

METODOLOGIA DI ANALISI DEL RISCHIO DI CORRUZIONE

1	Analisi del rischio	1
1.1	FATTORI DI RISCHIO	1
1.2	ANOMALIE	3
1.3	PROBABILITÀ.....	4
1.4	AREE DI IMPATTO	5
1.5	LIVELLO DI RISCHIO E VERIFICA NEL TEMPO DELLE MISURAZIONI EFFETTUATE.....	6
1.6	Strumenti e suggerimenti operativi	8
1.6.1	SUGGERIMENTI PER I PICCOLI COMUNI.....	8

1 Analisi del rischio

Come già suggerito dall'allegato 5 del PNA, la valutazione del rischio deve determinare la probabilità e l'impatto dei comportamenti a rischio identificati nei processi. Probabilità e impatto, combinandosi fra loro, determinano il livello di rischio del comportamento e permettono di individuare delle priorità nel trattamento dei rischi.

Tuttavia, è molto difficile, se non impossibile, misurare la probabilità di un comportamento, così come altrettanto difficile misurare l'impatto della corruzione, perché la corruzione può avere conseguenze anche a medio o lungo termine, causando danni che sono difficilmente quantificabili dal punto di vista economico. E' invece più semplice individuare:

- I fattori di tipo organizzativo che possono favorire comportamenti a rischio;
- le anomalie nella gestione dei processi, indicative della probabile presenza di comportamenti a rischio
- Le aree di impatto, cioè le disfunzioni la corruzione può innescare nell'amministrazione, nel territorio e nel rapporto tra amministrazione e cittadini

Fattori di rischio, anomalie ed aree di impatto sono degli *indicatori di rischio*, che consentono di analizzare in modo *indiretto* la probabilità e l'impatto dei comportamenti a rischio.

1.1 FATTORI DI RISCHIO

Nei processi gestiti dagli enti locali possono essere presenti i seguenti fattori di rischio, che, come detto, possono favorire lo sviluppo di condotte corruttive:

FATTORI PERDI RISCHIO		PUNTEGGI	
FATTORE	DESCRIZIONE	SI	NO
Interferenze	I ruoli di indirizzo e i ruoli gestionali entrano in conflitto fra loro (es. interferenze degli organi di indirizzo nell'attività degli uffici, oppure inerzia dei ruoli gestionali nei confronti degli indirizzi della componente politica dell'amministrazione)	5	1
Carenze gestionali	I ruoli gestionali non intervengono adeguatamente nel processo (es. mancata analisi dei fabbisogni, scarsa progettualità, mancata pianificazione con conseguente necessità di lavorare sempre "d'urgenza", assenza di procedure o prassi condivise)	5	1
Carenze operative	I ruoli operativi non intervengono adeguatamente nel processo (es. carenza di competenze, bassa percezione del rischio)	5	1
Carenze Organizzative	Il processo non è supportato da una chiara definizione dei poteri, delle responsabilità (organigramma) e delle attività da svolgere (es. mancata segregazione dei compiti, , mancanza di job description, gestione delle deleghe e delle responsabilità non adeguata)	5	1
Carenza di controllo	I controlli sull'indirizzo, la gestione e l'esecuzione del processo sono assenti o non adeguati.	5	1
Controparti/Relazioni	Il processo richiede una relazione con soggetti (pubblici o privati) esterni all'amministrazione, che possono interferire con le scelte dei ruoli di indirizzo, gestionali e operativi	5	1
Informazioni	I soggetti che intervengono nel processo possono entrare in possesso di dati o informazioni, che possono essere utilizzati per ricavare un vantaggio personale o avvantaggiare altri soggetti	5	1
Interessi	Il processo può danneggiare o favorire in modo rilevante interessi privati	5	1
Opacità	Le scelte compiute nel corso del processo non sono sufficientemente documentate e giustificate.	5	1
Regole	Il processo è regolato da "rules" (norme, regolamenti, procedure) poco chiare.	5	1
Rilevanza economica	Al processo sono destinate ingenti risorse finanziarie	5	1
Monopolio interno	Il processo coinvolge sempre gli stessi soggetti interni all'organizzazione.	5	1
Discrezionalità	I soggetti che agiscono nel processo hanno ampi margini di discrezionalità, non solo in relazione alle scelte e azioni che compiono, ma anche in relazione ai criteri in base a cui scelgono e agiscono	5	1

Ai fattori di rischio può essere assegnato un punteggio $f \in \{1,5\}$: il punteggio sarà **1**, se il fattore di rischio non è presente nel processo analizzato, sarà invece **5**, se il fattore di rischio è presente. Dopo l'assegnazione dei punteggi, otterremo la successione $F = (f_1, \dots, f_{13})^1$, che contiene i punteggi assegnati ai 13 fattori di rischio nel processo considerato.

¹ $F = (f_1, \dots, f_{13})$ è una sequenza ordinata di punteggi, in cui f_1 è il punteggio assegnato al primo fattore di rischio della tabella (interferenze), f_2 il punteggio assegnato al secondo fattore di rischio (carenze gestionali), e così via fino a f_{13} , che rappresenta il punteggio assegnato all'ultimo fattore di rischio. In pratica F è un insieme di punteggi. Ad esempio $F = \{1,1,5,1,1,5,5,5,1,1,5,5,1\}$

La **media** dei punteggi assegnati a ciascun fattore di rischio sarà un valore numerico (compreso tra 1 e 5), che quantifica la *rischiosità del processo*:

- Rischiosità del processo (R) =
$$\frac{1}{13} \sum_{i=1}^{13} f_i ; 1 \leq R \leq 5$$

Esempio. Se in un processo sono presenti 4 fattori di rischio (ad esempio *interferenze, carenze organizzative informazioni e interessi*), a questi 4 fattori sarà assegnato il punteggio **5**; mentre i restanti 9 fattori, in quanto non presenti, sarà assegnato il punteggio **1**. Quindi, la rischiosità (R) del processo sarà calcolata nel modo seguente:

- $$R = \frac{5+5+5+5+1+1+1+1+1+1+1+1+1}{13} = 2,23$$

1.2 ANOMALIE

Nella gestione dei processi degli enti locali si possono rilevare le seguenti *anomalie*, che possono indicare la presenza di condotte a rischio:

ANOMALIE		PUNTEGGI	
ANOMALIA	DESCRIZIONE	SI	NO
Arbitrarietà	Le scelte compiute nel corso del processo sembrano arbitrarie, se messe in relazione con gli obiettivi del processo	5	1
Iterazioni	Il processo è stato frazionato o ripetuto e il frazionamento/la ripetizione appare anomalo, se confrontato con ad altri processi simili	5	1
Monopolio esterno	Il processo favorisce sempre gli stessi soggetti esterni all'organizzazione	5	1
Near Miss	Nella gestione del processo si sono evidenziati casi di sanzioni disciplinari, assenteismo, violazione del codice di comportamento, ecc ...	5	1
Reati progressi	Nella gestione del processo si sono già verificati, in precedenza, dei casi di corruzione e/o di abuso di potere	5	1
Reclami	la gestione/conduzione del processo genera un numero elevato di contenziosi, ricorsi, alle lamentele sul servizio, ecc ...	5	1
Tempistiche	Le tempistiche di avvio, sviluppo e conclusione del processo sembrano anomale, se confrontate con le tempistiche medie previste per il processo	5	1
Variabilità	L'output di del processo subisce delle modifiche, successive alla conclusione del processo (es. annullamenti in autotutela, revoche o rettifiche, varianti in corso d'opera, ecc ...)	5	1

Anche alle anomalie può essere assegnato un punteggio $a \in \{1,5\}$: il punteggio sarà **1**, se l'anomalia non è presente nel processo analizzato, sarà invece **5**, se l'anomalia è presente.

Dopo l'assegnazione dei punteggi, otterremo la successione $A = (a_1, \dots, a_8)$, che contiene i punteggi assegnati alle 8 anomalie nel processo considerato

La **media** dei punteggi assegnati a ciascuna anomalia sarà un valore numerico (compreso tra 1 e 5), che quantifica la *Vulnerabilità del processo*:

- Vulnerabilità del Processo (V) =
$$\frac{1}{8} \sum_{i=1}^8 a_i ; 1 \leq V \leq 5$$

Esempio. Se in un processo sono presenti 3 anomalie (ad esempio *arbitrarietà, iterazioni e monopolio esterno*), a queste 3 anomalie sarà assegnato il punteggio **5**; mentre alle restanti 5 anomalie, in quanto non presenti, sarà assegnato il punteggio **1**. Quindi, la vulnerabilità (V) del processo sarà calcolata nel modo seguente:

- $$V = \frac{5+5+5+1+1+1+1+1}{8} = 1,54$$

Per determinare la vulnerabilità di un processo, l'amministrazione deve disporre di *indicatori di anomalia*. Le anomalie sono degli scostamenti da una norma. Le anomalie sono sempre tali rispetto ad una situazione, supposta come normale. Gli indicatori di anomalia sono gli strumenti che permettono di analizzare i dati e le informazioni e di identificare gli scostamenti. Gli indicatori di anomalia servono anche a verificare se le anomalie sono state rimosse, cioè se i controlli adottati sono stati efficaci

Il team che realizza la valutazione del rischio potrebbe non avere ancora sviluppato gli *indicatori di anomalia*, oppure potrebbe non disporre di dati e informazioni sufficienti, per determinare il numero delle anomalie. In questo caso il rischio sarà sottostimato ma l'analisi potrà essere completata nel corso dei successivi aggiornamenti del piano, alla luce dei risultati dell'attività di monitoraggio (di cui parleremo nel capitolo 13)

1.3 PROBABILITÀ

Le anomalie e i fattori di rischio servono per definire la probabilità dei comportamenti a rischio di corruzione.

Avendo assegnato un valore alla *rischiosità* (fattori di rischio) e alla *vulnerabilità* (anomalie), possiamo ora associare al processo la coppia di valori $N = (R,V)$, che contiene i valori numerici assegnati alla *rischiosità* e alla *vulnerabilità*; e possiamo esprimere numericamente la *probabilità*, il cui valore corrisponde alla media dei valori della *rischiosità* e della *vulnerabilità*:

- Probabilità (P) =
$$\frac{1}{2} \sum_{i=1}^2 n_i = \frac{R+V}{2} , n \in (R,V)$$

Esempio se un processo ha una *rischiosità* pari a 2,23 e una *vulnerabilità* pari a 1,54, allora la probabilità (P) che nel processo si verifichino eventi di corruzione sarà calcolata nel modo seguente:

- $$R = \frac{2,23+1,54}{2} = 1,89$$

Figura 1 - Probabilità = media di rischiosità e vulnerabilità

Rischiosità (fattori di rischio)	5	3	3,5	4	4,5	5
	4	2,5	3	3,5	4	4,5
	3	2	2,5	3	3,5	4
	2	1,5	2	2,5	3	3,5
	1	1	1,5	2	2,5	3
		1	2	3	4	5
Vulnerabilità (Anomalie)						

1.4 AREE DI IMPATTO

Come accennato in precedenza, le aree di impatto descrivono le disfunzioni che la corruzione può innescare nell'amministrazione, nel territorio e nei servizi offerti ai cittadini. Attraverso le aree di impatto, non si misurano i danni della corruzione, ma quanti danni diversi un comportamento a rischio può causare. In altre parole, non si misura l'intensità dell'impatto, ma la sua ampiezza, la sua diffusione.

Un evento di corruzione che ha una sola area di impatto sarà meno grave (dal punto di vista delle conseguenze) di un evento di corruzione che ha due o tre aree di impatto. Questo a prescindere dalla quantificazione economica dei danni causati in ciascuna area di impatto.

Le aree di impatto dei comportamenti a rischio sono 4:

AREE DI IMPATTO		PUNTEGGI	
AREA	DESCRIZIONE	SI	NO
Impatto sulla libera concorrenza	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	5	1
Impatto sulla spesa pubblica	L'evento di corruzione può avere conseguenze negative sulla spesa pubblica (per esempio: maggiori risorse per gli stessi beni o servizi)	5	1
Impatto sulla qualità delle opere pubbliche e dei servizi pubblici	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)	5	1
Impatto sull'allocazione risorse pubbliche	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	5	1

L'impatto della corruzione nelle diverse aree sopra descritte non deve essere solo astrattamente ipotizzato, in relazione ai possibili eventi corruttivi identificati. E' necessario anche monitorare costantemente l'impatto dell'attività amministrativa, per individuare eventuali distorsioni, che potrebbero essere la *traccia lasciata dai comportamenti a rischio*.

Anche alle aree di impatto può essere assegnato un punteggio $c \in \{1,5\}$: il punteggio sarà **1**, se il comportamento a rischio non causa danni nell'area di impatto; **5**, se invece il comportamento ha rischio causa danni nell'area di impatto

Dopo l'assegnazione dei punteggi, otterremo la successione $C = (c_1, \dots, c_4)$, che contiene i punteggi assegnati alle 4 aree di impatto nel processo considerato.

La media dei punteggi sarà un valore numerico (compreso tra 1 e 5), che quantifica l'impatto del comportamento a rischio

- Impatto del comportamento (I) = $\frac{1}{4} \sum_{i=1}^4 c_i, 1 \leq i \leq 5$

Esempio. Se la corruzione in un processo ha 2 aree di impatto (ad esempio *libera concorrenza e spesa pubblica*), a queste 2 anomalie sarà assegnato il punteggio 5; mentre alle restanti 25 aree, in quanto non presenti, sarà assegnato il punteggio 1. Quindi, l'Impatto (I) sarà calcolato nel modo seguente:

- $I = \frac{5 + 5 + 1 + 1}{4} = 3$

1.5 LIVELLO DI RISCHIO E VERIFICA NEL TEMPO DELLE MISURAZIONI EFFETTUATE

Il livello di rischio viene calcolato moltiplicando probabilità e impatto (come già suggerito dal Piano Nazionale Anticorruzione, Allegato 5):

- Livello di rischio = Probabilità x Impatto = $P \times I$

Figura 2 - Probabilità x Impatto

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	medio-basso	rilevante	critico		
	da 1 a 3	da 4 a 6	da 8 a 12	da 15 a 25		

Esempio. Se la probabilità (P) che in un processo si verifichino eventi di corruzione è pari a 1,89 e l'impatto della corruzione in quel processo è pari a 3, allora il livello di rischio (L) sarà calcolato nel modo seguente

- $L = 1,89 \times 3 = 5,67$ (livello di rischio medio-basso)

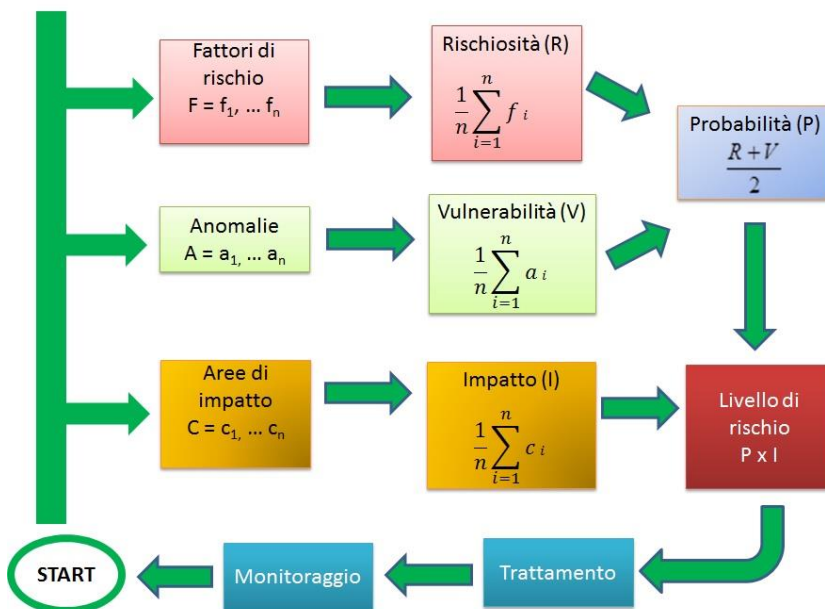
Il livello di rischio è solo una espressione numerica, che quantifica l'entità del rischio di corruzione associato ad uno o più comportamenti che potrebbero essere attuati in un processo. La quantificazione numerica del rischio è un utile

modello semplificato di analisi, che consente di rappresentare in modo immediato ed oggettivo il profilo di rischio di una amministrazione: immediato, perché il profilo di rischio diventa un elenco di processi e di numeri; oggettivo, perché chiunque, confrontando il livello di rischio associato a due processi, può capire quale processo ha il livello di rischio maggiore (sarà quello con il numero più alto!).

Tuttavia, questo modello semplificato non può prevedere in modo infallibile quali eventi di corruzione si verificheranno *realmente* nell'amministrazione. Come abbiamo visto nei paragrafi precedenti, la probabilità di un evento corruttivo (inteso come rischio) dipende dai fattori di rischio e dalle anomalie, mentre la corruzione, come fenomeno reale, dipende dalle scelte delle persone. Sapere quali sono i processi in cui *sarebbe più facile* commettere reati di corruzione (perché sono vulnerabili o gestiti in modo anomalo) ci aiuta a individuare le priorità della strategia di prevenzione, ma non ci aiuta a sapere dove realmente i reati di corruzione saranno commessi. Un soggetto, per esempio, potrebbe decidere di non farsi corrompere (anche se gli risulterebbe facile farlo), oppure potrebbe decidere di chiedere denaro e altre utilità proprio gestendo quei processi che, essendo considerati a basso rischio, sono meno presidiati dal PTPC.

Per queste ragioni, l'analisi del rischio deve essere *dinamica*: dopo aver determinato il livello di rischio dei processi, e attuato le misure di prevenzione, è necessario monitorare costantemente l'amministrazione, per identificare tempestivamente i soggetti, interni ed esterni all'amministrazione, che attuano comportamenti a rischio. I dati e le informazioni che si ricavano da questo monitoraggio (oltre a consentire di sanzionare o denunciare comportamenti irregolari o illeciti), serviranno, nel tempo, per rendere più affidabile la valutazione del rischio, come mostrato nello schema seguente:

Figura 3 - Analisi del rischio: "ciclo" di misurazione/trattamento/monitoraggio



1.6 Strumenti e suggerimenti operativi

1.6.1 SUGGERIMENTI PER I PICCOLI COMUNI

La metodologia di mappatura e valutazione fin qui esposta è particolarmente impegnativa ed è opportuno che i Piccoli Comuni la realizzino su più annualità. Di seguito una ipotesi di programmazione, che può essere inserita anche nei PTPC:

Primo anno	<ul style="list-style-type: none"> • Valutazione del 30% dei processi • Trattamento 30%
Secondo anno	<ul style="list-style-type: none"> • Valutazione del 30% dei processi • Trattamento del 30% dei processi • Monitoraggio delle misure introdotte nel primo anno
Terzo anno	<ul style="list-style-type: none"> • Valutazione del 30% dei processi • Trattamento del 30% dei processi • Monitoraggio delle misure introdotte nel primo e nel secondo anno

Inoltre, per facilitare il calcolo del livello di rischio nei processi, è opportuno che i punteggi ai fattori di rischio, alle anomalie e alle aree di impatto siano assegnati utilizzando un foglio di calcolo, per ridurre al minimo gli errori e il tempo necessario per determinare le medie. Un esempio di tabella per il calcolo dei livelli di rischio (costruita in Excel) è allegata alle Linee Guida (Allegato 3).