

*Servizi di assistenza tecnica al POR MOLISE FESR FSE 2014-2020
e al Patto per lo Sviluppo della Regione Molise*

Valutazione del Rischio di Frode e Misure Antifrode efficaci

Obiettivi

Fornire ai partecipanti un quadro chiaro rispetto alla valutazione del rischio di frode ed a misure antifrode efficaci e proporzionate ai sensi delle Linee Guida EGESIF 14_0021_00

- partendo dal contesto normativo e regolamentare
- per giungere all'autovalutazione del rischio di frode
- ed all'adozione di misure antifrode efficaci e proporzionate

Argomenti



Contesto normativo e regolamentare

Definizioni di Irregolarità, Frode, Corruzione

Autovalutazione dei Rischi di Frode

Misure Antifrode efficaci e proporzionate

Il Sistema dei Controlli

Contesto normativo (1)

- Il tema del contrasto alla frode è oggetto di particolare attenzione nell'ambito della normativa europea; a tal proposito, il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), all'**art. 325** "Lotta contro la frode", sancisce:
- il "**principio di assimilazione**", che impone agli Stati Membri di adottare, per la lotta contro le frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea, le stesse misure di cui normalmente si avvalgono per combattere le frodi che ledono i propri interessi finanziari nazionali
- nonché il coordinamento dell'azione antifrode tra l'Unione Europea e le Autorità nazionali

Contesto normativo (2)

- Inoltre, l'articolo 325 dispone che: “gli Stati membri e l'Unione combattono la frode e altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione mediante **misure dissuasive**, tali da permettere una protezione efficace, coordinando la loro azione, ed organizzando una cooperazione stretta e regolare tra le autorità competenti”
- Peraltro, **la definizione di frode** è rintracciabile nella Convenzione sulla tutela degli interessi finanziari delle Comunità Europee, elaborata in base all'articolo K.3 del Trattato sull'Unione europea, e definita in seno al Consiglio della Unione Europea del 26 luglio 1995 (pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale n. C 316 del 27 novembre 1995), che la identifica come “**qualsiasi azione od omissione intenzionale relativa**”:

Contesto normativo (3)

- “all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o di documenti falsi, inesatti o incompleti cui consegue il percepire o la ritenzione illecita di fondi provenienti dal bilancio generale delle Comunità Europee o dai bilanci gestiti dalle Comunità Europee o per conto di esse
- alla mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico cui consegue lo stesso effetto
- alla distrazione di tali fondi per fini diversi da quelli per cui essi sono stati inizialmente concessi”

Contesto normativo (4)

- A norma dell'articolo 63 del nuovo Regolamento finanziario 1046 del 2018, gli Stati membri adottano tutte le misure necessarie, comprese misure legislative, regolamentari e amministrative, per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione e, nello specifico, prevengono, individuano e rettificano le irregolarità e le frodi
- Il RDC n. 1303 del 2013 prevede requisiti specifici in relazione alle responsabilità degli Stati membri nella prevenzione delle frodi
- Gli orientamenti sulla gestione dei rischi di frode, **EGESIF** 14_0021_00 del 16/06/2014, sono destinati alle AdG ed alle AdA del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), del Fondo di coesione (FC), e del Fondo sociale europeo (FSE), del Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP)

Contesto normativo (5)

- L'articolo 72 del Regolamento n. 1303 del 2013, stabilisce che i Sistemi di Gestione e Controllo prevedano misure di “prevenzione, rilevamento e correzione di irregolarità, comprese le frodi ed il recupero di importi indebitamente versati”
- In particolare, secondo l'articolo 125, paragrafo 4, lettera c), Reg. 1303/2013, l'Autorità di Gestione istituisce “misure antifrode efficaci e proporzionate, tenendo conto dei rischi individuati”
- Stante quanto previsto dall'articolo 72, lettera h); dall'articolo 122, paragrafo 2; dall'articolo 125, paragrafo 4, lettera c); del Regolamento 1303 del 2013, la Commissione Europea e l'Autorità di Audit valutano l'efficace funzionamento dei Sistemi di Gestione e Controllo sui risultati di tutti gli audit

Contesto normativo (6)

- La valutazione si basa sulla verifica della conformità ai **requisiti chiave** di cui alla Tabella 1 dell'Allegato IV del Regolamento Delegato n. 480 del 2014
- **Il requisito chiave 7** per la valutazione dei Sistemi di Gestione e Controllo riguarda l'"efficace attuazione di misure antifrode proporzionate"
- I criteri di valutazione del funzionamento del requisito chiave 7 sono di seguito sintetizzati:

Contesto normativo (7)

- 7.1 Valutazione del rischio di frode
- 7.2 Articolazione delle misure antifrode intorno ai quattro elementi principali del ciclo antifrode: prevenzione, individuazione, correzione e azione giudiziaria
- 7.3 Misure preventive adeguate e proporzionate, adatte alle specifiche situazioni
- 7.4 Esistenza ed efficace attuazione di adeguate misure di individuazione dei segnali di avvertimento
- 7.5 Esistenza di misure adeguate qualora vengano individuati casi di sospetta frode
- 7.6 Procedure adeguate di follow-up per il recupero potenziale dei Fondi UE spesi in maniera fraudolenta
- 7.7 Procedure adeguate di follow-up per la revisione di processi, procedure e controlli connessi a frodi potenziali o effettivamente commesse

Contesto normativo (8)

- Inoltre, nelle Linee Guida sulla “Valutazione del rischio di frode e misure antifrode efficaci e proporzionate” (Nota orientativa EGESIF 14-0021-00 del 16/06/2014), la Commissione Europea raccomanda alle Autorità di Gestione di adottare un “approccio proattivo, strutturato e mirato nella gestione dei rischi di frode”
- Richiamando anche il sistema informativo ARACHNE quale strumento messo a disposizione degli Stati membri, per poter supportare le attività di verifica volte all’individuazione dei progetti / beneficiari / contratti / contraenti potenzialmente più esposti a rischi di frode

Approccio contro i Rischi di Frode (1)

- I rischi di frode e di corruzione devono essere gestiti in maniera appropriata; le AdG hanno la responsabilità di dimostrare che qualsivoglia tentativo di frode al bilancio dell'UE è inammissibile e non sarà tollerato; affrontare la frode, le sue cause e conseguenze, rappresenta una notevole sfida per qualunque gestione, **essendo concepita la frode proprio per non essere scoperta**
- Inoltre, si raccomanda all'AdG di prendere nota dell'Indice sulla percezione della corruzione di "**Transparency International**", e della relazione dell'UE sulla lotta alla corruzione elaborata dalla Commissione* nel valutare come è percepito l'ambiente generale in cui opera in termini di esposizione a potenziali casi di corruzione e di frode
- * Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio ed al Comitato economico e sociale europeo "La lotta contro la corruzione nell'UE" - COM (2011) 308 definitivo del 6.6.2011

Approccio contro i Rischi di Frode (2)

- Le possibilità di frode non possono essere ignorate e devono essere considerate come una serie di rischi da gestire in modo appropriato, al pari di altri rischi per le attività amministrative o di altri eventi negativi
- Pertanto, la valutazione dei rischi di frode può pertanto essere effettuata utilizzando i principi e gli strumenti di gestione del rischio esistenti; l'impiego efficace di solidi sistemi di controllo può ridurre il rischio che si verifichino frodi o che non vengano scoperte, **ma non può eliminare del tutto la probabilità** che vengano commesse
- L'obiettivo complessivo dovrebbe consistere nel far fronte ai **principali rischi** di frode in modo mirato; tenendo conto, oltre ai requisiti di base, del fatto che il beneficio globale di ogni misura antifrode **supplementare** deve essere superiore ai suoi costi complessivi (principio della proporzionalità); e ricordando altresì gli elevati **costi in termini di reputazione** dovuti a frode e corruzione

Approccio contro i Rischi di Frode (3)

- Al fine di valutare l'impatto e la probabilità di eventuali rischi di frode lesivi degli interessi finanziari dell'UE, la Commissione suggerisce alle AdG di utilizzare lo strumento di **valutazione dei rischi di frode** di cui all'**Allegato 1**; la valutazione deve essere effettuata da una squadra incaricata dell'autovalutazione dall'AdG
- **Nell'Allegato 2** è riportato l'elenco dei **controlli per l'attenuazione del rischio**, raccomandati ma non vincolanti, che le Autorità di Gestione potrebbero utilizzare per gli **eventuali rischi residui**

Approccio contro i Rischi di Frode (4)

- Queste misure proporzionate possono contribuire a ridurre ulteriormente i rischi residui individuati con l'autovalutazione e non ancora affrontati efficacemente dai controlli esistenti
- In aggiunta, **nell'Allegato 3** è proposto un modello facoltativo di **dichiarazione** in materia di politica antifrode, destinato alle AdG che vogliono includere il loro programma di lotta alla frode in una dichiarazione strategica, volta a comunicare a livello interno ed esterno la posizione ufficiale assunta in merito alla frode ed alla corruzione

Approccio contro i Rischi di Frode (5)

- La Commissione fornisce, altresì, orientamenti per la verifica da parte dell'AdA del lavoro svolto dall'AdG nell'ambito della valutazione dei rischi di frode e delle relative misure messe in atto per contenerli
- Le liste di controllo dell'**Allegato 4** potrebbero rivelarsi utili in previsione degli Audit di Sistema effettuati dalle AdA a norma dell'articolo 127 RDC
- Inoltre, saranno utilizzate ai fini della valutazione dei rischi condotta dalla stessa Commissione, nonché della relazione e del parere dell'organismo di audit indipendente responsabile della valutazione del Sistema di Gestione e Controllo per la designazione delle Autorità di Gestione di cui all'articolo 124, paragrafo 2, RDC

La gestione dei Rischi di Frode (1)

- Lo strumento di autovalutazione pratica dei rischi di frode (Allegato 1) riguarda le principali situazioni in cui i processi fondamentali di attuazione dei programmi sono più esposti all'azione di persone od organizzazioni fraudolente, inclusa la criminalità organizzata, la valutazione dell'eventuale probabilità e gravità di tali situazioni, e le azioni intraprese dalle AdG per farvi fronte
- L'accento è posto su tre processi fondamentali selezionati, considerati quelli maggiormente esposti a rischi di frode specifici:

La gestione dei Rischi di Frode (2)

1) la selezione dei richiedenti

2) l'attuazione e la verifica delle operazioni

3) la certificazione ed i pagamenti

La gestione dei Rischi di Frode (3)

- Il risultato finale della valutazione dei rischi di frode consiste nell'individuazione di **rischi specifici** per i quali, secondo quanto dimostrato dall'autovalutazione, non sono state prese misure sufficienti a portare la probabilità o l'impatto dell'attività potenzialmente fraudolenta **ad un livello accettabile**
- La valutazione fungerà da base per colmare le lacune, mediante la selezione di misure antifrode efficaci e proporzionate dallo elenco dei controlli per l'attenuazione del rischio raccomandati
- In alcuni casi, le conclusioni potrebbero indicare che la maggior parte dei rischi residui è stata eliminata, e che quindi sono necessarie poche misure antifrode supplementari (se non nessuna); indipendentemente dal tipo di valutazione, **le AdG devono poterne giustificare le conclusioni**

Definizioni in generale

- La valutazione dei rischi concerne soltanto rischi di frode specifici, e non le irregolarità
- Tuttavia, l'attuazione efficace di tale esercizio può ripercuotersi indirettamente anche sulla prevenzione e sull'individuazione delle **irregolarità in senso lato**, intese come categoria più ampia della frode
- L'elemento che distingue la frode dall'irregolarità è **l'intenzionalità**

Definizione di Irregolarità

- L'articolo 1, paragrafo 2, del Regolamento (CE) n. 2988/95 definisce una "**irregolarità**" come:
- "qualsiasi violazione di una disposizione del diritto comunitario derivante da un'azione o un'omissione di un operatore economico che abbia o possa avere come conseguenza un **pregiudizio** al bilancio generale delle Comunità, o ai bilanci da queste gestite, attraverso la diminuzione o la soppressione di entrate provenienti da risorse proprie percepite direttamente per conto delle Comunità, ovvero una spesa indebita"

Definizione di Frode nel Trattato

- La convenzione elaborata in base all'articolo 3 del Trattato sull'Unione Europea relativa alla tutela degli interessi finanziari europei definisce "**frode**", in materia di spese, qualsiasi azione od omissione **intenzionale** relativa:
- "all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti cui consegue il percepire o la ritenzione illecita di fondi provenienti dal bilancio generale delle Comunità Europee, o dai bilanci gestiti dalle CE, o per conto di esse
- alla mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico cui consegue lo stesso effetto
- alla distrazione di tali fondi per fini diversi da quelli per cui essi sono stati inizialmente concessi"

Definizione di Corruzione

- Una definizione di corruzione in senso ampio utilizzata dalla Commissione è **“l'abuso di potere (pubblico) ai fini di un profitto privato”**
- I pagamenti illeciti facilitano molti altri tipi di frode, quali l'emissione di fatture false, le spese fittizie, o l'inosservanza delle specifiche di un contratto
- La forma più diffusa di corruzione è rappresentata dai pagamenti illeciti o da altri vantaggi: un destinatario (corruzione passiva) accetta una tangente da un mittente (corruzione attiva) in cambio di un favore

Autovalutazione dei Rischi di Frode (1)

- Il principale obiettivo dello strumento di valutazione dei rischi dell'**Allegato 1** è semplificare l'autovalutazione dell'AdG circa l'impatto e la probabilità che si verifichino specifiche situazioni fraudolente
- **Gli specifici rischi di frode da valutare** sono stati determinati in base alle conoscenze dei casi di frode riscontrati in precedenza nell'ambito della Politica di Coesione, nonché ai **meccanismi di frode conosciuti e ricorrenti**
- In altre parole, lo strumento è stato predisposto rispetto **ad una serie di specifici rischi noti**
- La squadra incaricata dell'autovalutazione dovrà **aggiungere** ogni altro rischio noto per programmi / regioni determinati oggetto della valutazione

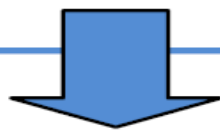
Autovalutazione dei Rischi di Frode (2)

- Gli orientamenti di cui all'Allegato 1 forniscono informazioni dettagliate sull'utilizzo dello **strumento di autovalutazione dei rischi di frode**
- Lo strumento concerne la probabilità e l'impatto di rischi di frode specifici e ampiamente noti, attinenti in particolare ai processi fondamentali:
 - 1) selezione dei richiedenti (foglio di lavoro 1 del foglio elettronico)
 - 2) attuazione dei progetti da parte dei beneficiari, ponendo l'accento su appalti pubblici e costo del lavoro (foglio di lavoro 2)
 - 3) certificazione dei costi da parte dell'Autorità di Gestione e pagamenti (foglio di lavoro 3 del foglio elettronico)

Autovalutazione dei Rischi di Frode (3)

- Ogni sezione è preceduta da una scheda che elenca **i rischi specifici della sezione stessa**
- Si raccomanda all'Autorità di Gestione di valutare i rischi di frode complessivi nei contratti di appalto pubblico di cui ha gestione diretta, ad esempio, nell'ambito dell'assistenza tecnica (foglio di lavoro 4)
- Nel caso in cui l'AdG non pubblici appalti pubblici che necessitano di una valutazione dei rischi di frode, non sarà necessario compilare la sezione 4
- La metodologia per la valutazione dei rischi di frode prevede **cinque fasi principali:**

Quantificazione della probabilità e dell'impatto di rischi di frode specifici (rischio lordo)



Valutazione dell'efficacia dei controlli esistenti volti a ridurre il rischio lordo



Valutazione del rischio netto, tenendo conto dell'incidenza e dell'efficacia dei controlli esistenti, ossia, la situazione allo stato attuale (rischio residuo)



Valutazione dell'incidenza dei controlli supplementari previsti sul rischio netto (residuo)



Definizione dell'obiettivo di rischio, ossia il livello di rischio che l'autorità di gestione reputa tollerabile

Autovalutazione dei Rischi di Frode (4)

- Per ciascun rischio specifico, l'obiettivo generale consiste nel valutare il "rischio lordo", che una particolare situazione di frode si verifichi e, successivamente, nell'individuare e valutare l'efficacia dei controlli esistenti volti a ridurre la probabilità che questi rischi di frode si verifichino, o che non vengano scoperti
- Il risultato sarà la definizione di un "**rischio netto attuale**", seguita, qualora il "**rischio residuo**" sia significativo o critico, dalla messa in atto di un Piano di Azione volto a migliorare i controlli, ed a ridurre ulteriormente l'esposizione dello Stato membro a ripercussioni negative
- Ad esempio, mettendo in atto appropriate misure supplementari, efficaci e proporzionate, si veda l'elenco di controlli per la attenuazione del rischio suggeriti (non vincolanti) nell'**Allegato 2**

Autovalutazione dei Rischi di Frode (5)

- A seconda della portata del Programma e delle dimensioni dell'AdG, i processi di attuazione potrebbero essere messi in atto da dipartimenti/uffici differenti in seno all'AdG
- Si raccomanda che i soggetti maggiormente interessati prendano parte alla valutazione, per garantire che sia il più imparziale e precisa possibile, ed effettuata con efficacia e semplicità
- Pertanto, la squadra incaricata della valutazione potrebbe essere composta da personale di diversi dipartimenti/uffici dell'AdG, con differenti responsabilità, tra cui la selezione delle operazioni, la verifica sia documentale che in loco, l'autorizzazione dei pagamenti, nonché da rappresentanti dell'Autorità di Certificazione (AdC), e degli organismi di attuazione

Autovalutazione dei Rischi di Frode (6)

- Le AdG potrebbero valutare la possibilità di coinvolgere i servizi di coordinamento antifrode (AFCOS) o altri organismi specializzati, che contribuirebbero con competenze specifiche al **processo di valutazione**
- Inoltre, si raccomanda che l'AdA, dovendo svolgere l'audit della valutazione dei rischi effettuata, non assuma un ruolo diretto nella decisione sul livello di esposizione ai rischi, ma valuti la possibilità di partecipare al processo di valutazione **in veste consultiva o di osservatore**
- Per ovvie ragioni, l'autovalutazione non dovrebbe essere affidata a terzi, poiché richiede buone conoscenze del Sistema di Gestione e Controllo in atto e dei beneficiari del programma

AFCOS in Italia

- **AFCOS** significa Anti-fraud coordination service (structure)
- Gli Stati membri devono designare un AFCOS in accordo con l'articolo 3, paragrafo 4, del Regolamento n. 883 del 2013 per facilitare l'effettiva cooperazione e lo scambio di informazioni, incluse le informazioni di tipo operativo, con **I'OLAF**: Ufficio Europeo per la Lotta Anti-frode
- In Italia, l'AFCOS designato è la **Guardia di Finanza**, Divisione Specializzata nel contrasto alle frodi all'Unione Europea presso il Dipartimento delle Politiche Europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri

Autovalutazione dei Rischi di Frode (7)

- In primo luogo, la conformità ai requisiti riguardanti l'adozione di procedure adeguate per la messa in atto di misure antifrode efficaci e proporzionate è parte integrante dei **criteri di designazione** dell'Autorità di Gestione
- **Lo strumento di autovalutazione** è bene venga utilizzato una volta all'anno, come regola generale, oppure ogni due anni
- Tuttavia, potrebbero essere necessarie verifiche più regolari dei progressi realizzati rispetto ai Piani di Azione nell'ambito dei **controlli supplementari** messi in atto, modifiche dell'ambiente di rischio, ed un costante adeguamento della classificazione della valutazione

Autovalutazione dei Rischi di Frode (8)

- Qualora il livello del rischio individuato sia molto basso e nell'anno precedente non siano stati segnalati casi di frode, l'AdG può decidere di rivedere la propria tempistica di autovalutazione, portandola a scadenza biennale
- Il verificarsi di nuovi casi di frode, o l'apporto di modifiche sostanziali a procedure e/o personale dell'AdG, devono essere seguiti tempestivamente da un esame delle debolezze percepite nel sistema, e delle parti pertinenti dell'autovalutazione

Ciclo di lotta alla frode (1)

- Al fine di affrontare con successo il problema della frode, la Commissione invita le Autorità di Gestione a sviluppare un approccio strutturato nella lotta alla frode
- Il ciclo di lotta alla frode include **4 elementi principali**:
 - 1) la prevenzione
 - 2) l'individuazione
 - 3) la rettifica
 - 4) l'azione giudiziaria

Ciclo di lotta alla frode (2)

- L'associazione, da parte degli organismi competenti, di una valutazione approfondita dei rischi di frode, di adeguate misure in materia di prevenzione, di rilevamento, di indagini coordinate e tempestive, può permettere di ridurre notevolmente i rischi di frode, ed essere un valido deterrente contro la frode
- Molte organizzazioni adottano una politica in materia di lotta alla frode per dimostrare la loro determinazione nel combattere e fronteggiare la frode; **tale politica**, che dovrebbe essere **semplice e mirata**, e dovrebbe prevedere i seguenti aspetti:

Ciclo di lotta alla frode (3)

- a) strategie per lo sviluppo di una **cultura** antifrode
- b) **assegnazione delle responsabilità**
nella lotta alla frode
- c) **meccanismi di segnalazione** di presunte frodi
- d) **cooperazione** tra i diversi soggetti

Ciclo di lotta alla frode (4)

- Tale politica dovrebbe essere messa in rilievo in seno all'organizzazione (divulgata a tutto il nuovo personale, ed anche sull'intranet); inoltre, a tutto il personale dovrebbe essere chiaro che è attuata in modo attivo, con regolari aggiornamenti su questioni connesse alle frodi, ed alle relazioni sui risultati delle indagini sulle frodi
- Si veda **il modello per la Politica Antifrode** presentato nell'**Allegato 3**, che propone un modello facoltativo di dichiarazione in materia di politica antifrode, destinato a tutte le AdG che intendano andare oltre i requisiti normativi di base, formalizzando e comunicando a livello interno ed esterno la loro posizione ufficiale in merito alla frode ed alla corruzione

Prevenzione delle frodi (1)

- Dimostrando un chiaro impegno nella lotta alla frode ed alla corruzione, sensibilizzando ai compiti svolti nell'ambito della prevenzione e dell'individuazione, mostrandosi determinata nelle segnalazioni alle Autorità cui competono indagini e sanzioni, l'AdG invierà un chiaro messaggio ai potenziali frodatori, inducendo eventuali cambiamenti di comportamento e di atteggiamento nei confronti della frode
- Date le difficoltà nel dimostrare i comportamenti fraudolenti, e nel porre rimedio ai danni alla reputazione, in genere è **preferibile prevenire l'attività fraudolenta** piuttosto che doverla correggere successivamente

Prevenzione delle frodi (2)

- Nella maggior parte dei casi i meccanismi di prevenzione sono incentrati sulla riduzione delle possibilità che una frode venga commessa, grazie all'attuazione di **un solido sistema di controllo interno**, affiancato da una valutazione dei rischi di frode proattiva, strutturata e mirata
- Tuttavia, anche attività di ampio respiro nell'ambito della **formazione** e della sensibilizzazione, e lo sviluppo di una cultura "etica" possono essere utili per contrastare eventuali "giustificazioni" a sostegno del comportamento fraudolento

Prevenzione delle frodi (3)

- La difesa preventiva più resistente contro la frode è l'istituzione di un solido sistema di controllo interno, da elaborare e mettere in atto come **risposta proporzionata** ai rischi individuati in un esercizio di valutazione dei rischi
- Un'organizzazione dovrebbe ad ogni modo adoperarsi per sviluppare una cultura, e strutture appropriate per scoraggiare gli eventuali comportamenti fraudolenti
- Lo sviluppo di una cultura di opposizione alla frode è essenziale sia in quanto elemento dissuasivo per i potenziali truffatori, sia per rafforzare l'impegno del personale nella lotta contro la frode in seno all'AdG

Cultura etica

**Politica, responsabilità
formazione, meccanismi di
segnalazione**

**Sistema di controllo
interno**

**Rischi di
frode**

Prevenzione delle frodi (4)

- Tale cultura può essere sviluppata combinando specifiche strutture e politiche antifrode, come illustrato nel secondo cerchio del diagramma di cui sopra ed esposto in maggior dettaglio successivamente, nonché con la messa in atto di diversi meccanismi e comportamenti generali:
- 1) **dichiarazione d'intenti**: l'espressione chiara, evidente a tutti gli osservatori interni ed esterni, dell'impegno dell'AdG nel rispettare le più elevate norme in materia di etica

Prevenzione delle frodi (5)

2) impostazione data dai livelli più alti:

comunicazione orale e/o scritta dai più alti livelli dell'AdG sulle aspettative in merito a personale e beneficiari, da cui ci si attendono le più elevate **norme standard di comportamento etico** (per i beneficiari è possibile usare le lettere ed i contratti di sovvenzione)

Prevenzione delle frodi (6)

3) codice di condotta: un codice etico inequivocabile, cui tutto il personale deve regolarmente dichiarare di aderire, relativo ad aspetti seguenti, quali:

- conflitti di interessi
- spiegazioni, requisiti e procedure di segnalazione
- politica in materia di regali ed ospitalità
- spiegazione e responsabilità cui il personale deve attenersi
- informazioni riservate
- spiegazione e responsabilità del personale
- requisiti per la segnalazione delle presunte frodi

Prevenzione delle frodi (7)

- In sintesi, tutto il personale deve rispettare i principi: **dell'integrità, dell'obiettività, dell'affidabilità, dell'onestà**
- Nell'ambito dell'AdG dovrebbe esserci una chiara assegnazione delle responsabilità riguardanti l'istituzione di Sistemi di Gestione e Controllo conformi ai requisiti dell'UE, e la verifica dell'efficacia del funzionamento di tali sistemi per la prevenzione, l'individuazione e la rettifica delle frodi
- Una tale impostazione è necessaria per garantire che tutte le persone coinvolte siano perfettamente a conoscenza delle rispettive responsabilità e dei rispettivi obblighi, nonché per comunicare, sia a livello interno che esterno, nei confronti di tutti i potenziali beneficiari, che l'organizzazione adotta **un approccio coordinato nella lotta alla frode**

Prevenzione delle frodi e formazione

- La strategia globale di gestione dei rischi dell'organizzazione deve includere **programmi formali di formazione** ed interventi di sensibilizzazione
- Tutto il personale dovrebbe ricevere una formazione sugli aspetti teorici e pratici, che permetterebbe, da un lato, di sensibilizzare le AdG alla cultura della lotta alla frode e, dall'altro, di fornire loro sostegno nell'individuazione e nella risposta a presunti casi di frode
- La formazione dovrebbe riguardare aspetti specifici della politica antifrode, determinati ruoli e responsabilità, ed i meccanismi di segnalazione

Prevenzione delle frodi e sensibilizzazione

- Le attività di sensibilizzazione possono essere svolte anche con mezzi meno formali del percorso di formazione, quali:
- bollettini di informazione
- manifesti
- siti Internet
- inclusione della questione come **punto permanente** all'ordine del giorno nelle riunioni dei gruppi di lavoro

Sistemi interni di controllo

- La più forte difesa nei confronti della frode potenziale è un sistema di controllo interno ben definito e correttamente attuato, in cui i controlli si incentrano effettivamente sulla riduzione dei rischi individuati
- Le Verifiche di Gestione devono essere approfondite, ed i relativi controlli in loco devono basarsi sul rischio ed avere una portata appropriata
- La probabilità di rilevare i casi di frode potenziale sarà maggiore laddove siano in atto Verifiche di Gestione approfondite
- Il personale incaricato delle Verifiche di Gestione documentali, ed in loco, deve conoscere le disposizioni della normativa europea e nazionale **sugli indicatori di frode**

Il Sistema Arachne (1)

- La modernizzazione della raccolta, della conservazione e dell'analisi dei dati rappresenta un'opportunità per la lotta alla frode
- Nei limiti della legislazione in materia di ciascuno Stato membro, e tenendone debitamente conto, l'analisi dei dati può essere utilizzata a questo stadio per apportare un notevole contributo al processo di valutazione dei rischi, alla verifica incrociata dei dati con altre organizzazioni del settore pubblico o privato (ad esempio: autorità fiscali, dipartimenti governativi, autorità responsabili del controllo del credito) e **per individuare situazioni potenzialmente ad alto rischio**, anche prima dell'erogazione del finanziamento

Il Sistema Arachne (2)

- Nell'ambito della lotta alla frode (ed alle irregolarità), la Commissione ha predisposto uno strumento specifico di estrazione dei dati, chiamato ARACHNE, affinché le AdG possano individuare i progetti potenzialmente esposti a rischi di frode, conflitti di interesse, irregolarità
- ARACHNE è uno strumento di **classificazione del rischio**, che può aumentare l'efficienza nella selezione dei progetti, nelle verifiche di gestione, negli audit, nonché potenziare ulteriormente l'identificazione, la prevenzione e il rilevamento delle frodi

Il Sistema Arachne (3)

- Il Sistema Arachne è stato elaborato dalla Commissione, ed è particolarmente appropriato per l'identificazione e la valutazione dei rischi di frode nell'ambito dei Fondi SIE, incluso, tra gli altri, **il settore degli appalti pubblici**, particolarmente esposto a frodi ed irregolarità, quali le offerte collusive
- Il Garante Europeo della Protezione dei Dati, dopo un attento esame delle fonti giuridiche pertinenti, ha dato il 17 Febbraio 2014 un parere positivo sulla conformità di ARACHNE alle disposizioni del Regolamento n. 45 del 2001

Il Sistema Arachne (4)

- Il parere positivo contiene alcune osservazioni riguardanti il trattamento di specifiche categorie di dati, al fine di garantirne la necessità, la proporzionalità, la qualità
- Altre raccomandazioni riguardano la questione di un "**feedback continuo**", per garantire l'accuratezza dei dati, misure per un'elevata qualità dei dati, l'analisi, caso per caso, dei trasferimenti di dati all'OLAF e alla Corte dei Conti Europea, la soppressione dei dati dopo un ragionevole periodo di tempo, e l'informazione da dare in merito alle persone interessate
- Tutte queste osservazioni e raccomandazioni sono state recepite ed attuate della Commissione Europea

Il Sistema Arachne (5)

- Un corretto uso del Sistema ARACHNE è considerato dalla Commissione una buona pratica per individuare i "**cartellini rossi**", e proporre misure mirate di lotta alla frode
- Inoltre, lo strumento potrebbe essere preso in considerazione nel valutare l'appropriatezza degli attuali controlli di prevenzione e di individuazione
- Lo strumento è stato introdotto gradualmente, a partire dal 2014, in tutti gli Stati membri che hanno deciso di loro iniziativa di metterlo in atto per migliorare **i controlli di gestione dei rischi di frode**

Il Sistema Arachne (6)

- Diversamente da una soluzione unica per tutti i casi, rispetto al Sistema Arachne, le decisioni al riguardo possono variare da uno Stato membro all'altro, nonché tra diversi Programmi e/o Regioni in uno stesso Stato membro, considerando le reali situazioni effettive, in termini di casi di frode individuati e segnalati alla Commissione, che presentano notevoli differenze tra gli Stati membri e le loro regioni

Individuazione delle frodi (1)

- Tuttavia, i meccanismi di prevenzione non possono garantire una tutela assoluta nei confronti delle frodi, e le Autorità di Gestione necessitano di sistemi per l'individuazione tempestiva dei comportamenti fraudolenti
- Tra tali tecniche rientrano procedure analitiche per evidenziare le anomalie (come, ad esempio, il Sistema ARACHNE), e solidi meccanismi di segnalazione e valutazione dei rischi in itinere
- Una robusta cultura etica ed un corretto sistema di controllo interno non possono garantire una protezione assoluta dalle frodi
- Pertanto, le strategie relative alle frodi devono tenere conto della possibilità che possano ancora verificarsi casi di frode che richiedano l'elaborazione e l'attuazione di diverse misure di individuazione delle frodi

Individuazione delle frodi (2)

- L'AdG dovrebbe far fronte ai rischi di frode con tecniche di individuazione specifiche e mirate, avvalendosi di **persone designate**, responsabili dell'esecuzione di tali tecniche
- Inoltre, tutte le persone coinvolte nell'attuazione di un ciclo di finanziamenti dai Fondi SIE svolgono un ruolo importante nell'individuazione delle attività potenzialmente fraudolente e nella definizione delle misure del caso
- A tal fine, è necessario coltivare una mentalità appropriata, e favorire un sano livello di scetticismo, ed una sensibilizzazione in relazione ai possibili **campanelli d'allarme di una frode potenziale**

Cartellini rossi o “red flags” (1)

- Gli indicatori di frode sono i segnali più specifici, i cosiddetti “cartellini rossi”, che indicano il verificarsi di un'attività fraudolenta, che richiede una risposta immediata per determinare se siano necessarie ulteriori misure
- Gli indicatori possono essere anche specifici rispetto alle attività effettuate frequentemente nell'ambito dei Programmi a finalità strutturale, quali quelle **connesse agli appalti ed al costo del lavoro**
- A tal fine, la Commissione ha fornito agli Stati membri le seguenti informazioni specifiche:

Cartellini rossi o “red flags” (2)

- a) COCOF 09/0003/00 del 18/2/2009 – Nota di informazione sugli **indicatori di frode** per FESR e FSE, ed informazioni sulle **procedure di segnalazione**
- b) Raccolta di casi resi anonimi dell'OLAF – Azioni Strutturali
- c) Guida pratica dell'OLAF sul conflitto di interessi
- d) Guida pratica dell'OLAF sui documenti contraffatti

Cartellini rossi o “red flags” (3)

- Queste pubblicazioni dovrebbero essere oggetto di **un'attenta lettura**, ed il loro contenuto dovrebbe essere ampiamente divulgato a tutto il personale che potrebbe rilevare comportamenti di questo tipo
- In particolare, questi indicatori devono essere noti a tutti coloro che svolgono attività relative alla revisione delle attività dei beneficiari, come ad esempio, le persone che svolgono le verifiche di gestione documentali ed in loco, o altre visite di monitoraggio

Meccanismi di segnalazione delle frodi (1)

- L'istituzione e la promozione di chiari meccanismi di segnalazione rappresenta un elemento fondamentale della prevenzione, nonché dell'individuazione delle frodi
- Tali meccanismi sono intesi a semplificare la segnalazione sia di presunte frodi, sia di debolezze nei controlli che potrebbero accrescere l'esposizione dell'AdG alle frodi
- Le AdG dovrebbero prevedere chiari meccanismi di segnalazione, che garantiscono un adeguato coordinamento in merito a questioni antifrode con l'Autorità di Audit, e le Autorità dello Stato membro competenti nelle indagini, nonché di quelle responsabili nella lotta alla corruzione

Meccanismi di segnalazione delle frodi (2)

- La comunicazione alla Commissione dei risultati di misure antifrode efficaci, e degli eventuali casi di frode presunta, sarà integrata nella Relazione di sintesi annuale, e nel Parere sulla gestione dell'AdG
- La Relazione Annuale di Controllo dell'AdA includerà, inoltre, una sezione sui casi di presunta frode individuati nel corso dell'anno
- **La comunicazione e la formazione del personale** sui meccanismi di segnalazione devono garantire che il personale:

Meccanismi di segnalazione delle frodi (3)

- a) sappia a chi segnalare un presunto comportamento fraudolento o i risultati di un controllo fraudolento
- b) confidi nel fatto che i sospetti vengano presi in considerazione dalla direzione dell'organizzazione
- c) sia certo di poter effettuare una segnalazione in tutta tranquillità, e di poter contare sulla non tolleranza da parte dell'organizzazione rispetto alle eventuali ritorsioni nei confronti del personale che segnala presunte frodi

Meccanismi di segnalazione delle frodi (4)

- L'autorità designata dallo Stato membro deve segnalare le presunte frodi all'OLAF conformemente ai requisiti dell'articolo 122 del Regolamento Disposizioni Comuni n. 1303 del 2013
- Inoltre, i beneficiari dovrebbero essere informati sulle modalità di comunicazione all'OLAF di eventuali informazioni di cui potrebbero essere in possesso
- Laddove sia rilevato, e correttamente segnalato, un sospetto di frode, l'AdG deve riferire il caso all'Autorità competente in materia di indagini (e sanzioni) dello Stato membro, ivi comprese le autorità di lotta alla corruzione (se del caso), nonché informare l'OLAF di conseguenza

Meccanismi di segnalazione delle frodi (5)

- Inoltre, l'Autorità di Gestione effettua un esame approfondito e critico dei sistemi di controllo interni che potrebbero averla esposta a frodi potenziali o accertate
- Una volta che il caso di presunta frode è stato individuato e segnalato conformemente alle disposizioni nazionali ed europee; l'organismo competente stabilisce se debba essere aperta un'indagine, e se si debba procedere al recupero delle somme, ed a promuovere l'azione penale, come previsto dalla normativa in vigore

Recupero degli importi versati

- Il recupero degli importi versati indebitamente ai beneficiari spetta all'AdG; per questo motivo, è necessario che tale l'Autorità disponga di procedure consolidate per occuparsi di eventuali recuperi di Fondi SIE spesi in modo fraudolento
- Le procedure dovrebbero precisare chiaramente i casi in cui seguiranno procedimenti civili o penali a carico
- L'applicazione di tali sanzioni e la loro visibilità rappresentano **un deterrente fondamentale** per i potenziali frodatori; e l'AdG dovrebbe, pertanto, dimostrarsi determinata nel raggiungere questi risultati

Attività di follow-up (1)

- Una volta che le autorità competenti hanno concluso un'indagine su una frode, o la hanno trasmessa alle autorità competenti di indagare, si dovrebbe procedere ad un **riesame di tutti** i procedimenti, le procedure, i controlli connessi alla frode potenziale o già accertata
- Il riesame dovrebbe essere obiettivo e critico, e dovrebbe condurre a conclusioni chiare sulle **debolezze percepite**, e sugli **insegnamenti tratti**, nonché ad azioni chiare, soggetti responsabili, ed adempimenti da porre in essere

Attività di follow-up (2)

- Inoltre, quanto accaduto dovrebbe andare ad integrare **la successiva revisione dell'autovalutazione**
- Deve essere garantita una piena cooperazione con le autorità investigative, di polizia e giudiziarie, in particolare conservando i fascicoli relativi ai casi di frode in un luogo sicuro, e garantendo un corretto passaggio di consegne, in caso di mobilità del personale

Lista di Controllo per l'AdA

- **L'Allegato 4** contiene una proposta di lista di controllo per l'audit dell'AdA riguardante la conformità dell'AdG (e dei relativi organismi intermedi) all'articolo 125, paragrafo 4, lettera c), del Regolamento 1303 del 2013
- Tale lista può integrare quelle utilizzate dall'AdA per l'effettuazione dell'Audit di Sistema
- La lista di controllo può essere utilizzata, altresì, dall'Organismo indipendente incaricato della valutazione del Sistema di Gestione e Controllo ai fini della designazione a norma dell'articolo 124, paragrafo 2, Reg. 1303 del 2013

Verifiche dell'Autorità di Audit (1)

- Parallelamente agli audit sul funzionamento dei Sistemi di Gestione e Controllo, l'Autorità di Audit deve svolgere verifiche sull'effettiva attuazione delle misure antifrode da parte dell'Autorità di Gestione il prima possibile nel Periodo di Programmazione in corso
- In base ai risultati di tali audit, e dell'ambiente di rischio di frode definito, possono essere effettuati audit di follow-up (se necessario)
- In alcuni casi, potrebbe essere prevista una frequenza annuale degli audit di follow-up, a seconda della gravità del sospetto di frode per ciascun Programma

Verifiche dell'Autorità di Audit (2)

- Anche in questo caso si suggerisce di adottare un approccio mirato e proporzionato (connesso al rischio)
- Le conclusioni sono da includere nella Relazione Annuale di Controllo (RAC) dell'AdA
- Inoltre, l'Autorità di Audit dovrebbe provvedere, nell'ambito dell'Audit di Sistema, ad una revisione sistematica dell'attuazione di misure antifrode effettive e proporzionate, anche a livello di organismi intermedi



POR MOLISE

FESR FSE 2014-2020

in volo verso il futuro



FSC
Fondo per lo Sviluppo
e la Coesione

Grazie per l'attenzione

Avv. Vito Vacca

