

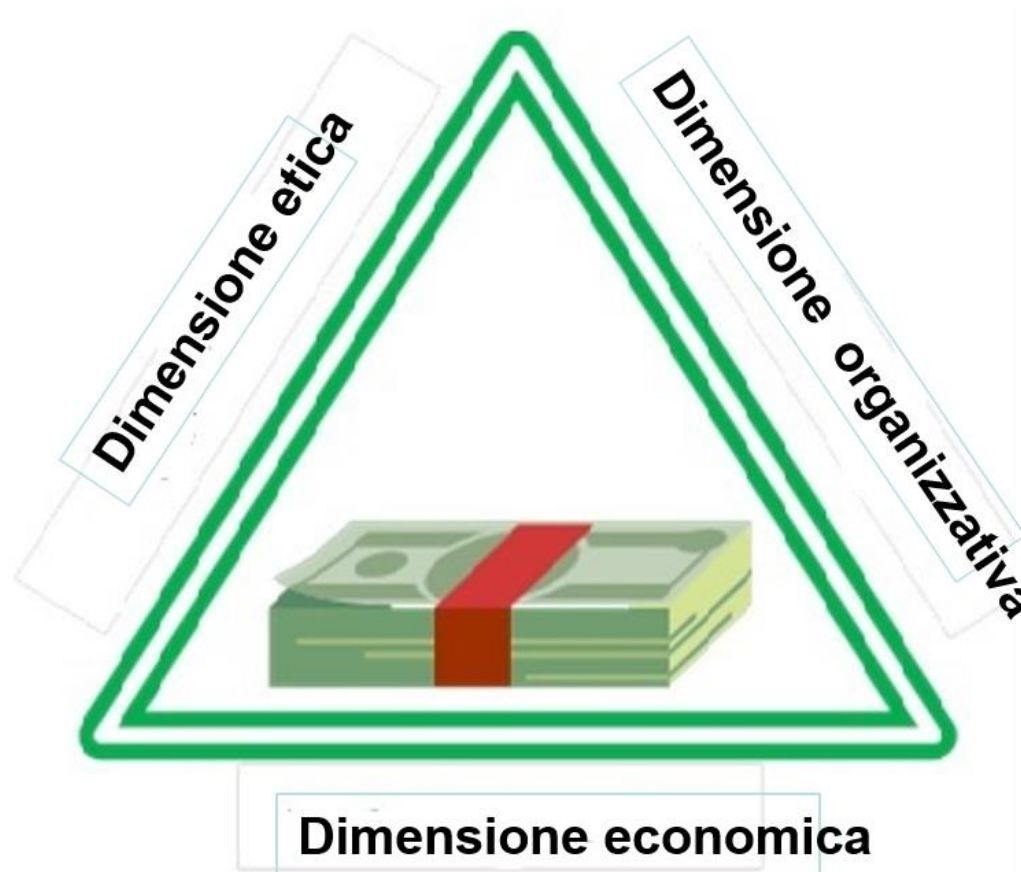
# **Gli strumenti di pianificazione e gestione rischio**

**Focus su aree di rischio specifiche.  
Analisi del processo e valutazione  
del rischio corruttivo**

13 novembre 2017  
Massimo Di Rienzo



- Il nostro modello di analisi della corruzione prende in considerazione tre “**dimensioni**”, che spiegano la complessità di questo fenomeno:
- la dimensione **organizzativa**, quella **economica** e quella **etica**.
- E' il cosiddetto “**triangolo della corruzione**”.

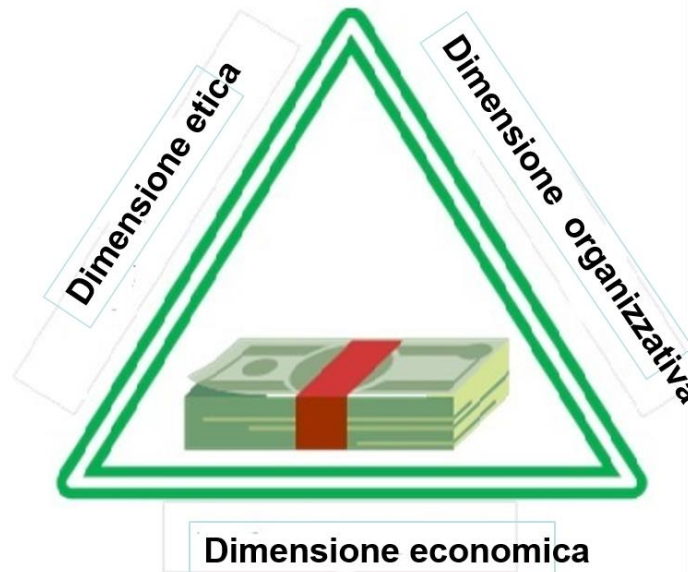


fi

- Il nostro modello di analisi della corruzione prende in considerazione tre “**dimensioni**”, che spiegano la complessità di questo fenomeno:
- la dimensione **organizzativa**, quella **economica** e quella **etica**.
- E' il cosiddetto “**triangolo della corruzione**”.



PERSONE

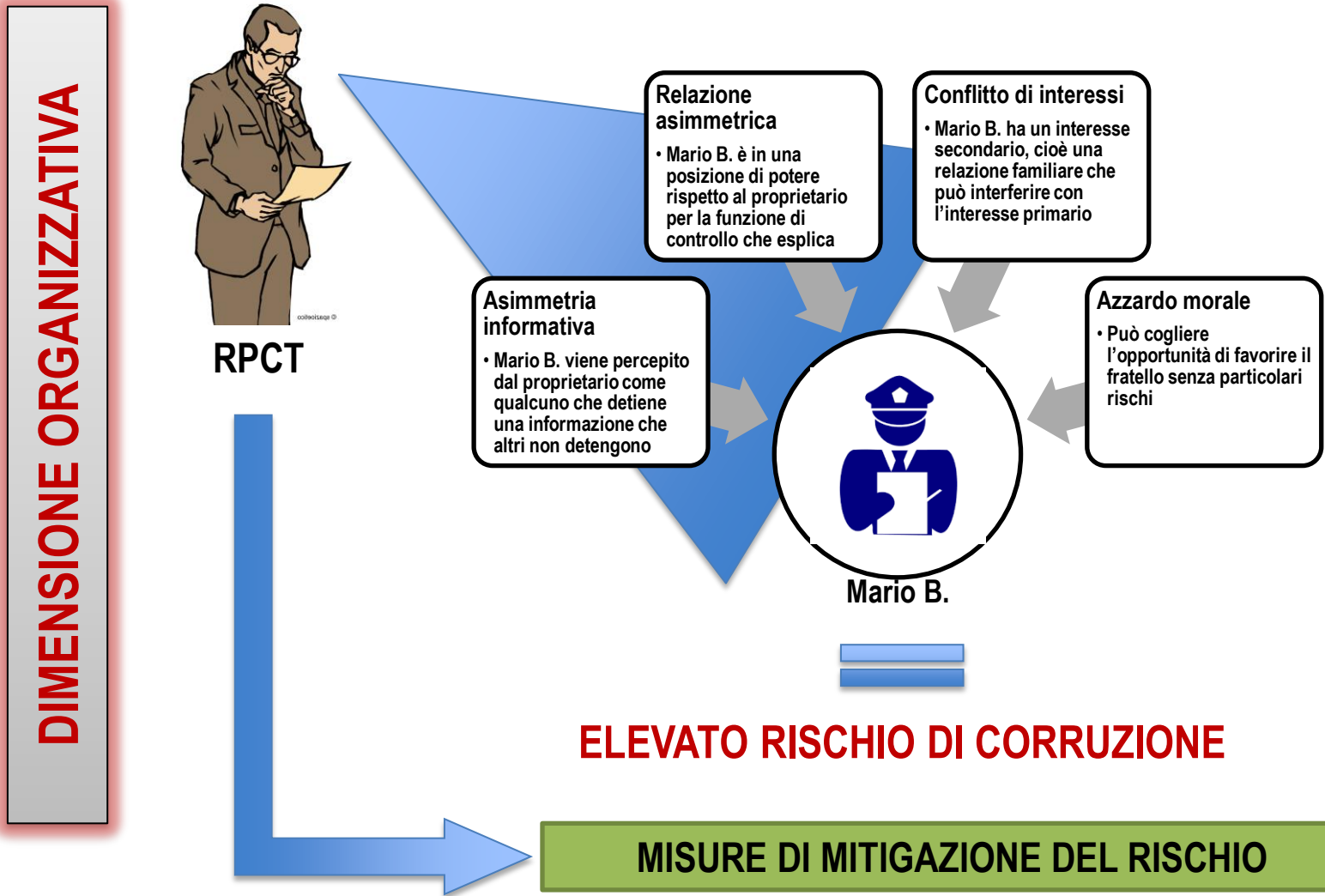


ESTERNALITA'/INTERESSI



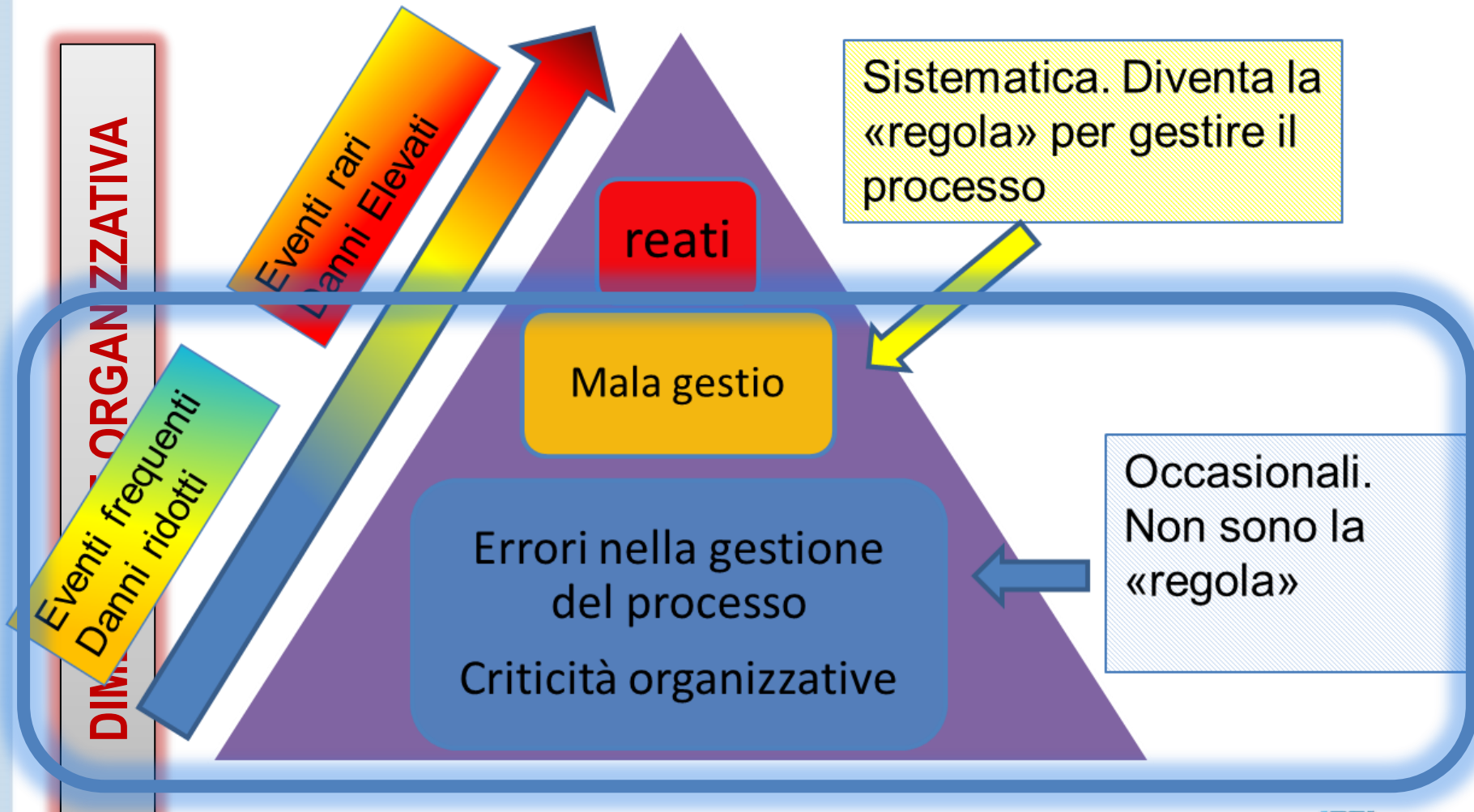
ORGANIZZAZIONI

- La **dimensione organizzativa** è sicuramente la più nota, e su di essa vertono le attività di valutazione e trattamento del rischio, richieste dal PNA (mappatura dei processi, misurazione del rischio, introduzione di misure generali e specifiche).



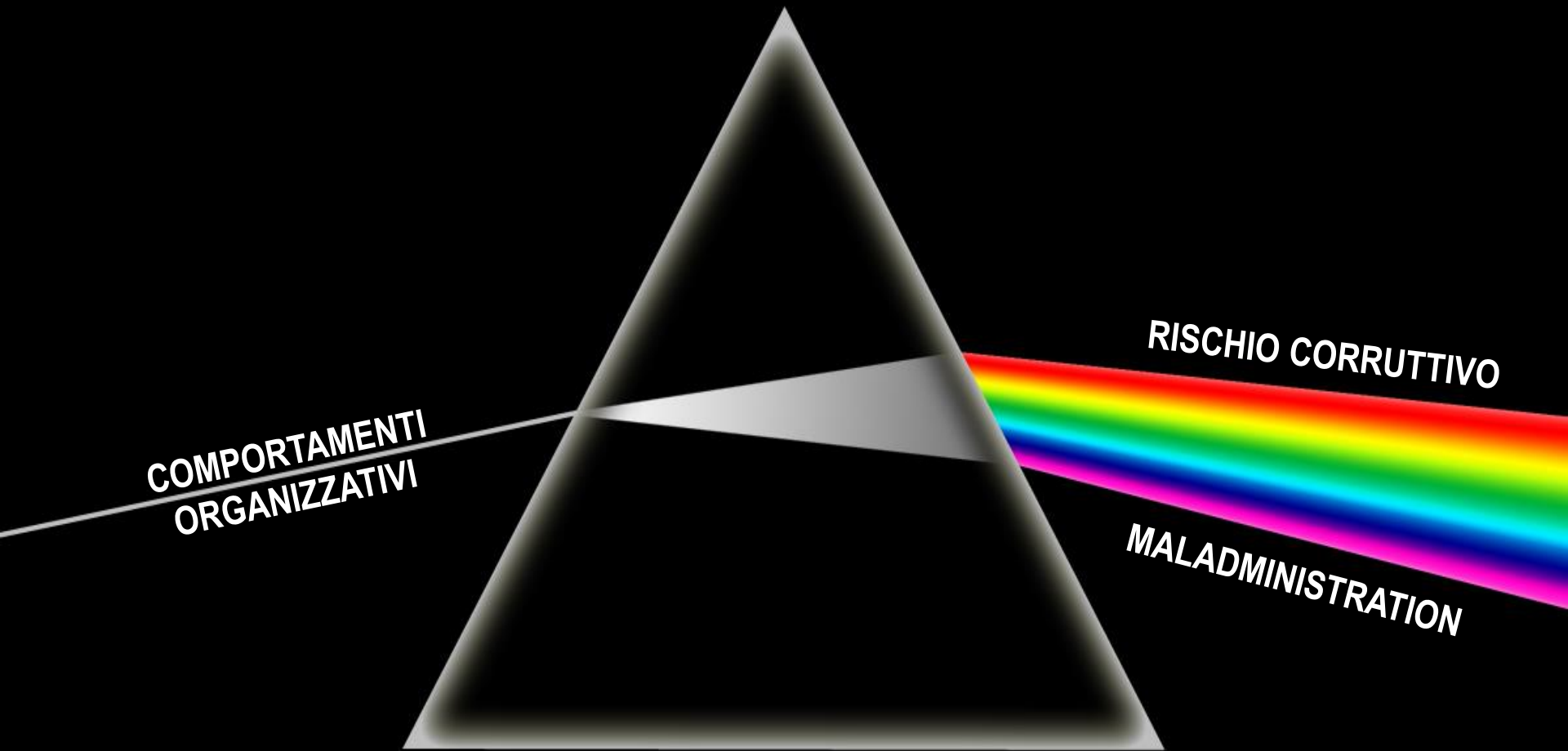


# LA CORRUZIONE COME «ESCALATION»



by Andrea Ferrarini

**...come osservare la realtà dei molteplici comportamenti organizzativi per ricostruire un contesto interno credibile e valutare il rischio corruttivo...**





# Focus su una specifica «area di rischio»



**CONTROLLI, VIGILANZA  
ISPEZIONI, SANZIONI**



CONTROLLI

ISPEZIONI

VIGILANZA

CONTROLLI

CONTROLLI

SANZIONI

CONTROLLI



# Il gioco delle **asimmetrie informative** nella funzione di «**CONTROLLO**»

## PRINCIPALE

- Il Principale/Comune promuove l'**INTERESSE PUBBLICO** tramite l'**AGENTE**.
- L'**AGENTE** è, di norma un ufficio, oppure un **DIPENDENTE PUBBLICO**.
- L'**AGENTE** può anche essere un **OPERATORE ECONOMICO** a cui viene affidato un servizio di rilevanza pubblica

## AGENTE (CHE AGISCE) IN FUNZIONE DI RIDUZIONE DELLA PRIMA ASIMMETRIA INFORMATIVA

- Ad esempio, l'agente pubblico (ufficio/dipendente pubblico) riceve l'istruzione di **CONTROLLARE, VIGILARE, ISPEZIONARE, SANZIONARE**, in merito alle attività poste in essere da operatori privati a cui sono stati affidati servizi di rilevanza pubblica

- (PRIMA ASIMMETRIA) Il **Principale non è in grado di sapere** se l'**AGENTE** (operatore economico) sta **effettivamente seguendo** le ISTRUZIONI fornite (ad es., rispetto del contratto di servizio).

- (SECONDA ASIMMETRIA) Il **Principale non è in grado di sapere** se l'**AGENTE** (ufficio/dipendente pubblico) sta **effettivamente seguendo** le ISTRUZIONI fornite (ad es., corretta esecuzione del controllo).



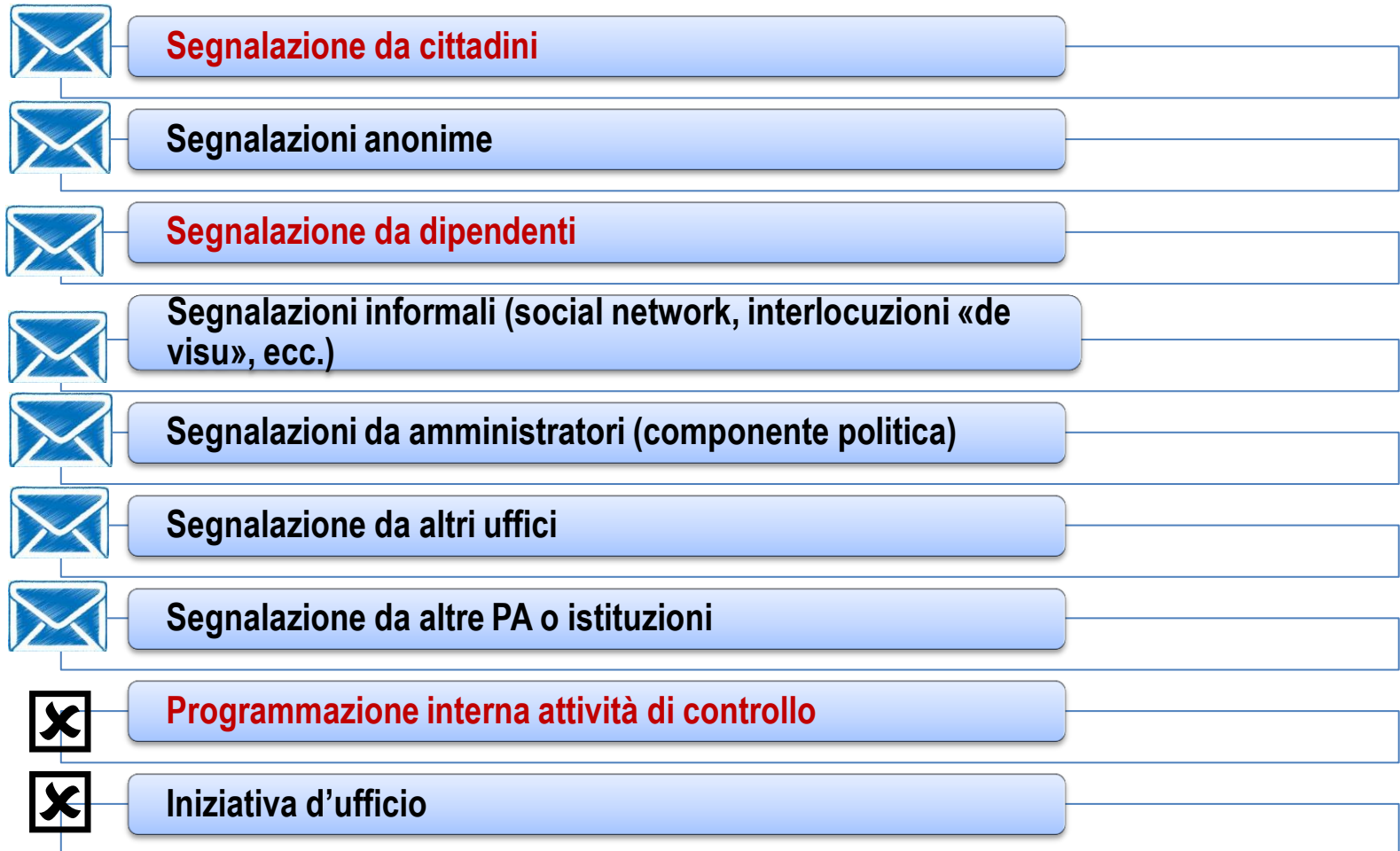
fi



- Il dottor **Marrone** è un funzionario che lavora presso il Servizio **Pubblica Istruzione** del Comune di X.
- Si occupa, tra le altre cose, delle **mense scolastiche**, la cui gestione esecutiva era stata appaltata ad un operatore economico locale.
- Negli anni 2010-2014 il suo ufficio svolgeva una **intensa attività ispettiva** arrivando a controllare ogni singola mensa scolastica per almeno una volta al mese, alternando **controlli routinari** a **verifiche a seguito di segnalazioni** di genitori e insegnanti.



## PROCESSO: **Controllo, vigilanza ispezioni, sanzioni**



**INPUT DEL PROCESSO**

fi



- Purtroppo negli ultimi due anni, anche a seguito di radicali ristrutturazioni in seno all'Ente e al contingentamento delle risorse umane per via di numerosi pensionamenti, l'ufficio del dottor Marrone aveva **ridotto drasticamente la sua operatività**, tanto che alcune strutture scolastiche non venivano più controllate oramai da mesi.

## Il gioco delle **asimmetrie informative** nella funzione di «**CONTROLLO**»

fi

### PRINCIPALE

- Il Principale/Comune promuove l'**INTERESSE PUBBLICO** tramite l'**AGENTE**.
- L'**AGENTE** è, di norma un ufficio, oppure un **DIPENDENTE PUBBLICO**.
- L'**AGENTE** può anche essere un **OPERATORE ECONOMICO** a cui viene affidato un servizio di rilevanza pubblica

### AGENTE (CHE AGISCE) IN FUNZIONE DI RIDUZIONE DELLA PRIMA ASIMMETRIA INFORMATIVA

- Ad esempio, l'agente pubblico (ufficio/dipendente pubblico) riceve l'istruzione di **CONTROLLARE, VIGILARE, ISPEZIONARE, SANZIONARE**, in merito alle attività poste in essere da operatori privati a cui sono stati affidati servizi di rilevanza pubblica

- (PRIMA ASIMMETRIA) Il Principale E' ANCOR MENO in grado di sapere se l'**AGENTE** (operatore economico) sta **effettivamente seguendo** le ISTRUZIONI fornite (ad es., rispetto del contratto di servizio).

- (SECONDA ASIMMETRIA) Il **Principale non è in grado di sapere** se l'**AGENTE** (ufficio/dipendente pubblico) sta **effettivamente seguendo** le ISTRUZIONI fornite (ad es., corretta esecuzione del controllo).

- SI AMPLIA L'«**ASIMMETRIA INFORMATIVA**»
- AUMENTA IL RISCHIO DI «**AZZARDO MORALE**» DA PARTE DELL'OPERATORE ECONOMICO

## PROCESSI DECISIONALI ASSOCIATI ALL'INPUT

Segnalazione da cittadini

Segnalazioni anonime

Segnalazione da dipendenti

Segnalazioni informali (social network, interlocuzioni «de visu», ecc.)

Segnalazioni da amministratori (componente politica)

Segnalazione da altri uffici

Segnalazione da altre PA o istituzioni

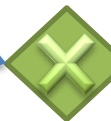
Programmazione interna attività di controllo

Iniziativa d'ufficio



Valutazione su rilevanza segnalazione

**FATTORE DI RISCHIO:**  
**CARENZE OPERATIVE. I ruoli operativi non sono in grado di intervenire adeguatamente nel processo.**



Valutazione su attuazione del controllo

**INPUT DEL PROCESSO**

fi



- Negli ultimi 2 mesi all'Ente era arrivata più di una **lettera anonima** che faceva capire che le **procedure di sicurezza** non venivano in alcun modo osservate nelle mense di diverse scuole: *“il pollo viene ricongelato”*, scriveva un **anonimo inserviente** della mensa, *“anche se era stato scongelato in precedenza, per ordine dei superiori e per risparmiare”*.



# PROCESSI DECISIONALI ASSOCIATI ALL'INPUT



Valutazione su  
rilevanza  
segnalazione

**FATTORE DI RISCHIO:**

- **REGOLE.** Il processo è regolato da "rules" (norme, regolamenti, procedure) poco chiare
- **DISCREZIONALITA'.** 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.

**INPUT DEL PROCESSO**

fi



- Il dottor Marrone, non avendo a disposizione personale e strumentazione idonea a compiere le opportune verifiche decide di **mettere a conoscenza i suoi diretti superiori**, i quali si trincerano dietro ad un generico richiamo «***all'efficientamento nella allocazione delle risorse***».





fi



- In alcune interlocuzioni informali gli è stato anche fatto capire che in gran parte delle strutture che non aveva potuto controllare **non era mai successo niente** e che «*le segnalazioni anonime lasciano il tempo che trovano, anzi **dimostrano l'intento diffamatorio** di coloro che segnalano*», tuona un giorno un suo **collega**.



## PROCESSI DECISIONALI ASSOCIATI ALL'INPUT

Segnalazione da cittadini

Segnalazioni anonime

Segnalazione da dipendenti

Segnalazioni informali (social network, interlocuzioni «de visu», ecc.)

Segnalazioni da amministratori (componente politica)

Segnalazione da altri uffici

Segnalazione da altre PA o istituzioni

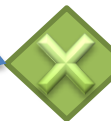
Programmazione interna attività di controllo

Iniziativa d'ufficio



Valutazione su rilevanza segnalazione

**FATTORE DI RISCHIO:**  
**CARENZE GESTIONALI. I ruoli gestionali non intervengono adeguatamente nel processo.**



Valutazione su attuazione del controllo

**INPUT DEL PROCESSO**

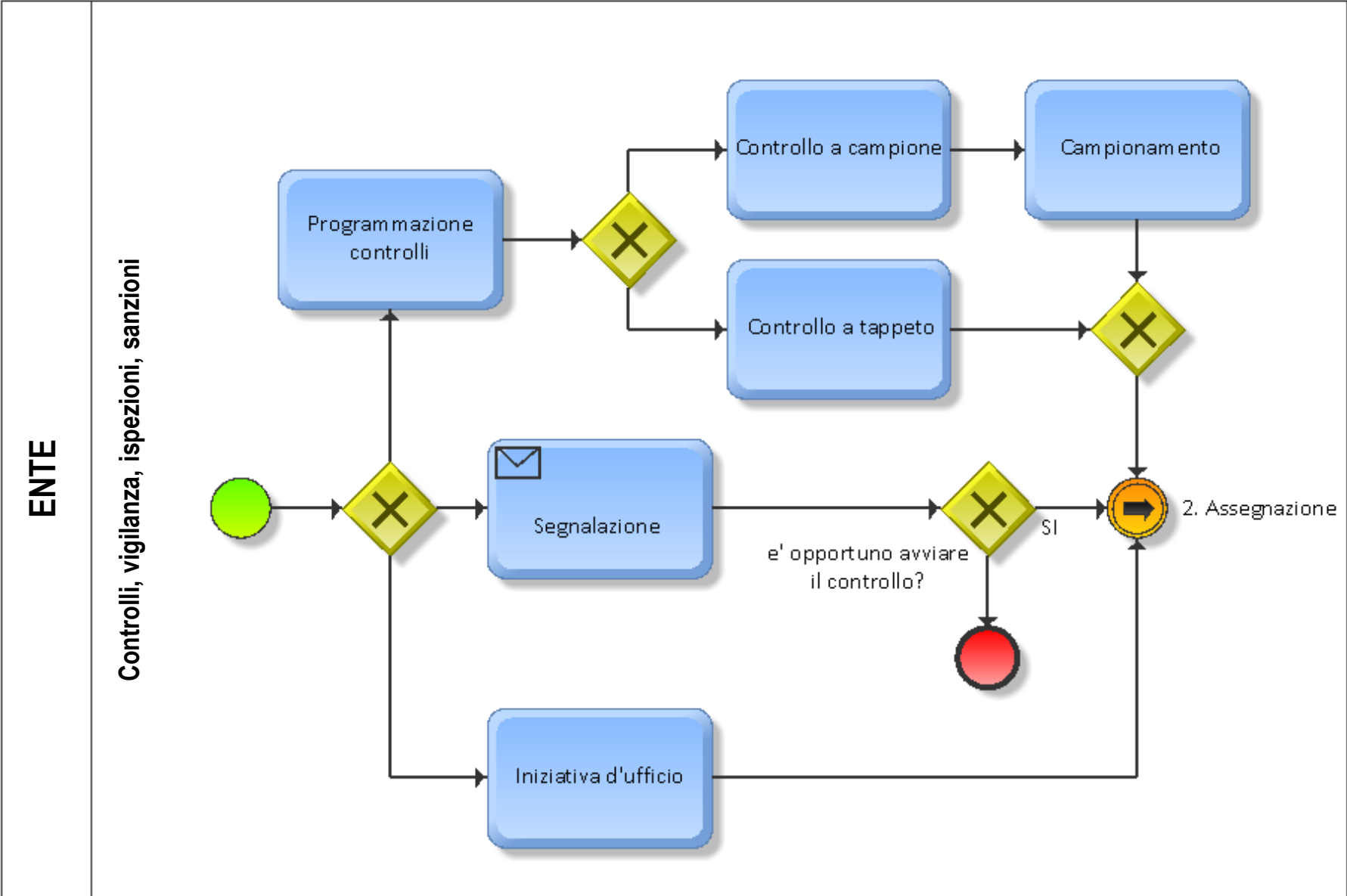
fi



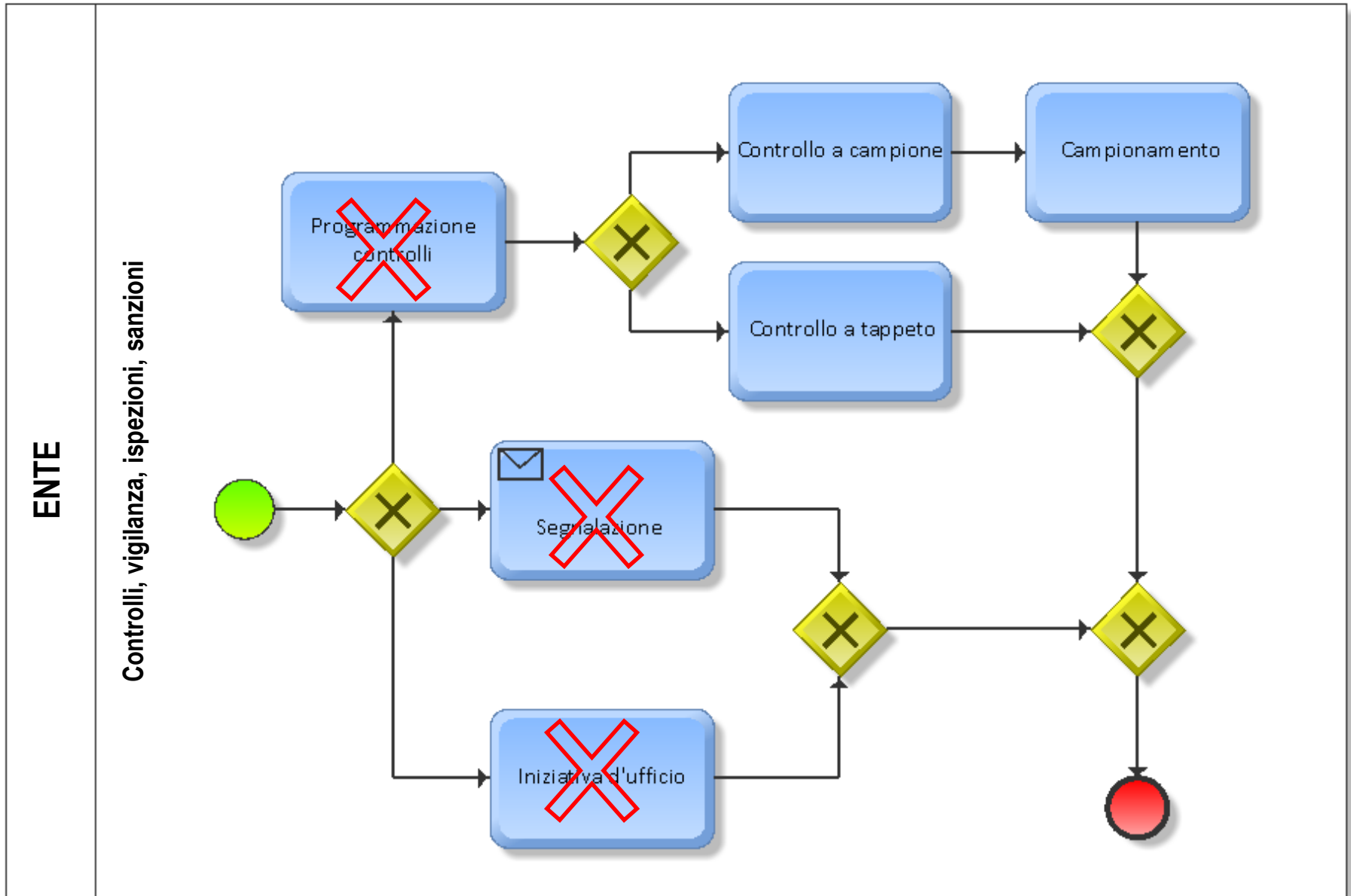
- Assediato dagli impegni e dalla scarsità di risorse umane e strutturali a disposizione dell'ufficio, non esistendo alcun **protocollo di gestione delle segnalazioni anonime** e, infine, dando credito ai suggerimenti del collega, il dottor Marrone decide di **sopraspedere e non dare seguito alle segnalazioni.**



# VISUALIZZAZIONE INPUT PROCESSO



# GESTIONE PATOLOGICA DELL'INPUT DEL PROCESSO



fi



- A distanza di una settimana, il **quotidiano locale** pubblica un articolo in cui si mostrano e si dimostrano situazioni di **ampio degrado** in molte mense scolastiche.
- La magistratura apre immediatamente un'indagine sulla base di precise accuse che identificano come alcuni soggetti all'interno del Comune, in realtà, siano «**alle dipendenze**» di interessi illeciti legati al titolare del servizio di mensa, anch'egli sotto indagine.
- In meno di 24 ore gli **uffici** del dottor Marrone vengono «**visitati**» dalla Guardia di Finanza.



Il caso del Dottor Marrone rappresenta una gestione «**patologica**» della fase di avvio del **processo di controllo**

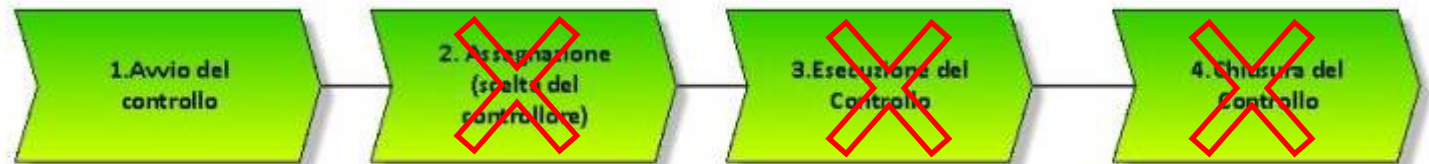
Fasi del processo di controllo



fi



- La gestione «patologica» del processo è innescata dalla **scarsità di risorse** e dalla decisione di non prendere in considerazione le segnalazioni anonime.
- Questi fattori **interrompono lo sviluppo del processo di controllo**
- Ma cosa c'entra tutto questo con la **corruzione**?

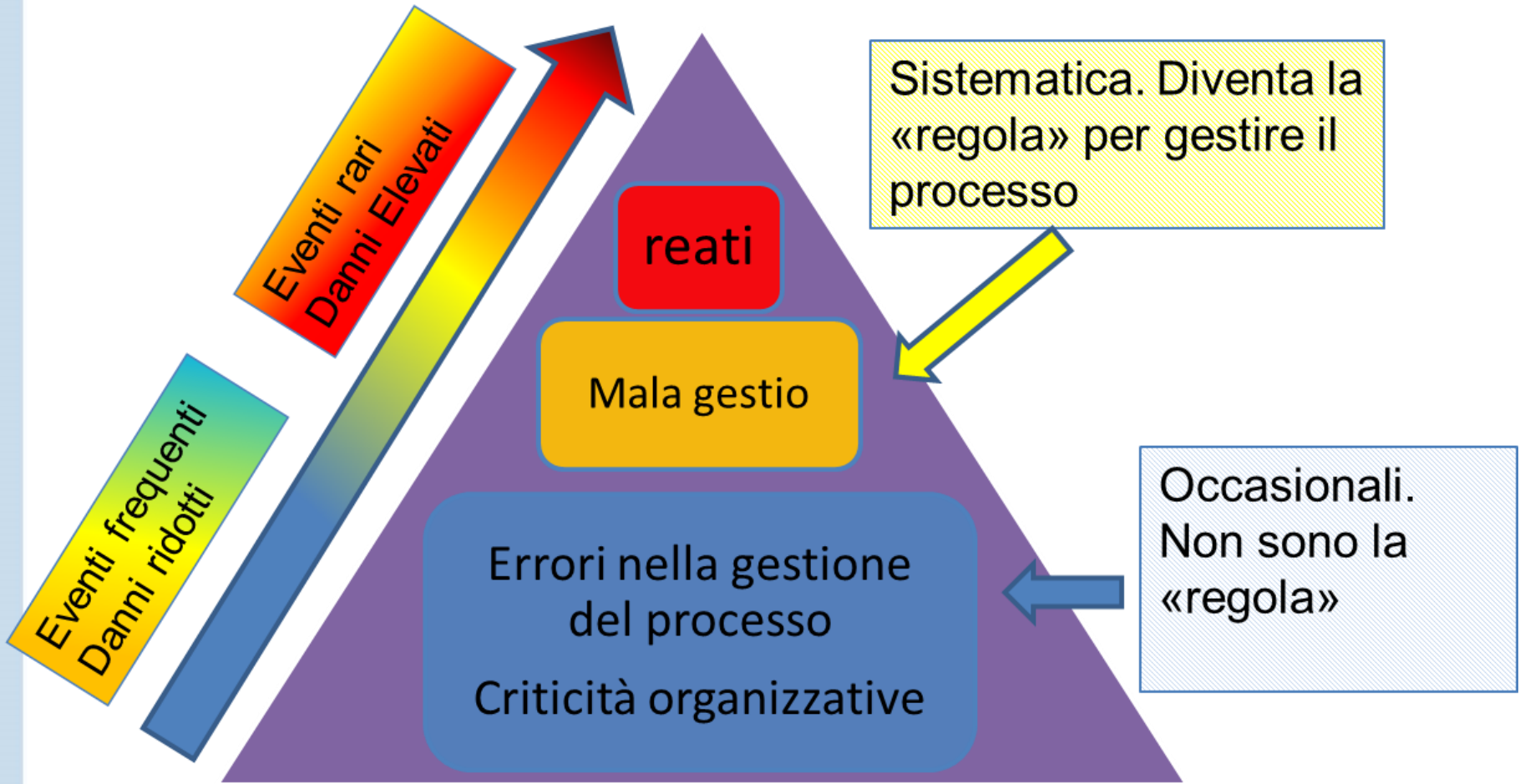






- **C'entra moltissimo!**
- Dal punto di vista organizzativo, i reati di corruzione non emergono improvvisamente...
- .... Si comincia con alcune **criticità** nella gestione dei processi ...
- ... che diventano sistematiche... (**MALA GESTIO**)
- ...e che creano un contesto favorevole alla **CORRUZIONE**
- Questa **escalation** graduale dalle criticità organizzative ai reati di corruzione può essere rappresentata con una «piramide del rischio»





fi



- L'identificazione del rischio di corruzione non è statica: è **dinamica**.
- Non identifica singoli comportamenti, ma una possibile «**escalation**», un possibile «slittamento» dalle criticità organizzative alla corruzione
- Anche l'analisi del rischio deve essere dinamica e «**misurare**» la probabilità e l'impatto di tale slittamento.



# COME MAPPARE IL PROCESSO?

PRIMO: **IDENTIFICARE LE «FASI» E LE «ATTIVITA'» DEL PROCESSO**

## FASE 1

### INPUT

- **Ricezione istanza documentale (segnalazione)**
- Programmazione controlli
- Iniziativa d'ufficio

## FASE 2

### ISTRUTTORIA

- Individuazione dell'ufficio responsabile
- Individuazione del soggetto che effettuerà il controllo
- Attuazione attività di controllo

## FASE 3

### OUTPUT

- Contestazione irregolarità
- Individuazione sanzione
- Erogazione sanzione



# COME MAPPARE IL PROCESSO?

SECONDO: **IDENTIFICARE I «MOMENTI DECISIONALI»**

**FASE 1**

## INPUT

- **Ricezione istanza documentale (segnalazione)**
- **Valutazione avvio controllo**
- Programmazione controlli
- Iniziativa d'ufficio

**FASE 2**

## ISTRUTTORIA

- Individuazione dell'ufficio responsabile
- Individuazione del soggetto che effettuerà il controllo
- Attuazione attività di controllo

**FASE 3**

## OUTPUT

- **Contestazione irregolarità**
- **Individuazione sanzione**
- **Erogazione sanzione**

**MOMENTI DECISIONALI**

# COME MAPPARE IL PROCESSO?

## TERZO: IDENTIFICARE I «RISCHI CORRUTTIVI»

### FASE 1

#### INPUT

- Ricezione istanza documentale (segnalazione)
- Valutazione avvio controllo
- Programmazione controlli
- Iniziativa d'ufficio

### FASE 2

#### ISTRUTTORIA

- Individuazione dell'ufficio responsabile
- Individuazione del soggetto che effettuerà il controllo
- Attuazione attività di controllo

### FASE 3

#### OUTPUT

- Contestazione irregolarità
- Individuazione sanzione
- Erogazione sanzione

### MOMENTI DECISIONALI

#### RISCHI CORRUTTIVI

R1. Mancata presa in carico al fine di avvantaggiare un soggetto

#### RISCHI DI MALADMINISTRATION O CATTIVA GESTIONE

M1. Mancata presa in carico o presa in carico NON tempestiva a causa di carenze operative o gestionali e/o scarsa percezione del rischio

M2. Interpretazione difforme tra uffici e o tra dipendenti sulla rilevanza delle segnalazioni (ad es. quelle "anonime").

# COME MAPPARE IL PROCESSO?

## QUARTO: VALUTAZIONE DEI «RISCHI CORRUTTIVI»

### FASE 1

#### INPUT

- Ricezione istanza documentale (segnalazione)
- Valutazione avvio controllo
- Programmazione controlli
- Iniziativa d'ufficio

### FASE 2

#### ISTRUTTORIA

- Individuazione dell'ufficio responsabile
- Individuazione del soggetto che effettuerà il controllo
- Attuazione attività di controllo

### FASE 3

#### OUTPUT

- Contestazione irregolarità
- Individuazione sanzione
- Erogazione sanzione

### MOMENTI DECISIONALI

#### RISCHI CORRUTTIVI

R1. Mancata presa in carico al fine di avvantaggiare un soggetto

#### RISCHI DI MALADMINISTRATION O CATTIVA GESTIONE

M1. Mancata presa in carico o presa in carico NON tempestiva a causa di carenze operative o gestionali e/o scarsa percezione del rischio

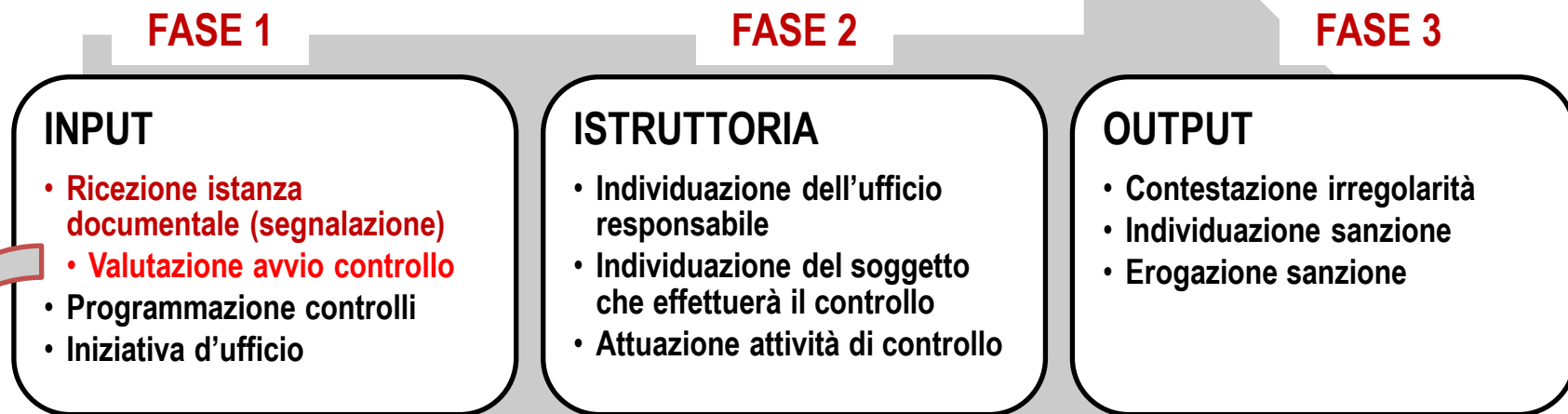
M2. Interpretazione difforme tra uffici e o tra dipendenti sulla rilevanza delle segnalazioni (ad es. quelle "anonime").

BASSO

ALTO

# COME MAPPARE IL PROCESSO?

## QUINTO: IDENTIFICARE LE «MISURE» DI MITIGAZIONE DEL RISCHIO



### MOMENTI DECISIONALI

#### RISCHI CORRUTTIVI

**R1. Mancata presa in carico al fine di avvantaggiare un soggetto**

#### RISCHI DI MALADMINISTRATION O CATTIVA GESTIONE

**M1. Mancata presa in carico o presa in carico NON tempestiva a causa di carenze operative o gestionali e/o scarsa percezione del rischio**

**M2. Interpretazione difforme tra uffici e o tra dipendenti sulla rilevanza delle segnalazioni (ad es. quelle "anonime").**

#### MISURE

**M1. Fascicolo unico delle segnalazioni**

**M2. Protocollo unico per la gestione delle segnalazioni (comprese quelle anonime)**

**M3. Standardizzazione dei comportamenti di presa in carico delle segnalazioni attraverso formazione specialistica**

**M4. ...**



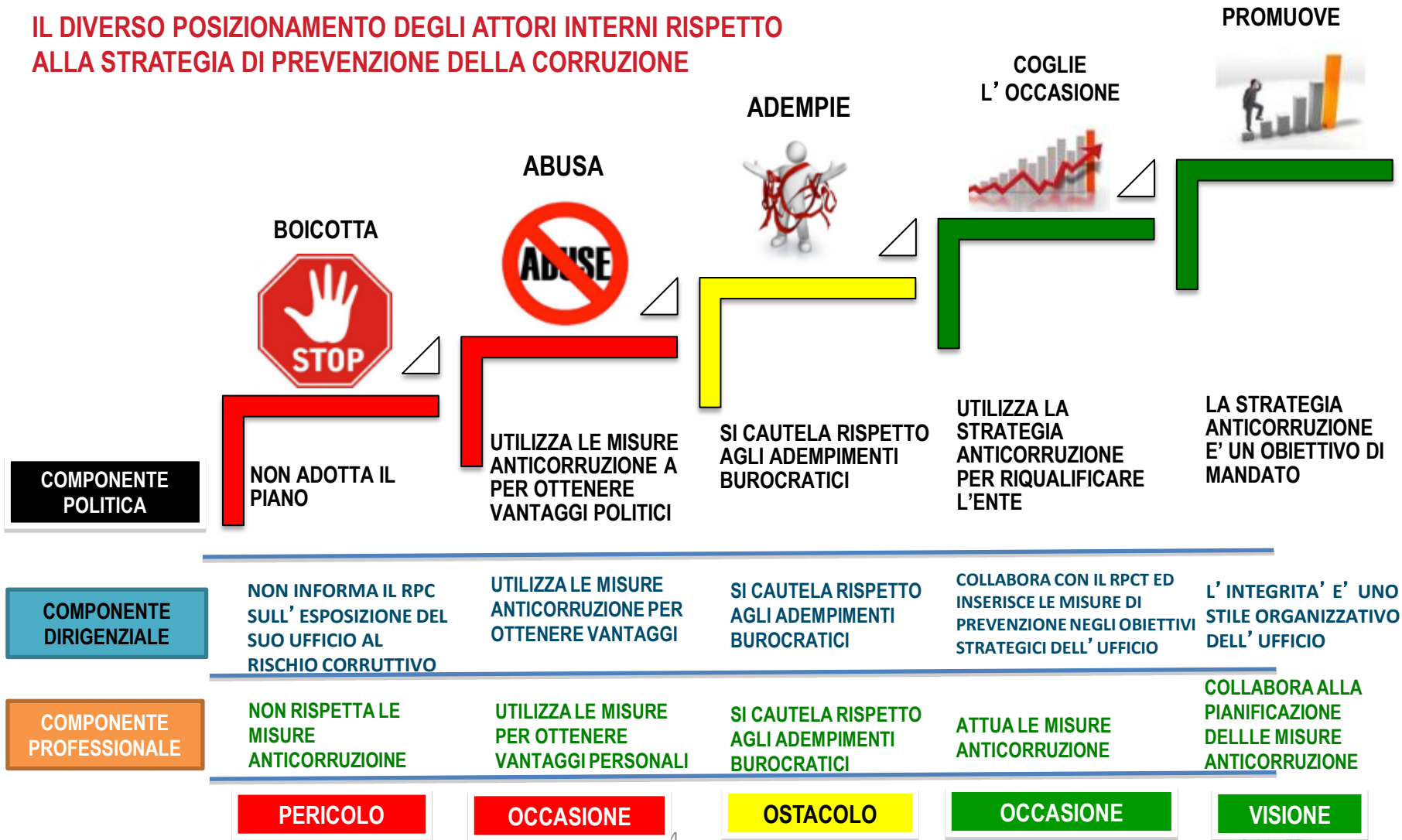


### ***ESERCITAZIONE - identificazione dei rischi***

- ***Ricostruite il processo nel quale siete coinvolti***
- ***Quante fasi, attività e momenti decisionali riuscite ad identificare?***
- ***Quali rischi riuscite ad identificare?***
- ***Ci sono dei casi particolarmente rilevanti di «escalation»?***



## IL DIVERSO POSIZIONAMENTO DEGLI ATTORI INTERNI RISPETTO ALLA STRATEGIA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE



# Grazie per l'attenzione

**Massimo Di Rienzo**

[spazioeticomail@gmail.com](mailto:spazioeticomail@gmail.com)

**I materiali saranno disponibili su:**  
[www.fondazioneifel.it/formazione](http://www.fondazioneifel.it/formazione)



@Formazioneifel



Facebook



Youtube