Strumento europeo di vicinato

Strategia Antifrode
PO ENI CT Italia-Tunisia 2014-2020

Decisione CE C (2015) 9131 del 17.12.2015

Versione settembre 2022

1. FINALITA' E OBIETTIVI

In coerenza con le previsioni di cui al documento "*Procédures d'évaluation annuelle des risques de gestion et des fraudes*" annesso al Sistema di Gestione e Controllo, la presente strategia intende definire le modalità di gestione del rischio di frode e degli aspetti relativi alle attività fraudolente che possono verificarsi a livello di Programma.

Vengono, pertanto, sintetizzate di seguito le principali modalità di gestione del rischio frode da parte di tutti i soggetti interessati, scaturenti da norme, regolamenti e atti della UE che forniscono indicazioni in tal senso.

Infatti, sulla scorta delle previsioni di cui all'articolo 26, paragrafo 5, lettera c), del REGOLAMENTO DI ESECUZIONE (UE) N. 897/2014 DELLA COMMISSIONE, del 18 agosto 2014, recante disposizioni specifiche per l'attuazione della Cooperazione Transfrontaliera dei programmi finanziati a norma del regolamento (UE) n. 232/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce uno strumento europeo di vicinato, l'Autorità di gestione (AdG) mette in atto misure antifrode proporzionate che tengano conto dei rischi individuati

Ai sensi dell'articolo 59, paragrafo 2, del regolamento finanziario, gli Stati membri adottano tutte le misure necessarie, comprese le misure legislative, regolamentari e amministrative, per proteggere gli interessi finanziari dell'UE, in particolare prevenendo, individuando e correggendo irregolarità e frodi. Inoltre l'articolo 30, paragrafo 3, del Regolamento di esecuzione (UE) n. 897/2014 della Commissione del 18 agosto 2014, prevede che i paesi partecipanti debbano prevenire, rilevare e correggere le irregolarità, comprese le frodi e provvedere al recupero delle somme indebitamente corrisposte. Gli stessi notificano tali irregolarità alla Commissione gestendo lo stato di avanzamento dei procedimenti.

La presente Strategia riguarda i soggetti coinvolti nell'attuazione del Programma e dei progetti. E cioè l'Autorità di Gestione e gli altri organismi responsabili del sistema di controllo di primo livello, il Segretariato tecnico, i punti di contatto per il controllo, nonché i beneficiari.

In particolare, l'Autorità di Gestione si impegna a proteggere i fondi pubblici dell'Unione affidati alla propria gestione. Il personale di tutte le strutture coinvolte nel Programma deve assicurare comportamenti improntati alla onestà e rispetto delle norme, assicurando, altresì, il proprio sostegno e supporto per assistere ed agevolare indagini su frodi e corruzione.

Le aree più soggette a rischio frode sono state identificate nel documento "*Procédures d'évaluation annuelle des risques de gestion et des fraudes*".

Particolare rilevanza deve essere posta sulla prevenzione delle frodi, compresa la creazione di un'adeguata cultura dell'etica delle istituzioni e funzionamento del sistema di controllo interno.

Scopo della strategia antifrode è, quindi, quello di ridurre il più possibile le opportunità di commettere frode e corruzione introducendo adeguati sistemi di analisi del rischio e modalità di risposta alle frodi, attraverso:

- lo sviluppo di un'adeguata cultura dell'etica.
- La prevenzione di irregolarità e frodi.
- La promozione di strumenti di analisi e rilevamento.
- La tempestiva segnalazione e gestione delle sospette frodi rilevate.
- La gestione delle previste comunicazioni con gli organismi nazionali e comunitari preposti alle indagini e ad alla lotta alle frodi.
- L'attuazione di azioni di recupero delle risorse indebitamente fruite, in ottemperanza alle decisioni degli organi preposti

Al fine di perseguire gli obiettivi prefissati si punterà, quindi a:

- Aumentare la consapevolezza dei rischi di frode, diffondendo la cultura della legalità.
- Ridurre al minimo i rischi garantendo l'adozione di efficaci misure antifrode.

1.1.DEFINIZIONI

"**Frode**" (*definizione di cui all'articolo 3 della Direttiva (UE) 2017/1371*):

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 consegua 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 consegua 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 consegua 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 consegua 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;

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.

"**sospetta frode**" (*definizione di cui L'articolo 1 bis, punto 4, del regolamento (CE) n. 1681/94*):
un'irregolarità che a livello nazionale determina l'inizio di un procedimento amministrativo o giudiziario volto a determinare l'esistenza di un comportamento intenzionale, in particolare di una frode". Tale definizione è riprodotta all'articolo 27 lettera c) del regolamento (CE) n. 1828/2006.

L'intenzione è l'elemento chiave che distingue la frode dall'irregolarità. L'inganno intenzionale non è facile da provare ma ci sono alcuni segni rivelatori come:

- Motivo – Pressione per risultati, difficoltà finanziarie, vendetta;
- Opportunità – Controlli non funzionanti, cambi/perdite di personale, tolleranza;
- Ripetizione – Se non rilevata viene ripetuta;
- Occultamento – Tentativo di nascondere le prove.

La Frode, oltre all'impatto finanziario, causa danni all'immagine dell'amministrazione pubblica responsabile dei fondi. Gli artefici delle frodi, in linea di massima possono essere:

- dipendenti pubblici infedeli che operano per conto proprio o al servizio di organizzazioni criminali esterne;
- appaltatori, attraverso dipendenti di ditte provate che sfruttano processi o sistemi;
- Organizzazioni criminali che operano per ottenere vantaggi economici operando in maniera fraudolenta, anche attraverso fatti corruttivi.
-

Secondo la Direttiva (UE) 2017/1371, gli stati membri devono quindi adottare misure atte a scongiurare la corruzione passiva e attiva che costituisce un reato.
In particolare per **corruzione passiva** si intende:
l'azione del funzionario pubblico che, direttamente o tramite un intermediario, solleciti o riceva vantaggi di qualsiasi natura, per sé o per un terzo, o ne accetti la promessa per compiere o per omettere un atto proprio delle sue funzioni o nell'esercizio di queste in un modo che leda o possa ledere gli interessi finanziari dell'Unione.
Mentre per **corruzione attiva** vale la seguente definizione:
l'azione di una persona che prometta, offra o procuri a un funzionario pubblico, direttamente o tramite un intermediario, un vantaggio di qualsiasi natura per il funzionario stesso o per un terzo, affinché questi compia o ometta un atto proprio delle sue funzioni o nell'esercizio di queste in un modo che leda o possa ledere gli interessi finanziari dell'Unione.

Alla corruzione sono poi legati molti altri tipi di frode, quali emissione di fatture false, mancato rispetto delle norme di contratto, richiesta di rimborso per spese inesistenti.
In questo quadro, altro elemento che, in fase preventiva, merita particolare attenzione è la verifica dei conflitti d'interesse.

1.2 QUADRO ISTITUZIONALE SOGGETTI COINVOLTI NEL PROGRAMMA

L'Autorità di Gestione ha la responsabilità complessiva della gestione del rischio di frode e corruzione nell'ambito del programma, definendo strategie e indicando le azioni da compiere in caso di frode o tentata frode.

Individuata e correttamente verificata la segnalazione di un sospetto di frode, il responsabile deve trasmettere il caso all'autorità competente del paese partecipante per le indagini e informare di conseguenza l'OLAF.
A tal fine si seguiranno le indicazioni di cui alle "*Linee guida sulle modalità di comunicazione alla Commissione europea delle irregolarità e frodi a danno del bilancio europeo*" predisposte dal Gruppo di lavoro costituito in seno al Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione europea3 (COLAF) con delibera nr. 18 del 05 giugno 2014.

Successivamente alla segnalazione occorrerà riverificare i sistemi di gestione e controllo che potrebbero aver esposto l'AdG alla potenziale o comprovata frode, al fine di assicurarsi del corretto funzionamento del sistema stesso.
Anche **I revisori indipendenti**, nella loro qualità di controllori devono essere sensibilizzati alla verifica dei sintomi di potenziali frodi. Durante le proprie verifiche il revisore dovrà tenere conto anche delle risultanze dei controlli da parte di altre istituzioni autorizzate.
Inoltre, il revisore indipendente deve preliminarmente firmare una dichiarazione in cui dichiara la propria imparzialità nei confronti del progetto e dovrà, immediatamente, informare l'Autorità di Gestione e gli altri organismi competenti su potenziali frodi.

L'AdG verifica i casi segnalati per gli indicatori di frode e inoltra, eventualmente, i casi agli organi preposti alle indagini sulle frodi.

Il Segretariato Tecnico Congiunto partecipa alla revisione periodica dei rischi di frode al Programma e garantisce l'esistenza di un adeguato sistema di controllo. Può anche rilevare sospetti di frode durante le proprie attività. Se vengono identificati sospetti di casi di frode, il Segretariato informa l'Autorità di Gestione che, verificati i casi evidenziati, provvede alle segnalazioni agli organismi responsabili delle indagini sulle frodi, secondo procedure previste.
Il Segretariato fornirà, inoltre, supporto proattivo allo sviluppo dell'etica nei progetti finanziati dall'UE attraverso la formazione e l'informazione ai beneficiari e revisori.
L'autorità di audit ha la responsabilità di agire in conformità con gli standard professionali nella valutazione del rischio di frode e l'adeguatezza del quadro di controllo in essere. Nell'effettuazione dei propri controlli verificherà, quindi, che le misure antifrode siano state adeguatamente svolte.
I **Punti di contatto per il controllo (CCP)** nominati da ciascun paese partecipante, supportano l'AdG nei controlli legati alla verifica della spesa del progetto.

2. IL CICLO ANTIFRODE

La lotta contro la frode richiede un approccio strategico al fine di prevenire, rilevare e indagare sulla rischio di perdita delle risorse assegnate al programma.

Come già riportato in apertura, si farà riferimento, in primo luogo, per quanto possibile e proporzionatamente al programma, alle indicazioni di cui alla *Guida CE per la Valutazione dei rischi di frode e misure antifrode di cui alla nota EGESIF_14-0021-00 del 16/06/2014,* destinata agli Stati membri e alle autorità del programma.

Gli elementi chiave del ciclo antifrode sono quattro:

Prevenzione, Rilevamento, Correzione e Segnalazione. L'attuazione proporzionata di tutti gli elementi di cui sopra potrebbe notevolmente ridurre il rischio di frode e fornire un adeguato deterrente contro le frodi.

Seguono le fasi di eventuale recupero delle risorse e della revisione delle modalità di gestione del rischio.

Ciclo antifrode



2.1 PREVENZIONE

Il primo elemento del ciclo è la prevenzione. Questa consiste nel veicolare un messaggio chiaro e forte da parte della istituzione sull'inammissibilità delle frodi che possono verificarsi durante l'attuazione dei progetti nell'ambito del Programma.

Se le amministrazioni responsabili mostrano una chiara volontà di volere combattere la frode e la corruzione, aumentando la consapevolezza in merito ai controlli preventivi e investigativi, e mostra chiara determinazione nella trasmissione dei casi rilevati alle autorità competenti per le indagini e le sanzioni, allora il messaggio a tutti gli interessati sarà chiaro e inequivocabile, inducendo, così al cambiamento di comportamenti e atteggiamenti nei confronti delle illegalità e della frode.

Il ruolo della prevenzione è quindi estremamente importante e significativo nella prevenzione dei fenomeni di frode, semplificando così l'andamento del programma e riducendo le azioni per recuperare danni al programma ed all'immagine dell'amministrazione.

La Guida della CE, qui richiamata, fornisce quattro tipologie di azioni preventive ritenute efficaci nella lotta alle frodi:

- cultura etica
- Policy, responsabilità, formazione, meccanismi di segnalazione
- sistema di controllo interno
- rischi di frode



Si riportano di seguito le indicazioni sulle quattro tipologie di azione così come esplicitate nella suddetta guida CE.

Cultura etica

Lo sviluppo di una cultura di opposizione alla frode è essenziale sia in quanto elemento dissuasivo per i potenziali truffatori sia per rafforzare l'impegno del personale nella lotta contro la frode in seno all'AG. Tale cultura può essere sviluppata combinando specifiche strutture e politiche antifrode, come illustrato nel secondo cerchio del diagramma di cui sopra ed esposto in maggior dettaglio successivamente, nonché con la messa in atto di diversi meccanismi e comportamenti generali:
***dichiarazione d'intenti** – l'espressione chiara, evidente a tutti gli osservatori interni ed esterni, dell'impegno dell'AG nel rispettare le più elevate norme in materia di etica;*
***impostazione data dai livelli più alti** – comunicazione orale e/o scritta dai più alti livelli dell'AG sulle aspettative in merito a personale e beneficiari, da cui ci si attendono le più elevate norme standard di comportamento etico (per i beneficiari è possibile usare le lettere e i contratti di sovvenzione);*
***codice di condotta** – un codice etico inequivocabile, cui tutto il personale deve regolarmente dichiarare di aderire, relativo ad aspetti quali:*
- conflitti di interessi – spiegazioni, requisiti e procedure di segnalazione;
- politica in materia di regali e ospitalità – spiegazione e responsabilità cui il personale deve attenersi;
- informazioni riservate – spiegazione e responsabilità del personale;
- requisiti per la segnalazione delle presunte frodi.

Ai fini di cui sopra l'Autorità di Gestione ha adottato la Politica Antifrode nell'ambito del Sistema di Gestione e Controllo del PO ENI CT Italia-Tunisia 2014-2020, assicurandone la più ampia diffusione pubblicando la documentazione sul Sito web del programma al seguente link: https://www.italietunisie.eu/

In particolare, si prevede di effettuare periodicamente una valutazione qualitativa del rischio di frode, attraverso l'utilizzo degli indicatori di rischio frode che evidenziano la probabilità e l'impatto della frode, così come previsti nell'allegato 5 al Sistema di Gestione e Controllo, "*Procédures d'évaluation annuelle des risques de gestion et des fraude*".

La politica Antifrode è stata condivisa da tutte le autorità responsabili del programma e le strategie ed analisi del rischio saranno portate a conoscenza di tutto il personale interno ed esterno dell'Autorità di gestione.

Si segnala, inoltre, che un codice di comportamento dei dipendenti è stato adottato dalla Regione Siciliana ed è disponibile al seguente link:

https://amministrazionetrasparente.regione.sicilia.it/sites/default/files/2022-03/PTPCT%25202018-2020%2520Allegato%2520B%2520-%2520Codice%2520comportamento%2520e%2520rela.pdf

Il Codice di comportamento dei dipendenti della Regione Siciliana e degli enti di cui all'articolo 1 della legge regionale 15 maggio 2000, n.10 è stato emanato secondo le previsioni di cui all'art. 54 dlgs 165/2001 e confermato dal Piano triennale per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza. Si applica a tutto il personale regionale sia del comparto non dirigenziale che al personale con qualifica dirigenziale della regione, si applica altresì, per quanto compatibile, a tutti i collaboratori o consulenti, con qualsiasi tipologia di contratto o incarico e a qualsiasi titolo. Quindi trova applicazione anche nei confronti del personale impiegato dall'AdG nella gestione del programma.

Politica, responsabilità, formazione, meccanismi di rendicontazione

Ai fini della prevenzione, rilevano: l'opportuna ripartizione delle responsabilità nelle istituzioni coinvolte nell'attuazione di programmi e progetti, l'organizzazione della formazione e la sensibilizzazione in materia di prevenzione e lotta alla corruzione e alle frodi è rilevante.

Secondo la CE *Nell'ambito dell'AG dovrebbe esserci una chiara* ***assegnazione delle responsabilità*** *riguardanti l'istituzione di sistemi di gestione e controllo conformi ai requisiti dell'UE e la verifica dell'efficacia del funzionamento di tali sistemi per la prevenzione, l'individuazione e la rettifica delle frodi. Una tale impostazione è necessaria per garantire che tutte le persone coinvolte siano perfettamente a conoscenza delle rispettive responsabilità e dei rispettivi obblighi nonché per comunicare, sia a livello interno che esterno, nei confronti di tutti i potenziali beneficiari, che l'organizzazione adotta un approccio coordinato nella lotta alla frode.*

Nell'ambito del programma Italia – Tunisia l'assegnazione dei compiti e la ripartizione delle responsabilità è stata definita nei seguenti documenti:

Programma Operativo Congiunto Italia-Tunisia 2014-2020 adottato con Decisione della Commissione Europea C(2015) 9131 del 17 dicembre 2015.

Sistema di Gestione e Controllo: Description du Système de Gestion et Contrôle du POC Italie – Tunisie 2014-2020.

Allegato 5 al Sistema di Gestione e Controllo: "Procédures d'évaluation annuelle des risques de gestion et des fraude".

DDG n° 330 - DRP del 9 giugno 2021 del Dipartimento della Programmazione per l'indicazione dei ruoli e responsabilità nella assegnazione delle operazioni da controllare ai revisori individuati nella "Long List di Revisori/controllori del Programma di Cooperazione ENI Italia Tunisia 2014/2020".

La **formazione** è un altro elemento importante della struttura etica e morale che si costruisce nel Programma.

La strategia globale di gestione dei rischi dell'organizzazione può, se del caso, includere programmi formali di formazione e di sensibilizzazione. Tutto il personale potrebbe ricevere una formazione sugli aspetti teorici e pratici, che permetterebbe, da un lato, di sensibilizzare le AG alla cultura di lotta alla frode e, dall'altro, di fornire loro sostegno nell'individuazione e nella risposta a presunti casi di frode. La formazione potrebbe riguardare aspetti specifici di una politica antifrode, determinati ruoli e responsabilità e i meccanismi di segnalazione.

Le attività di sensibilizzazione possono essere svolte anche con mezzi meno formali, quali bollettini di informazione, manifesti, siti Internet, nonché l'inclusione della questione come punto permanente all'ordine del giorno nelle riunioni dei gruppi.

Al fine di garantire una formazione iniziale sull'argomento, tutti gli enti coinvolti nella prevenzione e rilevazione sull'argomento delle frodi sono incoraggiate ad accedere al sito web dell'Ufficio europeo antifrode OLAF.

Sistemi di controllo interno

La più forte difesa nei confronti della frode potenziale è un sistema di controllo interno ben definito e correttamente attuato, in cui i controlli si incentrino effettivamente sulla riduzione dei rischi individuati.

Le verifiche di gestione devono essere approfondite e i controlli sul posto associati devono basarsi sul rischio ed avere una portata appropriata. La probabilità di rilevare i casi di frode potenziale sarà maggiore laddove siano in atto verifiche di gestione approfondite. Il personale incaricato delle verifiche di gestione documentali e sul posto deve conoscere le indicazioni della Commissione e nazionali sugli indicatori di frode.

In tal senso il Sistema di gestione e controllo prevede ben definite ed approfondite modalità di controllo che prevede da parte di controllori interni e revisori esterni modalità di controllo sui progetti, compresi i progetti di assistenza tecnica (sia desk che in loco). E' previsto, inoltre, un controllo di qualità sulle attività dei revisori esterni. A tal proposito si rimanda alle linee guida sui controlli.

Rischi di Frode

Analisi dei dati e lo strumento **ARACHNE**

La modernizzazione della raccolta, della conservazione e dell'analisi dei dati rappresenta un'opportunità per la lotta alla frode. Nei limiti della legislazione pertinente in ogni Stato membro e tenendone debitamente conto, l'analisi dei dati può essere utilizzata a questo stadio per apportare un notevole contributo al processo di valutazione dei rischi, alla verifica incrociata dei dati con altre organizzazioni del settore pubblico o privato (ad esempio, autorità fiscali, dipartimenti governativi, autorità responsabili del controllo del credito) e per individuare situazioni potenzialmente ad alto rischio, anche prima dell'erogazione del finanziamento. Nell'ambito della lotta alla frode (e alle irregolarità), la Commissione ha predisposto uno strumento specifico di estrazione dei dati, chiamato ARACHNE, affinché le AG possano individuare i progetti potenzialmente esposti a rischi di frode, conflitti di interesse e irregolarità. ARACHNE è uno strumento di classificazione del rischio, che può aumentare l'efficienza della selezione dei progetti, delle verifiche di gestione e degli audit, nonché potenziare ulteriormente l'identificazione, la prevenzione e il rilevamento delle frodi. Elaborato dalla Commissione, è particolarmente appropriato per l'identificazione e la valutazione dei rischi di frode nell'ambito dei fondi, incluso, tra gli altri, il settore degli appalti pubblici, particolarmente esposto a frodi e irregolarità, quali le offerte collusive.

L’AdG ha da tempo reso consueto l’utilizzo di Arachne, provvedendo a periodiche consultazioni e alla conseguente informazione sui risultati restituiti dallo strumento.

Prevenire e contrastare il conflitto di interessi

L'AdG normalmente punta ad assumere decisioni legate all'attuazione del Programma in modo obiettivo e imparziale. Purtuttavia, possono verificarsi situazioni in cui l'imparzialità e l'obiettività di un dipendente potrebbero essere compromesse da alcune circostanze. L'articolo 57, paragrafo 2, del regolamento finanziario prevede che tali circostanze comprendano ragioni che coinvolgono la famiglia, la vita affettiva, l'affinità politica o nazionale, l'interesse economico o qualsiasi altro condiviso interesse con un destinatario.

Quando un dipendente assume decisioni nell’ambito del programma potrebbe avere interessi privati nel gestire la situazione. E’ bene chiarire che il conflitto d’interessi non deve essere identificato con la corruzione. La corruzione di solito richiede un accordo tra almeno due partner che comprenda una sorta di tangente, pagamento o profitto, mentre il conflitto di interessi nasce quando l’interesse privato sormonta quello pubblico

L'attuazione del programma e del progetto può portare a varie situazioni in cui può verificarsi un conflitto di interessi che è importante contrastare attraverso:

- Lo svolgimento dei compiti da più almeno due persone
- L’impegno di una eventuale comunicazione da parte dei dipendenti ai propri superiori su possibili, anche teorici, conflitti di interesse.
- Prevedere, quando richiesto dalle procedure, la presentazione di dichiarazioni sull'assenza di conflitto di interessi nell'esercizio delle proprie funzioni da parte del personale incaricato.
- Agevolare la partecipazione del personale a corsi di formazione e informazione, conferenze o altro, per aumentare la consapevolezza sulla prevenzione dei conflitti di interesse e della corruzione.

La dichiarazione sul conflitto d’interessi dovrebbe specificare se la persona è in conflitto di interessi apparente, potenziale o effettivo connesso con la procedura in questione. E inoltre, che la persona si impegni a segnalare immediatamente ogni potenziale conflitto di interessi nel caso di ogni circostanza che possa portare a tale conclusione.

L'esistenza di un conflitto di interessi di per sé non viola necessariamente la legge. È contro la legge partecipare a una determinata procedura se si verifica un conflitto di interessi. È quindi essenziale rivelare qualsiasi potenziale conflitto di interessi prima dell'inizio di una determinata procedura e dell'emanazione di decisioni, e di adottare adeguate precauzioni.

2.2 RILEVAMENTO

Il rilevamento della frode è una fase critica che deve essere gestita con estrema cura e diligenza dalle autorità di controllo, comprese le autorità di audit e i revisori esterni.

Di seguito un elenco indicativo di esempi di frode che, in caso di verifica, devono essere segnalati.

- La persona giuridica/fisica/ente che ha consapevolmente commesso la presunta irregolarità rende dichiarazioni o utilizza documenti che non rispecchiano la realtà; i seguenti sono casi tipici:
- conti falsi/falsi;
- documenti falsi/falsificati;
- una descrizione dei fatti, dei prodotti, delle operazioni, delle merci, di un'origine o di una destinazione nota falso;
- documenti giustificativi falsi/falsificati;
- La persona giuridica/fisica/entità che ha consapevolmente commesso la presunta irregolarità si adopera per occultare o mascherare i fatti reali nella piena conoscenza di quei fatti. I seguenti sono casi tipici:
- appropriazione indebita di fondi o beni;
- merci importate o esportate senza dichiarazione;
- il presunto autore dell'irregolarità inventa una situazione puramente fittizia;
- esecuzione fittizia di un'azione, progetto, utilizzo o elaborazione;
- travisamento o falsificazione della natura, qualità o quantità di un'azione/progetto/prodotto;
- rifiuto del controllo da parte dell'operatore economico;
- operatore economico fittizio.

In altri scenari, l'intento dovrebbe essere verificato caso per caso, poiché l'operatore economico potrebbe aver agito in buona fede o per negligenza. Queste categorie potrebbero includere:

- una combinazione di aiuti incompatibili;
- mancata presentazione di rendiconti o documenti giustificativi;
- mancato completamento di una transazione.

Le tecniche di prevenzione sono molto utili per contrastare e prevenire le frodi, tuttavia non possono garantire la certezza assoluta, occorre quindi:

a. Funzionamento di un sistema efficace di rilevamento dei dati disponibili;

b. Sviluppo di una cultura antifrode;

c. Aggiornamento del personale sugli indicatori di frode;

4. Sistema per la segnalazione di sospette frodi o irregolarità;

Sistema efficace per la rilevazione dei dati disponibili.

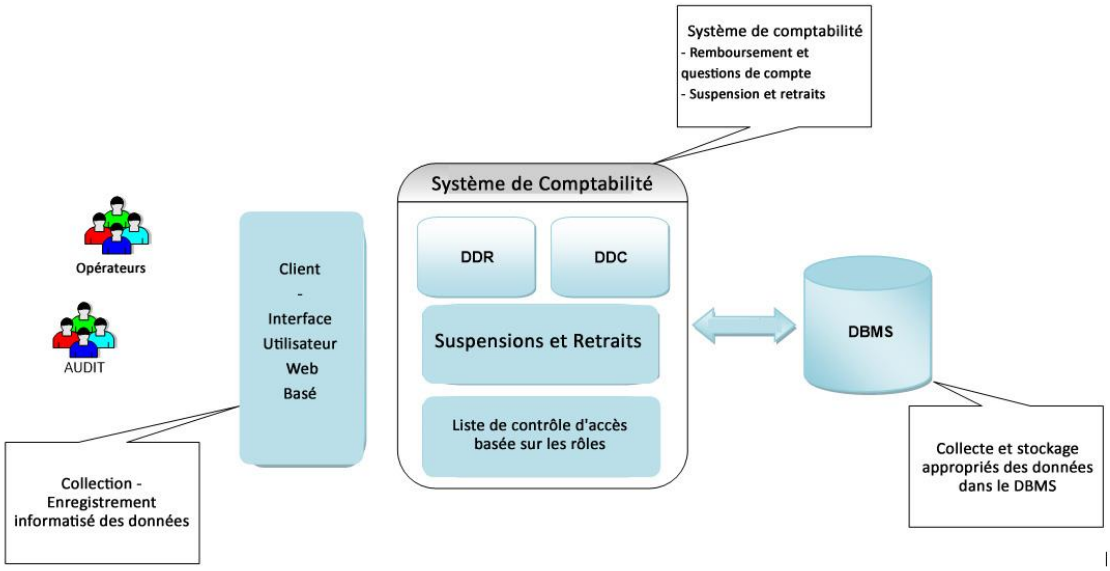
Ai sensi del Regolamento di Esecuzione (Ue) N. 897/2014 della Commissione del 18 agosto 2014, articolo 26 paragrafo 2 lettera d) è stato adottato un sistema informatizzato di registrazione e monitoraggio dei dati relativi a ciascun progetto, necessari per la sorveglianza, la valutazione, la gestione finanziaria, il controllo e l'audit. La gestione informatica avviene tramite il sistema di monitoraggio Ulysses.

Come previsto dal Sigeco l'AdG attraverso l'Area 2 – *Programmazione, monitoraggio, pianificazione e gestione finanziaria di programmi, piani e altri strumenti di attuazione Il coordinamento, il monitoraggio dei programmi comunitari e nazionali* fornisce assistenza alla gestione del sistema informatico di monitoraggio "Ulysses" in tutte le sue fasi, al fine di garantirne la piena funzione nonché la verifica delle attività inerenti alla movimentazione correttiva ed evolutiva.

L'AdG riceve segnalazioni su ciascuna operazione soggetta a cancellazione parziale o totale; sospensione per procedimenti amministrativi e giudiziari o irregolarità. In caso di recupero, notifica la richiesta di rimborso e – se necessario – aggiorna la comunicazione OLAF, avendo cura di trasmetterla successivamente alle competenti autorità nazionali e comunitarie nei termini previsti. Inserisce i dati relativi a questa fase nel sistema "Ulisse" e li mette a disposizione degli utenti.

Tutte le informazioni raccolte saranno, in definitiva, immesse nel sistema informatico del programma (Ulysses). Le relazioni sui progetti dovrebbero includere la misurazione degli indicatori di output e di risultato specifici del progetto e almeno un indicatore di output comune e un indicatore di risultato comune relativo al programma.

Di seguito lo schema di funzionamento del sistema così come riportato dal Sigeco:



Per rilevare automaticamente le frodi si potrà utilizzare il sistema ARACHNE, uno strumento di data mining che mette in evidenza il rischio di frode, conflitto di interessi e irregolarità. Il sistema riferisce informazioni che si riferiscono solo a soggetti che operano all'interno del quadro territoriale della Comunità Europea, quindi non affronta completamente il problema di verifica della possibilità di frode, ma almeno in parte riduce il rischio, consentendo verifiche su società e sui collegamenti societari.

Sviluppo di una cultura antifrode

Il personale coinvolto nell'attuazione e gestione del programma può essere teoricamente testimone di episodi di attività fraudolenta. Deve esser quindi in condizione di assumere adeguate misure di risposta.

In particolare il personale impiegato in compiti di controllo deve avere capacità critica durante l'esecuzione dei propri compiti, considerando sempre il rischio che le informazioni ottenute in relazione a tali compiti possano essere fuorvianti o false. Anche i beneficiari sono tenuti ad agire in modo etico osservando regole del programma e disposizioni di legge.

Gli organi di gestione del programma sviluppano e gestiscono un quadro strategico efficace per combattere frodi aggiornando ed informando con continuità il personale interessato. Tutti gli elementi relativi al ciclo delle frodi possono essere descritti nell'ambito delle informazioni inserite nelle check list utilizzate per i controlli.

Elevati standard di comportamenti dovrebbero, in tal senso, garantire lo sviluppo di una corretta cultura etica.

Aggiornamento del personale sugli indicatori di frode

Partendo dal presupposto che la frode è intenzionale, è conseguenziale che il truffatore organizzerà la propria attività per cercare di rendere inosservato l'illecito comportamento. Ciò complica, evidentemente l'individuazione delle irregolarità, anche rispetto a quelle non intenzionali. Pertanto, il personale deve essere adeguatamente informato su dove cercare gli indicatori di frode.

Gli indicatori di frode (bandiere rosse) sono i segnali più rilevanti per individuare un'attività fraudolenta. Essi possono anche essere specifici per le attività che si svolgono frequentemente nell'ambito del programma come gli appalti e il costo del lavoro.

La Comunità Europea ha redatto e pubblicato documenti che possono aiutare i lavoratori, in particolare quelli che controllano i beneficiari, tra i quali si menzionano i seguenti:

Nota informativa sugli indicatori di frode per FESR, FSE e FC. COCOF 09/003/00;

- Linee guida sulle modalità di comunicazione alla Commissione europea delle irregolarità e frodi a danno del bilancio europeo, redatte dal Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione europea (COLAF) con delibera nr. 18 del 05 giugno 2014.

- Individuazione dei conflitti di interessi nelle procedure d'appalto nel quadro delle azioni strutturali - Guida pratica per i dirigenti elaborata da un gruppo di esperti degli Stati membri con il coordinamento dell'unità dell'OLAF "Prevenzione delle frodi" (unità D2).
- Individuazione di frodi documentali nel quadro delle azioni strutturali- Guida pratica per le autorità di gestione elaborata da un gruppo di esperti degli Stati membri sotto il coordinamento dell'unità dell'OLAF "Prevenzione delle frodi" (unità D2).
- Raccolta di casi anonimizzati azioni strutturali - Commissione Europea ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF).

Sistema per la segnalazione di sospette frodi o irregolarità

Come già precedentemente sottolineato, la promozione di modalità di segnalazione chiari ed efficaci estremamente importante ai fini della prevenzione del rischio di frode. Occorre, pertanto, che tali modalità di segnalazione siano tali da facilitare la segnalazione di sospetti di frode e verificare eventuali punti di debolezza alla permeabilità del programma alle frodi.

La segnalazione di irregolarità o frode può avvenire secondo diverse modalità, anche informali. Le eventuali segnalazioni ricevute saranno trattate in modo confidenziale in base anche alle procedure interne delle strutture impegnate nel Programma. Il personale che venga a conoscenza di eventuali frodi deve, in prima battuta, informare immediatamente il proprio dirigente, il quale, dopo una prima fase di verifica dovrà doverosamente agire di conseguenza secondo le proprie responsabilità. Il dirigente farà riferimento al Dirigente Generale ed eventualmente al responsabile per la prevenzione della corruzione. I dipendenti possono anche riferire direttamente al responsabile della prevenzione della corruzione.

In Italia, Con l'art. 54 bis, d.Lgs. 165/2001, aggiunto dall'art. 1, comma 51, L. 190/2012, è stata introdotta una disposizione per la tutela dei dipendenti pubblici che segnalano illeciti *(whistleblower)* e che, per via della loro denuncia, potrebbero essere soggetti ad atti di ritorsione.

La *ratio* della norma è quella di evitare che il dipendente ometta di effettuare segnalazioni di illecito per il timore di subire conseguenze pregiudizievoli.

Il d.l. 90/2014 è intervenuto sul citato art.54 bis del d.lgs. 165/2001 -poi sostituito integralmente dall'art. 1 della legge 30 novembre 2017, n. 17925, concernente le segnalazioni effettuate in ambito pubblico, apportando alcune modifiche. In particolare, l'articolo 31 ha inserito l'*ANAC* tra i soggetti deputati a ricevere le segnalazioni di illecito di cui in parola.

A tal fine l'Autorità ha attivato un'applicazione *on line* per le segnalazioni di illeciti o irregolarità e comunicazioni di misure ritorsive. È possibile accedere all'applicazione tramite il portale dei servizi *ANAC* al seguente *url*: *https://servizi.anticorruzione.it/segnalazioni/#/*

2.3 CORREZIONE E SEGNALAZIONE

Notifica alla CE di sospetta frode

L'articolo 31, paragrafo 3, del regolamento di esecuzione (UE) n. 897/2014 della commissione del 18 agosto 2014, stabilisce *che I paesi partecipanti prevengono, individuano e correggono le irregolarità, ivi comprese le frodi, e recuperano gli importi indebitamente versati, compresi eventuali interessi, a norma dell'articolo 74, sul proprio territorio. Essi ne danno notifica senza indugio all'autorità di gestione e alla Commissione e le informano dell'andamento dei relativi procedimenti amministrativi e giudiziari*.

Anche il PO Programma Operativo Congiunto Italia-Tunisia 2014-2020 stabilisce "Procedure di prevenzione, di rilevamento e di correzione delle irregolarità e della frode, oltre che dei recuperi crediti", precisando che la prevenzione, rilevamento e correzione delle irregolarità e delle frodi sono una responsabilità condivisa delle strutture di programma e dei paesi partecipanti e influenzano molte procedure descritte nel DSGC.

Riferire alla Commissione sui risultati di misure antifrode efficaci e su eventuali casi sospetti di la frode farà parte della relazione di sintesi annuale e del parere della direzione dell'AdG.

L'AdG informerà immediatamente la CE tramite lettera ufficiale circa le eventuali irregolarità relative agli importi pari o superiori a 10.000 EUR (fondi UE) che sono stati oggetto di un primo atto amministrativo o giudiziario. Inoltre, l'AdG, secondo la "Circolare Interministeriale (Linee guida ministeriali)" italiana del 12.10.2007 utilizzerà l'apposito Sistema di Gestione delle Irregolarità (IMS) previsto sulla piattaforma Anti-Frode istituita dalla Commissione.

Per le irregolarità di importo inferiore a EUR 10.000,00 e che non sono state oggetto di accertamento amministrativo o giudiziario primario, l'AdG riporterà le irregolarità nella relazione annuale. Questa esenzione dalla segnalazione non preclude alle autorità di gestione/paesi partecipanti l'obbligo di perseguire e correggere qualsiasi irregolarità, indipendentemente dalla sua natura o dal suo volume finanziario.

Correzione delle irregolarità e recupero dei fondi

A seguito delle irregolarità rilevate secondo le previste suddette procedure saranno avviate le misure di correzione delle misure. Le irregolarità rilevate possono essere:

- errori individuali casuali di un determinato beneficiario o di un organo utilizzando l'assistenza tecnica;
- errore sistemico a livello di un paese / dei paesi;
- errore sistemico a livello del programma.

Per quanto riguarda le correzioni, e quando vengono identificate delle singole irregolarità attraverso l'audit delle spese per le applicazioni di pagamento, l'AdG può ridurre la quantità di fondi da pagare. Altrimenti, una volta che l'irregolarità viene confermata dall'AdG, questa valuterà il suo impatto e deciderà la procedura più adatta per il recupero o la compensazione dell'importo.

In ogni caso, un contraddittorio con i beneficiari interessati, verrà eseguito prima di iniziare le previste procedure di recupero.

L'AdG sarà il primo responsabile delle correzioni finanziarie e dei recuperi in relazione alle irregolarità isolate o sistemiche individuate a livello di progetto o di assistenza tecnica. Le correzioni possono includere:

a) una riduzione del contributo dell'UE agli organi del programma che gestiscono i fondi di assistenza tecnica;

b) una compensazione dell'importo annullato con i futuri pagamenti del contributo dell'UE ai beneficiari dei progetti o agli organi del programma che gestiscono i fondi di assistenza tecnica;

c) il recupero presso i beneficiari dei progetti a seguito di pagamento di somme non dovute.

Si riporta di seguito quanto previsto all'articolo 71 del regolamento 897/2014

1.Spetta anzitutto all'autorità di gestione prevenire e accertare le irregolarità, effettuare le rettifiche finanziarie necessarie e procedere ai recuperi. Nel caso di un'irregolarità sistemica, l'autorità di gestione estende le proprie indagini a tutte le operazioni che potrebbero essere interessate. L'autorità di gestione procede alle rettifiche finanziarie necessarie in relazione alle irregolarità isolate o sistemiche individuate nell'ambito dei progetti, dell'assistenza tecnica o del programma. Le rettifiche finanziarie consistono in una soppressione totale o parziale del contributo dell'Unione a un progetto o all'assistenza tecnica. L'autorità di gestione tiene conto della natura e della gravità delle irregolarità e della perdita finanziaria e apporta una rettifica finanziaria proporzionata. L'autorità di gestione inserisce le rettifiche finanziarie nei conti annuali dell'esercizio contabile nel quale è decisa la soppressione.

2.Il contributo dell'Unione soppresso a norma del paragrafo 1 può essere reimpiegato nell'ambito del programma in questione, alle condizioni di cui al paragrafo 3. 3.Il contributo soppresso a norma del paragrafo 1 non può essere reimpiegato per il progetto oggetto di rettifica finanziaria o, laddove la rettifica finanziaria riguardi un'irregolarità sistemica, per qualsiasi progetto interessato da quest'ultima.