



Presidenza del Consiglio dei Ministri
**Dipartimento della
Funzione Pubblica**

ESPERI@
ALTA FORMAZIONE SPECIALISTICA
E-LEARNING



La valutazione della probabilità e dell'impatto di accadimento del rischio di frode e corruzione e le tecniche di misurazione

Questo materiale didattico rientra nell'ambito dei Percorsi e-Learning di alta formazione specialistica del Progetto Esperi@ - Rafforzamento della capacità istituzionale ed amministrativa delle Regioni e degli Enti Locali del Mezzogiorno mediante il reclutamento di nuove figure professionali - Linea 7 Alta Formazione.

Finanziamento: Programmazione 2007 – 2013

Questo materiale è distribuito con Licenza [Creative Commons Attribuzione - Condividi allo stesso modo 4.0 Internazionale](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/).



Autore: Maria Scinicariello

Creatore: Formez PA

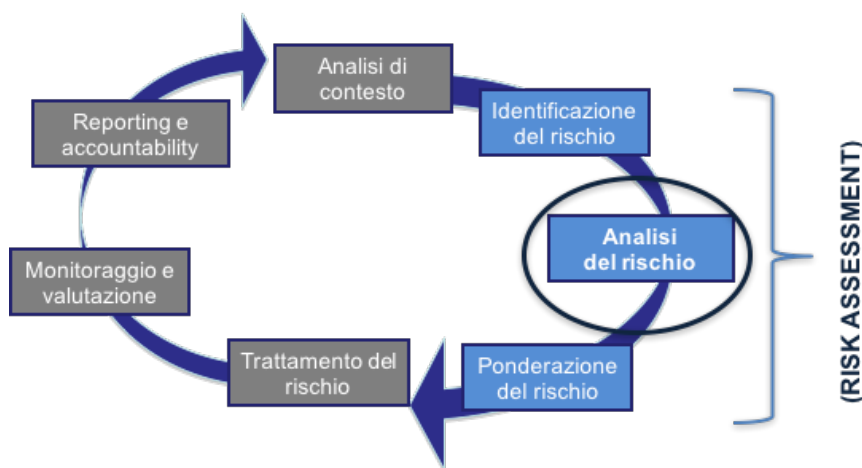
Diritti: Dipartimento della Funzione Pubblica

Data: Settembre 2017

La valutazione della probabilità e dell’impatto di accadimento del rischio di frode e corruzione e le tecniche di misurazione

La fase di valutazione della probabilità e dell’impatto del rischio (anche definita da alcuni standard metodologici “analisi del rischio”) rappresenta la fase intermedia del sottoprocesso di *risk assessment*, preceduta dalla fase di identificazione del rischio e seguita dalla fase di ponderazione del rischio; nel loro insieme, le tre fasi consentono di valutare il rischio a cui un’organizzazione è esposta.

Graf. 1 – Il processo di gestione del rischio – l’analisi del rischio



Fonte: elaborazione Formez PA

Finalità della valutazione

La valutazione, o analisi del rischio, consente di identificare i rischi più critici per l’organizzazione su cui, quindi, è prioritario intervenire attraverso il rafforzamento e/o l’identificazione e implementazione di idonee misure di gestione del rischio.

Oggetto della valutazione

L’analisi del rischio misura l’incidenza dell’evento rischioso sul perseguimento dell’obiettivo. A tal fine, occorre misurare, o quanto meno stimare, gli elementi caratterizzanti il rischio: la probabilità di accadimento dell’evento rischioso e l’effetto da questo generato. In particolare, la probabilità misura la frequenza o la possibilità di accadimento di un evento, mentre l’impatto misura il danno generato dall’evento al momento della sua realizzazione o nel periodo successivo. Se generalmente il danno viene misurato in termini economici, questo

non rappresenta l'unica dimensione significativa per quantificare l'impatto di un evento; in particolare, se il manifestarsi di un evento può incidere sul raggiungimento degli obiettivi dell'organizzazione, l'impatto può essere misurato attraverso le stesse misure di performance utilizzate per valutare il raggiungimento dell'obiettivo, quali ad esempio qualità, efficienza, efficacia. Oltre ad una valutazione organizzativa dell'impatto, è possibile anche attribuire al danno un valore in termini di immagine e reputazione, che per alcune organizzazioni potrebbe avere una rilevanza maggiore dello stesso danno economico immediatamente causato dall'evento.

La misurazione dei singoli eventi rischiosi consentirà di distribuirli secondo la loro criticità e di selezionare quelli su cui intervenire. È evidente, quindi, l'importanza di una corretta valutazione.

Gli attori coinvolti nel processo di valutazione

Gli attori coinvolti nel processo di identificazione di indici adeguati per una corretta valutazione della probabilità e dell'impatto sono il risk manager e il management (livelli apicali dell'amministrazione come direttori e dirigenti). Il primo deve fornire una guida e un supporto metodologico al management e, allo stesso tempo, deve supervisionare il processo di valutazione per garantire una corretta e uniforme interpretazione e applicazione della metodologia di valutazione applicata. Il management, per il ruolo che ricopre e per le conoscenze possedute sui processi e sull'organizzazione di propria competenza, è chiamato a fornire le informazioni necessarie per una corretta identificazione degli indici per la valutazione e ad assumersi la responsabilità delle valutazioni effettuate, sulla base delle quali si svilupperanno le decisioni di gestione del rischio.

Le tecniche di misurazione

La probabilità e l'impatto del rischio possono essere misurati attraverso diverse tecniche più o meno sofisticate e più o meno basate su formule matematiche; per semplicità, è possibile distinguerle in tecniche di tipo quantitativo e tecniche di tipo qualitativo.

La prima tipologia di tecniche garantisce l'oggettività dei risultati in quanto la stima della probabilità e dell'impatto è basata su modelli statistico-matematici.

La seconda tipologia di tecniche si basa su valutazioni di giudizio e per questo risultano di più semplice applicazione, ma anche maggiormente soggette alla discrezionalità di chi valuta.

Le scale di valutazione

Tutte le tecniche si avvalgono di scale di valutazione. In particolare esistono 4 scale di valutazione della probabilità ed impatto: 1) nominale, 2) ordinale, 3) intervallare e 4) proporzionale. Le prime 2 sono a supporto di tecniche esclusivamente qualitative, le altre 2, mediante numeri, si riferiscono ad applicazioni di tipo quantitativo. Nello specifico:

- Scala nominale: raggruppamento di eventi in grandi categorie (es. categoria economica, tecnologica e ambientale). Non implica alcuna graduatoria: le categorie hanno tutte lo stesso peso e i numeri assegnati hanno solo scopo identificativo, in quanto le voci che compongono le categorie non possono essere ordinate, classificate o sommate.
- Scala ordinale: gli eventi vengono elencati in ordine di importanza, a volte con etichette «alto», «medio», «basso», altre, nell'ordine di graduatoria secondo una certa scala.
- Scala intervallare: distanze numericamente uguali che consentono di valutare il rapporto fra due misurazioni in base alla loro differenza. Esempio: se l'impatto di un determinato evento viene misurato come «3», quello di un altro come «6» e l'effetto di un altro ancora come «9», si può stabilire che la differenza in termini di impatto tra l'evento «3» e l'evento «6» è la stessa di quella esistente tra l'evento «6» e l'evento «9». Ciò non significa che l'impatto dell'evento misurato come «6» sia il doppio, in termini di grandezza, dell'impatto dell'evento misurato come «3».
- Scala proporzionale: consente di apprezzare il rapporto esistente fra due misurazioni. Se il potenziale impatto di un determinato evento è misurato come «3» e quello di un altro come «6», allora il potenziale impatto del secondo evento è il doppio del primo.

Le tecniche quantitative

Le tecniche quantitative conferiscono maggiore precisione all'analisi e trovano impiego nelle attività maggiormente complesse e sofisticate, spesso ad integrazione delle tecniche qualitative. Sono basate su modelli statistici e matematici e dipendono strettamente dalla qualità dei dati e dell'analisi; sono più idonee per le esposizioni al rischio con una storia e una frequenza note e che permettono di effettuare previsioni.

Le più note e utilizzate sono quelle che fanno ricorso ai principi e ai modelli della statistica inferenziale e sono basate sull'analisi di dati storici, quindi, su ipotesi di distribuzione di valori e analisi dei trend; tuttavia, è possibile utilizzare anche modelli non statistici basati sull'analisi e comparazione di dati; in particolare, le tecniche di *benchmarking* stimano valori di impatto e probabilità, comparando informazioni di organizzazioni, di settori e di processi simili.

Sono quindi tecniche più oggettive, ma risultano spesso più onerose e presentano limiti in relazione ai rischi difficilmente quantificabili, che potrebbero essere sottostimati (es.: rischio di immagine e tutti i rischi connessi ai fattori meno tangibili).

Le tecniche qualitative

Le tecniche qualitative vengono spesso utilizzate quando: a) i rischi non si prestano a una quantificazione; b) non è concretamente disponibile una quantità sufficiente di dati attendibili richiesti per le valutazioni quantitative; c) l'ottenimento, o l'analisi, dei dati di tipo quantitativo non è conveniente dal punto di vista economico.

Le tecniche qualitative, note anche come tecniche soggettive, si basano sulla costruzione di un giudizio che deve essere sviluppato con razionalità e sulla base di una conoscenza effettiva dei fatti e delle situazioni che influiscono sul rischio.

Sono più immediate, ma possono comportare un'eccessiva arbitrarietà della valutazione. Per ridurre l'arbitrarietà, aumentare la credibilità delle valutazioni soggettive e favorire un approccio omogeneo alla valutazione, è possibile e opportuno ricorrere a dei metodi e a degli schemi di lavoro predefiniti che guidano e ingabbiano la valutazione. La costruzione di griglie di valutazione strutturate e collegate a parametri oggettivi rappresenta un valido supporto nella valutazione. Inoltre, è opportuno favorire il confronto tra strutture che hanno effettuato la mappatura e la valutazione del rischio su processi simili.

Nell'ambito di tali tecniche è possibile distinguere due categorie:

- qualitative pure: in cui la valutazione è basata su giudizi di valore espressi attraverso formule verbali in uno spettro di possibilità definite, sia per la probabilità – bassa, medio, alta – che per l'impatto – lieve, modesto, forte;
- semi-quantitative: in cui si trasforma la qualità in quantità, attribuendo artificialmente ad un giudizio un punteggio che consente di applicare formule matematiche per la definizione della probabilità e dell'impatto; tra queste, si ricorda l'analisi della perdita cumulativa che consente di costruire una matrice in cui per ciascuna classe qualitativa di frequenza e di impatto è possibile individuare la relativa probabilità di accadimento.

La rilevazione della valutazione viene realizzata attraverso:

- i workshop con facilitatore o le interviste, che tracciano la valutazione sulla base dell'esperienza e delle conoscenze attraverso riunioni strutturate. Il facilitatore ha il

ruolo di moderatore. Le interviste sono una forma semplificata di workshop in cui il rapporto diretto limita le difficoltà che possono derivare dalle interazioni di gruppo;

- i questionari, aperti o chiusi, con cui si sottopongono ai partecipanti una serie di argomenti da discutere, focalizzando la loro attenzione sulla misurazione dei fattori di rischio e di controllo in base ai modelli prefissati;
- le analisi interne, che spesso integrano le prime due tecniche, comprendendo le varie modalità con cui gruppi di esperti elaborano informazioni relative a specifici processi organizzativi, attività di gestione del rischio e procedure di controllo.

Di seguito un esempio di indice qualitativo di valutazione sviluppato con griglie strutturate al fine di ridurre la discrezionalità della valutazione, sottoposto tramite questionario ai soggetti detentori delle conoscenze.

OBIETTIVO			
Implementare un nuovo sistema informativo per vigilare sulla conformità dell'attività dell'organizzazione alle pertinenti leggi in vigore			
RISCHIO			
La durata del progetto si rivela più lunga di quanto previsto			
CATEGORIA	DOMANDA	RISPOSTA e valutazione	
Personale	Quale esperienza ha il personale in progetti di questo tipo?	Almeno una persona nel nostro staff ha realizzato in passato con successo tale sistema	basso
		Almeno una persona del nostro personale ha realizzato in passato tale sistema con risultati medi	medio
		Nessuna persona del nostro personale ha avuto a che fare con tale sistema	alto
Processo manageriale	Il gruppo di lavoro è stabile?	Il gruppo di lavoro è stabile, con un'anzianità media > di 2 anni	basso
		Il gruppo di lavoro è variegato con un'anzianità media che va da 1 a 2 anni	medio
		Il gruppo di lavoro è giovane con un'anzianità media < 1 anno	alto
Legislazione	Quanto sono conosciuti i requisiti normativi?	I requisiti normativi sono ben definiti	basso
		I requisiti normativi sono poco chiari o soggetti a cambiamenti periodici	medio
		I requisiti normativi sono sconosciuti o soggetti frequentemente a cambiamenti sostanziali	alto

Fonte: adattato da "CoSO, La gestione del rischio aziendale. ERM – Enterprise risk management: modello di riferimento e alcune tecniche applicative, Il Sole 24 Ore, 2006

La misurazione del rischio di frode e corruzione: principali criticità

Nella scelta delle tecniche di misurazione da applicare al rischio di frode e corruzione, è necessario tenere ben presente la natura dei fenomeni osservati e la natura delle organizzazioni in cui si applica un sistema di gestione del rischio.

Se, in generale, è opportuno e preferibile utilizzare tecniche statistiche per la misurazione della probabilità e dell'impatto, nel caso di rischio di frode e corruzione ciò potrebbe risultare poco significativo o addirittura fuorviante.

Un evento di frode e corruzione, per sua natura, potrebbe accadere e ripetersi nel tempo, ma non essere mai scoperto e quindi registrato; in tal caso, l'utilizzo di dati storici, qualora fossero disponibili e attendibili, potrebbe indurre ad attribuire una probabilità di accadimento bassa ad eventi che nella realtà sono molto frequenti, alterando e inficiando l'intera valutazione del rischio indagato. Allo stesso modo, poiché la manifestazione dei rischi di frode e corruzione non è immediatamente visibile, risulta difficile attribuire con esattezza gli impatti generati dalla loro realizzazione.

Inoltre, è assai remota la possibilità di disporre nelle pubbliche amministrazioni di serie storiche di dati sui fenomeni in questione; infatti, da un lato è pressoché assente o carente la misurazione del fenomeno corruttivo e di frode, se non per alcuni indici basati sulla percezione, sull'esperienza o al più sulle statistiche giudiziarie e comunque difficilmente riconducibili agli eventi rischiosi delle singole amministrazioni; dall'altro, seppur all'interno delle amministrazioni fossero presenti dati provenienti da monitoraggi interni o esterni alle PA su eventi specifici di corruzione e frode, questi sconterebbero un problema di attendibilità e confrontabilità dovuto al cambiamento continuo a cui la pubblica amministrazione è soggetta da oltre vent'anni.

Infine, le tecniche statistiche e quantitative richiedono conoscenze e competenze approfondite che spesso sono carenti tra gli addetti alla gestione del rischio di frode e corruzione nelle pubbliche amministrazioni.

Come misurare il rischio di frode e corruzione: una possibile soluzione

Tutto ciò premesso, l'utilizzo di tecniche basate sull'osservazione del dato storico non rappresenta una valida soluzione per la valutazione della probabilità e dell'impatto del rischio di frode e corruzione.

L'alternativa, quindi, è il ricorso a tecniche qualitative. Tuttavia, l'elemento di soggettività e discrezionalità che può caratterizzare le tecniche qualitative rappresenta una forte criticità

nella valutazione del rischio di frode e corruzione, anche perché potrebbe essere possibile che in alcune situazioni i soggetti valutatori potrebbero portare ad una valutazione non corretta o non veritiera.

Per tale motivo, nell'ambito delle tecniche qualitative, è necessario porre alla base della valutazione parametri oggettivi in modo tale da attenuare la soggettività della valutazione.

Alla luce di quanto detto, appare quindi opportuno utilizzare un mix di tecniche:

1. la **raccolta e analisi di dati storici** di eventi accaduti nell'amministrazione, ma anche di eventi di frode e di corruzione accaduti in organizzazioni similari o in organizzazioni diverse ma in processi e settori simili, fornisce utili informazioni rispetto alla frode e alla corruzione emersa;
2. la **costruzione di griglie di valutazione qualitative**, ancorata a parametri oggettivi e osservabili, consente di pervenire ad una valutazione della probabilità e dell'impatto basata sull'osservazione del presente e su ipotesi di scenario futuro (in particolare per l'impatto) e in relazione alle condizioni e caratteristiche organizzative e gestionali tipiche dell'amministrazione;
3. la **costruzione e rilevazione di indici** basati sulla percezione e rilevanza dei fenomeni nell'amministrazione consente di pervenire ad una valutazione della probabilità e dell'impatto che cattura ed evidenzia la prassi e la cultura organizzativa e di contesto esterno.

La lettura incrociata delle informazioni ricavate attraverso le suddette tecniche consente di pervenire ad una stima attendibile in quanto basata sulla valutazione delle differenti componenti della realtà organizzativa e del contesto esterno che influiscono sui fenomeni di frode e corruzione. Inoltre, la consultazione di differenti fonti informative consente di ridurre il rischio di arbitrarietà e di intenzionale alterazione della valutazione.

La raccolta e l'analisi di dati storici

I dati storici che possono fornire utili indicazioni sulla presenza e sull'impatto dei rischi di frode e corruzione possono essere riconducibili a due tipologie di informazioni:

- casistiche realmente verificatesi all'interno dell'amministrazione, rilevate attraverso le segnalazioni agli uffici preposti, la verifica di sentenze passate in giudicato, di procedimenti in corso, di decreti di citazione a giudizio;
- casistiche realmente verificatesi in altre amministrazioni operanti sullo stesso territorio o in amministrazioni similari operanti in territori differenti riferite ad attività similari; tali informazioni, che possono essere rilevate sia attraverso la rassegna stampa che

attraverso la richiesta di dati ad organismi di vigilanza e controllo terzi o la consultazione di indagini pubblicate, vanno ricondotte ai processi dell'organizzazione.

Le griglie di valutazione della probabilità del rischio di frode e corruzione

La valutazione della probabilità del rischio di frode e corruzione tramite griglie di valutazione richiede l'identificazione di parametri oggettivi a cui ancorare la richiesta di giudizio; tali parametri vanno identificati tra le condizioni di contesto interno (organizzative, gestionali, culturali) e di contesto esterno (norme, cultura etica, ambiente socio-economico) che a seconda del loro livello di presenza e funzionamento potrebbero favorire o ostacolare la realizzazione dell'atto corruttivo e di frode.

Ad esempio, nell'ambito di un processo di erogazione e gestione di fondi europei per la realizzazione di opere pubbliche, il livello di informatizzazione delle procedure (condizione gestionale) può incidere sulla possibilità di pilotare o meno una procedura di gara a favore di un concorrente definito ex ante; la presenza o assenza di tale condizione rappresenta, quindi, l'oggetto della valutazione nell'ambito della stima della probabilità del rischio di un'attribuzione indebita di finanziamento.

Di seguito un'esemplificazione.

Livello di informatizzazione		
Descrizione	Valore	Probabilità
Il processo è informatizzato in tutte le sue fasi	1	Bassa
Il processo è informatizzato solo in alcune delle sue fasi	2	Media
Il processo non è informatizzato in alcuna fase	3	Alta

Fonte: elaborazione Formez PA

Le griglie di valutazione dell'impatto del rischio di frode e corruzione

La valutazione dell'impatto del rischio di frode e corruzione tramite griglie di valutazione richiede una riflessione specifica sia sulla dimensione di impatto da osservare e misurare, sia sugli indici da utilizzare.

In particolare, per quanto riguarda la dimensione, occorre tener conto della diversa finalità che contraddistingue una pubblica amministrazione da un'impresa. Nelle imprese private,

infatti, le tecniche di valutazione dell'impatto si focalizzano sulla dimensione economica, in termini di perdita o mancato guadagno; inoltre, le tecniche di gestione del rischio concepiscono il rischio soprattutto in termini di valore per gli azionisti e di tutti quegli elementi che possono influenzare tale valore. Nella pubblica amministrazione, la dimensione economica così intesa risulta non applicabile e comunque poco rilevante se si guarda alla finalità di creazione del valore pubblico. È necessario, quindi, focalizzare l'attenzione su altre dimensioni in grado di rappresentare il danno in termini di mancata efficienza, efficacia e qualità dei servizi pubblici o di perdita di fiducia e legittimazione nell'operato pubblico.

Ciò premesso, al fine di identificare i driver di valutazione dell'impatto di un evento rischioso di frode e corruzione, analoghi per significato al danno economico o agli indici di redditività nelle imprese profit, è necessario definire gli obiettivi di performance e le dimensioni della performance su cui l'evento rischioso può incidere negativamente: il concretizzarsi dell'evento rischioso incide sull'attuazione delle politiche attivate? Incide sull'effettivo grado di attuazione di piani e programmi, sul rispetto delle fasi e dei tempi previsti, sugli standard qualitativi e quantitativi definiti, sul livello previsto di assorbimento delle risorse?

Identificata la dimensione della performance che rappresenta il danno significativo per l'amministrazione, occorre sviluppare delle griglie di valutazione in cui declinare le possibili conseguenze dell'evento corruttivo sulla dimensione identificata (analisi di scenario); di seguito una esemplificazione.

Standard quali-quantitativi del prodotto/servizio		
Descrizione	Valore	Impatto
L'evento rischioso non altera gli standard qualitativi e quantitativi del prodotto/servizio	1	Basso
L'evento rischioso incide negativamente sugli standard qualitativi o quantitativi del prodotto/servizio	2	Medio
L'evento rischioso incide negativamente sugli standard quantitativi e qualitativi del prodotto/servizio	3	Alto

Fonte: elaborazione Formez PA

Gli indici di percezione della probabilità e dell'impatto del rischio di frode e corruzione

A supporto e integrazione delle informazioni raccolte con le tecniche suddette, si potrebbero aggiungere anche informazioni di percezione e rilevanza dei fenomeni di frode e corruzione nell'amministrazione, rilevate presso un campione di stakeholder interni ed esterni. La **rilevazione della percezione della probabilità del rischio di frode e corruzione** potrebbe evidenziare l'esperienza e/o la percezione della possibilità di derogare e/o eludere regole e controlli al fine di realizzare un atto illecito/corruttivo a seguito di richieste, pressioni, vantaggi personali. Il giudizio sulla rilevanza dell'impatto del rischio di frode e corruzione consentirebbe di far risaltare la percezione del danno che il verificarsi dell'evento corruttivo può generare in termini di disservizi, qualità del servizio e mancata risposta ai bisogni degli utenti/pazienti, fornendo indicazioni su quali siano le dimensioni di impatto ritenute significative per gli intervistati.

Gli indici di percezione necessitano di un'accurata costruzione sia del campione che del questionario d'indagine al fine di evitare elementi distorsivi legati a fenomeni mediatici, a differenti interpretazioni dei concetti e fenomeni indagati e a mancanza di conoscenza ed esperienza. Inoltre, è importante avere ben presente che essi non esprimono livelli effettivi di probabilità e impatto dei fenomeni di frode e corruzione, tuttavia possono fornire informazioni sui livelli percepiti di deterrenza normativa e socio-ambientale e di opportunità organizzativa che comunque incidono sulla motivazione nel compiere atti di frode e corruzione.