

Linee guida

Analisi e gestione del rischio di fallimento etico del POR
FESR Campania 2007-2013



Indice

Premessa	4
1. Inquadramento normativo e manageriale	5
2. Analisi di contesto	7
2.1 Finalità e descrizione della fase di risk management	7
2.2 Applicazione dell'analisi di contesto nel POR FESR Campania 2007-2013	7
2.3 Risultati raggiunti nell'ambito della I edizione del corso di formazione "La gestione del rischio di fallimento etico del POR FESR Campania 2007- 2013"	9
3. Identificazione degli eventi di rischio di fallimento etico.....	14
3.1 Finalità e descrizione della fase di risk management	14
3.2 Applicazione dell'identificazione degli eventi rischiosi nel POR FESR Campania 2007-2013	15
3.3 Risultati raggiunti nell'ambito della I edizione del corso di formazione "La gestione del rischio di fallimento etico del POR FESR Campania 2007- 2013"	16
4. Valutazione della probabilità di accadimento dei eventi di rischio	20
4.1 Finalità e descrizione della fase di risk management	20
4.2 Applicazione della valutazione della probabilità degli eventi rischiosi nel POR FESR Campania 2007-2013	21
4.3 Risultati raggiunti nell'ambito della I edizione del corso di formazione "La gestione del rischio di fallimento etico del POR FESR Campania 2007- 2013"	21
5. Valutazione dell'impatto generato dal verificarsi degli eventi di rischio	24
5.1 Finalità e descrizione della fase di risk management	24
5.2 Applicazione della valutazione dell'impatto degli eventi rischiosi nel POR FESR Campania 2007-2013.	25
5.3 Risultati raggiunti nell'ambito della I edizione del corso di formazione "La gestione del rischio di fallimento etico del POR FESR Campania 2007- 2013"	26
6. Valutazione del pressing dei controlli sugli eventi di rischio.....	30
6.1 Finalità e descrizione della fase di risk management	30
6.2 Applicazione della valutazione del pressing dei controlli sugli eventi rischiosi nel POR FESR Campania 2007-2013.....	31
6.3 Risultati raggiunti nell'ambito della I edizione del corso di formazione "La gestione del rischio di fallimento etico del POR FESR Campania 2007- 2013"	32
7. La risposta al rischio di fallimento etico: strategie e strumenti.....	36
7.1 Finalità e descrizione della fase di risk management	36
7.2 Applicazione della risposta al rischio degli eventi rischiosi nel POR FESR Campania 2007-2013.....	36
7.3 Risultati raggiunti nell'ambito della I edizione del corso di formazione "La gestione del rischio di fallimento etico del POR FESR Campania 2007- 2013"	38
8. Le attività di monitoraggio, informazione e comunicazione.....	40

8.1 Finalità e descrizione della fase di risk management	40
8.2 Applicazione del monitoraggio, informazione e comunicazione nel POR FESR Campania 2007-2013 ..	40

Premessa

Il presente documento intende fornire un supporto metodologico per l'implementazione dell'analisi e gestione del rischio di fallimento etico nel POR FESR Campania 2007-2013, laddove per rischio di fallimento etico si intende la possibilità che si verifichino comportamenti non etici, non integri o legati alla corruzione che influiscono in senso negativo sull'utilizzo trasparente, efficiente, efficace ed equo delle risorse pubbliche.

Si fornisce innanzitutto un inquadramento normativo e manageriale volto ad illustrare le innovazioni introdotte dalla Legge n. 190 del 2012 "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione", fornendone una lettura che pone l'accento sugli aspetti legati all'approccio preventivo alla lotta alla corruzione che la nuova normativa abbraccia. L'inquadramento comprende un focus specifico sul processo di gestione del rischio volto ad introdurre le fasi nelle quali il processo stesso si articola nonché una comparazione tra le fasi di un classico processo di risk management e le disposizioni contenute nella Legge 190/2012.

Le fasi del processo di gestione del rischio vengono espone nei paragrafi successivi.

Per ciascuna di esse il documento fornisce un approfondimento metodologico nel quale vengono evidenziate le finalità di ciascuna fase, le modalità di implementazione e i risultati da raggiungere.

Per ogni fase viene fornita un'ipotesi di adattamento e applicazione nel POR FESR Campania 2007-2013 a fronte dell'esperienze già maturate in tale contesto dall'amministrazione, dell'organizzazione interna e degli strumenti di supporto già disponibili.

Infine, per ciascuna fase vengono presentati i risultati raggiunti nell'ambito della I edizione del corso di formazione "La gestione del rischio di fallimento etico del POR FESR Campania 2007-2013" realizzato dal Foromez nel corso del 2013.

1. Inquadramento normativo e manageriale

La Legge n.190 del 2012 introduce per la prima volta nell'ordinamento giuridico italiano un'approccio preventivo alla corruzione, nella consapevolezza che la sola repressione non genera un'effetto deterrente sufficiente a contrastare efficacemente il fenomeno.

L'attenzione viene posta sugli aspetti gestionali e sull'introduzione di nuovi strumenti e presidi organizzativi in grado di ridurre ex ante la possibilità del verificarsi degli eventi di corruzione. Va sottolineato che nel nuovo impianto normativo il concetto di corruzione viene inteso in senso lato, come comprensivo delle varie situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati. Pertanto le situazioni rilevanti vanno oltre le fattispecie penalistiche per ricomprendere anche le situazioni in cui – a prescindere dalla rilevanza penale – venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite.

La legge 190/2012 impone alle amministrazioni pubbliche di redigere un Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione, ossia un documento programmatico nel quale vengono individuate le attività maggiormente esposte al rischio di corruzione e le misure – alcune delle quali obbligatorie – che si intende porre in essere al fine di contrastare il rischio di corruzione. Successive indicazioni, fornite dal Dipartimento della Funzione Pubblica attraverso l'emanazione del Piano Nazionale Anticorruzione, prevedono che i piani anticorruzione redatti da ciascuna amministrazione debbano essere coordinati rispetto al contenuto di tutti gli altri strumenti di programmazione presenti nell'amministrazione e debbano essere strutturati come documenti di programmazione, con l'indicazione di obiettivi, indicatori, misure, responsabili, tempistica e risorse.

Alla redazione del Piano triennale di prevenzione della corruzione sottende l'implementazione di un processo di risk management attraverso il quale identificare i rischi, valutarli e definire le strategie e le misure di risposta. All'adozione di tale processo e alle metodologie manageriali per la gestione del rischio fa esplicito riferimento la "Proposta di Piano Nazionale Anticorruzione" e in particolare l'allegato 1 "Soggetti, azioni e misure finalizzati alla prevenzione della corruzione"¹.

Nell'approccio manageriale, il rischio è definito come il possibile divario tra la manifestazione di un fenomeno e la situazione attesa e, quindi, come un evento futuro e incerto che può influenzare in maniera negativa il raggiungimento degli obiettivi di un'organizzazione. Pertanto, per *risk management* si intende il processo condotto ai diversi livelli di un'organizzazione finalizzato a identificare potenziali eventi rischiosi, di diversa natura, la cui manifestazione possa ostacolare il conseguimento degli obiettivi prefissati.

Tale processo, che segue l'analisi del contesto di riferimento e l'identificazione dei rischi in grado di influenzare il raggiungimento di un determinato obiettivo, mira ad effettuare una stima dei rischi sulla base di indicatori in grado di evidenziare la probabilità che l'evento possa verificarsi e l'impatto, di natura monetaria e non monetaria, che il verificarsi dell'evento stesso possa generare.

¹ Cfr.: Dipartimento della Funzione Pubblica, Proposta di Piano Nazionale Anticorruzione, settembre 2013.

L'obiettivo del *risk management*, tuttavia, non si esaurisce con l'analisi del grado di rischio a cui è esposta un'organizzazione - pubblica o privata - oppure, in termini più delimitati, una particolare divisione/dipartimento, una determinata procedura o uno specifico processo. Esso prevede, infatti, la valutazione del presidio dei rischi collegato al sistema dei controlli esistenti e l'introduzione di misure atte a prevenire, contenere e contrastare i rischi identificati. Infine, l'efficace implementazione di un sistema di *risk management* prende in considerazione anche due ulteriori fasi, concomitanti con le precedenti, ossia il monitoraggio e l'aggiornamento del sistema di *risk management* e la raccolta e la diffusione delle informazioni e della comunicazione. L'attività di monitoraggio e di aggiornamento del sistema di *risk management* tende a rilevare, in funzione di eventuali cambiamenti interni o esterni all'organizzazione, nuovi potenziali fenomeni di rischio che possano manifestarsi e influenzare il mancato raggiungimento degli obiettivi prefissati. Allo stesso tempo l'attività mira a verificare che le politiche attivate a presidio dei rischi siano efficacemente realizzate. La raccolta sistematizzata dei dati e delle informazioni oggetto del processo di valutazione del rischio e la diffusione selettiva e tempestiva di tali informazioni al personale interno all'organizzazione favorisce, da un lato una maggiore consapevolezza del ruolo e delle responsabilità a cui ognuno di essi è chiamato, dall'altro un miglioramento del processo decisionale.

Di seguito rappresentate le fasi tipiche di un processo di risk management, di cui si illustreranno nei paragrafi successivi le finalità e gli elementi caratterizzanti, l'applicazione nel POR FESR Campania 2007 – 2013 e 2.3 Risultati raggiunti nell'ambito della I edizione del corso di formazione "La gestione del rischio di fallimento etico del POR FESR Campania 2007- 2013"

Figura 1: Il processo di risk management



2. Analisi di contesto

2.1 Finalità e descrizione della fase di risk management

L'avvio del processo di gestione del rischio di fallimento etico presuppone la conoscenza preliminare del contesto che influenza le modalità attraverso le quali le attività e i rischi sono identificati, valutati e gestiti e la definizione delle strategie e degli obiettivi di risposta.

Pertanto, l'analisi di contesto costituisce le fondamenta di tutte le altre fasi del processo di risk management, in quanto consente di definire la dimensione oggettiva, soggettiva e culturale del processo di risk management da implementare.

La dimensione oggettiva del processo di risk management identifica il "campo di applicazione" del risk management ossia l'ampiezza dell'oggetto di analisi (l'organizzazione nel suo insieme; un Dipartimento o una specifica Area; un determinato progetto, un singolo procedimento o una specifica procedura) e ne analizza gli elementi rilevanti ai fini del risk management.

La dimensione soggettiva individua i soggetti che ai vari livelli dell'organizzazione sono coinvolti nell'attività di identificazione, valutazione e risposta al rischio, identificando, per ciascuno di essi, compiti e responsabilità.

La definizione della dimensione culturale è volta all'identificazione del livello di cultura etica e della filosofia del rischio presente all'interno dell'organizzazione. L'identificazione del livello di cultura etica presuppone l'esplicitazione dei valori importanti per l'organizzazione e le regole che devono essere rispettate da chi vi opera, ed in particolare:

- chiarezza: standard minimi di condotta;
- responsabilità: chiara identificazione delle violazioni e dei soggetti che violano.

L'identificazione della filosofia del rischio comporta la rilevazione dell'atteggiamento al rischio, ossia la tolleranza allo stesso.

La definizione e analisi delle suddette tre dimensioni del processo di risk management consente di produrre i seguenti output:

- rilevazione della cultura etica e della filosofia di gestione del rischio;
- descrizione e analisi delle attività da indagare;
- attori e responsabilità del sistema di risk management.

2.2 Applicazione dell'analisi di contesto nel POR FESR Campania 2007-2013

La conduzione dell'analisi di contesto nell'ambito del POR FESR 2007-2013 è avvantaggiata dalla disponibilità di un'attenta manualistica nella quale viene restituito un quadro dettagliato del sistema di attori – soggetti responsabili dell'attuazione, gestione e controllo degli interventi – e delle attività che compongono il processo.

In particolare, ai fini dell'analisi di contesto risultano di estrema rilevanza le informazioni contenute nelle piste di controllo. In esse è presente la ricostruzione della sequenza di attività del procedimento – suddivise per fasi – la definizione dei soggetti coinvolti nelle singole attività e l'indicazione delle attività di controllo.

Va rilevato che le piste di controllo forniscono una mappatura delle attività ad un livello di dettaglio ottimale per l'identificazione degli eventi rischio di fallimento etico. Allo stesso tempo si sottolinea la possibile divergenza tra la ricostruzione delle attività così come proposta dalla documentazione ufficiale del POR FESR e la prassi organizzativa. Il sistema di gestione del rischio di fallimento etico che si dovrà costruire dovrà essere in grado di fronteggiare il rischio reale al quale è esposto il procedimento di gestione ed erogazione dei fondi FESR e dovrà quindi tener conto di tutte le specificità organizzative e gestionali di ciascun obiettivo operativo e di eventuali criticità procedurali.

Pertanto, la definizione della dimensione oggettiva del processo di risk management applicato alla gestione ed erogazione dei fondi FESR presuppone l'analisi della mappatura delle attività fornita dalle piste di controllo e la verifica della coerenza tra queste e la prassi organizzativa. Eventuali divergenze riscontrate dovranno essere tracciate ed integrate nella descrizione delle attività da indagare.

Per quanto riguarda la dimensione soggettiva, nell'ambito del POR FESR l'individuazione dei soggetti da coinvolgere nell'attività di identificazione, valutazione e risposta al rischio dovrebbe prevedere la partecipazione, per ogni Obiettivo Operativo, dello staff del ROO e del Team dei controller. Il coinvolgimento del ROO e del suo staff è imprescindibile data la conoscenza da questi posseduta relativamente alle attività del procedimento, alle modalità di svolgimento delle stesse e alle specificità di ogni Obiettivo Operativo. In tale fase il Team dei controller potrebbe fornire un valido supporto per l'identificazione di eventuali criticità procedurali.

Infine, la definizione della dimensione culturale potrebbe prevedere la rilevazione del livello di cultura etica attraverso la conduzione di un'indagine e la somministrazione di un questionario a tutti i soggetti dell'amministrazione coinvolti nel processo di gestione ed erogazione dei Fondi FESR. Tale questionario dovrebbe indagare la percezione del livello di etica e di legalità sia con riferimento all'intera organizzazione che all'unità organizzativa di appartenenza di ciascun soggetto coinvolto nell'indagine. I quesiti del questionario dovrebbero essere costruiti in maniera tale da coprire i seguenti ambiti:

- *contesto generale:* nel quale si fa riferimento al fenomeno corruttivo in senso lato e alla sua eventuale presenza all'interno dell'amministrazione. Comprende anche l'atteggiamento delle persone, a prescindere da strumenti ed infrastrutture di gestione del rischio di fallimento etico, nei confronti dei fenomeni corruttivi;
- *leadership e strategia:* nel quale si fa riferimento all'atteggiamento dei vertici dell'amministrazione verso i temi dell'etica, dell'integrità e della legalità e a come questi siano riflessi nelle politiche, nei processi decisionali e nei comportamenti in generale, nella mission, negli obiettivi e nella comunicazione degli stessi a tutta l'amministrazione;

- *personale e comunicazione:* nel quale si fa riferimento al possesso di competenze specifiche da parte delle risorse umane inerenti la gestione del rischio di fallimento etico e ai canali e strumenti di diffusione e comunicazione dei valori etici;
- *responsabilità e rafforzamento:* nel quale si fa riferimento all'associazione tra comportamenti non etici e relative conseguenze dal punto di vista disciplinare;
- *gestione del rischio e infrastrutture:* nel quale si fa riferimento alla presenza, all'interno dell'amministrazione, di strumenti per misurare, valutare e gestire il rischio di fallimento etico, nonché alla loro efficacia e alla possibilità di accesso e sicurezza degli stessi.

2.3 Risultati raggiunti nell'ambito della I edizione del corso di formazione "La gestione del rischio di fallimento etico del POR FESR Campania 2007- 2013"

Nel corso della prima sperimentazione, gruppi di lavoro – organizzati per Assi del POR FESR e composti da rappresentanti del ROO e dei controller di I livello – hanno esaminato la mappatura delle attività proposta nell'appendice del Manuale di Attuazione – versione 2 – POR FESR Campania 2007-2013 e ne hanno verificato la coerenza con la prassi organizzativa. In particolare, sono state:

- identificate le attività del manuale che non corrispondono alla prassi organizzativa;
- indicate le modalità di svolgimento dell'attività svolte nella prassi organizzativa;
- esplicitate le motivazioni che sono alla base della divergenza tra manuale e prassi organizzativa.

Figura 2: Analisi mappatura attività: divergenze riscontrate nella prassi organizzativa, motivazione e criticità

ACQUISIZIONE BENI E SERVIZI – OPERAZIONI A REGIA		
Obiettivi operativi	Divergenze riscontrate nella prassi organizzativa	Motivazioni
1.9 – 1.10	L'ammissione a finanziamento per operazioni a regia di acquisizione di beni e servizi, in alcuni casi, avviene a conclusione delle operazioni finanziate.	Tempi ristretti fissati in fase di programmazione per la realizzazione delle operazioni ammesse. Gli enti Beneficiari, in alcuni casi, non rispettano i tempi per la produzione degli atti e della documentazione necessaria all'ammissione a finanziamento Team di obiettivo non strutturato secondo le esigenze lavorative (complessità ed eccessivo numero di operazioni da istruire)

1.11– 1.12	La Liquidazione di acconti, in alcuni casi, non avviene così come stabilito nella convenzione stipulata tra Beneficiario e ROO. In particolare avviene a conclusione dell'operazione Nella prassi manca la comunicazione della Ragioneria agli Obiettivi Operativi dell'avvenuto impegno contabile della spesa Nella prassi la predisposizione del bando e del capitolato d'appalto non è soggetta alla procedura di controllo di I livello Nella prassi l'attività di Controllo di I livello sulle procedure di selezione avviene in fase successiva al decreto di ammissione a finanziamento da parte del ROO.	Tempi di istruttoria ed emissione del provvedimento di liquidazione non adeguati rispetto alla tipologia di operazioni Non trasmissione da parte del beneficiario della documentazione richiesta dall'obiettivo operativo nei tempi stabiliti
	La richiesta di anticipazione da parte del beneficiario e la successiva liquidazione prescinde dall'importo del finanziamento (nel Manuale è prevista per operazioni superiori a 5 Mln/€ con fidejussione)	
	La conferma dell'avvenuto pagamento avviene in maniera periodica da parte della Ragioneria esclusivamente all'AdG e non anche al ROO come previsto dal Manuale Nella prassi l'obiettivo Operativo acquisisce la documentazione comprovante l'avvenuto affidamento dei servizi per un importo complessivo corrispondente all'anticipazione richiesta prima della liquidazione Nella predisposizione della proposta di liquidazione manca l'indicazione del Monit. Nello specifico per quanto riguarda l'Obiettivo Operativo 1.12 i CIG vengono acquisiti dal beneficiario ma non vengono indicati nella proposta	

EROGAZIONE DI AIUTI A SINGOLI BENEFICIARI – OPERAZIONI A TITOLARITA' CON SOGGETTO GESTORE		
Obiettivi operativi	Divergenze riscontrate nella prassi organizzativa	Motivazioni
2.1 – 2.2	Il ROO non riceve l'invio dell'impegno contabile dalla Ragioneria Settore Entrate e Spese.	

	Nell'ambito della richieste di anticipazione e di successivi acconti da parte del beneficiario, il ROO non riceve comunicazione del decreto di	Probabilmente il mancato feedback da parte della Ragioneria è determinato dall'eccesso di carico di lavoro.
--	--	---

ACQUISIZIONE BENI E SERVIZI – OPERAZIONI A TITOLARITA'		
Obiettivi operativi	Criticità	
2.6	Nell'ambito della procedura concertativa/negoziata, che risulta in ogni caso conforme alla prassi organizzativa, sembrerebbe esserci tuttavia una criticità relativa all'individuazione di progetti di rilevanza strategica. Infatti risulterebbe poco efficace il ruolo svolto dal tavolo di partenariato con i soggetti interessati alla costruzione del processo decisionale, in quanto tale tavolo viene attivato a valle della delibera di indirizzo programmatico. Sembrerebbe utile documentare l'esclusività dell'ente fiera al quale la Regione Campania si rivolge, in particolare per quanto riguarda i servizi accessori (vedi interpretariato, hostess, allacciamenti, ecc.).	

REALIZZAZIONE DELLE OPERE PUBBLICHE – OPERAZIONI A REGIA		
Obiettivi operativi	Divergenze riscontrate nella prassi organizzativa	Motivazioni
6.3	Al fine di permettere al beneficiario una rendicontazione celere della spesa, spesso vengono convocate delle riunioni operative con i beneficiari per assisterli ed accompagnarli in questo processo La gestione dell'irregolarità avviene spesso per vie brevi (chiedendo integrazioni documentali a mezzo telefono e/o mail non certificata)	Accelerazione della spesa Accelerare il processo della gestione delle irregolarità

Con riferimento alla definizione della dimensione culturale è stata condivisa e discussa un' ipotesi di questionario di rilevazione della cultura etica del POR FESR Campania 2007-2013.

Figura 3: Questionario di rilevazione del livello di cultura etica

Il presente questionario è compilato a cura di ciascun partecipante al percorso "La gestione del rischio di fallimento etico del POR FESR Campania 2007-2013" e intende rilevare il livello di cultura etica presente all'interno del POR FESR Campania 2007-2013 attraverso un'indagine sulla percezione e condivisione di valori e regole di comportamento. Sarà cura di ciascun partecipante promuovere la compilazione dello stesso all'interno del proprio staff.

Il questionario è anonimo al fine di non influenzare la scelta delle risposte.

Esso è suddiviso in due sezioni sulla base dell'oggetto di indagine, che per la Sezione 1 è dato dalla Regione Campania, mentre per la Sezione 2 riguarda l'unità lavorativa di appartenenza del partecipante.

Sezione 1. La cultura dell'etica e della legalità nella Regione Campania

- Secondo Lei, negli ultimi dieci anni la cultura dell'etica e della legalità nella Regione Campania è:

Aumentata

Rimasta stabile

Diminuita

Rispondere alla domanda n. 2 solo se si ritiene che negli ultimi dieci anni la cultura della legalità nella Regione Campania sia diminuita, altrimenti passare alla domanda n. 3.

- Secondo Lei, la diminuzione della cultura dell'etica e della legalità nella Regione Campania è stata causata da:

Assenza di controlli

Maggiore complessità normativa

Pressione politica

Aumento degli incarichi fiduciari

Altro

Specificare:.....

- Secondo Lei, negli ultimi dieci anni il controllo sociale, e quindi la pressione esterna, sul lavoro svolto dalla Regione Campania, è:

Aumentato

Rimasto stabile

Diminuito

- "I principi di trasparenza, rendicontazione delle performance e accessibilità totale previsti dalle nuove norme supportano il rafforzamento della cultura della legalità e della cultura dell'integrità all'interno della Regione Campania". Quanto è d'accordo con questa affermazione?

Completamente

Molto

Abbastanza

Poco

Sezione 2. La cultura dell'etica e della legalità nella unità lavorativa di appartenenza

Si richiede al partecipante di esprimere il proprio grado di accordo rispetto alle affermazioni riportate.

AFFERMAZIONE	VALUTAZIONE				
	<i>Completament e d'accordo</i>	<i>Molto d'accordo</i>	<i>Abbastanz a d'accordo</i>	<i>Poco d'accord o</i>	<i>Per niente d'accordo</i>
1. Nella mia unità non esiste il problema della corruzione					
2. I dirigenti della mia unità rappresentano un buon esempio di condotta etica					

3. I dirigenti dell'unità alla quale appartengo effettuano scelte che perseguono l'interesse pubblico e il bene comune, piuttosto che i propri interessi personali					
4. Conosco bene il codice di comportamento/etico adottato dalla mia amministrazione					
5. I canali di diffusione del codice di comportamento/etico sono efficaci ed efficienti					
6. I sistemi di controllo sulla legalità del mio ente sono efficaci ed efficienti					
7. Sono presenti sistemi di segnalazione di comportamenti non etici					
8. I sistemi di segnalazione di comportamenti non etici sono accessibili e sicuri					
9. Sono previste conseguenze disciplinari in caso di comportamenti professionali riprovevoli					
10. Sono applicate conseguenze disciplinari in caso di comportamenti professionali riprovevoli					
11. Nei sistemi di gestione del rischio presenti nella mia unità la frode o la corruzione sono considerati elementi di rischio					
12. I miei colleghi sono soliti segnalare i comportamenti non etici o non integri dei quali vengono a conoscenza					

3. Identificazione degli eventi di rischio di fallimento etico

3.1 Finalità e descrizione della fase di risk management

La fase di identificazione degli eventi di rischio di fallimento etico è finalizzata ad individuare le tipologie di eventi di natura corruttiva (intesa in senso ampio, ossia non solo con riferimento ai reati penali ma anche ai comportamenti non integri) che incidono in maniera negativa sul raggiungimento degli obiettivi dell'organizzazione.

Sono considerati eventi di rischio di fallimento etico tutti quei comportamenti, accadimenti, situazioni che possono generare il mancato perseguimento degli obiettivi, cioè le minacce cui è esposta l'organizzazione, un'unità organizzativa, un servizio o un processo. L'obiettivo è rilevare il più ampio spettro possibile di eventi e di raccogliere un livello di informazioni che consenta una esaustiva comprensione dell'evento rischioso.

Un'attenta identificazione degli eventi rischiosi presuppone la disponibilità di un'accurata mappatura dei processi e delle attività oggetto di analisi – realizzata nella fase di analisi di contesto – in quanto gli eventi rischiosi devono essere riferiti e associati alle attività e/o fasi del processo stesso.

L'identificazione degli eventi rischiosi può avvalersi di alcune tecniche e strumenti di supporto i quali, possono essere usati anche congiuntamente. Di seguito una sintesi delle tecniche maggiormente diffuse per l'identificazione degli eventi rischiosi.

Figura 4: Tecniche per l'identificazione degli eventi di rischio di fallimento etico

DENOMINAZIONE	DESCRIZIONE
Prompt list	Elenco dettagliato di eventi potenziali <i>standard</i> per alcuni settori di intervento o per alcuni processi o attività. In genere, la lista è predisposta attingendo a progetti simili già realizzati in passato da altre organizzazioni
Analisi dell'esperienza passata	Ricorso al patrimonio di conoscenze tacite detenute dai soggetti presenti nell'organizzazione e formalizzato in archivi appositamente predisposti per registrare gli eventi oggetto di analisi.
Check list	Lista di controllo finalizzata ad individuare gli elementi significativi di un'attività, di un sistema o di un processo, per far emergere le condizioni di criticità rispetto alla dimensione di rischio oggetto di analisi.
Interviste e workshop	Momenti di confronto finalizzati a rilevare le informazioni ricorrendo alle conoscenze e alle esperienze del personale, del <i>management</i> , degli <i>stakeholder</i> e, in generale, di ogni soggetto che può contribuire alla corretta identificazione e descrizione

Analisi del flusso dei processi	dei rischi. Schematizzazione e rappresentazione grafica delle componenti di un processo e dei loro collegamenti, esplicitando <i>input</i> , fasi, responsabilità e <i>output</i> . Al fine facilitare l'esplicitazione dei possibili eventi che possono originarsi in relazione alle attività e ai soggetti ad esse collegati e alla luce degli obiettivi prefissati.
---------------------------------	---

Dopo aver identificato una lista di eventi rischiosi associati alle attività del processo, può essere utile raggruppare gli eventi per categorie, in funzione delle tematiche o dei fattori che originano gli eventi o per unità organizzative. Le categorie facilitano la valutazione delle correlazioni esistenti tra più eventi, l'identificazione dei rischi e delle opportunità e consentono di verificare la completezza della mappatura.

Infine, va sottolineato che la redazione di una lista di eventi rischiosi, è da considerarsi uno strumento dinamico da aggiornare costantemente. Il mutare delle condizioni interne ed esterne all'amministrazione, infatti, può determinare la rimozione o il sopravvenire di altri eventi rischiosi.

3.2 Applicazione dell'identificazione degli eventi rischiosi nel POR FESR Campania 2007-2013

L'identificazione degli eventi rischiosi nel POR FESR Campania 2007-2013 richiede la condivisione delle conoscenze e dell'esperienza e il confronto tra i diversi soggetti coinvolti nel processo di gestione ed erogazione dei fondi comunitari. Pertanto, anche in questo caso, si rende necessaria la stretta collaborazione tra i membri dello staff del ROO e i controller. In particolare questi ultimi, in virtù delle conoscenze e competenze acquisite nel corso della loro attività lavorativa, si presentano come gli attori cardini del processo di identificazione degli eventi rischiosi.

La fase di identificazione degli eventi di rischio di fallimento etico nel POR FESR Campania 2007 - 2013 è avvantaggiata da una pluralità di elementi.

Innanzitutto, va considerato il coinvolgimento dell'Ente regionale in attività sperimentali di mappatura del rischio di fallimento etico ancor prima dell'introduzione delle disposizioni normative previste dalla Legge 190. Questo ha fatto sì che l'Ente già abbia la disponibilità di una *promp list* di eventi rischiosi costruita internamente, la quale può costituire la base di partenza per la formulazione di un catalogo degli eventi rischiosi ancor più dettagliato.

Si sottolinea, inoltre, che la mappatura delle attività relative alla gestione ed erogazione dei fondi POR-FESR presenta significative affinità con le procedure di appalto e di acquisizione beni e servizi che costituiscono una delle aree obbligatorie previste dalla Legge 190 per la mappatura del rischio. Ciò fa sì che l'amministrazione regionale possa facilmente realizzare dei benchmark consultando i Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione di altre amministrazioni, regionali e non.

Infine, si sottolinea la disponibilità delle note COCOF in tema di orientamenti per la determinazione delle rettifiche finanziarie da applicare alle spese cofinanziate dai fondi europei, le cui irregolarità in esse individuate, in molti casi, sono assimilabili ad eventi di rischio di fallimento etico.

3.3 Risultati raggiunti nell'ambito della I edizione del corso di formazione "La gestione del rischio di fallimento etico del POR FESR Campania 2007- 2013"

Nel corso della prima sperimentazione, gruppi di lavoro – organizzati per Assi del POR FESR e composti da rappresentanti del ROO e dei controller di I livello – per ciascuna fase del processo di gestione ed erogazione dei fondi FESR hanno individuato degli eventi di rischio di fallimento etico.

I gruppi sono stati supportati dalla disponibilità di una prompt list riconducibile al catalogo degli eventi rischiosi già realizzato dall'ente regionale nell'ambito del progetto E.T.I.C.A. nel Sud del Formez. Nel corso dei lavori sul campo in aula i gruppi hanno revisionato ed integrato la lista di eventi rischiosi contenuti nella prompt list di partenza.

A seguito di momenti di confronto e dibattito – durante i quali si è provveduto all'integrazione, revisione e eliminazione di alcuni eventi rischiosi – si è giunti alla condivisione di una catalogo di eventi rischiosi comune. Il catalogo degli eventi costruito è composto da 48 eventi rischiosi raggruppati in 7 categorie.

Figura 5: Il catalogo degli eventi rischiosi del POR FESR 2007-2013

CATEGORIA	CODICE E.R.	EVENTO RISCHIOSO	FASI DEL PROCEDIMENTO
Pilotamento	ER.1	Cedimento a pressione delle lobby a fini di interessi privati e non di pubblica utilità	Programmazione; Selezione e approvazione delle operazioni/Selezione degli interventi/Istruttoria
	ER.2	Rilevazione delle esigenze dei comparti produttivi in assenza di indagine	Programmazione
	ER.3	Criteri di selezione troppo specifici volti a favorire beneficiari determinati	Selezione e approvazione delle operazioni/Selezione degli interventi/Istruttoria; Procedura di appalto/Procedura di selezione del beneficiario
	ER.4	Mancanza di previsione negli atti di selezione dei beneficiari di clausole volte a limitare l'uso delle varianti in corso di esecuzione di opere o interventi	Selezione e approvazione delle operazioni/Selezione degli interventi/Istruttoria
	ER.5	Pretestuosa richiesta d'integrazione documentale	Selezione e approvazione delle operazioni/Selezione degli interventi/Istruttoria; Verifica di procedibilità (Iter concessorio)

	ER.6	Adozione di una procedura d'urgenza immotivata per abbreviare il periodo di pubblicazione, o giustificare il mancato rispetto dei termini previsti dalla normativa di riferimento	Procedura di appalto/Procedura di selezione del beneficiario;
	ER.7	Diffusione di informazioni relative al bando prima della pubblicazione	Procedura di appalto/Procedura di selezione del beneficiario
	ER.8	Utilizzo artificioso dell'istituto della riapertura dei termini per la partecipazione alla gara, al fine di consentire la partecipazione di determinati soggetti	Procedura di appalto/Procedura di selezione del beneficiario
	ER.9	Utilizzazione impropria dei criteri di aggiudicazione (offerta economicamente più vantaggiosa e non utilizzo del prezzo più basso al fine di avere maggiore discrezionalità nell'attribuzione dei punteggi)	Procedura di appalto/Procedura di selezione del beneficiario
Assenza di trasparenza	ER.10	Assenza di adeguati livelli di trasparenza dell'analisi socio-territoriale e dell'individuazione degli stakeholder	Programmazione
	ER.11	Formulazione poca chiara del parere di coerenza	Selezione e approvazione delle operazioni/Selezione degli interventi/Istruttoria
	ER.12	Pubblicità del bando di gara in periodi in cui l'accesso e l'attenzione verso tali informazioni è ridotto	Selezione e approvazione delle operazioni/Selezione degli interventi/Istruttoria
	ER.13	Brevità del periodo di pubblicazione	Selezione e approvazione delle operazioni/Selezione degli interventi/Istruttoria
	ER.14	Inadeguata pubblicità degli esiti della selezione	Procedura di appalto/Procedura di selezione del beneficiario
Discrezionalità	ER.15	Mancata richiesta di preventivi nelle procedure di cottimo fiduciario o di acquisizione in economia	Procedura di appalto/Procedura di selezione del beneficiario
	ER.16	Non idonea richiesta di preventivi nelle procedure di cottimo fiduciario o di acquisizione in economia	Procedura di appalto/Procedura di selezione del beneficiario
	ER.20	Discrezionalità nel rilascio del parere di coerenza	Programmazione; Selezione e approvazione delle operazioni/Selezione degli interventi/Istruttoria
	ER.21	Previsione dei criteri di selezione generici e non oggettivi che attribuiscono discrezionalità eccessiva ai valutatori	Selezione e approvazione delle operazioni/Selezione degli interventi/Istruttoria
	ER.22	Discrezionalità nell'attribuzione dei punteggi	Procedura di appalto/Procedura di selezione del beneficiario
	ER.23	Mancato rispetto dell'ordine cronologico delle istanze	Accoglienza domande (iter concessorio)

	ER.24	Applicazione di criteri non uniformi nell'istruttoria delle pratiche	Attuazione fisica e finanziaria delle operazioni
	ER.25	Mancato rispetto dell'ordine cronologico nei tempi di pagamento	Attuazione fisica e finanziaria delle operazioni
Conflitto di interesse	ER.26	Assenza di indipendenza dei membri della Commissione	Selezione e approvazione delle operazioni/Selezione degli interventi/Istruttoria
	ER.27	Assenza di indipendenza tra Soggetto Gestore e Beneficiari	Selezione e approvazione delle operazioni/Selezione degli interventi/Istruttoria
	ER.28	Assenza di indipendenza del Comitato Tecnico Scientifico	Selezione e approvazione delle operazioni/Selezione degli interventi/Istruttoria
Elusione controlli	ER.29	Assenza di indipendenza del RUP	Procedura di appalto/Procedura di selezione del beneficiario
	ER.30	Mancata verifica dei diritti di esclusività, in particolare sui servizi accessori, in caso di procedure di affidamento diretto	Selezione e approvazione delle operazioni/Selezione degli interventi/Istruttoria
	ER.31	Mancata verifica del rispetto dei requisiti dichiarati all'atto della partecipazione da parte dei beneficiari	Selezione e approvazione delle operazioni/Selezione degli interventi/Istruttoria; Attuazione fisica e finanziaria delle operazioni
	ER.32	Mancata verifica della documentazione presentata in corso d'opera	Attuazione fisica e finanziaria delle operazioni
	ER.33	Mancata verifica della documentazione relativa alla rendicontazione delle spese	Rendicontazione/ Certificazione delle spese
	ER.34	Mancato disimpegno delle economie di spesa e l'autorizzazione al loro utilizzo	Attuazione fisica e finanziaria delle operazioni
	ER.35	Assenza o inadeguata programmazione delle attività di controllo	Attuazione fisica e finanziaria delle operazioni
	ER.36	Omesso controllo sulla rendicontazione di spese non ammissibili	Rendicontazione/ Certificazione delle spese
	ER.37	Mancata segnalazione delle irregolarità che portano alla decertificazione	Rilevazione delle irregolarità
Manipolazione documentazione/informazioni	ER.38	Inadeguato controllo di conformità del prodotto/servizio rispetto agli obiettivi stabiliti	Attuazione fisica e finanziaria delle operazioni
	ER.39	In caso di consegna a mano possibilità di assegnazione discrezionale della data e dell'ora di ricezione della documentazione	Accoglienza domande (Iter concessorio)
	ER.40	In consegna a mano manipolazione dei documenti (integrazione della documentazione successivamente alla consegna)	Accoglienza domande (Iter concessorio)
	ER.41	Sostituzione di documentazione post consegna	Accoglienza domande (Iter concessorio)

Atti illeciti	ER.42	Integrazione non ufficiale di documentazione mancante	Verifica di procedibilità (Iter concessorio)
	ER.43	Liquidazione da parte del ROO di spese non ancora giustificate	Attuazione fisica e finanziaria delle operazioni
	ER.44	Rendicontazione di spese non supportate da idonea documentazione (per l'assenza di uno dei requisiti previsti)	Rendicontazione/ certificazione delle spese
	ER.45	Certificazione della spesa in assenza di mandati quietanzati	Rendicontazione/ certificazione delle spese
	ER.46	Inadeguata applicazione delle norme sulla tracciabilità finanziaria	Rendicontazione/ certificazione delle spese
	ER.47	Mancata applicazione da parte del ROO e dell'Unità di controllo di I livello dei tagli previsti dal manuale in caso di irregolarità accertata (nota COCOF)	Rilevazione delle irregolarità
	ER.48	Mancata revoca del finanziamento in caso di irregolarità gravi	Rilevazione delle irregolarità
	ER.49	Omissione di pareri sfavorevoli per mano del proponente o per mano del dipendente pubblico	Conferenza dei servizi (Iter concessorio)
	ER.50	Pressioni del proponente al funzionario pubblico per velocizzare la pratica	Procedura di esproprio (Iter concessorio)
	ER.51	Presentazione di documentazione falsa	Rendicontazione/ certificazione delle spese

4. Valutazione della probabilità di accadimento dei eventi di rischio

4.1 Finalità e descrizione della fase di risk management

La valutazione del rischio misura l'incidenza di un evento potenziale sul conseguimento di un determinato obiettivo. Tale fase assume una rilevanza cruciale nel processo di risk management in quanto consente all'amministrazione di realizzare una prima graduazione degli eventi rischiosi in grado di mettere in evidenza gli eventi più critici. Pertanto, in un contesto di risorse scarse, la valutazione del rischio consente di distinguere gli eventi rischiosi più gravi da quelli meno rilevanti per l'amministrazione.

La valutazione del rischio viene effettuata considerando due dimensioni: la probabilità del verificarsi degli eventi rischiosi e l'impatto che genererebbe il loro manifestarsi.

La probabilità misura la frequenza di accadimento, ossia il numero di volte che un evento si ripeterà in un determinato intervallo di tempo. Generalmente, la valutazione della probabilità di un evento richiede la disponibilità di serie storiche – complete ed affidabili – sulla frequenza di accadimento e l'utilizzo di tecniche quantitative statistico-matematiche.

Tale approccio risulta difficilmente applicabile al caso degli eventi di fallimento etico per un duplice ordine di motivazioni. Innanzitutto, la disponibilità di serie storiche presupporrebbe la presenza all'interno delle amministrazioni di sistemi di monitoraggio degli eventi rischiosi, strumento manageriale non ancora a regime nella maggior parte delle amministrazioni. In secondo luogo, pur disponendo di informazioni sugli eventi rischiosi fornite da un sistema di monitoraggio a regime, la considerazione di quante volte un evento di rischio di fallimento etico è accaduto negli anni passati sarebbe abbastanza influente ai fini della valutazione della probabilità di accadimento in futuro, per la stessa natura della corruzione (l'evento corruttivo, infatti, potrebbe semplicemente non essere stato rilevato, "scoperto", eppure essere molto frequente).

Tali riflessioni inducono a preferire per la valutazione della probabilità del rischio di fallimento etico l'utilizzo di tecniche qualitative basate su valori di giudizio soggettivo, basato sulla conoscenza effettiva dei fatti e delle situazioni che influiscono sul rischio.

Seguendo tale impostazione la valutazione della probabilità degli eventi di rischio di fallimento etico presuppone l'identificazione delle cause del loro verificarsi, ossia l'individuazione di fattori interni o esterni che originano l'evento o da cui dipende la realizzazione della minaccia. I fattori interni sono quelli dipendenti da comportamenti e scelte del management e dei dipendenti e dalle modalità operative dell'organizzazione – ad esempio il livello di standardizzazione delle procedure o il livello di informatizzazione dei processi – mentre quelli esterni sono originati da soggetti terzi – ad esempio l'introduzione di una nuova normativa o un cambiamento nel contesto sociale o politico.

All'identificazione dei fattori che possono agevolare il verificarsi degli eventi rischiosi segue la costruzione di griglie di valutazione. Queste ultime prevedono la descrizione delle condizioni in cui il fattore interno o esterno può favorire o ridurre la probabilità del verificarsi degli eventi rischiosi, con giudizi di valore che vanno da un minimo ad un massimo; a ciascuna fattispecie può essere anche assegnato un valore numerico, al fine di consentire operazioni aritmetiche, quali medie, prodotti e sommatorie.

Va rilevato che i fattori individuati potrebbero non essere significativi per tutti gli eventi rischiosi, pertanto è necessario identificare per ciascun evento rischioso – o per ciascuna categoria di eventi – i fattori e le relative griglie da utilizzare per la valutazione della probabilità.

Nel caso in cui, per ciascun evento rischioso si identificano più fattori significativi, la valutazione della probabilità di ciascun evento rischioso sarà determinata dalla media delle valutazioni assegnate a ciascun fattore considerato.

4.2 Applicazione della valutazione della probabilità degli eventi rischiosi nel POR FESR Campania 2007-2013

Per le stesse considerazioni fatte nel paragrafo precedente per la valutazione della probabilità di accadimento degli eventi di rischio di fallimento etico nel POR FESR Campania 2007-2013 sarebbe preferibile ricorrere a tecniche di valutazione soggettive basate su elementi ed evidenze oggettive. Infatti, nonostante esistano dei sistemi di monitoraggio delle irregolarità in ottemperanza alle indicazioni comunitarie, la casistica contemplata non coprirebbe la totalità degli eventi rischiosi mappati e mappabili. Inoltre, anche nel caso in cui i sistemi di monitoraggio venissero integrati ed aggiornati consentirebbero di tracciare solo gli eventi emersi, condizione che, come si è detto, non risulta essere sufficiente per stabilire la possibilità di manifestarsi degli eventi di rischio di fallimento etico. Naturalmente, tale informazione non va ignorata, ma da sola non costituisce un valido criterio di valutazione, per cui va integrata con la valutazione soggettiva.

Pertanto si raccomanda l'utilizzo della metodologia qualitativa sopra descritta, ossia l'identificazione delle cause/fattori agevolanti degli eventi rischiosi e la costruzione di griglie di valutazione degli stessi basate su evidenze oggettive. A tal fine, risulta indispensabile la collaborazione dello staff del ROO e dei controller in modo tale da contemperare le diverse prospettive e garantire maggiore oggettività e solidità al processo di valutazione della probabilità.

4.3 Risultati raggiunti nell'ambito della I edizione del corso di formazione "La gestione del rischio di fallimento etico del POR FESR Campania 2007- 2013"

Nel corso della prima sperimentazione, i gruppi di lavoro – organizzati per Assi del POR FESR e composti da rappresentanti del team di obiettivo operativo e dei controller di I livello – con riferimento a ciascuna categoria del catalogo degli eventi rischiosi hanno identificato i fattori che incidono sulla probabilità di accadimento degli eventi rischiosi e costruito le relative griglie di valutazione. Nell'identificazione dei fattori e nella costruzione delle griglie di valutazione i gruppi hanno trovato ispirazione nelle direttive proposte dal Piano Nazionale Anticorruzione, acquisendone l'impostazione metodologica e adattandola alle proprie specificità gestionali ed organizzative. Attraverso momenti di confronto e dibattito si è giunti alla selezione dei fattori rilevanti per ciascuna categoria di eventi rischiosi e alla definizione di griglie di valutazione condivise.

Figura 6: I fattori agevolanti per categorie di eventi rischiosi del POR FESR 2007-2013

FATTORI AGEVOLANTI/CATEGORIE	Pilotamento	Assenza di trasparenza	Discrezionalità	Conflitto di interesse	Elusione controlli	Manipolazione doc/info	Atti illeciti
Livello di informatizzazione	X	X	X		X	X	X
Livello di standardizzazione di criteri e procedure	X	X	X		X	X	X
Discrezionalità nell'applicazione della normativa	X		X	X			X
Conflitto di interessi				X	X		X
Livello di accessibilità delle informazioni		X					
Complessità e scarsa chiarezza del bando		X					
Segregazione delle funzioni				X			

Figura 7: Griglie per la valutazione della probabilità degli eventi rischiosi del POR FESR 2007-2013

LIVELLO DI INFORMATIZZAZIONE		
Descrizione	Valore	Probabilità
Il processo è informatizzato in tutte le sue fasi	1	Bassa
Il processo è informatizzato solo in alcune delle sue fasi	2	Media
Il processo non è informatizzato in alcuna fase	3	Alta
LIVELLO DI STANDARDIZZAZIONE DI CRITERI E PROCEDURE		
Descrizione	Valore	Probabilità
Normativa consolidata e incorporata nella prassi organizzativa	1	Bassa
Normativa recente per la quale è stata emessa e diffusa la relativa circolare amministrativa	2	Media
Normativa recente per la quale non è stata ancora emessa la relativa circolare amministrativa	3	Alta
DISCREZIONALITÀ NELL'APPLICAZIONE DELLA NORMATIVA		
Descrizione	Valore	Probabilità
Il processo è vincolato in tutte le sue fasi dalla legge e dagli atti amministrativi (regolamenti, direttive, circolari)	1	Bassa
Il processo è parzialmente vincolato dalla legge e dagli atti amministrativi (regolamenti, direttive, circolari)	2	Media
Il processo è vincolato dalla legge, ma non ancora recepito attraverso atti amministrativi (regolamenti, direttive, circolari)	3	Alta
CONFLITTO DI INTERESSI		
Descrizione	Valore	Probabilità
Esistono sistemi di programmazione della rotazione degli incarichi e di monitoraggio dell'insussistenza di legami parentali e affini e/o potenziali utilità	1	Bassa

Esistono sistemi di programmazione della rotazione degli incarichi o di monitoraggio dell'insussistenza di legami parentali e affini e/o potenziali utilità	2	Media
Non esistono sistemi di programmazione della rotazione degli incarichi né di monitoraggio dell'insussistenza di legami parentali e affini e/o potenziali utilità	3	Alta
LIVELLO DI ACCESSIBILITÀ ALLE INFORMAZIONI		
Descrizione	Valore	Probabilità
Le informazioni sono reperibili attraverso una molteplicità di canali e immediatamente fruibili da parte dell'utenza	1	Bassa
Le informazioni sono reperibili attraverso una molteplicità di canali ma non immediatamente fruibili da parte dell'utenza	2	Media
Le informazioni sono reperibili solo attraverso i canali minimi previsti per norma e non immediatamente fruibili da parte dell'utenza	3	Alta
COMPLESSITÀ E SCARSA CHIAREZZA DEL BANDO		
Descrizione	Valore	Probabilità
Nella prassi organizzativa la predisposizione dei bandi avviene sempre avvalendosi delle linee guida e/o bandi-tipo	1	Bassa
Nella prassi organizzativa la predisposizione dei bandi si avvale generalmente di linee guida e/o bandi-tipo	2	Media
Nella prassi organizzativa la predisposizione dei bandi avviene non avvalendosi di linee guida e/o bandi-tipo	3	Alta
SEGREGAZIONE DELLE FUNZIONI		
Descrizione	Valore	Probabilità
Le funzioni e i compiti degli attori coinvolti sono puntualmente delimitati e sempre rispettati nella prassi organizzativa	1	Bassa
Le funzioni e i compiti degli attori coinvolti sono puntualmente delimitati e generalmente rispettati nella prassi organizzativa	2	Media
Le funzioni e i compiti degli attori coinvolti sono puntualmente delimitati e raramente rispettati nella prassi organizzativa	3	Alta

5. Valutazione dell'impatto generato dal verificarsi degli eventi di rischio

5.1 Finalità e descrizione della fase di risk management

Ai fini della valutazione degli eventi rischiosi la seconda dimensione da analizzare è quella relativa all'impatto il quale rileva l'effetto generato come conseguenza del verificarsi dell'evento. Se la valutazione della probabilità consente di rispondere alla domanda: quanto è probabile che l'evento accada in futuro? Attraverso la valutazione dell'impatto si cerca di fornire una risposta al seguente interrogativo: a quanto ammonta il danno conseguente al verificarsi di un determinato evento rischioso?

La determinazione dell'impatto presenta anch'essa un elevato grado di complessità e di incertezza. Si pensi, ad esempio, alle fattispecie per le quali non risulta possibile esprimere l'impatto in termini quantitativo-monetari e che danno luogo inevitabilmente ad un incremento del grado di soggettività nella determinazione dell'impatto. Inoltre, il verificarsi di un determinato evento può dar luogo ad un impatto diretto come, ad esempio, il pagamento di penali e richieste di risarcimento danni, oppure un impatto indiretto, in termini di perdita di immagine e credibilità dell'organizzazione.

Tale complessità e incertezza suggerisce, anche in questo caso, l'utilizzo di tecniche qualitative basate su elementi e evidenze oggettive.

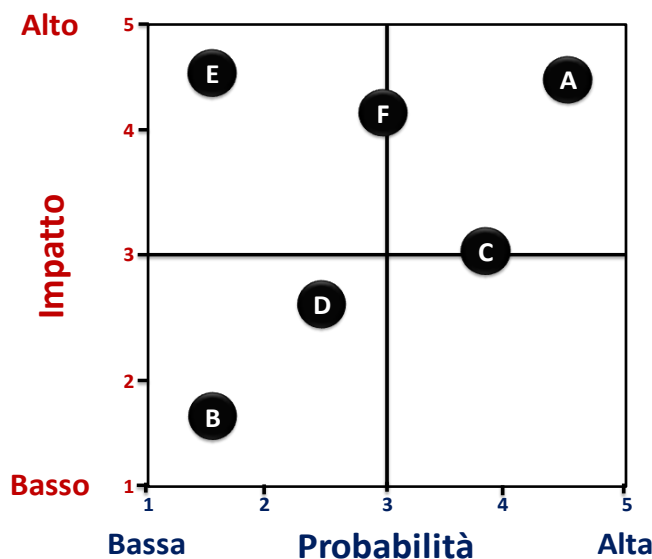
La valutazione dell'impatto richiede che venga, innanzitutto, identificata la dimensione o le dimensioni di impatto – ad esempio economica, finanziaria, gestionale, organizzativa, d'immagine etc. – significative in relazione all'ambito indagato. Data la definizione delle dimensioni di impatto da indagare vanno identificati i driver sulla base dei quali costruire le griglie di valutazione dell'impatto. Per driver si intendono gli elementi che caratterizzano o dovrebbero caratterizzare il prodotto/servizio (qualità, quantità, costo, etc..) o le modalità operative dell'amministrazione (es.: personale coinvolto, procedure di finanziamento, etc..) in grado di rappresentare il danno organizzativo, economico-finanziario, gestionale, di immagine, etc. che la manifestazione dell'evento rischioso può determinare. Per la costruzione delle griglie di valutazione, così come nel caso della valutazione della probabilità, occorre individuare e descrivere, per ogni driver, le possibili variazioni che può assumere a seguito della manifestazione dell'evento rischioso. Anche in questo caso, è possibile associare alle diverse fattispecie descritte un valore numerico, al fine di consentire operazioni aritmetiche, e, in caso di più driver e dimensioni significative per evento rischioso, procedere alla valutazione dell'impatto attraverso la media delle valutazioni assegnate a ciascun driver e a ciascuna dimensione.

Il prodotto tra le risultanze della valutazione della probabilità e dell'impatto di ciascun evento rischioso restituisce un valore di sintesi della gravità di ciascun evento attraverso il quale è possibile procedere alla "graduazione" degli eventi.

Al fine di rappresentare graficamente e in maniera leggibile - sia sotto il profilo della probabilità sia dell'impatto - l'analisi della valutazione dei rischi, è possibile ricorrere alle cosiddette "matrici impatto/probabilità" o posizionare su un asse cartesiano ciascun evento rischioso in base ai valori della probabilità e dell'impatto.

Di seguito un'esemplificazione di matrice impatto probabilità. In essa, lungo l'asse delle ordinate e delle ascisse, sono posti rispettivamente l'impatto e la probabilità. Il posizionamento dei cerchi, indicati con le lettere da A ad F, all'interno della matrice consente al decisore di individuare le aree nelle quali si annidano le maggiori incertezze e i fenomeni che possono dar luogo ai maggiori "effetti" negativi.

Figura 8: Esempificazione – Matrice impatto/probabilità



5.2 Applicazione della valutazione dell'impatto degli eventi rischiosi nel POR FESR Campania 2007-2013

La valutazione dell'impatto del rischio di fallimento etico nel POR FESR Campania 2007-2013 deve prevedere innanzitutto l'identificazione delle dimensioni di impatto da analizzare. A tal proposito si rammenta che le disposizioni contenute nel Piano Nazionale Anticorruzione fanno riferimento a tre dimensioni di impatto: economico, organizzativo e reputazionale.

Con riferimento alla dimensione economico-finanziaria l'analisi del rischio del processo di gestione ed erogazione dei fondi FESR è avvantaggiata dalla disponibilità delle note COCOF. Infatti, la rettifica finanziaria applicata dalla Commissione Europea in caso di irregolarità rappresenta un driver di valutazione fortemente attendibile.

L'identificazione di ulteriori dimensioni di impatto, dei relativi driver e la costruzione delle griglie di valutazione deve essere realizzata cercando delle basi ed evidenze oggettive che consentano di minimizzare la soggettività della valutazione.

Anche in questo caso il lavoro congiunto dello staff del ROO e dei controller, attraverso l'apporto di differenti conoscenze e competenze, potrebbe ridurre la discrezionalità e/o eccessiva soggettività del processo di valutazione.

5.3 Risultati raggiunti nell'ambito della I edizione del corso di formazione "La gestione del rischio di fallimento etico del POR FESR Campania 2007- 2013"

Nel corso della prima sperimentazione, i gruppi di lavoro – organizzati per Assi del POR FESR e composti da rappresentanti del team di obiettivo operativo e dei controller di I livello – hanno individuato, per ciascuna delle dimensioni di impatto indicate dal Piano Nazionale Anticorruzione, alcuni driver di valutazione.

Figura 9: Dimensioni di impatto e driver di valutazione degli eventi rischiosi del POR FESR 2007-2013

IMPATTO ECONOMICO - FINANZIARIO	IMPATTO ORGANIZZATIVO	IMPATTO REPUTAZIONALE
• Rettifiche apportate al finanziamento • Aggravio del bilancio regionale (solo per i progetti a titolarità) • Effetti sulla programmazione successiva • Costi aggiuntivi • Allocazione delle risorse non coerente con le finalità e gli obiettivi • Aumento della spesa • Costo sociale	• Limitazione crescita competenza interne • Rallentamento delle procedure • % personale coinvolto nella fase/processo • Livello di condivisione delle informazioni • Posizione/ruolo che il soggetto riveste all'interno dell'organizzazione • Rilevanza esterna/interna a seconda della tipologia di processo • Dimensione dell'unità organizzativa	• Fiducia nell'amministrazione • Deterrenza nella presentazione di domande di finanziamento • Risonanza/modalità di veicolazione della notizia • Rilevanza territoriale della diffusione delle informazioni • Numero di procedimenti sanzionatori/di accertamento comminati rispetto all'anno precedente • Grado di diffusione degli illeciti

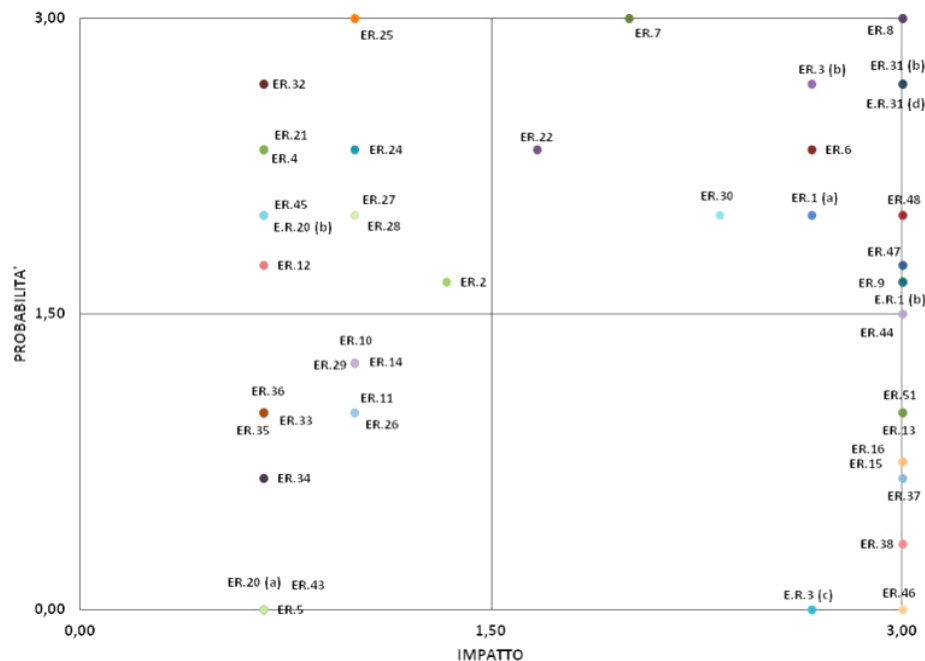
Ai fini della sperimentazione, sono state successivamente definite tre dimensioni di impatto – economico, finanziario e organizzativo-operativo – e selezionati i driver ritenuti più significativi e misurabili in maniera attendibile. In particolare, ai fini della costruzione delle griglie per ciascuna dimensione di impatto sono stati individuati degli elementi oggettivi ai quali legare l'entità dell'impatto. Attraverso momenti di confronto e dibattito si è giunti alla definizione di griglie di valutazione dell'impatto condivise.

Figura 10: Griglie per la valutazione dell'impatto degli eventi rischiosi del POR FESR 2007-2013

IMPATTO FINANZIARIO		
Descrizione	Valore	Probabilità
Nel caso in cui si verificasse, l'evento rischioso comporterebbe solo una raccomandazione	0	Nulla
Nel caso in cui si verificasse, l'evento rischioso comporterebbe una rettifica finanziaria di entità marginale (fino al 5%)	1	Basso
Nel caso in cui si verificasse, l'evento rischioso comporterebbe una rettifica finanziaria di entità modesta (fino al 10%)	2	Medio
Nel caso in cui si verificasse, l'evento rischioso comporterebbe una rettifica finanziaria di entità considerevole (25% e/o alla revoca)	3	Alto
IMPATTO ECONOMICO		
Descrizione	Valore	Probabilità
Nel caso in cui si verificasse, l'evento rischioso comporterebbe per l'amministrazione il sostenimento di costi aggiuntivi di entità marginale legati alla reintegrazione o replicazione di una sola attività	1	Basso
Nel caso in cui si verificasse, l'evento rischioso comporterebbe per l'amministrazione il sostenimento di costi aggiuntivi di entità modesta legati alla reintegrazione o replicazione di più attività	2	Medio
Nel caso in cui si verificasse, l'evento rischioso comporterebbe per l'amministrazione il sostenimento di costi aggiuntivi di entità considerevoli legati al rifacimento di tutte le attività	3	Alto
IMPATTO ORGANIZZATIVO/OPERATIVO		
Descrizione	Valore	Probabilità
Nel caso in cui si verificasse, l'evento rischioso comporterebbe per l'amministrazione un rallentamento delle procedure di entità marginale legato al rallentamento del procedimento	1	Basso
Nel caso in cui si verificasse, l'evento rischioso comporterebbe per l'amministrazione un rallentamento delle procedure di entità modesta legato alla sospensione del procedimento	2	Medio
Nel caso in cui si verificasse, l'evento rischioso comporterebbe per l'amministrazione un rallentamento delle procedure di entità considerevole legato all'annullamento del procedimento	3	Alto

La valutazione della probabilità e dell'impatto – attraverso l'utilizzo delle griglie di valutazione costruite e condivise – ha consentito a ciascun gruppo di effettuare una prima graduazione degli eventi rischiosi e di fornirne una rappresentazione grafica. Di seguito, a titolo esemplificativo, il posizionamento degli eventi rischiosi di uno dei gruppi di lavoro.

Figura 11: Esempificazione - La matrice impatto/probabilità di un gruppo di lavoro



L'analisi congiunta delle matrici impatto/probabilità dei diversi gruppi di lavoro ha portato alla identificazione degli eventi rischiosi più critici del processo di gestione ed erogazione dei fondi FESR.

Figura 12: Eventi rischiosi critici per tutti gli Obiettivi Operativi

CODICE EVENTO RISCHIOSO	DESCRIZIONE EVENTO RISCHIOSO	CATEGORIA
ER.51	Presentazione di documentazione falsa	Atti illeciti
ER.9	Utilizzazione impropria dei criteri di aggiudicazione (offerta economicamente più vantaggiosa e non utilizzo del prezzo più basso al fine di avere maggiore discrezionalità nell'attribuzione dei punteggi)	Pilotamento
ER.47	Mancata applicazione da parte del ROO e dell'Unità di controllo di I livello dei tagli	Atti illeciti
ER.8	Utilizzo artificioso dell'istituto della riapertura dei termini per la partecipazione alla gara, al fine di consentire la partecipazione di determinati soggetti	Pilotamento
ER.3	Criteri di selezione troppo specifici volti a favorire beneficiari determinati	Pilotamento
ER.22	Discrezionalità nell'attribuzione dei punteggi	Pilotamento

6. Valutazione del pressing dei controlli sugli eventi di rischio

6.1 Finalità e descrizione della fase di risk management

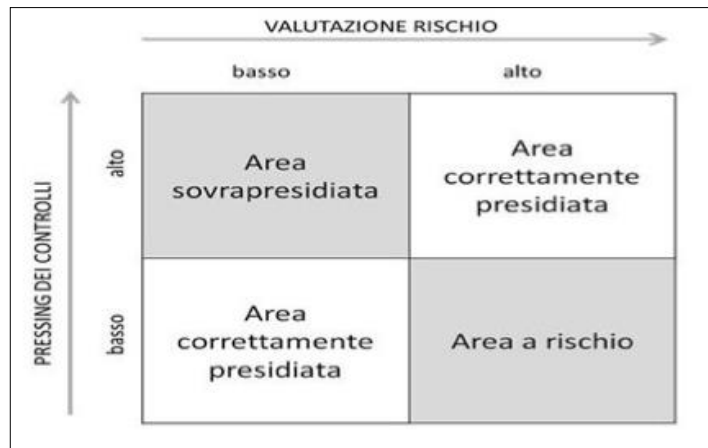
La valutazione dell'impatto e della probabilità degli eventi rischiosi restituisce un primo rating, di per sé non sufficiente per delineare il profilo completo di ciascun evento rischioso ed identificare le aree prioritarie sulle quali agire. La valutazione del rischio che emerge dalla presa in considerazione dell'impatto e della probabilità si riferisce al solo rischio inerente, ossia quel rischio che un'organizzazione si assume in assenza di qualsiasi intervento atto a contrastarlo.

Nella realtà, le amministrazioni dispongono di un sistema di controlli interni che, seppur non definito con l'esclusiva finalità di presidiare il rischio di fallimento etico, può essere in grado di contrastare il verificarsi di eventi non etici. Pertanto, un rating definitivo e completo degli eventi rischiosi richiede che siano presi in esame i controlli interni, ed in particolare:

- che siano individuate quelle attività di controllo già poste in essere che, seppur non definite ad hoc per il controllo del rischio di fallimento etico, siano in grado di esercitare su di esso un presidio;
- che sia valutata l'efficacia e il pressing di tali attività di controllo sul rischio di fallimento etico utilizzando come driver elementi quali la tempistica del controllo, l'oggetto di controllo e i livelli del controllo;
- che siano messe in relazione le informazioni emerse dalla valutazione dell'impatto e della probabilità dell'evento rischioso e del pressing dei controlli al fine di verificare l'adeguatezza degli attuali controlli in relazione alla gravità degli eventi rischiosi.

Con riferimento a quest'ultimo punto, uno strumento di gestione che restituisce una visione immediata del presidio dei controlli sugli eventi rischiosi è dato dalla matrice rischi/controlli.

Figura 13: Esempificazione – Matrice rischi/controlli



Nel quadrante in alto a destra e nel quadrante in basso a sinistra si posizionano i rischi correttamente presidiati, ossia quelli per i quali il livello di pressing dei controlli è proporzionato alla gravità del rischio. Per tale tipologia di rischi non sono necessarie ulteriori azioni di contrasto dato che il sistema dei controlli interni è già capace di intervenire con un utilizzo efficace ed efficiente delle risorse.

Nel quadrante in alto a sinistra si posizionano i rischi sovrapresidiati, ossia quei rischi che, pur presentando un grado di gravità basso, sono sottoposti ad un pressing dei controlli elevato. In questo caso, sono necessari degli aggiustamenti nel sistema dei controlli interni in quanto il posizionamento dei rischi in tale quadrante denota un utilizzo non efficiente delle risorse.

Nel quadrante in basso a destra della matrice rischi/controlli si posizionano gli eventi rischiosi prioritari, ossia quelli che presentano un alto livello di gravità ai quali corrisponde l'incapacità del sistema di controllo interno di presidiarli. Sui rischi prioritari le amministrazioni sono chiamate ad elaborare una strategia di risposta al rischio.

6.2 Applicazione della valutazione del pressing dei controlli sugli eventi rischiosi nel POR FESR Campania 2007-2013

La gestione ed erogazione dei fondi FESR dispone di un accurato sistema di controllo nel quale intervengono diversi attori articolati su più livelli. Ai fini del presidio del rischio di fallimento etico particolare rilevanza assumono le attività di controllo esercitate sia dal team di obiettivo operativo che dai controller di I livello alle quali si aggiungono i controlli volti a verificare l'efficace funzionamento del sistema di gestione e di controllo realizzati dall'Autorità di Audit e le attività di controllo eseguite dall'Autorità di Certificazione.

Per la realizzazione delle attività di controllo i soggetti preposti dispongono di un'attenta manualistica la quale codifica e sistematizza le suddette attività. In particolare, il Manuale dei controlli di I livello fornisce ed illustra ai soggetti responsabili dell'esecuzione dei controlli di I livello le norme di riferimento, lo scopo delle verifiche, le principali regole da seguire ed i modelli di strumenti operativi da utilizzare per lo svolgimento e la formalizzazione dei controlli amministrativi

ed in loco. Il Manuale delle procedure dell'Autorità di Audit rappresenta lo strumento di riferimento per l'attuazione degli audit dei sistemi e degli audit sulle operazioni. Infine, il Manuale delle procedure dell'Autorità di Certificazione fornisce il quadro di insieme delle attività facenti capo all'AdC e contiene istruzioni per la realizzazione delle singole fasi operative.

Tale manualistica, oltre ad essere un valido supporto per la realizzazione delle attività di controllo, costituisce una base informativa di fondamentale importanza per la valutazione del pressing dei controlli sul rischio di fallimento etico.

La valutazione del pressing del controllo sul rischio di fallimento etico nel POR FESR Campania 2007-2013 pertanto dovrebbe coinvolgere i diversi soggetti preposti al controllo i quali – sulla base delle disposizioni contenute nella manualistica istituzionale e della conoscenza diretta delle modalità di realizzazione delle attività di controllo nella prassi organizzativa – dopo aver identificato driver significativi per la valutazione dell'efficacia dei controlli procedano all'analisi dell'attuale sistema e alla restituzione di un valore di sintesi relativo al pressing dei controlli sugli eventi di rischio di fallimento etico contenuti nel catalogo.

6.3 Risultati raggiunti nell'ambito della I edizione del corso di formazione "La gestione del rischio di fallimento etico del POR FESR Campania 2007- 2013"

Nel corso dell'attività formativa per la valutazione del pressing del controllo sugli eventi di rischio di fallimento etico sono stati individuati cinque driver. Innanzitutto è stata considerata l'esistenza di attività facenti parte dell'attuale sistema di controllo in grado di esercitare un presidio sul rischio di fallimento etico. Il secondo driver selezionato per la valutazione del pressing dei controlli è la tempestività, elemento che consente di valutare la capacità dell'attività di controllo di agire in via preventiva, arginando la possibilità che l'evento si verifichi. Segue la profondità del controllo, la cui analisi si focalizza sull'oggetto dello stesso al fine di verificare la formalità o sostanzialità dell'attività. Un ulteriore elemento di analisi è quello relativo alla sistematicità del controllo, la cui analisi è orientata a verificare la copertura delle attività di controllo: totale o a campione su alcune operazioni. Infine, la valutazione del pressing del controllo ha previsto la valutazione dei livelli del controllo e quindi la presenza di soli controlli di I livello coerenti con il presidio dell'evento rischioso o il contributo dato dai controlli di II livello.

Figura 14: Griglie per la valutazione del pressing del controllo sugli eventi rischiosi del POR FESR 2007-2013

ESISTENZA, TEMPISTICA E PROFONDITÀ DEL CONTROLLO		
Descrizione	Valore	Pressing
• Non esiste alcuna forma di controllo	0	Nulla
• Esiste solo un controllo ex post formale	1	Basso
• Esiste un controllo ex post sostanziale	2	Medio
• Esiste un controllo in itinere e/o ex ante formale		
• Esiste un controllo in itinere e/o ex ante sostanziale	3	Alto

SISTEMATICITÀ E LIVELLI DEL CONTROLLO		
Descrizione	Valore	Pressing
• Non esiste alcuna forma di controllo	0	Nulla
• Il controllo è a campione ed è previsto un solo livello del controllo	1	Basso
• Il controllo è a campione ma sono previsti più livelli del controllo	2	Medio
• Il controllo è sistematico ma è previsto un solo livello del controllo	3	Alto
• Il controllo è sistematico e sono previsti più livelli del controllo		

La valutazione del pressing del controllo è avvenuta attribuendo a ciascun evento rischioso il valore associato alla fattispecie ritenuta corrispondente in base alle due griglie di valutazione elaborate. La media semplice tra i due valori ha restituito un valore di sintesi del pressing del controllo su ciascun evento rischioso.

Le informazioni ottenute dalla valutazione del pressing dei controlli sono state incrociate con le informazioni scaturite dalla valutazione del rischio e ne è stata restituita una rappresentazione grafica attraverso la costruzione, per ciascun gruppo di lavoro, della matrice rischi/controlli. Ai fini della costruzione della matrice rischio/controllo i valori corrispondenti alle valutazioni degli eventi rischiosi e del pressing dei controlli sono stati ricondotti a delle classi alle quali è stato associato un giudizio qualitativo.

Figura 15: Classi di valori utilizzate per la costruzione della matrice rischi/controlli

VALUTAZIONE EVENTI RISCHIOSI		VALUTAZIONE PRESSING DEL CONTROLLO	
Classi di valori del prodotto ImpattoX Probabilità	Giudizio corrispondente	Classi di valori del pressing dei controlli	Giudizio corrispondente
(0,0 – 3,0)	Basso	(0,0 – 1,0)	Basso
(3,1 – 6,0)	Medio	(1,1 – 2,0)	Medio
(6,1 – 9,0)	Alto	(2,1 – 3,0)	Alto

Di seguito, a titolo esemplificativo, il posizionamento nella matrice rischi/controlli degli eventi rischiosi di un gruppo di lavoro.

Figura 16: Esempificazione - La matrice rischi/controlli di un gruppo di lavoro

Pressing Controlli Rischio	BASSO	MEDIO	ALTO
BASSO	ER.10 - ER.12 - ER.25 - ER.28	ER.11 - ER.20(a) - ER.20(b) - ER.21 - ER.26 - ER.31(b) - ER.31(d) - ER.36 - ER.38 - ER.43	ER.14 - ER.15 - ER.16 - ER.37 - ER.44 - ER.45 - ER.46 - ER.47
MEDIO	ER.2 - ER.5 - ER.7 - ER.27 - ER.35	ER.4 - ER.6 - ER.9 - ER.13 - ER.22 - ER.24 - ER.29 - ER.30 - ER.32 - ER.33 - ER.34 - ER.51	ER.1(a) - ER.1(b)
ALTO	ER.8	ER.3(b) - ER.3(c)	ER.48

Nei quadranti verdi sono posizionati gli eventi rischiosi correttamente presidiati, ossia quegli eventi per i quali esiste un bilanciamento tra la gravità del rischio e il pressing dei controlli esercitato sugli stessi. Nei quadranti gialli sono posizionati quegli eventi rischiosi per i quali esiste un lieve squilibrio tra la gravità degli eventi rischiosi e il pressing del controllo esercitato sugli stessi. Per tali eventi rischiosi sarebbe opportuno prevedere degli aggiustamenti nel sistema di controllo al fine di colmare lo squilibrio. Il quadrante rosso in alto a destra identifica l'area di inefficienza del sistema dei controlli: su eventi rischiosi non ritenuti particolarmente gravi viene esercitato un controllo elevato; tuttavia nel caso del POR FESR, anche se i controlli potrebbero risultare sovrabbondanti rispetto agli eventi di fallimento etico, non lo sono rispetto le altre fattispecie di rischio per cui il sistema di controllo nasce. Infine, il quadrante rosso in basso a sinistra denota l'area di inefficacia del sistema dei controlli vigente nel quale si collocano gli eventi rischiosi prioritari, ossia quegli eventi gravi sui quali il pressing dei controlli non è in grado di esercitare un adeguato presidio.

L'analisi congiunta delle matrici rischi/controlli dei diversi gruppi di lavoro ha portato alla identificazione degli eventi rischiosi prioritari sui quali l'amministrazione è chiamata ad elaborare una strategia di risposta.

Figura 17: Eventi rischiosi prioritari per tutti gli Obiettivi Operativi

CODICE EVENTO RISCHIOSO	DESCRIZIONE EVENTO RISCHIOSO	CATEGORIA
ER.51	Presentazione di documentazione falsa	Atti illeciti
ER.9	Utilizzazione impropria dei criteri di aggiudicazione (offerta economicamente più vantaggiosa e non utilizzo del prezzo più basso al fine di avere maggiore discrezionalità nell'attribuzione dei punteggi)	Pilotamento
ER.8	Utilizzo artificioso dell'istituto della riapertura dei termini per la partecipazione alla gara, al fine di consentire la partecipazione di determinati soggetti	Pilotamento

ER.3	Criteri di selezione troppo specifici volti a favorire beneficiari determinati	Pilotamento
------	--	-------------

7. La risposta al rischio di fallimento etico: strategie e strumenti

7.1 Finalità e descrizione della fase di risk management

La fase di risposta al rischio del processo di risk management presuppone la selezione ed implementazione di appropriate misure al fine di modificare il rischio. In particolare, è prevista la valutazione delle diverse opzioni di risposta al rischio e la preparazione e implementazione di un piano di trattamento del rischio che sia coerente con la tolleranza al rischio stabilita per l'organizzazione (che nel caso del rischio di fallimento etico andrebbe posta pari a zero).

La teoria manageriale prevede diverse opzioni di risposta al rischio che vanno dall'accettazione al trasferimento a terzi. Nel caso del rischio di fallimento etico, le misure che trovano una maggiore possibilità e opportunità di attuazione sono quelle della prevenzione e della protezione. In particolare, tali misure costituiscono la strategia di mitigazione del rischio, la quale viene perseguita agendo su due fattori determinanti i comportamenti non etici: la motivazione, che attiene alla sfera individuale-culturale, e l'opportunità, che, in genere, è il frutto di una carenza dei sistemi di controllo e delle procedure organizzative tali da creare situazioni favorevoli all'agire non etico.

Con riferimento alle misure implementabili si rimanda alle disposizioni normative contenute nella Legge 190/2012 e alle indicazioni del dipartimento della Funzione Pubblica contenute nel Piano Nazionale Anticorruzione.

Dopo aver valutato – attraverso un'analisi costi-benefici – le diverse opzioni e selezionato le misure ritenute più appropriate, il passo successivo consiste nell'elaborazione di un piano di gestione del rischio di fallimento etico il quale deve contenere:

- la descrizione delle azioni proposte;
- la definizione dei risultati attesi (obiettivi);
- la definizione delle risorse necessarie;
- l'assegnazione delle responsabilità;
- la quantificazione dei tempi di realizzazione;
- l'indicazione di indicatori di performance per misurare l'efficacia degli strumenti/policy di risposta al rischio;
- la previsione dei requisiti per il reporting e il monitoraggio (tempi, flussi informativi, destinatari, contenuti e livelli di reportistica).

7.2 Applicazione della risposta al rischio degli eventi rischiosi nel POR FESR Campania 2007-2013

La strategia di risposta al rischio di fallimento etico nel POR FESR 2007-2013 dovrebbe inserirsi nel contesto più ampio della strategia preventiva anticorruzione sviluppata dall'ente regionale ed

inserita nel Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione che l'ente è chiamato ad elaborare in base alle disposizioni della Legge 190/2012.

Il Piano Nazionale Anticorruzione, nel fornire indicazioni alle amministrazioni pubbliche per l'implementazione delle strategie di prevenzione della corruzione, distingue le misure per la prevenzione della corruzione in obbligatorie e ulteriori.

Le misure obbligatorie sono quelle la cui applicazione discende obbligatoriamente dalla legge o da altri fonti normative. Rientrano tra queste l'adozione di codici di comportamento, l'implementazione di sistemi di segnalazione di comportamenti non etici (*whistleblowing*), il rispetto degli obblighi di trasparenza, la rotazione degli incarichi, la formazione interna e la sensibilizzazione della società civile. Risulta evidente, che l'adozione di tali strumenti a livello di intera organizzazione potrebbe avere effetti significativi sul livello di esposizione al rischio di fallimento etico nella gestione ed erogazione dei Fondi FESR.

Le misure ulteriori sono quelle che, pur non essendo obbligatorie per legge, sono rese obbligatorie dal loro inserimento nel Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione redatto dall'amministrazione. In tale ambito si apre la possibilità di sviluppare misure ad hoc per la prevenzione del rischio di fallimento etico nel POR FESR le quali potrebbero prevedere la reingegnerizzazione di alcuni processi, la ridefinizione delle modalità organizzative o la revisione del sistema dei controlli vigente al fine di rafforzare il presidio sugli eventi rischiosi risultati prioritari a seguito delle valutazioni.

L' AdG, in qualità di responsabile della gestione e attuazione del Programma Operativo Regionale FESR conformemente al principio di buona e sana gestione amministrativa e finanziaria, può svolgere un ruolo decisivo dell'elaborazione di strategia di risposta al rischio di fallimento etico. L'AdG potrebbe svolgere un ruolo di coordinamento interno al POR-FESR e di interfaccia con il Responsabile della prevenzione della corruzione.

In particolare, l'AdG attraverso il coinvolgimento di tutti i soggetti facenti parte del sistema di gestione ed erogazione dei fondi FESR – ROO, Attori del controllo, Beneficiari e Organismi Intermedi – e sulla base delle risultanze emerse dalla valutazione del rischio potrebbe elaborare un piano di azione per la gestione del rischio di fallimento etico del POR FESR nel quale siano contenute le misure ulteriori e specifiche che si intende implementare, gli obiettivi che si intende raggiungere, le risorse necessarie, i tempi di realizzazione e i relativi indicatori di risultato e di impatto. Il confronto e la collaborazione tra l'AdG e il Responsabile della prevenzione della corruzione potrebbe portare all'inserimento delle misure previste nel Piano triennale di prevenzione della corruzione dell'ente e diventare parte integrante di esso a garanzia dell'efficacia delle azioni poste in essere.

7.3 Risultati raggiunti nell'ambito della I edizione del corso di formazione "La gestione del rischio di fallimento etico del POR FESR Campania 2007- 2013"

Nel corso dell'attività formativa, sulla base delle risultanze delle valutazioni del rischio e del presidio dei controlli elaborato, i gruppi di lavoro hanno selezionato alcuni eventi rischiosi prioritari, per i quali hanno ipotizzato strumenti di risposta.

Figura 18: Ipotesi di strumenti di risposta a fronte di eventi rischiosi critici

CATEGORIA DI EVENTI RISCHIOSI	EVENTI RISCHIOSI	DESCRIZIONE DELLO STRUMENTO	MODALITÀ DI FUNZIONAMENTO	VANTAGGI PER GLI ATTORI
Discrezionalità	E.R. 21 Previsione dei criteri di selezione generici e non oggettivi che attribuiscono discrezionalità eccessiva ai valutatori	Definizione dei requisiti che devono soddisfare i criteri di valutazione e la pesatura	AdG che coordina il processo e i soggetti deputati alla programmazione	Avere degli strumenti per evitare che la discrezionalità si trasformi in arbitrio
	E.R. 22 Discrezionalità nell'attribuzione dei punteggi E.R. 24 Applicazione di criteri non uniformi nell'istruttoria delle pratiche			
	E.R. 31 Mancata verifica del rispetto dei requisiti dichiarati all'atto della partecipazione da parte dei beneficiari	Informatizzazione dell'intero iter procedurale dell'istanza di finanziamento dalla ricezione all'istruttoria, indipendentemente dal coinvolgimento di personale interno e/o esterno.	Istituzione di profili di "addetti alla ricezione" e "tecnici istruttori" che provvedano attraverso un sistema informatizzato e codificato alla definizione dell'istanza.	"Cristallizzazione" e "Tracciabilità" di ogni fase con minore rischio di realizzazione dell'evento rischioso.
Elusione controlli	E.R. 35 Assenza o inadeguata programmazione delle attività di controllo	Struttura di Help Desk e banca dati procedimentale, del Beneficiario	Struttura Tecnico Amministrativa, in capo all'Autorità di Gestione di supporto al Beneficiario e alla Stazione Appaltante. A richiesta, presta consulenza presso il Beneficiario A richiesta, presta consulenza alla stazione Appaltante Rende disponibili informazioni e commenti	Riduce la probabilità di errori nell'applicazione della norma e aggiorna i RUP con circolari e altra documentazione inerente i vari tipi di procedimento
	E.R. 37 Mancata segnalazione delle irregolarità che portano alla decertificazione			
Atti illeciti	E.R. 46 Inadeguata	Con la L. 136/2010 viene	Lo strumento coinvolge	Attraverso un pieno

	applicazione sulle norme di tracciabilità finanziaria previste dalla L. 136/2010.	introdotto l'obbligo di far transitare tutti i pagamenti dal conto corrente dedicato, di tracciare tutti gli strumenti di pagamento con l'indicazione del CUP e del CIG, nonché l'implementazione dei contratti in corso con la c.d. "clausola di tracciabilità"	i beneficiari, il Rup e il R.O.O.	utilizzo dello strumento analizzato si possono ottenere notevoli vantaggi in materia di trasparenza, efficienza ed efficacia.
--	---	--	-----------------------------------	---

8. Le attività di monitoraggio, informazione e comunicazione

8.1 Finalità e descrizione della fase di risk management

I rischi non sono statici ma possono variare nel corso del tempo, essendo il contesto – interno ed esterno – delle organizzazioni suscettibile di cambiamenti. Da tali considerazioni emerge la necessità di un'azione costante di monitoraggio del sistema di gestione del rischio di fallimento etico, in grado di verificarne la funzionalità a fronte di cambiamenti sopravvenuti.

Innanzitutto, in un processo di risk management il monitoraggio presuppone dal un lato la reiterazione costante delle fasi di identificazione e valutazione del rischio volte a rivalutare gli eventi rischiosi alla luce di cambiamenti nel contesto e/o ad arricchire e aggiornare il catalogo degli eventi rischiosi. In secondo luogo, in un processo di risk management il monitoraggio è volto al controllo dell'andamento dei rischi, ossia alla rilevazione a consuntivo delle effettive manifestazioni degli eventi rischiosi. In sintesi, il monitoraggio deve garantire che le misure di contrasto ai comportamenti non etici messe in atto siano appropriate, conosciute, comprese e seguite da tutti i membri dell'organizzazione.

Il monitoraggio e l'aggiornamento del sistema di gestione del rischio di fallimento etico presuppone l'identificazione e la raccolta di una vasta gamma di informazioni relative ad eventi esterni e interni che potrebbero modificare il profilo di rischio dell'organizzazione. Tali informazioni devono essere diffuse all'interno dell'organizzazione nei modi e nei tempi utili affinché ciascun soggetto interno possa adempiere alle proprie responsabilità nella gestione del rischio di fallimento etico. Da ciò la rilevanza assunta dai processi informativi e dalla comunicazione. Comunicazioni appropriate sono necessarie non solo all'interno dell'organizzazione ma anche verso l'esterno. Gli stakeholder dell'organizzazione possono fornire informazioni utili circa aspettative, attese e bisogni. Tali informazioni possono guidare l'organizzazione nella revisione e aggiornamento del proprio sistema di gestione del rischio di fallimento etico.

8.2 Applicazione del monitoraggio, informazione e comunicazione nel POR FESR Campania 2007-2013

Ai fini dello svolgimento delle attività di monitoraggio, informazione e comunicazione nel POR FESR Campania 2007-2013 si ripropone la centralità rivestita dall'AdG. Anche in questo caso, l'AdG potrebbe svolgere un ruolo di coordinamento e supervisione mentre i ROO, supportati dai soggetti deputati al controllo, potrebbero svolgere il monitoraggio del rischio relativo alle operazioni di propria competenza. L'AdG dovrebbe garantire la disponibilità di adeguati canali di comunicazione e fornire supporti per il reporting interno. Lo stesso soggetto potrebbe prevedere momenti di confronto periodici con i ROO al fine di verificare l'adeguatezza della strategia di intervento messa in atto e progettare eventuali azioni integrative e/o correttive.

Nell'ipotesi su descritta l'AdG svolge un ruolo attivo di primo piano. Va rilevato che le recenti disposizioni normative in tema di anticorruzione prevedono che le amministrazioni pubbliche implementino sistemi di sistemi di monitoraggio e comunicazione per la gestione del rischio di corruzione. Ciò potrebbe comportare un ridimensionamento delle responsabilità assegnate all'AdG e il raffronto diretto tra il ROO e i soggetti individuati nel Piano Triennale di Prevenzione della

Corruzione come responsabili del monitoraggio del sistema di gestione del rischio di corruzione dell'intera amministrazione. A tal fine dovranno essere valutate le modalità attraverso le quali integrare le attività di monitoraggio e comunicazione del POR FESR con quelle relative alla strategia anticorruzione dell'intera amministrazione e stabilite in maniera chiare le responsabilità e i compiti di ciascun soggetto.