

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

Andrea Ferrarini

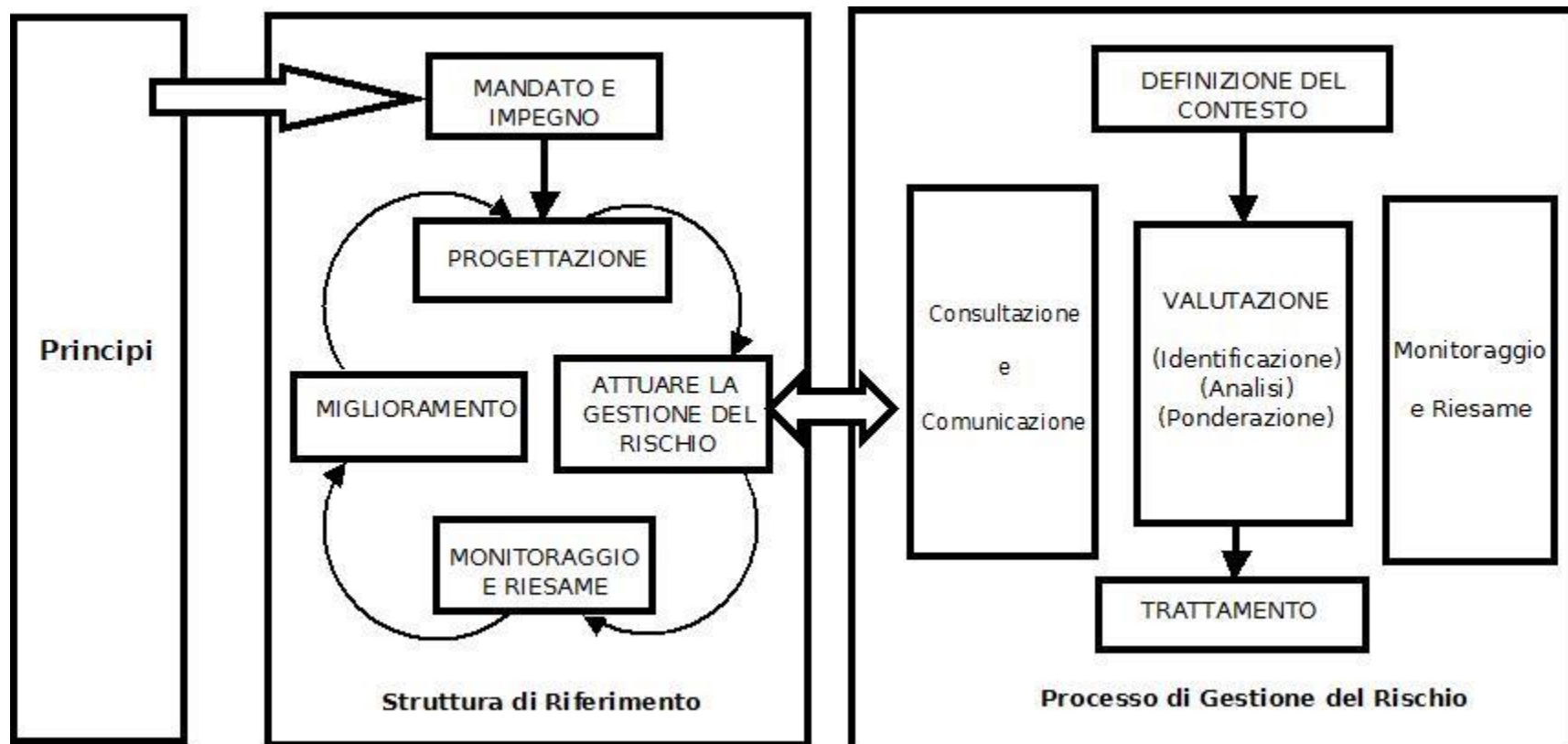
andrea.ferrarini2012@gmail.com

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

19 gennaio 2015

La norma UNI ISO 31000:2010

- La UNI ISO 31000:2010 è la versione italiana della norma internazionale, che definisce principi e linee guida per la gestione del rischio
- La UNI ISO 31000:2010 non serve per certificare un sistema, ma per fornire dei suggerimenti, per gestire efficacemente il rischio (*qualunque rischio!*) e può rendere più efficaci e sistematiche le politiche di prevenzione della corruzione
- *La UNI ISO 31000:2010 è una norma di 28 pagine, acquistabile sul sito <http://store.uni.com/> al costo di 72 Euro. E' scritta in modo chiaro ed accessibile, anche per chi non si è mai occupato di Risk Management*



Tutto quello che state facendo, serve davvero?

- La corruzione è un fenomeno che, in certe zone dell'Italia (per esempio la Lombardia, il Veneto e il Lazio) ha carattere sistemico e coinvolge classe politica, operatori economici, pubblici dipendenti e professionisti.
- La corruzione è un fenomeno criminale, che in certi casi si «sposa» con l'infiltrazione delle mafie nell'economia.
- La corruzione, in molti settori dell'agire pubblico, è favorita dalle stesse norme, (incoerenti e di difficile interpretazione) e dall'eccesso dei controlli
- La corruzione non è un fenomeno nuovo: era già nota ai Babilonesi, nel 1700 a.C. e ha accompagnato lo sviluppo della «civiltà» umana.
- La corruzione è anche un fenomeno di tipo economico: è una modalità di «gestione» dei rapporti fra gruppi di pressione privati (*lobbies*) e potere pubblico

... Se questo è vero ... a cosa serve fare i Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione?

A cosa serve fare i Piani Antincendio?

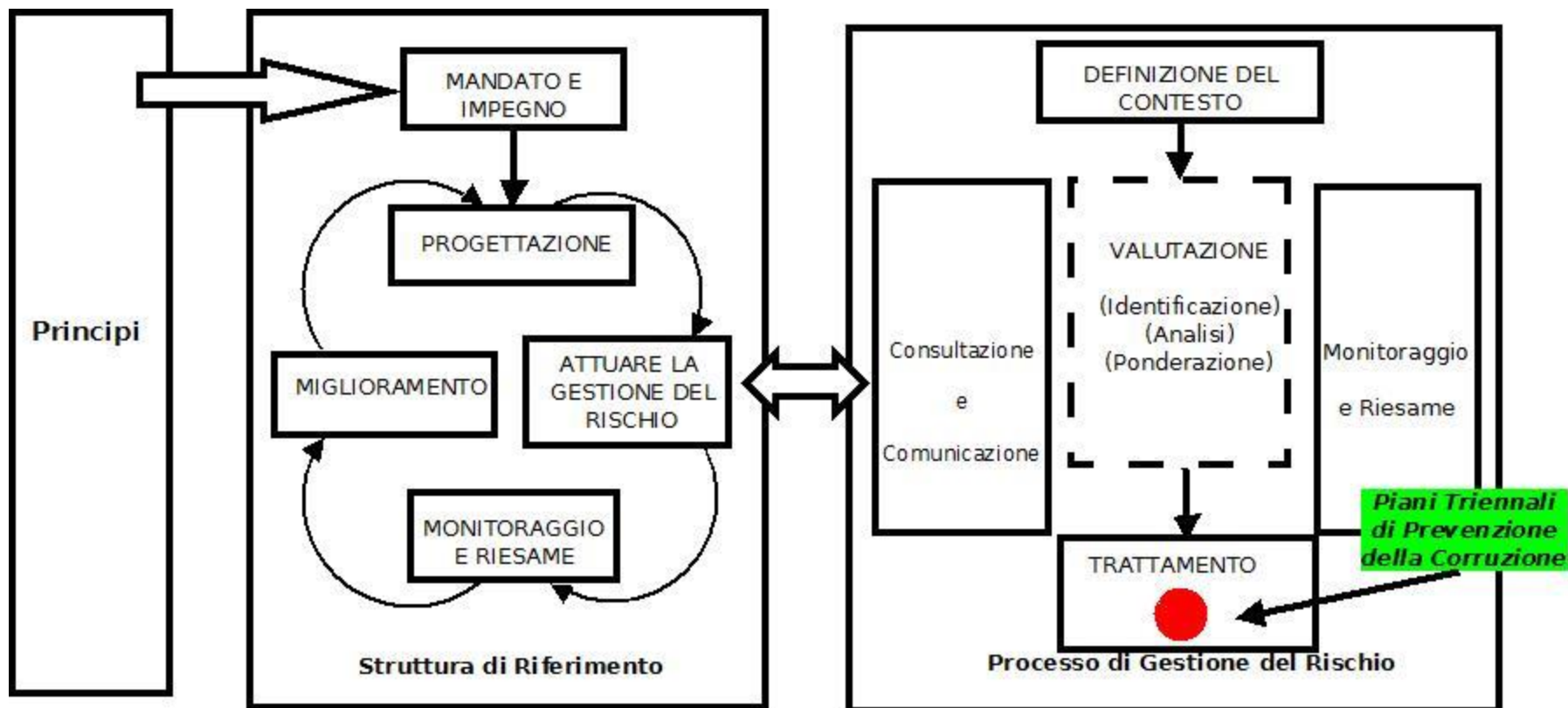
- Gli incendi sono fenomeni di combustione incontrollata.
- La tecnologia e la cultura umana si sono sviluppate sfruttando i processi di combustione.
- La maggior parte delle attività umane (anche andare in automobile) sfrutta la combustione controllata.
- Molti incendi sono causati da fenomeni naturali (fulmini, siccità), che non possono essere modificati.
- Spesso gli incendi dipendono da attività criminali (piromani), dalla distrazione (fumatori) oppure da interessi economici (speculazione edilizia)
- Di incendi si parla già nel codice di Hammurabi (1780 a.C.): *«Se in una casa scoppia un incendio, e chi viene a spegnerlo getta l'occhio sui beni del proprietario e se ne appropria, sia gettato nello stesso fuoco»*

A cosa servono i Piani Antincendio (e anche i Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione...)

- La prevenzione degli incendi serve a **ridurre** i danni che gli incendi possono causare ad una organizzazione o a una comunità. Non serve per **debellare** il fenomeno, ma per **contenerlo**.
- La prevenzione della corruzione serve per **ridurre** i danni che la corruzione può causare ad una pubblica amministrazione (danno all'immagine e danno erariale) e ad una comunità (aumento dei costi per le opere pubbliche, peggioramento dei servizi al cittadino, perdita di fiducia nelle istituzioni). Non serve per **debellare** il fenomeno, ma per **contenerlo**
- I Piani Antincendio e i Piani di Prevenzione della Corruzione sono strumenti di **gestione del rischio**

UNI ISO 31000:2010, punto 3: Principi «a», «h» e «i»

- **La gestione del rischio crea e protegge il valore:** salute e sicurezza delle persone, security*, **rispetto dei requisiti cogenti, consenso presso l'opinione pubblica**, protezione dell'ambiente, qualità del prodotto gestione dei progetti, efficienza nelle operazioni, **governance e reputazione.**
- **La gestione del rischio tiene conto dei fattori umani e culturali:** **capacità, percezioni e aspettative** delle persone esterne ed interne che possono facilitare o impedire il raggiungimento degli obiettivi.
- **La gestione del rischio è trasparente e inclusiva:** coinvolgimento appropriato e tempestivo dei portatori d'interesse e, in particolare, dei **responsabili delle decisioni**, a tutti i livelli dell'organizzazione.



I PTPC come piani di trattamento del rischio

- I Piani Triennali di Prevenzione della corruzione sono dei piani di trattamento del rischio, elaborati «a valle del processo di valutazione del rischio»
- Non possono essere attuati e aggiornati in modo adeguato, se non è stata definita anche una **struttura gestionale di riferimento** e se non si tiene conto dei **principi di gestione del rischio**

UNI ISO 31000:2010, punto 3: Principio «d»

d) **La gestione del rischio tratta esplicitamente l'incertezza.** La gestione del rischio tiene conto esplicitamente dell'**incertezza**, della natura di tale incertezza e di come può essere affrontata.

... Ma cosa vuol dire? Cos'è l'incertezza?

DEFINIZIONI DI RISCHIO

OHSAS 18001: *Rischio* «Combinazione della probabilità e della conseguenza del verificarsi di uno specifico evento pericoloso»

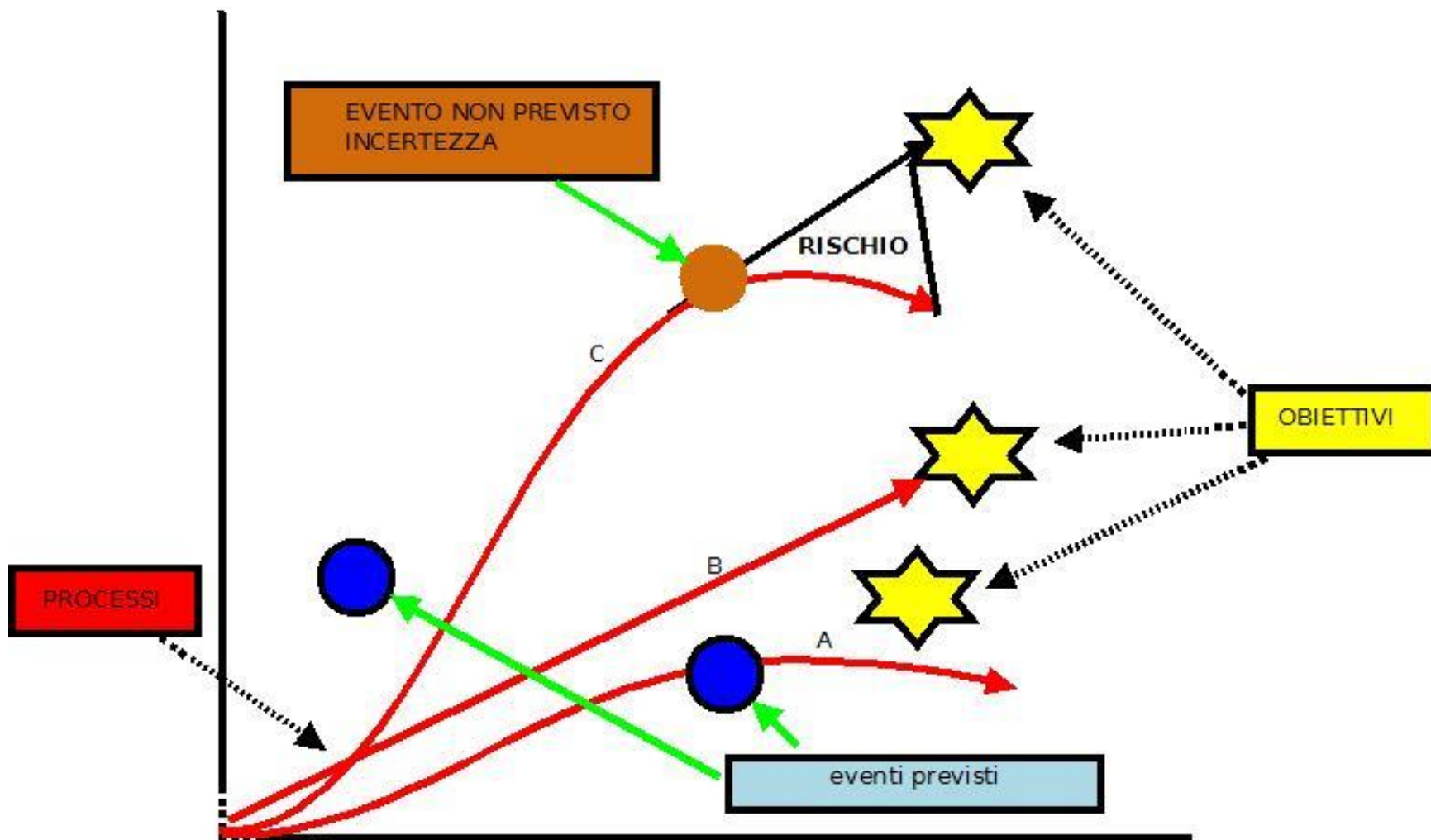
UNI ISO 31000: *Rischio* «Effetto dell'incertezza sugli obiettivi»

- La prima definizione è molto comprensibile: il rischio è un evento che potrebbe capitarci e che potrebbe avere delle conseguenze negative.
- La seconda definizione è a prima vista meno chiara: sembra suggerire che il rischio dipende dall'incertezza (non dagli eventi) e dalle conseguenze che l'incertezza ha sui nostri obiettivi

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)*



COSA CI INSEGNA LA UNI ISO 31000:2010

1. Che gli eventi, in sé stessi, non sono un rischio, ma che diventano un rischio quando «incontrano» gli obiettivi di una organizzazione
2. Che il modo migliore per non correre rischi, è non darsi degli obiettivi. Ma questo non è possibile:
 - qualunque organizzazione, per vivere, ha bisogno di avere uno scopo e definire dei risultati attesi.
 - «vivere di obiettivi» significa anche «vivere di incertezze»: potrebbe succedere qualcosa di **non previsto**, che influisce sugli obiettivi.
3. Che gestire il rischio significa, semplicemente (?) ridurre l'incertezza.
4. Che il rischio di corruzione non è un problema politico o giudiziario, ma è un problema **organizzativo**.

COSA CI INSEGNA LA UNI ISO 31000:2010

- L'obiettivo istituzionale delle vostre amministrazioni è «il perseguimento dell'interesse pubblico»*
- La corruzione distorce i processi della pubblica amministrazione, facendoli deviare verso il perseguimento di interessi privati
- Quindi la corruzione è un evento che influenza negativamente l'obiettivo istituzionale di un ente pubblico
- Gestire il rischio di corruzione significa gestire (ridurre) **la nostra incertezza nei confronti della corruzione**

*Piano Nazionale Anticorruzione, Allegato 1, punto B.1.1.1

Definizione di «evento di corruzione»

Abuso di un potere pubblico, finalizzato a favorire interessi privati

- Questa definizione è più ampia di quella proposta dalla circolare 1/2013 del Dipartimento della Funzione Pubblica e dal P.N.A., perché include **sia gli interessi privati del dipendente pubblico, sia gli interessi dei soggetti privati che si interfacciano con la pubblica amministrazione.**
- Descrive meglio le dinamiche corruttive del dopo Tangentopoli: mentre negli anni '90 il motore della corruzione era rappresentato dai partiti politici (ed erano numerosi i casi di concussione), oggi sono gli interessi privati degli operatori economici il principale «MOTORE» della corruzione.

EVENTO DI CORRUZIONE

Azione consapevole



Uso distorto del potere
pubblico



Uno o più interessi privati



**Evento di
corruzione**

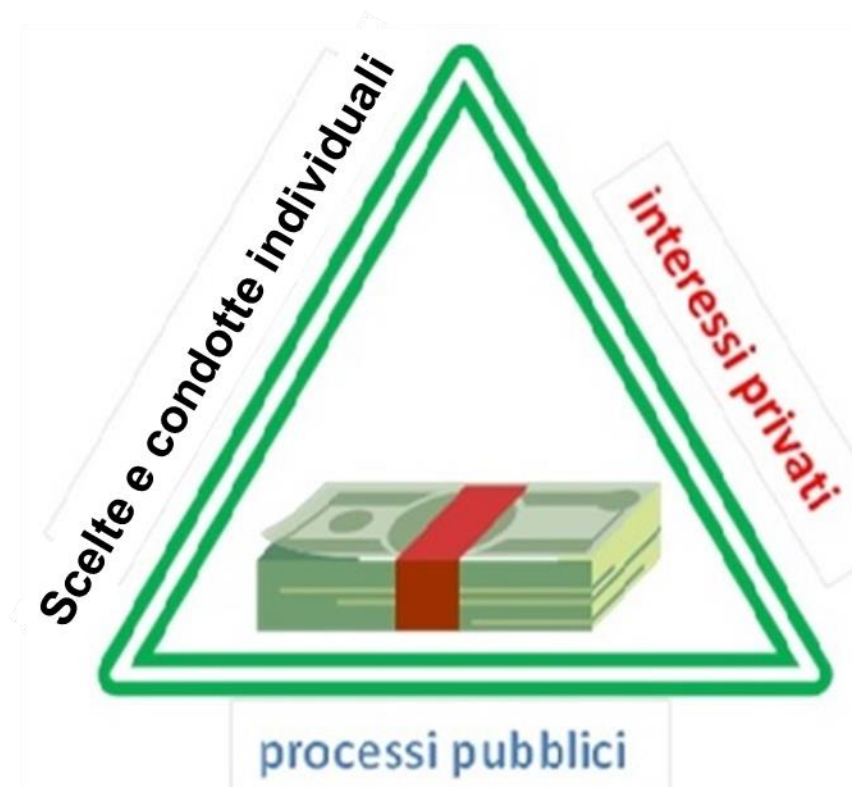


La corruzione è come un incendio ...

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)



Triangolo della Corruzione



I tre tipi di incertezza sugli eventi di corruzione

1. **INCERTEZZA nella GESTIONE DEI PROCESSI**

- Non sapere come sono gestiti i processi
- Non sapere se le leggi, i regolamenti e le procedure sono applicate in modo omogeneo in tutta l'organizzazione
- 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

2. **INCERTEZZA ETICA**

- Scarsa motivazione del personale
- Scarsa capacità di definire gli obiettivi dell'ente
- Scarsa capacità di definire e veicolare valori di etica pubblica

3. **INCERTEZZA nelle RELAZIONI**

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

UNI ISO 31000:2010, punto 3: Principi «b» e «g»

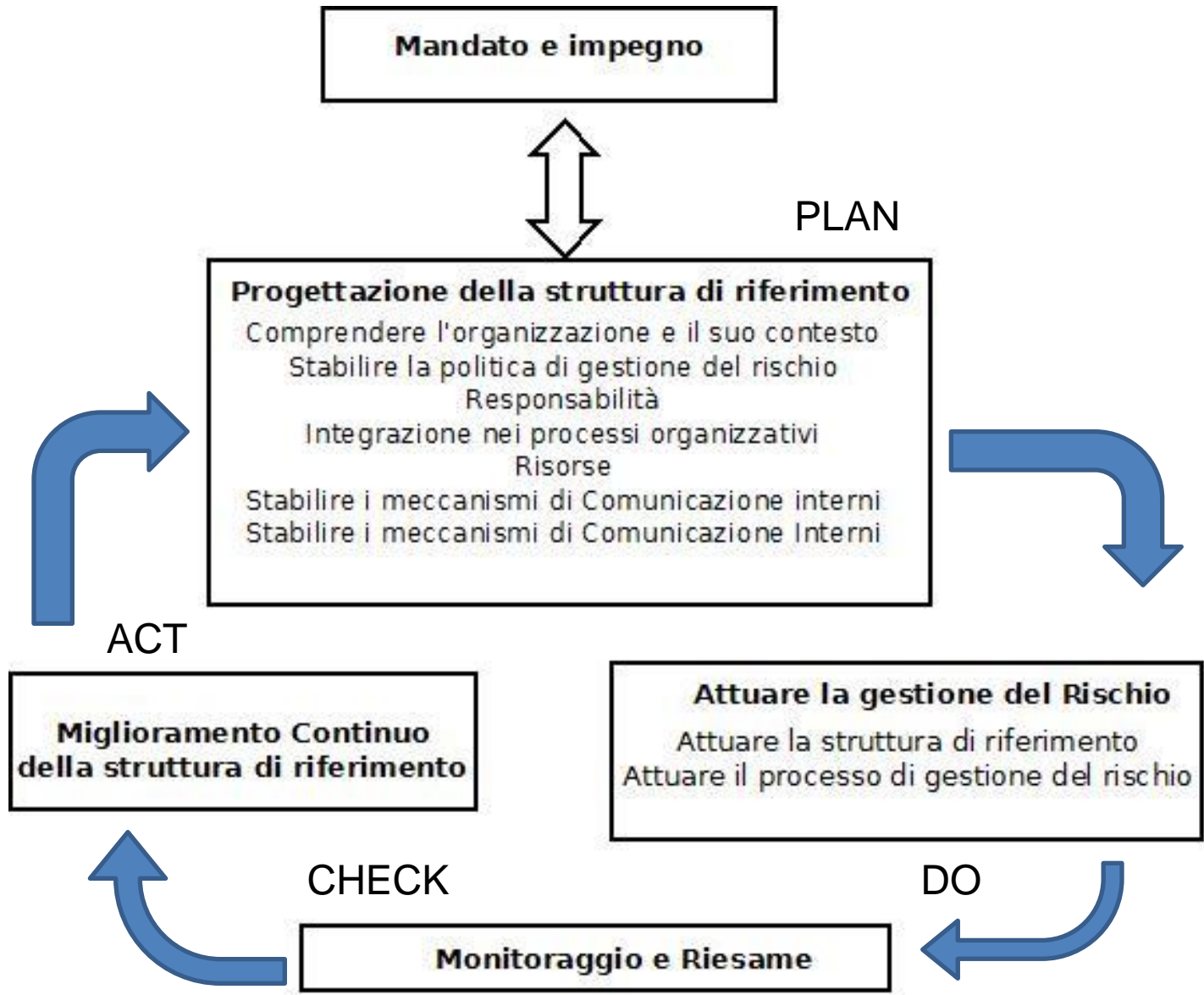
b) La gestione del rischio è parte integrante di tutti i processi dell'organizzazione. La gestione del rischio **non è un'attività indipendente**, separata dalle attività e dai processi principali dell'organizzazione. La gestione del rischio fa parte delle **responsabilità della direzione** ed è **parte integrante** di tutti i processi dell'organizzazione, inclusi la pianificazione strategica e tutti i processi di gestione dei progetti e del cambiamento.

g) La gestione del rischio è "su misura". La gestione del rischio è in linea con il contesto esterno ed interno e con il profilo di rischio dell'organizzazione.

La struttura di riferimento per la gestione del rischio

Non è concepita come uno specifico sistema di gestione, ma come un modo per integrare la gestione del rischio **nel sistema di gestione adottato dall'organizzazione** attraverso:

- Un insieme di **fondamenti** (= **cosa** fare per prevenire la corruzione)
- Un insieme di **assetti organizzativi** (= **chi** previene la corruzione e **come**)
- Un processo (**Ciclo di Deming**) che consente di attuare, monitorare, revisionare e migliorare nel tempo i fondamenti, gli assetti e lo stesso processo di gestione del rischio



Mandato e impegno

PLAN

Progettazione della struttura di riferimento

- Comprendere l'organizzazione e il suo contesto
- Stabilire la politica di gestione del rischio
- Responsabilità
- Integrazione nei processi organizzativi
- Risorse
- Stabilire i meccanismi di Comunicazione interni
- Stabilire i meccanismi di Comunicazione Interni

ACT

Miglioramento Continuo della struttura di riferimento

Attuare la gestione del Rischio

- Attuare la struttura di riferimento
- Attuare il processo di gestione del rischio

CHECK

Monitoraggio e Riesame

DO

FONDAMENTI

MANDATO E IMPEGNO: la direzione deve impegnarsi a:

- Definire **obiettivi** di gestione del rischio coerenti con gli obiettivi dell'organizzazione
- Definire **Indicatori** di prestazione (per controllare e «misurare» il raggiungimento degli obiettivi di gestione del rischio) in linea con gli indicatori di prestazione dell'organizzazione
- Assicurare il rispetto dei **requisiti cogenti**
- Assegnare **responsabilità** e **risorse** adeguate
- Comunicare ai portatori di interesse i **benefici** della gestione del rischio
- Assicurare che la **struttura di riferimento** continui ad essere appropriata

FONDAMENTI

POLITICA: La Politica per la gestione del rischio è un documento di indirizzo (sottoscritto dalla direzione dell'organizzazione), che esplicita gli obiettivi e l'impegno dell'organizzazione a gestire il rischio. La politica deve chiarire:

- **Perché** si è deciso di gestire il rischio
- **La relazione** che intercorre tra la gestione del rischio e gli obiettivi dell'organizzazione
- **Come** valutate le prestazioni di gestione del rischio
- **Come** sono gestiti i conflitti di interesse
- **Le responsabilità** per la gestione del rischio
- **La necessità** di assegnare alla gestione del rischio le risorse necessarie
- **L'impegno** a riesaminare e migliorare nel tempo le gestione del rischio

I Fondamenti della gestione del rischio di corruzione

- La Legge 190/2012 non prevede il coinvolgimento degli organi di indirizzo politico e non prevede la definizione di un documento (distinto dal Piano Triennale di Prevenzione) che contenga la politica per la gestione del rischio di corruzione
- Gli elementi fondamentali della struttura di riferimento devono comunque essere definiti. Possono essere descritti in una apposita sezione del PTPC.

I Fondamenti della gestione del rischio di corruzione

- **Perché prevenire la corruzione.** La prevenzione della corruzione garantisce una migliore qualità dei servizi pubblici e aiuta la pubblica amministrazione a gestire più consapevolmente i propri processi
- **Obiettivi di prevenzione:** sono quelli definiti dal P.N.A.:
 - ridurre le opportunità che si manifestino casi di corruzione;
 - aumentare la capacità di scoprire casi di corruzione;
 - creare un contesto sfavorevole alla corruzione.
- **Indicatori di prestazione.** Gli indicatori possono essere definiti attraverso il sistema di gestione della *Performance*
- **Requisiti cogenti.** L'amministrazione deve garantire il rispetto della normativa di prevenzione della corruzione (L. 190/2012, D.lgs 33/2013, D.lgs. 39/2013) e il rispetto delle norme che regolano le attività del settore pubblico
- **Responsabilità e risorse.** Nomina del RPC. Coinvolgimento dei dirigenti. Individuazione dei referenti
- **Riesame e miglioramento.** Il PTPC e la struttura di riferimento sono riesaminati e aggiornati *almeno* annualmente.

ASSETTI ORGANIZZATIVI

RESPONSABILITA': l'organizzazione deve identificare:

- **i titolari del rischio** (che hanno la responsabilità e l'autorità per gestire il rischio);
- I soggetti che devono **rendere conto** dello sviluppo, attuazione e del mantenimento della struttura di riferimento;
- I soggetti responsabili del **processo** di gestione del rischio ai vari livelli dell'organizzazione;
- I processi di **misurazione** delle prestazioni
- Le modalità per garantire ai responsabili un adeguato livello di **riconoscimento** all'interno e all'esterno dell'organizzazione

ASSETTI ORGANIZZATIVI

PIANO DI GESTIONE DEL RISCHIO

- La gestione del rischio deve essere attuata a tutti i livelli e in tutti i processi dell'organizzazione e non essere separata da essi;
- Per garantire l'attuazione della gestione del rischio a tutti i livelli e in tutti i processi dell'organizzazione, è possibile elaborare un **Piano di gestione del Rischio**;
- Il Piano di gestione del rischio può essere integrato in altri documenti di programmazione.

ASSETTI ORGANIZZATIVI

RISORSE. Le risorse, che l'organizzazione può mettere in campo per la gestione del rischio, sono rappresentate :

- dalle **persone**, con le loro abilità, esperienze e competenze;
- dai processi, i metodi e dagli strumenti già adottati dall'organizzazione;
- dai sistemi di gestione delle informazioni della conoscenza;
- dai programmi di formazione e addestramento.

ASSETTI ORGANIZZATIVI

MECCANISMI DI COMUNICAZIONE INTERNA:

- Per supportare ed incoraggiare la **responsabilità** e la presa in carico del rischio
- per coinvolgere i **portatori di interesse interni**
- Per comunicare i componenti chiave della **struttura di riferimento**
- Per comunicare in modo appropriato **gli esiti** della gestione del rischio

MECCANISMI DI COMUNICAZIONE ESTERNA:

- Per coinvolgere i **portatori di interesse esterni**
- Per creare **fiducia** nei confronti dell'organizzazione
- Per comunicare con i portatori di interesse, nel caso di una **crisi** o di una **emergenza**

Assetti organizzativi per la prevenzione della corruzione

RESPONSABILITA'.

- Il Responsabile della Prevenzione è *il titolare del rischio di corruzione* ed è il soggetto che risponde, in prima persona, nel caso in cui si verificano dei reati di corruzione.
- Il Responsabile della prevenzione **non deve essere lasciato solo**. La prevenzione della corruzione ha bisogno di **responsabilità diffuse** ai vari livelli gerarchici dell'ente
- I dirigenti delle varie unità organizzative dell'amministrazione devono essere coinvolti nelle fasi di valutazione e prevenzione del rischio. Perché la prevenzione della corruzione **fa parte del loro lavoro**.
- La diffusione/condivisione delle responsabilità può essere ulteriormente promossa individuando dei *referenti della prevenzione* nei vari uffici e promuovendo gruppi di lavoro sul tema della prevenzione della corruzione

Assetti organizzativi per la prevenzione della corruzione

RESPONSABILITA'.

- La prestazione dei soggetti responsabili della gestione del rischio può essere misurata coordinando *gestione del rischio e gestione della performance*
- Traducendo le attività e gli obiettivi previsti nel PTPC in obiettivi da includere nel ciclo di gestione della *performance*
- Individuando degli **indicatori di prestazione (target)** da associare agli obiettivi di *performance* assegnati
- Considerando gli esiti della valutazione della *performance* in sede di monitoraggio e riesame del sistema di responsabilità

Assetti organizzativi per la prevenzione della corruzione

PIANO DI GESTIONE DEL RISCHIO.

- La prevenzione della corruzione non può essere una attività a se stante, scollegata dai restanti processi dell'ente, perché il rischio di corruzione è trasversale ed interessa l'intera amministrazione.
- Il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione, oltre alle misure di prevenzione specifiche per le aree maggiormente esposte al rischio, deve anche programmare, tempestivamente, l'implementazione di **misure trasversali**, da adottare in tutti gli uffici dell'amministrazione
- Se il vostro ente ha adottato un **sistema di gestione della qualità certificato (ISO 9001)**, la gestione del rischio di corruzione potrebbe essere integrata nel sistema (anche perché la nuova norma ISO 9001:2015 sarà anch'essa sempre più orientata alla gestione del rischio)

MISURE DI TRATTAMENTO TRASVERSALI

- Trasparenza;
- codici di comportamento;
- formazione del personale
- definizione delle attività e incarichi non consentiti ai dipendenti;
- Individuazione dei casi di inconferibilità e incompatibilità;
- limitazione della libertà negoziale del dipendente pubblico, dopo la cessazione del rapporto di lavoro;
- verifica di precedenti condanne per reati contro la pubblica amministrazione;
- tutela dei whistleblower;
- monitoraggio del rispetto dei termini di conclusione dei procedimenti

Assetti organizzativi per la prevenzione della corruzione

RISORSE

- Il principale limite della prevenzione della corruzione nelle pubbliche amministrazioni è la **scarsità di risorse finanziarie**.
- Tuttavia, le persone (le risorse umane) possono essere una risorsa strategica per la prevenzione della corruzione
- E' importante che l'amministrazione valorizzi **le abilità, esperienze e competenze** dei propri dipendenti, finalizzandole alla prevenzione della corruzione
- Dietro ogni evento di corruzione c'è la scelta consapevole di persone che agiscono per **favorire** interessi privati.
- Dietro ogni strategia di prevenzione della corruzione ci devono essere delle persone che mettono le proprie competenze al **servizio** degli interessi pubblici.

Assetti organizzativi per la prevenzione della corruzione

RISORSE

- La formazione (oltre ad essere un adempimento obbligatorio ai sensi dell'art. 1 comma 8 della L. 190/2012) è anche una risorsa per la prevenzione della corruzione. Infatti, attraverso la formazione è possibile:
- Spiegare ai dipendenti e ai dirigenti quali sono i principali fattori di rischio di corruzione presenti nei loro uffici, promuovendo una **consapevolezza del rischio**;
- Aggiornare le competenze e la conoscenza della normative di riferimento;
- Trasferire le competenze necessarie per una adeguata attività di prevenzione della corruzione;
- Veicolare valori di **etica pubblica**, finalizzati alla prevenzione di scelte e comportamenti a rischio;
- Promuovere nel personale condotte e scelte orientate alla **tutela degli interessi pubblici e ai bisogni dei cittadini**.

Assetti organizzativi per la prevenzione della corruzione

COMUNICAZIONE

Una strategia di comunicazione adeguata alla gestione del rischio di corruzione deve:

- Coinvolgere i portatori di interesse interni (dipendenti, sindacati, politici)
- Coinvolgere i portatori di interesse esterni (i cittadini)

La comunicazione non deve avvenire soltanto in sede di elaborazione del PTPC o durante le Giornate della Trasparenza

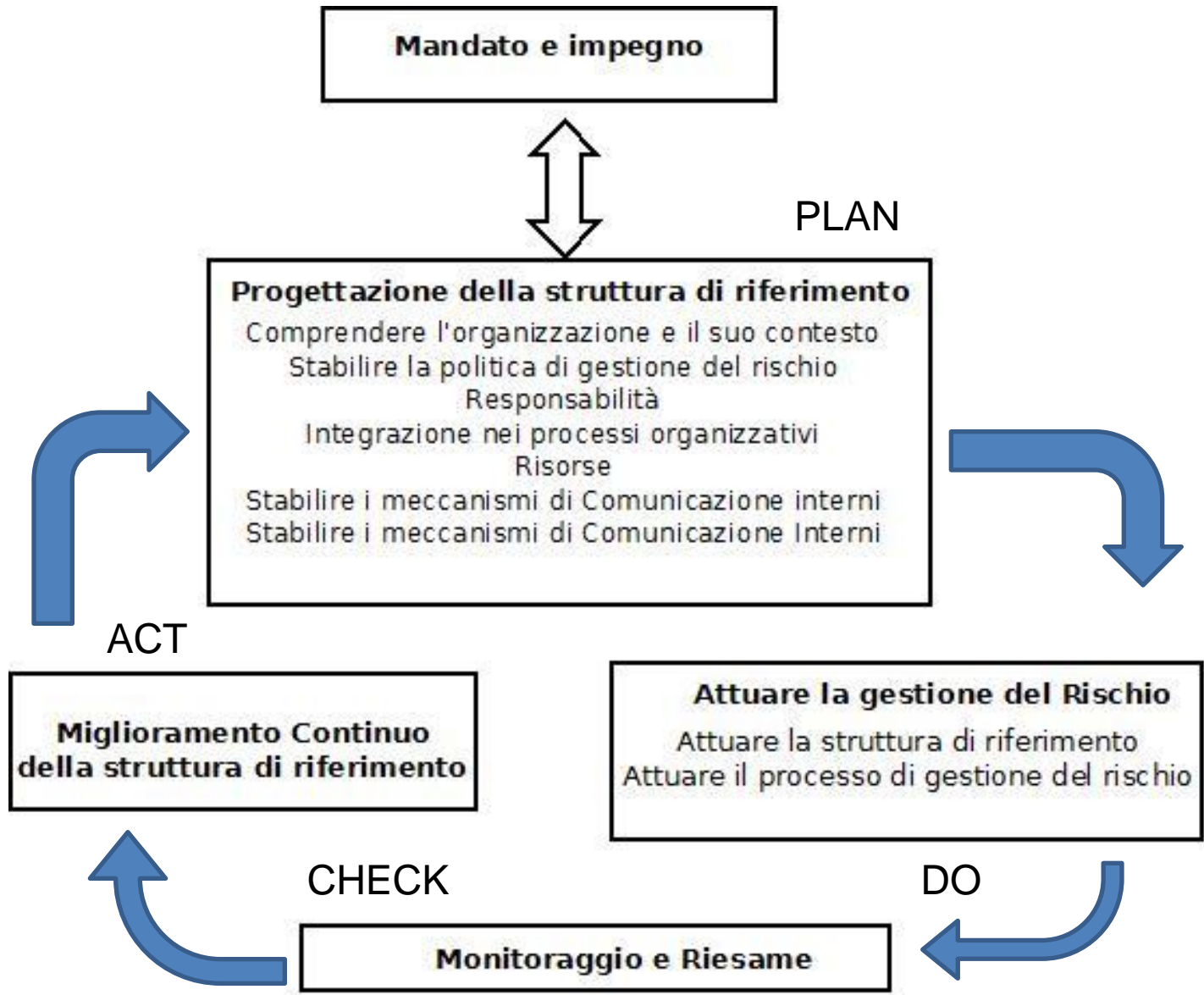
E' importante **avere una strategia di comunicazione** nel caso in cui dovesse verificarsi un evento di corruzione in seno all'amministrazione.

Assetti organizzativi per la prevenzione della corruzione

COMUNICAZIONE

Nel caso in cui dovesse verificarsi un evento di corruzione in seno all'amministrazione, la strategia di comunicazione dovrebbe:

- Trattare l'evento di corruzione non come una **fatalità inevitabile**, ma come un **incidente**, ed individuarne le cause.
- Sottolineare quello che l'amministrazione sta facendo, per prevenire la corruzione
- Esplicitare l'impegno dell'amministrazione, per rafforzare il proprio sistema di controlli, per scongiurare il verificarsi di altri eventi di corruzione.
- Recuperare la fiducia dell'opinione pubblica



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

Andrea Ferrarini

andrea.ferrarini2012@gmail.com

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

FINE