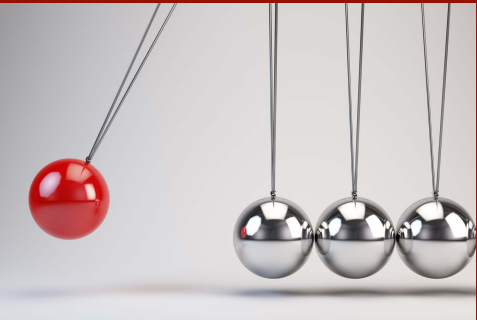




La prevenzione della corruzione: dalla norma alla gestione manageriale

Prof. Luciano Hinna

Roma, 10 Ottobre 2014

I temi che si intendono trattare

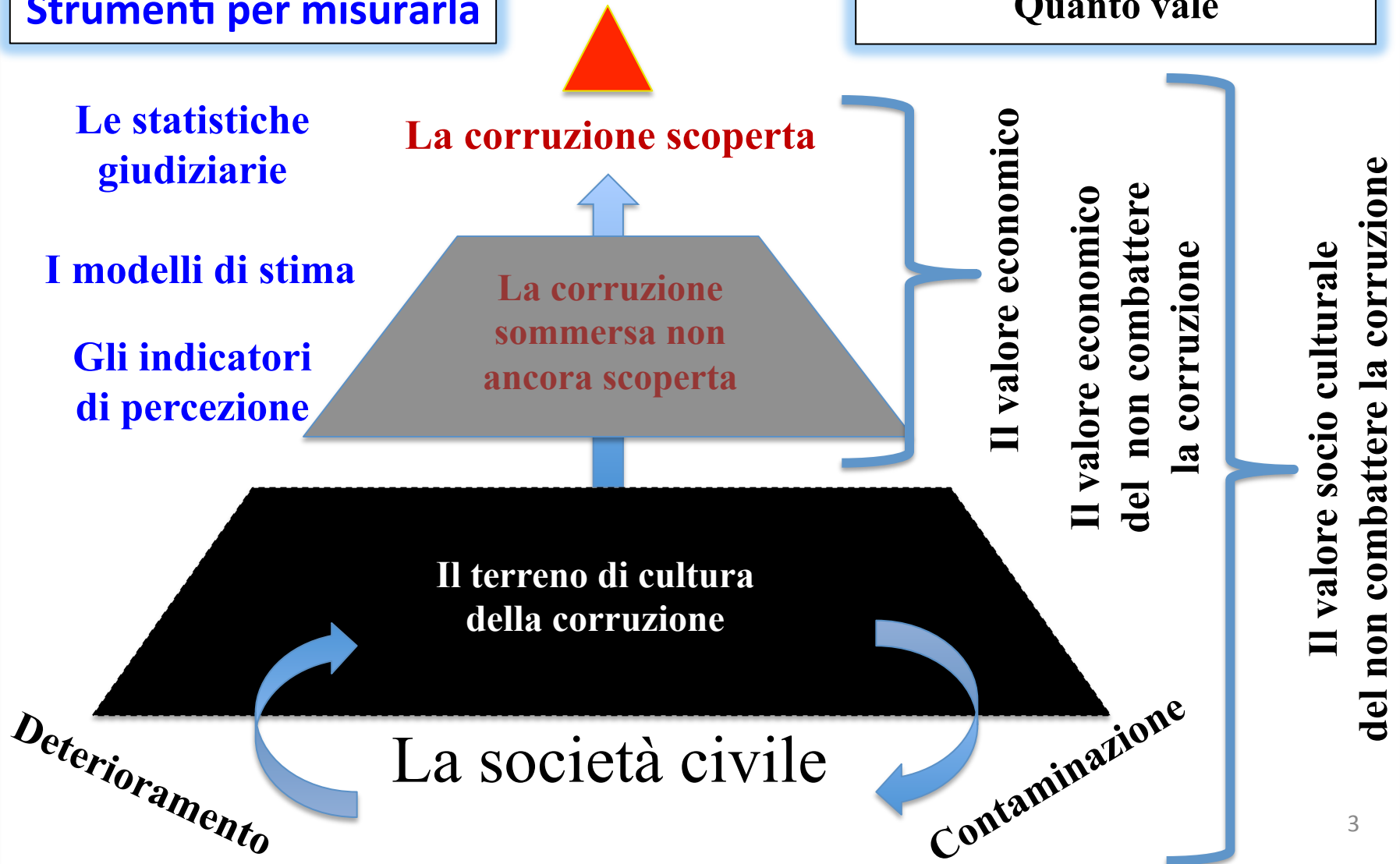
- Introduzione al tema della corruzione: definizione e dimensione del fenomeno
- La gestione del rischio di corruzione: inquadramento concettuale e manageriale nel quadro normativo nazionale

Perché parlare di corruzione?

La piramide della corruzione

Strumenti per misurarla

Quanto vale



Perché parlare di corruzione?

La piramide della corruzione

Strumenti per misurarla

Le statistiche
giudiziarie

~~I modelli di stima~~

Gli indicatori
di percezione

La corruzione scoperta

La corruzione
sommersa non
ancora scoperta

60 miliardi di euro l'anno

terreno di cultura
della corruzione

La società civile

Deterioramento

Contaminazione

Quanto vale

Il valore economico

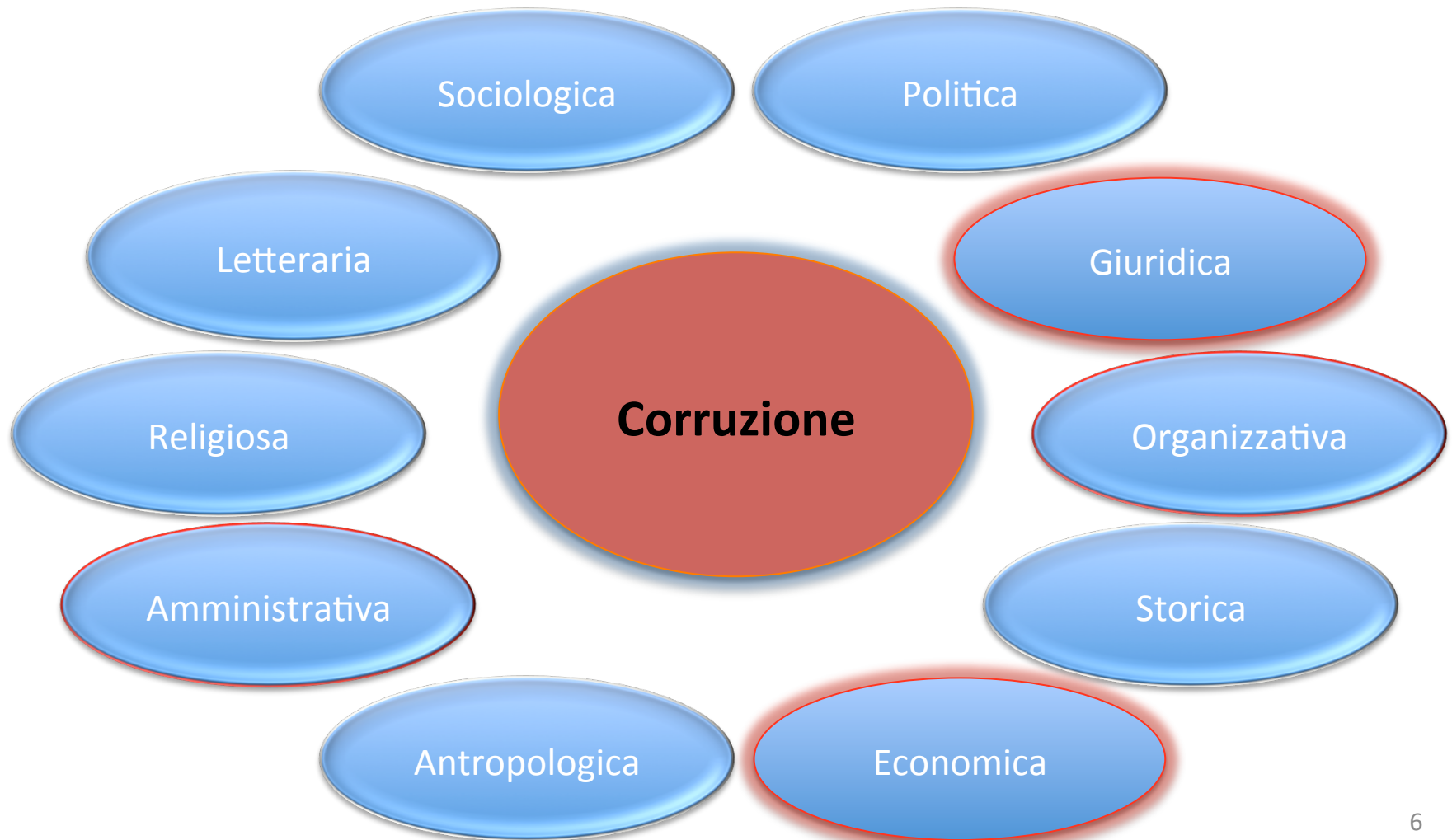
Il valore economico
del non combattere
la corruzione

Il valore socio culturale
del non combattere la corruzione

Il costo di non combattere la corruzione: equivale ad una super finanziaria a costo zero

- **+ 16% investimenti esteri**
- **+20% sviluppo imprese italiane**
- **Stop esodo imprese italiane all'estero**
- **+1% produttività = 20-60 mrd euro**
- **- 40% costo appalti**
- **possibilità di riduzione del personale della PA iniziando dai corrotti**
- **+ recupero di evasione fiscale di 30 mrd di euro l'anno**
- **+ innovazione delle imprese**
- **+ recupero di immagine delle amministrazioni italiane**

Il concetto di corruzione: differenti approcci



Definizione dal punto di vista giuridico: approccio penalistico

Art.	Reato
640-BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE
323	ABUSO DI UFFICIO
316-TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO
314	PECULATO
322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE
353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI
317	CONCUSSIONE
319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO
356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE
355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE
316-BIS	MALVERSAZIONE A DANNO DELLO STATO
318	CORRUZIONE PER UN ATTO D'UFFICIO
316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI
320	CORRUZIONE DI UNA PERSONA INCARICATA DI UN PUBBLICO SERVIZIO
319-TER	CORRUZIONE IN ATTI GIUDIZIARI
354	ASTENSIONE DAGLI INCANTI
322-BIS	PECULATO, CONCUSSIONE, CORRUZIONE E ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE DI MEMBRI DEGLI ORGANI DELLE COMUNITÀ EUROPEE E DI FUNZIONARI DELLE C.E. DI STATI ESTERI

L'approccio penalistico nella nuova legge

- **Con nuova legge 190/2012:**
 - **Inasprite le pene di vecchi reati**
 - **Introdotti nuovi reati**
 - **Accanimento su corruzione amministrativa**
 - **Trascurata completamente la corruzione politica**
 - **Trascurato almeno per il momento il tema prescrizione**

La corruzione da un punto di vista economico (1 di 2)

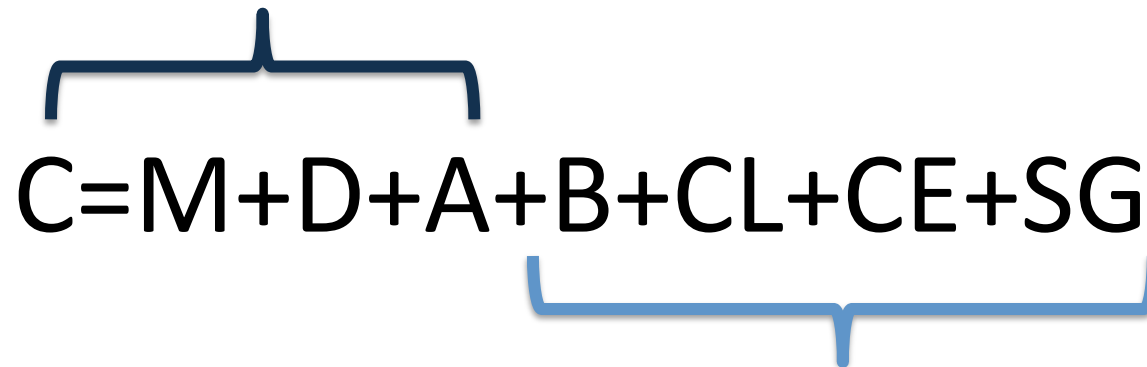
KILTGAARD: Università della California 1988

$$C=M+D+A$$

Corruzione= Monopolio + Discrezionalità+ Accountability

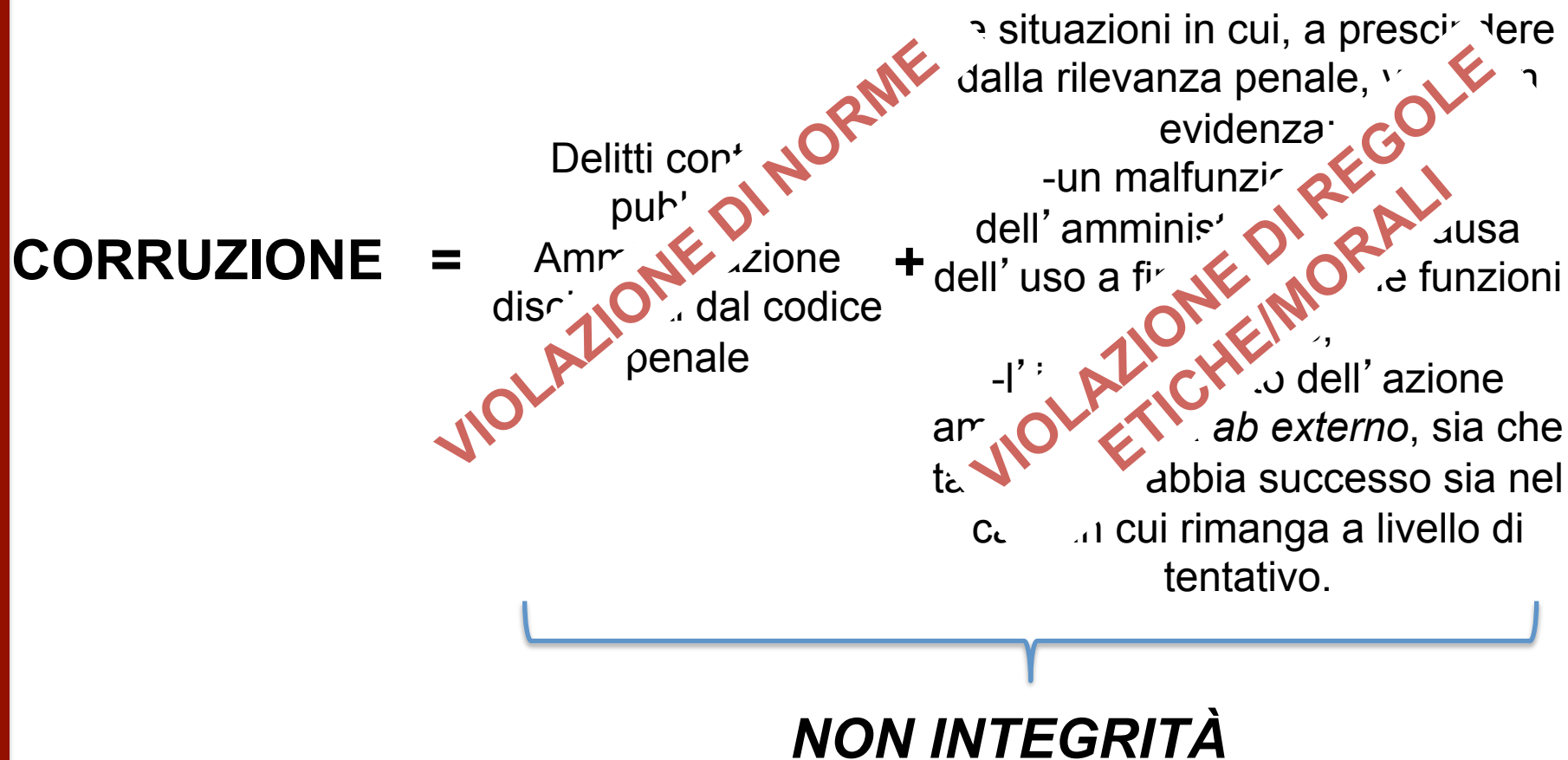
La corruzione da un punto di vista economico (2 di 2)

KILTGAARD: Università della California 1988

$$C = M + D + A + B + CL + CE + SG$$


L. HINNA: Università di Roma Tor Vergata 2012

La definizione di corruzione nel nuovo quadro normativo di contrasto alla corruzione



I temi che si intendono trattare

- Introduzione al tema della corruzione: definizione e dimensione del fenomeno
- La gestione del rischio di corruzione: inquadramento concettuale e manageriale nel quadro normativo nazionale



Un nuovo approccio alla corruzione

CONTRASTO

- Inasprite le pene di vecchi reati
- Introdotti nuovi reati (traffico di influenze; corruzione tra privati)

PREVENZIONE

- Introdotta il concetto di rischio di corruzione e sua gestione (*risk management*)
- Il testo di legge obbliga l'amministrazione a **introdurre una serie di strumenti** che hanno come *file rouge* la prevenzione della corruzione

Un nuovo concetto di prevenzione

- La lotta alla corruzione va condotta:
 - rinforzando le politiche di prevenzione dei comportamenti deviati,
 - agendo contemporaneamente su dimensioni individuali (formazione) e di contesto (azioni organizzative),
 - avviando un processo di analisi e intervento, capace di cogliere le specificità del contesto interno ed esterno nel quale la singola amministrazione opera

logica del risk management

- selezionando le aree, gli uffici o i processi organizzativi che fanno registrare un rischio più elevato e, conseguentemente, definire delle priorità di intervento in una logica razionale

criterio di massima efficienza

Concetto di rischio in ambito manageriale



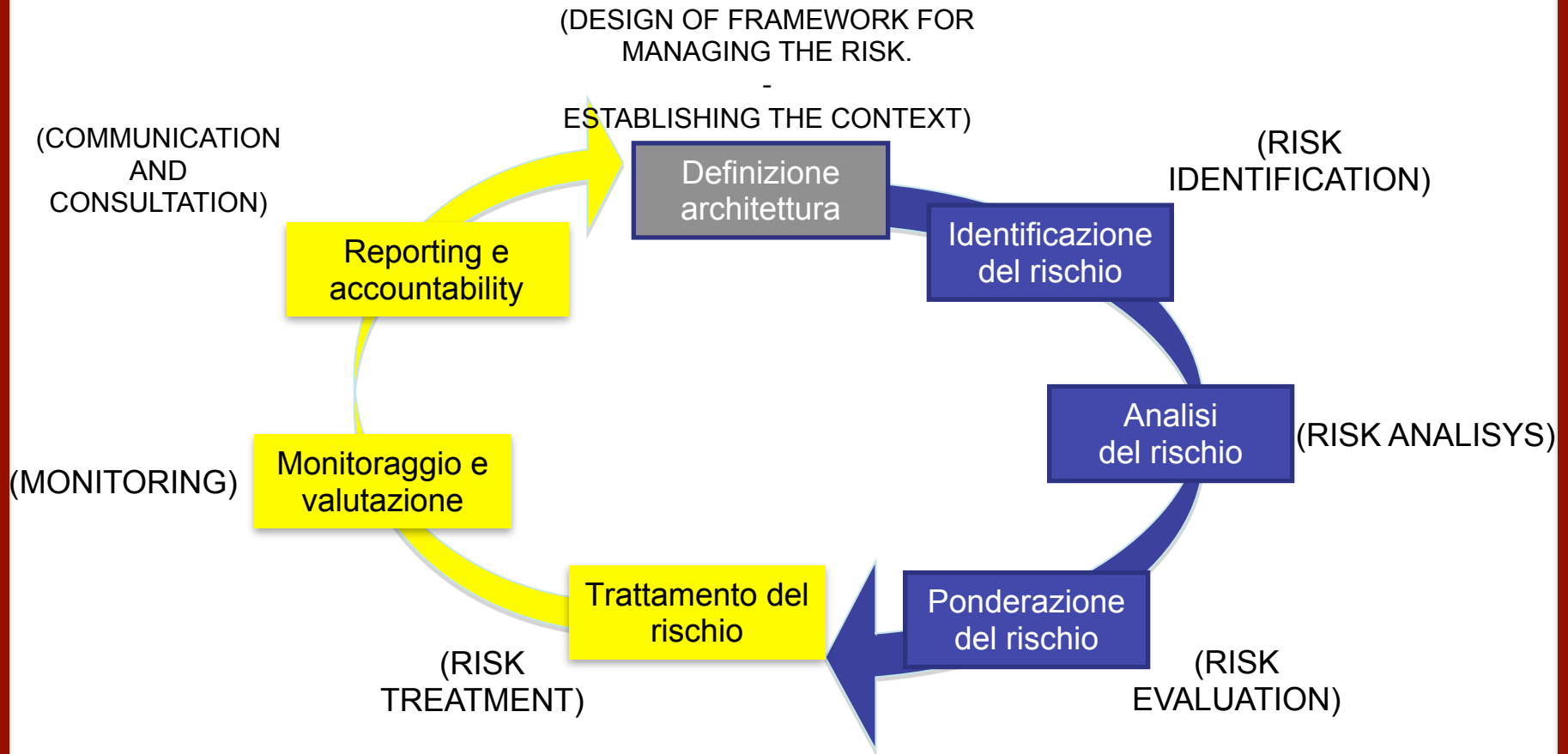
***“un evento futuro e incerto che può influenzare
il raggiungimento degli obiettivi di
un’organizzazione”***

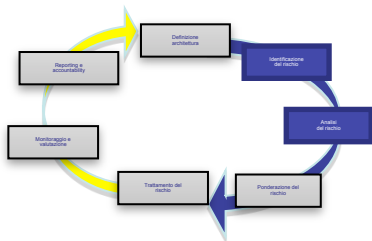


Concetti essenziali del risk management

- Per risk management si intende:
 - il processo condotto ai diversi livelli di un'organizzazione
 - finalizzato a identificare eventi rischiosi di diversa natura,
 - con cui si sviluppano strategie e procedure operative per governarli.
- L'introduzione del risk management è:
 - funzionale al rispetto degli obiettivi dell'amministrazione
 - strumentale al migliore utilizzo delle risorse (umane, tecniche e finanziarie) disponibili.
 - fondato sui comportamenti individuali e deve, quindi, tener conto dei fattori culturali, umani e relazionali dell'organizzazione.

Il processo di gestione del rischio





Il catalogo degli eventi: processo e attori

SOTTO PROCESSO

(ERM – COSO; ISO 31000; AS-NZS 4360; IRM, AIRM, ALARM, Orange Book, etc)

Mappatura eventi collegati

Identificazione cause e fattori abilitanti



Catalogo eventi rischiosi

Descrizione eventi

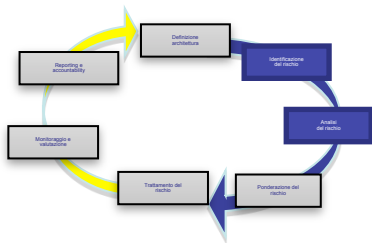
SOGGETTI COINVOLTI

- **RESPONSABILE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE**
- **DIRIGENTI**
- **REFERENTI**
- **OIV**

RUOLO AFFIDATO DALLA NORMA/PNA

RUOLO AFFIDATO DALL'ORG.NE

COMPETENZE POSSEDUTE



Il catalogo degli eventi: le attività

Attività :

1. Rilevazione aree a maggior rischio
2. rilevazione di tutti i possibili accadimenti collegati all'unità di rischio oggetto di analisi
3. rilevazione di eventuali interdipendenze tra eventi
4. raggruppamento degli eventi per categorie



Attività :

Per ciascun evento deve essere compilata una scheda descrittiva che contiene:

- ✓ informazioni qualitative
- ✓ informazioni quantitative
- ✓ prima ricognizione sull'impatto e sul presidio dell'evento rischioso



Attività :

Per ciascun evento devono essere identificate le cause e i fattori abilitanti:

- ✓ Fattori interni: dipendono da comportamenti e scelte del management e dei dipendenti; da carenze dei sistemi di controllo e delle procedure organizzative
- ✓ Fattori esterni: originati da soggetti terzi, da condizioni e cambiamenti di contesto

Mappatura eventi collegati

Identificazione cause e fattori abilitanti

Mappatura eventi collegati

Identificazione cause e fattori abilitanti

Mappatura eventi collegati

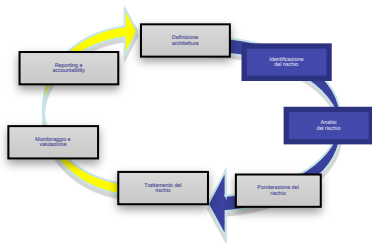
Identificazione cause e fattori abilitanti

Descrizione eventi

Descrizione eventi

Descrizione eventi

Catalogo eventi rischiosi



Il catalogo di Unioncamere (1/4)

AREE E RELATIVI RISCHI

A) ACQUISIZIONE E PROGRESSIONE DEL PERSONALE

RA.01 previsione di requisiti di accesso “personalizzati” ed insufficienza di meccanismi oggettivi e trasparenti idonei a verificare il possesso dei requisiti attitudinali e professionali richiesti in relazione alla posizione da ricoprire allo scopo di reclutare candidati particolari

RA.02 abuso nei processi di stabilizzazione finalizzato al reclutamento di candidati particolari

RA.03 irregolare composizione della commissione di concorso finalizzata al reclutamento di candidati predeterminati

RA.04 inosservanza delle regole procedurali a garanzia della trasparenza e dell’imparzialità della selezione, allo scopo di reclutare candidati predeterminati

RA.05 progressioni economiche o di carriera accordate illegittimamente allo scopo di agevolare dipendenti/candidati predeterminati

RA.06 motivazione generica e tautologica circa la sussistenza dei presupposti di legge allo scopo di agevolare soggetti predeterminati

RA.07 composizione pilotata della commissione

RA.08 individuazione di profili quantitativamente e qualitativamente non "coerenti" con la mission dell'ente

RA.09 avallo di domande irregolari/incomplete

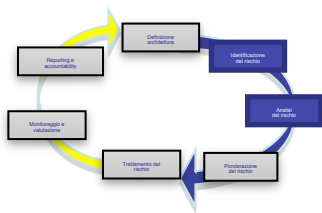
RA.10 mancata verifica dei requisiti di legge stabiliti nel bando di selezione

RA.11 alterazione della graduatoria

RA.12 inadeguata pubblicità degli esiti della selezione

RA.13 mancata o insufficiente verifica della completezza/coerenza della documentazione presentata

RA.14 accettazione consapevole di documentazione falsa

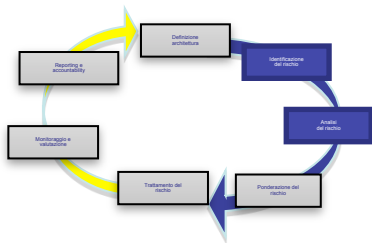


Il catalogo di Unioncamere (2/4)

AREE E RELATIVI RISCHI

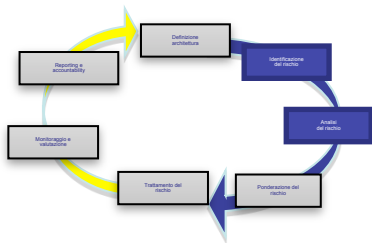
B) AFFIDAMENTO DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE

RB.01 accordi collusivi tra le imprese partecipanti a una gara volti a manipolarne gli esiti, utilizzando il meccanismo del subappalto come modalità per distribuire i vantaggi dell'accordo a tutti i partecipanti allo stesso
RB.02 definizione dei requisiti di accesso alla gara e, in particolare, dei requisiti tecnico-economici dei concorrenti al fine di favorire un'impresa (es.: clausole dei bandi che stabiliscono requisiti di qualificazione)
RB.03 uso distorto del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, finalizzato a favorire un'impresa
RB.04 utilizzo della procedura negoziata e abuso dell'affidamento diretto al di fuori dei casi previsti dalla legge al fine di favorire un'impresa
RB.05 ammissione di varianti in corso di esecuzione del contratto per consentire all'appaltatore di recuperare lo sconto effettuato in sede di gara o di conseguire extra guadagni
RB.06 abuso del provvedimento di revoca del bando al fine di bloccare una gara il cui risultato si sia rivelato diverso da quello atteso o di concedere un indennizzo all'aggiudicatario
RB.07 elusione delle regole di affidamento degli appalti, mediante l'improprio utilizzo del modello procedurale dell'affidamento delle concessioni al fine di agevolare un particolare soggetto
RB.08 formulazione di requisiti di aggiudicazione non adeguatamente e chiaramente definiti
RB.09 mancata o insufficiente verifica della completezza/coerenza della documentazione presentata
RB.10 accettazione consapevole di documentazione falsa
RB.11 mancata o insufficiente verifica dell'effettivo stato di avanzamento lavori rispetto al cronoprogramma
RB.12 definizione di un fabbisogno non rispondente a criteri di efficienza/efficacia/economicità dell'azione amministrativa
RB.13 definizione di uno strumento/istituto non rispondente a criteri di efficienza/efficacia/economicità dell'azione amministrativa
RB.14 valutazioni della Commissione volte a favorire soggetti predeterminati
RB.15 inosservanza delle regole procedurali a garanzia della trasparenza e dell'imparzialità del processo, allo scopo di agevolare soggetti predeterminati
RB.16 pubblicità del bando in periodi in cui l'accesso e l'attenzione verso tali informazioni è ridotto
RB.17 utilizzo artificioso del ricorso ai sistemi alternativi di risoluzione delle controversie per favorire un soggetto predeterminato



Il catalogo di Unioncamere (3/4)

AREE E RELATIVI RISCHI	
C) PROVVEDIMENTI AMPLIATIVI DELLA SFERA GIURIDICA DEI DESTINATARI PRIVI DI EFFETTO ECONOMICO DIRETTO ED IMMEDIATO PER IL DESTINATARIO	
RC.01	abuso nell'adozione di provvedimenti aventi ad oggetto condizioni di accesso a servizi pubblici al fine di agevolare particolari soggetti (es. inserimento in cima ad una lista di attesa)
RC.02	abuso nel rilascio di autorizzazioni in ambiti in cui il pubblico ufficio ha funzioni esclusive o preminenti di controllo al fine di agevolare determinati soggetti (es. controlli finalizzati all'accertamento del possesso di requisiti per apertura di esercizi commerciali)
RC.03	mancata o insufficiente verifica della completezza/coerenza della documentazione presentata
RC.04	accettazione consapevole di documentazione falsa
RC.05	motivazione generica e tautologica circa la sussistenza dei presupposti di legge allo scopo di agevolare soggetti predeterminati
RC.06	inosservanza delle regole procedurali a garanzia della trasparenza e dell'imparzialità del processo, allo scopo di agevolare soggetti predeterminati
RC.07	mancato o parziale aggiornamento degli elenchi



Il catalogo di Unioncamere (4/4)

AREE E RELATIVI RISCHI

D) PROVVEDIMENTI AMPLIATIVI DELLA SFERA GIURIDICA DEI DESTINATARI CON EFFETTO ECONOMICO DIRETTO ED IMMEDIATO PER IL DESTINATARIO

RD.01 accettazione consapevole di falsa documentazione per agevolare taluni soggetti nell'accesso a fondi/sovvenzioni/contributi

RD.02 previsione di requisiti di accesso/profili "personalizzati" al fine di avvantaggiare soggetti predeterminati

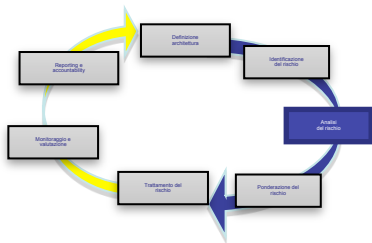
RD.03 valutazioni delle candidature volte a favorire soggetti predeterminati

RD.04 mancata verifica dei requisiti definiti in fase di predisposizione del bando

RD.05 individuazione di obiettivi/indirizzi/linee prioritarie non in linea con la mission e le linee strategiche dell'ente

RD.06 avallo di domande irregolari/incomplete

RD.07 inosservanza delle regole procedurali a garanzia della trasparenza e dell'imparzialità del processo, allo scopo di agevolare soggetti predeterminati



Valutazione impatto - probabilità

L'analisi del rischio **misura** l'incidenza di un evento potenziale sul conseguimento di un determinato obiettivo
 È fondamentale per il vertice di un'organizzazione, in quanto consente di **scremare gli eventi rischiosi** in grado di determinare un impatto significativo sul contesto investigato da quelli poco rilevanti.

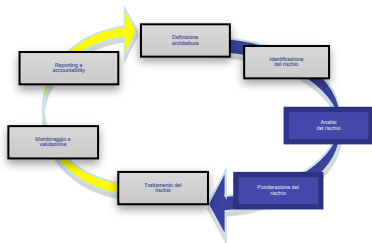


Rischio = Impatto x Probabilità

a quanto ammonta il danno conseguente al verificarsi di un determinato evento rischioso?

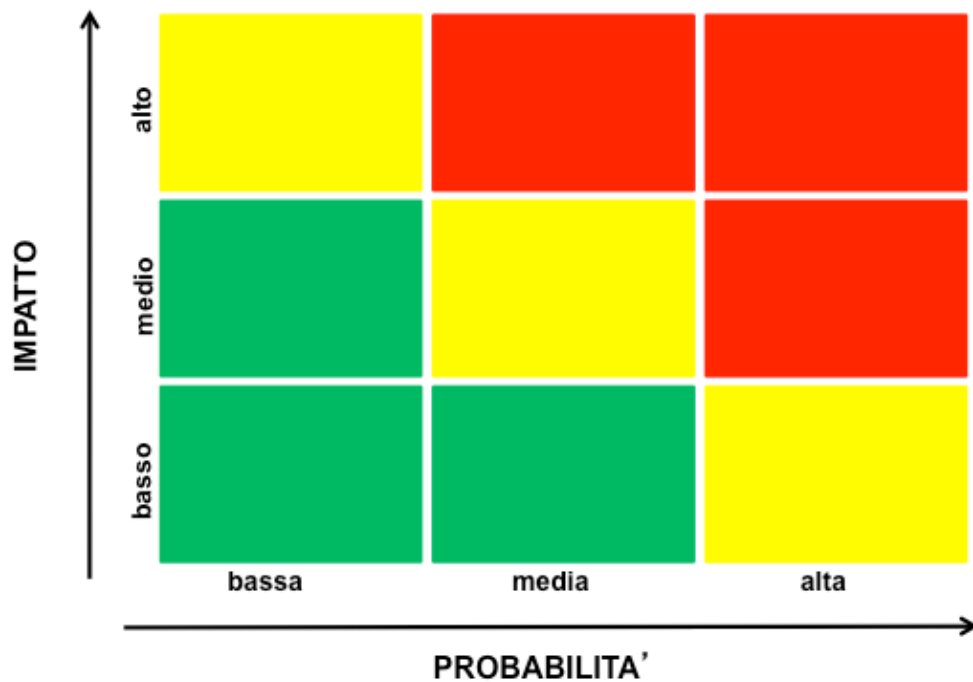
quanto è probabile che l'evento accada in futuro?

Attori	Sistemi
Organi Governo	Programmazione
Vertice Amm.	Controllo
Management	Gestione del P.
Risk manager	Internal audit
Stakeholders	Accountability

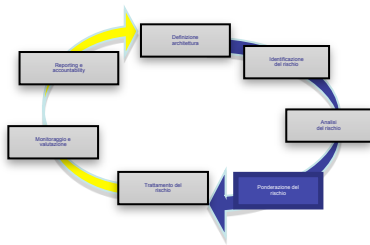


La matrice impatto - probabilità

Rischio = **Impatto** x **Probabilità**

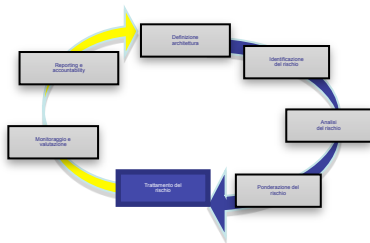


Attori	Sistemi
Organi Governo	Programmazione
Vertice Amm.	Controllo
Management	Gestione del P.
Risk manager	Internal audit
Stakeholders	Accountability



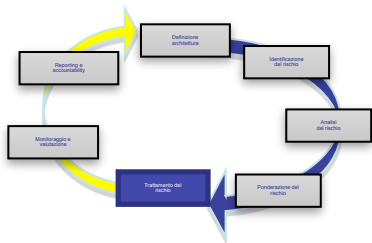
La ponderazione del rischio

- La ponderazione consiste nel **considerare il rischio alla luce dell'analisi e nel raffrontarlo con altri rischi al fine di decidere le priorità e l'urgenza di trattamento.**
- L'analisi del rischi permette di ottenere una **classificazione** degli stessi in base al livello di rischio più o meno elevato.
- A seguito dell'analisi, i singoli rischi ed i relativi processi sono inseriti in una classifica del livello di rischio.
- **Le fasi di processo, i processi o gli aggregati di processo per i quali siano emersi i più elevati livelli di rischio vanno ad identificare le aree di rischio**, che rappresentano le attività più sensibili e da valutare ai fini del trattamento.
- **La classifica del livello di rischio viene poi esaminata e valutata per elaborare la proposta di trattamento dei rischi.**
- **La ponderazione è svolta sotto il coordinamento del responsabile della prevenzione.**

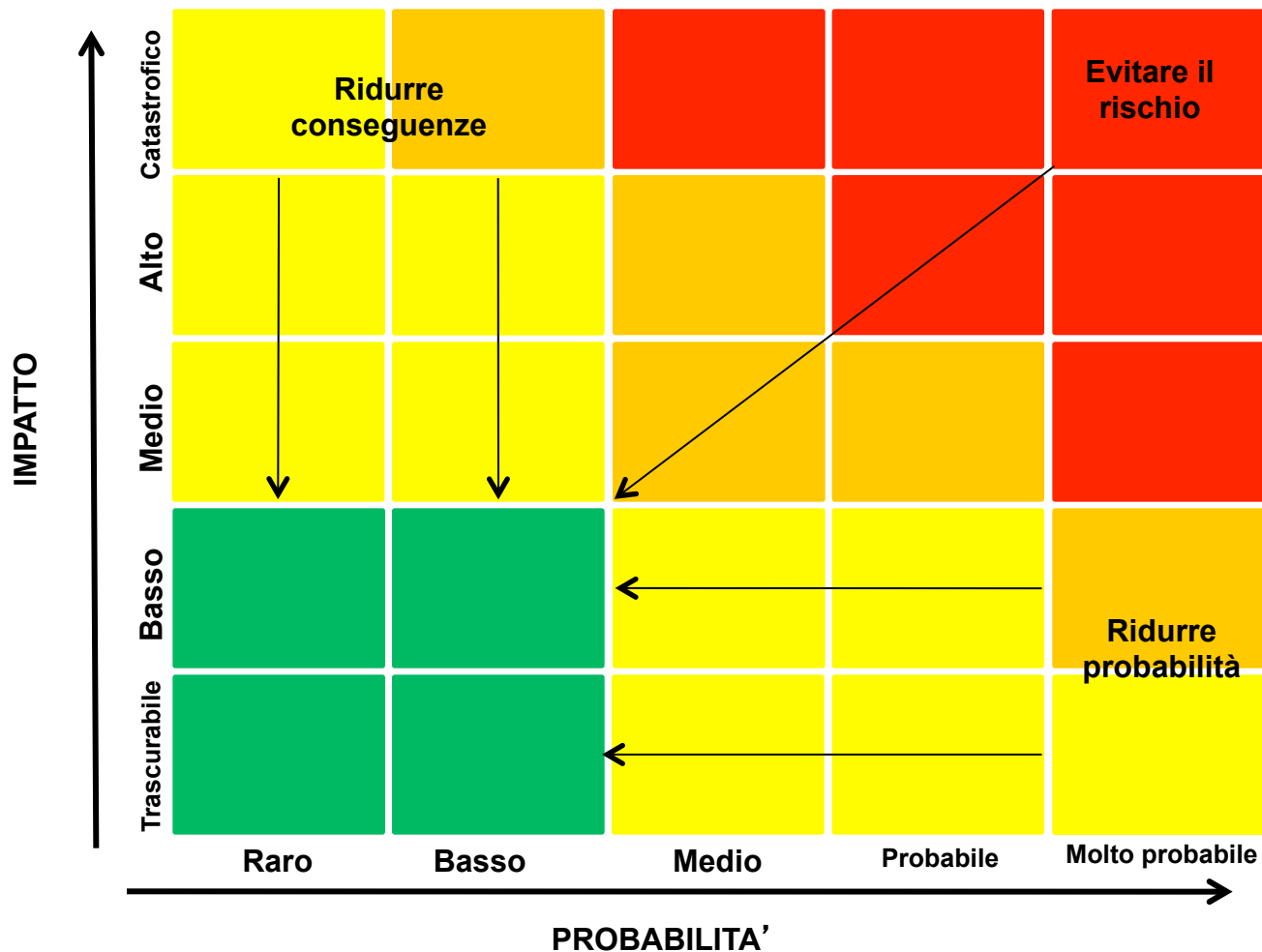


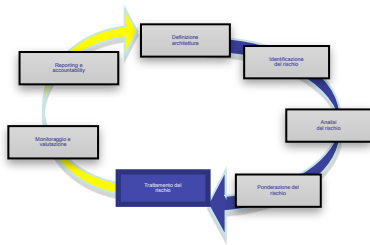
Il trattamento del rischio: cosa prevede il PNA

- Il trattamento del rischio (risposta al rischio) consiste in un'attività attraverso la quale si **identificano e si implementano appropriate misure** al fine di modificare il rischio.
- Il PNA distingue le misure in:
 - **Obbligatorie:** derivanti, cioè da disposizioni normative e, quindi, da prevedere necessariamente all'interno del PTPC;
 - **Ulteriori:** non derivanti, cioè, da disposizioni normative; diventano obbligatorie nel momento in cui vengono inserite nel Piano.
 - ✓ Devono essere valutate in base a costi stimati, impatto sull'organizzazione e grado di efficacia che si attribuisce a ciascuna di esse
- L'identificazione delle misure è svolta da **tutti i Dirigenti** per l'area di rispettiva competenza.
 - Per l'individuazione e la scelta delle misure ulteriori è opportuno stabilire un **confronto mediante il coinvolgimento dei titolari del rischio**.
 - Per "titolare del rischio" si intende la persona con la responsabilità e l'autorità per gestire il rischio



Le traiettorie per modificare il rischio





Le policy di trattamento del rischio

Evento rischioso = **probabilità** X **Impatto**

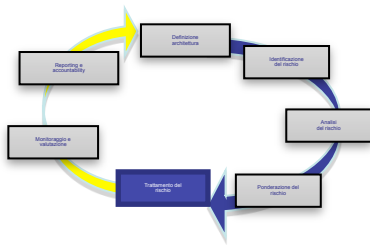
Accettazione

Elusione

Protezione

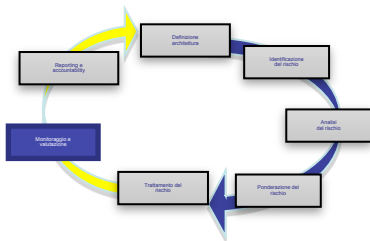
Trasferimento
rischi a terzi

Prevenzione



Le Misure Obbligatorie

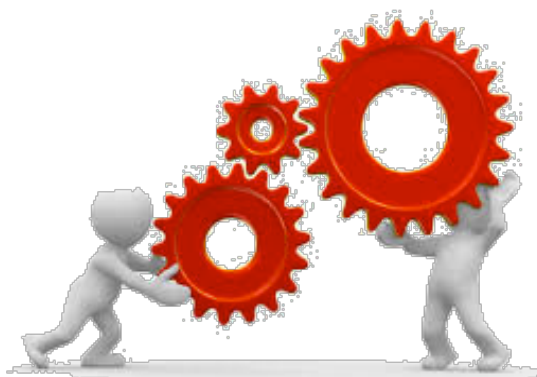
1. Trasparenza;
2. Codice di Comportamento;
3. Rotazione del Personale;
4. Astensione in caso di Conflitto di Interessi;
5. Svolgimento incarichi d'ufficio attività ed incarichi extra-istituzionali;
6. Conferimento di incarichi dirigenziali in caso di particolari attività o incarichi precedenti;
7. Incompatibilità specifiche per posizioni dirigenziali;
8. Svolgimento di attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro;
9. Commissioni, assegnazioni uffici e conferimento di incarichi in caso di condanna per delitti contro la PA;
10. Whistleblowing;
11. Formazione;
12. Patti di Integrità;
13. Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile.



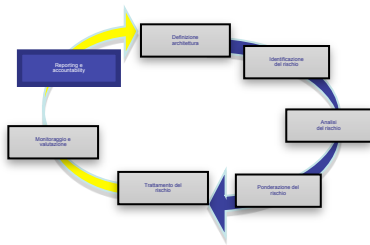
Oggetto del controllo e del monitoraggio



- *verifica rischi mappati*
- *identificazione nuovi rischi*



- *controllo presidi*
- *controllo esposizione al rischio (ex ante)*
- *controllo andamento rischi (ex post)*



Oggetto del reporting e accountability



- *responsabilità*
- *decisioni*
- *comportamenti*