



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

ESPERI@  
ALTA FORMAZIONE SPECIALISTICA  
e-LEARNING



# **Analisi di contesto: finalità, strumenti di analisi e rilevazione del livello di cultura etica**

**Formez** PA

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

# Analisi di contesto: finalità, strumenti di analisi e rilevazione del livello di cultura etica

## Analisi di contesto: finalità e obiettivi

L'analisi di contesto è la prima fase del processo di risk management, finalizzata a rilevare e analizzare le informazioni necessarie a:

- comprendere come il rischio, e in particolare il rischio corruttivo, possa verificarsi all'interno dell'organizzazione per via delle specificità dell'ambiente in cui essa opera e delle caratteristiche organizzative interne;
- valutare il campo di applicazione del risk management, ovvero obiettivi e livello organizzativo (intera organizzazione, dipartimenti, uffici/settori, processi, società controllate e collegate);
- valutare la struttura organizzativa e la disponibilità qualitativa e quantitativa di risorse umane, competenze, sistemi e tecnologie in relazione all'attuazione del processo di risk management.

Ciò consente di definire:

- i fattori di rischio, ovvero i fattori di stimolo dei principali rischi, di origine sia esterna che interna;
- le aree di rischio, ovvero l'insieme di obiettivi, attività e/o parti dell'organizzazione esposte al rischio, rispetto alle quali si decide di identificare, analizzare e gestire i rischi;
- gli attori, le responsabilità, i compiti, i sistemi e i flussi informativi da attivare per una corretta attuazione del processo di risk management.

L'analisi di contesto si suddivide in analisi di contesto esterno e analisi di contesto interno.

## Analisi di contesto esterno: ambiti e oggetto di indagine

Per l'analisi di contesto esterno è possibile identificare tre ambiti di indagine:

- **ambientale**, nel quale si evidenziano le caratteristiche dell'ambiente nel quale l'organizzazione opera. Relativamente al rischio di corruzione, ciò si traduce nell'osservazione dell'economia locale e della presenza di criminalità organizzata, del tessuto sociale e delle condizioni socio-economiche della cittadinanza;
- **relazionale**, nel quale si mappano e definiscono i principali stakeholder e gruppi di pressione e si delineano le dinamiche relazionali;

- **culturale**, nel quale si rileva il livello di diffusione della cultura etica e della legalità, si mappano le iniziative e i soggetti di attivismo civico nel territorio e si rilevano gli atteggiamenti e i comportamenti di rispetto delle regole e di etica condivisa.

## Analisi di contesto interno: ambiti e oggetto di indagine

Per l'analisi di contesto interno gli ambiti di indagine sono:

- **gestionale**, nel quale si mappano e analizzano i processi e si evidenziano le caratteristiche gestionali attraverso le quali l'organizzazione opera;
- **organizzativo**, nel quale si rilevano il livello di competenze e la disponibilità di sistemi e tecnologie per la gestione del rischio, nonché si analizzano la presenza e le modalità di interazione tra gli altri soggetti preposti a funzioni di programmazione e controllo;
- **culturale**, nel quale si valuta sia la cultura del rischio che la cultura etica presente e condivisa nell'organizzazione.

## Strumenti di analisi

L'analisi del contesto esterno ed interno può essere realizzata attraverso un mix di dati e informazioni, classificabili in due categorie, in funzione della tipologia di patrimonio di conoscenze a cui si ricorre:

- **documentali**: consultazione di atti e documenti dell'organizzazione, di ricerche e *paper* di organismi e centri di ricerca, di banche dati interne ed esterne, di rilievi e segnalazioni da parte di organismi di controllo interni ed esterni, etc., nell'ambito dei quali è possibile estrapolare informazioni rilevanti ai fini dell'oggetto d'indagine;
- **esperienziali**: rilevazione attraverso interviste, focus group e/o questionari di conoscenze non formalizzate e di percezioni, detenute da soggetti interni ed esterni, in quanto *owner* dei processi/attività/sistemi indagati o in quanto persone che per esperienza, anche presso altre organizzazioni, sono in grado di fornire informazioni e analisi su ambiti di indagine sia interni che esterni.

Al fine di sistematizzare le informazioni raccolte e giungere all'identificazione dei fattori e aree di rischio, nonché all'architettura organizzativa necessaria per la gestione del rischio, è possibile ricorrere ad alcune delle tecniche utilizzate per l'analisi del contesto.

In particolare, risultano di utile supporto, in relazione alla gestione del rischio di corruzione, l'analisi PEST, l'analisi SWOT e le tecniche di mappatura dei processi, quali i diagrammi di flusso.

## La tecnica di analisi PEST

L'analisi PEST prende in considerazione le grandi variabili del contesto esterno, ossia quelle sulle quali l'organizzazione non può intervenire, ma che formano il quadro all'interno del quale essa agisce. In particolare, tale metodologia prende in considerazione le seguenti variabili: la politica, l'economia, la società/cultura e la tecnologia. Per ciascuna di tali variabili, occorre identificare i fattori chiave (attraverso un brainstorming, un panel di esperti o il ricorso al metodo Delphi), ovvero, nell'ambito della gestione del rischio di corruzione, quelle situazioni, condizioni, dinamiche che possono attivare opportunità di corruzione o generare e legittimare motivazioni a compiere comportamenti non integri o illeciti. Una volta identificati i fattori chiave, occorre capire come tali variabili possano cambiare nel tempo e verificare le interdipendenze esistenti tra le stesse. Un esempio di analisi PEST è di seguito riportata:

<b>POLITICA</b>	<b>ECONOMIA</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Sistema di nomine</li><li>• Legislazione di settore</li><li>• Disciplina degli appalti/del reclutamento del personale...</li><li>• Corporate governance/governance territoriale</li><li>• Privatizzazione</li><li>• .....</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Distribuzione dei redditi tra la popolazione</li><li>• Salari/costo del lavoro</li><li>• Livello di fruizione dei servizi pubblici</li><li>• Servizi privati "sostitutivi" del pubblico</li><li>• Indotto economico generato dal pubblico</li><li>• .....</li></ul>
<b>SOCIETÀ/CULTURA</b>	<b>TECNOLOGIA</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Demografia</li><li>• Stili di vita</li><li>• Sensibilità ai temi dell'etica e della legalità</li><li>• Sensibilità alla difesa dell'ambiente</li><li>• Attivismo civico e presenza di associazioni in difesa di consumatori/utenti/etc.</li><li>• Attitudini verso il lavoro e l'imprenditorialità</li><li>• Valori della tradizione</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Investimenti in R&amp;S nei vari settori e nell'economia in generale</li><li>• Tasso di sostituzione dei prodotti</li><li>• Ritmo di lancio di nuovi prodotti</li><li>• Qualificazione professionale della forza lavoro</li></ul>

## La tecnica di analisi SWOT

L'analisi SWOT è uno strumento che consente di tener conto sia dei fattori esogeni che dei fattori endogeni in grado di influenzare il conseguimento degli obiettivi, ovvero in grado di attivare comportamenti corruttivi. In particolare, questa analisi mette in evidenza le minacce provenienti dall'esterno che l'organizzazione è chiamata a fronteggiare e gli elementi sui quali non può intervenire direttamente, ma che potrebbe cogliere in termini di opportunità. Allo stesso tempo, attraverso l'utilizzo di tale metodologia, le organizzazioni individuano i fattori e i processi interni nei quali eccellono – i punti di forza – e gli elementi interni suscettibili di miglioramenti – i punti di debolezza.

Un esempio di analisi SWOT declinata per il rischio di corruzione è di seguito rappresentata:

<b>PUNTI DI FORZA</b>	<b>PUNTI DI DEBOLEZZA</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Informatizzazione dei sistemi e dei processi</li> <li>● Procedure formalizzate</li> <li>● Regolamentazione e gestione del conflitto di interessi</li> <li>● Presenza di attori e tipologie di controllo di primo e secondo livello</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Assenza di cultura manageriale</li> <li>● Assenza di orientamento al risultato</li> <li>● Assenza di integrazione tra programmazione e controlli</li> <li>● Mancata conoscenza e interiorizzazione dei valori e regole presenti nel codice di comportamento</li> </ul>
<b>MINACCE</b>	<b>OPPORTUNITÀ</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Assenza di attivismo civico</li> <li>● Infiltrazioni di organizzazioni criminali nel tessuto economico del territorio</li> <li>● Taglio delle risorse economiche</li> <li>● Blocco delle assunzioni</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Obbligo di adottare il PTPCT</li> <li>● Accesso civico generalizzato</li> <li>● Progetti a valere su finanziamenti europei per la trasparenza e integrità e aumentare la capacità istituzionale</li> </ul>

Il tratto distintivo di tale strumento non sta tanto nella capacità di identificare gli effetti dei singoli fattori, quanto in quella di restituire un quadro delle interrelazioni e degli effetti combinati delle variabili interne ed esterne ritenute più significative. Per cui è interessante identificare come attraverso i punti di forza si possa trarre vantaggio dalle opportunità e si possano evitare le minacce, e, ugualmente, come sfruttando le opportunità si possano superare i punti di debolezza e come debolezze e minacce si possano combinare.

Inoltre, è interessante anche un uso combinato dell'analisi PEST e dell'analisi SWOT, per cui per ciascuna delle variabili PEST si identificano punti di forza e debolezza, minacce e opportunità.

## I diagrammi di flusso

I diagrammi di flusso rappresentano in forma grafica un processo, al fine di meglio comprendere le interrelazioni dei suoi componenti: input, attività, output e responsabilità. La mappatura e l'analisi del flusso di processo consentono di identificare punti di forza e debolezza del processo stesso e se, e come, fattori esogeni possono intervenire sui punti di debolezza per generare opportunità di corruzione.

## La rilevazione del livello di cultura etica

Nell'ambito dell'analisi di contesto, un ruolo rilevante assumono la verifica e la valutazione del livello di cultura etica condivisa, in quanto quest'ultima rappresenta un elemento di forte deterrenza a commettere atti di natura corruttiva. Il livello di cultura etica interna può essere rilevato attraverso la conduzione di un'indagine e la somministrazione di un questionario a tutti i soggetti dell'organizzazione (o a quelli coinvolti nei processi oggetto di indagine). Tale questionario dovrebbe indagare la percezione del livello di etica e di legalità con riferimento sia all'intera organizzazione che all'unità organizzativa di appartenenza di ciascun soggetto coinvolto nell'indagine.

## **Ambiti di rilevazione del livello di cultura etica**

I quesiti del questionario dovrebbero essere costruiti in maniera tale da coprire i seguenti ambiti:

- **contesto generale**, nel quale si fa riferimento al fenomeno corruttivo e di non integrità in senso lato e alla sua eventuale presenza all'interno dell'organizzazione. Comprende anche l'atteggiamento delle persone, a prescindere da strumenti ed infrastrutture di gestione del rischio, nei confronti dei fenomeni corruttivi. Esempi di domande in tal senso sono: "Negli ultimi 5 anni, la cultura dell'etica e della legalità nell'amministrazione è aumentata, rimasta stabile, diminuita?". "Nell'unità organizzativa di appartenenza esiste il problema della corruzione?". "I miei colleghi sono soliti segnalare i comportamenti non etici o non integri dei quali vengono a conoscenza?";
- **leadership e strategia**, nel quale si fa riferimento all'atteggiamento dei vertici dell'organizzazione verso i temi dell'etica, dell'integrità e della legalità e come questi siano riflessi nelle politiche, nei processi decisionali e nei comportamenti in generale, nella mission, negli obiettivi e nella comunicazione degli stessi a tutta l'amministrazione. Esempi di domande in tal senso sono: "I dirigenti della mia unità rappresentano un buon esempio di condotta etica?". "I dirigenti dell'unità alla quale appartengo effettuano scelte che perseguono l'interesse pubblico e il bene comune, piuttosto che i propri interessi personali?";
- **personale e comunicazione**, nel quale si fa riferimento alla conoscenza da parte delle risorse umane dei valori e principi di comportamento dell'organizzazione e degli strumenti per garantirne l'attuazione, e ai canali e strumenti di diffusione e comunicazione dei valori etici. Esempi di domande in tal senso sono: "Conosco bene il codice di comportamento/etico adottato dalla mia amministrazione?". "I canali di

diffusione del codice di comportamento/etico sono efficaci ed efficienti?”. “Sono presenti sistemi di segnalazione di comportamenti non etici?”;

- responsabilità e rafforzamento, nel quale si fa riferimento all’associazione tra comportamenti non etici e relative conseguenze dal punto di vista disciplinare. Esempi di domande in tal senso sono: “Sono previste conseguenze disciplinari in caso di comportamenti professionali riprovevoli?”. “Sono applicate conseguenze disciplinari in caso di comportamenti professionali riprovevoli?”;
- gestione del rischio e infrastrutture, nel quale si fa riferimento alla presenza, all’interno dell’amministrazione, di strumenti per misurare, valutare e gestire il rischio di fallimento etico, nonché alla loro efficacia e alla possibilità di accesso e sicurezza degli stessi. Esempi di domande in tal senso sono: “Nei sistemi di gestione del rischio presenti nella mia unità/organizzazione la frode o la corruzione sono considerati elementi di rischio?”. “I sistemi di controllo sulla legalità del mio ente sono efficaci ed efficienti?”.