

Progetto ETICA pubblica nel Sud

Regione Campania

La mappa del rischio di fallimento etico

Relatore: Maria Scinicariello

Gruppo di lavoro: Andrea Buratti, Margherita Coppola, Sonia Moi,
Fabio Monteduro, Anna Rabuano, Irene Salerno, Maria Scinicariello

Roma, 14 Febbraio 2012

Inquadramento del progetto

- Oggetto: Risk assessment applicato al rischio di fallimento etico
- Ambito di applicazione: procedimenti a titolarità e regia regionale per l'acquisizione di beni e servizi e la realizzazione di opere co-finanziati dai Fondi strutturali FESR
- Destinatari: Regione Campania
 - Soggetti preposti al controllo della gestione dei Fondi strutturali FESR:
 - Unità di controlli (Rappresentanti controller I livello + AdG)
 - Autorità di Audit
 - Autorità di Certificazione

Finalità del progetto

- Prevenire i rischi legati alla gestione dei fondi **aumentando l'efficienza e l'efficacia** dell'utilizzo degli stessi;
- Fornire un **sistema di valutazione ai responsabili dei fondi** per identificare le aree di rischio corruzione ed individuare le soluzioni di intervento più idonee;
- Sviluppare **relazioni professionali** tra i diversi audit e le autorità deputate ai controlli e alla vigilanza;
- **Sostenere l'ente di controllo**, responsabile del governo delle risorse pubbliche.

Obiettivo del progetto

Costruire degli strumenti per:

Valutare il rischio etico nell'erogazione e gestione dei Fondi FESR 2007/2013

Valutare il presidio degli attuali controlli posti in essere sull'erogazione e gestione dei Fondi FESR 2007/2013

Metodologia utilizzata

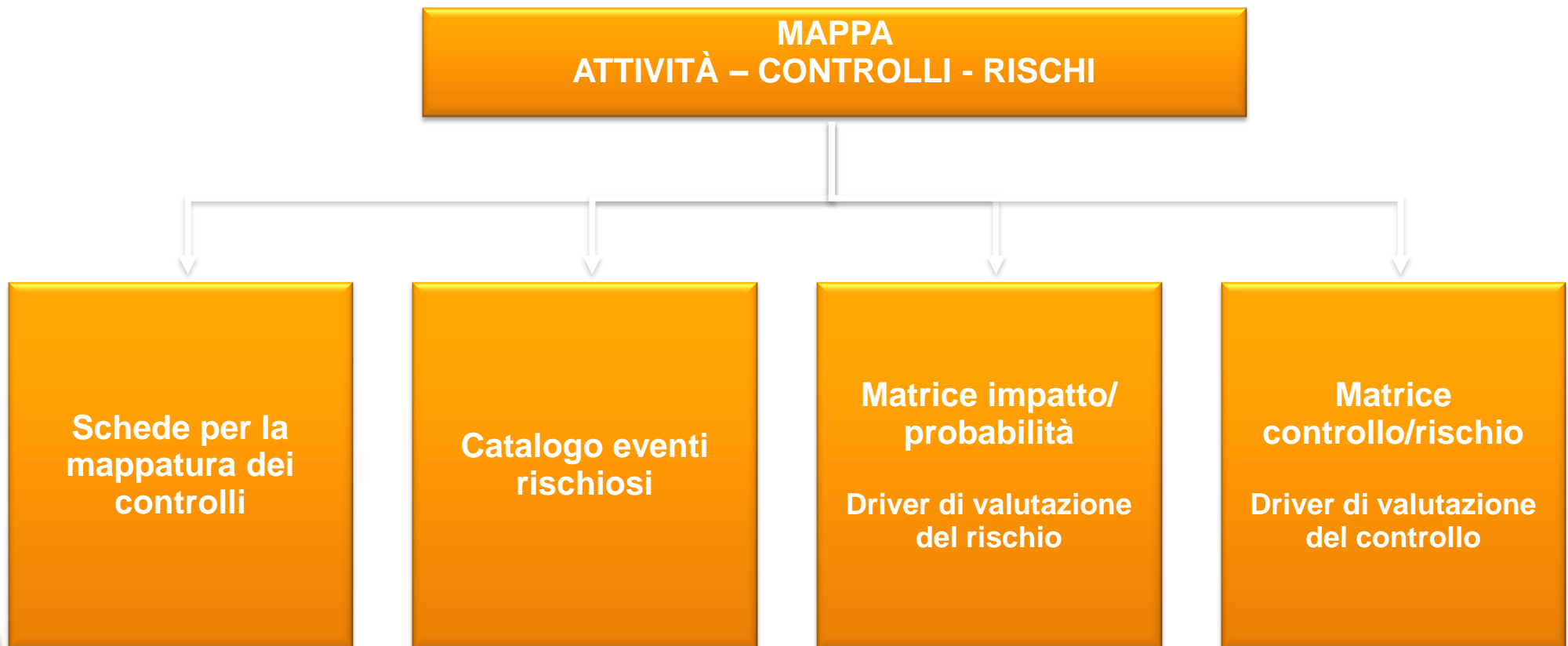
Gli strumenti di mappatura e valutazione del rischio sono stati progettati attraverso un articolato processo di:

- **raccolta e analisi di documentazione istituzionale ed accademica**
- **confronto e dialogo** con i soggetti preposti al controllo della gestione dei Fondi strutturali.

Fasi e azioni del progetto



Output del progetto



Mappa ACR: esemplificazione

MAPPA ATTIVITA' CONTROLLI RISCHI - TITOLARITA' REGIONALE OPERE PUBBLICHE E ACQUISIZIONE BENI E SERVIZI

MAPPA ATTIVITA' CONTROLLI RISCHI - TITOLARITA' REGIONALE OPERE PUBBLICHE E ACQUISIZIONE BENI E SERVIZI														
Fase del procedimento	Attività del procedimento	Rischio di non integrità	Valutazione media impatto/probabilità	Valutazione presidio del controllo	STRUMENTI DI PREVENZIONE E CONTROLLO DEI COMPORTAMENTI ETICI								CONTROLLI DI ALTRE AUTORITA' SUI FONDI COMUNITARI	
					STRUMENTI DI PREVENZIONE	STRUMENTI DI CONTROLLO SUI FONDI COMUNITARI								
					CODICI DI COMPORTAMENTO	SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI								
					Organismo di controllo non presente	Controller di I livello	Autorità di Certificazione			Autorità di Audit				Guardia di Finanza
					sul procedimento	sulle attività del procedimento	sulle attività del procedimento	sulle fasi del procedimento	su tutto il procedimento	sulle attività del procedimento	sulle fasi del procedimento	su tutto il procedimento		sul procedimento
P) Programmazione														
I) Istruttoria (Programmazione, Selezione e Approvazione delle operazioni)	I.1 L'AdG nomina l'Unità Controlli di I livello													
	I.2 Il ROO nomina il Team di Obiettivo Operativo													
	I.3 Eventuale nomina dell'Organismo Intermedio	ER.1	MEDIO	MEDIO										
	I.4 Il Coordinatore AGC elabora la proposta dell'atto deliberativo programmatico degli interventi da ammettere a finanziamento e la invia all'AdG per il rilascio di parere di coerenza programmatica													
	I.5 L'AdG rilascia il parere di coerenza programmatica													

Protocollo d'Intesa tra Regione Campania e Comando Regionale Campania della Guardia di Finanza ai fini del coordinamento dei controlli e dello scambio di informazioni in materia di finanziamenti dei fondi strutturali comunitari

Mappa ACR

Controller I livello

AdC

AdA

Eventi Rischiosi

Matrice Impatto Probabilità

Valutazione controlli

Matrice Rischi Controlli

+

Schede di descrizione dei controlli: esemplificazione

GRIGLIA TITOLARITA' REGIONALE _OPERE PUBBLICHE E ACQUISIZIONE BENI E SERVIZI

Codice attività del procedimento	Attività del controllo	Tipologia del controllo in relazione al rischio di fallimento etico	Oggetto del controllo	Destinatari del controllo	Forma del controllo	Strumenti del Controllo					
I.3	Verificare l'approvazione del Sistema di Gestione e Controllo dell'Organismo Intermedio da parte dell'AdA	ER.1: non sostanziale di integrità	Doc. Probatoria	OI	Amministrativo su base documentale	Check list					
I.7	Verificare che il decreto di ammissione a finanziamento sia emanato secondo quanto previsto al capitolo 3 del Manuale di attuazione del POR FESR 2007/13	non relazionato al rischio di fallimento etico	Progetto preliminare, definitivo ed esecutivo	Ufficio Tecnico Interno	Amministrativo su base documentale	Check list					
I.8	Verificare che sia stato acquisito il CUP (Codice Unico di Progetto) ed il CIG (Codice Identificativo Gara)	non relazionato al rischio di fallimento etico	N. Codice Unico di Progetto N. CIG	ROO	Amministrativo su base documentale	Check list					
I.17	Verifica della completezza documentale amministrativa e tecnica relativa all'attività progettuale svolta dall'Ufficio tecnico interno	non relazionato al rischio di fallimento etico	Progetto preliminare, definitivo ed esecutivo	Ufficio Tecnico Interno	Amministrativo su base documentale	Check list					
I.22	Verificare che il Bando/Avviso per la selezione delle ditte fornitrici/affidamenti di incarichi sia conforme alle pertinenti norme comunitarie e nazionali	ER.2: non sostanziale di integrità	ER.7: non coerente con il rischio associato	ER.7 bis: non coerente con il rischio associato	ER.8: non coerente con il rischio associato	ER.9: non coerente con il rischio associato	ER.10: non sostanziale di integrità	Atto amministrativo di approvazione del Bando di gara e del Capitolato/Disciplinare e Allegati	ROO	Amministrativo su base documentale	Check list

Il catalogo degli eventi rischiosi: esemplificazione

ATTIVITA' DEL PROCEDIMENTO	DESCRIZIONE DEL RISCHIO	FONTE
I.3	ER.1 Il sistema dei controlli dell'OI non è adeguatamente applicato	Dati emersi da riunione presso la Regione Campania del 21 Luglio 2011
I.22	ER.2 Pilotamento della procedura di gara sin dalla fase della determinazione dei requisiti di partecipazione, attraverso l'inserimento di clausole deperate a favorire alcune imprese	Doc. XXIII n. 46 Lavori della Camera dei Deputati, XIII Legislatura IOSSA E., La non applicazione dei contratti come meccanismo di corruzione: chi controlla i controllori?, articolo pubblicato su: http://blogintegrita.sspa.it/)
	ER.3 Elusione della regola della formazione concorrenziale del corrispettivo attraverso l'imposizione di accordi ai partecipanti sulle offerte di ribasso da presentare (ciò che è possibile soltanto - conoscendo preventivamente e indebitamente l'elenco delle ditte invitate, ovvero simulando la pluralità dei concorrenti, ad esempio indirizzando gli inviti a numerose imprese facenti capo allo stesso soggetto economico, ovvero ancora con altre tecniche combinatorie adeguate al metodo prescelto di aggiudicazione)	Doc. XXIII n. 46 Lavori della Camera dei Deputati, XIII Legislatura
	ER.4 Ottenimento preventivo di indicazioni tecniche destinate a rendere il progetto esecutivo preferibile rispetto ad altri	Doc. XXIII n. 46 Lavori della Camera dei Deputati, XIII Legislatura
	ER.5 Fuga di informazioni	SØREIDE, Grey zones and corruption in public procurement: issues for consideration, in: OECD, <i>Fighting Corruption and Promoting Integrity in Public Procurement</i> , 2005
	ER.6 Rilascio di autorizzazioni in assenza di adeguate verifiche	In analogia con ER.42
	ER.7 Redazione di testi scritti con un linguaggio poco chiaro e poco comprensibile	Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni. Decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri - 28 novembre 2000 (art. 11 comma4)
	ER.7 bis Non coerenza tra i documenti che compongono il bando (discrasia)	Dati emersi dalla riunione con l'Autorità di Audit del 28 novembre 2011
	ER.8 Mancata citazione dell'insieme dei criteri di selezione e di assegnazione nel capitolato d'onere o nel bando di gara	Documento UE 27/11/2007 Orientamenti per la determinazione delle rettifiche finanziarie da applicare alle spese cofinanziate dai Fondi Strutturali e dal Fondo di Coesione in occasione del mancato rispetto delle norme in materia di appalti pubblici.
	ER.9 Applicazione di criteri di selezione illegali	Documento UE 27/11/2007 Orientamenti per la determinazione delle rettifiche finanziarie da applicare alle spese cofinanziate dai Fondi Strutturali e dal Fondo di Coesione in occasione del mancato rispetto delle norme in materia di appalti pubblici.
	ER.10 Definizione insufficiente o discriminatoria dell'oggetto di appalto	Documento UE 27/11/2007 Orientamenti per la determinazione delle rettifiche finanziarie da applicare alle spese cofinanziate dai Fondi Strutturali e dal Fondo di Coesione in occasione del mancato rispetto delle norme in materia di appalti pubblici.

Matrice impatto – probabilità: posizionamento degli eventi rischiosi

Descrizione	Valore
BASSO	ER. < 0,1
MEDIO	0,1 ≤ ER. < 0,3
MEDIO ALTO	0,3 ≤ ER. < 0,6
ALTO	ER. ≥ 0,6

Impatto \ Probabilità	Probabilità				
	Raro (0,1)	Poco Probabile (0,3)	Probabile (0,5)	Molto Probabile (0,7)	Frequente (0,9)
Superiore (1)		ER.3 - ER.4 - ER.5 - ER.13 - ER.18 - ER.28	ER.23 - ER.25 - ER.30	ER.24	ER.22 - ER.6 - ER.20 - ER.26 - ER.29
Serio (0,8)		ER.2 - ER.14	ER.8 - ER.9 - ER.10 - ER.11 - ER.12 - ER.15		
Soglia (0,6)		ER.1 - ER.31 - ER.32 - ER.33			
Minore (0,4)		ER.16	ER.19		
Marginale (0,2)		ER.7 bis - ER.21	ER.7		

Matrice impatto – probabilità: processo di valutazione degli eventi rischiosi

Evento Rischioso	Controller I livello		Valutazione AdA		Guardia di Finanza		Valutazione complessiva			
	Impatto economico finanziario	Probabilità	Impatto economico finanziario	Probabilità	Impatto economico finanziario	Probabilità	Impatto economico finanziario	Probabilità	Valutazione rischio	
ER.1	0,6	0,3	0,6	0,3			0,6	0,3	0,18	MEDIO
ER.2	0,8	0,5	0,8	0,3			0,8	0,3	0,24	MEDIO
ER.3					1	0,3	1	0,3	0,3	MEDIO ALTO
ER.4					1	0,3	1	0,3	0,3	MEDIO ALTO
ER.5					1	0,3	1	0,3	0,3	MEDIO ALTO
ER.6					1	0,9	1	0,9	0,9	ALTO
ER.7	0,2	0,5	0,2	0,5			0,2	0,5	0,1	MEDIO
ER.7 bis	0,2	0,3	0,2	0,3			0,2	0,3	0,06	BASSO
ER.8	0,8	0,5	0,8	0,5			0,8	0,5	0,4	MEDIO ALTO
ER.9	0,8	0,5	0,8	0,5			0,8	0,5	0,4	MEDIO ALTO
ER.10	0,8	0,5	0,8	0,5			0,8	0,5	0,4	MEDIO ALTO

Matrice impatto - probabilità: driver di valutazione del rischio

Driver per la valutazione dell'impatto

Descrizione impatto economico - finanziario	Valutazione	Valorizzazione Impatto
Riduzione dei finanziamenti del 2%	Marginale	0,2
Riduzione dei finanziamenti del 5%	Minore	0,4
Riduzione dei finanziamenti del 10%	Soglia	0,6
Riduzione dei finanziamenti del 25%	Serio	0,8
Riduzione dei finanziamenti oltre il 25%	Superiore	1

Driver per la valutazione della probabilità

Descrizione probabilità	Valutazione	Probabilità
$x=0$ negli ultimi 6 anni	Raro	0,1
$1 < x < 3$ negli ultimi 6 anni	Poco Probabile	0,3
$4 < x < 6$ negli ultimi 6 anni	Probabile	0,5
$7 < x < 10$ negli ultimi 6 anni	Molto Probabile	0,7
$x > 10$ negli ultimi 6 anni		

Navigation bar: Mappa ACR | Controller I livello | AdC | AdA | Eventi Rischiosi | **Matrice Impatto Probabilità** | Valutazione controlli | Matrice Rischi Controlli

Matrice rischi – controlli: posizionamento degli eventi rischiosi rispetto al sistema dei controlli

Pressing Controlli \ Rischio	ALTO	MEDIO ALTO	MEDIO	BASSO
ALTO		ER.22 - ER.24		ER.6 - ER.20- ER.26 - ER.29
MEDIO ALTO	ER.8 - ER.9 - ER.10	ER.11 - ER.12 - ER.15 - ER.23 - ER.25 - ER.30		ER.3 - ER.4 - ER.5 - ER.13 - ER. 18 - ER.28
MEDIO	ER.2 -ER.7	ER.14 - ER.16	ER.1 - ER.19	ER.31- ER.32 - ER.33
BASSO	ER.7 bis			ER.21

Correttamente presidiato
Sovra o sotto presidiato
Inefficienza/Inefficacia del presidio
Inefficienza/Inefficacia del presidio

Valutazione dei controlli: classificazione e driver di valutazione del presidio dei controlli

	A	B	C	D	E
Tipologie di controllo	Il controllo è non sostanziale di integrità	Il controllo è sostanziale di integrità su segnalazione	Il controllo è sostanziale di integrità correttivo	Il controllo è sostanziale di integrità contestuale	Il controllo è sostanziale di integrità preventivo

Valutazione del pressing dei controlli	Descrizione
ALTO	Combinazione di controlli che prevede almeno 1 controllo sostanziale di integrità preventivo (E)
MEDIO ALTO	Combinazione di controlli che prevede almeno 1 controllo sostanziale di integrità contestuale (D)
MEDIO	Combinazioni di controlli che prevede almeno 1 controllo sostanziale di integrità correttivo (A, B, C)
BASSO	Combinazione di controlli che prevede esclusivamente controlli non sostanziali di integrità e controlli di integrità su segnalazione (A, B)

Valutazione dei controlli: processo di valutazione del presidio dei controlli

Evento Rischioso	VALUTAZIONE DEL PRESSING DEI CONTROLLI				
	Controller di I livello	AdC	AdA	GdF	Pressing dei controlli
ER.1 Il sistema dei controlli dell'OI non è adeguatamente applicato	BASSO		MEDIO		MEDIO
ER.2 Pilotamento della procedura di gara sin dalla fase della determinazione dei requisiti di partecipazione, attraverso l'inserimento di clausole deputate a favorire alcune imprese	ALTO		MEDIO		ALTO
ER.3 Elusione della regola della formazione concorrenziale del corrispettivo attraverso l'imposizione di accordi ai partecipanti sulle offerte di ribasso da presentare				BASSO	BASSO
ER.4 Ottenimento preventivo di indicazioni tecniche destinate a rendere il progetto esecutivo preferibile rispetto ad altri				BASSO	BASSO

Risultati

La mappa del rischio nella sua interezza è uno strumento che persegue un triplice obiettivo:

- sistematizza e restituisce una **visione d'insieme** del complesso sistema dei controlli e delle procedure di finanziamento dei Fondi strutturali, migliorandone la leggibilità interna ed esterna;
- realizza una valutazione del rischio di fallimento etico associato a tale sistema, fornendo **indicazioni per la gestione di tale rischio**, la cui prevenzione o riduzione inciderebbe sui livelli di efficacia ed efficienza dell'uso delle risorse comunitarie e delle politiche di sviluppo territoriali;
- consente di **identificare i ruoli dei diversi attori del sistema di controllo** dei fondi strutturali nel presidio del rischio di fallimento etico, evidenziando, da una lato, gli ambiti di miglioramento e, dall'altro, gli ambiti che esulano dalle competenze del sistema di controlli interno e che richiedono, quindi, l'intervento di altri attori regionali e istituzionali o la predisposizione di altri strumenti di prevenzione e controllo.

Sviluppi futuri

- Applicazione del modello su due obiettivi operativi maggiormente esposti ai rischi di fallimento etico
- Ampliamento della valutazione del rischio con il driver di impatto reputazionale (coinvolgimento significativo di categorie di stakeholder chiave)
- Identificazione di soluzioni di prevenzione o correzione per migliorare il presidio dei rischi di fallimento etico