




Strategia anti-frode ARCEA


Linee Guida

	Linee Guida anti-frode ARCEA	CODICE DOCUMENTO DIR-LGA-23
---	------------------------------	---

<i>Categoria</i>	Documentazione Interna	
<i>Stato</i>	Bozza X Finale	
<i>Preparato</i>	Francesco Felice Tavolaro Domenico Martire	Data: 09/10/2023
<i>Verificato</i>	Francesco Felice Tavolaro Domenico Martire	Data: 09/10/2023
<i>Approvato da</i>	Commissario Straordinario - dr. Francesco Alberti	Data: 12/10/2023
<i>Revisione</i>	02	
<i>Data Emissione</i>	12/10/2023	
<i>Decreto</i>	244/2023	

Sommario

Riferimenti normativi	4
Premessa	6
1. 9	
2. 13	
3. 16	
4. 19	
Le azioni della Strategia anti-frode e il Fraud Risk Assessment	20
5. 26	
6. 29	
7. 35	

	<p style="text-align: center;">Linee Guida anti-frode ARCEA</p>	<p style="text-align: center;">CODICE DOCUMENTO</p> <p style="text-align: center;">DIR-LGA-23</p>
---	---	--


Riferimenti normativi

Di seguito si richiamano le principali disposizioni unionali e nazionali relative al sistema di individuazione, rilevazione, gestione e comunicazione dei casi di frode nell'ambito della Politica Agricola Comune.

Normativa unionale

- Il Regolamento (UE) 2021/2115 del parlamento europeo e del consiglio del 2 dicembre 2021 recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga i regolamenti (UE) n. 1305/2013 e (UE) n. 1307/2013;
- Il Regolamento (UE) 2021/2116 del parlamento europeo e del consiglio del 2 dicembre 2021 sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga il regolamento (UE) n. 1306/2013;
- Il Regolamento delegato (UE) 2022/127 della commissione del 7 dicembre 2021 che integra il regolamento (UE) 2021/2116 del Parlamento europeo e del Consiglio con norme concernenti gli organismi pagatori e altri organismi, la gestione finanziaria, la liquidazione dei conti, le cauzioni e l'uso dell'euro;
- Il Regolamento di esecuzione (UE) 2022/128 della commissione del 21 dicembre 2021 recante modalità di applicazione del regolamento (UE) 2021/2116 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda gli organismi pagatori e altri organismi, la gestione finanziaria, la liquidazione dei conti, i controlli, le cauzioni e la trasparenza;
- Il Regolamento Delegato (UE) n. 908/2014 della Commissione del 6 agosto 2014 recante modalità di applicazione del Regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda gli organismi pagatori e altri organismi, la gestione finanziaria, la liquidazione dei conti, le norme sui controlli, le cauzioni e la trasparenza;
- il Regolamento delegato (UE) 2022/1172 della Commissione del 4 maggio 2022 che integra il regolamento (UE) 2021/2116 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda il sistema integrato di gestione e di controllo della politica agricola comune e l'applicazione e il calcolo delle sanzioni amministrative per la condizionalità;
- il Regolamento di esecuzione (UE) 2022/1173 della Commissione del 31 maggio 2022 recante modalità di applicazione del regolamento (UE) 2021/2116 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda il sistema integrato di gestione e di controllo nella politica agricola comune;
- la Decisione di esecuzione C (2022) 8645 final, adottata dalla Commissione il 2 dicembre 2022, che approva il piano strategico della PAC 2023-2027 dell'Italia ai fini del sostegno dell'Unione finanziato dal Fondo europeo agricolo di garanzia e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale;

- Regolamento (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli e che abroga i regolamenti (CEE) n. 922/72, (CEE) n. 234/79, (CE) n. 1037/2001 e (CE) n. 1234/2007 del Consiglio - Pubblicato in Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea n. L 347 del 20 dicembre 2013;
- Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio;
- Reg. (UE) N. 2016/679 del 27 aprile 2016 relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati);
- Regolamento (UE, EURATOM) 2018/1046 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 18 luglio 2018 che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione, che modifica i regolamenti (UE) n. 1296/2013, (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013, (UE) n. 1304/2013, (UE) n. 1309/2013, (UE) n. 1316/2013, (UE) n. 223/2014, (UE) n. 283/2014 e la decisione n. 541/2014/UE e abroga il regolamento (UE, EURATOM) n. 966/2012;
- Reg. Delegato (UE) n. 2015/1971 dell'8 luglio 2015 della Commissione che integra il Reg. (UE) n. 1306/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio con disposizioni specifiche sulla segnalazione di irregolarità in relazione al Fondo europeo agricolo di garanzia e al Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale,
- Reg. di Esecuzione (UE) n. 2015/1975 dell'8 luglio 2015 della Commissione che stabilisce la frequenza e il formato della segnalazione di irregolarità riguardanti il Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), a norma del Reg. (UE) n. 1306/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio;
- Reg. (CE, EURATOM) N. 2988/95 DEL CONSIGLIO del 18 dicembre 1995 relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità;
- Direttiva (UE) 2017/1371 del 5 luglio 2017 del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale,
- Direttiva (UE) 2019/1937 del 23 ottobre 2019 del Parlamento Europeo e del Consiglio riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione,
- COM (2011) 376 del 24/06/2011 della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo, al Comitato delle Regioni e alla Corte dei conti sulla strategia antifrode della

	Linee Guida anti-frode ARCEA	CODICE DOCUMENTO DIR-LGA-23
---	------------------------------	---

Commissione,

- COM (2019) 196 del 29/04/2019 della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo, al Comitato delle Regioni e alla Corte dei conti sulla strategia antifrode della Commissione: un'azione più incisiva a tutela del bilancio dell'UE.

Normativa nazionale

- Legge n. 898 del 23 dicembre 1986 “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 27 ottobre 1986, n. 701, recante misure urgenti in materia di controlli degli aiuti comunitari alla produzione dell’olio di oliva. Sanzioni amministrative e penali in materia di aiuti comunitari nel settore agricolo”,
- Legge n. 136 del 13 agosto 2010 “Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia”,
- Decreto Legislativo n. 159 del 6 settembre 2011 “Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136”,
- Legge n. 190 del 6 novembre 2012 “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione”,
- Decreto Legislativo n. 50 del 18 aprile 2016 “Codice dei contratti pubblici” e s.m.i.,
- Decreto Ministeriale del MASAF n° 410739 del 04/08/2023 - Disposizioni nazionali di applicazione del regolamento (UE) 2021/2116 del Parlamento europeo e del Consiglio del 2 dicembre 2021 per quanto concerne i controlli SIGC;
- Linee Guida ANAC n. 4 di attuazione del Decreto Legislativo n. 50 del 18 aprile 2016 recanti “Procedure per l’affidamento dei contratti pubblici di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria, indagini di mercato e formazione e gestione degli elenchi di operatori economici”, approvate dal Consiglio dell’Autorità con delibera n. 1097 del 26 ottobre 2016 e aggiornate al Decreto Legislativo n. 56 del 19 aprile 2017 con delibera del Consiglio n. 206 del 1 marzo 2018,
- Legge n. 179 del 30 novembre 2017 “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”,
- Decreto Legislativo n. 75 del 14 luglio 2020, con cui, in attuazione della legge di delega n. 117 del 4 ottobre 2019, e recependo quanto previsto nella direttiva (UE) 2017/1731 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio del 2017, il legislatore ha apportato modifiche sia nel codice penale, che in altre norme giuridiche, in materia di lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell’Unione Europea,
- Linee guida sulle modalità di comunicazione alla Commissione Europea delle irregolarità e frodi a danno del bilancio europeo del Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell’Unione Europea.

1. Premessa

La frode costituisce una grave minaccia per la sicurezza e gli interessi finanziari dell'Unione Europea (UE). La protezione di tali interessi è una priorità per le istituzioni unionali, che si propongono di utilizzare al meglio il denaro dei contribuenti.

Le disposizioni emanate all'interno della normativa unionale manifestano, infatti, un'attenzione sempre crescente alla tematica delle frodi e la volontà di intensificare le attività e i controlli antifrode.

Nel 2011 la Commissione Europea si è dotata di una Strategia antifrode, con l'obiettivo generale di migliorare la prevenzione, l'individuazione e le condizioni d'indagine delle frodi e conseguire un adeguato livello di riparazione e deterrenza, con sanzioni proporzionate e dissuasive¹. Al fine di adattarsi alle nuove sfide di contesto, tale Strategia è stata integrata nel 2019 per far fronte, tra gli altri, ai nuovi meccanismi di finanziamento, alle nuove tendenze in materia di frode e allo sviluppo di strumenti informatici. L'obiettivo principale della nuova Strategia è quello di rafforzare ulteriormente il sistema di prevenzione e individuazione delle frodi attraverso una migliore capacità analitica dei dati relativi alle frodi e un coordinamento più efficace delle azioni di contrasto dei vari servizi della Commissione².

Conformemente all'articolo 325, paragrafo 1, del -Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, la responsabilità primaria di prevenire, individuare, investigare e correggere, con azioni specifiche, le irregolarità e le presunte frodi spetta all'Unione e agli Stati membri, tramite le proprie strutture deputate alla gestione dei fondi unionali.

Nell'ambito della Politica Agricola Comune, gli Organismi Pagatori contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi dell'Unione Europea in materia di contrasto alle frodi, predisponendo e adottando misure efficaci al fine di prevenire ed individuare irregolarità e frodi.

Tale impegno è comprovato dalla sottoscrizione della "Dichiarazione di Gestione" da parte dei Direttori degli Organismi Pagatori al termine di ogni esercizio finanziario, con la quale confermano che sono state predisposte misure antifrode efficaci e proporzionate, che tengono conto dei rischi individuati³.


Un solido sistema di prevenzione e contrasto alle frodi consente infatti alla Direzione dell'Organismo Pagatore di:

- identificare le principali aree di rischio e individuare i settori e i processi che necessitano di ulteriori controlli o sforzi di mitigazione del rischio di frode,

¹ COM (2011) 376 del 24/06/2011

² COM (2019) 196 del 29/04/2019

³ Art. 4 del Reg. di Esecuzione (UE) n. 128/2022

	<p style="text-align: center;">Linee Guida anti-frode ARCEA</p>	<p style="text-align: center;">CODICE DOCUMENTO DIR-LGA-23</p>
---	---	---


- aumentare la comprensione e la consapevolezza della materia delle frodi all'interno dell'Agenzia.

ARCEA ha pertanto deciso di dotarsi di Linee Guida che descrivono la strategia anti-frode, le azioni, le procedure e le modalità con cui realizza misure di contrasto alle frodi e adotta un approccio proattivo, strutturato e mirato nella gestione dei rischi di frode.

Le Linee Guida anti-frode di ARCEA definiscono i principi e la metodologia adottati dall'Organismo Pagatore con riferimento alla lotta alle frodi in materia di Politica Agricola Comune. Tali principi e la metodologia sono declinati operativamente all'interno di specifici documenti attuativi quali, a titolo esemplificativo e non esaustivo, il Manuale delle procedure per la tutela degli interessi finanziari, il Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e Trasparenza e il piano antifrode.

Attraverso le Linee Guida anti-frode, ARCEA si propone quindi di fornire:

- un inquadramento della tematica relativa a frodi e irregolarità e dei principali soggetti coinvolti nella lotta e nel contrasto alle frodi nell'ambito dei contributi erogati dall'Organismo Pagatore,
- policy in materia anti-frode che siano specifiche per l'Organismo Pagatore e per le sue funzioni, conformemente a quanto previsto dalla normativa e dalle disposizioni unionali,
- un'opportuna metodologia per condurre le attività di individuazione e valutazione dei rischi di frode,
- gli strumenti utili a prevenire e contrastare i rischi di frode,
- un canale per la segnalazione delle frodi,
- supporto e protezione per chi denuncia casi di frode.

	Linee Guida anti-frode ARCEA	CODICE DOCUMENTO DIR-LGA-23
---	------------------------------	---

2. Inquadramento normativo

Le disposizioni emanate dall'Unione e dalla Commissione Europea dimostrano la volontà di intensificare le attività ed i controlli antifrode.

Di seguito si riportano gli elementi essenziali delle disposizioni relative alla gestione delle irregolarità e delle frodi a cui gli Organismi Pagatori sono tenuti a fare riferimento e che costituiscono il presupposto alla predisposizione della Strategia anti-frode di ARCEA.

Il Regolamento (UE) 2021/2116 - Articolo 59 “Tutela degli interessi finanziari dell'Unione” comma 1

“Nell'ambito della PAC e nel rispetto dei sistemi di governance applicabili, gli Stati membri adottano le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative ed ogni altra misura necessaria per garantire l'efficace tutela degli interessi finanziari dell'Unione, tra cui l'efficace applicazione dei criteri per l'ammissibilità delle spese di cui all'articolo 37. Tali atti e misure sono intese in particolare a:

[..]

b) garantire una prevenzione efficace delle frodi, soprattutto nei settori dove il rischio è più elevato, che fungerà da deterrente, tenendo conto dei costi e benefici e della proporzionalità delle misure;

c) prevenire, rilevare e perseguire le irregolarità e le frodi;

[..]

Regolamento (UE) n. 127/2022 - Allegato I “Criteri per il riconoscimento”

Paragrafo 1 “Ambiente interno” lettera B) Risorse umane:

“L'organismo pagatore garantisce: [...]


iv) che è prevista una formazione adeguata del personale a tutti i livelli operativi, anche in sensibilizzazione al problema delle frodi, e che esiste una politica per la rotazione del personale a funzioni sensibili o, in alternativa, per aumentare la supervisione sullo stesso;

[...]

Paragrafo 1 “Ambiente interno” lettera C) Valutazione del rischio

“L'organismo pagatore garantisce:[...]

iii) per quanto riguarda il rischio di frode potenziale, una strategia antifrode che comprenda misure per

	Linee Guida anti-frode ARCEA	CODICE DOCUMENTO DIR-LGA-23
---	------------------------------	---

contrastare le frodi e qualsiasi attività illecita lesiva degli interessi finanziari dell’Unione. Tali misure includono la prevenzione e il rilevamento delle frodi e le condizioni per indagare sulle frodi, nonché misure di riparazione e deterrenza, con sanzioni proporzionate e dissuasive;

Paragrafo 2 “Attività di controllo” lettera A) Procedure di autorizzazione delle domande

“L’organismo pagatore adotta procedure per rispettare le norme seguenti: “[...]”

iv) i controlli includono tutte le verifiche prescritte dal pertinente regolamento che disciplina la misura specifica in base alla quale viene richiesto l’aiuto, nonché dall’articolo 59 del regolamento (UE) 2021/2116 per prevenire e individuare frodi e irregolarità, con particolare riguardo ai rischi connessi. Per quanto riguarda il FEASR, devono essere inoltre applicate procedure per verificare che sono state rispettate le condizioni per la concessione dell’aiuto, anche in materia di aggiudicazione di appalti, e che tutte le norme dell’Unione applicabili, comprese quelle fissate nel piano strategico della PAC, sono state osservate; [...]”.

Paragrafo 4 “Monitoraggio” lettera A “Monitoraggio continuo mediante attività di controllo interne”

“Le attività di controllo interne devono interessare quantomeno i seguenti settori: [...]”


iv) procedure di monitoraggio per prevenire e individuare frodi e irregolarità, con particolare riguardo ai settori di spesa della PAC di competenza dell’organismo pagatore che sono esposti a un rischio significativo di frode o di altre gravi irregolarità”. [...]

Regolamento di esecuzione (UE) n. 128/2022 - Allegato I “Dichiarazioni di gestione — Organismo pagatore di cui all'articolo 4”

Nell’ambito di tale dichiarazione, il Direttore dell’Organismo Pagatore è tenuto a sottoscrivere la conferma “sono state predisposte misure antifrode efficaci e proporzionate ai sensi dell’articolo 59 del regolamento (UE) 2021/2116, che tengono conto dei rischi individuati”.

Guidance note on anti-fraud measures as foreseen in the context of Accreditation Criteria – 26/02/2014

All’interno della nota guida sono forniti alcuni strumenti utili a identificare i potenziali rischi di frode, suggerendo i seguenti step operativi:

	Linee Guida anti-frode ARCEA	CODICE DOCUMENTO DIR-LGA-23
---	------------------------------	---

1. Identificazione e valutazione dei rischi di frode (Fraud Risk Assessment);
2. Analisi delle procedure in essere per la gestione, il controllo e il monitoraggio delle domande di pagamento;
3. Registrazione degli indicatori di irregolarità e frodi “Red Flags”;
4. Adozione di un documento che definisca le modalità di gestione di domande che contengono indicatori di irregolarità e frodi o domande in relazione alle quali si è stabilito un motivato sospetto di frode o di altre gravi irregolarità.

Inoltre, la nota guida evidenzia che i regimi di aiuto ritenuti esposti al maggior rischio di frode o irregolarità afferiscono alle misure/operazioni connesse a investimenti del Programma di Sviluppo Rurale, con particolare riferimento al rischio di manipolazione delle offerte e/o di creazione artificiosa delle condizioni richieste per l'ottenimento degli aiuti.

Valutazione del rischio di frode e di altre irregolarità gravi a danno del bilancio della PAC – 01/04/2016

Il documento esamina il rischio di frode esterna (ovvero imputabile ai beneficiari finali dei finanziamenti PAC) e ribadisce la maggior rischiosità che caratterizza le misure/operazioni connesse a investimenti del Programma di Sviluppo Rurale.


Viene poi esaminato anche il rischio di frode interna (ovvero imputabile al personale delle Autorità di Gestione, degli Organismi Pagatori e della DG AGRI).

Inoltre, l'esigenza di intensificare le misure in materia antifrode è ripresa anche all'interno della normativa nazionale. Le principali disposizioni normative sono riportate di seguito.

Codice penale

Il Codice penale definisce le sanzioni amministrative e/o le pene da applicare a:

- “[...] Chiunque, estraneo alla pubblica amministrazione, avendo ottenuto dallo Stato o da altro ente pubblico o dalle Comunità Europee contributi, sovvenzioni o finanziamenti destinati a favorire iniziative dirette alla realizzazione di opere od allo svolgimento di attività di pubblico interesse, non li destina alle predette finalità”, come previsto dall’art 316 bis,
- “[...] Chiunque mediante l'utilizzo o la presentazione di dichiarazioni o di documenti falsi o

	<p>Linee Guida anti-frode ARCEA</p>	<p>CODICE DOCUMENTO DIR-LGA-23</p>
---	-------------------------------------	---


attestanti cose non vere, ovvero mediante l'omissione di informazioni dovute, consegue indebitamente, per sé o per altri, contributi, finanziamenti, mutui agevolati o altre erogazioni dello stesso tipo, comunque denominate, concessi o erogati dallo Stato, da altri enti pubblici o dalle Comunità europee”, come previsto dall’art 316 ter.

Legge n. 898 del 23 dicembre 1986

Fornisce disposizioni afferenti alle sanzioni amministrative in materia di frodi in ambito agricolo e, in particolare, relativamente agli interventi finanziati con il Fondo Europeo agricolo di Garanzia (FEAGA) e il Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR).

Legge n.190/2012

Definisce le disposizioni in materia di anticorruzione e trasparenza che supportano la politica della prevenzione e della repressione di comportamenti illeciti all'interno della Pubblica amministrazione.

	<p style="text-align: center;">Linee Guida anti-frode ARCEA</p>	<p style="text-align: center;">CODICE DOCUMENTO DIR-LGA-23</p>
--	---	---

3. Soggetti coinvolti


I soggetti coinvolti a vario titolo nelle attività di controllo dei contributi erogati nell'ambito della Politica Agricola Comune e di accertamento di eventuali irregolarità e/o sospette frodi possono essere sia soggetti interni all'Organismo Pagatore, quali la Direzione, le diverse Funzioni e Servizi dell'Agenzia, gli organismi delegati, sia soggetti esterni all'Organismo Pagatore, ovvero soggetti appartenenti ad altri organismi o autorità regionali, nazionali e/o unionali.

L'insieme dei soggetti coinvolti nelle attività di contrasto a irregolarità e frodi è quindi riconducibile a due macrocategorie.

All'interno della prima macrocategoria rientrano i soggetti interni all'Organismo Pagatore:


- Direttore di ARCEA: conformemente a quanto previsto dalla normativa unionale e, in particolare, dai Regolamenti (UE) n. 2116/2021 e 128/2022, è incaricato della redazione della Dichiarazione di gestione e rappresenta quindi il principale responsabile delle attività di rilevazione e prevenzione delle frodi all'interno dell'Organismo Pagatore,
- Responsabile del Coordinamento del sistema anti-frode di ARCEA: supervisiona il corretto funzionamento del processo di individuazione e valutazione dei rischi di frode promuovendo e monitorando l'attuazione della politica antifrode e, in particolare, delle procedure e delle attività previste dalla strategia anti-frode di ARCEA,
- Funzioni e Servizi di ARCEA preposti alle funzioni di autorizzazione (Funzione autorizzazione pagamenti), esecuzione (Funzione esecuzione pagamenti) e contabilizzazione (Funzione contabilizzazione) dei pagamenti e di gestione del sistema informativo (Servizio Sistemi informativi): sono responsabili della gestione ordinaria dei rischi di frode e delle relative azioni di contrasto, con riferimento ai processi di propria competenza e dunque dell'attuazione della politica anti-frode.
- Servizio Audit: svolge attività di controllo trasversale su tutti i processi dell'Organismo Pagatore, tra cui la verifica dei controlli previsti per mitigare i rischi di frode e, laddove opportuno, conduce specifici interventi di Fraud auditing,
- Organismi delegati: svolgono attività di competenza dell'Organismo Pagatore, delegate loro mediante stipula di apposite convenzioni. Nello svolgimento di tali attività, gli organismi delegati adottano tutte le misure ed effettuano tutti i controlli previsti nelle convenzioni con l'Organismo Pagatore in un'ottica di prevenzione e individuazione di eventuali irregolarità e/o sospette frodi.

All'interno della seconda macrocategoria rientrano i soggetti esterni all'Organismo Pagatore.

	<p>Linee Guida anti-frode ARCEA</p>	<p>CODICE DOCUMENTO</p> <p>DIR-LGA-23</p>
---	-------------------------------------	--


A sua volta, all'interno di tale macrocategoria, i soggetti coinvolti sono raggruppabili sulla base del livello a cui operano. In particolare:

- Autorità unionali:
 - o OLAF (Ufficio Europeo per la Lotta Antifrode): indaga sui casi di frode ai danni del bilancio dell'Unione Europea e sui casi di corruzione e grave inadempimento degli obblighi professionali all'interno delle istituzioni europee; elabora inoltre la politica antifrode per la Commissione Europea,
 - o Corte dei conti Europea: svolge attività di controllo indipendenti sull'utilizzo dei fondi dell'Unione Europea. La Corte valuta se le operazioni finanziarie sono state registrate correttamente ed eseguite in maniera legittima e regolare. In ambito agricolo effettua controlli sull'affidabilità dei conti dell'Unione Europea che comprendono anche attività di audit presso gli Stati membri e i rispettivi Organismi Pagatori e informa l'OLAF circa eventuali sospetti o informazioni relativi a possibili frodi,
 - o Commissione Europea – DG per l'Agricoltura e lo Sviluppo Rurale: garantisce l'applicazione della Politica agricola comune (PAC) ed effettua varie attività di controllo di natura contabile ed amministrativa sui contenuti dei conti annuali e delle rendicontazioni periodiche ai fini della liquidazione dei conti degli Organismi Pagatori. Sulla base di specifiche analisi dei rischi, effettua inoltre attività di audit relative alle attività degli Organismi Pagatori, verificandone il rispetto dei criteri di riconoscimento.
- Autorità nazionali:
 - o AGEA Coordinamento: coopera con gli Organismi Pagatori in materia di prevenzione e contrasto delle frodi. Inoltre, ai sensi dell'art. 30 del DM n. 410739 del 4 agosto 2023, la strategia antifrode di Arcea deve essere coerente, integrata e armonizzata a quella definita da AGEA, che promuove la diffusione di strumenti, buone pratiche e prassi per l'attuazione di tali misure”;
 - o Masaf (Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste): svolge un duplice ruolo, da un lato quello di Autorità di Gestione nazionale del Piano Strategico Nazionale della PAC 2023-2027 e dall'altro di raccordo tra gli Organismi Pagatori e l'OLAF per la comunicazione delle irregolarità e sospetti di frode, effettuando altresì un'attività di verifica in merito alla completezza e alla rispondenza delle informazioni ai criteri regolamentari,
 - o Corte dei conti: controlla la gestione dei fondi unionali, verificando le modalità di utilizzo di tali finanziamenti e l'efficacia della loro gestione rispetto agli obiettivi posti dalla normativa unionale e nazionale. La Corte verifica inoltre la consistenza e le cause delle possibili frodi, nonché le misure preventive e repressive adottate dalle Amministrazioni Pubbliche. Nell'esercizio di tali funzioni, collabora sia con l'OLAF sia con la Corte dei conti Europea,
 - o COLAF (Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione Europea): svolge funzioni consultive e di indirizzo per il coordinamento delle attività di contrasto delle frodi e delle irregolarità attinenti, in particolare, al settore fiscale e a quello della politica agricola comune e dei fondi strutturali. Assicura che l'OLAF e le autorità nazionali cooperino e condividano le informazioni in modo efficiente.

	Linee Guida anti-frode ARCEA	CODICE DOCUMENTO DIR-LGA-23
---	------------------------------	---------------------------------------

In Italia è individuato in seno al Dipartimento per le Politiche Europee della Presidenza del Consiglio dei ministri e, per le attività di Segreteria Tecnica, si avvale del Nucleo della Guardia di Finanza per la repressione delle frodi nei confronti dell'UE, operante anch'esso presso il medesimo Dipartimento.

- Autorità regionali:
 - o Direzione generale dell'agricoltura e delle risorse agroalimentari della Regione Calabria: in qualità di Autorità di Gestione del Complemento Strategico Regionale della Calabria 2023-2027, collabora con ARCEA per l'individuazione e la prevenzione dei rischi di frode nell'ambito delle misure finanziate dal FEASR.

	<p style="text-align: center;">Linee Guida anti-frode ARCEA</p>	<p style="text-align: center;">CODICE DOCUMENTO</p> <p style="text-align: center;">DIR-LGA-23</p>
--	---	--

4. Irregolarità e frodi

La normativa dell'Unione Europea presta particolare attenzione alla definizione di irregolarità e frodi e agli aspetti che contraddistinguono le due fattispecie.

Con riferimento alla tematica delle irregolarità, ARCEA ha adottato l'apposito "Manuale delle procedure per la tutela degli interessi finanziari", all'interno del quale sono descritte le tipologie di controllo nell'ambito delle quali possono essere rilevate eventuali irregolarità e sono definite le modalità operative e gli adempimenti di competenza dell'Organismo Pagatore volti alla corretta gestione delle irregolarità riguardanti le erogazioni unionali, nazionali e regionali nonché i procedimenti amministrativi per il recupero di somme non dovute, per l'applicazione di sanzioni, penalità e interessi.

Con riferimento alla tematica delle frodi e dei sospetti di frode, ARCEA identifica all'interno delle presenti Linee Guida, le modalità operative e gli adempimenti di competenza dell'Organismo Pagatore con cui valuta e monitora il rischio di frode e le misure che mette in atto per prevenire e/o mitigare tali rischi ed evitare che eventuali condotte fraudolente possano arrecare un danno al bilancio dell'Unione Europea.

Al fine di dare un inquadramento completo della materia, si riportano di seguito le principali caratteristiche definite dalla normativa unionale afferenti a irregolarità, frodi e sospetti di frode.


Irregolarità

Il Reg. (UE) n. 2116/2021, all'art. 2, paragrafo 1 lettera a) definisce l'irregolarità ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, del regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95, ovvero *"costituisce irregolarità 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"*.

L'irregolarità presuppone dunque:

- la violazione di una norma dell'Unione: tale concetto deve essere inteso in senso ampio, in quanto comprende sia le norme adottate in sede unionale sia le norme adottate all'interno degli Stati membri in attuazione delle medesime;
- l'imputazione di tale violazione ad un operatore economico⁴: in tale definizione vanno considerati tutti i comportamenti materiali, compresi quelli non intenzionali, posti in essere da un beneficiario di contributi pubblici. Nel caso di specie, dalla normativa dell'Unione succedutasi nel tempo, può desumersi la nozione di operatore economico come qualsiasi soggetto che beneficia di un intervento del FEAGA o del FEASR,

⁴ Ai fini della disciplina delle irregolarità, la definizione di operatore economico è contenuta originariamente all'articolo 1 bis, punto 2, del Reg. (CE) n. 1681/94 e successivamente all'art. 2, punto 2 del Reg. (CE) 1848/2006, che ha abrogato il Reg. (CE) n. 1681/94. In ultimo il Reg. (CE) 1971/2015, abrogativo del Reg. (CE) 1848/2006, riporta la definizione di operatore economico al punto 3) delle premesse, con la seguente definizione "... Per il Fondo europeo agricolo di garanzia, per «operatore economico» si intende qualsiasi persona fisica o giuridica o altro soggetto che beneficia di un intervento del fondo o che ricevono tale sostegno, o che devono versare un'entrata con destinazione specifica ai sensi dell'articolo 43, paragrafo 1, lettera b) del Regolamento (CE) n. 1306/2013, ad eccezione degli Stati membri nell'esercizio delle loro prerogative di diritto pubblico."

	<p style="text-align: center;">Linee Guida anti-frode ARCEA</p>	<p style="text-align: center;">CODICE DOCUMENTO DIR-LGA-23</p>
--	---	---

ad eccezione degli Stati membri nell'esercizio delle loro prerogative di diritto pubblico, ovvero che riceve tale sostegno, o che deve versare un'entrata con destinazione specifica ai sensi dell'articolo 45 del Regolamento (UE) 2116/2021;

- un pregiudizio al bilancio dell'Unione: di conseguenza, non dà luogo ad irregolarità, agli effetti del diritto dell'Unione, la violazione incidente su un contributo finanziato integralmente dallo Stato membro. Il danno al bilancio dell'Unione, o l'idoneità della condotta a provocarlo, è legato alla presentazione di una domanda di contributo: esso quindi sarà effettivo o potenziale a seconda che l'erogazione vi sia stata o non vi sia stata. Nel caso di danno effettivo, l'irregolarità dà luogo alla revoca parziale/totale del beneficio con la conseguente iscrizione di una posizione debitoria e con l'applicazione degli interessi. Nel caso di danno potenziale, non essendo stato erogato il beneficio, l'irregolarità determina una riduzione o un'esclusione dal beneficio in fase istruttoria.

Un'irregolarità può dare luogo contemporaneamente ad un danno effettivo e potenziale: è il caso in cui l'irregolarità abbia ripercussioni, oltre che sul premio richiesto per l'annualità in corso e non ancora erogato (danno potenziale), anche su quelli già erogati per le annualità precedenti (danno effettivo).

Il pregiudizio finanziario, effettivo o potenziale, deve essere valutato in senso oggettivo: la sussistenza dello stesso deve essere accertata a prescindere dalla condotta (intenzionale o meno) del beneficiario, che potrà essere considerata come criterio per l'applicazione di misure o di sanzioni ove previste.

A tale riguardo, le misure che comportano la revoca del vantaggio indebitamente ottenuto e i relativi interessi, non sono considerati sanzioni.

Frode e sospetto di frode

Quando un'irregolarità è compiuta intenzionalmente, possono configurarsi casi di frode.

La normativa unionale definisce la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione, in materia di spese, come qualsiasi azione od omissione intenzionale relativa:

- all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o di documenti falsi, inesatti o incompleti cui consegua l'appropriazione indebita o la ritenzione illecita di fondi o beni provenienti dal bilancio dell'Unione o dai bilanci gestiti da quest'ultima, o per suo conto,
- alla mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico cui consegua lo stesso effetto,
- alla distrazione di tali fondi o beni per fini diversi da quelli per cui erano stati inizialmente concessi.

La frode è quindi caratterizzata da comportamenti illeciti intenzionali (dolosi), posti in essere dagli operatori, tipizzati dai singoli ordinamenti nazionali e da essi sanzionati penalmente.

Attesa la riserva esclusiva di sanzione penale a favore di ciascuno Stato membro dell'Unione Europea, le frodi per l'ordinamento italiano sono solo quelle che determinano l'applicazione di sanzioni da parte degli organi interni di giurisdizione penale (principio di legalità e tassatività ex art. 1 c.p.).

Il richiamo alla nozione di frode consente di individuare le differenze con le irregolarità e di affermare che

L'accertamento di queste ultime deve essere compiuto in base a criteri oggettivi: il concetto di irregolarità, infatti, ricomprende non solo le fattispecie penalmente rilevanti, ma anche quelle suscettibili di valutazione sotto il profilo civile ed amministrativo.

L'atto lesivo degli interessi unionali, quindi, è in primis una irregolarità, nell'ambito della quale può sussistere anche una condotta fraudolenta.

Al fine di assicurare la tutela degli interessi finanziari dell'Unione e per consentire alla Commissione di svolgere un'analisi del rischio, l'art. 50 del Reg. UE 2116/2021 stabilisce che gli Stati membri devono tenere a disposizione della Commissione le informazioni sulle irregolarità constatate e sui sospetti casi di frode.

A norma dell'art. 2, comma a) del Reg. (UE) n. 2015/1971, per "sospetto di frode" si intende un'irregolarità che a livello nazionale determina l'avvio di un procedimento amministrativo o giudiziario volto a determinare l'esistenza di un comportamento intenzionale, in particolare di una frode.

Inoltre, come emerge da alcuni documenti predisposti dalle Istituzioni unionali, quali "Valutazione del rischio di frode e di altre irregolarità gravi a danno del bilancio della PAC" redatto dalla Direzione Generale dell'agricoltura e dello Sviluppo Rurale e "Orientamenti sulle strategie nazionali antifrode" redatto dall'Ufficio Europeo per la Lotta Antifrode (OLAF), la Commissione Europea ha posto in evidenza una classificazione delle tipologie di frode che distingue le medesime tra "frodi esterne" e "frodi interne".


Il fattore discriminante che demarca tale differenza è dato dalla categoria di soggetti che commette l'atto lesivo ai danni del Bilancio dell'Unione.

In generale, con il termine:

- "frode interna" si intende il caso in cui l'attore che direttamente o indirettamente la commette è un soggetto interno all'organizzazione, il quale sfrutta le imperfezioni del sistema di gestione e di controllo interno,
- "frode esterna" si intende il caso in cui gli atti fraudolenti vengono compiuti da soggetti o entità che operano esternamente all'organizzazione.

Nello specifico ambito della Politica Agricola Comune e dei relativi contributi europei erogati dagli Organismi Pagatori:

- le frodi interne sono costituite da frodi e altre gravi irregolarità commesse dal personale delle autorità nazionali coinvolte nella gestione dei fondi della PAC. All'interno della realtà di ARCEA, rientra in tale categoria qualsiasi soggetto interno all'Agenzia o che opera in qualità di organismo delegato,
- le frodi esterne sono costituite da frodi e altre gravi irregolarità commesse dai beneficiari finali del bilancio della PAC. Rientrano in tale fattispecie le persone sia fisiche sia giuridiche che, beneficiando di contributi unionali grazie e a seguito di un comportamento fraudolento, commettono un danno ai danni del bilancio dell'Unione.

	<p style="text-align: center;">Linee Guida anti-frode ARCEA</p>	<p style="text-align: center;">CODICE DOCUMENTO DIR-LGA-23</p>
---	---	---

5. Politica anti-frode di ARCEA

ARCEA, nello svolgimento delle funzioni di Organismo Pagatore, si impegna a garantire elevati standard giuridici, etici e morali e ad aderire ai principi di integrità, obiettività ed onestà.

Pertanto, ARCEA adotta ogni azione e misura necessaria ad assicurare l'efficace protezione degli interessi finanziari dell'Unione, in particolare con l'obiettivo di:

- accertare la legalità e correttezza delle operazioni finanziate dai Fondi,
- garantire un'efficace prevenzione delle frodi, in particolare nei settori a più alto rischio, che potrà agire da deterrente, avendo riguardo dei costi e benefici e della proporzionalità delle misure,
- prevenire, rilevare e perseguire irregolarità e frodi,
- imporre sanzioni efficaci, dissuasive e commisurate alle direttive UE o, se assenti, alla normativa nazionale e, se necessario, avviare procedimenti giudiziari a tal riguardo,
- richiedere la restituzione dei pagamenti non dovuti maggiorati di interessi e avviare, se necessario, procedimenti giudiziari a tal riguardo, come previsto dal "Manuale delle procedure per la tutela degli interessi finanziari" di ARCEA.

ARCEA adotta quindi un approccio sistematico e visibile delle attività di controllo e delle procedure di monitoraggio che consente di prevenire, rilevare e correggere potenziali situazioni fraudolente ai danni del bilancio dell'Unione Europea.

In particolare, l'obiettivo primario dell'Agenzia è quello di mettere in atto misure in grado di prevenire eventuali casi di frode prima che esse possano essere portate a compimento e, soprattutto, di evitare che un danno potenziale per il bilancio dell'Unione diventi un danno effettivo.


Per il raggiungimento di tale obiettivo, ARCEA promuove il rafforzamento dello scambio di esperienze tra le autorità nazionali e le istituzioni europee (OLAF, DG competenti della Commissione Europea, altri organismi) per la lotta contro la frode.

Inoltre, ARCEA intende dimostrare la propria opposizione alle frodi nell'ambito della gestione delle proprie attività e si adopera per diffondere un'opportuna consapevolezza in materia al suo interno, per far sì che tutti i membri del personale condividano il medesimo impegno. In tal modo, ARCEA 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 contribuiscono a eventuali indagini sulle frodi e sui reati connessi.

La politica anti-frode messa in atto da ARCEA prevede i seguenti aspetti:

- definizione di una metodologia di Fraud Risk Assessment,
- meccanismi di segnalazione di sospetti di frodi,
- cooperazione tra i diversi soggetti.

Lo sviluppo di una cultura di opposizione alla frode è essenziale sia in quanto elemento dissuasivo per i potenziali soggetti fraudolenti sia per rafforzare l'impegno del personale nella lotta contro la frode in seno ad ARCEA.

	<p style="text-align: center;">Linee Guida anti-frode ARCEA</p>	<p style="text-align: center;">CODICE DOCUMENTO</p> <p style="text-align: center;">DIR-LGA-23</p>
---	---	--


Tale cultura è attualmente sviluppata con la messa in atto di diversi meccanismi e comportamenti generali, quali il Piano Triennale della Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza, come specificato all'interno del capitolo 7 delle presenti Linee Guida.

In particolare, in un contesto in continua evoluzione caratterizzato da nuovi meccanismi di finanziamento, sviluppo di strumenti informatici e, più in generale, abitudine e professionalità negli atteggiamenti inclini alla frode, si sottolinea l'importanza di adottare una strategia regolarmente aggiornata, pertinente ed efficace.

Proprio in tale solco si inserisce la necessità che la strategia antifrode di ARCEA, per come disposto dal DM n. 410739 del 4 agosto 2023, sia coerente, integrata e armonizzata a quella definita da AGEA, che promuove la diffusione di strumenti, buone pratiche e prassi per l'attuazione di tali misure.

In tale contesto, l'Agea ha sviluppato un progetto articolato su cinque direttrici:

- ✓ Controllo del territorio, con particolare riferimento alle superfici demaniali.
- ✓ Creazione di un data lake con un set di dati del fascicolo e delle domande a superficie, selezionati in base a una serie di indicatori di rischio; adozione di un sistema di business analytics per il controllo dei dati e per l'analisi predittiva di fenomeni di potenziale frode.
- ✓ Implementazione del cruscotto CFA e formazione sul territorio sugli strumenti di rilevazione dei reati ambientali.
- ✓ Implementazione del controllo dei delegati, in particolare degli operatori CAA.
- ✓ Implementazione dell'interscambio dati con altre Amministrazioni.

	<p>Linee Guida anti-frode ARCEA</p>	<p>CODICE DOCUMENTO DIR-LGA-23</p>
--	-------------------------------------	---

6. Le azioni della Strategia anti-frode e il Fraud Risk Assessment

Conformemente alle linee guida in materia emesse dalla Commissione Europea, ARCEA adotta una metodologia anti-frode volta a supportare la corretta esecuzione delle attività e dei processi dell'Organismo Pagatore e, in particolare, a prevenire e individuare frodi e irregolarità.

La strategia antifrode si sviluppa attraverso le seguenti azioni:

- a) prima individuazione di fattori/indicatori potenziali di rischio frode sulla base delle informazioni disponibili sulle banche dati interne;
- b) redazione di un Piano triennale di prevenzione delle frodi;
- c) identificazione e valutazione dei rischi di frode (Fraud Risk Assessment);
- d) analisi delle procedure amministrative e di controllo esistenti;
- e) ridefinizione degli indicatori di irregolarità e frode;
- f) erogazione di attività di formazione volte a sensibilizzare il personale coinvolto nelle attività di amministrazione e controllo e a condividere specifiche conoscenze afferenti alla tematica delle frodi;
- g) condivisione delle risultanze di Audit sulle frodi e del Fraud Risk Assessment;
- h) rotazione del personale assegnato ad attività sensibili;
- i) verifica dei conflitti d'interesse (decreto del Commissario Straordinario n. 186 del 17/07/2021 e ss.mm.ii. - Regolamento e modalità di comunicazione).

Piano triennale di prevenzione delle frodi

Per dare attuazione alla propria politica anti-frode, l'Agenzia si dota, con cadenza triennale, di un Piano di prevenzione delle frodi per l'esecuzione di attività volte a intercettare eventuali schemi di frode, ovvero le fattispecie operative secondo le quali sono commesse e si manifestano le frodi, e segnalarli tempestivamente alle autorità competenti.

Tenuto conto del rischio corruzione valutato dall'Arcea nel Piano Triennale anticorruzione e dei rischi intercettati dal Servizio Controllo Interno attraverso il Risk Assessment, il Piano triennale di prevenzione delle frodi è predisposto dal Responsabile del Coordinamento del sistema anti-frode di ARCEA. Sulla base di indicatori di irregolarità e frode, viene redatto il Piano triennale di prevenzione delle frodi, che individua al suo interno il perimetro di azione, ovvero i processi per i quali saranno svolte le attività di identificazione e valutazione dei rischi di frode (Fraud Risk Assessment), analisi delle procedure amministrative e di controllo esistenti per la mitigazione di tali rischi.

All'interno di tale perimetro rientrano tutti i processi rilevanti dell'Organismo Pagatore (sia trasversali sia su specifiche linee di finanziamento), con particolare riferimento a quelli che hanno un impatto sul Bilancio dell'Unione Europea.

Inoltre, all'interno del Piano sono indicate le tempistiche per lo svolgimento delle attività formative che saranno erogate nel periodo coperto dal Piano medesimo.

Laddove si riscontrasse la presenza di circostanze particolari, quali, a titolo esemplificativo, irregolarità e

debolezze strutturali o sistemiche, per cui si ritiene necessario svolgere approfondimenti puntuali, oltre alle attività descritte potranno essere programmate verifiche eccezionali da svolgere di raccordo con il Servizio di Controllo Interno.

In tal caso, o in caso di eventuali variazioni di contesto significative, il Piano triennale di prevenzione delle frodi può essere rivisto e modificato nel corso del quinquennio.

Il Piano, oltre alle sue eventuali successive modifiche, è approvato dal Direttore di ARCEA su proposta del Responsabile del Coordinamento del sistema anti-frode di ARCEA.

Entro il termine di ciascuna annualità del Piano triennale di prevenzione delle frodi, gli esiti emersi dalle attività effettuate sono sintetizzati dal Responsabile del Coordinamento del sistema anti-frode di ARCEA in una relazione che viene presentata al Direttore di ARCEA, anche al fine di supportare la redazione della Dichiarazione di gestione che il Direttore predispone annualmente. Inoltre, entro il termine di ogni quinquennio di pianificazione, il Responsabile del Coordinamento del sistema anti-frode di ARCEA effettua una revisione e un aggiornamento del Piano triennale di prevenzione delle frodi in modo da identificare le attività su cui concentrarsi nel quinquennio successivo.


Fraud Risk Assessment

Nell'ambito di ciascun processo individuato all'interno del Piano triennale di prevenzione delle frodi, i funzionari che collaborano con il Responsabile del Coordinamento del sistema anti-frode di ARCEA svolgono un'attività di Fraud Risk Assessment. Il Fraud Risk Assessment è uno strumento utilizzato dall'Agenzia per identificare e comprendere, da un lato, i potenziali rischi di frode connessi alle attività dell'Organismo Pagatore a cui sono esposte le spese della PAC e, dall'altro, le eventuali debolezze nei controlli implementati per presidiare tali rischi.

La valutazione del rischio consente di identificare i rischi più critici per l'organizzazione su cui è prioritario intervenire attraverso il rafforzamento e/o l'identificazione e implementazione di idonee misure di gestione del rischio.

In particolare, per ciascun processo, il Fraud Risk Assessment prevede una fase preliminare di ricerca, raccolta, studio e analisi della documentazione pertinente per l'individuazione degli schemi di frode rilevanti, ovvero di quelle specifiche modalità operative attraverso cui potrebbe aver luogo la potenziale commissione di atti fraudolenti a danno di ARCEA e, in particolare, del bilancio dell'Unione Europea. Tale documentazione comprende, a titolo esemplificativo e non esaustivo, i risultati di precedenti controlli da parte della Commissione Europea e della Corte dei conti Europea, la reportistica OLAF o articoli relativi a casistiche di frode accertate, nonché i risultati di precedenti controlli sugli Organismi Delegati effettuati dagli uffici di Arcea

Sulla base dell'analisi e della valutazione della documentazione raccolta, il Piano di Prevenzione delle frodi prevede audit mirati su campioni di beneficiari e su specifiche misure per verificare se le irregolarità procedurali riscontrate siano frutto di errori o irregolarità create artificialmente dal beneficiario, ovvero se trattasi di errore sistemico dovuto a difficoltà a controllare gli elementi previsti dalla norma o se trattasi di errore sistemico dovuto

	<p>Linee Guida anti-frode ARCEA</p>	<p>CODICE DOCUMENTO</p> <p>DIR-LGA-23</p>
--	-------------------------------------	--

a carenze nel metodo di controllo dei benefici concessi.

Il Responsabile del Coordinamento del sistema anti-frode di ARCEA si confronta con il Servizio di Controllo Interno di ARCEA rispetto ai risultati di eventuali precedenti interventi di audit sui medesimi processi e acquisisce la mappatura del processo e il relativo Risk Assessment. Successivamente, per ciascuno schema di frode individuato vengono identificati uno o più rischi di frode ad esso associati e per ciascun rischio di frode identificato viene attribuita la rischiosità potenziale. Per lo svolgimento di tale attività è previsto il coinvolgimento, tramite apposita intervista, del Responsabile del processo oggetto di analisi che, in qualità di Risk owner (ovvero di responsabile del rischio), contribuisce all'identificazione e, soprattutto, alla valutazione dei rischi di frode.

La gestione del rischio frodi prevede infine la condivisione dei risultati con i Responsabili del processo, con gli Organismi Delegati e con l'Autorità di Gestione (per quanto attiene ai rischi sulle Misure del Fondo FEASR), per la pronta rimozione dei rischi anche potenziali e dunque, al fine di adottare misure di prevenzione tali da impedire la ripetizione di errori involontari e/o intenzionali, anche inserendo gli elementi che identificano le irregolarità/frodi tra le check list di istruttoria/controllo delle Domande di Sostegno e delle Domande di Pagamento.

La valutazione dei rischi di frode effettuata dal Responsabile di processo afferisce al rischio inerente, ovvero il rischio che un'attività incorpora prima di considerare i controlli o altri fattori di mitigazione che sono stati posti in essere dall'organizzazione.

Operativamente, la valutazione del livello di rischiosità potenziale, per ciascun rischio di frode individuato, comporta la conduzione dei seguenti step operativi:

- valutazione e attribuzione dell'impatto (scala utilizzata: basso – medio – alto) basata su un'analisi del rischio individuato. Ai fini della quantificazione dell'impatto, il Responsabile del processo deve prendere in considerazione fattori quali, a titolo esemplificativo e non esaustivo, l'eventuale danno economico apportato al bilancio dell'Unione Europea, l'eventuale danno reputazionale nei confronti dell'Agenzia e/o l'eventuale incidenza sul raggiungimento degli obiettivi della stessa;
- valutazione e attribuzione della probabilità (scala utilizzata: basso – medio – alto): analisi dei fattori qualitativi e quantitativi rilevanti ai fini della determinazione della probabilità di accadimento del rischio individuato; a titolo esemplificativo e non esaustivo, si segnalano i seguenti: casistiche di frode realmente verificatesi in passato all'interno dell'amministrazione o di amministrazioni similari, volume delle transazioni, livello di automatizzazione del processo, rilievi emersi nel corso di precedenti verifiche nell'ambito dell'attuazione del Piano triennale di prevenzione delle frodi o delle verifiche condotte dal Servizio di Controllo Interno.

Tramite la combinazione delle valutazioni di probabilità e impatto si determina una valutazione complessiva del livello di rischiosità potenziale del singolo rischio di frode (scala utilizzata: basso – medio – alto), come descritto nella matrice (Fig.1) di seguito rappresentata:

Matrice di raccordo probabilità - impatto per la valutazione dei rischi

I M P A T T O	Grave	M	A	A
	Moderato	B	M	A
	Insignificante	B	B	M
		Bassa	Media	Alta
		PROBABILITA'		

Analisi delle procedure amministrative e di controllo esistenti

A completamento dell'attività di Fraud Risk Assessment, in seguito all'identificazione e valutazione dei rischi di frode, si procede con l'analisi delle procedure amministrative e di controllo esistenti al fine di verificare che non vi siano lacune all'interno del processo e che i controlli in essere consentano di intercettare eventuali tentativi di frode, impedendo che vadano a buon fine.

Il Responsabile del Coordinamento del sistema anti-frode di ARCEA svolge quindi una valutazione dell'efficacia del sistema dei controlli dell'Organismo Pagatore volto a mitigare i rischi di frode individuati, attraverso l'analisi del disegno del sistema dei controlli e l'identificazione di potenziali aree di miglioramento. Per svolgere tale attività, oltre alla normativa di riferimento, si tengono in considerazione le valutazioni sviluppate con i Responsabili di processo in sede di incontro preliminare o di eventuali incontri di approfondimento. Si identificano quindi gli elementi sostanziali dei controlli quali, a titolo esemplificativo e non esaustivo, il control owner (responsabile del controllo), la tipologia di controllo (manuale/automatico), la frequenza, gli strumenti a supporto del controllo e le evidenze disponibili.


In tal modo è possibile individuare eventuali carenze nel sistema dei controlli e nella capacità di mitigazione dei rischi, consentendo quindi di individuare il cosiddetto rischio residuo e di formulare eventuali suggerimenti migliorativi.

Le attività di Fraud Risk Assessment e di analisi delle procedure amministrative e di controllo esistenti sono sintetizzate all'interno di un'apposita mappatura, in cui sono indicati i rischi di frode individuati, la valutazione del rischio attribuita e i controlli impostati per la mitigazione di tali rischi.

A fronte dell'eventuale individuazione di rischi residui con valutazione medio-alta, il Responsabile del Coordinamento del sistema anti-frode di ARCEA segnala tali rischi alla Direzione di ARCEA con l'obiettivo di definire eventuali azioni da implementare al fine di ridurre la valutazione di rischiosità degli stessi.

Ridefinizione degli indicatori di irregolarità e frodi

Contestualmente alle attività di identificazione e valutazione dei rischi di frode e dei controlli posti in essere per

	Linee Guida anti-frode ARCEA	CODICE DOCUMENTO DIR-LGA-23
--	------------------------------	---------------------------------------

mitigare tali rischi, il Responsabile del Coordinamento del sistema anti-frode di ARCEA svolge un'operazione di individuazione degli indicatori di frode, i cosiddetti Red Flag.

Tali indicatori sono strumenti che agevolano l'individuazione di elementi insoliti e sospetti. In particolare, gli indicatori di frode fungono da "campanelli di allarme" o "cartellini rossi" e afferiscono alla presenza di specifici elementi di un processo che, laddove ricorrano, potrebbero configurare la presenza di uno schema di frode.

Stimolano quindi l'esecuzione di verifiche più approfondite sui processi e consentono di sensibilizzare ulteriormente il personale coinvolto in tutte le fasi del ciclo amministrativo e di controllo.

Gli indicatori devono essere quanto più possibile significativi per il loro ambito di applicazione e semplici da quantificare.

Il Responsabile del Coordinamento del sistema anti-frode di ARCEA, in collaborazione con i diversi Servizi di ARCEA, identifica quindi gli indicatori di frode e i soggetti deputati al loro monitoraggio, specificando per ciascun indicatore i dati necessari al popolamento degli stessi e dove tali dati sono reperibili (es. sistemi informativi regionali e/o nazionali a disposizione dell'Organismo Pagatore) o il tipo di informazione che occorre eventualmente reperire e integrare. Inoltre, per ciascun indicatore di frode, ne viene fornita una descrizione dettagliata in modo che sia chiaro come quantificarlo e, una volta quantificato, interpretarlo. Laddove possibile, la compilazione/quantificazione di tali indicatori sarà automatizzata nell'ambito dei sistemi informativi di ARCEA.

Gli indicatori di frode sono quindi implementati e attivati all'interno dei singoli processi e contribuiscono a ottimizzarne e perfezionarne il sistema di gestione e controllo.

Formazione

L'attività trasversale di formazione è calendarizzata in conformità a quanto previsto all'interno del Piano triennale di prevenzione delle frodi ed è finalizzata a informare e allineare il personale dell'Organismo Pagatore e degli organismi delegati coinvolto nelle attività amministrative e di controllo sulle norme rilevanti in materia di frode e su come gestire documenti e strumenti interni, quali ad esempio gli indicatori di frode.

La formazione è ritenuta essenziale per aumentare la consapevolezza del personale in materia di frodi, sviluppare una capacità di analisi e identificazione di comportamenti fraudolenti, svolgendo controlli più approfonditi, e rispondere in caso di sospetto o rilevamento di casi di frode.

I temi su cui possono verteere le sessioni di formazione riguardano, a titolo esemplificativo e non esaustivo:

- nozione di frode e sospetta frode e principali schemi di frode nell'ambito della PAC,
- utilizzo di strumenti di identificazione delle frodi e alimentazione degli indicatori di frode,
- modalità di segnalazione di sospette frodi,
- azioni disciplinari da intraprendere nel caso di frodi interne.

Le sessioni di formazione possono essere tenute sia da soggetti interni all'Agenzia, quali gli appositi Servizi dell'Organismo Pagatore preposti al controllo e monitoraggio delle frodi, sia da soggetti esterni alla medesima, quali esperti in materia di frode della Commissione Europea.

7. Il sistema dei controlli di ARCEA

ARCEA ha sviluppato un sistema di controllo interno volto a intercettare i rischi insiti nei processi gestiti dall'Organismo Pagatore, inclusi i rischi di frode, in un'ottica di prevenzione e contrasto di tali rischi.

Parallelamente a tale sistema di controllo e in conformità alla normativa nazionale in materia, ARCEA ha inoltre adottato il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e Trasparenza, che costituisce per l'Organismo Pagatore un ulteriore strumento di prevenzione e contrasto ai rischi di frode.

Il sistema di controllo interno e il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e Trasparenza sono descritti di seguito.

Sistema di controllo interno

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


Controlli di 1° e 2° livello

Nello svolgimento delle attività operative effettuate da ARCEA, un aspetto particolarmente rilevante concerne, l'istruttoria delle domande di pagamento, che prevede una serie di controlli volti a rilevare eventuali irregolarità connesse alla presentazione delle domande medesime. Nell'ambito di tali irregolarità, possono rientrare casistiche potenzialmente fraudolente.

Il primo step di controlli è rappresentato dai controlli di 1° livello, che sono effettuati dagli Organismi Delegati Dipartimento Forestazione e Dipartimento Agricolture e, in maniera automatica, dal Sistema integrato di gestione e controllo (SIGC) e riguardano la totalità delle domande di pagamento presentate al fine di valutarne l'inserimento negli elenchi di liquidazione da inviare alla Funzione Autorizzazione Pagamenti di ARCEA. Nell'ambito di tale tipologia di controlli si verifica la completezza e la correttezza delle domande e dell'eventuale documentazione allegata, accertando che i richiedenti abbiano i requisiti e rispettino gli impegni stabiliti dai regolamenti e dalle normative di settore. Tali controlli di carattere amministrativo sono svolti, tra gli altri, attraverso incroci con le informazioni di diverse banche dati certificate, in particolare grazie all'interconnessione con il Sistema Agricolo Nazionale – SIAN, con i dati contenuti nel Fascicolo Aziendale e con le Banche dati Anticipi, Garanzie e Debitori.

La Funzione Autorizzazione Pagamenti effettua i controlli amministrativi sugli elenchi di liquidazione dell'Organismo delegato Dipartimento Agricoltura e UOA Forestazione, per quanto concerne le misure del FEASR, mentre per il FEAGA la Funzione Autorizzazione Pagamenti è responsabile della predisposizione degli atti di autorizzazione degli aiuti di competenza.

I controlli di 2° livello, effettuati dal Servizio Tecnico, si concentrano invece su un campione di domande controllate dagli Organismi delegati, con l'obiettivo di verificare che gli organismi delegati (CAA, Dipartimento Agricoltura, Dipartimento Forestazione, Agea/RTI Leonardo) abbiano operato correttamente, nel rispetto delle regole fissate e secondo le indicazioni fornite da ARCEA, nonché in conformità alla normativa. L'estrazione del

	<p>Linee Guida anti-frode ARCEA</p>	<p>CODICE DOCUMENTO</p> <p>DIR-LGA-23</p>
--	-------------------------------------	--

campione delle domande di pagamento da sottoporre a questa tipologia di controllo viene effettuata tramite strumenti di diversa natura, sia statistici sia non statistici, tenendo in considerazione alcuni fattori di rischio.

Attività del Servizio di Controllo Interno

Il sistema di controllo interno di ARCEA viene monitorato e verificato costantemente Servizio di Controllo Interno, che rappresenta pertanto il 3° livello di controllo. Tale funzione ha lo scopo di accertare l'affidabilità del sistema dei controlli e di garantire che lo stesso funzioni efficacemente e in conformità alla normativa unionale e nazionale di riferimento. Il suo compito principale è quello di supportare il Direttore di ARCEA per implementare interventi rivolti alla risoluzione di anomalie e al miglioramento dei processi. L'attività di auditing viene svolta adottando una metodologia e standard professionali riconosciuti a livello internazionale che forniscono indicazioni anche in materia di gestione dei rischi di frode.

La pianificazione delle attività è distribuita su un arco di tempo di 5 anni e prevede annualmente un piano di dettaglio degli interventi da effettuare nei 12 mesi, che comprende controlli sulle attività svolte dai Servizi e dalle relative Unità Organizzative dell'Agenzia, sulle attività svolte dagli Organismo delegati, nonché sui sistemi informativi.

Nell'ambito delle sue attività, il Servizio di Controllo Interno svolge l'analisi e valutazione dei rischi (Risk Assessment) predisponendo e aggiornando le mappe dei processi dell'Agenzia, dei rischi inerenti e dei relativi controlli.


Controlli in loco e controlli ex post

A completamento del sistema dei controlli di ARCEA suddiviso sui tre livelli finora descritti, esistono altre due tipologie di controllo svolte dall'organismo delegato Regione Calabria e dal Servizio Tecnico:

- controlli in loco: sono svolti su un campione di domande e prevedono una visita presso l'azienda con lo scopo di accertare, prima del pagamento del saldo del contributo, la veridicità delle dichiarazioni presentate dal beneficiario, il mantenimento degli impegni e/o l'effettiva realizzazione degli investimenti. L'estrazione del campione prevede una parte di domande estratte casualmente e la restante parte sulla base di un'analisi del rischio.
- controlli ex post: prevedono l'effettuazione di un sopralluogo presso il beneficiario di fondi unionali successivamente al pagamento del saldo. I controlli ex post sono finalizzati alla verifica del rispetto degli impegni sottoscritti dal beneficiario tramite controllo della documentazione comprovante l'esistenza e lo svolgimento dell'attività d'impresa agricola (es.: destinazione d'uso degli investimenti finanziati) e visita sul posto

Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e Trasparenza

Il Piano triennale di prevenzione della Corruzione e Trasparenza (di seguito PTPCT) è stato adottato da ARCEA ai sensi della legge 6 novembre 2012 n. 190 "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione" e ss.mm.ii.

	<p style="text-align: center;">Linee Guida anti-frode ARCEA</p>	<p style="text-align: center;">CODICE DOCUMENTO DIR-LGA-23</p>
--	---	---

Nello specifico, il Piano si concentra sul “rischio corruttivo”, che si intende connesso alla possibilità che soggetti esterni o soggetti operanti all'interno dell’Agenzia agiscano attraverso comportamenti fraudolenti, pregiudicando l'attività o i risultati dell’Agenzia (il rischio comprende tutte le fattispecie di illecito, inclusa la corruzione soggetta alle specifiche prescrizioni derivanti dalla normativa Anticorruzione) con conseguente esposizione dell’Agenzia a contenziosi, sanzioni e danni reputazionali.

Esso definisce le strategie anticorruzione attraverso l’applicazione di misure di prevenzione, sia quelle generali individuate dalla legge e dagli indirizzi contenuti nel Piano Nazionale Anticorruzione, sia quelle specifiche individuate dall'Agenzia.


Per l’individuazione e la valutazione dei rischi di corruzione e frode definiti nel PTPCT, è prevista una fase di analisi dei rischi (Risk Assessment), mappata sui processi dell’Agenzia, per procedere poi alla definizione delle misure in grado di adeguare i livelli di controllo e di monitoraggio delle fasi di processo, al fine di tutelare l’Agenzia e garantire il raggiungimento degli obiettivi della stessa.

Tra le principali finalità del Piano vi sono:

- condurre un’analisi del contesto interno ed esterno all’Agenzia, compresa l’analisi di casi reali già affrontati dall’ente in materia di corruzione o malamministrazione in modo da identificare le aree di processo maggiormente esposte a eventi rischiosi;
- identificare le aree organizzative maggiormente esposte a eventi rischiosi di malamministrazione e definire un registro di ipotetici rischi corruzione e frode individuati sui principali processi e sotto-processi di ARCEA;
- presentare le azioni preventive che l’Agenzia per propria natura già attua, in quanto sottoposta a regolamentazione unionale;
- stabilire delle misure organizzative concrete, proporzionali, sostenibili e soprattutto misurabili, atte a prevenire e/o mitigare i rischi individuati nel PTPCT e definire una programmazione nel triennio di tali misure; infine definire ed esplicitare il metodo di monitoraggio di tali misure.

All’interno del PTPCT è prevista, inoltre, una misura organizzativa rilevante nell’ottica della prevenzione della corruzione e, in particolare, del rischio di frode interna, ovvero la rotazione del personale, finalizzata a limitare il consolidarsi di relazioni che possano alimentare dinamiche improprie nella gestione amministrativa, conseguenti alla permanenza nel tempo di determinati dipendenti nel medesimo ruolo o funzione, quali, ad esempio, i conflitti d’interesse.

ARCEA ha previsto in tal senso un sistema di controlli volti a identificare eventuali collegamenti tra le persone coinvolte nella selezione dei progetti e i potenziali beneficiari, attività di supervisione su persone/aziende in una potenziale situazione di conflitto di interesse con altro soggetto/azienda indipendente (ad esempio superiore) nonché criteri specifici (quali ad esempio l'individuazione delle posizioni da sottoporre a rotazione, la gradualità che si intende applicare, ecc.) per escludere da un ruolo decisivo persone con conflitto di interesse effettivo o potenziale.

	Linee Guida anti-frode ARCEA	CODICE DOCUMENTO DIR-LGA-23
--	------------------------------	---------------------------------------

8. Procedura di comunicazione a Commissione od OLAF di irregolarità o sospette frodi

A tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea, la normativa UE stabilisce obblighi di segnalazione per quanto riguarda i settori di sostegno finanziario dell'Unione. Gli Stati membri, infatti, devono inviare relazioni periodiche in merito alle irregolarità riscontrate, all'importo in questione e allo stato di avanzamento dei relativi procedimenti amministrativi e giudiziari.

L'obbligo di segnalazione incombe sugli Stati membri per tutti i settori del bilancio dell'Unione che gestiscono direttamente, tra cui i fondi della Politica Agricola Comune.

Conformemente agli obblighi di segnalazione dell'UE, gli Stati membri devono segnalare all'Ufficio Europeo per la Lotta Antifrode (OLAF) della Commissione Europea, eventuali irregolarità (di natura fraudolenta o meno) riguardanti i suddetti fondi tramite il sistema di gestione delle irregolarità ("IMS"

- Irregularities Management System operante sul Web accessibile tramite il portale AFIS) con cadenza trimestrale nei settori di gestione concorrente. Le informazioni vengono utilizzate per effettuare analisi dei rischi, redigere relazioni e sviluppare sistemi di allarme rapido che contribuiscono a individuare i rischi in maniera più efficace. Inoltre, l'analisi dei risultati delle azioni degli Stati membri aiuta i servizi della Commissione a migliorare l'attività volta a rendere la normativa dell'Unione impermeabile alle frodi.

A livello nazionale, la comunicazione di irregolarità e sospetti di frode in danno ai fondi FEAGA e FEASR spetta agli Organismi Pagatori, ovvero i responsabili del pagamento degli aiuti e dell'attività di recupero delle somme indebitamente erogate nell'ambito della PAC, per tramite del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (MIPAAF).

L'organizzazione della struttura di comunicazione IMS prevede, infatti, che gli Organismi Pagatori predispongano le comunicazioni, inoltrandole al competente Ufficio del MIPAAF che, dopo una verifica sulla completezza e sulla rispondenza delle informazioni ai criteri regolamentari, le invia all'OLAF.

Il sistema IMS serve, pertanto, come strumento di segnalazione e rappresenta una banca dati in grado di raccogliere informazioni dettagliate in merito a irregolarità e frodi.

Esso riveste grande importanza tanto per la Commissione Europea quanto per i paesi che effettuano le segnalazioni. Il sistema, infatti, permette di conoscere più a fondo i tipi di irregolarità/frodi, le tipologie di frode, l'incidenza finanziaria, le persone coinvolte, i metodi di rilevamento, ecc. Questa conoscenza può essere utilizzata per identificare i settori di bilancio più vulnerabili al rischio di frode e, quindi, per adottare misure adeguate ad attenuare tali rischi. Può contribuire altresì a sensibilizzare al problema delle frodi il personale che si occupa di finanziamenti unionali.

L'IMS contiene informazioni dettagliate in merito a:

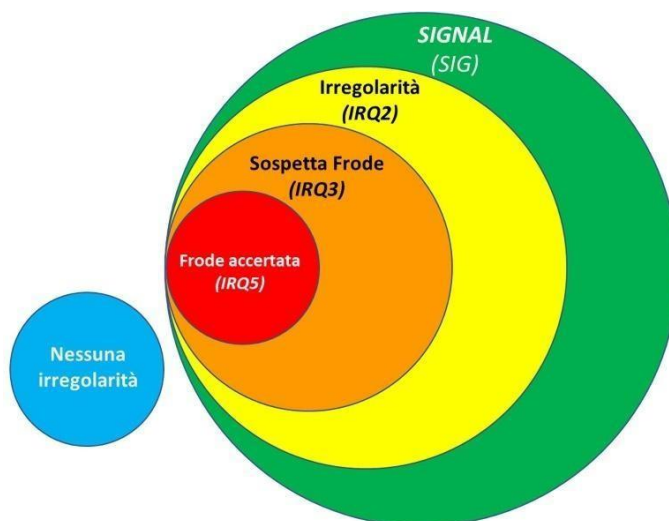
- misura di sostegno quali fondo, programma, progetto, linea di bilancio;
- incidenza finanziaria (spese e importo irregolare/fraudolento);
- persone e/o soggetti coinvolti (che hanno commesso l'irregolarità/la frode);
- come è stata commessa l'irregolarità/la frode (modus operandi);
- quando è stata commessa l'irregolarità/la frode;
- dove è stata commessa l'irregolarità/la frode;
- modalità di rilevazione dell'irregolarità/della frode;
- seguito del caso (seguito di natura amministrativa, giudiziaria o penale);
- sanzioni imposte.

Il sistema prevede l'accesso e la compilazione telematica di apposite schede di segnalazione organizzate in sezioni logiche di informazioni che comprendono vari campi in cui selezionare o immettere i dati rilevanti per la comunicazione.

La comunicazione mediante IMS consente poi di classificare la scheda di credito associata all'irregolarità in base alla natura di irregolarità e allo stato di avanzamento dell'iter di valutazione secondo il seguente schema:


- IRQ2 – AP: irregolarità con procedimento amministrativo in corso,
- IRQ2 – PP: irregolarità con procedimento penale in corso,
- IRQ 3 – PP: sospetta frode con procedimento penale in corso,
- IRQ – 5: frode accertata.

A partire dal 2019 l'OLAF ha rilasciato una nuova versione di IMS nella quale è stata introdotta una particolare tipologia di irregolarità, o meglio di "pre-irregolarità" definita come "SIGNAL" o "avviso di



irregolarità" (SIG), che mira a identificare il momento preciso in cui si riceve una informazione circostanziata di una possibile irregolarità e che presupponga la conduzione di un'indagine interna o la segnalazione all'autorità più competente per gli approfondimenti⁵.

⁵ Linee guida sulle modalità di comunicazione alla Commissione Europea delle irregolarità e frodi a danno del bilancio europeo emanate dal Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione Europea

	<p>Linee Guida anti-frode ARCEA</p>	<p>CODICE DOCUMENTO</p> <p>DIR-LGA-23</p>
--	-------------------------------------	--

Con riferimento alla comunicazione delle irregolarità, spetta all'Ufficio Contenzioso Comunitario di ARCEA il compito di individuare il momento in cui sorge l'obbligo di comunicazione.

Tale momento specifico è costituito dal PACA (Primary administrative or judicial finding) che identifica quindi la data da cui decorre l'obbligo della tempestiva comunicazione all'OLAF di un caso di irregolarità/ sospetta frode rilevato.

Il PACA è definito dalla normativa europea: «primo verbale amministrativo o giudiziario», ossia la prima valutazione scritta stilata da un'autorità competente, amministrativa o giudiziaria, che in base a fatti concreti accerta l'esistenza di un'irregolarità, ferma restando la possibilità di rivedere o revocare tale accertamento alla luce degli sviluppi del procedimento amministrativo o giudiziario.

Il PACA può essere di due tipologie:

- **Amministrativo:** primo atto redatto al termine della valutazione da parte dell'Organismo Pagatore sui dati e sulle indicazioni contenute nel primo verbale di constatazione. Ogni primo documento di controllo, quindi, anche proveniente da organismi esterni alla struttura (es. Reparti della Guardia di Finanza, dei Carabinieri, della Capitaneria di porto) deve essere vagliato da ARCEA ed eventualmente ribadito (in tutto o in parte) dalla stessa attraverso un proprio atto amministrativo che costituirà, quindi, il c.d. "PACA" (prima valutazione scritta) a conferma dell'esistenza (o meno, ovvero anche solo in parte) di un'irregolarità amministrativa;
- **Penale:** richiesta di rinvio a giudizio o di riti alternativi (procedimento ordinario); emissione del decreto di citazione (procedimento davanti al tribunale). Esso determina la sussistenza di una sospetta frode ed è da identificarsi in:
 - o richiesta di rinvio a giudizio,
 - o decreto di citazione,
 - o provvedimento di arresto o fermo cautelare.


L'Ufficio Contenzioso Comunitario di ARCEA ha, pertanto, l'obbligo di segnalare periodicamente alla Commissione, tramite il MIPAAF, le irregolarità solo quando esse risultano oggetto di un "primo verbale amministrativo o giudiziario".

Il "primo verbale" può derivare da segnalazioni relative allo svolgimento di attività di diversa natura:

- interna: quali, a titolo esemplificativo, l'istruttoria, svolta dall'Organismo delegato ai controlli amministrativi e in loco sulle domande FEASR o FEAGA, dal Servizio Tecnico competente in ordine ad una domanda o le attività di controllo;
- esterna: quali, a titolo esemplificativo, attività di controllo, svolta da autorità amministrativa esterna o attività giurisdizionale o di polizia giudiziaria, da parte delle autorità competenti (e.g. verbali della Guardia di Finanza).

Ne consegue che costituisce primo verbale di accertamento:

- il verbale proveniente da soggetto esterno (organi di Polizia Giudiziaria, OLAF, Procure, ecc.);
- il verbale di controllo redatto dagli uffici competenti dell'Agenzia, quando siano presenti tutti gli elementi richiesti dalla normativa (in particolare l'individuazione del soggetto debitore e la quantificazione del

	<p>Linee Guida anti-frode ARCEA</p>	<p>CODICE DOCUMENTO</p> <p>DIR-LGA-23</p>
--	-------------------------------------	--

danno);

- il verbale, di riscontro a proprio precedente verbale di controllo o a verbale proveniente da soggetto diverso, quando questi non siano già “primo verbale”. Nel verbale di riscontro l’Ufficio Contenzioso Comunitario provvede a quantificare un danno in relazione a fatti concreti già segnalati e riconosciuti pertinenti all’attività dell’OPR.

Gli elementi che caratterizzano il “primo verbale” sono i seguenti:

- presenza di una valutazione scritta;
- provenienza da un’autorità competente amministrativa (interna o esterna) o giudiziaria;
- riferimento a fatti concreti;
- accertamento dell’esistenza di un’irregolarità, cioè il riscontro:
 - o della violazione di una norma comunitaria;
 - o che la violazione è imputabile ad un’azione o un’omissione di un operatore economico specificamente individuato;
 - o che la violazione comporta un danno reale o potenziale al bilancio UE, di cui è indicato l’esatto ammontare.

Tutti questi elementi devono sussistere contemporaneamente per poter considerare il documento “primo verbale”: qualora un documento rilevi (o solamente ipotizzi) una violazione imputabile ad un soggetto senza valutare il danno economico da essa cagionato, non può essere considerato “primo verbale”.

L’Ufficio Contenzioso Comunitario trasmette le informazioni, come anticipato, con una relazione iniziale ed eventualmente le integra successivamente attraverso relazioni ulteriori (relazioni di follow-up).

La relazione iniziale è trasmessa entro due mesi dalla fine di ogni trimestre e contiene l’elenco delle irregolarità con le seguenti caratteristiche:

- riguardano un importo superiore a 10.000 € in contributi dei fondi;
- sono state oggetto di un primo verbale amministrativo o giudiziario.

L’obbligo di segnalazione ricorre, in ogni caso, ogniqualvolta si tratta di irregolarità precedenti un fallimento o nei casi di sospetta frode, laddove per “sospetta frode” deve intendersi un’irregolarità che a livello nazionale determina l’avvio di un procedimento amministrativo o giudiziario volto a determinare l’esistenza di un comportamento intenzionale⁶. Le irregolarità non vengono comunicate qualora:

- non sia stata realizzata in tutto o in parte un’operazione a seguito di fallimento del beneficiario;
- l’irregolarità venga segnalata spontaneamente dal beneficiario;
- casi rilevati e corretti dall’Autorità di Gestione o da ARCEA o da altra autorità competente prima dell’erogazione del contributo e comunque prima che la spesa sia stata inserita in una dichiarazione di spesa certificata;
- casi di mera negligenza e/o errore, che non integrano fattispecie di irregolarità né di frodi, anche sospette.

Le irregolarità rilevate e le relative misure preventive e correttive adottate, sono segnalate alla Commissione nella relazione iniziale con le seguenti informazioni:


⁶ Art. 2, lett. a) del Reg. (CE) 1971/2015

- il Fondo, il regime di sostegno, la misura o l'operazione interessata e, se del caso, il nome e il codice comune d'identificazione (CCI) del programma operativo, le organizzazioni comuni di mercato interessate, i settori e i prodotti in questione e la linea di bilancio;
- l'identità delle persone fisiche e/o giuridiche coinvolte o di altri soggetti che hanno partecipato all'esecuzione dell'irregolarità e il ruolo da essi sostenuto, tranne nei casi in cui tale indicazione sia irrilevante ai fini della lotta contro le irregolarità, data la natura dell'irregolarità medesima;
- la regione o area in cui l'operazione è stata realizzata, identificate utilizzando informazioni appropriate quali il livello NUTS;
- la disposizione o le disposizioni che sono state violate;
- la data e la fonte della prima informazione che ha portato a sospettare un'irregolarità;
- le pratiche seguite per commettere l'irregolarità;
- ove appropriato, se la pratica dà adito a un sospetto di frode;
- il modo in cui l'irregolarità è stata scoperta;
- ove appropriato, gli Stati membri e i paesi terzi interessati;
- il periodo o la data in cui è stata commessa l'irregolarità;
- la data del primo verbale amministrativo o giudiziario relativo all'irregolarità;
- l'importo totale delle spese espresso in termini del contributo dell'Unione, del contributo nazionale e del contributo privato;
- l'importo interessato dall'irregolarità, espresso in termini del contributo dell'Unione e nazionale;
- in caso di sospetto di frode e qualora il contributo pubblico non sia stato versato al beneficiario, l'importo che sarebbe stato pagato indebitamente se l'irregolarità non fosse stata scoperta, espresso in termini del contributo dell'Unione e del contributo nazionale;
- la natura della spesa irregolare;
- l'eventuale sospensione dei pagamenti e le possibilità di recupero dei pagamenti già effettuati.

Contestualmente alla relazione iniziale trasmessa con cadenza trimestrale, l'Ufficio Contenzioso Comunitario trasmette le informazioni relative ad irregolarità oggetto di precedenti relazioni iniziali, contenenti informazioni, tra quelle prescritte dall'art. 3, paragrafo 2 del reg. (CE) 1971/2015, non disponibili al momento della segnalazione iniziale o che sono state rettifiche. Tali informazioni riguardano in particolare le pratiche utilizzate per commettere le irregolarità e il modo in cui esse sono state individuate. Per ciascuna irregolarità, sono inoltre comunicate le informazioni riguardanti l'avvio, la conclusione o la rinuncia a procedimenti o provvedimenti per l'imposizione di misure amministrative o di sanzioni amministrative o penali nonché l'esito di tali procedimenti o provvedimenti, secondo lo schema sopra riportato previsto dal portale IMS.

Riguardo alle irregolarità sanzionate, l'Ufficio Contenzioso Comunitario provvede ad indicare espressamente:


- se le sanzioni sono di carattere amministrativo o penale;
- se le sanzioni risultano dalla violazione del diritto dell'Unione o del diritto nazionale, e i dettagli delle sanzioni;

	Linee Guida anti-frode ARCEA	CODICE DOCUMENTO DIR-LGA-23
--	------------------------------	---------------------------------------

- se è stata accertata una frode.

Inoltre, su richiesta scritta della Commissione, l'Ufficio Contenzioso Comunitario è tenuto a fornire entro i due mesi successivi al ricevimento della stessa, tutte le informazioni relative ad una specifica irregolarità o ad un gruppo specifico di irregolarità.

Oltre alle modalità sopracitate, in particolare al ricorso alla procedura informatica prevista tramite il portale IMS messa a disposizione dall'OLAF, tutte le irregolarità sono comunicate alla Commissione anche in sede di presentazione della Dichiarazione annuale dei conti tramite la redazione delle tabelle riepilogative di cui all'Allegato I del Reg. 128/2022.

	<p style="text-align: center;">Linee Guida anti-frode ARCEA</p>	<p style="text-align: center;">CODICE DOCUMENTO DIR-LGA-23</p>
--	---	---

9. Canali per la comunicazione di sospette frodi

La rilevazione delle irregolarità e sospette frodi ha luogo in occasione di controlli che, in relazione al soggetto procedente, possono essere:

- interni al procedimento amministrativo finalizzato all'erogazione degli aiuti richiesti, inclusi i controlli previsti in caso di impegni pluriennali;
- esterni al procedimento amministrativo finalizzato all'erogazione degli aiuti richiesti.

Laddove l'irregolarità o la sospetta frode afferisca ad una delle seguenti fattispecie:

- segnalazione proveniente da un funzionario/Dirigente di ARCEA relativamente all'attività di un altro funzionario/Dirigente dell'Organismo Pagatore,
- segnalazione proveniente da un soggetto esterno ad ARCEA e diverso da un'Autorità o organismo di controllo (es. cittadino), relativamente ad attività o comportamenti potenzialmente fraudolenti compiuti o da funzionari/Dirigenti di ARCEA o da beneficiari dei contributi erogati dall'OPR,

il soggetto che la rileva è tenuto a segnalarela tramite il canale di Whistleblowing⁷, istituito in ottemperanza alla Legge 179/2017.

Per tali fattispecie, ARCEA ha attivato una casella di posta elettronica specificamente dedicata, al seguente indirizzo: anticorruzione@arcea.it a cui indirizzare le segnalazioni, che devono avere come oggetto: *“Segnalazione di cui all'art. 54 bis del Decreto Legislativo 165/2001”* e riportare la descrizione della fattispecie di irregolarità o sospetta frode riscontrata.

Entro sette giorni il segnalante riceve un avviso circa il ricevimento della segnalazione stessa⁸.

La gestione di tali segnalazioni è in capo al Responsabile della Prevenzione della Corruzione e Trasparenza (RPCT), il quale esegue l'istruttoria del caso e garantisce la tutela della riservatezza del segnalante prevista dalla norma e, in generale, della normativa in materia di protezione dei dati personali in conformità al Regolamento UE 2016/679 (GDPR).


Per la sua attività istruttoria il RPCT può coinvolgere il Responsabile del Coordinamento del sistema anti-frode di ARCEA e/o l'Ufficio Contenzioso Comunitario.

Inoltre, la legge 179/2017 in materia di whistleblowing ha introdotto un'importante novità, ovvero quella di aprire la facoltà di segnalazione anche al personale non dipendente che abbia un rapporto di consulenza professionale o di assistenza con l'amministrazione. Le disposizioni riportate valgono quindi, non solo per il personale di ARCEA, ma si rivolgono anche a chi lavora in imprese che forniscono beni e servizi ad ARCEA. Inoltre, all'Agenzia possono essere indirizzati atti redatti da soggetti terzi quali la Guardia di Finanza, Aziende Sanitarie Locali e Servizi Veterinari, Ispettorato Repressione Frodi, MIPAAF, organismi di controllo, che rappresentano segnalazioni di effettive o potenziali irregolarità o sospette frodi.

A seguito della protocollazione, tali atti sono analizzati da parte del Responsabile del Coordinamento del sistema

⁷ Per il dettaglio si rimanda al PTPCT 2020-2022 adottato da ARCEA

⁸ Art. 9 Direttiva (UE) 2019/1937, “Procedure per la segnalazione interna e relativo seguito”

	Linee Guida anti-frode ARCEA	CODICE DOCUMENTO DIR-LGA-23
--	------------------------------	---------------------------------------

anti-frode di ARCEA e del dirigente dell'Ufficio Contenzioso Comunitario che, per l'attività di analisi, possono eventualmente coinvolgere i dirigenti responsabili delle pratiche oggetto di segnalazione (es. altri dirigenti di ARCEA o dei suoi delegati) per ulteriori verifiche e approfondimenti. Laddove le analisi effettuate confermino la presenza di irregolarità, conformemente a quanto previsto dal Manuale delle procedure per la tutela degli interessi finanziari dell'UE, sarà dunque predisposto il provvedimento contenente le conseguenti disposizioni (es. Revoca, decadenza totale o parziale, sospensione, ecc.) da parte del Servizio di competenza. Gli esiti di tali attività vengono riportati e condivisi con il Direttore dell'OPR. Infine, nell'ambito delle attività di istruttoria o di controllo svolte dai Servizi dell'Organismo Pagatore o da organismi delegati, la procedura amministrativa prevede che il Servizio o l'organismo delegato competente dia evidenza scritta di tali attività attraverso verbali (es. verbali di controllo in loco) o check list (es. controlli amministrativi) e che riporti in tali documenti le informazioni relative a eventuali irregolarità o sospette frodi rilevate.

Qualora dall'esito dei controlli sia rilevata una "frode sospetta", sulla base del verbale di accertamento, il Dirigente del Servizio, sentito il Dirigente dell'Ufficio Contenzioso Comunitario, procede alla denuncia del fatto all'Autorità giudiziaria. Copia della denuncia è trasmessa oltre che alla Funzione Autorizzazione Pagamenti e all'Ufficio Contenzioso Comunitario, anche al Direttore Generale di ARCEA.

In merito alle modalità e ai canali per effettuare la segnalazione di un caso di irregolarità o sospetta frode, ARCEA organizza ed eroga ai propri dipendenti attività di formazione mirata, nonché, anche per il tramite del Responsabile del Coordinamento del sistema anti-frode di ARCEA, sostegno attivo e orientamenti sulla gestione della singola segnalazione.

L'obiettivo è, in particolare, generare la consapevolezza in merito alle azioni da intraprendere di fronte a ciascun caso rilevato di potenziale frode e a quali soggetti è necessario rivolgere la relativa segnalazione, anche alla luce delle caratteristiche del caso di irregolarità o sospetta frode.