

ALLEGATO 2 bis

Nota metodologica

La metodologia di analisi adottata e ampiamente descritta nel presente allegato, è stata definita in cooperazione con il FormezPA, che nell'ambito del Protocollo d'intesa tra il Ministero della Pubblica Amministrazione e la Semplificazione, il Ministero dell'Interno, il Sindaco di Napoli e l'ANCI per l'Adozione da parte del Comune di Napoli di un Piano organizzativo in funzione di prevenzione della Corruzione, sottoscritto il 17 maggio 2012, ha fornito un supporto di natura prettamente tecnico al Gruppo di Lavoro dell'Ente.

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

- a) la rilevazione delle informazioni e dei dati;
- b) la ponderazione e la valutazione del rischio.

In generale, la metodologia di analisi utilizzata dal Comune di Napoli, si ispira ai principi della norma ISO 31000, di cui ripercorre i principali passaggi e prende in considerazione, con qualche modifica che verrà ampiamente discussa nei paragrafi che seguono, i suggerimenti contenuti negli allegati 1 e 5 del Piano Nazionale Anticorruzione.

a. La rilevazione delle informazioni e dei dati

La rilevazione delle informazioni e dei dati su cui basare la valutazione dei rischi è un punto metodologico qualificante del processo di gestione del rischio. Tuttavia, questa prima fase ha presentato delle difficoltà connesse all'assenza di sufficienti evidenze empiriche di quali siano esattamente le tipologie di dati e informazioni da rilevare e quali modalità organizzative siano le più idonee.

In proposito nell'allegato 1 del P.N.A. si afferma: «*L'intero processo di gestione del rischio richiede la partecipazione e l'attivazione di meccanismi di consultazione, con il coinvolgimento dei dirigenti per le aree di rispettiva competenza. Per l'attività di identificazione, di analisi e di ponderazione dei rischi è consigliata la costituzione di gruppi di lavoro, al fine di far emergere gli aspetti salienti a seguito del confronto. E' utile la consultazione e il coinvolgimento degli utenti, di associazioni di consumatori e di utenti che possono offrire un contributo con il loro punto di vista e la loro esperienza. Inoltre, può essere utile la creazione di una task force multidisciplinare che sia in grado di coordinare le attività di analisi e di sistematizzarne i risultati*» (pag. 23).

Ne consegue che "la costituzione di gruppi di lavoro" è suggerita dal P.N.A. come la **modalità organizzativa più idonea per la rilevazione delle informazioni**.

Nel caso di un'amministrazione grande ed organizzativamente complessa come il Comune di Napoli, la costituzione di un gruppo di lavoro si è rilevata poco efficiente con riferimento al reperimento di informazioni utili alla valutazione del rischio. Per questo motivo, si è preferito coinvolgere tutta la struttura organizzativa, attraverso la somministrazione di un **questionario on-line**, somministrato a tutte le direzioni e i servizi del comune (in tutto 800 questionari).

L'intervento del Segretario Generale nelle sue vesti di RPC è stato essenziale e ha consentito di ottenere una restituzione di 620 questionari (tasso di risposta del 77,5%). L'utilizzazione del questionario ha consentito, da un lato, di raggiungere una ampia platea di destinatari contribuendo all'azione di sensibilizzazione di tutta la struttura; dall'altro, di ottenere una base di informazioni strutturata, alla quale è stato possibile applicare alcuni controlli statistici, relativamente alla qualità del dato.

Una ulteriore considerazione attiene alla **tipologia dei dati e delle informazioni** da rilevare ai fini della valutazione dei rischi.

Nel P.N.A. in proposito si rileva che: *«un utile contributo può essere dato dai dati tratti dall'esperienza e, cioè, dalla considerazione di precedenti giudiziari (in particolare, i procedimenti e le decisioni penali o di responsabilità amministrativa) o disciplinari (procedimenti avviati, sanzioni irrogate) che hanno interessato l'amministrazione, nonché la considerazione dei criteri indicati nella Tabella Allegato 5: "La valutazione del livello di rischio", colonna sinistra (discrezionalità, rilevanza esterna, complessità del processo, valore economico, razionalità del processo, controlli), e colonna destra (impatto economico; impatto organizzativo, economico e di immagine) prescindendo in questa fase dall'attribuzione del valore numerico (che sarà invece utilizzato nelle successive fasi dell'analisi e della ponderazione)».*

Tuttavia, la rilevazione dei dati giudiziari è particolarmente importante non solo nella fase di identificazione dei processi o delle aree a rischio ma anche in quella di analisi. Autorevoli istituzioni internazionali hanno spesso notato la mancanza di informazioni adeguate o dati statistici relativi alle condanne penali o disciplinari, alle misure imposte sui funzionari pubblici per reati di corruzione o violazione delle regole di condotta professionale relativi a tale reati (ad esempio, mancata segnalazione di attività accessorie, che potrebbero causare un conflitto di interessi). In alcune circostanze i dati statistici possono essere utili nel condurre l'analisi dei rischi.

Il P.N.A. non indica le modalità operative con le quali rilevare e elaborare i dati giudiziari ed in genere, le amministrazioni non dispongono di adeguate modalità di rilevazione, classificazione e elaborazione di tali informazioni.

Per ovviare a tale mancanza, presso il Comune di Napoli è stato costituito un primo **database** contenente una classificazione delle evidenze relative a procedimenti in atto (penali, amministrativi, disciplinari) attinenti alla materia dell'integrità. La costruzione del database è avvenuta attraverso un processo che ha visto, in primo luogo, la definizione dell'oggetto di rilevazione e, poi, il reperimento, analisi e classificazione delle evidenze. La classificazione ha consentito di imputare ogni evidenza (procedimento in corso) a un determinato processo organizzativo, e in alcuni casi, a una determinata direzione/ufficio. In questo modo il database ha permesso di utilizzare le evidenze come riferimenti oggettivi per la valutazione del rischio dei processi e delle unità organizzative.

b. La ponderazione e valutazione del rischio

In base all'allegato 1 del P.N.A. la valutazione del rischio *«consiste nella valutazione della probabilità che il rischio si realizzi e delle conseguenze che il rischio produce (probabilità e impatto) per giungere alla determinazione del livello di rischio. Il livello di rischio è rappresentato da un valore numerico». Per ciascun rischio catalogato occorre stimare il valore della probabilità e il*

valore dell'impatto. I criteri che è possibile utilizzare per stimare la probabilità e l'impatto e per valutare il livello di rischio del processo sono indicati nella Tabella dell'allegato 5: La valutazione del livello di rischio». «Il valore della probabilità e il valore dell'impatto debbono essere moltiplicati per ottenere il valore complessivo, che esprime il livello di rischio del processo».

Successivamente all'approvazione del P.N.A., la Funzione Pubblica ha pubblicato ulteriori chiarimenti in merito all'allegato 5 del P.N.A.: «*Al fine di assicurare omogeneità di criteri, si forniscono alcune precisazioni sulle modalità da seguire nelle operazioni di valutazione del rischio:*

- il valore della Probabilità va determinato, per ciascun processo, calcolando la media aritmetica dei valori individuati in ciascuna delle righe della colonna "Indici di valutazione della probabilità";

- il valore dell'Impatto va determinato, per ciascun processo, calcolando la media aritmetica dei valori individuati in ciascuna delle righe della colonna "Indici di valutazione dell'impatto". Il livello di rischio che è determinato dal prodotto delle due medie potrà essere nel suo valore massimo = 25».

Rispetto alle scelte tecniche proposte dall'allegato 5 del P.N.A. per la misurazione del rischio, il suo utilizzo 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.

Ad esempio, tra le principali problematiche relative agli indicatori, si sottolinea il terzo indicatore suggerito dall'allegato con riferimento alla probabilità denominato "complessità del processo", che è stato reinterpretato alla luce di una maggiore semplificazione nell'attribuzione del punteggio (per i dettagli si rimanda al paragrafo successivo).

Tuttavia, le maggiori criticità si segnalano nell'utilizzo della procedura di aggregazione degli indicatori di probabilità e impatto suggeriti dall'allegato 5 del P.N.A., ossia la media aritmetica. Attraverso l'utilizzo di tale operatore, l'amministrazione comunale ha ottenuto, per tutti i processi analizzati, un appiattimento verso il basso dei valori di impatto e probabilità, qualsiasi fossero i valori attribuiti alle singole variabili come mostra, a titolo meramente esemplificativo, quanto riportato nelle tabelle che seguono.

Tabella 1 – Esempio di griglia per la valutazione della probabilità

INDICI DI VALUTAZIONE DELLA PROBABILITA'	PROCESSO A	PROCESSO B
Discrezionalità	1	1
Rilevanza Esterna	1	2
Complessità del Processo	1	2
Valore Economico	1	2
Frazionabilità	1	2
Controlli	5	2
Media	1,67	1,67
Max	5	2

Tabella 2 – Esempio di griglia per la valutazione dell’impatto

INDICI DI VALUTAZIONE DELLA IMPATTO	PROCESSO A	PROCESSO B
Impatto organizzativo	5	2
Impatto economico	1	2
Impatto reputazionale	1	2
Impatto org., econ e rep.	1	2
Media	2	2
Max	5	2

Sulla base dell’esempio numerico il valore complessivo di rischiosità assegnabile ai due processi che deriva dalla moltiplicazione dei valori medi di probabilità (1,67) e impatto (2) per ciascuno dei due processi viene identico ed è pari a 3,34. In altre parole, i valori medi sono molto bassi e il valore finale (probabilità x impatto) risulta particolarmente basso (3,33 in una scala da 1 a 25) nonostante i due processi presentino profili di rischio chiaramente differenti.

L’esempio riportato nelle tabelle, che rispecchia quanto avvenuto con l’applicazione della metodologia per i processi mappati per il Comune di Napoli, ha portato ad affermare che i processi, pur se con una valutazione differente rispetto alle singole variabili, hanno livello di esposizione al rischio particolarmente basso e che porterebbe, di conseguenza, a porre in essere una risposta organizzativa di bassa intensità.

Per ovviare al paventato problema di una sottostima del rischio, l’amministrazione ha preferito ricorrere ad una metodologia che applicasse una logica di tipo prudenziale¹, in quanto quello della corruzione è un fenomeno complesso e in larga misura sommerso. In tal senso, quindi, si è preferito ricorrere, al posto della media aritmetica, all’utilizzo dell’operatore di massimo in base al quale, alle variabili di impatto e probabilità viene assegnato il valore dell’indicatore che ha ottenuto il punteggio più elevato. Riprendendo l’esempio proposto nella Tabella 1 si può notare, quindi, che applicando l’operatore di massimo i due processi si distinguono nettamente in termini di profilo di rischio.

È pur vero che, l’utilizzo di tale metodo, in certe condizioni, può determinare una tendenza verso i valori più alti (sopravvalutazione). Tuttavia, se si adotta un criterio prudenziale, un’eventuale sopravvalutazione del rischio è certamente preferibile a una sua sottovalutazione.

Sempre per lo stesso principio, si è ritenuto utile aggiungere, agli indicatori dell’allegato 5 del P.N.A. altri indicatori per una valutazione più completa ed esaustiva del rischio di corruzione che grava sui processi. Una prima variabile è data dai casi giudiziari che hanno visto coinvolta l’amministrazione in passato. Tale variabile, come già si è avuto modo di porre in risalto, è considerata dall’allegato 1 del P.N.A. con riguardo alla fase di identificazione dei rischi. Si è ritenuto, quindi, di farne uso anche per stimare la dimensione probabilistica del verificarsi di

¹ A tal fine l’amministrazione si è potuta avvalere del supporto metodologico del Formez PA, nell’ambito del Progetto “Interventi mirati al contrasto della corruzione nella Pubblica amministrazione centrale e locale” e del “Protocollo di Intesa tra il Ministero della Pubblica amministrazione e la Semplificazione, il Ministero dell’Interno, Il Sindaco del Comune di Napoli e l’ANCI “per l’adozione da parte del Comune di Napoli di un piano organizzativo in funzione di prevenzione della corruzione”, del 12 maggio 2012.

eventi rischiosi e quindi, come si vedrà avanti in modo più puntuale, è stata implementata nel processo di analisi del rischio proposto. Una seconda variabile è data dall'efficacia degli atti organizzativi interni volti a presidiare il rischio di corruzione o comunque il verificarsi di eventi ad esso antecedenti. Anche questa variabile è stata utilizzata per la valutazione della dimensione probabilistica.

In sintesi, combinando tutte le variabili suggerite dal P.N.A. più quelle ritenute utili per completare l'analisi, si è proceduto a valutare impatto e probabilità di eventi rischiosi distinguendo tra variabili oggettive e soggettive. L'illustrazione operativa dell'intero processo di valutazione del rischio adottato nel Comune di Napoli sarà oggetto del successivo paragrafo.

Metodologia d'analisi

Come anticipato in precedenza, la valutazione e ponderazione del rischio di ogni singolo Processo (per la cui mappatura si rinvia all'**Allegato 1- Mappatura dei processi ed eventi rischiosi**) è avvenuta attraverso l'analisi di una pluralità di informazioni ottenute da:

- i Questionari somministrati alle Direzioni del Comune di Napoli;
- i casi giudiziari (procedimenti in corso, rinvii a giudizio, etc.) forniti dall'avvocatura del Comune;
- la Rassegna Stampa (parole chiave 'Comune di Napoli' 'Corruzione');

Così come indicato nell'allegato 5 del P.N.A., per ciascun Processo le dimensioni oggetto d'analisi sono:

- la **probabilità**, da intendersi come la frequenza di accadimento degli eventi rischiosi;
- l'**impatto**, da intendersi come il danno che, il verificarsi dell'evento rischioso, causa all'amministrazione e che può essere:
 - Economico-finanziario, in termini di perdite monetarie legate al verificarsi dell'evento;
 - Organizzativo, connesso all'appesantimento burocratico causato dalla gestione di tali eventi;
 - Reputazionale o di immagine, in termini di perdita di fiducia dell'amministrazione

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

- **Oggettivi** (che si riferiscono a casistiche realmente verificatesi all'interno dell'amministrazione);
- **Soggettivi** (che si riferiscono a valutazioni soggettive degli intervistati).

Rispetto alle dimensioni di impatto e probabilità, verranno di seguito esplicitate le variabili (o indicatori) utilizzate per la valutazione della rischiosità dei processi. In particolare:

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;
- b. **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;

3. **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

4. **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.

Dopo aver illustrato le variabili utilizzate per la valutazione della rischioosità dei processi, verrà descritto, in dettaglio, il metodo di aggregazione dei dati, distinguendo tra le variabili "oggettive" e quelle "soggettive".

In particolare:

A. Variabili soggettive

A ciascuna variabile della dimensione probabilità e dell'impatto, per ogni Processo, è stato assegnato un valore 'alto', 'medio' o 'basso' a seconda delle risposte fornite dagli intervistati.

Tale valore si riferisce alla Mediana del totale delle risposte fornite per il Processo in analisi, da tutte le direzioni intervistate, come risulta dall'esempio che segue:

Variabili			Rating		
			alto	medio	basso
Probabilità	Sogg.	livello di discrezionalità			x
		efficacia atti organizzativi		x	
		efficacia controlli		x	
Impatto	Sogg.	danno accertato da controlli			x
		danno accertato da contenziosi		x	
		impatto potenziale		x	

Nel dettaglio:

1. **Livello di discrezionalità:** il valore 'basso' è dato dalla mediana del totale delle risposte per il Processo in analisi alla domanda relativa alla discrezionalità.
2. **Efficacia atti organizzativi ed efficacia controlli:** il valore 'medio' è dato dalla mediana del totale delle risposte per il Processo in analisi alle domande 'Nel caso si verificano eventi rischiosi legati alla presente Classe di Rischio, gli atti organizzativi interni/controlli presenti sono:
 - a. Inadeguati o assenti
 - b. Parzialmente adeguati e/o da integrare
 - c. Efficaci
3. **Danno accertato da controlli:** il valore 'basso' è dato dalla mediana del totale delle risposte per il Processo in analisi alla domanda 'Alla luce di quanto dichiarato i controlli hanno evidenziato irregolarità il cui danno si può considerare:
 - a. Grave;
 - b. Lieve;
 - c. Nessun danno.
4. **Danno accertato da contenziosi:** il valore 'medio' è dato dalla mediana del totale delle risposte per il Processo in analisi alla domanda 'si chiede di stimare se, sulla base della propria esperienza, i costi economici e/o organizzativi per l'amministrazione dei contenziosi sono stati:
 - a. costi ingenti;
 - b. costi trascurabili;
 - c. nessun costo.'
5. **Impatto potenziale:** il valore 'medio' è dato dalla mediana del totale delle risposte per il Processo in analisi alla domanda 'Secondo lei il verificarsi di eventi rischiosi legati alla Classe di Rischio in analisi può causare all'amministrazione un impatto:
 - a. Molto dannoso;
 - b. significativo;
 - c. irrilevante.'

B. Dati oggettivi

A ciascuna variabile della dimensione probabilità e dell'impatto, per ogni Processo, è stato assegnato un valore 'alto', 'medio' o 'basso', come risulta dall'esempio che segue:

Variabili			Rating		
			alto	medio	Basso
Probabilità	ogg.	segnalazioni			X
		casi giudiziari			X
Impatto	ogg.	analisi dati stampa (database esterno)			X

Nel dettaglio:

1. **Segnalazioni:** il valore del rating è assegnato in base alle risposte fornite nei questionari alla domanda 'Ci sono state segnalazioni che hanno riguardato episodi di corruzione o cattiva gestione inerenti la Classe di Rischio in analisi? Indicarne il numero', secondo lo schema:
 - a. Alto: n° segnalazioni > 4;
 - b. Medio: n° di segnalazioni compreso tra 1 e 3;
 - c. Basso: 0 segnalazioni.
2. **Casi giudiziari:** il valore del rating è stato assegnato sulla base dei dati forniti dall'Avvocatura Comunale. Ciascun caso è stato analizzato al fine di valutarne la coerenza con il Processo individuato per il Comune. Il valore alto, medio o basso, rispetto al Processo in analisi, dipende dalla numerosità delle casistiche occorse, secondo lo schema:
 - a. Alto: n° di casi giudiziari > 4;
 - b. Medio: n° di casi giudiziari compreso tra 1 e 3;
 - c. Basso: 0 casi giudiziari.
3. **Analisi dati stampa (database esterno):** Il valore del rating è stato assegnato sulla base dell'analisi della Rassegna Stampa in relazione ai casi di corruzione riguardanti il Comune di Napoli. Ciascun articolo presente nel database è stato analizzato al fine di valutarne la coerenza con il Processo individuato per il Comune. Il valore alto, medio o basso, rispetto al Processo in analisi, dipende dalla numerosità delle casistiche occorse, secondo lo schema:
 - a. Alto: n° di articoli pubblicati > 4;
 - b. Medio: n° di articoli pubblicati compreso tra 1 e 3;
 - c. Basso: 0 articoli pubblicati.

Il valore delle singole variabili, ha concorso a determinare il Valore finale dell'Impatto e quello della Probabilità (separatamente) per ciascun Processo.

Come ampiamente discusso nei precedenti paragrafi, il Valore finale delle due dimensioni (impatto e probabilità) è stato assegnato secondo il criterio del '**valore massimo**'. Ciò significa che, secondo un principio prudenziale tipico dei processi di gestione del Rischio, il Valore finale della Probabilità e quello dell'Impatto assumono il valore della variabile che ha ricevuto il punteggio più elevato.

Variabili			Rating singole variabili			Valore finale
			alto	medio	basso	
Probabilità	ogg.	Segnalazioni			x	MEDIO
		casi giudiziari			x	
	sogg.	livello di discrezionalità			x	
		efficacia atti organizzativi		x		
		efficacia controlli		x		
Impatto	ogg.	analisi dati stampa (database esterno)	x			ALTO
	sogg.	danno accertato da controlli			x	
		danno accertato da contenziosi		x		
		impatto potenziale		x		

Il valore finale della probabilità nell'esempio in analisi è MEDIO, che deriva dai punteggi delle variabili valutate con valore più elevato. Il valore finale dell'impatto è, invece, ALTO. In questo caso il valore deriva dalla presenza di almeno una variabile valutata con punteggio 'alto'.

L'ultimo passaggio è stato quello di addivenire ad un Rating globale di ciascun Processo, ottenuto dalla combinazione delle Valutazioni finali di impatto e Probabilità del Processo in analisi. In particolare, si è seguito lo schema rappresentato dalla tabella che segue:

RATING GLOBALE (di rischiosità del Processo)		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