

6. MISURE ANTIFRODE, GESTIONE IRREGOLARITÀ E RECUPERI

Sommario

1	DEFINIZIONI DI IRREGOLARITÀ, FRODE E CORRUZIONE.....	2
2	QUADRO DI RIFERIMENTO PER L'ATTUAZIONE DELLE MISURE ANTIFRODE.....	7
3	IL PROCESSO DI GESTIONE DEL RISCHIO DI FRODE.....	11
3.1	PREVENIRE	15
3.1.1	Il Piano Triennale per la corruzione e la trasparenza di ANPAL.....	15
3.1.2	I Codici di comportamento dell'AdG e degli Organismi Intermedi.....	17
3.1.3	La procedura “whistleblowing” di ANPAL.....	18
3.1.4	La formazione come misura di prevenzione.....	20
3.1.5	L'autovalutazione del rischio di frode.....	20
3.1.5.1	<i>L'esecuzione dell'autovalutazione del rischio di frode dell'AdG.....</i>	<i>24</i>
3.1.5.2	<i>L'aggiornamento dell'autovalutazione del rischio di frode dell'AdG.....</i>	<i>37</i>
3.1.5.3	<i>La verifica di conformità dell'autovalutazione dei rischi di frode dell'Autorità di Audit.....</i>	<i>37</i>
3.2	INDIVIDUARE	39
3.2.1	La formazione come misura di individuazione.....	39
3.2.2	Le verifiche di gestione.....	39
3.2.3	Segnalazione delle irregolarità	40
3.3	REAGIRE	48
3.3.1	Comunicazione dell'irregolarità potenziale	48
3.3.2	Recupero delle somme indebitamente versate.....	49
3.3.3	Follow up irregolarità e aggiornamento delle comunicazioni OLAF	54
3.3.4	Aggiornamento delle comunicazioni all'OLAF relativi alle irregolarità degli OOII	56
3.3.5	Irregolarità sistemiche e misure correttive	56
	ALLEGATI.....	58

1 DEFINIZIONI DI IRREGOLARITÀ, FRODE E CORRUZIONE

A norma dell'articolo 317 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE 2012/C 326/01) la Commissione cura l'esecuzione del bilancio sotto la propria responsabilità in conformità del principio della buona gestione finanziaria. Inoltre, gli Stati membri cooperano con la Commissione per garantire che gli stanziamenti siano utilizzati secondo i principi della buona gestione finanziaria.

L'articolo 325 del TFUE stabilisce che l'Unione e gli Stati membri combattono la frode e altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione. In base all'articolo 63 paragrafo 2 lettera c) del Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio (CE, Euratom) n. 2018/1046, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione, gli Stati membri hanno la responsabilità di prevenire, individuare e rettificare le irregolarità e le frodi nell'ambito di una gestione concorrente.

Il Regolamento 1303/2013 (RDC) fornisce le seguenti definizioni di irregolarità:

- *ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 36, per "irregolarità" si intende qualsiasi violazione del diritto dell'Unione o nazionale relativa alla sua applicazione, derivante da un'azione o un'omissione di un operatore economico coinvolto nell'attuazione dei fondi SIE che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio dell'Unione mediante l'imputazione di spese indebite al bilancio dell'Unione;*
- *ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 38, per "irregolarità sistemica" si intende qualsiasi irregolarità che possa essere di natura ricorrente, con un'elevata probabilità di verificarsi in tipi simili di operazioni, che deriva da una grave carenza nel funzionamento efficace di un SGC, compresa la mancata istituzione di procedure adeguate conformemente all'RDC e alle norme specifiche di ciascun fondo.*

Deve intendersi, pertanto, per irregolarità la violazione non solo di una norma europea, ma anche la violazione di una norma nazionale che sia necessaria affinché la norma europea possa avere la piena efficacia. Costituiscono pertanto esempi di irregolarità tutte le violazioni della regolarità amministrativa di un procedimento, della corretta tenuta delle scritture contabili, del rispetto delle norme sull'ammissibilità delle spese, dei principi di legge in materia di gestione del bilancio e tutti quei comportamenti fraudolenti volti ad ottenere ingiusti vantaggi.

A prescindere dal fatto che l'irregolarità sia intenzionale (frode) oppure no la spesa relativa dev'essere esclusa dal cofinanziamento da parte del bilancio comunitario.

Occorre, infatti, distinguere concettualmente l'“irregolarità amministrativa” dalla “frode comunitaria” che si sostanzia nell'irregolarità che dà luogo, a livello nazionale, all'avvio di un procedimento amministrativo o giudiziario volto a determinare l'esistenza di un comportamento intenzionale, in particolare di una frode ai sensi dell'Articolo 3 paragrafo 2 della direttiva (UE) 2017/1371 relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale (c.d. “direttiva PIF”¹). Tale direttiva che stabilisce una definizione comune di “frode” in particolare nel settore degli appalti pubblici e secondo la quale “...si considerano frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione:

a) in materia di spese non relative agli appalti, l'azione od omissione relativa:

- i) all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti, cui consegue l'appropriazione indebita o la ritenzione illecita di fondi o beni provenienti dal bilancio dell'Unione o dai bilanci gestiti da quest'ultima, o per suo conto;
- ii) alla mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico, cui consegue lo stesso effetto; ovvero
- iii) alla distrazione di tali fondi o beni per fini diversi da quelli per cui erano stati inizialmente concessi;

b) in materia di spese relative agli appalti, almeno allorché commessa al fine di procurare all'autore del reato o ad altri un ingiusto profitto arrecando pregiudizio agli interessi finanziari dell'Unione, l'azione od omissione relativa:

- i) all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti, cui consegue l'appropriazione indebita o la ritenzione illecita di fondi o beni provenienti dal bilancio dell'Unione o dai bilanci gestiti da quest'ultima o per suo conto;
- ii) alla mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico, cui consegue lo stesso effetto; ovvero
- iii) alla distrazione di tali fondi o beni per fini diversi da quelli per cui erano stati inizialmente concessi, che leda gli interessi finanziari dell'Unione;

¹ La Direttiva (Ue) 2017/1371 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 5 luglio 2017 relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale, detta Direttiva PIF, sostituisce la convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, del 26 luglio 1995, e relativi protocolli del 27 settembre 1996, del 29 novembre 1996 e del 19 giugno 1997 per i 26 Stati membri vincolati dalla stessa. La Convenzione TIF, firmata a Bruxelles il 26 luglio 1995 e ratificata in Italia con la legge 29 settembre 2000, n. 300, la quale aveva fornito una definizione di frode comune a tutti gli Stati membri, impegnando le parti a sanzionare penalmente tali comportamenti, secondo parametri comuni. La convenzione PIF rimane applicabile alla Danimarca e al Regno Unito. La direttiva PIF del 2017 si preoccupa di creare un sistema più forte e maggiormente armonizzato, con norme minime comuni, per combattere i crimini lesivi del bilancio dell'UE e di proteggere meglio gli interessi finanziari dell'UE e il denaro dei contribuenti all'interno dell'UE. A tal fine la Direttiva armonizza le definizioni, sanzioni e limitazioni temporali applicabili ai reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione - ad esempio del bilancio dell'UE, dei bilanci di istituzioni, organismi, uffici e agenzie dell'UE istituiti dai trattati, o dei bilanci da questi direttamente o indirettamente gestiti e monitorati - tra cui la frode, la corruzione, il riciclaggio di denaro e l'appropriazione indebita e i “reati gravi” ai danni del sistema comune d'imposta sul valore aggiunto (IVA), quali frodi carosello dell'IVA. Sono considerati reati gravi quelli che coinvolgono il territorio di due o più Stati membri e implicano un danno totale di almeno 10 milioni di euro.

c) in materia di entrate diverse dalle entrate derivanti dalle risorse proprie provenienti dall'IVA di cui alla lettera d), l'azione od omissione relativa:

- i) all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti, cui consegua la diminuzione illegittima delle risorse del bilancio dell'Unione o dei bilanci gestiti da quest'ultima o per suo conto;
- ii) alla mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico, cui consegua lo stesso effetto; ovvero
- iii) alla distrazione di un beneficio lecitamente ottenuto, cui consegua lo stesso effetto;

d) in materia di entrate derivanti dalle risorse proprie provenienti dall'IVA, l'azione od omissione commessa in sistemi fraudolenti transfrontalieri in relazione:

- i) all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti relativi all'IVA, cui consegua la diminuzione di risorse del bilancio dell'Unione;
- ii) alla mancata comunicazione di un'informazione relativa all'IVA in violazione di un obbligo specifico, cui consegua lo stesso effetto; ovvero
- iii) alla presentazione di dichiarazioni esatte relative all'IVA per dissimulare in maniera fraudolenta il mancato pagamento o la costituzione illecita di diritti a rimborsi dell'IVA.

Secondo l'Articolo 3 paragrafo 1 della su citata Direttiva PIF *"Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché, se commessa intenzionalmente, la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione costituisca reato."*²

Al fine di recepire la direttiva PIF nel diritto nazionale³ la legge del 4 ottobre 2019, n. 117 *"Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2018"*, entrata in vigore il 2 novembre 2019, detta, tra gli altri, alcuni principi e criteri direttivi specifici per l'attuazione della direttiva (UE) 2017/1371⁴.

² Secondo la Direttiva PIF in tutti gli Stati membri (ad eccezione della Danimarca e del Regno Unito) tali reati sono punibili come reati penali, così come il tentativo e l'istigazione, il favoreggiamento e il concorso nella commissione di uno dei reati. Inoltre, le persone giuridiche dovrebbero essere ritenute responsabili di reati commessi a loro vantaggio, non escludendo la possibilità di procedimenti penali a carico delle persone fisiche che li hanno perpetrati o che ne sono esclusivamente responsabili.

³ Articolo 17, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2017/1371.

⁴ Cfr. Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 245 del 18 ottobre 2019. In particolare, l'art. 3 della Legge di delegazione europea 2018, l'art. 3 della legge delega prescrive i seguenti "Principi e criteri direttivi per l'attuazione della direttiva (UE) 2017/1371, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale" e prevede che, in attuazione della suddetta direttiva PIF, il Governo è tenuto, tra l'altro, a:

a. individuare i reati previsti dalle norme vigenti che possano essere qualificati come reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione Europea in base alle indicazioni fornite dalla direttiva (UE) 2017/1371. Quest'ultima, (in particolare v. art. 3, 4 e 5), distingue tra reati di frode e altri reati suscettibili di ledere gli interessi finanziari dell'Unione. Tra i reati di frode vengono individuate alcune condotte in materia di spese, di entrate derivanti dalle risorse provenienti dall'IVA, e di entrate derivanti da risorse diverse dall'IVA, basate: i) sull'uso di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti da cui consegua l'appropriazione indebita, la ritenzione, o la distrazione illecita di fondi o beni provenienti dall'Unione (in caso di spese), o la diminuzione illegittima delle risorse del bilancio dell'Unione (in caso di entrate); ii) sulla mancata comunicazione di informazioni in violazione di obblighi specifici da cui conseguano gli stessi effetti; iii) sulla distrazione di benefici lecitamente ottenuti (in caso di entrate derivante da risorse diverse dall'IVA) o su

Per la Convenzione ONU che per altre Convenzioni internazionali predisposte da organizzazioni internazionali, (es. OCSE e Consiglio d'Europa) firmate e ratificate dall'Italia, la *corruzione* consiste in comportamenti soggettivi impropri di un pubblico funzionario che, al fine di curare un interesse proprio o un interesse particolare di terzi, assuma (o concorra all'adozione di) una decisione pubblica, deviando, in cambio di un vantaggio (economico o meno), dai propri doveri d'ufficio, cioè dalla cura imparziale dell'interesse pubblico affidatogli.

Nell'ordinamento penale italiano la corruzione non coincide con i soli reati più strettamente definiti come corruttivi (concussione, art. 317, corruzione impropria, art. 318, corruzione propria, art. 319, corruzione in atti giudiziari, art. 319-ter, induzione indebita a dare e promettere utilità, art. 319-quater), ma comprende anche reati relativi ad atti che la legge definisce come “*condotte di natura corruttiva*”⁵.

I comportamenti di tipo corruttivo di pubblici funzionari possono verificarsi in ambiti diversi e con riferimento a funzioni diverse. Si può avere pertanto una corruzione relativa all'assunzione di decisioni politico-legislative, una corruzione relativa all'assunzione di atti giudiziari, una corruzione relativa all'assunzione di atti amministrativi. Ciò non muta il carattere unitario del fenomeno corruttivo nella propria essenza. In questo senso espressioni come “corruzione politica” o “corruzione amministrativa” valgono più a precisare l'ambito nel quale il fenomeno si verifica che non a individuare una diversa specie di corruzione.

Come anticipato, le Convenzioni internazionali citate promuovono, presso gli Stati che le firmano e ratificano, l'adozione, accanto a misure di rafforzamento della efficacia della repressione penale della corruzione, di misure di carattere preventivo, individuate secondo il metodo della determinazione, in

dissimulazioni per ottenere illecitamente rimborsi (in caso di entrate derivanti dall'IVA), da cui conseguano gli stessi effetti. Tra i reati diversi dalla frode vengono individuati la corruzione attiva e passiva; l'appropriazione indebita se commessa intenzionalmente; il riciclaggio riguardante beni provenienti dai reati che rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva. Nel perimetro di applicazione della direttiva rientrano altresì l'istigazione, il favoreggiamento, il concorso e il tentativo di commettere i reati su indicati.

- b. estendere il catalogo dei reati presupposto della responsabilità amministrativa degli enti ai reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea, una volta individuati, e che non sono già compresi nelle disposizioni del medesimo decreto legislativo;
 - c. prevedere, ove necessario, che, in caso di commissione di tali reati possano essere applicate alcune delle sanzioni di cui all'articolo 9 della direttiva (UE) 2017/1371, in aggiunta alle sanzioni amministrative previste dagli articoli da 9 a 23 del d.lgs 231/2001. In particolare, tale disposizione prevede: i) l'esclusione dal godimento di un beneficio o di un aiuto pubblico; ii) l'esclusione temporanea o permanente dalle procedure di gara pubblica; iii) l'interdizione temporanea o permanente di esercitare un'attività commerciale; iv) l'assoggettamento a sorveglianza giudiziaria; v) provvedimenti giudiziari di scioglimento; vi) la chiusura temporanea o permanente degli stabilimenti che sono stati usati per commettere il reato;
 - d. prevedere, in ogni caso, che tutte le sanzioni siano effettive, proporzionate e dissuasive (art. 3, co. 1, lett. h).
- La legge delega prevede inoltre che i decreti legislativi per l'attuazione della direttiva (UE) 2017/1371 siano adottati su proposta del Ministro per gli affari europei e del Ministro della giustizia, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze e degli affari esteri e della cooperazione internazionale.

⁵ L'ANAC, con la propria delibera n. 215 del 2019 ha considerato come “condotte di natura corruttiva” tutte quelle indicate dall'art. 7 della legge n. 69 del 2015, che aggiunge ai reati prima indicati quelli di cui agli art. 319-bis, 321, 322, 322-bis, 346-bis, 353, 353-bis del codice penale.

rapporto ai contenuti e ai procedimenti di ciascuna delle decisioni pubbliche più rilevanti assunte, del rischio del verificarsi dei fenomeni corruttivi, così come prima definiti.

Per essere efficace, la *prevenzione della corruzione* deve consistere in misure di ampio spettro, che riducano, all'interno delle amministrazioni, il rischio che i pubblici funzionari adottino atti di natura corruttiva (in senso proprio). Esse, pertanto, si sostanziano tanto in misure di carattere organizzativo, oggettivo, quanto in misure di carattere comportamentale, soggettivo.

Le *misure di tipo oggettivo* sono volte a prevenire il rischio incidendo sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni. Tali misure preventive (tra cui, rotazione del personale, controlli, trasparenza, formazione) prescindono da considerazioni soggettive, quali la propensione dei funzionari (intesi in senso ampio come dipendenti pubblici e dipendenti a questi assimilabili) a compiere atti di natura corruttiva e si preoccupano di preconstituire condizioni organizzative e di lavoro che rendano difficili comportamenti corruttivi.

Le *misure di carattere soggettivo* concorrono alla prevenzione della corruzione proponendosi di evitare una più vasta serie di comportamenti devianti, quali il compimento dei reati di cui al Capo I del Titolo II del libro secondo del codice penale ("*reati contro la pubblica amministrazione*") diversi da quelli aventi natura corruttiva, il compimento di altri reati di rilevante allarme sociale, l'adozione di comportamenti contrari a quelli propri di un funzionario pubblico previsti da norme amministrativo-disciplinari anziché penali, fino all'assunzione di decisioni di cattiva amministrazione, cioè di decisioni contrarie all'interesse pubblico perseguito dall'amministrazione, in primo luogo sotto il profilo dell'imparzialità, ma anche sotto il profilo del buon andamento (funzionalità ed economicità).

Con la legge 190/2012, è stata delineata una nozione ampia di "*prevenzione della corruzione*", che comprende una vasta serie di misure con cui si creano le condizioni per rendere sempre più difficile l'adozione di comportamenti di corruzione nelle amministrazioni pubbliche e nei soggetti, anche privati, considerati dalla legge 190/2012.

2 QUADRO DI RIFERIMENTO PER L'ATTUAZIONE DELLE MISURE ANTIFRODE

Il corretto impiego dei fondi erogati dall'Unione europea costituisce un impegno fondamentale nella prospettiva di un rinnovato sviluppo economico in un contesto di massima legalità. Il problema delle c.d. “frodi all'Unione europea” rappresenta, pertanto, per l'Europa, una problematica di primissimo rilievo considerati gli effetti negativi che esse producono non solo sul Bilancio ma anche sul tessuto economico-sociale dell'Unione⁶.

L'applicazione del principio della tolleranza zero nei confronti delle frodi e della corruzione si rende, infatti, necessario in considerazione dei seguenti importanti impatti che possono avere gli eventi di fraudolenti:

- possono causare danno finanziario fino a danneggiare l'efficacia e l'efficienza dei fondi e del raggiungimento dell'obiettivo;
- ogni qualvolta sono individuati casi di frode, gli Stati Membri hanno l'obbligo di rimborsare i contributi dell'Unione alla Commissione Europea;
- possono creare danno alla reputazione sia agli interessi dell'Unione che degli Stati Membri, che entrambi potrebbero sembrare carenti privi di controllo;
- Infine, possono inficiare la fiducia dei cittadini nella solidarietà europea promossa dalla politica di coesione.

Contrariamente lo sviluppo di strategie nazionali antifrode e anticorruzione sembrano rafforzare la qualità della governance dei Fondi e quindi contribuire allo sviluppo economico sociale e all'impatto della politica.

Per quanto appena esposto, la Commissione raccomanda⁷ che le autorità di gestione intervengano in tutto il “processo di gestione antifrode”⁸ (cfr. figura 1) che include la prevenzione delle frodi, l'individuazione delle frodi e la risposta alle stesse (che comprende principalmente la comunicazione sui casi individuati e il recupero dei fondi indebitamente erogati).

⁶ Cfr. Sezione 2.2.1 della Joint Anti-fraud Strategy 2015-2020 for ERDF, CF, ESF, FEAD, EGF, EUSF and EMFF, Ares (2015) 6023058 del 23 dicembre 2015 (disponibile su: <https://ec.europa.eu/sfc/sites/sfc2014/files/sfc-files/JOINT%20ANTI-FRAUD-STRATEGY2015-2020.pdf>).

⁷ Orientamenti destinati a Stati membri e autorità responsabili dei programmi – *Valutazione dei rischi di frode e misure antifrode efficaci e proporzionate* (EGESIF_14-0021-00 del 16/06/2014), pag. 11.

⁸ Nell'ambito della presente procedura, si fa riferimento al “processo di gestione antifrode”, che corrisponde al termine “ciclo di gestione antifrode” usato dalla Commissione nei suoi documenti orientativi.

Figura 1 – Processo di gestione del rischio di frode



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base del quadro COSO.

L'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) è il principale organismo antifrode dell'UE. L'OLAF contribuisce alla definizione ed all'attuazione della strategia antifrode della Commissione e conduce indagini amministrative su frodi, corruzione e ogni altra attività illecita lesiva degli interessi dell'UE.

A livello degli Stati membri, le Autorità di Gestione non sono le sole ad attuare misure antifrode. Dal 2013, ciascuno Stato membro è tenuto a designare un servizio di coordinamento antifrode (AFCOS) per agevolare una cooperazione e uno scambio di informazioni efficaci con l'OLAF, ivi incluse le informazioni di carattere operativo⁹. In altri documenti orientativi¹⁰, la Commissione ha specificato che gli

⁹ Articolo 3, paragrafo 4, del regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 settembre 2013, relativo alle indagini svolte dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) (GU L 248 del 18.9.2013, pag. 1), come modificato dal regolamento (UE, Euratom) 2016/2030 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 ottobre 2016 (GU L 317 del 23.11.2016, pag. 1).

¹⁰ *Guidance note on main tasks and responsibilities of an Anti-Fraud Coordination Service (AFCOS)*, 13 novembre 2013, Ares (2013) 3403880.

AFCOS hanno il mandato, all'interno degli Stati membri, di coordinare tutti gli obblighi e attività legislativi, amministrativi e investigativi relativi alla tutela degli interessi finanziari dell'UE.

In ossequio al disposto dell'art. 3, par. 4, del Regolamento (UE, EURATOM) n. 883/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, il *Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'unione europea* (CO.L.A.F.), istituito con legge del 1992, e ridefinito nella composizione e nei compiti con il D.P.R. 14 maggio 2007, n. 913 e, da ultimo, con legge 24 dicembre 2012, n. 2344, è l'Organo di Governo dello Stato Membro Italia preposto alla elaborazione ed allo sviluppo della strategia nazionale sul tema della lotta alle Irregolarità e alle Frodi in danno del Bilancio dell'Unione europea¹¹. Il Comitato ha assunto la qualifica di "Servizio centrale di coordinamento antifrode" (c.d. "Anti Fraud Coordination Service - AFCOS") ed è quindi deputato a facilitare un'effettiva cooperazione e lo scambio di informazioni, incluse quelle di natura operativa, con l'Ufficio europeo Lotta Antifrode - OLAF.

Al COLAF, ai sensi dell'Art. 3, D.P.R. 14 maggio 2007, n. 91, sono state attribuite funzioni consultive e di indirizzo per il coordinamento di tutte le Amministrazioni nazionali e regionali che svolgono attività di contrasto alle frodi e alle irregolarità attinenti il settore fiscale, quello della politica agricola comune e dei fondi strutturali¹². Inoltre, il Comitato ha lo specifico compito di:

- monitorare il flusso di tutte le comunicazioni di Irregolarità/Frodi che l'Italia invia all'OLAF (per quanto concerne - in particolare - le somme indebitamente erogate e quelle recuperate);
- predisporre il Questionario annuale ex art 325 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), nonché ogni altro documento inerente la peculiare tematica "antifrode", la cui compilazione sia richiesta dalle Istituzioni europee;

¹¹ Il Comitato è stato istituito con legge del 1992 (Art. 76, comma 2, legge 19 febbraio 1992, n. 142.), il Comitato è stato ridefinito nella composizione e nei compiti con il D.P.R. 14 maggio 2007, n. 913 e, da ultimo, con legge 24 dicembre 2012, n. 2344, è stato rinominato ed inserito definitivamente nella pianta organica della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche europee. Fanno parte del Comitato i rappresentanti, ai massimi livelli, di tutte le Amministrazioni deputate alla gestione dei Fondi europei, nonché alle attività di controllo. Il Comitato si avvale di una Segreteria tecnica composta da personale del Nucleo della Guardia di Finanza per la repressione delle frodi nei confronti dell'Unione europea operante presso il Dipartimento per le politiche europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri e da personale del Dipartimento stesso. La Segreteria tecnica è coordinata da un Ufficiale Superiore del predetto Nucleo. Per espressa previsione normativa, il Comitato non comporta alcun onere economico a carico del bilancio nazionale, neanche derivante dal suo funzionamento.

¹² In merito alla cooperazione gli Stati membri, Eurojust, la Procura europea e l'Ufficio europeo per la lotta antifrode della Commissione (OLAF), cooperano nella lotta contro i reati di cui alla direttiva PIF. OLAF e, se del caso, Eurojust offrono l'assistenza tecnica e operativa per facilitare il coordinamento delle indagini degli Stati membri. Qualora la Corte dei conti e dei revisori incaricati dell'audit in relazione ai bilanci delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione o altri bilanci gestiti e controllati dalle istituzioni, vengano a conoscenza di qualsiasi fatto qualificabile come reato di cui alla Direttiva PIF, lo comunicano all'OLAF e alle altre autorità competenti. Gli Stati membri devono garantire che gli organi nazionali di revisione dei conti facciano altrettanto.

- partecipare ai competenti tavoli di lavoro europei sul tema della lotta antifrode, ovvero al Comitato europeo lotta antifrode (Co.Co.L.A.F.)¹³ della Commissione ed al Gruppo Anti Frode (GAF) del Consiglio dell'Unione.

Nell'ambito della gestione concorrente, le autorità degli Stati membri segnalano alla Commissione casi di frode (o altre irregolarità) presunta o accertata attraverso il Sistema di gestione delle irregolarità (IMS) ospitato sulla piattaforma di informazione antifrode dell'OLAF.

La Commissione periodicamente pubblica la relazione annuale sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea e sulla lotta contro la frode che per i settori a gestione concorrente, si basa sulle informazioni trasmesse dagli Stati membri attraverso l'IMS.¹⁴

¹³Con Decisione della Commissione 94/140/CE, del 23 febbraio 1994, è stato istituito il comitato consultivo per il coordinamento nel settore della lotta contro le frodi (COCOLAF) che sostiene l'operato dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) e che mira a creare una cooperazione tra i paesi dell'UE e la Commissione europea per prevenire e reprimere le frodi. Il Cocolaf integra anche il programma Hercule III, che tra le altre cose finanzia progetti per aumentare la cooperazione antifrode tra i paesi dell'UE, la Commissione e l'OLAF. Un rappresentante della Commissione presiede il Cocolaf, che comprende due rappresentanti per ogni paese dell'UE (ne sono membri i Delegati antifrode dei 28 Paesi dell'Unione), i quali possono essere assistiti da due funzionari delle autorità nazionali competenti. Il Cocolaf può essere considerato l'omologo del COLAF nazionale. Nel consesso vengono discussi i risultati ottenuti e le strategie antifrode da adottare, a fattor comune, in tutti i Paesi dell'Unione. Di norma sono previste 2 riunioni plenarie annuali ed altre 4 riunioni di specifici "sottogruppi", ovvero: Sottogruppo "Prevenzione delle frodi"; Sottogruppo "Afcos", Sottogruppo "Comunicazione ed analisi delle frodi e irregolarità", Sottogruppo "Rete Comunicatori antifrode - OAFCN". Il Cocolaf, d'intesa con la Commissione, può creare gruppi di lavoro per affrontare problemi specifici. A questo riguardo, sono stati istituiti i quattro seguenti sottogruppi:

- Gruppo prevenzione delle frodi: stimola la cooperazione tra le autorità nazionali competenti dei paesi dell'UE e la Commissione attraverso lo scambio di esperienze e migliori prassi nel campo della prevenzione delle frodi (ad esempio esperienze con le valutazioni dei rischi di frode, scambi sulle pratiche fraudolente rilevate, esperienze con lo sviluppo e l'attuazione di strategie, politiche o misure antifrode nazionali o settoriali, ecc.).
- Gruppo comunicazioni e analisi delle frodi e irregolarità: mira a introdurre e a discutere l'analisi statistica dei casi segnalati e si occupa di altri aspetti rilevanti per la preparazione della relazione prevista dall'articolo 325.
- Gruppo AFCOS (Servizio di coordinamento antifrode): scambia esperienze e migliori prassi nell'ambito della collaborazione investigativa tra l'OLAF e le autorità nazionali, in linea con il regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013, che disciplina le indagini dell'OLAF.
- Rete OLAF dei comunicatori antifrode (OAFCN): riunisce portavoce ed esperti di pubbliche relazioni delle autorità nazionali competenti e l'OLAF per condividere le strategie mediatiche e promuovere la comunicazione sulla prevenzione e la dissuasione dalle frodi.

¹⁴ Nel settembre 2018, la Commissione ha pubblicato la sua ventinovesima relazione annuale sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea e sulla lotta contro la frode ("relazione TIF 2017- COM(2018) 553 final del 3 settembre 2018).

3 IL PROCESSO DI GESTIONE DEL RISCHIO DI FRODE

Il regolamento sulle disposizioni comuni (RDC) per il periodo di programmazione 2014-2020 prevede che le Autorità di gestione “istituiscano misure antifrode efficaci e proporzionate, tenendo conto dei rischi individuati”. L’articolo 72 e articolo 125, paragrafo 4, lettera c), del regolamento (UE) n. 1303/2013, dispongono che i sistemi di gestione e controllo prevedano, oltre ai procedimenti volti al rilevamento e alla correzione di frodi e irregolarità, anche procedure finalizzate all’attività di prevenzione, attraverso azioni ex ante volte alla mitigazione del rischio connesso alle frodi e al suo rilevamento.

In applicazione del principio della tolleranza zero nei confronti delle frodi e della corruzione, l’AdG ha definito il processo di gestione del rischio frode per contrastare fenomeni fraudolenti ai danni del bilancio comunitario tenendo conto degli orientamenti forniti dalla Commissione Europea nella Nota EGESIF_14-0021-00 del 16/06/2014 *Valutazione dei rischi di frode e misure antifrode efficaci e proporzionate* e del sistema di prevenzione e gestione dei rischi di frode e di corruzione nella pubblica amministrazione delineato dal Legislatore nazionale.

Il sistema di prevenzione della corruzione introdotto nel nostro ordinamento dalla legge 190/2012 si realizza attraverso un’azione coordinata tra un livello nazionale ed uno “decentrato”.

La strategia, a livello nazionale, si realizza mediante il *Piano Nazionale Anticorruzione* (PNA) adottato da ANAC¹⁵. Detto Piano costituisce atto di indirizzo per le pubbliche amministrazioni, ai fini dell’adozione dei propri Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione e Trasparenza (PTPCT)¹⁶. Con l’Aggiornamento PNA 2015 di cui alla Determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015 l’Autorità aveva

¹⁵ Dal 2013 al 2018 sono stati adottati due PNA e tre Aggiornamenti ai PNA. Il primo PNA, PNA 2013, è stato adottato dal Dipartimento della Funzione Pubblica, ottenuta l’approvazione dalla Civit – ANAC. A seguito delle modifiche organizzative e delle funzioni di ANAC, previste nel decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, l’Autorità ha adottato nel 2015 un Aggiornamento del PNA 2013 mettendo meglio a fuoco il sistema di valutazione e gestione del rischio per la predisposizione dei Piani triennali di prevenzione della corruzione e iniziando ad esaminare le cause, i rischi e le misure di prevenzione specifiche nel settore dei contratti pubblici e della sanità. Con il PNA 2016, l’Autorità ha per la prima volta elaborato un proprio e nuovo Piano, sviluppando la metodologia di affiancare ad una parte generale, in cui sono affrontate questioni di impostazione sistematica dei PTPCT, approfondimenti tematici per amministrazioni e ambiti di materie in cui analizzare, in relazione alle specifiche peculiarità, possibili rischi corruttivi e ipotesi di misure organizzative e di contrasto al fenomeno. Con gli Aggiornamenti PNA 2017 e PNA 2018, l’Autorità ha dato conto, nella prima parte di carattere generale, degli elementi di novità previsti dal d.lgs. 97/2016 valorizzandoli, in sede di analisi dei PTPCT di numerose amministrazioni, per formulare indicazioni operative nella predisposizione dei PTPCT. Nella parte speciale sono state affrontate, invece, questioni proprie di alcune amministrazioni o di specifici settori di attività o materie.

¹⁶ Si riporta il comma 2-bis, art. 1 della legge 190/2012 «Il Piano nazionale anticorruzione è adottato sentiti il Comitato interministeriale di cui al comma 4 e la Conferenza unificata di cui all’articolo 8, comma 1, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Il Piano ha durata triennale ed è aggiornato annualmente. Esso costituisce atto di indirizzo per le pubbliche amministrazioni di cui all’articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai fini dell’adozione dei propri piani triennali di prevenzione della corruzione, e per gli altri soggetti di cui all’articolo 2-bis, comma 2, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai fini dell’adozione di misure di prevenzione della corruzione integrative di quelle adottate ai sensi del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, anche per assicurare l’attuazione dei compiti di cui al comma 4, lettera a). Esso, inoltre, anche in relazione alla dimensione e ai diversi settori di attività degli enti, individua i principali rischi di corruzione e i relativi rimedi e contiene l’indicazione di obiettivi, tempi e modalità di adozione e attuazione delle misure di contrasto alla corruzione».

approfondito la specifica Area di Rischio “Contratti Pubblici”. Nella parte speciale dell’Aggiornamento PNA 2018, di cui alla Delibera n. 1074 del 21 novembre 2018, l’Autorità ha affrontato gli approfondimenti specifici sulle procedure di gestione dei fondi strutturali e dei fondi nazionali per le politiche di coesione.

A livello decentrato, invece, ogni amministrazione o ente definisce un PTPCT predisposto ogni anno entro il 31 gennaio. Il PTPCT individua il grado di esposizione delle amministrazioni al rischio di corruzione e indica gli interventi organizzativi (cioè le misure) volti a prevenire il medesimo rischio (art. 1, co. 5, l. 190/2012).

Finalità del PTPCT è quella di identificare le misure organizzative volte a contenere il rischio di assunzione di decisioni non imparziali. A tal riguardo spetta alle amministrazioni valutare e gestire il rischio corruttivo, secondo una metodologia che comprende l’analisi del contesto (interno ed esterno), la valutazione del rischio (identificazione, analisi e ponderazione del rischio) e il trattamento del rischio (identificazione e programmazione delle misure di prevenzione) secondo le indicazioni metodologiche contenute nell’Allegato 1) al PNA 2019.

Con riferimento ad ANPAL ed alle Amministrazioni ed Enti pubblici che svolgono il ruolo di Organismi Intermedi, il Piano Triennale della Prevenzione, della Corruzione e per la Trasparenza (PTPCT), pertanto, oltre a rappresentare un valido strumento di individuazione, rilevamento e analisi del rischio corruttivo, definisce gli strumenti metodologici per l’attuazione di una disciplina anticorruzione e rappresenta la manifestazione concreta e l’impegno reale nell’azione di contrasto nei confronti della corruzione ed ogni forma di illegalità, comprese le frodi, nonché di una “cultura etica” a sostegno della volontà di contrastare tali fenomeni.

La politica antifrode dell’AdG e degli Organismi Intermedi, delegati ai sensi dell’art. 123 (6) del Reg. (UE) n. 1303/2013, inquadrandosi nell’ambito della politica anticorruzione e frode delle rispettive Amministrazioni di appartenenza, viene attuata attraverso l’esecuzione delle misure previste nei rispettivi PTPCT e delle procedure previste dai Si.Ge.Co adottati per l’attuazione dei Programmi rappresentando, in tal modo, il *sistema integrato di lotta alle frodi* basato su una metodologia di analisi e valutazione del rischio condivisa a livello nazionale.

In coerenza con tale inquadramento l'AdG, in sede di delega e di supervisione delle funzioni delegate, esamina piuttosto che monitora il funzionamento del processo di gestione del rischio di frode previsto dal SiGeCo e attuato dagli Organismi Intermedi rilevandone lo stato di operatività.

Altre misure previste ai sensi della richiamata legge Severino (190/2012) riguardano i codici di comportamento e la procedura "whistleblowing" (segnalazioni di condotte irregolari ai sensi della L.190/2012).

In tale contesto, pertanto, il processo di gestione del rischio frode del programma prevede:

- l'esecuzione delle procedure e delle attività previste dal sistema normativo-procedurale attivo presso l'ANPAL, Amministrazione titolare del Programma;
- l'esecuzione delle procedure e delle attività previste dal sistema normativo-procedurale attivo presso le Amministrazioni e gli Enti pubblici che svolgono il ruolo di Organismi Intermedi nell'ambito del Programma;
- l'esecuzione delle procedure specifiche previste dai SiGECos dell'AdG e degli OOII per l'attuazione del Programma.

Di seguito, per ogni fase del processo di gestione del rischio di frode in tabella si specificano:

- gli Obiettivi/output indicati anche dalla Commissione;
- gli strumenti/procedure/attività previste dal Sistema di procedure attive per il PON;
- le Unità Organizzative di riferimento referenti dell'esecuzione del processo.

Processo/Fasi di gestione del rischio frode	Obiettivo/Output	Strumenti/procedure/attività	Unità Organizzative
Prevenire	Stabilire una politica per la gestione del rischio di frodi come parte della governance dell'organizzazione	<ul style="list-style-type: none"> ☞ Piano triennale anticorruzione e trasparenza ANPAL ☞ Codici di condotta ANPAL ☞ Procedura "whistleblowing" (segnalazioni di condotte irregolari ai sensi della L.190/2012) ☞ Formazione e azioni di sensibilizzazione 	☞ ANPAL
	Eseguire una valutazione approfondita del rischio di frodi ed un approccio coordinato per le attività investigative e correttive	<ul style="list-style-type: none"> ☞ Autovalutazione del rischio frode PON ☞ Modello di audit interno ANPAL ☞ Supervisione delle funzioni 	☞ ANPAL/AdG - Team di autovalutazione dei rischi di frode (TARF)

Processo/Fasi di gestione del rischio frode	Obiettivo/Output	Strumenti/procedure/attività	Unità Organizzative
		delegate ¹⁷	<ul style="list-style-type: none"> ANPAL AdG/Unità Funzionale Sistema di gestione e Controllo¹⁸
Individuare	Selezionare ed attuare attività di prevenzione e individuazione per il controllo delle frodi	<ul style="list-style-type: none"> Formazione: Azioni divulgative e di approfondimento delle procedure del SiGeCo Procedure per le verifiche di gestione del PON¹⁹ 	<ul style="list-style-type: none"> ANPAL/AdG AdG/Unità Funzionale Controlli on desk e in loco²⁰
	Instaurare un processo di segnalazione delle frodi	<ul style="list-style-type: none"> Procedura SiGeCo di Segnalazione delle irregolarità 	<ul style="list-style-type: none"> AdG/Unità Funzionale Controlli on desk e in loco AdG/Unità Funzionale Attuazione²¹
Reagire	Monitorare il processo di gestione del rischio di frodi, comunicare le risultanze e migliorare il processo	<ul style="list-style-type: none"> Comunicazione dell'irregolarità potenziale Recupero delle somme indebitamente versate Follow up irregolarità e aggiornamento delle comunicazioni OLAF Aggiornamento delle comunicazioni all'OLAF relativi alle irregolarità degli OOII Irregolarità sistemiche e misure correttive 	<ul style="list-style-type: none"> AdG/Unità Funzionale Controlli on desk e in loco AdG/Unità Funzionale Attuazione Divisione VI - Coordinamento territoriale e autorità capofila FSE

¹⁷ Cfr. Procedura– Delega agli Organismi Intermedi e supervisione delle funzioni delegate – Manuale delle Procedure dell'AdG

¹⁸ Unità Funzionale “Sistema di Gestione e Controllo – Attività trasversali relative ai PO – Gestione POC SPAO” (Cfr. Procedura – Funzioni e procedure dell'Autorità di Gestione e dell'Autorità di certificazione - Manuale delle Procedure dell'AdG)

¹⁹ Cfr. Procedura – Procedura per le verifiche di gestione - Manuale delle Procedure dell'AdG

²⁰ Unità Funzionale “Controllo delle attività finanziate a valere sui PO – Irregolarità – Controlli on desk e in loco” (Cfr. Procedura – Funzioni e procedure dell'Autorità di Gestione e dell'Autorità di certificazione - Manuale delle Procedure dell'AdG)

²¹ Unità Funzionale “Attuazione PON SPAO” (Cfr. Procedura – Funzioni e procedure dell'Autorità di Gestione e dell'Autorità di certificazione - Manuale delle Procedure dell'AdG)

3.1 PREVENIRE

3.1.1 Il Piano Triennale per la corruzione e la trasparenza di ANPAL

Il Piano triennale di prevenzione della corruzione è lo strumento previsto dalla legge 190/2012 (art. 1, comma 8) con il quale l'amministrazione definisce una strategia per la prevenzione del fenomeno corruttivo.

In esso vengono preliminarmente analizzate le attività dell'Agenzia e i suoi processi, la sua organizzazione e le sue prassi, per individuare la possibile esposizione alla corruzione. Partendo dalla individuazione delle aree di rischio, così come delle misure di prevenzione trasversali e di quelle ulteriori, viene delineato un programma di attività idonee a prevenire, ridurre e neutralizzare il fenomeno corruttivo.

Il Piano triennale per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza ANPAL, di durata triennale e aggiornato annualmente²², propone misure e fornisce indicazioni specifiche sull'attuazione del sistema di risk management dell'Agenzia, nel rispetto di quanto previsto dall'aggiornamento 2018 al Piano Nazionale Anticorruzione 2016²³, di cui alla determinazione ANAC n. 1074 del 21 novembre 2018 che costituisce atto di indirizzo²⁴.

Nell'ambito dell'Aggiornamento 2018 al Piano Nazionale Anticorruzione 2016, al Capitolo II– *“Le procedure di gestione dei fondi strutturali e dei fondi nazionali per le politiche di coesione”*, l'ANAC formula le proprie indicazioni al fine di sostenere le amministrazioni nell'elaborazione dei PTPC a svolgere chiare analisi organizzative e procedurali connesse alla gestione dei fondi strutturali e di coesione nonché a individuare, o ad applicare più efficacemente, le misure per la prevenzione dei fenomeni corruttivi. In tale ottica, l'ANAC:

- segnala di prestare particolare attenzione anche ai contenuti dei codici di comportamento in cui prevedere indicazioni specifiche per la gestione dei fondi per le politiche di coesione.

²² Il Piano è redatto partendo da una ricognizione dello stato di attuazione raggiunto nell'anno di riferimento oggetto dell'aggiornamento, e stabilisce, per ciascuna misura, la nuova programmazione per l'anno successivo, con l'indicazione delle relative fasi e tempi di esecuzione.

²³ Il D. Lgs. 97/2016, che approva il PNA 2016, ha introdotto rilevanti modifiche in materia di prevenzione della corruzione e della promozione della trasparenza nelle pubbliche amministrazioni, intervenendo nel quadro organico di strumenti e responsabilità, disegnato per la prima volta con la Legge n. 190 del 2012 recante “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione” e i provvedimenti normativi a essa collegati (D. Lgs. n. 33 del 2013, D. Lgs. n. 39 del 2013 e D.P.R. n. 62 del 2013). La nuova disciplina ha fornito un definitivo chiarimento sulla natura e sui contenuti del Piano Nazionale Anticorruzione (PNA), inquadrandolo come atto generale di indirizzo rivolto a tutte le amministrazioni che adottano il Piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT).

²⁴ In quanto atto di indirizzo, contiene indicazioni che impegnano le amministrazioni allo svolgimento di attività di analisi della realtà amministrativa e organizzativa nella quale si svolgono le attività di esercizio di funzioni pubbliche e di attività di pubblico interesse esposte a rischi di corruzione e all'adozione di concrete misure di prevenzione della corruzione.

- raccomanda una maggiore collaborazione e sinergia tra gli organi politici e di indirizzo, gli uffici delle amministrazioni interessate e il RPCT, in modo da valutare congiuntamente, ognuno per la propria specifica competenza, le criticità della gestione, in termini di esposizione a pressioni di interessi indebiti, e le misure organizzative più adatte a prevenirle;
- raccomanda una maggiore trasparenza e circolazione di informazioni sulle opportunità offerte dalle risorse per le politiche di coesione all'interno delle amministrazioni interessate;
- raccomanda un innalzamento delle competenze tecniche dei dipendenti e un miglior coordinamento al fine di favorire un utilizzo più efficace dei fondi e limitare fattori di esposizione a rischi corruttivi.

Alla luce di quanto premesso, le principali aree di analisi individuate in sede di Aggiornamento 2018 al PNA 2016 riguardano, in particolare, i seguenti ambiti operativi:

1. *l'individuazione degli interventi e l'assegnazione delle risorse, fase propedeutica alle altre e caratterizzata da un elevato grado di complessità anche in ragione della compresenza di decisioni di indirizzo politico e di tipo tecnico-amministrativo;*
2. *la gestione e il controllo, fase in cui rilevano le attività delle Autorità individuate dal Regolamento 1303/2013/UE che gestiscono il processo di assegnazione dei finanziamenti, la gestione, il monitoraggio, la rendicontazione e il controllo dei progetti;*
3. *l'attività degli Organismi Intermedi, cui spetta lo svolgimento di significative attività loro assegnate dalle Autorità di Gestione e dalle Autorità di controllo.*

Con riferimento ai tre ambiti di analisi considerati, sono state identificate, a titolo esemplificativo ed ipotetico, le attività a più elevato rischio di corruzione o di mala gestione nonché esempi di eventi rischiosi e di misure di prevenzione. Circa le indicazioni in materia di trasparenza, si è tenuto conto delle previsioni dei Regolamenti europei e di quelle nazionali con l'intento di armonizzare e semplificare, per quanto possibile stante i vincoli normativi, gli oneri amministrativi esistenti.

Nell'ambito del paragrafo 1.2.4. *Indicazioni conclusive* del citato Capitolo II del PNA 2018, l'ANAC, con riferimento alle procedure di gestione dei fondi strutturali e dei fondi nazionali per le politiche di coesione, rappresenta in particolare che [...] *le indicazioni formulate, devono intendersi integrative ed esplicative di quelle offerte dall'Allegato II «Elementi salienti della proposta di Si.Ge.Co. 2014-2020» dell'Accordo di partenariato [...] e che [...] «Le specifiche indicazioni contenute nel suddetto Allegato, e ivi dettagliate per singola Autorità, proprio in ragione della finalità indicata, sono, pertanto, da ritenersi già quali misure di prevenzione della corruzione alle quali deve*

essere fatto adeguato riferimento in sede di predisposizione dei PTPC da parte di tutte le amministrazioni coinvolte nel processo di gestione e controllo dei Fondi strutturali”.[...]

Il Piano triennale di prevenzione della corruzione assume altresì valore programmatico decisivo, essendo necessario prevedere gli obiettivi strategici per il contrasto alla corruzione fissati dall'organo di indirizzo.

“L’elaborazione del PTPC dell’Agenzia, pertanto, si realizza con il diretto coinvolgimento del suo vertice in ordine alla determinazione delle finalità da perseguire per la prevenzione della corruzione, quale elemento indefettibile del Piano medesimo e dei documenti di programmazione strategico-gestionale (Piano della performance, Bilancio preventivo per l’esercizio finanziario, Decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, adottato ai sensi dell’articolo 2 del Decreto Legislativo n. 150 del 2015).”²⁵

3.1.2 I Codici di comportamento dell’AdG e degli Organismi Intermedi

La legge Severino (190/2012) ha introdotto i codici di comportamento. Se si considera quanto le decisioni delle pubbliche amministrazioni possono essere sottoposte al rischio di pressioni improprie, i Codici di comportamento non rappresentano solo una garanzia di imparzialità ma anche un fondamentale strumento di prevenzione della corruzione. La legge 190/2012 ha infatti attribuito valore cogente alla loro violazione. Ciò vuol dire che l’inosservanza può essere causa di illecito disciplinare e nei casi più gravi e reiterati può arrivare fino al licenziamento.²⁶

L’attuale Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, che fa da cornice di riferimento nazionale, è stato emanato dal Legislatore con il Dpr 62/2013. I Codici di comportamento dei dipendenti pubblici definiscono i doveri minimi di diligenza, lealtà, imparzialità e buona condotta che i pubblici dipendenti sono tenuti ad osservare. Essi vengono fatti sottoscrivere al momento dell’assunzione o all’atto di assumere una carica e fissano una serie di “paletti” per il dipendente pubblico. Fra i vari: il divieto di ricevere regali o utilità come corrispettivo per le prestazioni amministrative, la comunicazione di eventuali interessi finanziari, l’obbligo di astensione in caso di conflitto di interesse, il comportamento da tenere in servizio e nei rapporti con il pubblico.

²⁵ (Cfr. PTPCT 2019-2020 ANPAL)

²⁶ I Codici di comportamento dei dipendenti pubblici vanno rispettati in quanto posti dall’ordinamento giuridico e, a prescindere dalla denominazione attribuita da ogni singola amministrazione al proprio codice, ad essi si applica il regime degli effetti e delle responsabilità conseguenti alla violazione delle regole comportamentali, previsto dall’art. 54, co. 3 del d.lgs. 165/2001.

Il codice di amministrazione ha il ruolo di tradurre in regole di comportamento di lunga durata, sul versante dei doveri che incombono sui singoli pubblici dipendenti, gli obiettivi di riduzione del rischio corruttivo che il PTPC persegue con misure di tipo oggettivo, organizzativo (organizzazione degli uffici, dei procedimenti/processi, dei controlli interni)²⁷.

Per quanto riguarda gli OOII si riportano in allegato i provvedimenti di adozione dei rispettivi Codici di comportamento presenti nelle rispettive sezioni “trasparenza” dei siti istituzionali delle Amministrazioni (Cfr. *Allegato A. Tabella codici di comportamento*).

3.1.3 La procedura “whistleblowing” di ANPAL

La legge 6 novembre 2012, n. 190 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione) sia pure limitatamente all'ambito della pubblica amministrazione, con la disposizione dell'art. 1, co. 51, che introduce l'art. 54-bis nel decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), prevede che: «fuori dei casi di responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione, ovvero per lo stesso titolo ai sensi dell'articolo 2043 del codice civile, il pubblico dipendente che denuncia all'autorità giudiziaria o alla Corte dei conti, ovvero riferisce al proprio superiore gerarchico condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, non può essere sanzionato, licenziato o sottoposto ad una misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia». La stessa norma disciplina, poi, nei successivi commi, il tendenziale divieto di rivelazione del nome del segnalante nei procedimenti disciplinari, il controllo che il Dipartimento della funzione pubblica deve esercitare su eventuali procedimenti disciplinari discriminatori, la sottrazione delle segnalazioni dal diritto di accesso di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme sul procedimento amministrativo).

La disposizione richiamata delinea esclusivamente una protezione generale e astratta: essa per più versi deve essere completata con concrete misure di tutela del dipendente, il quale - per effettuare la propria

²⁷L'Anac, in vista delle Linee Guida che dovrà adottare in materia per aggiornare il DPR 62/2013, ha istituito un apposito Gruppo di lavoro interdisciplinare, coordinato da Consiglieri dell'Autorità.

segnalazione - deve poter fare affidamento su una protezione effettiva ed efficace che gli eviti una esposizione a misure discriminatorie. Questa tutela è, poi, nell'interesse oggettivo dell'ordinamento, funzionale all'emersione dei fenomeni di corruzione e di mala gestio.

La tutela deve essere fornita da parte di tutti i soggetti che ricevono le segnalazioni: in primo luogo da parte dell'amministrazione di appartenenza del segnalante, in secondo luogo da parte delle altre autorità che, attraverso la segnalazione, possono attivare i propri poteri di accertamento e sanzione, ovvero l'Autorità nazionale anticorruzione (A.N.AC.), l'Autorità giudiziaria e la Corte dei conti.

L'attuale Piano nazionale anticorruzione (PNA), al § 3.1.11, riconduce espressamente la tutela del dipendente che segnala condotte illecite tra le azioni e le misure generali finalizzate alla prevenzione della corruzione, in particolare fra quelle obbligatorie in quanto disciplinate direttamente dalla legge che, quindi, le amministrazioni pubbliche devono porre in essere ed attuare. Nello specifico, il Piano prevede che le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, del d.lgs. 165/2001 siano tenute ad adottare i necessari accorgimenti tecnici per dare attuazione alla tutela del dipendente che effettua le segnalazioni di cui all'art. 54-bis del predetto decreto. L'adozione delle iniziative necessarie deve essere prevista nell'ambito del Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC) come intervento da realizzare con tempestività.

La ricordata disciplina è stata integrata dal decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito nella legge 11 agosto 2014, n. 114 che, da un lato, ha modificato, con l'art. 31, il testo dell'art. 54-bis introducendo l'A.N.AC. quale soggetto destinatario delle segnalazioni, dall'altro (con l'art. 19, co. 5) ha stabilito che l'A.N.AC. «riceve notizie e segnalazioni di illeciti, anche nelle forme di cui all'art. 54-bis del decreto legislativo 30 marzo 2011, n. 165». L'A.N.AC., pertanto, è chiamata a gestire, oltre alle segnalazioni provenienti dai propri dipendenti per fatti illeciti avvenuti all'interno della propria struttura, anche le segnalazioni che i dipendenti di altre amministrazioni possono indirizzarle ai sensi del richiamato articolo 54 bis.²⁸

²⁸ . La novità legislativa impone, dunque, all'A.N.AC. di disciplinare le procedure attraverso le quali l'Autorità riceve e gestisce tali segnalazioni. In questa prospettiva va dunque sottolineato che l'A.N.AC. intende adempiere al proprio compito nel pieno rispetto dell'ambito soggettivo e oggettivo individuato dalla normativa vigente appena menzionata. A questo proposito, occorre sottolineare che l'art. 54-bis si riferisce esclusivamente ai dipendenti pubblici e presuppone l'identificazione del soggetto segnalante il cui nominativo deve essere, comunque, mantenuto riservato. Pertanto, le presenti Linee guida, volte a fornire orientamenti applicativi delle disposizioni in questione, non possono non tener conto di tale indicazione normativa; esse, quindi, non disciplinano le modalità di trattazione e gestione di altre tipologie di segnalazioni quali quelle provenienti da cittadini o imprese ovvero le segnalazioni anonime. L'Autorità può ricevere anche queste ultime tipologie di segnalazioni su cui peraltro fonda una buona parte della propria attività di vigilanza; le modalità per la ricezione e la gestione di queste segnalazioni avranno, tuttavia, trattamenti diversi rispetto a quelli specificamente previsti dall'art. 54-bis per la tutela del dipendente pubblico. Per quanto riguarda gli aspetti procedurali, le Linee guida indicano le procedure che l'A.N.AC. intende seguire per la gestione

Con Decreto Ministeriale del 9 luglio 2014 l'ANPAL, ha cristallizzato la “Procedura di segnalazione di illeciti o di irregolarità - Disciplina della tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower), realizzata dal Responsabile dell'anticorruzione dell'Agenzia.

La gestione delle segnalazioni avviene attraverso un sistema che assicura la riservatezza del flusso di dati, in modo che l'identità del segnalante sia conoscibile solo dal Responsabile o, in sua assenza o impedimento, dal funzionario appositamente autorizzato. La procedura da seguire per le segnalazioni in attesa del rilascio del software per la gestione delle segnalazioni, è stata resa trasparente e pubblicata nell'area amministrazione trasparente dell'ANPAL, dalla quale il personale ANPAL può accedere alla compilazione del modulo e all'invio dello stesso alla casella di posta elettronica dedicata Segnalazioneilleciti@anpal.gov.it (di cui alla *Nota ANPAL prot. n. 13457 del 25 ottobre 2017*).

3.1.4 La formazione come misura di prevenzione

Tra le principali misure di prevenzione della corruzione disciplinate e programmate nell'ambito del PTPCT rientra la formazione in materia di etica, integrità ed altre tematiche inerenti al rischio corruttivo.

ANPAL con Delibera n. 42 del 6 dicembre 2018 ha approvato il Piano triennale per la formazione (2017-2019) in seguito all'attività di ricognizione dei fabbisogni formativi e alla successiva condivisione dello stesso con le rappresentanze sindacali da parte della Divisione I – Gestione del personale, delle relazioni sindacali e del bilancio

Anche per l'annualità 2019, ANPAL ha aderito al primo ciclo di percorsi di formazione in materia di anticorruzione promosso dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione rivolto al personale dell'Agenzia che potrà fruirne in modalità e-learning.

3.1.5 L'autovalutazione del rischio di frode

Il Regolamento (UE) n. 1303/2013 del 17 dicembre 2013, che reca disposizioni comuni per i Fondi SIE per il periodo di programmazione 2014-20, all'articolo 125, paragrafo 4, lettera c), chiarisce l'obbligo

delle segnalazioni delle quali è destinataria e che possono costituire un utile riferimento per le amministrazioni tenute ad applicare l'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001.

imposto alle autorità di gestione di istituire misure antifrode efficaci e proporzionate, tenendo conto dei rischi identificati.

Al riguardo la Commissione Europea fornisce disposizioni in merito alla procedura e alla metodologia per la valutazione dei rischi di frode nella Nota di orientamento EGESIF_14-0021-00 del 16/06/2014, la quale sottolinea che *“l’obiettivo generale delle disposizioni normative consiste in una gestione del rischio efficace in termini di costi e nell’attuazione di misure antifrode efficaci e proporzionate, ossia, in pratica, nell’adozione di un approccio mirato e differenziato per ogni programma e situazione”*²⁹. L’obiettivo principale dell’autovalutazione dei rischi di frode, pertanto, è quello di affrontare i principali rischi di frode in modo mirato al fine di individuare le misure antifrode più efficaci e proporzionate al livello di rischio tenendo conto che il beneficio complessivo dato da ciascuna misura antifrode supplementare deve tenere conto sia dei costi complessivi di implementazione (principio di proporzionalità) sia degli elevati costi in termini di reputazione determinati dal verificarsi di frode o corruzione.

La stessa Nota EGESIF fornisce inoltre gli *“orientamenti sui requisiti minimi relativi a misure antifrode efficaci e proporzionate”* e invita le AdG ad istituire una Squadra (Gruppo di lavoro) incaricata di eseguire una valutazione dei rischi di frode e di adottare un approccio proattivo, strutturato e mirato nella gestione dei rischi, al fine di dare una risposta alle frodi, proporzionata ai rischi e adattata alle specifiche situazioni.

Secondo le valutazioni riportate nella nota EGESIF i processi fondamentali di attuazione dei programmi maggiormente esposti a rischi di frode specifici sono:

- la selezione dei richiedenti/beneficiari;
- l'attuazione e la verifica delle operazioni;
- la certificazione e i pagamenti;
- l'aggiudicazione diretta da parte dell'AdG

Al fine di accompagnare metodologicamente e operativamente lo svolgimento delle attività di identificazione e valutazione dei rischi specifici individuati con riferimento ai tre principali processi caratterizzanti la gestione degli interventi cofinanziati (selezione dei candidati, attuazione e verifica delle operazioni, certificazione e pagamenti), la Commissione Europea ha predisposto specifici strumenti tecnici, fra cui:

²⁹ Cfr. Nota EGESIF _14-0021-00 del 16/06/2016 pag. 5

- “lo *strumento di autovalutazione dei rischi di frode*”³⁰ predisposto dalla CE con una serie di specifici rischi noti strettamente connessi agli ambiti di attuazione della politica di Coesione (Approccio specifico) per valutare l’impatto e la probabilità dei rischi di frode che potrebbero presentarsi più frequentemente nell’attuazione delle operazioni, sviluppando nuovi indicatori di frode specifici (cartellini rossi o red flags) e garantendo cooperazione e un coordinamento tra l’AdG, l’AdA e gli organismi responsabili delle indagini;
- l’elenco dei “*Controlli per l’attenuazione del rischio raccomandati*”³¹ per la mitigazione degli eventuali rischi residui individuati per ciascuno dei tre processi fondamentali di attuazione dei programmi e l’AdG, se non ancora presenti, potrà integrare all’interno del proprio sistema di gestione e controllo, nel rispetto di un criterio di proporzionalità e contenendo l’onere amministrativo in tema di costi delle verifiche.

In considerazione di quanto appena esposto l’Autorità di Gestione e gli Organismi Intermedi (relativamente alle azioni del PON di competenza) collaborano nell’attuare una specifica procedura di valutazione del rischio, al fine di ridurre al minimo il rischio del verificarsi di determinati comportamenti fraudolenti e in tal senso rappresenta essa stessa il primario strumento di prevenzione delle frodi.

Considerata la specificità del PON, l’autovalutazione dei rischi di frode e l’istituzione di misure antifrode efficaci e proporzionate è svolto dall’AdG e da ciascun Organismo Intermedio, tenendo conto delle relative specificità organizzative e del proprio contesto territoriale.

Al fine di assicurare le procedure di autovalutazione dei rischi di frode in coerenza con le indicazioni della Nota EGESIF_14-0021-00 del 16/06/2014, il SiGeCo del Programma prevede che l’attività di valutazione sia affidata a uno specifico *Team* presieduto dall’Autorità di Gestione³².

La designazione dei membri del Team di autovalutazione viene formalizzata con Decreto del Direttore Generale – a seguito di valutazione dei CV - e notificata all’AdG e ai singoli componenti del Team. Ciascun membro deve sottoscrivere una dichiarazione sulla inesistenza di conflitti di interesse. In particolare, con Decreto Direttoriale del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali n.405 del 06/12/2016 è stato costituito il team di autovalutazione del rischio frode. Successivamente integrato con Decreti Direttoriali ANPAL n.42 del 14/03/2017 e n.275 del 21/06/2018 di modifica dei componenti.

³⁰ Cfr. Allegato 1 alla Nota EGESIF_14-0021-00

³¹ Cfr. Allegato 2 alla Nota EGESIF_14-0021-00

³² Cfr. Procedura – Funzioni e procedure dell’Autorità di Gestione e dell’Autorità di certificazione - Manuale delle Procedure dell’AdG

Con Decreto Direttoriale ANPAL, il team di autovalutazione del rischio di frode è stato ricostituito, individuando quali membri effettivi i soggetti incaricati delle attività di controllo, della gestione delle irregolarità e del monitoraggio del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza dell'ANPAL e ne sono state, altresì, definite funzioni e attività (*Allegato 1 - Decreto di istituzione del Team di autovalutazione dei rischi di frode (TARF) e Regolamento interno*)

Il Team di autovalutazione del rischio di frode si compone dei seguenti membri effettivi:

- l'Autorità di Gestione del Programma Operativo Nazionale “Sistemi di Politiche Attive per l'Occupazione” 2014-2020 (di seguito PON SPAO), del Programma Operativo Nazionale “Iniziativa Occupazione Giovani” 2014-2020 (di seguito PON IOG) e del Programma operativo complementare “Sistemi di politiche attive per l'occupazione” 2014-2020 (di seguito POC SPAO) in qualità di presidente;
- i Responsabili dell'Attuazione del PON SPAO, del PON IOG e del POC SPAO;
- l'Autorità di Certificazione del Programma Operativo Nazionale “Sistemi di Politiche Attive per l'Occupazione” 2014-2020 (di seguito PON SPAO), del Programma Operativo Nazionale “Iniziativa Occupazione Giovani” 2014-2020 (di seguito PON IOG);
- il Responsabile dell'Ufficio Controlli di I livello del PON SPAO, PON IOG e del POC SPAO;
- il Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza dell'ANPAL.

Oltre ai membri effettivi, il Team di autovalutazione del rischio di frode può essere affiancato dal personale coinvolto, per le rispettive competenze, nei processi oggetto di valutazione quali coordinamento attuazione dei Programmi, selezione delle operazioni, attuazione e verifica, certificazione e pagamenti, monitoraggio degli interventi finanziati nonché da referenti dell'Organismo Interno di Valutazione delle performance (OIV) e/o delle strutture di vigilanza e audit interno in considerazione del ruolo di supporto svolto nell'ambito delle attività di riesame periodico della funzionalità complessiva del sistema di gestione del rischio.

Nel Team è prevista la presenza, con funzione consultiva, dell'Autorità di Audit del PON SPAO e del PON IOG.

Il Team di autovalutazione dei rischi di frode svolge le seguenti funzioni:

- opera secondo il Regolamento interno (di cui all'Allegato 1) che esplicita tra l'altro i compiti, i tempi, la periodicità degli incontri nonché le modalità operative e le procedure;

- *garantisce la conformità della procedura per l'istituzione di misure antifrode efficaci e proporzionate agli orientamenti impartiti a livello comunitario e nazionale;*
- *adotta gli strumenti di autovalutazione del rischio di frode più consoni ai processi di valutazione e selezione delle operazioni, di attuazione e verifica, di certificazione e pagamenti e affidamento diretto tenuto conto delle peculiarità organizzative dei sistemi di gestione e controllo dei Programmi;*
- *provvede ad eseguire la valutazione dei potenziali rischi di frode in coerenza con il PTPCT di riferimento e nel rispetto delle indicazioni e delle modalità previste dalla nota EGESIF 14-0021-00 del 16/06/2014;*
- *indirizza, sulla base delle aree di rischio più significative rilevate, l'attività di controllo di 1° livello e attraverso anche un aggiornamento/integrazione delle metodologie di controllo e degli strumenti di supporto e, più operativamente, fornendo informazioni utili per definire una strategia di campionamento adeguata delle operazioni da verificare sul posto;*
- *promuove, nell'ambito della propria azione di governance dei Programmi, l'opportuno rafforzamento amministrativo con riferimento ai rischi più significativi per l'attuazione dei programmi stessi anche attraverso il monitoraggio dei piani di azione per l'adeguamento delle procedure antifrode dell'AdG e degli OOII;*
- *esamina le autovalutazioni dei rischi di frode degli Organismi Intermedi;*

Inoltre, ai fini dell'attuazione della politica antifrode, promuove:

- *lo sviluppo di una cultura etica di opposizione alla frode tramite la predisposizione di dichiarazioni d'intenti, codici di condotta relativi ai conflitti di interessi, politica in materia di regali, ospitalità e trattamento di informazioni riservate, di procedure per la segnalazione delle presunte frodi;*
- *la formazione e la sensibilizzazione del Personale degli Organismi coinvolti nell'attuazione del PON SPAO, PON IOG e del POC SPAO e dei Beneficiari;*

e accerta:

- *una chiara assegnazione delle responsabilità delle attività previste dal processo di gestione antifrode secondo quanto previsto dai Sistemi di Gestione e Controllo dei PON SPAO, PON IOG e del POC SPAO;*
- *il corretto funzionamento del sistema di controllo interno, ne verifica periodicamente l'adeguatezza ai rischi individuati e promuove le opportune azioni di miglioramento;*
- *l'operatività dei sistemi informativi dei Programmi per l'efficace raccolta, archiviazione e analisi dei dati a supporto del processo di gestione del rischio di frode.*

3.1.5.1 L'esecuzione dell'autovalutazione del rischio di frode dell'AdG

Come previsto dal *Regolamento interno* del Team di autovalutazione del rischio di frode, il *Team*, coadiuvato dalla *Segreteria Tecnica* individuata nell'ambito della *Divisione 3* di ANPAL, provvede ad eseguire la valutazione dei potenziali rischi di frode in coerenza con il PTPCT³³ di riferimento e nel rispetto delle indicazioni e delle modalità previste dalla nota EGESIF 14-0021-00 del 16/06/2014.

Il Team, pertanto, esegue il processo di autovalutazione dei rischi di frode che prevede le seguenti fasi metodologiche:

1. quantificazione del rischio lordo (RL), ossia il rischio che un determinato tipo di frode possa verificarsi prima di prendere in considerazione l'effetto di ciascun controllo esistente o pianificato, valutandone la probabilità e l'impatto;
2. valutazione dell'efficacia dei controlli attenuanti in essere per limitare il rischio lordo individuato, effettuando una ricognizione dell'insieme di verifiche e presidi contro eventi fraudolenti e corruttivi complessivamente in essere sia a livello nazionale che regionale e di programma;
3. valutazione del rischio netto, ossia il rischio che permane dopo aver preso in considerazione l'effetto dei controlli attuati e la loro efficacia, cioè la situazione così com'è al momento attuale (rischio residuo);
4. valutazione dell'effetto dei controlli aggiuntivi mitiganti previsti sul rischio netto (sua probabilità e impatto), esaminando le misure antifrode supplementari apprestate, anche attraverso la definizione di veri e propri Piani di Azione;
5. definizione del rischio target – Obiettivo di rischio (OR), che deve considerarsi come il livello di rischio che l'Autorità di Gestione ritiene tollerabile dopo che tutti i controlli sono definiti e operanti.

Prima di iniziare le attività, il team di autovalutazione dovrà valutare i rischi predefiniti e, nel caso in cui ne vengano rilevati altri, sarà possibile aggiungere nuove voci.

Il team di autovalutazione predispone e compila il seguente schema.

³³ A tal fine il *Team* di autovalutazione tiene conto di quanto riportato nel Capitolo II del documento di Aggiornamento 2018 del PNA di cui alla Delibera ANAC n. 1074 del 21 novembre 2018 con riferimento alle procedure di gestione dei fondi strutturali e dei fondi nazionali per le politiche di coesione, nonché delle indicazioni contenute nell'allegato metodologico al PNA 2019, di cui alla Delibera n. 1064 del 13 novembre 2019, utili per la progettazione, la realizzazione e il miglioramento continuo del “Sistema di gestione del rischio corruttivo”, integrato e aggiornato alla luce dei principali standard internazionali di *risk management* da considerare per l'elaborazione dei Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza;

1: VALUTAZIONE DELL'ESPOSIZIONE A RISCHI DI FRODE SPECIFICI - SELEZIONE DEI CANDIDATI DA PARTE DELLE AUTORITÀ DI GESTIONE						
DESCRIZIONE DEL RISCHIO						
Rif. rischio	Rischio	Descrizione del rischio	Chi è esposto al rischio? (Autorità di gestione (AG) / Organismi di attuazione (OA) / Autorità di certificazione (AC) / Beneficiari (BF) / Terzi	Il rischio è interno (nell'ambito delle AG), esterno o frutto di collusione?	Il rischio riguarda la sua Autorità di gestione?	Motivare la risposta, se negativa
SR1	Conflitti di interesse nel comitato di valutazione	I membri del comitato di valutazione dell'AG influenzano deliberatamente la valutazione e la selezione dei candidati per favorire uno di loro attraverso un trattamento compiacente nei confronti della sua candidatura in fase di valutazione o esercitando pressioni su altri membri della giuria	Autorità di gestione e beneficiari	Interno / Collusione		
SR2	False dichiarazioni da parte dei candidati	I candidati dichiarano il falso nella domanda, facendo credere al comitato di valutazione di soddisfare i criteri generali e specifici di ammissibilità per superare la procedura di presentazione della candidatura	Beneficiari	Esterno		
SR3	Doppio finanziamento	Un'organizzazione presenta per lo stesso progetto una richiesta di finanziamento con diversi fondi dell'UE e/o degli Stati membri senza dichiarare tali richieste	Beneficiari	Esterno		
SRX		Inserire la descrizione di ulteriori rischi...				

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 attuale netto, 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 efficaci e proporzionate supplementari). L'autovalutazione conduce alla definizione di un livello di rischio da parte del *Team* con riferimento al quale andranno adottate le dovute misure efficaci e proporzionali volte a ridurre i rischi ad un livello accettabile, strutturando l'approccio alla lotta alla frode sulla base dei quattro elementi chiave del ciclo antifrode ossia la prevenzione, l'individuazione, la correzione e il perseguimento.

Il *Team* esegue il processo di autovalutazione dei rischi di frode tenendo conto di quanto riportato nel Capitolo II del documento di Aggiornamento 2018 del PNA, di cui alla Delibera ANAC n. 1074 del 21 novembre 2018, con riferimento alle procedure di gestione dei fondi strutturali e dei fondi nazionali per le politiche di coesione, nonché delle indicazioni contenute nell'allegato metodologico al PNA 2019, di cui alla Delibera n. 1064 del 13 novembre 2019, in quanto indicazioni normative nazionali di riferimento per la progettazione, la realizzazione e il miglioramento continuo del “*Sistema di gestione del rischio corruttivo*”, integrato e aggiornato alla luce dei principali standard internazionali di *risk management* oggetto di elaborazione nell'ambito dei Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza.

Ai fini dell'esecuzione del processo di autovalutazione, come previsto dal *Regolamento interno*, il *Team*, con il supporto della *Segreteria Tecnica*, esegue le seguenti attività:

- a. *Analisi dello strumento di autovalutazione EGESIF e dei rischi e controlli indicati;*
- b. *Analisi delle risultanze delle verifiche di gestione e degli audit sui programmi nonché dei controlli di altri organismi nazionali e comunitari;*
- c. *Analisi delle informazioni presenti in altre fonti dati quali ad esempio il sistema AFIS_IMS³⁴ ed altre fonti quali i documenti messi a disposizione dalla CE per gli indicatori di frode ed in particolare le indicazioni contenute nella Nota orientativa della CE COCOF 09/0003/00 del 18.2.2009; la raccolta di casi anonimizzati dell'OLAF con riferimento alle Azioni strutturali e le indicazioni contenute nella Guida pratica dell'OLAF sul conflitto di interessi e nella Guida pratica dell'OLAF sui documenti contraffatti;*
- d. *Analisi del Piano Triennale Anticorruzione dell'Agenzia ed in particolare:*
 - i. *delle rilevazioni delle aree e dei livelli di rischio individuati e rappresentati nel PTPCT dell'ANPAL e dei controlli interni attivi ad ANPAL*
 - ii. *delle azioni a presidio dei rischi già comprese nelle procedure di gestione e controllo dei PO e dell'ANPAL;*
- e. *Definizione dell'approccio metodologico all'autovalutazione dei PO;*
- f. *Riesame della valutazione iniziale del rischio di frode;*
- g. *Finalizzazione della valutazione del rischio, compilazione dello strumento di autovalutazione dei rischi di frode e predisposizione del relativo report di accompagnamento.*

Per l'esecuzione delle attività il *Team* si avvale dello *strumento di autovalutazione dei rischi di frode*³⁵ fornito dalla Commissione Europea (di cui all'Allegato 2 - Strumento di autovalutazione dei rischi di frode) eventualmente opportunamente adeguato al contesto specifico del Programma e dell'ANPAL. Lo strumento di autovalutazione dei rischi di frode consente di rappresentare le principali situazioni individuate 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.

³⁴ Base di dati "sistema di gestione delle irregolarità" che registra tutte le segnalazioni di irregolarità trasmesse dagli Stati membri all'OLAF.

³⁵ Per quanto riguarda lo strumento di autovalutazione del rischio compilato per ciascun processo chiave si precisa che nel caso in cui i valori del rischio netto, risultanti dalla valutazione dell'effetto mitigante dei controlli esistenti ed automaticamente calcolati dallo strumento, risultino negativi o pari a zero gli stessi si intendono pari a 1 in conformità ai punteggi ed alle classificazioni previste dalla stessa Nota EGESIF 14-0021-00 del 16/06/2014.

Il processo di autovalutazione è documentato in apposito *Report* (di cui all'Allegato 3 - Report di accompagnamento all'autovalutazione dei rischi di frode) di accompagnamento allo strumento. In particolare, con riferimento ad ogni fase del processo di autovalutazione, il *Report*, al fine di permettere un accurato riesame delle conclusioni da parte dell'AdA nell'ambito della verifica di conformità del processo di valutazione, deve contenere:

- l'indicazione delle fonti di informazione di cui si è tenuto conto nell'autovalutazione;
- i riferimenti della documentazione relativa ai controlli effettuati nonché ogni altro documento utilizzato nell'iter valutativo;
- una descrizione dei lavori svolti dal *Team* e della supervisione del processo da parte dell'AdG ai fini dell'approvazione del livello di esposizione al rischio per ogni rischio specifico oggetto di autovalutazione.

Il *Report di autovalutazione* che accompagna lo *Strumento di autovalutazione dei rischi di frode* viene firmato da tutti i membri del *team* e adottato dall'AdG.

Gli esiti dell'autovalutazione fungeranno da base per colmare le lacune attraverso l'individuazione da parte del *Team* e l'adozione da parte dell'AdG delle più opportune misure antifrode efficaci e proporzionate per l'attenuazione del rischio.³⁶ In questo caso, il Dirigente della Divisione 3 provvederà a comunicare alle unità funzionali indicate nella *governance* dell'AdG la responsabilità dell'introduzione e dell'esecuzione del singolo (nuovo) controllo che viene assunta da una persona designata dalla Dirigente della Divisione, previa accettazione dell'incarico.

L'AdG, in coerenza con quanto indicato dal *Team* nel *Report di autovalutazione*, indica un termine per l'esecuzione di ogni singolo controllo. L'incaricato del controllo, una volta condiviso il suddetto termine, ne assume la responsabilità della sua introduzione del controllo entro la data prevista e della sua efficace esecuzione.

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 e un costante adeguamento della classificazione della valutazione.

³⁶ Cfr. Allegato 2 alla Nota EGESIF_14-0021-00 dove è riportato l'elenco dei controlli per l'attenuazione del rischio, raccomandati dalla Commissione Europea ma non vincolanti, che l'Autorità di Gestione potrebbe utilizzare per gli eventuali rischi residui.

Pertanto, lo *strumento di autovalutazione dei rischi di frode*, unitamente al relativo Report di accompagnamento, potrebbero subire modifiche e/o integrazioni in relazione alle specifiche necessità che dovessero emergere nel corso dell'attuazione del Programma anche legate all'adeguata rappresentazione dello stato dei processi di attuazione dei programmi nell'ambito delle attività connesse al monitoraggio per l'aggiornamento del PTPCT.

Il *Team*, attraverso la *Segreteria Tecnica*, opera l'opportuno raccordo con tutte le Unità organizzative interne ad ANPAL per gli adempimenti connessi al PTPCT ed esterne all'Agenzia ai fini dello scambio di dati, informazioni ed elaborati prodotti nel corso delle proprie attività.

A titolo esemplificativo e non esaustivo, di seguito sono elencati alcuni controlli attuabili nel contesto del Programma e, pertanto, oggetto di valutazione di seconda della tipologia di rischio (SR, IR, CR, PR):

PROCESSO E RISCHI ASSOCIATI	MISURE DI MITIGAZIONE DEL RISCHIO
<i>Selezione dei beneficiari (SR)</i> <ul style="list-style-type: none"> - conflitti di interesse in seno al comitato di valutazione - false dichiarazioni provenienti dai richiedenti - doppio finanziamento 	<ul style="list-style-type: none"> - Previsione di un comitato di valutazione è composto da rappresentanti dei più alti livelli della direzione, che intervengono a rotazione e sono selezionati in modo casuale per la partecipazione a ciascun comitato di valutazione. - Esame da parte di un secondo comitato delle singole decisioni o di un campione delle decisioni prese dal comitato di valutazione. - Corsi di formazione adeguati in materia di etica e integrità, che trattino anche delle responsabilità individuali, se opportuno. - Uso di strumenti per l'estrazione di dati. - Regolari audit indipendenti (ad esempio, audit interni o dell'AA). - Eventuale messa in atto di un meccanismo di segnalazione dei presunti comportamenti fraudolenti. - Controlli incrociati dei documenti giustificativi con la documentazione di fonti indipendenti. - Controlli incrociati con le autorità nazionali che amministrano altri fondi dell'UE, nonché con altri Stati membri pertinenti, ogni qualvolta sia possibile e laddove il rischio sia considerato attinente e probabile.
<i>Controlli legati all'attuazione e al monitoraggio delle operazioni (IR)</i> <ul style="list-style-type: none"> - scissione degli acquisti 	<ul style="list-style-type: none"> - Previsione per i beneficiari di una politica in materia di conflitto di interessi; - Previsione che i beneficiari stabiliscano un

PROCESSO E RISCHI ASSOCIATI	MISURE DI MITIGAZIONE DEL RISCHIO
<ul style="list-style-type: none"> - assegnazione ingiustificata di appalti a un unico offerente per evitare nuove gare - mancanza di una procedura di gara per i prestatori favoriti - proroga di appalti esistenti per evitare nuove gare - alterazione del capitolato d'oneri per favorire determinati offerenti - fuga di dati sulle offerte - conflitto d'interessi non divulgato, - tangenti e pagamenti illeciti - offerte collusive - prezzi scorretti - fornitori di servizi fantasma, ecc. 	<p>riferimento per le comparazioni dei prezzi per beni e servizi standard.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Previsione che i beneficiari utilizzino costi standard unitari per le forniture acquistate regolarmente. - Previsione che i beneficiari procedano alla verifica dei prodotti/servizi acquistati rispetto al capitolato d'oneri avvalendosi di esperti competenti in materia. - Uso di strumenti per l'estrazione di dati. - Eventuale messa in atto di meccanismi di segnalazione per presunti comportamenti fraudolenti. - Verifiche di gestione efficaci.
<p>Controlli legati alla certificazione e ai pagamenti (CP)</p> <ul style="list-style-type: none"> □ incompletezza o inadeguatezza del processo di verifica/gestione □ incompletezza o inadeguatezza del processo di certificazioni □ conflitti di interessi nell'AdG comportanti ripercussioni ingiustificate sull'autorizzazione dei pagamenti, o sulla certificazione dei pagamenti, ecc. 	<ul style="list-style-type: none"> □ Politica in materia di conflitto di interessi, con una dichiarazione e un registro annuali. □ Verifiche di gestione efficaci. □ Eventuale messa in atto di meccanismi di segnalazione per presunti comportamenti fraudolenti. □ Corsi di formazione regolari ed appropriati in materia di etica e integrità, che trattino anche delle responsabilità individuali.
<p>Controlli legati all'affidamento diretto degli appalti da parte dell'AdG (PR)</p> <ul style="list-style-type: none"> □ l'assegnazione ingiustificata di appalti ad un unico offerente □ mancanza di procedura di gara per prestatori favorito □ proroga dei contratti esistenti per evitare nuove gare □ fuga di dati sulle offerte □ conflitto di interessi non divulgato, ecc. 	<ul style="list-style-type: none"> □ Esame dell'assegnazione degli appalti e delle proroghe ai contratti esistenti da parte di un organismo secondario, distinto dalla commissione di selezione (ad esempio, personale di alto livello dell'AdG). □ Esame di tutti i bandi di gara, prima della pubblicazione, da un meccanismo secondario, diverso dal servizio che si occupa di appalti (ad esempio, personale di alto livello dell'AdG). □ Verifica indipendente dei contratti di portata notevole, precedente al pagamento delle fatture, per dimostrare l'indizione di una gara. □ Audit indipendenti regolari. □ Politica in materia di conflitto di interessi, con una dichiarazione e un registro annuali. □ Eventuale messa in atto di meccanismi di segnalazione per presunti comportamenti fraudolenti. □ Corsi di formazione regolari ed appropriati in materia di etica e integrità, che trattino anche delle responsabilità individuali e delle conseguenze dell'inosservanza.

1. Quantificazione del rischio lordo (RL) e valutazione dell'efficacia dei controlli esistenti volti a ridurre il Rischio Lordo

Il Rischio Lordo corrisponde al livello di rischio senza tenere conto dell'incidenza dei controlli esistenti o previsti.³⁷ In genere, la quantificazione del rischio si ottiene sommando la "**probabilità**" – quanto è probabile che un fatto si verifichi – e l'"**impatto**" del rischio – quali sono le conseguenze, finanziarie e non.

La valutazione del rischio lordo viene effettuata su tutti i processi assumendo a riferimento le valutazioni dei rischi elaborate in sede di aggiornamento del PTPCT in quanto l'approccio metodologico previsto dal PNA 2019, di cui alla Delibera n. 1064 del 13 novembre 2019 si basa sugli stessi principi di *risk management* della Nota EGESIF.

L'analisi del rischio, secondo quanto previsto dal PNA, consiste nella valutazione della probabilità che il rischio si realizzi e delle conseguenze che il rischio produce (probabilità e impatto) per giungere alla determinazione del livello di rischio.

Per ciascun rischio catalogato vengono stimati il valore della probabilità e il valore dell'impatto, seguendo le indicazioni metodologiche previste nel citato Allegato 1 al PNA 2019

Per quanto riguarda la fase 1 (quantificazione del rischio che un determinato tipo di frode possa essere commesso, valutandone impatto e probabilità - rischio lordo) si tiene conto, con riferimento all'arco temporale della programmazione così come indicato dalla nota EGESIF, della valutazione per rischi/processi analoghi effettuata in sede di aggiornamento del PTPCT dell'Agenzia.

In particolare, l'impatto del rischio (lordo) viene valutato tenendo in considerazione l'attività di analisi del contesto esterno e interno già effettuata su rischi analoghi per individuare i relativi fattori di rischio da considerare con riferimento ai processi mappati in occasione dell'elaborazione del PTPCT dell'Agenzia.

Per la valutazione della probabilità del rischio (lordo) si tiene, altresì, conto delle risultanze dei controlli e degli audit effettuati da parte degli Organismi interni di controllo e dagli Organismi di controllo nazionali e comunitari di riferimento del Programma, analizzando gli esiti dei controlli svolti sul PON contenuti nel Registro dei controlli e delle irregolarità in cui è riportato il dettaglio delle irregolarità/casi di frode

³⁷ La valutazione del rischio lordo è stata effettuata su tutti i processi assumendo a riferimento i principi di valutazione del rischio alla base del Piano Nazionale Anticorruzione 2019. L'analisi del rischio, secondo quanto previsto dall'allegato metodologico al PNA 2019, consiste nella valutazione della probabilità che il rischio si realizzi e delle conseguenze che il rischio produce (probabilità e impatto) per giungere alla determinazione del livello di rischio.

(sospette e/o accertate) intercettati nell'ambito delle attività di controllo e di audit per quanto concerne l'anno contabile di riferimento.

Per esempio, la probabilità del rischio (lordo) potrebbe essere valutata tenendo in considerazione l'analisi dei procedimenti penali e disciplinari compiuta in occasione dell'aggiornamento del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione dell'Agenzia.

L'Impatto del Rischio Lordo (IRL) viene determinato sulla base delle conseguenze che il rischio produrrebbe qualora si concretizzasse, assegnando un livello da 1 a 4:

- Livello 1 (Impatto Lieve): lavoro supplementare, con conseguenza di ritardi negli altri processi;
- Livello 2 (Impatto Moderato): ritardi nel raggiungimento dell'obiettivo operativo;
- Livello 3 (Impatto Considerevole): compromissione del raggiungimento dell'obiettivo operativo e ritardi per l'obiettivo strategico;
- Livello 4 (Inchiesta formale da parte dei soggetti coinvolti, ad esempio il Parlamento): fallimento dell'obiettivo strategico.

Una volta analizzato l'Impatto del Rischio, il *team* di autovalutazione, provvede ad assegnare un punteggio da 1 a 4 alla Probabilità che il Rischio si verifichi (PRL), nella seguente modalità:

- 1: Non si verificherà mai;
- 2: Si verificherà raramente;
- 3: Si verificherà di tanto in tanto;
- 4: Si verificherà spesso.

Dal menu a discesa, il team di valutazione seleziona un punteggio da -1 a -4, che indichi l'impatto del rischio, tenendo conto delle analisi del contesto esterno e interno effettuate in sede di aggiornamento del PTPCT.

I controlli per l'individuazione delle frodi riducono l'impatto delle attività fraudolente, dimostrando il corretto funzionamento dei meccanismi di controllo interno.

Dal menu a discesa, la squadra di valutazione seleziona un punteggio da -1 a -4 che indichi in che misura i controlli in atto abbiano ridotto la probabilità del rischio, tenendo conto del sistema procedurale attivo del PON e dell'ANPAL. I controlli per l'individuazione delle frodi riducono indirettamente le probabilità di frode.

Dalla somma del livello di probabilità con il livello dell'impatto, si ottiene il Rischio Lordo, ovvero:

$$IRL + PRL = RL$$

A seconda del risultato ottenuto dall'operazione descritta il *team* di autovalutazione procede alla classificazione del rischio lordo, in base al punteggio totale conseguito; nello strumento di autovalutazione dei rischi di frode, la casella sarà calcolata automaticamente, a partire dai dati inseriti su impatto e probabilità del rischio:

- Da 1 a 3 = tollerabile (verde);
- Da 4 a 6 = significativo (arancio);
- < 7 = critico (rosso).

Al fine di procedere alla suddetta attività, il *team* di autovalutazione predispone e compila la seguente tabella.

RISCHIO LORDO			CONTROLLI ESISTENTI						
Impatto del rischio (LORDO)	Probabilità del rischio (LORDO)	Rischio complessivo (LORDO)	Rif. controllo	Descrizione del controllo	Può dimostrare il funzionamento di questo controllo?	Effettua regolarmente un test di questo controllo?	Quanto ritiene che sia efficace questo controllo?	Effetto dei controlli combinati sull'IMPATTO del rischio considerando i livelli di fiducia	Effetto dei controlli combinati sulla PROBABILITÀ del rischio considerando i livelli di fiducia
1	1	1	SC 1.1	Il comitato di valutazione comprende diversi membri del personale direttivo che si avvicendano a rotazione e vengono selezionati, con un certo grado di casualità, per partecipare a ciascun comitato di valutazione.				-1	-1
			SC 1.2	L'AG ha istituito un comitato secondario incaricato di esaminare a campione le decisioni adottate dal comitato di valutazione preliminare.					
			SC 1.3	L'AG attua una politica in materia di conflitto di interessi che prevede una dichiarazione annuale, un registro per tutti i membri del personale e misure per garantire l'osservanza.					
			SC 1.4	L'AG svolge regolarmente corsi di formazione adeguati per tutto il personale in materia di deontologia e integrità.					
			SC 1.5	L'AG garantisce che i suoi membri sono consapevoli delle conseguenze che comporta la partecipazione ad attività che possano mettere in dubbio la loro integrità, con una chiara descrizione di tali conseguenze e delle relative infrazioni specifiche.					
			SC 1.6	Tutti gli inviti a presentare candidature devono essere pubblicati.					
			SC 1.7	Tutte le candidature devono essere registrate e valutate conformemente a criteri applicabili.					
			SC 1.8	Tutte le decisioni in merito all'approvazione / al rigetto delle candidature devono essere comunicate ai candidati.					
			SC 1.X	Inserire la descrizione di ulteriori controlli.					

2. Valutazione del rischio netto e dell'incidenza dei controlli supplementari previsti sul rischio netto (o residuo)

Il *team* di autovalutazione procede successivamente a valutare il **rischio netto**, ovvero il livello di rischio che permane dopo aver preso in considerazione l'effetto dei controlli attuati e la loro efficacia, cioè la situazione così com'è al momento attuale (rischio residuo).

A tal fine, con riferimento a ciascun rischio individuato, vengono rilevati i controlli esistenti volti a ridurre il rischio lordo previsti del sistema procedurale attualmente attivo riferibile al PON e all'ANPAL. In particolare, nel Report di accompagnamento allo strumento sono riportate informazioni e/o riferimenti in merito ai controlli eseguiti.

Per quanto riguarda i controlli mitiganti il rischio lordo la valutazione dell'impatto e della probabilità ai fini della determinazione del rischio netto viene eseguita in conformità alle indicazioni della Nota EGESIF 14-0021-00 del 16/06/2014, secondo le quali *“qualora il controllo non sia dimostrabile o non sia stato sottoposto ad una verifica, il livello di fiducia sarà basso. Nel caso non sia dimostrabile non sarà ovviamente possibile sottoporlo a verifica”*;

Pertanto, per ciascun controllo esistente indicato nello strumento di autovalutazione, viene riportato con riferimento a ciascun rischio, la motivazione della risposta tenendo conto:

- della disponibilità dei documenti comprovanti l'esecuzione del controllo;
- se il controllo viene testato regolarmente per valutarne il funzionamento.

In particolare, la valutazione viene effettuata sul livello di efficacia del controllo in termini di riduzione del rischio lordo individuato (elevato, moderato, basso), e viene motivata tenendo conto delle risposte date alle due domande precedenti. Pertanto, in conformità a quanto indicato dalla Nota EGESIF 14-0021-00 del 16/06/2014, qualora il controllo non sia dimostrabile o non sia stato sottoposto a un test il “livello di fiducia” viene valutato basso. Nel caso in cui il controllo non sia stato oggetto di test, il livello di efficacia del controllo viene valutato “basso”.

Infine, se un controllo attualmente destinato a un determinato rischio è valido anche per altri rischi, viene ripetuto più volte inserendo un semplice riferimento incrociato ai controlli esistenti descritti e/o elencati, ad esempio, nella descrizione del sistema di gestione e controllo, nei processi dell'Agenzia e nei manuali.

Il *team* di autovalutazione procede a calcolare l'impatto del rischio netto (IRN), deducendo l'incidenza dell'insieme dei controlli sull'impatto del rischio (IIR), dall'impatto del rischio lordo (IRL), ovvero:

$$IRL - IIR = IRN$$

A riprova della validità della valutazione, il risultato ottenuto deve essere coerente con i seguenti criteri:

- 1 = (Impatto Lieve): lavoro supplementare, con conseguenza di ritardi negli altri processi;
- 2 = (Impatto Moderato): ritardi nel raggiungimento dell'obiettivo operativo;
- 3 = (Impatto Considerevole): compromissione del raggiungimento dell'obiettivo operativo e ritardi per l'obiettivo strategico;
- 4 = (Inchiesta formale da parte dei soggetti coinvolti, ad esempio il Parlamento e/o stampa negativa): fallimento dell'obiettivo strategico.

Il *team* di autovalutazione procede quindi al calcolo della Probabilità di Rischio Netto (PRN) deducendo l'incidenza dell'insieme dei controlli sulla probabilità del rischio (IPR), dalla probabilità del rischio lordo (PRL), ovvero:

$$PRL - IPR = PRN$$

Per confermare la coerenza della valutazione, il risultato viene confrontato con i seguenti criteri:

- 1: Non si verificherà mai;
- 2: Si verificherà raramente;
- 3: Si verificherà di tanto in tanto;
- 4: Si verificherà spesso.

A questo punto, il *team* di autovalutazione procede al calcolo del Rischio Netto (RN), sommando fra loro i valori di Impatto del Rischio Netto (IRN) e di Probabilità del Rischio Netto (PRN), ovvero:

$$IRN + PRN = RN$$

La casella sarà calcolata automaticamente, a partire dai valori inseriti per l'impatto e la probabilità del rischio. La classificazione è stabilita in base al punteggio totale:

- Da 1 a 3 = tollerabile (verde);
- Da 4 a 6 = significativo (arancio);
- < 7 = critico (rosso).

Nel caso in cui il valore del Rischio Netto si assesti su un livello “critico” (rosso), il *team* di autovalutazione procede a individuare i controlli aggiuntivi mitiganti, esaminandone gli effetti da inserire nel Piano di Azione associato al rischio.

A questo punto il *team* di autovalutazione assegna:

- un punteggio da -1 a -4 per indicare la misura in cui i controlli supplementari pianificati ridurranno l'impatto del rischio;
- un punteggio da -1 a -4 per indicare la misura in cui i controlli supplementari pianificati ridurranno la probabilità del rischio.

Al fine di procedere alla suddetta attività, il *team* di autovalutazione predispone e compila la seguente tabella.

3. Definizione dell'Obiettivo di Rischio (OR)

A tal fine, procede al calcolo dell'Impatto dell'Obiettivo di Rischio (IOR), deducendo l'incidenza dell'insieme dei controlli sull'impatto del rischio, dall'Impatto del Rischio Netto, ovvero:

$$IRN - IIR = IOR$$

- 1 = (Impatto Lieve): lavoro supplementare, con conseguenza di ritardi negli altri processi;
- 2 = (Impatto Moderato): ritardi nel raggiungimento dell'obiettivo operativo;
- 3 = (Impatto Considerabile): compromissione del raggiungimento dell'obiettivo operativo e ritardi per l'obiettivo strategico;
- 4 = (Inchiesta formale da parte dei soggetti coinvolti, ad esempio il Parlamento e/o stampa negativa): fallimento dell'obiettivo strategico.

La squadra procede quindi al calcolo della Probabilità di Obiettivo di Rischio (POR), deducendo l'incidenza dell'insieme dei controlli sulla Probabilità del Rischio (IPR), dalla Probabilità del Rischio Lordo (PRL), ovvero:

$$PRL - IPR = POR$$

- 1: Non si verificherà mai;
- 2: Si verificherà raramente;
- 3: Si verificherà di tanto in tanto;
- 4: Si verificherà spesso.

In base al punteggio ottenuto, la classificazione dell'Obiettivo di Rischio sarà calcolata automaticamente, a partire dai dati inseriti su impatto e probabilità del rischio. La classificazione è stabilita in base al punteggio totale:

- Da 1 a 3 = tollerabile (verde);
- Da 4 a 6 = significativo (arancio);
- < 7 = critico (rosso).

3.1.5.2 L'aggiornamento dell'autovalutazione del rischio di frode dell'AdG

Come già sottolineato, il processo di autovalutazione rappresenta sicuramente lo strumento di prevenzione principale per contrastare l'insorgenza di frodi ai danni del bilancio comunitario.

L'aggiornamento/revisione dell'autovalutazione dei rischi di frode da parte dell'AdG e degli OI, ciascuno per quanto di competenza, avviene una volta all'anno, come regola generale, o ogni due anni qualora il livello dei rischi individuato sia molto basso e nell'anno precedente non siano stati segnalati casi di frode.

Il verificarsi di nuovi casi di frode o l'apporto di modifiche sostanziali a procedure e/o personale dell'AdG e degli OI, implica che questi ultimi, per quanto di competenza, procedano nuovamente ad esaminare le debolezze percepite nel sistema e le parti pertinenti dell'autovalutazione del rischio, secondo la procedura descritta nel § 3.1.5

3.1.5.3 La verifica di conformità dell'autovalutazione dei rischi di frode dell'Autorità di Audit

I regolamenti prevedono che le Autorità di audit forniscano una valutazione sull'efficace funzionamento dei sistemi di gestione e di controllo nell'ambito dei programmi operativi, nonché una valutazione delle misure antifrode adottate.³⁸

³⁸La tabella 1 dell'allegato IV del Regolamento delegato (UE) n. 480/2014 della Commissione contiene un elenco dei requisiti fondamentali dei sistemi di gestione e di controllo per le autorità di gestione da valutare nel periodo di programmazione 2014-20. L'elenco comprende per la prima volta un requisito fondamentale che riguarda misure antifrode per le autorità di gestione e gli organismi intermedi. Le autorità di audit dovranno valutare adesso se il requisito chiave 7 ("Efficace attuazione di misure antifrode proporzionate") è stato soddisfatto. Ciò significa che i sistemi di controllo messi in atto per la prevenzione e l'individuazione delle frodi richiedono una maggiore attenzione e un'attività di segnalazione più efficace di quella del precedente periodo di

In particolare, la procedura di revisione dell'autovalutazione dei rischi dell'Autorità di Gestione e dagli OI è oggetto di valutazione da parte dell'Autorità di Audit nell'ambito delle proprie verifiche effettuate nel corso degli Audit di Sistema sull'AdG e sugli OI.

L'allegato 4 alla Nota EGESIF 14-0021-00 del 16/06/2014 fornisce alle autorità di audit una lista di controllo per valutare il rispetto dell'articolo 125, paragrafo 4, lettera c), da parte delle autorità di gestione e degli organismi intermedi. Gli ambiti di verifica previsti riguardano:

- Documentazione del processo ai fini del riesame delle conclusioni
- Fonti di informazioni utilizzate
- Competenza della squadra di valutazione, tempo e risorse
- Supervisione del processo da parte dell'AdG e approvazione del livello di esposizione al rischio.

Al fine di permettere un accurato riesame delle conclusioni da parte dell'AdA, nell'ambito della verifica di conformità svolta sul processo di valutazione, per ogni rischio specifico oggetto di autovalutazione, il *Report* che accompagna lo strumento di autovalutazione dei rischi di frode prevede sezioni in cui sono riportati gli elementi informativi ed un "quadro sinottico della documentazione" utilizzati dal *Team* per le proprie valutazioni con riferimento ad ogni fase del processo di autovalutazione del rischio di frode.

programmazione. Tuttavia, ai sensi dell'articolo 30, paragrafo 2, del suddetto regolamento delegato, una carenza grave nel requisito fondamentale relativo alle misure antifrode non sarà di per sé sufficiente a determinare una carenza grave nell'efficace funzionamento dei sistemi di gestione e di controllo ma si dovranno anche dimostrare le eventuali carenze di altri requisiti fondamentali elencati nella tabella 1 dell'allegato IV dello stesso regolamento. È anche opportuno ricordare l'articolo 148, paragrafo 4, dell'RDC, ai sensi del quale, nonostante il principio della proporzionalità in materia di controllo dei programmi operativi, l'autorità di audit può effettuare audit relativi alle operazioni qualora da una valutazione del rischio o da un audit effettuato dalla Corte dei conti europea emerga un rischio specifico di irregolarità o di frode, per esempio qualora vi siano prove che facciano presumere gravi carenze nell'efficace funzionamento del sistema di gestione e controllo del programma operativo interessato, come riportato a pag 11 del *Manuale Il ruolo dei revisori degli Stati membri nella prevenzione e nell'individuazione delle frodi per i Fondi strutturali e di investimento dell'UE Esperienza e prassi negli Stati membri elaborato da un gruppo di lavoro di esperti degli Stati membri, diretto e coordinato dall'unità di prevenzione, segnalazione e analisi delle frodi dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF).*

3.2 INDIVIDUARE

3.2.1 La formazione come misura di individuazione

Come sottolineato dal PNA nei suoi vari aggiornamenti, la formazione si connota come misura fondamentale per garantire che il personale di ruolo dell'Agenzia acquisisca una adeguata qualità delle competenze professionali e trasversali, funzionale al miglioramento della capacità di individuazione dei rischi di frode da parte dei dipendenti pubblici in specifiche fasi di attuazione dei processi amministrativi e di governance anche al fine di assicurare la periodica rotazione degli incarichi³⁹.

Pertanto, la formazione specifica antifrode, quali il riconoscimento degli indicatori di frode "cartellini rossi", l'uso di ARACHNE per la valutazione del rischio, l'identificazione dei conflitti d'interesse e più in generale l'attività di sensibilizzazione sulle tematiche dell'antifrode, sono "misure" oggetto di programmazione nell'ambito dei lavori previsti per l'aggiornamento del Piano Triennale Anticorruzione e Trasparenza in esito anche alle risultanze dell'attività di monitoraggio del PTPCT da parte dei soggetti preposti.

L'AdG promuove, inoltre, un'attività di autoformazione e sensibilizzazione sulle tematiche dell'antifrode nei confronti di tutto il personale coinvolto nella gestione dei programmi attraverso l'attivazione di "gruppi di lavoro" interni alla struttura con l'obiettivo di approfondire gli aspetti operativi e di contesto delle procedure del SiGeCo.

3.2.2 Le verifiche di gestione

Il sistema di controllo di primo livello è volto ad accertare la correttezza delle procedure amministrative adottate, delle domande di rimborso presentate dai beneficiari e la conformità delle operazioni alla normativa nazionale e comunitaria di riferimento. La probabilità di rilevare i casi di frode potenziale sarà maggiore laddove siano in atto verifiche di gestione approfondite.

³⁹ La rotazione del personale all'interno delle Pubbliche Amministrazioni nelle aree a più elevato rischio di corruzione è stata introdotta come misura di prevenzione della corruzione dall'art. 1, co. 5, lett. b) della legge n. 190/2012, ai sensi del quale le Pubbliche Amministrazioni devono definire e trasmettere all'ANAC "procedure appropriate per selezionare e formare, in collaborazione con la Scuola superiore della pubblica amministrazione, i dipendenti chiamati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione, prevedendo, negli stessi settori, la rotazione di dirigenti e funzionari". Inoltre, secondo quanto disposto dall'art. 1, co. 10, lett. b) della legge n. 190/2012, il RPCT deve verificare, d'intesa con il dirigente competente, "l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione". Questo tipo di rotazione, c.d. ordinaria, è stata quindi prevista dal legislatore tra le misure organizzative generali a efficacia preventiva che possono essere utilizzate nei confronti di coloro che operano in settori particolarmente esposti alla corruzione.

Per quanto riguarda i dettagli delle verifiche di gestione si rimanda alla *Procedura per le verifiche di gestione - Manuale delle Procedure dell'AdG*.

In coerenza con quanto previsto dalle “*Linee guida Nazionali sull'utilizzo del Sistema ARACHNE*”⁴⁰ – *Versione 1.0*”, il *Team di autovalutazione dei rischi di frode* definisce le modalità di utilizzo del sistema ARACHNE a supporto dell'analisi dei rischi eseguibile in sede di campionamento per i controlli *in loco* e ne verifica la compatibilità nell'ambito delle procedure del SiGeCo e del contesto del PON, tenendo conto che l'analisi di ARACHNE è sul rischio potenziale.

Il responsabile incaricato dei controlli *on desk* e *in loco* viene informato delle indicazioni definite dal *Team* in merito alle modalità di utilizzo del sistema ARACHNE in modo da garantire la conformità delle procedure per le verifiche di gestione.

3.2.3 Segnalazione delle irregolarità

Conformemente al diritto dell'UE, gli Stati membri sono tenuti a segnalare alla Commissione i casi di irregolarità relative alle entrate e alle uscite, comprese le frodi sospette e accertate.

Specificamente le irregolarità possono derivare da un'azione o da una mancata azione (ovvero “un'azione o un'omissione”), possono essere rilevate da qualsiasi autorità nazionale o dell'UE competente (servizi della Commissione, OLAF, Corte dei conti europea ecc.) e possono essere classificate a seconda che

- a) siano intenzionali o meno;
- b) siano sporadiche o sistemiche;
- c) possano avere ripercussioni in altri Stati membri o in paesi terzi;

Il concetto UE di irregolarità non è limitato alle azioni che possono comportare le sanzioni amministrative di cui all'articolo 5 del regolamento (CE. Euratom) n. 2988/95 (che presuppone sia stata accertata l'esistenza di un'irregolarità intenzionale o causata da negligenza), ma ricomprende anche le azioni che giustificano l'applicazione di altre misure e di altri controlli dell'UE ai fini della tutela degli interessi finanziari dell'Unione.

⁴⁰ Il Sistema Arachne è un database contenente informazioni interconnesse da banche dati di diversi organismi, comprese autorità giudiziarie, che raccoglie tutte le informazioni relative a soggetti e/o situazioni a rischio frode e può, pertanto, rappresentare un valido strumento a disposizione dell'Amministrazione per la classificazione del rischio frode, la prevenzione, l'individuazione e il rilevamento di frodi.

La Commissione riceve le segnalazioni sulle irregolarità riguardanti le spese di bilancio attraverso il sistema di gestione delle irregolarità (*Irregularity Management System - IMS*) gestito dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF).

La segnalazione dettagliata delle informazioni sulle irregolarità prevista dai regolamenti contribuisce all'adozione di un approccio proattivo, strutturato e mirato alla gestione del rischio di frode in quanto rappresenta una misura preventiva a sostegno di un'analisi del rischio proattiva e, allo stesso tempo, consente il controllo amministrativo e giurisdizionale delle azioni intraprese dagli Stati membri.⁴¹

Ai fini del trattamento delle informazioni trasmesse alla Commissione dagli Stati membri, la normativa dell'UE prevede un elenco dettagliato di dati da fornire⁴², ovvero:

1. la disposizione che è stata violata;
2. gli importi in questione;
3. le pratiche seguite per commettere l'irregolarità, le parti coinvolte e se l'irregolarità riscontrata costituisce una "frode" (sospetta o accertata).

Il sistema di segnalazione e informazione istituito è, pertanto, l'applicazione concreta del principio di leale cooperazione sancito dall'articolo 4, paragrafo 3, del Trattato sull'Unione europea (TUE).

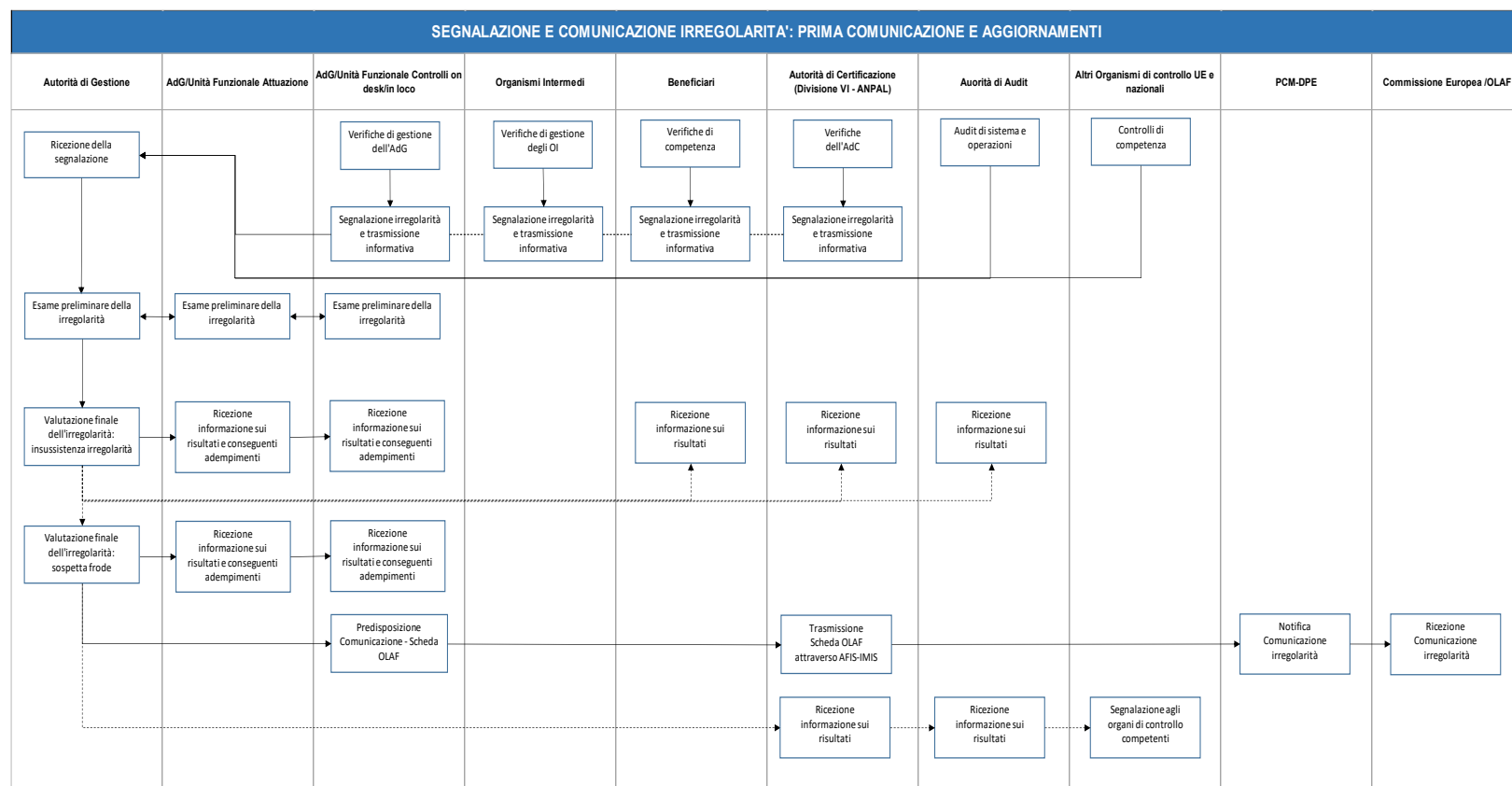
L'AdG, in conformità a quanto stabilito nella normativa nazionale⁴³ e comunitaria⁴⁴, ha definitivo nell'ambito del SiGeCo del PON il processo per la segnalazione delle irregolarità di seguito rappresentato.

⁴¹ La segnalazione delle irregolarità dovrebbe essere considerata l'espressione concreta del diritto della Commissione, sancito da vari regolamenti in vigore, di ricevere informazioni e di effettuare controlli. Questo diritto va di pari passo con l'obbligo di analizzare le informazioni e di rinviarle agli Stati membri. Le informazioni sono intese a consentire a questi ultimi di effettuare analisi del rischio, elaborare relazioni e mettere a punto sistemi atti a individuare più efficacemente i rischi.

⁴² Articolo 3, paragrafo 2, del regolamento delegato (UE) 2015/1970; articolo 3, paragrafo 2, del regolamento delegato (UE) 2015/1971; articolo 3, paragrafo 2, del regolamento delegato (UE) 2015/1972; articolo 3, paragrafo 2, del regolamento delegato (UE) 2015/1973.

⁴³ Cfr. Circolare del 12 ottobre 2007 della PCM – DPE e relative Note esplicative.

⁴⁴ Cfr. Manuale sulla "Segnalazione delle irregolarità nell'ambito della gestione concorrente" 2017 – Ares(2017)5692256 del 21 novembre 2017.



Secondo l'impianto procedurale in vigore nell'ambito del Programma Operativo, le irregolarità sono **segnalate all'AdG**, principalmente da:

1. **Unità funzionale “Controlli on desk e in loco”** dell'AdG a conclusione delle verifiche di gestione;
2. **altri organismi interni/esterni di controllo** (es. Autorità di Certificazione, Autorità di Audit, Guardia di Finanza, Commissione europea, Corte dei Conti, etc.) in esito ai controlli e agli audit;
3. **Organismi Intermedi** a conclusione delle verifiche di gestione.

Il processo di segnalazione riportato in tabella prevede che nel caso emergano possibili irregolarità in esito ai controlli di primo livello, la stessa *UF Controlli* effettua la segnalazione all'AdG predisponendo la “Scheda 1 - Esame dell'irregolarità – Controlli di I livello” (di cui all'Allegato 4) mentre, nel caso in cui l'irregolarità venga segnalata all'AdG con specifica comunicazione in esito ai controlli e agli audit di altri organismi interni/esterni di controllo (AdC, AdA, Guardia di Finanza, etc.), l'*UF Controlli* provvede a predisporre l'apposita “Scheda 2 - Esame dell'irregolarità – Controlli di II livello e segnalazione di soggetti esterni” (di cui all'Allegato 5).

Successivamente alla ricezione della segnalazione, l'AdG avvia la **procedura di valutazione dell'irregolarità** per l'eventuale segnalazione alla Commissione europea attraverso la compilazione della scheda OLAF (Format di comunicazione irregolarità – Scheda OLAF di cui all'Allegato 6).

Invece, in relazione alla **segnalazione degli Organismi Intermedi**, si richiama quanto descritto nella procedura di delega agli Organismi Intermedi e supervisione delle funzioni delegate (cfr. sezione 2. *Procedure per la supervisione delle funzioni delegate*), secondo la quale, entro trenta giorni dalla chiusura del trimestre di riferimento, gli OOII sono tenuti a trasmettere le comunicazioni trimestrali in merito alle irregolarità riscontrate all'*UF Controlli* e all'*UF Attuazione* dell'AdG. Ai fini della trasmissione della segnalazione, l'OI utilizza il Format di comunicazione irregolarità – Scheda OLAF (di cui all'Allegato 6) assicurando l'inserimento di tutti i dati e le informazioni utili alle valutazioni dell'AdG e alla eventuale predisposizione della comunicazione di cui al § 3.3.1 “Comunicazione dell'irregolarità potenziale”.

Nel caso di segnalazione ricevuta dall'OI, questa viene valutata dall'AdG con il supporto delle *Unità funzionali “Controlli”* e “Attuazione” che effettuano gli approfondimenti necessari e ne rappresentano gli esiti nella “Scheda 1 - Esame dell'irregolarità – Controlli di I livello” (di cui all'Allegato 4). Qualora la segnalazione di irregolarità sull'Organismo Intermedio pervenga all'AdG da organismi esterni di controllo (es. Autorità di Audit, Autorità di Certificazione, Guardia di Finanza, etc.), l'*UF Controlli* raccordandosi

con l'*UF Attuazione*, predispone apposita richiesta all'OI per la trasmissione di tutti i documenti utili per la valutazione del caso.

Valutazione dell'irregolarità da parte dell'AdG

Le segnalazioni di irregolarità riscontrate nel corso di attività di controllo, ovvero oggetto del “primo verbale amministrativo o giudiziario stilato da un'autorità competente”, devono essere oggetto di **esame e valutazione da parte dell'AdG** che adotta le necessarie misure a tutela degli interessi finanziari nazionali e comunitari, ovvero, qualora ne ricorrano i presupposti, provvede ad attivare le procedure di recupero degli importi indebitamente versati.

Pertanto, l'AdG, con il supporto dell'*UF Controlli* e dell'*UF Attuazione* valuta quanto riscontrato dagli organi di controllo (interni o esterni), verificando anzitutto gli elementi posti alla base dell'irregolarità ovvero che siano di consistenza tale da rendere *fondata l'ipotesi di avvenuta violazione di una norma comunitaria o nazionale anche astrattamente idonea a provocare pregiudizio al bilancio comunitario*. In tal senso, l'AdG procede all'accertamento **della presenza dei requisiti**, stabiliti dalla normativa europea di riferimento⁴⁵, che determinano **l'insorgenza dell'obbligo di segnalazione dell'irregolarità e della comunicazione alla Commissione Europea**, come di seguito elencati:

- importo relativo alla spesa irregolare superiore alla quota FSE minima pari a € 10.000,00
- caso di irregolarità oggetto di un primo verbale amministrativo o giudiziario.

In tutti gli altri casi e, in particolare, quando si tratta di:

- casi di irregolarità precedenti a un fallimento;
- casi di sospetto di frode⁴⁶

sono segnalate alla Commissione le irregolarità riscontrate e le relative misure preventive e correttive.

⁴⁵Ai sensi del Regolamento Delegato (UE) 2015/1970 della Commissione che integra il regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio con disposizioni specifiche sulla segnalazione di irregolarità relative al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo, al Fondo di coesione e al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, art. 3 comma 1, “Gli Stati membri segnalano alla Commissione le irregolarità che: a) riguardano un importo superiore a 10 000 EUR in contributi del Fondo; b) sono state oggetto di un primo verbale amministrativo o giudiziario.”

⁴⁶Riguardo ai casi di sospetta frode, conformemente alle indicazioni fornite dal Dipartimento per gli Affari di Giustizia, l'obbligo di segnalazione deve identificarsi:

- “nel procedimento ordinario, con la richiesta di rinvio a giudizio o di riti alternativi, ai sensi dell'art. 405 c.p.p.”;
- “nel procedimento davanti al tribunale in composizione monocratica, in cui il pubblico ministero procede a citazione diretta a giudizio, con l'emissione del decreto di citazione, ai sensi degli art. 550 e 552 c.p.p.”.

Viene inoltre regolato che “qualora i fenomeni di abusiva fruizione di sovvenzioni comunitarie vedano coinvolti soggetti titolari di funzioni pubbliche, è opportuno individuare il primo atto di accertamento giudiziario negli eventuali provvedimenti di arresto, fermo o custodia cautelare adottati nei confronti di tali soggetti, considerata la gravità delle conseguenze delle condotte illecite sul sistema degli uffici pubblici incaricati della gestione delle procedure dei controlli amministrativi, secondo la disciplina prevista dal comma 3 bis del citato art. 129 delle norme di att. c.p.p. relativa all'informativa da inviare all'Autorità da cui dipende il pubblico impiegato”. Qualora le disposizioni nazionali prevedano il segreto istruttorio, la comunicazione delle informazioni è sempre subordinata all'autorizzazione dell'autorità giudiziaria che procede.

Contrariamente, l'AdG **non informa la Commissione delle irregolarità** in relazione a quanto segue⁴⁷:

- a) casi in cui l'irregolarità consiste unicamente nella mancata esecuzione, in tutto o in parte, di un'operazione rientrante nel programma operativo cofinanziato in seguito al fallimento del beneficiario;
- b) casi segnalati spontaneamente dal beneficiario all'Autorità di Gestione o all'Autorità di Certificazione prima del rilevamento da parte di una delle due autorità, sia prima che dopo il versamento del contributo pubblico;
- c) casi rilevati e corretti dall'Autorità di Gestione o dall'Autorità di Certificazione prima dell'inclusione delle spese in questione in una dichiarazione di spesa presentata alla Commissione.

In aggiunta a tali casistiche, l'AdG:

- d) non invierà la notifica di irregolarità alla Commissione qualora la questione sollevata non integri gli estremi della irregolarità in senso stretto trattandosi invece di casi di mero errore o di negligenza di non particolare gravità, verificatisi nell'espletamento delle procedure di attuazione e rendicontazione di interventi sovvenzionati.

Nei casi sopra elencati, l'AdG, di concerto con l'UF *Controlli* e con il *Referente di progetto dell'UF Attuazione*, verifica la possibilità di effettuare il recupero tramite la deduzione dell'importo da recuperare dai pagamenti successivi dovuti al beneficiario/soggetto attuatore adottando i provvedimenti conseguenti, come descritto al § 3.3.2. *Recupero delle somme indebitamente versate*.

L'AdG valuta, altresì, se l'irregolarità riguardi un caso isolato (cd. **irregolarità casuale** ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 36 del Reg. UE n. 1303 del 2013) oppure abbia natura sistemica (cd. **irregolarità sistemica** ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 38 del Reg. UE n. 1303 del 2013). Qualora all'esito delle valutazioni effettuate, emerga che l'irregolarità sia qualificabile come sistemica, l'AdG, con il supporto dell'UF *Controlli*, informa il *Referente di progetto dell'UF Attuazione* e dà adeguata diffusione degli elementi identificativi del tipo di irregolarità riscontrata e delle eventuali operazioni potenzialmente esposte alla stessa tipologia di irregolarità. Inoltre, qualora l'irregolarità riscontrata impatti sul SiGeCo o sugli OOII, l'UF *Controlli* ne dà comunicazione alle altre unità funzionali dell'AdG per il seguito di competenza. Tale casistica è descritta altresì al § 3.3.5 *Irregolarità sistemiche e misure correttive* della presente procedura.

⁴⁷ Ai sensi del Regolamento Delegato (UE) 2015/1970, art. 3 par. 3, "gli Stati membri non segnalano alla Commissione le irregolarità cui all'articolo 122, paragrafo 2, secondo comma, del regolamento (UE) n. 1303/2013".

In fase di valutazione dell'irregolarità, a seconda dello specifico caso in esame, l'AdG può procedere adottando tutte le azioni necessarie a verificare che gli elementi indicati in un atto o in una segnalazione per un caso di sospetta irregolarità o frode, *siano di consistenza tale da rendere prima facie fondata l'ipotesi della avvenuta violazione di una norma comunitaria o nazionale anche astrattamente idonea a provocare pregiudizio al bilancio comunitario*⁴⁸, tra questi anche l'adozione di atti amministrativi (ad es., la sospensione del progetto), e richiedendo il supporto di esperti in materia e/o di esperti legali, i quali, eventualmente, formalizzano gli esiti della propria valutazione in un parere scritto oppure può avvalersi del supporto di altre strutture dell'ANPAL (es. Divisione 2, competente per il contenzioso) per un confronto sull'iter di valutazione dell'irregolarità.

A conclusione dell'esame dell'irregolarità possono verificarsi le seguenti casistiche:

- **insussistenza dell'irregolarità**

in tal caso l'AdG, con il supporto dell'*UF Controlli*, entro il termine previsto, ne dà comunicazione al *Referente di progetto dell'UF Attuazione*, nonché, all'Autorità di Audit, all'Autorità di Certificazione e al Beneficiario, indicando le motivazioni per le quali si ritiene l'irregolarità insussistente;

- **caso di sospetta frode**

l'AdG procederà ad attivare le opportune misure di segnalazione nei confronti degli organi giudiziari di riferimento e nei confronti della Commissione e dell'OLAF, attivando la procedura di comunicazione dell'irregolarità sul sistema AFIS-IMS, secondo quanto descritto al successivo par. 3.3.1 *Comunicazione dell'irregolarità potenziale*) e informando, contestualmente, l'Autorità di Audit e l'Autorità di Certificazione.

Nel caso di presunta frode e, a fronte delle irregolarità rilevate, l'Autorità di Gestione (e gli Organismi Intermedi per le attività di competenza) adotta i necessari provvedimenti correttivi:

- procede alla compilazione del *Format di comunicazione irregolarità – scheda OLAF* (di cui all'Allegato 6) ai fini della creazione della Scheda OLAF sul sistema AFIS-IMS⁴⁹ secondo le indicazioni contenute nel Manuale "*AFIS-IMS-UserManual-about users and user roles*" (di cui all'Allegato 8) (cfr. par. 3.3.1 *Comunicazione dell'irregolarità potenziale*);

⁴⁸ Cfr. Circolare del 12 ottobre 2007 della PCM – DPE

⁴⁹ IMS è l'applicazione che consente di redigere e presentare rapporti di irregolarità all'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF). L'applicazione IMS è basata su Web ed è accessibile tramite il portale AFIS.

- procede al recupero delle somme indebitamente versate e dispone le necessarie rettifiche finanziarie, in raccordo con l'Autorità di Certificazione (cfr. *par. 3.3.2 Recupero delle somme indebitamente versate e par. Verifica dell'avvenuto recupero e ricorso al recupero forzoso*);
- provvede ad informare l'Autorità di Certificazione e accerta la corretta registrazione nel sistema informativo del PON sia delle somme oggetto di recupero e relative procedure, sia degli interessi relativi ai recuperi stessi (cfr. *par. 3.3.2 Recupero delle somme indebitamente versate e par. Verifica dell'avvenuto recupero e ricorso al recupero forzoso*);
- monitora le irregolarità rilevate e le azioni di recupero avviate, registrandole nel file di monitoraggio irregolarità e recuperi nonché attraverso verifiche di follow-up (cfr. *par. 3.3.3 Follow-up irregolarità e aggiornamento delle comunicazioni OLAF*);
- monitora le irregolarità segnalate dagli OOII e ne informa l'Autorità di Audit (cfr. *par. 3.3.4 Aggiornamento delle comunicazioni all'OLAF relativi alle irregolarità degli OOII*);
- attiva l'UF SiGeCo e le altre UF coinvolte, per una revisione del Sistema di Gestione e Controllo e delle relative procedure, al fine di apportare le modifiche necessarie affinché l'irregolarità sistemica rilevata non si ripeta (cfr. *par. 3.3.5 Irregolarità sistemiche e misure correttive*).

3.3 REAGIRE

3.3.1 Comunicazione dell'irregolarità potenziale

Ai fini delle comunicazioni le attività sono eseguite in conformità con le “*Linee Guida sulle modalità di comunicazione alla Commissione europea delle irregolarità e frodi a danno del bilancio europeo*” (Allegato 7), elaborate dalla Segreteria tecnica del Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell’Unione europea - Dipartimento delle Politiche Europee della Presidenza del Consiglio (Versione aggiornata a Ottobre 2019)⁵⁰.

Al termine della fase di valutazione, qualora ricorrano i presupposti per la comunicazione alla Commissione Europea delle irregolarità individuate, l’Autorità di Gestione, avvalendosi dell’*UF Controlli*, procede alla compilazione del *Format di comunicazione irregolarità – scheda OLAF* (di cui all’Allegato 6) ai fini della creazione della Scheda OLAF sul sistema AFIS-IMS⁵¹ secondo le indicazioni contenute nel Manuale “*AFIS-IMS-UserManual-about users and user roles*” (di cui all’Allegato 8).

L’AdG, una volta elaborata la scheda OLAF, provvede a trasmetterla alla Divisione 6 dell’ANPAL (Coordinamento territoriale e autorità capofila per il FSE), abilitata sul Sistema AFIS-IMS e responsabile per la successiva trasmissione alla PCM – DPE. Ricevuta notifica dalla Divisione 6 della validazione della scheda OLAF sul Sistema, l’AdG provvede a trasmetterla anche all’Autorità di Audit.

Ai fini del trattamento delle irregolarità/frodi rilevate e dei processi ad esso correlati, relativi principalmente ai procedimenti amministrativi e/o giudiziari, l’AdG si avvale anche del Sistema Informativo Gestione Monitoraggio e Audit (SIGMA) che nell’ambito del PON SPAO viene allo scopo denominato SIGMA_{SPAO}.

Tale sistema consente la registrazione e la gestione delle informazioni e dei dati relativi a progetti, finanziati nell’ambito del PON SPAO, interessati da segnalazioni di irregolarità ai sensi del Reg. Delegato (UE) n. 480 del 03 marzo 2014, da procedure di recupero delle somme indebitamente pagate e/o da procedimenti giudiziari, i dati disponibili a sistema vengono elaborati, ai fini della valutazione dei rischi.

⁵⁰ Le “Linee Guida” sono frutto del “Gruppo di lavoro” costituito ad hoc in seno al Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell’Unione europea (COLAF) con delibera nr. 18 del 05 giugno 2014. Le “Linee Guida” si conformano al “Manuale sulla “Segnalazione delle Irregolarità nell’ambito della gestione concorrente” 2017” della Commissione europea – OLAF, tenendo conto, ove necessario, delle ulteriori previsioni normative e regolamentari domestiche. Le disposizioni delle “Linee Guida” sono da intendersi complementari rispetto a quelle contenute nella Circolare Interministeriale del 12/10/2007 (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 15/10/2007, n. 240), recante “Modalità di comunicazione alla Commissione europea delle irregolarità e frodi a danno del bilancio comunitario” e delle connesse “Note esplicative” di cui alla Delibera n. 13 del 7/7/2008 del COLAF.

⁵¹ IMS è l’applicazione che consente di redigere e presentare rapporti di irregolarità all’Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF). L’applicazione IMS è basata su Web ed è accessibile tramite il portale AFIS.

Con riferimento alla comunicazione dell'**irregolarità riscontrata a livello di OI**, ricevuta notifica dalla Divisione 6 della validazione della scheda OLAF sul Sistema, l'AdG provvede a trasmetterla all'Autorità di Audit e, avvalendosi dell'*UF Controlli* in raccordo con l'*UF Attuazione*, provvede ad alimentare il file di monitoraggio (Allegato 9) e ad aggiornare i relativi dati in SIGMA_{SPAO} caricando la Scheda OLAF trasmessa attraverso il sistema AFIS-IMS.

3.3.2 Recupero delle somme indebitamente versate

In presenza di un'irregolarità accertata, indipendentemente dalla sua notifica alla Commissione⁵², l'AdG/OI avvia il procedimento di recupero delle somme indebitamente erogate⁵³ attraverso l'adozione del relativo provvedimento di revoca.

In fase di attivazione delle procedure di recupero è opportuno effettuare una valutazione a seconda che si tratti a livello amministrativo di progetti in corso o di progetti conclusi, nonché la sussistenza o meno di una polizza fideiussoria.

Nel caso in cui la notifica di decisione definitiva del progetto non sia stata inviata, e pertanto **il progetto a livello amministrativo sia ancora in corso**, l'AdG o l'OI provvederà a comunicare al beneficiario gli importi non ammissibili riscontrati nel corso dei controlli di primo o di secondo livello.

A tal fine, l'*UF Controlli* di concerto con il Referente di Progetto dell'*UF Attuazione* verifica la possibilità di effettuare il recupero tramite la deduzione dell'importo da recuperare dai pagamenti successivi dovuti al beneficiario/soggetto attuatore. In tal caso, l'Autorità di Gestione, tramite il *Referente di Progetto dell'UF Attuazione* e con il supporto dell'*UF Controlli*, predispone e trasmette al beneficiario/soggetto attuatore, entro 30 giorni dall'accertamento dell'irregolarità, la notifica di decisione contenente la comunicazione di deduzione dell'importo relativo alla somma irregolare dal successivo pagamento intermedio⁵⁴.

Nell'ipotesi in cui la deduzione non sia possibile, l'AdG con il supporto dell'*UF Controlli* e in raccordo con *Referente del Progetto dell'UF Attuazione* può:

⁵²Cfr. Paragrafo 3.3.5.

⁵³In presenza di un'irregolarità accertata, l'AdG può decidere di ritirare la spesa irregolare dal Programma, indipendentemente dall'avvio e dall'esito del procedimento di recupero.

⁵⁴Nel caso in cui l'irregolarità sia accertata in sede di verifica a conclusione dell'intervento, sarà notificata la decisione definitiva assunta dall'AdG in merito agli esiti del controllo.

- 1) valutare, se prevista, l'attivazione della polizza fideiussoria. Il recupero avverrà quindi mediante la banca o l'assicurazione che ha emesso la polizza; in tal caso l'AdG contestualmente predisporre e trasmette anche al soggetto che ha prestato la garanzia la richiesta di rimborso della somma dovuta maggiorata degli interessi maturati; nel caso in cui ad effettuare la restituzione siano degli intermediari finanziari che hanno emesso la polizza il termine per la restituzione è di 30 giorni;
- 2) in mancanza di una garanzia, predisporre e trasmettere al beneficiario, entro 30 giorni dall'accertamento dell'irregolarità, la notifica di decisione contenente l'Ordine di Recupero (OdR). Sono, del caso, acquisiti sul sistema SIGMASPAO i dati necessari ai fini del calcolo degli interessi dovuti dal beneficiario/soggetto attuatore. Il termine previsto ai fini della restituzione, da parte del beneficiario, delle somme dovute è di 60 giorni dalla data della notifica di decisione contenente l'Ordine di Recupero.

La notifica di decisione contenente l'OdR è inviata in conoscenza anche alla Divisione 1 dell'ANPAL e all'Autorità di Certificazione, per il seguito di competenza.

Relativamente alle attività descritte, l'UF *Controlli* registra nel file di monitoraggio irregolarità e recuperi (Allegato 9) i seguenti dati:

- estremi della notifica di decisione;
- importi da recuperare.

Nel caso in cui la notifica di decisione definitiva del progetto sia stata inviata e pertanto **il progetto sia amministrativamente concluso**, l'AdG/O.I. rispettivamente per le operazioni di competenza, provvederà a comunicare al beneficiario gli importi non ammissibili riscontrati nel corso dei controlli di secondo livello e segnerà i provvedimenti adottati ai fini del recupero da parte dell'AdC per l'assolvimento dei compiti di cui all'art.126 lettera h) del Reg. UE n. 1303/2013.

In questo caso l'AdG/O.I., potrà:

1. verificare la possibilità di effettuare il recupero tramite la deduzione dell'importo da recuperare dai pagamenti successivi dovuti al beneficiario/soggetto attuatore. In tal caso viene trasmessa al beneficiario/soggetto attuatore la comunicazione di deduzione dell'importo non ammissibile dai successivi pagamenti a valere su altri progetti da esso realizzati;
2. nell'ipotesi in cui la deduzione non sia possibile, l'AdG/O.I. predisporrà e trasmetterà al beneficiario/soggetto attuatore il provvedimento contenente l'ordine di recupero.

L'O.I, per le operazioni di competenza, dovrà trasmettere al debitore e, per opportuna conoscenza all'AdG, tramite raccomandata con ricevuta di ritorno o via PEC, la richiesta di restituzione delle somme ritenute non ammissibili a seguito di verifica.

Inoltre, è compito dell'O.I, per le operazioni di competenza, monitorare lo stato delle procedure di recupero e darne comunicazione trimestralmente all'AdG.

Con specifica comunicazione l'AdG e gli O.I, al termine di tutte le rendicontazioni in sede di predisposizione del rendiconto finale, informano l'AdC di tutti gli importi dedotti elencando i rendiconti contenenti le spese decurtate⁵⁵. L'AdC, conseguentemente, comunica all'AdG l'avvenuta rettifica delle pertinenti domande di pagamento e provvede all'aggiornamento del registro dei recuperi.

Secondo l'Art. 126 del Reg. UE 1303 del 2013, lettera h) l'Autorità di Certificazione registra nella propria contabilità gli importi recuperabili e gli importi ritirati a seguito della soppressione totale o parziale del contributo a un'operazione. Gli importi recuperati sono restituiti al bilancio dell'Unione prima della chiusura del programma operativo detraendoli dalla dichiarazione di spesa successiva.

Verifica dell'avvenuto recupero e ricorso al recupero forzoso

Decorso il termine di 60 giorni dalla data della notifica di decisione contenente l'OdR, l'*UF Controlli* in raccordo con il *Referente del Progetto dell'UF Attuazione*, sentita anche la Divisione 1 dell'ANPAL, verifica l'avvenuto recupero della somma indebitamente erogata, maggiorata degli interessi maturati come richiesti, accertando la trasmissione da parte del beneficiario delle disposizioni di bonifico⁵⁶.

Se il beneficiario/soggetto attuatore ha provveduto, direttamente o per il tramite del soggetto che ha prestato la garanzia, alla restituzione delle somme dovute, il *Referente del Progetto dell'UF Attuazione* acquisisce le contabili bancarie, per il tramite della Divisione competente dell'ANPAL e/o casella di posta della Divisione 3 e provvede all'archiviazione delle stesse nel fascicolo del progetto.

Qualora invece il beneficiario ovvero il soggetto che ha prestato la garanzia sia inadempiente, l'AdG, con il supporto dell'*UF Controlli* e in raccordo con il *Referente del Progetto dell'UF Attuazione*, attiva la procedura

⁵⁵ Per i dettagli riguardanti le modalità di comunicazione dei dati relativi a controlli, ritiri e recuperi, si rimanda al documento "Linee guida operative per il trattamento dei ritiri e dei recuperi", allegato al "Manuale delle procedure di predisposizione delle domande di pagamento e preparazione dei bilanci per gli interventi cofinanziati dal FSE 2014-2020" dell'Autorità di Certificazione.

⁵⁶ Secondo la prassi dell'AdG, il beneficiario trasmette copia della disposizione di bonifico, a riprova dell'esecuzione dell'OdR. L'atto che attesta l'avvenuta restituzione da parte del beneficiario della somma indebitamente percepita è la contabile bancaria, inviata all'AdG dalla Divisione 1 dell'ANPAL.

di recupero forzoso delle somme dovute e trasmette alla Divisione competente dell'ANPAL l'Ordine di Recupero (OdR) comprensivo dei seguenti importi relativi a:

- quota capitale (distinta in quote, FSE e FdR);
- interessi maturati (distinti in quote, FSE e FdR).

La Divisione competente dell'ANPAL provvede a diffidare e mettere in mora il beneficiario ovvero il soggetto che ha prestato la garanzia inadempiente ricalcolando gli interessi (distinti in quote, FSE e FdR) dovuti secondo il tasso legale vigente.

In caso di insuccesso dei tentativi di ottenere il recupero del credito in via stragiudiziale, l'AdG con il supporto dell'*UF Controlli* e della Divisione competente dell'ANPAL, mediante l'Avvocatura Distrettuale dello Stato, procede al recupero in via giudiziale (quindi davanti all'autorità giudiziaria), per ottenere un titolo esecutivo, cioè un ordine del Giudice di pagamento, rivolto al debitore. Tale titolo consentirà poi al creditore di procedere con l'esecuzione forzata sui beni del debitore.

L'AdG, attraverso l'*UF Controlli* supporterà la divisione competente dell'ANPAL nei casi di contenzioso giudiziario che possono scaturire dalla segnalazione dell'irregolarità e quindi dall'attivazione delle procedure di recupero.

L'AdG, attraverso l'*UF Controlli* monitora i casi di contenzioso aperti sul PON.

Se il beneficiario ovvero il soggetto che ha prestato la garanzia ha provveduto alla restituzione delle somme dovute, il *Referente del Progetto dell'UF Attuazione* acquisisce le contabili bancarie, per il tramite della Divisione competente e/o Dirigente della Divisione 3 dell'ANPAL e provvede all'archiviazione delle stesse nel fascicolo del progetto.

Qualora l'*UF Controlli*, in raccordo con il *Referente del Progetto dell'UF Attuazione*, verifichi la presenza di eventuali importi residui da recuperare, in raccordo con la divisione competente dell'ANPAL, richiede al beneficiario/soggetto attuatore ovvero al soggetto che ha prestato la garanzia la restituzione di quanto ancora dovuto, ai fini del pieno recupero delle somme indebitamente erogate. Diversamente, nel caso in cui il beneficiario/soggetto attuatore non provveda alla restituzione della quota capitale, parzialmente o totalmente, si procede all'avvio della procedura di recupero forzoso secondo l'iter sopra descritto.

Relativamente a tale attività, l'*UF Controlli* registra nel file di monitoraggio irregolarità e recuperi (Allegato 9) i seguenti dati:

- importi da recuperare aggiornati;
- estremi dell'OdR comprensivo degli interessi di mora (eventi);

- contabili bancarie.

L'AdG, attraverso l'*UF Controlli*, trasmette per opportuna conoscenza all'Autorità di Certificazione la comunicazione di avvio del recupero forzoso e, al fine di consentirle di monitorare l'andamento della procedura di recupero forzoso, ovvero di eventuali procedimenti giudiziari, fornisce gli opportuni aggiornamenti. A seguito di riscontro, esamina le informazioni acquisite, individuando gli elementi rilevanti ai fini dell'aggiornamento della scheda OLAF, se presente.

Relativamente a tale attività, l'*UF Controlli* registra nel file di monitoraggio irregolarità e recuperi i seguenti dati:

- estremi della comunicazione di avvio del recupero forzoso;
- estremi della richiesta di aggiornamento relativamente ai procedimenti avviati;
- estremi della comunicazione in merito agli aggiornamenti relativi ai procedimenti avviati.

L'AdG, con il supporto l'*UF Controlli*, monitora con la divisione competente dell'ANPAL i casi di contenzioso e le procedure di recupero.

A seguito del pieno recupero delle somme, avvenuto tramite restituzione da parte del beneficiario o deduzione dell'importo da recuperare dai pagamenti successivi dovuti a quest'ultimo⁵⁷, l'AdG, con il supporto del *Referente del Progetto dell'UF Attuazione* determina l'importo da disimpegnare e predispone il decreto di disimpegno delle risorse.

Relativamente alle attività descritte, l'*UF Controlli* registra nel file di monitoraggio irregolarità e recuperi i seguenti dati:

- estremi del decreto di disimpegno;
- importi disimpegnati;

Ai fini della richiesta all'AdC di deduzione dalla successiva domanda di pagamento alla Commissione⁵⁸ degli importi da detrarre⁵⁹, l'*Unità funzionale "Controlli on desk/in loco"*, secondo la periodicità ed entro i termini previsti per la rendicontazione delle spese all'AdC, verifica il riepilogo dei recuperi, valuta gli eventuali ritiri da inserire (nel caso di compensazione) e provvede a trasmetterlo all'*UF Attuazione* per il

⁵⁷Ovvero nel caso in cui il Dirigente della Divisione, contestualmente all'avvio del procedimento di recupero, abbia deciso di procedere alla cancellazione della spesa irregolare dal Programma.

⁵⁸La richiesta di deduzione è prevista solo nel caso in cui la spesa irregolare sia stata già inserita in una dichiarazione di spesa presentata alla Commissione.

⁵⁹Qualora l'AdG abbia proceduto alla cancellazione della spesa irregolare dal Programma, senza attendere l'avvenuto pieno recupero delle somme indebitamente erogate, la richiesta all'AdC dovrà comprendere anche i dati relativi agli importi revocati, ai fini della deduzione degli stessi dalla successiva domanda di pagamento alla Commissione.

seguito di competenza, unitamente alla copia dell'OdR e delle contabili bancarie attestanti l'avvenuto recupero delle somme, nei casi pertinenti⁶⁰.

Nel caso di importi recuperati, l'AdG, attraverso l'*UF Attuazione* segnalerà il recupero all'AdC al fine di consentire a quest'ultima il puntuale assolvimento dei compiti di cui all'art.126 lettera h) del Reg. UE n. 1303/2013.

L'AdG, provvede al periodico aggiornamento della Scheda OLAF caricata sul Sistema AFIS-IMS, nella parte relativa al recupero delle somme, fino all'avvenuta restituzione (si veda descrizione al paragrafo § 3.3.3 *Follow up irregolarità e aggiornamento delle comunicazioni OLAF* della presente procedura).

3.3.3 Follow up irregolarità e aggiornamento delle comunicazioni OLAF

Ai fini del follow up delle irregolarità l'AdG, con il supporto dell'*UF Controlli* in raccordo con il *Referente del Progetto dell'UF Attuazione* e delle Divisioni/Uffici competenti dell'ANPAL, provvede ad acquisire i principali atti, quali, a titolo esemplificativo, le contabili bancarie, la comunicazione dell'Autorità di Certificazione in merito agli aggiornamenti richiesti, il decreto di impegno delle risorse disponibili a seguito della cancellazione della spesa dal PON, provvedimenti a carattere giudiziario (es. sentenze), per l'aggiornamento dei procedimenti amministrativi e/o giudiziari avviati.

In presenza di irregolarità oggetto di scheda OLAF, sulla base delle informazioni raccolte, l'AdG, con il supporto dell'*UF Controlli* provvede ad aggiornare la precedente comunicazione effettuata.

A tal fine, l'AdG, per i progetti di propria competenza, con il supporto dell'*UF Controlli* provvede a:

- aggiornare le sezioni pertinenti della scheda OLAF;
- trasmettere la scheda relativa alle irregolarità accertate alla Divisione 6 dell'ANPAL incaricata del successivo invio informatico alla PCM – DPE per il tramite del sistema AFIS-IMS, ai fini della notifica alla Commissione europea;
- stampare da AFIS-IMS la scheda OLAF relativa all'irregolarità.
- aggiornare la scheda OLAF nel sistema SIGMA_{SPAO}

⁶⁰ Cfr. "Manuale delle procedure di predisposizione delle domande di pagamento e preparazione dei bilanci per gli interventi cofinanziati dal FSE 2014-2020" dell'Autorità di Certificazione.

Qualora l'AdG ritenga che non sia possibile recuperare o prevedere il recupero di un importo (cd. importi irrecuperabili), l'*UF Controlli* predispone una relazione in cui saranno indicati gli importi non recuperati e le informazioni rilevanti ai fini della decisione sull'imputabilità della perdita della CE⁶¹.

A tale relazione sono allegati i seguenti documenti:

- decisione di concessione;
- ultimo pagamento al beneficiario/soggetto attuatore;
- ordine di recupero;
- documento che attesta l'insolvenza del beneficiario/soggetto attuatore, nei casi di fallimento;
- descrizione sommaria dei provvedimenti presi dall'amministrazione responsabile dell'attuazione dell'intervento ai fini del recupero delle somme indebitamente erogate.

L'AdG, con il supporto dell'*UF Controlli*, provvede a trasmettere la relazione alla Divisione 6 dell'ANPAL (capofila nazionale FSE) ai fini dell'aggiornamento dei dati e l'invio alla Commissione e all'AdA.

Relativamente alle attività descritte, l'*UF Controlli* registra nel sistema SIGMA i seguenti dati:

- estremi della comunicazione di autorizzazione ai fini dell'invio della scheda OLAF alla PCM – DPE;
- estremi nota di trasmissione della relazione alla Divisione 6 dell'ANPAL ai fini dell'invio alla PCM – DPE.

Per quanto riguarda l'aggiornamento del sistema SIGMA_{SPAO} relativamente alle attività descritte, l'*UF Controlli* provvede ad aggiornare i relativi dati nel sistema informativo, caricando la scheda OLAF aggiornata trasmessa attraverso il sistema AFIS-I.M.S.

Il caso segnalato alla Commissione per il tramite del Sistema informativo AFIS-I.M.S. è monitorato in seno all'Autorità di Gestione mediante il file di monitoraggio irregolarità e recuperi (Allegato 9).

⁶¹ L'art. 122 par. 2 Reg UE 1303/2013 dispone che quando un importo indebitamente versato a un beneficiario non può essere recuperato a causa di colpa o negligenza di uno Stato membro, spetta a quest'ultimo rimborsare l'importo in questione al bilancio dell'Unione. Gli Stati membri possono decidere di non recuperare un importo versato indebitamente se l'importo che deve essere recuperato dal beneficiario non supera, al netto degli interessi, 250 EUR di contributo del fondo. Ai sensi del Regolamento delegato n.568/2016 e della nota EGESIF 15-0017-02 del 25/01/2016 non è necessario fornire informazioni alla Commissione. La soglia di 250 EUR viene calcolata per operazione (secondo la definizione di cui all'art. 2 RDC) e anno contabile. Ne consegue pertanto che nessuna valutazione della possibile colpa o negligenza dello Stato membro per quanto riguarda gli importi inferiori a 250 euro del contributo dei Fondi e del FEAMP sarà effettuata dalla Commissione nel quadro del RDC. Gli importi al di sotto dei 250 EURO di contributo dei Fondi e del FEAMP devono essere inclusi nell'Appendice 1 ma non devono essere riportati nell'Appendice 5 dell'Allegato VII del RE, poiché questi importi minimi che uno Stato membro ha deciso di non recuperare, non sono categorizzati come importi non recuperabili.

3.3.4 Aggiornamento delle comunicazioni all'OLAF relativi alle irregolarità degli OOII

Per quanto riguarda le irregolarità segnalate dagli Organismi Intermedi, ai fini della notifica alla Commissione dei relativi aggiornamenti, l'AdG, avvalendosi dell'*UF Controlli* e in raccordo con l'*UF Attuazione*:

- acquisisce trimestralmente dall'OI gli aggiornamenti relativi all'irregolarità segnalata per il tramite del *Format per la comunicazione irregolarità – Scheda OLAF*,
- verifica la completezza e la correttezza delle informazioni sulle irregolarità e del loro impatto sul PON, al fine di raccogliere la documentazione ovvero i dati e le informazioni mancanti.

Sulla base delle informazioni fornite dall'OI, anche mediante il *Format per la comunicazione*, l'AdG, coadiuvata dall'*UF Controlli*, provvede, mediante la banca dati AFIS – IMS, a:

- aggiornare le sezioni pertinenti della scheda OLAF;
- trasmettere la scheda relativa alle irregolarità accertate alla Divisione 6 dell'ANPAL incaricata del successivo invio informatico alla PCM – DPE per il tramite del sistema AFIS-IMS, ai fini della notifica alla Commissione europea;
- stampare da AFIS-IMS la scheda OLAF relativa all'irregolarità;
- aggiornare la scheda OLAF nel sistema SIGMA_{SPAO}.

La scheda OLAF, così aggiornata, viene successivamente trasmessa all'Autorità di Audit.

Qualora non siano stati individuati aggiornamenti da segnalare né per l'AdG né per gli OOII, l'AdG, attraverso l'*UF Controlli* provvede a trasmettere la “*comunicazione di assenza notifiche*” alla Divisione 6 dell'ANPAL incaricata del successivo invio informatico alla PCM – DPE per il tramite del sistema AFIS-IMS, ai fini della notifica alla Commissione europea.

3.3.5 Irregolarità sistemiche e misure correttive

Nel caso in cui dalla valutazione effettuata dall'AdG emergano irregolarità di natura sistemica, l'*Unità Funzionale Sistema di gestione e Controllo* esamina il SiGeCo adottato e le relative procedure, al fine di individuare i possibili ambiti di miglioramento.

In esito a tale esame, la stessa unità funzionale, con il supporto delle altre unità funzionali dell'AdG interessate, procede alla revisione del SIGECO e delle relative procedure, al fine di apportare le modifiche

necessarie affinché l'irregolarità sistemica rilevata non si ripeta. Tale revisione del sistema può interessare anche la metodologia di campionamento, utilizzata per la selezione delle operazioni da sottoporre a verifica in loco⁶².

Per il tramite dell'*UF Attuazione*, l'AdG provvede ad informare gli OOII in merito agli adeguamenti apportati al sistema, affinché adottino le misure correttive del caso. Successivamente, gli OOII interessati dovranno trasmettere all'AdG le procedure adottate nell'ambito dei rispettivi sistemi, al fine di adeguarsi alle indicazioni fornite dalla stessa.

Acquisita tale documentazione, *l'Unità Funzionale Sistema di gestione e Controllo*, con il supporto dell'*UF Controlli*, procede all'esame della stessa, al fine di accertarne la rispondenza a quanto indicato dall'AdG.

Nei casi opportuni, *l'Unità Funzionale Sistema di gestione e Controllo* procede all'aggiornamento della Relazione descrittiva sulle *funzioni e procedure in essere dell'Autorità di Gestione e dell'Autorità di Certificazione* (SiGeCo) e alla successiva trasmissione all'AdA e al MEF – IGRUE per i seguiti di competenza.

⁶² Cfr. Procedure per la verifica delle operazioni.

ALLEGATI

Allegato_A Tabella Codici di comportamento OOII

Allegato_1 Decreto istituzione TARF e Regolamento interno

Allegato_2 Strumento di autovalutazione dei rischi di frode

Allegato_3 Report di accompagnamento all'autovalutazione dei rischi di frode

Allegato_4 Scheda 1 - Esame dell'irregolarità – Controlli di I livello

Allegato_5 Scheda 2 - Esame dell'irregolarità – Controlli di II livello

Allegato_6 Format di comunicazione irregolarità – Scheda OLAF

Allegato_7 "Linee Guida sulle modalità di comunicazione alla Commissione europea delle irregolarità e frodi a danno del bilancio europeo" (Versione Ottobre 2019)

Allegato_8 Manuale "AFIS-IMS-UserManual-about users and user roles"

Allegato_9 File monitoraggio irregolarità e recuperi