

Nome della pratica:

Liste di controllo della Sicilia per i rischi di frode

Paese:

Italia

Categoria della pratica:

- Prevenzione e individuazione delle frodi



Contatto:

- Giuseppe Indorante, Autorità di gestione Regione Sicilia
- Programma operativo regionale FESR
- Sito web:
<https://www.euroinfosicilia.it/>
- Indirizzo di posta elettronica:
dipartimento.programmazione@regione.sicilia.it

Rischi di frode contrastati

- Conflitto di interessi
- Elusione o manipolazione delle procedure di appalto pubblico (turbativa d'asta, divulgazione di dati sulle offerte)
- Doppio finanziamento
- Collusione
- Manipolazione dei costi di progetto
- Altri (tra gli altri rischi di frode contrastati si annoverano dichiarazioni false, corruzione, manipolazione di specifiche tecniche e fornitura di servizi "fantasma")

Contesto e obiettivi

La Regione Sicilia, in qualità di autorità di gestione, gestisce il programma operativo regionale FESR 2014-2020 della Sicilia (<https://www.euroinfosicilia.it/po-fesr-sicilia-2014-2020/programma-operativo/>) per un valore di 4 200 milioni di EUR di risorse UE e nazionali. Nel 2019 l'autorità di gestione siciliana ha sviluppato **una serie specifica di liste di controllo** per valutare metodicamente un'ampia gamma di rischi di frode, in conformità agli orientamenti tecnici stabiliti dalla Commissione nel documento di lavoro EGESIF_14-0021-00 del 16 giugno 2014 (https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_fraud_risk_assessment_it.pdf).

L'obiettivo delle liste di controllo è sostenere le unità di monitoraggio e verifica coinvolte nei controlli di primo livello (<https://www.euroinfosicilia.it/misure-antifrode-del-po/>) con indicatori che riflettono direttamente le norme della Commissione europea in materia di audit. Tali liste di indicatori rappresentano uno **strumento operativo utile** per integrare sistematicamente le metodologie di valutazione nelle attività di verifica dell'autorità di gestione, evitando incongruenze e consentendo a quest'ultima di **individuare potenziali irregolarità in anticipo**.

Descrizione della pratica

Le liste di controllo in materia di frodi elaborate dall'autorità di gestione siciliana contengono indicatori riguardanti in particolar modo le **procedure di aggiudicazione** e le **domande di pagamento**. Le liste di controllo comprendono 23 quesiti sulle procedure di aggiudicazione e 12 quesiti sulle domande di pagamento.

L'elenco di controllo relativo alle **procedure di aggiudicazione** presenta la struttura che segue.

1) Selezione dei beneficiari

- conflitti di interesse;
- false dichiarazioni da parte dei candidati;
- doppio finanziamento.

2) Attuazione e verifica

- corruzione e pagamenti illeciti;
- violazione delle procedure d'appalto;
- manipolazione delle specifiche tecniche;
- divulgazione di dati relativi alle offerte;
- turbativa d'asta, offerte squilibrate e manipolazione delle offerte;
- approvvigionamento ingiustificato da un fornitore singolo;
- frazionamento degli acquisti;
- combinazione impropria di contratti.

A titolo esemplificativo, si riportano di seguito alcune domande relative alla **selezione dei beneficiari nelle procedure di aggiudicazione**:

- In fase di selezione è stato verificato il rispetto di una politica in materia di conflitto di interessi che prevede una dichiarazione per il personale e misure per garantirne l'osservanza? L'addetto all'appalto ha presentato una dichiarazione di conflitto di interessi? Tale dichiarazione è stata presentata in modo completo?
- Sono stati riscontrati casi di conflitto di interessi non dichiarato e le azioni sequenziali?
- Il vaglio delle candidature dei progetti ha previsto una verifica di tutta la documentazione di supporto e delle autodichiarazioni?
- Le dichiarazioni intermedie o temporanee sono state verificate attraverso banche dati pubbliche (codice unico di progetto, banca dati dei beneficiari della Regione ecc.)?

L'elenco di controllo contiene domande in materia di **turbativa d'asta, offerte poco equilibrate e manipolazione delle offerte**, tra cui le seguenti:

- L'offerta vincente è troppo elevata rispetto alle stime dei costi, agli elenchi dei prezzi pubblicati, a servizi simili, ai prezzi medi praticati dall'industria e a prezzi di mercato corretti?
- Gli offerenti perdenti sono utilizzati come subappaltatori?
- Vi sono strutture di offerta poco usuali (ad esempio le offerte sono suddivise in percentuale esatta, l'offerta più vantaggiosa è di poco inferiore alla soglia dei prezzi accettabili, vi sono prezzi elevati persistenti da parte di tutti gli offerenti o collegamenti evidenti tra gli offerenti)?

L'elenco di controllo per le **domande di pagamento** comprende le seguenti sezioni:

- 1) imputazione errata dei costi;
- 2) pratiche tariffarie incomplete;
- 3) fatture false, gonfiate o doppie;
- 4) prestazione di servizi fantasma.

Si riportano di seguito esempi di domande relative alla valutazione del rischio di frode nelle domande di

pagamento:

- Il costo del lavoro/del servizio/della fornitura è eccessivo o poco usuale?
- Il costo del lavoro/del servizio/della fornitura non è in rapporto con l'avanzamento del contratto?
- Il contraente presenta una documentazione incompleta o inadeguata?
- I prezzi appaiono troppo elevati rispetto a contratti simili, a listini prezzi o a prezzi medi praticati dall'industria?
- I beni o i servizi fatturati non possono essere identificati o conteggiati?
- Esiste una ricevuta per i beni o i servizi fatturati?
- I beni fatturati corrispondono a un ordine? L'ordine è contestabile?
- Per quanto riguarda le fatture: I prezzi, gli importi o le descrizioni degli articoli sono conformi al contratto?
- Più fatture presentano lo stesso ammontare, lo stesso numero, la stessa data ecc.?
- Il pagamento è collegato a un gruppo di società che operano in subappalto in un sistema "a cascata"?
- Sono stati effettuati pagamenti a favore di società *offshore*?

Il contenuto completo della versione originale italiana delle liste di controllo può essere scaricato da <https://www.euroinfoscilia.it/misure-antifrode-del-po/> accedendo al file ZIP "DDG n. 572/2019" in fondo alla pagina e aprendo la cartella "Checklist (Ottobre 2019)" → "Allegato 2A_Affidamenti Dlgs 50_rev" e "Allegato 3A_Rimborso_OpBeSe_rev".

Oltre alle liste di controllo, l'autorità di gestione utilizza uno "**strumento di autovalutazione del rischio di frode**", che è una matrice progettata per effettuare la valutazione del rischio di frode in conformità alla metodologia definita dalla Commissione europea e approvata nel 2017, in collaborazione con un **gruppo di lavoro per l'autovalutazione del rischio di frode** responsabile della formulazione di proposte antifrode ad hoc e azioni di mitigazione (<https://www.euroinfoscilia.it/p-o-fesr-sicilia-20142020-approvazione-dello-strumento-di-autovalutazione-rs-fraud-risk-assessment-acadg-v-01giugno2017-ed-istituzione-del-gruppo-di-lavoro-per-lautovalutazione-del-rischio-it/>). L'autorità di gestione siciliana ha esaminato la possibilità di utilizzare il sistema di estrazione di dati ARACHNE e di integrarlo nel suddetto strumento di autovalutazione: ciò consentirebbe di migliorare le verifiche e il consolidamento dei risultati delle ricerche durante le indagini sulle frodi, migliorando in tal modo l'efficienza e l'accuratezza delle strategie antifrode nel loro complesso. La fusione di tali strumenti richiederebbe tuttavia un notevole investimento in termini di tempo e l'assegnazione al progetto di un gruppo ad hoc di esperti informatici.

Caratteristiche uniche

Tali liste di controllo ad hoc rappresentano uno strumento **pratico** per integrare gli orientamenti metodologici della Commissione in materia di lotta alle frodi nelle operazioni dell'autorità di gestione, rendendo possibili **misure correttive** più tempestive e mirate.

Ciò che contribuisce al carattere distintivo di tale approccio è il fatto che, di tutte le 20 regioni italiane, la Sicilia è l'unica ad aver elaborato una serie di liste di controllo specifiche per condurre una valutazione approfondita dei rischi di frode nelle procedure di appalto pubblico finanziate dall'UE. Altre regioni si basano soltanto su singoli "punti di controllo" (ossia domande individuali) relativi all'identificazione di casi di frode e irregolarità.

Esiti e risultati

L'utilizzo sistematico di liste di controllo specifiche per la valutazione del rischio di frode, unitamente all'estensione dell'accesso alla base utenti di ARACHNE a tutti i soggetti coinvolti a vario titolo nell'attuazione e nel controllo delle operazioni, consentirà alle autorità di audit di individuare in anticipo i soggetti coinvolti in irregolarità e di identificare tempestivamente i progetti specifici a rischio di frode. Ciò potrebbe permettere di ridurre il rischio di frode nelle procedure di appalto pubblico e di individuare meglio tipologie comuni di frode e progettare interventi correttivi mirati.

Fattori di successo principali

L'autorità di gestione si basa, ad esempio, sul **protocollo d'intesa** di cooperazione firmato nel novembre 2011 con l'unità antifrode della Guardia di Finanza italiana (<http://www.gdf.gov.it/>) a sostegno dei controlli e dello scambio di informazioni in relazione ai fondi UE. L'autorità di gestione fornisce annualmente alla Guardia di Finanza l'accesso alla banca dati dei beneficiari dei finanziamenti UE per il periodo di programmazione 2014-2020; i beneficiari presenti nella banca dati sono organizzati in base alle singole province della regione Sicilia. L'autorità di gestione siciliana dà seguito all'uso delle liste di controllo di cui sopra riferendo tempestivamente alla Guardia di Finanza "fatti e comportamenti che possono costituire violazioni fiscali, possibili profili criminali e reati economici e finanziari a danno della spesa pubblica e del corretto funzionamento delle pubbliche amministrazioni". La **Guardia di Finanza**, che ha funzioni sia amministrative sia di polizia giudiziaria, comunica all'autorità di gestione gli esiti di eventuali controlli ulteriori su tali beneficiari e, se necessario, informa successivamente l'autorità di audit del programma operativo specificando il tipo di frode/irregolarità, gli importi in questione, le tempistiche e infine anche la possibilità di recuperare le somme dagli autori delle frodi. La Guardia di Finanza formalizza e presenta inoltre denunce all'ufficio del pubblico ministero in caso di frodi o irregolarità accertate.

Sfide incontrate e insegnamenti tratti

Una delle sfide principali per l'adozione e la diffusione proficue di pratiche antifrode è la **carenza significativa di personale interno** a sostegno della loro applicazione sistemica. Di conseguenza è fondamentale per il successo di tali strategie adottare misure volte a rafforzare le risorse umane che operano in tale settore, che sono spesso insufficienti. È altrettanto importante formare tutti gli enti della pubblica amministrazione alla corretta applicazione di strumenti quali ARACHNE, le liste di controllo delle frodi e la matrice di autovalutazione.

Un presupposto importante affinché tale pratica produca risultati sistemici positivi continui è il **rafforzamento della capacità amministrativa** dell'autorità di gestione e degli organismi intermedi. Ciò comprende **una maggiore sensibilizzazione generale** sulla disponibilità degli strumenti esistenti, **la formazione del personale dell'autorità di gestione/dell'organismo intermedio** sul loro corretto utilizzo nonché l'incoraggiamento **all'azione coordinata** tra dipartimenti e tra istituzioni.

Potenziale di trasferibilità

L'uso di liste di controllo esaustive ad integrazione delle procedure antifrode esistenti potrebbe essere condiviso con altre autorità di gestione. Le liste di controllo dell'autorità di gestione siciliana sono state condivise durante una sessione di formazione per le autorità di gestione svoltesi presso la sede della DG REGIO a Bruxelles il 14 e 15 gennaio 2020 nel contesto del modulo 6 del programma di formazione previsto dal contratto quadro sull'identificazione e sulla prevenzione delle frodi in relazione ai fondi SIE. Il contenuto delle liste di controllo è stato tradotto in inglese in modo da essere integrato nel materiale per la futura formazione dei dirigenti.