

ESTRATTO



Volume 32 - Numero 7-8  
Luglio-Agosto 2019  
ISSN 0394-9303 (cartaceo)  
ISSN 1827-6296 (online)

# Notiziario

del'Istituto Superiore di Sanità

**Lo strumento di misurazione  
del rischio corruttivo  
nel Piano Triennale di Prevenzione  
della Corruzione dell'ISS**

P. Bottino, A. Bigi, F. Celletti,  
A. Di Vincenzo, I. Itro, M. Pasquali



www.iss.it

# LO STRUMENTO DI MISURAZIONE DEL RISCHIO CORRUTTIVO NEL PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE DELL'ISTITUTO SUPERIORE DI SANITÀ



Paolo Bottino, Alessandra Bigi, Francesca Celletti, Alessandro Di Vincenzo, Ilaria Itro e Maurizio Pasquali  
Direzione Centrale degli Affari Generali, ISS

**RIASSUNTO** - Nel Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione 2019-2021 dell'Istituto Superiore di Sanità è stato presentato un nuovo strumento di misurazione dei rischi corruttivi direttamente collegato con una puntuale mappatura dei processi. La misurazione è una delle fasi che caratterizzano il ciclo di gestione del rischio. Lo strumento è stato elaborato attraverso una metodologia che supera l'impostazione iniziale dell'allegato 5 al Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) 2013 e, attraverso una precisa rilevazione delle fasi che caratterizzano i processi, facilita l'individuazione dei rischi corruttivi e la definizione delle misure di contenimento. Il tutto con un risultato più aderente alla specificità dell'Istituto quale ente di ricerca.

**Parole chiave:** rischio; anticorruzione; fasi

**SUMMARY** (*Tool for measuring corruption risks in the three-year Corruption Prevention Plan of the Italian National Institute of Health*) - In the three-year Corruption Prevention Plan 2019-2021 of the Italian National Institute of Health (ISS) a new tool for measuring corruption risks was presented. Risk measurement is one of the phases that characterize the cycle of corruption risk. This tool can be considered as a methodology that derives from the initial approach presented in annex 5 to the Italian National Anti-Corruption Plan 2013 but which facilitates the examination of the containment measures. It is also more adherent to the specificity of the ISS as a research institute.

**Key words:** risk; anticorruption; phases

[dirag@iss.it](mailto:dirag@iss.it)

La Legge 6 novembre 2012, n. 190 (1) obbliga tutte le Pubbliche Amministrazioni ad adottare annualmente un Piano di Prevenzione della Corruzione e Trasparenza. Affinché il Piano sia adeguato alla realtà della singola amministrazione è indispensabile che siano dettagliatamente definiti alcuni elementi basilari:

- il contesto in cui l'Amministrazione opera;
- la mappatura dei processi attuati dall'Amministrazione;
- i potenziali rischi corruttivi rinvenibili nelle singole fasi dei processi.

Nel Piano di Prevenzione della Corruzione 2019-2021 dell'Istituto Superiore di Sanità (ISS), approfonditi e definiti i primi tre elementi, è stato progettato un nuovo strumento di misurazione dei rischi corruttivi dell'ISS. In realtà il Piano è stato progettato con la finalità più ampia di rielaborare la pianificazione vigente che presentava carenze in ordine ai processi mappati,

alla misurazione dei rischi, all'elaborazione di misure di prevenzione e alla diffusione della conoscenza della materia all'interno dell'ISS.

La misurazione del rischio è solo una delle fasi che caratterizzano il ciclo di gestione del rischio corruttivo. Esso, infatti, parte dall'analisi del contesto in cui opera un'Amministrazione, passa attraverso la valutazione del rischio e arriva fino alla fase di trattamento del rischio.

La misurazione o analisi del rischio si colloca come secondo passaggio della "catena" (Figura).

Prima di affrontare il complesso discorso della misurazione del rischio occorre soffermarsi brevemente sulla fase di analisi del contesto interno che prevede l'effettuazione della mappatura dei processi facenti capo alle Strutture di cui l'Ente si compone. L'accuratezza e l'eshaustività della mappatura dei processi è infatti un requisito indispensabile per la formulazione di adeguate misure di prevenzione e incide sulla qualità dell'analisi complessiva. ▶

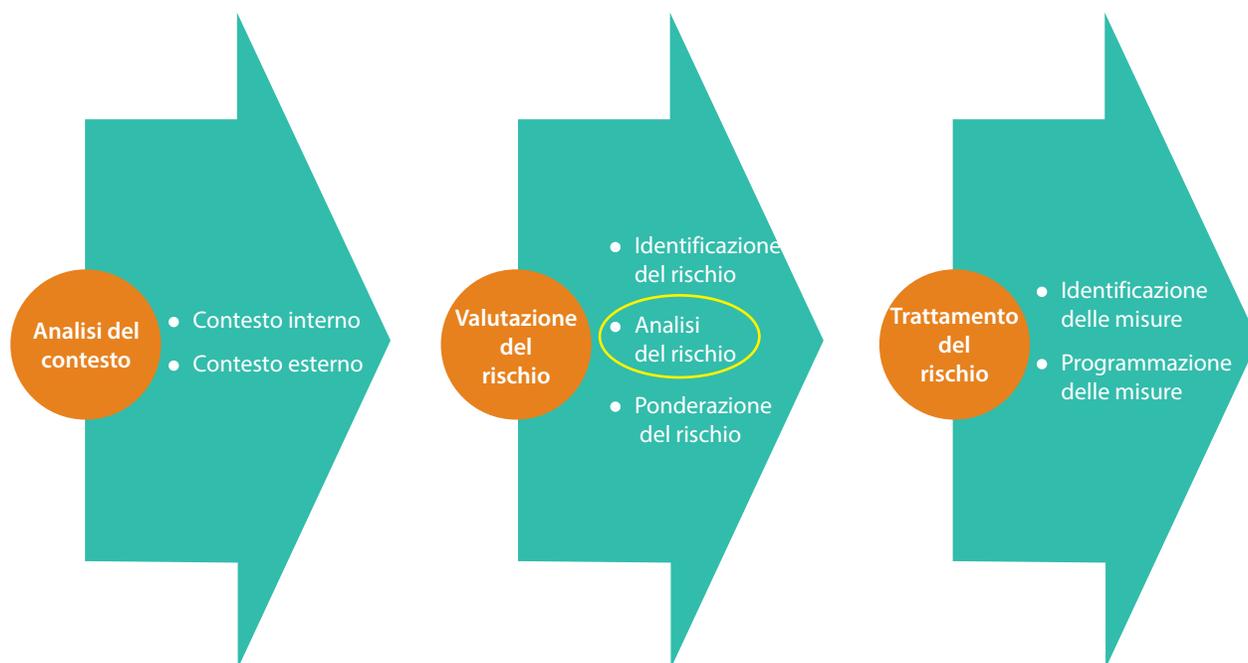


Figura - Ciclo di gestione del rischio corruttivo

La mappatura può essere effettuata con diversi livelli di approfondimento. Dal livello di approfondimento scelto dipende la precisione e, soprattutto, la completezza con la quale è possibile identificare i punti più vulnerabili del processo e, dunque, i rischi di corruzione potenziali che potrebbero insorgere in un Ente.

Stimare il livello di esposizione al rischio corruttivo di un processo organizzativo significa determinare un indice in grado di rappresentare, attraverso un

unico valore, la probabilità complessiva di accadimento di cosiddetti eventi rischiosi e il possibile impatto che il verificarsi di uno o più eventi determina sull'organizzazione. Il rischio corruttivo, per le sue caratteristiche, è quasi sempre mutevole e sommerso.

### La misurazione del rischio corruttivo presso l'Istituto Superiore di Sanità

Dal 2014 a oggi per la misurazione del rischio presso l'ISS era stato applicato il sistema messo a disposizione dall'allegato 5 al Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) 2013 elaborato dal Dipartimento Funzione Pubblica.

Il sistema prevedeva che:

- il valore della probabilità andasse determinato per ciascun processo calcolando la media aritmetica dei valori individuati nella colonna "indici di valutazione della probabilità";
- il valore dell'impatto andasse determinato per ciascun processo calcolando la media aritmetica dei valori individuati nella colonna "indici di valutazione dell'impatto".

Il valore del rischio inerente scaturiva dal calcolo del prodotto tra probabilità e impatto, quindi un valore numerico.



L'allegato 5 è uno strumento che era stato pensato per essere trasversalmente applicato a tutte le Pubbliche Amministrazioni. Questa sua caratteristica di universalità lo ha reso uno strumento privo di quella specificità necessaria a una misurazione più congruente con le peculiarità dei processi messi in atto dall'ISS, con il rischio che dalla sua applicazione ne potesse derivare una sostanziale sottostima dei rischi.

A ciò si aggiunge la peculiarità del contesto interno dell'Istituto, dove sono operanti sia strutture scientifiche che amministrative, con le conseguenti difficoltà in ordine alla corretta individuazione dei processi facenti capo alle specifiche realtà, tenendo conto dell'estrema eterogeneità delle attività dell'Istituto e della parallela interlocuzione con soggetti esterni di natura più varia.

Il PNA 2015 ha successivamente precisato che l'applicazione della metodologia dell'allegato 5 non era strettamente vincolante, permettendo quindi alle Amministrazioni di scegliere criteri diversi, purché adeguati al fine.

Prima di approdare definitivamente alla decisione di elaborare un sistema di misurazione proprio dell'ISS si è testato l'Anti-Corruption Risk Assessment dello UN Global Compact (Nazioni Unite). Il metodo di valutazione del Global Compact nasce, tuttavia, per la misurazione dei rischi delle aziende private, aspetto che lo rende poco applicabile alla natura dell'ISS.

Per questo motivo si è ritenuto opportuno elaborare un nuovo strumento di misurazione del rischio per l'ISS che si basasse su alcuni principi dell'allegato 5 e su alcuni altri del Global Compact.

Il nuovo strumento di misurazione è stato messo a punto dal Responsabile della Prevenzione della Corruzione e Trasparenza (RPCT) dell'ISS con la collaborazione della Struttura di Supporto all'RPCT.

La riformulazione dello strumento di misurazione ha costituito una vera e propria sfida. Infatti, la co-presenza nella medesima organizzazione di realtà con modalità operative molto differenti ha portato a considerare necessaria l'elaborazione di uno strumento che fosse:

- sufficientemente flessibile da poter essere utilizzato sia dall'area scientifica che amministrativa;
- facile da utilizzare, ma egualmente efficace;
- capace di evidenziare i rischi reali e concreti relativi ai processi in modo da poter elaborare misure di prevenzione efficaci e monitorabili.

## Aspetti innovativi

La scelta metodologica operata presenta i seguenti aspetti innovativi rilevanti:

a) lo strumento misurerà il valore del rischio inerente (entità del rischio prima dell'applicazione delle misure di contenimento e dei controlli) e del rischio residuo (entità del rischio dopo l'applicazione delle misure di contenimento e dei controlli) delle fasi e non dei processi;

b) sono stati scelti 3 indici per la probabilità e 3 indici per l'impatto. Questa scelta è stata dettata dal fatto che l'analisi dei processi, in particolar modo legati all'area scientifica, ha evidenziato che alcuni di essi si suddividono in un numero elevatissimo di fasi (circa 20).

Sono stati individuati 3 descrittori/domande per valutare la **probabilità** relativamente ai seguenti fattori:

- **discrezionalità/potere** inteso come presenza/assenza di norme primarie o secondarie che vincolino lo svolgimento delle diverse fasi;
- **rilevanza esterna** intesa in termini di entità del beneficio ottenibile da terzi attraverso il processo;
- **complessità processo** valutata in base al numero delle attività previste, alla loro diversificazione e interdipendenza al coinvolgimento di diversi attori e all'esposizione a cambiamenti frequenti. ▶



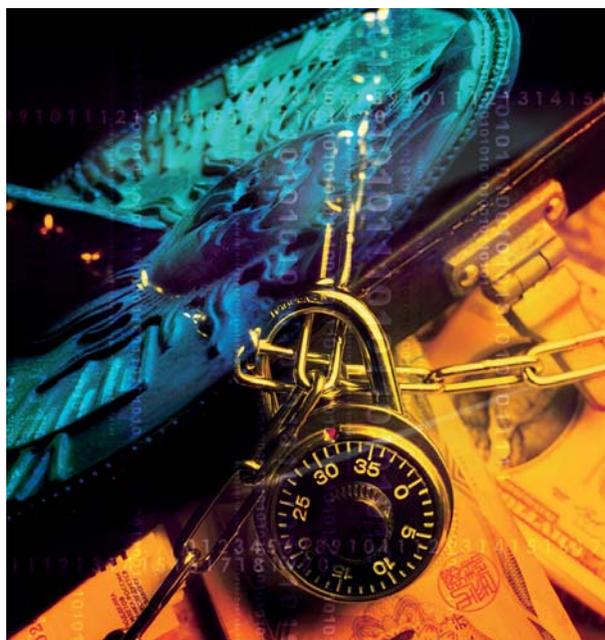
Sono stati individuati 3 descrittori/domande per valutare l'**impatto** relativamente ai seguenti fattori:

- **impatto reputazionale** relativo ad articoli di giornale (stampa locale, nazionale o internazionale), articoli su web e servizi radiotelevisivi che hanno riguardato episodi di corruzione o cattiva gestione relativamente al processo;
- **impatto economico** da intendersi anche relativamente ai costi sostenuti per la trattazione di contenziosi;
- **impatto organizzativo** relativo al livello organizzativo nel quale si colloca la responsabilità.

c) Sono state individuate tre variabili di risposta di tipo qualitativo e non più quantitativo (alto, medio, basso). Il valore della probabilità e impatto non sono più infatti una media matematica (perché gli indici non sono più numerici), ma contenuti in una tabella da applicare che prevede tutte le possibili combinazioni (Tabella 1, p. 7).

Per definire il livello di priorità di intervento è stata definita una scala in funzione della combinazione logica dei due fattori (probabilità e impatto). I due valori saranno in rapporto tra loro secondo la Tabella 2.

La valutazione è fondata su logiche e principi di natura "prudenziale", come da pronunciamento in proposito dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC).



**Tabella 2** - Scala dei valori da applicare nella Tabella 1

Valore 1	Valore 2	Risultato
Alto	Basso	Medio
Alto	Medio	Alto
Alto	Alto	Alto
Medio	Basso	Medio
Medio	Medio	Medio
Medio	Alto	Alto
Basso	Basso	Basso
Basso	Medio	Medio
Basso	Alto	Medio

Lo strumento di misurazione, prima dell'inserimento nel Piano, è stato testato con le Strutture che dovranno applicarlo, sia dell'area tecnico-scientifica, sia dell'area amministrativa.

La fase della ponderazione del rischio, successiva a quella di analisi, definisce quali rischi necessitano di trattamento e con quale priorità di intervento. Sulle fasi che, in seguito alla misurazione, avranno come risultato un rischio inerente pari al valore **alto** o **medio** dovranno essere individuate le opportune misure di contenimento facilmente applicabili e monitorabili.

Lo strumento proposto può ritenersi una metodologia che discende dall'impostazione iniziale presentata nell'allegato 5 al PNA 2013, ma che facilita l'esame dei rischi individuandoli proprio nelle fasi che caratterizzano la specificità delle attività dell'ISS quale ente di ricerca.

Esso può essere di particolare utilità perché consente una immediata relazione tra la mappatura dei processi e il trattamento del rischio con le relative misure da applicare. ■

#### Ringraziamenti

Si ringrazia Massimo Vaccaro (Ateneo Srl) per il valido supporto formativo finalizzato sia alla elaborazione che alla diffusione della conoscenza della pianificazione.

#### Dichiarazione sui conflitti di interesse

Gli autori dichiarano che non esiste alcun potenziale conflitto di interesse o alcuna relazione di natura finanziaria o personale con persone o con organizzazioni, che possano influenzare in modo inappropriato lo svolgimento e i risultati di questo lavoro.

#### Riferimenti bibliografici

1. Italia. Legge 6 novembre 2012, n. 190. Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione. *Gazzetta Ufficiale* n. 265, 13 novembre 2012.

**Tabella 1 - Strumento di misurazione del rischio, Istituto Superiore di Sanità**

Macroarea	Processo	n. fase	Probabilità	Indicatori	Valore probabilità <sup>a</sup>	Impatto	Valore	Valore impatto <sup>b</sup>	Rischio inerente <sup>c</sup>	
		1	In che misura il potere di una persona è in grado di influenzare questa fase del processo o in che misura questa fase è discrezionale?	B	M	A	B	M	A	
				B	M	A	B	M	A	
				B	M	A	B	M	A	
			2	In che misura il potere di una persona è in grado di influenzare questa fase del processo o in che misura questa fase è discrezionale?	B	M	A	B	M	A
					B	M	A	B	M	A
					B	M	A	B	M	A
	3	In che misura il potere di una persona è in grado di influenzare questa fase del processo o in che misura questa fase è discrezionale?	B	M	A	B	M	A		
			B	M	A	B	M	A		
			B	M	A	B	M	A		

(a) Il valore della probabilità è dato dalla relazione tra gli indicatori di probabilità (vedi Tabella 2. Scala valori a p. 6); (b) il valore dell'impatto è dato dalla relazione tra gli indicatori di impatto (vedi Tabella 2. Scala valori a p. 6); (c) il rischio inerente è dato dalla relazione tra il valore della probabilità e il valore dell'impatto