



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

ESPERI@
ALTA FORMAZIONE SPECIALISTICA
E-LEARNING



Il catalogo degli eventi rischiosi

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

Il catalogo degli eventi rischiosi

La costruzione del catalogo degli eventi rischiosi (anche noto come catalogo dei rischi) rappresenta l'output finale della fase di "identificazione del rischio". Tale fase avvia il sottoprocesso di *risk assessment*, ovvero l'insieme di azioni e risultati che consentono di valutare il rischio a cui un'organizzazione è esposta, che si completa con le fasi di "analisi del rischio" e di "ponderazione del rischio".

Finalità del catalogo dei rischi

Nell'ambito della fase di "identificazione del rischio", la costruzione del catalogo dei rischi è finalizzata ad individuare e descrivere i rischi che potrebbero prevenire, compromettere o ritardare il raggiungimento degli obiettivi dell'organizzazione.

Il catalogo dei rischi registra, quindi, tutti i possibili eventi, ovvero fatti, avvenimenti o il modificarsi/verificarsi di un insieme di circostanze, che influiscono sul conseguimento degli obiettivi definiti.

Il processo per la costruzione del catalogo dei rischi

Al fine di ottenere un catalogo di eventi rischiosi esaustivo, sia nel senso dell'ampiezza – numero e tipologia di eventi mappati – sia nel senso della profondità – informazioni qualitative e quantitative sui singoli eventi rischiosi identificati – è opportuno seguire un rigoroso processo di identificazione articolato in tre attività:

1. mappatura degli eventi rischiosi;
2. descrizione degli eventi identificati;
3. identificazione delle cause dell'evento rischioso.

1. La mappatura degli eventi rischiosi

La mappatura degli eventi rischiosi è finalizzata alla ricognizione di tutti i possibili eventi che potrebbero verificarsi in relazione ai servizi, ai processi, alle attività, alle unità organizzative, etc., oggetto di applicazione del risk management.

La mappatura degli eventi rischiosi si basa sulle migliori informazioni disponibili, cioè le fonti di informazione quali dati storici, esperienza, informazioni di ritorno dai portatori d'interesse,

osservazioni, previsioni e pareri di specialisti, da utilizzare in combinazione con le altre informazioni disponibili per evitare possibili distorsioni.

2. La descrizione degli eventi identificati

Per ciascuno degli eventi rischiosi mappati, è opportuno rilevare e registrare informazioni qualitative e quantitative che consentono di restituire una prima valutazione della criticità del rischio analizzato e della vulnerabilità dell'organizzazione.

In particolare, le informazioni qualitative da raccogliere sono relative a come l'evento può concretamente realizzarsi, per mano di chi, che impatto/danno può generare, se e come l'organizzazione ha già in essere attività e controlli in grado di intervenire sul rischio per prevenirlo o ridurre gli effetti. Inoltre, è importante capire e censire quali sono gli attori interni ed esterni detentori di conoscenze sull'attività e sull'evento rischioso.

Queste informazioni vanno integrate con informazioni di tipo quantitativo se presenti: il numero di volte in cui l'evento o eventi analoghi si sono presentati nel passato, il numero di processi e uffici nei quali può realizzarsi l'evento.

3. L'identificazione delle cause dell'evento rischioso

Per ciascuno degli eventi rischiosi mappati, infine, occorre identificare le cause, ovvero quelle condizioni che ne determinano o agevolano la realizzazione. In particolare, le cause sono riconducibili a tre dimensioni o fattori abilitanti:

- la razionalizzazione: rappresenta la capacità e la possibilità di giustificare e legittimare un comportamento illecito; essa è tanto più forte quanto più deboli e carenti sono il senso civico e il valore della *res publica*, il senso di appartenenza ad una comunità/azienda e le policy di gestione del personale collegate a performance e competenze;
- la deterrenza: rappresenta la capacità delle regole giuridiche e/o delle regole etiche, interne ed esterne all'organizzazione, di ridurre la motivazione e l'intenzione a compiere atti illeciti; tanto più le regole sono condivise e applicate, tanto più esiste un controllo istituzionale e/o sociale, tanto più esistono e sono applicati sistemi sanzionatori in maniera equa e proporzionale, tanto più alta è la deterrenza;
- l'opportunità organizzativa: rappresenta le condizioni gestionali e organizzative che favoriscono la realizzazione dell'evento rischioso; l'assenza/carenza di controlli, di informatizzazione dei processi, di tracciabilità dei flussi informativi, di segregazione dei compiti, etc., ma anche la possibilità di eludere i controlli o di utilizzare la propria

posizione e autorità per superare i controlli o imporre le proprie decisioni e azioni, rappresentano le situazioni che mettono un soggetto nella condizione di compiere un atto illecito senza essere scoperto.

L'identificazione dei fattori abilitanti fornisce informazioni utili sia per la valutazione del rischio, e in particolare della probabilità che esso si verifichi, sia per la definizione delle risposte al rischio, identificando i punti di debolezza interni ed esterni associati allo specifico evento rischioso.

I contenuti del catalogo dei rischi

Il catalogo degli eventi rischiosi è il frutto delle azioni precedentemente illustrate e, quindi, non è solo una lista di eventi ma è un documento/database che restituisce un inquadramento qualitativo e quantitativo degli eventi di rischio; inoltre, le informazioni raccolte forniscono utili indicazioni per la scelta delle tecniche di valutazione, per la costruzione degli indici di valutazione di impatto e probabilità e per la definizione delle misure di gestione del rischio.

Le tecniche a supporto della mappatura e descrizione degli eventi di rischio

A supporto dell'attività di mappatura e descrizione degli eventi rischiosi esistono una serie di tecniche e strumenti; tra questi, quelli più rilevanti per la ricognizione degli eventi di rischio di frode e corruzione, sono riconducibili alle seguenti tecniche:

1. tecniche qualitative di discussione quali interviste, focus group, workshop;
2. questionario;
3. *prompt list*;
4. analisi dell'esperienza passata.

In particolare, tali tecniche consentono di rilevare e/o approfondire conoscenze tacite o esplicite presenti nell'organizzazione o in altre organizzazioni e/o contesti simili.

1. Tecniche qualitative di discussione

Le interviste, i focus group e i workshop sono tecniche di indagine qualitative, finalizzate a rilevare le informazioni attraverso l'emersione delle conoscenze, delle esperienze e delle opinioni e percezioni del personale, del management, degli stakeholder e, in generale, di ogni soggetto che può contribuire alla corretta identificazione e descrizione dei rischi.

Le interviste possono essere svolte in maniera strutturata, con l'ausilio di un questionario predisposto allo scopo, oppure possono essere informali, senza una preventiva programmazione del colloquio e lasciando l'intervistato libero di scegliere gli argomenti di cui parlare. Questo secondo tipo di intervista può risultare dispersivo, ma ha il valore aggiunto di far emergere informazioni rilevanti, soprattutto nel caso in cui l'analista non abbia già una chiara visione del problema.

I focus group, a differenza delle interviste, raggruppando più partecipanti, possono stimolare un proficuo dibattito e far emergere informazioni e rischi che nelle interviste individuali – in particolare in quelle formali – potrebbero non emergere. Per favorire una partecipazione attiva, è opportuno che i partecipanti siano informati preventivamente sulle finalità e sulle modalità della riunione e che durante lo svolgimento non siano dati giudizi su idee e commenti che vanno valutati in un secondo momento.

I workshop sono utilizzati per indicare un gruppo di lavoro o seminario di studi e approfondimento, organizzato intorno ad uno specifico tema. I partecipanti sono protagonisti attivi, condividendo idee ed elaborando soluzioni, raggiungendo risultati tangibili.

2. Questionario

Il questionario è uno strumento di indagine designato a raccogliere le informazioni sulle variabili qualitative e quantitative oggetto di indagine. Il questionario consente la standardizzazione dell'osservazione, attraverso la somministrazione di domande identiche per tutti i rispondenti, rendendo le informazioni raccolte confrontabili fra loro. Può essere strutturato con domande chiuse e/o aperte in funzione delle finalità del questionario, che si presta, quindi, a valutazioni sia quantitative che qualitative.

Se da un lato sconta la rigidità del feedback, dall'altro consente di raggiungere un numero infinito di persone in breve tempo. Tuttavia la qualità dei risultati ottenuti dipende dalla capacità di costruire e strutturare il questionario.

3. Prompt list

La *prompt list* consiste in un elenco dettagliato di eventi potenziali standard, per alcuni settori di intervento o per alcuni processi o attività, creato attingendo a progetti ed esperienze similari, realizzati da altre organizzazioni, o da indagini realizzate da enti e organismi di ricerca o di categoria. La lista rappresenta una base di partenza a supporto di un processo creativo e di analisi teso ad identificare gli eventi specifici per l'organizzazione o per il processo oggetto di analisi.

4. Analisi dell'esperienza passata

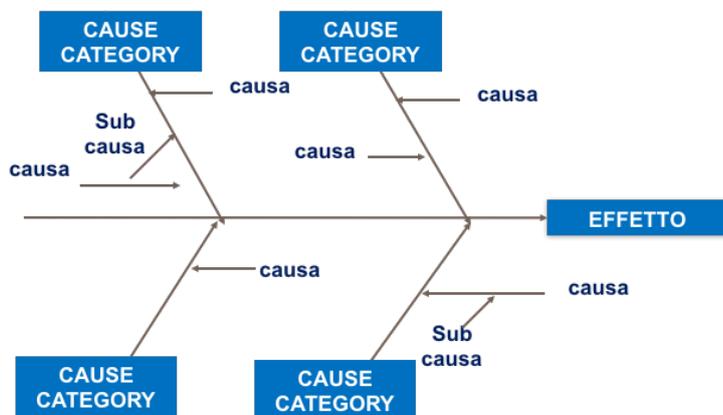
Un altro strumento, a supporto dell'identificazione del rischio, è l'analisi dell'esperienza passata riconducibile al fenomeno oggetto di osservazione, finalizzata a far emergere dati, informazioni e trend storici utili a identificare fattori e/o situazioni di rischio. L'esperienza passata può essere una conoscenza tacita detenuta da alcuni soggetti presenti nell'organizzazione o esplicita e quindi registrata in banche dati, archivi, sistemi di controllo e monitoraggio. La conoscenza tacita richiede di essere esplicitata attraverso interviste e questionari; mentre la conoscenza esplicita richiede lo sviluppo e la manutenzione di archivi e banche dati. Tale conoscenza può risultare comunque parziale e per questo necessita di essere integrata con altri strumenti di identificazione.

Le tecniche a supporto dell'identificazione delle cause degli eventi rischiosi

Per l'identificazione delle cause degli eventi rischiosi è opportuno avvalersi di tecniche di analisi causa-effetto. L'analisi causa-effetto è un metodo strutturato per individuare le possibili cause di un evento indesiderato o di un effetto specifico, a seconda del contesto. Questa si avvale di un diagramma a spina di pesce (Fishbone, noto anche come Ishikawa, dal nome dell'autore) o di un diagramma ad albero, per rappresentare le possibili categorie di cause e le cause specifiche. Il punto di partenza del diagramma è un effetto finale (l'evento rischioso identificato), derivante da cause ed effetti riscontrabili nel processo indagato: nel percorso di ricostruzione causa-effetto, ogni causa può essere a sua volta effetto di altre cause.

I passaggi fondamentali sono: a) stabilire l'effetto da analizzare e inserirlo in uno schema; b) determinare le principali categorie di cause rappresentate da caselle nel diagramma Fishbone (es. persone, attrezzature, ambiente, processi); c) compilare le possibili cause per ogni categoria principale con rami e sotto-rami per descrivere la relazione tra di loro, e continuare a chiedere "perché?" o "che cosa ha causato questo?" per collegare le cause; d) rivedere tutte le diramazioni per verificare la coerenza e la completezza e garantire che le cause si colleghino all'effetto principale; e) individuare le cause più probabili sulla base del parere del team di analisi e delle prove disponibili.

Di seguito una schematizzazione di diagramma a spina di pesce.



Le Linee guida EGESIF e il catalogo dei rischi

Le “Linee guida EGESIF sulla valutazione dei rischi di frode e misure antifrode efficaci e proporzionate” del giugno 2014, elaborate dai servizi della Commissione europea, sono finalizzate a fornire orientamenti tecnici destinati ad autorità pubbliche, professionisti, beneficiari o potenziali beneficiari e ad altri organismi coinvolti nel monitoraggio, nel controllo o nell’attuazione dei Fondi strutturali e di investimento europei.

In particolare, le suddette Linee guida sono finalizzate a fornire indicazioni per identificare, prevenire e rettificare le irregolarità e le frodi, a tutela degli interessi finanziari dell’UE.

Nell’ambito di tali Linee guida, viene fornito un catalogo dei rischi standard, assimilabile allo strumento della *prompt list*, a supporto dell’attività di identificazione e valutazione da realizzare da parte dell’Autorità di Gestione.

Articolazione del catalogo dei rischi delle Linee guida EGESIF

Il catalogo dei rischi proposto dalle Linee guida analizza tre processi fondamentali, considerati quelli maggiormente esposti a rischi di frode specifici:

- la selezione dei richiedenti;
- l’attuazione e la verifica delle operazioni;
- la certificazione e i pagamenti.

Per ciascun processo, sono identificati dei rischi specifici (codificati con un numero), e a ciascuno di essi vengono associate ulteriori informazioni qualitative: la descrizione del rischio, i soggetti che potrebbero essere coinvolti nelle attività fraudolente – identificati tra un nucleo di soggetti predefiniti –, la natura del rischio, interna nel caso in cui il rischio si possa realizzare nell’ambito dell’Autorità di Gestione, esterna nel caso in cui si realizza in uno degli organismi esterni all’Autorità di Gestione, frutto di collusione se si realizza con il coinvolgimento di uno o più organismi. Di seguito una esemplificazione del catalogo.

Rif. rischio	Rischio	Descrizione del rischio	Descrizione dettagliata del rischio	Chi è esposto al rischio? (Autorità di gestione (AG) / Organismi di attuazione (OA) / Autorità di certificazione (AC) / Beneficiari (BF) / Terzi	Il rischio è interno (nell'ambito delle AG), esterno o frutto di collusione?
Attuazione - rischi relativi ad appalti pubblici per contratti aggiudicati e gestiti dai beneficiari					
IR1	Conflitto di interessi occulto o pagamenti illeciti	Un membro del personale del beneficiario favorisce un candidato / offerente perché: - si è verificato un conflitto di interessi non dichiarato oppure - sono stati versati pagamenti illeciti e tangenti	1) Può accadere che i beneficiari aggiudichino contratti di subappalto a terzi nei confronti dei quali un membro del personale nutre un interesse, sia esso di carattere finanziario o di altro genere. Analogamente, le organizzazioni non possono rendere integralmente noti tutti i conflitti di interesse quando si candidano per un contratto oppure 2) può accadere che terzi che si sono candidati per un contratto paghino somme illecite e tangenti ai beneficiari per influenzare l'aggiudicazione.	Beneficiari e terzi	Esterno
IR2	Elusione della procedura di gara obbligatoria	Un beneficiario elude la procedura di gara obbligatoria, allo scopo di favorire un determinato candidato per l'aggiudicazione o il mantenimento di un contratto, mediante: - il frazionamento delle acquisizioni o - l'assegnazione ingiustificata dell'appalto ad un solo fornitore o - la mancata organizzazione di una gara d'appalto o - la proroga irregolare del contratto.	1) Può accadere che i beneficiari frazionino un'acquisizione in due o più ordini di acquisto o contratti al fine di evitare di dover bandire una procedura di gara o una verifica della gestione di livello superiore o 2) che i beneficiari falsifichino il motivo per cui hanno aggiudicato i contratti ad un solo fornitore definendo specifiche molto restrittive o 3) aggiudichino contratti a terzi favoriti senza effettuare la gara d'appalto richiesta o 4) proroghino le durate originarie dei contratti, mediante l'inserimento di una clausola contrattuale o di una condizione supplementare, al fine di evitare una nuova gara d'appalto.	Beneficiari e terzi	Esterno
IR3	Manipolazione della gara d'appalto obbligatoria	Un membro del personale di un'AG favorisce un offerente in una procedura di gara mediante: - specifiche atte a favorire le turbative d'asta - la divulgazione dei dati relativi alle offerte o - la manipolazione delle offerte.	1) Può accadere che i beneficiari "personalizzino" le richieste di offerte o di proposte in modo che esse prevedano specifiche che corrispondono appositamente alle qualifiche di un particolare offerente o che solo un offerente può soddisfare. È possibile che vengano richieste specifiche eccessivamente restrittive per escludere altri offerenti qualificati o 2) che il personale di un beneficiario addetto alla definizione del progetto o alla valutazione delle offerte divulghi informazioni riservate per aiutare un offerente favorito a formulare una proposta tecnica o finanziaria migliore (bilanci di previsioni, soluzioni preferite o dettagli sulle offerte concorrenti) o 3) che i beneficiari manipolino le offerte dopo averle ricevute per garantire la selezione di un offerente favorito	Beneficiari e terzi	Esterno

Come utilizzare il catalogo dei rischi delle Linee guida EGESIF

I rischi identificati e descritti nel catalogo delle Linee guida EGESIF rappresentano un supporto alle Autorità di Gestione e a tutti i soggetti che si trovano a dover identificare i rischi nell'ambito di procedure di finanziamento europeo; ma possono rappresentare una valida *prompt list* anche per gli owner di quei processi non finanziati ma comunque similari per tipologia di attività.

In quanto *prompt list*, il catalogo dei rischi proposto potrebbe essere non pienamente applicabile alla realtà organizzativa e amministrativa che attiva un processo di gestione del rischio, così come potrebbe non risultare esaustivo.

Infatti, le stesse Linee guida prevedono che sia verificata l'applicabilità all'Autorità di Gestione del rischio identificato e prevedono la possibilità di aggiungere nuove voci nel catalogo nel caso in cui vengano rilevati altri rischi.

Rif. rischio	Rischio	Descrizione del rischio	Descrizione dettagliata del rischio	Chi è esposto al rischio? (Autorità di gestione (AG) / Organismi di attuazione (OA) / Autorità di certificazione (AC) / Beneficiari (BF) / Terzi	Il rischio è interno (nell'ambito delle AG), esterno o frutto di collusione?	Il rischio riguarda la sua Autorità di gestione?	Motivare la risposta, se negativa
Attuazione - rischi relativi ad appalti pubblici per contratti aggiudicati e gestiti dai beneficiari							
IR1	Conflitto di interessi occulto o pagamenti illeciti	Un membro del personale del beneficiario favorisce un candidato / offerente perché: - si è verificato un conflitto di interessi non dichiarato oppure - sono stati versati pagamenti illeciti e tangenti	1) Può accadere che i beneficiari aggiudichino contratti di subappalto a terzi nei confronti dei quali un membro del personale nutre un interesse, sia esso di carattere finanziario o di altro genere. Analogamente, le organizzazioni non possono rendere integralmente noti tutti i conflitti di interesse quando si candidano per un contratto oppure 2) può accadere che terzi che si sono candidati per un contratto paghino somme illecite e tangenti ai beneficiari per influenzare l'aggiudicazione.	Beneficiari e terzi	Esterno		

La validazione e l'identificazione dei rischi può avvalersi delle modalità e delle tecniche precedentemente descritte.