Integrazione di Risk Management e Performance Organizzativa nelle Amministrazioni dello Stato per la creazione di Valore Pubblico

Progetto sperimentale in collaborazione tra l'Ufficio per la Valutazione della Performance - Dipartimento della Funzione Pubblica - Presidenza del Consiglio dei Ministri, l'Università degli Studi di Ferrara, l'Università degli Studi di Roma Tor Vergata e l'Università LUM Jean Monnet

BOZZA

BOZZA

Versione Ottobre 2020

Sommario

1. Le relazioni logico-funzionali tra la performance organizzativa e la gestione del rischio. Un'ipotesi di modello di integrazione *3*

1.1 Risk Management e Performance Management per la creazione di Valore Pubblico **3**
1.1.1 L'integrazione tra il sistema di gestione dei rischi e il sistema di gestione della performance nella prospettiva del Valore Pubblico 8
1.1.2 Il legame tra sistemi di Risk management e Performance management: come e perché integrare? 13

1.2 Un possibile modello integrato: Public Performance-Risk Framework (PeRisk) **17**
1.2.1 I fattori abilitanti del modello 21

2. La descrizione delle diverse fasi del modello PeRisk basate su un esempio applicativo *25*

2.1 L'Analisi del Contesto esterno ed interno **25**
2.1.1 Descrizione delle attività previste 25
2.1.2 Principali output previsti 27

2.2 Primo step: La formulazione delle strategie (processo di definizione degli obiettivi strategici/specifici dell'amministrazione) e la valutazione e trattamento dei rischi a livello strategico ed operativo **30**
2.2.1 La fase di Definizione degli obiettivi strategici/specifici 30
2.2.2 Principali output previsti 31
2.2.3 La valutazione dei rischi al livello strategico ed operativo 33
2.2.4 Trattamento dei rischi di livello strategico ed operativo 38
2.2.5 Principali output previsti 38

2.3 Secondo step: L'integrazione tra gli obiettivi strategici e rischi di livello strategico **40**
2.3.1 Principali output previsti 42

2.4 Terzo Step: La formulazione degli obiettivi operativi/annuali **46**
2.4.1 Principali output previsti 47

2.5 Quarto Step: L'integrazione tra gli obiettivi operativi/annuali e rischi di livello operativo **49**
2.5.1 Principali output previsti 49

2.6 Monitoraggio e Riesame **52**

2.7 Consultazione e Comunicazione **53**

2.8 Cronoprogramma del modello PeRisk negli Enti Locali e nelle AAPP centrali **54**
2.8.1 Cronoprogramma dei processi di gestione della performance e del rischio in ottica integrata per le Amministrazioni Centrali 54
2.8.2 Cronoprogramma dei processi di gestione della performance e del rischio in ottica integrata per gli Enti Locali 55

Bibliografia *58*

BOZZA

1. Le relazioni logico-funzionali tra la performance organizzativa e la gestione del rischio. Un'ipotesi di modello di integrazione

1.1 Risk Management e Performance Management per la creazione di Valore Pubblico

La prima concettualizzazione sul Valore Pubblico (Moore 1995; Deidda Gagliardo 2002, 2007, 2015, 2016; Talbot 2011; Spano 2014; Bracci et al. 2014; Gobbo et al. 2016; Papi et al. 2018) è stata proposta da Moore nel 1995, il quale, delineando gli elementi essenziali che compongono il concetto di Valore Pubblico, propone un framework, il c.d. *triangolo strategico*, nel quale prevede che il Valore Pubblico sia espressione della capacità delle pubbliche amministrazioni di essere efficaci ed efficienti, ovvero di ottenere successo nelle azioni pubbliche (Moore, 1995, p. 71). Tale successo è conseguibile solo se le strategie delle pubbliche amministrazioni, legittimate dagli attori quali politici e stakeholders, sono strutturate al fine di produrre risultati validi per gli *stakeholders* e di adeguare le risorse necessarie per le politiche pubbliche agli obiettivi istituzionali.

Moore definisce, inoltre, le determinanti della creazione di Valore Pubblico: una maggiore quantità e qualità dei servizi, minori costi finanziari e di legittimazione, maggiore comprensione dei bisogni, maggiore equità nel settore pubblico e crescita nelle capacità di innovazione (Gobbo et al., 2016).

Nel modello di Moore, il manager pubblico è una figura di guida democratica per l'intero *network* e deve impegnarsi nel mantenimento di determinati standard qualitativi e quantitativi delle risorse impiegate contenendo i costi, a fronte dei molteplici bisogni della collettività. La politica acquista quindi un ruolo "centrale e trasversale nell'intero processo decisionale", infatti Moore pone enfasi sulla distinzione dei manager pubblici, a cui vengono affidate le risorse per perseguire gli obiettivi programmatici, rispetto ai politici a cui è demandato il compito di determinare gli obiettivi di mandato.

Il concetto di Valore Pubblico ha assunto nel tempo diverse definizioni e connotazioni, tanto che il Valore Pubblico è considerato un concetto "caleidoscopico" (Gobbo et al, 2016):

- valore creato dai servizi, dalle regole, dalle leggi a da altre azioni del governo (Kelly et al., 2002);
- espressione delle preferenze dei cittadini in deliberazioni dirette o nei processi di rappresentanza politica (Alford, 2002, p. 338-339);
- concetto continuamente ridefinito attraverso le interazioni socio-politiche (Smith, 2004, p. 68), interazioni che avvengono specialmente tra i rappresentanti dei cittadini e gli stakeholder chiave, definendo cosa costituisca valore pubblico (Stoker, 2006, p. 42);
- costrutto multidimensionale e riflesso delle preferenze collettivamente espresse e politicamente mediate dei cittadini. Esso non è solo costituito da outcome ma anche dalla

BOZZA

garanzia di giustizia ed equità (O'Flynn, 2007, p. 358);

- formato contemporaneamente dall'interesse individuale, collettivo e procedurale (Talbot, 2011, p. 30).

Il modello della "Piramide del Valore Pubblico" propone un sistema di misurazione della performance multidimensionale in grado di contemperare le diverse performance interne ed esterne delle pubbliche amministrazioni e subordina la creazione di Valore Pubblico alla sostenibilità finanziaria a valere nel tempo (Deidda Gagliardo, 2002). Secondo il modello, si crea valore pubblico quando si massimizza il differenziale tra benefici socio-economico-intangibili (BSEI) e sacrifici socio-economico-intangibili (SSEI). Tale differenziale fornisce una misura del benessere collettivo del territorio (Deidda Gagliardo, 2015).

Sia nel primo modello del 2002 che nella versione evoluta nel 2019 (Deidda Gagliardo, Papi, Ievoli, 2019), il modello è costituito da quattro livelli (come si vede in figura 1) interrelati tra loro con la funzione di concettualizzare, pianificare, gestire e misurare il valore pubblico (Gobbo et al., 2016):

- Livello 1: "Valore Pubblico" (VP) esprime la missione istituzionale delle pubbliche amministrazioni, ovvero il valore complessivamente creato, come risultato della differenza tra i benefici definiti nei livelli sottostanti ed i sacrifici, in prospettiva congiunta tra cittadini e pubblica amministrazione ed è determinato dalle diverse tipologie di valore creato nei livelli sottostanti;
- Livello 2: "Valore Istituzionale", ovvero l'impatto che il valore delle *performance istituzionali* ha nei confronti della collettività espresso come differenziale tra benefici e sacrifici sociali rispetto ai servizi pubblici offerti;
- Livello 3: "Valore Aziendale", esprime la performance organizzativa dell'ente che, partendo da un definito stato delle risorse iniziale, viene misurata in termini di efficacia, efficienza ed economicità. Tale dimensione è composta da tre sotto-livelli: "Valore Sociale" (VS), espressivo del valore creato a favore dei cittadini sotto le molteplici prospettive dell'efficacia temporale, quantitativa, qualitativa e monetaria, sia in ottica operativa (risultati o output) che strategica (impatti o outcome). Il valore sociale è creato quando è massimizzato il differenziale tra benefici sociali (BS) e sacrifici sociali (SS); BS>SS; "Valore Economico" (VE) è osservato nella prospettiva della pubblica amministrazione, nella quale si crea valore quando viene massimizzata l'efficienza e si garantisce un equilibrio economico, finanziario e patrimoniale. Tale massimizzazione avviene attraverso l'equazione benefici economici (BE) > sacrifici economici (SE); "Valore Intangibile" (VI), esprime il valore intangibile creato nelle sue declinazioni strutturali, umane, relazionali, empatiche, evolutive, ambientali, dell'integrità e della trasparenza come differenziale tra benefici intangibili (BI) e sacrifici

intangibili (SI) nella prospettiva della pubblica amministrazione; BI>SI.

- Livello 4: *performance* individuali ovvero i risultati conseguiti dalle figure apicali e dai dipendenti dell'organizzazione.

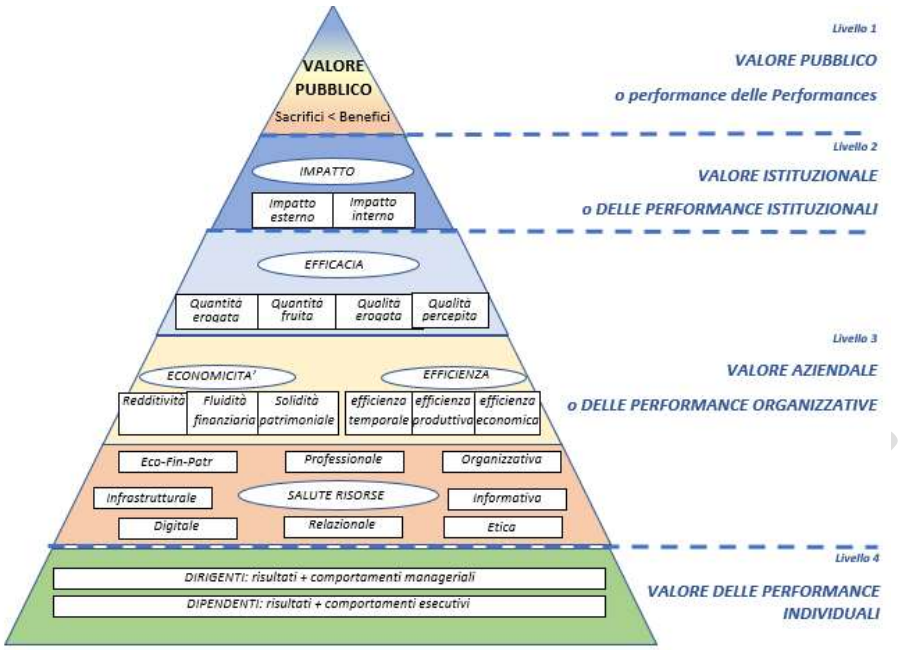


Figura 1: Piramide dal Valore Pubblico

Fonte: *Deidda Gagliardo, Papi, Ievoli, 20120*

Per soddisfare le aspettative e i bisogni dei cittadini però non è sufficiente raggiungere gli obiettivi di mandato se le *performance* istituzionali non sono finalizzate alla creazione di Valore Pubblico (Papi et al., 2018). Deidda Gagliardo e Papi (2019, p. 8) sostengono che la pubblica amministrazione genera Valore Pubblico (Livello 1) quando:

- incrementa il livello di benessere degli utenti e degli stakeholder delle politiche rispetto alle condizioni precedenti alle politiche stesse attraverso le proprie politiche istituzionali (Livello 2: Valore Istituzionale o delle performance istituzionali);
- orienta le performance organizzative verso il miglioramento dei relativi impatti sul livello di benessere degli utenti e crea Valore Aziendale (Livello 3 o delle performance organizzative, composto a sua volta dal Valore Scoiale, Valore Economico e Valore Intangibile)
- orienta le performance individuali verso il miglioramento delle performance organizzative e crea Valore Individuale (Livello 4 o delle performance individuali) attraverso performance individuali dei dirigenti adeguate in termini di risultati e di comportamenti direzionali e performance individuali dei dipendenti adeguate in termini di risultati e di comportamenti

esecutivi.

Risulta chiaro come tale multidimensionalità del concetto di Valore Pubblico determini difficoltà nel fornire una definizione ma, ancor più, nel misurare la sua entità (Spano, 2009; Marcon, 2014; Moore, 2014). La letteratura ha dato diverse risposte a quest'ultimo problema elaborando modelli di misurazione multidimensionali che cercano di produrre misure di stima del Valore Pubblico creato, a titolo esemplificativo Marcon (2014) richiama i seguenti modelli: BSC model, Public ROI framework, Accenture Public Service Value Governance Framework. Lo stesso Moore nel 2003 ha proposto un modello di misurazione che adotta la sua concettualizzazione di Valore Pubblico del 1995, accostando al framework del triangolo strategico la *Balanced Scorecard* (Kaplan, Norton, 1992). Deidda Gagliardo e Papi (2019, p. 12) propongono una metodologia di misurazione del Valore Pubblico basata su tre strumenti:

a) indicatore sintetico del Valore Pubblico;
b) griglia di misurazione del Valore Pubblico;
c) scala di normalizzazione delle performance.

Relativamente all'indicatore sintetico del Valore Pubblico esso "costituisce la risultanza di un'articolata architettura di indicatori di performance da inserire negli strumenti di programmazione, misurazione e valutazione delle PA, ed è dunque inteso quale performance delle performances" (Deidda Gagliardo, Papi, 2019, p .17).

Al fine di misurare il Valore Pubblico (livello 1) viene utilizzata la griglia di misurazione del Valore Pubblico. Attraverso tale griglia il Valore Pubblico è "determinabile (nella versione base del modello) come media semplice tra il Valore delle Performance Istituzionali (livello 2) e il Valore Aziendale o delle Performance Organizzative (livello 3)".

Infine, una volta ottenute le misure è necessario omogeneizzarle attraverso un'opportuna scala di normalizzazione, "ovvero la riconduzione di valori espressi in diverse unità di misura ad una scala di misurazione comune, nella quale vanno individuati gli estremi: la performance più alta possibile e quella più bassa possibile" (Deidda Gagliardo, Papi, 2019, p.18).

Più di recente anche le Linee Guida del Dipartimento della Funzione Pubblica hanno fatto proprio questo modello di valore pubblico.

Secondo quanto previsto infatti dalle Linee Guida (LG) n. 1/2017 e n. 2/2017 emanate dal Dipartimento della Funzione Pubblica, per Valore Pubblico (Moore 1995; Deidda Gagliardo 2002, 2007, 2011, 2014, 2015, 2016; Talbot 2011; Spano 2014; Bracci et al. 2014; Gobbo et al. 2016, Papi et al. 2018) s'intende: "il livello di benessere economico-sociale della collettività di riferimento di un'amministrazione, e più precisamente dei destinatari di una sua politica o di un suo servizio".

BOZZA

Pur non costituendo una categoria espressamente prevista dalla normativa, molte amministrazioni hanno cominciato ad inserire nei propri strumenti di programmazione le "performance istituzionali" (Rebora 1999; Deidda Gagliardo 2015; Deidda Gagliardo, Gobbo, 2019): "queste possono essere considerate come le promesse contenute nelle missioni istituzionali dell'ente e/o nelle missioni di mandato del governatore dell'amministrazione e possono essere programmate, misurate e valutate in termini di miglioramento atteso o effettivo delle condizioni di vita dell'ente (impatti interni o salute) e dei suoi utenti e stakeholder (impatti esterni), rispetto alle condizioni di partenza" (Deidda Gagliardo, Papi, 2019, p. 3).

Le LG 1/2017 intendono stimolare il passaggio da una logica adempimentale, tesa alla *compliance* normativa alla ricerca della qualità del Piano delle Performance (PdP) e del Ciclo della Performance (ovvero, della loro utilità a fini decisionali, di coinvolgimento e di accountability)" (Deidda Gagliardo, Papi, 2020, p. 1). PdP e ciclo della Performance devono indirizzare i processi decisionali delle pubbliche amministrazioni verso la creazione di Valore Pubblico, che diviene quindi l'orizzonte temporale di riferimento, diretto per la programmazione delle performance organizzative e indiretto per la programmazione delle performance individuali (Deidda Gagliardo, Papi, 2020, p. 2).

In particolare, la prospettiva del Valore Pubblico è stata inserita nel Performance Management nel seguente modo: (come si vede in figura 2) "in fase di programmazione, il Valore Pubblico dovrebbe ispirare le 'performance istituzionali' o impatti attesi, le 'performance istituzionali' dovrebbero orientare le performance organizzative attese e quest'ultime dovrebbero guidare le performance individuali attese. In fase di misurazione e valutazione, si dovrebbe misurare e valutare il contributo delle performance individuali al conseguimento delle performance organizzative, il contributo delle performance organizzative al conseguimento delle 'performance istituzionali' e il contributo di queste ultime, e in generale, delle varie performance al Valore Pubblico creato o consumato".

Sempre nelle LG 1/2017 si legge (p. 22) che "La performance organizzativa è l'insieme dei risultati attesi dell'amministrazione nel suo complesso o delle sue unità organizzative. Essa permette di programmare, misurare e poi valutare come l'organizzazione, consapevole dello stato delle risorse (salute dell'amministrazione) utilizza le stesse in modo razionale (efficienza) per erogare servizi adeguati alle attese degli utenti (efficacia), al fine ultimo di creare Valore Pubblico, ovvero di migliorare il livello di benessere sociale ed economico degli utenti e degli stakeholder (impatto)". La LG n. 4/2019 specifica inoltre che "la performance organizzativa non deve essere valutata nella sola ottica dell'amministrazione, ma anche secondo la prospettiva degli utenti, poiché la generazione di valore pubblico va osservata pure secondo la loro percezione e realizzata con la loro partecipazione". Quindi il concetto di Valore Pubblico presente nelle LG 1/2017 (p. 24) "pare concettualmente prossimo a quello degli impatti dell'azione amministrativa delle PA" (Deidda Gagliardo, Papi, 2020,

BOZZA

p. 2): “Gli indicatori d’impatto esprimono l’effetto atteso o generato (outcome) da una politica o da un servizio sui destinatari diretti o indiretti, nel medio-lungo termine, nell’ottica della creazione di Valore Pubblico, ovvero del miglioramento del livello di benessere economico-sociale rispetto alle condizioni di partenza della politica o del servizio. Gli indicatori in oggetto possono riferirsi a diversi ambiti d’impatto degli obiettivi dell’amministrazione e possono essere misurati sia in valori assoluti che in termini di variazione percentuale rispetto alla condizione di partenza”.

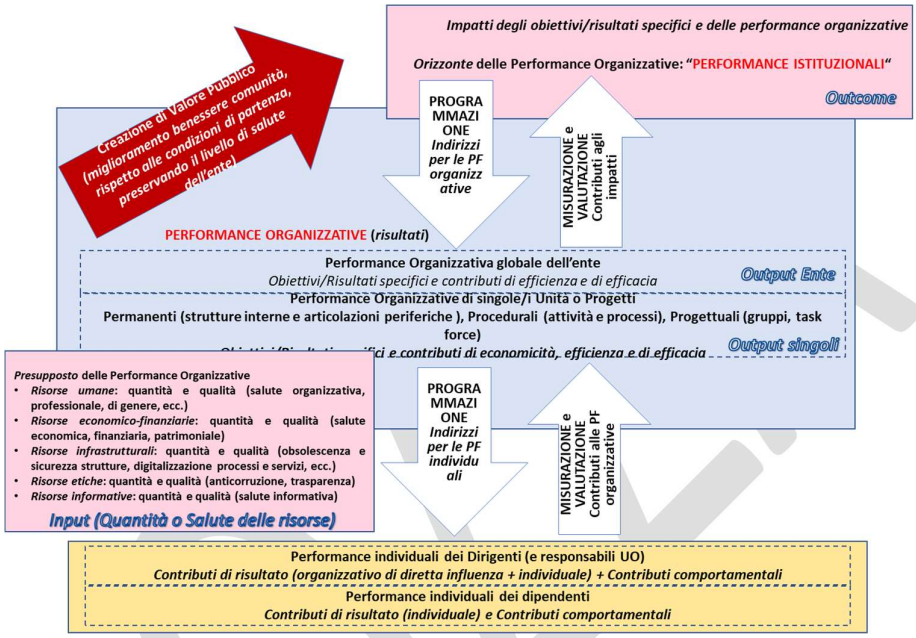


Figura 2: Performance individuali, organizzative, “istituzionali” e Valore Pubblico

Fonte: *Deidda Gagliardo, Gobbo, 2020*

Infine, per migliorare gli impatti esterni della propria azione, una pubblica amministrazione deve presidiare e sviluppare lo stato delle proprie risorse, ovvero deve migliorare gli impatti interni (Deidda Gagliardo, Papi, 2020, p.3): “L’amministrazione crea Valore Pubblico quando persegue (e consegue) un miglioramento congiunto ed equilibrato degli impatti esterni ed interni: per generare Valore Pubblico sui cittadini e sugli utenti, favorendo la possibilità di generarlo anche a favore di quelli futuri, l’amministrazione deve essere efficace ed efficiente tenuto conto della quantità e della qualità delle risorse disponibili” (LG 2/2017, p. 19).

1.1.1 L’integrazione tra il sistema di gestione dei rischi e il sistema di gestione della performance nella prospettiva del Valore Pubblico

La letteratura accademica, normativa e professionale considerano il Risk Management e il Performance Management come due sistemi complementari. Nel framework proposto da Calandro e

Lane (2006) il Performance Management definisce azioni per il perseguimento di obiettivi strategici finalizzati alla creazione di valore e il Risk Management è finalizzato a definire azioni per non permettere la distruzione di valore, o dis-value (Esposito & Ricci, 2015).

Figura 3: Strategy, performance and risk

Fonte: *Calandro and Lane (2006)*

Barrett (2014) ha evidenziato come, a seguito della riforma[1] del settore pubblico intrapresa alla fine del 2010, il governo australiano abbia programmato l'obiettivo di migliorare la produttività e la *performance* del settore pubblico, tramite un approccio più maturo al rischio e a una migliore qualità dell'informazione tra amministrazione e *stakeholders* (Barrett, 2014, p. 459). Pertanto, una corretta gestione del rischio permette di monitorare e anticipare probabili eventi, minacce od opportunità, al fine ultimo di migliorare le performance dell'ente. Barrett riconosce, inoltre, l'importanza della responsabilizzazione degli organi di vertice nel far calare la logica di gestione dei rischi nelle amministrazioni pubbliche (Barrett, 2014, p. 464).

Lai (2013) evidenzia, inoltre, che la gestione dei rischi migliora la *performance* aziendale e quindi permette di creare valore.

Bodemann (2018), con specifico riferimento al settore pubblico, sostiene che identificare le opportunità ed evitare i rischi contribuisce a far fronte alla sostenibilità dell'ente con il fine principale di migliorare il benessere della collettività amministrata.

Kloot e Martin (2000) sostengono la necessità delle pubbliche amministrazioni di allineare la pianificazione strategica con specifiche azioni operative e l'esigenza di integrare, in modo sistemico, gli obiettivi connessi alle attività di risk management nella mappa strategica in un framework multi-dimensionale di misurazione delle performance organizzative. Woods & Linsley (2017) sostengono in particolare che un buon livello di gestione dei rischi e di gestione della performance conduce i

[1] Public Management Reform Agenda (PMRA) è un pacchetto integrato di riforme del Commonwealth per la gestione delle risorse. Tale argomento è stato approfondito nel terzo capitolo.

manager ad ottimizzare il processo di *decision-making* che, in un contesto turbolento, diviene elemento cruciale nella gestione aziendale.

Infine, Galli et al. (2018), confermano la crescente attenzione negli ultimi anni posta dalla letteratura aziendale in tema di rischio corruttivo e individuano, tra le criticità dei sistemi di Performance Measurement negli enti locali, la mancanza di integrazione tra tali sistemi e gli strumenti operativi idonei a gestire il rischio.

La letteratura istituzionale nazionale si è di recente espressa sulla necessaria integrazione di sistemi di gestione del rischio all'interno della gestione della performance. La nuova architettura istituzionale della performance include, tra le altre funzioni del DFP: "la promozione di interventi di rafforzamento della capacità amministrativa volti ad accrescere l'efficacia dei sistemi di misurazione e valutazione delle performance, nonché la loro integrazione con i sistemi di gestione del rischio". Inoltre, il DM 2 dicembre 2016, include il risk management tra le competenze richieste agli Organismi Indipendenti di Valutazione (OIV) ai fini della loro iscrizione nell'Elenco nazionale dei componenti degli OIV. L'integrazione tra la gestione della performance e del rischio è prescritta, inoltre, dalla legge 190 del 2012 che, con particolare riferimento al rischio corruttivo, prevede che sia redatto un piano triennale di prevenzione della corruzione integrato con il più generale piano della performance. Orientamento rafforzato dal PNA 2019 che, nell'ambito dell'allegato 1 "Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi", ridefinisce le funzioni delle diverse figure coinvolte nel *corruption risk management* e attribuisce all'OIV lo specifico compito di "favorire l'integrazione metodologica tra il ciclo di gestione della performance e il ciclo di gestione del rischio corruttivo" (PNA 2019, p. 6).

La letteratura professionale propone diversi modelli e framework nei quali la gestione del rischio è concepita come un processo iterativo e integrato con la performance e la strategia.

Il COSO Framework 2017 "*Enterprise Risk management– integrating with strategy and performance*, chiarisce che l'ERM non è una funzione, un dipartimento, un processo, bensì è "La cultura, le capacità e gli strumenti, integrati con la strategia e l'operatività, su cui le organizzazioni fanno affidamento per gestire i rischi nel processo di creazione, mantenimento e realizzazione del valore". Il focus è quindi sul valore dell'organizzazione, focalizzando la priorità sul conseguimento delle performance rimanendo coerenti con le strategie aziendali, quest'ultime allineate con la *mission* e la *vision* dell'organizzazione. Il rischio è quindi pienamente integrato nel processo di pianificazione strategica e nel contesto della *performance* di un'organizzazione.

Lo standard ISO 31000:2018 stabilisce che lo scopo primario del risk management è la creazione e protezione del valore aziendale, attraverso il miglioramento delle performance, l'incoraggiamento ad innovare e il supporto nel raggiungimento degli obiettivi. Lo standard ha quindi come scopo primario la creazione e protezione del valore di un'organizzazione tramite la gestione del rischio e la scelta di

azioni che proteggono e migliorano le performance. A tal fine il processo di Risk Management deve avere natura iterativa e deve diventare parte integrante della governance e posizionarsi a livello del top management.

Da tali premesse risulta evidente come l'integrazione tra il risk management e il performance management contribuisca al miglioramento delle performance organizzative, ovvero alla creazione di Valore Pubblico.

Operativamente tale integrazione dovrebbe essere svolta in diversi momenti: partendo dalle risultanze di un'approfondita analisi del contesto in cui l'ente opera, il primo momento di integrazione tra i due sistemi potrebbe avvenire nella definizione degli obiettivi strategici e dei relativi indicatori, che dovrebbero tenere conto dei fattori di rischio che potrebbero impattare sugli stessi (Woods, Linsley, 2017).

Un secondo momento di integrazione dei due sistemi potrebbe avvenire nella formulazione degli obiettivi operativi, per la cui definizione sarebbe necessario tener conto delle probabilità di rischio associate.

Questi due primi momenti di integrazione genererebbero dal lato della performance un documento di programmazione con all'interno siffatti obiettivi e, a livello di gestione del rischio, un registro o catalogo dei rischi.

Nella fase di trattamento del rischio si determinerebbe un terzo momento di integrazione, per il quale le misure di trattamento del rischio potrebbero divenire degli obiettivi, così come gli indicatori chiave di rischio (*Key Risk Indicator*, KRI) potrebbero diventare indicatori di performance organizzativa da conseguire e monitorare.

L'ultimo momento di integrazione potrebbe essere rappresentato dalla fase di valutazione della performance dove, alla luce dei risultati e scostamenti rilevati rispetto agli obiettivi, si andrebbe ad aggiornare il registro dei rischi.

In letteratura, la gestione della performance e la gestione del rischio sono generalmente affrontati in modo disgiunto e pochi autori si sono posti il problema di una effettivq integrazione tra i due mondi che hanno fondamenti diversi. Infatti, la base fondante dei sistemi di risk management è il controllo del rischio di eventuali perdite mentre quella del sistema di performance organizzativa è il mantenimento e la generazione del valore (Thekdi & Aven, 2016). Riletto in altri termini, potremmo dire che il Performance Management (PM) è orientato al raggiungimento degli obiettivi mentre il Risk Management (RM) è orientato al mantenimento delle performance alla luce di certi rischi (Thekdi & Aven, 2016). Inoltre, la finalità sembrerebbe essere totalmente opposta, il risk management finalizzato a non perdere risorse, il performance management a generarle, con una continua attenzione alla efficacia ed efficienza nella gestione aziendale. Allora perché integrare? Alcuni autori (Springer

& Daniella, 2014; Wieland & Marcus Wallenburg , 2012) hanno evidenziato in particolare come le informazioni derivanti dalle pratiche di risk management possono essere utilizzate al fine di assumere migliori decisioni (e quindi indirettamente migliorare la performance organizzativa) e/o per individuare quegli indicatori di performance organizzativa da raggiungere e migliorare (Woods & Linsley, 2017).

Concludendo, si evince come il fine ultimo dell'integrazione sia il miglioramento del performance management attraverso una puntuale attività di risk management che permetta di arrivare alla definizione dei migliori obiettivi operativi e strategici, migliorando in ultima battuta la performance dell'intero ente. Miglioramento questo finalizzato, quindi, al conseguimento della "performance delle performances" (Deidda Gagliardo, Papi, 20120, p. 3), ossia la creazione di Valore Pubblico per la collettività.

Come rappresentato in figura 4 il Risk Management e Performance Management rappresentano quindi due leve di creazione di Valore Pubblico: per accrescere la probabilità di creare Valore Pubblico è necessario ridurre il rischio di erosione dello stesso. A tal fine, è fondamentale che una pubblica amministrazione lavori sulle condizioni "protettive" del Valore Pubblico.

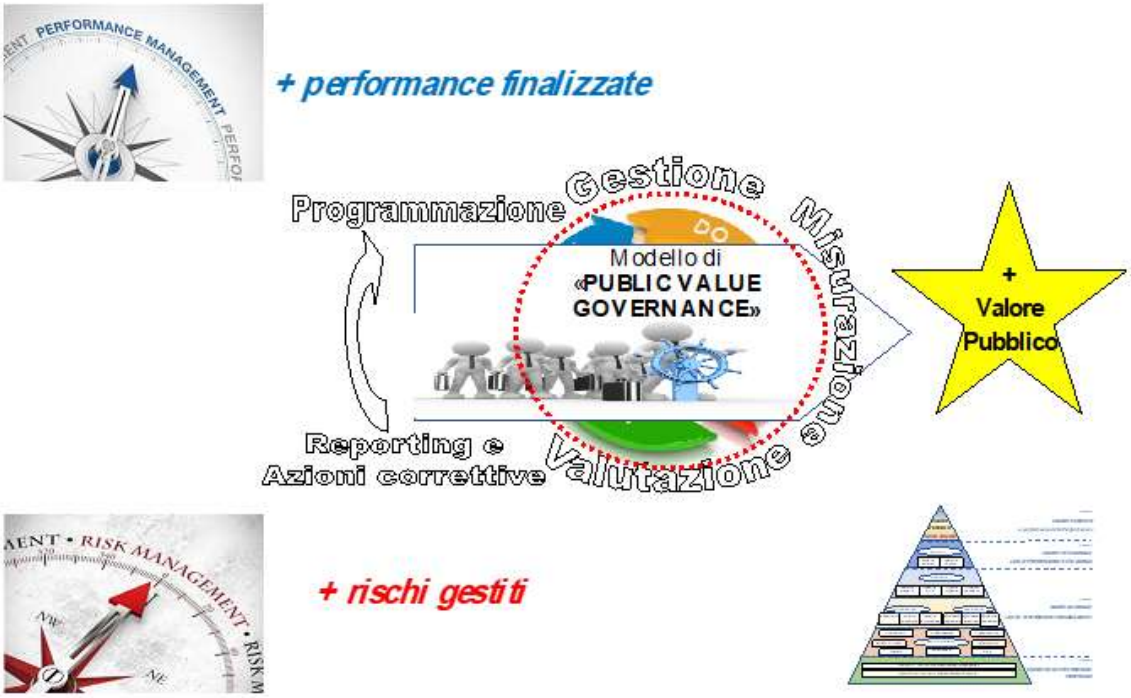


Figura 4: Leve del Valore Pubblico

Fonte: *CNEL, 2019, p.55*

1.1.2 Il legame tra sistemi di Risk management e Performance management: come e perché integrare?

Una buona gestione del rischio[2] conduce ad una buona gestione della performance. Questa la tesi fondante, discussa dalla letteratura che indaga il legame tra sistemi di risk management e performance organizzativa (Cuganesan, Guthrie, & Vranic, 2014; Gordon, Loeb, & Tseng, 2009). Nonostante l'importanza dell'integrazione tra il performance management e il risk management nella P.A., non sono presenti ancora molti studi empirici che identificano legami precisi e diretti tra i due aspetti (Capaldo et al., 2017).

In letteratura si evidenziano due differenti approcci che gli autori hanno adottato trattando la questione dell'integrazione: l'approccio olistico e l'approccio di processo.

- Secondo l'approccio olistico, i sistemi di performance organizzativa dovrebbero incorporare i sistemi di valutazione e gestione dei rischi e viceversa (Cuganesan, Guthrie, & Vranic, 2014); l'integrazione aiuterebbe a comprendere meglio il perché di determinati risultati. Nel dettaglio si parte dall'assunto che una gestione integrata della performance con il rischio terrebbe conto del fattore "incertezza" ed includerebbe nei framework della performance la gestione del rischio (ove sia possibile identificarlo, quantificarlo e gestirlo); ciò vorrebbe dire in pratica includere una valutazione dell'impatto che eventi avversi potrebbero avere sulla performance. La logica di fondo che sottende l'approccio olistico è quella legata alla necessità di inglobare nei sistemi di misurazione delle performance organizzative, anche di tipo multi-dimensionale, la specifica prospettiva di risk management, andando oltre la semplice individuazione di specifiche misure di rischio. Nello specifico, vi sono degli studi che hanno evidenziato la possibilità di potenziare strumenti già noti e diffusi nella prassi aziendale per il performance management (Simons , 1991) tramite la inclusione al loro interno di elementi di risk management. Tra questi ad esempio la *balanced scorecard* (BSC) che tra i più diffusi sistemi di gestione della performance adottato dalle aziende per legare strategie a risultati, processi, risorse, ed allo stesso tempo obiettivi, indicatori ed azioni (Kaplan & Norton , 1992). Nel dettaglio, all'interno della *balanced scorecard* c'è una definizione sintetica della visione e della strategia dell'organizzazione; una *balanced scorecard* correttamente costruita è bilanciata tra obiettivi e indicatori di breve e medio-lungo periodo, di natura finanziaria e non finanziaria. A tal proposito, potrebbe rappresentare uno strumento di gestione che può essere utilizzato come struttura chiave per mappare i processi manageriali chiave e per mappare i rischi (Scottish government social research, 2008). In altre parole, ad esempio se si progetta una *balanced scorecard* e si costruisce una mappa strategica, le relazioni cause ed effetto che

[2] In questo documento per rischio si intende un evento incerto avente impatto sia negativo che positivo.

BOZZA

si definiscono tra i vari obiettivi sono, di fatto, delle relazioni probabilistiche e non deterministiche: non si definisce che "se succede A allora succede anche B", ma che "se succede A anche B potrebbe probabilisticamente succedere, tenuto conto di determinati rischi già mappati" (Dipartimento della funzione pubblica, n. 2 Dicembre 2017). Altri sistemi di gestione potrebbero essere parimenti adattati, ad esempio, il *Performance Prism* (Neely A., Adams C., & Kennerley ,2002) meno conosciuto della BSC ma interessante per la prospettiva incentrata sugli stakeholders, oppure il *Common Assessment Framework* (CAF)[3] che è legato all'utilizzo di indicatori ma più orientato all'autovalutazione ed alla qualità. Sicuramente più diffuso nella prassi, anche degli enti locali è il sistema *Management by Objectives* (MBO), che pone grande enfasi alla formulazione degli obiettivi annuali collegati a determinati livelli di performance attesi. L'idea di fondo è quella di formulare obiettivi e quindi valutare le prestazioni delle attività correlate a questi obiettivi. In pratica il successo dell'ente o comunque il raggiungimento dei risultati tracciati a livello politico è visto come una conseguenza della "performance aggregata" per un periodo di tempo. Se le sotto-unità organizzative stanno raggiungendo i loro obiettivi, allora queste contribuiranno al raggiungimento degli obiettivi organizzativi. Il limite è però che l'oggetto dovrebbe essere specifico, misurabile, assegnabile, realistico e legato al tempo. L'adozione del MBO può essere utile per le amministrazioni pubbliche perché si pone di dare la priorità alle misure di verifica e pianificazione delle risorse. Esempi di applicazione sono quelli legati alla programmazione delle opere pubbliche, sia a livello di gestione aggregata (*multi Project Management*) sia a livello di gestione del singolo progetto (*single Project Management*). Nel dettaglio, il processo di progettazione e realizzazione di un'opera pubblica, prevede poi la gestione dell'aggregato di progetti e del singolo progetto. La gestione aggregata produce il piano triennale e il piano annuale delle opere pubbliche, la gestione del singolo progetto è affidata a un Responsabile unico del procedimento, al quale non sono indicati specifici metodi di programmazione e controllo. Gli studi legati alle opere pubbliche, i cosiddetti *EPC (Engineering, Procurement, Construction)* nei quali si vedono con dei casi di studio le integrazioni tra il project management ed il risk management, e dove la procedura del *Risk Breakdown Structure* (RBS) che prevede la definizione dell'elenco dei rischi, l'assegnazione agli stessi di una probabilità di accadimento; ad ogni rischio è associata una struttura organizzativa di progetto (Bellucci & Colombo, 2007). Infine, è necessario sottolineare che tali integrazioni si fermano alla fase della progettazione dell'opera e non arrivano alla

[3] Il CAF è comunque diffuso in Italia (principalmente negli enti locali come si evince da esempi significativi del suo utilizzo possono essere trovati nel sito: www.qualitapa.gov.it). Se si volesse approfondire, si rimanda ad uno studio CIVIT del 2010 dal quale si evincono i diversi aspetti dei modelli e viene fatto anche un confronto tra gli stessi.

gestione, quindi non si estendono alla performance organizzativa. Il Risk Management è dunque una metodologia con un ricco corredo di strumenti da poter utilizzare ampiamente nella gestione dei progetti; nonostante ciò vi è scarsa evidenza empirica legata all'utilizzo, ciò perché esso viene percepito come costoso e gravoso dal punto di vista del tempo e delle risorse impiegate, e soprattutto più adatto al più alla previsione e alla prevenzione di eventi tipici della fase di "cantiere", demandato, quindi, alle imprese che realizzano le opere (Bellucci & Colombo, 2007).

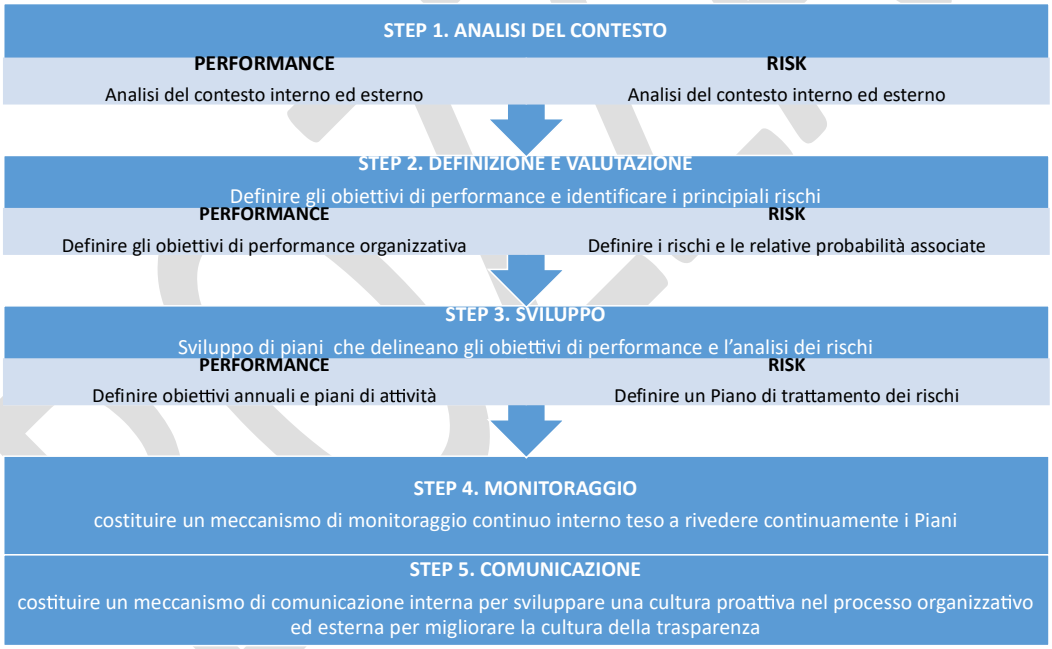
- L'approccio per processo di integrazione tra sistema di gestione della performance e gestione del rischio propone non tanto come modificare il sistema di gestione della performance per includervi la dimensione del rischio, ma di considerare i due rispettivi processi come luogo di integrazione (Van der Stede & Palermo, 2011; Palermo, 2007). In particolare, la gestione della performance può essere interpretata come un insieme di meccanismi, di processi, e strumenti in evoluzione, che possono essere utilizzati dalle organizzazioni per scopi diversi, tra cui quello principale di assistenza continua ai processi strategici che si sostanzia attraverso analisi, pianificazione, misurazione e monitoraggio nella gestione (Scapens, 2009). Allo stesso modo, anche la gestione del rischio è analizzabile e scomponibile in fasi di un più ampio processo (IRM, 2002). Thekdi & Terje (2016) hanno proposto un modello di integrazione tra il sistema di gestione dei rischi e il sistema di gestione della performance basato sull'integrazione di processo *(process oriented approach* - si veda successiva figura 1). In tale approccio process oriented si cerca di analizzare i due cicli, quello della gestione della performance e quello della gestione di rischi, come se fossero un processo organizzativo unificato. Questa logica non è lontana dallo standard ISO31.000 che afferma che la gestione del rischio contribuisce

BOZZA

al raggiungimento degli obiettivi ed al raggiungimento della performance (Thekdi & Terje, 2016).

Figura 5: Process oriented approach

Fonte: *adattato da Thekdi & Aven (2016)*



1.2 Un possibile modello integrato: Public Performance-Risk Framework (PeRisk)

Il *process oriented approach* si basa su una logica sequenziale, dallo step 1 allo step 5, dove le fasi centrali del sistema sono l'analisi del contesto, la definizione degli obiettivi e la valutazione del rischio e il trattamento del rischio, a cui si affiancano due ulteriori fasi trasversali: la fase di consultazione e comunicazione e la fase di monitoraggio e riesame del sistema. Nello specifico**,** nella fase 1 di analisi del contesto interno ed esterno, vi è secondo Thekdi e Aven (2016) una fase di analisi e di considerazione degli stakeholder e cioè delle parti interessate alla piena attuazione di un piano integrato performance-rischi; operativamente si tratta di capire l'organizzazione (analisi del contesto interno) ed il contesto nel quale essa opera (analisi del contesto esterno). In questo modo si riusciranno ad identificare gli aspetti rilevanti per l'organizzazione sia relativamente alla gestione della performance che alla gestione dei rischi.

La fase 2 invece consiste nella definizione degli obiettivi organizzativi (qualitativi e quantitativi) all'interno del Piano della Performance con l'individuazione del rischio associato, definito nel Registro dei rischi. La fase di sviluppo del piano della performance non dovrebbe essere percepita dall'ente solo come una fase di mero adempimento documentale, ma dovrebbe rappresentare un primo momento di integrazione nel quale la definizione degli obiettivi strategici avvenga tenendo conto dei fattori di rischio che insistono sugli stessi. Operativamente si tratta di delineare sia gli obiettivi, sia le misure per raggiungere tali obiettivi, compreso le misure per mitigare i rischi.

La fase 3 è quella invece concernente lo sviluppo delle linee guida per la costruzione dei piani sia della performance che dei rischi, contenenti gli obiettivi organizzativi declinati dal punto di vista quantitativo. A ciascuno di questi obiettivi andrebbero anche associate le variabili di rischio. In realtà l'autore parla di "*performance-risk objectives*", riconducibili dunque ad un solo piano. A questo punto, con la fase 4 si vanno a prevedere i meccanismi di reporting, e cioè di monitoraggio e revisione dei *performance risk objectives* per andare a migliorare continuamente il processo. Infine, con la fase 5 si vanno a stabilire i meccanismi di comunicazione interna ed esterna.

Partendo da tale approccio, e sulla base degli approfondimenti svolti nei casi studio, è stato ideato un modello (figura 2), denominato *Public Performance-Risk Framework* basato sui processi di implementazione di sistemi di Risk Management e di Performance Management.

BOZZA

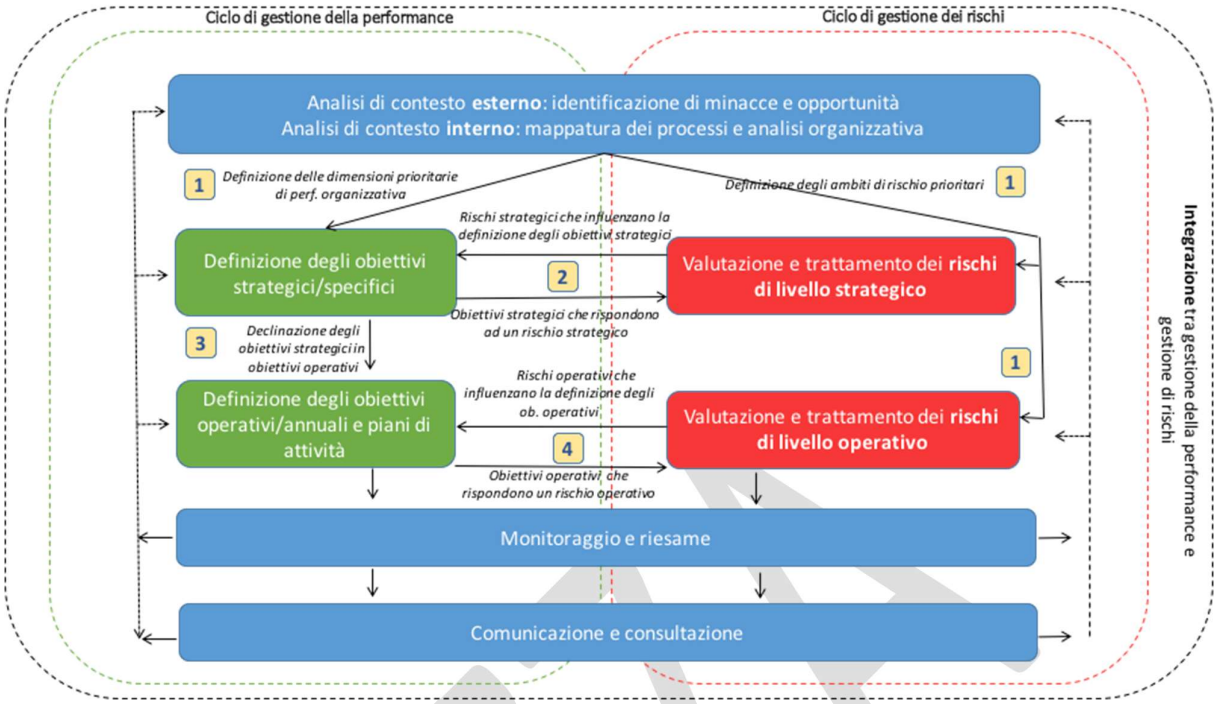


Figura 6: Public Performance-Risk Framework (PeRisk)

Fonte: *Elaborazione propria*

L'implementazione del modello *Public Performance-Risk Framework* è finalizzato all'integrazione del ciclo della performance e del ciclo dei rischi ed assicura che, a partire dal processo di analisi del contesto, vi sia una doppia ottica di analisi delle stesse informazioni.

L'integrazione tra il sistema di gestione dei rischi e il sistema di gestione della performance si sviluppa secondo una logica sequenziale e ciclica tesa a favorirne il continuo miglioramento ciclo dopo ciclo. Le fasi cardine del sistema sono l'analisi del contesto, la valutazione del rischio, la formulazione delle strategie e le conseguenti modalità di trattamento del rischio. A queste fasi sopracitate si affiancano due ulteriori fasi trasversali; la fase di consultazione e comunicazione e la fase di monitoraggio e riesame del sistema. La logica che sottostà a questo modello vuole dar vita a un miglioramento continuo e ciclico. In ogni ciclo successivo si dovrà tenere conto delle risultanze del ciclo dell'anno precedente in un'ottica migliorativa. Il miglioramento avverrà utilizzando l'esperienza accumulata precedentemente e tramite l'adattamento agli eventuali cambiamenti del contesto interno ed esterno.

Nel concreto:

- Fasi ciclo di gestione della performance
- Fasi ciclo di gestione del rischio
- Fasi comuni ai due cicli

1) Con l'analisi delle variabili esterne ed interne contenute nelle analisi di contesto avviene la mappatura dei rischi che è poi funzionale alle fasi successive caratterizzanti i sistemi di RM.

Sul lato PM, queste analisi di contesto saranno anche quelle che confluiranno nei documenti di pianificazione strategica e nelle prime pagine del piano della performance; saranno queste variabili interne ed esterne ad essere fonte di rischio da mitigare con specifici trattamenti. Molti dei dati da utilizzare per l'analisi del contesto sono contenuti anche in altri strumenti di programmazione (v. piano delle performance) o in documenti che l'amministrazione già predispone ad altri fini (v. conto della gestione, documento unico di programmazione degli enti locali). È utile mettere a sistema tutti i dati già disponibili, eventualmente anche creando banche dati digitali, comuni ed interoperabili, da cui estrapolare informazioni funzionali ai fini delle analisi in oggetto, e valorizzare elementi di conoscenza e sinergie interne proprio nella logica della coerente integrazione fra strumenti e della sostenibilità organizzativa (ANAC, 2019).

2) La definizione degli obiettivi strategici nel Piano della performance discenderanno anch'essi dalle linee strategiche presenti negli atti di indirizzo o programmi di mandato i quali, in un'ottica di integrazione, terranno conto dei rispettivi livelli di rischio che impattano sull'organizzazione, definiti nel Registro dei Rischi. Infatti, la fase di *risk assessment* influenzerà sia la formulazione delle strategie che la formulazione degli obiettivi operativi che confluiranno nel Piano della Performance. In particolare, adottando il framework proposto da Deidda Gagliardo (2012, 2020), la definizione degli obiettivi strategici dovrebbe tenere conto dell'impatto che l'ente voglia raggiungere ossia, adottando una prospettiva di creazione di Valore Pubblico, dovranno essere definiti obiettivi strategici finalizzati al perseguimento delle performance istituzionali dell'ente. Ne consegue quindi che sviluppare un Registro dei rischi e divulgarlo vuol dire creare una consapevolezza collettiva sulla gestione dei rischi**.** In questa fase centrale, avviene la vera integrazione tra i due cicli. Infatti, gli obiettivi operativi che discendono poi dagli obiettivi strategici conterranno degli indicatori (qualitativi e/o quantitativi di realizzazione). Nella stima di questi indicatori è necessario tener conto delle probabilità di rischio associato. In altre parole, non si scriverà che "l'obiettivo operativo A ha una percentuale di realizzazione pari a B", ma che "l'obiettivo operativo A ha una percentuale di realizzazione pari a B tenuto conto di determinati rischi già mappati". La stessa fase di trattamento del rischio dovrà integrarsi con la formulazione degli obiettivi operativi/annuali di performance. Le misure di trattamento del rischio potranno esse stesse divenire degli obiettivi, così come gli indicatori chiave di rischio (*Key Risk Indicator*, KRI) potranno diventare indicatore di performance da conseguire e monitorare.

3) Alle fasi di analisi e programmazione segue poi la fase di implementazione delle azioni di trattamento del rischio, così come di progetti/iniziative gestionali finalizzate al conseguimento

BOZZA

degli obiettivi di performance. L'intero processo del *Public Performance-Risk Framework* deve essere monitorato e modificato ove necessario. Il monitoraggio si concretizza in interventi continui integrati nella normale attività operativa dell'ente. Dal lato del PM abbiamo degli strumenti ad hoc, quali ad esempio la Relazione sulla Performance, che delinea la situazione ex-post del Piano della performance. Dal lato dei rischi invece, è necessario in questa fase che la revisione dei rischi porti ad un aggiornamento del Registro dei rischi, in termini di eventi rischiosi accaduti, di modalità di trattamento del rischio, di relativi *Key Risk Indicator*, e più in generale come migliorare il sistema di gestione nel suo insieme.

Infine vi è la fase di comunicazione, attraverso la quale si devono attivare meccanismi di comunicazione efficaci, in modo tale che le politiche definite sia nel Piano della performance che nel Registro dei Rischi, non restino confinate in strutture o uffici demandati alla redazione degli documenti, ma che fluiscano sia nell'intera struttura organizzativa che verso l'esterno dell'organizzazione. I canali di comunicazione adoperati ad esempio sono la pubblicazione sul sito web dell'ente o l'organizzazione di seminari divulgativi.

Da un punto di vista metodologico, l'elaborazione del modello PeRisk ha seguito un approccio induttivo e quali-quantitativo, tenendo conto sia della letteratura accademica e professionale sull'integrazione tra i due cicli, sia della realtà normativa ed operativa dello specifico contesto italiano a cui il modello può essere applicato. Si illustrano di seguito i principali step metodologici che hanno portato alla formulazione del modello:

- Nel 2019 il Gruppo di Lavoro ha contattato tramite email un campione di 423 amministrazioni, suddivise tra 96 Amministrazioni Centrali (Perimetro DFP), 20 Regioni e 307 Comuni sopra i 5.000 abitanti, proponendo la partecipazione a una survey quantitativa volta a indagare 1) il livello di maturità nell'implementazione di sistemi di risk management diversi da quelli, previsti per legge, focalizzati esclusivamente sui rischi corruttivi e 2) il livello di integrazione tra tali sistemi e gli altri sistemi gestionali, incluso il ciclo delle performance. 137 amministrazioni hanno aderito all'indagine, indicando un referente per la compilazione del questionario. Di queste, 99 hanno successivamente compilato l'indagine (tasso di risposta: 23,04%). I risultati complessivi della survey sono disponibili nel I report di progetto;

- Successivamente, è stata condotta un'analisi secondo la metodologia dei casi studio multipli su 7 delle amministrazioni rispondenti alla survey descritta nel punto precedente. Le amministrazioni sono state selezionate sulla base del livello di maturità dei sistemi di risk management adottati, in

BOZZA

particolare ponendo attenzione alla presenza di categorie di rischio mappate diverse da quelli corruttivi e all'evidenza di attività di integrazione dei rischi con il ciclo delle performance. Gli enti sono stati contattati per lo svolgimento di un'intervista semi-strutturata, volta ad approfondire alcune delle tematiche emerse all'interno delle risposte al questionario. I risultati completi dei casi studio sono disponibili nel I report di progetto;

- Gli elementi qualitativi e quantitativi raccolti nelle due fasi precedenti sono stati messi a sistema con la normativa esistente nel contesto Italiano, al fine di riflettere su una proposta di integrazione a legislazione invariata e che tenesse conto dei vincoli organizzativi e gestionali presenti nelle Amministrazioni ad oggi. In particolare, si è tenuto conto della struttura di risk management presente nel Piano Nazionale Anticorruzione, già noto agli Enti; ciò considerato, si sono costruite le fasi del modello sulla base della letteratura e delle best practice internazionali descritte sia nella review contenuta nel I report che nell'analisi dei modelli di integrazione presentata nei paragrafi precedenti.

1.2.1 I fattori abilitanti del modello

Un ente che voglia procedere all'implementazione di un sistema di gestione integrato deve preliminarmente lavorare su alcuni fattori, detti "abilitanti" o "*building blocks*", che influenzino il contesto interno e lo rendano idoneo allo sviluppo dello stesso. Tali fattori rappresentano gli elementi fondanti su cui sviluppare un efficace ed efficiente sistema di gestione del rischio integrato.

La letteratura accademica e istituzionale identifica specifiche condizioni abilitanti necessarie all'implementazione di un sistema di Performance Management e di un sistema di Risk Management, la cui simultanea presenza determina le condizioni abilitanti di un sistema integrato tra Performance e Risk Management.

Il Sistema di Programmazione, Controllo e Valutazione (PCV) di una pubblica amministrazione è visto come "*l'insieme degli elementi costitutivi connotati da adeguati caratteri qualificanti, attraverso cui, in presenza di opportune condizioni abilitanti, si programmano, controllano e valutano le performance dell'ente in modo funzionale alla creazione del Valore Pubblico*" (Deidda Gagliardo 2015).

Le condizioni abilitanti (Nisio et al., 2013) sono quindi "*i fattori in presenza dei quali si favorisce la probabilità che un Sistema di PCV riesca a supportare il modello di governo di un ente pubblico verso il perseguimento dei propri fini istituzionali, e dunque verso la creazione di valore*" . Ad un'attenta disamina delle diverse condizioni proposte dalla letteratura nazionale ed internazionale, vengono classificate 5 tipologie:

BOZZA

I) CONDIZIONI ABILITANTI DI TIPO ISTITUZIONALE
1. Presenza di una legislazione favorevole ai sistemi manageriali (Bourdeaux, Chikoto, 2008) 2. Semplificazione architettura istituzionale (Garlatti, 2000; Borgonovi, 2005) 3. Coordinamento delle attività di PCV delle PA (Ruffini, 2010) 4. Sperimentazione operativa delle proposte normative (Ziruolo, 2013; Milazzani, 2015)
II) CONDIZIONI ABILITANTI DI TIPO POLITICO
1. Commitment politico al Sistema PCV (Calciolari, 2009; Nisio et al., 2013) 2. Responsabilità politiche sugli obiettivi (Deidda Gagliardo, 2002), scelti anche con razionalità economico–organizzativa (Han Chun, Rainey, 2005; Nisio et al., 2013) 3. Condivisione del processo decisionale e dell'agenda attuativa con i manager
III) CONDIZIONI ABILITANTI DI TIPO TECNICO–MANAGERIALE
1. Struttura organizzativa chiara e funzionale al Sistema di PCV (Garlatti, 2000) 2. Competenze manageriali (Garlatti, 2000) 3. Responsabilità manageriali chiare sugli obiettivi (Deidda Gagliardo, 2002) 4. Autonomia manageriale nel perseguimento degli obiettivi (Mussari, 1996) 5. Formazione e altri meccanismi di miglioramento delle competenze (Bouckaert, 1993; Azzone, Dente, 1999) 6. Politiche di sviluppo del personale (Ruffini, 2013) 7. Coinvolgimento inclusivo dei collaboratori nei processi di PCV (Black et al., 2001; Chang, 2006; Walker, Boyne, 2006; Aguinis et al., 2011; Nisio et al., 2013). 8. Valutazione e valorizzazione del merito (Ruffini, 2013). 9. Posizionamento organizzativo, risorse e legittimazione adeguati dell'Architettura organizzativa di PVC
IV) CONDIZIONI ABILITANTI DI TIPO CIVICO
1. Soddisfazione degli utenti (Nisio et al., 2013) 2. Partecipazione dei cittadini, portatori di interessi eterogenei (Kickert, 1997) 3. Trasparenza (es. amministrativa) 4. Considerazione della collettività quale interlocutore della PA (Persiani, 2002)
V) CONDIZIONI ABILITANTI TRASVERSALI
1. Agenti del cambiamento (Ruffini, 2002) 2. Intelligibità del Sistema di PCV (Farneti, 1995; Ziruolo, 2000; Pozzoli, 2001; Persiani, 2002) 3. Semplificazione dei processi e degli strumenti, nell'ottica del Valore Pubblico (Pierantozzi, 1998; Deidda Gagliardo, 2002) 4. Digitalizzazione ed interoperabilità del sistema informativo (DFP-FORMEZ PA, 2012) 5. Benchmarking con altre PA (Nisio et al., 2013) 6. Misurazione multidimensionale e integrata delle informazioni (Van Dooren et al., 2010), sia sociali, sia economiche, sia intangibili anche tramite forme di misurazione bilanciata (Kaplan, Norton, 1996, 2001, 2004) 7. Armonizzazione dei sistemi informativo–contabili (Ziruolo, 2013; Mulazzani, 2015) 8. Prospettiva della co–creazione del Valore Pubblico (Deidda Gagliardo, 2002)

Tabella 1[4]

La letteratura accademica e professionale individua invece specifici fattori abilitanti relativi all'implementazione di un sistema di Risk Management (UK Cabinet Office and Civil Service, 2017; Hinna, 2018; Capaldo, 2018), che verranno di seguito brevemente descritti:

- Lo sviluppo e la diffusione di una cultura del rischio;
- La definizione di ruoli e responsabilità;
- Lo sviluppo di un adeguato sistema informativo.

Lo sviluppo e la diffusione di una cultura del rischio

È necessario che l'organizzazione sensibilizzi tutti gli operatori della sua struttura interna sui temi del rischio e della sua gestione, al fine di creare una consapevolezza della rilevanza degli stessi e, conseguentemente, una cultura condivisa e diffusa. In tal modo sarà possibile incidere sui

[4] Deidda Gagliardo E., (2015). Il Valore Pubblico. La nuova frontiera della performance, RIREA, Roma.

comportamenti organizzativi affinché la gestione del rischio diventi un normale *modus operandi* operativo e un usuale strumento di lavoro da considerarsi in tutti gli altri processi gestionali, compreso il ciclo di gestione della performance.

La diffusione di una cultura sul rischio e sul risk management, unitamente ad una strategia di formazione interna mirata su tali temi, permette di sviluppare anche un "linguaggio comune", conosciuto e condiviso, elemento necessario per una corretta comunicazione tra gli operatori e per supportare i *decison-maker*.

Definizione di ruoli e responsabilità

Al fine di implementare un efficace sistema integrato di gestione del rischio è necessario individuare i soggetti coinvolti nel sistema stesso e definire i relativi compiti e responsabilità. Vengono di seguito indicate alcune figure considerate indispensabili all'implementazione del sistema:

- *Vertici politici*: devono svolgere un ruolo di promotori, da un lato prevedendo nelle loro politiche di lungo periodo lo sviluppo e/o il supporto di un sistema di gestione dei rischi e, dall'altro, attribuendo le risorse (umane, tecniche e finanziarie) necessarie per lo sviluppo e monitoraggio dello stesso. All'interno dei vertici politici viene solitamente individuato un più ristretto "Comitato manageriale di Risk Management", composto da profili apicali con la funzione di condividere i principi e l'impostazione complessiva metodologica e pratica del sistema;
- *Risk manager:* è il coordinatore dei diversi soggetti coinvolti nel sistema di gestione del rischio ed è il responsabile del corretto funzionamento del processo di *risk management*. Egli è inoltre responsabile delle attività di formazione e supporto, così come delle attività di monitoraggio e controllo e aggiornamento del sistema. Il *risk manager* deve inoltre definire e revisionare periodicamente il processo di *risk management* sulla base delle linee strategiche stabilite dai vertici aziendali e dagli input raccolti da tutti gli operatori;
- *Referenti e responsabili*: figure appartenenti a diversi livelli organizzativi afferenti a diverse unità operative coinvolti nella gestione dei singoli rischi e nell'assunzione di decisioni. Spesso tali figure vengono raccolte in "Comitati operativi" che lavorano di concerto, coordinati dal risk manager, al fine di svolgere le fasi operative di valutazione dei rischi.

All'interno della struttura organizzativa è auspicabile individuare o formare i c.d. *Risk champions*, ossia figure esperte e orientate alla gestione dei rischi che diffondano la cultura del rischio e fungano da volano per un efficace strategia di gestione integrata dei rischi.

BOZZA

Sviluppo di un adeguato sistema informativo per la mappatura dei processi

Condizione necessaria per l'efficace funzionamento del processo di Risk management è l'esistenza di un adeguato sistema informativo e informatico a suo supporto. Data la numerosità delle funzioni aziendali coinvolte nel processo di Risk management è necessario che comunicazioni e sistemi informativi siano strutturati in modo adeguato al fine di permeare a tutti i livelli organizzativi. Risulta particolarmente rilevante a tal fine la capacità di integrare modelli di IT Governance (Weill & Ross, 2004) con i sistemi di gestione integrata (Rubino & Vitolla, 2014).

L'ente dovrebbe sviluppare o dotarsi di gestionali integrati che lo supportino in tutte le fasi del processo di gestione: nella creazione e aggiornamento del Registro dei rischi; nella definizione dei criteri e dei parametri per l'identificazione, valutazione e successiva ponderazione del rischio; nella definizione dei criteri per l'individuazione delle priorità di trattamento e nell'individuazione di idonee misure di trattamento. Il sistema informativo aziendale deve supportare in particolare la fase di risk assessment, al fine di fornire informazioni utili alla stima dei rischi. Infatti, tanto più le stime sono gravate da incertezza, tanto minori sono le probabilità di adottare misure di gestione realmente efficaci. Per ridurre l'incertezza delle stime è necessario acquisire informazioni e l'acquisizione di informazioni è spesso onerosa. L'organizzazione deve, quindi, valutare se e come acquisire le informazioni necessarie alla stima dei rischi (Dittmeier, 2015).

BOZZA

2. La descrizione delle diverse fasi del modello PeRisk basate su un esempio applicativo

Ricapitolando, le fasi previste dal modello sono le seguenti:

- L'analisi del contesto esterno ed interno
- Definizione degli obiettivi strategici/specifici
- Valutazione e trattamento dei rischi di livello strategico
- Definizione degli obiettivi operativi/annuali e piani di attività
- Valutazione e trattamento dei rischi di livello operativo
- Monitoraggio e riesame
- Comunicazione e consultazione

2.1 L'Analisi del Contesto esterno ed interno

Analisi di contesto **esterno**: identificazione di minacce e opportunità
Analisi di contesto **interno**: mappatura dei processi e analisi organizzativa

L'integrazione tra il sistema di gestione del rischio e il sistema di gestione della performance inizia con l'analisi del contesto; questa è la prima fase che i due sistemi hanno in comune e che condividono in egual maniera.

2.1.1 Descrizione delle attività previste

In questa fase, compito dell'amministrazione è quello di acquisire le informazioni necessarie ad una corretta pianificazione strategica, includendo le informazioni volte ad identificare le possibili opportunità e i possibili rischi insiti nell'ambiente di riferimento, sia interno che esterno. Questa attività contribuisce alla creazione di valore pubblico nell'ottica di consolidamento della sostenibilità dell'ente. Individuare le opportunità e i possibili rischi si traduce a compimento del ciclo di gestione della perfomance e del rischio in un miglioramento del benessere della collettività che viene amministrata dall'ente. Nell'analisi del contesto l'amministrazione si deve porre nei confronti del suo ambiente in maniera neutrale. L'analisi rappresenta un processo conoscitivo con cui l'ente vuole dotarsi di una visione integrata della sua consistenza e del suo posizionamento nell'ambiente; inoltre vuole stimare le possibili interazioni e sinergie che ha con gli stakeholder. Infine attraverso l'analisi del contesto si vogliono individuare i punti di forza e di debolezza della propria organizzazione (contesto interno) in riferimento all'ambiente; ed i vincoli e le opportunità (contesto esterno) che esso genera. In particolare, quando si fa riferimento all'ambiente in cui il soggetto osservante opera si

BOZZA

parla di **ambiente esterno**; quando invece ci si pone in osservazione delle caratteristiche della propria organizzazione si parla di ambiente **interno**.

- Nell'analisi del **contesto esterno** devono essere individuate le caratteristiche strutturali e congiunturali dell'ambiente nel quale l'ente si trova ad operare che possano favorire il verificarsi di eventi rischiosi, come ad esempio, per citarne alcuni, i rischi finanziari, reputazionali, normativi, ambientali, demografici ecc. A tal fine l'ente deve avvalersi di banche dati (es. ISTAT, Banca d'Italia, Ministero dell'interno, Osservatorio dell'economia delle Camere di Commercio) e dell'analisi di documenti adottati dai livelli superiori di governo. Nel caso delle Amministrazioni Centrali si deve utilizzare il Documento di Economia e Finanza, nonché avvalersi delle informazioni emerse dall'analisi di contesto prodotte ai fini della redazione del Piano della Performance (PdP), tenendo conto degli Atti di indirizzo e dei documenti programmatici di governo. Nel caso degli Enti Locali si potrà utilizzare il Documento di Economia e Finanza e il Documento di Economia e Finanza Regionale. È auspicabile che l'Ente si avvalga delle informazioni inerenti all'analisi di contesto interno ed esterno prodotte ai fini della programmazione della performance (es. DUP). Tale fase è quella che caratterizza la prima fase del modello (vedi sezione 1 del modello rappresentato in figura 2). Da un punto di vista operativo, l'analisi del contesto esterno è riconducibile sostanzialmente a due tipologie di attività:
    - L'acquisizione dei dati rilevanti;
    - L'interpretazione degli stessi ai fini della pianificazione strategica e della rilevazione dei rischi.
- L'analisi del contesto interno riguarda l'individuazione di quegli aspetti legati alla struttura organizzativa e alla gestione per processi che influenzano la sensibilità della struttura ai rischi e alle opportunità; ad esempio una riorganizzazione degli uffici, delle tensioni sindacali derivanti da un rinnovamento dei contratti collettivi ecc. In questo ambito l'organizzazione deve effettuare una mappatura del suo sistema e del suo modo di operare concentrandosi su tre diversi ambiti: i) gestionale ii) organizzativo iii) culturale. L'organizzazione quindi deve mappare le funzioni istituzionali, i macro-processi e i processi. Tale mappatura deve essere fatta per ciascun ufficio da cui è composta l'organizzazione, in modo tale che l'intera attività svolta dall'amministrazione venga gradualmente esaminata, comprese le attività che sono state esternalizzate ad altre entità pubbliche, private o miste. Ogni ufficio deve adottare un principio di analiticità per scomporre ciascuna attività in fasi e ciascuna fase in singole azioni. Gli aspetti sui quali un'adeguata analisi del contesto interno permette di ottenere informazioni precise e puntuali sono: i dati dimensionali, il sistema formale, l'indirizzo e programmazione,

BOZZA

l'attività amministrativa, la governance interna, il patrimonio, la gestione dell'entrata, la gestione della spesa, il sistema delle garanzie e le criticità e patologie dell'organizzazione. Ad oggi l'analisi del contesto interno in Italia viene per lo più condotta al fine di rispondere alla normativa esistente sul tema della prevenzione del fenomeno corruttivo; e tutte le attività svolte sono focalizzate ad identificare ed impedire il verificarsi di tale rischio nelle organizzazioni pubbliche.

L'analisi del contesto svolge un duplice ruolo: oltre ad essere l'humus da cui nascono i rischi è al tempo stesso un "acceleratore", ovvero un condizionante sia alla stessa valutazione dei rischi da esso generati sia della stessa efficacia dei sistemi di monitoraggio.

L'analisi del contesto viene effettuata per il tramite di alcuni strumenti tecnici; i più utilizzati, sono l'analisi SWOT[5] e l'analisi PESTLE[6], a questi si aggiungono la pianificazione mediante scenari e l'approccio ATM[7].

2.1.2 Principali output previsti

Al termine di questa fase di analisi, l'Ente sarà in grado di redigere un catalogo dei rischi che contiene le macro-categorie di rischio a cui è potenzialmente soggetto l'Ente. Queste dipenderanno dalla tipologia e dalle funzioni dell'Ente stesso. È importante sottolineare che le macro-categorie e le tipologie di eventi rischiosi ad esse associati saranno prevalentemente stabili. Si riporta l'esempio del catalogo dei rischi del comune di Ferrara.

Macro-categoria di rischio	***Tipologie di eventi rischiosi***
Economico	1. Riduzione entrate 2. Sospensione di trasferimenti 3. Aumento dei costi 4. Sanzioni (per tardiva, mancata o errata adozione di provvedimenti; per tardiva, mancata o errata trasmissione di dati e/o documenti; per uso di software non correttamente licenziato o aggiornato) 5. Ricorsi/Contenzioso (soccombenza in giudizio) 6. Danneggiamento patrimonio comunale (eventi naturali, fatti dolosi o colposi, deterioramento/degrado, furti, attacchi informatici)
Immagine	1. Insoddisfazione utenza dovuta a inefficienze, inefficacia e mancato rispetto degli standard quantitativi/qualitativi dei servizi offerti 2. Veicolazione di informazioni non corrette relative all'ente e alle sue attività da parte dei mezzi di informazione

[5] L'analisi SWOT conosciuta anche come matrice SWOT) è uno strumento di pianificazione strategica usato per valutare i punti di forza (*Strengths*), le debolezze (*Weaknesses*), le opportunità (*Opportunities*) e le minacce (*Threats*). L'analisi svolta riguarda in egual maniera l'ambiente interno o esterno.
[6] Il termine PESTLE è acronimo di sei essenziali fattori: «*Political*», «*Economical*», «*Social*», «*Technological*», «*Legal*» e «Environmental», tale analisi usa come l'analisi SWOT una matrice
[7] Condizioni antecedenti, Strategie di risultato, misurazione dei progressi e dell'impatto

	3. Comportamenti inopportuni o non conformi dei dipendenti 4. Reputazione negativa sull'attrattività culturale e turistica della città 5. Danni alle persone 6. Aspettative esagerate 7. Scelte strategiche/operative attuate dall'amministrazione
	8.
Sicurezza personale e/o persone	1. Aggressioni verbali o fisiche 2. Infortuni/danni alla salute 3. Decessi
Corruzione	Comprende non solo l'intera gamma dei delitti contro la Pubblica Amministrazione disciplinati nel Codice Penale, Libro II, Titolo II, ma tutte le situazioni in cui, a prescindere dalla rilevanza penale, venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso ai fini privati delle funzioni attribuite
Ambientale	1. Rischio di inquinamento delle matrici ambientali/esposizione della popolazione all'inquinamento del suolo/sottosuolo, aria e acqua 2. Rischio di riduzione della salubrità dell'ambiente urbano e degrado del territorio per abbandono di rifiuti 3. Rischio di riduzione della biodiversità 4. Rischio di siccità/riduzione della disponibilità di acqua 5. Rischio di aumento delle temperature 6. Rischio di rumore/esposizione della popolazione all'inquinamento acustico 7. Rischio idrogeologico, sismico, geologico e geotecnico

Tabella 2: - Catalogo dei rischi del comune di Ferrara

Fonte: Sistema di Gestione Integrato, Procedura di Sistema per l'identificazione e la valutazione dei rischi, Comune di Ferrara

Esempio applicativo

Caso di una Amministrazione Centrale – esempio MIT

- *Analisi del contesto esterno*[8]*:* L'aumento della mortalità stradale registrato nel primo semestre 2019 allontana l'Italia dal raggiungimento dell'obiettivo europeo di riduzione del 50% delle vittime entro il 2020. Con riferimento agli anni di benchmark 2001 e 2010 per la sicurezza stradale, nei primi sei mesi dell'anno il numero di morti scende del 23,6% rispetto al primo semestre 2010 e del 54,2% nel confronto con lo stesso periodo del 2001. Il pericolo maggiore corre sulle autostrade (dove si è verificato un aumento di oltre il 25% dei decessi) e sulle strade extraurbane (+0,3). Facendo riferimento invece a una stima più dettagliata con riferimento all'intero anno solare del 2018 e non solo al primo semestre del 2019 Nel 2018 sono stati 172.553 gli incidenti stradali con lesioni a persone in Italia, in calo rispetto al 2017 (-1,4%), con 3.334 vittime (morti entro 30 giorni dall'evento) e 242.919 feriti (-1,6%). Sebbene il numero dei morti sia complessivamente in diminuzione, aumentano le vittime sulle autostrade – da 296 nel 2017 a 330 nel 2018, +11% – a causa dell'incidente stradale avvenuto il 14 agosto 2018 sul Ponte Morandi della A10 Genova-Savona-Ventimiglia, che ha coinvolto numerosi veicoli e causato 43 vittime. Nell'Unione europea, il numero delle vittime di incidenti stradali diminuisce nel 2018, seppure in misura contenuta (-1% rispetto al 2017). Su una prospettiva internazionale nel confronto fra l'anno 2018 e il 2010 (anno di benchmark per la sicurezza stradale) i decessi si riducono del 21% in Europa e del 19% in Italia. Ogni milione di abitanti, nel 2018 si contano 49,1 morti per incidente stradale nella Ue28 e 55,2 nel nostro Paese, che sale dal 18° al 16° posto della graduatoria europea. Gli incidenti derivano soprattutto da comportamenti errati. Tra i più frequenti si confermano la distrazione alla guida, il mancato rispetto della precedenza e la velocità troppo elevata (nel complesso il 40,7% dei casi). Le violazioni più sanzionate sono l'inosservanza della segnaletica, il mancato utilizzo di dispositivi di sicurezza a bordo e l'uso del telefono cellulare alla guida. Rispetto all'anno precedente, le vittime aumentano tra i

[8] https://www.istat.it/it/archivio/232366

giovani di 15-29 anni e tra gli individui in età 70-74 anni mentre diminuiscono tra i bambini (0-14 anni) (34 nel 2018, 9 in meno) 13. Tuttavia, l'obiettivo di "vision zero" riguardo le vittime tra i bambini, stabilito nel Piano Nazionale della Sicurezza Stradale 2020, non è ancora stato raggiunto. I feriti, infine, sono prevalentemente giovani, soprattutto nella classe 20-29 anni.

- *Analisi del contesto interno:* La "missione" principale del Ministero ha ad oggetto la promozione e l'attuazione delle politiche di infrastrutturazione del Paese e delle politiche di efficientamento, potenziamento e miglioramento dei livelli e delle condizioni di sicurezza dei sistemi di trasporto. Inoltre, il Ministero promuove le attività tecniche e amministrative occorrenti ai fini della adeguata e sollecita progettazione ed approvazione delle infrastrutture ed effettua, con la collaborazione delle regioni o province autonome interessate, le attività di supporto necessarie per la vigilanza, da parte dell'autorità competente, sulla realizzazione delle infrastrutture. Le aree funzionali sono:
    - Dipartimento per le infrastrutture, i sistemi informativi e statistici
    - Dipartimento per i trasporti, la navigazione, gli affari generali ed il personale
    - Capitanerie di porto

Caso di un ente locale

- *Analisi del contesto esterno*: L'invecchiamento demografico ha inevitabili ripercussioni sul mercato del lavoro, la spesa pubblica, i servizi sociali e quindi sull'andamento economico e l'evoluzione sociale, sanitaria e culturale del nostro Paese. L'età media della popolazione passerà dagli attuali 44,9 a oltre 50 anni nel 2065. Il processo di invecchiamento della popolazione è da ritenersi certo e intenso. Sul portale Anziani di ISTAT[9] è possibile monitorare l'andamento di alcuni indicatori rilevanti: ad esempio, con riferimento alla "spesa per interventi e servizi sociali dei comuni per gli anziani" si evidenzia un trend negativo a livello nazionale relativo alle risorse stanziate negli ultimi anni a tal fine. Si stima che nel comune X la popolazione al di sopra dei 65 anni aumenta del 3% annuo pari a 2000 unità all'anno. L'analisi del contesto esterno identifica un rischio derivante dal cambiamento demografico della popolazione residente nel comune.
- *Analisi del contesto interno:* Dall'analisi del contesto interno dell'ente ed in particolare della struttura dedicata alla pianificazione ed al bilancio è stato rilevato un decremento delle risorse stanziate dai fondi nazionali e comunitarie (Legge finanziaria emanata) dedicata ai servizi sociali. L'analisi del contesto interno identifica dunque un rischio economico/finanziario derivante dalla contrazione delle risorse per l'espletamento dei servizi sociali.

BOZZA

[9] http://www4.istat.it/it/anziani

2.2 **Primo step**: La formulazione delle strategie (processo di definizione degli obiettivi strategici/specifici dell'amministrazione) e la valutazione e trattamento dei rischi a livello strategico ed operativo

A valle della fase di analisi del contesto interno ed esterno all'amministrazione, il modello procede verso un primo step composto da due fasi appartenenti a due cicli diversi; il ciclo di gestione della performance e il ciclo di gestione del rischio. Lo step è composto dalla fase di *"definizione degli obiettivi strategici/specifici*" frutto della d*efinizione delle dimensioni prioritarie di performance organizzativa* e prima fase del ciclo della performance rappresentato dal colore verde in figura; e dalla fase di "*valutazione e trattamento dei rischi*" ove si verifica *la definizione degli ambiti di rischio prioritari*. Questa fase si va ad articolare su due livelli diversi: il primo corrispondente ai rischi a livello strategico e il secondo corrispondente ai rischi a livello operativo, rappresentate graficamente dal colore rosso.

2.2.1 La fase di Definizione degli obiettivi strategici/specifici

La fase di "Definizione degli obiettivi strategici/specifici" deve essere coerente e deve tener conto nella formulazione degli obiettivi:

- sia delle priorità politiche che trovano rappresentazione nei documenti, ampiamente normati, relativi al ciclo di misurazione e valutazione delle performance, che della mission istituzionale;
- sia delle risultanze dell'analisi del contesto.

Ogni amministrazione ha libertà nel decidere quanti e quali obiettivi perseguire sulla "base della propria specifica situazione. Gli obiettivi devono:

- Essere definiti testualmente;

BOZZA

- Dare indicazione dei risultati e impatti attesi per il prossimo triennio in termini quantitativi (quindi espressi con un set di indicatori e relativi target e baseline);
- Specificare il valore di partenza del/degli indicatori;
- Indicare le unità organizzative che devono contribuire al raggiungimento dei risultati attesi, specificandone i contributi parziali al perseguimento di obiettivi trasversali;
- Le attività ed i progetti da realizzare per il raggiungimento.

L'attività di pianificazione strategica porta quindi alla definizione di obiettivi strategici o specifici, pluriennali, e tendenzialmente trasversali rispetto alle articolazioni organizzative degli enti. Tali obiettivi rappresentano gli ambiti prioritari di performance organizzativa che l'amministrazione intende conseguire in termini di risultati e impatto nel proprio settore di riferimento e ai quali devono essere associati degli indicatori.

Gli indicatori si distinguono in:

- Indicatori di impatto (o di outcome), che esprimono la capacità dell'organizzazione di soddisfare i bisogni della collettività;
- Indicatori di risultato, distinti in indicatori di:
    - Efficienza, intesa come capacità di produrre quantitativi maggiori di output (prodotti/servizi) dati gli stessi quantitativi di input (fattori produttivi) ovvero le medesime entità di output dati minori volumi di input;
    - Efficacia, intesa come la capacità di raggiungere gli obiettivi predefiniti in termini quali-quantitativi.

2.2.2 Principali output previsti

Il principale output di questa fase è costituito dalla definizione degli obiettivi strategici/specifici dell'Ente e i relativi indicatori.

Esempio applicativo

Piano della performance dell'Amministrazione Centrale X

Priorità Politica: Sicurezza

Obiettivo	Indicatori	Fonti	Baseline	Target
Migliorare la sicurezza nelle varie modalità di trasporto	Costo sociale degli incidenti con danni alle persone (in miliardi di	MIT - ISTAT	17,4 MM€ (anno 2016)	2020 - 16,75 MM€ 2021 - 16,69 MM € 2022 – 16,62 MM €

BOZZA

	Euro) (Impatto)			
	2. Numero vittime in incidenti (Impatto sociale)	Conto nazionale Infrastrutture e trasporti - ISTAT	3.283 (anno 2016)	2020 - 2.879 2021 - 2.819 2022 - 2.760

Soggetti Coinvolti:

Dipartimento per i trasporti, la navigazione, gli affari generali e il personale Direzione generale per la sicurezza stradale

Attività:

- Campagne informative ed educative;
- Conduzione di servizi di infomobilità tramite il CCISS;
- Studi, ricerche, progetti ed applicazioni specifiche.

Dipartimento per i trasporti, la navigazione, gli affari generali e il personale Direzione generale della motorizzazione

Attività:

- Controllo su strada sui veicoli commerciali;
- Controlli di conformità sui concessionari delle omologazioni;
- Controlli ed ispezioni sulle officine autorizzate ad effettuare le revisioni;
- Controlli sulle autoscuole.

Soggetti concessionari di omologazioni e revisione veicoli

Attività:

- Prove di omologazione su veicoli nuovi di fabbrica;
- Prove di revisione su veicoli circolanti.

Autoscuole

Attività:

- Preparazione al conseguimento della patente di guida;
- Aggiornamento dei conducenti già in possesso di patente di guida

Dipartimento per le infrastrutture, i sistemi informativi e statistici Direzione generale per la vigilanza sulle concessionarie autostradali

Attività:

- Verifiche sul rispetto dei livelli di servizio.

Dipartimento per le infrastrutture, i sistemi informativi e statistici Direzione generale per le strade e le autostrade e per la vigilanza e la sicurezza nelle infrastrutture stradali

Attività:

- Verifiche sul rispetto dei livelli di servizio.

Società concessionarie autostradali

Attività:

- Rispetto dei livelli di servizio

Anas S.p.A.

Attività:

- Rispetto dei livelli di servizio

Documento Unico di Programmazione (DUP) del Comune X

Priorità politica: Servizi sociali

Obiettivo strategico	Indicatori	Fonti	Baseline	Target

BOZZA

Migliorare la qualità dei servizi socio-assistenziali per i soggetti svantaggiati residenti nel comune.	Grado di soddisfazione dell'utenza	Survey di customer satisfaction somministrati all'utenza e alle famiglie con anziani o disabili a carico	Grado di soddisfazione da Survey 2019	2020 – 80% 2021 – 90% 2022 – 100%

Soggetti Coinvolti:

Direzione assistenza sociale

Attività:

- Verifiche sul rispetto dei livelli di servizio erogati

2.2.3 La valutazione dei rischi al livello strategico ed operativo

La fase di valutazione e trattamento dei rischi fa riferimento sia a rischi strategici che operativi. Per **rischi strategici** si intendono rischi con elevato impatto sulla capacità dell'organizzazione di raggiungere i propri obiettivi specifici; per **rischi operativi** si intendono rischi che impattano su singoli processi dell'organizzazione.

Ai fini di una corretta valutazione dei rischi gli elementi principali da tenere sotto osservazione nell'analisi del contesto sono sul versante del contesto esterno:

- Gli aspetti sociali, culturali, politici, legali, normativi, finanziari, tecnologici, economici, naturali;
- I fattori chiave e le tendenze che hanno un impatto significativo sull'ente o sull'azienda;
- I rapporti e le percezioni degli stakeholder esterni.

Sul versante del contesto interno:

- Governance, struttura organizzativa, ruoli e responsabilità;
- Politiche, obiettivi e strategie in atto per raggiungerli;
- Capacità, intese in termini di risorse e conoscenze (ad es. Capitale, tempo, persone, processi, sistemi e tecnologie);
- Sistemi di informazione, flussi di informazioni e processi decisionali (sia formali che informali);
- Relazioni e percezioni degli stakeholder interni;
- La cultura dell'organizzazione;
- Standard, linee guida e modelli adottati dall'ente o azienda;
- La forma e la durata dei rapporti contrattuali.

Una volta presa contezza dei fattori e delle contingenze ambientali esterne ed interne che sono rilevanti per l'ente si procede ad analizzare e confrontare tali elementi al fine di giungere a una

BOZZA

valutazione dei rischi. Nel dettaglio la macro-fase di valutazione dei rischi si articola nelle seguenti sotto-fasi:

- L'identificazione del rischio;
- L'analisi del rischio;
- La ponderazione del rischio.

A seguito del compimento di tale fase sulla base delle risultanze emerse si passerà poi alla fase di trattamento del rischio che analizzeremo nel paragrafo 2.2.4.

L'Identificazione dei rischi

Un rischio è un evento incerto che se si verificasse avrebbe delle conseguenze positive in caso di opportunità e negative in caso di minaccia, sugli obiettivi dell'organizzazione; si determina moltiplicando la sua probabilità di accadimento per l'impatto prodotto. Un rischio è composto da una causa che può determinare un evento, che ha a sua volta delle conseguenze su di un obiettivo. Ad esempio: un trend di aumento dell'uso di stupefacenti prima di mettersi alla guida può ridurre il livello di sicurezza sulle strade, mettendo a rischio il raggiungimento dell'obiettivo di sicurezza stradale posto dal MIT.

Al fine di una corretta identificazione è importante condurre un'analisi completa e puntuale dei rischi. La mancata individuazione di un rischio in questa fase preliminare porterà ad una mancata gestione nell'intero processo. L'identificazione deve includere l'analisi di fonti, cause ed effetti e conseguenze di tutti i rischi.

Esistono diverse tecniche a supporto dell'identificazione dei rischi che possono essere utilizzate anche congiuntamente. Le più diffuse sono l'analisi dell'esperienza passata, le *check list*, le interviste, il *brainstorming* ed i *workshop*.

In questa fase, il coinvolgimento della struttura organizzativa è imprescindibile poiché i responsabili degli uffici (o processi), avendo una conoscenza approfondita delle attività svolte dall'amministrazione, possono facilitare l'identificazione degli eventi rischiosi.

L'output di questa fase è la **mappatura dei rischi** che, secondo il modello, comprende tanto la mappatura dei rischi strategici che operativi.

Esempio Applicativo

Caso di un'Amministrazione Centrale – mappatura dei rischi *Rischi identificati a livello strategico*:

BOZZA

1. La conduzione di mezzi di trasporto in condizioni psicofisiche alterate conseguenti all'assunzione di sostanze stupefacenti o psicotrope (causa) aumenta la probabilità di causare incidenti mortali (rischio) con un aumento delle vittime e del costo sociale a carico della collettività 2. La scarsa attenzione nella manutenzione delle infrastrutture di trasporto (causa) aumenta la probabilità di incidenti (rischio) con conseguente aumento del numero di vittime e del costo sociale a carico della collettività *Rischi identificati a livello operativo*: 1. Riduzione dell'efficienza dei controlli da parte delle pattuglie stradali a causa dell'aumento del numero dei controlli da effettuare a fronte di una riduzione negli organici.
Caso di un Ente Locale: *Rischi identificati a livello strategico*: 1. L'inesorabile invecchiamento della popolazione, unito alla scarsità delle risorse di cui i comuni dispongono (causa), può determinare un aumento delle domande di interventi e servizi sociali in favore degli anziani (rischio) a cui il comune non potrà far fronte (conseguenza). *Rischi identificati a livello operativo:* 1. Riduzione dei trasferimenti centrali per l'erogazione dei servizi socio-assistenziali può determinare il un decremento nel livello di servizio erogato ed il mancato soddisfacimento a pieno dei servizi in ambito sociale.

L'analisi del rischio

La fase di analisi del rischio ha un duplice scopo:

- Pervenire ad una comprensione più approfondita degli eventi rischiosi identificati nella fase precedente, attraverso l'analisi dei fattori abilitanti;
- Stimare il livello di esposizione dell'organizzazione al rischio.

Solitamente si individua un *range* di rischi, che va dai rischi aventi un impatto minore, che possiedono maggiore probabilità di accadimento a quelli con impatto maggiore, ma con minori probabilità di accadimento. Tale analisi è permeata da un elevato grado di incertezza determinato dalla natura stessa del concetto di evento probabilistico. Al fine di riuscire a stimare la probabilità di accadimento si possono utilizzare diverse tecniche sia qualitative, semi-quantitative che quantitative. Le tecniche qualitative vengono solitamente utilizzate per i rischi connaturati da bassa complessità; la stima del rischio viene fatta usando descrizioni dettagliate. Le tecniche semi-quantitative assegnano una numerazione alle categorie individuate tramite le tecniche. La scelta di una metodologia rispetto ad un'altra rappresenta una scelta di costi in termini di benefici che si ottengono dalla conoscenza accurata di quello specifico fenomeno, e dalla disponibilità di dati che si hanno in riferimento a quel preciso evento. Una stima quantitativa invece è sempre operabile e rappresenta una tecnica di stima che permette una conoscenza vera del fenomeno. Una stima quantitativa nell'area degli obiettivi strategici, dato l'intervallo temporale più ampio che aumenta l'incertezza rappresenta una delle stime più difficili da mettere in campo.

Una delle tecniche maggiormente utilizzate e più diffuse per l'analisi dei rischi è la matrice "probabilità impatto". Questa tecnica utilizza una **matrice** che mette in combinazione tra di loro la

BOZZA

probabilità di accadimento di un evento e le conseguenze che esso genererebbe sull'organizzazione. Per il tramite di essa si definisce una scala qualitativa rappresentativa degli impatti e delle probabilità collegate all'evento; si assegna un rating a ciascuna combinazione che si viene a creare; si definisce l'atteggiamento da porre in essere per un determinato livello di rating e si ipotizza l'esistenza di soli due tipi di scenari:

i. L'evento si verifica,
ii. L'evento non si verifica.

La matrice probabilità impatto presenta diverse classi di probabilità, impatto e ranking e le più comunemente usate sono[10]:

Probabilità:

Probabilità	
Quasi certa	Prop.>50%
Probabile	20%< Prob.< 50%
Moderato	5%<Prob.<50%
Improbabile	1%<Prob<5%
Rara	Prob.<1%
Impatto	
Catastrofico	Effetti economici disastrosi
Elevato	Effetti economici molto elevati
Moderato	Effetti economici moderatamente alti
Basso	Effetti economici piuttosto contenuti
Insignificante	Effetti economici trascurabili
Risk Rating	
Estremo	Immediato intervento richiesto
Alto	Attenta valutazione richiesta
Moderato	Individuare il suo responsabile
Basso	Gestione tramite routine

La fase di ponderazione del rischio

La ponderazione favorisce i processi decisionali relativi a quali rischi necessitano un trattamento e quali siano le relative priorità di attuazione[11]. Per fare ciò è fondamentale che l'organizzazione abbia contezza di quella che è la sua *risk capacity*, ovvero la misura della quantità massima di rischio che l'organizzazione può sopportare per il raggiungimento dei propri obiettivi, qual è in concreto la sua tolleranza al rischio, come e dove si posiziona il rischio in oggetto all'intero del mio ente.

[10] Travaglini, Giorgino 2008 pag.143, Esempio di possibili classi di probabilità-impatto ranking
[11] UNI ISO 31000:2010 Gestione del rischio – Principi e linee guida

BOZZA

Per stabilire le priorità si dovrà utilizzare il medesimo piano cartesiano della Matrice probabilità-impatto dove sull'asse delle ascisse si troverà l'impatto e sull'asse delle ordinate si troverà la probabilità di accadimento dell'evento. A questo piano cartesiano si andrà ad aggiungere una retta che rappresenta la *risk capacity* inclinata negativamente. Visivamente, si andranno a posizionare sulla sinistra della retta di *risk capacity* i rischi misurati con la matrice probabilità impatto che si presumono essere trascurabili e sulla destra della stessa retta i rischi che invece saranno significativi. Gli eventi si andranno ad inserire come se fossero dei punti cartesiani. Successivamente questo grafico verrà trasposto in quella che è conosciuta come *risk map*. Nella *risk map* vengono utilizzati i colori che vanno dal rosso al verde. In rosso saranno colorati gli eventi con alto impatto che diventeranno le priorità in fase di trattamento del rischio, fino ad arrivare al verde che saranno quegli eventi che hanno sia una bassa probabilità di accadimento sia un basso impatto che potranno quindi essere trascurati ai fini della gestione dei rischi.

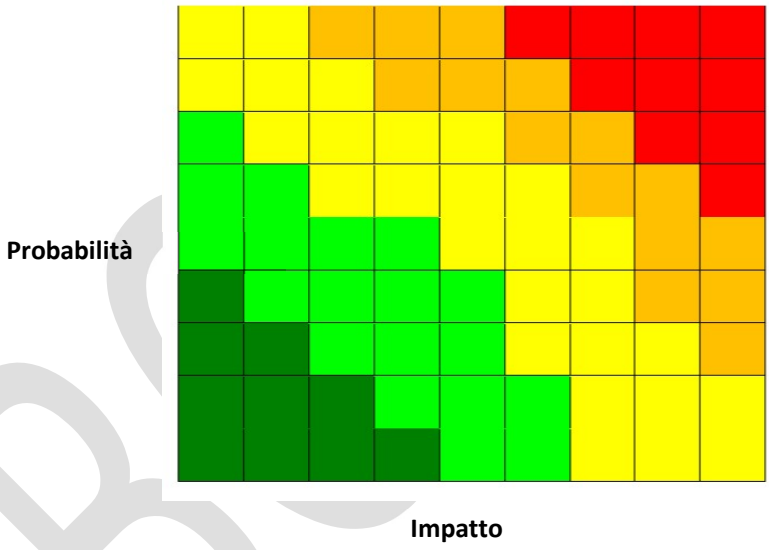


Figura 7: *Risk Maps*

In conclusione quindi con la ponderazione si vuole procedere a stabilire dove intraprendere le azioni per ridurre l'esposizione al rischio dell'organizzazione, considerando gli obiettivi dell'organizzazione e il contesto in cui la stessa opera[12].

Nella scelta delle azioni da intraprendere (paragrafo 2.2.3) si dovrà tener conto di ciò che l'amministrazione già fa ai fini del contenimento di quel rischio, per evitare di appesantire l'attività amministrava con l'inserimento di nuovi controlli già in essere. La priorità di trattamento certo non può prescindere dalle linee strategiche che l'organizzazione si è data, e dal contesto in cui opera.

[12] ANAC - Allegato 1 Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi

2.2.4 Trattamento dei rischi di livello strategico ed operativo

Il trattamento del rischio è finalizzato ad individuare i correttivi e le modalità più idonee a prevenire i rischi. Il trattamento del rischio deve tenere conto delle priorità emerse in sede di valutazione degli eventi rischiosi. Quando si parla di trattamento del rischio, le amministrazioni non devono limitarsi a proporre delle misure astratte o generali, ma devono progettare l'attuazione di misure specifiche e puntuali e prevedere scadenze ragionevoli in base alle priorità rilevate e alle risorse disponibili. Un opportuno sistema di gestione del rischio integrato genererà un impatto sulla performance come segue:

- Da un lato riduce l'incertezza e le conseguenze legate agli eventi aleatori. Per cui i costi incerti e derivabili dai danni connessi all'esposizione ai rischi, diventano costi prevedibili e determinabili da inserire nel budget;
- Dall'altro le risorse finanziarie aumenteranno se le decisioni e gli strumenti utilizzati per ridurre e gestire efficacemente il rischio risulteranno avere un costo minore rispetto al danno o alla perdita che deriverebbe dall'evento dannoso in assenza di qualsiasi strumento adottato per fronteggiarlo.

Le procedure di trattamento dei rischi identificano le strade percorribili nella gestione dello stesso tramite una scelta tra alternative diverse se disponibili; ad esempio, nel caso di rischi con impatto negativo si può:

- Evitare interamente il rischio;
- Ridurre il rischio;
- Proporre una strategia alternativa;
- Trasferire il rischio;
- Condividere il rischio;
- Accettare il rischio.

La scelta della tipologia di trattamento deve tener conto dello stato delle risorse a disposizione. Al fine di evitare la pianificazione di misure astratte e non attuabili. La modalità di trattamento scelta tra le diverse alternative deve essere compatibile con gli obiettivi generali dell'organizzazione e con i criteri di valutazione del rischio.

2.2.5 Principali output previsti

Il principale output previsto è il **Registro dei rischi** che fornisce un insieme di informazioni relative ai rischi individuati nell'ambito del progetto. Serve ad acquisire e conservare le informazioni

BOZZA

riguardanti tutte le minacce e le opportunità correlate all' organizzazione che sono state individuate tramite il ciclo di gestione dei rischi.

Il registro dei rischi si articolerà nelle seguenti componenti:

- L'elenco dei rischi individuati a livello ente con specifica se si trattano di rischi o di opportunità;
- La loro valutazione in termini di impatto e probabilità di accadimento;
- La ponderazione dei rischi;
- L'indicazione di un responsabile del rischio;
- Il trattamento di cui il rischio necessita;
- Le azioni di risposta per il trattamento del rischio.

Esempio applicativo

Caso di un'Amministrazione Centrale

Registro dei rischi*

Tipologia di rischio	Identificazione	Analisi/Stima	Rating	Responsabile	Trattamento	Azioni di risposta
Rischio strategico	La conduzione di mezzi di trasporto in condizioni psicofisiche alterate conseguenti all'assunzione di sostanze stupefacenti o psicotrope (causa) aumenta la probabilità di causare incidenti mortali (rischio) con un aumento delle vittime e del costo sociale a carico della collettività	• Quasi certa; • Impatto elevato	Estremo	Dirigente Servizio X	Ridurre	• Introduzione di maggiore controlli attraverso l'utilizzo di tecnologie innovative • Azioni di sensibilizzazione ed educazione alla guida responsabile
Rischio operativo	Riduzione dell'efficienza dei controlli da parte delle pattuglie stradali a causa dell'aumento del numero dei controlli da effettuare a fronte di una riduzione negli organici.	• Quasi certa • Impatto moderato	Alto	Dirigente Servizio X	Ridurre	• Utilizzo di dispositivi tecnologici per velocizzare la fase di controllo

** In questa fase del modello il registro dei rischi include le informazioni relative ai rischi individuati al livello di organizzazione*

BOZZA

Caso di un Ente Locale

Tipologia di rischio	Identificazione	Analisi/Stima	Rating	Responsabile	Trattamento	Azione di risposta
Strategico	L'inesorabile invecchiamento della popolazione, unito alla scarsità delle risorse di cui i comuni dispongono (causa), può determinare il un aumento delle domande di interventi e servizi sociali in favore degli anziani (rischio) a cui il comune non potrà far fronte (conseguenza).	• Probabilità di accadimento quasi certa; • Impatto elevato	Medio Alto	Dirigente Servizio X	Mitigare	• Previsioni di ulteriori stanziamenti attraverso l'accesso a bandi provenienti dal terzo settore.
Operativo	Domande di interventi e servizi sociali inevase	• Probabilità di accadimento quasi certa; • Impatto elevato	Alto	Dirigente Servizio X	Mitigare	• Miglioramento nella gestione della turnistica delle risorse umane dedicate al servizio sociale.

BOZZA

2.3 **Secondo step**: L'integrazione tra gli obiettivi strategici e rischi di livello strategico

In questo secondo step ha luogo l'integrazione tra i due cicli oggetto di studio. Le fasi descritte nei precedenti paragrafi sono state presentate in modo puramente statico e descrittivo con lo scopo di caratterizzare singolarmente ciascuna singola fase. Tuttavia l'assunto di base del modello è che

ciascuna fase pur se finora vista separatamente trova la sua realizzazione nel momento di integrazione; ovvero quando si concretizza il meccanismo di feedback tra i due cicli. Le due fasi che in questo step si integrano sono quella di *"definizione degli obiettivi strategici/specifici*" (ciclo gestione della performance) e quella di "*valutazione e trattamento dei rischi a livello strategico*" (ciclo gestione del rischio). Ad oggi negli enti esiste un ciclo della performance ben strutturato come previsto dalla normativa e solo talvolta esiste un processo di gestione dei rischi. I due cicli si comportano tra di loro come se fossero due "silos" indipendenti l'uno dall'altro. Il vantaggio che si ottiene dall'utilizzo di questo modello è il dialogo e il confronto che si genera tra i due cicli finora estranei. Questa integrazione condurrà a due fattispecie:

- La prima fattispecie porterà a considerare ed integrare gli obiettivi così come formulati nella *fase di definizione* con quei rischi emersi in fase di *valutazione e trattamento* che presentano una classificazione di tipo strategico e che quindi incidono sulla capacità di raggiungimento degli obiettivi strategici da parte dell'ente.
- La seconda fattispecie è residuale e si verifica quando è necessario formulare obbiettivi strategici che rispondono *tout court* ad un rischio strategico. Questo è il caso che si presenterà per gli eventi rischiosi che intercorrono dopo la prima bozza di piano strategico, oppure che non sono emersi dall'analisi di contesto.

L'integrazione che si genera tra i due cicli avrà due diverse intensità a seconda di come si è deciso di trattare il rischio positivo o negativo in oggetto. Innanzitutto non obbligatoriamente tutti i rischi emersi dalla fase di valutazione dovranno essere associati ad un obiettivo; inoltre il fatto di considerare o meno un rischio nel proprio piano strategico dipende dal trattamento che si è deciso di porre in essere per lo stesso. L'integrazione tra i due cicli che comporterà una modifica di rappresentazione dell'obiettivo a livello di piano avviene quando l'ente ad esempio deciderà di evitare o mitigare il rischio associabile a quell'obiettivo oppure nel caso delle opportunità (rischio positivo) deciderà di sfruttare l'opportunità o di incrementare la possibilità di sfruttare l'opportunità. Un rischio risulterà quindi integrato con un obiettivo nel momento in cui le azioni di risposta previste per quel determinato rischio che si è deciso di trattare trovano già un corrispettivo nelle attività previste dall'ente per la realizzazione dell'obiettivo; se non trovano corrispondenza, tali attività dovranno logicamente essere integrate dalle azioni di risposta; così operando si verificherà un corretto allineamento tra pianificazione strategica e azioni operative che sono in grado di generare valore pubblico.

Effettuando questa integrazione dell'obiettivo ad uno o più rischi strategici e integrando le attività degli obiettivi triennali con le azioni di risposta al rischio si approderà ad un modello collaborativo

BOZZA

in cui i due cicli, finora visti come un qualcosa di separato, iniziano a far parte di un disegno integrato di costante comunicazione e confronto. Il valore pubblico che si genererà sarà quindi la risultante di una migliore gestione dei rischi che a sua volta determina un miglioramento della performance organizzativa. Un corretto allineamento tra rischi e obiettivi permette ai vertici organizzativi e istituzionali di ottimizzare il processo di decision making.

Formalmente ogni obiettivo strategico/specifico dovrà dare indicazione dei:

- I risultati attesi in termini quantitativi (quindi espressi con un set di indicatori e relativi target e baseline);
- Le attività ed i progetti da realizzare per il suo raggiungimento;
- Le unità organizzative che contribuiscono al raggiungimento dei risultati attesi;
- I rischi associati;
- Le azioni di risposta al rischio.

2.3.1 Principali output previsti

Il principale output previsto al termine di questa fase è il **registro integrato dei rischi**. Inoltre si deve prevedere il conseguente aggiornamento della rappresentazione dell'obiettivo all'interno del PdP con esplicita indicazione del rischio a cui esso è associato così come l'indicazione delle azioni di trattamento di quel rischio che devono trovare corrispondenza nelle attività previste per l'obiettivo.

Caso di un Amministrazione Centrale
Piano della Performance (PdP) dell'Amministrazione X

Priorità Politica: Sicurezza

Obiettivo	Indicatori	Fonti	Baseline	Target
Migliorare la sicurezza nelle varie modalità di trasporto	Costo sociale degli incidenti con danni alle persone (in miliardi di Euro) (Impatto)	MIT - ISTAT	17,4 MM€ (anno 2016)	2020 - 16,75 MM€ 2021 - 16,69 MM € 2022 – 16,62 MM €
	2. Numero vittime in incidenti	Conto nazionale Infrastrutture e trasporti - ISTAT	3.283 (anno 2016)	2020 - 2.879 2021 - 2.819 2022 - 2.760

BOZZA

	(Impatto sociale)			

Rischi associati all'obiettivo strategico:

- La conduzione di mezzi di trasporto in condizioni psicofisiche alterate conseguenti all'assunzione di sostanze stupefacenti o psicotrope (causa) aumenta la probabilità di causare incidenti mortali (rischio) con un aumento delle vittime e del costo sociale a carico della collettività

Registro Integrato dei rischi a livello strategico

Tipologia di rischio	Identificazione	Analisi/Stima	Rating	Responsabile	Trattamento	Azioni di risposta	Obiettivo strategico collegato con il rischio strategico
Rischio strategico	La conduzione di mezzi di trasporto in condizioni psicofisiche alterate conseguenti all'assunzione di sostanze stupefacenti o psicotrope (causa) aumenta la probabilità di causare incidenti mortali (rischio) con un aumento delle vittime e del costo sociale a carico della collettività	• Quasi certa; • Impatto elevato	Alto	Dirigente Servizio X	Ridurre	Introduzione di maggiori controlli attraverso l'utilizzo di tecnologie innovative Azioni di sensibilizzazione ed educazione alla guida responsabile	Migliorare la sicurezza nelle varie modalità di trasporto

Piano della Performance (PdP) dell'Amministrazione X opportunatamente integrato con i rischi strategici

<u>Priorità Politica:</u> Sicurezza

Obiettivo	Indicatori	Fonti	Baseline	Target	Rischio strategico collegato all'obiettivo strategico	Trattamento	Azione di Risposta
Migliorare la sicurezza nelle varie modalità di trasporto	• Costo sociale degli incidenti con danni alle persone (in	ACI studio e ricerche, ISTAT; Studio di valutazione dei Costi Sociali dell'incidentalità	17,4 MM€ (anno 2016)	17,4 MM€ (anno 2016)	La conduzione di mezzi di trasporto in condizioni psicofisiche alterate conseguenti all'assunzion	Ridurre	• Introduzione di maggiore controlli attraverso l'utilizzo di tecnologie innovative • Azioni di sensibilizzaz

BOZZA

	miliardi di Euro) (Impatto)	stradale del MIT			e di sostanze stupefacenti o psicotrope (causa) aumenta la probabilità di causare incidenti mortali (rischio) con un aumento delle vittime e del costo sociale a carico della collettività		ione ed educazione alla guida responsabile

Soggetti Coinvolti:

Dipartimento per i trasporti, la navigazione, gli affari generali e il personale Direzione generale per la sicurezza stradale

Attività:

- campagne informative ed educative;
- conduzione di servizi di infomobilità tramite il CCISS;
- studi, ricerche, progetti ed applicazioni specifiche.

Dipartimento per i trasporti, la navigazione, gli affari generali e il personale Direzione generale della motorizzazione

Attività:

- controllo su strada sui veicoli commerciali;
- controlli di conformità sui concessionari delle omologazioni;
- controlli ed ispezioni sulle officine autorizzate ad effettuare le revisioni;
- controlli sulle autoscuole.

Soggetti concessionari di omologazioni e revisione veicoli

Attività:

- prove di omologazione su veicoli nuovi di fabbrica;
- prove di revisione su veicoli circolanti.

Autoscuole

Attività:

- preparazione al conseguimento della patente di guida;
- aggiornamento dei conducenti già in possesso di patente di guida

Dipartimento per le infrastrutture, i sistemi informativi e statistici Direzione generale per la vigilanza sulle concessionarie autostradali

Attività:

- Verifiche sul rispetto dei livelli di servizio.

Dipartimento per le infrastrutture, i sistemi informativi e statistici Direzione generale per le strade e le autostrade e per la vigilanza e la sicurezza nelle infrastrutture stradali

Attività:

- Verifiche sul rispetto dei livelli di servizio.

Società concessionarie autostradali

Attività:

- Rispetto dei livelli di servizio

Anas S.p.A.

Attività:

- Rispetto dei livelli di servizio

BOZZA

Caso di un Ente Locale:
Documento Unico di Programmazione (DUP) del Comune X

<u>Priorità politica:</u> Servizio socio-assistenziale

Obiettivo strategico	Indicatori	Fonti	Baseline	Target
Migliorare la qualità dei servizi socio-assistenziali per i soggetti svantaggiati residenti nel comune.	Grado di soddisfazione dell'utenza	Survey di customer satisfaction somministrati all'utenza e alle famiglie con anziani o disabili a carico	Grado di soddisfazione da Survey 2019	2020 – 80% 2021 – 90% 2022 – 100%

Rischio associato all'obiettivo strategico

- L'inesorabile invecchiamento della popolazione, unito alla scarsità delle risorse di cui i comuni dispongono (causa), può determinare un aumento delle domande di interventi e servizi sociali in favore degli anziani (rischio) a cui il comune non potrà far fronte (conseguenza).

Registro Integrato dei rischi a livello strategico

Tipologia di rischio	Identificazione Rischio strategico	Analisi/Stima	Rating	Responsabile	*Trattamento*	*Azioni di risposta*	*Rif..Obiettivo Strategico*
Rischio strategico	L'inesorabile invecchiamento della popolazione, unito alla scarsità delle risorse di cui i comuni dispongono (causa), può determinare il un aumento delle domande di interventi e servizi sociali in favore degli anziani (rischio) a cui il comune non potrà far fronte (conseguenza).	• Probabilità di accadimento quasi certa; • Impatto elevato	Medio Alto	Dirigente Servizio X	Mitigare	Migliorare il livello di servizio erogato attraverso un'azione congiunta con gli attori presenti sul territorio.	*Migliorare la qualità dei servizi socio-assistenziali per i soggetti svantaggiati residenti nel comune.*

Documento Unico di Programmazione (DUP) del Comune X opportunatamente integrato con i rischi strategici
<u>Priorità Politica: Servizi socio assistenziali</u>

Obiettivo strategico	Indicatori	Fonti	Baseline	Target	Rischio specifico collegato all'obiettivo strategico	Trattamento	Azione di Risposta

BOZZA

Migliorare la qualità dei servizi socio-assistenziali per i soggetti svantaggiati residenti nel comune.	Grado di soddisfazione dell'utenza	Survey di customer satisfaction somministrati all'utenza e alle famiglie con anziani o disabili a carico	Grado di soddisfazione da Survey 2019	2020 – 80% 2021 – 90% 2022 – 100%	L'inesorabile invecchiamento della popolazione, unito alla scarsità delle risorse di cui i comuni dispongono (causa), può determinare il un aumento delle domande di interventi e servizi sociali in favore degli anziani (rischio) a cui il comune non potrà far fronte (conseguenza).	Mitigare	Migliorare il livello di servizio erogato attraverso un'azione congiunta con gli attori presenti sul territorio.

Soggetti Coinvolti:

- ***Direzione assistenza sociale***

Attività

- Pianificazione di una attività di customer satisfaction;
- Previsione di una rete con i rappresentanti del Terzo settore;
- Intensificazione della collaborazione con la ASL locale;
- Intensificazione della rete con le imprese sociali attive nel territorio comunale.

2.4 **Terzo Step**: La formulazione degli obiettivi operativi/annuali

Il terzo step si completa all'interno del ciclo di gestione della performance ed esaurisce il tradizionale percorso di definizione degli obiettivi da inserire nel PdP. Qui si declinano gli obiettivi strategici in obiettivi operativi procedendo quindi alla loro definizione secondo la normativa. Gli obiettivi

BOZZA

operativi rappresentano i traguardi intermedi da raggiungere [13] necessari per il conseguimento dell'obiettivo triennale a cui si riferiscono. Passando dal livello strategico a quello operativo, sarà necessario tenere conto come vedremo nel paragrafo 2.5 della valutazione e delle azioni di risposta definite a livello operativo. La definizione degli obiettivi annuali avviene per il tramite di due vie di condivisione e confronto; *bottom up* e *top down*. La via *top dow*n è la via più "gerarchica" che ha una visione globale del posizionamento strategico, della *mission* e delle ambizioni future dell'ente; ed è la via che permette l'articolazione degli obiettivi triennali in attività e progetti. Partendo dai decisori organizzativi questa è la via che ha maggior contezza di quelle che sono le strategie più alte e quali siano i processi in essere dell'ente. Dall'altro lato si ha la visione *bottom up*, che è una visione maggiormente concreta e tangibile promossa da chi opera e lavora ogni giorno sul singolo processo e sulla singola attività. La visione *bottom up* da maggior contezza di quali sono le potenzialità e i limiti del singolo elemento e quindi consente di adeguare la definizione degli obiettivi annuali su ciò che accade concretamente all'interno dell'ente. La fase di definizione degli obiettivi annuali (come le fasi descritte nel paragrafo 2.2) viene trattata in questo paragrafo in maniera statica rimandando al paragrafo 2.5 il momento di integrazione con i ciclo di gestione dei rischi. Sarà infatti negli obiettivi aventi un più ridotto arco temporale che la previsione dei rischi inizia ad essere in misura minore soggetta ad aleatorietà rendendo la stima prodotta, più certa. Da un punto di vista operativo, per formulare gli obiettivi annuali rispetto ad un obiettivo strategico, i principali passaggi sono:

- L' Individuazione delle unità organizzative che contribuiscono al raggiungimento dell'obiettivo strategico;
- L'Individuazione dei macro-processi/macro-attività funzionali al raggiungimento dell'obiettivo strategico / specifico.

2.4.1 Principali output previsti

Il principale output previsto in questa fase è **l'elenco degli obiettivi annuali/operativi** dell'ente legati ai diversi obiettivi strategici.

Esempio applicativo

Caso di un'Amministrazione Centrale:
Piano della Performance (PdP) dell'Amministrazione X

Obiettivo strategico:
Migliorare la sicurezza nelle varie modalità di trasporto

Rischio strategico collegato all'obiettivo:

[13] Linee Guida per il piano della performance N.1, Dipartimento di Funzione Pubblica

BOZZA

La conduzione di mezzi di trasporto in condizioni psicofisiche alterate conseguenti all'assunzione di sostanze stupefacenti o psicotrope (causa) aumenta la probabilità di causare incidenti mortali (rischio) con un aumento delle vittime e del costo sociale a carico della collettività

Azione di risposta:

- Introduzione di maggiore controlli attraverso l'utilizzo di tecnologie innovative
- Azioni di sensibilizzazione ed educazione alla guida responsabile

Obiettivo operativo 1	Indicatori	Target
Maggiore efficacia dei controlli sui conducenti	• Numero di controlli effettuati con dispositivi innovativi • Esito controlli	

Centri di Responsabilità Amministrativa (CRA) coinvolti:

- **Dipartimento per i trasporti, la navigazione, gli affari generali e il personale** Direzione generale per la sicurezza stradale
- **Dipartimento per i trasporti, la navigazione, gli affari generali e il personale** Direzione generale della motorizzazione
- **Dipartimento per le infrastrutture, i sistemi informativi e statistici** Direzione generale per la vigilanza sulle concessionarie autostradali
- **Dipartimento per le infrastrutture, i sistemi informativi e statistici** Direzione generale per le strade e le autostrade e per la vigilanza e la sicurezza nelle infrastrutture stradali

Piani di attività

Acquisto e messa in esercizio di tecnologie innovative per i controlli

Caso di un ente locale:
Piano Esecutivo di Gestione (PEG) del Comune X

Obiettivo strategico

Migliorare la qualità dei servizi socio-assistenziali per i soggetti svantaggiati residenti nel comune

Rischio strategico collegato all'obiettivo strategico:

L'inesorabile invecchiamento della popolazione, unito alla scarsità delle risorse di cui i comuni dispongono (causa), può determinare il un aumento delle domande di interventi e servizi sociali in favore degli anziani (rischio) a cui il comune non potrà far fronte (conseguenza).

Azione di risposta:

Migliorare il livello di servizio erogato attraverso un'azione congiunta con gli attori presenti sul territorio (ASL, imprese sociali).

Obiettivo operativo di PEG	Indicatori	Target
Innalzare gli accessi domiciliari degli addetti ai servizi sociali	n. Accessi domiciliari	+10% nel 2020 +15% nel 2021 +20% nel 2022

Centri di Responsabilità Amministrativa (CRA) coinvolti:

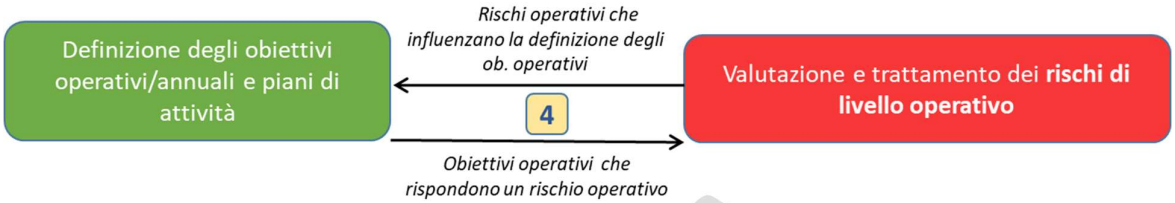
Direzione assistenza sociale

Piani di attività

Pianificazione di un calendario di accessi domiciliari.

BOZZA

2.5 **Quarto Step**: L'integrazione tra gli obiettivi operativi/annuali e rischi di livello operativo



Nel quarto step si reiterano le azioni che si sono già prodotte nel secondo step, stavolta al livello operativo. Le diverse fasi afferenti al livello operativo così come avvenuto nel paragrafo 2.3 sono state poste in sequenza per sola esigenza descrittiva.

In questo step le due fasi di definizione degli obiettivi operativi/annuali e piani di attività e di valutazione e trattamento dei rischi a livello operativo dialogano tra loro in un continuo feedback realizzando il secondo momento di integrazione. Si avranno rischi operativi che influenzano la definizione degli obiettivi operativi ed obiettivi operativi che rispondono ad un rischio operativo. Si deve supporre che gli obiettivi annuali con i relativi piani di attività, così come avvenuto sopra per gli obiettivi strategici, debbano tener conto dei rischi operativi mappati e, se ciò non è avvenuto, occorre predisporre delle attività coerenti che tengano in considerazione le azioni di risposta al rischio.

2.5.1 Principali output previsti

Il principale output previsto da questa fase è l'aggiornamento del Registro dei Rischi per ciò che riguarda la parte di rischi operativi, insieme all'aggiornamento degli obiettivi annuali associati a tali rischi operativi all'interno del piano strategico o piano della performance.

Esempio applicativo

Caso di un'Amministrazione Centrale
Piano della Performance (PdP) dell'Amministrazione X

Priorità Politica: Sicurezza
Obiettivo strategico:
Migliorare la sicurezza nelle varie modalità di trasporto
Rischio strategico: La conduzione di mezzi di trasporto in condizioni psicofisiche alterate conseguenti all'assunzione di sostanze stupefacenti o psicotrope (causa) aumenta la probabilità di causare incidenti mortali (rischio) con un aumento delle vittime e del costo sociale a carico della collettività

Obiettivo annuale	Indicatori	Baseline	Target

BOZZA

Maggiore efficacia dei controlli sui conducenti	• Numero di controlli effettuati con dispositivi innovativi • Esito controlli		

Rischio associato agli obiettivi operativi:
Riduzione dell'efficienza dei controlli da parte delle pattuglie stradali a causa dell'aumento del numero dei controlli da effettuare a fronte di una riduzione negli organici.

Registro Integrato dei rischi a livello operativo

Tipologia di rischio	Identificazione rischio operativo	Analisi/Stima	Rating	Responsabile	Trattamento del rischio	Azioni di risposta	Rif. Obiettivo annuale
Rischio operativo	Riduzione dell'efficienza dei controlli da parte delle pattuglie stradali a causa dell'aumento del numero dei controlli da effettuare a fronte di una riduzione negli organici.	• Quasi certa • Impatto moderato	Alto	Dirigente Servizio X	Ridurre	• Utilizzo di dispositivi tecnologici per velocizzare la fase di controllo	

Piano della Performance (PdP) del Amministrazione X opportunatamente integrato con i rischi operativi

<u>Priorità Politica:</u> **Sicurezza**

Obiettivo annuale	Indicatori	Baseline	Target	Rischio operativo collegato all'obiettivo annuale	Trattamento	Azione di Risposta
Maggiore efficacia dei controlli sui conducenti	• Numero di controlli effettuati con dispositivi innovativi • Esito controlli			Riduzione dell'efficienza dei controlli da parte delle pattuglie stradali a causa dell'aumento del numero dei controlli da effettuare a fronte di una riduzione negli organici.	Ridurre	• Utilizzo di dispositivi tecnologici per velocizzare la fase di controllo

Caso di un'Amministrazione Locale
Aggiornamento del Registro dei Rischi a livello operativo

<u>Priorità Politica:</u> Servizi socio assistenziali

BOZZA

Obiettivo specifico:
Migliorare la qualità dei servizi socio-assistenziali per i soggetti svantaggiati residenti nel comune
Rischio strategico: L'inesorabile invecchiamento della popolazione, unito alla scarsità delle risorse di cui i comuni dispongono (causa), può determinare il un aumento delle domande di interventi e servizi sociali in favore degli anziani (rischio) a cui il comune non potrà far fronte (conseguenza).
Obiettivo specifico: Migliorare la qualità dei servizi socio-assistenziali per i soggetti svantaggiati residenti nel comune

Obiettivo operativo di PEG	Indicatori	Baseline	Target
Innalzare gli accessi domiciliari degli addetti ai servizi sociali	n. Accessi domiciliari	Registro degli accessi domiciliari anno 2019	+10% nel 2020 +15% nel 2021 +20% nel 2022

Rischio associato agli obiettivi operativi:
Riduzione dell'efficienza dei controlli da parte delle pattuglie stradali a causa dell'aumento del numero dei controlli da effettuare a fronte di una riduzione negli organici.

Registro Integrato dei rischi a livello operativo

Tipologia di rischio	Identificazione rischio operativo	Analisi/Stima	Rating	Responsabile	Trattamento del rischio	Azioni di risposta	Rif. Obiettivo annuale
Rischio operativo	Domande di interventi e servizi sociali inevase.	Probabilità	Alta	Dirigente Servizio Socio-assistenziale	Mitigare	Migliorare il sistema di turnazione delle risorse dedicate agli accessi domiciliari	Innalzare gli accessi domiciliari degli addetti ai servizi sociali

Piano della Performance (PdP) del Amministrazione X opportunatamente integrato con i rischi operativi

Priorità Politica: Servizi socio-assistenziali

Obiettivo annuale	Indicatori	Baseline	Target	Rischio operativo collegato all'obiettivo annuale	Trattamento	Azione di Risposta
Innalzare gli accessi domiciliari degli addetti ai servizi sociali	n. Accessi domiciliari	Registro degli accessi 2019	+10% nel 2020 +15% nel 2021 +20% nel 2022	Domande di interventi e servizi sociali inevase.	Mitigare	Migliorare il sistema di turnazione delle risorse dedicate agli accessi domiciliari

BOZZA

2.6 Monitoraggio e Riesame

Monitoraggio e riesame

Il monitoraggio e il riesame periodico costituiscono una fase trasversale all'intero ciclo integrato. Essa rappresenta una fase fondamentale del processo di gestione del rischio volta a verificare l'attuazione e l'adeguatezza delle misure di prevenzione adottate nonché il funzionamento del processo stesso. Un monitoraggio continuo su tutte le fasi consente di apportare tempestivamente le modifiche necessarie che la realtà dell'organizzazione richiede al proprio processo. L'attività di monitoraggio dovrà essere svolta a tutti i livelli. Nel processo di monitoraggio si procederà alla rilevazione in itinere e a consuntivo sia dei *Key Performance Indicators (KPIs)* che dei *Key Risk Indicators (KRIs)*, ossia di misure quantitative che riflettono l'andamento degli obiettivi di performance dell'organizzazione e del manifestarsi degli eventi rischiosi. Monitoraggio e riesame sono due attività diverse anche se strettamente collegate. Il monitoraggio è un'attività continuativa di verifica dell'attuazione e dell'idoneità delle singole misure di trattamento del rischio e della corretta formulazione degli obiettivi secondo i principi normativi; mentre il riesame è un'attività svolta ad intervalli programmati che riguarda il funzionamento del sistema nel suo complesso. Il monitoraggio deve avvenire non solo sulle misure di trattamento del rischio ma anche se queste sono idonee allo scopo per cui sono state poste in essere.

L'attività di monitoraggio e riesame del sistema di gestione dei rischi, così come della performance organizzativa, richiede l'attivazione di adeguati sistemi di reporting periodici. La realizzazione di tutte le attività e l'utilizzo degli strumenti descritti in precedenza, rappresentano una base fondamentale per questa fase. In modo particolare, e come sopra richiamato, in ogni processo mappato, così come per ogni obiettivo di PDO, si è individuato uno o più indicatori con relativi target, oltre che di un piano di controllo. Il sistema degli indicatori di processo risulta quindi il principale strumento di monitoraggio del rischio (Figura 4).

N. Processo	Centro di costo	Indicatori	target
Processo 30 - Bilancio Consuntivo	601 - Istituzione dei servizi educativi scolastici e per le famiglie	N. di rilievi da parte dei revisori dei conti, BDAP, MEF e della Corte dei Conti	< 4 rilievi totali e nessuna prescrizione
Processo 44 - Acquisto beni e servizi	601 - Istituzione dei servizi educativi scolastici e per le famiglie	rispetto dei tempi di programmazione	60%
Processo 17 - concessione contributi	601 - Istituzione dei servizi educativi scolastici e per le famiglie	1. n. contribuiti richiesti/n. contributi concessi 2. importi richiesti/importi erogati	80%

Figura 8: Il sistema degli indicatori di processo

Fonte: *Mappatura processi Comune di Ferrara*

L'attività di monitoraggio dovrebbe prevedere altresì lo svolgimento di pianificati audit-interni da parte della segreteria tecnica ai sistemi di gestione, durante i quali si procede alla verifica dell'effettiva

BOZZA

implementazione e gestione del piano dei controlli, così come del rispetto delle procedure di gestione del rischio. In caso di anomalia viene evidenziata una non-conformità e delle collegate azioni di miglioramento. Al tempo stesso, sarà opportuno aggiornare il registro dei rischi, così come rivedere l'analisi di contesto interno ed esterno, al fine di rendere il sistema aggiornato rispetto alle mutate condizioni.

2.7 Consultazione e Comunicazione

Comunicazione e consultazione

La fase di "consultazione e comunicazione" così come la fase di monitoraggio e riesame è trasversale a tutte le fasi del processo di gestione del rischio descritte nel presente modello. Nella fase trasversale di consultazione e comunicazione devono essere promosse attività di coinvolgimento sia dei soggetti interni che dei portatori di interesse esterni. Tali consultazioni sono fondamentali al fine di rendere possibile il miglioramento continuo auspicato dall'integrazione dei cicli. All'interno del processo devono essere previste attività di comunicazione (interna ed esterna) delle azioni intraprese e da intraprendere, dei compiti e delle responsabilità di ciascuno e dei risultati attesi. In questa fase particolare attenzione dovrà essere rivolta alla definizione delle attività di comunicazione tra i dirigenti/responsabili degli uffici e la nuova figura del Risk Manager. Tale soggetto avrà il compito di favorire la buona riuscita dell'intero processo e in particolare di questa fase. In particolare esso sarà responsabile della comunicazione di ciascuna fase del processo di gestione del rischio al fine di:

- Dimostrare agli stakeholder che il processo viene condotto in modo appropriato;
- Mettere in evidenza l'approccio sistematico di analisi e identificazione del rischio;
- Facilitare la revisione delle decisioni e dei processi e la costruzione di database relativi all'organizzazione;
- Agevolare la condivisione e la comunicazione di informazioni;
- Dimostrare il rispetto della regolamentazione.

BOZZA

2.8 Cronoprogramma del modello PeRisk negli Enti Locali e nelle AAPP centrali

Al fine di rendere operativa la sequenza logico-temporale di come l'integrazione delle fasi possa avvenire, con riferimento al contesto degli enti locali e delle amministrazioni centrali, si è provveduto a costruire un flusso temporale (si vedano figure 5 e 6) che metta in evidenza i raccordi tra processo di PM e RM.

2.8.1 Cronoprogramma dei processi di gestione della performance e del rischio in ottica integrata per le Amministrazioni Centrali

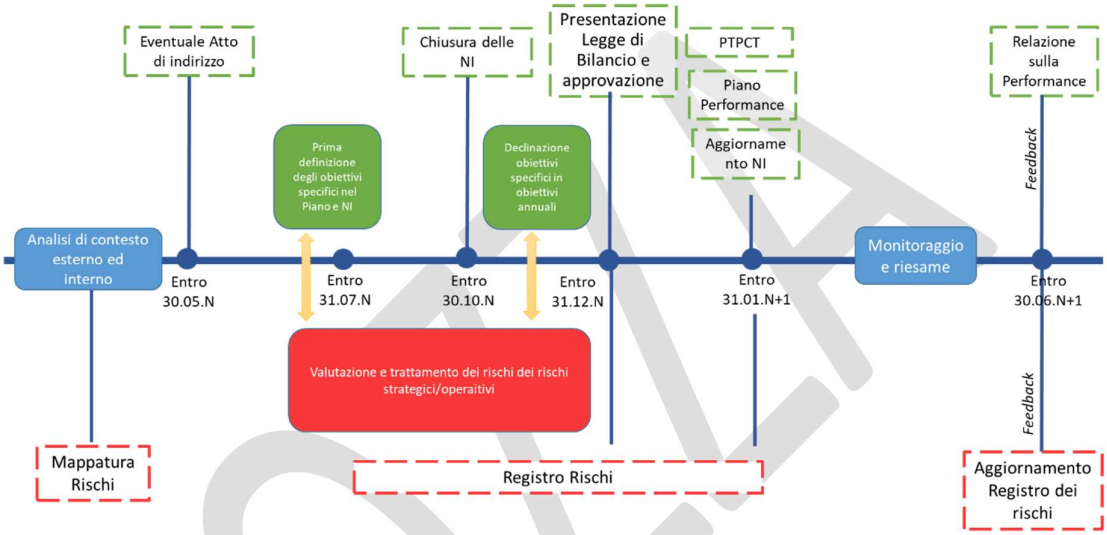


Figura 9: - Cronoprogramma amministrazioni centrali

Fonte: *Elaborazione propria*

- Il punto di partenza del modello coincide con l'avvio della programmazione strategica dell'ente, che può coincidere con l'emanazione dell'atto di indirizzo del Ministro/Direttore. L'analisi del contesto restituisce una fotografia dell'ambiente di riferimento in cui opera l'organizzazione e sarà il punto di avvio per la definizione degli obiettivi specifici e di una prima mappatura dei rischi che vedrà come output prodotto un catalogo dei rischi
- Il proseguo della programmazione strategica porta alla formulazione degli obiettivi specifici del Piano della Performance, e parallelamente, alla fase di valutazione dei rischi e trattamento dei rischi sia a livello operativo che strategico che andranno ad alimentare la costruzione del Registro dei Rischi.
- Entro il 30 ottobre è prevista la chiusura della Note Integrative che includono una prima allocazione delle risorse rispetto alle azioni e agli obiettivi della Nota. Precedentemente a questa fase è necessario declinare gli obiettivi specifici del Piano in obiettivi annuali e definire un collegamento logico funzionale con gli obiettivi e le azioni della Nota Integrativa andando

BOZZA

a vedere se tra le azioni previste per il conseguimento degli obiettivi trovano espressione le azioni di risposta al rischio

- Entro il 31 dicembre viene approvata la Legge di Bilancio che fissa il tetto massimo delle risorse a disposizione dell'ente che successivamente dovrà aggiornare le Note Integrative.
- Entro il 31 gennaio dell'anno successivo deve essere approvato
    - Il Piano della Performance che include il set di obiettivi specifici ed annuali ed i relativi rischi associati
    - Il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e Trasparenza (PTPCT) che sarà l'esito dalle fasi di gestione del rischio sopra descritte ma limitate al solo rischio corruttivo.

2.8.2 Cronoprogramma dei processi di gestione della performance e del rischio in ottica integrata per gli Enti Locali

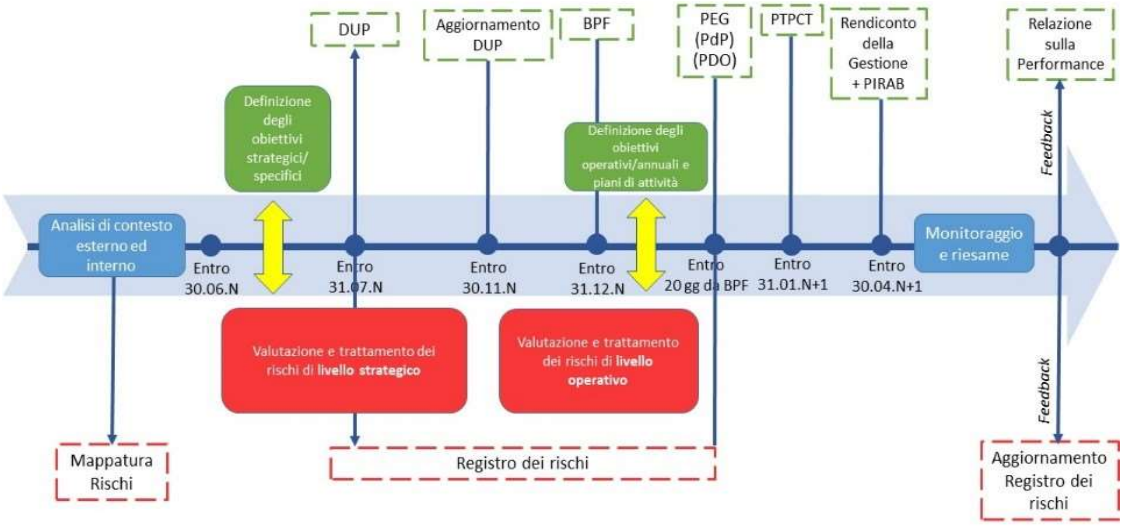


Figura 10: Cronoprogramma Enti Locali

Fonte: *Elaborazione propria*

- Il punto di partenza individuato è rappresentato dalla data di approvazione del DUP che di fatto dà avvio al ciclo di bilancio, ma anche al ciclo di gestione della performance. Il DUP deve essere presentato al Consiglio entro il 31 luglio di ciascun anno, ragion per cui l'analisi di contesto esterno ed interno va programmata per un periodo antecedente a questa data. Considerando che il 30/04 è la data di approvazione del Rendiconto della gestione, è plausibile che la prima fase di analisi del contesto interno ed esterno possa realizzarsi a partire dal 30/04 e concludersi in concomitanza con la chiusura della redazione del DUP. Il DUP, come già

evidenziato, beneficerà dell'analisi andando a considerare nella identificazione degli obiettivi strategici gli eventi rischiosi e/o le opportunità che potrebbero influenzarlo; come sopra descritto la definizione di tali obiettivi strategici dovrebbe tenere conto dell'impatto che l'ente voglia raggiungere, ossia dovrebbe essere finalizzata alla creazione di Valore Pubblico. Viceversa, come segnalato dalla freccia bidirezionale, la definizione degli obiettivi strategici discenderà anch'essa dai programmi di mandato i quali, in un'ottica di integrazione, terranno conto dei rispettivi livelli di rischio che impattano sull'organizzazione, delineati nel Registro dei Rischi.

- Entro il 30 novembre è prevista un'eventuale nota di aggiornamento del DUP. A livello strategico, in concomitanza delle fasi di definizione e aggiornamento degli obiettivi strategici, vengono valutati gli eventi rischiosi e vengono identificate le relative misure correttive e/o preventive, alla luce di cambiamenti nel contesto interno e/o esterno che porti alla necessità di tenere conto di nuovi rischi e al tempo stesso di nuovi obiettivi strategici. In conseguenza alle attività di valutazione e trattamento dei rischi viene alimentato a livello ente il Registro dei Rischi.
- Entro il 31 dicembre deve essere approvato il Bilancio di Previsione Finanziario (BPF), la cui bozza deve essere presentata entro il 15 novembre, e il Piano degli Indicatori e Risultati Attesi di Bilancio (PIRAB). Entro 20 giorni dall'approvazione del BPF la Giunta approva il PEG (Piano Esecutivo di Gestione), ed eventualmente il PDO, nel quale vengono assegnate le risorse necessarie agli obiettivi operativi, con riferimento al Ciclo della Performance e le risorse necessarie alla gestione dei rischi, in riferimento al Ciclo di gestione del rischio. A livello operativo, in concomitanza della fase di definizione degli obiettivi operativi vengono valutati gli eventi rischiosi e vengono identificate le relative misure correttive e/o preventive; in conseguenza alle attività di valutazione e trattamento dei rischi viene alimentato a livello ente il Registro dei Rischi.
- Entro il 31 gennaio dell'anno successivo deve essere approvato il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e Trasparenza (PTPCT) che sarà l'esito dalle fasi di gestione del rischio sopra descritte ma limitate al solo rischio corruttivo.
- Entro il 30 aprile dell'anno successivo viene approvato dalla Giunta lo schema di rendiconto sulla gestione che conclude il sistema di bilancio dell'ente, unitamente al documento a consuntivo del Piano degli Indicatori e Risultati Attesi di Bilancio (PIRAB).
- Si apre quindi la fase di monitoraggio delle variabili programmate (obiettivi, misure di correzione o prevenzione del rischio) nonché dell'intero Sistema di gestione della Performance e Sistema di gestione del Rischio. Tale fase culminerà, al 30 giugno, con

BOZZA

l'approvazione della Relazione sulla Performance, relativamente al Ciclo della Performance e con l'aggiornamento del Registro dei rischi, relativamente al Ciclo di gestione del Rischio. Tale fase è propedeutica anche a rilevare feedback relativi a criticità dei due sistemi da gestire nel successivo ciclo di gestione, in un'ottica di miglioramento continuo.

BOZZA

Bibliografia

Alford J., (2002). Defining the client in public sector: a social exchange perspective, Public Administration Review, Vol. 62, n.3.

ANAC. (2019). *Allegato 1 PNA- Indicazione metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi.*

ANCI. (2011). L'applicazione del decreto legislativo n. 150/2009 negli enti locali: le linee guida dell'Anci in materia di ciclo della performance. *Performance e merito* (p. 2-54). Roma: ANCI.

Australia, C. o. (2008). *Better Practice Guide - Risk Management, Australian Government, Comcover, available at http://www.finance.gov.au/comcover/better-practice-guide.html* .

Barrett AO P., (2014). New development: Risk management-how to regain trust and confidence in government, Public Money and Management, 34 (6), 459-464.

Bellucci , A., & Colombo, R. (2007). Opere pubbliche negli enti locali e risk management . *Sviluppo e Organizzazione*, 1-12.

Bodemann M., (2018). Management in Public Administration. Developements and Challengs in Adaption of Management Parctices Increasing Public Value, Springer Gabler.

Bracci E. et al., (2014). Performance management systems and public value strategy: a case study, in Guthrie, J., Marcon, G., Russo, S. and Farneti, F. (Eds), Public value management, measurement and reporting (Emerald, Bingley), pp 129-157.

Capaldo, G., Costantino, N., Pellegrino, R., & Rippa, P. (2017). The Role of Risk in Improving Goal Setting in Performance management practices within public sector: an explorative research in Courts Offices in Italy . *Internation Journal of Public Administration* , 1-12.

Calandro J., Lane S., (2006). An introduction to the Enterprise Risk Scorecard. Measuring Business Excellence, Vol. 10 No. 3, pp. 31-40.

CNEL, Relazione 2019 al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle Pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini, 2019.

Committee of Sponsoring Organizations of The Tradway Commission (CoSO), (2017). Enterprise Risk Management. Aligning Risk with strategy and performance.

Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità della pubblica amministrazione . (2010). *Linee guida per il Piano della performance.*

BOZZA

Cuganesan, S., Guthrie, J., & Vranic , V. (2014). The riskiness of public sector performance measurement: a review and research agenda, (30, 3). *Financial Accountability & Management*, 279-302.

Deidda Gagliardo E., (2002). La creazione del valore nell'ente locale, Giuffrè, Torino.

Deidda Gagliardo E., (2007). Il sistema multidimensionale di programmazione a supporto della governance locale, Giuffrè, Torino.

Deidda Gagliardo E., (2015). Il Valore Pubblico. La nuova frontiera della performance, RIREA, Roma.

Deidda Gagliardo E., (2016). Fallimento e rinascita della valutazione della performance nella prospettiva del Valore Pubblico: l'orizzonte della riforma Madia, in Mattei, A., Soli, V. (Eds), Ripartire dal lavoro pubblico (Franco Angeli, Milano), pp. 37-60.

Deidda Gagliardo E and Gobbo G (2020) La Valutazione delle Performance. In: Anselmi L and Pozzoli S (eds), Le Aziende Pubbliche. Aspetti di governance, gestione, misurazione, valutazione e rendicontazione. Franco Angeli: 149-181.

Deidda Gagliardo E and Papi L (2020) La creazione e la misurazione del Valore Pubblico. In: Anselmi L and Pozzoli S (eds), Le Aziende Pubbliche. Aspetti di governance, gestione, misurazione, valutazione e rendicontazione. Franco Angeli: 149-181.

Deidda Gagliardo E. et al. (2020). Il Valore Pubblico: come finalizzare le performance di filiera dei Ministeri verso il Benessere Equo e Sostenibile, working paper.

Dipartimento della funzione pubblica. (n. 1 Giugno 2017). *Linee guida per il sistema di misurazione e valutazione della performance.*

Dipartimento della Funzione Pubblica (n. 2, Dicembre 2017). *Linee guida per il sistema di misurazione e valutazione della performance.*

Esposito P., Ricci P., (2015). How to turn public (dis)value into new public value? Evidence from Italy. Public Money & Management, Volume 35, 2015 - Issue 3.

Galli D. et al., (2018). Misurazione della performance e gestione del rischio: l'utilizzo di indicatori red flag per la prevenzione della corruzione nel settore pubblico, Azienda Pubblica, pp.147- fascicolo 2.

Gobbo G. et al., (2016). La valutazione delle performance nelle pubbliche amministrazioni nella prospettiva del Valore Pubblico, insieme a, in Il governo aziendale tra tradizione e

BOZZA

innovazione, Marchi L., Lombardi R., Anselmi L. (a cura di), Il governo aziendale tra tradizione e innovazione, in Atti del Convegno SIDREA 2016, FrancoAngeli, Milano.

Gordon, L., Loeb , M., & Tseng, C. (2009). Enterprise risk management and firm performance: A contingency perspective. 28(4),. *Journal of Accounting and Public Policy*, 301–327.

Hope, J., & Fraser, R. (2003). Who needs budgets. *Harvard Business Review*, 108-127.

IRM. (2002). *A risk management standard* . London: IRM.

Kaplan , R., & Norton , D. (1992). The Balanced Scorecard - Measures that drive. *Harvard Business Review*, 71-79.

Kelly G. et al., (2002). Creating public value: an analytical framework for public service reform, Cabinet Office.

Kloot L., Martin. J., (2000). Strategic performance management: A balanced approach to performance management issues in local government. Management Accounting Research, 11, 231-251.

Lai A., (2013). Il contributo del sistema di prevenzione e gestione dei rischi alla generazione del valore d'impresa, Franco Angeli, Milano, pp.82-85.

Linea Guida n. 1 per il Piano della Performance, (2017). Dipartimento della Funzione Pubblica.

Linea Guida n. 2 per il Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance, (2017). Dipartimento della Funzione Pubblica.

Linea Guida n. 3 per la Relazione annuale sulla Performance, (2018). Dipartimento della Funzione Pubblica.

Linea Guida n. 4 per la Valutazione partecipativa nella amministrazioni pubbliche, (2019). Dipartimento della Funzione Pubblica.

Marcon G., (2011). L'evoluzione delle teorie sui processi decisionali delle amministrazioni pubbliche, premessa per l'interpretazione della riforma della contabilità, Azienda Pubblica, Maggioli, Vol. 3, p. 215.

Marcon, G., (2014). Public value theory in the context of public sector modernization, Public value management, measurement and reporting (Studies in Public and non-profit governance, vol. 3), Emerald, pp. 323-351.

BOZZA

Moore M. H., (1995). Creating Public Value: Strategic Management in Government, Harvard University Press, Cambridge.

Neely A., Adams C., & Kennerley , M. (2002). *The Performance Prism: The scorecard for measuring and managing business success.* London : Financial Times Prentice Hall.

O'Flynn, J., (2007). From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications, Australian Journal of Public Administration, 66, 3, 353-66.

Palermo, T. (2007). Risk and performance management. Two side of the same coin? In M. Woods , & P. Linsley , *The routledge companion to accounting and risk* (p. 137-149). London : Routledge .

Papi L. et al., (2018). Measuring public value: a conceptual and applied contribution to the debate, Public, Money and Management, Vol. 38, Issues 7, pp. 503-510.

Piano Nazionale Anticorruzione 2019.

Ponzellini, A. (2018). *Esperienze delle valutazioni delle performance negli enti locali* . Milano : ISMO.

Rebora G., (1999). La valutazione dei risultati nelle amministrazioni pubbliche: proposte operative e di metodo, Giappichelli, Torino.

Scandizzo, S. (2005). Risk mapping and key risk indicators in operational risk management. *Economic notes by Banca Monte dei Paschi di Siena SpA*, 231-256.

Scapens, R. (2009). Frameworks for performance management and control system research . *Management accounting research* , 240-262.

Scottish government social research. (2008). *Organisational performance management in a government context: a literature review.* Edinburgh: Crown.

Simons , R. (1991). Strategic Orientation and Top Management Attention to Control Systems'. *Strategic Management Journal* , 49-62.

Smith R. F. I., (2004), Focusing on public value: something new and something old. Australian Journal of Public Administration, 63, 4, pp. 68–79.

Spano A., (2009). Public value creation and management control systems. International Journal of Public Administration, 32, 3, 328-348.

BOZZA

Springer , L., & Daniella, , D. (2014). Government and Public Sector Enterprise Risk Management. . Ernst & Young LLP.

Stoker G., (2006). Public value management: a new narrative for networked governance? American Review of Public Administration, 39, 1, pp. 41-57.

Thekdi, S., & Terje, A. (2016). An enhanced data-analytic framework for integrating risk management and performance management. *Reliability Engineering and System Safety*, 277-287.

Talbot C., (2011). Paradoxes and prospects of "public value". Public Money & Management, 21, 1, pp. 27-34.

UNI ISO 31000:2009 e 31000:2018, Gestione del rischio-linee guida.

Van der Stede, W., & Palermo, T. (2011). Scenario Budgeting: integrating risk and performance . *Finance & Management* , 11-13.

Wieland , A., & Marcus Wallenburg , C. (2012). Dealing with supply chain risks. 42(10). *International Journal of Physical Distribution & Logistics Management*, 887–905.

Woods, M., & Linsley, P. (2017). *The Routledge companion to accounting and risk* . New York: Routledge.

BOZA