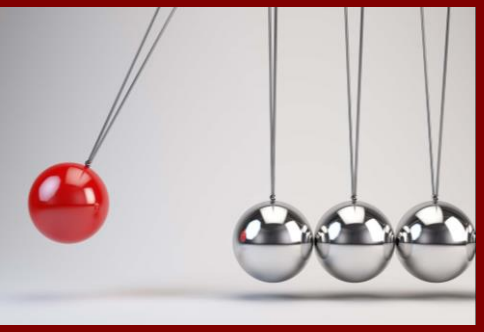


Lotta alla corruzione tra etica e norma

Prof. Luciano Hinna

Ufficio Scolastico Regionale Piemonte

Torino, 7 febbraio 2017

Ufficio Scolastico Regionale per il Piemonte

I temi che si intendono trattare

- Inquadramento concettuale della corruzione: punti cardinali
- Gli strumenti per combattere la corruzione
  - La gestione del rischio di corruzione
  - Analisi di altri strumenti di prevenzione (black and white list ,whistleblowing. patti di integrità)
- Conclusioni

Premessa

- Si parla sempre mal volentieri di corruzione: la corruzione è come il cancro, si usano giri di parole.
- Comunque, non è percepita come un reato, ma è una tassa iniqua che fa danni enormi e che ruba il futuro ai nostri figli
- Nessun paese e nessun comparto è immune dalla corruzione
- A noi non interessa il penale, non siamo né corrotti né corruttori, ci interessa capire il fenomeno per combatterlo da cittadini e da "civil servant"
- Il nostro sogno è avere i magistrati disoccupati

Le norme con il grandangolo e lo zoom

- Il grandangolo e lo zoom della legge 190/2012.
- Il grandangolo: è colpire la mala-amministrazione con recupero dei valori dell'etica pubblica
- Lo zoom: gli strumenti per la lotta alla corruzione

La corruzione prima della l. 190/2012

- I concetti non sono nuovi:
  - Nel 150/2009 si parlava di integrità e trasparenza (con relativi piani)
  - Nel 2012 e nel 2013 si riprendono i temi e con lo zoom si definisce meglio (o peggio) la trasparenza e la corruzione
  - Si propongono strumenti già utilizzati nella PA ma con un “vestito nuovo” e strumenti nuovi nel nostro Paese
  - Nel 2016 si torna a “semplificare” la trasparenza e la corruzione

Una nuova definizione di corruzione

CORRUZIONE = Delitti contro la pubblica Amministrazione disciplinati dal codice penale (ora anche corruzione tra privati) + Le situazioni in cui, a prescindere dalla rilevanza penale, venga in evidenza:
-un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite;
-l' inquinamento dell'azione amministrativa *ab externo*, sia che tale azione abbia successo sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo.

NON INTEGRITÀ

Una nuova definizione di corruzione

CORRUZIONE = Delitti con[illegible] pub[illegible] Amm[illegible]zione disc[illegible] dal codice penale + [illegible] situazioni in cui, a presc[illegible]dere dalla rilevanza penale. [illegible] evidenza[illegible] -un malfunz[illegible] dell' amminis[illegible]causa dell' uso a f[illegible]ne funzioni [illegible]; -l' [illegible]o dell' azione ar[illegible] *ab externo*, sia che ta[illegible] abbia successo sia nel ca[illegible]n cui rimanga a livello di tentativo.

VIOLAZIONE DI NORME

VIOLAZIONE DI REGOLE ETICHE/MORALI

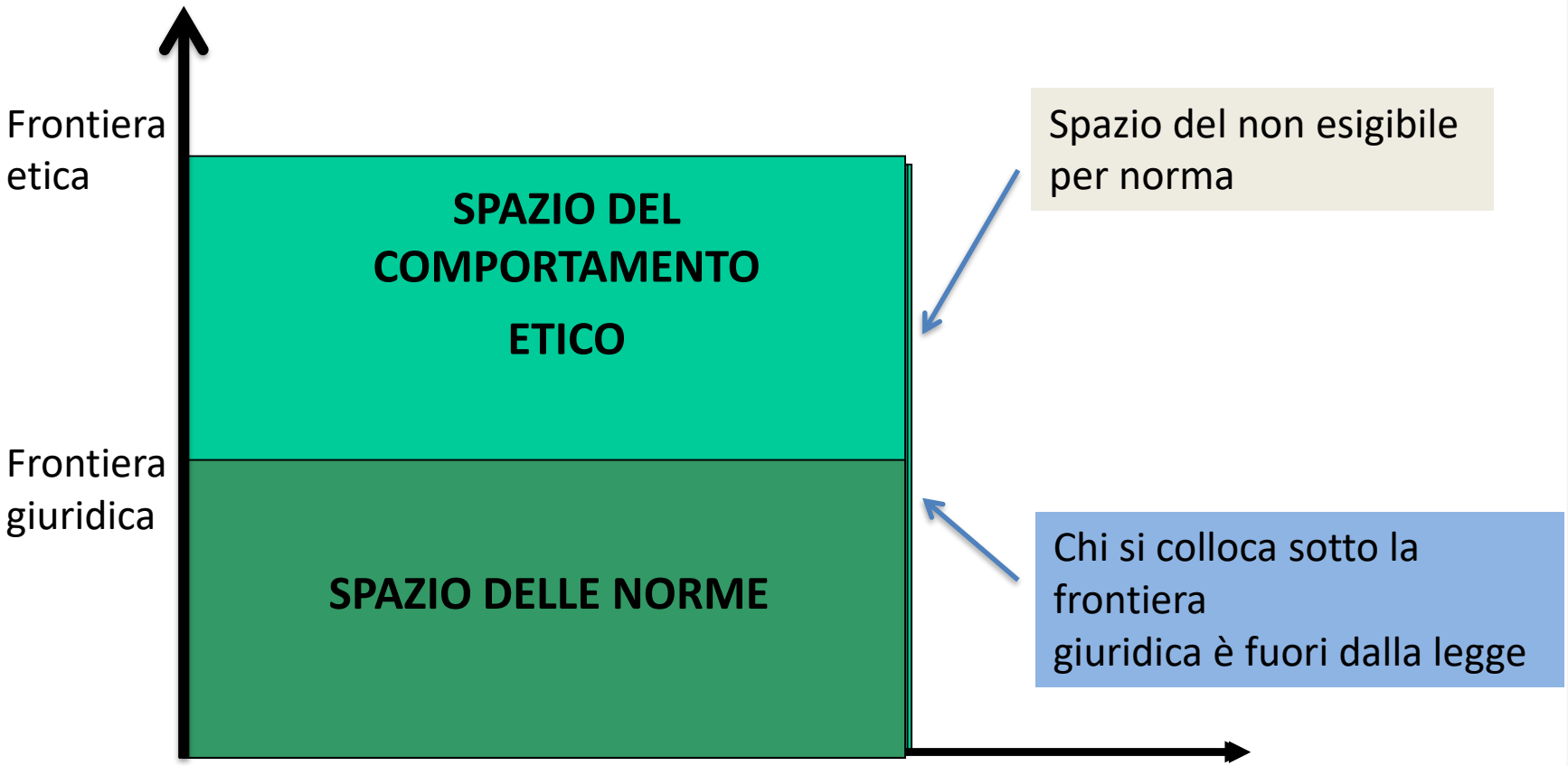
NON INTEGRITÀ

Etica la proposta di una definizione

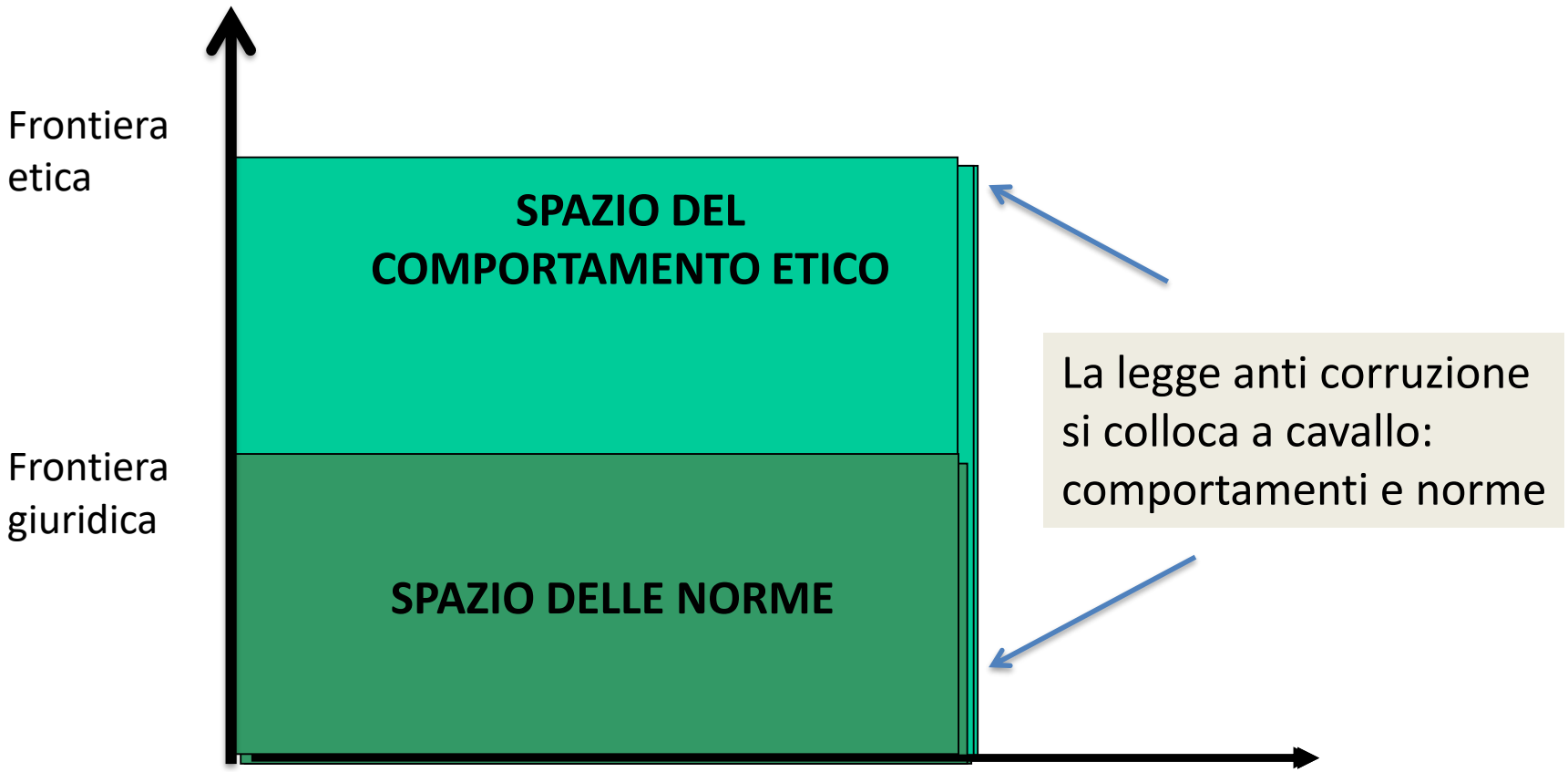
- Lord Moulton:

"L'etica è lo spazio del non esigibile per norma"

Etica, legalità e corruzione posizionamenti concettuali (1/4)

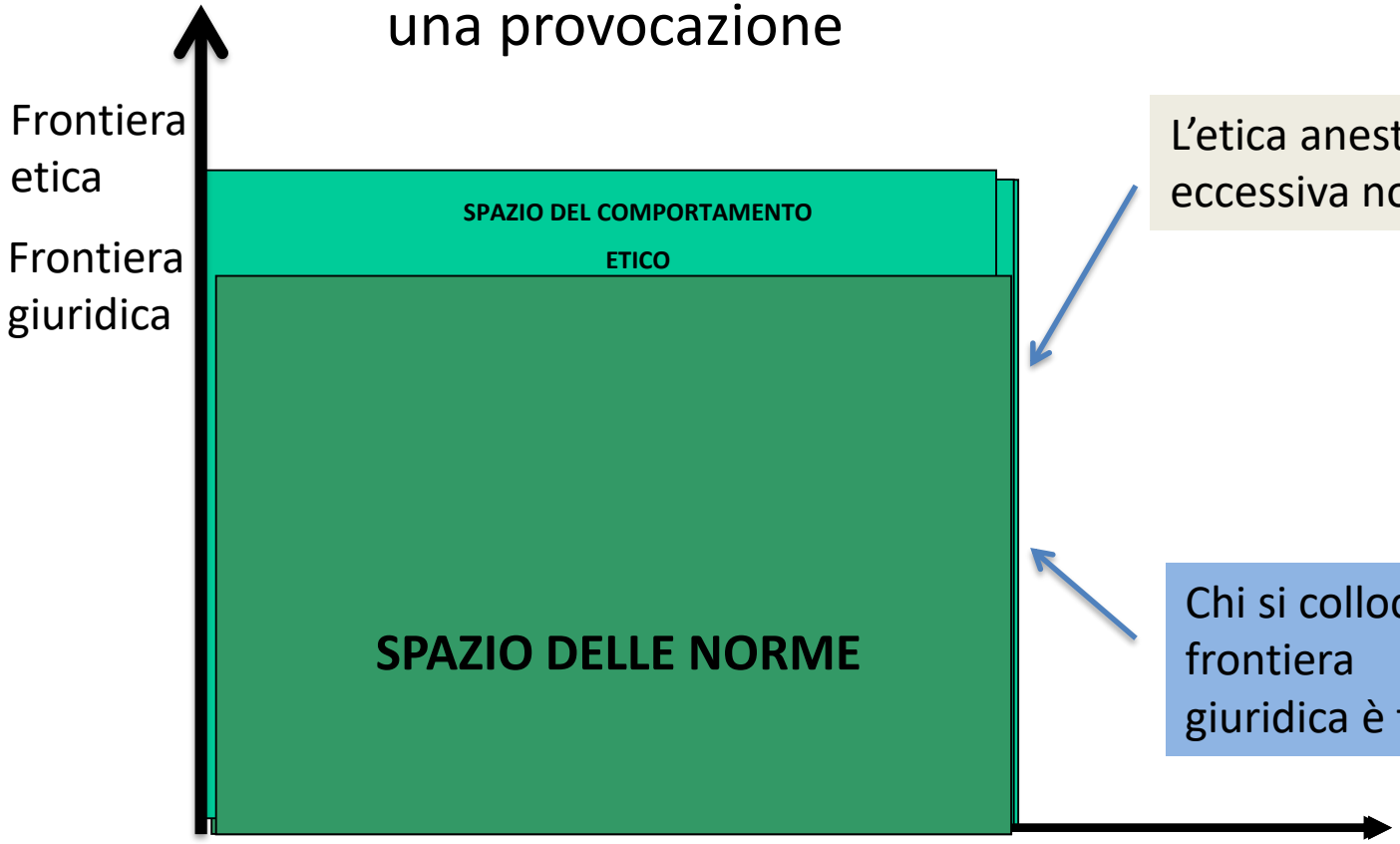


Etica, legalità e corruzione posizionamenti concettuali (2/4)



Etica, legalità e corruzione posizionamenti concettuali (3/4)

La nostra situazione:
una provocazione

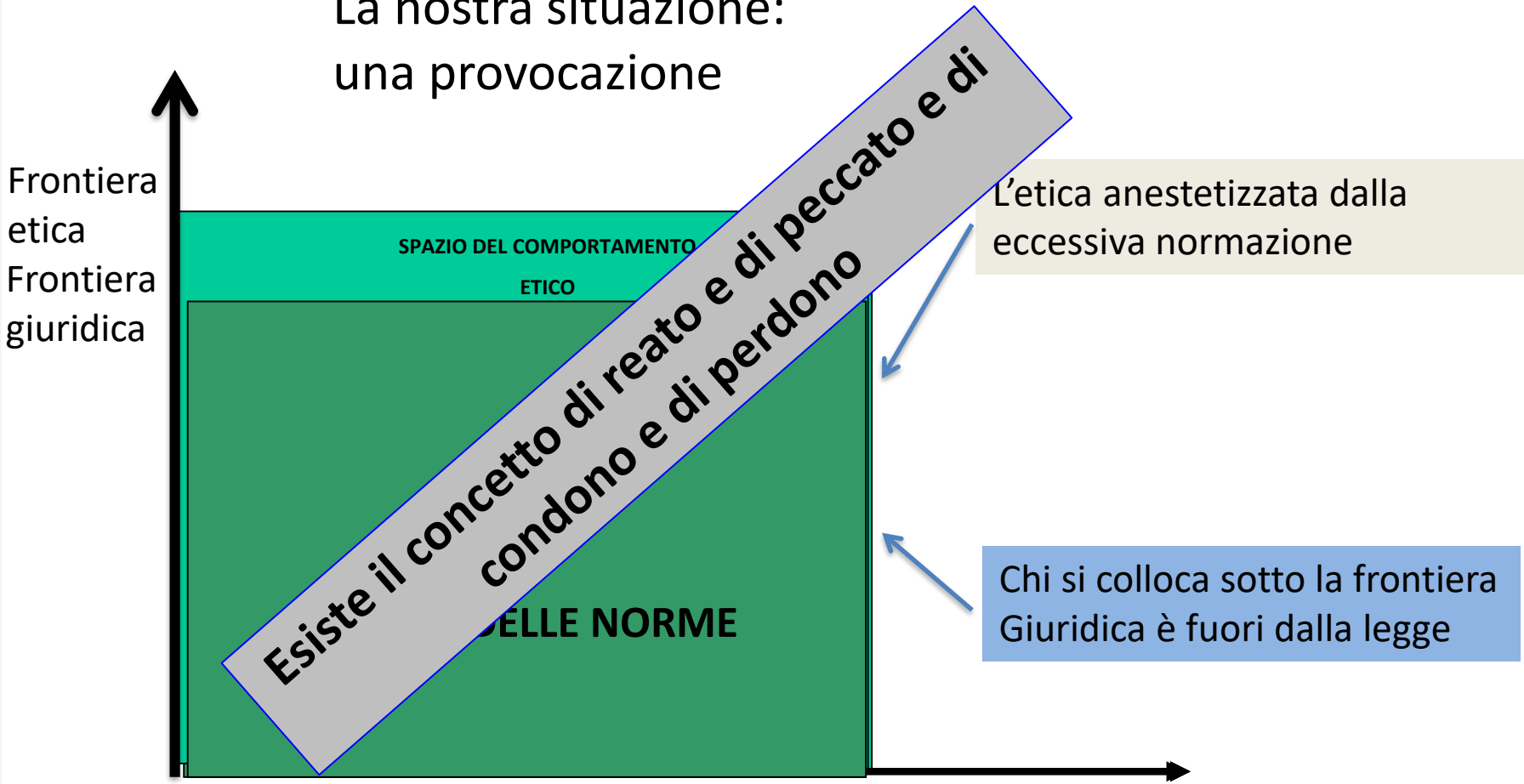


L'etica anestetizzata dalla eccessiva normazione

Chi si colloca sotto la frontiera
giuridica è fuori dalla legge

Etica, legalità e corruzione posizionamenti concettuali (4/4)

La nostra situazione:
una provocazione



Una formula per capire gli elementi che contribuiscono alla corruzione

KILTGAARD: Università della California 1988

C= M+D+A +B+CL+CE+IA+SG+AI

L HINNA: Università di Roma Tor Vergata 2012 - 2016

Gli elementi della corruzione da tenere presente per valutare le situazioni di rischio

- C= corruzione
- M= monopolio
- D= discrezionalità
- A= accountability – trasparenza
- B= Burocrazia
- CL= cultura della legalità
- CE= contingenza economica
- IA= internal auditing (controllo ispettivo interno)
- SG= funzionamento del sistema giuridico
- AI= agenzia indipendente (ANAC)

Il “sistema” corruzione

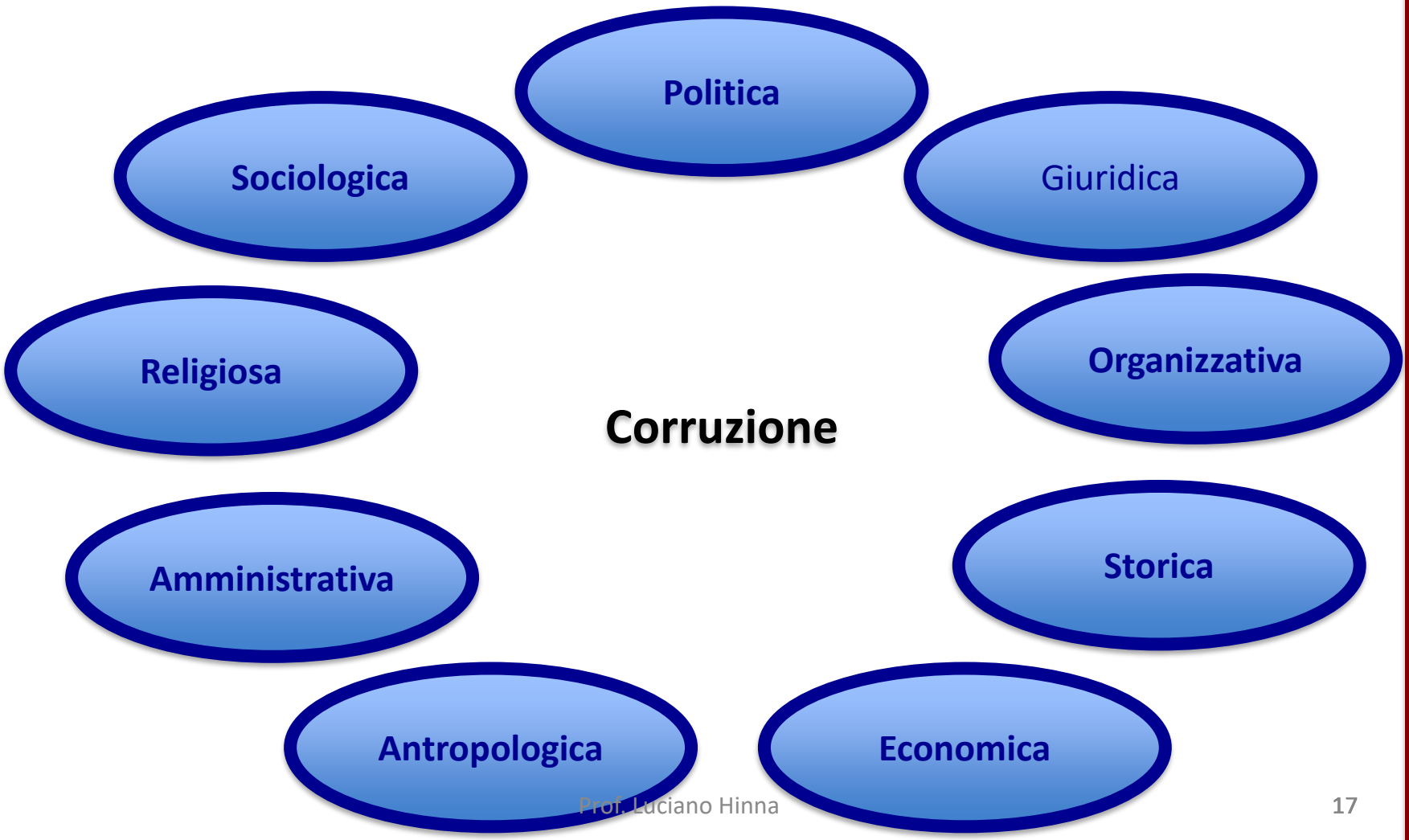
- La corruzione è un sistema e si deve combattere con un sistema, di cui il sistema delle norme è solo una parte, necessaria ma non sufficiente

- L’idea che la corruzione sia un problema del singolo è errata

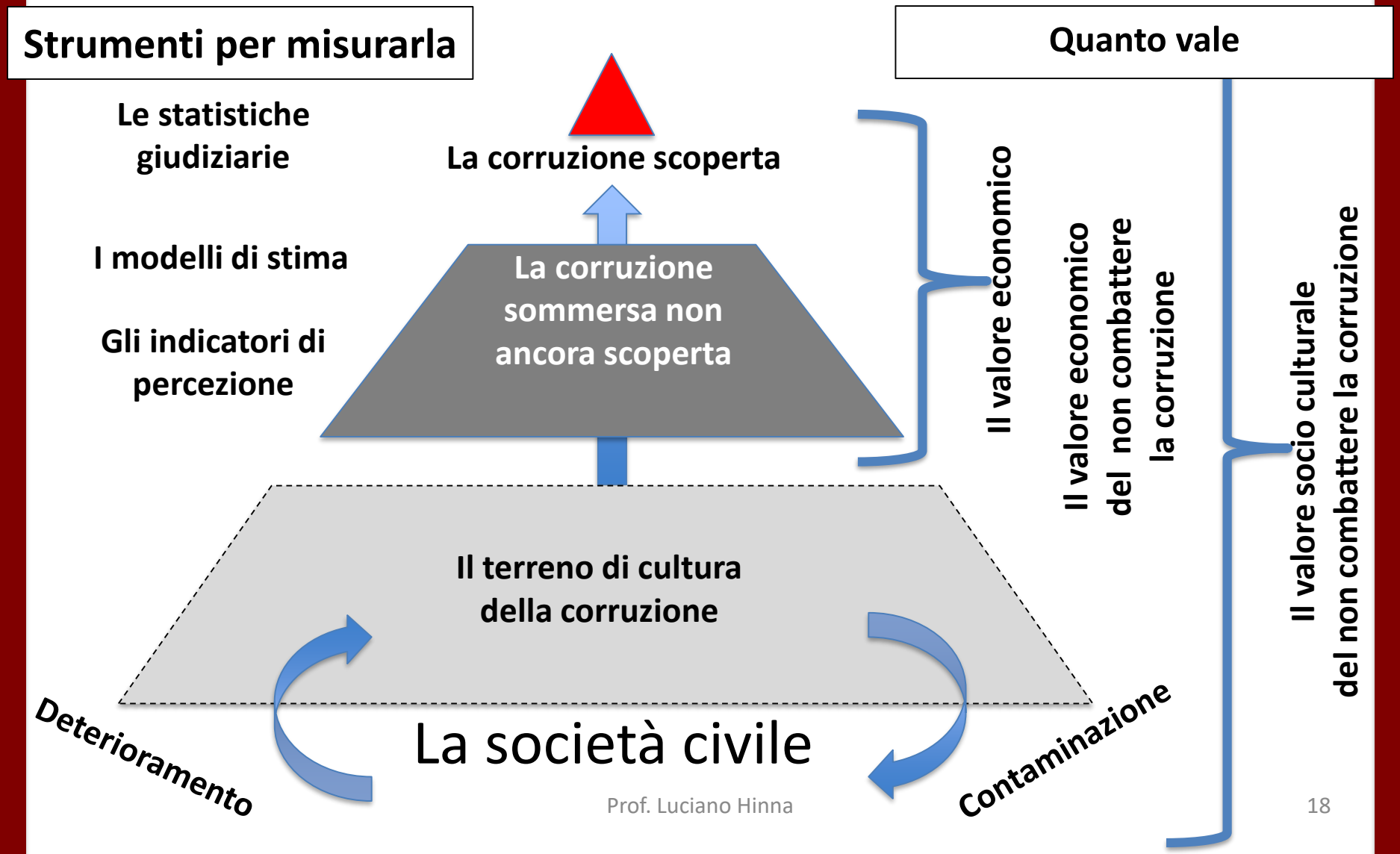
C= M+D+A +B+CL+CE+IA+SG+AI

- Che cosa è da punti di vista diversi
- a quanto ammonta la corruzione
- I danni che fa alla nostra società ed i costi di non combattere la corruzione

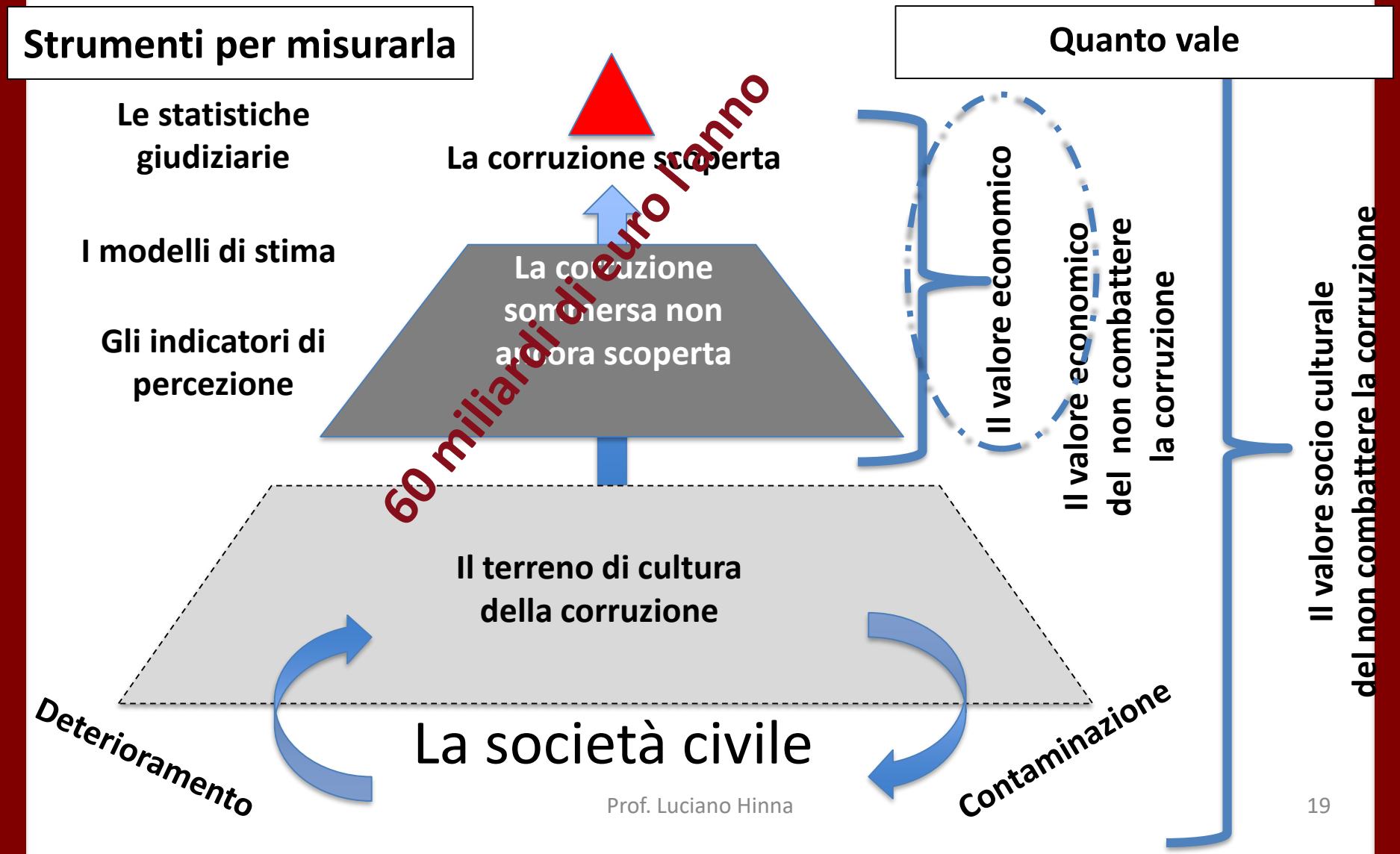
Corruzione: tentativo di definizioni da punti di osservazione diversi



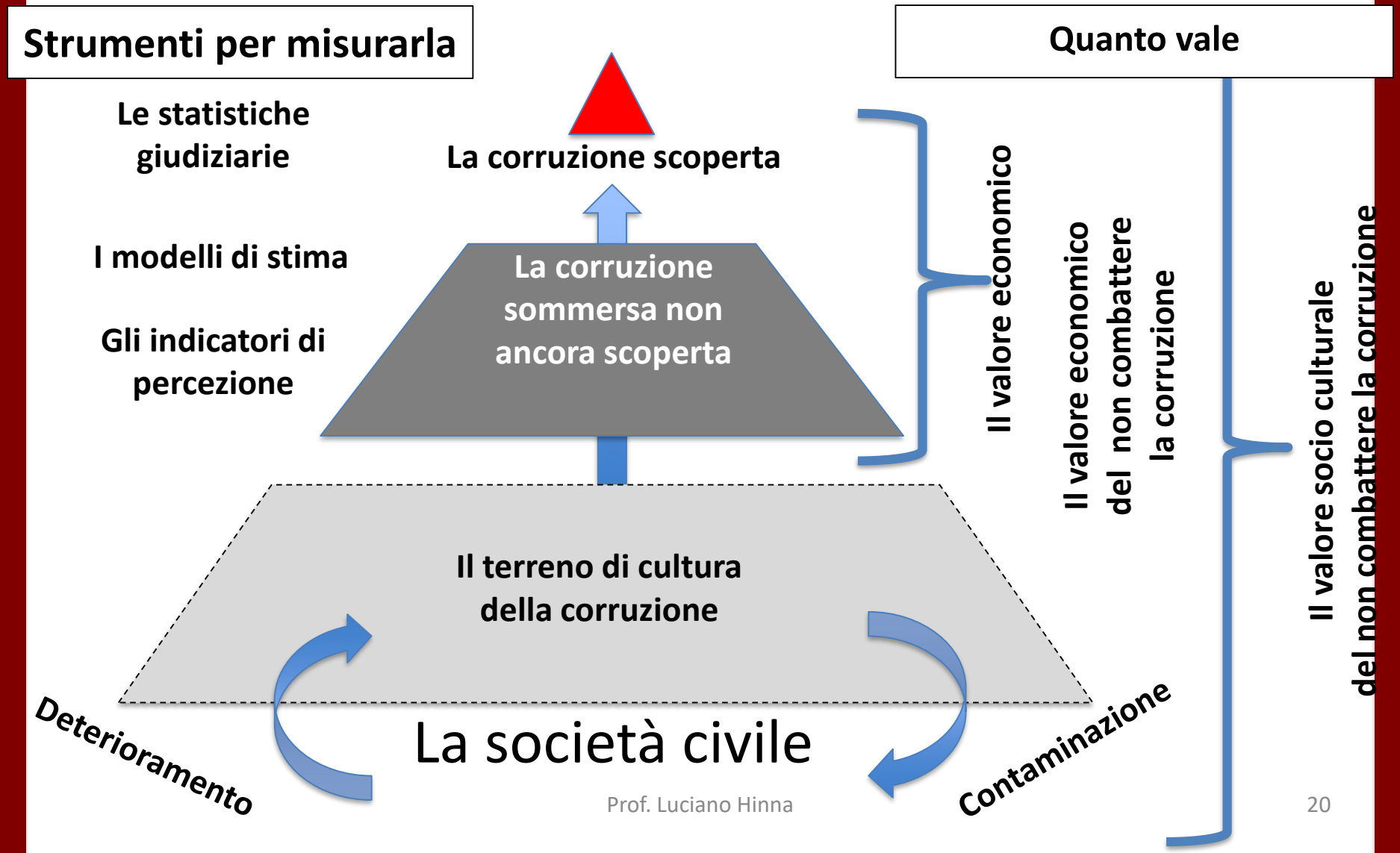
La piramide della corruzione



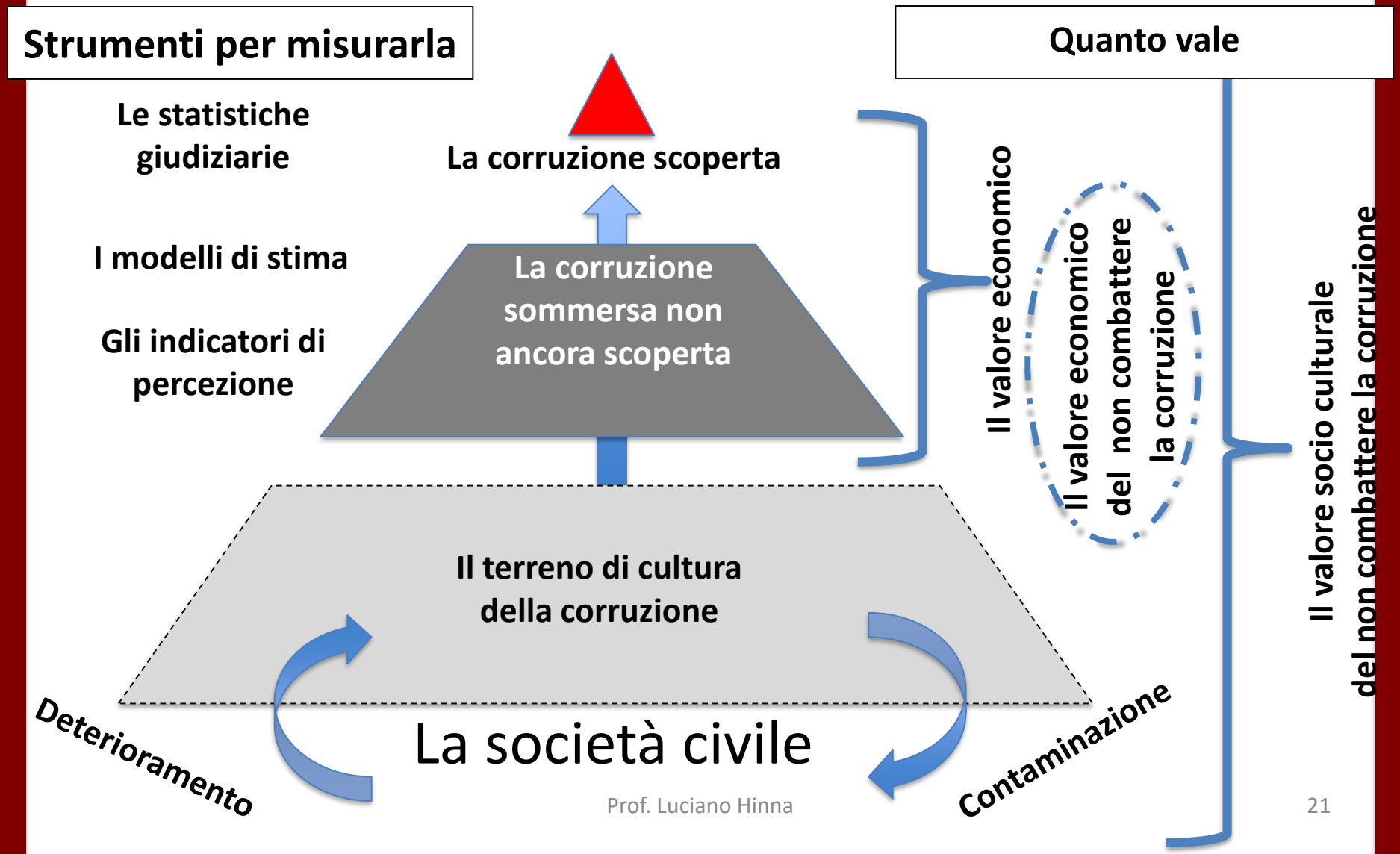
La piramide della corruzione



La piramide della corruzione



La piramide della corruzione



I costi di non combattere la corruzione

- +20% sviluppo imprese italiane
- Stop esodo imprese italiane all'estero
- +1% produttività = 20-60 mdr euro
- - 40% costo appalti
- Possibilità di riduzione del personale della PA iniziando dai corrotti
- + Recupero di evasione fiscale di 30 mdr di euro l'anno
- + innovazione delle imprese
- + Recupero di immagine delle amministrazioni italiane

C= M+D+A +B+CL+CE+IA+SG+AI

- Il monopolio dell'urgenza
- Il monopolio pubblico non eliminabile
- La discrezionalità è giusto che ci sia
- La trasparenza e ciò che può bilanciare i monopoli e la discrezionalità

C= M+D+A +B+CL+CE+IA+SG+AI

- Accountability sta per trasparenza
- E la trasparenza è un valore etico e non normativo

Trasparenza

x Etica ?

X Norma ?

Alcune considerazioni alla luce di ciò che sta accadendo

Quando la trasparenza è troppo per norma

Burocrazia

Efficienza

La trasparenza è un mark di democrazia ed è nella storia della nostra PA

- Era presente nel più ampio concetto di “essenzialità” di Cavour e Minghetti
- Il Protocollo per la trasparenza (1850, 1875, Regio decreto del 1900 fino ad arrivare al protocollo informatico del 1998)
- Trasparenza nella normativa europea (carta di Nizza art. 42)
- 241 del 1990: accesso agli atti
- 150 del 2009 il concetto di accessibilità totale
- Trasparency nella convenzione ONU per il contrasto alla corruzione ratificata in Italia nel 2009
- L. 190/2012 legge anticorruzione
- D.Lgs. 33/2013 trasparenza
- D.Lgs. 97/2016 Freedom of Information Act

Trasparenza tra norme ed etica

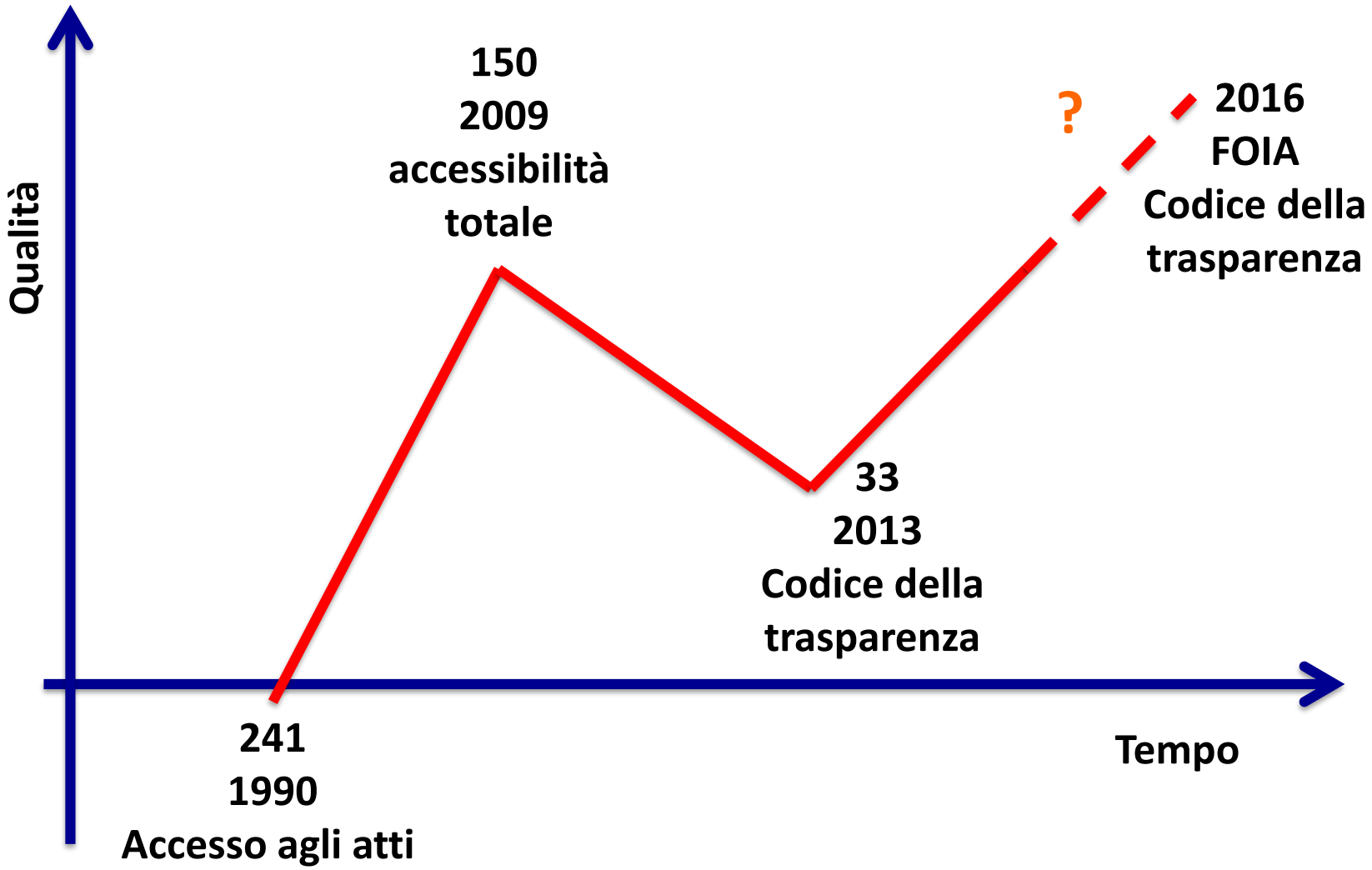
- La trasparenza è un valore etico e come tale va riconosciuto dalla propria comunità di riferimento:
- Bikini o burga?
- Per alcuni la trasparenza è un’ opzione etica per altri è un obbligo di legge

L’etica e la trasparenza

L'evoluzione normativa tra burocrazia efficacia e rischi

- Dalla concessione del principe al suddito (la 241/90 e solo a certe condizioni) alla trasformazione di un interesse in un diritto (150/09 accessibilità totale)
- La PA non conosce la teoria degli stakeholder
- Esiste un'arroganza giuridica che pretende di sapere che cosa serve ai cittadini

L'evoluzione normativa tra burocrazia efficacia e rischi



La normativa sulla anticorruzione si intreccia con la normativa sulla trasparenza

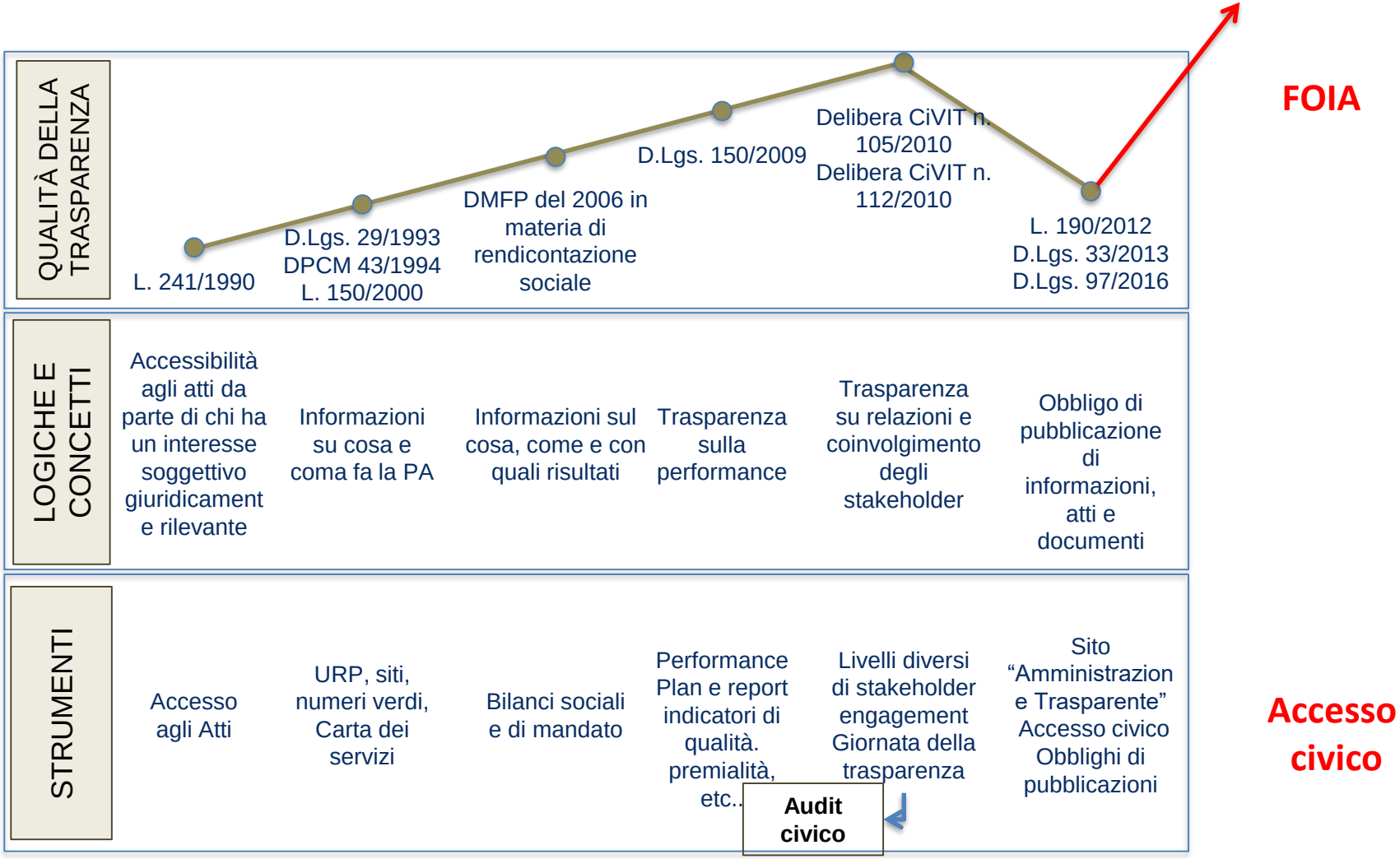
La rivolta gestionale

La rivolta gestionale

- C'è in corso una "rivolta gestionale" degli enti nei confronti di ANAC per provare a misurare quanto costa fronteggiare tutti gli adempimenti richiesti dalla trasparenza a fronte di risultati che non soddisfano i cittadini ma le altre pubbliche amministrazioni.
- La domanda e l'offerta di trasparenza non si incontrano: la domanda cambia nel tempo l'offerta è sovradimensionata e rigida

L'evoluzione normativa tra burocrazia, efficacia e rischi

L'evoluzione della trasparenza



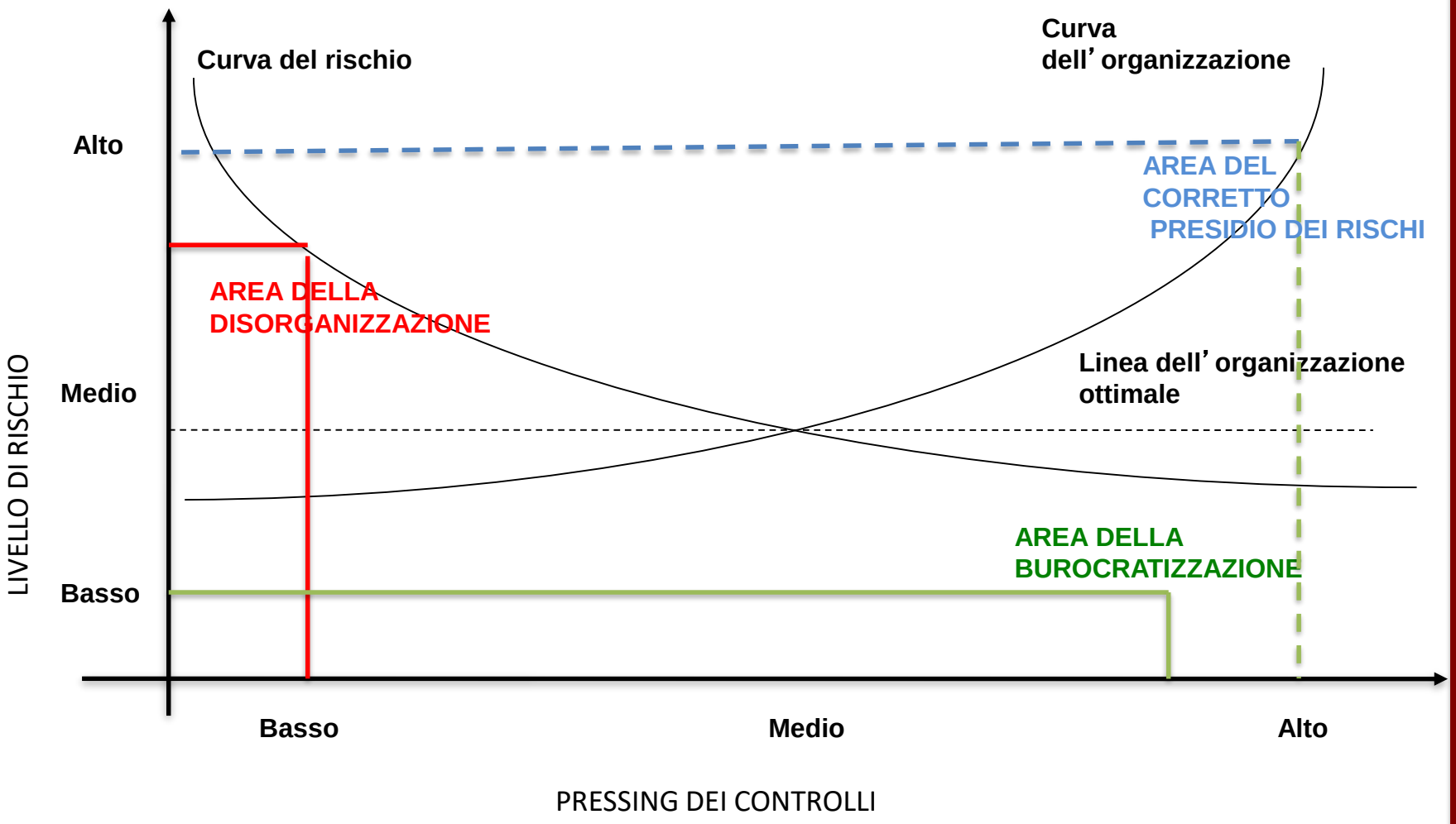
Conclusioni: trasparenza figlia di due culture

- La cultura aziendalistica che mette al centro la domanda di trasparenza degli stakeholder e si basa sulla stakeholder engagement
- La cultura giuridica impositiva che ritiene di poter interpretare le esigenze degli stakeholder, ma in realtà tende solo a discriminare “i buoni e i cattivi” dimenticando che la trasparenza è un valore etico e pertanto ad assetto variabile nel tempo
- Le luci e le ombre sono in parte legate a queste due impostazioni
- Prevedere delle penalità per chi non adotta sistemi di prevenzione (esempio trasparenza) è repressione

Conclusioni trasparenza: le ombre

- Si parte da un principio sbagliato: tutte le PA sono uguali quando uguali non sono
- Troppe norme anestetizzano l'etica e ci si appiattisce sull'adempimento piuttosto che sulla sostanza
- Si rischia la burocrazia della trasparenza
- Per navigare nella struttura dei siti, nonostante le direttive e la sezione amministrazione trasparente servono gli hacker
  - La bussola della trasparenza, nonostante abbia registrato risultati assai positivi è di fatto compliance
- Questo ha portato i cittadini ad utilizzare pochissimo l'accesso civico mentre ha scatenato all'interno della PA la sindrome del guardone, sottolineando l'attenzione dello stakeholder soprattutto interno (che è sempre meglio di niente)
- Ha alimentato la ricerca dello scandalo giornalistico che nuoce all'immagine della PA, ma serve a far muovere le cose
- È necessario spostare la trasparenza da un'offerta rigida definita dal legislatore ad un' offerta on demand del cittadino incentivando forme di partecipazione di cui la giornata della trasparenza doveva, ed in alcuni casi è, un momento qualificante

Il rischio ed il rischio della burocratizzazione

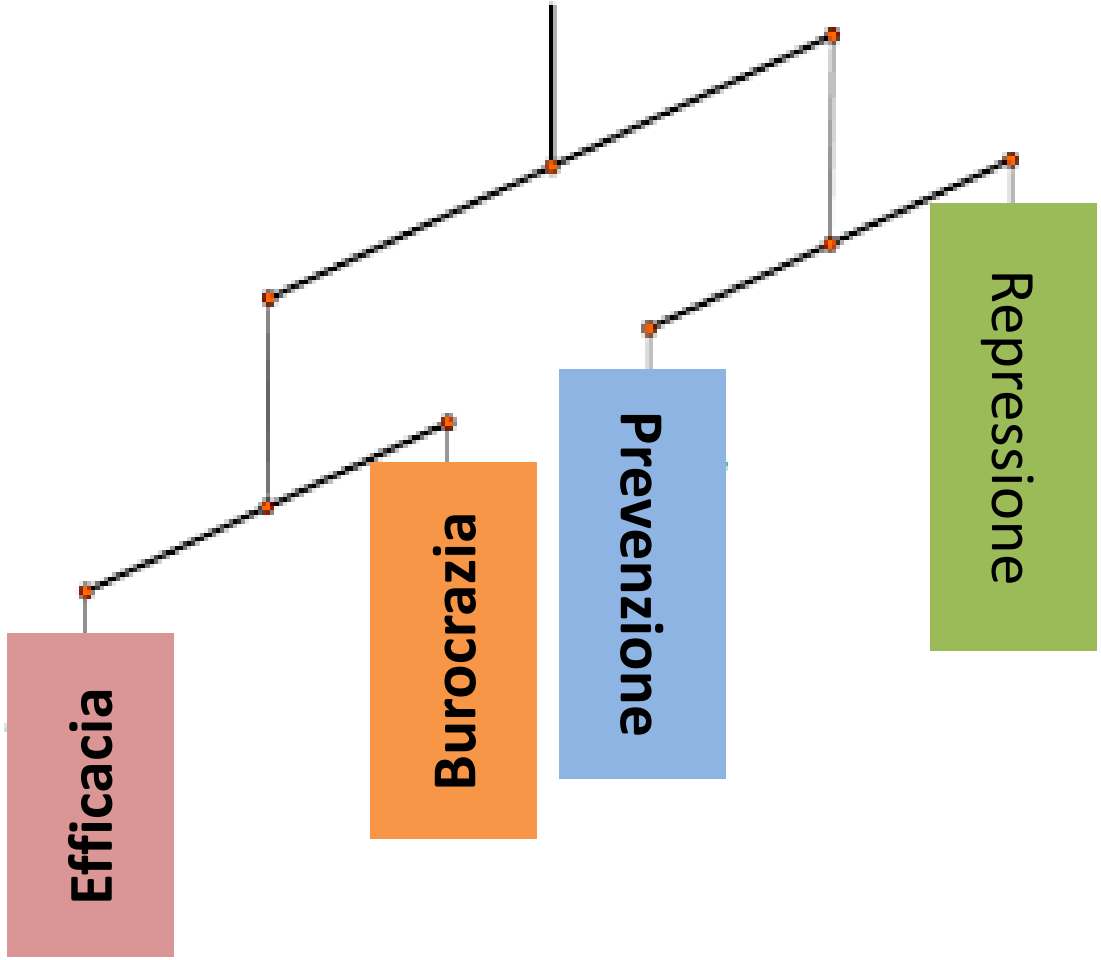


Il nostro legislatore è ora che smetta con emanazione di obblighi e divieti che deresponsabilizzano e faccia invece ragionare sui rischi che creano cultura. I divieti e gli obblighi alimentano solo la cultura dell'adempimento

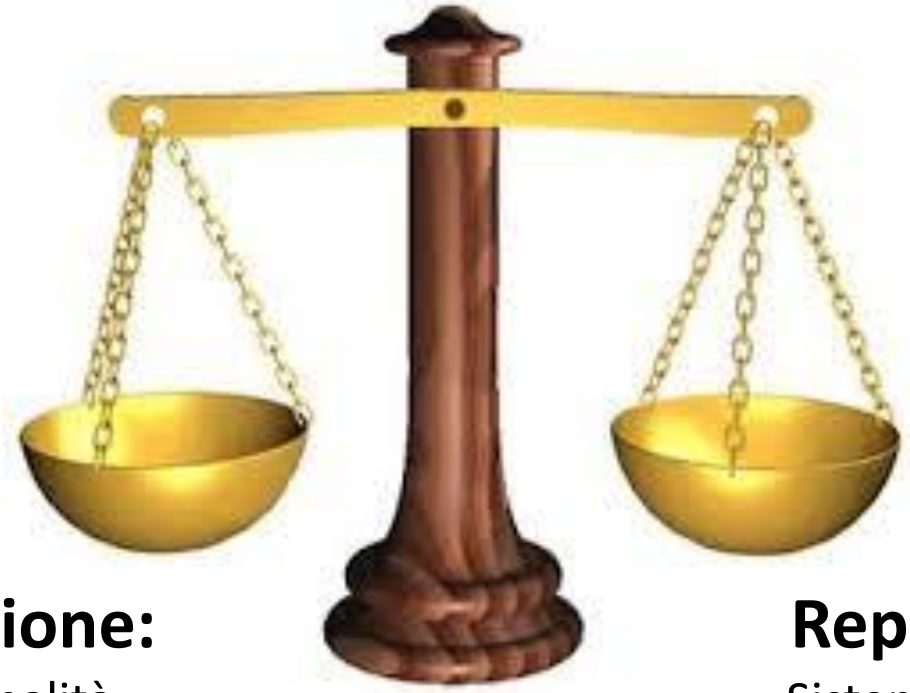
C= M+D+A +B+CL+CE+IA+SG+AI

- La burocrazia è il liquido amniotico dove la corruzione cresce
- La legittima difesa alla burocrazia (ed alla fiscalità insopportabile) è l'illegalità (corruzione in primis)
- La burocrazia con il suo potere di veto riesce a rallentare i processi e crea i monopoli dell'urgenza

Lotta alla corruzione: quattro equilibri



Le prime due facce della lotta alla corruzione



Prevenzione:

Discrezionalità
Accountability
Cultura della legalità
Internal auditing

Repressione:

Sistema giudiziario
Arsenale penale
Reati sentinella

Le due facce della lotta alla corruzione

Prevenzione:

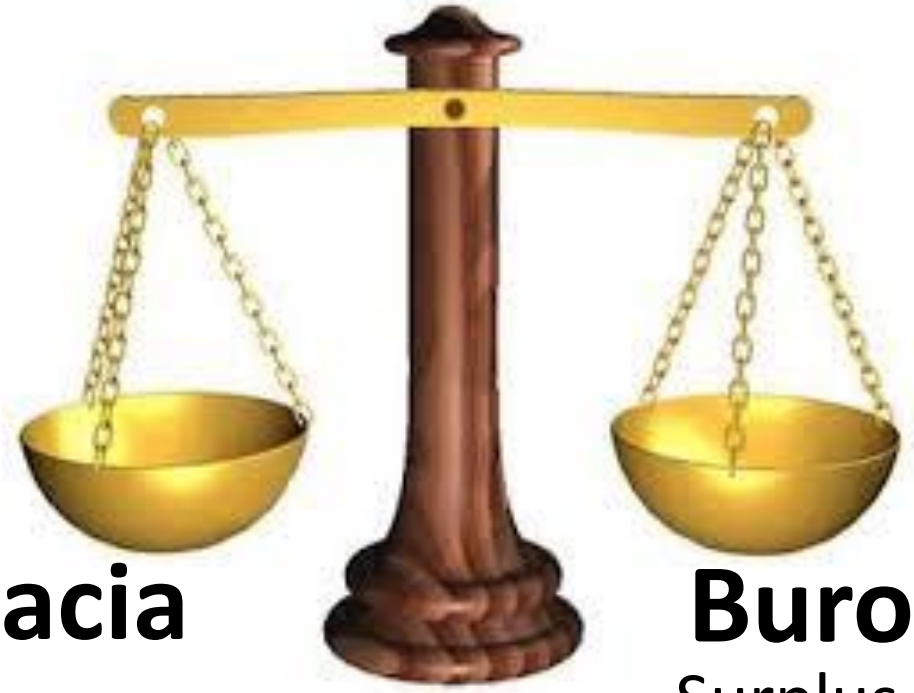
Discrezionalità
Accountability
Cultura della legalità
Internal auditing

Repressione preventiva: direttive ANAC

Repressione:

Sistema giudiziario
Arsenale penale
Reati sentinella

Le altre due facce della lotta alla corruzione



Efficacia

Performance
Miglioramento organizzativo
Etica organizzativa

Burocrazia

Surplus di regole, regolamenti e procedure
Prevenzione come fine e non come mezzo

C= M+D+A +B+CL+CE+IA+SG+AI

La cultura della legalità
è in via di estinzione

C= M+D+A +B+CL+CE+IA+SG+AI

- In via di estinzione
- Il fallimento delle agenzie che intermediano valori (famiglia, media, scuola, università, sport, politica chiesa-in recupero)
- Non abbiamo fatto la rivoluzione francese e siamo rimasti sudditi con il diritto di combattere il sovrano, per noi la *res* non è pubblica

C= M+D+A +B+CL+CE+IA+SG+AI

- Qualche esempio:
  - “Fatti furbo” “Non si fa la spia” cosi fan tutti
  - “Senza raccomandazione non si partecipa al concorso”
  - I punti sulla patente e la cultura della colpa invece che la cultura della vergogna
- È necessario ritornare “all’etica del campetto”
- La corruzione è letta da tutti non come un reato, ma come un “peccato veniale” dal quale ci si può autoassolvere, quando invece è una tassa iniqua che ruba il futuro ai nostri figli e nipoti

C= M+D+A +B+CL+CE+IA+SG+AI

- La contingenza economica porta allo strabismo:
  - Da un lato per effetto della crisi economica è cresciuta l'intolleranza verso la corruzione
  - Dall'altro lo stato di bisogno giustifica tutto e tutti (imprese e privati)

C= M+D+A +B+CL+CE+IA+SG+AI

- La funzione internal auditing, la PA non sa neanche che cosa sia
- Le procedure ci sono ma nessuno ne controlla il rispetto
- Un esempio: i “furbetti” del cartellino e l’obbligo del rapporto come dipendenti pubblici

C= M+D+A +B+CL+CE+IA+SG+AI

- Il sistema giudiziario non funziona la prescrizione è la regola
- Per la corruzione non esiste condanna penale e non esiste condanna morale
- O ci si inventa che la corruzione è un sistema di associazione mafiosa o l'arsenale giuridico spara a salve

C= M+D+A +B+CL+CE+IA+SG+AI

- L' ANAC ha fatto molto, ma manca ancora molto da fare
- Più sulla repressione che sulla prevenzione
- Si rischia la burocrazia della anticorruzione (oggi c'è la rivolta gestionale)
- Mancano alcune professionalità (troppo giuridica e con l'ottica del magistrato: troppi divieti ed obblighi e poca etica (e ci siamo accorti)
- Si è allargato troppo il perimetro
- La troppo burocrazia spinge all'adempimento invece che al risultato (cosa di cui si lamenta anche l'ANAC)

Gli approcci possibili alle innovazioni normative

Sono possibili due strade

Analisi in chiave giuridica

- Quali articoli si applicano alla mia amministrazione?
- Quali adempimenti comportano e con quale tempistica?
- Quali sanzioni ci sono in caso di mancato adempimento
- Come realizzo gli adempimenti?

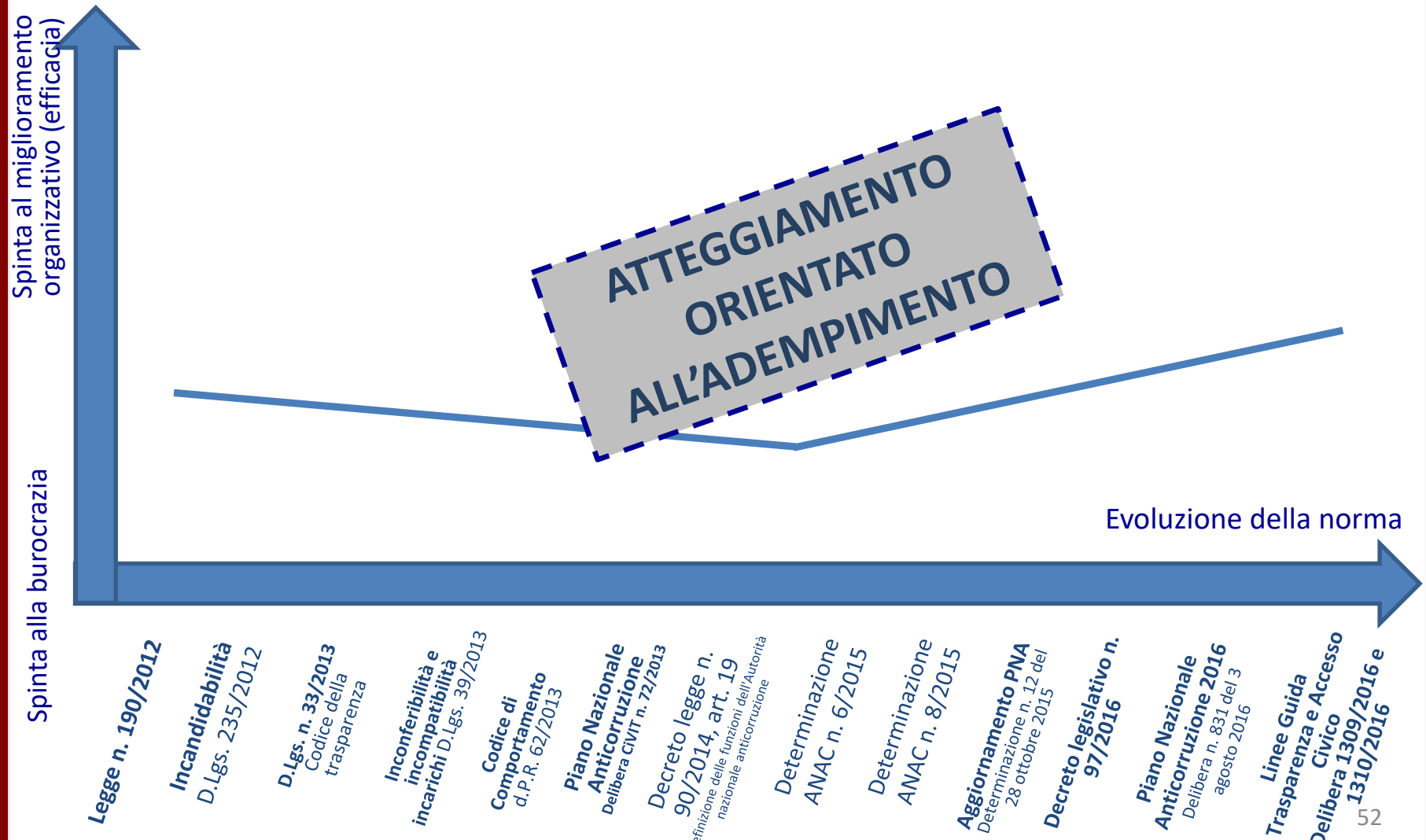
Si può adempiere ad una norma senza riformare nulla.
L'adempimento diviene il fine invece che essere il mezzo

Analisi in chiave manageriale

- Quale è la *ratio* della norma e quali i presupposti?
- Quali sono i principi fondamentali ed i meccanismi organizzativo - gestionali?
- Come posso riformare la mia amministrazione attraverso la norma?
- Come colgo le opportunità e gestisco le criticità?

Si può riformare anche senza norme, ma con buone norme è meglio.
L'adempimento è un mezzo per un fine

L'evoluzione normativa tra burocrazia efficacia ed adempimento



I temi che si intendono trattare

- Inquadramento concettuale della corruzione: punti cardinali
- Gli strumenti per combattere la corruzione
  - La gestione del rischio di corruzione
  - Analisi di altri strumenti do prevenzione (black and white list ,whistleblowing. patti di integrità)
- conclusioni

Strumenti di prevenzione: una possibile classificazione

STRUMENTI DI CONTESTO CULTURALE

Strumenti volti a promuovere la cultura dell'etica, dell'integrità e della legalità all'interno e all'esterno delle amministrazioni pubbliche al fine di garantire l'efficacia delle strategie di prevenzione della corruzione

STRUMENTI DI SUPPORTO

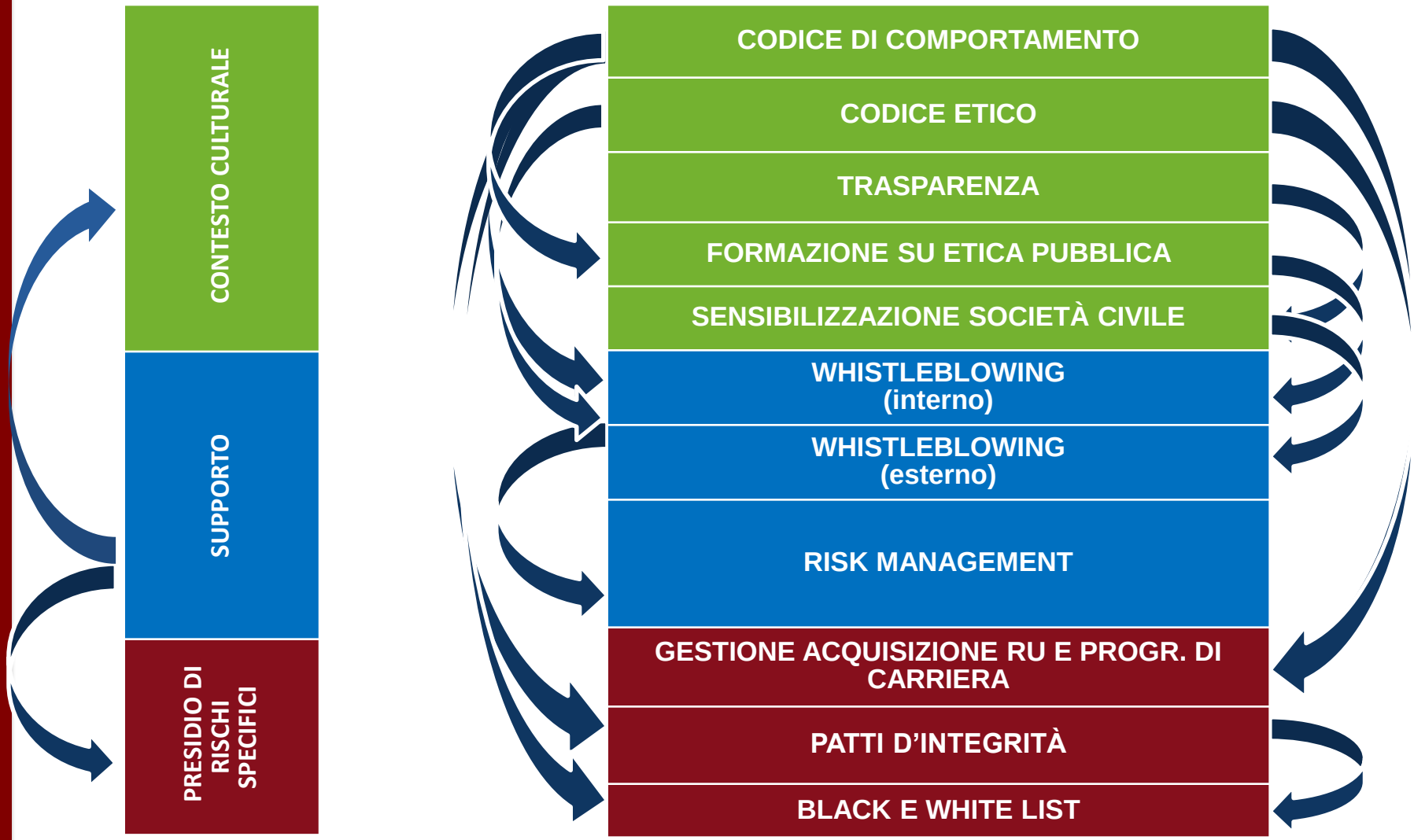
Strumenti volti a fornire informazioni necessarie per la corretta implementazione dei restanti strumenti di prevenzione della corruzione

STRUMENTI PER IL PRESIDIO DI RISCHI SPECIFICI

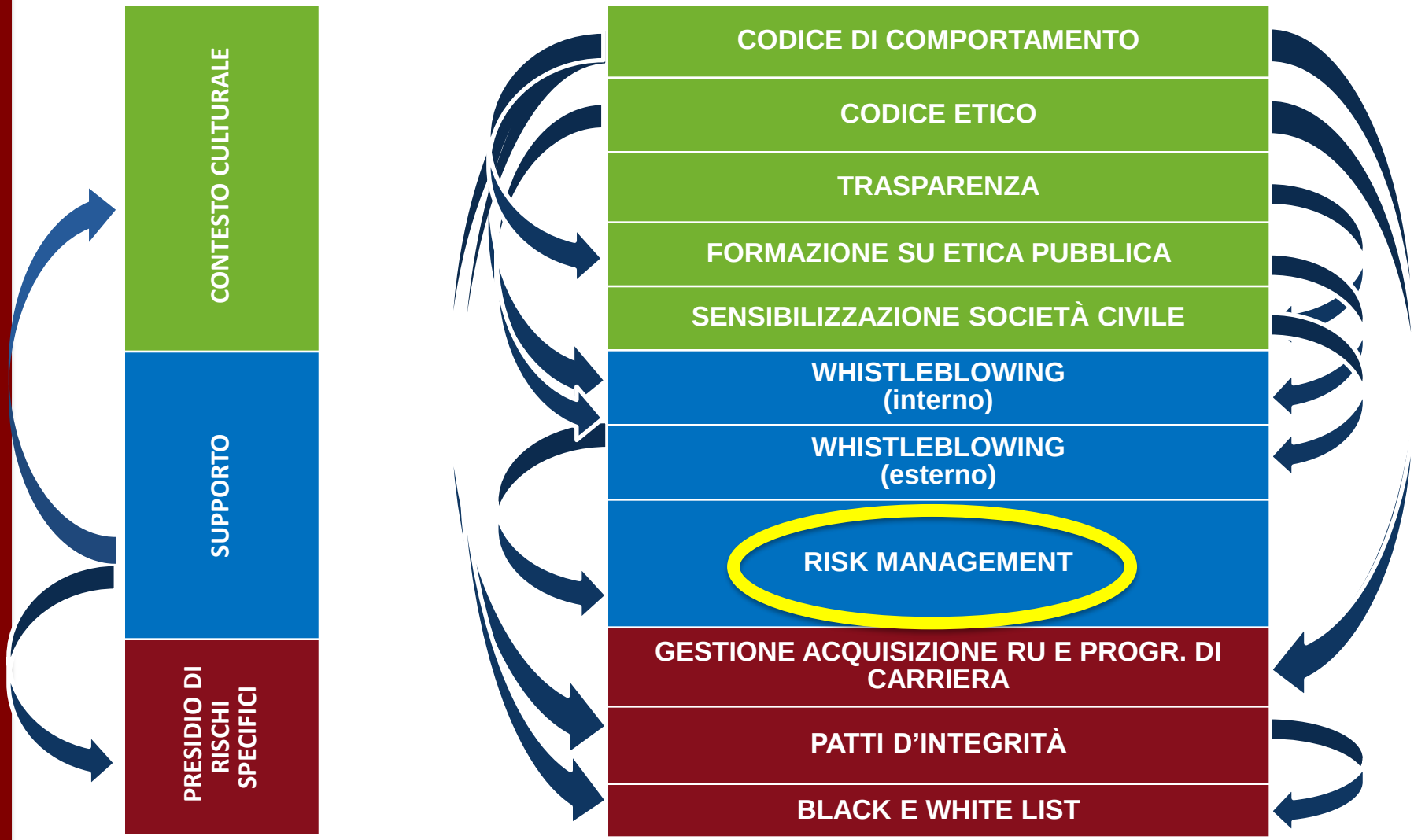
Strumenti volti a contrastare il rischio di corruzione annidato in determinate attività e procedimenti specifici

		SOGGETTI E FUNZIONI ORGANIZZATIVE COINVOLTE NELLA GESTIONE							
		Resp. Anticorruzione	Resp. Trasparenza	Comitato Etco	Risorse umane	Acquisizione beni e servizi	Comunicazione	Controllo	Altre Funzioni
CONTESTO CULTURALE	CODICE DI COMPORTAMENTO	✓		✓	✓		✓	✓	
	CODICE ETICO (eventuale)	✓		✓	✓	✓	✓	✓	
	TRASPARENZA		✓				✓	✓	
	FORMAZIONE SU ETICA PUBBLICA	✓			✓				
	SENSIBILIZZAZIONE SOCIETÀ CIVILE	✓					✓		
SUPPORTO	WHISTLEBLOWING (interno)	✓		✓			✓	✓	
	WHISTLEBLOWING (esterno)	✓		✓			✓	✓	
	ANALISI DEL RISCHIO	✓			✓	✓	✓	✓	✓
PRESIDIO DI RISCHI SPECIFICI	GESTIONE ACQUISIZIONE RU E PROGR. DI CARRIERA	✓			✓	✓	✓	✓	✓
	PATTI D'INTEGRITÀ	✓				✓		✓	
	BLACK E WHITE LIST	✓		✓		✓		✓	

Strumenti di prevenzione: una visione sistemica



Strumenti di prevenzione: una visione sistemica



L'evoluzione del sistema di prevenzione della corruzione nel PNA

PNA	Contenuti generali	Indicazioni per Amministrazioni e Enti
Delibera CiVIT n. 72/2013 PNA 2013	• Espone gli obiettivi strategici e le azioni previste, da implementare a livello nazionale nel triennio 2013- 2015: ✓ Ridurre le opportunità che si manifestino casi di corruzione ✓ Aumentare la capacità di scoprire casi di corruzione ✓ Creare un contesto sfavorevole alla corruzione	• Illustra la strategia di prevenzione a livello di ciascuna p.a. e contiene le direttive alle p.a. per l'applicazione delle misure di prevenzione, tra cui quelle obbligatorie per legge. • Contiene indicazioni circa le comunicazioni dei dati e delle informazioni al D.F.P.
Determinazione ANAC n. 12/2015 Aggiornamento 2015 del PNA	• Espone le risultanze della valutazione condotta sui Piani di prevenzione della corruzione (PTPC) di un campione di 1911 amministrazioni conclusasi a luglio 2015 • Si affermano alcuni concetti e approcci generali, tra i quali: ✓ Analisi di tutte le aree di attività e mappatura dei processi. ✓ Carattere organizzativo delle misure di prevenzione della corruzione. ✓ Integrazione delle misure di prevenzione della corruzione con le misure organizzative volte alla funzionalità amministrativa. ✓ Trasparenza come misura di prevenzione della corruzione.	• Fornisce indicazioni integrative e chiarimenti rispetto a: ✓ Ambito soggettivo ✓ Ruolo dei soggetti interni nell'adozione dei PTPC ✓ Indicazioni per il miglioramento dei processi di gestione del rischio • Focus su due aree a rischio: ✓ "Contratti pubblici" ✓ "Sanità"
Delibera n. 831/2016 PNA 2016	• Espone il quadro di riferimento legislativo, processuale e gli orientamenti internazionali, nell'ambito del quale è predisposto il PNA • Espone gli esiti della valutazione dei PTPC 2016-2018 • Fornisce indicazioni rispetto a: ✓ Soggetti tenuti all'adozione di misure di prevenzione della corruzione	• Fornisce indicazioni integrative rispetto a: ✓ Ulteriori contenuti dei PTPC alla luce delle recenti modifiche normative ✓ Soggetti interni coinvolti nel processo di predisposizione e adozione del PTPC ✓ Gestione del rischio di corruzione ✓ Azioni e misure per la prevenzione • Approfondimenti per tipologie di enti e ambiti di intervento

L'evoluzione del sistema di prevenzione della corruzione nel PNA

PNA	Contenuti generali	Indicazioni per Amministrazioni e Enti
Delibera CiVIT n. 72/2013 PNA 2013	• Espone gli obiettivi strategici e le azioni previste, da implementare a livello nazionale nel triennio 2013- 2015: ✓ Ridurre le opportunità che si manifestino casi di corruzione ✓ Aumentare la capacità di scoprire casi di corruzione ✓ Creare un contesto sfavorevole alla corruzione	• Illustra la strategia di prevenzione a livello di ciascuna p.a. e contiene le direttive alle p.a. per l'applicazione delle misure di prevenzione, tra cui quelle obbligatorie per legge. • Contiene indicazioni circa le comunicazioni dei dati e delle informazioni al D.F.P.
Determinazione ANAC n. 12/2015 Aggiornamento 2015 del PNA	• Espone le risultanze della valutazione condotta sui Piani di prevenzione della corruzione (PTPC) di un campione di 1911 amministrazioni conclusasi a luglio 2015 • Si affermano alcuni concetti e approcci generali, tra i quali: ✓ Analisi di tutte le aree di attività e mappatura dei processi. ✓ Carattere organizzativo delle misure di prevenzione della corruzione. ✓ Integrazione delle misure di prevenzione della corruzione con le misure organizzative volte alla funzionalità amministrativa. ✓ Trasparenza come misura di prevenzione della corruzione.	• Fornisce indicazioni integrative e chiarimenti rispetto a: ✓ Ambito soggettivo ✓ Ruolo dei soggetti interni nell'adozione dei PTPC ✓ Indicazioni per il miglioramento dei processi di gestione del rischio • Focus su due aree a rischio: ✓ "Contratti pubblici" ✓ "Sanità"
Delibera n. 831/2016 PNA 2016	• Espone il quadro di riferimento legislativo, processuale e gli orientamenti internazionali, nell'ambito del quale è predisposto il PNA • Espone gli esiti della valutazione dei PTPC 2016-2018 • Fornisce indicazioni rispetto a: ✓ Soggetti tenuti all'adozione di misure di prevenzione della corruzione	• Fornisce indicazioni integrative rispetto a: ✓ Ulteriori contenuti dei PTPC alla luce delle recenti modifiche normative ✓ Soggetti interni coinvolti nel processo di predisposizione e adozione del PTPC ✓ Gestione del rischio di corruzione ✓ Azioni e misure per la prevenzione • Approfondimenti per tipologie di enti e ambiti di intervento

ORIENTAMENTO ALL'OBBLIGO

ORIENTAMENTO AL MIGLIORAMENTO ORGANIZZATIVO

ORIENTAMENTO ALL'INTEGRAZIONE TRA ATTORI E PROCESSI

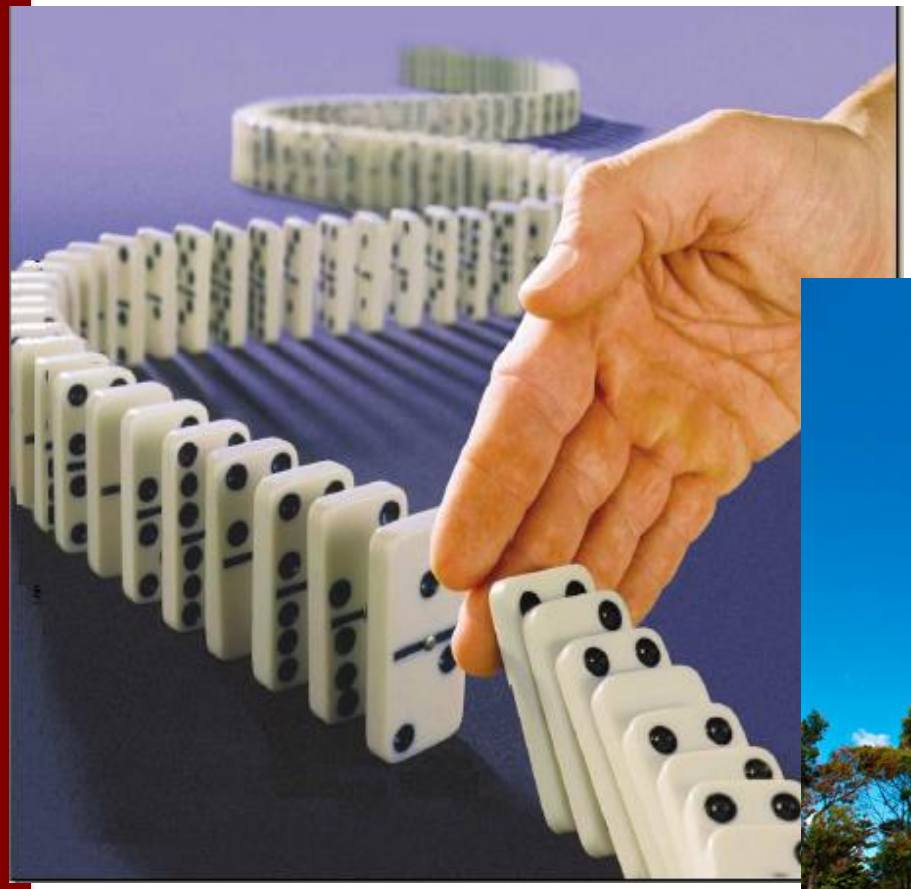
I temi che si intendono trattare

- Inquadramento concettuale della corruzione: punti cardinali
- Gli strumenti per combattere la corruzione
  - La gestione del rischio di corruzione
  - Analisi di altri strumenti do prevenzione (black and white list ,whistleblowing. patti di integrità)
- conclusioni

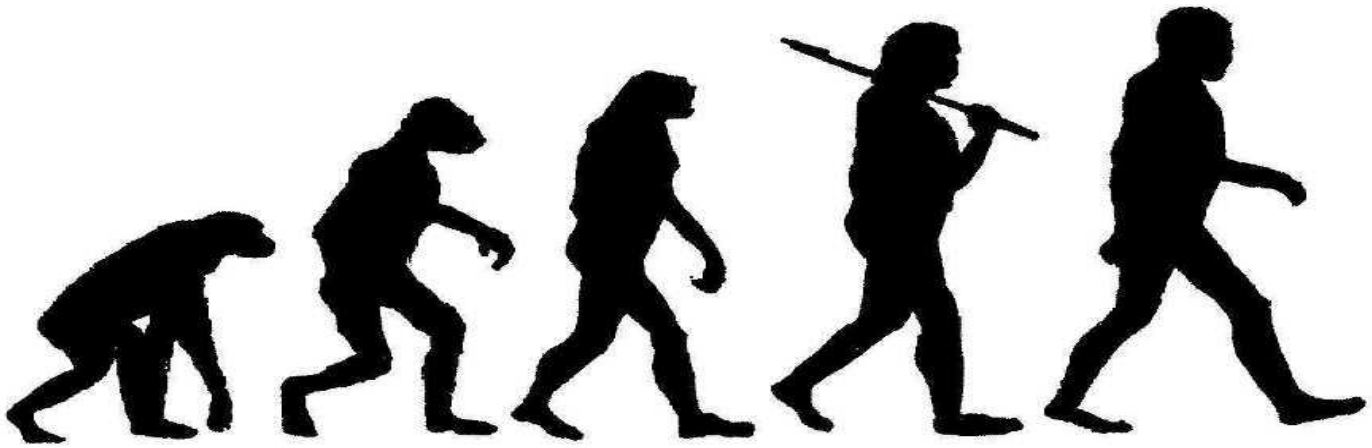
Il ruolo del risk management nella legge 190/2012

- Il concetto di rischio sposta l'attenzione da politiche repressive/punitive a politiche preventive.
- L'introduzione di processi di risk management consente di lavorare sull'organizzazione in maniera sistemica.
- Il testo di legge obbliga l'amministrazione a introdurre una serie di strumenti (misure obbligatorie) di prevenzione della corruzione: senza un processo di risk management si corre il rischio di operare a compartimenti stagni senza dare efficacia alle misure stesse.
- La logica del risk management consente di evitare "la caccia alla streghe" e di focalizzare l'attenzione sul miglioramento organizzativo.
- La logica del risk management consente di operare secondo criteri di massima efficienza

La gestione del rischio di corruzione



La gestione del rischio: nel DNA dell' uomo e delle aziende



La gestione del rischio è vecchia quanto l'uomo altrimenti ci saremmo estinti: nella teoria di Darwin è insita la gestione del rischio

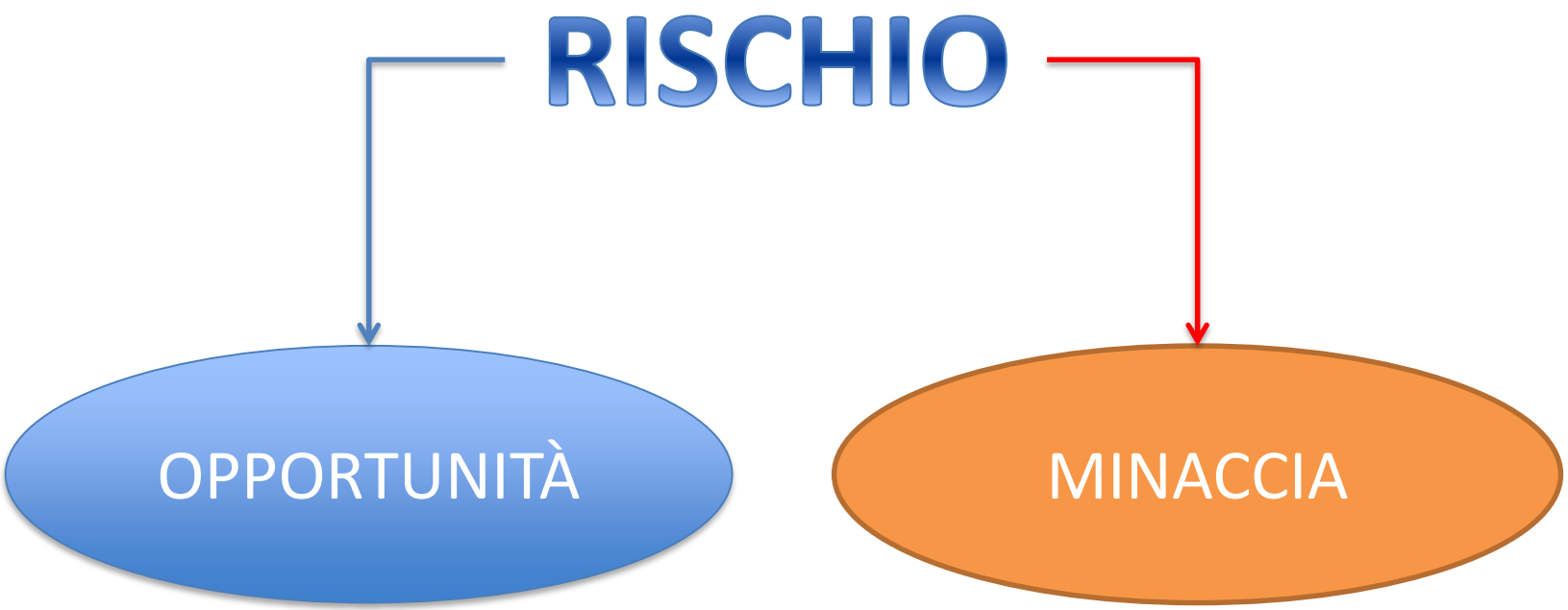
La gestione del rischio nelle aziende pubbliche

La gestione del rischio è anche nel DNA dell'azienda pubblica?

Le aziende pubbliche hanno sempre gestito il rischio ma non hanno mai codificato l'esperienza maturata

Il rischio si crea quando c'è un cambiamento

Concetto di rischio in ambito manageriale



Definizione di rischio

RISCHIO = PROBABILITÀ X DANNO

La gestione del rischio nella storia: dalla fatalità al calcolo delle probabilità

- Nasce nei primi anni del 1600
- Prima del concetto di probabilità (come gestire il proprio futuro) c'era il concetto di fatalità
- 1400: Da concetto astratto entra nel mondo del calcolo (Pacioli)
- 1600- 1700: Più tardi si lega al calcolo delle probabilità

Definizione di rischio: Probabilità

RISCHIO = PROBABILITÀ X DANNO

↓

Probabilità che un evento negativo si verifichi

↓

Risposta organizzativa

Definizione di rischio: Danno

RISCHIO = PROBABILITÀ X DANNO

↓

Danno che si subisce se si verifica l'evento

↓

Risposta organizzativa
Trasferire il danno

La risposta organizzativa

RISCHIO = PROBABILITÀ X IMPATTO

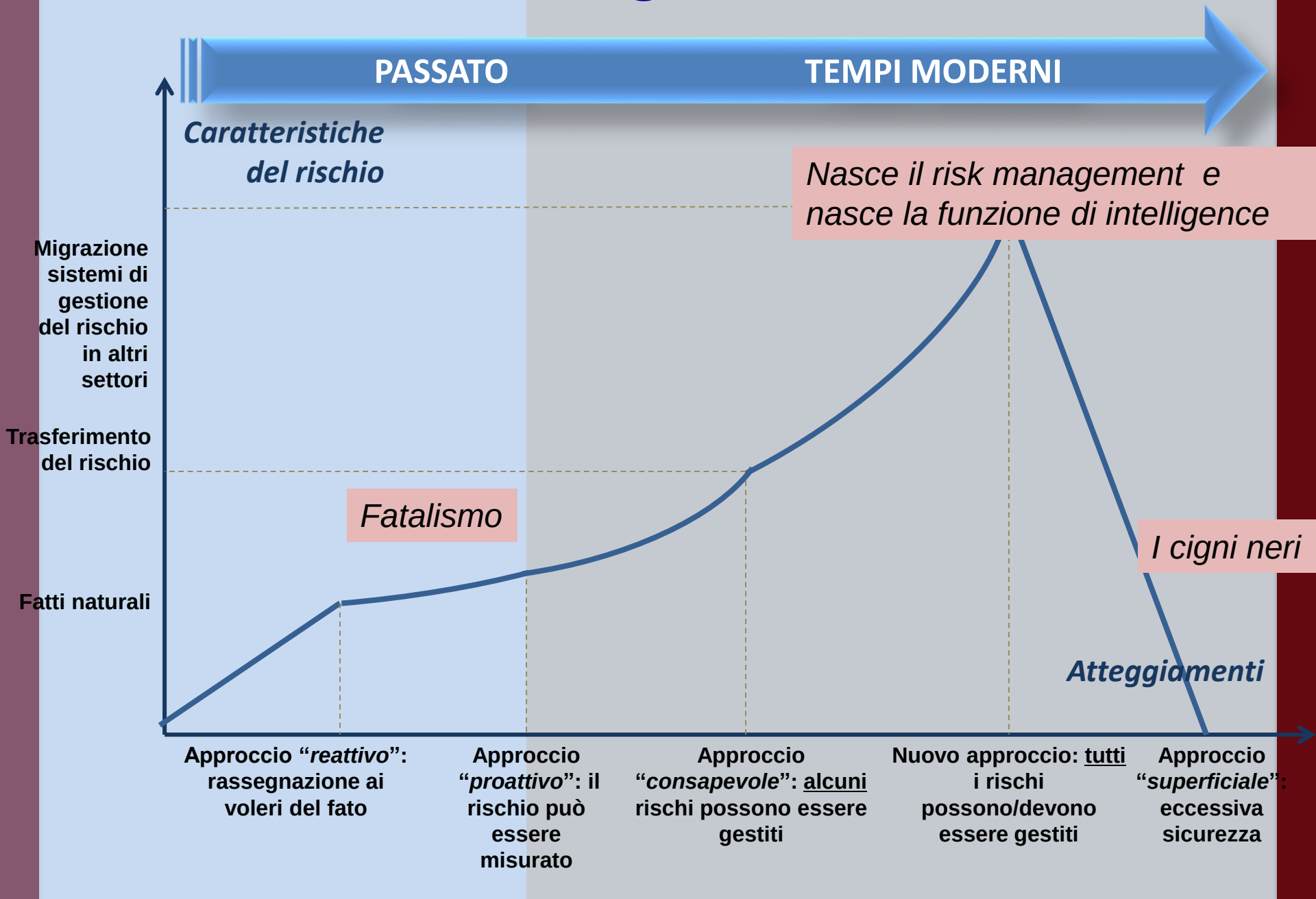
↓ **RIDURRE LA PROBABILITÀ**

↓ **GESTIRE L'IMPATTO/RIDURRE IL DANNO**

↓

Risposta organizzativa

L'evoluzione della gestione del rischio



Che cosa ha insegnato la storia

- La recente crisi mondiale finanziaria ha decretato il fallimento morale tecnico di diverse categorie di professionisti (economisti, manager, risk manager, enti regolatori etc)
- Ha animato tante riflessioni ex post
- Ha consentito di estrapolare alcune regole in materia di gestione del rischio semplici, quasi banali, ma utili per gli individui e per le aziende e quindi anche per i manager (Harvard)

Le dieci regole d'oro di Harvard

1. Pensare che il futuro sia una semplice estrapolazione del passato.
2. Lo sviluppo di strumenti di valutazione del rischio sempre più sofisticati ha indotto a credere che è più facile mettere sotto controllo i rischi.
3. La sicurezza di saper gestire i rischi aumenta la propensione al rischio (sottovalutazione dei rischi negativi e sopravalutazione di quelli positivi-speculazione).
4. L' uomo vede i rischi di breve periodo, le aziende subiscono quelli di medio/lungo: le aziende sono gestite da uomini (vedi le classifiche di Fortune).

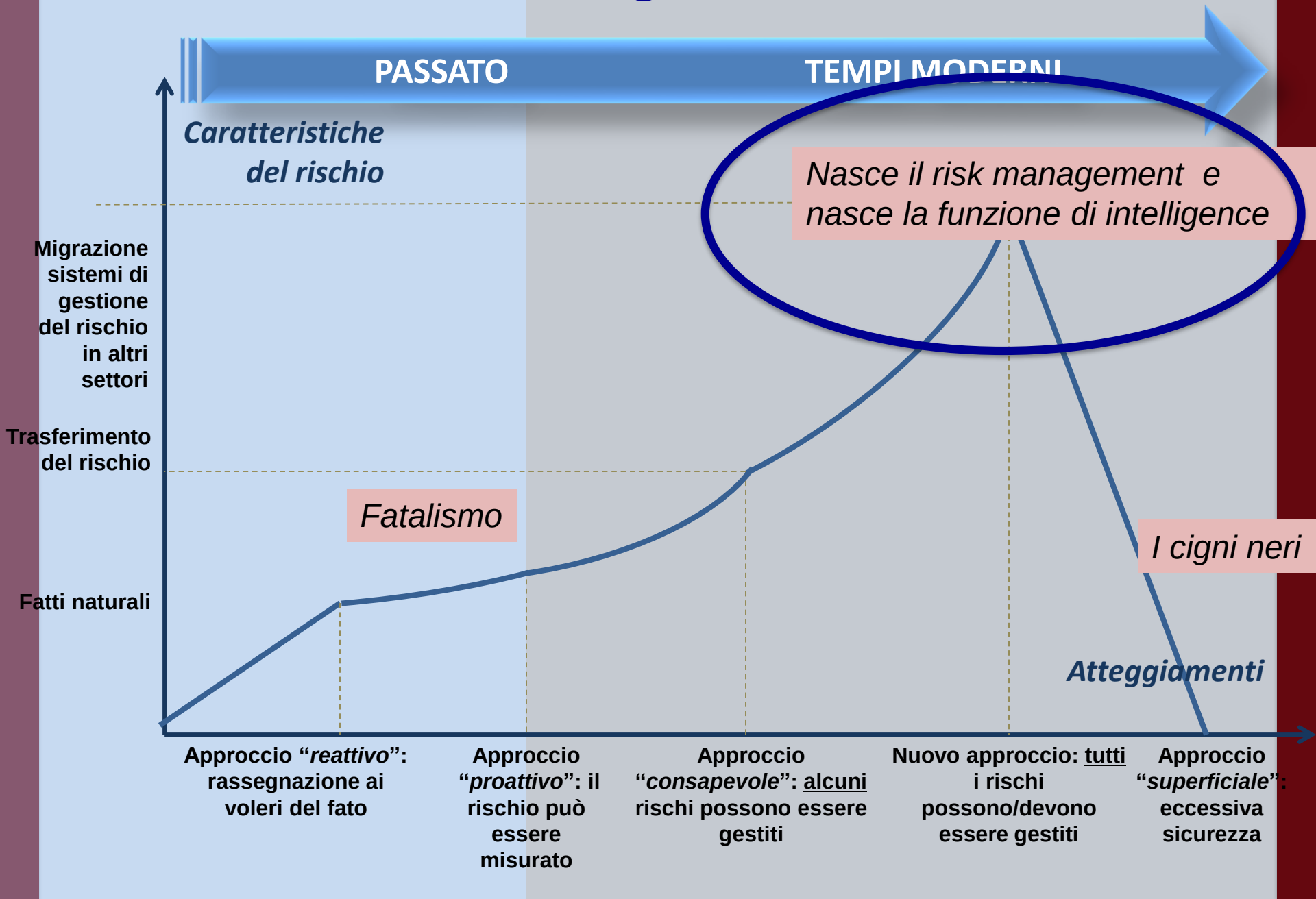
Le dieci regole d'oro di Harvard

5. L'uomo tende trasferire i rischi di breve nel medio/lungo e questi si scaricano sulle generazioni future e sue aziende che sopravvivono agli uomini.
6. La spinta ad accumulare ricchezza o aumentare il valore delle aziende nel breve porta ad aumentare la propensione al rischio cercando scorciatoie (in PA vale il concetto, ma non per l'accumulazione della ricchezza).
7. Esistono rischi a probabilità molto bassa che producono catastrofi se si verificano (i cigni neri): portano alla rinuncia a gestire i rischi e spingono al fatalismo (il principale nemico del risk management).

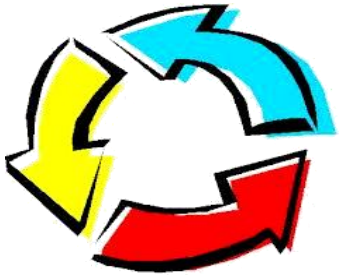
Le dieci regole d'oro di Harvard

8. La globalizzazione e la complessità fanno aumentare il numero dei cigni neri e portano inevitabilmente alla contaminazione dei rischi tra comparti apparentemente distanti (effetto domino): i rischi vanno a sistema da soli, i controlli mai.
9. Ci si preoccupa di prevedere bene i rischi, ma non ci si preoccupa di gestire le conseguenze (terremoti, terrorismo etc: il deserto dei tartari)
10. I rischi non si eliminano, ma si trasformano in altri rischi: il problema è capire quale è più grave quello che si trasferisce o quello che si assume

L'evoluzione della gestione del rischio



Risk management: definizione

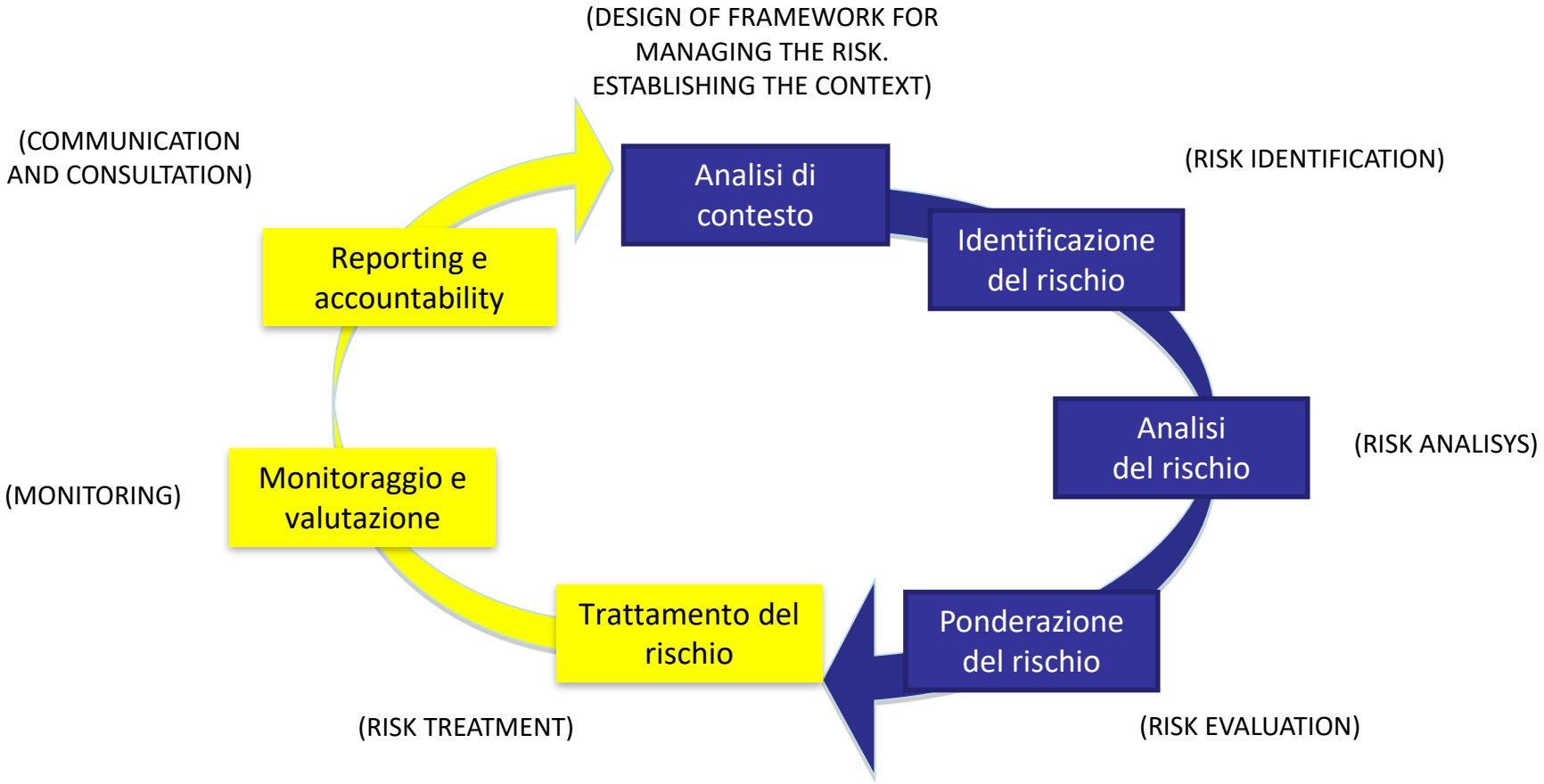


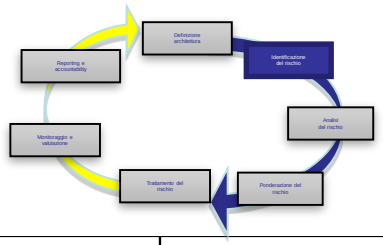
- ✓ il processo condotto ai diversi livelli di un'organizzazione,

- ✓ finalizzato a identificare potenziali eventi rischiosi, di diversa natura,

- ✓ con cui si sviluppano strategie e procedure operative per governarlo.

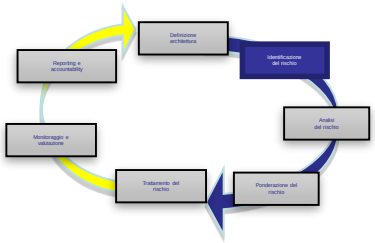
Il processo di gestione del rischio





Esempio di catalogo dei rischi: ACI

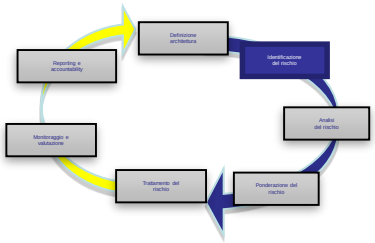
Sottoaree	Processo	Rischio (evento)	Attività	Comportamento abilitante	Fattore abilitante	Danno
CONFERIMENTO INCARICHI DI COLLABORAZIONE	Conferimento incarichi a soggetti esterni all'Ente	Improprio ricorso a soggetti esterni	Richiesta per affidamento incarico a soggetti esterni	Priorità delle esigenze personali rispetto alle necessità funzionali dell'ufficio	Assenza di trasparenza dei criteri definiti attraverso i quali si definiscono i fabbisogni e le professionalità necessarie/Non riscontro oggettivo delle competenze interne/Non collegialità della scelta	Danno economico
			Ricognizione all'interno dell'ente circa la presenza della professionalità richiesta	Favorire un soggetto esterno a scapito delle professionalità interne		
		Irregolare attribuzione dell'incarico	Individuazione della professionalità esterna	Favorire uno specifico soggetto esterno o rinnovare precedente incarico senza valutazioni	Discrezionalità, Trapsparenza	Danno d'immagine; impatto di qualità e di efficacia, Danno economico
			Formalizzazione dell'incarico			
		Pagamento irregolare/non giustificato	Erogazione degli importi	pagamento in assenza della puntuale esecuzione	Assenza di un controllo ex-post	Perdita economica
			Comunicazione a Funzione Pubblica (PerlaPA) consulenze esterne affidate semestre precedente	no		
			Verifica delle parcelle presentate dai professionisti incaricati ai sensi del D.M. 140/12	errore materiale nel conteggio degli importi		



Il catalogo dei rischi del Ministero dell'Interno

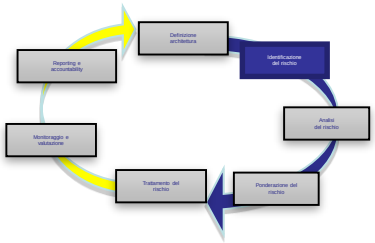
- Sono stati mappati cento eventi rischiosi classificati all'interno di nove categorie di rischio:
  - Pilotamento delle procedure
  - Manipolazione o utilizzo improprio delle informazioni o della documentazione
  - Assenza di adeguati livelli di trasparenza
  - Conflitto di interessi
  - Elusione delle procedure di controllo
  - Uso improprio o distorto della discrezionalità
  - Falsificazione documentazione
  - Attribuzione di un vantaggio (economico e non) non dovuto
  - Mancato adempimento di un compito

CATALOGO EVENTI DI RISCHIO DI CORRUZIONE DEL MINISTERO DELL'INTERNO (DIPARTIMENTI CENTRALI)			
CATEGORIA	CODICE EVENTO RISCHIOSO	EVENTO RISCHIOSO	AREA DI RISCHIO
Attribuzione di un vantaggio (economico e non) non dovuto	E.R. 79	Richiesta di procedere al recupero del credito erariale con modalità non previste dalla norma	Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con e senza effetto economico diretto ed immediato per il destinatario
	E.R. 80	Effettuare le ritenute in misura inferiore rispetto a quella spettante	Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con e senza effetto economico diretto ed immediato per il destinatario
	E.R. 81	Far decorrere i termini di prescrizione senza operare le ritenute	Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con e senza effetto economico diretto ed immediato per il destinatario
	E.R. 82	Erogazione ai dipendenti di somme non dovute, non in linea con le comunicazioni pervenute	Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con e senza effetto economico diretto ed immediato per il destinatario
	E.R. 83	Sospensione o mancato recupero di credito erariale	Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con e senza effetto economico diretto ed immediato per il destinatario
	E.R. 84	Comunicazione di importi maggiori rispetto a quelli spettanti o per periodi diversi da quelli spettanti (in caso di attribuzione emolumenti, aumenti contrattuali, indennità, etc.)	Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con e senza effetto economico diretto ed immediato per il destinatario
	E.R. 85	Liquidazione fornitura / prestazione non corrispondente ai requisiti o inesistente	Affidamento di lavori, servizi e forniture
	E.R. 86	Approvazione successiva di varianti per esigenze non sopravvenute né impreviste	Affidamento di lavori, servizi e forniture
	E.R. 87	Riconoscimento dei permessi o del congedo straordinario retribuito ai non aventi diritto o viceversa mancato riconoscimento ai dipendenti aventi titolo	Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con e senza effetto economico diretto ed immediato per il destinatario
	E.R. 88	Trasferimento di dipendenti non aventi diritto e mancato trasferimento di dipendenti aventi titolo	Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con e senza effetto economico diretto ed immediato per il destinatario
	E.R. 89	Autorizzazione a svolgere l'incarico extraistituzionale ai dipendenti non aventi diritto	Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con e senza effetto economico diretto ed immediato per il destinatario
	E.R. 90	Segnalazione di importi retributivi non spettanti	Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con e senza effetto economico diretto ed immediato per il destinatario



Il catalogo dei rischi dei processi di Acqusizione beni e servizi e opere pubbliche della Regione Campania (Progetto ETICA_Formez PA)

CATALOGO DEGLI EVENTI DI RISCHIO DI CORRUZIONE (48 eventi mappati)		Mappatura processo
CATEGORIA	EVENTO RISCHIOSO	FASE/ATTIVITÀ
Pilotamento	*9 eventi rischiosi*	*Fase/i e attività di riferimento*
Assenza di trasparenza	*7 eventi rischiosi*	
Discrezionalità	*6 eventi rischiosi*	
Conflitto di interessi	*4 eventi rischiosi*	
Elusione controlli	*9 eventi rischiosi*	
Manipolazione documentazione/informazioni	*4 eventi rischiosi*	
Atti illeciti	*9 eventi rischiosi*	



I risultati del progetto: un esempio di eventi di rischio

CATEGORIA	CODICE E.R.	EVENTO RISCHIOSO	FASI DEL PROCEDIMENTO
Pilotamento	ER.1	Cedimento a pressione delle lobby a fini di interessi privati e non di pubblica utilità	Programmazione; Selezione e approvazione delle operazioni/Selezione degli interventi/Istruttoria
	ER.2	Rilevazione delle esigenze dei comparti produttivi in assenza di indagine	Programmazione
	ER.3	Criteri di selezione troppo specifici volti a favorire beneficiari determinati	Selezione e approvazione delle operazioni/Selezione degli interventi/Istruttoria; Procedura di appalto/Procedura di selezione del beneficiario
	ER.4	Mancanza di previsione negli atti di selezione dei beneficiari di clausole volte a limitare l'uso delle varianti in corso di esecuzione di opere o interventi	Selezione e approvazione delle operazioni/Selezione degli interventi/Istruttoria
	ER.5	Pretestuosa richiesta d'integrazione documentale	Selezione e approvazione delle operazioni/Selezione degli interventi/Istruttoria; Verifica di procedibilita' (Iter concessorio)
	ER.6	Adozione di una procedura d'urgenza immotivata per abbreviare il periodo di pubblicazione, o giustificare il mancato rispetto dei termini previsti dalla normativa di riferimento	Procedura di appalto/Procedura di selezione del beneficiario;
	ER.7	Diffusione di informazioni relative al bando prima della pubblicazione	Procedura di appalto/Procedura di selezione del beneficiario
	ER.8	Utilizzo artificioso dell'istituto della riapertura dei termini per la partecipazione alla gara, al fine di consentire la partecipazione di determinati soggetti	Procedura di appalto/Procedura di selezione del beneficiario
	ER.9	Utilizzazione impropria dei criteri di aggiudicazione (offerta economicamente più vantaggiosa e non utilizzo del prezzo più basso al fine di avere maggiore discrezionalità nell'attribuzione dei punteggi)	Procedura di appalto/Procedura di selezione del beneficiario

La mappatura e analisi degli eventi di rischio: alcuni esempi dal Catalogo di un' Azienda ospedaliera

AREE GENERALI

Incarichi e nomine

Processi	Fasi/azioni	Evento di rischio	Cause (Comportamenti e fattori abilitanti)
Assegnazione incarichi dirigenziali di struttura complessa per selezione pubblica (Da PNA 2015)	Definizione del fabbisogno	1) Frammentazione di unità operative e aumento artificioso del numero delle posizioni da ricoprire. 2) Mancata messa a bando della posizione dirigenziale per ricoprirla tramite incarichi ad interim o utilizzando lo strumento del facente funzione.	1 e 2) Assenti i presupposti programmatori e/o una motivata verifica delle effettive carenze organizzative
	Definizione dei profili dei candidati	Uso distorto e improprio della discrezionalità (richiesta di requisiti eccessivamente dettagliati o generici)	Assenza o inadeguta job description
	Definizione e costituzione della commissione giudicatrice	Accordi con la Commissione per l'attribuzione di incarichi	Discrezionalità nella nomina dei commissari
	Valutazione dei candidati	Attribuzione di punteggi incongruenti che favoriscano specifici candidati	Discrezionalità della commissione nella valutazione
	Comunicazione e pubblicazione dei risultati	Opacità della pubblicazione	Assenza di previsioni specifiche di tempi e modalità di pubblicazione che lasciano la possibilità di pubblicare in modo da non rendere facilmente rintracciabile l'informazione

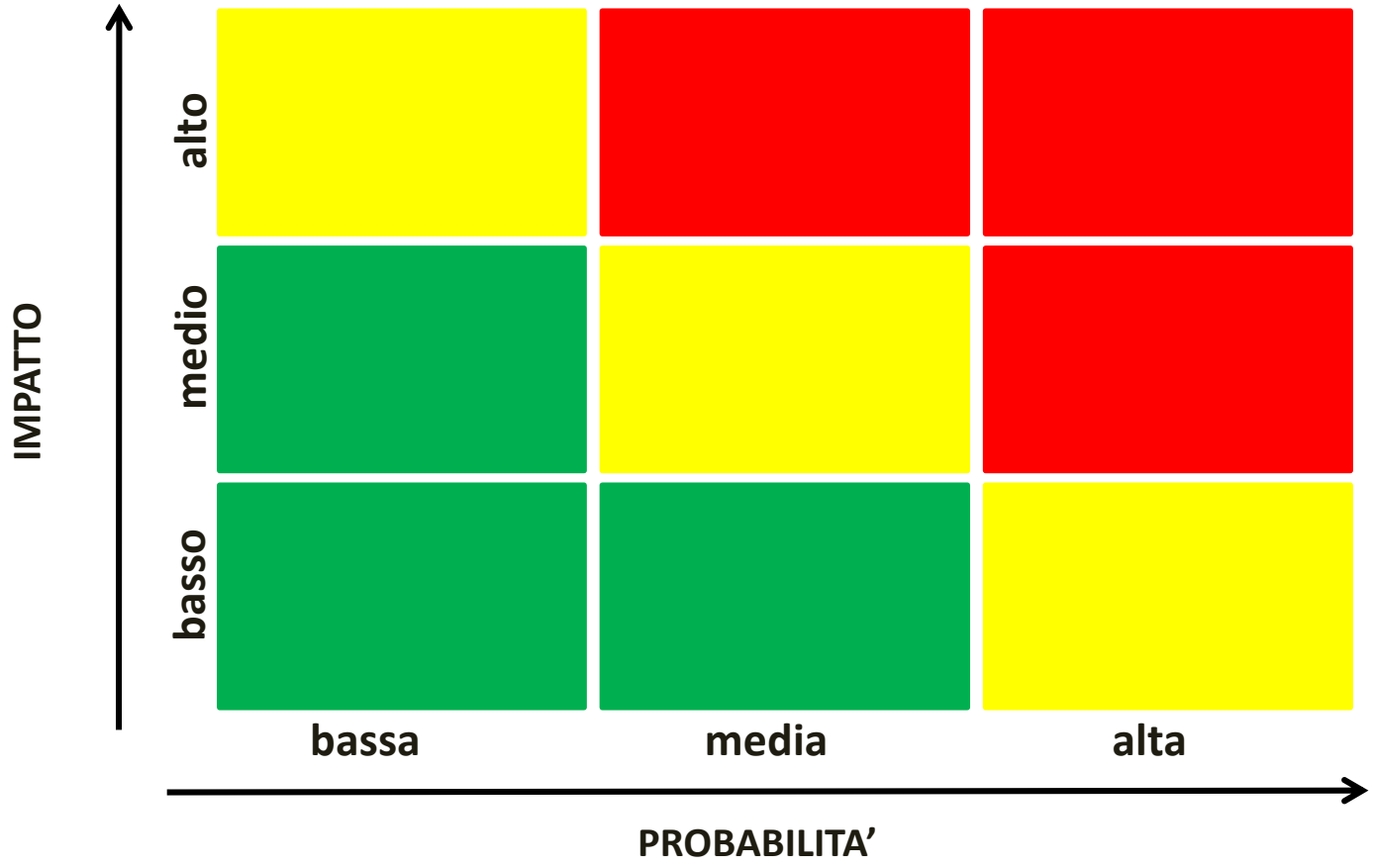
La mappatura e analisi degli eventi di rischio: alcuni esempi dal Catalogo di un' Azienda ospedaliera

AREE GENERALI

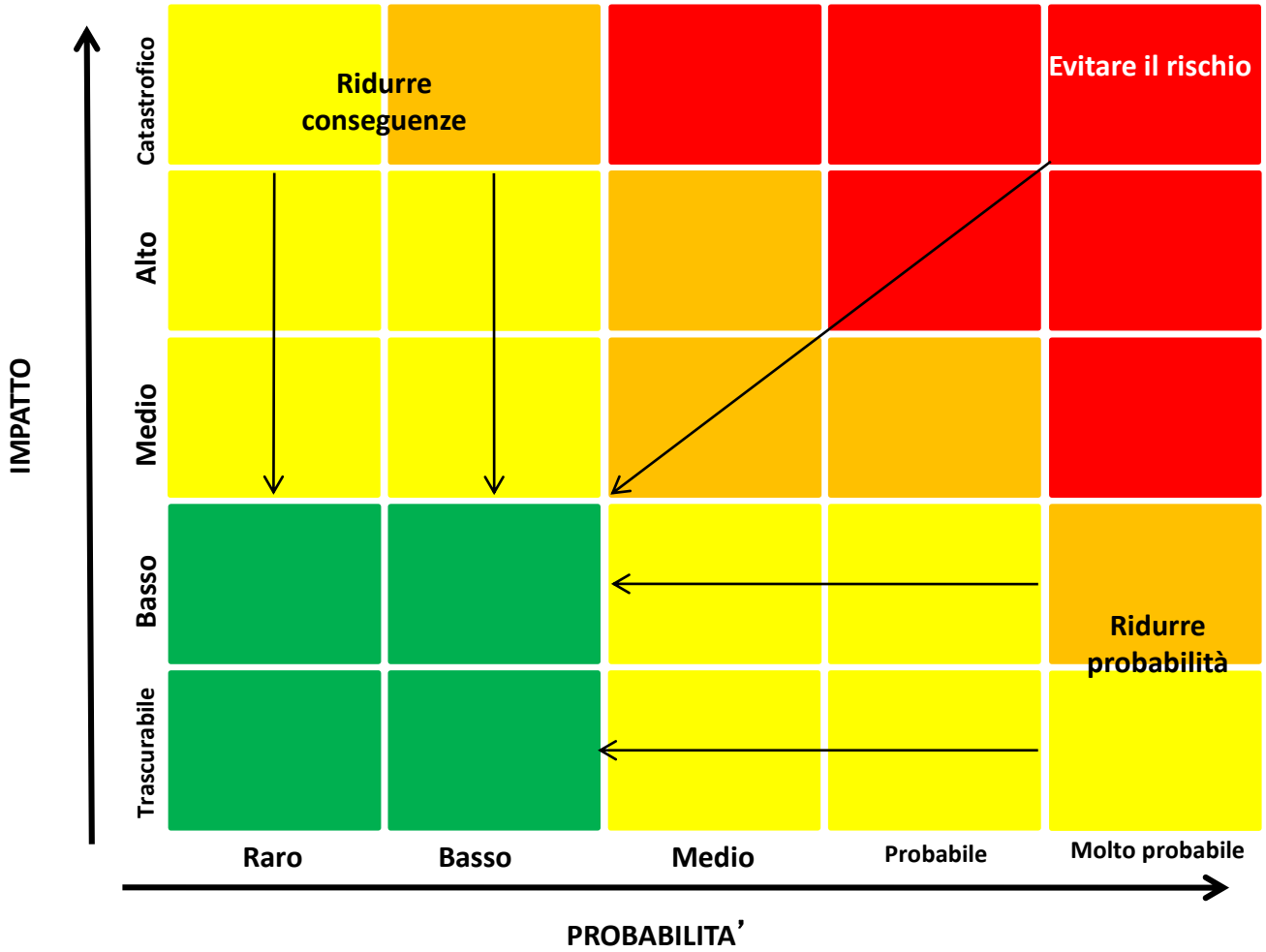
Contratti pubblici

Processi	Fasi	Azioni	Eventi rischiosi	Cause (Comportamenti e fattori abilitanti)
Approvvigionamenti	Programmazione	Programmazione	Proroghe contrattuali	Mancanza di attivazione nei tempi (almeno 6 mesi prima di regola) della nuova procedura sui contratti in scadenza
		Raccolta e definizione dei fabbisogni dal punto di vista delle specifiche tecniche, di caratteristiche funzionali del bene/servizio	Frazionamento delle forniture. Duplicazione e sovrapposizione di forniture equivalenti.	Non corretta valutazione e identificazione del prodotto/servizio richiesto. Non corretta valutazione e identificazione dell'equivalenza di un prodotto/servizio. Assenza di valutazione di congruenza rispetto agli obiettivi assegnati.

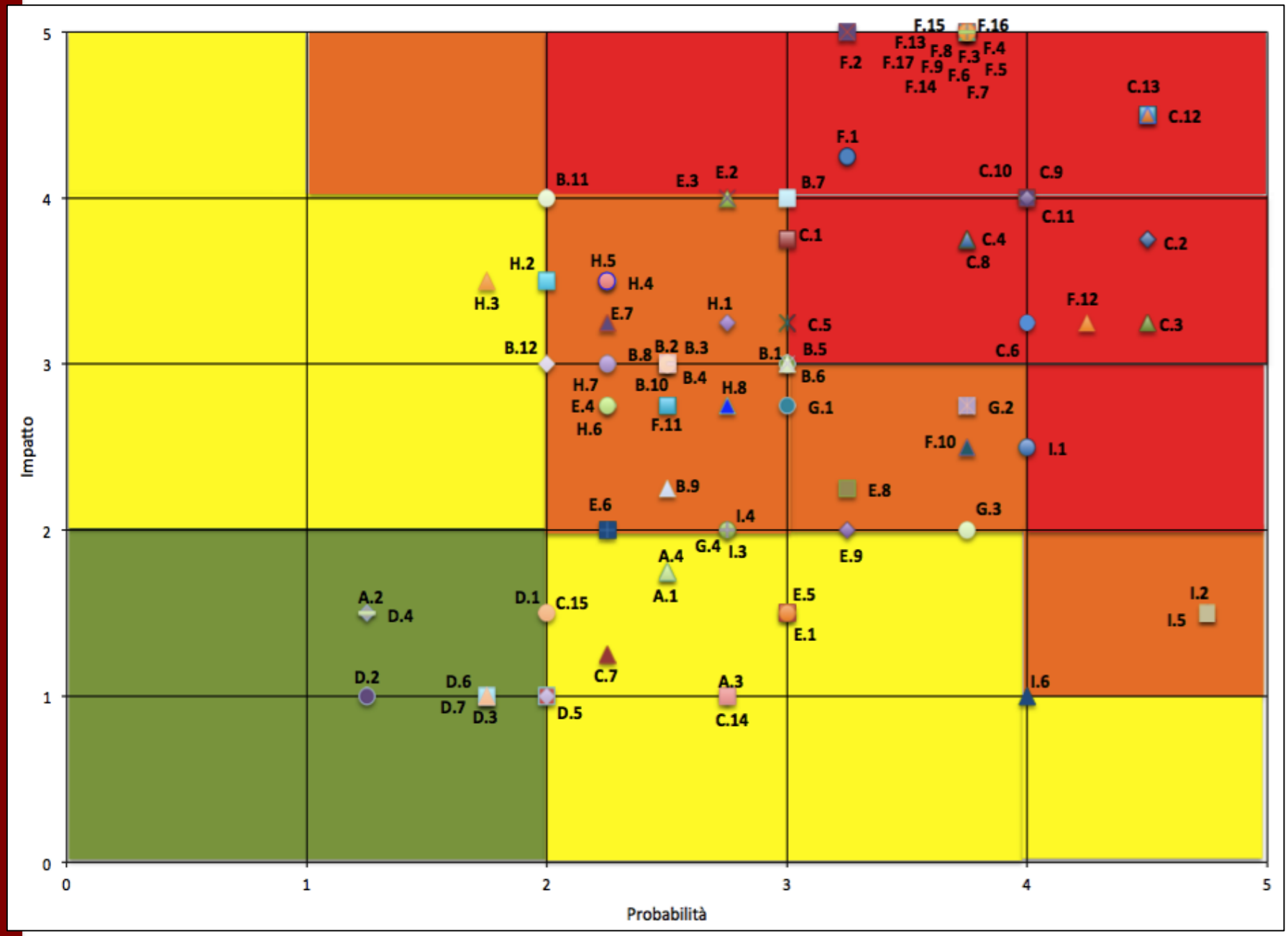
La matrice impatto/probabilità



Risposta al rischio



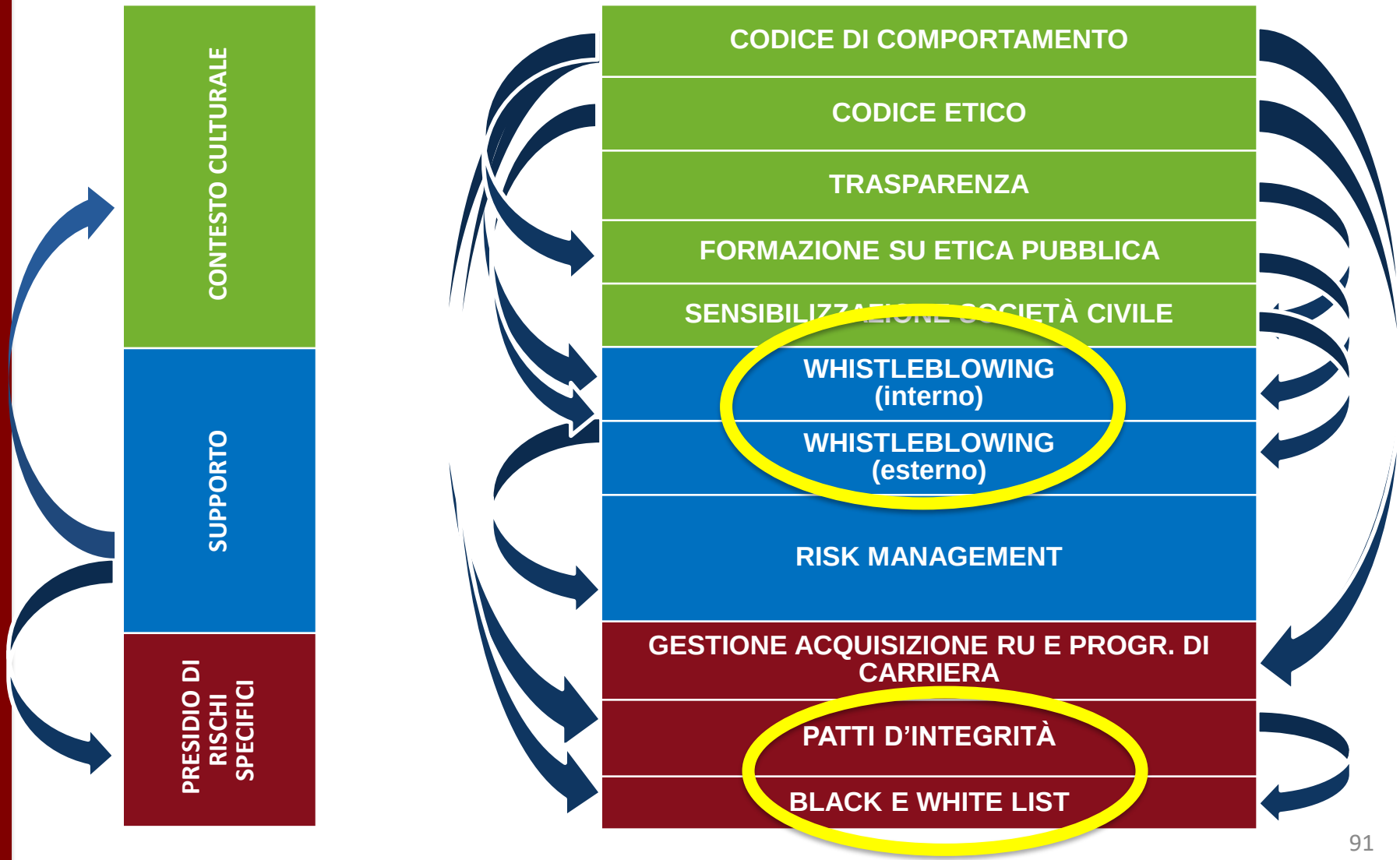
Un esempio


Impatto
Probabilità
0
1
2
3
4
5
F.15
F.16
F.13
F.8
F.4
F.2
F.17
F.9
F.3
F.5
F.6
F.14
F.7
C.13
C.12
F.1
C.10
C.9
B.11
E.3
E.2
B.7
C.11
C.1
C.4
C.2
C.8
H.2
H.5
H.4
H.3
E.7
H.1
C.5
F.12
C.3
B.12
B.8
B.2
B.3
B.1
B.5
C.6
H.7
B.10
B.4
H.8
B.6
E.4
F.11
G.1
G.2
H.6
F.10
I.1
B.9
E.8
E.6
I.4
G.3
G.4
I.3
E.9
A.4
A.1
A.2
D.1
C.15
E.5
I.2
D.4
E.1
I.5
C.7
D.2
D.6
A.3
I.6
D.7
D.3
D.5
C.14

I temi che si intendono trattare

- Inquadramento concettuale della corruzione: punti cardinali
- Gli strumenti per combattere la corruzione
  - La gestione del rischio di corruzione
  - Analisi di altri strumenti do prevenzione (black and white list ,whistleblowing. patti di integrità)
- conclusioni

Strumenti di prevenzione: una visione sistemica



STRUMENTI DI SUPPORTO

FOCUS su sistema di whistleblowing

SISTEMA DI WHISTLEBLOWING	WHISTLEBLOWER	TUTELA DEL WHISTLEBLOWER
Sistema attraverso il quale le organizzazioni raccolgono segnalazioni circa il verificarsi di eventi e comportamenti non etici	Soggetto che divulga informazioni che ragionevolmente ritiene essere prova di illegalità, di furto o frode, di cattiva gestione, di abuso di potere o di illeciti in generale.	Meccanismi di protezione del soggetto che effettua la segnalazione volti ad evitare il verificarsi di ritorsioni e a garantire e incentivare le segnalazioni.

TIPOLOGIE

- **WHISTLEBLOWING INTERNO** – Sistema di segnalazione aperto ai soli membri interni dell'organizzazione
- **WHISTLEBLOWING ESTERNO** – Sistema di segnalazione aperto anche a soggetti esterni interni all'organizzazione

Diversa complessità di gestione e differente potenzialità dello strumento

STRUMENTI PER IL PRESIDIO DI RISCHI SPECIFICI

Focus su patti d'integrità

Il patto di integrità consiste in un **accordo** tra una Pubblica Amministrazione e tutti i soggetti partecipanti alla gara pubblica, che obbliga reciprocamente le parti a conformare i propri **comportamenti** ai principi di **lealtà**, **trasparenza**, **correttezza** e a non offrire, accettare o richiedere somme di denaro o qualsiasi altra ricompensa, vantaggio o beneficio, sia direttamente che indirettamente.

PER LE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

Disponibilità di uno strumento aggiuntivo deterrente contro la corruzione

Diffusione di comportamenti e pratiche di trasparenza totale

Tutela dal verificarsi di atti limitativi o distorsivi della concorrenza

Diffusione di una nuova cultura d' impresa orientata all'etica e alla legalità

RECIPROCITÀ

STRUMENTI PER IL PRESIDIO DI RISCHI SPECIFICI

focus su Black e White list

Le white e black list sono strumenti di prevenzione della corruzione che agiscono nell'ambito degli appalti e degli approvvigionamenti pubblici volti a:

PRINCIPIO POSITIVO

Limitare la possibilità di presentare offerte ai soli soggetti che dimostrano di aderire e rispettare determinati valori e principi etici

PRINCIPIO NEGATIVO

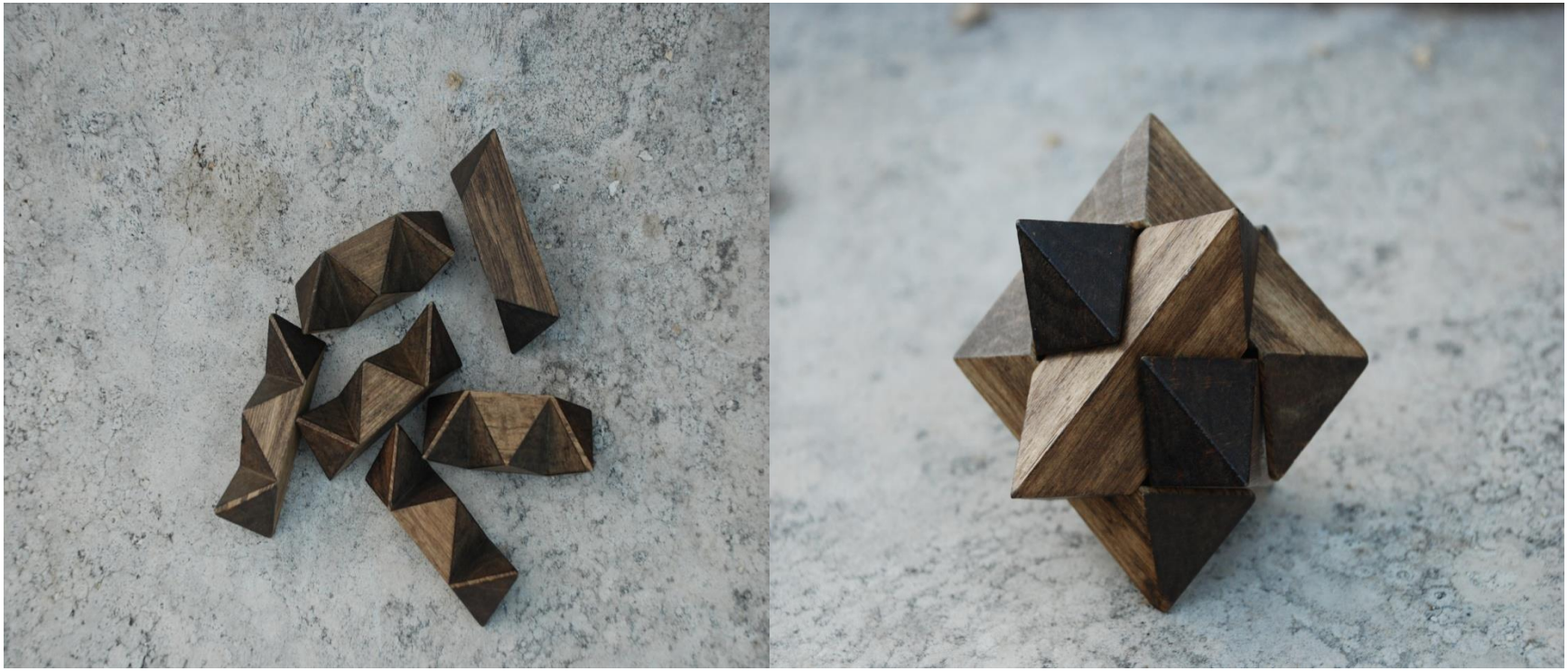
Escludere dalla possibilità di presentare offerte a soggetti i cui comportamenti siano ritenuti non etici

WHITE LIST

Legge 190/2012 - art. 1 comma 53

Presso ogni Prefettura è istituito l'elenco dei fornitori, dei prestatori di servizi ed esecutori di lavori non soggetti a tentativo di infiltrazione mafiosa operante nei settori ritenuti più a rischio

Conclusione: la gestione dei rischi è un sistema



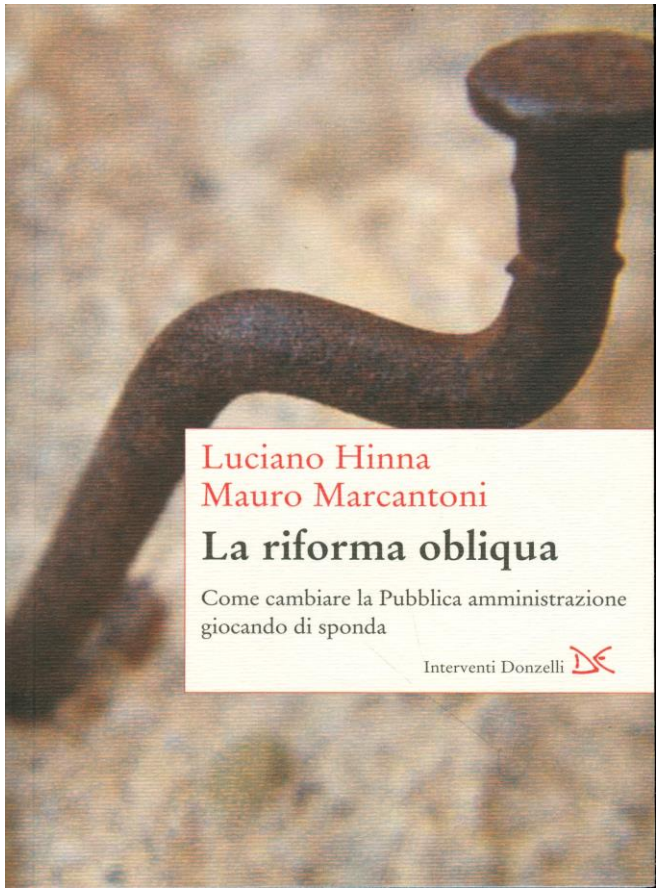
I temi che si intendono trattare

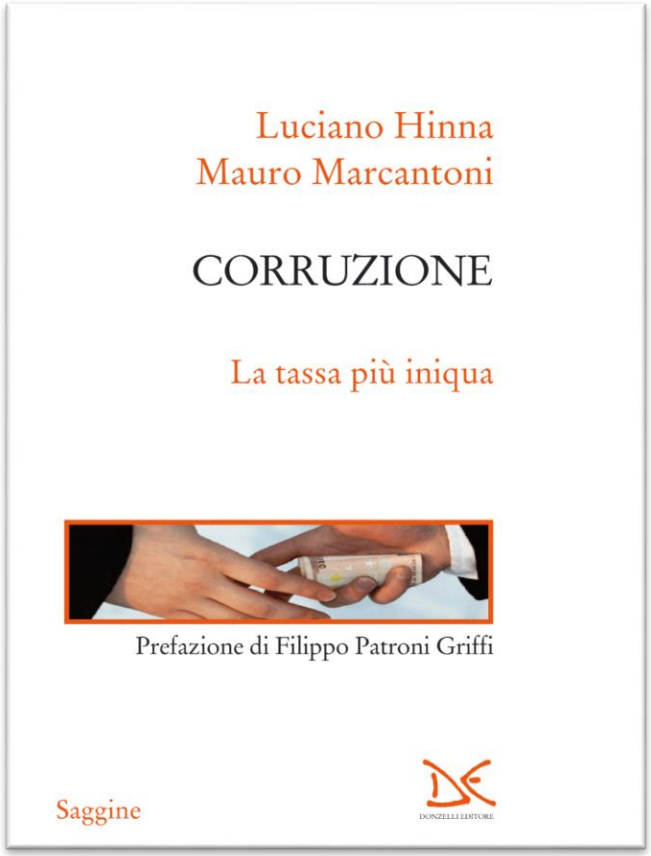
- Inquadramento concettuale della corruzione: punti cardinali
- Gli strumenti per combattere la corruzione
  - La gestione del rischio di corruzione
  - Analisi di altri strumenti do prevenzione (black and white list ,whistleblowing. patti di integrità)
- Conclusioni

Conclusione

- La corruzione si combatte con l'etica nello spazio del non esigibile per norma
- La gobba degli onesti e l'insegnamento di Calvino

Le copertine dei libri nei quali i concetti sono stati trattati più analiticamente





Le copertine dei libri nei quali i concetti sono stati trattati più analiticamente

Le copertine dei libri nei quali i concetti sono stati trattati più analiticamente

Coordinate

- Luciano Hinna
- 335 8183344
- luhinna@tin.it

APPENDICE
RIFERIMENTI NORMATIVI

Il quadro normativo di riferimento

Legge n. 190/2012

Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione

Decreto legge n. 90/2014, art. 19
Soppressione dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture e definizione delle funzioni dell'Autorità nazionale anticorruzione

Decreto legislativo n. 97/2016
Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza

Piano Nazionale Anticorruzione

Delibera CiVIT n. 72/2013

Aggiornamento PNA
Determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015

Piano Nazionale Anticorruzione 2016
Delibera n. 831 del 3 agosto 2016

Trasparenza
D.Lgs. n. 33/2013; D.Lgs. n. 97/2016
Linee guida Trasparenza - Deliberazione 1310/2016; Linee guida Accesso civico – Deliberazione 1309/2016

Incandidabilità
D.Lgs. 235/2012

Inconferibilità e incompatibilità incarichi D.Lgs. 39/2013

Codice di Comportamento
d.P.R. 62/2013

Determinazione n. 8 del 17/06/2015
«Linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici»

L'evoluzione del sistema di prevenzione della corruzione nel PNA

PNA	Contenuti generali	Indicazioni per Amministrazioni e Enti
Delibera CiVIT n. 72/2013 PNA 2013	• Espone gli obiettivi strategici e le azioni previste, da implementare a livello nazionale nel triennio 2013- 2015: ✓ Ridurre le opportunità che si manifestino casi di corruzione ✓ Aumentare la capacità di scoprire casi di corruzione ✓ Creare un contesto sfavorevole alla corruzione	• Illustra la strategia di prevenzione a livello di ciascuna p.a. e contiene le direttive alle p.a. per l'applicazione delle misure di prevenzione, tra cui quelle obbligatorie per legge. • Contiene indicazioni circa le comunicazioni dei dati e delle informazioni al D.F.P.
Determinazione ANAC n. 12/2015 Aggiornamento 2015 del PNA	• Espone le risultanze della valutazione condotta sui Piani di prevenzione della corruzione (PTPC) di un campione di 1911 amministrazioni conclusasi a luglio 2015 • Si affermano alcuni concetti e approcci generali, tra i quali: ✓ Analisi di tutte le aree di attività e mappatura dei processi. ✓ Carattere organizzativo delle misure di prevenzione della corruzione. ✓ Integrazione delle misure di prevenzione della corruzione con le misure organizzative volte alla funzionalità amministrativa. ✓ Trasparenza come misura di prevenzione della corruzione.	• Fornisce indicazioni integrative e chiarimenti rispetto a: ✓ Ambito soggettivo ✓ Ruolo dei soggetti interni nell'adozione dei PTPC ✓ Indicazioni per il miglioramento dei processi di gestione del rischio • Focus su due aree a rischio: ✓ "Contratti pubblici" ✓ "Sanità"
Delibera n. 831/2016 PNA 2016	• Espone il quadro di riferimento legislativo, processuale e gli orientamenti internazionali, nell'ambito del quale è predisposto il PNA • Espone gli esiti della valutazione dei PTPC 2016-2018 • Fornisce indicazioni rispetto a: ✓ Soggetti tenuti all'adozione di misure di prevenzione della corruzione	• Fornisce indicazioni integrative rispetto a: ✓ Ulteriori contenuti dei PTPC alla luce delle recenti modifiche normative ✓ Soggetti interni coinvolti nel processo di predisposizione e adozione del PTPC ✓ Gestione del rischio di corruzione ✓ Azioni e misure per la prevenzione • Approfondimenti per tipologie di enti e ambiti di intervento

ORIENTAMENTO ALL'OBBLIGO

ORIENTAMENTO AL MIGLIORAMENTO ORGANIZZATIVO

ORIENTAMENTO ALL'INTEGRAZIONE TRA ATTORI E PROCESSI

La “correzione di rotta” nell’adozione del processo di gestione del rischio (Aggiornamento 2015 PNA)

Analisi di contesto

CONTESTO ESTERNO

CONTESTO INTERNO

Mappatura dei processi

Valutazione del rischio

IDENTIFICAZIONE

ANALISI

PONDERAZIONE DEL RISCHIO

Trattamento del rischio

IDENTIFICAZIONE DELLE MISURE

PROGRAMMAZIONE DELLE MISURE

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.**