

Processi in Comune

Il risk management e l'esperienza del suo utilizzo nei progetti di reingegnerizzazione delle procedure di lavoro nei comuni di Milano, Roma e Napoli¹

Attivare processi di riorganizzazione ed innovazione delle performance di servizio in ambito pubblico (e privato) significa affrontare, con maggiore o minore consapevolezza, un processo di cambiamento caratterizzato, il più delle volte da ampi margini di incertezza nel percorso da seguire e nei risultati da conseguire, all'interno di un contesto, che, per limiti di razionalità e risorse disponibili, anch'esso è caratterizzato da incertezza.

Non accettare questo dato di contesto ineliminabile nell'agire delle organizzazioni e soprattutto nei processi di cambiamento, può provocare fallimenti tout court o effetti e risultati delle nostre azioni di innovazione che definiamo "imprevisti" ed "imprevedibili".

I progetti di innovazione di "Processi in Comune" sono stati guidati da una metodologia² di pianificazione e di implementazione che ha adottato un approccio di tipo "strategico", ovvero in grado, almeno in teoria, di considerare e governare le numerose dimensioni di analisi secondo un principio di coerenza e integrazione e di provare a misurare e prevedere incertezza ed imprevedibilità come parti sostanziali ed ineliminabili dei processi di cambiamento stesso.

Peraltro il concetto stesso di "strategia", associato al concetto di "piano" evoca una direzione del progetto che deve essere attenta nei confronti degli ostacoli ed evoluzioni dell'ambiente di riferimento man mano che si sviluppa il progetto di cambiamento e proattiva nell'anticipare e prevedere le modifiche all'azione necessarie per contrastare i rischi ed i pericoli di insuccesso. L'anticipazione di fattori ostativi al cambiamento, costituisce dunque una fase del processo di progettazione e programmazione finalizzata alla valutazione di "rischi ed opportunità" connessi al progetto ed alle sue finalità, ed alla individuazione di "pericoli" potenziali che potrebbero insorgere in corso d'opera e compromettere in tutto od in parte il raggiungimento degli obiettivi individuati.

Per rinforzare la strumentazione a supporto di questa fase di valutazione e monitoraggio è stata proposta l'adozione di strumenti di risk management", introducendo così una ulteriore fase di sperimentazione di strumenti manageriali.

L'essenza del nuovo risk management sta nel produrre la governance e la regolazione di incertezze sconosciute attraverso un tipo distintivo di proceduralizzazione organizzativa che considera prioritaria la verificabilità del processo³.

Cos'è il risk management

Non esiste un approccio ed una metodologia di risk management univoco connesso alla gestione delle organizzazioni nei confronti di task o di cambiamenti caratterizzati da incertezze e rischi. Esistono al contrario numerosi metodi prevalentemente operativi, connessi a processi produttivi e dimensioni quantitative rilevanti. Si tratta di approcci, per lo più nati nel mondo privato, per affrontare problematiche di rischio classificate e ben note e connesse a rischi di

¹ A cura di Giovanni Xilo e di Chiara Caselgrandi, ricercatori e consulenti per la PA.

² La metodologia è stata impostata dal dott. Marco Mena della società Between nell'ambito del progetto "Processi in comune".

³ Maurizio Catino, Miopia Organizzativa. Problemi di razionalità e previsioni nelle organizzazioni, Il Mulino 2009.

natura ambientale piuttosto che a imperativi obbligati da norme e leggi quali quella della privacy o della responsabilità del medico. Come vedremo dai risultati dell'esperienza di utilizzo del risk management nei progetti di reingegnerizzazione dei processi di lavoro dei comuni aderenti al progetto nazionale, questa derivazione "privata" e settoriale della metodologia solo in parte ha soddisfatto le caratteristiche e le dimensioni proprie dei processi di innovazione realizzati, ma in tutti i casi si è rivelata utile per evidenziare la necessità che strumenti di risk management vengano implementati in parallelo e perfetta integrazione con la progettazione e realizzazione di piani di cambiamento più o meno ambiziosi in ambito pubblico per trasformare "le incertezze" in "rischi" e per trattare questi ultimi con attività di management specifico. La definizione utilizzata per lo più dai modelli di risk management studiati è quella che segue.

Il risk management è un processo che facilita il raggiungimento di un corretto equilibrio fra la realizzazione di valore aggiunto e la minimizzazione delle perdite o delle sub ottimizzazioni, è parte integrante delle attività direttive e gestionali in qualunque tipo di organizzazione, ed è un elemento essenziale per la il governo dell'intera organizzazione.

L'essenza del risk management (di seguito R.M.) è la possibilità di implementare azioni per il continuo miglioramento dei processi decisionali, di pianificazione strategica e operativa e, conseguentemente, dell'efficienza e dell'efficacia delle organizzazioni. Il processo di R.M. nella sua caratterizzazione di processo organizzativo trasversale e integrato si struttura nelle fasi indicate nella tabella che segue.

Fasi	Approfondimento
<i>Individuazione degli obiettivi e del contesto in relazione alla missione dell'organizzazione</i>	Mappatura del contesto esterno e interno, formulazione dei criteri di definizione del rischio
<i>Risk Assessment</i>	Identificazione dei rischi, analisi della rilevanza (impatto e probabilità che il rischio si verifichi), attribuzione di un grado di rilevanza e di priorità dei rischi
<i>Risk Treatment</i>	Identificazione delle modalità di trattamento delle situazioni critiche, prevedendo la progettazione di azioni per la riduzione dei rischi, elaborando un piano complessivo a livello di organizzazione, seguendone l'implementazione e verificando i rischi residui. E' possibile che si decida di accettare parte dei rischi evidenziati senza mettere in campo specifiche azioni di correzione
<i>Comunicazione</i>	Creazione di un sistema informativo che consenta lo scambio e la condivisione di informazioni relative ai rischi tra i decision-maker e altri soggetti interessati dentro e fuori l'organizzazione. Le informazioni possono riguardare l'esistenza, la natura, la forma, la probabilità, la gravità, l'accettabilità, il trattamento o di altri aspetti del rischio. Questo processo è considerato come parte integrante della Corporate Risk Management Strategy
<i>Monitoraggio e Valutazione</i>	Processo per misurare l'efficienza e l'efficacia dei processi di R.M., verificare la necessità di correzioni e aggiornamenti

Di cosa si occupa il risk management

I modelli di R.M. sviluppati in Europa sono in larga parte rivolti al contenimento dei rischi legati a cause fisiche, danni ai materiali ed alle strutture per incendi e/o fenomeni naturali, costi

dovuti ad inquinamenti ambientali, blocchi di attività, infortuni del personale; e rischi legati all'attività finanziaria.

In tempi più recenti si è consolidato un ricco filone di strumenti per il contenimento dei rischi connessi alla violazione delle reti telematiche, alla corruzione dei sistemi informazioni ed al furto di dati.

La modellistica sui metodi e gli strumenti di R.M. inoltre evolve e si amplia ogniqualvolta la giurisprudenza individua e norma nuove fattispecie di responsabilità di un'azienda o di un'organizzazione verso soggetti terzi. Un caso emblematico in tal senso riguarda il settore sanitario dove la percezione di un aumento del numero di contenziosi riguardanti la responsabilità professionali di medici e di aziende sanitarie ha prodotto una crescente strutturazione di strumenti assicurativi per il contenimento del rischio ed ha anche portato a ridefinire nuove procedure di monitoraggio delle attività, codici di comportamento, iter amministrativi specifici che rientrano a pieno titolo negli strumenti di gestione del rischio. Un altro caso significativo riguarda la gestione dei rischi relativi alla violazione delle leggi sulla privacy, che ha indotto lo sviluppo di modelli e strumenti di risk management, peraltro in continua evoluzione in coerenza con l'innovazione delle tecnologie che supportano dati sensibili.

L'applicazione di metodiche di R.M. in progetti di cambiamento organizzativo è abbastanza recente e rappresenta quasi un elemento "di frontiera", ancora caratterizzato da una dimensione di ricerca e sperimentazione nel campo degli strumenti del management pubblico.

"Processi in Comune" e l'esperienza di applicazione del risk management

In una logica di sperimentazione è stata applicata una metodica che ha tenuto conto degli elementi di specificità delle organizzazioni pubbliche oggetto e campo di azione del progetto, senza alcuna pretesa di costruire un nuovo modello. La metodologia ha previsto le seguenti fasi di lavoro:

- ✓ analisi del contesto interno/esterno;
- ✓ identificazione dei rischi e valutazione dei rischi;
- ✓ predisposizione di un piano di trattamento dei rischi;
- ✓ monitoraggio dell'evoluzione del rischio e dell'attuazione delle contromisure.

Di seguito analizziamo ogni singola fase in dettaglio.

Analisi del contesto interno/esterno	
<p>Affrontare il problema della definizione degli obiettivi e del contesto nello specifico della P.A. significa affrontare gli elementi tipici dei sistemi concreti di azione. La motivazione ultima dell'adozione di complessi sistemi di controllo e monitoraggio dell'implementazione del cambiamento, consiste nell'evitare che ottimi progetti, dopo una fase di sperimentazione restino nella pratica lettera morta. Nella maggior parte dei casi ciò è dovuto a tre principali fattori di rischio:</p> <p>a) l'obiettivo prioritario che innesca il progetto non è la realizzazione dell'innovazione;</p> <p>b) l'obiettivo del progetto era un'innovazione che avrebbe comportato un valore aggiunto percepito come scarsamente rilevante dai principali portatori di interesse interni ed esterni all'organizzazione;</p> <p>c) sono stati commessi degli errori nella pianificazione/progettazione o nell'implementazione del progetto.</p>	<p><i>Individuazione della mission, del contesto esterno e interno, la formulazione dei criteri di definizione del rischio</i></p>

Identificazione e valutazione i rischi	
<p>metodologia lavora modificando, adattando, migliorando un piano operativo presente, introducendo "azioni correttive" ma non sostituendo la fase di progettazione.</p> <p>Il sistema di valutazione proposto ed utilizzato è stato di tipo "qualitativo". E' evidente in questo caso il limite dato dalla matrice originaria dei modelli di R.M. che partono quasi sempre dall'analisi di procedure e attività strutturate, predisponendosi a contrastare rischi già conosciuti, verificati, e misurati, quasi sempre sulla base di indicatori quantitativi.</p> <p>Per fornire maggiore elasticità al sistema di controllo di progetti prevalentemente basati su mix di interventi quali-quantitativi, l'utilizzo della metodologia basata sulla individuazione dei "Fattori Critici di Successo"⁴ può rappresentare una alternativa più semplice. Essa infatti risponde all'esigenza di individuare gli elementi di rischio "considerati" più rilevanti, attraverso un iter di <i>assessment</i> semplificato, e quindi meno costoso.</p>	

Predisposizione di un piano di trattamento dei rischi	
<p>Gli strumenti operativi per guidare i team locali di reingegnerizzazione dei processi di lavoro nel trattamento dei rischi hanno previsto, nella metodologia utilizzata, di:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. creare un piano di risposta per ogni rischio di livello alto per assicurarsi che il rischio sia gestito correttamente. Se, per esempio, nel progetto è prevista una gara a rischio di ricorso e questo può provocare dei ritardi, si possono schedare le attività in modo non esclusivamente sequenziale. In generale, il piano di risposta deve contenere i passi per gestire il rischio, le persone assegnate, le date di completamento e le date periodiche per verificare l'avanzamento; 2. valutare i rischi di livello medio per determinare se l'impatto è grave abbastanza da richiedere una risposta al rischio anche per loro; 3. osservare tutti i rischi di livello basso e vedere se è possibile riconoscere che c'è un potenziale problema, ma poiché il rischio è basso, assumere che la condizione non si verifichi; 4. trasferire le attività associate con i piani di rischio nel piano di lavoro del progetto. L'inserimento delle attività nel piano di lavoro, dovrebbe garantire il completamento del lavoro e utilizzare il Piano di Lavoro per le attività di pianificazione e monitoraggio. <p>Nell'esperienza di applicazione del R.M. da parte dei team locali, emergono elementi che richiamano una scelta di accettazione di "rischi" che i gruppo di lavoro hanno percepito come comunque "esterni" al proprio raggio di azione, perché legati alla dimensione politica del governo dell'amministrazione e dei progetti, piuttosto che alle modifiche normative prospettate come imminenti.</p>	<p><i>Azioni per la gestione dei rischi</i></p> <p><i>L'elaborazione del Piano di Risposta ai rischi individuati</i></p> <p><i>L'integrazione del Piano di Risposta con la pianificazione operativa del progetto di cambiamento.</i></p>

Monitoraggio dell'evoluzione del rischio e dell'attuazione delle contromisure

La metodologia proposta ai team di lavoro nei comuni dove sono stati realizzati gli interventi di reingegnerizzazione dei processi di lavoro ha posto l'accento sulla necessità di:

- monitorare l'efficacia delle contromisure ideate e programmate per contenere i rischi ritenuti meritevoli di attenzione ed intervento dai gruppi di lavoro locale;
- monitorare tutti i rischi individuati ed il contesto di riferimento per verificare l'eventuale insorgere di nuove minacce che potevano compromettere il successo dei progetti di cambiamento.

Nell'esperienza sul campo, il processo di monitoraggio si è rivelato particolarmente utile evidenziando come rischi definiti di "basso livello", hanno dimostrato invece un alto grado di criticità piuttosto che il contrario.

Queste evidenze di per sé non significano che siano stati commessi degli "errori" di valutazione, ma indicano che i gruppi di lavoro hanno avuto percezioni dei rischi connessi alla realizzazione dei progetti non sempre e totalmente coincidenti con le incertezze ed i rischi che successivamente hanno dovuto affrontare.

Allegato

Sintesi della metodologia di risk management utilizzata nel progetto “Processi in Comune” Check list per l’identificazione e l’analisi dei rischi⁵

Nella metodologia vengono individuate due macro-categorie di rischio:

<i>Categorie</i>	<i>Dimensioni di analisi</i>
Rischi specifici del progetto (o rischi contingenti)	Questi rischi sono legati ad eventi o condizioni che possono o no verificarsi con determinate probabilità che possono essere stimate e determinati impatti che possono essere valutati. Sono rischi di questa natura, ad esempio, un fornitore chiave che sta in difficoltà e potrebbe fallire o che sta cambiando proprietà, rischi che potrebbero determinare impatti in termini di ritardo nelle consegne e quindi del progetto nel suo complesso.
Rischi strutturali	Questi rischi si basano sulle caratteristiche generali del progetto, come dimensione, valore, complessità dell’output, ecc. All’interno di questa macro-categoria, si distingue tra rischio dimensionale, organizzativo e tecnologico.

RISCHI SPECIFICI DEL PROGETTO

L’identificazione dei rischi specifici del progetto è compito proprio dei responsabili del progetto. E’ possibile guidare l’identificazione del rischio attraverso una check-list che elenca **aree potenziali di rischio**, legate a fasi e componenti tipiche di un progetto. Vi sono rischi tipici legati ad esempio all’espletamento di una gara, o alla sponsorship del progetto, al reperimento dei fondi finanziari, alla contrattualizzazione delle risorse, e così via.

Per ciascuna area di rischio potenziale vanno evidenziati: la pertinenza o meno dell’area di rischio, i rischi specifici e nominativi, la probabilità del verificarsi della condizione o dell’evento e la gravità dell’impatto per il progetto.

Le probabilità ed il possibile impatto sul progetto devono essere classificate secondo una scala basso–medio-alto. La combinazione dei due elementi (probabilità ed impatto) stima il livello complessivo del rischio dell’evento/condizione su una scala alto rischio – basso rischio. Ad esempio un evento con impatto alto e probabilità alta o media è da considerare ad alto rischio.

Nella metodologia ogni evento possibile deve essere valutato separatamente al fine di giungere ad una decisione inerente la volontà o meno di affrontarlo senza influenze proveniente dalle altre valutazioni.

RISCHI STRUTTURALI

I rischi strutturali, come già detto, sono quelli che si basano su alcune caratteristiche generali dei progetti, e normalmente sono definiti nelle seguenti categorie:

1. **rischio di contesto**: legato agli elementi esterni che condizionano il successo del progetto, come la motivazione politica, la sensibilità al cambiamento, l’esperienza nella reingegnerizzazione dei processi;
2. **rischio dimensionale**: legato alla dimensione del progetto (valore economico, ore totali di impegno, durata, dimensione del gruppo di progetto, numero di attività, ecc.). Si tratta della tipologia di rischio normalmente utilizzata per l’analisi comparata del rischio tra più progetti;

⁵ Tratto da documento finale sul risk management “L’analisi dei rischi nei tre progetti di Processi in Comune”.

3. **rischio organizzativo**: legato da un lato alla determinatezza ed al grado di controllo degli elementi progettuali, dall'altro al livello di impatto atteso dal progetto. Concorrono a determinare il rischio organizzativo elementi quali la chiarezza dei benefici ottenibili, la chiarezza dei requisiti richiesti per la realizzazione del progetto e la definizione degli output del progetto, la dipendenza da altri progetti interni all'ente, la dipendenza da finanziamenti esterni, il livello di sponsorship politico-amministrativa, fino agli impatti attesi dalla realizzazione del progetto sui processi o sulla struttura organizzativa dell'ente;
4. **rischio tecnologico**: legato essenzialmente non solo al livello di innovazione tecnologica assoluta della soluzione che viene introdotta (se il progetto ha un contenuto di carattere tecnologico), ma anche al grado di discontinuità tecnologica rispetto alla soluzione esistente.

Per la classificazione del rischio strutturale viene utilizzata una check-list dei fattori di rischio, personalizzata rispetto alle caratteristiche dei progetti. Uno stesso fattore di rischio può afferire a più categorie di rischio. Ad es. un alto numero di fornitori esterni condiziona il rischio dimensionale, ma anche quello organizzativo (per la complessità di gestione) e quello tecnologico (per le possibili difficoltà di integrazione).

Il rischio si classifica in una scala (ad es. basso, medio e alto), in cui occorre ben definire le soglie tra una classe ed un'altra, sia in relazione all'universo dei progetto considerati, sia per avere omogeneità nella definizione dei profili di rischio.