

ALLEGATO 2

LA METODOLOGIA DI RILEVAZIONE DATI E ANALISI DEL RISCHIO

Secondo le indicazioni della L. 190/2012, la redazione del Piano di Prevenzione della Corruzione è frutto di un processo, conosciuto come *Risk Management*, o di *gestione del rischio*, capace di individuare, mappare e valutare il rischio corruttivo cui il Comune di Napoli è potenzialmente, o concretamente, esposto, e per il quale necessita di specifiche misure di correzione e prevenzione contestualizzate nella realtà in cui lo stesso ente opera.

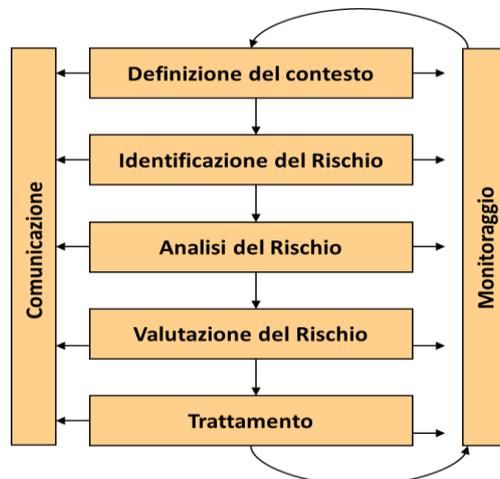
In tal senso, il processo di gestione del rischio corruttivo deve essere finalizzato alla:

- individuazione della totalità degli eventi rischiosi, il cui verificarsi incide sulla realizzazione delle attività poste in essere dell'ente e genera delle conseguenze di diversa natura;
- identificazione del grado di esposizione dell'amministrazione comunale al rischio corruttivo.

Entrambi i passaggi, implicano l'utilizzo di una metodologia capace di intercettare e valutare in maniera corretta il grado di esposizione dell'amministrazione al rischio.

Nel panorama internazionale, vengono utilizzate una pluralità di metodologie di gestione del rischio. Ne sono un esempio l'IRM, AIRMIC, ALARM¹, lo standard AS/NZS 4360:2004², l'Orange Book³, lo standard COSO-ERM⁴ e lo standard ISO 31000:2009⁵.

Il Piano Nazionale Anticorruzione, suggerisce l'utilizzo dello standard ISO 31000:2009, in quanto fornisce un approccio rigoroso all'identificazione, valutazione e gestione dei rischi, le cui fasi possono essere sintetizzate nello schema che segue:



Fonte: rielaborazione da ISO 31000:2009,
Risk management - Principles and guidelines

In sintesi, il processo di gestione del rischio delineato dalla norma ISO 31000 richiede, nella fase iniziale, un'approfondita analisi del contesto esterno ed interno, propedeutica alla fase di identificazione degli

¹ IRM, AIRMIC, ALARM, (2002), A Risk Management Standard (ISO/IEC 73 "Risk Management – Vocabulary – Guidelines for use in standards")

² Australian/New Zealand Standard, (2004), AS/NZS 4360:2004 Risk Management.

³ HM Treasury, (2004), The Orange Book. Management of risk – Principle and concepts

⁴ Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (2004), *Enterprise Risk Management Framework*

⁵ ISO 31000:2009, Risk management — Principles and guidelines.

eventi rischiosi che possono verificarsi durante lo svolgimento delle attività poste in essere dall'organizzazione. Una volta individuati gli eventi rischiosi, è opportuno procedere all'analisi e valutazione del suddetto rischio, prendendo in considerazione una pluralità di variabili connesse alla probabilità ed all'impatto di tali eventi. Ciò consente di valutare se il rischio cui è esposta l'organizzazione è accettabile o inaccettabile e, quindi, di identificare le modalità più opportune di trattamento dello stesso. A tali fasi consequenziali, si aggiungono due fasi trasversali, quella della comunicazione e monitoraggio, essenziali al fine di prendere corrette e tempestive decisioni sulla gestione del rischio all'interno dell'organizzazione.

Coerentemente con tale impostazione, ed in linea con i contenuti del Piano Nazionale Anticorruzione, le fasi del Processo di gestione del Rischio corruttivo all'interno del Comune di Napoli possono essere sintetizzate nella figura che segue.

Analisi del contesto, mappatura dei processi e degli eventi rischiosi

L'allegato 1 del Piano Nazionale Anticorruzione esplicita che la prima fase da realizzare nel processo di gestione del rischio è quella della mappatura dei Processi. Mappare i processi significa individuarne e rappresentarne tutte le componenti: gli *input*, le attività, le relazioni in essere, gli *output*, le alternative, le unità organizzative coinvolte e le procedure. La rappresentazione dei processi deve essere sufficientemente semplice ed efficace.

La rilevazione dei processi all'interno dell'amministrazione è un'attività molto complessa e richiede uno sforzo notevole in termini organizzativi e di risorse. È chiaro che un'attività di questo tipo, all'interno di amministrazioni di grandi dimensioni e organizzativamente complesse come il Comune di Napoli, richiederebbe la disponibilità di risorse e tempi che difficilmente sono reperibili a breve-medio termine.

Nel Comune di Napoli la mappatura dei processi organizzativi è parziale, e non sempre aggiornata. Avviare una completa rilevazione dei processi ai fini della redazione del P.T.P.C. è apparsa da subito una strada incompatibile con i tempi previsti e con le risorse disponibili.

Pertanto, si è optato per una soluzione, che pur pienamente compatibile con le indicazioni del Piano Nazionale Anticorruzione, risultasse di più semplice applicazione. Infatti, nell'allegato 1 del Piano Nazionale Anticorruzione si afferma: *«La mappatura dei processi deve essere effettuata da parte di tutte le pubbliche amministrazioni per le aree di rischio individuate dalla normativa e per le sottoaree in cui queste si articolano. E' inoltre raccomandato che la mappatura, anche in questa prima fase di attuazione della normativa, riguardi anche altre aree di attività, che possono essere diversificate a seconda della finalità istituzionale di ciascuna amministrazione».*

Pertanto il Piano Nazionale Anticorruzione individua un percorso incrementale. Si può partire da un catalogo dei processi "ristretto", considerando le aree e i processi che già la Legge n.190/2012 considera più rilevanti, e poi nel tempo allargare la rilevazione dei processi a rischio, tenendo conto delle specificità dell'amministrazione.

Questa è stata appunto la soluzione adottata nel Comune di Napoli, dove nel novero dei processi sono state considerate tutte le aree e sotto-aree di rischio individuate dal Piano Nazionale Anticorruzione, aggiungendo altre ritenute particolarmente critiche come quella Finanziaria.

In particolare, il processo di gestione del rischio nel Comune di Napoli ha avuto inizio con un'analisi del contesto esterno e interno, sulle cui risultanze è stata impostata la mappatura dei processi e degli eventi rischiosi. Il risultato è stato la costruzione di un Catalogo dei Processi e degli Eventi Rischiosi a essi associati contenente le peculiarità del Comune di Napoli. Il dettaglio della metodologia e degli strumenti utilizzati

per la mappatura dei processi è contenuto nell'**Allegato 1- Mappatura dei processi ed eventi rischiosi**, a cui si rinvia.

Analisi e valutazione dei rischi

La fase di analisi e valutazione del rischio si è articolata in due sotto-fasi:

- la rilevazione delle informazioni e dei dati
- la ponderazione e la valutazione del rischio

La raccolta dei dati ha avuto luogo attraverso due modalità: la somministrazione di un questionario a tutta la struttura organizzativa, che ha consentito di acquisire le conoscenze, nonché le percezioni dei dipendenti su episodi di corruzione avvenuti o potenzialmente verificabili all'interno del Comune e la raccolta di dati "oggettivi", quali dati giudiziari e articoli di giornale su casistiche verificatesi nell'ultimo triennio. Ciò ha consentito di raccogliere e analizzare 620 questionari, 39 Decreti di citazione a giudizio e 57 articoli di stampa. Il dettaglio della metodologia e degli strumenti utilizzati per la rilevazione delle informazioni è contenuto nel paragrafo relativo alla **Metodologia di rilevazione dei dati e analisi dei rischi**.

In particolare, i dati contenuti nel presente documento costituiscono la sintesi:

- dell'analisi dei Questionari somministrati alle strutture organizzative del Comune di Napoli;
- dell'analisi dei casi giudiziari (procedimenti in corso, rinvii a giudizio, etc.) forniti dall'avvocatura del Comune;
- dell'analisi della Rassegna Stampa (parole chiave 'Comune di Napoli' 'Corruzione').

L'analisi dei dati si ispira ai principi della norma ISO 31000 – Risk Management.

La definizione dei Processi in analisi risulta essere la messa a sistema delle aree a rischio già identificate dalla L.190/2012 (art. 1 comma 16) con alcune integrazioni rispetto ad aree sensibili e peculiarità del Comune di Napoli. Per ciascun Processo vi è, poi, la definizione delle possibili Classi di rischio, le quali sono state oggetto di valutazione da parte degli intervistati. Tale operazione ha consentito di mappare 19 Processi (e 21 Classi di Rischio) afferenti a 4 aree di rischio.

Per ciascun Processo le dimensioni oggetto d'analisi sono:

- la **probabilità**;
- l'**impatto**.

Rispetto a tali dimensioni, la valutazione è stata effettuata considerando elementi:

- **oggettivi**
- **soggettivi**.

Le variabili: probabilità

1. **Probabilità**, elementi **oggettivi**:

- a. **SEGNALAZIONI**: casistiche occorse rispetto ad informazioni pervenute che hanno riguardato episodi di corruzione o cattiva gestione; Il numero di segnalazioni è fornito dagli intervistati;

- a. **CASI GIUDIZIARI:** sentenze passate in giudicato, procedimenti in corso, decreti di citazione a giudizio verificatesi nell'ultimo triennio; L'analisi è stata condotta tramite un processo di riconduzione delle casistiche individuate ai Processi mappati.

2. **Probabilità**, elementi **soggettivi**:

- a. livello di **DISCREZIONALITÀ** del Processo in analisi; Il livello di discrezionalità del processo è stimato dagli intervistati;
- b. efficacia degli **ATTI ORGANIZZATIVI**; Il livello di efficacia degli atti organizzativi è stimato dagli intervistati;
- c. efficacia dei **CONTROLLI**; Il livello di efficacia dei controlli è stimato dagli intervistati;

Le variabili: l'impatto

2. **Impatto**, elementi **oggettivi**:

- a. **ANALISI DELLA STAMPA:** presenza nei quotidiani di notizie inerenti eventi di corruzione e/o cattiva gestione inerenti il Processo in analisi; L'analisi della Rassegna Stampa è stata condotta tramite un processo di riconduzione delle casistiche individuate ai Processi mappati

3. **Impatto**, elementi **soggettivi**:

- a. **DANNO** accertato da **CONTROLLI**; Il danno accertato da controlli è stimato dagli intervistati sulla base delle casistiche occorse in passato.
- b. **DANNO** accertato da **CONTENZIOSI**; Il danno accertato da contenziosi è stimato dagli intervistati sulla base delle casistiche occorse in passato.
- c. **IMPATTO POTENZIALE.** L'impatto potenziale è stimato dagli intervistati.

Rispetto alle scelte tecniche proposte dall'allegato 5 del P.N.A. per la misurazione del rischio, la metodologia utilizzata nel Comune di Napoli con il supporto tecnico del FormezPA, all'interno di una unità organizzativa complessa come quella del Comune di Napoli ha evidenziato una serie di problematiche rilevanti, relative sia agli indicatori utilizzati per la valutazione, che attinenti alla metodologia di aggregazione dei dati, che, in sintesi, possono essere ricondotte ad una sottostima della rischiosità dei processi.

Le criticità emerse sono state espone, in maniera dettagliata nell'Allegato 2bis.

In ogni caso si evidenzia che applicando la metodologia di cui all'allegato 5 del PNA, le conclusioni avrebbero condotto che il Comune di Napoli presenterebbe un profilo di rischio basso e medio basso per tutti i processi esaminati e cioè 19 processi e 21 classi di rischio afferenti a 4 aree di rischio.

Il valore finale delle due dimensioni , impatto e probabilità, è stato assegnato secondo il criterio del " **valore massimo**".

Ciò comporta che si è determinato per i processi esaminati , secondo un **principio prudenziale** tipico dei processi della gestione del Rischio, **che il Valore finale della Probabilità e quello dell'Impatto assumono il valore della variabile che ha ricevuto il punteggio più alto.**

Si è ritenuto necessario illustrare dettagliatamente tale procedimento al fine di dimostrare che per alcuni processi i cui rischi da una valutazione globale dei singoli elementi risultassero piuttosto bassi, applicando tale principio prudenziale del “valore massimo”, comportano in taluni casi I “Rating global” Rilevante e/o Critico.

La metodologia di analisi utilizzata nel Comune di Napoli si è pertanto basata sui seguenti criteri metodologici:

- utilizzo di un approccio prudenziale alla valutazione del rischio, in base al quale è preferibile sovrastimare il rischio piuttosto che sottostimarlo;
- utilizzazione nel processo di analisi sia di dati oggettivi (segnalazioni, dati giudiziari, ecc.), sia dati di natura soggettiva (rilevati attraverso valutazioni espresse da soggetti intervistati);
- impiego di una procedura di aggregazione dei dati di tipo non compensativo (operatore aggregativo di massimo) in luogo di una procedura di aggregazione dei dati di natura non compensativa (media aritmetica);
- aggregazione dei dati in due indici, uno relativo alla probabilità e l'altro all'impatto;
- valutazione del grado di esposizione al rischio di ogni processo attraverso la combinazione dei valori di impatto e probabilità, secondo lo schema che segue.

RATING GLOBALE		Combinazioni Valutazioni finali IMPATTO – PROBABILITA'	
Giudizio	Valore	PROBABILITA'	IMPATTO
CRITICO	IV	Alto	Medio
		Alto	Alto
		Medio	Alto
RILEVANTE	III	Alto	Basso
		Medio	Medio
		Basso	Alto
MARGINALE	II	Medio	Basso
		Basso	Medio
TRASCURABILE	I	Basso	Basso

La metodologia adottata ha consentito di identificare l'esposizione al rischio corruttivo dell'amministrazione, sia a livello aggregato di processo che a livello dettagliato di unità organizzative (direzioni/uffici).

È importante sottolineare che un *rating* di rischiosità elevata non deve essere interpretato come indicativo di una qualche forma di corruzione in atto, al contrario esso segnala una criticità “potenziale” di cui l'organizzazione assume consapevolezza e che si impegna a presidiare attraverso la pianificazione di opportuni interventi organizzativi, nel quadro della strategia di prevenzione della corruzione.

I RISULTATI DELL'ANALISI: L'INDIVIDUAZIONE DELLE AREE DI RISCHIO.

L'analisi effettuata secondo la metodologia descritta nel precedente paragrafo ha consentito una precisa e puntuale individuazione delle aree di rischio. I risultati, presentati in questo paragrafo in maniera sintetica, sono disponibili ad un livello dettagliato nell'**Allegato 3**.

La metodologia adottata ha infatti consentito di effettuare una valutazione del livello di esposizione al rischio di:

- ogni processo organizzativo tra quelli individuati nel Catalogo dei processi

- ogni unità organizzativa (Dipartimento, Direzione, Servizio Autonomo, Municipalità) del Comune, per ogni processo organizzativo nella quale risulta coinvolta.

Nella tabella seguente si riporta il risultato relativo al livello di esposizione al rischio di ogni processo organizzativo. I risultati sono ordinati in ordine decrescente.

Codifica	PROCESSO	RATING
R.1	Provvedimenti Autorizzatori e concessori	Critico
F.6	Gestione dei beni pubblici e del patrimonio	Critico
P.1	Selezione, progressione di carriera e formazione interna	Critico
P.3	Controllo sull'attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro (es. collaborazioni esterne)	Critico
E.1	Valutazione delle offerte	Critico
E.2	Procedure di affidamento	Critico
E.4	Vigilanza e controllo dell'amministrazione su società, fondazioni e istituzioni di suo diretto controllo	Critico
R.2	Concessione di benefici economici o prestazioni assistenziali	Critico
R.3	Attività amministrativa rivolta alla promozione della cultura, formazione, lavoro, pari opportunità e sport	Critico
F.1	Gestione delle entrate tributarie a carattere generale	Critico
F.4	Gestione delle spese per il pagamento e/o l'erogazione di benefici a prestatori d'opera esterni e/o interni	Critico
F.5	Maneggio di denaro o valori pubblici	Critico
F.7	Gestione dei beni pubblici e del patrimonio – Municipalità	Rilevante
P.2	Gestione delle risorse umane	Rilevante
E.3	Fasi endoprocedimentali di gara e successive all'affidamento	Rilevante
F.2	Gestione delle entrate derivanti da servizi o violazioni specifici	Rilevante
F.3	Gestione delle spese per finalità generali e per l'attuazione delle politiche pubbliche	Marginale
P.4	Conferimento di incarichi professionali	Trascurabile
R.4	Pianificazione del territorio (Urbanistica, Lavori -grandi opere-, Ambiente e tutela del territorio)	Trascurabile

In particolare, dall'analisi effettuata, 12 processi risultano a rischiosità elevata (Critica) e 4 a rischiosità Medio-alta (Rilevante). Solo un processo risulta essere a criticità medio-bassa (Marginale) e 2 a rischiosità bassa (Trascurabile).

I processi a rischio critico appartengono a tutte le 4 Aree di rischio mappate: Personale, Esternalizzazioni, Rapporti con cittadini e imprese e l'Area Finanziaria, denotando una trasversalità dell'esposizione al rischio su diverse attività dell'amministrazione. Tra questi emergono tutti i provvedimenti autorizzatori e concessori così come la gestione dei beni pubblici e del patrimonio, che dall'analisi effettuata rilevano una esposizione particolare e richiedono misure puntuali ai fini di un'opportuna prevenzione.

Nella figura seguente si riporta in maniera sintetica il risultato relativo al livello di esposizione al rischio evidenziato da ogni struttura apicale per ognuno dei processi organizzativi.

DIREZIONI	PROCESSI																		
	P.1	P.2	P.3	P.4	E.1	E.2	E.3	E.4	R.1	R.2	R.3	R.4	F.1	F.2	F.3	F.4	F.5	F.6	F.7
DIREZIONE GENERALE																			
GABINETTO DEL SINDACO																			
DIP. SEGRETERIA GENERALE																			
DIP. CONSIGLIO COMUNALE																			

