



Fondi strutturali e di investimento europei

Orientamenti destinati a Stati membri e autorità responsabili dei programmi

Valutazione dei rischi di frode e misure antifrode
efficaci e proporzionate

Giugno 2014

CLAUSOLA DI ESCLUSIONE DELLA RESPONSABILITÀ:

"La presente guida è un documento di lavoro elaborato dai servizi della Commissione. In base alla normativa dell'UE applicabile, fornisce orientamenti tecnici destinati ad autorità pubbliche, professionisti, beneficiari o potenziali beneficiari e ad altri organismi coinvolti nel monitoraggio, nel controllo o nell'attuazione dei fondi strutturali e di investimento europei per quanto riguarda l'interpretazione e l'applicazione delle norme dell'UE in questo ambito. Obiettivo della presente pubblicazione è presentare le spiegazioni e le interpretazioni di dette norme date dai servizi della Commissione, in modo da facilitare l'attuazione dei programmi e promuovere le buone pratiche. Gli orientamenti forniti lasciano tuttavia impregiudicata l'interpretazione della Corte di giustizia e del Tribunale, così come le decisioni della Commissione".

Sommario

ELENCO DEGLI ACRONIMI E DELLE ABBREVIAZIONI.....	4
1. INTRODUZIONE	6
1.1. Contesto.....	6
1.2. Un approccio proattivo, strutturato e mirato nella gestione dei rischi di frode.....	7
2. DEFINIZIONI.....	8
2.1. Definizione di irregolarità	8
2.2. Definizione di frode nel trattato	8
2.3. Definizione di corruzione	9
3. AUTOVALUTAZIONE DEI RISCHI DI FRODE	9
3.1. Lo strumento.....	9
3.2. Composizione della squadra incaricata dell'autovalutazione	11
3.3. Frequenza dell'autovalutazione	11
4. ORIENTAMENTI SUI REQUISITI MINIMI RELATIVI A MISURE ANTIFRODE EFFICACI E PROPORZIONATE	11
4.1. Politica antifrode	12
4.2. Prevenzione	12
4.2.1. Cultura etica.....	13
4.2.2. Assegnazione delle responsabilità.....	14
4.2.3. Formazione e sensibilizzazione.....	14
4.2.4. Sistemi di controllo interno	14
4.2.5. Analisi dei dati e lo strumento ARACHNE	15
4.3. Individuazione e segnalazione.....	16
4.3.1. Sviluppare una mentalità appropriata.....	16
4.3.2. Indicatori di frode (cartellini rossi o "red flags")	16
4.4. Indagini, rettifiche e azioni penali	17
4.4.1. Recupero e azione penale	18
4.4.2. Follow-up	18
5. AUDIT DELL'AA RELATIVO ALLA VALUTAZIONE DEI RISCHI DI FRODE EFFETTUATA DALL'AG E ALLE MISURE ANTIFRODE ADOTTATE.....	18
5.1. Lista di controllo per le AA.....	18
5.2. Frequenza delle verifiche dell'autorità di audit	18

- Allegato 1** Strumento di valutazione dei rischi di frode e istruzioni per il suo impiego
- Allegato 2** Controlli per l'attenuazione del rischio raccomandati
- Allegato 3** Modello di politica antifrode
- Allegato 4** Lista di controllo per l'AA

ELENCO DEGLI ACRONIMI E DELLE ABBREVIAZIONI

AA - Autorità di audit

AC - Autorità di certificazione

RDC - Regolamento recante disposizioni comuni (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)

FESR – Fondo europeo di sviluppo regionale

FSE – Fondo sociale europeo

Il regolamento finanziario - Regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio, del 25 giugno 2002, che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee

"i fondi" – per il presente documento si intendono nello specifico: il Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo sociale europeo, il Fondo di coesione e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca

OI - Organismo intermedio

AG - Autorità di gestione

OLAF - Ufficio europeo per la lotta antifrode

SINTESI

La presente nota d'orientamento contiene spiegazioni e raccomandazioni destinate alle autorità di gestione (AG) per l'attuazione dell'articolo 124, paragrafo 4, lettera c), del regolamento recante disposizioni comuni (RDC), secondo cui l'AG istituisce misure antifrode efficaci e proporzionate, tenendo conto dei rischi individuati. La Commissione fornisce inoltre orientamenti per la verifica dell'autorità di audit (AA) riguardante la conformità a tale articolo da parte dell'autorità di gestione.

La Commissione invita le AG ad adottare un **approccio proattivo, strutturato e mirato nella gestione dei rischi di frode**. Per quanto concerne i fondi, l'accento deve essere posto su misure antifrode proattive e proporzionate, accompagnate da strumenti efficaci in termini di costi. Tutte le autorità responsabili dei programmi devono impegnarsi a favore di una "tolleranza zero" nei confronti della frode, partendo dall'adozione di una **corretta impostazione dai più alti livelli**. Una valutazione dei rischi di frode ben mirata, associata a un impegno nella lotta alla frode apertamente espresso, può inviare un chiaro messaggio ai potenziali frodatori. Con una messa in atto efficace di solidi sistemi di controllo è possibile ottenere una notevole riduzione dei rischi di frode, ma non eliminarne del tutto il verificarsi né la mancata individuazione. Per tale ragione, i sistemi devono garantire altresì che esistano procedure di individuazione delle frodi e di definizione di misure appropriate in caso di frode sospetta. I presenti orientamenti sono intesi a fornire utili indicazioni, tappa per tappa, per far fronte ai casi di frode residui, dopo la predisposizione e messa in atto efficace di misure per una sana gestione finanziaria. Tuttavia, l'obiettivo generale delle disposizioni normative consiste in una gestione del rischio di frode efficace in termini di costi e nell'attuazione di misure antifrode efficaci e proporzionate, ossia, in pratica, nell'adozione di **un approccio mirato e differenziato per ogni programma e situazione**.

Lo strumento di autovalutazione dei rischi di frode annesso alla presente nota di orientamento, con indicazioni dettagliate, può pertanto essere utilizzato per valutare l'impatto e la probabilità dei rischi di frode più frequenti. In secondo luogo, gli orientamenti indicano i controlli per l'attenuazione del rischio raccomandati, i quali potrebbero contribuire a ridurre ulteriormente i rischi residui che i controlli esistenti non sono ancora riusciti ad affrontare con efficacia. L'obiettivo operativo dell'autorità di gestione dovrebbe consistere nel dare una risposta alle frodi proporzionata ai rischi e adattata alle specifiche situazioni relative all'erogazione dei fondi nell'ambito di un programma o di una regione specifici. In particolare, dopo la valutazione dei rischi e la messa in atto a livello di sistema dei relativi controlli per l'attenuazione del rischio, le autorità di gestione sono invitate ad occuparsi delle situazioni specifiche che potrebbero presentarsi nell'attuazione delle operazioni, sviluppando nuovi indicatori di frode specifici (cartellini rossi) e garantendo una cooperazione e un coordinamento efficaci tra l'autorità di gestione, l'autorità di audit e gli organismi responsabili delle indagini. La Commissione assisterà inoltre gli Stati membri predisponendo uno specifico strumento per la classificazione del rischio, ARACHNE, che contribuirà a individuare, prevenire e rilevare operazioni, progetti, beneficiari e contratti/contraenti a rischio fungendo altresì da meccanismo di prevenzione.

Semplice, logica e pratica, l'autovalutazione dei rischi di frode proposta dalla Commissione si basa su cinque fasi metodologiche principali:

1. quantificazione del rischio che un determinato tipo di frode possa essere commesso, valutandone impatto e probabilità (rischio lordo);
2. valutazione dell'efficacia dei controlli esistenti volti a ridurre il rischio lordo;

3. valutazione del rischio netto, dopo aver preso in considerazione le ripercussioni degli eventuali controlli attuali, nonché la loro efficacia, ossia la situazione allo stato attuale (rischio residuo);
4. valutazione dell'impatto dei controlli per l'attenuazione del rischio previsti sul rischio netto (residuo);
5. definizione di un obiettivo di rischio, ossia il livello di rischio che l'autorità di gestione considera tollerabile dopo la messa in atto e l'esecuzione di tutti i controlli.

Infine, la Commissione prevede di fornire un sostegno iniziale mirato, se necessario, per coadiuvare gli Stati membri nell'attuazione dell'articolo 125, paragrafo 4, lettera c), dell'RDC e dei presenti orientamenti.

1. INTRODUZIONE

1.1. Contesto

A norma dell'articolo 59, paragrafo 2, del regolamento finanziario, gli Stati membri adottano tutte le misure necessarie, comprese misure legislative, regolamentari e amministrative, per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione e, nello specifico, prevencono, individuano e rettificano le irregolarità e le frodi.

L'RDC prevede requisiti specifici in relazione alle responsabilità degli Stati membri nella prevenzione delle frodi. I presenti orientamenti sulla gestione dei rischi di frode sono destinati alle AG e alle AA del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), del Fondo di coesione e del Fondo sociale europeo (FSE), nonché del Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP).

Oltre al disposto dell'articolo 72, lettera h), dell'RDC, secondo cui i sistemi di gestione e di controllo prevedono la prevenzione, il rilevamento e la correzione di irregolarità, comprese le frodi, e il recupero di importi indebitamente versati, compresi, se del caso, gli interessi, a norma dell'articolo 125, paragrafo 4, lettera c), dello stesso regolamento, l'AG istituisce **misure antifrode efficaci e proporzionate, tenendo conto dei rischi individuati.**

I rischi di frode e di corruzione devono essere gestiti in maniera appropriata. Le AG hanno la responsabilità di dimostrare che qualsivoglia tentativo di frode al bilancio dell'UE è inammissibile e non sarà tollerato. Affrontare la frode, le sue cause e conseguenze, rappresenta una notevole sfida per qualunque gestione, essendo concepita proprio per non essere scoperta. Si raccomanda inoltre all'AG di prendere nota dell'Indice sulla percezione della corruzione di *Transparency International*¹ e della relazione dell'UE sulla lotta alla corruzione elaborata dalla Commissione² nel valutare come è percepito l'ambiente generale in cui opera in termini di esposizione a potenziali casi di corruzione e di frode.

Le possibilità di frode non possono essere ignorate e devono essere considerate come una serie di rischi da gestire in modo appropriato, al pari di altri rischi per le attività economiche o di eventi potenzialmente negativi. La valutazione dei rischi di

¹ <http://cpi.transparency.org/cpi2012>.

² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo "La lotta contro la corruzione nell'UE" – COM(2011) 308 definitivo del 6.6.2011.

frode può pertanto essere effettuata utilizzando i principi e gli strumenti di gestione del rischio esistenti. L'impiego efficace di solidi sistemi di controllo può ridurre il rischio che si verificano frodi o che non vengano scoperte, ma non può eliminare del tutto la probabilità che vengano commesse. L'obiettivo complessivo dovrebbe consistere nel far fronte ai principali rischi di frode in modo mirato, tenendo conto - oltre ai requisiti di base - del fatto che il beneficio globale di ogni misura antifrode supplementare deve essere superiore ai suoi costi complessivi (principio della proporzionalità) e ricordando altresì gli elevati costi in termini di reputazione dovuti a frode e corruzione.

Al fine di valutare l'impatto e la probabilità di eventuali rischi di frode lesivi degli interessi finanziari dell'UE, la Commissione suggerisce alle AG di utilizzare lo strumento di valutazione dei rischi di frode di cui all'**allegato 1**. La valutazione deve essere effettuata da una squadra incaricata dell'autovalutazione, istituita dall'AG³. Nell'**allegato 2** è riportato l'elenco dei controlli per l'attenuazione del rischio, raccomandati ma non vincolanti, che le autorità di gestione potrebbero utilizzare per gli eventuali rischi residui. Queste misure proporzionate possono contribuire a ridurre ulteriormente i rischi residui individuati con l'autovalutazione e non ancora affrontati efficacemente dai controlli esistenti.

In aggiunta, nell'**allegato 3** è proposto un modello facoltativo di dichiarazione in materia di politica antifrode, destinato alle AG che vogliano includere il loro programma di lotta alla frode in una dichiarazione strategica, volta a comunicare a livello interno ed esterno la posizione ufficiale assunta in merito a frode e corruzione.

Come complemento alla presente nota orientativa, la Commissione fornisce altresì orientamenti per la verifica da parte dell'AA del lavoro svolto dall'AG nell'ambito della valutazione dei rischi di frode e delle relative misure messe in atto per contenerli. Le liste di controllo dell'**allegato 4** potrebbero rivelarsi utili in previsione degli audit dei sistemi effettuati dalle AA a norma dell'articolo 127 dell'RDC. Saranno inoltre utilizzate ai fini della valutazione dei rischi condotta dalla stessa Commissione, nonché della relazione e del parere dell'organismo di audit indipendente responsabile della valutazione del sistema di gestione e controllo per la designazione delle autorità di gestione di cui all'articolo 124, paragrafo 2, dell'RDC.

1.2. Un approccio proattivo, strutturato e mirato nella gestione dei rischi di frode

Lo strumento di autovalutazione pratica dei rischi di frode allegato riguarda le principali situazioni in cui i processi fondamentali di attuazione dei programmi sono più esposti all'azione di persone od organizzazioni fraudolente, inclusa la criminalità organizzata, la valutazione dell'eventuale probabilità e gravità di tali situazioni e le azioni intraprese dalle AG per farvi fronte. L'accento è posto su tre processi fondamentali selezionati, considerati quelli maggiormente esposti a rischi di frode specifici:

- la selezione dei richiedenti;
- l'attuazione e la verifica delle operazioni;

³ Nel caso della cooperazione territoriale europea, poiché le AG sono responsabili di ogni funzione, la valutazione del rischio dovrebbe tenere conto dei rischi di frode nell'ambito dell'intera area del programma e cercare di garantire, se del caso, la messa in atto di misure antifrode efficaci e proporzionate.

- la certificazione e i pagamenti.

Il risultato finale della valutazione dei rischi di frode consiste nell'individuazione di rischi specifici per i quali, secondo quanto dimostrato dall'autovalutazione, non sono state prese misure sufficienti a portare la probabilità o l'impatto dell'attività potenzialmente fraudolenta a un livello accettabile. La valutazione fungerà da base per colmare le lacune, mediante la selezione di misure antifrode efficaci e proporzionate dall'elenco dei controlli per l'attenuazione del rischio raccomandati. In alcuni casi, le conclusioni potrebbero indicare che la maggior parte dei rischi residui è stata eliminata e che sono quindi necessarie poche misure antifrode supplementari, se non nessuna. Indipendentemente dal tipo di valutazione, le AG devono poterne giustificare le conclusioni.

2. DEFINIZIONI

La valutazione dei rischi concerne soltanto rischi di frode specifici e non le irregolarità. **Tuttavia, l'attuazione efficace di tale esercizio può ripercuotersi indirettamente anche sulla prevenzione e sull'individuazione delle irregolarità in senso lato**, intese come categoria più ampia della frode.

L'elemento che distingue la frode dall'irregolarità è l'intenzionalità⁴.

2.1. Definizione di irregolarità

A norma del regolamento (CE) n. 2988/95 del Consiglio, del 18 dicembre 1995⁵, relativo alla tutela degli interessi finanziari della Comunità, il termine "irregolarità" identifica un ampio concetto che copre le irregolarità, sia intenzionali che non, commesse da operatori economici.

L'articolo 1, paragrafo 2 del regolamento (CE) n. 2988/955 definisce "**irregolarità**" come:

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

2.2. Definizione di frode nel trattato

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

⁴ Le motivazioni alla base di un comportamento fraudolento sono state affrontate nel documento COCOF 09/0003/00 del 18.2.2009 – Nota di informazione sugli indicatori di frode per il FESR, l'FSE e l'ISF.

⁵ GU L 312 del 23.12.1995, pag. 1.

⁶ GU C 316 del 27.11.1995, pag. 49.

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

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

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

2.3. Definizione di corruzione

Una definizione di corruzione in senso ampio utilizzata dalla Commissione è "l'abuso di potere (pubblico) ai fini di un profitto privato". I pagamenti illeciti facilitano molti altri tipi di frode, quali l'emissione di fatture false, le spese fittizie o l'inosservanza delle specifiche del contratto. La forma più diffusa di corruzione è rappresentata dai pagamenti illeciti o da altri vantaggi: un destinatario (corruzione passiva) accetta una tangente da un mittente (corruzione attiva) in cambio di un favore.

3. AUTOVALUTAZIONE DEI RISCHI DI FRODE

3.1. Lo strumento

Il principale obiettivo dello strumento di valutazione dei rischi dell'**allegato 1** è semplificare l'autovalutazione dell'AG circa l'impatto e la probabilità che si verifichino specifiche situazioni fraudolente. Gli specifici rischi di frode da valutare sono stati determinati in base alle conoscenze dei casi di frode riscontrati in precedenza nell'ambito della politica di coesione, nonché ai meccanismi di frode conosciuti e ricorrenti. In altre parole, lo strumento è stato predisposto con una serie di specifici rischi noti. La squadra incaricata dell'autovalutazione dovrà aggiungere ogni altro rischio noto per programmi/regioni determinati oggetto della valutazione (si veda la seguente sezione 3.2.).

Gli orientamenti di cui all'allegato 1 forniscono informazioni dettagliate sull'utilizzo dello strumento di autovalutazione dei rischi di frode.

Lo strumento concerne la probabilità e l'impatto di rischi di frode specifici e ampiamente noti, attinenti in particolare ai processi fondamentali:

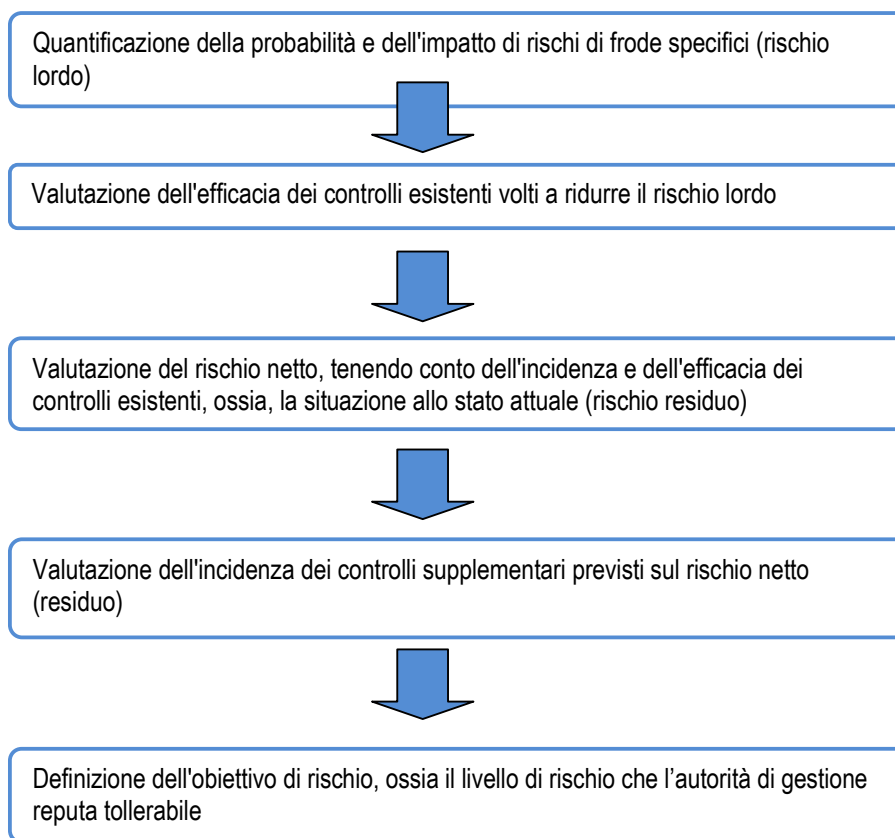
- selezione dei richiedenti (foglio di lavoro 1 del foglio elettronico);
- attuazione dei progetti da parte dei beneficiari, ponendo l'accento su appalti pubblici e costo del lavoro (foglio di lavoro 2);
- certificazione dei costi da parte dell'autorità di gestione e pagamenti (foglio di lavoro 3).

Ogni sezione è preceduta da una scheda che elenca i rischi specifici della sezione stessa.

Inoltre, si raccomanda all'autorità di gestione di valutare i rischi di frode complessivi nei contratti di appalto pubblico di cui ha gestione diretta, ad esempio, nell'ambito dell'assistenza tecnica (foglio di lavoro 4). Nel caso in cui l'AG non pubblici appalti

pubblici che necessitano di una valutazione dei rischi di frode, non sarà necessario compilare la sezione 4.

La metodologia per la valutazione dei rischi di frode prevede **cinque fasi principali**:



Per ciascun rischio specifico, l'obiettivo generale consiste nel valutare il rischio "lordo" che una particolare situazione di frode si verifichi e, successivamente, nell'individuare e valutare l'efficacia dei controlli esistenti volti a ridurre la probabilità che questi rischi di frode si verifichino o che non vengano scoperti. Il risultato sarà la definizione di un rischio attuale netto, seguita, qualora il rischio residuo sia significativo o critico, dalla messa in atto di un piano di azione volto a migliorare i controlli e a ridurre ulteriormente l'esposizione dello Stato membro a ripercussioni negative (ad esempio, mettendo in atto appropriate misure efficaci e proporzionate supplementari – si veda l'elenco di controlli per l'attenuazione del rischio suggeriti⁷ nell'**allegato 2**).

3.2. Composizione della squadra incaricata dell'autovalutazione

A seconda della portata del programma e delle dimensioni dell'AG, i processi di attuazione potrebbero essere messi in atto da dipartimenti differenti in seno all'AG. Si raccomanda che i soggetti maggiormente interessati prendano parte alla valutazione, per garantire che sia il più imparziale e precisa possibile ed effettuata con efficacia e semplicità. La squadra incaricata della valutazione potrebbe pertanto

⁷ Si tratta di **raccomandazioni non vincolanti** per controlli supplementari volti a ridurre ulteriormente il rischio residuo.

essere composta da personale di diversi dipartimenti dell'AG, con differenti responsabilità, tra cui la selezione delle operazioni, la verifica sia documentale che sul posto e l'autorizzazione dei pagamenti, nonché da rappresentanti dell'autorità di certificazione (AC) e degli organismi di attuazione. Le AG potrebbero valutare la possibilità di coinvolgere i servizi di coordinamento antifrode (AFCOS) o altri organismi specializzati, che contribuirebbero con competenze specifiche al processo di valutazione.

Si raccomanda inoltre che l'AA, dovendo svolgere l'audit della valutazione dei rischi effettuata, non assuma un ruolo diretto nella decisione sul livello di esposizione ai rischi, ma valuti la possibilità di partecipare al processo di valutazione in veste consultiva o di osservatore.

Per ovvie ragioni, l'autovalutazione non dovrebbe essere affidata a terzi, poiché richiede buone conoscenze del sistema di gestione e controllo in atto e dei beneficiari del programma.

3.3. Frequenza dell'autovalutazione

In primo luogo la conformità ai requisiti riguardanti l'adozione di procedure adeguate per la messa in atto di misure antifrode efficaci e proporzionate è parte integrante dei criteri di designazione delle autorità di gestione.

Si raccomanda che lo strumento venga utilizzato una volta all'anno, come regola generale, oppure ogni due anni. Tuttavia, potrebbero essere necessarie verifiche più regolari dei progressi realizzati rispetto ai piani di azione nell'ambito dei controlli supplementari messi in atto, modifiche dell'ambiente di rischio e un costante adeguamento della classificazione della valutazione. Qualora il livello dei rischi individuato sia molto basso e nell'anno precedente non siano stati segnalati casi di frode, l'AG può decidere di rivedere la propria autovalutazione soltanto a scadenza biennale. Il verificarsi di nuovi casi di frode o l'apporto di modifiche sostanziali a procedure e/o personale dell'AG devono essere seguiti tempestivamente da un esame delle debolezze percepite nel sistema e delle parti pertinenti dell'autovalutazione.

4. ORIENTAMENTI SUI REQUISITI MINIMI RELATIVI A MISURE ANTIFRODE EFFICACI E PROPORZIONATE

Mentre la presente sezione fornisce orientamenti generali sui metodi e i principi che l'AG dovrebbe impiegare nella lotta alla frode, l'**allegato 2** indica, per ogni specifico rischio individuato nell'ambito della valutazione dei rischi di frode, i controlli per l'attenuazione del rischio non obbligatori raccomandati, da mettere eventualmente in atto per portare i rischi a livelli accettabili.

Le norme minime presentate in questo capitolo, cui le AG sono invitate a conformarsi, riguardano il ciclo di lotta alla frode.

Al fine di affrontare con successo il problema della frode, la Commissione invita l'autorità di gestione a sviluppare un approccio strutturato nella lotta alla frode. Il ciclo di lotta alla frode include quattro elementi principali: la prevenzione, l'individuazione, la rettifica e l'azione giudiziaria. L'associazione, da parte degli organismi competenti, di una valutazione approfondita dei rischi di frode, di adeguate misure in materia di prevenzione di rilevamento e di indagini coordinate e tempestive, può permettere di ridurre notevolmente i rischi di frode ed essere un valido deterrente contro la frode.

4.1. Politica antifrode

Molte organizzazioni adottano una politica in materia di lotta alla frode per dimostrare la loro determinazione nel combattere e fronteggiare la frode. Tale politica, che dovrebbe essere semplice e mirata, dovrebbe prevedere i seguenti aspetti:

- strategie per lo sviluppo di una cultura antifrode;
- assegnazione delle responsabilità nella lotta alla frode;
- meccanismi di segnalazione di presunte frodi;
- cooperazione tra i diversi soggetti.

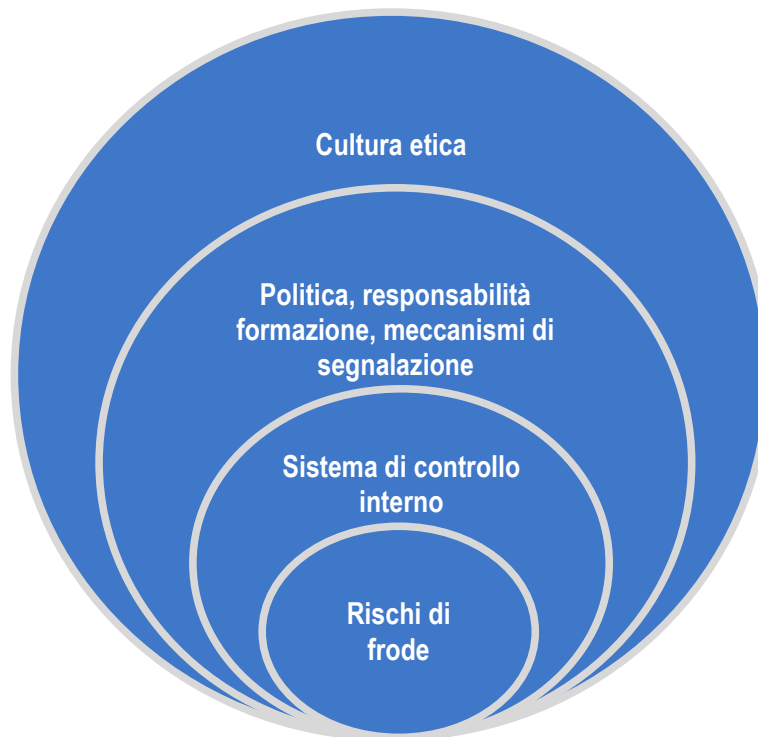
Tale politica dovrebbe essere messa in rilievo in seno all'organizzazione (divulgata a tutto il nuovo personale, anche sull'intranet) e a tutto il personale dovrebbe essere chiaro che è attuata in modo attivo, con regolari aggiornamenti su questioni connesse alle frodi e relazioni sui risultati delle indagini sulle frodi. Si veda il modello per la politica antifrode presentato nell'**allegato 3**, che propone un modello facoltativo di dichiarazione in materia di politica antifrode, destinato a tutte le AG che intendano andare oltre i requisiti normativi di base, formalizzando e comunicando a livello interno ed esterno la loro posizione ufficiale in merito a frode e corruzione.

4.2. Prevenzione

Dimostrando un chiaro impegno nella lotta alla frode e alla corruzione, sensibilizzando ai compiti svolti nell'ambito della prevenzione e dell'individuazione e mostrandosi determinata nelle segnalazioni alle autorità cui competono indagini e sanzioni, l'AG invierà un chiaro messaggio ai potenziali frodatori, inducendo eventuali cambiamenti di comportamento e di atteggiamento nei confronti della frode.

Date le difficoltà nel dimostrare i comportamenti fraudolenti e nel porre rimedio ai danni alla reputazione, in genere è preferibile prevenire l'attività fraudolenta piuttosto che doverla correggere successivamente. Nella maggior parte dei casi i meccanismi di prevenzione sono incentrati sulla riduzione delle possibilità che una frode venga commessa, grazie all'attuazione di un solido sistema di controllo interno, affiancato da una valutazione dei rischi di frode proattiva, strutturata e mirata. Tuttavia, anche attività di ampio respiro nell'ambito della formazione e della sensibilizzazione e lo sviluppo di una **cultura "etica"** possono essere utili per contrastare eventuali "giustificazioni" a sostegno del comportamento fraudolento.

La difesa preventiva più resistente contro la frode è l'istituzione di un solido sistema di controllo interno, da elaborare e mettere in atto come risposta proporzionata ai rischi individuati in un esercizio di valutazione dei rischi. Un'organizzazione dovrebbe ad ogni modo adoperarsi per sviluppare una cultura e strutture appropriate per scoraggiare gli eventuali comportamenti fraudolenti.



4.2.1. *Cultura etica*

Lo sviluppo di una cultura di opposizione alla frode è essenziale sia in quanto elemento dissuasivo per i potenziali truffatori sia per rafforzare l'impegno del personale nella lotta contro la frode in seno all'AG. Tale cultura può essere sviluppata combinando specifiche strutture e politiche antifrode, come illustrato nel secondo cerchio del diagramma di cui sopra ed esposto in maggior dettaglio successivamente, nonché con la messa in atto di diversi meccanismi e comportamenti generali:

- **dichiarazione d'intenti** – l'espressione chiara, evidente a tutti gli osservatori interni ed esterni, dell'impegno dell'AG nel rispettare le più elevate norme in materia di etica;
- **impostazione data dai livelli più alti** – comunicazione orale e/o scritta dai più alti livelli dell'AG sulle aspettative in merito a personale e beneficiari, da cui ci si attendono le più elevate norme standard di comportamento etico (per i beneficiari è possibile usare le lettere e i contratti di sovvenzione);
- **codice di condotta** – un codice etico inequivocabile, cui tutto il personale deve regolarmente dichiarare di aderire, relativo ad aspetti quali:
 - conflitti di interessi – spiegazioni, requisiti e procedure di segnalazione;
 - politica in materia di regali e ospitalità – spiegazione e responsabilità cui il personale deve attenersi;
 - informazioni riservate – spiegazione e responsabilità del personale;
 - requisiti per la segnalazione delle presunte frodi.

In sintesi, il personale deve rispettare i principi dell'integrità, dell'obiettività, dell'affidabilità e dell'onestà.

4.2.2. *Assegnazione delle responsabilità*

Nell'ambito dell'AG dovrebbe esserci una chiara assegnazione delle responsabilità riguardanti l'istituzione di sistemi di gestione e controllo conformi ai requisiti dell'UE e la verifica dell'efficacia del funzionamento di tali sistemi per la prevenzione, l'individuazione e la rettifica delle frodi. Una tale impostazione è necessaria per garantire che tutte le persone coinvolte siano perfettamente a conoscenza delle rispettive responsabilità e dei rispettivi obblighi nonché per comunicare, sia a livello interno che esterno, nei confronti di tutti i potenziali beneficiari, che l'organizzazione adotta un approccio coordinato nella lotta alla frode.

4.2.3. *Formazione e sensibilizzazione*

La strategia globale di gestione dei rischi dell'organizzazione può, se del caso, includere programmi formali di formazione e di sensibilizzazione. Tutto il personale potrebbe ricevere una formazione sugli aspetti teorici e pratici, che permetterebbe, da un lato, di sensibilizzare le AG alla cultura di lotta alla frode e, dall'altro, di fornire loro sostegno nell'individuazione e nella risposta a presunti casi di frode. La formazione potrebbe riguardare aspetti specifici di una politica antifrode, determinati ruoli e responsabilità e i meccanismi di segnalazione.

Le attività di sensibilizzazione possono essere svolte anche con mezzi meno formali, quali bollettini di informazione, manifesti, siti Internet, nonché l'inclusione della questione come punto permanente all'ordine del giorno nelle riunioni dei gruppi.

4.2.4. *Sistemi 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.

Le verifiche di gestione devono essere approfondite e i controlli sul posto associati devono basarsi sul rischio ed avere una portata appropriata. **La probabilità di rilevare i casi di frode potenziale sarà maggiore laddove siano in atto verifiche di gestione approfondite.** Il personale incaricato delle verifiche di gestione documentali e sul posto deve conoscere le indicazioni della Commissione e nazionali sugli indicatori di frode (si veda di seguito).

4.2.5. *Analisi dei dati e lo strumento ARACHNE*

La modernizzazione della raccolta, della conservazione e dell'analisi dei dati rappresenta un'opportunità per la lotta alla frode. Nei limiti della legislazione pertinente in ogni Stato membro e tenendone debitamente conto, l'analisi dei dati può essere utilizzata a questo stadio per apportare un notevole contributo al processo di valutazione dei rischi, alla verifica incrociata dei dati con altre organizzazioni del settore pubblico o privato (ad esempio, autorità fiscali, dipartimenti governativi, autorità responsabili del controllo del credito) e per individuare situazioni potenzialmente ad alto rischio, anche prima dell'erogazione del finanziamento.

Nell'ambito della lotta alla frode (e alle irregolarità), la Commissione ha predisposto uno strumento specifico di estrazione dei dati, chiamato ARACHNE, affinché le AG possano individuare i progetti potenzialmente esposti a rischi di frode, conflitti di interesse e irregolarità. ARACHNE è uno strumento di classificazione del rischio, 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.

Il 17 maggio 2013 la Commissione ha trasmesso, tramite l'Ufficio per la protezione dei dati, la notifica necessaria per il controllo previo relativo al trattamento dei dati personali al Garante europeo della protezione dei dati, che, dopo un attento esame delle fonti giuridiche pertinenti, ha presentato il 17 febbraio 2014 un parere positivo sulla conformità di ARACHNE alle disposizioni del regolamento (CE) n. 45/2001⁸. Il parere contiene alcune osservazioni riguardanti il trattamento di specifiche categorie di dati, al fine di garantirne la necessità, la proporzionalità e la qualità. Altre raccomandazioni riguardano la questione del "feedback continuo", per garantire l'accuratezza dei dati, misure per un'elevata qualità dei dati, l'analisi, caso per caso, dei trasferimenti di dati all'OLAF e alla Corte dei conti europea, la soppressione dei dati dopo un ragionevole periodo di tempo e l'informazione delle persone interessate. Tutte queste osservazioni e raccomandazioni sono state accuratamente analizzate in previsione della loro attuazione da parte della Commissione.

Un corretto uso di ARACHNE sarà considerato dalla Commissione una buona pratica per individuare i "cartellini rossi" e proporre misure mirate di lotta alla frode. Inoltre, lo strumento dovrebbe essere preso in considerazione nel valutare l'appropriatezza degli attuali controlli di prevenzione e di individuazione. Lo strumento sarà introdotto gradualmente nel 2014 in tutti gli Stati membri che hanno deciso di loro iniziativa di metterlo in atto per migliorare i controlli di gestione dei rischi di frode. Diversamente da una soluzione unica per tutti i casi, la decisione al riguardo può variare da uno Stato membro all'altro, nonché tra diversi programmi/regioni in uno Stato membro, considerato che la stessa situazione effettiva, in termini di casi di frode individuati e segnalati alla Commissione, presenta notevoli differenze tra gli Stati membri, come mostrano i dati dell'ultima relazione PIF⁹.

4.3. Individuazione e segnalazione

I meccanismi di prevenzione non possono garantire una tutela assoluta nei confronti della frode e l'autorità di gestione necessita pertanto di sistemi per l'individuazione tempestiva di comportamenti fraudolenti. Tra tali tecniche rientrano procedure analitiche per evidenziare le anomalie (ad esempio, gli strumenti per l'estrazione di

⁸ Regolamento (CE) n. 45/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2000, concernente la tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni e degli organismi comunitari, nonché la libera circolazione di tali dati.

⁹ Tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea - Lotta contro la frode. Relazione annuale 2012. COM(2013) 548 final del 24.7.2013.

dati, quali ARACHNE), solidi meccanismi di segnalazione e valutazioni dei rischi in corso d'opera.

Una robusta cultura etica e un corretto sistema di controllo interno non possono garantire una protezione assoluta dalle frodi. Le strategie relative alle frodi devono pertanto tenere conto della possibilità che possano ancora verificarsi casi di frode che richiedano l'elaborazione e l'attuazione di diverse misure di individuazione delle frodi.

4.3.1. Sviluppare una mentalità appropriata

L'AG dovrebbe far fronte ai rischi di frode con tecniche di individuazione specifiche e mirate, avvalendosi di persone designate, responsabili dell'esecuzione di tali tecniche. Inoltre, tutte le persone coinvolte nell'attuazione di un ciclo di finanziamenti dai fondi strutturali svolgono un ruolo importante nell'individuazione delle attività potenzialmente fraudolente e nella definizione delle misure del caso. A tal fine, è necessario coltivare una mentalità appropriata e favorire un sano livello di scetticismo e una sensibilizzazione aggiornata ai possibili campanelli d'allarme di una frode potenziale.

4.3.2. Indicatori di frode (cartellini rossi o "red flags")

Gli indicatori di frode sono segnali più specifici, i cosiddetti cartellini rossi, che indicano il verificarsi di un'attività fraudolenta che richiede una risposta immediata per determinare se siano necessarie ulteriori misure.

Gli indicatori possono essere anche specifici alle attività effettuate frequentemente nell'ambito dei programmi di finanziamento strutturale, quali quelle connesse agli appalti e al costo del lavoro. A tal fine, la Commissione ha fornito agli Stati membri le seguenti informazioni:

- *COCOF 09/0003/00 del 18.2.2009 – Nota di informazione sugli indicatori di frode per il FESR, l'FSE e l'SC*
- *Raccolta di casi anonimizzati dell'OLAF – Azioni strutturali*
- *Guida pratica dell'OLAF sul conflitto di interessi*
- *Guida pratica dell'OLAF sui documenti contraffatti*

Queste pubblicazioni dovrebbero essere oggetto di un'attenta lettura e il loro contenuto dovrebbe essere ampiamente divulgato a tutto il personale che potrebbe rilevare comportamenti di questo tipo. In particolare, questi indicatori devono essere noti a tutti coloro che svolgono attività relative alla revisione delle attività dei beneficiari, come ad esempio, le persone che svolgono le verifiche di gestione documentali e sul posto o altre visite di monitoraggio.

4.3.3. Meccanismi di segnalazione

L'istituzione e la promozione di chiari meccanismi di segnalazione rappresenta un elemento fondamentale della prevenzione, nonché dell'individuazione. Tali meccanismi sono intesi a semplificare la segnalazione sia di presunte frodi, sia di debolezze nei controlli che potrebbero accrescere l'esposizione dell'AG alla frode. Le AG dovrebbero prevedere chiari meccanismi di segnalazione che garantiscono un **adeguato coordinamento in merito a questioni antifrode con l'autorità di audit e le autorità dello Stato membro competenti delle indagini**, nonché quelle responsabili della lotta alla corruzione.

La comunicazione alla Commissione dei risultati di misure antifrode efficaci e degli eventuali casi di frode presunta sarà integrata nella relazione di sintesi annuale e nel parere sulla gestione dell'AG. La relazione annuale di controllo dell'AA includerà inoltre una sezione sui casi di presunta frode individuati nel corso dell'anno.

La comunicazione e la formazione del personale sui meccanismi di segnalazione devono garantire che il personale:

- sappia a chi segnalare un presunto comportamento o controllo fraudolento;
- confidi nel fatto che i sospetti vengano presi in considerazione dalla direzione;
- sia certo di poter effettuare una segnalazione in tutta tranquillità, nonché di poter contare sull'intolleranza da parte dell'organizzazione rispetto alle ritorsioni nei confronti dei membri del personale che segnalino presunte frodi.

L'autorità designata dallo Stato membro deve segnalare le presunte frodi all'OLAF conformemente ai requisiti dell'articolo 122 del regolamento recante disposizioni comuni. Inoltre, i beneficiari dovrebbero essere informati sulle modalità di comunicazione all'OLAF di eventuali informazioni di cui potrebbero essere in possesso¹⁰.

4.4. Indagini, rettifiche e azioni penali

Laddove sia rilevato e correttamente segnalato un sospetto di frode, l'AG deve riferire il caso all'autorità competente in materia di indagini e sanzioni dello Stato membro, ivi comprese le autorità di lotta alla corruzione, se del caso, nonché informare l'OLAF di conseguenza.

L'autorità di gestione effettua inoltre un esame approfondito e critico dei sistemi di controllo interni che potrebbero averla esposta a frodi potenziali o accertate.

Una volta che il caso di presunta frode è stato individuato e segnalato conformemente ai requisiti interni e dell'UE, l'organismo competente stabilisce se debba essere aperta un'indagine e se si debba procedere al recupero e a un'azione penale, come opportuno.

4.4.1. Recupero e azione penale

Il recupero degli importi versati indebitamente ai beneficiari spetta alle AG e alle AC. Per tale motivo, è necessario che tali autorità dispongano di procedure consolidate per occuparsi di eventuali recuperi di fondi dell'UE spesi in modo fraudolento. Le procedure dovrebbero precisare chiaramente i casi in cui seguiranno procedimenti civili o penali. **L'applicazione di tali sanzioni e la loro visibilità rappresentano un deterrente fondamentale per i potenziali frodatori** e l'AG dovrebbe pertanto dimostrarsi determinata nel raggiungere questi risultati.

¹⁰ COCOF 09/0003/00 del 18.2.2009 – La nota di informazione sugli indicatori di frode per il FESR, l'IFSE e l'SC, contiene altresì informazioni sulle procedure di segnalazione.

4.4.2. *Follow-up*

Una volta che le autorità competenti hanno concluso un'indagine su una frode o l'hanno trasmessa alle autorità competenti di indagare, si dovrebbe procedere a un riesame di tutti i procedimenti, le procedure o i controlli connessi alla frode potenziale o accertata. Il riesame dovrebbe essere obiettivo e critico e condurre a conclusioni chiare sulle debolezze percepite e sugli insegnamenti tratti, nonché ad azioni chiare, soggetti responsabili e scadenze. Dovrebbe inoltre andare ad integrare la successiva revisione dell'autovalutazione, come indicato al punto 3.3.

Deve essere garantita una piena cooperazione con le autorità investigative, di polizia e giudiziarie, in particolare conservando i fascicoli relativi ai casi di frode in un luogo sicuro e garantendo un corretto passaggio di consegne, in caso di mobilità del personale.

5. AUDIT DELL'AA RELATIVO ALLA VALUTAZIONE DEI RISCHI DI FRODE EFFETTUATA DALL'AG E ALLE MISURE ANTIFRODE ADOTTATE

5.1. Lista di controllo per le AA

L'**allegato 4** contiene una proposta di lista di controllo per l'audit dell'AA riguardante la conformità dell'AG (e dei relativi organismi intermedi) all'articolo 125, paragrafo 4, lettera c), dell'RDC. Tale lista può integrare quelle utilizzate dall'AA per gli audit dei sistemi.

La lista di controllo può essere utilizzata altresì dall'organismo indipendente incaricato della valutazione del sistema di gestione e controllo ai fini della designazione a norma dell'articolo 124, paragrafo 2, dell'RDC.

5.2. Frequenza delle verifiche dell'autorità di audit

Parallelamente agli audit sul funzionamento dei sistemi di gestione e controllo, l'autorità di audit deve svolgere verifiche dell'effettiva attuazione delle misure antifrode da parte dell'autorità di gestione il prima possibile nel periodo di programmazione¹¹. In base ai risultati di tali audit e dell'ambiente di rischio di frode definito, possono essere effettuati audit di follow-up, se necessario. In alcuni casi, potrebbe essere prevista una frequenza annuale degli audit di follow-up, a seconda della gravità del sospetto di frode per ciascun programma. Anche in questo caso si suggerisce di adottare un approccio mirato e proporzionato (connesso al rischio). Le conclusioni sono da includere nella relazione di controllo annuale dell'AA.

L'autorità di audit dovrebbe inoltre provvedere, nell'ambito degli audit dei sistemi, a una revisione sistematica dell'attuazione di misure antifrode effettive e proporzionate a livello di organismi intermedi.

¹¹ Per quanto concerne la cooperazione territoriale europea, qualora non sia possibile per la sola AA effettuare tutte le attività, sarà opportuno prevedere un gruppo che l'assisti nello svolgimento degli audit.