

Programma Nazionale Inclusione e lotta alla povertà 2021-2027

Ministero della Giustizia
Direzione generale per il Coordinamento delle Politiche di Coesione

Procedure per l'autovalutazione del Rischio di Frode per il Programma Nazionale Inclusione e lotta alla povertà 2021-2027

Sommario

1. INTRODUZIONE	2
2. INQUADRAMENTO GENERALE	2
3. IL GRUPPO DI AUTOVALUTAZIONE	4
4. LO STRUMENTO DI AUTOVALUTAZIONE DELLE FRODI	4
5. LA TEMPISTICA	5
6. LO STRUMENTO ARACHNE.....	5
6.1 LEGAME TRA ARACHNE E PROCESSO DI VALUTAZIONE	6
7. IL PROCESSO DI VALUTAZIONE DEI RISCHI DI FRODE	6
8. L'ESERCIZIO DI AUTOVALUTAZIONE	8
9. ALLEGATI.....	15

1. INTRODUZIONE

Il presente Documento costituisce parte integrante del Sistema di Gestione e Controllo adottato dall'Organismo Intermedio. Parimenti, tutti i documenti e le registrazioni richiamate dal presente documento sono da intendersi come facenti parte dello stesso.

Il Documento è stato redatto in conformità alle indicazioni dell'AdG ed è strutturato come documento autoportante, al fine di facilitare il controllo dell'emissione e la chiara individuazione dello stato di revisione.

2. INQUADRAMENTO GENERALE

L'OI nella gestione ed attuazione del Programma opera in un'ottica di prevenzione, individuazione e correzione delle irregolarità, comprese le frodi (art. 74, lettera h) del Reg. (UE) 1060/2011 recante disposizioni comuni), a tutela degli interessi finanziari dell'UE (art. 59, paragrafo 2, del Reg. (UE) n. 966/2012 del 25 ottobre 2012).

Il nuovo pacchetto regolamentare per il periodo di Programmazione 2014-2020, ed in particolare l'Art. 74, paragrafo 1, lettera c) del Reg. (UE) n. 1060/2011 recante disposizioni comuni, dispone quindi che l'OI "istituisce misure antifrode *efficaci e proporzionate, tenendo conto dei rischi individuati*".

A tal proposito, la descrizione della procedura di valutazione del rischio di frode viene trattata nel par. 2.1.2.3 della sezione «Funzioni e compiti svolti direttamente dall'Autorità di Gestione» del Sigeco (in linea con quanto indicato nel Reg. 1060/2011, Allegato XI *"Requisiti fondamentali dei sistemi di gestione e controllo e loro classificazione – articolo 69, paragrafo 1)*. Tra i requisiti che il sistema di

gestione e controllo deve soddisfare rientra infatti, al punto 7 della Tabella 1 del suindicato Allegato XI, l'onere attiene l'OI che è tenuto ad assicurare una “efficace attuazione di misure antifrode proporzionate”.

La Commissione Europea ha pubblicato una Nota orientativa su “**Valutazione del rischio di frode e misure antifrode efficaci e proporzionate**”, alla quale l'AdG e l'OI fanno riferimento per l'attuazione dell'Articolo 74, paragrafo d), lettera c) del Reg.1060/2021.

La Nota EGESIF_14-0021-00 del 16/06/2014 (d'ora in poi nota EGESIF) pubblicata dalla CE, contiene i seguenti allegati:

- uno **strumento di valutazione dei rischi di frode e le istruzioni per il suo impiego** (*Allegato 1*);
- un **elenco dei controlli per l'attenuazione del rischio raccomandati** (*Allegato 2*, c.d. *controlli mitiganti* ma che non sono vincolanti), che l'OI potrebbe mettere in atto in relazione ad eventuali rischi residui;
- un **modello di politica antifrode** (*Allegato 3*): tale modello è facoltativo;
- una **lista di controllo per l'Autorità di Audit** (*Allegato 4*): si tratta della *check list di controllo indirizzata alle AdA* per la verifica del lavoro svolto dagli OI nell'ambito della valutazione del rischio di frode.

3. IL GRUPPO DI AUTOVALUTAZIONE

La valutazione viene effettuata dal **Gruppo di autovalutazione del rischio di frode** designato dall'AdG. Il gruppo è stato istituito con Decreto del Capo Dipartimento n. 8 del 30 gennaio 2025, ed è composto da:

- l'Organismo Intermedio del PN Inclusione e lotta alla povertà 2021-2027, Dirigente della Divisione III della Direzione generale per lo sviluppo sociale e gli aiuti alle povertà, con funzione di coordinamento del Gruppo di lavoro;
- i Responsabili delle dodici Unità Operative della Div. III - Autorità di Gestione;
- l'Organismo che svolge funzione contabile
- i Responsabili antifrode per ciascuno dei quattro Organismi Intermedi del PN Inclusione e lotta alla povertà 2021-2027.

A seguito del suo insediamento il **Gruppo**, che viene convocato dall'AdG nell'ambito delle proprie funzioni di coordinamento, **realizza incontri** finalizzati allo svolgimento dell'**esercizio di autovalutazione** (che potrà essere completato, ove necessario, anche in sede di più incontri) e che prevede:

- la definizione e formalizzazione del livello di rischio di frode, tramite la quantificazione degli indicatori di rischio, e del Piano di azioni correttive, laddove necessario;
- l'adozione dell'esito definitivo dell'esercizio e la relativa approvazione dei documenti prodotti.

4. LO STRUMENTO DI AUTOVALUTAZIONE DELLE FRODI

Per contrastare potenziali rischi di frode, in conformità a quanto previsto all'art. 74, par. 1, lettera c) del Reg. (UE) n. 1060/2021, al fine di garantire adeguate misure antifrode efficaci e proporzionate, tenendo conto del rischio individuato, l'Organismo Intermedio effettua l'autovalutazione del rischio.

A tal fine, la nota EGESIF propone un modello di **Strumento di autovalutazione del rischio di frode** per valutare l'impatto e la probabilità dei potenziali rischi di frode che potrebbero verificarsi rispetto alla gestione e al controllo di ciascun programma operativo, nonché una **descrizione su "Come utilizzare lo strumento di autovalutazione"** (Allegato 1 della stessa nota EGESIF).

La CE raccomanda che le AdG e gli OI adottino un approccio proattivo, strutturato e mirato alla gestione del rischio di frode che si basi sui quattro elementi chiave del ciclo antifrode: la prevenzione, l'individuazione, la correzione e l'azione giudiziaria. L'obiettivo generale suggerito è, tuttavia, un **approccio differenziato per ciascun programma** e situazione.

L'OI può, a tal fine, elaborare uno strumento che, a partire da quello proposto dalla Commissione nella già citata nota EGESIF, viene **integrato e modificato** secondo le indicazioni che possono emergere durante le sedute del Gruppo di autovalutazione del rischio di frode, per adattarlo, laddove si rendesse necessario, alle specificità del PN Inclusione 2021-2027.

Si precisa che lo strumento riguarda solo la valutazione dei rischi specifici di frode e non le mere irregolarità.

5. LA TEMPISTICA

Come previsto dal Sigeco, par. 2.1.2.3. “Misure e procedure antifrode”, la procedura di autovalutazione del rischio di frode in capo al Gruppo avviene con frequenza generalmente **annuale**.

Nell'ipotesi in cui si verificano casi di frode (evidenziati nel corso delle funzioni di controllo ed audit) o nel caso di modifiche rilevanti del sistema di gestione e controllo, tale intervallo temporale potrà essere ridotto dall'AdG e dagli OOII. Saranno, in tal caso, intensificate le attività di autovalutazione al fine di valutare se prevedere ulteriori misure correttive necessarie a prevenire il rischio di frodi. Il follow-up di tali misure viene svolto dal Gruppo di autovalutazione.

Qualora, invece, la procedura di valutazione identifichi livelli di rischio molto bassi e in assenza di casi segnalati di frode, le successive autovalutazioni dei rischi potranno essere svolte **con cadenza biennale** durante l'intero periodo di programmazione.

6. LO STRUMENTO ARACHNE

Nell'ambito della prevenzione del rischio di frode e degli strumenti da utilizzare a tal fine, la Commissione ha predisposto uno strumento specifico di estrazione dei dati, chiamato **ARACHNE**, messo a disposizione delle AdG e degli OOII dei PN affinché possano individuare i progetti potenzialmente esposti a rischi di frode, conflitti di interesse e irregolarità.

ARACHNE è uno **strumento di classificazione** e misurazione dei rischi in capo a progetti, beneficiari e contratti/contrattenti, utilizzabile in una logica di prevenzione dei rischi ed in particolare, di quelli di frode che può aumentare l'efficienza della selezione dei progetti, delle verifiche di gestione e degli audit, nonché potenziare ulteriormente **l'identificazione, la prevenzione e il rilevamento delle frodi**. Elaborato dalla Commissione, **è particolarmente appropriato per l'identificazione e la valutazione dei rischi di frode** nell'ambito dei Fondi, incluso, tra gli altri, il settore degli appalti pubblici, particolarmente esposto a frodi e irregolarità, quali le offerte collusive.

Un corretto uso di ARACHNE è considerato dalla Commissione una buona pratica per individuare i **“cartellini rossi”** e proporre misure mirate di lotta alla frode.

Tale sistema risponde pienamente alle indicazioni di cui all'art. 69, comma 1, del Regolamento (UE) n. 1060/2021, atto a garantire il rispetto del principio di sana gestione finanziaria nell'ambito dei sistemi di gestione e controllo dei programmi 2021-2027.

L'OI prevede di avvalersi del sistema ARACHNE poiché tale database contiene informazioni derivanti da banche dati di diversi organismi, comprese autorità giudiziarie, e raccoglie tutte le informazioni relative a soggetti e/o situazioni a rischio frode e può, pertanto, rappresentare un valido strumento a disposizione dell'Amministrazione per la classificazione del rischio frode, la prevenzione, l'individuazione e il rilevamento di frodi.

6.1 LEGAME TRA ARACHNE E PROCESSO DI VALUTAZIONE

Il processo di valutazione del rischio di frode relativo alle singole operazioni necessita di una maggiore sofisticazione nelle procedure di raccolta, archiviazione e analisi dei dati, che permetta il **controllo incrociato delle informazioni** in possesso di altre organizzazioni del settore pubblico o privato.

ARACHNE è uno strumento in grado di potenziare tali tecniche di rilevazione specializzata del rischio di frode in relazione a specifiche operazioni, supportando così l'OI nell'attività di individuazione dei progetti, dei beneficiari, dei contratti e dei contraenti più rischiosi, in modo da focalizzare su questi ultimi le proprie attenzioni e prendere le misure necessarie.

Il database **deve essere periodicamente alimentato dal flusso di dati sui progetti inviato da ciascuno Stato Membro** ed integrato e arricchito con dati esterni, disponibili pubblicamente, provenienti da database esterni.

L'utilizzo **dell'analisi di rischio** attraverso lo strumento **ARACHNE** sarà oggetto di approfondimento nell'ambito delle attività del Gruppo di autovalutazione del rischio frode.

La base informativa messa a disposizione da ARACHNE potrà essere impiegata nell'ambito delle procedure di **selezione delle operazioni** e **delle verifiche di gestione**, rafforzando ulteriormente l'identificazione, la prevenzione e la rilevazione delle frodi.

7. IL PROCESSO DI VALUTAZIONE DEI RISCHI DI FRODE

Oltre alla base informativa messa a disposizione dal Sistema ARACHNE, per effettuare l'esercizio di autovalutazione si potrà procedere attingendo anche da altre fonti di informazioni quali, ad esempio:

- relazioni di audit;
- PIAO;
- relazioni del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza;
- verifiche incrociate con il Dipartimento, l'amministrazione generale, il personale e i servizi del Ministero della Giustizia;
- informazioni e notizie diffuse dal COLAF;
- verifiche incrociate con l'Avvocatura di Stato e con altri soggetti interni all'Amministrazione eventualmente coinvolti nel processo di lotta alle frodi;
- eventuale acquisizione di dati da banche dati esterne specializzate (es. CCIAA).

Il processo di valutazione dei rischi di frode si basa, quindi, su:

- l'utilizzo di tutte le fonti di informazioni pertinenti, anche in base alle conoscenze dei casi di frode riscontrati in precedenza o in altri contesti territoriali per tipologie di operazioni analoghe, nonché i rapporti di audit, i rapporti di controllo, le segnalazioni o le auto-valutazioni;
- Il PIAO, in cui sono declinate le misure obbligatorie in tema di prevenzione dei fenomeni corruttivi, tenuto conto del contesto e delle peculiari finalità e funzioni del Ministero della Giustizia;
- l'utilizzo dei risultati delle valutazioni del rischio;
- la messa in atto di tutte le eventuali ulteriori misure antifrode nel caso in cui la valutazione del rischio di frode mostri un rischio (netto) residuo significativo o critico determinato dal fatto che i

controlli esistenti vengono valutati insufficienti;

- la correzione delle irregolarità, compresi la sospetta frode e la frode accertata;
- il seguito dato ad eventuali casi di frode e al recupero degli importi indebitamente percepiti;
- il follow up dei progressi nei procedimenti amministrativi e giudiziari relativi alle frodi, anche al fine di alimentare il successivo riesame della valutazione del rischio di frode.

L'acquisizione e l'utilizzo delle informazioni e dei dati ai fini delle attività di autovalutazione, deve avvenire in modo tale da garantire che il processo di autovalutazione stesso sia chiaramente documentato, al fine di consentire all'AdA un controllo trasparente dei risultati raggiunti.

8. L'ESERCIZIO DI AUTOVALUTAZIONE

Il Gruppo di autovalutazione procede alla valutazione di ciascuno dei rischi specifici individuati come rilevanti attraverso la seguente metodologia:

- quantificazione del rischio che un determinato tipo di frode possa verificarsi valutando impatto e probabilità (c.d. **rischio lordo**);
- valutazione dell'efficacia dei controlli attualmente in vigore per limitare il rischio lordo;
- valutazione del rischio netto dopo aver tenuto conto dell'effetto dei controlli attuali e della loro efficacia (c.d. **rischio residuo**).

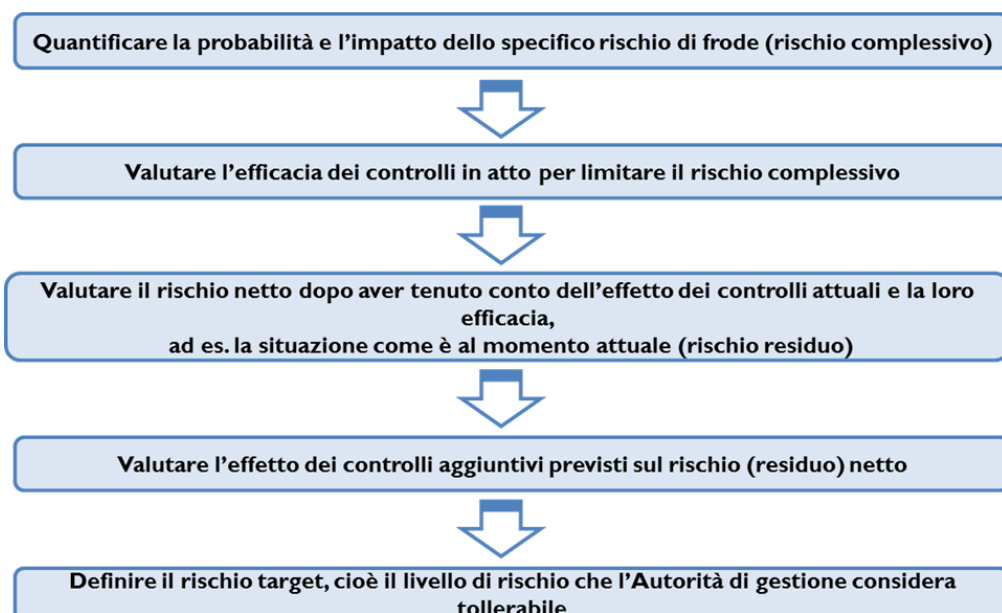
Qualora il risultato di autovalutazione evidenzia un *rischio netto tollerabile*, l'attività si può considerare conclusa, a conferma di un sistema che contempla misure di prevenzione delle frodi efficaci.

Se si dovesse invece evidenziare un *rischio residuo significativo e/o critico*, il Gruppo di autovalutazione procederebbe alla stesura di un apposito *Piano d'azione* con l'inserimento di un elenco di controlli aggiuntivi e/o aumento della frequenza dei controlli attuali, ovvero misure antifrode efficaci e proporzionate per valutare l'effetto dei controlli aggiuntivi previsti sul *rischio (residuo) netto*.

Il *Piano di azione* sarà dettagliato identificando il soggetto responsabile e i termini per l'attuazione dei nuovi controlli, i cui effetti andranno calcolati con la metodologia utilizzata per i controlli attuali al fine di definire il rischio target, cioè il livello di *rischio ritenuto tollerabile (rischio obiettivo)* dopo che tutti i controlli sono definiti ed operanti.

La metodologia per la valutazione del rischio di frode proposta dalla CE e adottata dal Gruppo prevede, quindi, **cinque fasi principali**:

- 1) quantificare il rischio complessivo (probabilità e impatto),
- 2) valutare l'efficacia dei controlli in atto;
- 3) valutare il rischio netto dopo aver tenuto conto dell'effetto dei controlli attuali;
- 4) valutare l'effetto dei controlli aggiuntivi previsti sul rischio (residuo) netto;
- 5) definire il rischio target.



Entrando nel merito dell'applicazione dello **strumento di autovalutazione** del rischio di frode si riportano a seguire le principali indicazioni di carattere generale utili alla compilazione.

Lo strumento analizza i **tre** processi chiave dell'attuazione dei programmi, ossia:

- la **selezione dei candidati**,
- l'**attuazione** dei progetti da parte dei beneficiari, con particolare riguardo agli appalti pubblici e ai costi del lavoro,
- la **certificazione delle spese e pagamenti** da parte dell'OI.

È presente, inoltre, una sezione specifica per la **valutazione dei rischi legati agli appalti diretti del Programma** (ad es. nel contesto dell'AT).

Per ogni sezione, lo strumento riporta un **elenco di rischi specifici** identificati sulla base dell'esperienza pregressa dei casi fraudolenti comunemente riconosciuti e ricorrenti nell'ambito della politica di coesione. Rispetto a tale elenco il Gruppo di autovalutazione deve indicare se il rischio è rilevante per l'OI e, nel caso di una risposta negativa, fornire la motivazione.

Successivamente, si procede alla **valutazione** di ciascuno dei **rischi specifici**.

A) I STEP

Il primo passaggio consiste nel **quantificare l'impatto e la probabilità del rischio lordo** attribuendo un punteggio sulla base dei criteri forniti dalla Commissione (Cfr. **Allegato 1**) e procedendo quindi alla scelta da un menù a tendina. Il punteggio totale è generato automaticamente dalla formula impostata (ossia impatto moltiplicato probabilità) e corrisponde alla classificazione identificata con i colori verde (tollerabile), arancione (significativo) e rosso (critico).

DESCRIZIONE DEL RISCHIO				
Rif. rischio	Rischio	Descrizione del rischio	Chi è esposto al rischio? (Autorità di gestione (AG) / Organismi di attuazione (OA) / Autorità di certificazione (AC) / Beneficiari (BF) / Terzi	Il rischio è interno (nell'ambito degli OA), esterno o frutto di collusione?
SR1	Conflitti di interesse nel comitato di valutazione	I membri del comitato di valutazione dell'OI 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	Organismo Intermedio e beneficiari	Interno / Collusione

Per quantificare **l'impatto e la probabilità del rischio lordo**, in riferimento alle indicazioni fornite dalla CE, il Gruppo di autovalutazione del rischio di frode effettua la valutazione sulla base dell'esperienza maturata nelle passate programmazioni, delle scelte programmatiche individuate per il periodo 2021-2027 e dello stato di attuazione del Programma, attribuendo il relativo punteggio sulla base della griglia di cui all'Allegato 1 del presente documento.

Il punteggio da attribuire è quindi una media tra la stima della probabilità di rischio sulla base delle esperienze pregresse e quella che deriva dalle scelte programmatiche individuate per il periodo 2021-2027 e dallo stato di attuazione del Programma.

A tal proposito il Gruppo utilizzerà un approccio condiviso nell'assegnazione del punteggio (per ogni processo da valutare), che sarà quindi la risultante di un punteggio sul quale convergono tutti o la maggioranza dei componenti. Nel caso di giudizi difformi all'interno del Gruppo, lo stesso potrà valutare di calcolare il punteggio utilizzando degli appositi fogli elettronici di calcolo della **probabilità media** che saranno depositati agli atti a corredo della documentazione che giustifica le scelte operate dal Gruppo.

Risultato rischio lordo (tollerabile)

RISCHIO LORDO		
Impatto del rischio (LORDO)	Probabilità del rischio (LORDO)	Rischio complessivo (LORDO)
1	1	1

Risultato rischio lordo (significativo)

RISCHIO LORDO		
Impatto del rischio (LORDO)	Probabilità del rischio (LORDO)	Rischio complessivo (LORDO)
2	3	6

Risultato rischio lordo (critico)

RISCHIO LORDO		
Impatto del rischio (LORDO)	Probabilità del rischio (LORDO)	Rischio complessivo (LORDO)
3	3	9

B) II STEP

Il secondo passaggio è quello di **valutare l'efficacia dei controlli esistenti** per limitare il rischio lordo. I controlli predefiniti nello strumento di autovalutazione sono degli esempi; pertanto, il Gruppo di autovalutazione identifica i controlli in atto nella propria Amministrazione e procede alla compilazione dei campi. Ove necessario, il Gruppo apporta modifiche eliminando i controlli non pertinenti e/o aggiungendone di nuovi, che possono essere ripetuti nel caso in cui lo stesso controllo sia rilevante per più rischi.

Una volta inserita la descrizione, il Gruppo indica, per ciascuno dei controlli, se si ha prova del funzionamento, se viene verificato regolarmente e quanto si è sicuri della sua efficacia. Anche in questo caso si procede con la scelta dal menù a tendina.

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

Il **Piano di azione** viene dettagliato identificando il soggetto responsabile e i termini per l'attuazione dei nuovi controlli, i cui effetti andranno calcolati con la metodologia utilizzata per i controlli attuali al fine di identificare il **Target di rischio del programma**.

L'esercizio termina con la definizione di un obiettivo di rischio, ossia il livello di rischio che l'OI considera tollerabile dopo la messa in atto e l'esecuzione di tutti i controlli.

9. SUB ALLEGATI

Di seguito si riporta la lista dei sub allegati al presente documento.

Numero allegato	Titolo dell'allegato
49.Bis	<i>Strumento di valutazione dei rischi di frode e istruzioni per il suo impiego (Annex 1_EGESIF_14-0021-00 16/06/2014)</i>
49.Ter	<i>Controlli per l'attenuazione del rischio raccomandati (Annex 2_EGESIF_14-0021-00 16/06/2014)</i>
49.Quater	<i>Strumento di autovalutazione del rischio di frode_PN Inclusione 2021-2027_ver. 2</i>