



C O D A U
Convegno dei Direttori generali
delle Amministrazioni Universitarie

L'impatto della normativa anticorruzione nelle università. Ambiti applicativi e soluzioni pratiche

Università di Pisa, 14 novembre 2014

COME VALUTARE IL RISCHIO DI CORRUZIONE

*ANALISI DELLE QUESTIONI POSTE DALLA NORMATIVA ISO
31000.2010*

*VINCENZO TEDESCO Componente GLAT (Gruppo di lavoro
Anticorruzione e Trasparenza CODAU)*

V.TEDESCO@UNIFI.IT



Definizione di Rischio di Corruzione

Piano Nazionale Anticorruzione, Allegato 1, paragrafo B1:

«Il Rischio di Corruzione è l'effetto dell'incertezza sul corretto perseguimento dell'interesse pubblico e, quindi, sull'obiettivo istituzionale dell'ente, dovuto alla possibilità che si verifichi un evento di corruzione» ()*

(*) cfr. ISO 31000:2010 (Principi e Linee Guida Per la Gestione del Rischio),
par grafo 2.1:«**rischio**: Effetto dell'incertezza sugli obiettivi»

Effetto dell'incertezza sull'obiettivo istituzionale...

Effetto = *scostamento da qualcosa di atteso*

Incertezza = *stato, anche parziale, di assenza di informazioni su un evento, sulle sue conseguenze o sulla loro probabilità.*

Obiettivo istituzionale: *rappresentare la propria comunità, curarne gli interessi e promuoverne lo sviluppo (art. 3, co. 2 d.lgs 267/2000 caso enti locali)*
formazione, didattica, ricerca, etc. nel caso delle Università

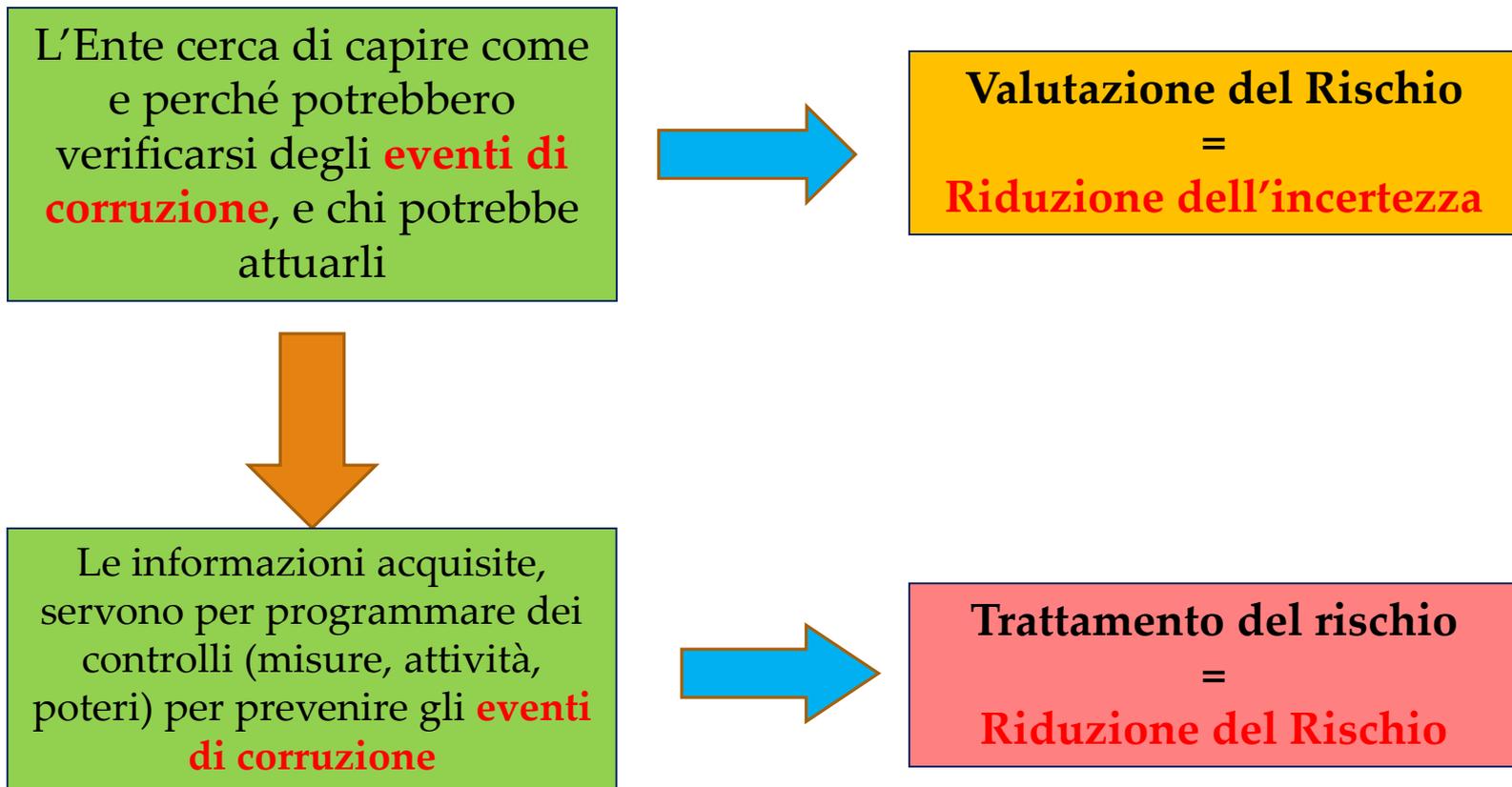
Spieghiamoci meglio ...



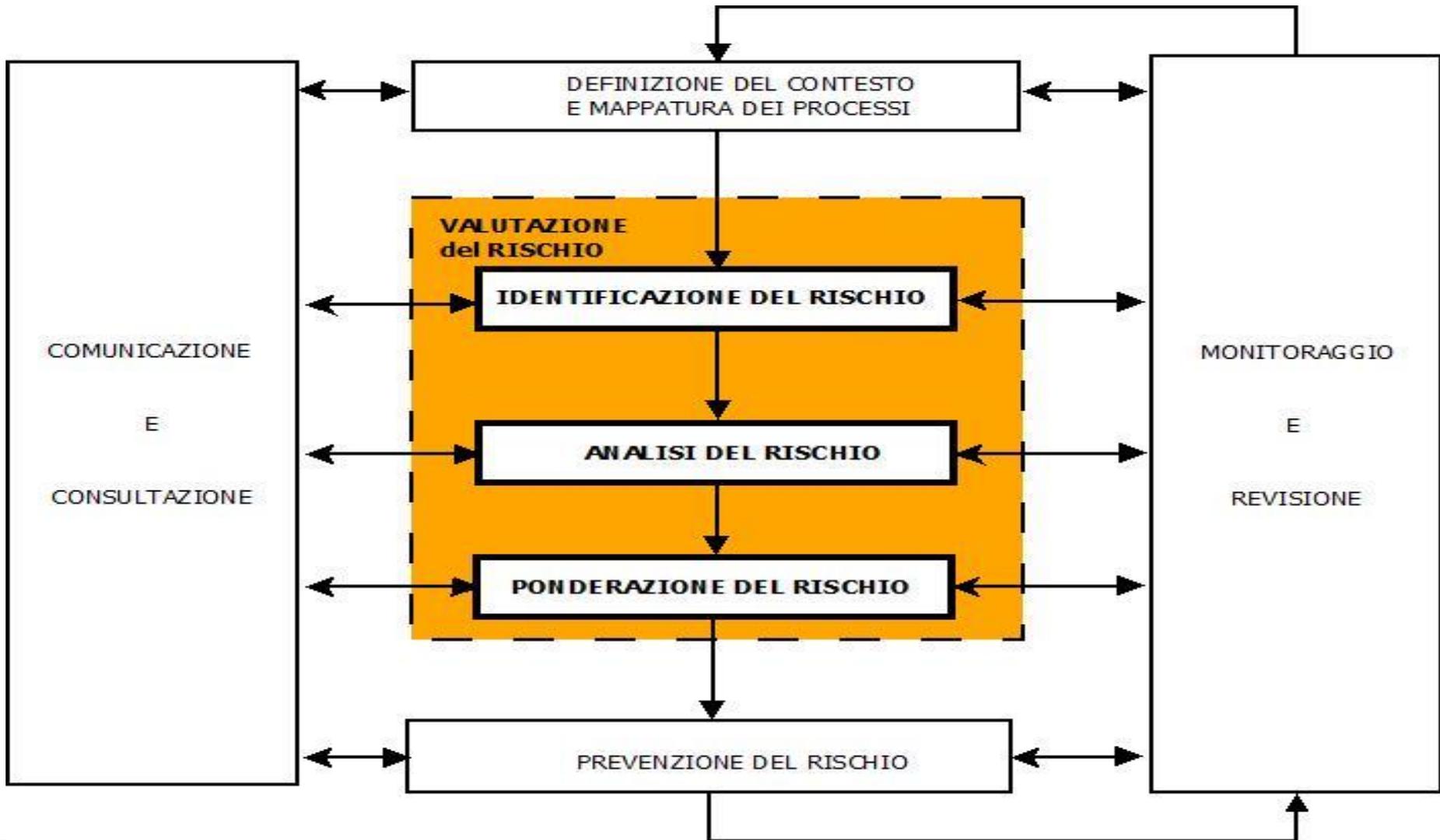
Spieghiamoci meglio ...



Valutazione e trattamento del rischio di corruzione



Processo di Gestione del Rischio (ISO 31000:2010)



La Valutazione del Rischio di Corruzione

- Individua le attività e gli uffici maggiormente esposti al rischio di corruzione
- Deve precedere l'elaborazione del P.T.P.C.
- Si Struttura in 3 fasi
 1. Identificazione
 2. Analisi
 3. Ponderazione



Identificazione del Rischio di Corruzione

- **Obiettivo:** cercare, individuare e descrivere gli eventi di corruzione, che potrebbero avere luogo nei processi gestiti dagli uffici dell' Ente.
- Gli eventi di corruzione non individuati in questa fase non saranno successivamente valutati, ponderati e trattati.



Identificazione del Rischio di Corruzione

Considerare i processi, che rientrano nelle seguenti macro aree di attività:

- Acquisizione e gestione delle risorse umane
- Affidamento di lavori, appalti e forniture
- Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica (con o senza effetto economico immediato per i destinatari).
- Concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi ausili finanziari e vantaggi economici
- Riscossione dei tributi o altre tasse
- Rapporti con i consorzi e le società controllate
- Etc.

Identificazione del Rischio di Corruzione

La corruzione è «l'abuso di un potere pubblico per favorire interessi privati» (Circolare n.1/2013 DFP)

Identificazione del Rischio di Corruzione

Azione consapevole



Uso distorto del potere
pubblico



**Evento di
corruzione**

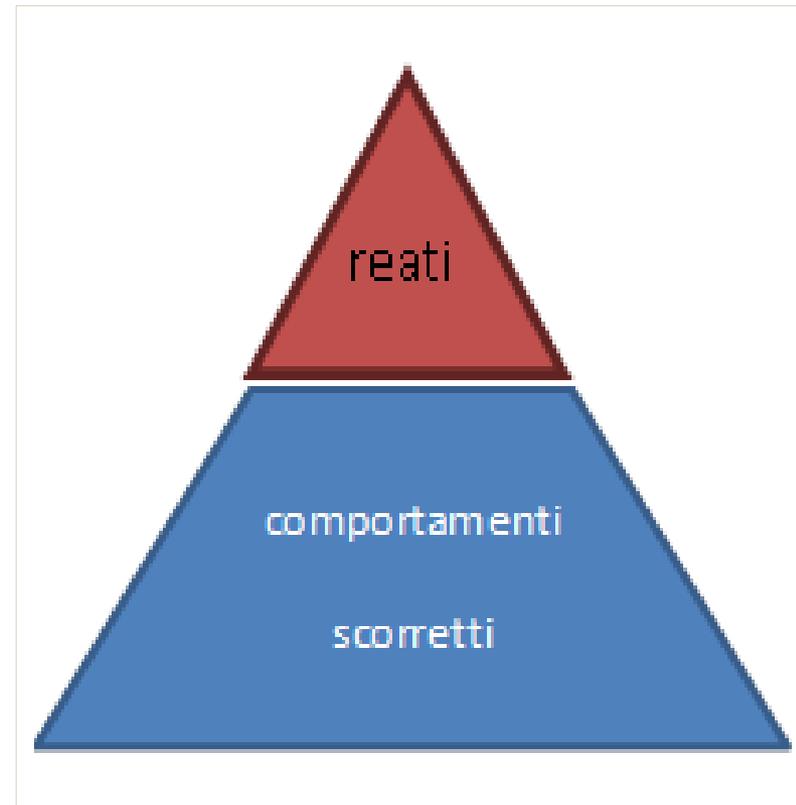


Uno o più interessi privati

Identificazione del rischio di Corruzione

Sono eventi di corruzione non solo le condotte penalmente perseguibili (**reati**),

ma anche i **comportamenti scorretti** (molto più numerosi), in cui le funzioni pubbliche sono usate per favorire interessi privati.



Identificazione del Rischio di Corruzione

Gli eventi di corruzione possono essere **identificati**:

- Con il contributo dei soggetti coinvolti nei processi a rischio (dipendenti, responsabili, utenti, aziende, ecc ...);
- Cercando eventuali precedenti giudiziari o disciplinari
- Determinando la discrezionalità, la rilevanza esterna, la complessità, il valore economico e la frazionabilità di ciascun processo;
- Stimando l'efficacia del sistema dei controlli adottato

Identificazione del Rischio di Corruzione

Qualche esempio di evento di corruzione:

- uso distorto del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, finalizzato a favorire un'impresa;
- abuso nei processi di selezione, finalizzato al reclutamento di candidati particolari;
- uso di falsa documentazione per agevolare taluni soggetti nell'accesso a fondi comunitari.

SCHEDA DI DESCRIZIONE DI UN EVENTO DI CORRUZIONE

Rif.[]

AREA DI RISCHIO:

UNITA' ORGANIZZATIVA:

PROCESSO:

1) DESCRIZIONE DEL COMPORTAMENTO

2) PROCEDIMENTI, RISORSE E/O POTERI PUBBLICI OGGETTO DI ABUSO

3) INTERESSI PRIVATI FAVORITI

4) INTERESSE PUBBLICO DANNEGGIATO:

5) FATTORI DI RISCHIO

6) CONTROLLI

7) PRECEDENTI PENALI E DEISCIPLINARI

Discrezionalità

rilevanza esterna

complessità,

valore economico

Frazionabilità

Identificazione del Rischio di Corruzione

L'allegato 4 del Piano Nazionale Anticorruzione (*Elenco esemplificativo di rischi specifici*) contiene una lista di eventi di corruzione, suddivisi per area di rischio.

Analisi del Rischio di Corruzione

- **Cosa fare:** determinare il livello di rischio degli eventi di corruzione
- Il livello di rischio “misura” gli eventi di corruzione in base alla loro *probabilità* e al loro *impatto* sull'organizzazione



Analisi del Rischio - Probabilità

Fattori (caratteristiche dei processi) per il calcolo della probabilità di un evento di corruzione (*Piano Nazionale Anticorruzione, Allegato 5*):

Discrezionalità

Rilevanza esterna

Complessità

Valore economico

Frazionabilità

Efficacia dei controlli

VALORI (min: 1 – max: 5)

- 1 = improbabile
- 2 = poco probabile
- 3 = probabile
- 4 = molto probabile
- 5 = altamente probabile

Analisi del Rischio - Probabilità

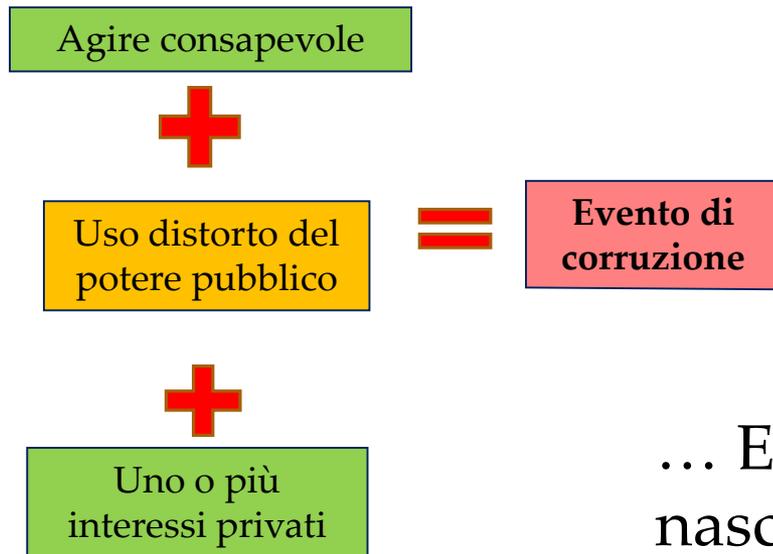
... gli eventi di corruzione sono messi in atto dalle persone, non dai processi ...

... eppure, il P.N.A. propone di stimare la probabilità analizzando i processi, *senza* alcun riferimento alle persone, ai loro valori, ai loro bisogni, alle loro scelte...

Perché?

Analisi del Rischio - Probabilità

Perché gli eventi di corruzione sono fenomeni complessi...



... Ed un evento di corruzione nasce e si sviluppa proprio come un incendio ...

Analisi del Rischio di Corruzione

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)

Analisi del Rischio - Probabilità

... La corruzione (dal punto di vista della gestione del rischio, non dal punto di vista dell'etica) è un evento che si *sviluppa* **non** perché le persone (interne ed esterne all'Ente) agiscono **bene o male** nei processi di interesse pubblico...

... **ma** perché *le persone e gli interessi privati* «si incontrano» all'interno dei processi pubblici ...

Prevenire la corruzione

= «spezzare» il triangolo della corruzione. NB: le persone corruttibili e gli interessi privati, in questo modo, restano dentro i processi pubblici



Analisi del Rischio – Impatto

Indici per il calcolo dell' impatto di un evento di corruzione (*Piano Nazionale Anticorruzione, Allegato 5*):

Impatto organizzativo

Impatto economico

Impatto reputazionale

***Impatto organizzativo,
economico e sull'immagine***

VALORI (min: 1 – max: 5)

- 1 = marginale
- 2 = minore
- 3 = soglia
- 4 = serio
- 5 = superiore

Analisi del Rischio – Impatto

Indice	Cosa considera
Impatto Organizzativo	La percentuale dei dipendenti che , nell'ufficio, sono coinvolti nel processo associato all'evento di corruzione
Impatto Economico	Se negli ultimi 5 anni la Corte dei Conti ha emesso sentenze per eventi di corruzione simili a quello analizzato
Impatto Reputazionale	Articoli pubblicati su giornali o riviste negli ultimi 5 anni, aventi ad oggetto eventi di corruzione simili a quello analizzato
Impatto Organizzativo, Economico e sull'immagine	Ruolo svolto, nell'Ente, dal soggetto che potrebbe attuare l'evento di corruzione (funzionario, P.O., dirigente, ecc ...)

Analisi del Rischio - Impatto

Nel calcolo dell' impatto degli eventi di corruzione *le persone* ricominciano a giocare un ruolo;

La gravità dell'impatto dipende:

- da quante e quali *risorse umane* dell'Ente potrebbero essere *coinvolte in un evento di corruzione*
- dagli eventi di corruzione che si sono *già* verificati nell'Ente;
- dalla diffusione delle informazioni sugli eventi di corruzione, operata da giornali e riviste.

Analisi del Rischio - Impatto

L'evento di corruzione è come una *malattia*, che può colpire l'Ente Pubblico:

La corruzione come malattia L'Ente Pubblico come organismo	
L'impatto sull'organismo dipende ...	Indice di impatto (PNA)
... dalla diffusione della malattia nell'organismo	Impatto organizzativo
... dai danni causati all'organismo da precedenti episodi della stessa malattia	Impatto Economico
... da fattori concomitanti, che possono «aggravare» i danni della malattia	Impatto Reputazionale
... dalle «funzionalità dell'organismo» colpite dalla malattia	Impatto Organizzativo, economico e sull'immagine

Analisi del Rischio - Impatto

Gli indici di proposti nel P.N.A. analizzano *esclusivamente* l'impatto della corruzione *dentro* l'Ente

Tuttavia, la corruzione ha un impatto negativo anche sugli interessi e sullo sviluppo della comunità locale *in cui* l'Ente è inserito

E' l'impatto esterno (sulla comunità) che genera quello *scostamento* dall'obiettivo istituzionale (mancato perseguimento dell'interesse pubblico), che è *il rischio* associato agli eventi di corruzione.

Analisi del Rischio - Impatto

L'analisi del rischio di corruzione, quindi, dovrebbe considerare anche l'impatto *esterno*:

Il peso economico (il valore delle risorse «investite» dai privati nella corruzione)

L'impatto sulle aziende (la corruzione frena la libera concorrenza e disincentiva gli investimenti esteri)

I danni all'ambiente (quando la corruzione è associata a gravi reati ambientali)

L'impatto sulla legalità di un territorio (quando la corruzione favorisce «gli affari» delle mafie)

I danni al contesto sociale (quando la corruzione incide sulla qualità/quantità dei servizi pubblici, a discapito delle fasce più deboli)

Analisi del Rischio - Impatto

Purtroppo, è difficile trovare indicatori (validi per tutti gli Enti Pubblici e per tutte le aree geografiche), per *calcolare* l'impatto globale della corruzione sull'economia, sull'ambiente, sul contesto sociale, sul tasso di legalità.

Gli indici proposti nel P.N.A. consentono di facilmente calcolare l'impatto *interno* in qualunque amministrazione pubblica del territorio nazionale.

Ma l'impatto, così calcolato, non è l'impatto *reale* e la sua gravità potrebbe essere sottostimata

Analisi del Rischio – Livello di Rischio

Formula per calcolare il Livello di Rischio di un evento di corruzione (*Piano Nazionale Anticorruzione, Allegato 5*):

*Livello di rischio = **P x I** (valore della probabilità x valore dell'impatto)*

P e **I** possono avere valori compreso fra 1 e 5

P x I può assumere **quattordici** valori diversi: **1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 12, 15, 16, 20, 25.**

Analisi del Rischio – Livello di Rischio

Il prodotto $P \times I$ è un numero che descrive la *quantità di rischio* un evento di corruzione e che ci dice *quanto è grande* il rischio generato da tale evento.

per semplificare e facilitare il raffronto fra gli eventi di corruzione, può essere utile “raggruppare” i valori della quantità di rischio ...

...costruendo una *Matrice del Rischio* che prevede solo 4 (e non 14) livelli di rischio differenti

Analisi del Rischio – Matrice del Rischio

PROBABILITA'	5	5	10	15	20	25
	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
		IMPATTO				

Vediamo come costruirla ...

Trascurabile
da 1 a 3

medio-basso
da 4 a 6

rilevante
da 8 a 12

Critico
da 15 a 25

Analisi del Rischio – Livello di Rischio

Le «dimensioni del rischio» (probabilità e l'impatto) possono avere:

Un valore **minimo**: (P = 1) e (I = 1)

Un valore **massimo**: (P = 5) e (I = 5)

Un valore **medio**: (P = 3) e (I = 3)

Probabilità

- **1 = improbabile**
- 2 = poco probabile
- **3 = probabile**
- 4 = molto probabile
- **5 = altamente probabile**

Impatto

- **1 = marginale**
- 2 = minore
- **3 = soglia**
- 4 = serio
- **5 = superiore**

Analisi del Rischio – Livello di Rischio

Quantità di rischio (P x I)	Valori di P e I	Descrizione
1, 2, 3	(1 x 1), (2 x 1), (1 x 2), (3 x 1), (1 x 3)	Una dimensione ha sempre valore minimo (1) e l'altra può variare ma raggiungendo al massimo il valore medio (3).
4, 5, 6	(2 x 2), (4 x 1), (1 x 4), (1 x 5), (5 x 1), (3 x 2), (2 x 3)	Entrambe le dimensioni possono avere un valore superiore al minimo (2 x2). Ma quando una dimensione supera il valore medio (3), l'altra ha sempre un valore minimo (1).

Analisi del Rischio – Livello di Rischio

Quantità di rischio (P x I)	Valori di P e I	Descrizione
8, 9, 10, 12	(4 x 2), (2 x 4), (3 x 3), (5 x 2), (2 x 5), (4 x 3), (3 x 4)	Tutti i valori di P e I sono superiori a 1. Entrambe le dimensioni possono avere valore medio (3), ma non accade mai che entrambe superino tale valore. I valori massimi sono raggiunti, ancora, da una sola delle due dimensioni.
15, 16, 20, 25	(5 x 3), (3 x 5), (4 x 4), (5 x 4), (4 x 5), (5 x 5)	Tutti i valori di P e I sono uguali o superiori al valore medio (3). Entrambe le dimensioni possono anche raggiungere il valore massimo. Il rischio raggiunge i valori massimi.

Analisi del Rischio – Matrice del Rischio

PROBABILITA'	5	5	10	15	20	25
	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
		IMPATTO				

Quindi, probabilità e impatto possono combinarsi e interagire in 4 modi diversi (*Modalità di rischio*)

Trascurabile
da 1 a 3

medio-basso
da 4 a 6

rilevante
da 8 a 12

Critico
da 15 a 25

Analisi del Rischio – Registro dei Rischi

I risultati dell' Analisi del Rischio possono essere trascritti in un *Registro del Rischio*, indicando, per ciascun evento di corruzione:

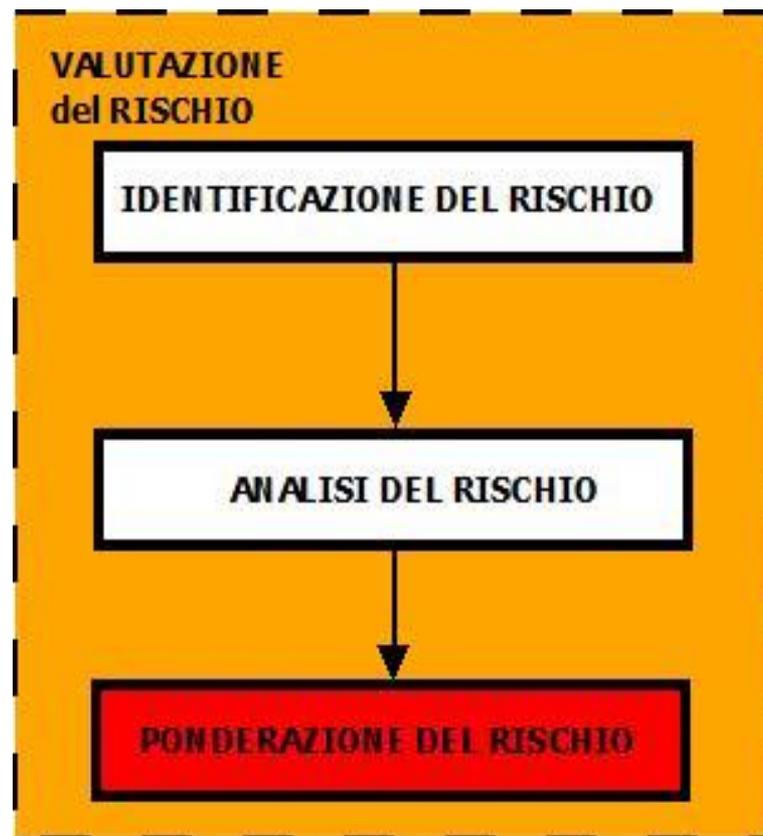
- L'area e il processo in cui l'evento si può verificare
- il livello di controllo sul processo
- la probabilità
- l'impatto
- la quantità di rischio
- la modalità di rischio

Analisi del Rischio di Corruzione

AREA A RISCHIO :		IDENTIFICAZIONE	ANALISI				
RIF	PROCESSO	DESCRIZIONE dell' EVENTO	LIVELLO DI CONTROLLO	Probabilità	Impatto	Livello di Rischio	

Ponderazione del Rischio di Corruzione

- **Cosa fare:** scegliere quali eventi di corruzione è necessario prevenire (e con quanta urgenza) e quali no.
- La prevenzione della non può investire in modo tutti gli uffici, i processi e gli eventi a rischio, perché ha dei costi elevati.



Ponderazione del Rischio

Il P.N.A. non dice come ponderare il rischio, suggerendo solo di *“considerare il rischio alla luce dell’analisi e raffrontarlo con altri rischi al fine di decidere le priorità e l’urgenza di trattamento”*.

Le priorità di intervento dipendono, per buona parte, dal livello di rischio degli eventi di corruzione: bisogna prevenire subito gli eventi con il livello di rischio maggiore.

Ponderazione del Rischio

Per ponderare il rischio è necessario definire:

il rischio accettabile (cioè il rischio che non necessita di interventi di prevenzione)

I criteri per determinare la classifica degli eventi a rischio.

Ponderazione – Rischio Accettabile

Nel caso della corruzione un rischio è accettabile se si verifica anche *solo una* delle seguenti condizioni:

- il *Livello di Controllo* sul processo in cui il rischio è stato individuato è **idoneo a neutralizzare il rischio**;
- l'evento di corruzione che genera il rischio ha una *Quantità di Rischio* poco elevata (meno di **8**).

Ponderazione – Rischio Accettabile

PROBABILITA'	5	5	10	15	20	25
	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
		IMPATTO				

trascurabile
da 1 a 3

medio-basso
da 4 a 6

Ponderazione – Rischio Accettabile

Ad essere accettabile non è l'evento di corruzione in se stesso

La corruzione non è mai accettabile, in quanto comportamento messo in atto da un soggetto (valutazione **etica**)

Ad essere accettabile è il rischio associato all'evento di corruzione (valutazione del **rischio**)

<http://delpup.wordpress.com/2011/02/08/gestione-del-rischio-pubblicata-la-uni-iso-310002010/>

Ponderazione – Criteri di classificazione

Criterio A: dare priorità agli eventi di corruzione, che possono ricorrere nei processi con il sistema di controlli *meno* efficace.

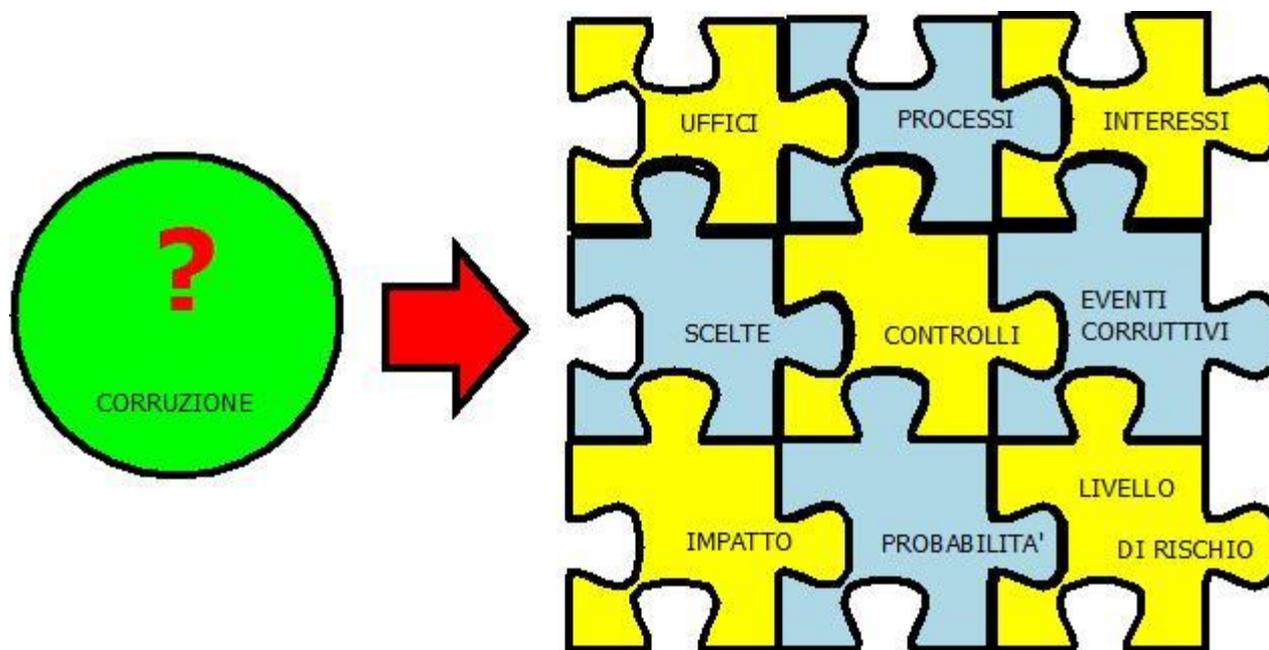
Criterio B: a parità di controllo, dare priorità agli eventi di corruzione che hanno la *modalità di rischio* maggiore.

Criterio C: a parità di modalità di rischio, dare priorità alle aree con *quantità di rischio* maggiore.

Criterio D: a parità di quantità di rischio, dare la priorità agli eventi più *probabili*

RIF	DESCRIZIONE EVENTO	LIVELLO DI CONTROLLO	Probabilità	Impatto	Livello di Rischio		Priorità
H4	progressioni accordate illegittimamente, per agevolare dipendenti particolari	MINIMO	3	3	9	RILEVANTE	1
H2	Mancata valutazione dei presupposti di legge per il conferimento degli incarichi, allo scopo di agevolare soggetti particolari	EFFICACE	4	4	16	CRITICO	2
H5	irregolare composizione della commissione di concorso finalizzata al reclutamento di candidati particolari	EFFICACE	4	3	12	RILEVANTE	3
H3	abuso nei processi di stabilizzazione, finalizzato al reclutamento di candidati particolari	EFFICACE	3	4	12	RILEVANTE	4
H1	Previsione di requisiti di accesso "personalizzati" e non trasparenti, per agevolare interessi particolari	EFFICACE	3	3	9	RILEVANTE	5

Valutazione del rischio di corruzione



La psicologia del Rischio e



Una riflessione assolutamente improponibile il 7 Agosto 1974 (Traversata delle Torri Gemelle):

**Philippe Petit non è caduto né allora né mai.
Le torri gemelle sono cadute seppur tanti anni dopo...**



Risk Assessment

Risk Review



8. Rivedere regolarmente il processo



7. Definire le azioni correttive



Improvement definition

6. Definire la soglia di accettazione del rischio



1. Definire lo scopo



2. Definire il team

Risk Identification



3. Identificare



4. Catalogare i rischi



5. Valutare i rischi (gravità, probabilità)

Risk Analysis & Prioritisation

Risk Assessment

Riassunto

Ottimizzare il costo del rischio



Effettuare la scelta migliore del mix di:

ELIMINAZIONE

ASSICURAZIONE

TRASFERIMENTO

RITENZIONE

RIDUZIONE



Grazie per l'attenzione

Ci sono domande?