



Di Rienzo M., Ferrarini A., *“IL SALTO CON L’ASTA. Valutare il rischio di frodi e corruzione con il metodo di Spazioetico”*, SPAZIOETICO, Milano, giugno 2022

IL SALTO CON L’ASTA

Valutare il rischio di frodi e corruzione con il metodo di Spazioetico

di Massimo Di Rienzo & Andrea Ferrarini

[SPAZIOETICO ASSOCIAZIONE PROFESSIONALE](#)

IL SALTO CON L’ASTA. Valutare il rischio di frodi e corruzione con il metodo di Spazioetico



Abstract. Durante i nostri percorsi formativi sulle tematiche dell’analisi e della valutazione del rischio di corruzione spesso osserviamo che le amministrazioni, nonostante producano delle buone mappature dei processi, hanno difficoltà ad applicare i “fattori abilitanti” identificati dall’Autorità anticorruzione (ANAC), elementi essenziali per determinare il livello di rischio. La difficoltà risiede nella scarsa dimestichezza ad identificare l’evento corruttivo. Se i fattori abilitanti non si applicano all’evento corruttivo o agli elementi che lo caratterizzano, infatti, essi risulteranno poco significativi, decontestualizzati, ridondanti e sostanzialmente privi di utilità.



PREMESSA

Nel 1975, un babbeo di nome Harold Halfwit, dopo avere ascoltato estasiato gli assoli di David Gilmour durante un concerto dei Pink Floyd, acquistò un **amplificatore a valvole**, lo mise in salotto e si sedette sul divano, attendendo inutilmente per ore che dall'apparecchio uscisse la musica. Assai deluso, Harold Halfwit telefonò ad un suo amico che, dopo aver riso a crepapelle, gli spiegò che un amplificatore non è una radio: per sentire qualcosa, avrebbe dovuto comprare una chitarra elettrica e un cavo, da collegare all'amplificatore. Ovviamente, l'amico consigliò ad Halfwit di invitare a casa sua Gilmour in persona, per garantirsi una buona esecuzione. Alla fine della telefonata, Harold Halfwit decise di comprarsi un giradischi.

La storiella di Harold Halfwit vi avrà certamente fatto sorridere e vi sarà sembrata irrealistica. Eppure, qualcosa di simile accade, sistematicamente, in tutte le pubbliche amministrazioni italiane impegnate a realizzare o aggiornare la propria **valutazione del rischio di corruzione**. Questa importante attività, propedeutica alla stesura di qualunque PTPCT o PIAO, dovrebbe seguire un processo logico abbastanza rigoroso che, senza troppi tecnicismi, potremmo descrivere nel modo seguente:

- prima di tutto bisogna capire **dove stanno i rischi**, dove la corruzione si può verificare, cioè bisogna fare la **mappatura dei processi**;
- poi bisogna capire **cosa può accadere**, quali comportamenti corruttivi (azzardi morali) possono essere messi in atto dentro i processi, cioè bisogna **identificare i rischi**;
- infine, bisogna capire **perché è più o meno probabile** che gli azzardi morali si verifichino nell'organizzazione, cioè bisogna **analizzare il rischio**.

DOVE, COSA e PERCHÉ': nessuno di questi tre passaggi, ovviamente, può essere saltato, se vogliamo mettere in atto strategie di prevenzione efficaci. Eppure, contro ogni logica, le amministrazioni in moltissimi casi si dimenticano il secondo passaggio: utilizzano griglie di analisi e fattori abilitanti, per stimare il livello di rischio di corruzione nei processi, senza avere identificato chiaramente gli azzardi morali. Il risultato è una valutazione del rischio a volte superficiale, altre volte sganciata dalle dinamiche organizzative e sempre poco orientata all'introduzione di misure di trattamento realmente efficaci.

Il livello di rischio di corruzione deve essere sempre contestualizzato. In questa serie di video presentiamo una metodologia, che abbiamo sviluppato per aiutare le organizzazioni pubbliche a gestire in autonomia un percorso coerente di valutazione e trattamento del rischio. In questa metodologia, come vedremo, l'identificazione dei possibili azzardi morali gioca un ruolo fondamentale: i fattori abilitanti, cioè le caratteristiche del contesto interno ed esterno che favoriscono gli azzardi morali, funzionano come degli amplificatori del rischio, ma, proprio come il famoso amplificatore a valvole di Harold Halfwit, **non dicono nulla se non sono agganciati agli elementi di base dei fenomeni corruttivi: le interazioni tra interessi e le asimmetrie informative**.



PRIMA PARTE. I fattori abilitanti e i meccanismi di base del rischio di frode e corruzione

Durante i nostri percorsi formativi sulle tematiche dell'analisi e della valutazione del rischio di corruzione spesso osserviamo che le amministrazioni, nonostante producano delle buone mappature dei processi, hanno difficoltà ad applicare i “**fattori abilitanti**” identificati dall'Autorità anticorruzione (ANAC), elementi essenziali per determinare il livello di rischio.

La difficoltà risiede nella scarsa dimestichezza ad identificare l'evento corruttivo. Se i fattori abilitanti non si applicano all'evento corruttivo o agli elementi che lo caratterizzano, infatti, essi risulteranno poco significativi, decontestualizzati, ridondanti e sostanzialmente privi di utilità.

Una buona metafora di questa *impasse* è rappresentata dall'immagine di un **amplificatore**. Un amplificatore è un dispositivo che serve a variare l'ampiezza di un segnale. Come non si può pretendere da un amplificatore di generare un suono senza la presenza di un segnale che può essere prodotto, ad esempio, da una chitarra elettrica collegata ad esso con un cavo, così non si può pretendere da un “fattore abilitante” del rischio di frodi e corruzione di determinare il livello di rischio se non si comprendono in profondità gli elementi fondamentali di un evento corruttivo che essi amplificano e a cui si applicano.

Tali elementi costitutivi (**meccanismi di base**) del rischio di frodi e corruzione sono:

- **il conflitto di interessi**
- **le asimmetrie informative**
- **l'azzardo morale**

Come per i fattori abilitanti la metafora dell'amplificatore è certo illuminante, anche per i meccanismi di base della corruzione siamo andati a lungo alla ricerca di un'immagine che potesse dare un'idea semplice ed efficace di come nasce e si sviluppa il rischio di corruzione. Improvvisamente ecco affacciarsi alla nostra mente il gesto di **saltare con l'asta**, pratica nobile e antica dell'atletica leggera. Come è noto, nel salto con l'asta un atleta prende una rincorsa veloce tenendo sollevata l'asta; in un secondo movimento egli imbuca l'asta e trasforma l'energia cinetica in altezza nel gesto di elevarsi. Infine, il valicamento dell'asticella decreta la riuscita o il fallimento del gesto tecnico.



SPAZIETICO
ASSOCIAZIONE PROFESSIONALE

- **Comportamento** opportunistico teso a generare un ingiusto vantaggio

AZZARDO MORALE



- **Condizione** in cui un'informazione non è condivisa integralmente fra soggetti in relazione.

ASIMMETRIA
INFORMATIVA

- **Situazione** in cui la promozione di un interesse rappresenta una minaccia per un altro interesse.



CONFLITTO DI INTERESSI

MECCANISMI DI BASE DELLA CORRUZIONE E DELLE FRODI

SECONDA PARTE. Il conflitto di interessi

Dunque, i fattori abilitanti amplificano i meccanismi di base del rischio di frodi e corruzione. Per questo, per compiere una corretta analisi e valutazione del rischio all'interno di un processo o di una singola fase di esso, dobbiamo prioritariamente analizzare gli interessi coinvolti, le asimmetrie informative presenti e poi applicare ad essi i suddetti fattori abilitanti individuati da ANAC.

I fattori abilitanti ci permetteranno di valutare se il rischio che si manifesti un azzardo morale sia più o meno verosimile oppure probabile.

Per comprendere i cosiddetti "meccanismi di base" della corruzione e delle frodi prendiamo in prestito una metafora sportiva: **il salto con l'asta**, un gesto antico, molto complesso, caratterizzato da elementi come la velocità, la forza e la destrezza.

Partiamo dal conflitto di interessi che, all'interno del gesto tecnico del salto con l'asta, rappresenta la rincorsa. Tanto più la rincorsa è veloce, tanto più alto sarà il salto. La velocità della rincorsa è un elemento fondamentale. Anche nel rischio di corruzione vale lo stesso principio: tanto più gli interessi sono intensi, tanto più generano rischio. **Gli interessi, dunque, sono il motore del rischio di corruzione (e di frodi)**. Una corretta regolamentazione e gestione degli interessi permette di "tagliare le gambe" all'evento corruttivo. Quando parliamo di interessi e di "conflitto di interessi" non dobbiamo limitarci ad esplorare le dinamiche tra interessi pubblici e interessi della sfera privata degli agenti pubblici, ma dobbiamo analizzare le dinamiche relazionali idonee a generare:

- **interessi primari** (interessi pubblici)



- **interessi secondari della sfera privata** degli agenti pubblici (cosiddetti “esogeni”)
- interessi secondari che si riferiscono alla sfera professionale degli agenti pubblici (cosiddetti “**interessi strutturali**”)
- **interessi secondari dei destinatari** (pazienti, utenti, operatori economici, ecc..) che si interfacciano con il sistema pubblico.

Per compiere una buona analisi degli interessi è importante comprendere il concetto di “**intensità**”: più gli interessi sono intensi, più possono minacciare altri interessi.

TERZA PARTE. Le asimmetrie informative

La trasformazione della velocità in altezza, cioè la trasformazione dell’intensità degli interessi in rischio di frode o corruzione e la cosiddetta **asimmetria informativa**, cioè quella **condizione in cui un’informazione non è condivisa integralmente fra soggetti in relazione**.

Una tipica condizione di asimmetria informativa è la condizione in cui versa un paziente di fronte al professionista clinico. Nel rapporto medico-paziente, quest’ultimo non possiede le informazioni che invece il medico detiene. Questa condizione di asimmetria abilita il medico, se foraggiato da interessi sufficientemente intensi, a orientare il paziente verso particolari strutture sanitarie oppure in libera professione oppure ancora ad utilizzare determinati farmaci o, infine, ad assumere farmaci anche in assenza di particolari patologie che lo richiedano.

Le asimmetrie informative possono essere più o meno ampie e di diversa natura. Ad esempio, chi lavora negli Enti Locali all’interno di un ufficio urbanistico ha a che fare con una normativa estremamente complessa. Chi raggiunge, all’interno dell’ufficio, una certa padronanza di tale normativa si trova in una situazione di asimmetria informativa sia verso la propria organizzazione sia verso i destinatari dell’ufficio. L’amministrazione avrà difficoltà a comprendere l’operato del proprio funzionario, avrà a difficoltà a controllarlo.

Lo strumento tipico di riduzione delle asimmetrie informative è la **trasparenza**.

QUARTA PARTE. L’azzardo morale

Il terzo elemento è l’**azzardo morale, ovvero il valicamento dell’asticella**.

L’azzardo morale è un comportamento opportunistico teso a generare un ingiusto vantaggio. L’azzardo morale assume il volto di diversi reati, così come di altre condotte illecite anche non penalmente rilevanti.



E' importante sapere che non tutte le dinamiche che presentano intensi interessi e rilevanti conflitti di interessi, nonché asimmetrie informative si trasformano poi in un azzardo morale. Riteniamo che il valicamento dell'asticella sia un evento piuttosto raro, in effetti.

Ma proprio perché stiamo parlando di prevenzione delle frodi e corruzione (non di contrasto) è necessario conoscere in profondità i meccanismi di base anche se poi non si sono verificate condotte illecite.

QUINTA PARTE. Fonti di rischio esterne

Presentiamo ora un **breve caso**, utile per illustrare i diversi meccanismi di base.

La moglie del signor Franco Fregato vuole preparare la bagna cauda per cena e invia il marito in un discount di Torino, dove egli acquista 1 litro di pregiato olio extravergine di oliva al costo di 3,5 Euro, prodotto dall'Oleificio Colli Esausti.

Sull'etichetta, il signor Fregato legge che l'olio è prodotto con olive al 100% italiane.

Il signor Fregato purtroppo non sa che l'Oleificio Colli Esausti attraversa una situazione di grave crisi economica.

Per abbassare i costi di produzione l'azienda ha deciso di acquistare "olio lampante" (olio di scarti di lavorazione, o di noccioli, non destinato a consumo umano, bensì a essere bruciato come combustibile), che è stato addizionato con beta-carotene, clorofilla e additivi vari e poi spacciato per olio extravergine di oliva.

Quando si reca al pronto soccorso, in preda a forti dolori addominali, il signor Fregato accusa la moglie di averlo avvelenato con la bagna cauda...

Partiamo dagli interessi. Da una parte c'è l'**interesse primario alla salute dei consumatori** che deve essere presidiato. Ciò che muove tutta la vicenda, tuttavia, è l'**interesse economico dell'operatore economico a ridurre i costi e a incrementare i guadagni**. L'interesse secondario dell'operatore economico può costituire una minaccia all'interesse primario alla salute.

Soprattutto se un tale interesse viene foraggiato da una potente condizione di asimmetria informativa: **il consumatore non può sapere se le informazioni in etichetta sono veritiere**. Tale condizione è strutturale e può solo venir ridotta dall'ottemperanza alla normativa che obbliga gli operatori economici a fornire tutte le informazioni sull'origine e il contenuto degli alimenti, nonché dai controlli effettuati dalle Autorità sanitarie e dai cosiddetti "controlli di filiera". Ma per risolvere del tutto tale asimmetria informativa sarebbe necessario che il consumatore seguisse personalmente il percorso di produzione, cosa del tutto improbabile.

L'asimmetria informativa, pertanto, non è eliminabile o risolvibile. Per questo il rischio che si verifichi un azzardo morale è sempre presente. In questo caso l'azzardo morale consiste proprio in una condotta

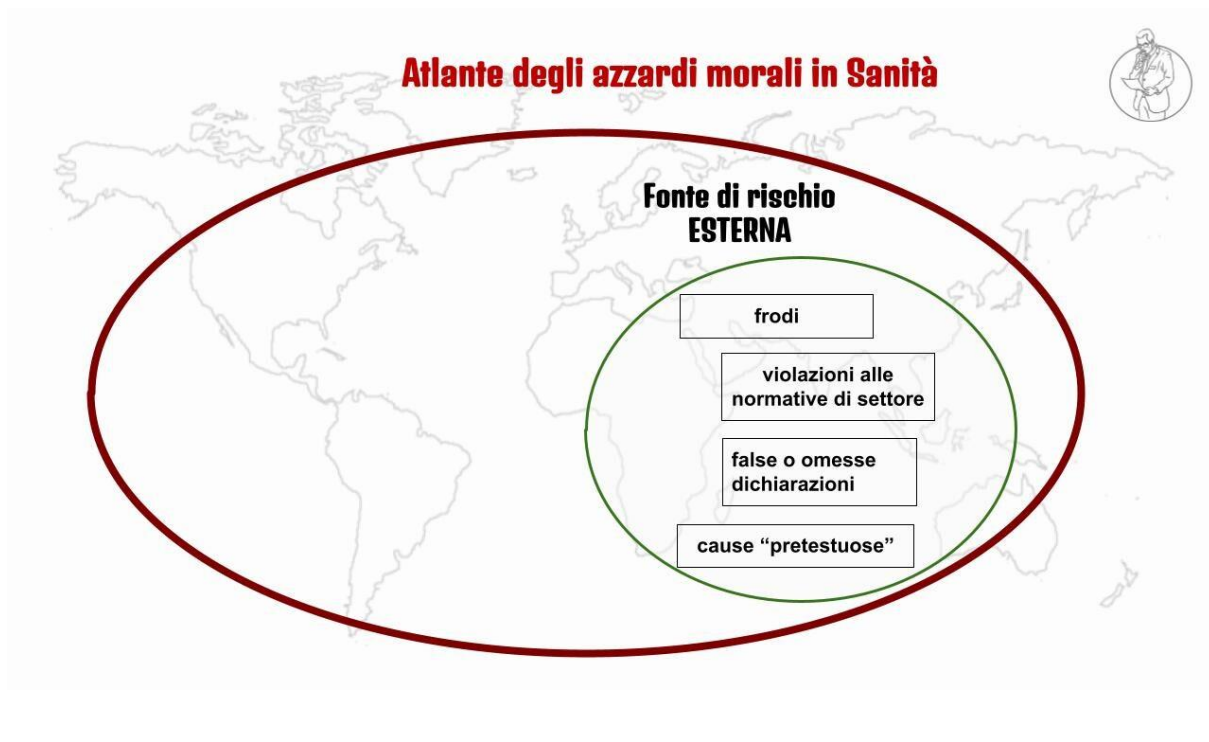


che agisce sull'asimmetria informativa. L'operatore economico tiene il consumatore in asimmetria informativa non rivelando il contenuto specifico dell'olio venduto.

L'identikit di questo particolare azzardo morale è il seguente:

- **Fonte di rischio: esterna**
- **Area a rischio: Controlli, verifiche, ispezioni, sanzioni**
- **Evento: Frode alimentare**

Quando il rischio proviene esclusivamente dall'esterno dell'organizzazione pubblica, allora siamo nel campo delle frodi, delle violazioni delle normative di settore, nelle false o omesse dichiarazioni. Se costruiamo un "atlante degli azzardi morali", allora avremmo identificato un primo macro-continente e lo chiameremmo "fonte di rischio esterna".



SESTA PARTE. Fonti di rischio interne

Presentiamo ora un **secondo caso**.

Attilio Mangia presta da lungo tempo la propria professionalità in qualità di infermiere caposala all'interno del reparto di endocrinologia dell'Ospedale San Lardo in Colonnata.

La sua vita privata non è così stabile come quella professionale.

Sua moglie lo minaccia da tempo di lasciarlo, a meno che non si adoperi seriamente per perdere peso e recuperare un aspetto decente.



Dopo vari tentativi, tutti andati a vuoto, di seguire insostenibili diete ipocaloriche, al dottor Mangia viene in mente di sottrarre all'ospedale alcuni farmaci per curare l'obesità.

Egli, infatti, può spostarsi liberamente all'interno del reparto e può accedere senza ostacoli alle scorte dei farmaci destinati ai pazienti.

All'inizio fa incetta di farmaci in via di scadenza, in seguito sottrae anche le rimanenze di farmaci non utilizzati.

Purtroppo è tutto inutile. La moglie lo lascia.

Rimasto da solo non si perde d'animo. Avendo compreso che il suo gioco non verrà scoperto, Attilio Mangia sottrae grossi quantitativi di farmaci, di tutte le tipologie, rivendendole in una sorta di mercato nero digitale che mette in piedi nelle lunghe notti solitarie.

Partiamo dagli **interessi**. L'agente pubblico ha interesse a salvaguardare la sua sfera privata, in particolare il suo matrimonio. Dall'altra parte l'interesse primario è la salvaguardia del buon uso delle risorse pubbliche, cioè delle risorse utilizzate per acquistare i farmaci all'interno di quello specifico presidio ospedaliero.

L'**asimmetria informativa** presente in questa configurazione è la seguente: l'Azienda ospedaliera non è in grado di verificare adeguatamente il consumo dei farmaci. Questa asimmetria, tipica di questi ambiti, non può essere risolta del tutto da meccanismi di controllo che rischierebbero di essere troppo puntuali e di assorbire troppe risorse.

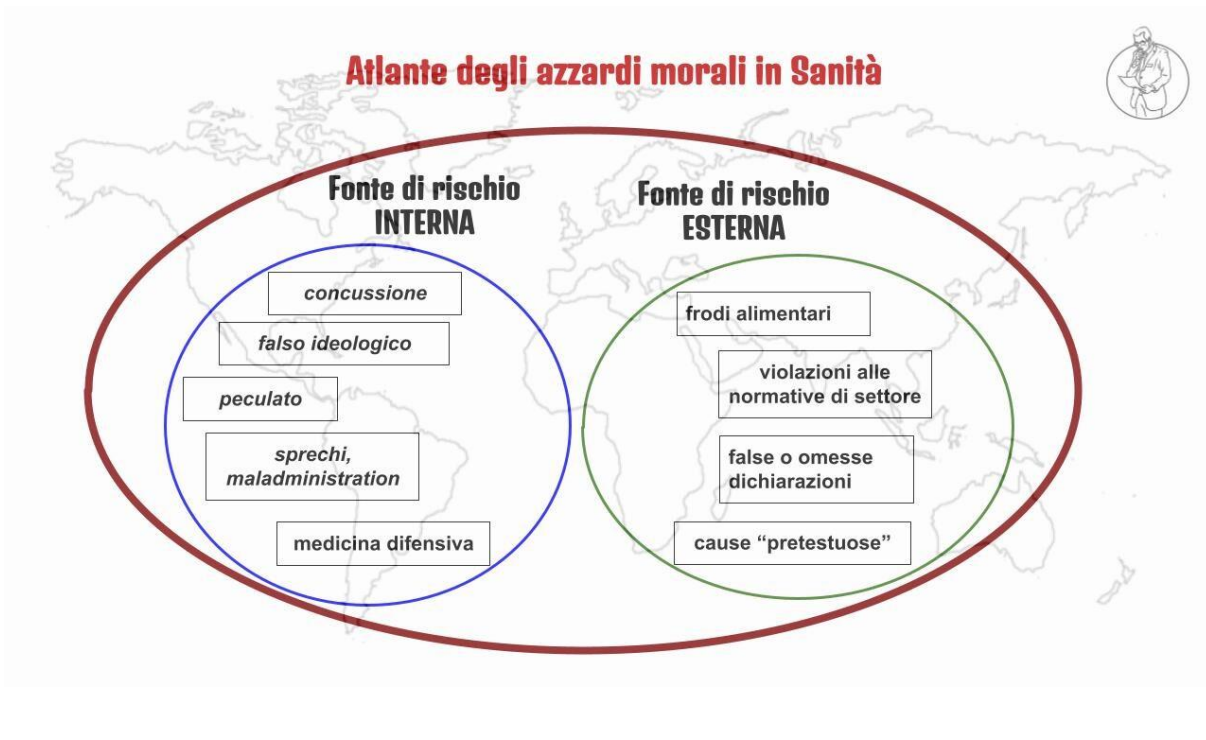
All'interno di questo cono d'ombra, il nostro agente pubblico, foraggiato da un intenso interesse secondario, può mettere in atto diversi azzardi morali.

In questo caso il dipendente sottrae farmaci all'Azienda. Si tratta di un azzardo morale noto con il nome di "peculato", una condotta che è tipica del dipendente pubblico che sottrae risorse all'amministrazione.

L'identikit di questo particolare azzardo morale è il seguente:

- **Fonte di rischio: interna**
- **Area a rischio: Farmaceutica**
- **Evento: Peculato**

Quando il rischio proviene esclusivamente dall'interno dell'organizzazione pubblica, allora siamo nel campo di quell'insieme di azzardi morali che va dalla concussione, al peculato, agli sprechi e alla *maladministration*. Sul nostro "atlante degli azzardi morali", comparirebbe un secondo macro-continente e lo chiameremmo "fonte di rischio interna".



SETTIMA PARTE. Fonti di rischio interne e esterne

Presentiamo ora un **terzo e ultimo caso**.

Il rag. Sergio Scozzese, responsabile del Provveditorato della ASL di Melacavo, ha appena concluso una gara per la fornitura di mammografi digitali, da installare negli ambulatori gestiti dall'Unità di Valutazione e Organizzazione Screening.

L'appalto è stato aggiudicato alla Minestroni Spa, che ha offerto un prezzo davvero vantaggioso per le casse dell'Azienda Sanitaria!

Purtroppo, quando la ditta consegna i mammografi, questi si rivelano essere obsoleti e poco funzionali. I medici e pazienti cominciano a lamentarsi e la notizia dell'incauto acquisto giunge all'orecchio del direttore sanitario.

Per risolvere la situazione in tempo brevi, il dr. Paolo Prestito, primario dell'Unità di Valutazione e Organizzazione Screening, contatta un proprio conoscente, l'ing. Carlo Commò, titolare di una ditta che produce apparecchiature diagnostiche.

L'ing. Commò si rende disponibile a fornire alla ASL di Melacavo alcuni mammografi di ultima generazione, in comodato d'uso gratuito.

Dopo alcuni mesi il rag. Scozzese risolve il contratto in essere con la Minestroni Spa e si procede ad una nuova gara.



Ma questa volta, per evitare problemi, Prestito e Scozzese chiedono all'ing. Commòdo di fornire tutte le informazioni utili ad evitare che aziende diverse dalla sua si aggiudichino l'appalto.

Partiamo dagli **interessi**. La caratteristica degli scambi corruttivi è la numerosità e la complessità degli interessi coinvolti. La configurazione degli interessi è la seguente:

- **Interesse di Scozzese e Prestito** a continuare ad utilizzare gli efficienti dispositivi dell'ing. Commòdo. E' un tipico interesse "strutturale". Il guadagno, infatti, non è sulla sfera privata degli agenti, bensì sulla sfera professionale. In particolare, qui notiamo almeno tre diversi interessi strutturali:
 - non deludere le aspettative del destinatario,
 - non deludere le aspettative del principale e dell'organizzazione,
 - non complicarsi la vita.
- **Interessi economici dell'azienda** dell'ing. Commòdo. E' l'interesse del destinatario che va in convergenza con gli interessi degli agenti pubblici
- **Buon andamento**, un interesse primario dell'organizzazione che va in convergenza con gli interessi secondari dell'azienda e con quelli strutturali degli agenti pubblici. Gli ambulatori torneranno a funzionare.
- **Imparzialità e tutela dei meccanismi di concorrenzialità dei mercati**, anch'esso un interesse primario dell'organizzazione che va in conflitto con tutti gli altri interessi.

La particolarità di tale configurazione (o "Polarizzazione") è l'**inclusione del "buon andamento" all'interno dell'alleanza di interessi**. Questa circostanza rende "vantaggiosa" la corruzione. L'effetto è perverso in quanto i protagonisti del nostro caso difficilmente categorizzeranno questa dinamica come "a rischio di corruzione".

In questo caso, tra le altre cose, tale configurazione è idonea a generare un certo "**valore pubblico**" nel breve periodo. Ci dobbiamo però domandare a quali costi per il valore pubblico del medio-lungo periodo e la sostenibilità di tali scorciatoie per il sistema pubblico.

Le **asimmetrie informative** presenti in questo caso sono:

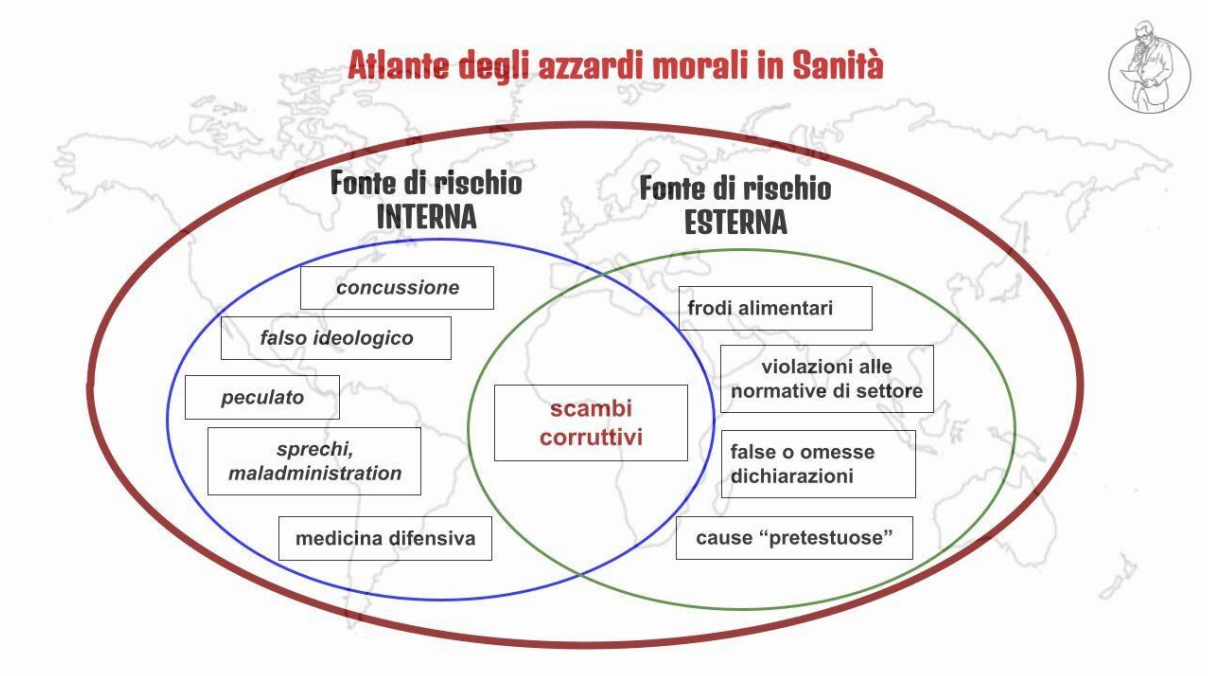
- Il rag. Scozzese non ha informazioni sufficienti per definire un capitolato di gara adeguato
- L'ing Commòdo (come tutti i potenziali fornitori) non conosce in anticipo le informazioni contenute nel capitolato.

L'**azzardo morale** consiste proprio nella risoluzione di una delle due asimmetrie informative, cioè quella dell'operatore economico. Diversamente dagli altri casi, questa asimmetria informativa non deve essere risolta, pena la caduta di imparzialità del sistema.

L'identikit di questo particolare azzardo morale è pertanto il seguente:



- Fonte di rischio: interna e esterna
- Area a rischio: Approvvigionamenti
- Evento: Corruzione vantaggiosa e turbativa d'asta



OTTAVA PARTE. Stima del livello di rischio

Conoscere in profondità i tre meccanismi di base della corruzione serve a due cose:

- ad identificare correttamente non solo gli azzardi morali ma anche gli elementi costitutivi dell'azzardo morale su cui agire in prevenzione;
- ad applicare correttamente i fattori abilitanti che amplificano proprio tali meccanismi di base.

E' il momento di compiere un importante passo in avanti rispetto alla attuale modalità di identificazione e gestione del rischio in cui si focalizza l'attenzione esclusivamente sugli azzardi morali, cioè sui comportamenti illeciti o le condotte contrarie ai regolamenti o alle procedure.

Nella maggior parte dei casi, infatti, le amministrazioni non vedono gli azzardi morali, ma notano i conflitti di interessi e rilevano le asimmetrie informative.

Questo strumento di lettura ed analisi del fenomeno corruttivo deve essere considerato uno strumento di identificazione del rischio. Per questo, se vogliamo identificare correttamente il rischio, dobbiamo partire dall'analisi degli interessi in gioco, rilevare le asimmetrie informative riferibili al processo in valutazione e, infine, chiederci quali comportamenti non tengono in equilibrio tutti gli interessi e minacciano determinati interessi primari e promuovono interessi secondari.



I processi organizzativi pubblici sono caratterizzati dalla presenza di numerosi conflitti e convergenze di interessi, nonché dalla presenza di rilevanti asimmetrie informative. Tuttavia, gli azzardi morali sono piuttosto limitati. In questo senso noi siamo davanti a un rischio. Siamo cioè davanti a d un evento che non sappiamo se all'interno della nostra organizzazione si è già verificato o si potrebbe verificare.

La questione che ci dobbiamo porre è la seguente: quanto è verosimile che l'azzardo morale si realizzi all'interno dell'amministrazione?

Per rispondere a questa domanda dobbiamo prendere in considerazione alcune caratteristiche della nostra organizzazione e cercare di **ridurre questo stato di incertezza**.

Un particolare assetto organizzativo potrebbe, infatti, essere in grado di bloccare l'azzardo morale, mentre un altro particolare assetto potrebbe far sì che l'azzardo morale si verifichi senza che nessuno se ne accorga. Questa esplorazione tesa a ridurre questa condizione di incertezza (il rischio è esso stesso una condizione di incertezza rispetto ad un fenomeno) fa parte di quella specifica attività che nell'analisi del rischio prende il nome di "**stima del rischio**".

NONA PARTE. Applicare i fattori abilitanti di ANAC ai meccanismi di base delle frodi e della corruzione: 1. Fattori abilitanti che amplificano le asimmetrie informative

Quando ci avviciniamo alla stima del livello di rischio dobbiamo valutare:

- **gli interessi coinvolti e quale è la loro intensità**
- **la presenza e l'ampiezza delle asimmetrie informative**
- **la presenza dei fattori abilitanti che amplificano sia l'intensità degli interessi, sia l'ampiezza delle asimmetrie informative.**

ANAC ha messo a disposizione, nell'aggiornamento al Piano Nazionale Anticorruzione del 2019, il seguente elenco di **fattori abilitanti**:

- mancanza di misure di trattamento del rischio e/o controlli: in fase di analisi andrà verificato se presso l'amministrazione siano già stati predisposti – ma soprattutto efficacemente attuati – strumenti di controllo relativi agli eventi rischiosi;
- mancanza di trasparenza;
- eccessiva regolamentazione, complessità e scarsa chiarezza della normativa di riferimento;
- esercizio prolungato ed esclusivo della responsabilità di un processo da parte di pochi o di un unico soggetto;
- scarsa responsabilizzazione interna;
- inadeguatezza o assenza di competenze del personale addetto ai processi;
- inadeguata diffusione della cultura della legalità;
- mancata attuazione del principio di distinzione tra politica e amministrazione.



Si tratta di un elenco aperto di situazioni che possono essere presenti all'interno delle amministrazioni. Sono certamente fattori rilevanti ma in assenza di un'analisi dei meccanismi di base presenti in un determinato processo organizzativo, **non è molto chiaro a cosa si applicano**.

ANAC peraltro chiarisce che tale elenco è indicativo e non esaustivo. Le amministrazioni possono identificare ulteriori fattori abilitanti.

Per effettuare una corretta analisi del rischio dobbiamo quindi ricondurre questi (e altri) fattori abilitanti ai meccanismi di base del rischio di corruzione precedentemente individuati.

Partiamo dai fattori abilitanti che amplificano le asimmetrie informative:

- **mancanza di misure di trattamento del rischio e/o controlli.** E' un fattore abilitante che amplifica l'asimmetria primaria, cioè quella presente tra l'organizzazione e il proprio agente. Quando l'organizzazione non è in grado di sapere come si sta muovendo il proprio agente. In condizioni di assenza o scarsa qualità o di scarso coordinamento dei controlli le asimmetrie si amplificano e generano un forte rischio di frodi o di corruzione.
- **mancanza di trasparenza (ad es., legami di interessi, informazioni non condivise tra gli uffici, ecc...).** E' un fattore che amplifica sia l'asimmetria primaria che quella secondaria. Nel secondo caso che abbiamo presentato (il peculato) l'Azienda ospedaliera non è in grado di verificare adeguatamente il consumo di farmaci probabilmente perché le informazioni non sono condivise tra gli uffici. Ma abbiamo moltissimi altri casi in cui, ad esempio, le amministrazioni non gestiscono adeguatamente i controversi collegamenti di interessi dei propri agenti.
- **esercizio prolungato ed esclusivo della responsabilità di un processo da parte di pochi o di un unico soggetto.** E' un fattore che noi chiamiamo "monopolio interno" e che amplifica sia l'asimmetria primaria che quella secondaria. Chi gestisce in maniera monopolistica un processo acquisisce un potere informativo sia nei confronti dei propri superiori (amministrativi o politici) sia nei confronti dei destinatari
- **eccessiva regolamentazione, complessità e scarsa chiarezza della normativa di riferimento.** E' un fattore che amplifica sia l'asimmetria primaria che quella secondaria. Da un lato, solo chi lavora all'interno di un ufficio riesce ad orientarsi all'interno della normativa di riferimento. Dall'altra parte il destinatario potrebbe non essere in grado di orientarsi e aprire scenari di rischio corruttivo o concussivo. Potrebbe anche esserci un fenomeno inverso. Il destinatario potrebbe essere l'unico soggetto in grado di addomesticare una normativa assai complessa e potrebbe approfittare di questa complessità generando un rischio di frode.

DECIMA PARTE. Applicare i fattori abilitanti di ANAC ai meccanismi di base delle frodi e della corruzione: 2. Fattori abilitanti che amplificano gli interessi primari e secondari

Ora passiamo ad analizzare i **fattori abilitanti che amplificano gli interessi primari e secondari**. L'analisi sarà certamente più complessa, da una parte perché sotto osservazione saranno delle



relazioni più che delle informazioni, dall'altra perché occorre conoscere in profondità le diverse tipologie di interessi: primari, secondari della sfera privata e strutturali.

Metaforicamente parlando, possiamo affermare che questi fattori abilitanti "truccano" il motore della corruzione. **Seguendo la metafora dell'amplificatore potremmo dire che questi fattori abilitanti funzionano un po' come il distorsore (overdrive) in un amplificatore.**

I fattori abilitanti che amplificano gli interessi primari e secondari seguenti:

- **rilevanza esterna del processo (impatto del processo sugli interessi secondari).** Alcuni processi hanno la caratteristica di promuovere o danneggiare in maniera importante alcuni interessi secondari. Si pensi ai controlli, ad esempio.
- **rilevanza interna del processo (valore pubblico generato).** Nel terzo caso che abbiamo presentato (turbativa d'asta) la particolare configurazione degli interessi (polarizzazione) ha mostrato come un'ampia convergenza includesse anche un interesse primario: il buon andamento. La soluzione trovata dal nostro agente pubblico di rivolgersi ad un operatore privato ha certamente generato un valore per l'organizzazione, dal momento che l'ambulatorio è tornato a funzionare. La creazione di valore distorce la percezione di illiceità del contesto interno ed esterno amplificando in maniera esponenziale il rischio. Nell'ambito dell'urbanistica una simile configurazione di interessi può emergere nelle procedure di convenzionamento tra amministrazione e privati che, anziché pagare gli oneri di urbanizzazione, si impegnano a realizzare lavori "a scomputo". Questo certamente genera valore pubblico, ma dall'altra parte amplifica il rischio che tali operazioni disattivino i meccanismi di controllo tipici delle opere pubbliche e previsti dal codice degli appalti. Il "valore pubblico" è il perno attorno a cui dovranno girare i Piani Integrati di Attività e Organizzazione (PIAO). A questo proposito l'anticorruzione deve essere interpretata come un "setaccio" che distingue il valore pubblico che si genera in maniera sostenibile, cioè percepito come valore sia dai destinatari di oggi sia dai destinatari di domani (collettività, mercati, ecc...).
- **eventi critici "di contesto" (es. situazione socio-economica, emergenze sanitarie, ecc...).** Non fanno parte dei fattori abilitanti indicati da ANAC, ma gli eventi critici di contesto mettono il settore pubblico nelle condizioni di dover decidere tra interessi primari confliggenti, rimescolando le priorità ed amplificando il rischio di far convergere interessi primari con interessi secondari.

UNDICESIMA PARTE. Gestire i fattori abilitanti che amplificano le asimmetrie informative gli interessi primari e secondari

E' interessante notare come la gestione del primo gruppo di fattori abilitanti, quelli che amplificano le asimmetrie informative, non presenta particolari difficoltà. Se in un'organizzazione mancano delle misure di trattamento del rischio, se i controlli sono assenti o di scarsa qualità o scarsamente coordinati, si possono certamente introdurre misure o migliorare l'azione di controllo. Se esistono monopoli interni



si può agire con la rotazione, ad esempio. Forse sull'eccessiva regolamentazione non è così facile agire.

Invece, i fattori abilitanti che amplificano l'intensità degli interessi primari e secondari sembrano essere fuori portata. Si possono registrare, misurare o monitorare con attenzione, ma non è possibile agire su tali fattori.

In sintesi, l'analista del rischio deve sapere che se un processo attrae interessi, se genera valore pubblico, se siamo in presenza di eventi critici che rimescolano le carte degli interessi primari e secondari, **si dovrà porre una particolare attenzione ai processi decisionali**, migliorando la capacità del sistema di decidere e assicurando integrità e indipendenza a tali processi.

In questo senso, misure come la **trasparenza delle relazioni tra gruppi di interessi e decisori pubblici** (agende aperte, standard di integrità, ecc...) rappresentano una priorità. Anche l'introduzione di **processi partecipativi** è assolutamente da raccomandare.

Questa riflessione è ancora più importante per quelle amministrazioni che si trovano o si troveranno a gestire i fondi del **PNRR**. L'attuazione del Piano, infatti, sembra caratterizzarsi proprio per la presenza di tali fattori abilitanti: rilevanza interna e esterna, presenza di eventi critici di contesto.

DODICESIMA PARTE. Applicare i fattori abilitanti di ANAC ai meccanismi di base delle frodi e della corruzione: 3. Fattori abilitanti che amplificano gli interessi strutturali

I fattori abilitanti interni che amplificano l'intensità degli interessi strutturali sono:

- ***scarsa responsabilizzazione interna (non complicarsi la vita)***
- ***eccessivo orientamento al "cliente" (non deludere i destinatari)***
- ***interferenze interne di politici, soggetti apicali, ecc... (non deludere il principale)***
- ***inadeguatezza della leadership***
- ***inadeguatezza o assenza di competenze del personale addetto ai processi (carenze operative, carenze gestionali, assenza o scarsità di risorse)***
- ***inadeguata diffusione della cultura della legalità (scarsa consapevolezza dei fenomeni)***

Anche in questo caso, se non si padroneggiano i fondamentali non si può operare una seria analisi. Pertanto occorre conoscere in profondità gli **interessi strutturali** e come funzionano all'interno delle dinamiche relazionali.

I tre grandi interessi strutturali legati al ruolo e non alla persona sono: "***non complicarsi la vita***", "***non deludere i destinatari***" e "***non deludere il principale***".

"***Non complicarsi la vita***" è in parte sovrapponibile a ciò che ANAC descrive come "***scarsa responsabilizzazione interna***". L'analista (RPCT) dovrà chiedersi: quanto l'organizzazione sta investendo in questo processo o in questo ufficio? In presenza di scarso investimento e di un personale scarsamente responsabilizzato, in presenza di una percezione diffusa di scarso valore pubblico



generato, il “non complicarsi la vita” potrebbe diventare un atteggiamento di salvaguardia e di sopravvivenza.

“**Non deludere i destinatari**” può anche essere descritto con “*eccessivo orientamento al cliente*”. I processi di aziendalizzazione che hanno pervaso il settore pubblico negli ultimi trenta anni potrebbero aver indotto a identificare il destinatario alla stregua di un cliente; le amministrazioni non rispondono ai destinatari, bensì alla collettività e ai mercati (principali deleganti). I destinatari portano all’interno dei processi pubblici degli interessi secondari di grande intensità e un atteggiamento troppo propenso a soddisfare le aspettative dei destinatari si traduce in un deciso ampliamento dell’esposizione al rischio.

TREDICESIMA PARTE. Gestire i fattori abilitanti che amplificano gli interessi strutturali

I fattori abilitanti del terzo gruppo, quelli che incidono sugli interessi strutturali, devono essere rilevati dal **Responsabile della prevenzione (RPCT)**, che deve poi riportare ai **vertici dell’organizzazione** (organi di indirizzo, Direttore Generale, CdA, ecc...) la necessità di una loro gestione. Questa peculiarità deriva dal fatto che *gli interessi strutturali sono fortemente sensibili alla cultura organizzativa e alle scelte strategiche compiute da un’amministrazione*. Per esempio, se il rischio di corruzione viene amplificato dal fatto che l’amministrazione ha disinvestito su alcune aree o alcuni processi, allora è ovvio che sarà impossibile trattare questo fattore abilitante senza modificare gli obiettivi strategici identificati dai vertici dell’organizzazione. Oppure, se emerge che “*l’eccessivo orientamento al cliente*” può aumentare il rischio di adozione di comportamenti non orientati all’interesse pubblico, allora sarà necessario modificare integralmente la **cultura dell’organizzazione**, recuperando la capacità di vedere gli interessi della collettività nella filigrana degli interessi particolari rivendicati dai singoli destinatari.

Il terzo gruppo di fattori abilitanti, insomma, richiede **interventi di lungo periodo**, che sono impossibili da realizzare senza un effettivo e consapevole coinvolgimento dei soggetti apicali. E la presa di coscienza è indispensabile per disinnescare fenomeni di interferenza, oppure per modificare le logiche di selezione della dirigenza, che incidono sulla *qualità della leadership*. Anche il peso organizzativo e l’autorevolezza del RPCT giocano un ruolo importante: se la figura del responsabile della prevenzione della corruzione non è percepita come fondamentale dall’amministrazione, difficilmente gli organi di indirizzo si convinceranno della necessità di innescare cambiamenti nelle strategie e nella cultura dell’organizzazione.

La valutazione e il trattamento del rischio, in sintesi, **sono un’impresa corale** che deve coinvolgere tutti i ruoli di una pubblica amministrazione:

- Il **primo gruppo** di fattori abilitanti può essere rilevato e gestito **a livello di singolo ufficio** o di unità organizzativa;
- il **secondo gruppo** di fattori non può essere gestito, ma **deve essere rilevato** per curare soprattutto l’architettura dei processi decisionali
- il **terzo gruppo**, infine, dovrebbe essere preferibilmente **rilevato dal RPCT** e deve essere gestito “**ai piani alti**” dell’organizzazione.



Questa distribuzione delle responsabilità è fondamentale, perché, per un responsabile d'ufficio, identificare e misurare un rischio che non può gestire è **altamente frustrante** e certamente non aiuta a dare credibilità alle politiche di prevenzione.

QUATTORDICESIMA PARTE. Conclusioni e raccomandazioni

Le fasi di identificazione e analisi del rischio non sono in alcun modo un vuoto adempimento burocratico, ma un processo che, se adeguatamente gestito, aiuta a dare un senso all'anticorruzione.

Ovviamente, una valutazione del rischio ben fatta e sensata richiede tempo per essere realizzata e quindi la metodologia che abbiamo presentato non serve per valutare tutti i processi sensibili dell'amministrazione, ma per **realizzare degli approfondimenti in quei processi che, nel tempo, evidenziano profili di "rischio emergente"**.

Una proposta "operativa" potrebbe essere la seguente: le amministrazioni potrebbero prendere in mano la mappatura dei processi e la valutazione dei rischi CHE GIA' HANNO ed applicare innanzitutto il secondo gruppo di fattori abilitanti. In questo modo sarà possibile identificare un numero limitato di processi, che hanno una forte rilevanza o che sono influenzati da eventi critici presenti nel contesto esterno sui quali applicare l'intera metodologia di valutazione.

I video dei dialoghi sono disponibili a questo indirizzo:

https://youtube.com/playlist?list=PLaJQ89zchaWb7BI_s9fgJx-HbFSBL2VF-