



Ministero dello Sviluppo Economico

DIPARTIMENTO PER LO SVILUPPO E LA COESIONE ECONOMICA
NUCLEO TECNICO DI VALUTAZIONE E VERIFICA DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI
UVER – UNITA' DI VERIFICA

Linee Guida
per le attività di verifica sui fondi FSC
ex Delibera CIPE 166/2007

Allegato 2

Metodologia per la formulazione del giudizio
sull'affidabilità del SI.GE.CO.

Roma, Agosto 2013

La verifica di sistema in loco è finalizzata a determinare un giudizio sintetico complessivo circa l'efficace funzionamento di tutti i singoli organismi operanti nel sistema di gestione e controllo, per poi da questi estrapolare un giudizio complessivo sull'affidabilità del SI.GE.CO.

Alla determinazione del giudizio sintetico complessivo sul SI.GE.CO. si giunge attraverso un metodo convenzionale semplificato¹ applicato ai singoli organismi operanti nel sistema di gestione e controllo (OdPA, OdC, OdA) ai quali vengono somministrate le due check list di sistema predisposte (allegati 3 e 4).

Ciascuna delle domande inserite nelle check list di sistema indaga su un fattore di rischio associato ad un particolare elemento di controllo, al quale il componente UVER attribuisce un giudizio di valore espresso attraverso l'assegnazione alla singola risposta² di un'etichetta di classificazione "a", "b", "c", "d", avendo convenuto che a questa codifica corrispondono le seguenti graduazioni:

- a. Giudizio "positivo" (ovvero non ci sono punti deboli, sono state trovate criticità marginali con impatto non significativo sul funzionamento dell'elemento di controllo)
- b. Giudizio "sufficiente" (ovvero sono stati riscontrati punti deboli e sono necessari miglioramenti; queste debolezze hanno un moderato impatto sul funzionamento dell'elemento di controllo)
- c. Giudizio "negativo" (ovvero sono state riscontrate delle criticità che hanno portato o potrebbero portare a irregolarità, sono necessari miglioramenti sostanziali; l'impatto sull'efficace funzionamento dell'elemento di controllo è significativo)
- d. Giudizio "fortemente critico" (ovvero sono state trovate numerose criticità che hanno portato o potrebbero portare ad irregolarità, le criticità sono sistemiche ed estese; l'impatto sull'efficace funzionamento dell'elemento di controllo è molto rilevante ed un piano di azione formale dovrebbe essere posto in essere).

¹ La "semplificazione" applicata nelle presenti Linee guida opera rispetto al metodo valutativo, utilizzato per l'audit dei programmi finanziati con i fondi FESR, tratto dalle "Linee guida sui sistemi di gestione e controllo per la programmazione 2007/2013" dell'IGRUE.

² Le possibili risposte alle domande formulate nella check list saranno esprimibili, da parte dei Componenti Uver incaricati dello svolgimento della verifica, attraverso scelte sintetiche del tipo "SI", "NO", "I.P.: In parte", oppure "N.A.: Non applicabile".

Tali risposte sintetiche saranno ovviamente corredate di un "campo note" in cui specificare aspetti di dettaglio connessi alla scelta adottata dai verificatori e di un "campo riferimenti" in cui elencare atti ufficiali e documenti acquisiti, oppure riferimenti normativi, attinenti l'argomento trattato dalla specifica domanda. Nel caso in cui la risposta sia "N.A.: Non applicabile", il giudizio non viene espresso ed il corrispondente campo della check list non verrà classificato (lasciato in bianco).

Da un punto di vista concettuale il metodo valutativo si fonda sul semplice presupposto che se anche un solo elemento di controllo sotteso dalle domande della check list risulta conferito al livello di rischio superiore, laddove a) è il livello di rischio minimo e (d) il livello di rischio massimo, allora tutto il giudizio del sistema si “deteriora” verso tale corrispondente livello³.

L’assunto alla base di tale impostazione semplificata, ma fortemente “garantista” rispetto alla possibile attribuzione di livelli di rischio blandi, deriva da due presupposti di principio, ossia:

- la “equipotenzialità” dei fattori di rischio, ovvero la consapevolezza che tutti i fattori di rischio sottesi dalle domande in check list risultano parimenti importanti,
- la “non compensabilità” dei fattori di rischio, ovvero l’esclusione a priori della possibilità che anche un solo fattore fortemente negativo possa essere compensato, annullato, da una molteplicità di fattori positivi, evenienza questa possibile nella metodologia adottata in ambito comunitario dall’IGRUE attraverso opportune combinazioni lineari “favorevoli” di fattori di rischio e coefficienti di pesatura.

Sulla base quindi delle informazioni raccolte attraverso la somministrazione delle check list di sistema e la documentazione a corredo acquisita, il Componente UVER formulerà un giudizio di sintesi per ciascuno dei quesiti presenti nella check list di sistema, così che al termine dell’attività il giudizio sintetico di efficacia riguardante l’organismo del SI.GE.CO. esaminato emergerà quale diretta conseguenza del metodo sopra descritto.

Più semplicemente possono verificarsi i seguenti casi (vedi tabella 1):

³ Tale approccio dal punto di vista metodologico trova conforto in ambito comunitario nelle “linee guida su una metodologia comune per la valutazione dei sistemi di gestione e controllo negli Stati membri - (periodo di programmazione 2007-2013)” COCOF 08/0019/00-IT laddove, tra i possibili approcci valutativi dei sistemi, viene suggerito anche quello secondo cui “ciascun requisito principale non può essere classificato in modo più favorevole del peggiore dei criteri di valutazione”)

Tabella 1: Determinazione del livello di rischio associato all'organismo

Evenienze nei <u>giudizi associati a ciascun fattore di rischio</u> esaminato nelle check list di sistema	Livello di rischio associato all'organismo esaminato nel SI.GE.CO. (<u>giudizio sintetico di efficacia</u>)
Presenza di sole graduazioni "a" (giudizio positivo) per tutti gli elementi di controllo (domande) in check list	A: "l'organismo funziona correttamente - alta efficacia"
Presenza di almeno un elemento di controllo con graduazione "b" (giudizio sufficiente) ma nessuna graduazione "c", "d" in check list	B: "l'organismo funziona solo parzialmente - efficacia sufficiente"
Presenza di almeno un elemento di controllo con graduazione "c" (giudizio negativo) ma nessuna graduazione "d" in check list	C: "l'organismo non funziona correttamente - scarsa efficacia"
Presenza di almeno un elemento di controllo con graduazione "d" (giudizio fortemente critico) in check list	D: "l'organismo presenta gravi carenze - inefficace"

La sintesi dei giudizi espressi sugli elementi di controllo rilevanti di ciascun organismo del SI.GE.CO., si sostanzia pertanto in un giudizio di efficacia di funzionamento dell'organismo esaminato (OdPA, OdC, OdA) espresso attraverso l'assegnazione di un'etichetta di classificazione "A", "B", "C", "D", avendo convenuto che a questa codifica corrispondono le seguenti graduazioni:

- A. "l'Organismo funziona correttamente - alta efficacia"
- B. "l'Organismo funziona solo parzialmente - efficacia sufficiente"
- C. "l'Organismo non funziona correttamente - scarsa efficacia "
- D. "l'Organismo presenta gravi carenze - inefficace"

La verifica di sistema così descritta sarà effettuata sia sull'Organismo di programmazione e attuazione OdPA, sia sugli Organismi di certificazione/audit OdC e OdA, (quest'ultimo laddove presente) e si compone concettualmente di due fasi:

-
- una prima fase, che riguarderà la verifica dell'OdPA e dell'OdC e che produrrà due distinte valutazioni del rischio di sistema associato a tali organismi espresse in termini " R_{pro} "⁴ (coefficiente di rischio associato all'OdPA) e " R_{cer} " (coefficiente di rischio associato all'OdC), i cui valori numerici associati sono gli stessi adottati nella metodologia IGRUE⁵ utilizzata per l'audit sui fondi strutturali
 - una seconda fase, che riguarderà la verifica dell'OdA e che produrrà una valutazione del rischio di sistema associato a tale organismo (qualora presente nel SI.GE.CO. in esame) espressa in termini di " R_{aud} " (coefficiente di rischio associato all'OdA), il quale assolve alla funzione di coefficiente di attenuazione del rischio associato al sistema, così come derivato dalla composizione dei rischi " R_{pro} " e " R_{cer} " valutati nella prima fase.

Il giudizio di sintesi complessivo sull'affidabilità dell'intero SI.GE.CO. sarà determinato dunque da una composizione, in due fasi successive, del rischio associato alle aree programmazione, certificazione ed audit, recuperando e riadattando la metodologia utilizzata dalla Corte dei Conti nell'ambito dei controlli sui capitoli di bilancio degli enti locali⁶, che classifica alcune tipologie di rischio e ne quantifica la portata.

Mutuando tale metodologia⁷ all'analisi dei SI.GE.CO. in ambito FSC è possibile procedere a classificare il rischio associato alla programmazione " R_{pro} " come "basso", "medio", "elevato", "altissimo", attribuendo a tali classi precisi valori che esprimono la probabilità di carenze o irregolarità. Più precisamente si avrà che ad un rischio "basso" può essere associato un livello di probabilità pari a 0,45, a un rischio "medio" un livello pari a 0,65, ad un rischio "elevato" un livello pari a 0,83 e ad un rischio "altissimo" un livello pari a 1.

Allo stesso modo si può procedere ad una quantificazione del rischio di certificazione " R_{cer} ", prevedendo l'applicazione di classi di rischio aventi i seguenti valori: a un rischio

⁴ Il coefficiente di rischio associato all'OdPA, ovvero " R_{pro} ", può essere oggetto di revisione in conseguenza di feed-back negativi provenienti dal giudizio di affidabilità sui soggetti responsabili dell'attuazione (gli SRA dei PAR ovvero i RUA degli APQ rafforzati) condotto attraverso i "test di conformità".

⁵ Linee guida sui sistemi di gestione e controllo per la programmazione 2007/2013

⁶ Vedi in particolare "Procedure di campionamento ai fini della verifica del Rendiconto generale della Regione Siciliana"

⁷ La suddetta metodologia contempla tre livelli di rischio di sistema, ma prevede anche la possibilità di individuare categorie di rischio intermedie.

“basso” (o “controllato”) è associato un valore pari a 0,17, a un rischio “medio” (o “mediamente controllato”) è associato un valore limite di 0,28, a un rischio “elevato” (o “poco controllato”) un valore limite di 0,64, a un rischio “altissimo” (ovvero quando il rischio è “non controllato”, per inadeguatezza dell’organismo di certificazione) un valore limite pari a 1.

Dal prodotto di “ R_{pro} ” ed “ R_{cer} ” si ottiene il rischio “ R_{sgc*} ” associato al SI.GE.CO., al netto del coefficiente di attenuazione del rischio addotto dalla presenza e dall’efficace funzionamento di un OdA, essendo quest’ultimo organismo non sempre presente nei SI.GE.CO. regionali⁸, ovvero:

$$R_{sgc*} = R_{pro} \times R_{cer}$$

Le possibili combinazioni dei valori dei coefficienti di rischio conseguenti all’applicazione della suddetta formula sono riassunte nella tabella seguente:

Tabella 2: Rischio R_{sgc*} del SI.GE.CO., al netto del contributo dell’OdA

		$R_{cer}\%$			
		controllato	mediamente controllato	poco controllato	non controllato
$R_{sgc*}\%$					
$R_{pro}\%$		17%	28%	64%	100%
basso	45%	8%	13%	29%	45%
medio	65%	11%	18%	42%	65%
elevato	83%	14%	23%	53%	83%
altissimo	100%	17%	28%	64%	100%

Per tenere conto del coefficiente di attenuazione legato alla presenza e all’efficace funzionamento dell’OdA, si conviene che il rischio complessivo R_{sgc} associato al SI.GE.CO. è dato da:

$$R_{sgc} = R_{sgc*} \times R_{aud}$$

Con R_{aud} pari agli stessi valori di R_{cer} , in relazione al livello di rischio associato all’OdA. Si avrà pertanto che ad un rischio “basso” (o “controllato”) di audit è associato un valore pari a 0,17, a un rischio “medio” (o “mediamente controllato”) di audit è associato un valore limite di 0,28, a un rischio “elevato” (o “poco controllato”) di audit un

⁸ La delibera Cipe 166/2007 non cita l’autorità di audit tra gli organismi facenti parte del SI.GE.CO., ma il Cipe stesso con successive delibere dal 2011/2012 (vedi quadro normativo) ha fissato, per talune Regioni, l’obbligo di dotarsi di una autorità di audit in ambito FSC

valore limite di 0,64, a un rischio "altissimo" di audit (ovvero quando il rischio è "non controllato", ovvero nei casi di inadeguatezza dell'organismo di audit o di totale assenza di un OdA) un valore limite pari a 1.

Le possibili combinazioni dei valori dei coefficienti di rischio conseguenti all'applicazione della precedente formula sono riassunte nella tabella seguente:

Tabella 3: Rischio complessivo R_{sgc} del SI.GE.CO., comprensivo del contributo dell'OdA

	$R_{aud}\%$			
	controllato	mediamente controllato	poco controllato	non controllato
$R_{sgc}\%$	17%	28%	64%	100%
8%	1%	2%	5%	8%
11%	2%	3%	7%	11%
13%	2%	4%	8%	13%
14%	2%	4%	9%	14%
17%	3%	5%	11%	17%
18%	3%	5%	12%	18%
23%	4%	6%	15%	23%
28%	5%	8%	18%	28%
29%	5%	8%	19%	29%
42%	7%	12%	27%	42%
45%	8%	13%	29%	45%
53%	9%	15%	34%	53%
64%	11%	18%	41%	64%
65%	11%	18%	42%	65%
83%	14%	23%	53%	83%
100%	17%	28%	64%	100%

Dalla tabella 3 emerge la funzione di attenuazione del rischio connessa alla presenza e al funzionamento dell'OdA, con diverse graduazioni di efficacia (controllato, mediamente controllato, poco controllato). La quarta colonna (non controllato) rappresenta invece la valutazione del SI.GE.CO. conseguente alla non attivazione di un OdA regionale o ad una sua presenza ma, al contempo, ad una sua non affidabilità.

Al termine della valutazione del sistema di gestione e controllo viene espresso un giudizio sull'affidabilità di tale sistema. A tale proposito, si ritiene che i livelli di affidabilità del sistema di gestione e controllo possano scaturire dai valori di rischio complessivo del SI.GE.CO. R_{sgc} come da tabella 4:

Tabella 4: Affidabilità complessiva del SI.GE.CO. in funzione dei livelli di rischio complessivo R_{sgc} rilevati

R_{sgc} Rischio complessivo del SI.GE.CO.	Affidabilità del SI.GE.CO.
$R_{sgc} \leq 8 \%$	Affidabilità ALTA
$6 \% < R_{sgc} < 34 \%$	Affidabilità MEDIA
$34 \% \leq R_{sgc} < 83 \%$	Affidabilità BASSA
$R_{sgc} \geq 83 \%$	Affidabilità NULLA

Il giudizio complessivo R_{sgc} sarà assunto quale parametro dal quale derivare il livello di confidenza per il campionamento delle operazioni da sottoporre a verifica sulle spese certificate, secondo la già consolidata metodologia di campionamento utilizzata da UVER nell'attività di verifica delle operazioni all'interno dei programmi comunitari di cui è Autorità di Audit.