

PROGRAMMA OPERATIVO FESR BASILICATA 2014/2020

2014IT16RFOP022 – Adottato con Decisione C(2015) 5901 – 17 agosto 2015

PIANO D'AZIONE PER LA RIDUZIONE DEI RISCHI DI FRODE

CHE ISTITUISCE MISURE ANTIFRODE EFFETTIVE E PROPORZIONATE

Art. 125, parag. 4, lett. c del Regolamento UE 1303/2013 recante disposizioni comuni

Sommario

Premesse	3
1. Gruppo autovalutazione rischi frode.....	5
2. Sintesi dei dati sulle irregolarità/frodi nella programmazione fondi FESR 2000-2006 e 2007-2013	6
3. Gli strumenti di controllo 2014-2020	7
4. Fasi della valutazione.....	9
4.1. Selezione delle operazioni	10
4.2. Attuazione e verifica.....	11
4.3. Certificazione e pagamenti.....	13
4.4. Aggiudicazione diretta	14
5. Misure del piano d'azione	14
5.1. Prevenzione	15
5.2. Individuazione e segnalazione	15
5.3. La rettifica e l'azione giudiziaria	16
6. Aggiornamenti e verifiche	16
7. Dichiarazione antifrode	16

Premesse

L'art. 125, parag. 4, lett. C del Regolamento generale dei fondi (CE 1303/2013) stabilisce che l'AdG " ... istituisce misure antifrode **efficaci e proporzionate**, tenendo conto dei rischi individuati", ponendo, quindi, l'accento su misure antifrode proattive e proporzionate, accompagnate da strumenti efficaci in termini di costi.

L'individuazione dei rischi di frode specifici relativi ai Programmi dei fondi strutturali è guidata dal documento di orientamento della Commissione "Valutazione dei rischi di frode e misure antifrode efficaci e proporzionate (EGESIF_14-0021-00 del 16/06/2014) e dallo strumento di autovalutazione suggerito (foglio excell all. 1 al documento) che supporta il gruppo di autovalutazione istituito presso l'AdG nel definire un Piano d'azione adeguato alle specificità del programma.

La valutazione dei rischi concerne soltanto rischi di frode specifici e non le irregolarità. Il documento suggerisce, tuttavia, di completare il processo di autovalutazione prendendo in considerazione anche le irregolarità in senso lato, intese come categoria più ampia della frode.

L'elemento che distingue la frode dall'irregolarità è l'intenzionalità.

La convenzione elaborata in base all'articolo K.3 del trattato sull'Unione europea relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee⁶ definisce "**frode**", in materia di spese, qualsiasi azione od omissione intenzionale relativa:

" - all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti cui consegue il percepimento o la ritenzione illecita di fondi provenienti dal bilancio generale delle Comunità europee o dai bilanci gestiti dalle Comunità europee o per conto di esse;

" - alla mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico cui consegue lo stesso effetto;

" - alla distrazione di tali fondi per fini diversi da quelli per cui essi sono stati inizialmente concessi".

Le "**irregolarità**" sono definite dall'art. 1, parag. 2 del regolamento (CE) n. 2988/95 come:

"qualsiasi violazione di una disposizione del diritto comunitario derivante da un'azione o un'omissione di un operatore economico che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio generale delle Comunità o ai bilanci da queste gestite, attraverso la diminuzione o la soppressione di entrate provenienti da risorse proprie percepite direttamente per conto delle Comunità, ovvero una spesa indebita"

Una definizione di "**corruzione**" in senso ampio utilizzata dalla Commissione è "l'abuso di potere (pubblico) ai fini di un profitto privato". I pagamenti illeciti facilitano molti altri tipi di frode, quali l'emissione di fatture false, le spese fittizie o l'inosservanza delle specifiche del contratto.

Il presente documento esplicita le varie fasi del processo di autovalutazione condotto dal Gruppo di autovalutazione istituito con DD n. 12AF.2017/D.01212 (*paragrafo 1 del presente documento*), che ha in

primo luogo analizzato i dati delle frodi/irregolarità registrate nei periodi di programmazione 2000 – 2006 e 2007 - 2013 (*paragrafo 2*) e gli strumenti di controllo utilizzati nel periodo di programmazione 2007 -2013 e quelli previsti per il 2014 – 2020 (*paragrafo 3*).

La fase di valutazione vera e propria dei rischi di frode riferiti all’attuazione del PO FESR 2014 – 2020 (*paragrafo 4*) effettuata seguendo la metodologia proposta dalla Commissione, ha evidenziato i punti di debolezza del sistema di controllo regionale e indirizzato l’analisi sugli opportuni controlli puntuali/azioni aggiuntive da porre in essere per la riduzione dei rischi di frode/irregolarità.

Il Piano d’azione (*paragrafo 5*) sintetizza le misure di carattere più generali da assumere al fine di prevenire, individuare, segnalare e recuperare somme indebitamente percepite .

Il documento è completato dalle modalità di aggiornamento del piano (*paragrafo 6*) e dalla dichiarazione sulla politica antifrode dell’AdG del PO FESR Basilicata 2014 – 2020 (*paragrafo 7*).

Al presente Piano d’azione sono allegate le tabelle proposte dal *Documento di orientamento della Commissione “Valutazione dei rischi di frode e misure antifrode efficaci e proporzionate (EGESIF_14-0021-00 del 16/06/2014) all. 2 quale pista di controllo dello strumento di autovalutazione suggerito (foglio excell all. 1 al documento)*

1. Gruppo autovalutazione rischi frode

Il gruppo di autovalutazione dei rischi di frode è stato istituito con DD n. 12AF.2017/D.01212 del 26/6/2017. Nella composizione del gruppo si è tenuto conto in primo luogo degli ambiti di attività più esposti ai rischi di frode, individuando in particolare la gestione dei regimi di aiuto alle PMI ed il finanziamento delle opere infrastrutturali attraverso procedure ad evidenza pubblica; si è tenuto conto, inoltre, della necessità di coinvolgere nel processo di autovalutazione i principali livelli di responsabilità nella gestione del PO FESR e dei relativi sistemi di controllo. Sono stati designati, pertanto, componenti del gruppo:

- Il dott. Antonio Bernardo, con funzioni di presidente, in qualità di dirigente dell’Ufficio Programmi Operativi FESR Basilicata, AdG designata del PO FESR Basilicata 2014 – 2020 ed AdC designata dello stesso programma;
- L’ing. Giuseppe Naccarati, in qualità di dirigente pro tempore dell’Ufficio Gestione Regimi di Aiuto, Infrastrutture sportive, culturali e ambientali del Dipartimento Politiche di Sviluppo, Lavoro, Formazione e Ricerca (responsabile linee di intervento Asse IV – PIOT, infrastrutture POIS, Asse VI – infrastrutture inclusione sociale del PO FESR 2007-2013 e Responsabile delle azioni 3A.3.5.1 - 3B.3.3.2 - 3C.3.1.1 - 3C.3.7.1 - 3C.3.7.3 - 4C.4.1.1 - 9B.9.4.1 - 10.10.7.1 del PO FESR 2014-2020);
- L’ing. Giuseppe Galante, in qualità di dirigente pro tempore dell’Ufficio Prevenzione e Controllo Ambientale del Dipartimento Ambiente ed Energia (Responsabile linee d’intervento relative a rifiuti, acqua e bonifiche - azioni 6B.6.3.1 - 6B.6.3.2 - 6B.6.4.1 - 6B.6.4.2 del PO FESR 2014 - 2020);
- L’ing. Giovanni Di Bello, in qualità di dirigente pro tempore dell’Ufficio Edilizia e Opere Pubbliche del Dipartimento Infrastrutture e Mobilità (Responsabile linee di intervento viabilità, PISUS, ed housing sociale del PO FESR 2007-2013 e Responsabile azione 7B.7.4.1 del PO FESR 2014-2020);
- La dott.ssa Viviana Viggiano, titolare P.O. Monitoraggio, Gestione finanziaria, Reporting, Informazione e Comunicazione dell’Ufficio Autorità di Gestione dei PO FESR Basilicata;
- Il dott. Vincenzo Trivigno, titolare della P.O. Controlli di 1° livello, Gestione Irregolarità e Frodi, Attivazione e gestione delle azioni di “Assistenza Tecnica” dell’Ufficio Autorità di Gestione dei PO FESR Basilicata;

Ai lavori del gruppo di autovalutazione hanno partecipato anche i collaboratori di assistenza tecnica Rosaria Colucci, Veronica Sileo, Patrizia Mitidieri, Gerardo Becce e Vito Nardiello per le loro specifiche competenze in materia di controlli.

Il gruppo si è riunito a partire dalla seduta di insediamento dell’ 1/8/2017 e successivamente il 26/9, il 26/10, il 9/11 ed ha concluso i lavori nella seduta del 13/12/2017.

Sono state svolte, inoltre, riunioni tecniche specifiche con i collaboratori di assistenza tecnica per approfondire le problematiche connesse alla concessione degli aiuti ed allo svolgimento delle gare d’appalto gestite dagli enti esecutori degli interventi finanziati con fondi FESR.

2. Sintesi dei dati sulle irregolarità/frodi nella programmazione fondi FESR 2000-2006 e 2007-2013

I controlli di I livello e le attività di audit sul POR Basilicata – azioni FESR volte a partire dal 2000 hanno rilevato un numero contenuto di frodi (5) nel 2000-2006 rilevati dall'autorità giudiziaria, mentre per il periodo 2007-2003 non sono state rilevate frodi o segnalazione di frodi dall'autorità giudiziaria, ma soltanto irregolarità (56) legate nella maggioranza dei casi alla violazione della normativa sugli appalti pubblici (32 casi).

Nel dettaglio si riportano i dati nella tabella seguente:

Programmazione	POR BASILICATA 2000-2006 FESR	PO FESR 2007/2013
Totale irregolari	15	56
frode o sospetta frode	5	0
Motivazioni (in parentesi codici di identificazione irregolarità)	1 per (102) Contabilità non corretta - (821) spesa non giustificata - (831) eccesso di finanziamento	3 per (102) Contabilità non corretta
	1 per (201) Documenti mancanti o incompleti	3 per (201) Documenti mancanti o incompleti
	1 per (207) Domanda di aiuto incorrecta o incompleta	2 per (210) Documenti di supporto mancanti o incompleti
	2 per (212) Documenti giustificativi falsi	7 per (325) SPESA NON ELEGIBILE
	2 per (299) Altri casi di documenti irregolari	1 per (612) Mancato rispetto di altre condizioni regolamentari -contrattuali.
	3 per (325) Spesa non ammissibile	32 per (614) Violazione delle norme concernenti i pubblici appalti
	2 per (408) Operatore/beneficiario non presenta i requisiti richiesti	1 per (821) SPESA NON GIUSTIFICATA
	1 per (601) Mancato rispetto delle scadenze	3 per (823) SPESA NON LEGITTIMATA
	3 per (608) rifiuto del controllo	1 per (831) Sovrafinanziamento e (832) Irregolarità connesse con il sistema di finanziamento (spese non ammissibili)
	1 per (612) Mancato rispetto di altri regolamenti o condizioni contrattuali - (741) Mancato rispetto obbligazioni assunte	1 per (999) Altre irregolarità
	1 per (741) Mancato rispetto obbligazioni assunte	
	1 per (810) Azione non realizzata	
	1 per (999) Altre irregolarità	

E' evidente dall'analisi dei casi di irregolarità/frodi rilevate nei due precedenti periodi di programmazione che il fenomeno non assume caratteristiche allarmanti; l'aumento dei casi nel periodo 2007-2013 rispetto al periodo precedente è da ricondurre principalmente al maggior numero di controlli effettuati ed all'efficacia degli stessi.

Il dato riportato sopra è confermato dal Rapporto finale di Controllo 2016-2017 del PO FESR Basilicata 2007-2013 redatto dall'AdA, nella tabella allegato III – Tabella delle spese dichiarate e degli audit dei campioni che evidenzia un tasso di errore medio nel periodo 2007 – 2013 inferiore all'1 %.

Oltre alle tipologie di irregolarità descritte nella tabella, nel corso del periodo di programmazione 2007 - 2013, è stata riscontrata una criticità inherente irregolarità riguardanti le procedure di appalto pubblico con particolare riferimento alla “ammissibilità degli ordini di variazione” (varianti) a seguito della missione di audit n. 2012/IT/REGIO/J3/1282/1 della Commissione europea effettuata tra il 29 gennaio ed il 1 febbraio 2013 e formalizzata nel rapporto di Missione trasmesso dalla DG REGIO con nota Ares(2013)2629943 del 10/07/2013.

A fronte delle criticità rilevate l'Autorità di Gestione ha integrato e approvato lo schema di check -list di controllo di primo livello per i progetti di appalti pubblici aggiungendo, nella sezione “appalti” della stessa due nuovi punti di controllo relativi all'ammissibilità delle varianti in corso d'opera, comprendendo anche quelle di cui al comma 3 dell'art. 132 del D.Lgs. n. 163/2006.

3. Gli strumenti di controllo 2014-2020

La ricognizione sui sistemi di controllo interni della Regione ha evidenziato che la gran parte dei controlli suggeriti dallo strumento di autovalutazione nell'allegato 2, sono già implementati nelle procedure amministrative ordinarie della Regione ed hanno consentito di mantenere molto basso il livello delle irregolarità/frodi.

In sintesi si riportano le principali procedure di controllo per i quali si rimanda alla relativa documentazione:

- Sistema di gestione degli atti amministrativi informatizzato implementato nella Regione Basilicata, che traccia i controlli di regolarità amministrativa e contabile, evidenzia le procedure sulla trasparenza degli atti. Inoltre, per le operazioni a titolarità regionale, molto efficace ai fini dei controlli risulta il collegamento con il sistema di gestione della fatturazione elettronica;
- Il nuovo sistema di monitoraggio e rendicontazione del PO FESR (SiFESR) aggiornato con i moduli di interoperabilità con il sistema di gestione degli atti amministrativi regionali ed il sistema nazionale di monitoraggio dei fondi strutturali. Permette, inoltre controlli specifici sulla duplicazione di fatture e altri documenti giustificativi della spesa;
- Procedura controlli, gestione irregolarità e recuperi, articolata per tracciare tutto l'iter di avvio e realizzazione delle operazioni nelle seguenti fasi:
 - Controlli ex ante su tutti gli atti amministrativi di programmazione e selezione/ammissione a finanziamento tramite rilascio pareri da parte dell'AdG;
 - Verifiche di gestione ex art. 125 comma 4,5 e 6 del Regolamento generale
 - Quality review (verifica a campione sulla qualità dei controlli di primo livello);
 - Controlli ex post su stabilità delle operazioni (art. 71 Regolamento generale CE 1303/2013);
 - Procedura di gestione delle irregolarità/frodi

- Piano triennale anticorruzione regionale in fase di aggiornamento, che mappa i processi, individua i fattori di rischio e definisce le misure anticorruzione ed altri adempimenti obbligatori previsti dai D.lgs. 33 e 39 del 2013 (codice di comportamento dei dipendenti; obblighi di informazione e pubblicità; inconferibilità ed incompatibilità di incarichi);
- Piano di Rafforzamento Amministrativo della Regione Basilicata che definisce le azioni di miglioramento delle procedure amministrative connesse all'attuazione dei programmi dei fondi strutturali.

Un riferimento importante per la definizione di misure antifrode è il Nuovo Codice dei contratti pubblici (D.lgs n. 50/2016) che in linea con le direttive europee del 2014 sugli appalti e concessioni, applica i principi cardine della trasparenza (artt. 4, 29, 30, 71) e della legalità (artt. 38, 42, 59, 78, 106, 213) nell'affidamento dei contratti, servizi e forniture.

Il Codice presenta importanti elementi in merito alle procedure di affidamento: rispetto alle procedure di selezione dei contraenti nell'ambito dei servizi, forniture, lavori pubblici etc., attuate dalle Amministrazioni comunali non capoluogo di provincia, giova ricordare che sono state riconfermate dall'art. 37 le centrali uniche di committenza obbligatorie per affidamenti di servizi superiori a 40.000 euro e di lavori con importi che eccedono 150.000 euro. Il ricorso alle CUC garantisce ricadute positive in termini di correttezza delle procedure in quanto detentrici di competenze e know how specifico.

Il codice, inoltre, statuisce che l'affidamento di contratti di appalti o di concessioni, limitatamente ai casi di aggiudicazione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, è demandata ad una commissione giudicatrice costituita da commissari esperti iscritti all'Albo Nazionale obbligatorio istituito presso l'ANAC. Le competenze della commissione devono essere comprovate secondo i criteri riportati nelle linee guida approvate con Determinazione del 16/11/2016, n. 1190 dalla stessa Autorità Anti Corruzione. Tali procedure saranno operative dall'entrata in vigore dell'Albo in seguito all'adozione di un Regolamento ANAC teso a disciplinare le procedure informatiche per garantire la casualità della scelta, la corrispondenza delle professionalità richieste, la rotazione degli esperti, nonché le modalità di comunicazione tra l'Autorità, le stazioni appaltanti e i commissari di gara, stabilendo altresì i termini del periodo transitorio da cui scatta l'obbligo del ricorso all'Albo. L'entrata in vigore dell'Albo garantirà il principio di rotazione, di trasparenza e di competenza. In attesa le commissioni di gara continuano ad essere nominate dalle stazioni appaltanti competenti ad effettuare la scelta del soggetto affidatario, come sancito dall'art. 216, comma 12 del codice.

Con rilevanza per le operazioni a titolarità regionale, con la L.R. n. 5/2016 "Collegato alla Legge di stabilità regionale 2016", la Regione, al fine di assicurare il contenimento della spesa e l'economicità della gestione, ha istituito la Stazione unica appaltante per l'affidamento dei lavori di importo pari o superiore ad euro 1.000.000,00, servizi e forniture di importo pari o superiore a quello previsto dalla normativa vigente per i contratti pubblici di rilevanza comunitaria.

Per quanto riguarda le operazioni a regia, con beneficiari le aziende del Servizio sanitario regionale, La Stazione Unica Appaltante della Regione Basilicata funge altresì da "Centrale di committenza" per lavori di importo pari o superiore ad euro 1.000.000,00, servizi e forniture di importo pari o superiore a quello previsto dalla normativa vigente per i contratti pubblici di rilevanza comunitaria.

Come buona prassi nell'attuazione delle misure di prevenzione e di contrasto alle forme di illegalità nel settore dei pubblici appalti, la Stazione Unica Appaltante della Regione Basilicata inserisce i **Patti d'Integrità**

negli atti di gara, ponendoli quale condizione di ammissibilità alle procedure di affidamento ai sensi di quanto previsto all'art. 1, comma 17, della Legge 190/2012.

In merito ai controlli sugli appalti pubblici si richiama ancora quanto già riportato nel paragrafo precedente sui controlli rafforzati dell'AdG sulle autorizzazioni delle varianti a seguito dei problemi riscontrati in occasione della missione di audit n. 2012/IT/REGIO/J3/1282/1 della Commissione europea effettuata tra il 29 gennaio ed il 1 febbraio 2013.

E' operativo, inoltre, in attuazione della Legge 6 novembre 2012, n. 190, "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione", l'Osservatorio regionale dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, in qualità di sezione distaccata dell'Autorità di Vigilanza dei Contratti Pubblici l'attuale Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) ; l'Osservatorio raccoglie, analizza ed elabora i dati dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture e fornisce il supporto alle decisioni in tema di lavori, forniture e servizi pubblici sul territorio regionale, dalla programmazione al collaudo, al fine di contribuire alla massima trasparenza delle procedure per l'affidamento dei contratti pubblici.

E' da segnalare, infine che è operativo un Protocollo d'intesa Regione – Guardia di finanza sullo scambio di informazioni inerenti le operazioni finanziate dal programma, così come è stato sottoscritto nel 2015 un protocollo di intesa tra ANAC e GdF con il quale vengono definiti comiutamente gli ambiti operativi dell'attività di prevenzione della corruzione nella Pubblica Amministrazione prevedendo ispezioni del Nucleo speciale anticorruzione (con articolazioni territoriali) nei confronti di stazioni appaltanti, operatori economici e Soa.

4. Fasi della valutazione

La pista di controllo proposta dalla Commissione riguarda quattro distinte fasi del processo di attuazione del Programma Operativo FESR: la selezione delle operazioni/richiedenti, l'attuazione delle operazioni (monitoraggio e verifica), la certificazione e pagamenti, gli affidamenti diretti dell'AdG. Per ognuna delle fasi è stato definito il rischio complessivo lordo corrispondente alla situazione in assenza di controlli, quindi sono stati analizzati i gruppi di controlli suggeriti dalla procedura di autovalutazione; in relazione alla loro presenza/assenza nelle procedure regionali, è stato definito il rischio complessivo netto. Lì dove sono state riscontrate carenze nelle procedure di controllo, sono stati suggeriti i controlli aggiuntivi utili a rendere il rischio complessivo previsto accettabile.

Di seguito sono riportate le valutazioni riferite alle varie fasi con il riepilogo riferito ai rischi specifici proposti secondo la seguente scala di misura del rischio.

1 – 3 – Tollerabile 4 – 6 – Significativo 8 – 16 – Critico

4.1. Selezione delle operazioni

Rif. rischio	Rischio	Descrizione del rischio	Rischio complessivo (LORDO)	Rischio complessivo attuale (NETTO)	Rischio complessivo (PREVISTO)
1. selezione del candidato					
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	6	0	2
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	8	0	0
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	8	8	0

La fase di selezione delle operazioni/candidato rappresenta la fase critica del processo di gestione dei fondi strutturali come evidenziato già nell'analisi delle irregolarità riferite alle precedenti programmazioni; il rischio lordo risulta critico su due dei tre rischi individuati e per il terzo risulta comunque significativo.

I controlli esistenti rispetto al rischio conflitti di interesse nel comitato di selezione, pur rilevando difficilmente applicabile il criterio della rotazione degli incarichi a causa della carenza di personale direttivo, sono sicuramente sufficienti ad attenuare il rischio relativo e renderlo accettabile come rischio netto.

Con riferimento alle azioni a titolarità regionale, è da evidenziare il forte impatto regolamentare della normativa sugli appalti contenuta nel Codice dei Contratti Pubblici (D.lgs n.50/16) e nelle specifiche linee guida che in relazione alla nomina delle commissioni di gara istituisce un albo nazionale di esperti dal quale attingere a rotazione.

Rispetto al rischio di false dichiarazioni da parte dei candidati, ossia imprese beneficiarie di regime di aiuto o candidate a gare di appalto gestite dalla SUA, il rischio lordo elevato è annullato dalla verifica della documentazione e delle dichiarazioni, in particolare per quanto riguarda le autodichiarazioni per le quali sono effettuati controlli ai sensi del D.P.R. n. 445/2000 - Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa. Controlli specifici sono inoltre possibili utilizzando le banche dati nazionali (SOA, Camere di Commercio, INAIL, INPS, AVCPASS, ecc.)

Sul rischio di doppio finanziamento i controlli in essere non escludono la possibilità che l'evento si verifichi in quanto i controlli ad oggi sono limitati alle informazioni in possesso della Regione, mentre per i controlli sulle banche dati nazionali/internazionali si potrà ricorrere alla banca dati ARACHNE (in fase di implementazione a livello nazionale ¹) ed alla banca dati del Registro Nazionale degli Aiuti. Sul sistema ARACHNE, tramite il Sistema Nazionale di Monitoraggio, confluiranno anche i dati dei sistemi informativi locali dei programmi/fondi della Regione Basilicata.

¹ Accesso autorizzato alla Regione Basilicata da Febbraio 2018

Controlli aggiuntivi proposti nel piano d'azione

- aggiornamento delle check list lavori, servizi e forniture, in merito al rispetto del Codice dei contratti pubblici in materia di nomina delle commissioni di gara;
- utilizzo della banca dati ARACHNE e registro nazionale aiuti quando saranno resi operativi.

4.2. Attuazione e verifica

Rif. rischio	Rischio	Descrizione del rischio	Rischio complessi vo (LORDO)	Rischio complessivo attuale (NETTO)	Rischio complessivo (PREVISTO)
2. Attuazione e verifica					
Attuazione - rischi relativi ad appalti pubblici per contratti aggiudicati e gestiti dai beneficiari					
IR1	Conflitto di interessi occulto o pagamenti illeciti	Un membro del personale del beneficiario favorisce un candidato / offerente perché: - si è verificato un conflitto di interessi non dichiarato oppure - sono stati versati pagamenti illeciti e tangenti	8	3	0
IR2	Elusione della procedura di gara	Un beneficiario elude la procedura di gara obbligatoria, allo scopo di favorire un determinato candidato per l'aggiudicazione o il mantenimento di un	8	3	0
IR3	Manipolazione della gara d'appalto	Un membro del personale di un'AG favorisce un offerente in una procedura di gara mediante:	6	0	0
IR4	Offerte concordate	Gli offerenti manipolano la procedura di appalto organizzata da un beneficiario al fine di aggiudicarsi un contratto attraverso la collusione con	4	1	1
IR5	Offerta incompleta	Un offerente manipola la procedura di gara omettendo di specificare taluni costi nella propria offerta	1	0	0
IR6	Manipolazione delle dichiarazioni di spesa	Un offerente manipola fatture o dichiarazioni di spesa al fine di sovraccaricare i costi o di ricaricare quelli sostenuti. - Duplicazione delle dichiarazioni di spesa da parte di un singolo offerente o - Fatture false, gonfiate o duplicate.	4	0	0
IR7	Mancata consegna o sostituzione di prodotti	Gli aggiudicatari violano le condizioni contrattuali qualora non consegnino i prodotti concordati oppure li alterino o li sostituiscano con merce di qualità inferiore - Sostituzione di prodotti o - Assenza dei prodotti o prestazione dei servizi non conforme a quanto convenuto	4	0	0
IR8	Modifica di un contratto esistente	Un beneficiario e un aggiudicatario si accordano per modificare un contratto esistente stabilendo condizioni più favorevoli per il terzo in misura tale da invalidare la decisione originaria di aggiudicazione dell'appalto.	9	1	1
Attuazione - rischi relativi ai costi della manodopera sostenuti da beneficiari o terzi					
IR9	Sopravalutazione della qualità o delle attività del personale	Un offerente sopravaluta intenzionalmente la qualità del personale fornito o delle attività svolte per rivendicare le relative spese come costi ammissibili. - Manodopera non sufficientemente qualificata o - Descrizioni approssimative delle attività portate a termine dal personale	1	1	1
IR10	Costi di manodopera fittizi	Un beneficiario dichiara costi di manodopera fittizi per attività che non vengono svolte o non sono state svolte conformemente ai termini contrattuali. - Costi di manodopera fittizi o - Mancata retribuzione degli straordinari o - Dichiarazione di tariffe orarie errate o - Dichiarazione di costi relativi a personale inesistente o - Dichiarazione di costi relativi al personale per attività che si sono svolte al di fuori del periodo di esecuzione del contratto.	1	0	0
IR11	Costi di manodopera erroneamente ripartiti tra progetti specifici	Un beneficiario ripartisce erroneamente di proposito i costi relativi al personale tra progetti dell'UE e progetti finanziati da altre fonti	1	0	0

La fase di attuazione del programma e verifica delle operazioni è puntualmente disciplinata nei controlli dal Manuale dei controlli di I livello, gestione delle irregolarità e dei recuperi che, in quanto applicato sul 100 %

delle operazioni finanziate, consente un efficace controllo delle irregolarità. Le verifiche di gestione sul posto effettuate a campione, rendono il quadro delle verifiche sufficientemente efficace ed in grado di rendere accettabile il livello dei rischi individuati in questa fase.

Trattandosi anche per questa fase di esposizione significativa/elevata ai rischi connessi alle procedure di gara, attuate in questo caso dai soggetti beneficiari delle operazioni, il riferimento importante per i controlli resta sempre il Codice dei Contratti pubblici; pertanto, in riferimento al rischio di conflitto di interessi occulto o pagamenti illeciti da parte di un membro della commissione di gara, le misure in grado di attenuare il rischio sono già contenute nelle linee guida ANAC per la scelta dei componenti delle commissioni di gara.

Anche per quanto riguarda i rischi relativi alla elusione della procedura di gara obbligatoria, alla manipolazione della gara, alle offerte concordate, si ritengono efficaci le misure previste dal Codice dei Contratti pubblici che vengono puntualmente verificate nei controlli di I e II livello attraverso le check list dedicate.

Relativamente ai rischi potenziali nella fase di attuazione delle operazioni (manipolazione delle dichiarazioni di spesa, mancata consegna dei prodotti, modifica di un contratto esistente) le verifiche sono effettuate dai Direttori dei lavori/Direttori di esecuzione incaricati e dai Responsabili Unici del Procedimento e, comunque sono oggetto di controlli amministrativi (controlli di I livello), dei controlli in loco e dei controlli sulla stabilità delle operazioni effettuati a campione a cura dell'AdG. Con Particolare riferimento alle varianti, l'ADG ha adottato, con DD 12AF.2017/D.00155 del 30/1/2017, il Manuale delle procedure e degli adempimenti connessi all'ammissibilità delle modifiche e varianti dei contratti di appalto per le operazioni cofinanziate dai fondi strutturali per la programmazione 2014-2020.

Per quanto riguarda, infine, i rischi connessi ai costi della manodopera sostenuti da beneficiari e terzi, si considerano non rilevanti in quanto i costi della manodopera sono inclusi nelle tariffe dei prezzi utilizzati per il computo dei lavori e, pertanto, le verifiche sull'ammissibilità, sulla rendicontabilità e sulla congruità degli stessi rispetto alle poste finanziarie preventivate in fase progettuale vengono certificate dai Direttori dei lavori/Direttori di esecuzione incaricati e dai Responsabili Unici del Procedimento. Nei controlli in loco, previsti dal Manuale dei controlli di I livello, vengono comunque effettuati verifiche sulla documentazione inherente l'utilizzo di manodopera.

Controlli aggiuntivi proposti nel piano d'azione

- Inserimento nelle check list del controllo relativo al rispetto delle politiche in materia di conflitto di interessi e in materia di nomina delle commissioni di gara da parte dei beneficiari;
- Rafforzamento dei controlli preventivi dei RdA sulle modalità attuative delle procedure di affidamento proposte dal beneficiario, tramite l'inserimento dell'obbligo di trasmettere al RDA, insieme con progetto e quadro economico o comunque prima dell'avvio, le modalità con cui intende affidare il contratto (numero e tipologia delle procedure di appalto da attivare), al fine di evitare il ricorso artificioso ai contratti sotto soglia e per evitare il ricorso ad offerte troppo restrittive;
- Inserimento nelle check list della verifica preventiva della progettazione ai sensi dell'art. 26 D. Lgs. n. 50/2016 Codice contratti pubblici;

- Inserimento nelle check list del controllo che il RUP verifichi che l'affidatario del subappalto non abbia partecipato alla procedura per l'affidamento dell'appalto e che sia in possesso dei requisiti soggettivi e oggettivi prescritti dal codice dei contratti pubblici (comma 4 dell'art 105).

4.3. Certificazione e pagamenti

Rif. rischio	Rischio	Descrizione del rischio	Rischio complessi vo (LORDO)	Rischio complessi ivo attuale (NETTO)	Rischio complessi vo (PREVIST O)
3. certificazioni e pagamenti					
CR1	Processo di verifica di gestione incompleto / inadeguato	Può accadere che le verifiche di gestione non garantiscono adeguatamente l'assenza di frodi perché l'AG non dispone delle risorse o delle competenze necessarie in materia.	9	0	0
CR2	Processo di certificazione della spesa incompleto / inadeguato	Può accadere che le certificazioni della spesa non garantiscono adeguatamente l'assenza di frodi perché l'AC non dispone delle risorse o delle competenze necessarie in materia.	9	0	0
CR3	Conflitti di interesse nell'AG	Può accadere che membri dell'AG abbiano conflitti d'interesse che influiscono indebitamente sull'approvazione dei pagamenti relativamente a taluni beneficiari.	4	0	0
CR4	Conflitti di interesse nell'Autorità di certificazione	Può accadere che la certificazione della spesa venga effettuata da un'Autorità di certificazione in relazione con il beneficiario.	4	0	0

La struttura dell'Autorità di Gestione è il riferimento principale dei controlli sia nella fase dei pagamenti che in quella della certificazione in quanto la Regione ha optato per l'accentramento delle due Autorità (gestione e certificazione) in un'unica struttura, assicurando tuttavia una netta separazione delle due funzioni con l'istituzione di una specifica PO Certificazione delle spese. La fase dei controlli sui pagamenti fa riferimento, invece, alla PO controlli di I livello, gestione irregolarità e frodi attraverso le verifiche di gestione sulle operazioni finanziarie dal programma.

La funzionalità della struttura è assicurata oltre che dal personale interno, dal personale di Assistenza tecnica che in continuità con la precedente programmazione (anche se con forme di contrattualizzazione diversa rispetto al passato), supporta l'AdG nelle sue funzioni.

Per assicurare una corretta gestione delle procedure di attuazione e controllo del programma, al personale interno e di AT che alimenta i dati del sistema informativo SiFESR è assicurata un'adeguata formazione ed è richiesta una specifica dichiarazione di assenza di conflitti di interessi.

In merito alla segnalazione di comportamenti fraudolenti /irregolarità riscontrate, fermi restandi gli obblighi per i dipendenti derivanti dall'osservanza del codice di comportamento dei dipendenti della Regione, l'AdG segnala trimestralmente attraverso il sistema IMS - Irregularities Management System gestito dall'OLAF (organismo antifrode della Commissione europea) tutte le irregolarità superiori ai 10.000 Euro di contributo comunitario rilevate sulle operazioni finanziarie e segnalate dai Responsabili di Azione, o dai controllori di I e II livello; sul sistema informativo SiFESR confluiscono, invece, le informazioni sulle irregolarità di qualsiasi importo. Il manuale delle procedure per i controlli di primo livello, gestione delle irregolarità e dei recuperi definisce le modalità di recupero delle somme irregolarmente percepite dai beneficiari finali.

Controlli aggiuntivi proposti nel piano d'azione

- Nessun controllo aggiuntivo

4.4. Aggiudicazione diretta

Rif. rischio	Rischio	Descrizione del rischio	Rischio complessi vo (LORDO)	Rischio complessi ivo attuale (NETTO)	Rischio complessi vo (PREVIST O)
4. Aggiudicazione diretta					
PR1	Elusione della procedura di gara obbligatoria	Un membro del personale dell'AG elude la procedura di gara obbligatoria, al fine di favorire un determinato candidato per l'aggiudicazione o il mantenimento di un contratto, mediante: - la mancata organizzazione di una gara d'appalto o - il frazionamento delle acquisizioni o - l'assegnazione ingiustificata dell'appalto a un solo fornitore o - la proroga irregolare del contratto.	4	0	0
PR2	Manipolazione della gara d'appalto obbligatoria	Un membro del personale di un'AG favorisce un offerente in una procedura di gara mediante: - specifiche atte a favorire le turbative d'asta o - la divulgazione dei dati relativi alle offerte o - la manipolazione delle offerte.	4	0	0
PR3	Conflitto di interessi occulto o pagamenti illeciti	Un membro del personale di un'AG favorisce un candidato / offerente perché: - si è verificato un conflitto di interessi non dichiarato oppure - sono stati versati pagamenti illeciti e tangenti	4	0	0

Le procedure di aggiudicazione diretta di servizi e forniture da parte dell'AdG in attuazione dell'asse Assistenza tecnica, seguono le norme definite dal Codice dei contratti e della già richiamata L.R. n. 5/2016 "Collegato alla Legge di stabilità regionale 2016" relativamente alla costituzione della SUA, e sono sottoposte al controllo amministrativo di I livello da parte di una struttura diversa da quella definita per le operazioni finanziate negli altri assi del programma (Ufficio Provveditorato e Patrimonio).

Controlli aggiuntivi proposti nel piano d'azione

- Nessun controllo aggiuntivo

5. Misure del piano d'azione

Facendo sintesi sulla procedura di autovalutazione dei rischi di frode effettuata dal gruppo incaricato, si evidenzia il livello "accettabile" di rischio riferito alle singole fasi di attuazione del Programma operativo FESR Basilicata 2014 -2020, valutando adeguati i controlli previsti dalle procedure esistenti; solo nel caso del rischio di doppio finanziamento (scheda SR3) si evidenzia un rischio netto "critico" in quanto risulta ancora non funzionante il sistema di verifiche sulla banca dati ARACHNE, attualmente in fase di implementazione.

La definizione del piano d'azione è incentrata, pertanto, oltre che sui controlli aggiuntivi proposti nelle singole fasi riportate sopra, su misure di potenziamento e migliore utilizzo dei sistemi di controllo esistenti, valutando non opportuno appesantire il sistema con ulteriori/duplicati controlli nel rispetto della logica della definizione di misure antifrode "effettive" e "proporzionate".

5.1. Prevenzione

In materia di prevenzione dei rischi di frode, le azioni che l'AdG metterà in campo sono le seguenti:

- Attività di formazione/informazione finalizzata alla diffusione di una cultura etica dei dipendenti, stimolando una migliore consapevolezza sui contenuti del Codice di comportamento dei dipendenti della Regione Basilicata, della dichiarazione sull'assenza di conflitti di interesse richiesta per l'assunzione di incarichi direttivi/dirigenziali e per l'abilitazione all'utilizzo del sistema informativo SiFESR; si specifica, tuttavia, che la Regione Basilicata nel rispetto dell'art. 5 comma 10 del Codice di comportamento già assicura un adeguato livello di formazione per il proprio personale.

5.2. Individuazione e segnalazione

Controlli puntuali

- aggiornamento delle check list lavori, servizi e forniture, in merito al rispetto del Codice dei contratti pubblici;
- utilizzo della banca dati ARACHNE e registro nazionale aiuti quando saranno resi operativi.
- Inserimento nelle check list del controllo relativo al rispetto delle politiche in materia di conflitto di interessi da parte dei beneficiari;
- Rafforzamento dei controlli preventivi dei RdA sulle modalità attuative delle procedure di affidamento proposte dal beneficiario, tramite l'inserimento dell'obbligo di trasmettere al RDA, insieme con progetto e quadro economico o comunque prima dell'avvio, le modalità con cui intende affidare il contratto (numero e tipologia delle procedure di appalto da attivare), al fine di evitare il ricorso artificioso ai contratti sotto soglia e per evitare il ricorso ad offerte troppo restrittive;
- Inserimento nelle check list della verifica preventiva della progettazione ai sensi dell'art. 26 D. Lgs. n. 50/2016 Codice contratti pubblici;
- Inserimento del controllo nelle check list sulle verifiche in capo al RUP che le imprese sub appaltatrici non siano le stesse che hanno partecipato alla gara e che siano in possesso dei requisiti soggettivi e oggettivi prescritti dal codice dei contratti pubblici (comma 4 dell' art 105).

Misure generali

- Attività di formazione/informazione rivolta sia ai dipendenti regionali che ai dipendenti degli Enti attuatori sulla manualistica per la gestione delle operazioni finanziate dal programma operativo con particolare riferimento alle procedure per la segnalazione delle frodi/irregolarità;
- Formazione specifica al personale interno ed esterno addetto ai controlli di I livello sulle politiche antifrode promosse dalla UE (diffusione dei manuali sugli Indicatori di frodi, sui casi di studio, sulla falsificazione dei documenti, ecc);
- Formazione specifica rivolta agli operatori del SiFESR sull'utilizzo della banca dati ARACHNE;
- Implementazione nelle procedure di attuazione del PO FESR della normativa “Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato” (cosiddetta “whistleblowing”) modificata di recente ed in corso di pubblicazione.²

² LEGGE 30 novembre 2017, n. 179

5.3. La rettifica e l'azione giudiziaria

Misure generali

- I casi di sospetta frode individuati da Adg, AdA e Responsabili di Azione sono segnalati seguendo le procedure regionali così come descritte nel Manuale dei controlli. L'organismo competente stabilirà se debba essere aperta un'indagine e si debba procedere al recupero e ad un'azione penale.
- Il monitoraggio e la tracciabilità della procedura di recupero degli importi indebitamente versati ai beneficiari sarà agevolato dall'implementazione e interoperabilità tra il SiFesr ed il sistema informativo contabile regionale del registro dei recuperi.

6. Aggiornamenti e verifiche

La procedura di autovalutazione dei rischi di frode si conclude nella fase di avvio del PO FESR Basilicata 2014 – 2020 e, soprattutto, nel pieno del processo di modifica del sistema di gestione dei contratti pubblici iniziato con l'approvazione del D.lgs n. 50/2016; al decreto è seguita l'emanazione di una serie di linee guida che incideranno profondamente sulle procedure di attuazione del programma, richiedendo anche l'adeguamento dei sistemi di controllo a partire dalla definizione di nuove check list per i controlli di I livello delle operazioni relative all'affidamento di servizi, lavori e forniture.

Si renderà, pertanto, necessario procedere ad una verifica dell'efficacia del sistema dei controlli che sarà effettuata, sempre a cura del gruppo di autovalutazione dei rischi di frode istituito con DD n. 12AF.2017/D.01212 del 26/6/2017, entro i prossimi due anni, così come previsto dalla DD di istituzione del gruppo di autovalutazione.

7. Dichiarazione antifrode

Di seguito si riporta la dichiarazione antifrode dell'AdG del PO FESR Basilicata 2014 – 2020 che sarà adeguatamente diffusa presso tutte le strutture regionali.

Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato. (GU Serie Generale n.291 del 14-12-2017)

POLITICA ANTIFRODE DELL'AUTORITA' DI GESTIONE DEL PO FESR BASILICATA 2014 -2020

Introduzione

L'autorità di gestione (AG) del PO FESR BASILICATA 2014 - 2020 si impegna a garantire elevati standard giuridici, etici e morali e ad aderire ai principi di integrità, obiettività ed onestà. Intende inoltre dimostrare la propria **opposizione alla frode e alla corruzione** nella gestione delle proprie attività e conta sul fatto che tutti i membri del personale condividano questo impegno. Questa politica mira a promuovere una cultura che dissuada dal compiere attività fraudolente e a facilitare la prevenzione e l'individuazione delle frodi, nonché lo sviluppo di procedure che contribuiranno alle indagini sulle frodi e sui reati connessi e garantiranno che tali casi siano trattati tempestivamente e opportunamente.

Il termine frode è usato, nella sua accezione comune, per descrivere un'ampia gamma di attività illecite, che includono furto, corruzione, uso improprio di fondi, tangenti, falsificazione, false dichiarazioni, collusione, riciclaggio di denaro e occultamento di fatti concreti. Spesso implica il ricorso all'inganno per ottenere un profitto personale per sé, per una persona cui si è legati o un terzo, oppure una perdita per altri - l'elemento fondamentale che distingue la frode dall'irregolarità è l'intenzionalità. La frode non ha soltanto potenziali ripercussioni finanziarie, ma può anche ledere la reputazione di un organismo competente della gestione efficace ed efficiente dei fondi. Questo aspetto riveste particolare importanza per gli enti pubblici responsabili della gestione dei fondi dell'UE. La corruzione è definita come l'abuso di potere ai fini di un profitto privato. Vi è conflitto di interessi quando l'esercizio imparziale e obiettivo delle funzioni ufficiali di un soggetto è compromesso da motivi familiari, affettivi, da affinità politica o nazionale, da interesse economico o da qualsiasi altra comunanza di interessi con, ad esempio, un richiedente o un beneficiario di fondi dell'UE.

Responsabilità

- In seno all'AG la responsabilità generale della gestione dei rischi di frode e di corruzione è stata delegata alla PO Controlli di I livello, gestione irregolarità e frodi, cui spetta:
 - effettuare un riesame periodico dei rischi di frode, con l'ausilio del Gruppo di autovalutazione dei rischi di frode istituito con DD n. 12AF.2017/D.01212 del 26/6/2017;
 - istituire una politica efficace antifrode e un piano di risposta alle frodi;
 - garantire conoscenze e formazione del personale riguardo alla frode;
 - garantire che, al verificarsi di un rischio di frode, l'AG rinvii prontamente le indagini agli organismi competenti in materia.
- I proprietari/gestori dei processi dell'AG (Responsabili di Azione) sono responsabili della gestione ordinaria dei rischi di frode e dei piani di azione e in particolare di:
 - garantire che sia in atto un adeguato sistema di controllo interno nel loro ambito di responsabilità;
 - prevenire e individuare le frodi;
 - garantire la dovuta diligenza e attuare misure preventive in caso di presunta frode;
 - adottare misure correttive, sanzioni amministrative incluse, se del caso.
- Le autorità di certificazione dispongono di un sistema per la registrazione e la conservazione di informazioni attendibili su ogni operazione e ricevono inoltre informazioni adeguate dall'autorità di gestione in merito alle procedure seguite e alle verifiche effettuate in relazione alle spese.
- Nel valutare il rischio di frode e l'adeguatezza del quadro di controllo esistente, l'autorità di audit è tenuta ad agire nel rispetto delle norme professionali.

Segnalazione delle frodi

L'AG dispone di procedure per segnalare le frodi sia internamente che all'Ufficio europeo per la lotta antifrode: le modalità di segnalazione delle frodi sono descritte nel parag. 11 del **Manuale delle procedure per i controlli di primo livello, gestione delle irregolarità e dei recuperi** approvato con DD n. 12AF.2016/D.01763 del 15/12/2016.

Il trattamento delle segnalazioni avverrà nella massima riservatezza e in conformità alle disposizioni del *Regolamento Delegato (Ue) 2015/1970 della Commissione dell'8 luglio 2015* in materia di tutela della privacy dei beneficiari - *Articolo 5* “Utilizzo e trattamento delle informazioni”.

I membri del personale che segnalino irregolarità o presunte frodi sono tutelati dalle ritorsioni nel rispetto della normativa *“Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato”* in corso di pubblicazione sulla G.U.³

Misure antifrode

L'AG ha messo in atto misure antifrode proporzionate, basate su una valutazione dei rischi di frode approfondita. In particolare, l'AG utilizzerà strumenti informatici per individuare le operazioni rischiose (quali ARACHNE, al momento non operativa⁴) e garantisce che il personale sia a conoscenza dei rischi di frode e formato sulla lotta alla frode. L'AG effettua un riesame approfondito e tempestivo di tutti i casi di frode presunta e accertata verificatisi, al fine di migliorare il sistema interno di gestione e controllo.

Conclusione

La frode può manifestarsi in molteplici modi. L'AG adotta una politica di tolleranza zero nei confronti della frode e della corruzione e mette in atto un solido sistema di controllo, inteso a prevenire e ad individuare, per quanto possibile, le attività fraudolente e, qualora si verifichino, a rettificarne le conseguenze.

³ LEGGE 30 novembre 2017, n. 179

Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato. (GU Serie Generale n.291 del 14-12-2017)

⁴ Operativa da Febbraio 2018