



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

ESPERI@
ALTA FORMAZIONE SPECIALISTICA
E-LEARNING



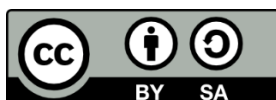
Analisi di contesto: la mappatura dei processi attività - controlli

Formez PA

Questo materiale didattico rientra nell'ambito dei Percorsi e-Learning di alta formazione specialistica del Progetto Esperi@ - Rafforzamento della capacità istituzionale ed amministrativa delle Regioni e degli Enti Locali del Mezzogiorno mediante il reclutamento di nuove figure professionali - Linea 7 Alta Formazione.

Finanziamento: Programmazione 2007 – 2013

Questo materiale è distribuito con Licenza [Creative Commons Attribuzione - Condividi allo stesso modo 4.0 Internazionale](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/).



Autore: Maria Scinicariello

Creatore: Formez PA

Diritti: Dipartimento della Funzione Pubblica

Data: Settembre 2017

Analisi di contesto: la mappatura dei processi attività - controlli

Una delle finalità e degli ambiti di analisi del contesto interno è l'analisi gestionale, tesa ad una approfondita conoscenza dell'attività dell'organizzazione, al fine di identificare i punti critici, ossia gli snodi vulnerabili ad eventi rischiosi che, se colpiti, possono determinare il mancato o ridotto successo delle operazioni, in relazione agli obiettivi e ai risultati da produrre.

A tal fine vengono in soccorso le tecniche di analisi che consentono una mappatura dei processi, offrendo una visione d'insieme dell'organizzazione attraverso la rappresentazione dei flussi di attività/operazioni.

Il concetto di processo

Prima di entrare nel merito delle tecniche di mappatura dei processi, è necessario condividere il concetto stesso di processo.

Nell'ambito della letteratura gestionale, un processo è definito come “un insieme organizzato di attività e di decisioni, finalizzato alla creazione di un output effettivamente domandato dal cliente, e al quale questi attribuisce un valore ben definito”. I processi sono, quindi, delle “aggregazioni di attività finalizzate al raggiungimento di uno stesso obiettivo”.

Per esempio, tutte le attività svolte per programmare un'opera pubblica, selezionare le ditte esecutrici, affidare l'esecuzione dei lavori, verificare l'esecuzione dei lavori, costituiscono il processo di realizzazione di opere pubbliche in un ente. Ogni processo, quindi, si caratterizza per l'utilizzo di input, e cioè di risorse in entrata o di partenza, e la produzione di output, come risultato delle attività di quel processo; nell'esempio precedente, gli studi di fattibilità costituiscono parte degli input del processo, mentre l'opera finita ne rappresenta l'output.

Tuttavia, è anche vero che l'ampiezza di un processo dipende da chi viene individuato come cliente e dall'obiettivo/output considerato; infatti, sempre nell'esempio precedente, il processo “realizzazione di opere pubbliche” ha come cliente la collettività, i cittadini di un determinato territorio che usufruiranno di un'opera/servizio pubblico (obiettivo/output); tuttavia è possibile scomporre il processo suddetto in tanti processi che hanno altrettanti clienti e obiettivi: la programmazione di un'opera pubblica è essa stessa un processo che aggrega tutte quelle attività finalizzate all'approvazione di un progetto esecutivo; il cliente di tale processo sarà l'unità organizzativa che utilizza il progetto esecutivo come input necessario per lo

svolgimento di altri processi aziendali, quali, ad esempio, la pubblicazione di bandi e avvisi per la selezione di ditte esecutrici.

Quindi, riassumendo, il processo non è altro che una catena di attività attraverso le quali, partendo da determinati input, si ottengono gli output voluti.

Processi e gestione dei rischi

La gestione del rischio è finalizzata a garantire il perseguimento degli obiettivi dell'organizzazione; pertanto, l'identificazione e l'analisi dei processi che concorrono al perseguimento di tali obiettivi diventano un passaggio necessario per una corretta identificazione e gestione dei rischi. Il mancato perseguimento degli obiettivi dell'organizzazione (o di una unità di quest'ultima) può essere ricondotto ad eventi rischiosi di diversa natura (tra cui anche eventi di natura corruttiva e di frode) che alterano le modalità di esecuzione e/o i risultati delle attività e, in tal modo, determinano un ridotto o mancato perseguimento degli obiettivi.

La spesa dei Fondi strutturali e di investimento europei, ad esempio, può essere un obiettivo di un ente regionale; nell'ambito delle operazioni finanziabili, l'utilizzo dei fondi stanziati può essere un obiettivo dei dirigenti responsabili delle operazioni e la legittimità della spesa dei fondi può essere un obiettivo dell'Autorità di Gestione. Al fine di garantire il perseguimento dei suddetti obiettivi, è evidente la necessità di mappare i processi rilevanti, in quanto ciò consente di identificare i rischi (anche di corruzione e frode) che possono incidere sul perseguimento dei suddetti obiettivi; inoltre, i due processi, che fanno capo ad unità organizzative differenti, ma che contribuiscono entrambi al perseguimento dell'obiettivo istituzionale, dovranno essere mappati anche in una logica di interazione, in quanto gli output di un processo possono diventare input dell'altro processo e viceversa.

Tecniche di mappatura dei processi

Le tecniche di mappatura dei processi, meglio note come diagrammi di flusso (flow chart), sono rappresentazioni grafiche di flussi di materiali, informazioni, persone, o altre grandezze, all'interno dell'organizzazione o al suo esterno. Sono rappresentazioni semplificate della realtà, nelle quali si mettono in evidenza le componenti di un processo – input, attività, output, responsabilità – e i loro collegamenti. Talune volte la mappatura dei processi assume anche la forma di tabelle descrittive in cui vengono riportate e raccontate le sequenze di attività con l'evidenza degli input, output e responsabilità.

Al fine di procedere ad una corretta mappatura dei processi, è opportuno identificare il livello e la tipologia di obiettivi da prendere in considerazione e/o l'unità organizzativa di riferimento. Nell'ambito degli obiettivi, un processo potrebbe coinvolgere più unità organizzative; nell'ambito di un'unità organizzativa potrebbero rilevare processi che contribuiscono a differenti obiettivi.

Una volta definito l'ambito nel quale mappare i processi, occorre identificare l'input del processo – l'elemento/i che attiva le attività di “trasformazione” – l'output atteso – il risultato che si vuole/si deve generare in relazione all'obiettivo – e quindi le attività (azioni e operazioni) che consentono agli input di trasformarsi in output.

Per l'identificazione delle componenti del processo definito, è opportuno consultare sia fonti documentali, relative alla organizzazione, gestione e controllo, nonché le norme e i regolamenti interni, sia fonti informali, quali la conoscenza dei soggetti (dai dirigenti ai dipendenti) che lavorano nell'ambito delle attività di interesse dei processi mappati.

La mappatura dei processi nella gestione dei Fondi strutturali e di investimento europei

Nell'ambito delle operazioni a valere sui Fondi strutturali e di investimento europei, la mappatura dei processi può essere ricostruita attraverso quanto presente nel sistema di gestione e controllo predisposto dall'amministrazione titolare del Programma Operativo e da quanto previsto nelle check list di controllo. Tuttavia, alla luce delle esigenze di prevenzione dei rischi, e in particolare dei rischi di frode e corruzione, è opportuno verificare l'adeguatezza delle mappature esistenti, sotto due aspetti:

- il livello di dettaglio della mappatura: valutare se il livello di dettaglio dei processi – dal generale al particolare – e la loro descrizione siano tali da garantire un'adeguata esplicitazione delle componenti del processo stesso; ad esempio, nell'ambito delle operazioni che riguardano l'assegnazione di fondi per la costruzione di opere pubbliche, rappresentare le attività realizzate raggruppandole nei processi programmazione, istruttoria, attuazione fisica e finanziaria, rendicontazione e certificazione delle spese e gestione irregolarità, potrebbe risultare un livello troppo generale tale da non consentire di mettere a fuoco in maniera esplicita input, output e attività rilevanti ai fini dell'identificazione di snodi critici e potenzialmente attivatori di fenomeni corruttivi e di frode. Ad esempio, il processo “istruttoria” potrebbe essere scomposto ad un livello più dettagliato, dando evidenza alla progettazione della gara,

selezione del contraente, verifica aggiudicazione e stipula del contratto, al limite anche differenziando per tipologia di gara;

- la corrispondenza tra i processi formalmente descritti e la prassi organizzativa: è possibile che le unità organizzative e/o i dipendenti che si trovano a gestire alcune operazioni (sia gestionali che di controllo), nella pratica, adottino modalità e soluzioni in parte non corrispondenti ai processi disegnati, a causa di carenze di organico e di supporti strumentali, di tempi ridotti, etc.; naturalmente, ai fini dell'identificazione e prevenzione di eventi rischiosi di corruzione e frode, è fondamentale analizzare le attività che realmente vengono messe in atto e non quelle attese.

Al fine di giungere ad un'analisi approfondita e attendibile dei processi, oltre all'analisi documentale e istituzionale, è opportuno, quindi, coinvolgere tutti gli attori interessati sia nei processi gestionali che nei processi di controllo, attraverso focus group e/o interviste.

Infine, indicazioni utili per la mappatura dei processi sono contenute anche nelle "Linee guida EGESIF sulla valutazione dei rischi di frode e misure antifrode efficaci e proporzionate" del giugno 2014.