

PROGRAMMA OPERATIVO FEAMP 2014/2020

CCI 2014IT14MFOP001

Decisione C(2015) 8452 del 25 novembre 2015

PIANO D'AZIONE PER LA RIDUZIONE DEI RISCHI DI FRODE NEL PO FEAMP 2014-2020

Art. 125, paragrafo 4, lettera c) del Regolamento UE 1303/2013

Sommario

<u>Premesse</u>	3
<u>1. Gruppo autovalutazione rischi frode</u>	5
<u>2. Sintesi dei dati sulle irregolarità/frodi nella programmazione fondi SFOP 2000-2006 e FEP 2007-2013</u>	6
<u>3. Gli strumenti di controllo 2014-2020</u>	8
<u>4. Fasi della valutazione</u>	10
<u>4.1 Selezione delle operazioni</u>	10
<u>4.2 Attuazione e verifica</u>	13
<u>4.3 Certificazione e pagamenti</u>	15
<u>4.4 Aggiudicazione diretta</u>	17
<u>5. Misure del piano d'azione</u>	18
<u>5.2 Prevenzione</u>	18
<u>5.3 Individuazione e segnalazione</u>	18
<u>5.4 La rettifica e l'azione giudiziaria</u>	19
<u>6. Dichiarazione antifrode</u>	20
<u>Appendice 1 POLITICA PER IL CONTRASTO ALLE FRODI</u>	21

Premesse

L'art. 125, par. 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 excel allegato 1 allo stesso documento) a cui ha fatto riferimento il gruppo di autovalutazione istituito presso l'AdG nel definire un Piano d'azione adeguato alle specificità del programma.

Come è noto 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. **Visto che la EGESIF 14-0021-00 del 16/06/2014 sembra non contemplare anche le specificità previste dal FEAMP, il Gruppo di autovalutazione ha inteso ampliare ulteriormente il processo di cui sopra alle specificità del Fondo Feamp 2014-2020**

La direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio n. 2017/1371/UE, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea del 28 luglio 2017, n. 198L (Direttiva sulla Protezione degli Interessi Finanziari dell'Unione – c.d. "Direttiva PIF"), ha sostituito a decorrere dal 6 luglio 2019, la Convenzione del 26 luglio 1995, ed i relativi protocolli (del 27 settembre 1996, del 29 novembre 1996 e del 19 giugno 1997).

Quest'ultima, pur confermando essenzialmente il quadro già delineato dalla Convenzione PIF, prosegue nel percorso di allargamento delle competenze in campo penale, come delineatesi a partire dal Trattato di Lisbona e apporta alcune importanti novità, da cui emerge la previsione di un vero e proprio subsistema penale UE.

Si registra, altresì, l'allargamento dei reati interessati dalla normativa, oltre quelli tipici della Convenzione PIF e dei suoi protocolli (frode, corruzione e riciclaggio), sono ricomprese le fattispecie fraudolente negli appalti comunitari o nelle procedure di assegnazione di Fondi e l'appropriazione indebita commessa da pubblici ufficiali, sempre in danno delle finanze comunitarie, che ricomprende anche la "distrazione" per scopi diversi da quelli previsti.

L'art. 3 della Direttiva fornisce la nuova definizione di frode lesiva degli interessi finanziari dell'Unione, che

però sostanzialmente ricalca quella contenuta nella Convenzione PIF. La novità di rilievo in tema di spese è la distinzione per quelle relative ad appalti, per le quali, a differenza delle altre, si richiede che la frode sia commessa *“al fine di procurare all'autore del reato o ad altri un ingiusto profitto arrecando pregiudizio agli interessi finanziari dell'Unione”*.

Il presente documento esplicita le varie fasi del processo di autovalutazione condotto dal Gruppo di autovalutazione istituito dal MiPAAF con DDG 2623 del 30.01.2019 (**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 FEAMP 2014 – 2020 (**paragrafo 4**) effettuata seguendo la metodologia proposta dalla Commissione ha evidenziato i punti di debolezza del sistema di controllo 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 e da tutti gli OO.II. del PO FEAMP 2014 – 2020 (**paragrafo 7**).

1. Gruppo autovalutazione rischi frode

Il Gruppo di autovalutazione dei rischi di frode è stato istituito dal MiPAAFT con DDG 2623 del 30.01.2019. Nella composizione del gruppo ci si è avvalsi di risorse con elevate competenze specialistiche e con comprovata esperienza in materia antifrode; si è tenuto conto, inoltre, della necessità di coinvolgere nel processo di autovalutazione i principali livelli di responsabilità nella gestione del PO FEAMP e dei relativi sistemi di controllo. Sono stati designati, pertanto, componenti del gruppo:

Il Gruppo è coordinato dall'Autorità di Gestione ed è composto da:

- **Dott. Riccardo Rigillo** (Coordinatore ed AdG);
 - **Dott.ssa Eleonora Iacovoni**;
 - **Dott. Maria Vittoria Briscolini**;
 - **Dott. Giovanni D'Onofrio**;
 - **Dott. Marco Rossitto**;
 - **Dott.ssa Diana Aurilia**; Responsabile del Nucleo Controlli di I Livello Operazioni a regia
 - **Dott. Giovanni Di Genova**; Responsabile del Nucleo Controlli di I Livello Operazioni a titolarità
 - **Dott. Walter Graziani**; Responsabile del Nucleo di Monitoraggio alle deleghe agli OO.II.;
 - **Dott. Pier Paolo Fraddosio**; Dirigente dell'Ufficio Servizi Finanziari AGEA – Responsabile della Sicurezza delle informazioni ISO 27001 e Responsabile del progetto antifrodi in veste di esperto della materia.
- } In qualità di Rappresentanti dell'AdG del PO FEAMP

Il Gruppo si è riunito a partire dalla seduta di insediamento del 30/01/2019 e successivamente il 12/04/19, il 19/11/19, il 21/01/2020 ed ha concluso i lavori nella seduta del 07 aprile 2020 elaborando il presente documento.

Sono state svolte, inoltre, riunioni tecniche specifiche con i collaboratori di assistenza tecnica per approfondire le problematiche connesse:

- alle specificità previste dal FEAMP e non contemplate dalla EGESIF;
- alla concessione degli aiuti;
- allo svolgimento delle gare d'appalto gestite dagli enti esecutori degli interventi finanziati con fondi FEAMP.

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

I controlli di I livello e le attività di audit i controlli da parte di Organismi di Controllo comunitari e/o nazionali hanno rilevato un numero di frodi (15) nel 2007/2013, ma vi sono anche irregolarità non collegate a frodi (175). Nonostante il MIPAAF non abbia gestito il Programma SFOP 2000-2006 il quale è stato attuato dalle Autorità di gestione delle Regioni all'interno di singoli programmi regionali, l'AdG del Feamp ha ritenuto utile acquisire tramite le relazioni annuali del COLAF i dati sulle irregolarità/frodi nel periodo di programmazione 2000-2006.

Si riportano i dati dei due periodi di programmazione nelle tabelle seguenti:

Regione	Dotazione Finanziaria PO FEP	Schede Irregolarità aperte	Schede Irregolarità chiuse	Totale Schede FEP 2007-2013	Schede Irregolarità per frodi	Totale Coinvolto	Quota Comunitaria	Totale Importi per Frodi	Totale Importi per Frodi Quota UE	% Ammontare coinvolto/PF	% Ammontare coinvolto frodi/PF
Abruzzo	12.468.298,00	0	4	4	0	340.866,23	271.569,27	0,00	0,00	2,73%	0,00%
Calabria	35.582.927,00	4	14	18	3	1.861.634,63	1.020.677,28	723.086,23	583.593,18	5,23%	2,03%
Campania	86.609.110,00	0	8	8	2	2.666.680,45	2.122.330,47	1.804.900,45	1.678.655,43	3,08%	2,08%
DG Pesca	285.376.176,00	13	1	14	1	8.031.489,80	4.021.225,90	5.116.117,43	2.558.058,71	2,81%	1,79%
Emilia Romagna	14.157.882,00	1	17	18	0	491.614,85	245.807,43	0,00	0,00	3,47%	0,00%
Friuli Venezia Giulia	9.430.114,00	1	3	4	1	105.518,60	52.759,30	70.040,00	35.020,00	1,12%	0,74%
Lazio	7.386.086,00	2	1	3	0	87.816,15	43.908,07	0,00	0,00	1,19%	0,00%
Liguria	6.079.862,00	1	1	2	0	75.084,92	37.542,46	0,00	0,00	1,23%	0,00%
Lombardia	4.279.284,00	0	1	1	0	2.134,86	1.067,43	0,00	0,00	0,05%	0,00%
Marche	20.143.670,00	2	14	16	0	162.350,00	79.236,63	0,00	0,00	0,81%	0,00%
Molise	2.382.028,00	0	2	2	1	295.097,51	140.421,11	279.258,31	139.629,15	12,39%	11,72%
Puglia	100.281.056,00	10	28	38	3	5.015.418,37	3.102.181,06	779.629,38	101.581,46	5,00%	0,78%
Sardegna	10.521.840,00	0	2	2	0	493.436,06	246.718,02	0,00	0,00	4,69%	0,00%
Sicilia	130.921.930,00	39	16	55	4	6.135.245,74	4.778.154,59	1.269.859,02	1.080.366,06	4,69%	0,97%
Toscana	11.717.050,00	0	3	3	0	15.627,99	7.814,00	0,00	0,00	0,13%	0,00%
Veneto	22.437.574,00	2	0	2	0	360.744,62	180.372,31	0,00	0,00	1,61%	0,00%
TOTALI	759.774.887,00	75	115	190	15	26.140.760,78	16.351.785,33	10.042.890,82	6.176.903,99	3,44%	1,32%

Autorità	Dati 2015 Relazione COLAF PROGRAMMAZIONE 2000-2006		Totale complessivo
	Schede Chiuse Sfop	Schede Aperte Sfop	
Campania	11	0	11
Puglia	7	0	7
Sicilia	18	1	19
Sardegna	1	1	2
Lazio	4	2	6
Abruzzo	0	1	1

Autorità	Dati 2015 Relazione COLAF PROGRAMMAZIONE 2000-2006		Totale complessivo
	Schede Chiuse Sfop	Schede Aperte Sfop	
Friuli V.G.	0	2	2
Min. Pol. Agr.	0	49	49
E. Romagna	0	1	1
Totale complessivo	41	57	98

È 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 di irregolarità/frodi nel periodo 2007-2013 rispetto al periodo precedente è da ricondurre principalmente al maggior numero di controlli effettuati ed all'efficacia degli stessi.

Nel corso del periodo di programmazione 2007 - 2013, il PO FEAMP è anche stato oggetto di Audit da parte della DG Mare (**Mission 2016RT/MARE/E1**) per verificare l'esattezza, la veridicità, la completezza e l'affidabilità dei dati comunicati dagli Stati membri in merito agli importi revocati, agli importi recuperati, ai recuperi pendenti e agli importi non recuperabili. Tale Audit è stato svolto al fine di ottenere ragionevole certezza sulla completezza e veridicità dei dati riguardanti le irregolarità comunicate. In esito alle verifiche espletate dalla Commissione è stato reso un parere di audit senza riserve, più specificamente si legge "L'audit a livello di AC ha verificato l'accuratezza di tutti e 3 i dati registrati nel sistema contabile dell'AC come importi recuperati, di 8 dati registrati come importi ritirati e di 13 dati registrati come recuperi pendenti al 31 dicembre 2015 e inviati tramite SFC2007 il 31.3.2016. Nel sistema contabile dell'AC non figuravano importi non recuperabili. Il lavoro di audit a livello dell'autorità di gestione è risultato obsoleto, in quanto l'AG e l'AC utilizzano il medesimo registro dei debitori (era stato previsto di verificare un campione di irregolarità rilevate da organismi nazionali o dell'UE con riguardo a spese dichiarate alla Commissione nel 2015, se fossero state registrate nella contabilità dell'AC come importi recuperati o recuperi pendenti)".

3. Gli strumenti di controllo 2014-2020

La ricognizione sui sistemi di controllo interni del PO FEAMP ha evidenziato che la gran parte dei controlli suggeriti dallo strumento di autovalutazione nell'allegato 2, sono già implementati nelle procedure amministrative ordinarie 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:

- il **Sistema di monitoraggio e rendicontazione del PO FEAMP (SIPA)** aggiornato con i moduli di interoperabilità con il sistema nazionale di monitoraggio dei fondi strutturali, oltre ad avere una sezione specifica sulle irregolarità/frodi dove vengono mappate le informazioni sulle pratiche oggetto di una valutazione di irregolarità/frode, permette, inoltre, controlli specifici sulla duplicazione di fatture e altri documenti giustificativi della spesa;
- **procedure per l'esecuzione dei controlli, la gestione delle irregolarità e dei recuperi**, esplicitate nei manuali dell'AdG e dell'AdC ed articolate 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 emanate dall'Autorità di Gestione a favore di tutti gli Organismi Intermedi
- **Piani triennali anticorruzione**, nazionale e regionali per gli OO.II. che svolgono funzioni di Organismo Intermedio, che mappano i processi, individuano i fattori di rischio e definiscono 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; inconfiribilità ed incompatibilità di incarichi);
- **Piani di Rafforzamento Amministrativo** delle Regioni che svolgono funzioni di Organismo Intermedio definiscono le azioni di miglioramento delle procedure amministrative connesse all'attuazione dei programmi dei fondi strutturali 2014-2020.

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 (CUC) 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. E' da segnalare, infine, che sono operativi presso tutte le regioni che svolgono funzioni di Organismo Intermedio dei Protocolli d'intesa Regione – Guardia di finanza sullo scambio di informazioni inerenti le operazioni finanziate dai fondi strutturali, così come è stato sottoscritto nel 2015 un protocollo di intesa tra ANAC e GdF con il quale vengono definiti compiutamente 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.

Nel periodo di programmazione 2014-2020, il Sistema di Gestione e Controlli del PO FEAMP è stato sottoposto ad audit da parte dei Servizi della DG MARE Missione di audit n. 2019/IT/Audit tematico/MARE/E1/01/2. Da tale Audit sono emersi alcuni aspetti critici relativi alla verifica della sussistenza dello status di PMI.

L'Autorità di Gestione a seguito di tali rilievi si è impegnata ad impartire agli organismi intermedi idonee istruzioni atte a consentire l'accertamento, in sede di concessione di aiuti e sovvenzioni alle imprese,

dell'effettiva dimensione d'impresa dei soggetti richiedenti, anche attraverso l'uso delle apposite funzionalità rese disponibili dal Registro imprese nazionale e dal Registro Nazionale degli Aiuti.

4. Fasi della valutazione

La pista di controllo proposta dalla Commissione per la valutazione dei rischi di frode individua quattro distinte fasi del processo di attuazione del Programma Operativo FEAMP 2014-2020:

1. la selezione delle operazioni/richiedenti,
2. l'attuazione delle operazioni (monitoraggio e verifica),
3. la certificazione e pagamenti,
4. gli affidamenti diretti dell'AdG.

Per ognuna delle fasi sopraindicate 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	2	1	0

Rif. Rischio	Rischio	Descrizione del Rischio	Rischio complessivo (LORDO)	Rischio complessivo attuale (NETTO)	Rischio complessivo (PREVISTO)
1. selezione del candidato					
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	3	1	1
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	3	1	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, 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 profilatura a livello nazionale¹) 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 del PO FEAMP 2014-2020.

Controlli aggiuntivi proposti nel piano d'azione

- aggiornamento, se del caso, 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 quando sarà resa operativa;
- utilizzo del Registro Nazionale degli Aiuti per l'accertamento della dimensione d'impresa e della sussistenza del requisito di PMI in presenza di condizioni di controllo e/o di colleganza con soggetti terzi
- aggiornamento, se del caso, delle check list aiuti per quanto attiene alla coerenza degli interventi selezionati con Piano Triennale dell'Acquacoltura di cui all'art. 34 Reg. 1380/2013.

¹ Accesso richiesto da Gennaio 2020. L'igruè in data 03.03.2020 ha risposto che la DG Mare della Commissione Europea non ha aderito al progetto ARACHNE, pertanto non è possibile dare seguito alla richiesta.

4.2 Attuazione e verifica

Rif. Rischio	Rischio	Descrizione del Rischio	Rischio complessivo (LORDO)	Rischio complessivo attuale (NETTO)	Rischio complessivo (PREVISTO)
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	12	2	2
IR2	Elusione della procedura di gara obbligatoria	Un beneficiario elude la procedura di gara obbligatoria, allo scopo di favorire un determinato candidato per l'aggiudicazione o il mantenimento di un contratto, mediante: - il frazionamento delle acquisizioni o - l'assegnazione ingiustificata dell'appalto ad un solo fornitore o - la mancata organizzazione di una gara d'appalto o - la proroga irregolare del contratto.	16	2	2
IR3	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 - la divulgazione dei dati relativi alle offerte o - la manipolazione delle offerte.	12	1	2
IR4	Offerte concordate	Gli offerenti manipolano la procedura di appalto organizzata da un beneficiario al fine di aggiudicarsi un contratto attraverso la collusione con altri offerenti o predisponendo offerte fittizie: - offerte concordate, comprese quelle presentate da aziende collegate tra loro o - fornitori fantasma di servizi	16	1	2
IR5	Offerta incompleta	Un offerente manipola la procedura di gara omettendo di specificare taluni costi nella propria offerta	9	1	1
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.	9	1	1
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	6	1	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.	3	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 sopravvaluta 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	12	2	2
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.	12	1	1
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	3	1	1

La fase di attuazione del programma e verifica delle operazioni è puntualmente disciplinata dal **Manuale delle Procedure e dei Controlli – Disposizioni Procedurali dell'Autorità di Gestione PO FEAMP 2014/2020 adottato a livello di AdG nazionale e di singoli OO.II..**

Ai fini dell'espletamento delle funzioni di cui all'articolo 5 del Regolamento (CE) n. 1224/2009, il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali - Direzione Generale della pesca marittima e dell'acquacoltura si avvale ai sensi dell'art. 22 del d.lgs. n. 4 del 9 gennaio 2012 del Corpo delle capitanerie di porto, quale Centro di controllo nazionale della pesca, dove al comma 3 si stabilisce che *“l'attività di controllo sulla pesca, sul commercio e sulla somministrazione dei prodotti di essa, non ché l'accertamento delle infrazioni sono affidati, sotto la direzione dei comandanti delle Capitanerie di Porto, al personale civile e militare*

dell'Autorità marittima centrale e periferica, alle Guardie di finanza, ai Carabinieri, agli Agenti di pubblica sicurezza ed agli agenti giurati di cui al comma 4.”

I controlli amministrativi (c.d. “verifiche documentali”), in quanto applicati sul 100 % delle operazioni finanziate, consentono un efficace controllo delle irregolarità e/o frodi.

Le verifiche di gestione sul posto (c.d. “verifiche in loco”) 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. 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 prezziari 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 inerente all'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, se del caso, dei controlli preventivi dell'AdG/OO.II. sulle modalità attuative delle procedure di affidamento proposte dal beneficiario, 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 complessivo (LORDO)	Rischio complessivo attuale (NETTO)	Rischio complessivo (PREVISTO)
CERTIFICAZIONE E PAGAMENTI					
CR1	Processo di verifica di gestione incompleto / inadeguato	Può accadere che le verifiche di gestione non garantiscano adeguatamente l'assenza di frodi perché l'AG non dispone delle risorse o delle competenze necessarie in materia.	9	2	0
CR2	Processo di certificazione della spesa incompleto / inadeguato	Può accadere che le certificazioni della spesa non garantiscano adeguatamente l'assenza di frodi perché l'AC non dispone delle risorse o delle competenze necessarie in materia.	9	2	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.	9	2	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.	9	2	0

La struttura dell'Autorità di Gestione è il riferimento principale dei controlli nella fase dei pagamenti, mentre

la certificazione delle spese ammissibili è demandata all'AGEA in quanto organismo gerarchicamente e funzionalmente separato dall'Autorità di Gestione.

La fase dei controlli sui pagamenti fa riferimento, per ogni Misura del PO FEAMP, alla figura di un Revisore che si occupa di effettuare una "contro-verifica" finale delle domande di pagamento che attesta la correttezza dei dati economico/finanziari.

Gli esiti del controllo del Revisore sono sintetizzati in una check-list specifica che, laddove validata con esito positivo, dà luogo all'emissione del mandato di pagamento. In caso di esito negativo del controllo di revisione, l'atto viene ripreso in carico dall'AdG/OO.II. per gli adeguamenti conseguenti.

La funzionalità delle strutture di gestione e certificazione sia a livello nazionale che di OO.II. 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 e l'AdC nelle sue funzioni.

In merito alla segnalazione di comportamenti fraudolenti/irregolarità riscontrate, fermi restanti gli obblighi per i dipendenti derivanti dall'osservanza del codice di comportamento dei dipendenti pubblici, 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 finanziate e segnalate dagli OO.II., o dai controllori di I e II livello; sul sistema informativo SIPA confluiscono, invece, le informazioni sulle irregolarità di qualsiasi importo. Il manuale dell'Autorità di Gestione e degli OO.II., oltre che le Linee Guida per la rilevazione, valutazione e comunicazione di irregolarità e frodi, definiscono le modalità di recupero delle somme irregolarmente percepite dai beneficiari e la loro registrazione sul SIPA.

Controlli aggiuntivi proposti nel piano d'azione

Nessun controllo aggiuntivo

4.4 Aggiudicazione diretta

Rif. Rischio	Rischio	Descrizione del Rischio	Rischio complessivo (LORDO)	Rischio complessivo attuale	Rischio complessivo (PREVISTO)
AGGIUDICAZIONE DIRETTA DA PARTE DELLE AUTORITÀ DI GESTIONE					
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.	12	2	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.	12	2	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	9	2	0

Le procedure di aggiudicazione diretta di servizi e forniture da parte dell'AdG/OO.II. in attuazione dell'asse Assistenza tecnica, seguono le norme definite dal Codice dei contratti 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.

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 FEAMP 2014 -2020, valutando adeguati i controlli previsti dalle procedure esistenti.

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".

5.2 Prevenzione

In materia di prevenzione dei rischi di frode, l'AdG ha messo in campo un'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 pubblici, della dichiarazione sull'assenza di conflitti di interesse richiesta per l'assunzione di incarichi direttivi/dirigenziali.

È stato completato il primo ciclo di formazione che ha previsto n. 24 sessioni per complessive 207 ore di docenza erogate in aula (anche tramite partecipazione a distanza con collegamento video) dal Dott. Pier Paolo Fraddosio e rivolte ai dirigenti e funzionari dell'Autorità di Gestione e di tutti gli Organismi Intermedi

5.3 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;
- 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 continua rivolta sia ai dipendenti ministeriali che ai dipendenti degli Organismi Intermedi 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 SIPA sull'utilizzo della banca dati ARACHNE quando sarà resa operativa;
- implementazione nelle procedure di attuazione del PO FEAMP 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").

5.4 La rettifica e l'azione giudiziaria

Misure generali

- I casi di sospetta frode individuati da AdG, AdA e Organismi Intermedi sono segnalati seguendo le procedure così come descritte nelle Linee Guida per la rilevazione, valutazione e comunicazione di irregolarità e frodi. 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 saranno agevolati dall'ulteriore implementazione nel SIPA di una specifica sezione dedicata agli importi da recuperare c.d. "**Registro Debitori**".

6. Dichiarazione antifrode

Di seguito si riporta la dichiarazione antifrode dell'AdG del PO FEAMP 2014 – 2020 che è stata adeguatamente diffusa presso tutte le strutture regionali che svolgono le funzioni di Organismo Intermedio.