



COMMISSIONE EUROPEA
UFFICIO EUROPEO PER LA LOTTA ANTIFRODE (OLAF)

Direzione D - Politiche
Unità D.2 - Prevenzione delle frodi

Orientamenti sulle strategie nazionali antifrode per i Fondi strutturali e di investimento europei (SIE)

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 è stato redatto da un gruppo di esperti degli Stati membri con il sostegno dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF). È diretto 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 norme od obblighi per le autorità nazionali. Riflette le buone prassi, è puramente indicativo e non può essere usato come base giuridica o normativa a fini di audit o di indagini.

Sintesi

I presenti orientamenti sono stati elaborati mediante una procedura di lavoro congiunta che coinvolge esperti degli Stati membri, dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) e dei servizi ordinatori della Commissione responsabili dei Fondi strutturali e di investimento europei (SIE). Questa procedura di lavoro mira a sviluppare la cooperazione e la collaborazione tra le autorità nazionali e i servizi della Commissione nel quadro del gruppo di prevenzione delle frodi del COCOLAF¹ grazie all'elaborazione di una guida pratica che gli Stati membri e la Commissione possono utilizzare come parametro di riferimento, strumento amministrativo, orientamento e sostegno al fine di rafforzare le proprie misure/strategie antifrode.

Il quadro giuridico per il 2014-20 impone agli Stati membri di sviluppare misure antifrode concernenti la gestione dei fondi dell'UE. Si raccomanda agli Stati membri di integrare queste misure antifrode in una strategia nazionale antifrode per i Fondi SIE, per garantire prassi omogenee ed efficaci, soprattutto nel caso in cui le loro strutture organizzative siano decentrate.

Gli Stati membri ovviamente possono decidere di elaborare una strategia nazionale antifrode globale in materia di entrate e spese del bilancio dell'UE e dei bilanci nazionali. Per il momento, nel quadro del gruppo di prevenzione delle frodi del COCOLAF, è stato deciso di occuparsi in primo luogo della spesa nel settore dei Fondi SIE come progetto pilota. Per questo motivo la guida è limitata a tale ambito.

Un workshop di esperti di otto Stati membri ha sottolineato la necessità di orientamenti che indichino le fasi principali per l'elaborazione di una strategia nazionale antifrode per i Fondi SIE. Questo documento è il risultato del loro lavoro collettivo.

Esso contiene raccomandazioni per gli organismi nazionali incaricati di elaborare tale strategia nell'ambito dei Fondi SIE. Non è vincolante per gli Stati membri ma si propone di fornire alle autorità nazionali e agli enti decisionali il sostegno di cui potrebbero necessitare per lo svolgimento di tale compito. Le principali fasi da seguire, individuate durante il workshop, sono le seguenti:

1. Quadro giuridico

Il quadro giuridico a livello nazionale e dell'Unione europea è ben articolato ed è soggetto a continui miglioramenti.

2. Fase preparatoria

È una fase cruciale del processo, che comprende due stadi principali: la diagnosi della situazione e la valutazione del rischio di frode. Il risultato consentirà di individuare la necessità e le aree di miglioramento.

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

3. Fase di elaborazione: definizione degli obiettivi e degli indicatori

Gli obiettivi mostreranno la tabella di marcia e l'approccio adottato dagli Stati membri nella lotta alle frodi. Gli indicatori correlati contribuiranno alla valutazione dei progressi realizzati.

4. Preparazione del piano d'azione

Il piano d'azione definisce le azioni da svolgere per ciascun obiettivo, il servizio responsabile di tali azioni, i termini e i relativi indicatori. Esso costituirà lo strumento di monitoraggio per l'attuazione della strategia. La sua realizzazione consentirà di valutare l'efficacia della strategia.

5. Valutazione e aggiornamento della strategia

La strategia è definita in un documento in continua evoluzione da applicare senza alcun limite di tempo. A tal fine sono necessari la valutazione e il relativo aggiornamento del documento.

I presenti orientamenti comprendono, in allegato, un modello di strategia nazionale antifrode per i Fondi SIE. Si tratta di un modello descrittivo – non prescrittivo – che lascia agli Stati membri il margine di manovra più ampio possibile per ampliare il documento, conformemente al quadro giuridico, all'organizzazione amministrativa e all'ambiente generale.

In allegato viene fornito anche un grafico che offre una rapida panoramica del processo generale.

Indice

Sintesi.....	3
Introduzione	7
1. Quadro giuridico	10
2. Fase preparatoria.....	12
2.1 Metodologia.....	12
2.2 Analisi della situazione attuale in materia di misure antifrode.....	14
2.2.1 Modo di procedere.....	15
2.2.2 Oggetto e motivo dell'esame	15
2.3 Valutazione del rischio di frode	19
2.3.1. Elementi generali della valutazione del rischio di frode	19
2.3.2. Metodologia per la valutazione del rischio di frode.....	20
2.3.3 Requisiti minimi per una buona metodologia	20
2.3.4 Strumenti per la valutazione del rischio di frode	22
3- Fase di elaborazione: definizione degli obiettivi della strategia nazionale antifrode e determinazione degli indicatori per misurare i risultati della sua attuazione.....	24
3.1 Fissazione degli obiettivi.....	24
3.1.1 Caratteristiche degli obiettivi	24
3.1.2. Durata della strategia	25
3.2 Fissazione degli indicatori.....	25
4. Preparazione del piano d'azione	27
5. Valutazione e aggiornamento della strategia.....	29
Allegati.....	31
Allegato 1: modello di strategia nazionale antifrode e relativo contenuto	33
Allegato 2: glossario.....	39
Allegato 3: elaborazione di una strategia nazionale antifrode per i Fondi SIE: grafico.....	49

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 la Commissione. Questa procedura si articola nel quadro del gruppo di prevenzione delle frodi del COCOLAF ed è attuata da un gruppo di lavoro di esperti degli Stati membri e di rappresentanti dell'OLAF, della direzione generale della Politica regionale, della direzione generale per l'Occupazione, gli affari sociali e l'inclusione e della direzione generale degli Affari marittimi e della pesca, che lavorano per un anno su un tema specifico scelto dagli Stati membri. Il tema selezionato per il 2014 è stato "Strategie nazionali antifrode per i Fondi strutturali e di investimento europei (SIE)".

La presente guida è stata redatta sulla base di questa procedura, con l'obiettivo di scambiare buone prassi e di fornire una documentazione pratica che gli Stati membri possono utilizzare per elaborare le rispettive strategie nazionali antifrode per i Fondi SIE. Gli Stati membri non sono obbligati a elaborare tale strategia ma possono decidere di farlo.

Il regolamento recante disposizioni comuni per il periodo di programmazione 2014-2020² impone 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. Sembra opportuno superare gli obblighi normativi immediati e integrare queste misure antifrode in una strategia nazionale antifrode per garantire un migliore monitoraggio della lotta alle frodi che danneggiano gli interessi finanziari dell'UE e degli Stati membri.

Nel 2011 la Commissione europea ha elaborato una strategia globale antifrode volta a tutelare gli interessi finanziari dell'UE nell'ambito dei suoi servizi e delle sue agenzie esecutive e decentrate. La Commissione europea incoraggia gli Stati membri ad adottare strategie antifrode a livello nazionale.

Gli esperti degli Stati membri si sono offerti di condividere le conoscenze e le esperienze acquisite per redigere, con il sostegno dell'OLAF, la presente guida pratica e fornire agli Stati membri gli orientamenti necessari a elaborare una propria strategia antifrode nel settore dei Fondi SIE.

Gli Stati membri ovviamente possono decidere di elaborare una strategia nazionale antifrode globale in materia di entrate e spese nazionali del bilancio dell'UE e dei bilanci nazionali. Nel frattempo, nel quadro del gruppo di prevenzione delle frodi del COCOLAF, è stato deciso di occuparsi in primo luogo della spesa nel settore dei Fondi SIE come progetto pilota. Per questo motivo la guida è limitata a tale ambito.

² Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 (articolo 125, paragrafo 4, lettera c), e articolo 122, paragrafo 2).

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;
- pianificare le risposte e attuarle;
- valutare i progressi realizzati;
- adeguare la risposta all'evoluzione delle frodi e alle risorse disponibili, e
- garantire il coinvolgimento di tutte le parti interessate pertinenti, in particolare rafforzando le azioni collaborative e coordinate.

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

La strategia deve 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 cooperazione più stretta tra tutte le parti interessate e un coordinamento più forte e complessivo 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 preposti all'applicazione della legge, devono gestire con la dovuta diligenza e in maniera proattiva.

Le indagini e l'azione giudiziaria sono strettamente interconnesse. Per garantirne l'efficienza occorrono personale adeguatamente qualificato, piena cooperazione delle autorità di gestione e controllo e un'efficace collaborazione tra le autorità. Anche la cooperazione con altri attori pertinenti a livello nazionale e di Unione europea riveste grande importanza.

Il recupero e le sanzioni devono essere efficaci e applicati con rigore dalle autorità amministrative competenti e da quelle preposte all'applicazione della legge.

Questa guida pratica si propone di offrire:

- un metodo graduale per elaborare una strategia nazionale antifrode nel settore dei Fondi SIE;
- i contenuti fondamentali per elaborare la strategia nazionale antifrode, e
- le componenti concrete basate sull'esperienza acquisita dagli Stati membri.

L'OLAF desidera ringraziare i seguenti esperti per il contributo offerto:

Verena Czaby	Austria	Ministero federale del Lavoro, degli affari sociali e della tutela dei consumatori
Mirjana Jurić	Croazia	Ministero delle Finanze, servizio di

Željka Knezić

contrasto alle irregolarità e alle frodi

Joško-Mislav Međeral.

Panagiota Tsirka	Grecia	Sovvenzioni e indennità nazionali e dell'UE, dipartimento per i casi speciali, sede della SDOE (unità per i reati finanziari ed economici)
Dávid Szeverényi	Ungheria	Amministrazione nazionale imposte e dogane - Servizio di coordinamento antifrode - AFCOS
Aiva Avota	Lettonia	Dipartimento per l'audit dei fondi UE, ministero delle Finanze / AFCOS
Antoine Dalli	Malta	Ufficio del Primo Ministro - Dipartimento per l'audit interno e le indagini
Simona Stanca	Romania	Dipartimento per la lotta antifrode - AFCOS romeno
Štefan Urbánek	Repubblica slovacca	Ufficio del governo della Repubblica slovacca, Sezione Controllo e lotta alla corruzione, punto centrale di contatto per l'OLAF

1. Quadro giuridico

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 l'azione diretta 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 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 finanziario³ applicabile al bilancio generale dell'UE chiariscono il principio della sana gestione finanziaria. Esso prevede il rispetto dei principi di economia, efficienza ed efficacia e l'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 disposizioni dell'ordinamento nazionale o dell'UE.

Il regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 del 18 dicembre 1995 fornisce la definizione di irregolarità e contiene disposizioni comuni per le misure e le 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 la cooperazione e il coordinamento tra la Commissione e gli Stati membri.

La convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee del 26 luglio 1995 (la convenzione PIF) contiene una definizione di frode⁴. Il regolamento (UE) n. 1303/2013 del 17 dicembre 2013 reca disposizioni comuni per i Fondi SIE per il periodo di programmazione 2014-20. L'articolo 125, paragrafo 4, lettera c), chiarisce l'obbligo imposto alle autorità di gestione di istituire misure antifrode efficaci e proporzionate, tenendo conto dei rischi identificati.

³ 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.

⁴ La convenzione PIF è in corso di revisione per riflettere i cambiamenti apportati al quadro giuridico. La Commissione ha presentato una proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale (COM(2012) 363 final dell'11.7.2012).

La legislazione nazionale regola l'applicazione delle sanzioni amministrative e definisce i possibili procedimenti penali e le sanzioni da comminare. In alcuni paesi 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 dipartimento per la lotta antifrode in Romania).

2. Fase preparatoria

La fase preparatoria nella realizzazione di una strategia nazionale antifrode è cruciale e non dev'essere trascurata. Occorre pertanto dedicare tempo e risorse sufficienti a questa parte importante del processo. La fase preparatoria si propone di ottenere una panoramica completa del modo in cui tutte le parti interessate coinvolte nei Fondi SIE affrontano le frodi. Ciò costituirà una base per le decisioni da adottare al momento di definire gli obiettivi, specificare gli indicatori e redigere il relativo piano d'azione.

2.1 Metodologia

La fase preparatoria comprende i due stadi seguenti:

- un'analisi della situazione attuale per verificare i punti di forza e le aree di miglioramento 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, e (2) svolgendo una valutazione del rischio di frode.

Chi deve elaborare la strategia nazionale antifrode?

Il servizio nazionale designato deve elaborare la strategia nazionale antifrode in materia di Fondi SIE.

Questo servizio deve disporre:

- di un'ampia visione, sia a livello nazionale che a livello di Unione europea, dell'intero sistema dei Fondi SIE e delle misure antifrode attualmente in vigore, e
- 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 responsabili delle indagini finanziarie e delle azioni giudiziarie.

Tutto ciò è di cruciale importanza, soprattutto per gli Stati membri il cui sistema amministrativo è decentrato.

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

Il servizio responsabile della strategia nazionale antifrode deve istituire un gruppo di esperti capaci di assicurare un'esperienza adeguata. Grazie alla propria esperienza e conoscenza, il gruppo dev'essere in grado di coprire le varie fasi del ciclo antifrode.

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

Quali autorità devono essere coinvolte?

Devono essere coinvolte tutte le autorità responsabili in materia di gestione e attuazione, certificazione, audit, indagini, azioni giudiziarie e imposizione di sanzioni.

L'esperienza di queste parti interessate deve riguardare la gestione, il controllo e il sistema giudiziario. Se possibile, devono 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
- procura
- tribunali.

Oltre agli organismi indicati sopra, è consigliabile coinvolgere organizzazioni che abbiano responsabilità di monitoraggio, supervisione o gestione direttamente o indirettamente collegate a progetti finanziati da fondi dell'UE, come:

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

Il gruppo responsabile della procedura deve preparare un programma di lavoro per definire la strategia entro precisi limiti di tempo, e garantire un pieno sostegno politico.

Che tipo di sostegno politico è necessario?

In considerazione dell'ampia varietà e del gran numero di organismi coinvolti, il servizio o i servizi responsabili dell'elaborazione della strategia nazionale antifrode potrebbero aver bisogno del pieno sostegno politico del governo.

2.2 Analisi della situazione attuale in materia di misure antifrode

Per valutare la situazione è necessario esaminare i seguenti settori:

- 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);
- mezzi e risorse (risorse umane e strumenti adeguati, per esempio IT, documenti, linee guida, formazione e comunicazione, ecc.);
- cooperazione e collaborazione a livello nazionale tra le autorità competenti (condivisione di esperienze e cooperazione su casi specifici), e
- cooperazione a livello di Unione europea (con la Commissione e con altri Stati membri).

Occorre identificarne i punti di forza e le carenze, tenendo conto del contributo che potranno offrire a ciascuna delle quattro fasi del ciclo antifrode (prevenzione, individuazione, indagini e azione giudiziaria e risarcimenti), nonché dell'impatto che eserciteranno su di esse.

In questa fase è importante identificare e riflettere sui motivi che sono alla base dei punti di forza e delle aree di miglioramento individuati. Questo faciliterà la ricerca di soluzioni più adeguate. I motivi sono da ricercarsi nei seguenti elementi:

- contesto giuridico
- contesto istituzionale
- contesto economico e sociale
- contesto politico.

Esempio: estratto della strategia nazionale antifrode di 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".*

2.2.1 Modo di procedere

Per valutare la situazione attuale possono essere adottati metodi diversi:

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

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

2.2.2 Oggetto e motivo dell'esame

L'obiettivo di questa fase è di identificare le carenze esistenti, che diverranno evidenti allorché si individueranno i punti di forza e le aree di miglioramento. È perciò importante valutare la situazione rispetto alle potenziali buone prassi in ciascuna fase del ciclo antifrode.

A) Prevenzione

La prevenzione è cruciale nella lotta antifrode. La prevenzione delle frodi è più facile e più efficiente, in termini di costi, rispetto all'attività riparatoria. Gli Stati membri pertanto devono impegnarsi pienamente per sviluppare e attuare l'attività di prevenzione delle frodi.

Una gestione e un sistema di controllo solidi e attuati in maniera efficace sono essenziali nella lotta alle frodi, giacché possono ridurre sensibilmente il rischio di frodi, pur senza eliminarlo del tutto.

L'esame delle misure e delle tecniche preventive deve includere:

- ✓ la valutazione dell'efficienza delle misure e delle tecniche preventive già adottate;
- ✓ le proposte di modifica, adattamento o revoca delle misure esistenti o di definizione di nuove misure;
- ✓ una conoscenza più precisa della consapevolezza, da parte dell'opinione pubblica, delle frodi nel settore dei Fondi SIE, e
- ✓ una migliore conoscenza del livello di cultura etica tra i dipendenti degli Stati membri sulle frodi relative ai Fondi SIE.

L'efficacia delle misure preventive dipende dall'esistenza di sistemi solidi che ne consentano l'attuazione. Ciò comprende:

- ✓ una legislazione a prova di frode⁵;
- ✓ una politica di trasparenza sostenuta da un'ampia comunicazione che aumenti la consapevolezza dell'opinione pubblica;
- ✓ un forte sistema di controllo interno;
- ✓ standard etici di alto livello tra i dipendenti coinvolti nella tutela degli interessi finanziari dell'UE (risulta evidente agli osservatori che i dipendenti stanno cercando di realizzare alti livelli etici? È disponibile un documento comunemente accettato e privo di ambiguità come un codice di condotta che tratti il conflitto di interessi?);
- ✓ una forte politica 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 strutturata, pratica e mirata del rischio di frode;
- ✓ una strategia per la formazione antifrode, e
- ✓ una stretta cooperazione tra organismi a livello nazionale e dell'Unione europea.

Esempio: cooperazione tra le autorità in Croazia

Secondo il codice di procedura amministrativa⁶, tutte le istituzioni si scambiano informazioni e collaborano nell'adempimento dei rispettivi compiti; inoltre, due o più istituzioni possono concludere un accordo in materia di cooperazione amministrativa. L'accordo deve definire nei dettagli il modo e i tempi dello scambio di informazioni, specificando per esempio i termini per la trasmissione delle informazioni, il tipo di informazioni che possono essere scambiate, le eventuali sanzioni da comminare se l'istituzione si rifiuta di fornire informazioni e i mezzi da utilizzare per trasmettere le informazioni (per esempio su supporto cartaceo o per posta elettronica).

B) Individuazione

Gli Stati membri devono compiere ogni sforzo per individuare le irregolarità (compresi i sospetti di frode) e devono adottare tutte le azioni necessarie a rettificare la situazione e imporre sanzioni. In questo contesto è essenziale che le autorità nazionali utilizzino

⁵ 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.*

⁶ La disposizione relativa alla condivisione di informazioni tra le istituzioni è contenuta nell'articolo 26 del codice di procedura amministrativa (OG 47/09).

appieno tutti gli strumenti e le risorse umane a loro disposizione per individuare le irregolarità.

L'esame delle misure e delle tecniche di individuazione utilizzate deve prevedere:

- ✓ l'elaborazione di un inventario dei sistemi di controllo interno ed esterno esistenti;
- ✓ la verifica dell'esistenza di una procedura di denuncia di illeciti e la valutazione della sua efficacia;
- ✓ un'attività di controllo per accertare che le informazioni vengano trasmesse attraverso canali adeguati e in maniera efficace dopo l'individuazione di casi di sospetta frode;
- ✓ la definizione delle caratteristiche 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, e
- ✓ la determinazione delle responsabilità per il controllo di qualità delle relazioni (AFCOS o un altro organismo nazionale).

L'efficacia delle misure di individuazione dipende dalla presenza di solidi sistemi amministrativi, come:

- ✓ procedure valide e chiare per la gestione di casi in cui si sospettino frodi e per garantire che le necessarie informazioni vengano trasmesse rapidamente alle autorità competenti;
- ✓ una politica di protezione chiara in materia di denuncia di illeciti;
- ✓ utilizzo da parte del personale di strumenti per l'individuazione delle frodi;
- ✓ formazione, e
- ✓ meccanismi di segnalazione validi ed efficienti.

Segnalazione e analisi delle irregolarità: uno strumento utile

Conformemente agli obblighi di segnalazione dell'UE⁷, gli Stati membri devono segnalare periodicamente irregolarità e casi di sospetta frode alla Commissione (OLAF) mediante il sistema di gestione delle irregolarità (IMS).

Ciò è di fondamentale importanza sia per la Commissione (OLAF), sia per gli Stati membri, poiché consente loro di approfondire le proprie conoscenze su tipi di irregolarità e frodi, tipologia di frode, entità delle frodi e metodi utilizzati per individuarle, ecc.

Questo sistema di segnalazione è utile per identificare le aree più vulnerabili, in modo da adottare le misure più adeguate per ridurre i rischi al minimo. Può anche essere utile per aumentare la vigilanza del personale in relazione alle frodi.

⁷ Per esempio il regolamento (CE) n. 1828/2006 della Commissione, dell'8 dicembre 2006, che stabilisce modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e del regolamento (CE) n. 1080/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale.

C) Indagini e azione giudiziaria

L'esame delle misure e delle tecniche concernenti le indagini e l'azione giudiziaria dev'essere incentrato su frodi, corruzione e ogni altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari dell'UE nel settore dei Fondi SIE. Esso comporta:

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

L'efficacia delle misure concernenti le indagini e l'azione giudiziaria dipende dall'esistenza di sistemi e strutture amministrative solidi, in particolare:

- ✓ norme chiare ed efficaci sullo scambio di informazioni tra le autorità amministrative e giudiziarie competenti;
- ✓ una solida e intensa cooperazione tra le autorità amministrative e giudiziarie competenti;
- ✓ specializzazione degli investigatori e dei pubblici ministeri nel settore dei Fondi SIE, e
- ✓ formazione continua in questo campo.

D) Riparazione

Gli Stati membri devono impegnarsi a garantire condanne in casi di frode, corruzione o di ogni altra attività illegale che lede gli interessi finanziari dell'Unione europea, e devono impegnarsi come se fossero in gioco i loro interessi nazionali. Un deterrente importante per i potenziali autori di frodi è l'attuazione di sanzioni e la loro visibilità.

L'esame di misure e tecniche riparatorie deve comportare:

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

L'efficacia delle misure riparatorie dipende dall'esistenza di sistemi e strutture amministrative solidi, in particolare:

- ✓ un sistema di sanzioni amministrative e/o giudiziarie efficaci, deterrenti e proporzionate che oltrepassino la misura correttiva finanziaria da applicare in caso di irregolarità;
- ✓ una chiara designazione delle autorità responsabili per garantire che le sanzioni siano attuate correttamente e che gli obblighi sanciti siano rispettati;
- ✓ sistemi efficaci ed efficienti di recupero dei fondi;

- ✓ monitoraggio statistico, e
- ✓ formazione, seminari, strumenti pratici e manuali.

2.3 Valutazione del rischio di frode

Nel valutare i rischi di frode al fine di elaborare una strategia antifrode nel settore dei Fondi SIE, occorre tener conto delle specificità nazionali della strategia. È necessario trovare un equilibrio adeguato tra, da un lato, una valutazione molto dettagliata del rischio di frode in tutti i processi e procedure a livello operativo e, dall'altro, un approccio più globale. La prima sarebbe opportuna per identificare una strategia a livello regionale o settoriale, mentre il secondo dovrebbe essere utilizzato per definire gli obiettivi nazionali.

Si tratta di ricorrere al buon senso, adattando ove necessario le modalità del processo di valutazione del rischio di frode in modo da raggiungere un equilibrio ragionevole.

Svolgimento della valutazione del rischio di frode

Può variare da uno Stato membro a un altro, a seconda dei seguenti elementi:

- le dimensioni del paese;
- il grado di decentramento;
- il tipo di organizzazioni cui è demandata la gestione dei Fondi SIE, e
- la struttura amministrativa e/o giudiziaria.

2.3.1. Elementi generali della valutazione del rischio di frode

Nell'individuare i potenziali rischi di frode occorre tener conto dei seguenti aspetti:

1. Il potenziale autore di frodi si trova nelle seguenti circostanze:⁸
 - ha l'opportunità: per esempio è nel posto giusto e nelle circostanze giuste per agire, le procedure nel settore non sono chiare o sono facilmente aggirabili, ecc.;
 - ha la motivazione: ha problemi di lavoro con la sua gerarchia o nella vita familiare o si trova in difficoltà finanziarie;
 - 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);

⁸ Sulla base della teoria del triangolo della frode, elaborata da Donald R. Cressey in *Other People's Money* (Montclair: Patterson Smith, 1973) pag. 30.

- ha motivo di credere che la probabilità di essere colto in fallo e/o punito sia molto bassa.

2. Valutazione del rischio di frode

La valutazione del rischio di frode è tesa specificamente a individuare le condizioni che potrebbero indicare l'esistenza di incentivi, pressioni od opportunità per le persone di essere coinvolte in una frode e in altre irregolarità, e a individuare situazioni che possono favorire irregolarità e frodi. Al momento di valutare la probabilità che venga commessa una frode occorre adottare un approccio molto prudentiale e tenere presente il principio della "tolleranza zero".

2.3.2. Metodologia per la valutazione del rischio di frode

Le autorità di gestione devono effettuare una valutazione del rischio di frode ai sensi del regolamento (UE) n. 1303/2013, che, come ricordato in precedenza, si applica al periodo di programmazione 2014-20. Esse possono utilizzare la nota orientativa sulla valutazione del rischio di frode e sulle misure antifrode efficaci e proporzionate emanata dalla Commissione per il periodo di programmazione 2014-20⁹, oppure possono adottare una metodologia diversa. Indipendentemente 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 (per esempio le procedure per gli appalti pubblici, la concessione di sovvenzioni e le gare di appalto per/la concessione di assistenza tecnica).

I risultati della valutazione del rischio di frode devono essere utilizzati come punto di partenza dal servizio responsabile dell'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. Occorre inoltre discutere con tali la priorità da attribuire ad alcuni rischi di frode rispetto ad altri.

L'esternalizzazione della valutazione del rischio di frode non è raccomandata poiché questo compito richiede una buona conoscenza del sistema di gestione e controllo attualmente vigente e dei tipi di beneficiari che ricevono finanziamenti dai programmi.

2.3.3 Requisiti minimi per una buona metodologia

Indipendentemente dalla specifica metodologia scelta è necessario includere almeno le tre fasi seguenti:

a) individuazione dei rischi di frode;

b) valutazione dei rischi di frode, tenendo conto delle misure già adottate per ridurre al minimo tali rischi.

Questa valutazione si basa sui due indicatori seguenti:

⁹ EGESIF 14-0021-00 del 16 giugno 2014.

- la probabilità che venga commessa una frode, e
- l'impatto di tale frode qualora venga commessa.

Può essere utile la griglia figurante nell'allegato 1 della nota orientativa sulla valutazione del rischio di frode di cui sopra. Un altro esempio di griglia è fornito di seguito.

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

Valutazione	Probabilità	Significato
1	Bassa	La probabilità che venga commessa una frode è quasi pari a zero o molto bassa e in passato si sono registrati solo pochissimi casi in cui è stata commessa una simile frode.
2	Media	Vi è un certo rischio che venga commessa una frode. Questa conclusione è corroborata dal fatto che in passato si sono registrati casi simili. Vi è una certa consapevolezza di tali situazioni.
3	Alta	Vi è un alto rischio che venga commessa una frode. Questa conclusione è corroborata dal fatto che in passato si sono registrati casi simili ripetuti e frequenti. Queste situazioni sono ben note.

L'impatto della frode, qualora venga commessa, può essere valutato nel modo seguente:

Valutazione	Effetti	Significato
1	Scarsi	Qualora la frode venga commessa i compiti e le attività pianificati o in corso non subirebbero alcun effetto o gli effetti sarebbero solo minimi, e non sarebbero necessarie risorse supplementari.
2	Medi	Qualora la frode venga commessa, vi sarebbero considerevoli effetti negativi sulle attività in corso e potrebbe rivelarsi necessario stanziare risorse supplementari per garantire la realizzazione degli obiettivi di queste attività.
3	Elevati	Qualora la frode venga commessa, vi sarebbero considerevoli effetti negativi sulle attività in corso e sarebbe necessario stanziare significative risorse supplementari per garantire la realizzazione degli obiettivi delle attività. Questa categoria viene anche utilizzata nei casi in cui, pur con risorse supplementari, non sarebbe più possibile realizzare gli obiettivi fissati.

c) Classificazione dei rischi di frode.

Questa fase comporta la prioritizzazione dei rischi di frode sulla base dell'esposizione totale ai rischi e del tipo di rischi. I rischi di frode più significativi devono essere affrontati in maniera prioritaria.

2.3.4 Strumenti per la valutazione del rischio di frode

I rischi di frode possono essere identificati e valutati grazie alle conoscenze acquisite nei precedenti casi di frode che hanno interessato i fondi strutturali e di coesione, nonché sulla base dei meccanismi di frode comunemente riconosciuti e ricorrenti. Le frodi potenziali potrebbero essere classificate sulla base del tipo di programma o di contratto, il valore del contratto, la durata del progetto, la fase del progetto a cui sono collegate, il tipo di attività finanziata dal progetto, la regione geografica o il tipo di beneficiario, o ancora la tipologia di frode. Questo lavoro consentirà di individuare le aree a più alto rischio.

Documentazione

Gli Stati membri hanno a disposizione 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 molte relazioni che potrebbero rivelarsi utili agli Stati membri.

Alcuni documenti recenti che potrebbero essere interessanti sono:

- relazioni annuali della Commissione sulla tutela degli interessi finanziari dell'UE;
- documenti specifici come gli elenchi dei segnali d'avvertimento¹⁰, le linee guida sui conflitti di interessi e documenti contraffatti;
- 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;
- relazioni dell'UE come la relazione anticorruzione dell'UE, e
- studio di Price Waterhouse Coopers sul costo della corruzione negli appalti pubblici.

Strumenti IT

Gli strumenti IT sono oggi particolarmente utili per analizzare le principali tipologie di frode e i settori a più alto rischio. Le banche dati, l'estrazione di dati e gli strumenti di valutazione del rischio dovrebbero essere utilizzati intensamente se disponibili.

Il sistema di gestione delle irregolarità (IMS) è la più vasta banca dati sulle frodi in Europa e può essere utilizzata per l'analisi delle frodi.

La Commissione ha sviluppato uno strumento specifico di valutazione del rischio, Arachne, che contribuisce a identificare i settori (operazioni, progetti, beneficiari e appalti

¹⁰ 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.

o appaltatori) in cui si riscontra un rischio più elevato, il quale potrebbe esigere un'attenzione supplementare da parte delle autorità degli Stati membri. Arachne è a disposizione di tutti gli Stati membri che hanno deciso di utilizzarlo. Gli Stati membri potrebbero aver sviluppato strumenti simili.

Altre fonti di informazione

Vale la pena menzionare le seguenti fonti principali:

- questionari, workshop e riunioni con il personale dirigente e altri dipendenti, e
- seminari, conferenze ed eventi volti a promuovere lo scambio di buone prassi a livello nazionale o internazionale.

3- Fase di elaborazione: definizione degli obiettivi della strategia nazionale antifrode e determinazione degli indicatori per misurare i risultati della sua attuazione

Gli obiettivi della strategia nazionale antifrode rappresentano la tabella di marcia degli Stati membri nella lotta antifrode nel settore dei Fondi SIE per gli anni a venire. Essi devono essere accompagnati da adeguati indicatori pertinenti per monitorare l'attuazione della strategia e la sua efficacia in modo accurato ed efficiente.

3.1 Fissazione degli obiettivi

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 ai Fondi SIE e alla lotta antifrode. Ciò significa che gli obiettivi devono basarsi sull'eventuale strategia nazionale antifrode o anticorruzione esistente, o almeno essere ad essa collegati. Ultimo ma non meno importante elemento, devono essere conformi alle raccomandazioni dell'UE.

3.1.1 Caratteristiche degli obiettivi

Gli obiettivi devono essere specifici, misurabili, realizzabili, realistici, pertinenti e corredati di un termine.

Non devono essere così numerosi da impedire l'efficace attuazione e monitoraggio della strategia nazionale antifrode. Devono definire chiaramente e mostrare le priorità fissate dallo Stato membro nella lotta antifrode in relazione ai Fondi SIE. 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 e azione giudiziaria, e recupero dei fondi e sanzioni.

Le varie fasi del ciclo antifrode non sono indipendenti l'una dall'altra; esse sono 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 preposti all'applicazione della legge 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 in merito al monitoraggio di casi specifici, in particolare per quanto riguarda le misure precauzionali, come il blocco o la sospensione dei pagamenti. Infine, un approccio proattivo e la pertinenza delle azioni adottate sono deterrenti altrettanto forti quanto il recupero.

3.1.2. Durata della strategia

Per quanto riguarda la durata della strategia, le opzioni sono due.

La prima consiste nel collegare direttamente la strategia ai programmi operativi. Il prossimo quadro finanziario pluriennale copre il periodo 2014-20. Può essere ragionevole collegare la durata della strategia al periodo di riferimento dei programmi operativi. La strategia quindi sarebbe valida fino alla chiusura dei programmi operativi 2014-20. Se si sceglie questa opzione, occorre tener conto anche dei programmi operativi per il periodo 2007-13, e gli obiettivi devono applicarsi anche a questi programmi.

La seconda opzione consiste nel considerare la strategia nazionale antifrode per i Fondi SIE come una strategia generale, che deve applicarsi a tali fondi indipendentemente dal quadro finanziario pluriennale. Ciò significa che il periodo interessato dalla strategia nazionale dev'essere fissato indipendentemente dal periodo del quadro finanziario pluriennale. Tuttavia, una strategia che si proponga di adottare una visione di medio-lungo periodo in un settore dovrebbe coprire almeno quattro o cinque anni.

Esempio di obiettivi

1. Assicurare un contesto a prova di frode per i Fondi SIE (realizzazione di un contesto giuridico adeguato)
2. Promuovere la prevenzione delle frodi tra l'opinione pubblica e tra il personale coinvolto nell'attuazione dei Fondi SIE.
3. Potenziare l'efficienza dei controlli.

3.2 Fissazione degli indicatori

Gli indicatori sono elementi essenziali della strategia antifrode poiché misurano i progressi realizzati verso il raggiungimento degli obiettivi. Essi saranno utilizzati per riferire in merito alla strategia e contribuiranno a valutare gli effetti della sua attuazione.

Gli indicatori 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 (ad esempio autorità di audit e autorità giudiziarie);
- una percentuale che riflette la situazione in un momento particolare: per esempio il numero di sessioni formative /il numero di partecipanti, per programma, in un anno specifico, oppure

- una percentuale che mostra 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 da parte delle autorità di gestione, certificazione o audit).

Sono indicatori qualitativi, per esempio:

- una domanda seguita da una risposta affermativa o negativa: per esempio, "è disponibile un codice etico? – sì", oppure
- una valutazione del livello di conformità in un particolare settore, 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 obiettivo 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.

Gli indicatori devono essere facili da determinare e/o calcolare. Ciò significa che la loro valutazione non deve richiedere un lavoro oneroso ma deve basarsi su fonti esistenti e affidabili (come le banche dati esistenti utilizzate per registrare la presenza alle sessioni formative o i casi di frode segnalati, per esempio il sistema di gestione delle irregolarità (IMS), ecc.) da cui si possano estrarre in modo semplice e rapido le principali informazioni. Devono essere anche semplici da verificare per garantire una totale trasparenza e mantenere così la fiducia dell'opinione pubblica.

Indicatori ben selezionati saranno cruciali per valutare l'impatto dell'attuazione della strategia e, pertanto, per aggiornarla e rivederla a seconda delle necessità.

Esempi di indicatori

Obiettivi	Indicatori
Assicurare un ambiente a prova di frode per i Fondi SIE	Numero di modifiche dei regolamenti per anno
Potenziare l'efficienza dei controlli.	Importo medio dei fondi recuperati per ciascun controllo effettuato
Migliorare l'efficacia dell'azione giudiziaria nei casi relativi ai Fondi SIE	Numero dei pubblici ministeri formati nel settore della lotta antifrode in relazione ai Fondi SIE.

4. Preparazione del piano d'azione

Alla strategia antifrode deve associarsi un piano d'azione dettagliato che traduca gli obiettivi in azioni. Il piano d'azione dev'essere elaborato dal servizio responsabile della strategia nazionale antifrode, con il sostegno della squadra di esperti che esso stesso ha costituito (cfr. il punto 2.1, pagina 7). In questa fase le considerazioni in materia di costi-benefici e la disponibilità di risorse umane diventano una questione cruciale. Gli sforzi principali devono concentrarsi soprattutto sulle misure individuate come priorità. I risultati dell'analisi della situazione attuale e della valutazione del rischio di frode dovrebbero aver fornito una chiara visione delle priorità.

Gli Stati membri hanno a disposizione 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 altri Stati membri).

Il piano d'azione si basa sulle **priorità** individuate e i relativi obiettivi. Esso attribuisce alle autorità competenti la responsabilità di attuare le azioni prioritarie e di effettuare i relativi esercizi di monitoraggio. Tali priorità devono riflettere i settori principali in cui la strategia può contribuire a migliorare l'azione antifrode. Attribuisce inoltre responsabilità ai singoli attori o 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 **compiti** specifici, che definiscano quali organismi ne siano responsabili, e indicare i termini entro i quali gli obiettivi devono essere raggiunti. I compiti devono essere suddivisi per settori corrispondenti a quelli interessati dalla strategia nazionale antifrode per i Fondi SIE.

Ciascun compito dev'essere considerato in vista di realizzare sinergie e favorire un approccio integrato. Il piano d'azione, per esempio, deve tener conto del fatto che i Fondi SIE sono utilizzati per migliorare le condizioni di vita della popolazione dell'UE, garantire la crescita e creare posti di lavoro. Quest'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 nel settore dei Fondi SIE.

Occorre creare una rete strutturata di autorità in ciascuno Stato membro per attuare la strategia antifrode per i Fondi SIE e il relativo piano d'azione. Il compito di tali reti è quello di garantire che la strategia e il piano d'azione siano attuati, valutati e monitorati in maniera sistematica e che, se necessario, siano aggiornati e riveduti.

Possibile ruolo dell'AFCOS

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

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). Potrebbe anche presentare una revisione del piano d'azione dopo due anni, in un formato simile a quello utilizzato per il piano stesso.

Esempi di possibili misure da adottare:

- istituzione di una politica di denuncia di illeciti;
- rafforzamento del coordinamento e della cooperazione tra le autorità nazionali competenti, in particolare per quanto riguarda lo scambio di conoscenze sulle tipologie di frode;
- potenziamento della legislazione e degli orientamenti metodologici;
- sensibilizzazione dell'opinione pubblica;
- istituzione di una procedura per gestire le irregolarità individuate e i sospetti di frode nell'ambito dei Fondi SIE;
- sviluppo del potenziale degli strumenti di estrazione dei dati e di valutazione del rischio, che contribuiranno a identificare 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;
- redazione di un manuale per i pubblici dipendenti coinvolti negli appalti pubblici, per fornire una guida sul loro ruolo nel far fronte a irregolarità, frodi e corruzione nel settore dei Fondi SIE, e
- rafforzamento dello scambio di esperienze tra le autorità nazionali e i partner europei (OLAF, DG competenti della Commissione, altri Stati membri).

5. Valutazione e aggiornamento della strategia

La strategia nazionale antifrode dev'essere un documento in evoluzione, continuamente adattato e aggiornato per tener conto degli eventuali principali cambiamenti strutturali e/o organizzativi e delle tendenze osservate nell'ambito delle tipologie di frode.

È pertanto necessario effettuare una valutazione regolare per garantire che le azioni intraprese vadano nella giusta direzione e che gli obiettivi vengano realizzati nei tempi previsti. La valutazione contribuirà a determinare in che misura siano stati raggiunti gli obiettivi, se l'approccio adottato finora si sia dimostrato idoneo e se sia necessario **aggiornare la strategia.**

Le valutazioni sono effettuate periodicamente, secondo scadenze prefissate (valutazioni intermedie da effettuarsi a medio periodo, annualmente, ecc.), oppure alla fine del periodo di attuazione (valutazione finale).

La valutazione dev'essere effettuata dall'autorità che coordina l'attuazione della strategia. Deve inoltre essere redatta una relazione annuale che faccia il punto sui progressi realizzati.

In occasione della valutazione intermedia sarebbe utile considerare se sia necessario aggiornare la strategia per garantire la realizzazione degli obiettivi fissati. Contemporaneamente potrebbe essere elaborata una relazione di valutazione intermedia.

Alla fine del periodo interessato dalla strategia dev'essere svolta una valutazione finale, che quantificherà i risultati dell'attuazione gettando le basi della strategia successiva. La valutazione deve riguardare i mezzi utilizzati per l'attuazione e i risultati ottenuti. In questa fase essa misurerà l'efficienza (i risultati, ossia l'output, in relazione alle risorse investite, l'input) e l'efficacia della strategia (il rapporto tra l'obiettivo dei risultati raggiunti e l'obiettivo da raggiungere). I risultati della strategia saranno presentati in una relazione di valutazione finale.

I criteri di valutazione devono essere concepiti in modo da determinare:

- a) in che misura i risultati dell'attuazione della strategia corrispondono all'esito previsto dalla strategia nella fase di formulazione;
- b) il rapporto tra i costi effettivamente sostenuti per ottenere i risultati previsti e i costi stimati al momento di formulare la strategia, e
- c) in che misura le attività e i termini stabiliti nel piano d'azione sono stati rispettati.

L'aggiornamento e l'adattamento della strategia possono portare a:

- aggiornare o rivedere gli obiettivi;
- adeguare gli indicatori;
- aggiornare i termini, e
- introdurre nuove misure o adeguare le misure esistenti.

Allegati

Allegato 1: modello di strategia nazionale antifrode e relativo contenuto

Questo documento fornisce alcune raccomandazioni sui principali punti da prendere in considerazione nell'elaborare la strategia nazionale antifrode. Le raccomandazioni e i suggerimenti sono riportati in corsivo. Le proposte dirette sono riportate in caratteri normali.

1. Introduzione e contesto generale

Questo capitolo dovrebbe includere:

- *un riferimento ai quadri giuridici nazionali e dell'UE;*
- *un riferimento alle principali priorità nazionali che possono avere un impatto sulla lotta contro le frodi, la corruzione e ogni altra attività illecita;*
- *un riferimento all'eventuale strategia o politica nazionale in materia di lotta contro la frode, la corruzione e tutti i tipi di reati finanziari;*
- *una dichiarazione che rifletta l'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, e*
- *l'indicazione di qualsiasi possibile collegamento con altre politiche o priorità politiche nazionali.*

Occorre includere anche le seguenti informazioni che riguardano specificamente i Fondi strutturali e di investimento europei (SIE):

- *un elenco delle autorità e dei servizi coinvolti nel monitoraggio dei Fondi SIE e nella lotta contro la frode, la corruzione e altre attività illegali che ledono i Fondi SIE;*
- *i particolari relativi all'organizzazione del monitoraggio svolto sui fondi dell'UE, cioè se il monitoraggio è accentrato, decentrato o strutturato in altro modo, e*
- *l'esistenza di misure specifiche o di una strategia in materia di lotta antifrode in questo settore.*

Indicare l'organismo nazionale responsabile della strategia, in particolare dell'elaborazione della strategia e del monitoraggio della sua attuazione.

Indicare il periodo coperto dalla strategia.

2. Analisi della situazione attuale e valutazione del rischio di frode

Spiegare il motivo per cui la strategia è necessaria (illustrare cioè il contesto della strategia).

Specificare i settori principali in cui la valutazione della situazione attuale ha identificato i punti di forza e i punti suscettibili di miglioramento e definirne le relative cause. Non è necessario specificare dettagliatamente ciascun ambito (legislazione, struttura organizzativa, gestione e attori, procedure, mezzi e risorse, cooperazione e collaborazione a livello nazionale tra le autorità competenti e cooperazione a livello di Unione europea); è sufficiente specificare gli ambiti principali in cui si osservano punti suscettibili 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.

Indicare i settori per i quali la strategia dovrebbe servire a porre rimedio alle carenze riscontrate nel sistema attuale e a migliorare così l'efficacia delle misure antifrode.

Fare riferimento ai principi e ai valori che si associano alla strategia.

3. Mezzi e risorse

Questo capitolo dovrebbe 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). In particolare dovrebbe:

- *offrire una panoramica dei servizi responsabili della gestione, certificazione e audit dei Fondi SIE;*
- *offrire una panoramica dei servizi responsabili della lotta contro la frode, la corruzione e altre attività illegali che ledono i Fondi SIE;*
- *fornire informazioni sul ruolo dei sistemi IT nella lotta antifrode, se pertinenti, e*
- *fornire informazioni sulla politica in materia di formazione e sulle risorse a questa destinate.*

4. Scopo della strategia, obiettivi e relativi indicatori e loro collocazione nel ciclo antifrode

Descrivere lo scopo della strategia.

Fornire una breve descrizione di ciascun obiettivo. Occorre fare riferimento alle esigenze individuate nel capitolo 2, poiché l'obiettivo dovrà costituirne la logica derivazione.

Gli obiettivi dovrebbero coprire nel loro insieme tutte le fasi del ciclo antifrode (prevenzione, individuazione, indagini e azione giudiziaria e riparazione). Un obiettivo può coprire una o più fasi del ciclo.

Obiettivo (1):

Contesto (*motivo per cui quest'obiettivo rappresenta una priorità*)

Descrizione (*risultato auspicato*)

Indicatore

Obiettivo (2):

Contesto (*motivo per cui quest'obiettivo rappresenta una priorità*)

Descrizione (*risultato auspicato*)

Indicatore

...

5. 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 e attribuisce responsabilità agli attori interessati, indicando i termini entro i quali l'obiettivo dev'essere raggiunto. I termini sono fissati secondo il livello di priorità.

L'attuazione del piano d'azione sarà monitorata da [nome dell'autorità competente] e sarà valutata su base annuale o biennale. Verrà quindi redatta una relazione, che sarà poi presentata al [governo, ministero di..., ...].

Il piano d'azione copre tutte le fasi del ciclo antifrode: prevenzione, individuazione, indagini e misure correttive.

Le colonne "obiettivo", "misura o azione", "servizio responsabile", "termine" e "indicatore" sono obbligatorie, mentre le ultime due "rischi" e "risorse umane e finanziarie" sono facoltative. Gli Stati membri possono aggiungere altre colonne a seconda delle loro particolari esigenze.

Obiettivo 1	Misura o azione	Servizio responsabile	Termine	Indicatore	<i>Rischio (di mancata realizzazione degli obiettivi)</i>	<i>Risorse umane e finanziarie</i>
Obiettivo 2	Misura o azione	Servizio responsabile	Termine	Indicatore		

Obiettivo 3	Misura o azione	Servizio responsabile	Termine	Indicatore		

6. Valutazione e aggiornamento della strategia

L'attuazione della strategia sarà valutata secondo le seguenti scadenze: [*indicare il calendario della valutazione intermedia e della valutazione finale della strategia*]. Ogni valutazione sarà descritta nei dettagli in una relazione che:

- illustra la metodologia della valutazione;
- valuta il livello di realizzazione degli obiettivi;
- trae una conclusione sulle fasi successive da adottare.

In seguito alla valutazione o alle valutazioni intermedie si deciderà se aggiornare la strategia antifrode e il relativo piano d'azione. La strategia sarà aggiornata in risposta ai cambiamenti verificatisi durante la sua attuazione, per garantire la responsabilità e la capacità del servizio responsabile dell'attuazione di modificare la strategia stessa.

L'aggiornamento e l'adattamento della strategia possono comportare, se del caso:

- il riesame degli obiettivi;
- l'adeguamento della programmazione e della gestione delle risorse;
- l'aggiornamento delle misure e/o dei termini, e
- il riesame dei servizi responsabili.

Entro il [*indicare una data*] sarà effettuata una valutazione finale dell'attuazione della strategia e la strategia sarà rinnovata.

Allegato 2: glossario

per le strategie nazionali antifrode per i Fondi strutturali e di investimento europei (SIE)

Piano d'azione per la strategia nazionale: tabella di marcia che fissa le fasi per l'attuazione della strategia nazionale antifrode per i Fondi SIE e per il monitoraggio dei progressi realizzati nel raggiungimento degli obiettivi.

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.

Indagini amministrative: ogni controllo, verifica e operazione svolta 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.

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 incluse le informazioni di carattere operativo.

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.

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 o 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.

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.

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

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 doveri¹¹.

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'esclusione¹².

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 avviene in collaborazione con gli Stati membri, le regioni e 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.

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

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.

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.

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.

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 condotta¹³. 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.

¹¹ Convenzione penale sulla corruzione, Strasburgo, 27.1.1999.

¹² GU L 344 del 20.12.2008.

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

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.

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 raggiungere gli obiettivi illustrati nella prima frase.

Operatore economico: persona fisica o giuridica o altro organismo coinvolto nell'attuazione dei finanziamenti concessi dai Fondi SIE, eccezion fatta per uno Stato membro che eserciti la prerogativa di autorità pubblica. Ai fini del presente documento, le espressioni "organismo economico" e "operatore economico" sono ritenute sostanzialmente identiche.

Peculato (distrazione di attivi): appropriazione indebita di proprietà o fondi legalmente affidati a qualcuno che ricopra il ruolo formale di agente o tutore. La Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione conferisce il carattere di illecito penale a "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)¹⁴.

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

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

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.

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 anche 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.

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.

¹⁴ Studio sulla corruzione nel settore dell'assistenza sanitaria, HOME/2011/ISEC/PR/047-A2, ottobre 2012.

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

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.

Interessi finanziari dell'UE: ai sensi del regolamento (UE, EURATOM) n. 883/2013, 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.

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^{15,16}:

(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 europee¹⁷ 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;

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

¹⁵ GU C 316 del 27.11.1995, pag. 49.

¹⁶ 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).

¹⁷ 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.

Condotta intenzionale:¹⁸ 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.

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.

Irregolarità: ai sensi del regolamento (UE) n. 1303/2013, 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 dei fondi SIE che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio dell'Unione mediante l'imputazione di spese indebite al bilancio dell'Unione.

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.

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 erogati) 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 è di incoraggiare l'altra parte a collaborare in un contesto illegale¹⁹. 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.

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.

Strategia macroregionale: quadro integrato approvato dal Consiglio europeo per affrontare sfide comuni riguardanti un'area geografica definita, connesse agli Stati membri e ai 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.

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

¹⁸ Per analogia, cfr. l'articolo 15 della legge n. 300/2005 (codice penale slovacco).

¹⁹ Studio sulla corruzione nel settore dell'assistenza sanitaria, HOME/2011/ISEC/PR/047-A2, ottobre 2012.

strutturali. È incaricato di informare i beneficiari potenziali, selezionare i progetti e sorvegliarne l'attuazione.

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 una visione 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.

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 SIE 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.

Persona interessata: ai sensi del regolamento (UE, EURATOM) n. 883/2013, ogni persona o operatore economico sospettati di aver commesso frodi, corruzione o ogni altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari dell'Unione e che sono pertanto oggetto di indagine da parte dell'OLAF.

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.

Tutela degli interessi finanziari dell'UE: garanzia di efficienza e trasparenza nella creazione di reddito (diritti agricoli, contributi sullo 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.

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

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.

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

Recupero dei fondi: le circostanze in cui la Commissione europea deve chiedere a uno Stato membro di restituire i Fondi strutturali che gli sono stati concessi. Il recupero si verifica quando:

1. non tutti i finanziamenti concessi allo Stato membro si sono resi necessari;
2. i fondi sono stati ottenuti per un intervento strutturale già completato; oppure

3. il denaro del Fondo strutturale e del Fondo di coesione dell'UE è stato utilizzato impropriamente per frode o negligenza.

In una qualsiasi di queste tre situazioni, la Commissione europea ha il diritto di chiedere allo Stato membro di restituire i finanziamenti concessi. Le procedure di recupero previste dal diritto dell'UE potrebbero essere attivate per recuperare il denaro. Per quanto riguarda i fondi di coesione, l'autorità di certificazione stabilisce un inventario delle spese e delle richieste di pagamento per ciascun programma operativo e lo invia alla Commissione. L'autorità deve anche certificare la correttezza delle voci di spesa e valutarne la conformità con le norme e i regolamenti dell'Unione. Se le eventuali discrepanze contabili o le ispezioni della Commissione o di altri organismi portano alla luce un problema, l'autorità di certificazione deve monitorare il recupero dei fondi. Se necessario si ricorrerà al sistema giudiziario locale per far valere il diritto al recupero.

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.

Carenza grave nell'efficace funzionamento del sistema di gestione e controllo del programma operativo: 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.

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.

Fondi strutturali: 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 comprendono il Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo sociale europeo, il Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia e lo Strumento finanziario d'orientamento della pesca.

Sospetto di frode: ai sensi dell'articolo 1 bis, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 1681/94, e del regolamento (CE) n. 1831/1994 - come modificati rispettivamente dal regolamento (CE) n. 2035/2005 e dal regolamento (CE) n. 2168/2005 - dell'articolo 27, lettera c), del regolamento (CE) n. 1828/2006, dell'articolo 54, lettera c), del regolamento (CE) n. 498/2007 e dell'articolo 2, punto 4, del regolamento n. 1848/2006, irregolarità che dà luogo, a livello nazionale, all'avvio di un procedimento amministrativo o giudiziario volto a determinare l'esistenza di un comportamento intenzionale, in particolare di una frode ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1, lettera a), della convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee²⁰. Dal 2006 agli Stati membri è stato chiesto di specificare se l'irregolarità dia luogo a un sospetto di frode.

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

²⁰ 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.

Allegato 2

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.

Elaborazione di una strategia nazionale antifrode per i Fondi SIE:



Riunione del gruppo di prevenzione delle frodi del COCOLAF- 13-11-2014