



COMMISSIONE EUROPEA
UFFICIO EUROPEO PER LA LOTTA ANTIFRODE (OLAF)

Direzione D: Politiche
Unità D.2: Prevenzione delle frodi, segnalazione e analisi

Rif. Ares(2016)6943965 - 13/12/2016

Orientamenti sulle strategie nazionali antifrode

elaborati da un gruppo di lavoro di esperti degli Stati membri, diretto e coordinato dall'unità di prevenzione, segnalazione e analisi delle frodi dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF)

CLAUSOLA DI ESCLUSIONE DELLA RESPONSABILITÀ:

*Il presente documento di lavoro, redatto da un gruppo di esperti degli Stati membri con il sostegno dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), è inteso a favorire l'attuazione dei programmi operativi e incoraggiare le buone prassi. **Non è giuridicamente vincolante per gli Stati membri**, limitandosi a fornire orientamenti e raccomandazioni generali che riflettono le migliori prassi.*

Questi orientamenti generali lasciano impregiudicata la legislazione nazionale, nel cui ambito devono essere interpretati, e possono essere adattati per tener conto del quadro giuridico nazionale.

La presente guida lascia impregiudicate l'interpretazione della Corte di giustizia e del Tribunale e le decisioni della Commissione.

NOTA

Il presente documento non è vincolante per gli Stati membri, né sancisce nuove norme od obblighi per le autorità nazionali. Riflette le buone prassi, è puramente indicativo e non deve essere usato come base giuridica o normativa a fini di audit o di indagini.

Introduzione

Nel 2012 l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) ha istituito una procedura collaborativa con gli Stati membri per sviluppare lo scambio di esperienze e di buone prassi tra gli Stati membri e con la Commissione. Si tratta di una procedura organizzata nel quadro del gruppo di prevenzione delle frodi del COCOLAF¹ che viene attuata da un gruppo di lavoro di esperti degli Stati membri e rappresentanti dell'OLAF e di altri servizi della Commissione. Il gruppo di lavoro si concentra ogni anno su un tema specifico scelto dagli Stati membri e sulla base di progetti di documenti pratici che possono essere utilizzati come guida per il rafforzamento delle misure/strategie antifrode degli Stati membri.

Il nuovo quadro finanziario pluriennale applicabile al periodo di programmazione 2014-2020 è stato rafforzato per quanto riguarda la valutazione del rischio di frode, nonché la prevenzione e l'individuazione delle frodi. In relazione alla gestione concorrente, i regolamenti settoriali² impongono agli Stati membri di istituire misure antifrode efficaci e proporzionate, tenendo conto dei rischi individuati, di adottare le misure necessarie a prevenire, individuare e sanzionare le frodi e le irregolarità in modo efficace e di rimborsare gli importi irregolari al bilancio dell'UE. Si incoraggia, tuttavia, ad andare oltre gli obblighi normativi immediati e ad integrare queste misure antifrode in una strategia nazionale antifrode (alla quale si farà riferimento in appresso utilizzando le denominazioni "NAFS" o "Strategia") al fine di garantire un migliore controllo della lotta contro le frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea e quelli degli Stati membri, nonché per assicurare prassi omogenee ed efficaci, soprattutto nei casi in cui le strutture organizzative sono decentrate.

Negli ultimi due anni, il gruppo di prevenzione delle frodi del COCOLAF si è concentrato su vari aspetti della NAFS. Innanzitutto, nel 2014, come progetto pilota, il gruppo di lavoro ha preparato gli "Orientamenti sulle strategie nazionali antifrode per i Fondi strutturali e di investimento europei (SIE)"³. Tali orientamenti hanno posto le basi per la stesura di una strategia nazionale antifrode, limitandone tuttavia il campo di applicazione alle spese nel settore dei fondi SIE. L'anno successivo è stato istituito un altro gruppo di lavoro incaricato di concentrarsi sul lato pratico della NAFS. Di conseguenza, nel 2015, è stato pubblicato il documento "*Practical steps towards drafting of a National Anti-Fraud Strategy*" (Fasi concrete verso l'elaborazione di una strategia nazionale antifrode)⁴, unitamente a uno strumento pratico sotto forma di file xls che può essere utilizzato per effettuare l'analisi della situazione corrente per quanto riguarda le misure attualmente in vigore, tenendo conto di tutte e quattro le fasi del ciclo antifrode⁵.

Gli attuali orientamenti rappresentano un aggiornamento degli orientamenti NAFS pubblicati nel 2014. Nel 2016 il gruppo di lavoro ha focalizzato la propria attività sulla

¹ Comitato consultivo per il coordinamento nel settore della lotta contro le frodi.

² Vedasi come esempio il regolamento (UE) n. 1303/2013, in particolare l'articolo 125, paragrafo 4, lettera c).

³ Rif. Ares(2015)130814 - 13/01/2015.

⁴ Rif. Ares(2015)5642419 - 07/12/2015.

⁵ Le fasi del ciclo antifrode sono: 1- prevenzione delle frodi; 2- individuazione delle frodi; 3- indagini e azione giudiziaria e 4- recupero e sanzioni.

revisione e sull'ampliamento dei precedenti orientamenti per la NAFS, in modo da renderli un documento orizzontale che copra tutte le spese della gestione concorrente: Fondi strutturali e d'investimento europei (fondi SIE), Fondi per l'agricoltura e gli affari interni (AMIF/ISF) e Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD). Inoltre, gli orientamenti sono stati arricchiti da una serie di esempi concreti di prassi riuscite degli Stati membri.

Indipendentemente dal fatto che gli Stati membri abbiano scelto di realizzare strategie antifrode settoriali o di istituire una Strategia nazionale generale che copra l'intero bilancio, questi orientamenti possono fornire un sostegno concreto alle autorità nazionali e agli enti decisionali nell'ambito del processo NAFS.

Questo documento fornisce agli Stati membri:

- ✓ un metodo graduale per elaborare una strategia nazionale antifrode;
- ✓ componenti della strategia nazionale antifrode e il modello per la sua struttura;
- ✓ esempi concreti delle prassi degli Stati membri.

Tuttavia, si sottolinea ancora una volta che i presenti orientamenti non hanno alcun effetto vincolante. Inoltre, non esiste una soluzione unica valida per tutte le situazioni ai fini della stesura di una strategia nazionale antifrode; spetta, infatti, agli Stati membri valutare la propria situazione antifrode attuale, definire i propri obiettivi e preparare il proprio piano d'azione su misura.

L'OLAF desidera ringraziare tutti gli esperti coinvolti nella redazione di questi orientamenti per il loro lavoro e per il loro contributo ai gruppi di lavoro, nonché per aver condiviso le loro conoscenze ed esperienze con l'obiettivo di elaborare questa guida pratica assistendo in tal modo gli Stati membri nell'avvio del processo NAFS.

Indice

Introduzione	4
I. Proteggere efficacemente gli interessi finanziari dell'Unione europea	9
1. Quadro giuridico	9
1.1. Diritto dell'Unione	9
1.2. Diritto nazionale	11
2. Benefici di una strategia nazionale antifrode.....	11
3. Fasi verso una strategia nazionale antifrode.....	12
II. Definizione della strategia nazionale antifrode.....	15
1. Fasi preliminari	15
1.1. Designazione del servizio NAFS	15
1.1.1. <i>L'AFCS in veste di servizio NAFS</i>	15
1.2. Autorità da coinvolgere nel processo di NAFS	17
1.2.1. <i>Cooperazione nazionale</i>	17
1.2.2. <i>Cooperazione internazionale</i>	18
1.3. Periodo coperto dalla Strategia	19
1.4. Sostegno politico a favore della NAFS	19
1.5. Comunicazione e sensibilizzazione del pubblico	23
2. Fase preparatoria	24
2.1. Situazione attuale del contesto antifrode	25
2.1.1. <i>Prevenzione delle frodi</i>	26
2.1.1.1. <i>Impermeabilità alle frodi della legislazione</i>	28
2.1.2. <i>Individuazione delle frodi</i>	30
2.1.3. <i>Indagini e azione giudiziaria</i>	31
2.1.4. <i>Recupero e sanzioni</i>	31
2.2. Valutazione del rischio di frode	32
2.2.1. <i>Fondamenti teorici della valutazione del rischio di frode</i>	34
2.2.2. <i>Metodologia per la valutazione del rischio di frode</i>	36
2.2.2.1. <i>Individuazione e formulazione dei rischi di frode</i>	36
2.2.2.2. <i>Valutazione e classificazione dei rischi di frode individuati</i>	39
2.2.3. <i>Individuazione e valutazione dei rischi di frode nella pratica</i>	41
2.2.3.1. <i>Valutazione del rischio di frode nel bilancio della PAC</i>	43

2.2.4. Strumenti IT per l'individuazione dei rischi	44
2.2.4.1. Sistema di gestione delle irregolarità (IMS).....	44
1) Strumento di segnalazione	45
2) Strumento di analisi	45
2.2.4.2. Strumento di valutazione del rischio Arachne	46
2.2.4.3. Banche dati nazionali antifrode.....	47
1) Caratteristiche e struttura di un'applicazione IT antifrode nazionale.....	47
2) Funzionalità delle banche dati	48
A) Funzioni di analisi.....	48
B) Funzioni di informazione	50
2.2.5. Fonti di informazioni per l'individuazione dei rischi	51
3. Fase di elaborazione	53
3.1. Fissazione degli obiettivi.....	53
3.2. Definizione delle misure	54
3.3. Fissazione degli indicatori di prestazione	56
4. Preparazione del piano d'azione	59
4.1. Contenuto del piano d'azione	59
4.2. Periodo coperto dal piano d'azione.....	60
4.3. Possibile ruolo dell'AFCOS nella preparazione del piano d'azione.....	60
III. Valutazione e aggiornamento della NAFS	62
1. Valutare la Strategia	62
2. Aggiornamento della Strategia.....	64
Allegati 66	
Allegato 1 - Diagramma di flusso del processo della strategia nazionale antifrode	67
Allegato 2 - Modello per la struttura della strategia nazionale antifrode	68
Allegato 3 - Esempio di struttura e contenuto del documento di valutazione del rischio di frode	72
Allegato 4 - Rischi di frode.....	73
Allegato 5 - Rischi connessi al funzionamento dell'AFCOS.....	77
Allegato 6 - Punti principali del modulo di segnalazione	80
Allegato 7 - Registro dei rischi	81
Allegato 8 - Punti principali della dichiarazione di intenti iniziale	83

Allegato 9 - Modello per definire gli obiettivi	84
Allegato 10: glossario	85

I. Proteggere efficacemente gli interessi finanziari dell'Unione europea

1. Quadro giuridico

1.1. Diritto dell'Unione

Ai sensi dell'articolo 310 e dell'articolo 325 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), l'UE e gli Stati membri combattono contro la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione. Gli Stati membri adottano, per combattere contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione, le stesse misure che adottano per combattere la frode che lede i loro interessi finanziari. Fatte salve altre disposizioni del trattato, gli Stati membri coordinano le loro azioni dirette a tutelare gli interessi finanziari dell'Unione contro la frode. A tale fine essi organizzano, con il sostegno della Commissione, una stretta e regolare cooperazione tra le autorità competenti delle rispettive amministrazioni.

Ai sensi dell'articolo 317 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), la Commissione dà esecuzione al bilancio in cooperazione con gli Stati membri in conformità del principio della buona gestione finanziaria.

Gli articoli da 30 a 33 del regolamento finanziario⁶ applicabile al bilancio generale dell'Unione chiariscono il principio della sana gestione finanziaria. Questo principio è legato ai principi di economia, efficienza ed efficacia e all'attuazione di un controllo interno efficace ed efficiente.

Ai sensi dell'articolo 59, paragrafo 2, lettera b), del regolamento finanziario, agli Stati membri spetta la responsabilità primaria, nell'ambito della gestione concorrente, per la prevenzione, l'individuazione e la rettifica di irregolarità e frodi. A tale riguardo, gli Stati membri devono realizzare solidi sistemi di gestione e controllo, per garantire una sana gestione finanziaria, trasparenza e non discriminazione. Essi inoltre sono tenuti ad applicare sanzioni effettive, dissuasive e proporzionate ai destinatari ove previsto dalle norme nazionali o dell'UE.

Il regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 del 18 dicembre 1995 fornisce la definizione di irregolarità e contiene disposizioni comuni relative alle misure e alle sanzioni amministrative da applicare.

Il regolamento (CE, Euratom) n. 2185/1996 dell'11 novembre 1996 riguarda i controlli e le verifiche sul posto effettuati dalla Commissione negli Stati membri. Esso prevede elementi concernenti la cooperazione e il coordinamento tra la Commissione e gli Stati membri.

⁶ Regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione e che abroga il regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio.

La cosiddetta "convenzione PIF" relativa alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione del 26 luglio 1995 fornisce una definizione di frode.

Il regolamento (UE) n. 1303/2013 del 17 dicembre 2013 reca disposizioni comuni per i fondi strutturali e d'investimento europei (fondi SIE) per il periodo di programmazione 2014-2020. L'articolo 125, paragrafo 4, lettera c), chiarisce gli obblighi imposti alle autorità di gestione di istituire misure antifrode efficaci e proporzionate, tenendo conto dei rischi identificati. I criteri e le procedure di cui al regolamento (UE) n. 1303/2013 del 17 dicembre 2013 si applicano anche agli organismi designati dagli Stati membri quali responsabili della gestione e del controllo delle azioni sostenute dal Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione (FEG) in virtù dell'articolo 21, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 1309/2013 del 17 dicembre 2013.

Nel quadro del Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) della politica agricola comune (PAC), l'articolo 58, paragrafo 1, lettere b) e c), del regolamento (UE) n. 1306/2013 del 17 dicembre 2013 sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune chiarisce l'obbligo degli Stati membri di "adotta[re] le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative ed ogni altra misura necessaria per garantire l'efficace tutela degli interessi finanziari dell'Unione, in particolare allo scopo di: (...) b) garantire una prevenzione efficace delle frodi, con particolare riferimento ai settori dove il rischio è più elevato, che fungerà da deterrente in considerazione dei costi e dei benefici e della proporzionalità delle misure; c) prevenire, rilevare e perseguire le irregolarità e le frodi; (...)".

Per quanto riguarda il Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD), l'articolo 28, lettera h), del regolamento (UE) n. 223/2014, dell'11 marzo 2014, statuisce che "i sistemi di gestione e controllo prevedono, a norma" del principio di sana gestione finanziaria di cui all'articolo 30 del regolamento finanziario, "(...) la prevenzione, il rilevamento e la correzione di irregolarità, comprese le frodi (...)".

Per quanto riguarda il Fondo Asilo, migrazione e integrazione (AMIF) e gli strumenti di sostegno finanziario istituiti nel quadro del Fondo Sicurezza interna (ISF)⁷, l'articolo 5 del regolamento (UE) n. 514/2014 del 16 aprile 2014 stabilisce che "gli Stati membri predispongono una prevenzione efficace contro la frode, con particolare riguardo ai settori che presentano un livello di rischio maggiore. Tale prevenzione funge da deterrente, tenuto conto dei benefici e della proporzionalità delle misure".

⁷ Il regolamento (UE) n. 514/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, si applica al regolamento (UE) n. 513/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che istituisce, nell'ambito del Fondo sicurezza interna, lo strumento di sostegno finanziario per la cooperazione di polizia, la prevenzione e la lotta alla criminalità e la gestione delle crisi e che abroga la decisione 2007/125/GAI del Consiglio (a norma dell'articolo 1, dell'articolo 2, lettera a), secondo trattino, del regolamento (UE) n. 514/2014) e al regolamento (UE) n. 515/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che istituisce, nell'ambito del Fondo sicurezza interna, lo strumento di sostegno finanziario per le frontiere esterne e i visti e che abroga la decisione n. 574/2007/CE (a norma dell'articolo 1, dell'articolo 2, lettera a), terzo trattino, del regolamento (UE) n. 514/2014 e dell'articolo 19 del regolamento (UE) n. 515/2014).

Una strategia nazionale antifrode per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea può prendere in considerazione tanto le spese quanto le entrate. In aggiunta alle spese, la strategia potrebbe trattare le frodi relative a risorse proprie tradizionali (dazi doganali e imposte) e anche all'IVA. La Corte di giustizia ha stabilito, tramite la sua giurisprudenza nelle cause C-539/09 Commissione europea contro Repubblica federale di Germania (sentenza del 15 novembre 2011), C-617/10 Hans Åkerberg Fransson (sentenza del 26 febbraio 2013) e C-105/14 Ivo Taricco e a. (sentenza dell'8 settembre 2015) che l'IVA costituisce parte degli interessi finanziari dell'Unione europea, che le sanzioni fiscali e i procedimenti penali per evasione fiscale, come quelli applicati laddove le informazioni fornite in materia di IVA erano false, costituiscono attuazione dell'articolo 2, dell'articolo 250, paragrafo 1 e dell'articolo 273 della direttiva 2006/112 (precedentemente, articoli 2 e 22 della sesta direttiva) e dell'articolo 325 del TFUE, e che, da ultimo, ma non meno importante, gli obblighi degli Stati membri di sanzionare efficacemente le frodi ai danni degli interessi finanziari dell'Unione europea si estendono alle frodi in materia di IVA.

1.2. Diritto nazionale

Per quanto riguarda le sanzioni amministrative e i procedimenti e le sanzioni penali si applica la legislazione nazionale. In alcuni paesi, questa stabilisce o dà mandato per servizi speciali concernenti le indagini e/o l'azione giudiziaria su casi di potenziali frodi che danneggiano gli interessi finanziari dell'UE (per esempio il DLAF (dipartimento per la lotta antifrode) in Romania).

2. Benefici di una strategia nazionale antifrode

L'obiettivo principale di una strategia nazionale antifrode è quello di garantire l'efficace ed efficiente tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea. La Strategia deve essere un documento "vivo" e flessibile di modo che eventuali nuovi sviluppi questi possano essere incorporati nel piano d'azione o nella Strategia stessa. Nell'ambito di questo processo, i singoli Stati membri possono trarre molteplici benefici.

La strategia nazionale antifrode:

- ✓ garantisce l'efficace ed efficiente tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea;
- ✓ crea un legame di cooperazione tra le spese e le entrate del bilancio;
- ✓ crea una posizione più forte per negoziare ulteriori finanziamenti dal bilancio dell'UE;
- ✓ migliora la prevenzione, l'individuazione e la lotta contro le irregolarità e le frodi;
- ✓ consente di raggiungere un più elevato grado di recupero dei fondi indebitamente versati dal bilancio dell'Unione europea;
- ✓ definisce un migliore quadro di lavoro sul quale le istituzioni coinvolte nel processo di attuazione e controllo dei fondi UE potrebbero collaborare tra loro e determina con maggiore precisione i ruoli e le responsabilità delle istituzioni coinvolte;
- ✓ crea e/o sviluppa nuovi metodi di prevenzione e di lotta contro la frode, la corruzione e ogni altra attività illegale che lede gli interessi finanziari dell'Unione;

- ✓ contribuisce all'imposizione di sanzioni proporzionate e dissuasive in conformità della legge applicabile;
- ✓ crea un quadro con raccomandazioni o azioni per migliorare la capacità amministrativa;
- ✓ risponde alla necessità di trasparenza nel processo di tutela degli interessi finanziari dell'UE;
- ✓ migliora l'accesso alle informazioni per il pubblico in generale, dal momento che la NAFS è un documento pubblico;
- ✓ crea una base per lo sviluppo legale del quadro nazionale, l'aggiornamento e il rinnovo di accordi di cooperazione e *modus operandi*;
- ✓ assicura il coordinamento efficace delle attività legislative, amministrative e operative delle istituzioni;
- ✓ rafforza la collaborazione con l'OLAF, nonché con le istituzioni competenti dell'UE, gli Stati membri dell'UE e altri paesi.

Una strategia nazionale antifrode consentirà di organizzare la lotta alle frodi lesive del bilancio dell'UE e dei bilanci nazionali a livello degli Stati membri. Essa contribuirà a:

- ✓ identificare le vulnerabilità dei sistemi alle frodi;
- ✓ valutare i principali rischi di frode;
- ✓ definire le risposte e attuarle;
- ✓ valutare i progressi realizzati;
- ✓ adattare la risposta all'evoluzione delle tendenze delle frodi e le risorse disponibili;
- ✓ garantire il coinvolgimento di tutte le parti interessate pertinenti, in particolare rafforzando le azioni collaborative e coordinate.

Essa assicurerà inoltre l'armonizzazione della risposta ai rischi di frode in tutto il paese, soprattutto nel caso di una struttura di gestione decentrata.

3. Fasi verso una strategia nazionale antifrode

Di norma, la Strategia dovrebbe tener conto di ciascuna fase del ciclo antifrode.

- ✓ La **prevenzione** dev'essere considerata una priorità dalle autorità di gestione, di certificazione e di audit, per ridurre al minimo i rischi di frode. Una più stretta cooperazione tra tutte le parti interessate e un più intenso coordinamento generale di tutte le azioni ne garantiranno una maggiore efficacia.
- ✓ L'**individuazione** è una fase cruciale che tutte le parti interessate, le autorità di gestione e controllo (tra cui le autorità di audit) e i servizi di contrasto devono gestire con la dovuta diligenza e in maniera reattiva.
- ✓ Le **indagini** e l'**azione giudiziaria** sono strettamente connesse. Per garantirne l'efficienza occorrono personale specializzato, piena cooperazione delle autorità di gestione e controllo e una fattiva collaborazione tra le autorità.

- ✓ Il **recupero** e le **sanzioni** devono essere efficaci e applicati con rigore dalle autorità amministrative competenti e da quelle di contrasto.

Le fasi fondamentali che portano alla definizione di una strategia nazionale antifrode sono le seguenti.

1. Fasi preliminari

Queste fasi includono: la definizione del quadro giuridico (ossia il riferimento al quadro giuridico nazionale e dell'UE); la determinazione del campo di applicazione della Strategia secondo le principali priorità nazionali in materia di lotta contro le frodi, la corruzione o qualsiasi altra attività illegale; l'indicazione del servizio competente e delle istituzioni coinvolte nel processo di elaborazione, attuazione e monitoraggio della Strategia. Inoltre, è opportuno ricordare il legame con le altre politiche/strategie nazionali.

2. Fase preparatoria

Si tratta di una fase cruciale del processo, che comprende due stadi principali: un'analisi della situazione attuale (ossia un esercizio di bilancio per valutare le misure antifrode attualmente in vigore e il loro contesto, determinando in tale ambito i punti di forza e di debolezza del sistema) e una valutazione del rischio di frode. Il risultato consentirà di definire le esigenze e gli ambiti in cui è possibile apportare miglioramenti, che devono essere tradotti in obiettivi e misure.

3. Fase di elaborazione

Durante la fase di elaborazione, si dovrebbero definire gli obiettivi e gli indicatori di prestazione corrispondenti. Gli obiettivi rappresentano le esigenze dello Stato membro e contribuiscono a delineare la tabella di marcia e la visione degli Stati membri nella loro lotta contro le frodi. Gli obiettivi andrebbero tradotti in misure concrete. Vanno inoltre definiti indicatori di prestazione corrispondenti a ciascuna misura, che permetteranno di valutare i progressi compiuti. Obiettivi e misure devono essere integrati in un piano d'azione.

4. Il piano d'azione

Il piano d'azione definisce le azioni concrete da svolgere per ciascun obiettivo, il servizio responsabile di tali azioni, i termini/la tempistica per la loro attuazione e i relativi indicatori di prestazione. Rappresenta uno strumento di monitoraggio per l'attuazione della Strategia stessa.

5. Valutazione e aggiornamento della Strategia

Essendo un documento in continua evoluzione, la Strategia deve essere valutata e aggiornata di conseguenza. In seguito alla valutazione o alle valutazioni intermedie si deciderà se aggiornare la Strategia antifrode e il relativo piano d'azione. L'aggiornamento della Strategia terrà conto dei cambiamenti avvenuti durante l'attuazione, al fine di garantire l'affidabilità e la capacità della struttura responsabile dell'attuazione di adottare e modificare la struttura strategica.

La suddetta struttura è meramente indicativa: spetta agli Stati membri sviluppare il documento, tenendo conto del campo di applicazione della Strategia, degli obiettivi principali, del quadro giuridico, della struttura amministrativa, ecc.

In allegato viene fornito un diagramma di flusso che offre una panoramica del processo NAFS generale. ***Allegato 1 - Diagramma di flusso del processo della strategia nazionale antifrode.*** Inoltre, per una struttura dettagliata del modello della Strategia stessa, si rinvia all'***Allegato 2 – Modello per la struttura della strategia nazionale antifrode.***

II. Definizione della strategia nazionale antifrode

1. Fasi preliminari

1.1. Designazione del servizio NAFS

Il governo dovrebbe designare un servizio specifico (qui di seguito denominato "servizio NAFS") incaricato dell'elaborazione della strategia nazionale antifrode. Questo servizio deve disporre:

- ✓ della panoramica orizzontale dell'intero sistema delle spese e delle entrate relativo al bilancio dell'UE, da un lato, e delle misure antifrode, dall'altro;
- ✓ del potere di mobilitare le pertinenti competenze dei vari ministeri, autorità e servizi coinvolti nell'attuazione dei fondi UE e dei vari ministeri, autorità e servizi incaricati delle indagini finanziarie e delle azioni giudiziarie.

La designazione del servizio NAFS è di cruciale importanza, soprattutto per gli Stati membri il cui sistema amministrativo è decentrato.

Il servizio NAFS dovrebbe istituire un gruppo di esperti capaci di assicurare un'esperienza adeguata. Grazie alle proprie conoscenze e competenze, il gruppo multidisciplinare dovrebbe essere in grado di coprire tutte le varie fasi del ciclo antifrode. Le questioni chiave da affrontare nell'ambito del ciclo antifrode dovrebbero essere la consapevolezza delle frodi, la prevenzione e l'individuazione delle frodi, le sanzioni e, infine, la comunicazione sulla lotta antifrode.

La fase preparatoria è fondata sul dialogo continuo con i partner/le parti interessate, soprattutto mediante l'istituzione di gruppi di lavoro ad hoc secondo le necessità identificate.

Il servizio di coordinamento antifrode (AFCOS) può svolgere un ruolo chiave nell'elaborazione e nel monitoraggio di una strategia nazionale antifrode.

1.1.1. L'AFCOS in veste di servizio NAFS

La designazione dell'AFCOS come servizio nazionale responsabile per l'elaborazione della strategia nazionale antifrode presenta molteplici vantaggi. Tenuto conto delle principali funzioni dell'AFCOS, questo servizio potrebbe attuare in maniera efficace la cooperazione e lo scambio di informazioni per quanto riguarda la preparazione, l'elaborazione e l'adozione di una strategia nazionale antifrode e del suo corrispondente piano d'azione. Grazie a tale funzione l'AFCOS potrebbe chiedere più facilmente sostegno alle autorità responsabili di entrambi i fronti del bilancio (entrate e spese), inclusi i responsabili della gestione, dell'attuazione, della certificazione, dell'audit, dell'indagine, dell'azione giudiziaria e dell'imposizione di sanzioni a livello nazionale, nonché all'OLAF, alla Commissione europea e a partner internazionali a livello di Unione e a livello internazionale. A questo proposito, l'AFCOS potrebbe:

- ✓ organizzare e coordinare il processo di elaborazione della NAFS e il suo piano d'azione;

- ✓ effettuare l'analisi della struttura organizzativa, degli attori, delle misure e delle procedure già adottate;
- ✓ condurre una valutazione del rischio di frode e analizzare adeguatamente la situazione attuale di un paese per quanto riguarda le misure antifrode in atto, tenendo conto di tutte e quattro le fasi del ciclo antifrode;
- ✓ effettuare una valutazione della situazione attuale in merito a irregolarità e frodi;
- ✓ determinare il campo d'azione e la portata della strategia nazionale antifrode e impostare un calendario indicativo per la preparazione di detta strategia;
- ✓ procedere alla pianificazione generale e alla ripartizione dei compiti di elaborazione della strategia nazionale antifrode e del piano d'azione;
- ✓ fungere da segretariato o presidente dell'organismo organizzativo politico che fornirà sostegno politico per l'adozione della Strategia;
- ✓ mobilitare esperti delle diverse autorità e dei diversi servizi che rappresentano entrambi i fronti del bilancio (spese ed entrate) e anche delle autorità giudiziarie, delle Procure e delle autorità di contrasto;
- ✓ essere responsabile dell'aggiornamento della Strategia e del piano d'azione;
- ✓ divulgare informazioni e materiali tra i partecipanti e tra le istituzioni;
- ✓ chiedere l'assistenza e il sostegno di partner internazionali, come l'OLAF, la Commissione europea, ecc.;
- ✓ coinvolgere le autorità a livello regionale/federale;
- ✓ sensibilizzare il pubblico all'elaborazione della strategia nazionale antifrode (e coinvolgere la società civile) e alla sua adozione.

ESEMPIO

Il ruolo dell'AFCOS bulgaro nell'ambito della NAFS

L'AFCOS bulgaro funge da segretariato dell'organo politico, il Consiglio AFCOS; è competente per l'elaborazione della strategia nazionale antifrode e del relativo piano d'azione, nonché degli aggiornamenti tempestivi degli stessi; fornisce inoltre al Consiglio AFCOS informazioni sull'attuazione della strategia nazionale per la prevenzione e la lotta contro le irregolarità e le frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea per il periodo 2014-2020.

ESEMPIO

Il ruolo centrale di coordinamento dell'AFCOS lettone

Nel caso della Lettonia, l'AFCOS è situato presso il ministero delle Finanze e funge da coordinatore centrale che si occupa della redazione della Strategia comune/unica sulla base delle informazioni fornite dal suo gruppo di lavoro, i cui membri rappresentano il Consiglio AFCOS nazionale. Nel Consiglio AFCOS siedono 10 membri esperti permanenti e 6 membri esperti non permanenti provenienti da diverse autorità nazionali competenti. Inoltre, l'ufficio per la trasparenza internazionale è coinvolto nella rete istituzionale AFCOS in veste di partner esterno in grado di fornire raccomandazioni sulla stesura della strategia nazionale antifrode e che può anche partecipare alle riunioni del Consiglio AFCOS. Di conseguenza, è essenziale disporre di un organo di coordinamento e di attuazione comune per redigere e attuare la Strategia.

1.2. Autorità da coinvolgere nel processo di NAFS

1.2.1. Cooperazione nazionale

Devono essere coinvolte tutte le autorità competenti in materia di gestione e attuazione, certificazione, audit, indagini, azioni giudiziarie e imposizione di sanzioni. Le competenze di queste parti interessate dovrebbero abbracciare la gestione, il controllo e il sistema giudiziario. Se possibile, dovrebbero appartenere a:

- autorità di gestione;
- organismi intermedi;
- autorità di certificazione;
- autorità di audit;
- AFCOS;
- autorità di controllo del governo o del parlamento;
- organi di verifica delle amministrazioni pubbliche;
- autorità investigative;
- procure;
- tribunali.

È consigliabile coinvolgere organizzazioni che abbiano responsabilità di controllo, supervisione o gestione direttamente o indirettamente collegate a progetti finanziati da fondi dell'UE:

- autorità garanti della concorrenza;
- commissioni arbitrali per gli appalti;
- autorità fiscali;
- autorità doganali.

Inoltre, è possibile stabilire relazioni di collaborazione e coinvolgere diverse organizzazioni non governative in veste di partner esterni che svolgono un ruolo di vigilanza al fine di evitare eventuali rischi di frode e corruzione. Queste organizzazioni contribuiscono inoltre a sensibilizzare l'opinione pubblica.

Il gruppo incaricato deve preparare un programma di lavoro per definire la Strategia entro un termine preciso, e, inoltre, puntare a ricevere un pieno sostegno politico e a coinvolgere le parti interessate.

1.2.2. Cooperazione internazionale

La creazione di un sistema efficace per l'elaborazione e, di conseguenza, l'adozione di una strategia nazionale antifrode richiede non soltanto un buon coordinamento tra tutte le strutture coinvolte nel processo di attuazione e controllo dei fondi UE, a livello nazionale ed europeo, ma anche una forte capacità amministrativa associata a esperienza in materia, nonché a esperienza internazionale. Al fine di potenziare le competenze di tutte le persone e le istituzioni coinvolte, nonché per creare una rete nel cui ambito discutere le questioni in gioco e le problematiche relative al processo di elaborazione della NAFS, diversi Stati membri hanno organizzato con successo incontri bilaterali volti allo scambio di esperienze in maniera da ottenere competenze adeguate.

ESEMPIO

Le esperienze internazionali bilaterali della Bulgaria

Nell'ambito dell'attuazione di un progetto realizzato dall'AFCOS bulgaro nel quadro del programma di assistenza tecnica cofinanziato dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), sono stati organizzati diversi studi internazionali antifrode tra i servizi AFCOS degli Stati membri. Per esempio, l'AFCOS bulgaro si è incontrato con il DLAF rumeno, l'AFCOS portoghese, l'AFCOS slovacco e l'AFCOS greco nell'ambito di riunioni bilaterali. Gli ultimi due studi sono stati condotti in collaborazione con Stati membri che hanno già sviluppato una strategia nazionale antifrode e l'hanno trasmessa ufficialmente alla Commissione. Tali cooperazioni internazionali bilaterali hanno dimostrato la propria importanza su base comparativa per quanto riguarda l'elaborazione di una strategia nazionale antifrode, nonché la creazione e l'aggiornamento del piano d'azione.

ESEMPIO

Le esperienze internazionali trilaterali della Lettonia

La Lettonia vanta un'esperienza riuscita nell'ambito di un'assistenza internazionale di altri Stati membri (con l'AFCOS bulgaro e l'AFCOS maltese) sotto forma di workshop e missione di esperti tra pari trilaterali TAIEX, intesa a sviluppare la strategia antifrode della Lettonia. Come risultato di questa collaborazione internazionale, è stato esaminato l'attuale stato di avanzamento della lotta antifrode e sono state formulate raccomandazioni. Gli esperti hanno condiviso le migliori prassi e hanno contribuito a rafforzare la capacità dell'AFCOS lettone, nonché a sottolineare l'importanza e la necessità di stabilire una strategia antifrode al massimo livello politico.

1.3. Periodo coperto dalla Strategia

Per quanto riguarda il periodo coperto dalla Strategia, si profilano due opzioni.

La prima consiste nel collegare direttamente la Strategia ai programmi operativi. Il prossimo quadro finanziario pluriennale riguarda il periodo 2014-2020. Potrebbe essere ragionevole collegare la durata di validità della Strategia al periodo di riferimento dei programmi operativi. La Strategia sarebbe quindi valida fino alla chiusura dei programmi operativi 2014-2020. Qualora venisse scelta questa opzione, non bisognerebbe dimenticare i programmi operativi del periodo 2007-2013 e gli obiettivi dovrebbero valere anche per questi programmi.

La seconda opzione, che consiste nel definire il periodo di validità della strategia nazionale antifrode indipendentemente dal periodo di riferimento del programma operativo/quadro finanziario pluriennale, tiene conto delle specificità delle spese e delle entrate del bilancio. In ogni caso, una Strategia volta a conferire una visione a lungo termine in un settore dovrebbe coprire idealmente almeno 4-5 anni. Poiché, tuttavia, ogni paese dispone di un proprio quadro e di una propria pianificazione nazionale, il periodo coperto dalla Strategia va adeguato di conseguenza.

1.4. Sostegno politico a favore della NAFS

Tenuto conto dell'ampia gamma e del gran numero di organismi coinvolti, il servizio NAFS potrebbe aver bisogno del pieno sostegno politico del governo.

Il sostegno politico per questo tipo di documento è estremamente importante per garantirne la corretta attuazione. È necessario non soltanto per fare acquisire legittimità alla strategia, ma anche per ottenere effetti vincolanti sugli organismi coinvolti, senza i quali potrebbe risultare difficile conseguire gli obiettivi stabiliti. Il modo migliore per garantire il sostegno politico è quello di pubblicare la strategia nazionale antifrode sotto forma di decreto governativo, garantendole così la legittimità e l'effetto vincolante necessari. In alternativa, si raccomanda di creare un comitato politico che definirà le indicazioni principali della

Strategia, garantirà il sostegno del governo e approverà le principali modifiche. Comitati di questo tipo sono stati istituiti con successo, per esempio, in Slovacchia o in Bulgaria.

La strategia nazionale antifrode deve essere obbligatoria per tutti i soggetti coinvolti; di conseguenza, si raccomanda vivamente agli Stati membri di creare un organo politico, chiamato in prima istanza a prestare sostegno politico all'AFCOS e a tutti gli organismi coinvolti nel processo di organizzazione, coordinamento, elaborazione, adozione e controllo della NAFS.

Affinché la strategia nazionale antifrode sia vincolante, la stessa deve essere adottata tramite un atto giuridico, come ad esempio un atto del parlamento, del governo, ecc.

L'organo politico deve:

- ✓ rappresentare e mobilitare tutte le istituzioni coinvolte nella tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea (a questo proposito, l'organo politico deve avere funzioni organizzative);
- ✓ fornire sostegno politico per l'elaborazione e l'adozione della strategia nazionale antifrode;
- ✓ collaborare in modo efficace con il servizio nazionale designato che elaborerà la strategia nazionale antifrode;
- ✓ rappresentare istituzioni impegnate nel processo di attuazione e controllo dei fondi UE e, possibilmente, anche la società civile.

ESEMPIO

Comitato direttivo in Slovacchia

Un simile modello di interazione viene attuato in Slovacchia per quanto riguarda l'organo politico organizzativo del Comitato direttivo per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea nella Repubblica slovacca (il comitato direttivo). I poteri e le competenze del comitato direttivo sono definiti in uno statuto, approvato con risoluzione del governo n. 748 del 5 settembre 2007, ed è presieduto dal direttore generale della Sezione Controllo e lotta alla corruzione (AFCOS slovacco). Il comitato direttivo, che sovrintende all'esecuzione dei compiti e delle misure derivanti dall'attuazione della strategia nazionale: collabora con il dipartimento del punto di contatto centrale per l'OLAF al fine di garantire il coordinamento e la cooperazione tra i partner della rete AFCOS nella tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea nella Repubblica slovacca; istituisce gruppi di lavoro per svolgere compiti specifici derivanti dall'impegno della Repubblica slovacca a favore della tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea e ne supervisiona le attività, ecc.

ESEMPIO

Consiglio AFCOS in Bulgaria

Il Consiglio per il coordinamento nella lotta contro le violazioni che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea (Consiglio AFCOS) è un organo politico, istituito dal decreto del Consiglio dei ministri n. 18 del 4 febbraio 2003. Il Consiglio AFCOS fornisce un elevato livello politico di coerenza e complementarità delle misure avviate dalle autorità nazionali per la lotta contro le irregolarità e le frodi che interessano i fondi UE. Il presidente del Consiglio è il vice primo ministro e ministro degli Interni, che attua la politica statale in materia di tutela degli interessi finanziari dell'UE. I membri del Consiglio sono ministri, viceministri, direttori esecutivi, capi degli organi di controllo e dirigenti delle amministrazioni, responsabili della gestione dei fondi e dei programmi UE, direttori di agenzie delle entrate, di organi di certificazione, di organi di controllo, ossia tutti coloro che hanno un ruolo nella lotta contro le violazioni che incidono sulle spese e sulle entrate del bilancio. Nel Consiglio AFCOS sono rappresentate anche le autorità giudiziarie, la procura e le autorità di contrasto.

Il Consiglio AFCOS: suggerisce al Consiglio dei ministri progetti di nuovi atti legislativi, strategie (NAFS compresa) e piani d'azione in materia di lotta contro la frode a danno dei fondi dell'Unione europea; elabora una relazione annuale sulle attività da presentare al Consiglio dei ministri e discute questioni riguardanti gli interessi finanziari dell'UE; prende decisioni e adotta misure per ottimizzare il processo di lotta contro le frodi a danno dei fondi dell'Unione europea.

L'AFCOS bulgaro funge da segretariato del Consiglio AFCOS, il quale garantisce una buona cooperazione tra di loro e facilita l'elaborazione e l'adozione della strategia nazionale antifrode e del relativo piano d'azione.

ESEMPIO

Il comitato nazionale antifrode (CNLF) in Francia

Il comitato nazionale antifrode (Comité National de Lutte contre la Fraude, CNLF) è stato istituito tramite decreto del 18 aprile 2008 sul coordinamento della lotta contro la frode e la creazione di un'unità nazionale antifrode. Il comitato ha il compito di indirizzare la politica del governo sulla lotta contro la frode ai danni delle finanze pubbliche, a prescindere dal fatto che si tratti di imposte obbligatorie e altre entrate delle autorità pubbliche oppure di prestazioni sociali. Ogni anno il comitato nazionale approva un piano nazionale che deve essere attuato dai comitati.

Il comitato è presieduto dal primo ministro e include i ministri responsabili per il bilancio, il lavoro, la sicurezza sociale, la sanità, la giustizia, la difesa, l'interno, l'agricoltura e l'immigrazione.

Il piano nazionale per la lotta contro la frode per il 2015, ad esempio, è stato adottato dal primo ministro in occasione della riunione del comitato nazionale antifrode (CNLF) del 23 giugno 2016. Esso rispecchia gli orientamenti della politica in materia di lotta contro le frodi ai danni delle finanze pubbliche che il governo intende seguire nel 2015 e all'inizio del 2016, a livello internazionale, nazionale e locale.

Per il 2016, il CNLF ha approvato per la prima volta un piano strategico per il periodo 2016-2018 in data 14 settembre 2016. Il piano, che comprenderà misure riguardanti le finanze pubbliche nazionali e dell'Unione europea, sarà strutturato intorno alle principali linee strategiche e includerà una sezione di valutazione (obiettivi, misure, fasi e prodotti) che fornirà informazioni precise sui progressi compiuti nella sua attuazione in occasione delle successive riunioni del CNLF. All'AFCOS francese (DNLF) spetta redigere il piano e valutarne l'attuazione, in collaborazione con tutti i partner.

I 5 orientamenti strategici del piano sono:

- *adeguare il processo di controllo alla mobilità internazionale;*
- *ottimizzare la gestione e la sicurezza delle informazioni digitali;*
- *rafforzare la lotta contro le frodi riguardanti documenti e identità;*
- *sviluppare la mappatura dei rischi;*
- *migliorare le tecniche di indagine, l'efficienza delle sanzioni e il recupero.*

ESEMPIO

Il sostegno politico a favore della NAFS in Romania

Il dipartimento per la lotta antifrode - DLAF (AFCOS rumeno) funge da coordinatore nazionale della lotta contro le frodi a danno degli interessi finanziari dell'UE in Romania, come si afferma nel quadro giuridico. È inoltre tenuto, per legge, a redigere la strategia nazionale antifrode e a coordinarne l'attuazione.

Il sostegno politico a favore della NAFS è assicurato dato che il DLAF viene coordinato dal primo ministro. Il DLAF ha inviato un memorandum all'ufficio del primo ministro informandolo in merito all'opportunità e alla necessità di elaborare una strategia nazionale antifrode e ha chiesto il sostegno del governo per coinvolgere in questo processo tutte le autorità nazionali competenti in materia di gestione dei fondi UE. Tale sostegno è stato concesso. Di conseguenza, la strategia sarà approvata tramite decisione del governo.

Se il sostegno politico non è ancora stato assicurato al momento della redazione della strategia nazionale antifrode, si suggerisce di promuoverlo lentamente attraverso il dialogo e spiegando la necessità della Strategia. Inoltre, si consiglia di avvalersi di competenze internazionali, come ad esempio il sostegno fornito dall'OLAF o da altri Stati membri che già dispongono di una strategia nazionale antifrode, nonché di utilizzare queste raccomandazioni internazionali nell'ambito del dialogo, al fine di rafforzare le posizioni.

ESEMPIO

Ottenere il sostegno politico in Lettonia

In Lettonia, la strategia antifrode dell'AFCOS è attualmente in fase di sviluppo. Grazie alla proficua collaborazione internazionale con altri Stati membri, le raccomandazioni degli esperti internazionali sono state utilizzate come base per ottenere l'approvazione politica. Di conseguenza, si prevede che la strategia antifrode dell'AFCOS verrà approvata dal consiglio dei ministri e che sarà giuridicamente vincolante per tutte le istituzioni coinvolte nella rete AFCOS.

Tuttavia, anche in seguito all'approvazione formale della Strategia, è essenziale mantenere un dialogo continuo con gli alti dirigenti e il pubblico in generale.

1.5. Comunicazione e sensibilizzazione dell'opinione pubblica

Il servizio NAFS deve occuparsi anche della sensibilizzazione dell'opinione pubblica alla Strategia stessa. In effetti, uno degli strumenti fondamentali per prevenire irregolarità, frodi e corruzione è una strategia di comunicazione/relazioni pubbliche rivolta alla società. La strategia di comunicazione della NAFS dovrebbe suggerire mezzi concreti per informare il pubblico in generale in merito agli obiettivi della Strategia e per spiegare al personale del

settore pubblico in senso lato quali siano i suoi obblighi in materia di tutela degli interessi finanziari. In questo modo, l'impegno nazionale a favore della tutela del bilancio nazionale e del bilancio dell'UE sarà reso noto ai beneficiari attuali e futuri.

ESEMPIO

Campagna di sensibilizzazione alla lotta antifrode nelle scuole a Malta

La campagna di sensibilizzazione antifrode nelle scuole, rivolta agli studenti di età compresa tra i 14 e i 16 anni, è stata varata in collaborazione con il ministero dell'Istruzione e dell'occupazione. La Direzione per la qualità e gli standard in materia di istruzione (DQSE) ha fornito informazioni sull'iniziativa agli insegnanti di materie afferenti al settore economico e alla contabilità presso scuole statali, confessionali e indipendenti. Gli studenti sono stati invitati a partecipare a un concorso a premi legato a un quiz antifrode online. Il quiz ha fatto parte della campagna di sensibilizzazione contro le frodi e la corruzione, che ha offerto l'occasione per discutere con gli studenti questo problema etico sempre più delicato.

In caso di sistema amministrativo decentrato, la prassi migliore consisterebbe nel predisporre una strategia di comunicazione comune e integrata tra tutti i servizi coinvolti nell'attuazione della strategia nazionale antifrode. Inoltre, si dovrebbe prendere in considerazione la possibilità di coinvolgere diverse organizzazioni collaterali (per esempio ONG), dato che in alcuni paesi un'impostazione del genere potrebbe assicurare un maggiore sostegno dell'opinione pubblica.

ESEMPIO

Sviluppo della comunicazione strategica in Lettonia

L'AFCOS lettone ha un sistema amministrativo decentrato. La strategia antifrode sarà giuridicamente vincolante per tutti i servizi inclusi nel quadro istituzionale dell'AFCOS. Pertanto, contemporaneamente alla stesura della Strategia, a livello nazionale si sta sviluppando la rete dei comunicatori dell'AFCOS.

Il principio della rete prevista è simile a quello seguito nell'ambito dell'OLAF (OAFCN). Di conseguenza, i comunicatori provenienti da tutte le istituzioni devono concordare la strategia e le attività che saranno realizzate nel periodo di tempo stabilito, nonché il piano vero e proprio attraverso il quale sarà condotta la comunicazione con il pubblico in materia di prevenzione delle frodi e della corruzione. Il ruolo principale di coordinamento resta affidato all'AFCOS lettone.

2. Fase preparatoria

La fase preparatoria della realizzazione di una strategia nazionale antifrode è cruciale e va svolta diligentemente. Occorre pertanto dedicare tempo e risorse sufficienti a questa parte

importante del processo. Questa fase si propone di ottenere una panoramica completa delle modalità con cui vengono gestite frodi e irregolarità da tutte le parti interessate sul versante delle spese e su quello delle entrate del bilancio. Ciò costituirà una base per le decisioni da adottare al momento di definire gli obiettivi, gli indicatori e il relativo piano d'azione.

La fase preparatoria comprende i due stadi seguenti:

- un'analisi della situazione attuale per verificare i punti di forza e di debolezza dei sistemi nazionali e delle misure antifrode adottate e
- una valutazione del rischio di frode.

Questa fase sarà realizzata: 1) esaminando la struttura organizzativa, gli attori, le misure e le procedure già adottate; 2) svolgendo una valutazione del rischio di frode. Qualora in queste fasi vengano rilevati punti di debolezza, la loro eliminazione dovrebbe proiettarsi negli obiettivi definiti durante la fase di elaborazione, che compariranno successivamente nel piano d'azione.

2.1. Situazione attuale del contesto antifrode

La diagnosi della situazione richiede un esame dei punti di forza e di debolezza dei seguenti settori, per quanto riguarda il loro contributo a ciascuna delle quattro fasi del ciclo antifrode (prevenzione, individuazione, indagini e azioni giudiziarie, recuperi e sanzioni) oppure il loro impatto su di esse:

- legislazione;
- organizzazione (per esempio nazionale (centralizzata o decentrata) o locale, provvista o meno di un coordinatore, il ruolo dell'AFCOS, ecc.);
- gestione e attori;
- procedure (compresi i controlli effettuati, ecc.);
- mezzi e risorse (risorse umane, strumenti adeguati: informatici, documenti, linee guida, formazione, comunicazione, ecc.);
- cooperazione e collaborazione a livello nazionale tra le autorità competenti (in materia di esperienze e casi); e
- cooperazione a livello di Unione europea (con la Commissione e con altri Stati membri).

In questa fase è altresì importante identificare le ragioni che stanno alla base dei punti di forza e di debolezza individuati, dato che ciò contribuirà, successivamente, a definire delle soluzioni. Le ragioni vanno ricercate nel contesto giuridico, istituzionale, economico, sociale e politico.

Al fine di facilitare la valutazione della situazione attuale, nel 2015 il gruppo di lavoro per la prevenzione delle frodi del COCOLAF ha elaborato un documento pratico intitolato "*Practical steps towards drafting of a National Anti-Fraud Strategy*"⁸ (Fasi concrete verso l'elaborazione di una strategia nazionale antifrode) che contiene uno strumento pratico (sotto forma di file xls) che può essere utilizzato per effettuare la valutazione. Questo documento di lavoro fornisce agli Stati membri un elenco notevole, seppur non esaustivo, di elementi da

⁸ Rif. Ares(2015)5642419 - 07/12/2015.

prendere in considerazione per quanto riguarda ogni fase del ciclo antifrode. Inoltre, questo documento può anche fornire un esempio di come gli obiettivi possano essere strutturati e collegati direttamente al risultato della fase di valutazione.

ESEMPIO

Identificare le principali cause di fondo a Malta

"Irregolarità, frodi e corruzione sono provocate da difetti delle norme formali che regolano le attività del settore pubblico (soprattutto nell'ambito della legislazione) e dalle carenze delle norme informali (sistemi di valore, etica e morale). Le principali cause sottese a tali fenomeni sono:

- ◆ *inefficienze del mercato;*
- ◆ *funzioni normative inadeguate dell'amministrazione pubblica;*
- ◆ *legislazione inadeguata;*
- ◆ *attuazione inefficace e inefficiente delle norme formali;*
- ◆ *applicazione e sorveglianza esterna carenti;*
- ◆ *assenza di controllo e monitoraggio, soprattutto di controllo interno;*
- ◆ *standard culturali, etici e morali e sistemi di valore della società carenti".*

(Estratto della strategia nazionale antifrode di Malta)

Per il completamento della valutazione, si possono ottenere le informazioni necessarie:

- ✓ raccogliendo e analizzando documenti, relazioni e dati (per esempio legislazione, documenti di lavoro del personale, procedure, metodologie e linee guida);
- ✓ utilizzando questionari online, indagini, contatti diretti con le parti interessate, interviste (di persona, al telefono, su Skype o sistemi equivalenti, ecc.) e la discussione con esperti, gruppi di lavoro, ecc.

L'utilizzo di diverse fonti di informazioni contribuirà a comprovare i risultati ottenuti.

2.1.1. Prevenzione delle frodi

La prevenzione è essenziale nella lotta antifrode. La prevenzione delle frodi è più facile e più efficiente, in termini di costi, rispetto all'attività riparatoria. Gli Stati membri devono impegnarsi a fondo per sviluppare e realizzare l'attività di prevenzione delle frodi.

Un sistema di gestione e di controllo solido e attuato in maniera efficace è essenziale, giacché può ridurre sensibilmente il rischio di frodi, pur non potendolo eliminare del tutto.

L'esame relativo alle misure e alle tecniche preventive deve consentire:

- ✓ la valutazione dell'efficienza delle misure e delle tecniche preventive già adottate;
- ✓ proposte riguardanti la modifica, l'adattamento o l'abrogazione delle misure esistenti o la definizione di nuove misure;

- ✓ una migliore valutazione del grado di sensibilizzazione dei cittadini e cultura etica tra i dipendenti degli Stati membri in materia di frode ai danni dei fondi dell'UE.

Le misure di prevenzione sono basate su forti capacità amministrative, quali:

- ✓ una legislazione a prova di frode (in particolare tramite l'eliminazione di scappatoie)⁹;
- ✓ una politica di trasparenza sostenuta da una vasta politica di comunicazione e sensibilizzazione dell'opinione pubblica;
- ✓ un forte sistema di controllo interno;
- ✓ lo sviluppo di una cultura etica tra i dipendenti coinvolti nella tutela degli interessi finanziari dell'UE (esiste una chiara indicazione del fatto che i dipendenti stanno cercando di raggiungere elevati standard etici, che risulta evidente agli osservatori?; Esiste un documento ben fondato e privo di ambiguità, come per esempio un codice di condotta, che copre anche la questione del conflitto di interesse?);
- ✓ una solida politica in materia di risorse umane, che trovi il giusto equilibrio tra l'avvicendamento del personale (per mantenere il personale esperto) e la mobilità obbligatoria (per ridurre al minimo i rischi di conflitti di interessi, ecc.);
- ✓ una gestione del rischio di frode strutturata, pratica e mirata;
- ✓ una strategia per la formazione antifrode;
- ✓ una stretta cooperazione tra organismi a livello nazionale e dell'Unione europea.

ESEMPIO

Cooperazione tra le autorità in Croazia

Secondo il codice di procedura amministrativa, tutte le istituzioni si scambiano informazioni e collaborano nell'esecuzione dei rispettivi compiti; inoltre, possono essere stipulati accordi relativi alla cooperazione amministrativa tra due o più istituzioni al fine di organizzare lo scambio di informazioni nel dettaglio, ossia in relazione ad aspetti quali scadenze per fornire informazioni, tipo di informazioni che possono essere scambiate, eventuali sanzioni qualora l'istituzione si rifiuti di fornire informazioni, modalità per la messa a disposizione delle informazioni (copia cartacea, e-mail).*

** La disposizione relativa alla condivisione di informazioni tra le istituzioni è contenuta nell'articolo 26 del codice di procedura amministrativa (OG 47/09).*

⁹ Cfr. COM(2000) 358 final del 28 giugno 2000 sulla lotta contro la frode, in particolare il punto 1.1: *Per avere efficacia duratura, la politica di difesa degli interessi e dei fondi pubblici deve fondarsi su una normativa chiara, di facile applicazione e intesa a rafforzare la sana gestione finanziaria e il controllo efficace delle politiche comunitarie. Le disposizioni ivi contenute dovranno essere sufficientemente dissuasive da scoraggiare al massimo ogni comportamento illecito.*

2.1.1.1. Impermeabilità alle frodi della legislazione

Sebbene sia difficile trovare una legislazione assolutamente impermeabile alle frodi, gli Stati membri si impegnano a migliorare continuamente le proprie disposizioni antifrode in modo da ridurre le possibilità di frode. Di conseguenza, il primo passo dovrebbe consistere nell'impermeabilità alle frodi della legislazione vigente e di quella in attesa di adozione. Ciò comporta la ricerca di informazioni pertinenti su come la legge venga applicata nella pratica. A tale riguardo sono disponibili diverse fonti di informazione:

- http://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/better-regulation-why-and-how_it
- http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/law_making_en.htm
- risoluzione del Parlamento europeo del 14 settembre 2011 su una migliore legiferazione, sulla sussidiarietà, la proporzionalità e la normativa intelligente (2011/2029(INI));
- *Criminal Preventive Risk Assessment in the Law Making Procedure: Final Report on the research project 1999/FAL/140 finanziato dal programma 'FALCONE' dell'UE e dal Max Planck Institute, 2001.*

L'impermeabilità alle frodi della legislazione può essere realizzata, per esempio, da un'autorità designata, da accademici, oppure tramite un progetto esternalizzato, con il coordinamento dall'AFCOS nazionale, se del caso.

Lo scopo dell'impermeabilità alle frodi è il seguente:

- ✓ rivelare le conseguenze indesiderabili delle disposizioni legislative esistenti e/o in attesa di adozione, rivolgendo particolare attenzione alle scappatoie che consentono di commettere frodi;
- ✓ determinare i rischi derivanti dalle disposizioni e dalla formulazione della legislazione pertinente che non è stata resa "a prova di frode";
- ✓ elaborare proposte di modifica della legislazione in questione, al fine di eliminare i rischi potenziali esistenti o il loro aumento, prevenire nuovi rischi ed eliminare le possibilità di frodi.

ESEMPIO

Impermeabilità alle frodi della legislazione in Slovacchia

Il processo di impermeabilità alle frodi è stato incluso nel piano d'azione allegato alla strategia nazionale per la tutela degli interessi finanziari dell'UE in Slovacchia. Il punto di contatto centrale per l'OLAF (qui di seguito "PCC") è l'organismo al quale è stato assegnato il ruolo di coordinamento nell'espletamento dei compiti relativi a questa misura. Rendere la legislazione impermeabile alle frodi è uno dei compiti specificati nel piano d'azione che accompagna la strategia nazionale per la tutela degli interessi dell'UE nella Repubblica slovacca.

Dopo aver esaminato la pertinente documentazione UE relativa alla lotta contro la frode e altri materiali di analisi pertinenti, il PCC ha proposto 19 contesti percepiti come potenziali fonti di rischi di frode. I seguenti 6 contesti sono stati selezionati per un'ulteriore analisi: conflitto d'interessi; doppio finanziamento; efficacia ed efficienza dei recuperi; efficacia delle pene e delle sanzioni; efficienza della gestione, del controllo e della selezione dei progetti finanziati dal bilancio dell'UE.

** La disposizione relativa alla condivisione di informazioni tra le istituzioni è contenuta nell'articolo 26 del codice di procedura amministrativa (OG 47/09).*

Gli esperti hanno scelto il contesto o i contesti rientranti nei loro specifici settori in modo da poter sfruttare appieno la propria competenza nello svolgimento dell'attività di impermeabilizzazione alle frodi della legislazione ad essi pertinente. Tuttavia, non solo la legislazione in vigore e quella proposta/in attesa di adozione, ma anche altri documenti vincolanti pertinenti, possono essere sottoposti a un esame di impermeabilità alle frodi.

Gli esperti concordano su una procedura generale suddivisa in fasi. Ogni fase dovrebbe includere informazioni sullo scopo e sull'obiettivo, la persona o le persone responsabili, le scadenze e la descrizione dell'attività.

Per esempio, la prima fase può comprendere la descrizione di situazioni della vita reale percepite a rischio nel quadro di determinati settori giuridici dal punto di vista della tutela degli interessi finanziari dell'UE. La designazione di esperti/organismi competenti per l'impermeabilità alle frodi della legislazione/dei documenti selezionati si basa sul comune accordo tra gli esperti. Al fine di ottenere informazioni pertinenti, la selezione delle fonti include, per esempio, la legislazione vigente/proposta, le decisioni giudiziarie, le analisi giuridiche, i pareri di relazioni di audit, i risultati di analisi dei rischi di frode svolte da diversi settori, mezzi di comunicazione, conferenze, ONG, ecc.

La seconda fase può prevedere la selezione della legislazione da rendere impermeabile alle frodi. Gli esperti dovrebbero proporre un elenco della legislazione/dei documenti pertinenti interessati.

La terza fase può prevedere l'individuazione dei punti deboli e delle lacune della legislazione selezionata oggetto di un esame di impermeabilità alle frodi. Le informazioni iniziali dovrebbero includere: il nome del documento; la formulazione della o delle disposizioni esaminate; la descrizione del modo in cui la legislazione e/o una determinata disposizione risponde alla particolare situazione; una precisa individuazione e valutazione dei punti deboli e delle lacune; la specificazione degli ostacoli giuridici e il metodo proposto per eliminarli.

Nella quarta fase, si dovrebbero trarre le conclusioni e fornire raccomandazioni. Gli esperti riassumeranno le risultanze e gli esiti e redigeranno le relazioni attinenti ai rispettivi settori di competenza. Successivamente, queste relazioni, valutazioni e analisi dovrebbero essere riassunte in una relazione complessa. La relazione finale può contenere raccomandazioni per quanto riguarda la formulazione delle disposizioni interessate.

La relazione di sintesi dovrebbe essere presentata a tutti i membri del gruppo di lavoro con l'invito a formulare osservazioni al riguardo. I commenti e suggerimenti importanti e particolarmente utili dovrebbero quindi esservi integrati. La relazione di sintesi modificata dovrebbe poi essere sottoposta all'organo direttivo della rete AFCOS per l'approvazione e, successivamente, al governo.

L'adozione, da parte del governo, di misure sull'esigenza di rendere la legislazione nazionale impermeabile alle frodi è utile per ottenere promozione e sostegno politico. La clausola di impermeabilità alle frodi dovrebbe essere fondata nelle norme legislative. Nell'ambito del processo legislativo, è opportuno proporre un processo che possa essere utile per rendere regolarmente impermeabile alle frodi la legislazione in attesa di adozione o in fase di preparazione. Inoltre, sarebbe estremamente vantaggioso coinvolgere esperti delle ONG e sfruttare le competenze di accademici nel processo di impermeabilizzazione alle frodi.

2.1.2. Individuazione delle frodi

Gli Stati membri dovrebbero essere determinati a rilevare le irregolarità e ad avviare le opportune procedure di rettifica e sanzionatorie. A questo proposito, è fondamentale che tutti i mezzi e le risorse a disposizione delle autorità nazionali competenti vengano pienamente utilizzati e sfruttati per individuare le irregolarità. L'esame delle misure e delle tecniche di individuazione consentirà:

- ✓ l'elaborazione di un inventario dei sistemi di controllo interno ed esterno esistenti;
- ✓ la verifica dell'esistenza e dell'efficienza di una procedura di denuncia;
- ✓ il controllo per accertare che il flusso di informazioni, in seguito alla rilevazione di casi di sospetta frode, sia incanalato in maniera corretta ed efficace;
- ✓ la chiara illustrazione del sistema di segnalazione di irregolarità e frodi a livello nazionale e di Unione europea e un'attività di controllo per accertare che il personale sia a conoscenza di tali procedure;
- ✓ la determinazione delle responsabilità per il controllo di qualità delle relazioni (AFCOS o un altro organismo).

Le misure di individuazione si basano su solide capacità amministrative quali:

- ✓ procedure chiare e affidabili per la gestione di casi di sospetta frode rilevati e per l'assicurazione di un flusso rapido e adeguato delle informazioni verso le autorità competenti;
- ✓ una politica all'insegna della chiarezza e della protezione per quanto riguarda la denuncia di illeciti;
- ✓ la messa a disposizione del personale di strumenti di rilevamento;
- ✓ formazione;
- ✓ meccanismi di segnalazione validi ed efficienti (per esempio IMS).

2.1.3. Indagini e azione giudiziaria

L'esame riguardante le misure e le tecniche di indagine e azione giudiziaria dovrebbe concentrarsi sulle frodi, sulla corruzione e su ogni altra attività illecita che leda gli interessi finanziari dell'UE. Ciò consentirà:

- ✓ la valutazione delle norme giuridiche, organizzative e procedurali concernenti le indagini amministrative e/o penali e/o l'azione giudiziaria;
- ✓ la valutazione della fluidità e della qualità del flusso/scambio di informazioni tra le autorità competenti interessate.

Le misure di indagine e azione giudiziaria dovrebbero basarsi su solide capacità amministrative quali:

- ✓ norme chiare ed efficaci sul flusso/sullo scambio di informazioni tra le autorità amministrative e giudiziarie competenti;
- ✓ una solida e intensa cooperazione tra le autorità amministrative e giudiziarie competenti;
- ✓ la specializzazione di investigatori e pubblici ministeri nella sezione delle spese e delle entrate del bilancio dell'UE;
- ✓ formazione continua in questo campo.

2.1.4. Recupero e sanzioni

Ai sensi dell'articolo 325, paragrafo 2, del TFUE, gli Stati membri sono tenuti a sanzionare le frodi, la corruzione e ogni altra attività illegale che leda gli interessi finanziari dell'UE adottando le stesse rigorose misure che applicherebbero per difendere i propri interessi nazionali. Un deterrente importante per i potenziali autori di frodi è l'attuazione di sanzioni e la loro visibilità.

L'esame delle misure e delle tecniche riparatorie consentirà:

- ✓ la valutazione delle norme giuridiche, organizzative e procedurali in materia di sanzioni amministrative e penali;
- ✓ la valutazione dell'effetto deterrente delle sanzioni.

Le misure riparatorie dovrebbero basarsi su solide capacità amministrative quali:

- ✓ un sistema di sanzioni amministrative e/o giudiziarie efficaci, deterrenti e proporzionate che oltrepassino le misure correttive finanziarie applicabili in caso di semplici irregolarità;
- ✓ la nomina trasparente delle autorità preposte al seguito dell'attuazione delle sanzioni e la definizione dei loro doveri, garantendo l'efficace applicazione degli stessi;
- ✓ servizi di recupero efficienti ed efficaci;
- ✓ monitoraggio statistico;
- ✓ formazione, seminari, strumenti pratici e manuali.

2.2. Valutazione del rischio di frode

Nel formulare la metodologia di valutazione del rischio di frode finalizzata all'elaborazione della strategia antifrode, si dovrebbe tenere a mente l'obiettivo della gestione del rischio di frode. La valutazione dei rischi di frode mira a facilitare la formulazione e l'attuazione di misure antifrode proattive e proporzionate con mezzi efficaci in termini di costi.

Ciò implica, tra l'altro, che si dovrebbero prendere in considerazione le specificità nazionali della Strategia. Occorre trovare un equilibrio adeguato tra, da un lato, una valutazione molto dettagliata del rischio di frode in tutti i processi e le procedure a livello operativo e, dall'altro, un'impostazione più globale. La prima sarebbe opportuna per elaborare una Strategia a livello regionale o settoriale, mentre la seconda andrebbe utilizzata per definire gli obiettivi nazionali.

I risultati della valutazione del rischio di frode possono variare da uno Stato membro all'altro, a seconda dei seguenti aspetti:

- le dimensioni del paese;
- il grado di decentramento;
- il tipo di organizzazioni cui è demandata la gestione dei fondi UE;
- la struttura amministrativa e/o giudiziaria;
- il quadro normativo del paese.

Le autorità di gestione devono effettuare una valutazione del rischio di frode nell'ambito del nuovo quadro finanziario pluriennale e del regolamento (UE) n. 1303/2013 applicabile al periodo di programmazione 2014-2020. Esse possono utilizzare la nota orientativa sulla valutazione del rischio di frode e sulle misure antifrode efficaci e proporzionate sviluppata dalla Commissione per il periodo di programmazione 2014-20¹⁰, oppure possono adottare una metodologia diversa.

¹⁰ EGESIF 14-0021-00 del 16 giugno 2014: <https://ec.europa.eu/sfc/en/2014/anti-fraud>.

ESEMPIO

Strumento di valutazione del rischio di frode applicato in Grecia

Nel 2014 l'autorità di gestione del programma operativo "Competitiveness and Business 2007-2013" ha varato lo strumento UE di valutazione del rischio di frode (EGESIF 14-0021-00, 16.6.2014). L'autorità di gestione ha utilizzato lo strumento innanzitutto per esaminare il precedente sistema di amministrazione e controllo (ΣΔΕ) e, successivamente, per la procedura di designazione, come richiesto dal quadro normativo 2014-2020.

Sulla base della suddetta procedura, ogni autorità di gestione ha designato un esperto in materia di frode e ha stabilito una squadra di valutazione del rischio di frode. Gli esperti appartenenti a tutte le autorità di gestione (ΔΑ) partecipano alla rete di cooperazione interna per l'attuazione della strategia antifrode in relazione alle azioni strutturali, coordinata dal servizio speciale in materia di sostegno istituzionale (ΕΥΘΥ).

Grazie alla collaborazione di esperti designati, la rete di cooperazione interna ha proceduto con l'applicazione e l'ottimizzazione dello strumento UE in termini di inclusione di tutte le misure di controllo esistenti che la Grecia ha introdotto nelle procedure del manuale 2014-2020 del sistema di controllo (ΣΔΕ). Questo esempio dimostra come lo strumento UE di valutazione del rischio di frode possa contribuire non solo a garantire il rispetto del regolamento citato, ma anche a prevenire e combattere la frode nel settore delle azioni strutturali.

A prescindere dal metodo scelto, la valutazione del rischio di frode dev'essere effettuata con estrema attenzione per garantire la copertura di tutti i settori economici, i fondi settoriali e gli strumenti finanziari (appalti pubblici, sovvenzioni, assistenza tecnica). Un'altra possibile struttura modello del documento di valutazione del rischio di frode è riportata nell'**Allegato 3 - Esempio di struttura e contenuto del documento di valutazione del rischio di frode**.

Lo scopo della valutazione del rischio di frode è quello di fornire un controllo globale del rischio, consentendo di mantenere un livello accettabile di esposizione al rischio per l'autorità di gestione, con costi minimi.

La valutazione del rischio dovrebbe essere effettuata dall'autorità di gestione, dagli organismi intermedi (se applicabile), dall'autorità di certificazione, dall'autorità di audit, nonché dal servizio di coordinamento antifrode (AFCOS).

Va istituito un gruppo di valutazione del rischio di frode all'interno di ciascuna autorità in modo da facilitare e coordinare la procedura di valutazione del rischio di frode all'interno dell'istituzione. Si raccomanda di fare in modo che la valutazione del rischio all'interno di un'istituzione sia coordinata da responsabili della gestione dei rischi, tenendo presente che questi devono comprendere le tecniche di valutazione dei rischi e la relativa terminologia. Tuttavia, la valutazione in sé stessa dovrebbe essere effettuata da personale appartenente a dipartimenti responsabili dei diversi processi, tra i quali: gestione del programma (selezione di

operazioni/progetti), aggiudicazione, verifiche, autorizzazione al pagamento, appalti pubblici, monitoraggio dell'attuazione (verifiche documentali e controlli in loco), audit interno, controllo di irregolarità e antifrode, ecc.). I dipartimenti sono i più qualificati per giudicare quali rischi minaccino questi processi.

Prima dell'inizio della valutazione del rischio di frode i partecipanti dovrebbero ricevere adeguate linee guida/istruzioni e frequentare corsi di formazione per garantire il corretto utilizzo della metodologia.

Il servizio NAFS (che potrebbe essere l'AFCOS) dovrebbe coordinare e orientare l'intero processo di valutazione dei rischi e raccogliere tutti i contributi delle autorità di gestione, nonché la propria valutazione del rischio di frode. I risultati dovrebbero essere utilizzati come base per l'elaborazione della strategia nazionale antifrode. Si potrebbero organizzare appositi workshop, insieme alle autorità di gestione e di controllo, per valutare e adattare il lavoro consolidato. A questo livello va discussa la definizione delle priorità dei rischi di frode.

Si raccomanda di **non esternalizzare** la valutazione del rischio di frode poiché è indispensabile una buona conoscenza del sistema di gestione e di controllo operativo e dei beneficiari dei programmi.

Si raccomanda inoltre di fare sì che le autorità di audit non assumano un ruolo diretto in alcun processo decisionale per quanto riguarda la valutazione del rischio in quanto possono essere incaricati dell'audit dell'intero processo. Si potrebbero tuttavia invitare tali autorità a partecipare al processo di valutazione in veste di consulenti oppure in di osservatori.

Il processo di valutazione del rischio deve essere debitamente documentato.

La valutazione del rischio di frode andrebbe realizzata ogni anno. Ove necessario, questo periodo potrebbe essere ridotto o esteso (2 anni), tenendo conto dell'evoluzione dei rischi nell'ambito dell'organizzazione.

Sulla base delle conclusioni tratte al termine del processo, si dovrebbero effettuare riesami e aggiornamenti periodici.

2.2.1. Fondamenti teorici della valutazione del rischio di frode

Esistono differenze tra una valutazione del rischio di frode e una valutazione comune dei rischi.

- ✓ La valutazione comune dei rischi si concentra sull'analisi di eventi che possono verificarsi in un contesto (esterno o interno) e sull'analisi degli effetti potenzialmente negativi sul raggiungimento di obiettivi (organizzativi) che tali eventi possono sortire qualora i controlli predisposti per evitarli non siano efficaci. Di conseguenza, tale valutazione si concentra sul conseguimento di obiettivi ed è collegata al sistema antifrode in atto (autorità di gestione e istituzioni con attribuzioni PIF).

Esempio: preparazione e presentazione tardive dei documenti di gara per un progetto specifico a causa di un pesante carico di lavoro o della mancanza delle competenze necessarie del personale incaricato della gara, che potrebbero comportare ritardi nell'aggiudicazione e nella realizzazione delle attività e, di conseguenza, ritardi nel

completamento dei contratti. Pesanti ritardi potrebbero comportare l'annullamento di progetti e la perdita di fondi.

- ✓ La valutazione del rischio di frode, invece, è tesa specificamente a individuare gli eventi o le condizioni che potrebbero indicare l'esistenza di incentivi o pressioni che possono determinare il verificarsi di irregolarità e frode, nonché a individuare situazioni che possono favorire il verificarsi di irregolarità e frodi. Questa valutazione può essere effettuata sulla base di:
 - irregolarità e frodi che si sono effettivamente verificate (dati storici);
 - comportamenti sintomatici;
 - opportunità di commettere frodi.
- ✓ La valutazione del rischio di frode è quindi più orientata verso il fattore umano, vale a dire l'esistenza di elementi del cosiddetto "triangolo della frode" o, meglio ancora, "diamante della frode". Vale a dire che quando si individuano dei rischi di frode, va tenuto presente che un autore di frodi agisce in presenza dei seguenti fattori¹¹.
 - Opportunità: l'autore di frodi si trova nel posto giusto e nelle circostanze ideali per agire, le procedure nel settore non sono chiare o sono facilmente aggirabili, ecc. Esempio: le procedure relative alla stima dei costi di servizi/merci/opere e le procedure di gara erano generiche e permissive e, di conseguenza, è stato possibile sopravvalutare facilmente i prezzi e, sulla base di un accordo con il fornitore, ottenere una certa percentuale del valore del contratto (la percentuale di cofinanziamento).
 - Motivazione: l'autore di frodi ha la motivazione/l'incentivo per commettere la frode: ha problemi sul lavoro con la gerarchia o nella vita familiare o si trova in difficoltà finanziarie. Esempio: il beneficiario ha assunto il comportamento fraudolento a causa delle pressioni finanziarie e delle risorse insufficienti dovute alla perdita di numerosi contratti/clienti. La motivazione è stata la necessità di guadagnare di più per cofinanziare il progetto.
 - Razionalizzazione. L'autore di frodi può razionalizzare le proprie azioni: può sentirsi giustificato a provare risentimento nei confronti del proprio datore di lavoro (per esempio se gli è stato preferito un collega per una promozione, oppure è a conoscenza del fatto che alcuni colleghi sono coinvolti in frodi e il personale dirigenziale non dà il buon esempio). Esempio: il beneficiario ritiene che non sarà scoperto perché altri beneficiari hanno utilizzato lo stesso metodo/la stessa tecnica e le loro aziende stanno prosperando.

In generale, l'opportunità apre le porte alla frode, e l'incentivazione e la razionalizzazione possono attirare le persone verso di essa. Tuttavia, la persona deve avere la capacità di riconoscere la porta aperta come un'opportunità e sapere

¹¹ Sulla base della teoria del triangolo della frode, elaborata da Donald R. Cressey in *Other People's Money* (Montclair: Patterson Smith, 1973) pag. 30 e *The Fraud Diamond: Considering the Four Elements of Fraud* sviluppato da Wolfe, D. T. e Hermanson, D. R. (2004), *The CPA Journal* pag. 74.

approfittare di tale opportunità passando attraverso la porta, non una volta soltanto, ma ripetutamente.

Vi sono anche altri fattori che motivano a commettere frodi, come per esempio:

- l'incidenza della collusione: l'autore di frodi può collaborare con altri nel proprio ambiente di lavoro per sfruttare a proprio vantaggio i punti deboli presenti nell'ambiente di controllo interno;
- la capacità: l'autore di frodi ha la capacità di commetterle: caratteristiche personali e abilità che svolgono un ruolo importante nel determinare se la frode possa verificarsi o meno. Si tratta di aspetti quali: posizione/funzione, conoscenze e intelligenza, fiducia in sé stessi/ego, capacità di coercizione, il riuscire a mentire in modo efficace e l'essere immuni allo stress.

Esempi di tale rischio sono riportati nell'**Allegato 4 - Rischi di frode**.

- ✓ Infine, quando si valuta la probabilità del rischio di frode si dovrebbe adottare un approccio più conservativo, tenendo presente il principio della "tolleranza zero".

2.2.2. Metodologia per la valutazione del rischio di frode

La gestione dei rischi dovrebbe iniziare da un inventario dettagliato delle attività e dei processi chiave svolti nell'ambito delle autorità di gestione. Tale inventario potrebbe comprendere le relazioni e il metodo di comunicazione con altre unità. I rischi devono essere definiti, compresi e spiegati attentamente. Di conseguenza, le tecniche di analisi potrebbero includere discussioni con i colleghi, workshop, questionari ecc.

La valutazione del rischio di frode è un processo continuo, che comprende le seguenti fasi:

- ✓ individuazione e formulazione dei rischi di frode;
- ✓ valutazione e classificazione dei rischi di frode individuati;
- ✓ pianificazione, attuazione e riesame delle azioni preventive e correttive.

2.2.2.1. Individuazione e formulazione dei rischi di frode

I rischi di frode potrebbero essere identificati e valutati sulla base delle conoscenze acquisite nei precedenti casi di frode che hanno interessato i fondi UE, nonché in relazione ai meccanismi di frode comunemente riconosciuti e ricorrenti. Pertanto, la valutazione del rischio di frode dovrebbe basarsi su prove oggettive, il che significa che dovrebbe essere imparziale e indipendente.

Si potrebbe effettuare un'analisi dei dati storici nell'ambito della quale le informazioni sulle irregolarità e sulle frodi che si sono già verificate vengono esaminate in base ai seguenti criteri:

- tipi di programmi o contratti (ossia assistenza tecnica, sovvenzioni);
- valore del contratto;
- durata del progetto;
- processo/fase del progetto (ossia selezione dei candidati, attuazione e verifica delle operazioni, certificazione e pagamenti);

- tipo di attività finanziata dal progetto;
- indicazione geografica;
- tipo di beneficiari, ecc.

In altre parole, per ciascuno dei suddetti criteri dovrebbe essere possibile calcolare un numero di casi di irregolarità e/o (sospetti di) frode. Tale analisi consente di identificare i processi più rischiosi oppure un profilo del progetto rischioso. Un profilo di progetto rischioso può includere una combinazione di diversi criteri, dei quali si riporta un esempio nella figura che segue:

IRREGOLARITÀ / FRODI PER TIPO DI BENEFICIARIO / UNITÀ TERRITORIALE				
		Tipo di beneficiario		
		Organismo della pubblica amministrazione	Organizzazione non governativa	Piccole e medie imprese
Unità territoriale	Unità n. 1			
	Unità n. 2			
	Unità n. 3			
	Unità n. 4			
	Unità n. 5			

	<i>Irregolarità/frodi nella categoria si sono verificate in oltre il 50% dei casi.</i>
	<i>Irregolarità/frodi nella categoria si sono verificate nel 25%- 50% dei casi.</i>
	<i>Irregolarità/frodi nella categoria si sono verificate in meno del 25% dei casi.</i>

Durante la formulazione dei rischi si dovrebbe prestare attenzione alla descrizione del rischio. Questo aspetto è importante per definire il controllo più adatto. In altri termini, deve essere chiaro quale sia la causa del rischio, da un lato, e quali siano le sue conseguenze, dall'altro.

Nel formulare i rischi occorre tener conto dei seguenti parametri:

- ✓ l'effetto negativo del verificarsi del rischio sul bilancio, sulla reputazione e/o sugli obiettivi deve essere evidente;
- ✓ il rischio comprende un elemento di incertezza;
- ✓ il rischio deve essere descritto come un evento potenziale, non come una situazione negativa. Una situazione negativa non è un rischio, ma un problema che può avere o meno conseguenze negative;
- ✓ si deve evitare di affermare l'esistenza o meno di un controllo;
- ✓ il rischio non deve essere descritto come la negazione di un processo operativo (in ritardo, inefficiente, inefficace o illegale). La descrizione del rischio dovrebbe includerne la causa;
- ✓ si deve prendere distanza dai presupposti organizzativi poiché ciò indica una pianificazione inadeguata (ossia la mancanza di personale).

I risultati dell'analisi possono servire come contributo per l'autovalutazione dell'esposizione al rischio di frode. L'obiettivo finale della valutazione del rischio di frode è quello di stabilire una classifica dei rischi, che elenchi tutti i rischi ai quali un'organizzazione può essere esposta. Identificare i rischi e organizzarli in base alla loro rilevanza consente di predisporre metodi adeguati per affrontare i rischi al livello gerarchico opportuno.

Al fine di agevolare l'individuazione e la formulazione dei rischi, nell'**Allegato 4 - Rischi di frode** si riporta un elenco non esaustivo dei rischi di frode e delle loro possibili cause e conseguenze.

È utile, inoltre, prendere in considerazione i seguenti parametri durante l'individuazione e la valutazione dei rischi:

- ✓ per quanto riguarda gli appalti pubblici, o più specificamente la loro fase di valutazione e selezione, solitamente i controlli interni presso le autorità nazionali che si occupano della gestione e del monitoraggio dei fondi SIE sono molto rigorosi. Di conseguenza, le attività fraudolente si verificano di norma prima e dopo tali fasi (per esempio, divulgazione di informazioni riservate da parte del personale che si occupa della gara, nonché manipolazioni dell'offerta da parte degli offerenti, da un lato, e violazione dei contratti, dall'altro). Le relazioni tra i beneficiari e terzi sono più rischiose;
- ✓ il rischio di frode aumenta in modo direttamente proporzionale alle dimensioni e alla percentuale della sovvenzione, nonché alla portata dell'operazione;
- ✓ i rischi sono altresì più elevati negli Stati membri più piccoli, perché è più probabile che le diverse parti interessate (beneficiari, funzionari, offerenti) abbiano una relazione tra loro. È più diffuso anche il problema delle "porte girevoli" (una situazione che si verifica quando i funzionari lasciano il settore pubblico per andare a lavorare nel settore privato e viceversa, oppure quando consulenti lavorano per associazioni che operano nello stesso settore). Può accadere anche che i funzionari siano coinvolti nei progetti.

A parte i rischi che interessano i processi di gestione dei programmi si devono individuare i rischi che potrebbero incidere sul funzionamento dell'AFCOS, per esempio il rischio che la frode non venga adeguatamente segnalata e trattata. Un elenco non esaustivo di tali rischi figura nell'**Allegato 5 - Rischi connessi al funzionamento dell'AFCOS**.

2.2.2.2. Valutazione e classificazione dei rischi di frode individuati

Dopo aver formulato i rischi è necessario valutarli tenendo conto dei controlli in atto volti a mitigare le frodi.

Questa valutazione si basa sui due indicatori seguenti:

- ✓ probabilità che si verifichino frodi (probabilità): indica la possibilità/probabilità che un rischio si materializzi determinando la probabilità di occorrenza di un risultato specifico;
- ✓ impatto della frode in caso di suo verificarsi (effetto): indica gli effetti/le conseguenze che derivano dal materializzarsi di un rischio specifico. L'impatto rappresenta l'effetto

sugli obiettivi attesi (esiti) che può dipendere dalla natura del rischio (positivo o negativo). L'indicatore dell'impatto del rischio dovrebbe prendere in considerazione l'impatto finanziario, le attività interessate, il livello di affidabilità per quanto riguarda l'organizzazione, le risorse aggiuntive e la ripetibilità nel periodo di riferimento.

La probabilità che venga commessa una frode può essere valutata nel modo seguente:

Valutazione	Probabilità	Significato
1	Scarsa	La probabilità che il rischio si verifichi è pressoché impossibile o molto bassa ed esistono soltanto pochi casi nella pratica nei quali tali rischi si sono effettivamente manifestati.
2	Media	La probabilità che il rischio si verifichi è corroborata da eventi precedenti e le situazioni verificatesi sono note.
3	Elevata	La probabilità che il rischio si manifesti è corroborata da eventi chiari e frequenti e dalla consapevolezza dell'esistenza di queste situazioni.

L'incidenza della frode, qualora venga commessa, può essere valutata nel modo seguente:

Valutazione	Effetto	Significato
1	Scarso	In caso di insorgenza del rischio, le attività in corso e quelle programmate non saranno ostacolate o lo saranno in misura minima e non vi è alcuna necessità di risorse aggiuntive. L'insorgere del rischio implica una lenta conquista della fiducia del pubblico e un atteggiamento del pubblico in parte negativo.
2	Medio	In caso di insorgenza del rischio, le attività saranno notevolmente ostacolate ed è possibile che occorra investire risorse supplementari per garantire il raggiungimento degli obiettivi. L'insorgenza del rischio implica la perdita parziale di credibilità e l'atteggiamento negativo dei media.
3	Elevato	In caso di insorgenza del rischio, le attività saranno notevolmente ostacolate e occorreranno investimenti significativi di risorse supplementari per garantire il conseguimento degli obiettivi. Questa categoria viene utilizzata anche quando non è possibile realizzare gli obiettivi stabiliti. L'insorgenza del rischio implica una perdita significativa di credibilità e pressioni dell'opinione pubblica a favore delle dimissioni della dirigenza.

I sistemi di controllo interno in essere presso le autorità nazionali di gestione e monitoraggio dei fondi SIE dovrebbero garantire un elevato livello di tutela degli interessi

finanziari nazionali e di quelli dell'UE. Di conseguenza, la probabilità del verificarsi di frodi dovrebbe essere teoricamente piuttosto scarsa. Per questo motivo, l'aspetto principale sul quale concentrarsi durante la valutazione del rischio di frode consiste nell'impatto e nella portata del danno potenziale (effetto). Come si può vedere dalla tabella che fornisce le linee guida per la valutazione degli effetti, questi ultimi possono incidere sull'immagine, sulla situazione finanziaria oppure sulla struttura/organizzazione.

La **classificazione del rischio di frode** ne comporta l'elencazione in base a un ordine di priorità, sulla base dell'esposizione totale ai rischi e del tipo di rischi.

L'esposizione totale ai rischi si calcola moltiplicando la probabilità e l'effetto. I possibili risultati e la loro interpretazione sono riportati qui di seguito:

		Probabilità									
		1	2	3							
Effetto	1	1	2	3	<table border="1"> <tr> <td>6, 9</td> <td>Critico</td> </tr> <tr> <td>3, 4</td> <td>Significativo</td> </tr> <tr> <td>1, 2</td> <td>Tollerabile</td> </tr> </table>	6, 9	Critico	3, 4	Significativo	1, 2	Tollerabile
	6, 9	Critico									
	3, 4	Significativo									
1, 2	Tollerabile										
2	2	4	6								
3	3	6	9								

I rischi di frode più significativi (definiti come significativi e critici) devono essere affrontati in via prioritaria.

Ogni istituzione dovrebbe elaborare un piano d'azione per la mitigazione dei rischi individuati. Si raccomanda che un piano d'azione contenga gli elementi seguenti: numero di rischi, descrizione dei rischi, misure di attenuazione dei rischi, priorità, indicatore, dipartimento responsabile/funzione, scadenza, stato di attuazione, data del seguito.

Le misure indicate nei piani d'azione delle diverse istituzioni devono essere incorporate nel piano d'azione che accompagna la NAFS.

2.2.3. Individuazione e valutazione dei rischi di frode nella pratica

L'individuazione dei rischi di frode può essere effettuata in diversi modi.

Un'impostazione consiste nell'organizzare un gruppo di lavoro (gruppo di valutazione del rischio di frode), incaricato di individuare i rischi di frode e di sviluppare uno strumento per la valutazione di tali rischi predefiniti. Lo strumento può essere esteso a posteriori, durante la fase di valutazione, inserendo ulteriori rischi individuati da qualsiasi valutatore.

Durante l'individuazione dei rischi, è importante analizzare la causa del rischio dato che la misura di attenuazione del rischio dovrebbe essere focalizzata sulla causa del rischio. È consigliabile integrare la causa del rischio nella descrizione del rischio stesso.

Un'altra impostazione, simile a quella utilizzata nella valutazione comune dei rischi, comporta la raccolta di moduli di segnalazione provenienti dai dipendenti dell'autorità di

gestione allo scopo di individuare i rischi. Questa impostazione è descritta in dettaglio più avanti.

Tutte le persone che operano all'interno dell'autorità di gestione dovrebbero, su richiesta del responsabile della gestione dei rischi o in qualsiasi momento dopo l'individuazione di un nuovo rischio, compilare un **modulo di segnalazione** che fornisce una valutazione preliminare del rischio sulla base dei due indicatori di cui sopra (probabilità e impatto). La combinazione tra la probabilità stimata e l'impatto stimato rappresenta il livello di esposizione al rischio, in base al quale si ottiene il profilo di rischio. Il modulo di segnalazione deve essere inviato al responsabile della gestione dei rischi.

I punti principali del **modulo di segnalazione** potrebbero essere quelli presentati nell'**Allegato 6 - Punti principali del modulo di segnalazione**.

Successivamente, il gruppo di valutazione del rischio di frode raccoglie i moduli di segnalazione e applica la stessa procedura attuata nel caso della valutazione preliminare dei rischi: il gruppo formula il proprio parere sulla probabilità e sull'impatto di ogni rischio (utilizzando la medesima scala) e decide se il rischio è "rilevante", "irrilevante" (di conseguenza il modulo di segnalazione viene archiviato) oppure "richiede maggiori informazioni".

La valutazione dei rischi si compone delle seguenti fasi: 1) una quantificazione del rischio lordo (il livello di rischio esistente prima che l'autorità di gestione inizi le verifiche); 2) la valutazione dell'efficienza delle verifiche in corso per diminuire i rischi lordi e la valutazione del rischio netto/residuo (il livello di rischio in seguito alle verifiche a seconda della loro efficacia); 3) la valutazione dell'efficienza delle verifiche programmate per diminuire i rischi netti/residui; 4) l'individuazione del rischio previsto (il rischio considerato accettabile/ammissibile dall'autorità di gestione dopo che tutte le verifiche/i controlli sono stati eseguiti e applicati).

I rischi identificati vengono registrati nel **registro dei rischi**.

Il **registro dei rischi** è un documento interno e uno strumento di seguito di ogni organismo. Il suo contenuto può comprendere le seguenti informazioni: numero di rischi, descrizione dei rischi, probabilità dei rischi, effetto dei rischi e punteggio totale, misure di attenuazione dei rischi, dipartimento responsabile/funzione, scadenza, nota sullo stato della misura e nota sulla chiusura o meno del rischio. Tale registro va aggiornato regolarmente (una o due volte all'anno oppure seguendo l'evoluzione del rischio) al fine di verificare se le misure di attenuazione dei rischi vengano attuate e se i risultati attesi siano raggiunti. Il registro dei rischi può assumere la forma del modello presentato nell'**Allegato 7 – Registro dei rischi**.

Durante il **processo di valutazione**, oltre alla quantificazione del rischio tramite gli indicatori di probabilità e impatto, il gruppo di valutazione del rischio di frode:

- ✓ definisce le azioni per affrontare i rischi (azioni che devono essere intraprese dal personale esecutivo e dirigente);
- ✓ assegna le responsabilità per le azioni volte ad affrontare i rischi;

- ✓ fissa le scadenze, ecc.

Come già menzionato, tutte queste informazioni sono comprese nel **registro dei rischi**.

In caso di situazioni ad alto rischio il gruppo di valutazione dei rischi può decidere di avvertire le istituzioni che cooperano con l'organismo.

Allo stesso tempo, il massimo grado delle autorità di gestione deve redigere una **dichiarazione di intenti iniziale** intesa a dimostrare l'impegno a favore della lotta contro le frodi fin dall'inizio; deve essere redatta altresì una **dichiarazione annuale sui progressi** (la dichiarazione di intenti iniziale dovrebbe essere più semplice rispetto alla dichiarazione annuale sui progressi, in modo da essere più facile da seguire e da rendere più comprensibili le istruzioni dell'autorità di gestione in materia di azione antifrode).

I punti principali della dichiarazione di intenti iniziale possono essere quelli presentati nell'**Allegato 8 - Punti principali della dichiarazione di intenti iniziale**.

2.2.3.1. Valutazione del rischio di frode nel bilancio della PAC

Nel 2016 il consulente antifrode della direzione generale dell'Agricoltura e dello sviluppo rurale (Commissione europea) ha pubblicato un documento pratico sulla valutazione del rischio di frodi e altre gravi irregolarità ai danni del bilancio della PAC ("*Assessment of the risk of fraud and other serious irregularities to the detriment of the CAP budget*"). Questo recente documento fornisce un contributo alle valutazioni dei rischi eseguite dagli Stati membri e nei paesi candidati e propone possibili misure di attenuazione. I temi trattati sono:

- ✓ rischi di frode esterni: frodi e altre gravi irregolarità commesse dai beneficiari finali del bilancio della PAC;
- ✓ rischi di frodi interne: frodi e altre gravi irregolarità commesse dal personale delle autorità nazionali coinvolte nella gestione dei fondi della PAC; nonché
- ✓ elencazione delle misure di attenuazione concrete in base a ogni tipo di rischio.

Sebbene l'attenuazione dei rischi di frode esterni (soprattutto attraverso la prevenzione, il rilevamento e la correzione) spetti alle autorità di gestione e agli organismi pagatori degli Stati membri, diverse misure e azioni a livello UE¹² hanno già contribuito ad attenuare tali rischi. Inoltre, la Commissione europea assiste gli organismi pagatori e le autorità di gestione, così come gli organismi competenti dei paesi candidati, nell'attuazione efficace ed efficiente delle nuove disposizioni antifrode, pubblicando note orientative e tenendo seminari antifrode presso i locali degli Stati membri.

¹² Regolamento (UE) n. 1306/2013, regolamento delegato (UE) n. 907/2014 della Commissione e regolamento di esecuzione (UE) n. 908/2014 della Commissione.

2.2.4. Strumenti IT per l'individuazione dei rischi

Gli strumenti IT sono oggi particolarmente utili per analizzare le principali tipologie di frode e per individuare i settori a più alto rischio. Si dovrebbe fare ampio ricorso alle banche dati, all'estrazione di dati e agli strumenti di valutazione del rischio, ove disponibili.

Il ruolo delle autorità di gestione e di pagamento nella rilevazione delle frodi è cresciuto dal 2012 e dovrebbe essere ulteriormente rafforzato nei prossimi anni nell'ambito del nuovo quadro normativo per il periodo di programmazione 2014-2020. Data la complessità delle operazioni gestite e visto l'elevato numero di beneficiari interessati, le autorità di gestione/gli organismi pagatori e le autorità di controllo/audit sono invitati a pianificare e orientare le proprie attività di audit e di controllo sulla base dell'analisi dei rischi e di strumenti IT efficaci, quali ARACHNE, IMS e lo strumento di valutazione del rischio di frode (messo a punto dalla Commissione europea), così come di altre alternative nazionali comparabili.

La Commissione ritiene che l'uso sistematico ed efficiente di adeguati strumenti IT aiuterà le autorità nazionali a rispettare, tra l'altro, le disposizioni antifrode specifiche del nuovo quadro normativo 2014-2020 e oltre.

2.2.4.1. Sistema di gestione delle irregolarità (IMS)

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 e i paesi candidati effettivi e potenziali 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 agli Stati membri in tutti i settori del bilancio dell'Unione che gestiscono direttamente (fondi SIE, agricoltura, AMIF/ISF, pesca, FEAD) o che sono gestiti dai paesi candidati effettivi e potenziali (IPA).

Conformemente agli obblighi di segnalazione dell'UE¹³, gli Stati membri e i paesi candidati effettivi e potenziali devono segnalare alla Commissione europea (OLAF) eventuali irregolarità (di natura fraudolenta o meno) riguardanti questi fondi tramite il sistema di gestione delle irregolarità (IMS), con cadenza trimestrale nei settori di gestione concorrente e senza indugio per quanto riguarda l'assistenza preadesione.

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.

¹³ Per la sintesi del quadro giuridico degli obblighi di segnalazione, cfr.:

DOCUMENTO DI LAVORO DELLA COMMISSIONE "Methodology regarding the statistical evaluation of reported irregularities for 2015 - Accompanying the document to the PIF Report" (Metodologia per la valutazione statistica di irregolarità segnalate per il 2015 - Documento che accompagna la relazione PIF) (SWD (2016) 237 final).

http://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/methodology_statistical_evaluation_2015_en.pdf.

Oltre a favorire la sana gestione finanziaria, la segnalazione delle frodi e di altre irregolarità rappresenta uno strumento di informazione per il pubblico, il Parlamento europeo e gli Stati membri in merito alla lotta antifrode. Queste informazioni alimentano la relazione sulla tutela degli interessi finanziari dell'UE ai sensi dell'articolo 325 del TFUE.

1) Strumento di segnalazione

Lo strumento IMS serve innanzitutto come strumento di segnalazione. Ha oltre 3 200 utenti negli Stati membri e nei paesi candidati effettivi e potenziali. Il sistema di gestione delle irregolarità rappresenta una banca dati unica nel suo genere che raccoglie informazioni dettagliate in merito a irregolarità e frodi.

L'IMS contiene informazioni dettagliate in merito a:

- ✓ misura di sostegno quale 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 di segnalazione è ormai operativo da anni e la quantità di informazioni raccolte attraverso di esso riveste grande importanza tanto per la Commissione europea (OLAF) quanto per i paesi che effettuano le segnalazioni. Il sistema 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 e, quindi, per adottare misure adeguate ad attenuare i rischi. Può contribuire altresì a sensibilizzare al problema delle frodi il personale che si occupa di finanziamenti UE.

In tale contesto, l'IMS non è soltanto uno strumento di segnalazione ma anche uno strumento di analisi.

2) Strumento di analisi

Il sistema di gestione delle irregolarità è la più vasta banca dati sulle frodi in Europa e può essere utilizzato per l'analisi delle frodi. Dal rilascio della sua versione più recente nell'aprile 2016, l'IMS consente anche l'analisi transettoriale, in quanto i dati segnalati sono ormai strutturati in modo simile per tutti i settori del bilancio in gestione concorrente. In alcuni Stati membri, l'IMS viene già utilizzato per l'integrazione dei dati disponibili a livello locale, per migliorarne l'analisi di valutazione del rischio (per esempio in Italia).

L'analisi fornita dalla Commissione nel quadro della relazione PIF¹⁴ si basa principalmente sulle irregolarità segnalate tramite l'IMS. Un nuovo strumento analitico integrato, che migliorerà ulteriormente le capacità analitiche, sarà messo a disposizione dei paesi dichiaranti (atteso nel 2017). Tutte le analisi basate sui dati IMS (magari combinati con altri insiemi di dati) sono particolarmente preziose nella lotta contro le frodi e le irregolarità che ledono gli interessi finanziari nazionali e dell'UE.

2.2.4.2. Strumento di valutazione del rischio Arachne

La Commissione ha sviluppato Arachne¹⁵, uno strumento IT integrato per l'estrazione e l'arricchimento di dati volto a sostenere le autorità di gestione e gli organismi intermedi nei loro controlli amministrativi e nelle loro verifiche di gestione riguardo al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo di coesione e al Fondo sociale europeo. Si tratta anche di un potente strumento di valutazione del rischio che contribuisce a prevenire e rilevare errori e irregolarità nell'ambito di progetti, beneficiari, contratti e contraenti.

Questo strumento può contribuire allo svolgimento di migliori verifiche *ex ante* prima della firma delle convenzioni di sovvenzione e dei contratti sulla base dei diagrammi di affinità e degli indicatori di rischio calcolati. Arachne fornisce sistematicamente informazioni basate sul rischio in merito ai beneficiari, ai contraenti e ai subcontraenti dei progetti durante le fasi di selezione, approvazione e attuazione delle operazioni. In questo modo, durante la selezione e l'approvazione è possibile individuare i rischi connessi al conflitto di interessi, al mancato rispetto delle norme in materia di aiuti di Stato o alla capacità operativa, amministrativa e finanziaria delle imprese di intraprendere operazioni cofinanziate dall'UE. Inoltre, durante l'attuazione delle operazioni, diversi indicatori di rischio forniscono preziose segnalazioni su potenziali errori o irregolarità per settori oggetto di verifica quali gli appalti pubblici, l'ammissibilità delle operazioni, la concentrazione dei progetti e delle parti interessate o gli indicatori di prestazione.

Arachne è a disposizione di tutti gli Stati membri. Quando le autorità di gestione decidono di utilizzare lo strumento, la Commissione europea può fornire sostegno tecnico per la sua applicazione e provvedere alla formazione degli utenti. Pur essendo facoltativo, l'utilizzo dello strumento è raccomandato in quanto può costituire una misura antifrode efficace e proporzionata, in particolare alla luce dell'articolo 125, paragrafo 4, lettera c), del regolamento (UE) n. 1303/2013 come precedentemente indicato.

¹⁴ Relazione della Commissione al Consiglio europeo e al Parlamento europeo sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea - Lotta contro la frode.

https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports/communities-reports_it.

¹⁵ Per maggiori informazioni consultare: *Arachne Charter V1.0 - 2016/01/07* :

<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=14836&langId=en>.

2.2.4.3. Banche dati antifrode nazionali

ESEMPIO

La banca dati antifrode in Italia

In Italia l'Ufficio centrale di coordinamento antifrode (AFCOS) ha progettato la realizzazione di uno specifico applicativo telematico denominato D.N.A. (Database Nazionale Antifrode) con lo scopo di determinare un concreto potenziamento dell'azione di contrasto alle frodi a danno del bilancio dell'Unione europea

Ciò è in linea con le nuove disposizioni regolamentari sui fondi UE per il periodo di programmazione 2014-2020, che impongono agli Stati membri di adottare idonee misure per prevenire le frodi, possibilmente attraverso lo sviluppo di strumenti informatici. Per realizzare questo obiettivo, il software antifrode sarà progettato per:

- ◆ *rendere fruibili alle autorità di controllo (ministeriali o regionali) tutte le informazioni puntuali ed aggregate sui flussi di finanziamento europei riferiti ai progetti o al territorio di rispettiva competenza;*
- ◆ *eseguire la "analisi del rischio" utilizzabile su un piano più prettamente operativo e mirato all'azione antifrode.*

1) Caratteristiche e struttura di un applicativo informatico antifrode nazionale

L'applicativo informatico antifrode nazionale dovrebbe costituire una **piattaforma unitaria** che aggrega dati provenienti da fonti eterogenee. In particolare, i dati in esso presenti dovrebbero provenire da due tipologie di archivi: banche dati informative e banche dati operative.

Le **banche dati informative** contengono informazioni sull'impiego e sulla destinazione dei flussi finanziari dell'UE in possesso delle autorità (o degli organismi) deputati alla loro gestione. In questo ambito, il sistema dovrebbe essere in grado di estrarre informazioni riguardanti:

- ✓ contributi provenienti da programmi operativi finanziati dai fondi strutturali: informazioni raccolte dal ministero dell'Economia e delle Finanze o da altra autorità competente (per esempio, la Banca Dati Unitaria centrale in Italia);
- ✓ il finanziamento proveniente dalla politica agricola comune e dalla politica comune della pesca: informazioni raccolte dal ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali e dall'Agenzia per le erogazioni in agricoltura o da altra autorità competente (per esempio il Sistema Informativo Agricolo Nazionale (S.I.A.N), in Italia);
- ✓ irregolarità e frodi che comportano perdite per il bilancio dell'UE, raccolte dai servizi antifrode in ciascuno Stato membro, registrate nel sistema di gestione delle irregolarità (IMS) gestito dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) della Commissione europea;
- ✓ ulteriori informazioni relative alla gestione dei fondi UE utilizzati dalle regioni o da altre amministrazioni locali (per esempio i Sistemi Informativi Locali in Italia).

Le **banche dati operative** contengono informazioni che vengono incrociate ed elaborate con i dati contenuti nelle banche dati informative, al fine di effettuare un'analisi del rischio:

- ✓ banca dati contenente le informazioni di carattere fiscale sul conto dei potenziali destinatari dei flussi finanziari;
- ✓ banca dati contenente i dati societari e finanziari delle imprese;
- ✓ archivio dei precedenti penali riferiti ad ipotesi di reato specifiche (truffa ai danni dello Stato, corruzione, illeciti negli appalti pubblici, ecc.) in capo alle persone fisiche e giuridiche;
- ✓ archivio dei precedenti riferiti a danni erariali - nel settore dei finanziamenti pubblici - commessi dalle persone fisiche/giuridiche.

I dati provenienti da tali banche dati dovrebbero essere aggiornati periodicamente con cadenza prestabilita e differenziata per ciascun archivio interessato.

2) Funzionalità delle banche dati

Una volta estratte le informazioni dalle suddette banche dati, il sistema dovrebbe procedere a una serie di operazioni mediante specifiche funzioni predeterminate, catalogabili in due categorie: funzioni di analisi e funzioni informative.

A) Funzioni di analisi

Le funzioni di analisi potrebbero comprendere analisi di contesto, analisi di rischio e relazioni riferibili ai processi di elaborazione ed incrocio di dati eseguiti dal software di analisi, per offrire una visione chiara delle dinamiche di distribuzione sul territorio dei flussi finanziari erogati dall'UE o per individuare posizioni soggettive connotate da indici di anomalia aventi possibile rilievo operativo.

L'**analisi di contesto** è la prima funzione per mezzo della quale ottenere specifiche aggregazioni delle informazioni contenute esclusivamente nelle banche dati informative (in particolare le Banche dati unitarie gestite dal ministero dell'Economia e delle finanze, dal ministero dell'Agricoltura e dalle amministrazioni regionali).

Mediante la consultazione di tale funzione sarebbe possibile ottenere un quadro generale sia della destinazione che dell'impiego sul territorio italiano dei flussi finanziari. In particolare, l'analisi prenderebbe le mosse dal raggruppamento automatico dei progetti finanziati in base al fondo utilizzato, alla tipologia di beneficiario, alla localizzazione e alla natura dei progetti. Ad esempio, impostando il filtro relativo all'ANNUALITA' e quello relativo alla REGIONE il sistema restituirebbe un riepilogo (sotto forma di grafico o di tabella) di tutti i progetti finanziati nell'anno e nel territorio prescelti, distinti per tipologia di fondo.

I risultati potrebbero essere ulteriormente affinati mediante l'utilizzo di appositi filtri di ricerca attuabili, tra l'altro, con la procedura ad "albero di scomposizione", che consente la visualizzazione progressiva dei risultati ottenuti a seguito dell'applicazione di singoli parametri di ricerca di volta in volta selezionati.

Ad esempio, partendo da progetti finanziati in una determinata regione con il Fondo sociale europeo sarebbe possibile applicare il filtro di ricerca di tipo territoriale, che restituirebbe il dato suddiviso per singole province di quella regione (il grado di dettaglio che è possibile ottenere mediante l'utilizzo dello stesso parametro di suddivisione dei progetti finanziati per singolo comune).

L'**analisi di rischio** è un'altra funzionalità che la piattaforma antifrode dovrebbe essere in grado di sviluppare e che consentirebbe di estrarre liste di soggetti beneficiari di erogazioni pubbliche a potenziale rischio di irregolarità.

Tale rischio verrebbe calcolato dal sistema sia con riferimento alle persone che alle società, in virtù della rispondenza dei singoli profili soggettivi rispetto a determinati fattori impostati in sede di messa a punto della piattaforma.

In sostanza, per ogni percettore di risorse UE censito, il sistema antifrode dovrebbe calcolare un "*indice di rischiosità complessivo*", ottenuto dalla combinazione ponderata di classi omogenee di parametri. Ad esempio, il sistema potrebbe essere impostato su 5 categorie di parametri preimpostati che concorrono al calcolo della rischiosità del beneficiario di finanziamenti, ovvero:

- ✓ "precedenti penali" in cui si valorizzerebbe la presenza (a carico del potenziale beneficiario di un finanziamento) di precedenti condanne per frodi in danno del bilancio dell'Unione europea o nazionale;
- ✓ oltre a tali fattispecie di reato il sistema potrebbe considerare anche le passate condanne per altri tipi di illecito che potrebbero considerarsi strettamente correlate alle frodi in danno del bilancio UE e nazionale, quali i reati contro la pubblica amministrazione (corruzione e concussione), i reati fiscali e di riciclaggio di proventi illeciti anche derivanti da reati di criminalità organizzata;
- ✓ precedenti di danno erariale, in cui si valorizzerebbe la presenza (a carico del potenziale beneficiario di un finanziamento) di precedenti condanne;
- ✓ rischio fiscale, che prenderebbe in considerazione la presenza di anomalie ed inadempienze sotto il profilo degli obblighi fiscali, quali, ad esempio, la mancata presentazione di una delle dichiarazioni previste dalla normativa fiscale o nel caso in cui il soggetto abbia intrattenuto rapporti finanziari con l'estero;
- ✓ il rischio di finanziamento in cui verrebbe rilevata la frequenza di accesso a finanziamenti a carico del bilancio dell'UE da parte di una stessa persona fisica o giuridica oppure l'esistenza di non correlazione tra sede legale della società beneficiaria e regione in cui è localizzato il progetto finanziato;
- ✓ il rischio societario, che valuterebbe aspetti sintomatici di anomalie legate all'assetto societario ed alla catena di partecipazione azionaria. E' il caso di titolarità di partecipazioni in attività economiche che, a propria volta, risultano percettrici di finanziamenti, o sono cessate a breve distanza dalla percezione delle erogazioni.

Tali parametri dovrebbero essere presi in considerazione non solo con riferimento al soggetto nei cui confronti si stanno svolgendo i controlli, ma anche con riguardo ad altre

figure legate a quest'ultimo, ad esempio familiari conviventi della persona o anche titolari di cariche nella società controllata.

Il risultato dell'elaborazione dovrebbe essere messo in evidenza dal sistema graficamente o mediante l'abbinamento del nominativo ad un semaforo di colore rosso, giallo o verde a seconda del grado più o meno elevato di rischio, oppure con l'attribuzione di un valore percentuale che individua l'ordine di rischiosità tendenziale dei soggetti interessati.

Relazioni su analisi specifiche dei rischi possono essere elaborate automaticamente dal sistema antifrode. Tali relazioni prendono in considerazione peculiari casistiche di rischio elaborate sulla base dell'esperienza operativa maturata nel settore. Di seguito figurano alcuni esempi di tali relazioni su analisi specifiche dei rischi:

- ✓ *"segnalazioni per danni al bilancio dell'Unione europea"*: questa analisi dovrebbe combinare, in un apposito rapporto per ciascun percettore, il numero dei precedenti per frodi ai danni dell'UE ed il numero complessivo delle segnalazioni, al fine di rilevare l'eventuale propensione alla commissione di illeciti nella specifica materia;
- ✓ *"localizzazione dei progetti" / " localizzazione dei terreni"*: questa analisi potrebbe segnalare tutti i soggetti beneficiari di finanziamenti UE che hanno sede legale in una regione diversa da quella di localizzazione del progetto o di localizzazione dei terreni (nel caso di finanziamenti rientranti nella politica agricola comune);
- ✓ *"circostanze anomale"*: in altri casi, il sistema potrebbe mettere in luce circostanze potenzialmente rivelatrici di possibili irregolarità e, come tali, concretamente suscettibili di approfondimento operativo. In tale ambito potrebbe rientrare la relazione *"Doppia Fatturazione"*, che mostrerebbe i soggetti che risulterebbero aver utilizzato gli stessi documenti giustificativi di spesa (fatture) in più progetti finanziati con risorse pubbliche.

B) Funzioni informative

Le funzioni informative, riconducibili agli strumenti "Ricerca personalizzata" e "Scheda profilo", avrebbero invece scopi essenzialmente conoscitivi, in quanto fornirebbero - in maniera riepilogativa ed organizzata - tutte le informazioni disponibili nel sistema sul conto dei soggetti censiti.

La funzione "ricerca personalizzata" dovrebbe consentire all'utente di effettuare ricerche mediante la selezione, in apposito panel, di alcuni parametri preimpostati, quali, ad esempio:

- ✓ l'ambito territoriale del progetto;
- ✓ il domicilio del beneficiario;
- ✓ il codice fiscale/la partita IVA.

La funzione "scheda profilo" dovrebbe fornire un *dossier* completo delle informazioni disponibili tramite il sistema sul conto di ciascun soggetto censito, ivi compresa la relativa classe di rischiosità. Tale fascicolo dovrebbe essere consultabile mediante l'inserimento in apposita maschera del codice fiscale o della partita IVA di interesse, oppure tramite link appositamente approntati all'interno degli strumenti di analisi precedentemente descritti.

Le informazioni presenti dovrebbero essere organizzate in apposite sezioni distinte per argomento, per consentire una “navigazione” modulabile in base alle esigenze conoscitive dell’utente. Ad esempio nella sezione “Finanziamenti” dovrebbe essere consentito ottenere informazioni in merito al numero complessivo di finanziamenti ottenuti da un determinato soggetto e l’importo complessivo dei medesimi. Tale dato dovrebbe essere ulteriormente disaggregabile per tutte le singole annualità in cui tale soggetto risulterebbe aver percepito le erogazioni.

Occorre sottolineare che il fulcro del sistema antifrode dovrebbe essere individuato proprio nella “scheda profilo” che, estraendo e riaggregando le informazioni raccolte in capo ai singoli soggetti censiti, dovrebbe rendere il sistema una sorta di “anagrafe” dei percettori di fondi UE.

2.2.5. Fonti di informazioni per l'individuazione dei rischi

Gli Stati membri dispongono di un'ampia gamma di documenti redatti ogni anno a livello nazionale e internazionale. L'OCSE, il Fondo monetario internazionale, la Banca mondiale, la Commissione europea e il Parlamento europeo redigono numerose relazioni che potrebbero rivelarsi utili agli Stati membri.

Alcuni documenti recenti che potrebbero risultare interessanti sono:

- relazioni annuali della Commissione sulla tutela degli interessi finanziari dell'UE;
- documenti specifici come elenchi di segnali di avvertimento¹⁶, linee guida in materia di conflitto di interessi e documenti contraffatti; manuale sul ruolo dei revisori, ecc.;
- OLAF, Raccolta di casi anonimizzati - azioni strutturali (2011);
- relazioni di audit redatte dai revisori della Commissione;
- relazioni di audit redatte dalla Corte dei conti europea;
- relazioni di audit redatte dalle autorità nazionali di audit;
- risultanze dei controlli di verifica delle autorità di gestione;
- relazioni dell'UE come la relazione anticorruzione dell'UE;
- studio di Price Waterhouse Coopers sul costo della corruzione negli appalti pubblici;
- orientamenti forniti dagli standard professionali emessi dallo IASB (principi internazionali di revisione) per valutare/sottoporre ad audit le attività di controllo e il rischio e le procedure dell'ambiente di controllo;
- portali nazionali di appalti pubblici;
- diritto nazionale applicabile;
- quadro di conformità degli organismi di regolamentazione in materia di denuncia di frodi e corruzione.

¹⁶ Un segnale d'avvertimento è un indicatore di un possibile caso di frode o corruzione, ecc. È il segnale che qualcosa si discosta dalla norma e potrebbe richiedere un ulteriore esame.

Possono rivelarsi utili anche altre fonti: questionari; workshop e incontri con i soggetti responsabili e i dipendenti; seminari/ conferenze / eventi per lo scambio di buone prassi a livello nazionale o internazionale.

3. Fase di elaborazione

3.1. Fissazione degli obiettivi

Questa sezione tratta la definizione degli obiettivi della strategia nazionale antifrode, ovvero la formulazione delle misure la cui attuazione permetterebbe di raggiungere gli obiettivi e degli indicatori di prestazione per misurare i risultati dell'attuazione. In quanto tali, gli obiettivi della strategia nazionale antifrode rappresentano la tabella di marcia degli Stati membri nella lotta antifrode sul fronte delle spese e delle entrate del bilancio per gli anni a venire.

Gli obiettivi devono essere direttamente e logicamente collegati ai risultati dell'analisi della situazione attuale e della valutazione del rischio di frode effettuate nella fase preparatoria. Devono anche tener conto delle priorità nazionali complessive degli Stati membri in relazione alla sezione delle spese e delle entrate del bilancio e alla lotta antifrode. Ciò significa che gli obiettivi devono risultare anche da una potenziale strategia nazionale antifrode/anticorruzione, qualora già in essere, o almeno essere ad essa collegati. Ultimo ma non meno importante elemento, devono essere conformi alle raccomandazioni dell'UE.

Gli obiettivi devono essere specifici, misurabili, realizzabili, realistici/pertinenti e corredati di un termine (SMART). Non devono essere troppo numerosi in modo da consentire un'attuazione e un seguito della NAFS adeguati e realistici. Devono definire chiaramente e mostrare le priorità stabilite dallo Stato membro nella lotta antifrode. Devono inoltre essere realistici tenuto conto delle risorse a disposizione.

La formulazione di ciascun obiettivo dev'essere dinamica e indicare chiaramente la direzione da seguire. Per esempio un obiettivo come "potenziamento delle capacità" non è significativo. La formulazione "miglioramento delle capacità amministrative per far fronte a frodi che ledono il bilancio nazionale e quello dell'UE" è più espressiva.

Gli obiettivi devono coprire tutte le fasi del ciclo antifrode. È importante considerare ciascuna fase: prevenzione, individuazione, indagini/azione giudiziaria, e recupero/sanzioni. Tuttavia, le varie fasi del ciclo antifrode non sono isolate l'una dall'altra, bensì strettamente interconnesse. Assicurare un flusso adeguato di informazioni e la cooperazione tra gli organismi responsabili di ciascuna fase è importante tanto quanto ciascuna fase in sé.

La rapida trasmissione delle informazioni chiave e la piena cooperazione tra gli organismi di contrasto e le autorità di gestione, certificazione e audit, prima, durante e dopo le indagini, garantiranno l'efficienza delle indagini e consentiranno alle autorità di gestione di adottare le decisioni più idonee per il controllo dei fascicoli, in particolare per quanto riguarda le misure precauzionali, come il blocco o la sospensione dei pagamenti. Infine, un elevato livello di reattività e la pertinenza delle azioni adottate sono deterrenti altrettanto forti quanto il recupero.

Alcuni esempi di obiettivi sono i seguenti:

- assicurare un contesto a prova di frode (realizzazione di un contesto giuridico adeguato);

- promuovere la prevenzione delle frodi tra il pubblico e tra il personale;
- potenziare l'efficienza dei controlli;
- introdurre una politica di denuncia;
- introdurre un programma di istruzione, formazione e sensibilizzazione;
- garantire un solido sistema di recupero per le perdite subite.

Per un modello, si rimanda all'**Allegato 9 – Modello per definire gli obiettivi**. Inoltre, il documento "*Practical steps towards drafting of a National Anti-Fraud Strategy*"¹⁷ (Fasi concrete verso l'elaborazione di una strategia nazionale antifrode) può fornire un esempio di come gli obiettivi possano essere strutturati e collegati direttamente al risultato della fase di valutazione.

3.2. Definizione delle misure

Mentre gli obiettivi riflettono il risultato atteso, le misure indicano il percorso per raggiungere tale risultato. Le misure sono quindi più specifiche degli obiettivi. Inoltre, un obiettivo può essere realizzato attraverso l'attuazione di più misure. Pertanto, è importante scegliere una o più misure che risultino essere quelle più efficienti ed efficaci per quanto riguarda la realizzazione di un obiettivo. Infine, ogni misura dovrebbe essere accompagnata da un adeguato indicatore di prestazione.

Alcune misure possibili da trattare potrebbero essere:

- ✓ istituzione di una politica di denuncia di illeciti;
- ✓ rafforzamento del coordinamento e della cooperazione tra le autorità nazionali competenti per quanto riguarda lo scambio di conoscenze sulle tipologie di frode;
- ✓ potenziamento della legislazione e degli orientamenti metodologici;
- ✓ sensibilizzazione dell'opinione pubblica;
- ✓ elaborazione di una procedura per gestire le irregolarità rilevate e i casi di sospetta frode in relazione alle spese e alle entrate del bilancio;
- ✓ sviluppo del potenziale dello strumento di estrazione dei dati e di valutazione del rischio, che individuerà i fattori di rischio a livello di singolo progetto;
- ✓ rafforzamento della cooperazione tra gli organismi dell'amministrazione statale coinvolti negli appalti pubblici e nel controllo della concorrenza;
- ✓ consolidamento dell'integrità nel settore degli appalti pubblici e gestione dei relativi conflitti di interessi;
- ✓ elaborazione di un manuale per i dipendenti pubblici coinvolti negli appalti pubblici per affrontare le irregolarità, le frodi e la corruzione in relazione ai finanziamenti UE;
- ✓ rafforzamento dello scambio di esperienze tra le autorità nazionali e i partner europei (OLAF, DG competenti della Commissione e altri Stati membri).

¹⁷ Rif. Ares(2015)5642419 - 07/12/2015.

Esempio di misure collegate agli obiettivi:

Obiettivi	Misure
Assicurare un contesto a prova di frode (realizzazione di un contesto giuridico adeguato)	Analisi del quadro normativo vigente che disciplina le indagini e l'azione giudiziaria in relazione alle frodi che ledono gli interessi finanziari dell'UE in collaborazione con gli organi investigativi e giudiziari
	A seconda dei risultati dell'analisi del quadro giuridico che disciplina le indagini e l'azione giudiziaria in relazione alle frodi che ledono gli interessi finanziari dell'UE, redazione e adozione di modifiche alle disposizioni regolamentari vigenti oppure adozione di nuove disposizioni regolamentari
Promozione della prevenzione delle frodi tra il pubblico e il personale	Elaborazione e adozione di una strategia di comunicazione mirata specificamente alla prevenzione delle irregolarità e delle frodi in relazione alle spese e alle entrate del bilancio da integrare nella strategia di comunicazione generale
	Realizzazione di attività di comunicazione in linea con il piano d'azione di comunicazione che accompagna la strategia di comunicazione
Potenziamento dell'azione giudiziaria	Valutazione esaustiva delle esigenze formative
	Creazione/modifica di programmi di formazione in modo tale da soddisfare le esigenze di formazione dei dipendenti presso organismi del sistema di gestione e di controllo, organismi investigativi e organi giudiziari
	Organizzazione di adeguate sessioni di formazione per i dipendenti presso organismi del sistema di gestione e di controllo, organismi investigativi e organi giudiziari

Una misura utile, che può contribuire ad una serie di obiettivi, è la cooperazione internazionale sotto forma di visita di studio.

Una visita di studio è un breve soggiorno in un paese ospitante, per un periodo limitato di tempo (alcuni giorni o alcune settimane), programmata per una singola persona o per un gruppo. Una siffatta visita prevede di norma presentazioni e visite alle istituzioni locali. Inoltre, è un'ottima occasione per forum di discussione, scambi di informazioni e di esperienze, nonché per acquisire nuove conoscenze su temi di interesse comune. Un valore

aggiunto supplementare di una visita di studio è dato dall'opportunità di stabilire contatti e istituire reti con colleghi provenienti da diversi paesi.

Inoltre, lavorare insieme, discutere di questioni di lavoro e condividere punti di vista diversi offre agli organizzatori e ai partecipanti una solida base per migliorare le proprie metodologie/procedure di lavoro e può rivelarsi utile per futuri progetti comuni.

ESEMPIO

Le visite di studio realizzate dalla Croazia

Nel quadro del programma TAIEX e del programma Hercule II, rappresentanti del Servizio per la lotta contro le irregolarità e le frodi (qui di seguito denominato SCIF) della Croazia si sono recati presso l'AFCOS bulgaro, l'AFCOS maltese e il DLAF (Romania). Vista l'enorme riuscita di tali visite di studio, colleghi dei paesi ospitanti (Bulgaria, Malta e Romania) si sono recati a loro volta in Croazia al fine di scambiare altre conoscenze ed esperienze acquisite attraverso il proprio lavoro non solo con i rappresentanti del SCIF ma anche con i rappresentanti di altre istituzioni nazionali.

3.3. Fissazione degli indicatori di prestazione

Gli indicatori di prestazione sono elementi fondamentali che mostreranno i progressi compiuti o i risultati conseguiti in relazione agli obiettivi. Saranno utilizzati per l'elaborazione di relazioni in materia di strategia antifrode e contribuiranno alla valutazione dell'impatto dell'attuazione della Strategia.

Gli indicatori di prestazione possono essere quantitativi o qualitativi.

- ✓ Sono indicatori quantitativi, per esempio:
 - un numero: per esempio il numero di accordi di cooperazione firmati tra le autorità competenti (per esempio autorità di audit e autorità giudiziarie) (pz);
 - una percentuale che indica un bilancio: per esempio il numero di sessioni formative (pz)/il numero di partecipanti per programma (persone)/anno;
 - una percentuale che indica i progressi realizzati: per esempio $CF(\text{Anno } N) - CF(\text{Anno } N-1) / CF(\text{Anno } N-1) * 100$ (dove CF = numero di casi di sospetta frode deferiti alle autorità giudiziarie dalle autorità di gestione, di certificazione e di audit).
- ✓ Sono indicatori qualitativi, per esempio:
 - una domanda seguita da una risposta affermativa o negativa: per esempio, codice etico: sì;
 - una valutazione del livello di conformità secondo una scala (alto, medio, basso).

Un indicatore qualitativo può essere considerato più soggettivo di un indicatore quantitativo; ma potrebbe anche essere più rilevante e significativo di un indicatore

quantitativo. Inoltre occorre tener presente che gli indicatori devono essere analizzati e commentati non come elementi informativi a sé stanti ma alla luce del contesto e degli altri indicatori. Devono essere facili da determinare e/o calcolare. Ciò significa che la loro valutazione non deve richiedere un lavoro oneroso ma deve affidarsi a strumenti esistenti e affidabili (come le banche dati esistenti utilizzate per fini di formazione, per le segnalazioni di casi di frode (IMS), ecc.) da cui si possano estrarre in modo semplice e rapido gli elementi chiave. Devono essere anche semplici da verificare per garantire una totale trasparenza e, quindi, la fiducia dell'opinione pubblica. Indicatori ben selezionati saranno essenziali per valutare l'impatto dell'attuazione della Strategia e, pertanto, per aggiornarla e/o rivederla a tempo debito. Di conseguenza, gli indicatori sono elementi essenziali della strategia antifrode poiché misurano i progressi realizzati verso il conseguimento degli obiettivi.

Esempi di indicatori

Obiettivi	Misure	Indicatori
Assicurare un contesto a prova di frode (realizzazione di un contesto giuridico adeguato)	Esecuzione di analisi del quadro normativo che disciplina le indagini e l'azione giudiziaria in relazione alle frodi che ledono gli interessi finanziari dell'UE in collaborazione con gli organismi investigativi e gli organi giudiziari	Effettiva esecuzione dell'analisi del quadro normativo che disciplina le indagini e l'azione giudiziaria in relazione alle frodi che ledono gli interessi finanziari dell'UE. Redazione e riconoscimento da parte di tutti i soggetti interessati della relazione sull'analisi del quadro normativo che disciplina le indagini e l'azione giudiziaria in relazione alle frodi che ledono gli interessi finanziari dell'UE.
	A seconda dei risultati dell'analisi del quadro giuridico che disciplina le indagini e l'azione giudiziaria in relazione alle frodi che ledono gli interessi finanziari dell'UE, redazione e adozione di modifiche alle disposizioni regolamentari vigenti oppure adozione di nuove disposizioni regolamentari	Modifica dei regolamenti (pz)/anno
Promozione della prevenzione delle frodi tra l'opinione pubblica e il personale	Elaborazione e adozione di una strategia di comunicazione mirata specificamente alla prevenzione delle irregolarità e delle frodi in relazione alle spese e alle entrate del bilancio da integrare nella strategia di comunicazione generale	Effettiva elaborazione e adozione di una strategia di comunicazione specificamente mirata alla prevenzione delle irregolarità e delle frodi in relazione alle spese e alle entrate del bilancio
	Realizzazione di attività di comunicazione in	In linea con il piano di azione di

	linea con il piano d'azione di comunicazione che accompagna la strategia di comunicazione	comunicazione che accompagna la strategia di comunicazione mirata alla prevenzione delle irregolarità e delle frodi in relazione alle spese e alle entrate del bilancio
Potenziamento dell'azione giudiziaria	Valutazione delle esigenze formative nel campo della tutela degli interessi finanziari dell'UE	Realizzazione dell'analisi delle esigenze formative. Effettiva redazione della strategia di istruzione nel campo della tutela degli interessi finanziari dell'UE
	Creazione/modifica di programmi di formazione nel settore della lotta contro le frodi che ledono gli interessi finanziari dell'UE in modo tale da soddisfare le esigenze di formazione degli organismi investigativi e degli organi giudiziari	In linea con la strategia di istruzione nel campo della tutela degli interessi finanziari dell'UE
	Organizzazione di adeguate sessioni di formazione in materia di lotta contro le frodi ai danni della sezione delle spese e di quella delle entrate del bilancio per i dipendenti degli organismi investigativi e degli organi giudiziari	Numero di investigatori formati nel settore della lotta contro le frodi ai danni della sezione delle spese e di quella delle entrate del bilancio. Numero di pubblici ministeri formati nel settore della lotta contro le frodi ai danni della sezione delle spese e di quella delle entrate del bilancio
Garantire un solido sistema di recupero per le perdite subite		Importo medio dei fondi recuperati attraverso i tribunali

4. Preparazione del piano d'azione

4.1. Contenuto del piano d'azione

Alla strategia antifrode deve associarsi un piano d'azione dettagliato che traduca gli obiettivi in azioni/misure. Il piano d'azione deve essere elaborato dal servizio competente per la strategia nazionale antifrode, coadiuvato dal gruppo di esperti istituito. Questa è la fase in cui risulta indispensabile la collaborazione di tutti gli organismi coinvolti al fine di assicurare che tutti abbiano la possibilità e la capacità di portare a termine i propri compiti, che i termini siano fissati in maniera ragionevole e che siano presi in considerazione tutti i procedimenti necessari. Ciò è essenziale soprattutto nei casi in cui l'organismo di attuazione dispone di un limitato potere giuridico per far applicare le misure, altrimenti il piano d'azione non avrà alcun effetto pratico.

In questa fase le considerazioni in materia di costi-benefici e la disponibilità di risorse umane diventano una questione fondamentale. Gli sforzi principali devono concentrarsi sulle misure prioritarie. Gli esiti dell'analisi della situazione in atto e della valutazione del rischio di frode dovrebbero aver fornito una chiara visione delle priorità.

Gli Stati membri dispongono di un'ampia gamma di strumenti per sviluppare azioni efficaci ed efficienti. Essi devono considerare l'opportunità di agire nei seguenti settori:

- elaborazione della legislazione;
- organizzazione;
- gestione;
- procedure;
- mezzi e risorse;
- cooperazione e collaborazione a livello nazionale tra le autorità competenti;
- cooperazione a livello di Unione europea (con la Commissione e con gli altri Stati membri).

Il piano d'azione si basa sulle *priorità* individuate e sui relativi obiettivi. Esso attribuisce alle autorità competenti la responsabilità di attuare queste priorità e di darvi seguito. Tali priorità devono rappresentare i principali settori in cui la Strategia può contribuire a migliorare l'azione antifrode. Dovrebbe altresì attribuire responsabilità ai singoli soggetti/partner dell'AFCOS degli Stati membri, se del caso con il sostegno di altri partner, per esempio l'UE e/o le istituzioni nazionali.

Il piano d'azione deve comprendere l'assegnazione di *compiti* specifici agli organismi competenti chiamati ad attuarli, nonché le date previste per la loro realizzazione. Tali compiti devono essere suddivisi in settori indicati dalla NAFS e in conformità con la stessa.

Ciascun compito dev'essere preso in considerazione per realizzare una sinergia e favorire un approccio integrato. Per esempio, il piano d'azione deve tener conto del fatto che i fondi UE sono utilizzati per migliorare le condizioni di vita dei cittadini dell'Unione, garantire

la crescita e creare posti di lavoro. Tale obiettivo è messo a repentaglio qualora si faccia un uso improprio dei fondi del bilancio.

Le singole azioni possono essere attuate sotto forma di progetti per raggiungere gli obiettivi fissati nella strategia antifrode. Per attuare la NAFS e il piano d'azione che la accompagna, si dovrebbe istituire in ciascuno Stato membro una rete strutturata di autorità, il cui compito consisterebbe nel garantire che la strategia e il piano d'azione siano attuati, valutati e controllati in maniera sistematica e, se necessario, aggiornati e riveduti.

4.2. Periodo coperto dal piano d'azione

Dal momento che si basa sulle priorità individuate nella NAFS e sui relativi obiettivi, il piano d'azione comprenderà compiti specifici. Ciò significa che il piano d'azione sarà costantemente aggiornato o modificato durante il suo periodo di efficacia. Un'impostazione suggerita consiste nel non collegare la durata del piano d'azione alla durata della Strategia. La strategia nazionale antifrode rappresenterà un orientamento generale per gli Stati membri che si inserisce nella durata del quadro finanziario pluriennale o al di fuori dello stesso, mentre il piano d'azione comporterà l'esecuzione di compiti specifici.

L'impostazione raccomandata è quella di impostare un piano di azione **annuale** che sarà valutato alla fine di ogni anno civile.

ESEMPIO

Piano d'azione della Bulgaria

Nella Repubblica di Bulgaria la strategia nazionale per la prevenzione e la lotta contro le irregolarità e le frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea per il periodo 2014-2020 è accompagnata da un piano d'azione per il periodo 2015-2016, che è già stato aggiornato per il 2016. L'esperienza bulgara dimostra che anche un piano biennale si è rivelato troppo lungo e non è riuscito a far fronte nel modo migliore ai compiti e alle questioni correnti della Strategia. Dal 2017 il piano sarà fissato entro i termini dell'anno civile e sarà valutato alla fine di ogni anno civile.

La valutazione del piano d'azione dovrebbe essere effettuata periodicamente (intervalli da sei mesi a 2 anni). Di volta in volta, i progressi realizzati andrebbero confrontati con gli obiettivi e la Strategia dovrebbe essere aggiornata in base ai risultati di questo confronto. Si è dimostrato fattibile pubblicare il piano d'azione come documento separato, di modo che non occorra modificare la Strategia ogni volta che viene valutato e rivisto il piano d'azione.

4.3. Possibile ruolo dell'AFCOS nella preparazione del piano d'azione

A seconda dell'organizzazione esistente in ciascuno Stato membro, l'attuazione del piano d'azione potrebbe essere sorvegliata dal servizio nazionale di coordinamento antifrode

(AFCOS). AFCOS può assumere il ruolo di guida, mobilitare i partner interessati, incoraggiarli a proporre misure e a impegnarsi a conseguire risultati in termini di indicatori o risultati tangibili.

L'AFCOS potrebbe presentare una relazione sull'attuazione del piano d'azione su base annuale (per coprire il periodo dal 1° gennaio al 31 dicembre) e potrebbe pubblicare un riesame del piano d'azione dopo due anni, in un formato simile a quello del piano adottato.

III. Valutazione e aggiornamento della NAFS

Lo scopo del monitoraggio e della valutazione della strategia nazionale antifrode è quello di accertare se la stessa sia stata progettata per fornire garanzie in merito al conseguimento degli obiettivi di efficacia ed efficienza della lotta contro la frode e di tutela degli interessi finanziari dell'Unione.

Di conseguenza, la Strategia dovrebbe essere un documento in continua evoluzione, da adattare e aggiornare tenendo conto delle principali modifiche organizzative e/o strutturali, dell'evoluzione delle tipologie di frode che possono verificarsi nel corso del tempo, ecc.

1. Valutare la Strategia

I criteri di valutazione devono mirare a determinare:

- ✓ in che misura i risultati dell'attuazione della Strategia corrispondono agli obiettivi definiti nella Strategia;
- ✓ il rapporto tra i costi effettivamente sostenuti per ottenere i risultati previsti e i costi stimati al momento di formulare la Strategia;
- ✓ il rispetto delle attività e delle scadenze stabilite nel piano d'azione.

Al fine di rendere il monitoraggio e la valutazione della NAFS il più semplice possibile, può essere utile redigere una guida o dei manuali a tal fine.

Nell'ambito del monitoraggio e della valutazione, il ruolo di guida deve essere assunto dall'AFCOS nazionale o da un altro organismo competente che coordina l'attuazione della NAFS. Se necessario, il governo può designare un tale organismo. È di fondamentale importanza che questo organismo ottenga il pieno appoggio politico del governo dello Stato membro al fine di garantire un processo di monitoraggio e di valutazione efficace.

L'organismo designato dovrebbe raccogliere dati e informazioni dalle parti interessate:

- organismi competenti in materia di gestione, attuazione, certificazione, audit, indagine, applicazione della legge, azione giudiziaria e imposizione di sanzioni (per esempio le autorità di gestione, di certificazione, di audit, di controllo e investigative, nonché gli organismi intermedi, l'AFCOS, i tribunali, ecc.);
- si dovrebbero coinvolgere anche gli organismi responsabili della supervisione e del monitoraggio di progetti finanziati con fondi dell'Unione (per esempio le autorità garanti della concorrenza, le autorità competenti in materia di appalti, le autorità fiscali e doganali).

Garantire un'efficace collaborazione con una vasta gamma di parti interessate del settore antifrode è essenziale per valutare adeguatamente la NAFS. Inoltre, collaborare con gli esperti di ONG può essere utile nel contesto della valutazione, per esempio al fine di migliorare la visione imparziale del processo e per motivare il coinvolgimento del pubblico in generale.

Il monitoraggio può essere tanto continuativo quanto periodico. Come regola generale, utilizza metodi quantitativi e non si focalizza sulla causalità. Serve a raccogliere dati sul rispetto dei compiti, degli obiettivi e dei livelli specificati.

La valutazione deve essere effettuata periodicamente, entro termini specificati (per esempio su base semestrale o annuale/biennale, di breve termine, di medio termine, di lungo termine). Durante l'esecuzione di una valutazione intermedia o di medio termine risulta utile considerare se sia necessario aggiornare la Strategia per garantire la realizzazione degli obiettivi fissati. Va redatta una relazione di valutazione intermedia.

Alla fine del periodo specificato nella Strategia dev'essere svolta una valutazione finale, che quantificherà i risultati dell'attuazione gettando le basi della Strategia successiva.

Tale valutazione deve concentrarsi sul sistema di attuazione, definendo i punti di forza e di debolezza che influenzano la capacità delle parti interessate dalla lotta antifrode di rilevare ed eliminare i rischi di frode. Individua le motivazioni del mancato rispetto degli obiettivi e delle priorità.

In particolare, è importante appurare se i risultati dell'analisi dei rischi di frode siano stati integrati nella strategia nazionale antifrode.

Eeguire la valutazione non è un obiettivo fine a sé stesso. Una valutazione corretta dovrebbe:

- ✓ prendere in considerazione l'intero ciclo antifrode e tutte le parti della NAFS, ivi incluso il piano di azione che l'accompagna;
- ✓ stabilire se e in quale misura le misure e le attività definite sono rilevanti, efficienti ed efficaci rispetto agli obiettivi specifici;
- ✓ determinare il rapporto tra i costi effettivamente sostenuti per ottenere i risultati previsti e i costi stimati al momento di formulare la Strategia;
- ✓ determinare in che misura le attività e i termini stabiliti nel piano d'azione sono stati rispettati;
- ✓ stabilire quali miglioramenti sono stati realizzati e quali sono le tendenze e le implicazioni per il periodo successivo;
- ✓ aiutare a formare un quadro chiaro dei progressi compiuti nella lotta contro le frodi;
- ✓ contribuire ad adeguare i meccanismi e gli strumenti antifrode funzionali, ad apportare correzioni e modificare/aggiornare opportunamente la NAFS e il suo piano d'azione. In tale contesto si devono prendere in considerazione tanto i principali cambiamenti organizzativi e/o strutturali che possono essersi verificati, quanto le tendenze riscontrate nelle tipologie di frode;
- ✓ includere proposte per la specifica di modifiche/variazioni alla NAFS e ai componenti della stessa, al fine di migliorare l'efficacia e l'efficienza della protezione degli interessi finanziari dell'Unione;
- ✓ trarre conclusioni che permettano di formulare raccomandazioni per l'aggiornamento e l'adeguamento del documento, in modo da realizzare progressi dimostrabili e ottenere

risultati ed esiti tangibili nella lotta contro le frodi e nella tutela degli interessi finanziari dell'UE;

- ✓ suggerire soluzioni ai problemi e modalità per eliminare gli ostacoli a una corretta attuazione della NAFS.

Le informazioni ottenute/fornite devono comprendere dati sufficientemente chiari e concreti da utilizzare nella valutazione delle misure e dei compiti formulati nel piano d'azione della NAFS.

Per valutare gli indicatori, la domanda chiave da porsi è se un particolare indicatore quantitativo sia in grado di produrre informazioni significative, oggettive e convincenti. Inoltre, si può esaminare la relazione causale (ossia "se-allora") tra le attività e i risultati. Il valutatore può rivolgere domande quali: che cosa succede se l'analisi dei rischi non è stata effettuata? Che cosa succede se un particolare indicatore non è misurabile? Quali sono le conseguenze dell'assenza di cambiamento?

Per ottenere una visione approfondita dei progressi realizzati e delle tendenze in termini di tipologie di frode e di lotta contro la frode, la metodologia adottata dovrebbe porre l'accento su indicatori qualitativi (per esempio, l'acquisizione di nuove competenze da parte delle persone coinvolte nella tutela degli interessi dell'Unione; l'eliminazione delle lacune nella legislazione e la presentazione di proposte a favore di una legislazione a prova di frode, ecc.) che riflettano i dati quantitativi (per esempio le misure adottate in relazione a quantità, numero, percentuale, ecc.).

Infine, andrebbe redatta una relazione sulla valutazione intermedia e finale, che comprenda:

- ✓ descrizione della metodologia di valutazione;
- ✓ valutazione del livello di realizzazione degli obiettivi;
- ✓ conclusioni e raccomandazioni sul seguito che devono essere formulate in modo chiaro e senza ambiguità, essere facilmente percepibili, basarsi su risultanze verificabili e rispondere ai rischi e alle problematiche individuati in materia di frode.

2. Aggiornamento della Strategia

L'aggiornamento e l'adattamento della Strategia possono comportare:

- l'aggiornamento e/o la revisione degli obiettivi;
- l'adeguamento della programmazione e della gestione delle risorse;
- l'adeguamento degli indicatori;
- l'aggiornamento delle scadenze;
- l'adattamento e/o l'aggiornamento delle misure, delle azioni e delle attività esistenti;
- l'introduzione di nuove misure, azioni e attività.

I risultati di ogni valutazione della strategia nazionale antifrode devono essere comunicati alle parti interessate coinvolte nella lotta contro le frodi e pubblicati in una relazione annuale.

Aggiornamento del piano d'azione e della Strategia per un periodo più lungo di quello attualmente coperto:

la NAFS e il piano d'azione potrebbero essere aggiornati non soltanto in termini di contenuto, ma anche per quanto concerne il periodo coperto dagli stessi. Dal momento che il piano d'azione si basa sulle priorità individuate nella NAFS e sugli obiettivi correlati, esso includerà compiti specifici, il che significa che sarà costantemente aggiornato o modificato per il suo periodo di efficacia; tuttavia non dovrebbe essere prolungato per un periodo superiore a quello coperto dalla Strategia. L'approccio consigliato è quello di definire un piano d'azione annuale che sarà valutato alla fine di ogni anno civile. Per quanto riguarda la NAFS, l'aggiornamento di una Strategia è più adeguato quando non è legato al periodo di un programma operativo in corso.

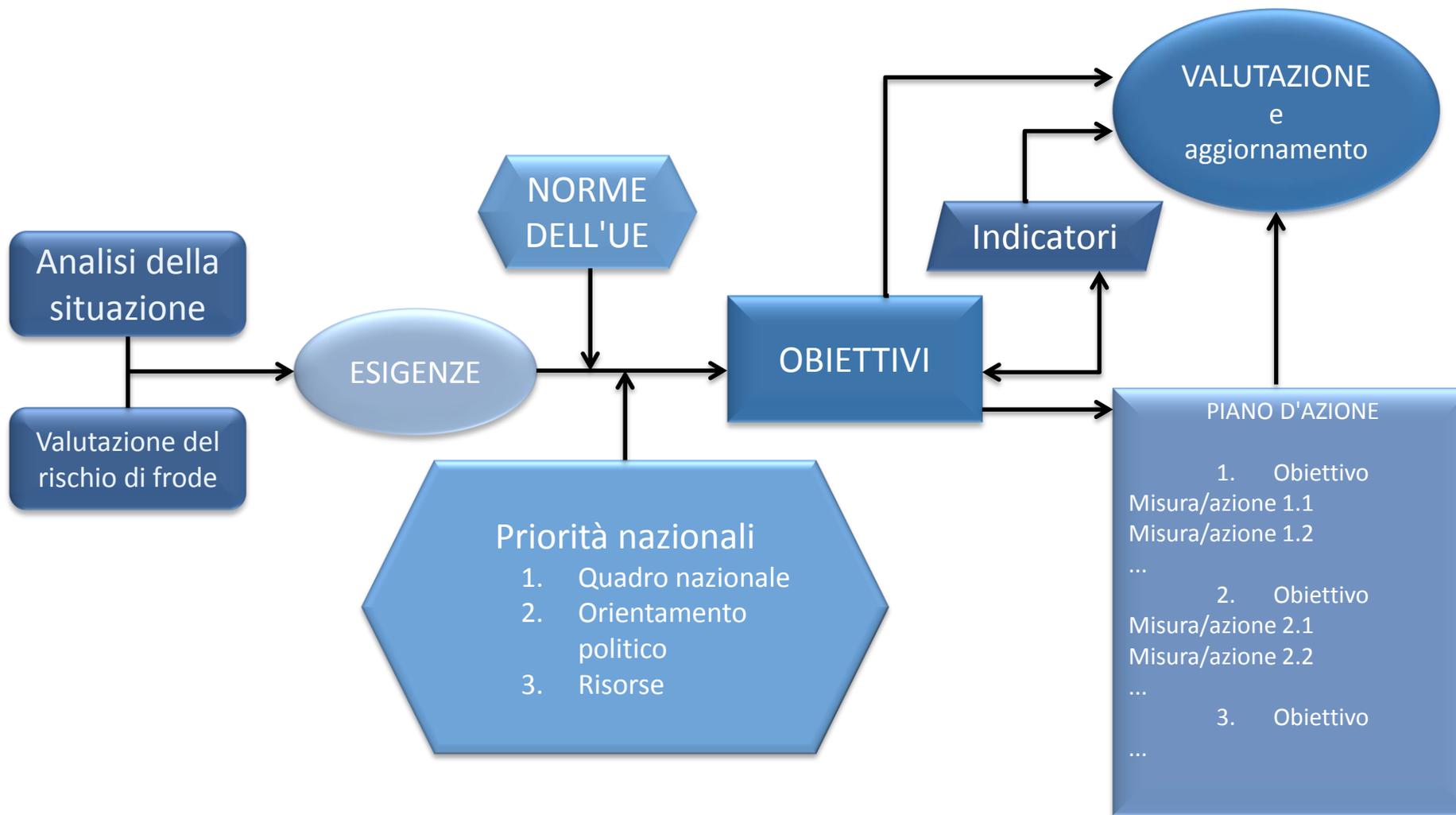
L'aggiornamento deve tenere conto di vari fattori, quali:

- qual è il periodo attuale coperto dalla Strategia/dal piano d'azione?
- qual è la necessità di prolungare la Strategia/il piano d'azione?
- gli indicatori della Strategia/del piano d'azione sono soddisfatti?
- prolungare l'attuale Strategia/piano d'azione è preferibile a crearne uno/a nuovo/a?
- esiste un nuovo quadro normativo a livello di UE/a livello nazionale che impone cambiamenti più profondi?
- l'attuale periodo di programmazione sta volgendo al termine?

Il processo di aggiornamento della Strategia/del piano d'azione può fondarsi sulle competenze acquisite durante la loro elaborazione.

Allegati

Allegato 1 - Diagramma di flusso del processo della strategia nazionale antifrode



Allegato 2 - Modello per la struttura della strategia nazionale antifrode

1. Introduzione / Contesto generale

Questo capitolo dovrebbe comprendere: il quadro giuridico (cioè il riferimento al quadro giuridico nazionale e dell'UE); la determinazione del campo di applicazione della Strategia secondo le principali priorità nazionali in materia di lotta contro le frodi, la corruzione o qualsiasi altra attività illegale; l'indicazione del servizio competente e delle istituzioni coinvolte nel processo di elaborazione, attuazione e monitoraggio della Strategia. Inoltre, è opportuno ricordare il legame con le altre politiche/strategie nazionali. Più concretamente, questo capitolo dovrebbe includere quanto segue.

1.1. Quadro giuridico

- ✓ Un riferimento al contesto giuridico europeo: trattato, regolamenti ecc.;
- ✓ un riferimento al quadro giuridico nazionale;
- ✓ un riferimento alle principali priorità nazionali che possono incidere sulla lotta contro le frodi, la corruzione o qualsiasi attività illecita;
- ✓ un riferimento ad altre strategie/politiche nazionali in materia di lotta contro la frode, la corruzione e tutti i tipi di reati finanziari, quali, per esempio, la lotta contro la corruzione, la lotta contro la criminalità organizzata, il riciclaggio di denaro, ecc. Idealmente queste strategie dovrebbero essere collegate alla NAFS;
- ✓ un impegno generale a favore della politica in questione e la disponibilità delle autorità a impegnarsi nella lotta antifrode, soprattutto per quanto riguarda i fondi dell'UE;
- ✓ qualsiasi possibile collegamento con altre politiche o priorità politiche nazionali.

1.2. Quadro istituzionale

- ✓ indicare quale dipartimento ministeriale/organismo è competente per l'elaborazione della Strategia (e del piano d'azione), nonché per il monitoraggio della loro attuazione;
- ✓ menzionare i ministeri/le autorità/i servizi coinvolti nel monitoraggio dei fondi UE e nella lotta contro la frode/corruzione o qualsiasi altra attività illecita che leda il bilancio dell'UE;
- ✓ indicare il tipo di organizzazione per il monitoraggio dei fondi UE: centralizzata, decentrata o altro.

1.3. Scopo della Strategia

- ✓ descrivere lo scopo della Strategia e le considerazioni principali che hanno portato alla sua elaborazione;
- ✓ indicare il periodo coperto dalla Strategia.

1.4. Metodologia

- ✓ spiegare le basi sulle quali si fonda la Strategia (fonti di informazioni, quali valutazione del rischio, gruppi di lavoro interistituzionali, questionari ecc. e indicare in che modo sono state ottenute tali informazioni).

2. Fase preparatoria: analisi della situazione attuale e valutazione del rischio di frode

Questo capitolo si propone di:

- ✓ specificare i principali settori nell'ambito dei quali sono stati individuati punti di forza e di debolezza durante l'esame della situazione attuale e fornire indicazioni sulle ragioni di tali debolezze. Non occorre specificare dettagliatamente ciascun settore (legislazione, organizzazione, gestione e attori, procedure, mezzi e risorse, cooperazione e collaborazione a livello nazionale tra le autorità competenti, cooperazione a livello di Unione europea); è sufficiente specificare i settori principali nell'ambito dei quali si è rilevato che esistono margini di miglioramento e che saranno trattati mediante un obiettivo specifico;
- ✓ sintetizzare i principali risultati della valutazione del rischio di frode e concentrare l'azione sui punti che richiedono un contributo particolare nell'ambito della Strategia;
- ✓ concludere con i settori in merito ai quali la Strategia dovrebbe apportare una risposta per colmare le lacune, oltre che valore aggiunto nella lotta contro le frodi;
- ✓ menzionare i principi e i valori che si associano alla Strategia;
- ✓ fornire un elenco degli obiettivi, unitamente a una breve descrizione di ciascuno di essi. Si deve rinviare anche alle esigenze individuate.

3. Fase di elaborazione: obiettivi e indicatori di prestazione

Durante la fase di elaborazione, si dovrebbero definire gli obiettivi e i relativi indicatori di prestazione. Gli obiettivi rappresentano le esigenze dello Stato membro; inoltre, contribuiscono a delineare la tabella di marcia e la visione degli Stati membri nella loro lotta antifrode. Gli obiettivi devono essere tradotti in misure concrete. Inoltre, vanno definiti indicatori di prestazione corrispondenti a ciascuna misura, dato che questi faciliteranno la valutazione dei progressi compiuti. Obiettivi e misure devono essere integrati in un piano d'azione.

Gli obiettivi dovrebbero essere definiti tenendo conto di tutte le fasi del ciclo antifrode: 1) prevenzione delle frodi; 2) individuazione delle frodi; 3) indagini e azione giudiziaria; e 4) recuperi e sanzioni. Idealmente gli obiettivi devono essere elencati seguendo il ciclo antifrode. Un obiettivo può essere attribuito a più di una fase.

Quando si fissano gli obiettivi, è essenziale:

- ✓ spiegare il motivo per cui un dato obiettivo rappresenta una priorità;
- ✓ descrivere qual è il risultato atteso che l'obiettivo si propone di realizzare;

- ✓ determinare l'indicatore di prestazione che misurerà se l'obiettivo è stato raggiunto con successo.

Questo capitolo dovrebbe anche descrivere brevemente i mezzi e le risorse principali che avranno un ruolo nell'attuazione della Strategia (servizi specializzati antifrode, comitati di coordinamento, reti interservizi, accordi interservizi, sistemi IT, procedure e orientamenti, ecc.). In particolare dovrebbe:

- ✓ presentare brevemente i servizi incaricati della gestione, della certificazione e dell'audit dei fondi UE;
- ✓ presentare brevemente i servizi incaricati della lotta contro la frode/corruzione e altre attività illecite che ledono gli interessi finanziari dell'UE;
- ✓ fornire informazioni in merito al ruolo dei sistemi IT nella lotta contro le frodi, ove pertinente;
- ✓ fornire informazioni sulla politica in materia di formazione e sulle risorse a questa destinate.

In relazione agli obiettivi si dovrebbero menzionare i seguenti aspetti: il nome della fase del ciclo antifrode; le debolezze/la situazione attuale; misura e indicatore di prestazione, nonché i principali soggetti (istituzioni responsabili) e l'arco di tempo interessato. Questi punti possono essere presentati sotto forma di tabella xls.

Una siffatta struttura consente di percepire al meglio il legame tra i rischi/le debolezze, gli obiettivi e le corrispondenti misure di attenuazione. Il documento *"Practical steps towards drafting of a National Anti-Fraud Strategy"*¹⁸ (Fasi concrete verso l'elaborazione di una strategia nazionale antifrode) può fornire un esempio di come gli obiettivi possano essere strutturati e collegati direttamente al risultato della fase di valutazione.

4. Piano d'azione

Il piano d'azione è lo strumento attuativo della Strategia nazionale antifrode e ne costituisce parte integrante. Propone una serie di misure/azioni e attribuisce responsabilità ai soggetti interessati, indicando i termini/le scadenze entro i quali l'obiettivo dev'essere raggiunto. I termini sono adattati secondo il livello di priorità.

L'attuazione del piano d'azione sarà monitorata da [nome dell'autorità competente] e sarà valutata [frequenza da definire ad opera dell'autorità competente: per esempio, ogni anno oppure ogni due anni]. Una relazione deve essere redatta e presentata a [nome dell'autorità competente: per esempio governo, ministero ...].

Il piano d'azione copre tutte le fasi del ciclo antifrode: 1) prevenzione delle frodi; 2) individuazione delle frodi; 3) indagini e azione giudiziaria; e 4) recuperi e sanzioni.

Le colonne "obiettivo", "azione/misure", "servizio responsabile", "scadenza/termine" e "indicatore di prestazione chiave" sono obbligatorie, mentre le ultime due "rischi" e "risorse

¹⁸ Rif. Ares(2015)5642419 - 07/12/2015.

umane e finanziarie" sono facoltative, ma comunque vivamente raccomandate. Gli Stati membri possono aggiungere altre colonne a seconda delle loro particolari esigenze.

5. Valutazione e aggiornamento della Strategia

La Strategia è un documento in continua evoluzione; di conseguenza, richiede valutazione e aggiornamento correlativo. In seguito alla valutazione o alle valutazioni intermedie si deciderà se aggiornare la Strategia antifrode e il relativo piano d'azione. L'aggiornamento della Strategia verrà effettuato in risposta ai cambiamenti avvenuti durante l'attuazione, al fine di garantire l'affidabilità e la capacità della struttura responsabile dell'attuazione di adottare e modificare la struttura strategica.

Di conseguenza, questo capitolo deve contenere il riferimento alle modalità di svolgimento della valutazione, indicando il servizio incaricato di valutare la Strategia, il termine per la valutazione intermedia della Strategia e per quella finale, ecc. Ogni valutazione va presentata nell'ambito di una relazione che:

- ✓ illustri la metodologia della valutazione;
- ✓ valuti il livello di realizzazione degli obiettivi;
- ✓ tragga conclusioni in merito ai passi successivi da compiere.

In seguito alla valutazione o alle valutazioni intermedie si deciderà se aggiornare la Strategia antifrode e il relativo piano d'azione. L'aggiornamento della Strategia verrà effettuato in risposta ai cambiamenti avvenuti durante l'attuazione, al fine di garantire l'affidabilità e la capacità della struttura responsabile dell'attuazione di adottare e modificare la struttura strategica.

L'adattamento e il ri-adattamento della Strategia comprenderà, ove pertinente:

- ✓ il riesame degli obiettivi;
- ✓ un nuovo orientamento, una pianificazione e una gestione delle risorse migliori e più precisi;
- ✓ l'aggiornamento delle misure e/o dei termini;
- ✓ il riesame dei servizi responsabili.

Allegato 3 - Esempio di struttura e contenuto del documento di valutazione del rischio di frode

PARTE DEL DOCUMENTO	CONTENUTO
Copertina	<ul style="list-style-type: none"> - Istituzione che ha pubblicato il documento - Titolo del documento (- Versione) - Data e luogo
Indice	Indice
Abbreviazioni / glossario	Abbreviazioni e definizioni
Introduzione	<ul style="list-style-type: none"> - Base giuridica e quadro istituzionale - Scopo del documento - Ambito di attuazione (per quanto riguarda il tipo di fondo e il periodo) - Beneficiari del documento, compresa una nota sulla riservatezza
Contenuto	<ul style="list-style-type: none"> - Descrizione della metodologia e dei suoi strumenti - Istruzioni indicanti le attività del processo di valutazione del rischio, responsabilità, esiti, linee gerarchiche e scadenze
Elenco degli allegati	<ul style="list-style-type: none"> Strumenti di valutazione del rischio Modello di registro dei rischi Modello di piano d'azione
Appendice	Riferimenti a utili fonti di informazione per l'individuazione dei rischi

Allegato 4 - Rischi di frode

Rischio	Causa	Conseguenze
Selezione irregolare di una domanda di progetto	A causa di conflitti di interessi non resi noti o di fenomeni di corruzione e/o tangenti, membri del consiglio di valutazione influenzano intenzionalmente la valutazione e la selezione dei richiedenti per favorire un determinato richiedente, assicurando un trattamento di favore alla sua domanda durante la valutazione oppure esercitando pressioni sugli altri membri del comitato.	Danni finanziari Sfiducia nei confronti del processo di selezione Perdita di credibilità dell'istituzione
Selezione di una falsa domanda di progetto	Per essere prescelti al termine di una procedura di presentazione di domande, i richiedenti presentano false dichiarazioni nella domanda, fuorviando il comitato di valutazione, facendogli credere di soddisfare i criteri di ammissibilità.	Danni finanziari Sfiducia nei confronti del processo di selezione Perdita di credibilità dell'istituzione
Doppio finanziamento di un progetto/di un'operazione	I richiedenti non dichiarano di aver presentato domanda di finanziamento per lo stesso progetto a diversi fondi UE e/o Stati membri.	Danni finanziari Sfiducia nei confronti del processo di selezione Perdita di credibilità dell'istituzione
Selezione irregolare delle offerte	A causa di conflitti di interessi non resi noti o di fenomeni di corruzione e/o tangenti, membri del consiglio di valutazione influenzano intenzionalmente la valutazione e la selezione delle offerte per favorire un determinato offerente, assicurando un trattamento di favore alla sua domanda durante la valutazione oppure esercitando pressioni sugli altri membri del comitato.	Distorsione della concorrenza sul mercato Danni finanziari Sfiducia nei confronti della procedura di gara Perdita di credibilità dell'istituzione e dello Stato membro

Rischio	Causa	Conseguenze
<p>Aggiudicazione del contratto all'offerente che non avrebbe vinto il contratto se fosse stata applicata una procedura competitiva</p>	<p>A causa di interessi personali, il personale incaricato della gestione della gara evita la procedura competitiva richiesta al fine di favorire un determinato offerente consentendogli di vincere o conservare un contratto:</p> <ul style="list-style-type: none"> - omettendo di organizzare una procedura di gara; oppure - suddividendo gli acquisti per eludere le soglie per gli appalti; oppure - aggiudicando il contratto a un unico fornitore senza adeguata giustificazione; - estendendo in maniera irregolare il contratto. 	<p>Distorsione della concorrenza sul mercato Danni finanziari Sfiducia nei confronti della procedura di gara Perdita di credibilità dell'istituzione e dello Stato membro</p>
<p>Aggiudicazione del contratto all'offerente che non avrebbe vinto il contratto se la procedura di gara non fosse stata manipolata dal personale incaricato della gestione della gara</p>	<p>A causa di interessi personali, il personale incaricato della gestione della gara favorisce un particolare offerente nell'ambito di una procedura competitiva:</p> <ul style="list-style-type: none"> - definendo le specifiche in modo tale da soddisfare le specifiche di un determinato fornitore - facendo trapelare informazioni riservate volte ad aiutare un offerente preferito a formulare una proposta migliore - manipolando le offerte dopo il ricevimento per garantire che venga selezionato un offerente preferito. 	<p>Distorsione della concorrenza sul mercato Danni finanziari Sfiducia nei confronti della procedura di gara Perdita di credibilità dell'istituzione e dello Stato membro</p>
<p>Aggiudicazione del contratto a un offerente che ha manipolato la procedura di appalto e che non avrebbe altrimenti vinto il contratto</p>	<p>Per vincere un contratto, un offerente manipola la procedura competitiva senza che il personale incaricato della gestione della gara se ne renda conto. La manipolazione consiste nella collusione con altre imprese o nel presentare falsi offerenti, oppure nel non specificare determinati costi nella propria offerta.</p>	<p>Distorsione della concorrenza sul mercato Danni finanziari Sfiducia nei confronti della procedura di gara Perdita di credibilità dell'istituzione</p>
<p>Ingiustificato pagamento al contraente</p>	<p>Al fine di ottenere un indebito guadagno finanziario, un contraente manipola dichiarazioni di spesa o fatture duplicando le dichiarazioni di spesa oppure presentando fatture false, gonfiate o doppie.</p>	<p>Danni finanziari Sfiducia nei confronti del processo di verifica e pagamento Perdita di credibilità dell'istituzione</p>

Rischio	Causa	Conseguenze
Pagamento al contraente che ha violato il contratto	Al fine di ottenere un indebito guadagno finanziario un contraente viola le condizioni contrattuali non fornendo i prodotti concordati o sostituendoli con prodotti di qualità inferiore.	<p>Danni finanziari</p> <p>Sfiducia nei confronti del processo di verifica</p> <p>Rischi per la sicurezza (per esempio nel caso in cui materiali di inferiore qualità siano utilizzati in progetti infrastrutturali)</p> <p>Compromissione degli obiettivi del progetto/dell'operazione (se le attività appaltate costituiscono il presupposto per altre attività)</p> <p>Perdita di credibilità dell'istituzione</p>
Pagamento al contraente sulla base di un contratto irregolare	Al fine di ottenere un indebito guadagno finanziario il beneficiario e il contraente modificano un contratto esistente con condizioni più favorevoli per il contraente in misura tale da rendere non più valida la decisione originaria di aggiudicazione dell'appalto.	<p>Distorsione della concorrenza sul mercato</p> <p>Danni finanziari</p> <p>Sfiducia nei confronti del processo di verifica</p> <p>Perdita di credibilità dell'istituzione</p>
Pagamento di costi irregolari	<p>Al fine di ottenere un indebito guadagno finanziario, un contraente realizza attività con personale non adeguatamente qualificato e dichiara costi come se tali attività fossero state svolte da personale qualificato.</p> <p>Il contraente e il beneficiario falsificano deliberatamente le descrizioni dei compiti svolti dal personale per garantire che i costi dichiarati siano considerati ammissibili.</p>	<p>Danni finanziari</p> <p>Sfiducia nei confronti del processo di verifica</p> <p>Perdita di credibilità dell'istituzione</p>
Pagamento di costi irregolari	Il contraente e il beneficiario manipolano il costo della manodopera al fine di ottenere un indebito guadagno finanziario. Le possibilità di manipolazione sono le seguenti: dichiarazione di costi di manodopera falsi o di straordinari; dichiarazione di costi di manodopera non correttamente calcolati; dichiarazione di costi di manodopera per personale che non esiste o per attività che non vengono realizzate entro il periodo di attuazione.	<p>Danni finanziari</p> <p>Sfiducia nei confronti del processo di verifica</p> <p>Perdita di credibilità dell'istituzione</p>

Rischio	Causa	Conseguenze
Pagamento di costi irregolari	Al fine di ottenere un indebito guadagno finanziario, un beneficiario distribuisce deliberatamente e impropriamente i costi del personale tra i progetti UE e altre fonti di finanziamento.	Danni finanziari Sfiducia nei confronti del processo di verifica Perdita di credibilità dell'istituzione
Approvazione di pagamenti irregolari	A causa della mancanza delle necessarie capacità o risorse presso l'autorità di gestione o l'organismo Intermedio, che può risultare da un'inadeguata pianificazione delle risorse umane o dalla mancanza di adeguati programmi di formazione, le verifiche sulla gestione possono non fornire garanzie adeguate di assenza di frodi.	Danni finanziari Sfiducia nei confronti del processo di verifica Perdita di credibilità dell'istituzione e dello Stato membro
Verifica di spese irregolari	A causa della mancanza delle necessarie capacità o risorse presso l'autorità di certificazione, che può risultare da un'inadeguata pianificazione delle risorse umane o dalla mancanza di adeguati programmi di formazione, le certificazioni delle spese possono non fornire garanzie adeguate di assenza di frodi.	Danni finanziari Sfiducia nei confronti del processo di certificazione Perdita di credibilità dell'istituzione e dello Stato membro
Approvazione di pagamenti irregolari	Un conflitto di interessi del personale presso l'autorità di gestione o l'organismo intermedio determina un'influenza indebita sull'approvazione dei pagamenti per alcuni beneficiari.	Danni finanziari Sfiducia nei confronti del processo di verifica Perdita di credibilità dell'istituzione e dello Stato membro
Certificazione di spese irregolari	La spesa è certificata da un'autorità di certificazione che ha un legame con il beneficiario.	Danni finanziari Sfiducia nei confronti del processo di certificazione Perdita di credibilità dell'istituzione e dello Stato membro

Allegato 5 - Rischi connessi al funzionamento dell'AFCOS

Rischio	Causa	Conseguenze
Irregolarità e (sospetti di) frode non vengono gestiti in modo adeguato	La mancanza di procedure di gestione delle irregolarità oppure la loro inadeguatezza potrebbero causare errori ed omissioni in materia di gestione delle irregolarità.	Sistema di segnalazione inaffidabile Statistiche inaffidabili Perdita di credibilità delle istituzioni
Irregolarità e (sospetti di) frode non vengono gestiti in modo adeguato	A causa di un quadro giuridico inadeguato, le funzioni delle diverse istituzioni per quanto riguarda la gestione delle irregolarità potrebbero essere poco chiare e comportare una scarsa cooperazione e un flusso distorto di informazioni.	Sistema di segnalazione inaffidabile Statistiche inaffidabili Perdita di credibilità delle istituzioni
Irregolarità e (sospetti di) frode non vengono gestiti in modo adeguato	A causa della mancanza delle necessarie capacità presso gli organismi del sistema di gestione e di controllo, che può risultare dalla mancanza o dall'inadeguatezza dei programmi di formazione, sono possibili errori e omissioni frequenti in relazione alla gestione delle irregolarità.	Sistema di segnalazione inaffidabile Statistiche inaffidabili Perdita di credibilità delle istituzioni
Irregolarità e sospetti di frode non vengono segnalati dai beneficiari e dall'opinione pubblica	Dal momento che il meccanismo di denuncia di sospetti comportamenti fraudolenti non è adeguatamente promosso, il pubblico non è incline a segnalare irregolarità/sospetti di frode oppure non fornisce le informazioni necessarie.	Sistema di segnalazione inaffidabile Statistiche inaffidabili Danni finanziari Perdita di reputazione dello Stato membro
Irregolarità e (sospetti di) frode non vengono segnalati tempestivamente	A causa della mancanza di procedure di trasferimento ai livelli di gestione più alti, può verificarsi una discontinuità di segnalazione che può causare omissioni o ritardi per quanto riguarda le segnalazioni di irregolarità.	Sistema di segnalazione inaffidabile Statistiche inaffidabili Danni finanziari Perdita di credibilità delle istituzioni
La cultura organizzativa stimola attività fraudolente	I dipendenti degli organismi del sistema di gestione e di controllo operano nel contesto di una cultura organizzativa nella quale gli standard etici sono deboli (dove, per esempio, non viene promossa la responsabilità del personale; non vi sono controlli in atto in materia di conflitto di interessi; l'integrità etica della dirigenza non è rappresentativa). Ciò può contribuire allo sviluppo della "razionalizzazione" (uno degli elementi del cosiddetto	Sistema di gestione e di controllo inaffidabile Danni finanziari Perdita di credibilità delle istituzioni

Rischio	Causa	Conseguenze
	"triangolo della frode" o " diamante della frode"), aumentando così la possibilità di intraprendere attività fraudolente.	
La cultura organizzativa stimola attività fraudolente	A causa dell'inadeguata gestione delle risorse umane (carico di lavoro troppo pesante a causa di una pianificazione delle risorse umane o di una distribuzione dei compiti inadeguata; incongruenze per quanto riguarda le gratifiche; mancata comunicazione di informazioni preziose; incoerenze nella gestione delle risorse umane in generale), i dipendenti degli organismi del sistema di gestione e di controllo sono scarsamente motivati a svolgere i propri compiti con la dovuta diligenza. Ne potrebbero conseguire un'elevata fluttuazione dei dipendenti e una minore credibilità dell'AFCOS così come un aumento della possibilità che i dipendenti intraprendano attività fraudolente (le difficoltà con la propria gerarchia o la cattiva situazione finanziaria potrebbero rivelarsi come motivazione per commettere frodi - un elemento del cosiddetto "triangolo della frode" o "diamante della frode").	Sistema di gestione e di controllo inaffidabile Danni finanziari Perdita di credibilità delle istituzioni
I sospetti di frode non vengono adeguatamente trattati dalle autorità investigative e giudiziarie	Il quadro giuridico non prevede una base adeguata per il trattamento efficiente ed efficace dei sospetti di frodi da parte degli organi investigativi e giudiziari. (Le indagini sono estremamente costose e lunghe.)	Danni finanziari Perdita di credibilità degli organi investigativi e giudiziari Perdita di reputazione dello Stato membro
I sospetti di frode non vengono adeguatamente trattati dalle autorità investigative e giudiziarie	A causa della mancanza delle necessarie capacità presso gli organi investigativi o giudiziari (in parte per la mancanza/non disponibilità di adeguati programmi di formazione), il trattamento dei sospetti di frodi risulta difficile/inefficiente/inefficace.	Danni finanziari Perdita di credibilità degli organi investigativi e giudiziari Perdita di reputazione dello Stato membro
La percezione da parte del pubblico per quanto riguarda l'AFCOS è vaga/in qualche modo negativa e	A causa di una comunicazione inadeguata (per quanto riguarda il contenuto delle informazioni e le dinamiche di comunicazione) e/o di canali di comunicazione inadeguati, il pubblico ha una percezione vaga dell'AFCOS e si perde l'opportunità di sensibilizzare l'opinione pubblica. Inoltre,	Contesto sociale vulnerabile alle frodi Basso livello di credibilità delle istituzioni

Allegato 5 - Rischi connessi al funzionamento dell'AFCOS

Rischio	Causa	Conseguenze
si perde l'opportunità di sensibilizzare l'opinione pubblica all'importanza della salvaguardia dei fondi pubblici	informazioni sulle tendenze in materia di irregolarità possono essere passibili di (un'errata) interpretazione. La causa principale di ciò può essere la pianificazione inadeguata delle attività di comunicazione, la mancanza di capacità in materia di relazioni pubbliche o la mancanza di sostegno da parte dell'alta dirigenza.	
Le informazioni relative alle irregolarità / (sospetti di) frode non sono affidabili	Le segnalazioni di irregolarità e la banca dati (interna) non forniscono informazioni affidabili e sufficienti sulle irregolarità a causa di istruzioni inadeguate o della demotivazione dei dipendenti.	Mancanza di credibilità delle istituzioni Input inaffidabile per l'analisi statistica e la gestione dei rischi
Il recupero dei fondi è inefficiente e inefficace	A causa di un quadro giuridico inadeguato o della mancanza delle necessarie capacità da parte dei funzionari responsabili del recupero dei fondi, quest'ultimo processo è lungo, ossia il recupero è generalmente difficile. (Una delle ragioni potrebbe essere un cattivo ambiente socio-economico (causa esterna).)	Danni finanziari Perdita di credibilità delle istituzioni Scarsi standard etici della società

Allegato 6 - Punti principali del modulo di segnalazione

<i>Descrizione del rischio</i>	<i>Causa del rischio</i>	<i>Probabilità del rischio</i>	<i>Impatto del rischio</i>	<i>Chi è coinvolto nel rischio</i>	<i>Rischio interno / esterno</i>	<i>Misure da attuare</i>
		<i>1. Scarsa 2. Media 3. Elevata</i>	<i>1. Scarso 2. Medio 3. Elevato</i>			

Allegato 7 - Registro dei rischi

DESCRIZIONE DEL RISCHIO			
<i>N. di registrazione</i>	<i>Descrizione del rischio</i>	<i>Chi è coinvolto nel rischio</i>	<i>Rischio interno (all'interno dell'autorità di gestione)/esterno</i>

RISCHIO LORDO			CONTROLLI/VERIFICHE IN CORSO				RISCHIO NETTO	
<i>Probabilità del rischio lordo</i>	<i>Impatto del rischio lordo</i>	<i>Esposizione al rischio (probabilità x impatto)</i>	<i>Descrizione dei controlli/delle verifiche in corso</i>	<i>Esistono elementi di prova che giustificano tali verifiche/controlli?</i>	<i>Queste verifiche/questi controlli vengono testati periodicamente?</i>	<i>Livello di fiducia nei confronti delle verifiche/dei controlli</i>	<i>Conseguenza delle verifiche/dei controlli combinati sulla probabilità del rischio lordo tenendo conto del livello di fiducia</i>	<i>Conseguenza delle verifiche/dei controlli combinati sull'impatto del rischio lordo tenendo conto del livello di fiducia</i>
1. <i>Scarsa</i> 2. <i>Media</i> 3. <i>Elevata</i>	1. <i>Scarso</i> 2. <i>Medio</i> 3. <i>Elevato</i>							

Allegato 7 - Registro dei rischi

RISCHIO NETTO			PIANO D'AZIONE					RISCHIO PREVISTO		
Probabilità del rischio netto	Impatto del rischio netto	Esposizione al rischio (probabilità x impatto)	Nuove verifiche/nuovi controlli programmati (controlli di attenuazione)	Persona responsabile	Scadenza per l'attuazione	Conseguenza delle nuove verifiche/dei nuovi controlli combinati programmati sulla probabilità del rischio netto	Conseguenza delle nuove verifiche/dei nuovi controlli combinati programmati sull'impatto del rischio netto	Probabilità del rischio previsto	Impatto del rischio previsto	Esposizione al rischio previsto (probabilità x impatto)
1. <i>Scarsa</i>	1. <i>Scarso</i>									
2. <i>Media</i>	2. <i>Medio</i>									
3. <i>Elevata</i>	3. <i>Elevato</i>									

Spiegazione

Per ciascuno dei processi chiave si dovrebbe procedere a un'analisi degli specifici rischi pertinenti, a una quantificazione del **rischio lordo** (il livello di rischio esistente prima dell'avvio delle verifiche dell'autorità di gestione), alla valutazione dell'efficacia delle verifiche in corso nel ridurre i rischi lordi e a una valutazione del **rischio netto/residuo** (il livello di rischio dopo le verifiche in funzione della loro efficacia).

Il **rischio previsto** è il rischio considerato accettabile/ammissibile dall'autorità di gestione dopo che tutte le verifiche/i controlli sono stati eseguiti e applicati.

Allegato 8 - Punti principali della dichiarazione di intenti iniziale

Tramite la dichiarazione di intenti iniziale l'autorità di gestione dovrebbe impegnarsi a:

- a) perseguire le frodi, la corruzione e il conflitto di interessi che intaccano la gestione dei fondi UE;
- b) promuovere elevati standard giuridici, etici e morali al fine di garantire l'integrità, l'obiettività e l'onestà nei sistemi di gestione e di controllo per quanto riguarda i fondi UE;
- c) prestare particolare attenzione al rischio di frode e di corruzione che potrebbero influenzare gli interessi finanziari dell'UE, creando un gruppo antifrode di esperti all'interno dell'autorità di gestione. Il gruppo antifrode dovrebbe essere responsabile dell'individuazione e della valutazione del rischio di frode, della messa a punto di un piano efficace di lotta antifrode, della sensibilizzazione del personale al problema della frode e della sua formazione nel settore;
- d) attuare il piano d'azione per la lotta antifrode, garantendo in particolare l'esistenza di un adeguato sistema di controllo interno, prevenendo e individuando le frodi, garantendo la dovuta diligenza e attuando azioni preventive in caso di sospetto di frode, nonché adottando misure correttive, ivi comprese sanzioni amministrative, a seconda dei casi;
- e) attuare procedure per la segnalazione delle frodi, sia internamente che esternamente, nel rispetto del principio di riservatezza e della protezione dei denunciatori;
- f) cooperare con le autorità di certificazione, le autorità di audit, il DLAF (AFCOS) e le autorità giudiziarie in caso di sospetto di frode;
- g) attuare una politica di tolleranza zero nei confronti di frodi e corruzione attraverso politiche adeguate e la predisposizione di un solido sistema di controllo.

Allegato 9 - Modello per definire gli obiettivi

N.	Obiettivi	Capitolo della Strategia*	Misure	Attività	Gruppo di destinatari **	Responsabilità	Periodo di attuazione / data obiettivo	Indicatori chiave di prestazione	Rischi	Risorse finanziarie / risorse umane
1.	Obiettivo 1		Misura 1							
			Misura 2							
2.	Obiettivo 2		Misura 1							

* 1) prevenzione delle frodi; 2) individuazione delle frodi; 3) indagini e azione giudiziaria; e 4) recuperi e sanzioni.

** Servizio AFCOS, organismi del sistema di gestione e di controllo (organismi di controllo, autorità di gestione, organismi intermedi, autorità di certificazione, autorità di audit), pubblico/richiedenti/beneficiari, organi delle procure, ministero degli Interni / organismi investigativi

Allegato 10: glossario

Accordi amministrativi: accordi di carattere tecnico e/o operativo conclusi dall'OLAF allo scopo di agevolare la cooperazione e lo scambio di informazioni tra le parti, che non creano ulteriori obblighi giuridici.

Accordo di partenariato: documento preparato da uno Stato membro con il coinvolgimento dei partner in linea con l'approccio della governance a più livelli, che definisce la Strategia e le priorità di tale Stato membro, nonché le modalità di impiego efficace ed efficiente dei fondi UE al fine di perseguire la strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Gli accordi di partenariato sono approvati dalla Commissione in seguito a una valutazione del documento e al dialogo con lo Stato membro interessato.

AFCOS (servizio di coordinamento antifrode): organismo di coordinamento antifrode il cui ruolo è quello di agevolare l'efficace cooperazione e lo scambio di informazioni con l'OLAF, ivi comprese le informazioni di carattere operativo.

Amministrazioni aggiudicatrici: le amministrazioni nazionali, regionali o locali, gli organismi di diritto pubblico e le associazioni formate da una o più di tali autorità oppure da uno o più di tali organismi di diritto pubblico.

Arachne: strumento di valutazione del rischio che contribuisce a identificare, prevenire e individuare operazioni, progetti, beneficiari e appalti o appaltatori ad alto rischio. Si propone di fornire alle autorità degli Stati membri coinvolte nella gestione dei fondi SIE uno strumento per identificare i progetti a più alto rischio.

Area del programma: zona geografica coperta da un programma specifico o, nel caso di un programma che copre più di una categoria di regioni, l'area geografica corrispondente a ciascuna categoria di regioni.

Audit: revisione delle attività e delle operazioni di un organismo per garantire che stia svolgendo i compiti che gli sono stati assegnati e che operi conformemente agli obiettivi, ai bilanci, alle norme e agli standard fissati dalla Strategia. Questo tipo di revisione dev'essere effettuato a intervalli regolari e servirà a identificare deviazioni che potrebbero rendere necessarie azioni correttive.

Autorità di audit: autorità od organismo nazionale, regionale o locale, funzionalmente indipendente dall'autorità di gestione e dall'autorità di certificazione, designato dallo Stato membro per ciascun programma operativo e responsabile della verifica dell'efficace funzionamento del sistema di gestione e di controllo.

Autorità di certificazione: autorità incaricata di garantire l'esattezza e l'onestà delle dichiarazioni di spesa e delle richieste di pagamento prima che siano inviate alla Commissione europea. La gestione del Fondo europeo di sviluppo regionale, del Fondo sociale europeo e del Fondo di coesione è assicurata congiuntamente dagli Stati membri, dalle regioni e da altre entità intermedie. Per ogni programma operativo cofinanziato dai suddetti fondi, una o più delle categorie di soggetti sopra indicate procede alla nomina di un'autorità di certificazione.

Autorità di gestione: organismo designato da uno Stato membro dell'UE a livello nazionale, regionale o altro per gestire programmi che ricevono sostegno dai Fondi strutturali. È incaricato di informare i beneficiari potenziali, selezionare i progetti e sorvegliarne l'attuazione.

Banca europea per gli investimenti (BEI): l'istituzione finanziaria dell'Unione europea creata dal trattato di Roma. Il suo ruolo consiste nel contribuire alla coesione economica, sociale e territoriale attraverso lo sviluppo equilibrato del mercato interno dell'UE.

Base centrale di dati sull'esclusione: la base di dati della Commissione europea contenente informazioni sugli organismi che, per vari motivi tra cui le irregolarità finanziarie, sono esclusi dalla possibilità di richiedere finanziamenti dell'UE e sono soggetti alle condizioni di cui al regolamento (CE, Euratom) n. 1302/2008 della Commissione del 17 dicembre 2008 riguardante la base centrale di dati sull'esclusione¹⁹.

Base giuridica: in generale, un atto legislativo basato su un articolo del trattato che attribuisce all'Unione europea la competenza ad agire in uno specifico settore politico e fissa le condizioni associate a tale competenza, anche per quanto riguarda il bilancio. Alcuni articoli del trattato autorizzano la Commissione a intraprendere alcune azioni, che comportano una spesa, senza che vi sia un altro atto giuridico.

Beneficiario: l'organismo pubblico o privato e, solo ai fini del regolamento FEASR e del regolamento FEAMP, la persona fisica, responsabile dell'avvio o dell'avvio e dell'attuazione delle operazioni; e, nel quadro dei regimi di aiuti di Stato, quali definiti all'articolo 2, punto 13, del regolamento (UE) n. 1303/2013, l'organismo che riceve l'aiuto; e, nel quadro degli strumenti finanziari ai sensi della parte II, titolo IV, del medesimo regolamento, l'organismo che attua lo strumento finanziario ovvero, se del caso, il fondo di fondi.

Carenza grave nell'efficace funzionamento di un sistema di gestione e di controllo: come indicato nella parte IV del regolamento (UE) n. 1303/2013, ai fini dell'attuazione del Fondo europeo di sviluppo regionale, del Fondo sociale europeo, del Fondo di coesione e del Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, una carenza per la quale risultano necessari miglioramenti sostanziali nel sistema, tale da esporre i fondi a un rischio rilevante di irregolarità e la cui esistenza è incompatibile con una revisione contabile senza rilievi sul funzionamento del sistema di gestione e di controllo.

Cluster: raggruppamento di organismi indipendenti - comprese le start-up, le piccole, medie e grandi imprese, gli organismi consultivi e/o le organizzazioni di ricerca — teso a stimolare l'attività economica e innovativa promuovendo un'intensa interazione tra le organizzazioni, la condivisione delle strutture e lo scambio di conoscenze ed esperienze, e stimolando il trasferimento di conoscenze, l'attività in rete e la divulgazione di informazioni tra le imprese e le organizzazioni all'interno del cluster.

Condotta intenzionale²⁰: atto commesso da una persona che in tal modo intendeva violare o pregiudicare un interesse tutelato dalla legge, o era consapevole che la sua condotta avrebbe probabilmente provocato tale violazione o pregiudizio, ed era disposta ad accettarne le eventuali conseguenze.

¹⁹ GU L 344 del 20.12.2008.

²⁰ Per analogia, cfr. l'articolo 15 della legge n. 300/2005 (codice penale slovacco).

Conflitto d'interessi: situazione nella quale il funzionario pubblico nutre un interesse privato che possa influenzare o che sembra possa influenzare l'imparzialità e l'oggettività della propria condotta²¹. Per interesse privato s'intende ogni genere di vantaggio che si può concretizzare nei confronti del funzionario pubblico, dei suoi familiari o parenti stretti, di amici e di persone od organizzazioni con cui il funzionario stesso ha o ha avuto rapporti politici o di affari. Comprende anche qualsivoglia responsabilità, finanziaria o civile, ad esso correlata. Ai sensi del regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio esiste un conflitto d'interessi quando l'esercizio imparziale e obiettivo delle funzioni di una persona partecipante all'esecuzione del bilancio o di un revisore del bilancio è compromesso da motivi familiari, affettivi, da affinità politica o nazionale, da interesse economico o da qualsiasi altra comunanza d'interessi con il destinatario.

Controllo: secondo la definizione del regolamento finanziario, qualsiasi misura adottata al fine di garantire con ragionevole sicurezza l'efficacia, l'efficienza e l'economia delle operazioni, nonché l'affidabilità delle relazioni, la salvaguardia degli attivi e l'informazione, la prevenzione, l'individuazione e la rettifica di frodi e irregolarità e il seguito dato a tali frodi e irregolarità e l'adeguata gestione dei rischi connessi alla legittimità e alla regolarità delle operazioni sottostanti, tenendo conto del carattere pluriennale dei programmi, nonché della natura dei pagamenti in questione. I controlli possono comportare lo svolgimento di varie verifiche o l'attuazione delle politiche e delle procedure per conseguire gli obiettivi illustrati nella prima frase.

Corruzione: il fatto di promettere, offrire o procurare, da parte di chiunque, direttamente o indirettamente, qualsiasi vantaggio indebito a una persona in posizione di potere (per esempio un funzionario pubblico, un membro di un'assemblea pubblica investito di poteri legislativi o amministrativi, o una persona che dirige un organismo pubblico o privato od opera per tale organismo in qualsiasi veste), oppure il fatto che tale persona solleciti o riceva tale vantaggio indebito, per sé o per terzi, allo scopo di compiere o astenersi dal compiere un atto nell'esercizio delle proprie funzioni o in violazione dei suoi doveri²².

Destinatario finale: persona fisica o giuridica che riceve sostegno finanziario da uno strumento finanziario.

Destinatario: un beneficiario, un appaltatore o qualsiasi persona fisica o giuridica che riceve fondi o finanziamenti da uno strumento finanziario.

Fondi SIE: fondi strutturali e di investimento europei (SIE).

Fondi strutturali e di investimento: strumenti di finanziamento che consentono all'UE di concedere assistenza finanziaria a specifici settori o regioni, o a entrambi, per risolvere problemi strutturali economici e sociali. I Fondi strutturali e di investimento comprendono il Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo sociale europeo, il Fondo di coesione, il Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca.

²¹ Consiglio d'Europa. Raccomandazione n. R(2000) 10 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sui codici di comportamento dei funzionari pubblici: articolo 13.

²² Convenzione penale sulla corruzione, Strasburgo, 27.1.1999.

Fondo europeo per gli investimenti (FEI): fornisce capitale di rischio alle piccole e medie imprese (PMI), in particolare alle nuove aziende e alle imprese a orientamento tecnologico. Offre altresì garanzie a istituti finanziari (come le banche) per coprire i loro prestiti alle PMI. Il FEI non è un istituto creditizio: non concede prestiti né sovvenzioni alle imprese, né investe direttamente nelle aziende. Opera tramite istituti bancari e altri intermediari finanziari. Utilizza i propri fondi o quelli affidatigli dalla BEI o dall'UE.

Frode: ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1, della convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee basata sull'articolo K.3 del trattato sull'Unione europea^{23,24}:

(a) Frode nelle spese di bilancio dell'UE: qualsiasi azione od omissione intenzionale relativa:

- all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o di documenti falsi, inesatti o incompleti cui consegua il percepimento o la ritenzione illecita di fondi provenienti dal bilancio generale delle Comunità europee²⁵ 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 consegua lo stesso effetto;
- alla distrazione di tali fondi per fini diversi da quelli per cui essi sono stati inizialmente concessi;

(b) Frode nelle entrate: qualsiasi azione od omissione intenzionale relativa:

- all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti cui consegua la diminuzione illegittima di risorse del bilancio generale delle Comunità europee o dei bilanci gestiti dalle Comunità europee o per conto di esse;
- alla mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico cui consegua lo stesso effetto;
- alla distrazione di un beneficio lecitamente ottenuto, cui consegua lo stesso effetto.

Garanzia: l'impegno scritto ad assumersi, in parte o nella sua interezza, la responsabilità del debito o dell'obbligazione di un terzo o del risultato positivo da parte di un terzo dei propri obblighi nel caso di un evento che inneschi tale garanzia, come un inadempimento del prestito.

Gestione del rischio: indica un processo continuo, proattivo e sistematico volto a identificare, valutare e gestire i rischi in linea con i livelli di rischio accettati. Questo processo

²³ GU C 316 del 27.11.1995, pag. 49.

²⁴ Nella sua risoluzione del 10 maggio 2012 sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea, il Parlamento europeo sottolinea il fatto che l'articolo 325 del TFUE riguarda le frodi e non le irregolarità. Osserva inoltre che la frode è un comportamento doloso che costituisce un illecito penale e che per irregolarità si intende il mancato rispetto di una norma. Chiede che sia fatta distinzione tra frode e irregolarità e che congiuntamente alla frode, sia trattato il tema della corruzione (cfr. la risoluzione del Parlamento europeo del 10 maggio 2012 sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea - Lotta contro la frode - Relazione annuale 2010).

²⁵ Ai fini del presente documento, in conformità del trattato di Lisbona entrato in vigore il 1° dicembre 2009, per "Comunità europea" o "Comunità europee" si intende l'"Unione europea". Questa disposizione si applica senza pregiudizio della precedente legislazione in materia.

si svolge presso ogni organismo del sistema di gestione e di controllo al fine di fornire una ragionevole garanzia per quanto riguarda la realizzazione degli obiettivi e la prevenzione delle frodi.

Indagini amministrative: ogni controllo, verifica e operazione svolti dall'OLAF conformemente agli articoli 3 e 4 del regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013 al fine di conseguire gli obiettivi di cui all'articolo 1 di tale regolamento e di accertare, ove necessario, il carattere irregolare delle attività controllate; tali indagini non incidono sui poteri delle autorità competenti degli Stati membri di avviare procedimenti penali.

Interessi finanziari dell'UE: ai sensi del regolamento (UE, EURATOM) n. 8383/2013, entrate, spese e beni coperti dal bilancio dell'Unione europea, nonché quelli coperti dai bilanci delle istituzioni, degli organi e degli organismi e i bilanci da essi gestiti e controllati.

Irregolarità sistemica: secondo la definizione di cui al regolamento (UE) n. 1303/2013, qualsiasi irregolarità che possa essere di natura ricorrente, con un'elevata probabilità di verificarsi in tipi simili di operazioni, che deriva da una grave carenza nel funzionamento efficace di un sistema di gestione e di controllo, compresa la mancata istituzione di procedure adeguate conformemente al presente regolamento e alle norme specifiche di ciascun fondo.

Irregolarità: ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, del regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95, relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità, 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.

Per la politica agricola comune, l'articolo 2, paragrafo 1, lettera g), del regolamento (UE) n. 1306/2013 fa riferimento alla definizione di irregolarità di cui all'articolo 1, paragrafo 2, del regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95.

Tuttavia, per i fondi SIE e ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 36, del regolamento (UE) n. 1303/2013 (regolamento sulle disposizioni comuni), costituisce "irregolarità" qualsiasi violazione del diritto dell'Unione o nazionale relativa alla sua applicazione, derivante da un'azione o un'omissione di un operatore economico coinvolto nell'attuazione del Fondo che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio dell'Unione mediante l'imputazione di spese indebite al bilancio dell'Unione. La stessa definizione viene introdotta all'articolo 2, paragrafo 16, del regolamento (UE) n. 223/2014 relativo al Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD).

Lotta contro la frode e la corruzione: rientra nello sforzo più generale volto a combattere i reati finanziari e la criminalità organizzata e, nello specifico, comporta il contrasto alle attività illegali che possono nuocere agli interessi finanziari dell'UE. Il concetto si basa in primo luogo sull'articolo 325 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), relativo alle attività che ledono gli interessi finanziari dell'Unione e che invita il Consiglio e il Parlamento europeo ad approvare misure secondo la procedura legislativa ordinaria, previa consultazione della Corte dei conti. Dal giugno 1999 l'organismo incaricato di combattere la

frode è l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF). In base ai capi 4 e 5 del TFUE, concernenti la cooperazione giudiziaria e la cooperazione di polizia in materia penale, anche Eurojust ed Europol hanno il compito di sostenere gli Stati membri nella lotta contro la frode e la corruzione.

Manipolazione delle offerte: forma particolare di collusione tra imprese che può influenzare negativamente l'esito di qualsiasi processo di vendita o di acquisto nel quale siano presentate delle offerte.

Monitoraggio: in relazione alla tutela degli interessi finanziari dell'UE e all'utilizzo dei fondi dell'UE, l'esame e la valutazione di routine, che comportano la raccolta e la registrazione delle informazioni e dei dati finanziari e non finanziari, per ottenere un quadro generale dell'attuale livello di conformità alle leggi e agli altri regolamenti, norme, standard, accordi, contratti e procedure pertinenti, e per consentire di individuare ed eliminare precocemente i rischi che minacciano gli interessi finanziari dell'UE.

NAFS: strategia nazionale antifrode.

Operatore economico: persona fisica o giuridica o altro organismo che partecipa all'attuazione dell'assistenza fornita dal Fondo, eccezion fatta per uno Stato membro che eserciti le prerogative di autorità pubblica. Ai fini del presente documento, le espressioni "organismo economico" e "operatore economico" sono ritenute sostanzialmente identiche.

Operazione completata: operazione materialmente completata o pienamente realizzata e per la quale tutti i pagamenti previsti sono stati effettuati dai beneficiari e il contributo pubblico corrispondente è stato erogato ai beneficiari.

Organismo intermedio: ogni organismo pubblico o privato che agisce sotto la responsabilità di un'autorità di gestione o di certificazione o che svolge mansioni per conto di questa autorità in relazione alle operazioni attuate dai beneficiari.

Partenariato pubblico-privato: forma di cooperazione tra organismi pubblici e il settore privato, finalizzata a migliorare la realizzazione di investimenti in progetti infrastrutturali o in altri settori del servizio pubblico. I partenariati possono fornire servizi pubblici più efficienti poiché sono in grado di ricorrere a strumenti quali la condivisione del rischio, la concentrazione di competenze del settore privato e l'accesso a fonti aggiuntive di capitale.

Peculato (distrazione di attivi): appropriazione indebita di proprietà o fondi legalmente affidati a qualcuno che ricopre il ruolo formale di agente o tutore. La Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione identifica come reato di corruzione "Peculato, appropriazione indebita, o altra forma di distrazione di beni da parte di un pubblico ufficiale". Tuttavia il peculato non coincide necessariamente con la corruzione - può anche trattarsi di frode (perpetrata da un unico soggetto)²⁶. Sottrazione, appropriazione indebita, od altro uso illecito di beni da parte di un pubblico ufficiale

Persona interessata: ai sensi del regolamento (UE, EURATOM) n. 883/2013, ogni persona o operatore economico sospettati di aver commesso frodi, corruzione od ogni altra attività

²⁶ Studio sulla corruzione nel settore dell'assistenza sanitaria, HOME/2011/ISEC/PR/047-A2, ottobre 2012.

illecita lesiva degli interessi finanziari dell'Unione e che sono pertanto oggetto di indagine da parte dell'OLAF.

Piano d'azione per la strategia nazionale: tabella di marcia che fissa le fasi per l'attuazione della strategia nazionale antifrode e per la sorveglianza dei progressi compiuti nel raggiungimento degli obiettivi.

Rischio: indica potenziali minacce, eventi, attività o la perdita di opportunità che possono portare a un'irregolarità, ossia a una voce di spesa ingiustificata, alla necessità di correzioni finanziarie o a danni alla reputazione dell'organismo del sistema di gestione e di controllo. Ciò può influire sulle prestazioni dell'organismo del sistema di gestione e di controllo o addirittura sulle prestazioni di detto sistema nel suo complesso.

Sana gestione finanziaria: il rispetto, da parte dell'autorità competente nello svolgimento dei propri compiti, del principio di economia, del principio di efficienza — ricercare il miglior rapporto tra i mezzi impiegati e i risultati conseguiti — e del principio di efficacia in base al quale gli obiettivi specifici fissati devono essere raggiunti.

Servizio NAFS: l'organismo designato a elaborare la strategia nazionale antifrode.

Sistema di gestione delle irregolarità (IMS): sistema informatico per la segnalazione elettronica delle irregolarità. Costituisce una fonte importante di informazione sulla misura in cui gli Stati membri hanno attinto ai fondi. Il sistema copre il lato delle spese di bilancio gestito congiuntamente dalla Commissione e dagli Stati membri.

Sistema di monitoraggio tecnologico delle informazioni: sistema in cui vengono inseriti i dati su tutti i programmi operativi, i progetti, le verifiche, le prove e gli audit, per garantire un monitoraggio efficace e trasparente di tutti i processi concernenti l'attuazione dei Fondi strutturali, del Fondo di coesione e del Fondo europeo per la pesca. Contiene collegamenti al sistema di informazioni contabili dei fondi.

Sospetto di frode: ai sensi dell'articolo 2 dei regolamenti delegati (UE) 2015/1970, 2015/1971, 2015/1972 e 2015/1973 della Commissione²⁷, 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 a norma dell'articolo 1, paragrafo 1, lettera a), della convenzione elaborata in base all'articolo K.3 del trattato sull'Unione europea, relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee²⁸. Dal 2006 agli Stati membri è stato chiesto di specificare se l'irregolarità desti un sospetto di frode.

Spesa pubblica: qualsiasi contributo pubblico al finanziamento di operazioni proveniente dal bilancio di un'autorità pubblica nazionale, regionale o locale, dal bilancio dell'Unione destinato ai Fondi SIE, dal bilancio di un organismo di diritto pubblico o dal bilancio di associazioni di autorità pubbliche o di organismi di diritto pubblico. Allo scopo di determinare il tasso di cofinanziamento dei programmi che ricevono finanziamenti dal

²⁷ GU L 293 del 10.11.2016.

²⁸ La convenzione è entrata in vigore il 17 ottobre 2002 insieme al primo protocollo e al protocollo sull'interpretazione della convenzione da parte della Corte di giustizia. Il secondo protocollo è entrato in vigore il 19 maggio 2009.

Fondo sociale europeo, può comprendere eventuali risorse finanziarie conferite collettivamente da datori di lavoro e lavoratori.

Strategia di sviluppo locale guidato dalla comunità: serie coerente di operazioni rispondenti ad obiettivi e bisogni locali. Contribuisce a realizzare la strategia dell'Unione europea per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva ed è progettata e attuata da un gruppo di azione locale.

Strategia macro-regionale: quadro integrato approvato dal Consiglio europeo per affrontare sfide comuni riguardanti un'area geografica definita. Riguarda gli Stati membri e i paesi terzi situati nella stessa area geografica. Grazie a una cooperazione rafforzata tra Stati membri e paesi terzi, la Strategia contribuisce al conseguimento di una maggiore coesione economica, sociale e territoriale.

Strumenti finanziari: sostegno finanziario fornito dal bilancio dell'UE per realizzare uno o più degli specifici obiettivi politici dell'UE. Tali strumenti possono assumere la forma di investimenti azionari o quasi azionari, prestiti o garanzie, o altri strumenti di condivisione del rischio e possono, se del caso, essere associati a sovvenzioni.

Tangente: forma di corruzione negoziata in cui viene pagata una commissione al corrotto in cambio dei servizi resi. In termini generali, la remunerazione (il denaro, i beni o i servizi forniti) è negoziata preventivamente. La tangente si distingue da altre forme di corruzione poiché implica collusione tra le due parti (diversamente dai casi in cui una parte estorce il pagamento all'altra). Solitamente lo scopo della tangente consiste nell'incoraggiare l'altra parte a collaborare in un contesto illegale²⁹. Nella forma più comune di tangente un venditore presenta una fattura fraudolenta o gonfiata (spesso per beni o servizi che non erano necessari, o erano di qualità inferiore, o entrambi i casi) mentre un dipendente dell'azienda vittima offre la propria collaborazione per garantire il pagamento. Per la sua collaborazione, il soggetto riceve una sorta di ricompensa (contante, beni o servizi) o favore (per esempio un lavoro offerto a lui o a un parente). Le tangenti si riscontrano spesso in associazione a casi di corruzione nel contesto degli appalti.

Tutela degli interessi finanziari dell'UE: garanzia di efficienza e trasparenza nella creazione di reddito (prelievi agricoli, contributi zucchero e dazi doganali, gettito IVA ed entrate dipendenti dal PIL) per il bilancio dell'UE; efficienza, efficacia, parsimonia e trasparenza nell'uso di questo bilancio e dei bilanci gestiti dall'UE e nell'utilizzo delle proprietà dell'UE, delle sue istituzioni e dei suoi organismi.

Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF): l'organismo della Commissione europea responsabile della lotta contro le frodi ai danni del bilancio dell'Unione europea.

Valutazione del rischio: una delle fasi del processo di gestione del rischio. Comporta la misurazione di due valori associati al rischio R : l'entità della perdita potenziale L e la probabilità p che la perdita si verifichi.

Valutazione dell'impatto: strumento per analizzare i potenziali costi e benefici di diverse potenziali politiche che potrebbero essere adottate per affrontare un problema specifico.

²⁹ Studio sulla corruzione nel settore dell'assistenza sanitaria, HOME/2011/ISEC/PR/047-A2, ottobre 2012.

Verifica: secondo la definizione del regolamento finanziario, la verifica di un aspetto specifico di un'operazione di entrata o di spesa.