

La gestione del rischio nel Settore delle Costruzioni

Roma, 3 marzo 2016 Parlamentino del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici

L'analisi del rischio nei modelli di prevenzione reati ex DLgs 231/2001

Dino Bogazzi

Vice presidente AIRCES - Legacoop
Past President Settore Costruzioni



Chi è AIRCES

Da oltre 20 anni **AIRCES**, l'Associazione Italiana dei Revisori Legali della Economia Sociale, svolge la funzione di promotore della cultura del controllo nelle società cooperative aderenti a **Legacoop**, con un bacino di interesse esteso a tutto il movimento cooperativo che si riconosce nell'ACI.

Negli ultimi anni, alle tradizionali tematiche del controllo contabile e dei collegi sindacali si è aggiunto il tema del **controllo di legalità finalizzato alla prevenzione dei reati**, che coinvolge gli Organismi di Vigilanza previsti dal DLgs 231/2001 sulla responsabilità amministrativa delle imprese.

AIRCES ha organizzato convegni, corsi e pubblicato ricerche e altro materiale scientifico sulle tematiche di interesse, fra le quali le metodologie di analisi del rischio reato.

Inquadriamo il problema dell'analisi del rischio reato nel DIgs 231/2001



Il Dlgs 231/2001 in grossolana sintesi

Quando un soggetto apicale o sottoposto commette uno dei reati previsti dal Dlgs 231/2001 (reati presupposto) con interesse o vantaggio per l'ente/impresa di appartenenza, lo stesso ente o impresa è imputabile penalmente per responsabilità amministrativa.

Per evitare la responsabilità amministrativa, derivante da colpa in organizzazione, o almeno per ridurre l'entità delle sanzioni, l'ente/impresa deve:

- 1. Per ciascun reato presupposto, **aver individuato i processi/attività a rischio dello specifico reato**
- Aver predisposto un modello di organizzazione e gestione MOG idoneo a prevenire, con opportuni protocolli applicabili ai processi/attività, i reati individuati come potenzialmente possibili
- 3. Aver introdotto un sistema sanzionatorio specifico per le violazioni dei protocolli di prevenzione
- 4. Aver istituito un Organismo di Vigilanza con il compito di monitorare adeguatezza ed efficacia del modello realizzato

Focalizziamo la nostra attenzione sul punto 1

Legislazione: DLgs 231/2001 art. 6



- 1. Se il reato è stato commesso dalle persone indicate nell'articolo 5, comma 1, lettera a), l'ente non risponde se prova che:
- a) l'organo dirigente ha adottato ed efficacemente attuato, prima della commissione del fatto, modelli di organizzazione e di gestione idonei a prevenire reati della specie di quello verificatosi;

.

- 2. In relazione all'estensione dei poteri delegati e al **rischio di commissione dei reati**, i modelli di cui alla lettera a), del comma 1, devono rispondere alle seguenti esigenze:
- a) individuare le **attività nel cui ambito possono essere commessi reati**;

Giurisprudenza: il "Decalogo 231" del GIP di Milano





Le indicazioni desumibili dall'ordinanza del 9 novembre 2004 emessa dal GIP di Milano sono le seguenti:

1. Il Modello deve essere adottato partendo da una mappatura dei rischi di reato specifica ed esaustiva e non meramente descrittiva o ripetitiva del dettato normativo.

Questa ordinanza è nota come il "decalogo 231" del GIP di Milano, poiché individua i 10 punti fondamentali perché un Modello prevenzione reati possa essere considerato efficace.

Dottrina: la circolare n. 83607 del 19 marzo 2012 della Guardia di Finanza



... è possibile sintetizzare una valida indicazione delle componenti essenziali del modello nella seguente combinazione di elementi:

•

 mappatura oggettiva preventiva, detta di identificazione dei rischi, ossia l'analisi descrittiva delle aree funzionali interne esposte al rischio di commissione, da parte degli appartenenti alla persona giuridica, di uno o più dei reati responsabilizzanti, con annessa la specificazione preventiva delle potenziali modalità di commissione dei reati stessi;

•

Dlgs 231/2001 – Art. 6 comma 3





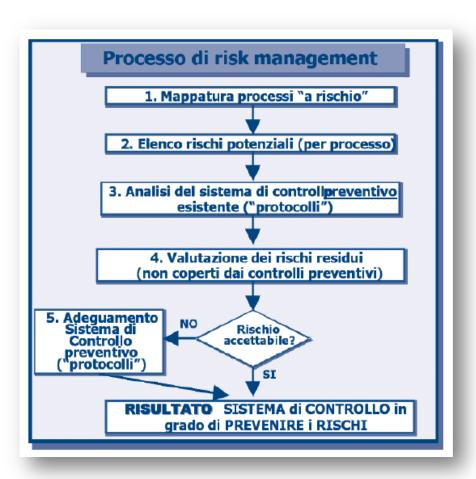
3. I modelli di organizzazione e di gestione possono essere adottati, garantendo le esigenze di cui al comma 2, sulla base di codici di comportamento redatti dalle associazioni rappresentative degli enti, comunicati al Ministero della Giustizia che, di concerto con i Ministeri competenti, può formulare, entro trenta giorni, osservazioni sulla idoneità dei modelli a prevenire i reati

I Codici di comportamento delle Associazioni

La maggior parte dei Codici di Comportamento predisposti dalle Associazioni di categoria ed approvati da Ministero della Giustizia contiene una analisi dei rischi reato specifica per il singolo settore produttivo/imprenditoriale, in alcuni casi predisposta sulla base delle caratteristiche di una impresa "standard" di riferimento.

Quanto più è specializzata la base associativa, tanto più approfondita è l'analisi dei rischi contenuta nello specifico Codice di Comportamento.

Confindustria l'approccio complessivo al risk management



Viene suggerito di affrontare in modo strutturato la tematica di gestione del rischio reato attraverso una successione di fasi:

- Mappatura dei processi aziendali a rischio reato
- 2. Elencazione, per ciascun processo, dei rischi correlati
- 3. Analisi del sistema dei controlli (protocolli) preesistenti
- 4. Valutazione del rischio residuo e decisione se è accettabile
- Se il rischio non è accettabile, miglioramento del sistema dei controlli

10

Le Associazioni di riferimento per le costruzioni

Le Associazioni settoriali di categoria hanno articolato in maggiore dettaglio la mappatura processi/reati, con riferimento ai processi e alle problematiche del singolo settore produttivo.

Per il settore delle costruzioni esistono due codici di comportamento aggiornati di recente (2013) ed approvati dal Ministero della Giustizia:

- ANCPL (Legacoop)
- ANCE (Confindustria)

Consentono di individuare:

- Tipologia di impresa associata (nel caso ANCPL)
- Reato
- Processo/attività interessati al reato
- Modalità di commissione del reato ipotizzata
- Protocolli di prevenzione suggeriti





ANCPL reati e protocolli preventivi: esempio

Reato: Concussione e induzione indebita a dare o promettere utilità (Artt. 317, 319 quater e 322 bis cp)			
Possibili fattispecie di reato	Processi Strutture aziendali coinvolte	Protocolli preventivi	
Concussione o induzione indebita a dare o promettere utilità, ossia abuso del potere derivante dal ruolo di pubblico utiliciale e/o incaricato di pubblico servizio per ricevere o farsi promettere indebitamente denaro o altra utilità. Di seguito alcune tipologie possibili del reato	Tutti	Identificazione e continuo aggiornamento dei casi in cui l'azienda o suo personale opera come pubblico ufficiale e/o incaricato di pubblico servizio, es: cooperativa di costruzion che operi come concessionaria della PPAA, cooperativa di ingegneria incaricata dalla PPAA della direzione di lavori pubblici, cooperativa di servizi incaricata dell'erogazione di un pubblico servizio Esplicita previsione tra i principi etici del divieto di ogni pratica concessiva, di induzione indebita o corruttiva	
In una gara di appallo pubblico di lavori indetta all'interno di una concessione di costruzione (o come contraente generale), abusare del proprio potere per ricevere o farsi promettere indebitamente denaro o altra utilità da un concorrente.	Approvvigionamenti Gestionale Amministrativo (Cooperativa o Consorzio di costruzioni)	Commissioni di aggiudicazione composte da più membri con incarico formalizzato per iscritto Sottoscrizione di impegno a correttezza, trasparenza y riservalezza e dichiarazione di assenza di ogni confili o di interesse da parte dei componenti le commissioni aggiudicaltici Conservazione per 10 anni dei documenti di gara Vigilanza sulle attività	
Agendo in qualità di Direttore Lavori, abusare del proprio potere per ricevere o farsi promettere indebitamente denaro o altra utilità da un appattatore	Gestionale (Cooperativa di progettazione)	Sottoscrízione di impegno a correttezza, trasparenza e riservatezza e dichiarazione di assenza di ogni conflitto di interesse da parte del Direttore Lavori incaricato dalla Cooperativa di Progettazione Conservazione per 10 anni dei documenti (SAL, registro di cantilere, registro di contlabilità, ordini di servizio,) predisposti dal Direttore Lavori Vigilanza sulle attività	
Agendo in qualità di erogatore di un pubblico servizio, ricevere o farsi promettere indebitamente denaro o altra utilità da un utente	Gestionale (Cooperativa o Consorzio di servizi)	Sottoscrizione di impegno a correttezza, trasparenza e riservalezza e dichiarazione di assenza di ogni conflitto di interesse da parte dei responsabili per l'erogazione di un pubblico servizio Conservazione per 10 anni dei documenti predisposti nel quadro dell'attività Vigilanza sulle attività	

REATO

Reato: Corcussione e induzione indebita a dare o promettere utilità (Artt. 317, 319 quater e 322 bis cp)

Possibili fattispecie di reato

Processi
Strutture aziendali
Protocolli preventivi

PROCESSO

coinvolte

m una gara di appalto
pubblico di lavori indetta
all'interno di una
concessione di
costruzione (o come
contraente generale),
abusare del proprio potere
per ricevere o farsi
promettere indebitamente
denaro o altra utilità da un
concerrente

Aporovvigionamenti Gestionale Amministrativo (Geoperativa o Consorzio di costruzioni)

- Compissioni di aggiudicazione composte da più membri, con incarico formalizzato per iscritto
- -/Sottoscrizione di impegno a correttezza, trasparenza e riservatezza e dichiarazione di assenza di ogni conflitto di interesse da parte dei componenti le commissioni aggiudicatrici
- Conservazione per 10 anni dei documenti di gara
- Vigilanza sulle attività

MODALITÀ COMMISSIONE REATO TIPOLOGIA DI ASSOCIATA PROTOCOLLI DI PREVENZIONE



Cooperative di Produzione e Lavoro

ANCE

la correlazione processo/reato, esempio

PROCESSO DI(APPROVVIGIONAMENTO -) Rischi reato correlati al processo:

- Truffa aggravata ai danni dello Stato
- Delitti di criminalità organizzata

- **PROCESSO**
- Falsità in segni di riconoscimento
- Delitti contro l'industria e il commercio

REATI

- 🖊 Corruzione fra privati
- Reati di omicidio colposo e lesioni colpose gravi o gravissime, commessi con violazione delle norme antinfortunistiche e sulla tutela dell'igiene e della salute sul lavoro, derivanti da:
 - Inadeguatezza dei macchinari, delle attrezzature e degli apprestamenti
 - Inadeguatezza dei subappaltatori
- Ricettazione, riciclaggio e impiego di denaro, beni, utilità di provenienza illecita
- Reati ambientali derivanti da:
 - nadeguatezza dei subappaltatori
 - Inadeguata gestione del ciclo dei ifiuti



ANCE

protocolli per il processo di approvvigionamenti, esempio

Richiesta d'acquisto

ATTIVITÀ

Protocollo 02.07

Programma dei lavori e delle forniture, noleggi e subappalti

CRITICO

Art. 24 - Truffa in danni dello Stato

Prevenzic REATO CRITICITA

Art. 25 septies - Omicidio colposo o lesioni colpose gravi o gravissime, commessi con violazione delle norme antinfortunistiche e sulla tutela dell'igiene e della salute sul lavoro Art. 25 undecies - Reati ambientali

La funzione tecnica preposta alla elaborazione del programma dei laveri e delle forniture, possibilmente diversa dalla funzione acquisti, definisce, in modo chiaro e completo, i requisiti delle forniture, dei noleggi e dei subappalti, inclusi quelli relativi agli aspetti sicurezza ed ambiente¹, verificando che tali requisiti siano congruenti con gli impegni contrattualmente assunti nei confronti del committente.

Protocollo 02.08	Richiesta d'acquisto
------------------	----------------------

PROTOCOLLO DI

Prevenzione reato/i Attuazione protocollo 01.08

PREVENZIONE

La funzione preposta agli acquisti accetta la Richiesta d'acquisto, predisposta dalla funzione preposta all'emissione della stessa, depo averla confrontata con il Budget di commessa.

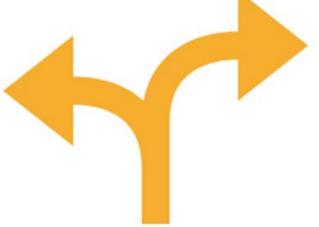
RESPONSABILE



Due alternative logiche

Metodo qualitativo Semplificato (SI/NO)







Metodo quantitativo

Evoluto (SI/NO e se SI quanto)



Metodo qualitativo (semplificato)

Tutti i codici di Comportamento delle Associazioni di categoria rispondono in modo puntuale alla prescrizione legislativa di "individuare le attività nel cui ambito possono essere commessi reati".

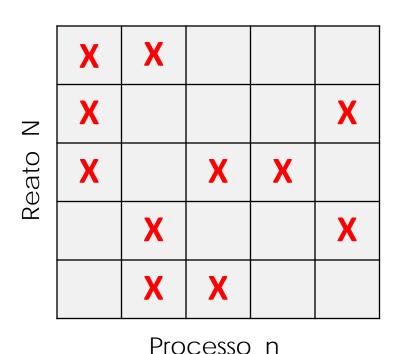
Allo stesso tempo dichiarano (e il Codice ANCE lo fa in modo esplicito) che per una impresa standard l'adozione e l'efficace attuazione dell'insieme dei protocolli previsti è adeguata per portare il livello di rischio residuo al di sotto di una soglia accettabile.

L'impresa deve cioè solo rispondere alla domanda se la singola combinazione processo/reato è applicabile alla propria realtà.



Viene comunque suggerita una analisi dei rischi reato più personalizzata (il tailoring del modello), soprattutto nel caso di imprese non standard o con precedenti di reati 231.

Cosa significa mappatura dei rischi di tipo qualitativo (SI/NO)



Mappatura dei rischi di tipo qualitativo significa associare ad ogni reato una valutazione SI/NO della possibilità (rischio) che il reato stesso venga commesso in un determinato processo aziendale.

RISCHIO REATO		
	Nullo o trascurabile	
X	Presente	

Rischio come possibilità = applicabilità del reato al processo

Metodo quantitativo (evoluto)

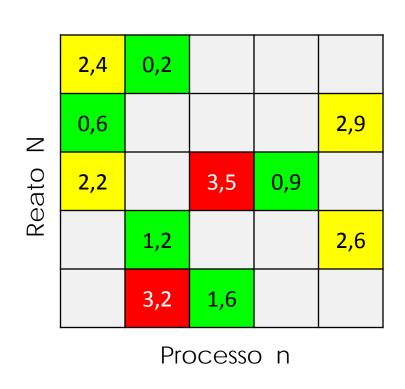
La relazione governativa di accompagno del Dlgs 231/2001 parla di "identificazione delle **attività più esposte** al rischio di commissione dei reati", facendo pensare alla necessità di una valutazione quantitativa del livello di rischio, anche solo nei termini basso, medio alto.

La questione inerente il giudizio di idoneità del metodo di valutazione del rischio-reato non è mai stata approfondita dalla giurisprudenza, ma, in sede di applicazione di misure cautelari, si è sottolineata la necessità che il rischio venga rappresentato in modo esaustivo e non descrittivo.

Un metodo evoluto che oltre a individuare il rischio sia capace di **quantificarlo**, sulla base di diversi criteri di valutazione, potrebbe essere il miglior giustificativo, anche nei confronti del giudice, delle decisioni (protocolli) adottati nella fase di predisposizione del modello.



Cosa significa mappatura dei rischi di tipo quantitativo



Mappatura quantitativa dei rischi significa associare ad ogni coppia reato/processo una valutazione, meglio se numerica, del rischio che il reato venga commesso.

In questo modo posso misurare anche l'efficacia delle misure di prevenzione introdotte in azienda.

RISCHIO REATO		
R _{N,n} ≤ 2	Basso	
2 < R _{N,n} ≤ 3	Medio	
R _{N,n} > 3	Alto	

Livello di rischio = funzione della probabilità e del danno

Il livello di rischio accettabile

Il rischio connesso alla commissione di reati che comportano la responsabilità amministrativa della Società può essere sostanzialmente ridotto ma, per sua natura, non può essere reso uguale a zero.

Solo in presenza di una analisi quantitativa, l'Azienda può porsi l'obiettivo che il livello di rischio sia inferiore ad un valore di soglia (anche diverso per i singoli reati) ritenuto "accettabile".

Quando il livello di rischio determinato per una combinazione processo/reato risulta troppo elevato, l'azienda deve identificare ed introdurre i protocolli di controllo aggiuntivi sul processo che possono ricondurre il rischio al di sotto del valore considerato accettabile.

Quando deve essere effettuata la mappatura dei rischi



Esistono situazioni nelle quali deve essere effettuata o riverificata la mappatura dei rischi e in molte di queste la responsabilità è riconducibile all'OdV:

- 1. Al momento della prima predisposizione del Modello di organizzazione e gestione MOG 231
- 2. Riesame periodico del MOG esistente o rinnovo dell'OdV
- 3. Dopo l'adozione del MOG 231, quando l'azienda effettui rilevanti modifiche organizzative e/o modifiche dei propri processi produttivi
- Dopo l'adozione del MOG 231, quando il legislatore introduca nuovi reati presupposto o modifiche rilevanti al Dlgs 231/2001
- Dopo l'adozione del MOG 231, in presenza di notizie di reato che ipotizzano la responsabilità amministrativa della società

La metodologia proposta per la misura del rischio reato





La metodologia proposta è lo sviluppo di quanto messo a punto negli anni 2003-2005, pubblicato nel 2007 sulla rivista dell'Aicq e successivamente applicato a molti casi concreti.

D. Bogazzi, G. Magnani, A. Rivieri QUALITÀ gennaio-febbraio 2007

Il livello teorico di rischio reato R_{n,N}

La valutazione dell'esposizione al "rischio 231" per ciascuna combinazione processo_n / reato_N può essere espressa mediante un valore di sintesi: **il livello teorico di rischio di reato R_{n,N}**

Il livello teorico di rischio reato $R_{n,N}$ viene ricavato dalla combinazione di **sei indicatori** analitici di rischio e/o di gravità.

Gli indicatori proposti misurano ciascuno un particolare fattore del rischio che interagisce con gli altri cinque per determinare il **livello teorico di rischio** complessivo per il binomio processo / reato.

Gli indicatori di rischio e/o di gravità

I sei indicatori di rischio e/o di gravità del reato sono per loro natura, almeno in prima approssimazione, correlabili al singolo reato presupposto o al singolo processo.

	Reato	Processo
1 – Effettività del rischio reato	X	
2 - Gravità dell'ipotesi di reato	X	
3 – Possibilità di un comportamento illecito		X
4 - Livello di regolazione del processo		X
5 – Stato dei sette strumenti organizzativi		X
6 – Estensione dei controlli	X	

Gli indicatori correlati al reato

Effettività del rischio reato (r1_N): la eventuale presenza di eventi negativi nella storia dell'azienda con riferimento allo specifico reato N costituisce un fattore di rischio effettivo.

Analogamente un rischio elevato è da associare ai reati considerati tipici del settore produttivo di appartenenza.

L'indicatore di rischio varia, con l'algoritmo del metodo proposto, fra 0 e 1

Gravità dell'ipotesi di reato (r2_N): la gravità di ciascun reato presupposto è nota perché è stata valutata dal legislatore attraverso la determinazione all'interno del DLgs 231/2001 di una sanzione massima (numero di quote) diversa per i singoli reati.

L'indicatore di rischio, proporzionale alla sanzione prevista, varia fra 0 e 1.

Estensione dei controlli finalizzati alla prevenzione del reato $(r6_N)$: l'indicatore di rischio parte da 1 e diventa 0 adottando la totalità dei protocolli di riferimento suggeriti dall'associazione di categoria per lo specifico reato; può diventare negativo adottando più controlli di quelli suggeriti dall'associazione di categoria.

Gli indicatori correlati al processo

Possibilità di un comportamento illecito (r3_n): è un indicatore correlabile al beneficio che può derivare all'impresa dal comportamento illecito ed alla tipologia di organizzazione assunta in funzione dell'attività che può dare origine al reato. In via intuitiva, a parità del livello di controllo, una attività a rischio svolta frequentemente da molte persone diverse è più "pericolosa" della stessa attività svolta di rado da poche persone.

L'indicatore varia, con l'algoritmo proposto, fra 0 e 1.

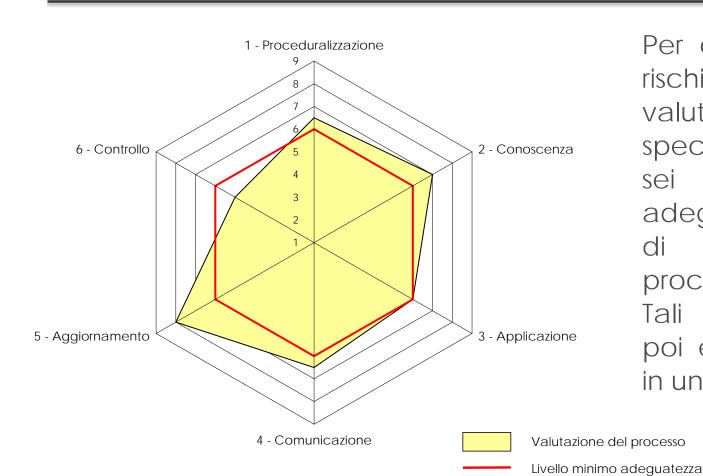
Livello di regolazione del processo (r4_n**)**, misura l'efficacia del sistema gestionale del singolo processo. L'indicatore è funzione del valore raggiunto dalla media di sei parametri gestionali e varia fra 1 e 0 per una valutazione media dei parametri compresa fra 1 e 7. Migliorando la efficacia del sistema gestionale del singolo processo oltre il valore 7, $\bf r4$ _n può diventare negativo.

Stato dei sette strumenti organizzativi (r5), misura l'efficacia del sistema gestionale complessivo dell'azienda. L'indicatore è funzione del valore raggiunto dalla media di sette parametri gestionali e varia fra 1 e 0 per una valutazione media dei parametri compresa fra 1 e 7. Migliorando la efficacia del sistema gestionale dell'azienda oltre il valore 7, **r5** può diventare negativo.

I sei indicatori di rischio classificati per natura

PROB <i>F</i>		
intrinseca	dipendente da carenza organizzativa	DANNO
Effettività del rischio reato	Livello di regolazione del processo	
Possibilità di un comportamento illecito	Stato dei sette strumenti organizzativi	Gravità dell'ipotesi di reato
	Estensione dei controlli	

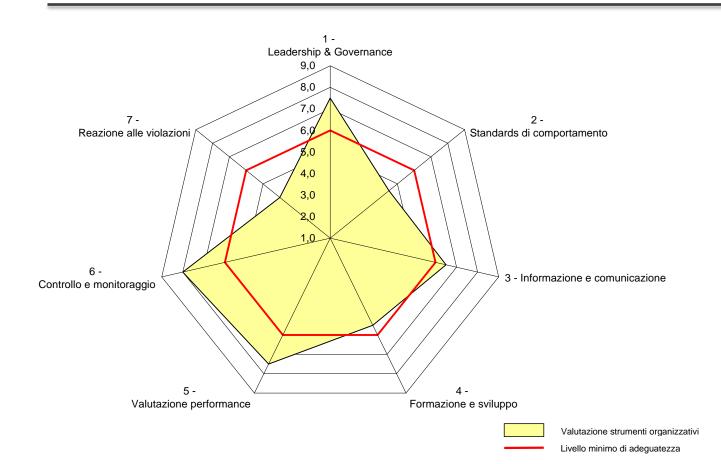
Indicatore di rischio r4_n livello di regolazione del processo



Per ciascun processo a rischio reato, vengono valutati (con uno specifico questionario) sei parametri di adeguatezza del livello di regolazione del processo stesso.

Tali parametri possono poi essere rappresentati in un grafico a radar.

Indicatore di rischio r5 Stato dei sette strumenti organizzativi



Per l'intera azienda, vengono valutati (con uno specifico questionario) sette parametri di adeguatezza dei principali strumenti organizzativi.

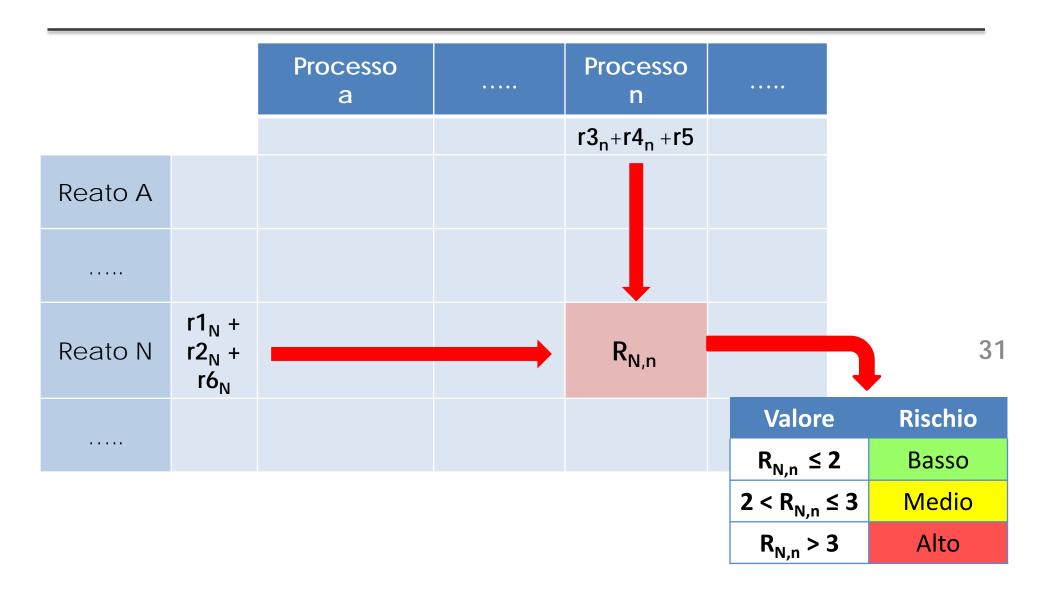
Tali parametri possono essere rappresentati in un grafico a radar.

Valutazione del rischio

A questo punto si può costruire una tabella che riporta:

- Nelle colonne i processi aziendali ritenuti sensibili e i tre indicatori di rischio r3_n, r4_n a e r5 associati al processo n-esimo
- Nelle righe i singoli reati (o famiglie di reati) ritenuti possibili e i tre indicatori di rischio $(\mathbf{r1}_{N}; \mathbf{r2}_{N}; \mathbf{r6}_{N})$ associati al reato N-esimo
- Nelle caselle centrali, il Livello di rischio reato $(R_{N,n} = r1_N + r2_N + r3_n + r4_n + r5 + r6_N)$ per ciascuna combinazione processo reato considerata a rischio nella fase di mappatura iniziale

Valutazione del rischio



Il risultato della valutazione del rischio

	Processo a		Processo n	
Reato A			0,32	
	2,45	2,88	3,07	
Reato N	5,22		1,75	2,05
		1,22		

N.B.: restano vuote le celle quando la mappatura ha detto che non esiste rischio per quella specifica coppia reato/processo

Valore	Rischio
$R_{N,n} \leq 2$	Basso
2 < R _{N,n} ≤ 3	Medio
R _{N,n} > 3	Alto

32





Dino Bogazzi

Past President Settore Costruzioni aicq Vicepresidente AIRCES - Legacoop posta@dinobogazzi.com