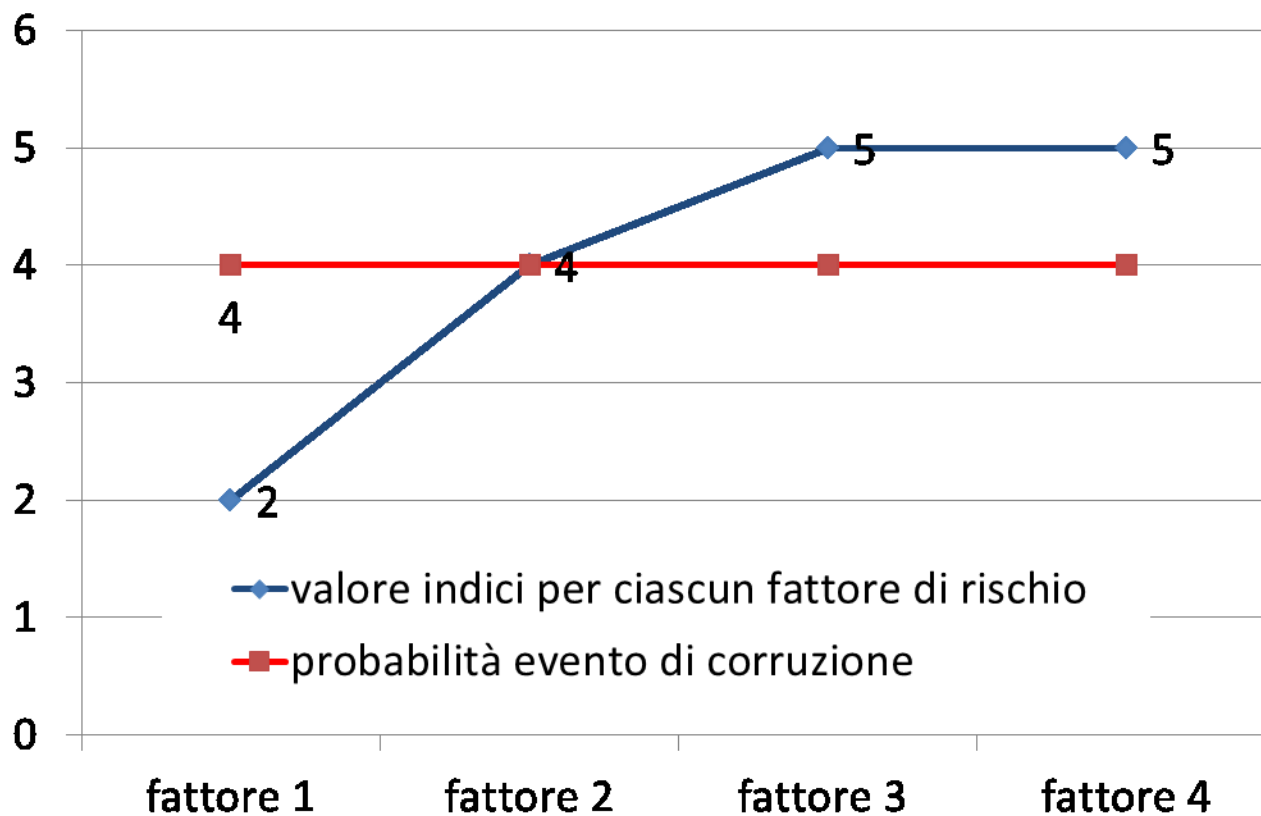
Criteri di rischio (corruzione)

«Come viene definita la probabilità»



Criteri di rischio (corruzione)

«Come viene definita la probabilità»



Criteri di rischio (corruzione)

«Orizzonte temporale della probabilità e delle conseguenze»

Non è definito alcun orizzonte temporale.

- Gli indici associati ai fattori di rischio permettono di quantificare la probabilità che «il triangolo della corruzione» si chiuda, ma non di prevedere se l'evento di corruzione si verificherà entro un certo periodo di tempo;
- Gli indici associati alle aree di impatto permettono di quantificare la gravità dell'impatto, ma non distinguono fra conseguenze a breve termine e conseguenze a lungo termine.

Criteri di rischio (corruzione)

«Come viene determinato il livello di rischio»

(P.N.A., Allegato 5). Il livello di rischio di un evento di corruzione (**L**) si ricava moltiplicando la probabilità dell'evento (**P**) e la gravità delle sue conseguenze (**C**)

$$L = P \times C$$

«Livello al quale il rischio diventa accettabile»

Non può essere definito a priori. Dipende anche dalla «propensione al rischio» dell'organizzazione. Generalmente, si può notare questo: se il valore di **P** è molto basso (es. $P = 1$), significa che i fattori di rischio analizzati potrebbero non causare la chiusura del triangolo della corruzione. E se **C** è molto basso (Es. $C = 1$), significa che l'evento, qualora si verificasse, non avrebbe effetti significativi sulle aree di impatto

Criteri di rischio (corruzione)

«Livello al quale il rischio diventa accettabile»

Può essere considerato accettabile il rischio derivante da eventi poco probabili (anche se con conseguenze gravi) o molto probabili, ma con conseguenze trascurabili. Costruendo una matrice di rischio è possibile individuare diverse soglie di accettabilità:

PROBABILITA'	5	5	10	15	20	25	<div style="background-color: #00AEEF; color: black; padding: 5px; margin-bottom: 5px;">Accettabile</div> <div style="background-color: #008000; color: black; padding: 5px; margin-bottom: 5px;">Medio-basso</div> <div style="background-color: #FFFF00; color: black; padding: 5px; margin-bottom: 5px;">Rilevante</div> <div style="background-color: #FF0000; color: black; padding: 5px;">Critico</div>
	4	4	8	12	16	20	
	3	3	6	9	12	15	
	2	2	4	6	8	10	
	1	1	2	3	4	5	
		1	2	3	4	5	
		CONSEGUENZE					

Gli indici di valutazione del rischio del Piano Nazionale Anticorruzione

Una analisi «critica»*

*critica < κρίνω = separare, distinguere

Elenco degli indici proposti dal P.N.A.

PROBABILITA'	IMPATTO
<ul style="list-style-type: none">● <i>Discrezionalità</i>● <i>Rilevanza esterna</i>● <i>Complessità</i>● <i>Valore economico</i>● <i>Frazionabilità</i>● <i>Efficacia dei controlli</i>	<ul style="list-style-type: none">● <i>Impatto organizzativo</i>● <i>Impatto economico</i>● <i>Impatto reputazionale</i>● <i>Impatto organizzativo, economico e sull'immagine</i>

Proposta di revisione degli indici proposti dal P.N.A.

PROBABILITA'	AREE DI IMPATTO
1) Indice Regionale	1. Vulnerabilità dell'ente alla corruzione
2) Discrezionalità	2. Scelte e comportamenti
3) Rilevanza esterna	3. Reputazione
4) Complessità	4. Organizzazione
5) Valore economico	5. Libera concorrenza
6) Frazionabilità	6. Spesa pubblica
7) Interferenza politica	7. Qualità di opere e servizi pubblici
8) Controlli	8. Efficienza allocativa

Perché una revisione degli indici?

- Per individuare fattori di rischio, aree di impatto ed indici chiaramente riconducibili alle tre dimensioni del rischio di corruzione: SCELTE, ORGANIZZAZIONE, INTERESSI
- Per rendere più completa l'analisi delle conseguenze degli eventi di corruzione
- Per analizzare il rischio considerando anche gli eventi di corruzione pregressi (**vulnerabilità**)
- Per includere nell'analisi **le differenze regionali** nell'esposizione al rischio di corruzione (EQI – Indice Europeo di Qualità nel Governo – dell'Università di Göteborg - CoG Institute)

Probabilità – Scelte e comportamenti

<u>Discrezionalità</u>	
Il processo è discrezionale?	
No. È del tutto vincolato	1
E' parzialmente vincolato dalla legge e da atti amministrativi	2
E' parzialmente vincolato solo dalla legge	3
E' parzialmente vincolato solo da atti amministrativi	4
E' altamente discrezionale	5
<u>Interferenza politica</u>	
Per la corretta gestione del processo è necessario interfacciarsi con gli organi di indirizzo politico dell'ente?	
No.	1
Sì.	5

Probabilità – Organizzazione

<u>Complessità del processo</u>	
Si tratta di un processo complesso, che comporta il coinvolgimento di più amministrazioni (esclusi i controlli) in fasi successive, per il conseguimento del risultato?	
No, il processo coinvolge una sola P.A.	1
Sì, il processo coinvolge più di 3 amministrazioni	3
Sì, il processo coinvolge più di 5 amministrazioni	5
<u>Frazionabilità del processo</u>	
Il risultato finale del processo può essere raggiunto anche effettuando una pluralità di operazioni di entità economica ridotta, che, considerate complessivamente, assicurano lo stesso risultato (ad es. una pluralità di affidamenti ridotti)?	
No	1
Sì	5

Probabilità – Interessi

<u>Rilevanza Esterna</u>	
Il processo produce effetti diretti all'esterno dell'amministrazione?	
No. Ha come destinatario finale un ufficio interno	2
Sì, il risultato del processo è rivolto direttamente ad utenti esterni all'ente	5
<u>Valore Economico</u>	
Qual è l'impatto economico del processo?	
Ha rilevanza esclusivamente interna	1
Comporta l'attribuzione di vantaggi a soggetti esterni, ma di non particolare rilievo economico (es: concessione di borsa di studio per studenti)	3
Comporta l'attribuzione di notevoli vantaggi a soggetti esterni (es. affidamento appalto)	5

Probabilità – Controlli

<u>Controlli</u>	
I controlli adottati, possono già ridurre la probabilità dell'evento di corruzione?	
Non sono stati adottati controlli, oppure i controlli non sono in grado di ridurre la probabilità dell'evento	5
I controlli adottati possono ridurre la probabilità dell'evento, ma solo in minima parte	3
I controlli adottati possono ridurre notevolmente la probabilità dell'evento	1

Probabilità – Indice Regionale

<u>Indice Regionale*</u>	
In quale area geografica si svolgono, prioritariamente, le attività dell'Ente?	
L'intero territorio nazionale	4
Valle D'Aosta, Trento, Bolzano	2
Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna	3
Piemonte, Liguria, Lombardia, Toscana, Umbria, Marche, Abruzzo, Basilicata, Sardegna	4
Lazio, Molise, Campania, Puglia, Calabria, Sicilia	5

* <http://qog.pol.gu.se/data/datadownloads/qogeuregionaldata>

Conseguenze– Scelte e comportamenti

<u>Impatto sulle scelte e sui comportamenti</u>	
Rispetto al totale del personale DELL'ENTE, quale percentuale di personale è impiegata nel processo?	
Fino a circa i 20%	1
Fino a circa il 40%	2
Fino a Circa il 60%	3
Fino a circa l'80%	4
Fino a circa il 100%	5

Conseguenze– Organizzazione

<u>Impatto organizzativo</u>		-
Quali funzioni dell'organizzazione possono essere coinvolte nell'evento di corruzione ? (se vi è più di una risposta, indicare la funzione più elevata)		
Addetti		1
Collaboratore o funzionari		2
Dirigenti di ufficio non generale, posizioni apicali o posizioni organizzative		3
dirigenti di ufficio generale		4
Direttore generale/segretario generale		5
<u>Impatto Reputazionale</u>		-
Nel corso degli ultimi 5 anni sono stati pubblicate, su giornali o riviste, notizie aventi ad oggetto il medesimo evento o eventi analoghi?		
No		0
Non ne abbiamo memoria		1
Sì, sulla stampa locale		2
Sì sulla stampa nazionale		3
Sì sulla stampa nazionale e locale		4
Sì, sulla stampa locale, nazionale e internazionale		5

Conseguenze– Interessi

<u>Impatto sulla libera concorrenza</u>	
L'evento di corruzione può avere conseguenze negative sulla libera concorrenza, favorendo alcune aziende, a discapito di altre; oppure agevolando la formazione di "cartelli" fra gli operatori economici?	
No	1
Sì	5
<u>Impatto sulla spesa pubblica</u>	
L'evento di corruzione può avere conseguenze negative sulla spesa pubblica (per esempio: maggiori risorse per gli stessi beni o servizi)?	
No	1
Sì	5

Conseguenze- Interessi

<u>Impatto sulla qualità delle opere pubbliche e dei servizi pubblici</u>	
L'evento di corruzione può influire negativamente sulla qualità delle opere e dei servizi pubblici (per esempio: minore qualità delle opere pubbliche o minore efficacia dei servizi)?	
No	1
Sì	5
<u>Impatto sull'allocazione risorse pubbliche</u>	
l'evento di corruzione può influire sulla destinazione delle risorse pubbliche, facendo privilegiare le attività e i settori in cui possono esserci maggiori guadagni illeciti?	
No	1
Sì	5

Conseguenze– Vulnerabilità

<u>Vulnerabilità</u>	
Nel corso degli ultimi 5 anni, per la medesima tipologia di evento o per tipologie analoghe: A) sono state pronunciate: sentenze dell'autorità giudiziaria o della corte dei conti a carico di dipendenti e dirigenti dell'amministrazione? B) sono state pronunciate sentenze di risarcimento del danno nei confronti dell'amministrazione?	
No	1
Sì	5

PROGETTO “Interventi a supporto delle Riforme della PA”

LINEA ATTIVITA' 3 - ULTERIORI INTERVENTI PER LA PREVENZIONE DELLA
CORRUZIONE NELLE AMMINISTRAZIONI REGIONALI E LOCALI DEL MEZZOGIORNO

LA GESTIONE DEL RISCHIO DI CORRUZIONE: Principi e Linee Guida UNI ISO 31000:2010 (II Parte) Criteria di rischio (ISO 31000:2010, 5.3.5) e Indici di Valutazione

Andrea Ferrarini

andrea.ferrarini2012@gmail.com

<https://www.linkedin.com/in/andreaFerrarini>

FINE