



# Presidenza del Consiglio dei Ministri Dipartimento per gli Affari Europei

*Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione Europea*



(Legge 24 dicembre 2012, n. 234 - art. 54)

# 2023

**Dipartimento per gli Affari Europei**  
*Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione Europea*



# Relazione Annuale

**VOLUME II**

(Legge 24 dicembre 2012, n. 234 - art. 54)



<b>SEZIONE QUINTA - IL RUOLO DELLE ISTITUZIONI E DELLE AMMINISTRAZIONI FACENTI PARTE DEL COLAF</b> .....	5
CORTE DEI CONTI .....	6
MINISTERO DELL'INTERNO .....	16
MINISTERO DELLA GIUSTIZIA .....	20
MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE .....	23
MINISTERO DELLE IMPRESE E DEL MADE IN ITALY .....	27
MINISTERO DELL'AGRICOLTURA, DELLA SOVRANITÀ ALIMENTARE E DELLE FORESTE .....	29
MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI .....	32
MINISTERO DELL'ISTRUZIONE E DEL MERITO.....	56
DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA .....	63
DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI REGIONALI E LE AUTONOMIE .....	71
AGENZIA DELLE ENTRATE .....	74
AGENZIA DELLE DOGANE E DEI MONOPOLI.....	76
GUARDIA DI FINANZA.....	86
ARMA DEI CARABINIERI - COMANDO CARABINIERI PER LA TUTELA AGROALIMENTARE.....	98
AGEA - AGENZIA PER LE EROGAZIONI IN AGRICOLTURA .....	106
<b>SEZIONE SESTA - IL RUOLO DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME DI TRENTO E DI BOLZANO FACENTI PARTE DEL COMITATO PER LA LOTTA CONTRO LE FRODI NEI CONFRONTI DELL'UNIONE EUROPEA (COLAF)</b> .....	111
REGIONE CALABRIA .....	119
REGIONE CAMPANIA .....	112
REGIONE EMILIA ROMAGNA .....	126
REGIONE AUTONOMA FRIULI VENEZIA GIULIA .....	128
REGIONE LAZIO .....	130
REGIONE LOMBARDIA .....	134
REGIONE MARCHE.....	139
REGIONE PIEMONTE .....	145
REGIONE SICILIANA .....	150
REGIONE AUTONOMA VALLE D'AOSTA .....	152
REGIONE DEL VENETO .....	156
PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO .....	158
ANCI - ASSOCIAZIONE NAZIONALE COMUNI ITALIANI .....	164



## **IL RUOLO DELLE ISTITUZIONI E DELLE AMMINISTRAZIONI FACENTI PARTE DEL COMITATO PER LA LOTTA CONTRO LE FRODI NEI CONFRONTI DELL'UNIONE EUROPEA (COLAF)**

Nelle pagine che seguono sono riportati elementi, informazioni e dati relativi a compiti, organizzazione e attività svolte, con particolare riguardo al 2023, dalle Istituzioni/Amministrazioni, a livello centrale, facenti parte del Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione Europea (COLAF), che hanno fornito il proprio contributo alla redazione della presente Relazione annuale al Parlamento.

Si precisa che le Istituzioni/Amministrazioni che sono state interessate per fornire il proprio contributo, sono quelle facenti parte del COLAF antecedentemente alla composizione prevista dall'art. 3 del D.L. n. 19 del 2024 convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 56 del 2024.



CORTE DEI CONTI

**1. Misure adottate nel 2023 per una più efficace azione di prevenzione e repressione delle irregolarità e frodi in danno dell'UE e degli altri illeciti potenzialmente lesivi degli interessi finanziari dell'UE secondo la Direttiva PIF n. 1371 del 2017 (corruzione, riciclaggio e reati contro la Pubblica Amministrazione qualora connessi con reati lesivi del bilancio UE).**

L'accertamento delle molteplici condotte illecite – perpetrate dai privati con o senza il concorso di funzionari della Pubblica Amministrazione – in danno dei fondi pubblici costituiti con risorse di provenienza, in tutto o in parte, euro-unitaria, spetta alle Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei Conti, su impulso dei Procuratori regionali della Corte dei Conti (artt. 1 e 12, D.Lgs 26 agosto 2016, n. 174, Codice di giustizia contabile), anche quando le risorse siano di diretta derivazione euro-unitaria, cioè non erogate agli Stati membri, per la successiva assegnazione ai beneficiari.

In proposito, la giurisprudenza della Corte di Cassazione è da tempo orientata, in modo univoco, nel senso di riconoscere la giurisdizione della Corte dei Conti sui soggetti privati che abbiano conseguito in modo illecito, ovvero distolto dalla finalità prestabilita, contributi erariali. È opportuno rammentare che la cognizione della Corte dei Conti si estende anche all'azione di responsabilità erariale promossa per la rifusione alla Commissione Europea dei contributi erogati in via diretta.

Viene poi svolto un costante approfondimento conoscitivo dei profili più generali del fenomeno, con la partecipazione della Procura Generale della stessa Corte alle attività di monitoraggio, coordinamento e implementazione normativa, svoltesi sia in sede nazionale, presso il Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione Europea (COLAF) della Presidenza del Consiglio dei Ministri, sia in sede europea, attraverso il collegamento alle attività dell'OLAF e dell'EPPO. È stata data inoltre attuazione, con buoni risultati, al protocollo stipulato tra la Procura Generale e la Guardia di Finanza. In base all'art. 325 del TFUE, si è affermata la responsabilità non solo di amministratori e funzionari pubblici ma anche di beneficiari finali dei finanziamenti, sia persone fisiche che giuridiche.

L'azione delle Procure regionali a tutela delle risorse euro-unitarie si è articolata, in prevalenza, nella proposizione di domande giudiziali di risarcimento del danno nei confronti dei percettori di contributi erogati, in tutto o in parte, a valere su detti fondi. Quando si tratta di Organizzazioni collettive (società, associazioni), l'azione è stata esercitata non solo nei confronti di queste ultime, ma anche di coloro che, in quanto loro rappresentanti legali, ovvero investiti *de facto* di un potere di controllo su di esse, abbiano concorso nell'illecito distraendo in proprio favore le risorse pubbliche ottenute.

Così, ad esempio, si è affermato che “è pacifica la sussistenza del rapporto di servizio (che, insieme al presupposto della sussistenza di un danno erariale, incardina la giurisdizione di questa Corte), sia in capo alla Società (...), *in persona del legale rappresentante pro tempore (...), sia in capo a (...)* che, *nella qualità di socio di fatto e legale rappresentante pro tempore, è la persona fisica che materialmente si è ingerita nella gestione delle domande di aiuto sottoscrivendo le domanda per accedere ai contributi pubblici*” (Corte dei Conti, Sez. giur. Reg. Lombardia, n. 123/2023). Questa interpretazione è suffragata dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, le quali, in veste di giudice della giurisdizione, hanno ripetutamente evidenziato che “è configurabile un rapporto di servizio tanto con la persona giuridica beneficiaria di un contributo quanto con chi, amministratore o legale rappresentante dell'ente collettivo, sia stato incaricato di realizzare il programma di interesse

pubblico a cui il contributo risultava vincolato, sicché, in caso di sviamento della somma dalla finalità programmata, sussiste una responsabilità contabile anche di coloro che con la predetta società abbiano intrattenuto un rapporto organico, ove si ipotizzi che dai comportamenti da loro tenuti sia derivata la distrazione delle risorse dal fine pubblico cui erano destinate, con conseguente radicamento della giurisdizione della *Corte dei Conti nei loro confronti*" (in questi termini, tra le varie decisioni, Cass., SS.UU., ord. n. 15893/2022).

L'azione in parola può ben cumularsi con la richiesta di risarcimento del medesimo danno nei confronti di quegli agenti pubblici che, in ambito euro-unitario o nazionale, abbiano contribuito a cagionarlo in concorso con il percettore.

Nel 2023 le Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei Conti hanno emesso condanne al risarcimento del danno erariale, nel settore dei fondi pubblici, per euro **51.290.115,52** (totale n. **178** sentenze). I fondi euro-unitari *prevalentemente* interessati sono: FEOGA, FEAGA, FEASR e FEP, per euro 10.750.306,92; FESR, per euro 7.531.900,54; FSE, per euro 1.177.484,36.

Suddividendo le fattispecie per tipologia di condotte illecite, nelle sentenze si rilevano:

- dichiarazioni mendaci in merito alle effettive modalità di utilizzo dei fondi (Corte dei Conti, Sez. giur. Reg. Abruzzo, n. 2/2023);
- mancata realizzazione delle attività finanziate (Corte dei Conti, Sez. giur. Reg. Basilicata, n. 70/2023; Corte dei Conti, Sez. giur. Reg. Calabria, n. 182/2023; Corte dei Conti, Sez. giur. Reg. Campania, n. 137/2023);
- produzione di documentazione non veritiera sulle attività svolte, con sviamento nell'utilizzo dei fondi rispetto alle modalità previste nei programmi (Corte dei Conti, Sez. giur. Reg. Marche, n. 45/2023);
- difetto di condizioni soggettive per l'accesso al finanziamento, tra cui la dichiarata conduzione di superfici in realtà non nella propria disponibilità (*ex multis*, Corte dei Conti, Sez. giur. Reg. Puglia, n. 65/2023; Corte dei Conti, Sez. giur. Reg. Campania, n. 644/2023; Corte dei Conti, Sez. giur. Reg. Lombardia, n. 206/2023);
- omessa rendicontazione dell'utilizzo dei fondi (tra le tante decisioni, Corte dei Conti, Sez. giur. Reg. Piemonte, nn. 71/2023, 72/2023, 73/2023);
- mancato rispetto delle prescrizioni relative alla destinazione dei beni realizzati con il finanziamento (Corte dei Conti, Sez. giur. Reg. Puglia, n. 96/2023).

Quanto alla collaborazione con gli altri Organismi, nazionali e internazionali, che svolgono funzioni di contrasto al cattivo uso dei fondi pubblici, ed al ricorso ai mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale, si segnala il sequestro conservativo richiesto e ottenuto dalla Procura regionale per la Lombardia a garanzia del risarcimento del danno cagionato da una azienda *leader* nel settore vitivinicolo destinataria di erogazioni pubbliche, di matrice unionale (per la somma di euro 2.085.810,96), per il finanziamento di un progetto finalizzato a rafforzare la competitività del settore agricolo dell'Unione e a consentire il miglioramento della posizione economica dei prodotti agricoli di origine UE attraverso azioni di informazione e promozione degli stessi nel mercato interno e nei paesi terzi.

Le risultanze dell'attività istruttoria, svolta con la collaborazione della Guardia di Finanza e in coordinamento con la Procura Europea e l'OLAF, hanno permesso la contestazione di condotte illecite – consistite, in sintesi, nell'elusione dei requisiti richiesti dal Bando europeo per l'erogazione del finanziamento – anche nei confronti del soggetto esecutore del progetto europeo, dei relativi amministratori e del consulente nominato dalle due società per la progettazione, gestione operativa e monitoraggio delle attività del progetto.



Nel corso del giudizio cautelare, in cui l’Agenzia della Commissione Europea danneggiata è intervenuta *ad adiuvandum* della Procura regionale, la società beneficiaria del finanziamento ha provveduto all’integrale risarcimento del danno.

## **2. Misure in atto nel 2023 per consentire all’Ufficio del Procuratore Europeo di esercitare, in Italia, i poteri conferiti dal Regolamento istitutivo.**

La Procura Generale della Corte dei Conti, in qualità di Ufficio preposto, ai sensi dell’art. 12, comma 3, c.g.c., al coordinamento delle Procure regionali, cura i rapporti con gli Organismi sovranazionali e con le Istituzioni di altri Paesi attraverso il Servizio per gli affari internazionali e per i rapporti inter-istituzionali in materia di contrasto alla corruzione e all’illecito utilizzo di fondi europei.

Nell’anno di riferimento è proseguita la collaborazione con l’Ufficio del Procuratore Europeo - EPPO, sulla base dell’Accordo di lavoro sottoscritto dal Procuratore Europeo e dal Procuratore Generale presso la Corte dei Conti il 13 settembre 2021.

In base a questo documento, che si prefigge l’obiettivo di fornire un quadro strutturato di cooperazione, la modalità privilegiata di collaborazione tra Uffici requirenti penali e contabili consiste nello scambio di informazioni, che si estende oltre quanto previsto dalla normativa primaria in materia. La Procura Generale, più specificamente, comunica all’EPPO, direttamente o tramite la Procura regionale procedente, qualsiasi notizia verosimile di frode, irregolarità o altra condotta illecita lesiva degli interessi finanziari dell’Unione Europea, di natura non penale; ciò, quando il danno non è inferiore a 100.000 euro, ovvero se il caso potrebbe avere ripercussioni che interessano l’Unione o coinvolgere funzionari o altri agenti dell’Unione o delle sue Istituzioni, ovvero ancora se la condotta illecita assume una dimensione transfrontaliera che coinvolge almeno due Stati membri partecipanti. Nel 2023 sono pervenute alle Procure regionali presso la Corte dei Conti n. **40** comunicazioni da parte dei Procuratori Europei Delegati. Le comunicazioni indirizzate a queste ultime dai requirenti contabili sono state, invece, n. **8**.

Agli Uffici dei Procuratori Europei Delegati e alle Procure regionali presso la Corte dei Conti è, inoltre, richiesto di attivare un ulteriore livello di coordinamento, se del caso attraverso riunioni o analoghe iniziative, nel caso in cui, a seguito dello scambio di informazioni, abbiano intrapreso indagini su fatti connessi.

L’Accordo stabilisce, altresì, la possibilità che i Procuratori Europei Delegati accedano, per il tramite delle Procure regionali, alle informazioni contenute nelle banche dati della Corte dei Conti. Il Procuratore Generale ha, a tal proposito, istituito la Banca dati centrale delle attività di indagine in materia di illecito conseguimento e utilizzo dei fondi europei, con funzioni informative e di supporto all’attività di coordinamento, che anche nel 2023 è stata alimentata dalle Procure regionali con l’inserimento dei principali elementi identificativi di ciascuna istruttoria e la descrizione dei relativi sviluppi processuali.

## **3. Misure adottate nel 2023 nell’ambito della digitalizzazione e dell’uso di nuovi strumenti volti ad assicurare una più performante interoperabilità tra sistemi nella lotta contro le frodi, tenuto conto delle minacce esistenti e future legate alle nuove tecnologie, in termini di metodologie scelte, procedure e tecniche di analisi e valutazione dei rischi di irregolarità e di frode in danno del bilancio UE.**

Allo scopo di effettuare un’analisi del rischio più accurata ed approfondita viene utilizzata la banca dati della Corte dei Conti per la ricerca puntuale e diretta di ciascuna sentenza emessa dalla Corte in materia di contrasto alle frodi nei confronti del Bilancio nazionale ed euro-unitario, estrapolando per ciascun caso tutte le notizie utili per poter replicare su scala nazionale, con tempestività, tutte le possibili misure a contrasto delle attività illecite in danno del bilancio UE, nonché per l’emersione

delle ipotesi di danno, cui segue l'apertura di istruttoria da parte delle competenti Procure della Corte dei Conti.

A tale proposito, allo scopo di effettuare un'analisi del rischio più accurata ed approfondita, le Procure regionali, a seguito di ogni notizia di danno, verificano nelle banche dati della Corte dei Conti se vi sono precedenti sia in relazione al soggetto al quale è contestata l'attività fraudolenta, che alla tipologia di illecito contestata. Inoltre, si sta sempre maggiormente consolidando l'utilizzo della banca dati I.M.S. da parte delle Procure contabili, agevolata anche dalle segnalazioni specifiche provenienti dall'Organismo gestore sul territorio nazionale di detta banca dati. Nel 2023 sono state ricevute n. 28 segnalazioni. Sono inoltre attive, in seno alla Procura Generale, banche dati dedicate alla raccolta delle segnalazioni di possibili illeciti in danno del bilancio UE, nonché di gestione del contenzioso di responsabilità; tali strumenti sono utilizzati per studi ed analisi dei fenomeni emergenti e ricorrenti, anche allo scopo di sensibilizzare le Procure regionali nei confronti di fattispecie ad alto rischio di frode.

#### **4. Misure intraprese nel 2023 per migliorare l'individuazione, la segnalazione ed il "follow up" delle frodi sospette.**

Come già evidenziato, nel corso del periodo di riferimento la Procura Generale della Corte dei Conti ha svolto una fondamentale attività di coordinamento delle Procure territoriali, curando la trasmissione delle notizie di possibili frodi in danno del bilancio UE; adottando indirizzi di coordinamento finalizzati a realizzare criteri operativi uniformi ed efficaci; monitorando l'emersione di nuovi fenomeni illeciti e metodologie di frode, allo scopo di definire efficaci standard operativi di contrasto. Di fondamentale importanza si è poi palesata la collaborazione informativa con OLAF ed EPPO, nei settori di rispettiva competenza.

Va ricordato che la Procura Generale coopera con tutte le altre Amministrazioni interessate alla prevenzione delle frodi ai danni dei fondi PNRR. La Procura Generale, infatti, è stata invitata a partecipare ai lavori di due organi istituiti presso il Servizio centrale per il PNRR della Ragioneria Generale dello Stato:

- il Tavolo di rendicontazione e controllo, sorto allo scopo di assicurare il presidio delle attività di controllo e rendicontazione degli interventi finanziati dal Piano;
- la Rete dei referenti antifrode, ideata al fine di garantire una valutazione periodica dei rischi di frode, conflitti di interesse e doppio finanziamento e, se necessario, definire apposite misure ed azioni correttive.

Nell'anno di riferimento, l'Ufficio, oltre a prendere parte al *meeting* dei referenti antifrode del 17 marzo 2023, ha altresì offerto il proprio contributo alla predisposizione della seconda versione della Strategia Generale Antifrode.

#### **5. Misure programmate e/o attuate nel 2023 per il rafforzamento della "governance antifrode", anche in termini di collaborazione sinergica tra gli attori istituzionali competenti per la prevenzione ed il contrasto alle frodi in danno del bilancio UE.**

In proposito, si evidenzia che fondamentale ambito di cooperazione con organismi sovranazionali è quello con l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), in forza dell'accordo di cooperazione amministrativa sottoscritto il 25 settembre 2013. Ai sensi dell'art. 325 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, le Procure contabili e l'OLAF condividono informazioni su fatti causativi di danno agli interessi finanziari euro-unitari, si prestano a vicenda assistenza tecnica e operativa, conducono analisi strategiche congiunte e danno vita a programmi di formazione e scambio del personale. Nel periodo di riferimento si registrano n. 2 interlocuzioni su casi trattati dall'OLAF. La

Procura Generale ha curato i collegamenti tra quest'ultimo e la Procura regionale competente e ha provveduto a dare riscontro alle richieste di aggiornamenti.

Le attività antifrode delle Procure contabili sono state illustrate in seno all'OLAF *Anti-Fraud Communicators' Network* – OAFCN in occasione della seduta del 28-29 marzo 2023.

Si segnala che è in fase di avvio il procedimento di stesura di un aggiornamento del protocollo d'intesa tra Procura Generale della Corte dei Conti ed OLAF, resosi necessario in ragione della continua evoluzione – anche tecnologica – delle frodi in danno al bilancio UE ed all'Erario nazionale, nonché della necessità di individuare strumenti di collaborazione operativa sempre più efficaci.

Anche nel 2023, poi, è stato fatto utilizzo, al fine della individuazione di fattispecie di rilievo nel settore dei fondi euro-unitari, del sistema informatico *Irregularities Management System* – IMS, che, come è noto, raccoglie, e permette di consultare, le comunicazioni delle Autorità di Gestione dei finanziamenti in merito alle irregolarità emerse nell'erogazione e nell'utilizzo degli stessi. Si tratta di uno strumento gestito dall'OLAF, in coordinamento, a livello nazionale, con il Nucleo della Guardia di Finanza per la repressione delle frodi nei confronti dell'UE presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Esso consente l'acquisizione, da parte delle Procure regionali (le quali sono abilitate ad accedervi), di informazioni di rilievo in materia di illeciti a danno dei fondi UE.

Nell'ambito della partecipazione della Procura Generale al programma *Jean Monnet The EPPO and EU law: a step forward in integration*, della *School of law* della Università degli studi di Milano – Bicocca, è inoltre proseguita la raccolta delle principali decisioni della Corte dei Conti in materia di fondi UE, destinate ad una ulteriore banca dati, di pubblico accesso (<https://www.steppo-eulaw.com/case-law>). Le sentenze sono selezionate dal Servizio affari internazionali della Procura Generale, il quale provvede alla redazione di un abstract in italiano e in inglese.

La Procura Generale svolge, ormai da tempo, un ruolo attivo nel dialogo con le Istituzioni superiori di controllo degli altri Paesi. Nell'ambito dell'INTOSAI, in particolare, vanno tenute presenti le iniziative del *Forum of Jurisdictional SAIs*, istituito a Parigi nel 2015, che ricomprende le Istituzioni superiori di controllo (ISC) investite anche di funzioni giurisdizionali.

Il 16 e il 17 ottobre 2023 ha avuto luogo lo svolgimento di una nuova riunione, organizzata a Bangkok dallo *State Audit Office* della Thailandia, in occasione della quale sono state, tra l'altro, discusse le linee evolutive del Forum in un organismo istituzionale autonomo, comunque collegato all'INTOSAI.

Una distinta iniziativa, che riveste particolare interesse per la Procura Generale, è poi la realizzazione di un collegamento permanente tra gli uffici del Pubblico ministero presso le ISC, su impulso dei magistrati del *Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União* (Procura Generale presso la ISC del Brasile). Nel 2023 sono proseguiti i contatti finalizzati a realizzare il network in questione.

Si segnala, altresì, la partecipazione dell'Ufficio, nell'ambito delle attività del Comitato di contatto tra ISC europee e Corte dei Conti Europea, all'organizzazione del *Meeting of the Contact Committee WG on prevention and fight against irregularities and fraud* (Roma, 19-20 gennaio 2023).

Nell'ambito del Tavolo interistituzionale anticorruzione istituito presso il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, l'Ufficio ha anche fatto parte della delegazione della Repubblica italiana che ha partecipato all'*Implementation Review Group - Fourteenth session*, che si è tenuta a Vienna presso l'Organizzazione delle Nazioni Unite per il contrasto alla Droga ed al Crimine (UNODC), nei giorni 12 – 16 giugno 2023. In quest'occasione, nell'ambito della sessione *Exchange of information, practices and experiences gained in the implementation of the Convention*, l'Ufficio ha illustrato il Protocollo di intesa fra la Procura Generale e il Ministero dell'Istruzione e del Merito, sottoscritto il 5 aprile 2023, avente ad oggetto un'attività di formazione negli istituti scolastici svolta da Magistrati della Corte dei Conti, attraverso la quale illustrare i principi che regolano l'utilizzo delle risorse pubbliche, con particolare riferimento alla legalità finanziaria ed agli strumenti di tutela diretti a contrastare gli sprechi, l'utilizzo indebito delle risorse della collettività e i fenomeni di corruzione.

Nei giorni tra il 28 febbraio e il 5 marzo 2023 la Procura Generale ha poi partecipato – unitamente a rappresentanti del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, dell'ANAC e della SNA - al *Summit*, nell'ambito del G20, sessione di Gurugram (Haryana, India), relativo alla redazione del *Proposal for Compendium of Good Practices in Enhancing the Role of Auditing in Tackling Corruption*. In tale contesto, oltre all'illustrazione dell'*asset recovery* dei fondi nazionali ed europei oggetto di distrazione, è stato altresì svolto un incontro bilaterale con il Ragioniere Generale dell'India, nel quale sono state illustrate le funzioni dei rispettivi organi.

Sempre con riferimento al contrasto alla corruzione, la Procura Generale collabora con l'ANAC all'elaborazione delle Linee Guida relative al D.Lgs n. 24 del 2023, in materia di protezione del dipendente che denuncia atti illeciti (*whistleblowing*).

Da ultimo, nel quadro delle iniziative di formazione e di scambio con le Istituzioni di Paesi stranieri, si segnala la visita, il 7 settembre 2023, di una delegazione di funzionari della Macedonia del Nord, selezionati dall'Ufficio del Vice Primo Ministro della Macedonia del Nord (tra cui capi dipartimento di uffici ministeriali e capi di gabinetto), con illustrazione, da parte del Procuratore Generale e di altri magistrati e funzionari dell'Ufficio, delle funzioni della Corte dei Conti e della Procura Generale, dell'attività - anche in ambito europeo - di controllo e recupero dei fondi nazionali e europei e del ruolo delle banche dati.

## 6. Attività della Sezione di controllo per gli affari europei e internazionali.

La Sezione di controllo per gli Affari europei e internazionali per lo svolgimento della sua attività si è potuta avvalere, anche per il 2023, della pluriennale, fattiva collaborazione di tutte le amministrazioni direttamente impegnate nella lotta ai fenomeni di irregolarità e frode, in danno del bilancio unionale, nonché di una ormai solida base di dati statistici dei quali potersi avvalere, sia a livello europeo sia a livello nazionale, e, segnatamente, per quanto riguarda la Corte, della Banca dati (Bdu) e di Sidif.

Il tutto in un quadro di strategia europea e nazionale di lotta alle frodi consolidato e in costante aggiornamento, nel cui ambito la Corte svolge un ruolo rilevante di tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea, attraverso l'attività delle Procure contabili e delle Sezioni giurisdizionali che garantiscono una risposta addizionale rispetto a quella penale, nonché mediante l'attività di controllo dell'azione amministrativa svolta dalla Sezione, orientata non solo al monitoraggio delle attività di recupero attuate dai competenti organi di gestione e pagatori ma anche all'analisi dei fenomeni, a quella dei rischi ed al controllo di gestione per valutare l'efficacia dei sistemi di prevenzione delle frodi messi in atto dalle amministrazioni coinvolte.

Per quanto concerne l'analisi dei dati disponibili a tutto il 2023, confrontati con quelli della precedente rilevazione, si conferma un *trend* di graduale crescita delle segnalazioni di irregolarità, che passano dalle 405 del 2021 (89 riferite ai Fondi strutturali e 316 alla Pac), alle 424 del 2022 (109 Fondi strutturali e 315 Pac) e alle 448 del 2023 (155 Fondi strutturali e 293 Pac), con una percentuale media di incremento del 5% annuo. La crescita delle irregolarità ha interessato principalmente il Fondo europeo di sviluppo regionale. Da segnalare un incremento significativo degli importi da recuperare nell'anno 2023 (58,1 milioni), rispetto al 2022 (47 mil.) e al 2021 (41,8). La programmazione maggiormente interessata è quella 2014-2020, rimanendo del tutto residuali le segnalazioni sopravvenute relative a quella 2007-2013.

In merito ai recuperi effettuati, per quanto riguarda la Programmazione 2007- 2013, per il Fondo Fesr si registra un dato in lenta crescita pari al 43,4%, rispetto al 39,5% del precedente monitoraggio, per un importo di 177,2 milioni recuperati e 231,2 da recuperare; per quanto riguarda il Fse si nota un leggero ma sempre insoddisfacente aumento della percentuale di recupero che passa dal 18 al 19,1%, pari a un importo recuperato di 733 mila euro e una somma da recuperare di 2,8 milioni; sul Fondo europeo per la pesca non vi sono sostanziali aggiornamenti, la percentuale di recupero è fer-

ma al 7,4% circa dell'importo da recuperare (15,2 milioni). Per quanto attiene agli importi finanziari recuperati per la Programmazione 2014-2020, per il Fondo Fesr quasi la metà (49,5%) dell'importo irregolare è stato recuperato, pari a 16,2 mil., su un totale di 32,7 mil.; per il Fondo sociale europeo, la percentuale di recupero è solo del 23,8% (562 mila euro) su un ammontare totale di 2,3 milioni di euro. I recuperi attinenti ai Fondi della Politica Agricola Comune si attestano al 37% delle somme irregolarmente percepite (252,7 mil. su 685,6 mil. erogati). A fattor comune, si conferma anche per l'annualità in esame una generale difficoltà nei recuperi degli importi irregolarmente percepiti con basse percentuali di successo.

Con specifico riguardo alle frodi e irregolarità nella Politica agricola comunitaria e all'efficacia dei sistemi di prevenzione e controllo messi in campo dagli organismi responsabili, nel corso delle annualità 2022 e 2023, questa Sezione ha approfondito l'analisi di tali frodi e irregolarità al fine di verificare le proporzioni del fenomeno e le modalità prevalentemente utilizzate per ottenere, in modo fraudolento, gli aiuti europei.

Si è proceduto, a tal riguardo, a confrontare, in una prospettiva pluriennale, le sentenze emesse dalle Sezioni giurisdizionali della Corte, dal 2020 al 2023, relative ad illecite percezioni di sussidi in agricoltura sui Fondi Feaga, Fesr e Feaga/Fesr, campionandone complessivamente n. 248, di cui n. 231 di condanna.

Un primo elemento d'interesse emerso è quello relativo alla localizzazione geografica delle irregolarità prese in esame dalla Corte, ove si registra nel quadriennio una particolare incidenza dei casi nella Regione Sicilia.

Con riguardo alle modalità usate per ottenere le illecite/irregolari contribuzioni, le false dichiarazioni sulla disponibilità giuridica dei terreni prevalgono nettamente in tutte le annualità esaminate (189 casi su 248 totali), seguite da false fatturazioni e false dichiarazioni di proprietà immobiliari, mancata realizzazione o difformità di realizzazione di opere finanziate ovvero destinazione delle stesse a finalità diverse da quelle indicate in fase di erogazione dei contributi.

Ulteriore elemento d'interesse emerso da detta analisi è il coinvolgimento di personale dei Centri di Assistenza Agricola (Caa) nei procedimenti menzionati (n. 86 casi) sia in termini di corresponsabilità che per conflitti d'interesse.

Dai dati emerge, come critica e meritevole di specifico approfondimento, la questione della inadeguatezza degli strumenti di prevenzione e controllo interno e l'assenza o inefficacia delle modalità di *audit*.

In proposito, l'impiego di strumenti tecnologici, anche di tipo satellitare, e di aggiornati e integrati sistemi informatici per effettuare analisi e mappature del rischio e dei soggetti a rischio è auspicabile, specialmente nelle zone ove più è presente la possibilità di infiltrazioni della criminalità organizzata, anche per supportare la verifica della disponibilità giuridica dei terreni e della loro effettiva destinazione ad attività agricola e l'effettiva realizzazione di opere finanziate. In tale ottica, la piena utilizzazione degli strumenti informatici europei (in particolare ARACHNE) consentirebbe importanti passi avanti. Inoltre, è importante rafforzare il coordinamento delle attività antifrode e uniformare le misure e le procedure di controllo interno a livello nazionale, anche in funzione di prevenzione della corruzione e dei conflitti d'interesse.

L'impegno della Corte dei Conti, come evidenziato dall'attività svolta, resta vitale e centrale sia nella lotta contro le frodi e nella prevenzione delle irregolarità, sia quale presidio di monitoraggio dell'efficacia dei meccanismi di restituzione dei fondi irregolarmente percepiti, nel quadro di tutte le funzioni – di controllo, requirenti e giudicanti - che sono proprie dell'Istituto e allo scopo di partecipare, con sempre maggiore efficacia, alla tutela degli interessi finanziari e alla integrità del bilancio dell'Unione Europea.

Per i profili di competenza, le Procure regionali della Corte dei Conti svolgono da tempo un ruolo attivo nell'accertamento delle molteplici condotte illecite perpetrate dai privati, con o senza il concorso di funzionari della Pubblica Amministrazione, in danno dei fondi pubblici costituiti con risorse di provenienza, in tutto o in parte, euro-unitaria, cooperando con le altre Autorità pubbliche per la protezione degli interessi finanziari dell'Unione Europea. La giurisprudenza della Corte di Cassazione è infatti, ormai da tempo, orientata in modo univoco nel senso di riconoscere la giurisdizione della Corte dei Conti sui soggetti privati che abbiano conseguito in modo illecito, ovvero distolto dalla finalità prestabilita, contributi erariali.

La cognizione della Corte dei Conti si estende anche all'azione di responsabilità erariale promossa per la rifusione alla Commissione Europea dei contributi erogati in via diretta. Le condotte illecite volte all'indebita appropriazione o alla distrazione delle risorse UE, infatti, hanno spesso natura plurioffensiva, arrecando danni sia all'erario dell'Unione Europea (danno all'erario euro-unitario), sia all'erario dello Stato. In ogni caso, la giurisdizione sulle azioni risarcitorie contro gli autori dei suddetti illeciti, in virtù del principio di assimilazione di cui all'art. 325 TFUE, spetta alla Corte dei Conti, essendo il giudice cui, secondo l'ordinamento interno, è devoluto l'accertamento del danno all'erario dello Stato.

L'azione delle Procure regionali a tutela delle risorse euro-unitarie si articola, in prevalenza, nella proposizione di domande giudiziali di risarcimento del danno nei confronti dei percettori di contributi erogati, in tutto o in parte, a valere su detti fondi. Quando si tratta di organizzazioni collettive (società, associazioni), l'azione può essere esercitata non solo nei confronti di queste ultime, ma anche di coloro che, in quanto loro rappresentanti legali, ovvero investiti *de facto* di un potere di controllo su di esse, abbiano concorso nell'illecito distraendo in proprio favore le risorse pubbliche ottenute. L'azione in parola può ben cumularsi con la richiesta di risarcimento del medesimo danno nei confronti di quegli agenti pubblici che, in ambito euro-unitario o nazionale, abbiano contribuito a cagionarlo in concorso con il percettore. Si può trattare, ad esempio, di funzionari dell'amministrazione incaricata della erogazione delle somme, ovvero di componenti degli organi che avrebbero dovuto verificare il rispetto delle condizioni necessarie.

L'illecito non assume necessariamente la connotazione di una condotta fraudolenta, ossia volta a ottenere il contributo mediante una falsa rappresentazione della realtà (di regola, dei requisiti per la sua assegnazione), ben potendo consistere anche nell'utilizzo di risorse legittimamente ottenute per scopi diversi da quelli cui erano destinate.

Nel 2023 le Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei Conti hanno emesso condanne al risarcimento del danno erariale, nel settore dei fondi pubblici, per complessivi euro 51.290.115,52 (totale n. 178 sentenze). I fondi euro-unitari prevalentemente interessati sono: FEOGA, FEAGA, FEASR e FEP (86 sentenze), per euro 10.750.306,92; FESR (19 sentenze), per euro 7.531.900,54; FSE (8 sentenze), per euro 1.177.484,36.

Suddividendo le fattispecie per tipologia di condotte illecite, nelle sentenze si rilevano: dichiarazioni mendaci in merito alle effettive modalità di utilizzo dei fondi (Corte dei Conti, Sez. giur. Reg. Abruzzo, n. 2/2023); mancata realizzazione delle attività finanziate (Corte dei Conti, Sez. giur. Reg. Basilicata, n. 70/2023; Corte dei Conti, Sez. giur. Reg. Calabria n. 182/2023; Corte dei Conti, Sez. giur. Reg. Campania, n. 137/2023); produzione di documentazione non veritiera sulle attività svolte, con sviamento nell'utilizzo dei fondi rispetto alle modalità previste nei programmi (Corte dei Conti, Sez. giur. Reg. Marche, n. 45/2023); difetto di condizioni soggettive per l'accesso al finanziamento, tra cui la dichiarata conduzione di superfici in realtà non nella propria disponibilità (*ex multis*, Corte dei Conti, Sez. giur. Reg. Puglia, n. 65/2023; Corte dei Conti, Sez. giur. Reg. Campania, n. 644/2023; Corte dei Conti, Sez. giur. Reg. Lombardia, n. 206/2023); omessa rendicontazione dell'utilizzo dei fondi (tra le tante decisioni, Corte dei Conti, Sez. giur. Reg. Piemonte, nn. 71/2023, 72/2023, 73/2023); mancato rispetto delle prescrizioni relative alla destinazione dei beni realizzati con il finanziamento (Corte dei Conti, Sez. giur. Reg. Puglia, n. 96/2023).

Dalle relazioni trasmesse dalle Procure regionali, emerge che, limitatamente ai danni che hanno inciso su risorse euro-unitarie, gli Uffici requirenti hanno emesso n. 141 atti di citazione in giudizio, per il complessivo importo di euro 23.220.067,93.

La Procura Generale, inoltre, coopera con tutte le altre amministrazioni interessate alla prevenzione delle frodi ai danni dei fondi PNRR; a tal fine essa è stata invitata a partecipare ai lavori di due organi istituiti presso il Servizio centrale per il PNRR della Ragioneria Generale dello Stato: il Tavolo di rendicontazione e controllo, sorto allo scopo di assicurare il presidio delle attività di controllo e rendicontazione degli interventi finanziati dal Piano; la Rete dei referenti antifrode, ideata al fine di garantire una valutazione periodica dei rischi di frode, conflitti di interesse e doppio finanziamento e, se necessario, definire apposite misure ed azioni correttive.

Nell'anno di riferimento, l'Ufficio, oltre a prendere parte al *meeting* dei referenti antifrode del 17 marzo 2023, ha altresì offerto il proprio contributo alla predisposizione della seconda versione della Strategia Generale Antifrode.

In qualità di Ufficio preposto, ai sensi dell'art. 12, comma 3, c.g.c., al coordinamento delle Procure regionali, la Procura Generale cura i rapporti con gli organismi sovranazionali e con le Istituzioni di altri Paesi attraverso il Servizio per gli affari internazionali e per i rapporti interistituzionali in materia di contrasto alla corruzione e all'illecito utilizzo di fondi europei.

Nell'anno di riferimento è proseguita la collaborazione con l'Ufficio del Procuratore Europeo - EPPO, sulla base dell'Accordo di lavoro sottoscritto dal Procuratore Europeo e dal Procuratore Generale presso la Corte dei Conti il 13 settembre 2021. In base a questo documento, che si prefigge l'obiettivo di fornire un quadro strutturato di cooperazione, la modalità privilegiata di collaborazione tra Uffici requirenti penali e contabili consiste nello scambio di informazioni, che si estende oltre quanto previsto dalla normativa primaria in materia. La Procura Generale, più specificamente, comunica all'EPPO, direttamente o tramite la Procura regionale procedente, qualsiasi notizia verosimile di frode, irregolarità o altra condotta illecita lesiva degli interessi finanziari dell'Unione Europea, di natura non penale; ciò, quando il danno non è inferiore a 100.000 euro, ovvero se il caso potrebbe avere ripercussioni che interessano l'Unione o coinvolgere funzionari o altri agenti dell'Unione o delle sue Istituzioni, ovvero ancora se la condotta illecita assume una dimensione transfrontaliera che coinvolge almeno due Stati membri partecipanti. Nel 2023 sono pervenute alle Procure regionali presso la Corte dei Conti n. 40 comunicazioni da parte dei Procuratori Europei Delegati. Le comunicazioni indirizzate a questi ultimi dai requirenti contabili sono state, invece, n. 8. L'Accordo stabilisce, altresì, la possibilità che i Procuratori Europei Delegati accedano, per il tramite delle Procure regionali, alle informazioni contenute nelle banche dati della Corte dei Conti. Il Procuratore Generale ha, a tal proposito, istituito la Banca dati centrale delle attività di indagine in materia di illecito conseguimento e utilizzo dei fondi europei, con funzioni informative e di supporto all'attività di coordinamento, che anche nel 2023 è stata alimentata dalle Procure regionali con l'inserimento dei principali elementi identificativi di ciascuna istruttoria e la descrizione dei relativi sviluppi processuali.

Altro ambito di cooperazione con organismi sovranazionali è quello con l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), in forza dell'accordo di cooperazione amministrativa sottoscritto il 25 settembre 2013. Ai sensi dell'art. 325 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, le Procure contabili e l'OLAF condividono informazioni su fatti causativi di danno agli interessi finanziari euro-unitari, si prestano a vicenda assistenza tecnica e operativa, conducono analisi strategiche congiunte e danno vita a programmi di formazione e scambio del personale.

Nel periodo di riferimento si registrano n. 2 interlocuzioni su casi trattati dall'OLAF. La Procura Generale ha curato i collegamenti tra quest'ultimo e la Procura regionale competente e ha provveduto a dare riscontro alle richieste di aggiornamenti. Le attività antifrode delle Procure contabili sono state illustrate in seno all'OLAF *Anti-Fraud Communicators' Network* – OAFCN in occasione della seduta del 28-29 marzo 2023. Anche nel 2023, poi, è stato fatto utilizzo, al fine della individuazio-

ne di fattispecie di rilievo nel settore dei fondi euro-unitari, del sistema informatico *Irregularities Management System* – IMS, che, come è noto, raccoglie, e permette di consultare, le comunicazioni delle Autorità di Gestione dei finanziamenti in merito alle irregolarità emerse nell'erogazione e nell'utilizzo degli stessi. Si tratta di uno strumento gestito dall'OLAF, in coordinamento, a livello nazionale, con il Nucleo della Guardia di Finanza per la repressione delle frodi nei confronti dell'UE presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Esso consente l'acquisizione, da parte delle Procure regionali (le quali sono abilitate ad accedervi), di informazioni di rilievo sugli illeciti a danno dei fondi UE. Nelle more della, già programmata, evoluzione del sistema, la quale dovrebbe permettere agli Uffici requirenti di ricevere tempestiva notizia dell'apertura di ciascuna scheda e di avviare immediatamente un procedimento istruttorio, la Procura generale ha avviato, di concerto col predetto Nucleo, il vaglio delle schede aperte nel 2023 con concreta possibilità di ipotesi di danno (n. 28 segnalazioni); di tali schede, segnalate al Procuratore regionale competente per territorio che, se del caso, provvede alla relativa istruttoria, in particolare n. 4 risultano attualmente archiviate, altre 4 chiuse per riparazione spontanea e n. 2 hanno dato origine ad sequestri conservativi.

Con riferimento, infine, alle altre funzioni della Procura Generale in ambito internazionale va ricordato che essa svolge, ormai da tempo, un ruolo attivo nel dialogo con le Istituzioni superiori di controllo degli altri Paesi.





## MINISTERO DELL'INTERNO

L'Unione Europea ha, da tempo, affermato che i propri interessi finanziari sono sempre più significativamente oggetto di frodi commesse in danno del bilancio europeo.

La tutela di detti interessi ha ispirato, pertanto, un percorso di progressiva integrazione "comunitaria" che si è ulteriormente consolidato con il Regolamento Europeo n. 2017/1939, concernente l'istituzione della Procura Europea (EPPO - *European Public Prosecutor's Office*), operativa dal 1° giugno 2021. Tale organo giurisdizionale, funzionale all'innalzamento del livello di tutela dei citati interessi, è competente in via esclusiva per i reati che ledono, anche potenzialmente, gli interessi finanziari dell'Unione Europea, quando il danno causato dall'azione delittuosa è pari o superiore a 10.000 euro.

L'esperienza investigativa maturata negli anni rivela, infatti, come le mafie abbiano da tempo adottato una strategia di silente infiltrazione economica, anche per facilitare le indispensabili operazioni di riciclaggio dei capitali acquisiti illecitamente con le tradizionali attività criminali. Questa azione di "inabissamento" dei sodalizi mafiosi è stata affinata mediante tentativi dei clan non solo di influenzare le procedure di affidamento delle gare pubbliche, ma anche in qualche caso di ottenere fraudolentemente finanziamenti pubblici sia nazionali, sia europei.

Al riguardo, giova ricordare che il legislatore nazionale ha, nel tempo, costituito una "architettura di prevenzione antimafia", di cui il Dipartimento della Pubblica Sicurezza, per il tramite della Direzione Investigativa Antimafia (DIA), è parte integrante che consente di rilevare, per tempo, ogni elemento considerato "anomalo" e di intervenire in modo efficace, anche mediante il ricorso a validi istituti giuridici di prevenzione. Si pensi alla documentazione interdittiva antimafia di competenza degli Uffici territoriali del Governo che – a fronte di elementi sintomatici di tentativi di infiltrazione mafiosa volti a condizionare le scelte e gli indirizzi di società o imprese – impedisce di fatto ai privati di entrare in rapporto con la Pubblica Amministrazione, evitando di vederli destinatari dell'affidamento di lavori e servizi pubblici, ma anche scongiurando l'attribuzione a loro favore di finanziamenti o fondi pubblici. La documentazione prefettizia antimafia, in questo senso, rappresenta la massima anticipazione della soglia di prevenzione in materia antimafia. Ciò in quanto il legislatore ha considerato tardivo l'intervento repressivo delle Autorità dopo la commissione e la realizzazione delle condotte criminali, proponendo invece un modello di intervento sul piano amministrativo che, come noto, non richiede elementi probatori gravi, come invece nell'ambito del processo penale.

Al riguardo, l'azione delle Prefetture, con il supporto del Dipartimento della Pubblica Sicurezza, attraverso la Direzione Investigativa Antimafia, ha consentito l'adozione di provvedimenti interdittivi antimafia, nel 2023, nei confronti di imprese anche attive nell'agricoltura, nella trasformazione di prodotti alimentari e nell'allevamento di bestiame che, in quanto collegate a personaggi di mafia, non hanno potuto beneficiare, di conseguenza, dei finanziamenti pubblici.

Oltre all'importantissima azione di prevenzione, le attività di monitoraggio svolte dal Dipartimento di Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno hanno consentito, nel 2023, di rilevare alcuni casi di indebita percezione dei contributi, anche europei, in contesti avulsi da dinamiche mafiose e che comunque sono stati oggetto di efficaci interventi contrasto.

Il **23 settembre 2023**, a Cerignola (FG) la Direzione Investigativa Antimafia ha eseguito un sequestro emesso dal Tribunale di Bari a seguito della proposta di misura di prevenzione formulata congiuntamente dal Procuratore della Repubblica di Bari e dal Direttore della DIA, nei confronti di un imprenditore locale operante nel settore immobiliare, agricolo e del commercio dell'olio di oliva. L'imprenditore,

direttamente coinvolto dagli anni '80 in numerosi procedimenti giudiziari, sarebbe considerato uno dei principali sofisticatori di olio di oliva a livello nazionale, capace di commercializzare il prodotto adulterato anche sui mercati alimentari internazionali. Mediante quest'attività illegale il predetto sarebbe riuscito ad accrescere illecitamente il patrimonio a fronte di un'evidente sproporzione tra la capacità reddituale e la reale consistenza dei beni accumulati anche mediante l'indebita acquisizione dei fondi europei AGEA. Il sequestro, del valore complessivo di oltre **10 milioni di euro**, ha riguardato 3 società operanti nel settore agricolo, 1 società di imbottigliamento dell'olio, 2 società immobiliari, macchine operatrici speciali, 26 terreni, 28 fabbricati, autoveicoli e numerosi rapporti finanziari.

Quest'ultimo sequestro ha natura provvisoria in quanto risultano ancora pendenti le fasi di giudizio all'esito delle quali saranno emessi gli eventuali provvedimenti di confisca definitiva. Peraltro, scaturisce dall'approfondimento di elementi informativi estratti dall'operazione "Oro giallo" dell'Arma dei Carabinieri che, nel 2019, aveva portato all'arresto nei territori di Foggia, Potenza e in Germania di 24 persone che avevano costituito un'associazione per delinquere dedicata appunto alla produzione, al confezionamento e alla vendita di olio extravergine di oliva sofisticato, oltre alla truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche. Il sodalizio aveva la base operativa all'interno dell'oleificio di Cerignola ed era attivo anche in altre Regioni del territorio nazionale, con proiezioni in Germania ove due soggetti, un lucano e un casertano, fornivano supporto per la distribuzione nel territorio tedesco del prodotto adulterato.

Dalle attività sin qui descritte, si può osservare che l'azione di contrasto del Dipartimento della Pubblica Sicurezza, per il tramite della DIA, anche in questo comparto, punta direttamente a colpire la parte più sensibile della criminalità, ossia i profitti illeciti, quindi ciò che rappresenta la ragione stessa dell'agire criminale. Proprio la proposizione delle misure di prevenzione antimafia volte al recupero dei patrimoni illegalmente accumulati si traduce nel contrasto del "sereno arricchimento" perseguito dai criminali, per far sì che "il crimine non paghi". Tali investigazioni non sono dunque finalizzate all'individuazione della commissione di specifici reati, quanto piuttosto a svolgere – in presenza di chiari indici di pericolosità sociale ascrivibili a chi presenta profili di pericolosità sociale per l'abitudine a comportamenti delinquenziali – una sistematica ricerca e aggressione di tutte le manifestazioni di ricchezza ad essi riconducibili e non giustificate da legittime fonti di reddito, per restituirle alla comunità.

Ancora la DIA, su delega della Procura Europea (EPPO) sede di Palermo, ha dato esecuzione a Catania, il **6 ottobre 2023**, ad un provvedimento di sequestro preventivo, emesso dal G.I.P. del Tribunale di Enna, nei confronti di una donna ritenuta responsabile del reato di truffa aggravata ai danni dell'UE. Le investigazioni, di natura documentale, hanno avuto origine dalle attività di verifica disposte dalla Direzione Investigativa Antimafia nei confronti di un elenco di società che, benché controindicate all'ottenimento di contributi pubblici, avevano richiesto l'accesso ai finanziamenti del Decreto "Cura Italia". L'indagata, legata da rapporti parentali con persone ritenute appartenenti alla criminalità organizzata peloritana, al fine di ottenere il riconoscimento dei benefici economici di cui al Fondo Europeo Agricolo di Garanzia, avrebbe fornito indicazioni fraudolente, relative agli anni 2016-2021, in merito alla titolarità di superfici agrarie di cui di fatto non poteva legittimamente disporre, riuscendo ad ottenere dall'AGEA indebiti finanziamenti pari ad **245 mila euro** circa, oggetto del sequestro preventivo in parola, richiesto dai Procuratori Europei Delegati e disposto dal G.I.P. del Tribunale di Enna competente per territorio. Nel corso dell'operazione, fino a concorrenza del valore del provvedimento ablatorio, sono stati sequestrati monili in oro (custoditi in una cassetta di sicurezza) somme di denaro depositato su conti correnti ed una quota parte di una struttura ricettiva riconducibile all'indagata. Inoltre, le successive investigazioni hanno portato anche all'esecuzione, il **15 novembre 2023**, di un provvedimento applicativo di misure cautelari emesso, su delega della Procura Europea (EPPO), Ufficio di Palermo, dal G.I.P. del Tribunale di Siracusa nei confronti di 7 soggetti, in quanto ritenuti presunti responsabili, a vario titolo, del reato di truffa aggravata, falso in atto pubblico e reimpiego di denaro o beni di provenienza illecita.

Le investigazioni hanno avuto origine da verifiche svolte ai fini dell'adozione di interdittive antimafia ed hanno consentito di appurare che 16 indagati – inseriti in contesti familiari contigui alla criminalità

organizzata – sono riusciti fraudolentemente ad ottenere 900mila euro del Fondo Europeo Agricolo di Garanzia (FEAGA) facendo fittiziamente figurare nella propria disponibilità terreni agricoli in realtà sottoposti a sequestro dell’Autorità Giudiziaria, attraverso la produzione di falsi contratti di compravendita e di affitto, in relazione a 13 eventi di frode ricostruiti dalle indagini e riconosciuti dal GIP di Siracusa. Accogliendo il quadro indiziario fornito dalla DIA e dal Reparto Carabinieri Tutela Agroalimentare, il G.I.P. del Tribunale di Siracusa su richiesta della EPPO ha disposto per 6 indagati la misura dell’obbligo di presentazione alla polizia giudiziaria mentre per un ulteriore soggetto, quella dell’obbligo di dimora nel comune di residenza. Successivamente è emerso che la donna già colpita da una misura ablativa, al fine di ottenere il riconoscimento di benefici economici di cui al Fondo Europeo Agricolo di Sviluppo Rurale (F.E.A.S.R.), avrebbe indicato nelle fraudolente Domande Uniche di Pagamento, anch’esse relative agli anni 2016-2021, la disponibilità di superfici agrarie di cui non poteva legittimamente disporre, riuscendo ad ottenere dall’AGEA ulteriori finanziamenti pari a circa **405 mila euro**, oggetto di una ulteriore misura cautelare patrimoniale eseguita il **7 dicembre 2023** e che ha interessato un agriturismo di Catania con struttura ricettiva riconducibile all’indagata.

Infine, la DIA e il Reparto dei Carabinieri Tutela Agroalimentare, il **15 novembre 2023**, hanno eseguito a Catania un provvedimento applicativo di misure cautelari emesso, su delega della Procura Europea (EPPO), Ufficio di Palermo, dal G.I.P. del Tribunale di Siracusa nei confronti di 7 soggetti, in quanto ritenuti presunti responsabili, a vario titolo, del reato di truffa aggravata, falso in atto pubblico e reimpiego di denaro o beni di provenienza illecita. Le investigazioni hanno avuto origine da verifiche svolte ai fini dell’adozione di interdittive antimafia ed hanno consentito di appurare che 16 indagati – inseriti in contesti familiari contigui alla criminalità organizzata – sono riusciti fraudolentemente ad ottenere **900 mila euro** del Fondo Europeo Agricolo di Garanzia (FEAGA) facendo fittiziamente figurare nella propria disponibilità terreni agricoli in realtà sottoposti a sequestro dell’Autorità Giudiziaria, attraverso la produzione di falsi contratti di compravendita e di affitto, in relazione a 13 eventi di frode ricostruiti dalle indagini e riconosciuti dal GIP di Siracusa. Accogliendo il quadro indiziario fornito dalla DIA e dal Reparto Carabinieri Tutela Agroalimentare, il G.I.P. del Tribunale di Siracusa su richiesta della EPPO ha disposto per 6 indagati la misura dell’obbligo di presentazione alla polizia giudiziaria mentre per un ulteriore soggetto, quella dell’obbligo di dimora nel comune di residenza.

In considerazione delle competenze della Procura Europea, è stato necessario avviare il personale della Polizia di Stato ad uno specifico corso di formazione. Infatti, nel 2023, il Servizio Centrale Operativo della Direzione Centrale Anticrimine della Polizia di Stato ha organizzato attività formative anche in materia di indagini anticorruzione, con il fine precipuo di migliorare l’efficacia del contrasto ai reati contro la Pubblica Amministrazione e implementare la qualità delle indagini sulle condotte corruttive. In tale ottica, dal 13 al 17 novembre 2023 e dal 13 al 23 febbraio 2024, si è tenuto un seminario (suddiviso in 3 cicli) rivolto a funzionari e investigatori delle Sezioni o delle Unità anticorruzione delle Squadre mobili delle Questure e delle SISCO. L’iniziativa ha consentito di formare 243 funzionari ed operatori di polizia, con i quali è stato possibile predisporre e aggiornare un vademecum sulle tecniche investigative in materia di reati contro la P.A., dal taglio strettamente pratico, che sarà divulgato agli uffici territoriali. L’attività didattica ha visto il coinvolgimento, tra gli altri, di magistrati con specifiche esperienze nel settore e rappresentanti qualificati di altri enti quali l’ANAC, la Corte dei Conti e il MEF. Tra le tematiche affrontate, il contrasto alle frodi sui fondi europei ed il ruolo della Procura EPPO, di cui sono state illustrate l’organizzazione, gli ambiti di competenza ed il funzionamento. Inoltre, un focus è stato posto sui rapporti tra legislazione antimafia e reati contro la P.A..

Nello specifico, le tematiche oggetto di trattazione sono state le seguenti:

- l’illustrazione delle principali fattispecie corruttive;
- il concetto ampio di “utilità”;
- l’importanza dell’atto a sorpresa (perquisizione delegata) per l’acquisizione di documentazione utile alle indagini sulle procedure di gara vizzate;

- lo “statuto” delle indagini anticorruzione: livello investigativo (varie forme di intercettazione, operazioni undercover), contrasto patrimoniale (sequestro per equivalente) e misure di prevenzione (presupposti soggettivi e oggettivi);
- lo sviluppo delle indagini per il contrasto di fenomeni corruttivi, in vista della fase processuale;
- le esigenze dibattimentali e della formazione della prova nei processi riguardanti i reati contro la P.A.;
- l’importanza delle imputazioni minori in contesti corruttivi che presentano una complessità dal punto di vista probatorio;
- i mezzi specifici di ricerca della prova e gli strumenti investigativi utilizzabili, con la giurisprudenza dominante;

Sul piano operativo, nell’anno 2023, l’azione di contrasto ai reati contro la Pubblica Amministrazione e ai reati economico-finanziari ha consentito la conclusione di 32 operazioni di polizia giudiziaria e l’arresto di 84 soggetti, in esecuzione di misure cautelari, precautelari o di altro titolo. Particolare attenzione è stata rivolta anche all’aggressione dei patrimoni illeciti, con il sequestro e la confisca di beni per un valore complessivo stimato di oltre 290 milioni di euro.

In tema di procedure e tecniche di analisi dei rischi di irregolarità e frode in danno del bilancio europeo, sulla base della pregressa esperienza investigativa, sono stati elaborati una serie di indicatori in grado di rivelare potenziali tentativi da parte di centri di interessi illegali nelle procedure di erogazione dei fondi del PNRR. In particolare, la presenza tali indicatori, soprattutto laddove molteplici, può essere considerata sintomatica della possibile permeabilità a tentativi di infiltrazione da parte della criminalità organizzata nell’esecuzione delle progettualità derivanti dal PNRR.

Particolare attenzione è stata posta alla necessità di far fronte al rischio che le consorterie mafiose possano intercettare - nella pericolosa triangolazione tra organizzazione criminale, funzionari pubblici ed imprenditoria - le ingenti risorse finanziarie derivanti dalle contribuzioni comunitarie in sede di “Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza” (PNRR), strumento a sua volta innestato nel più ampio programma di interventi convenzionalmente denominato “*Next Generation EU*” (NGEU). Le contribuzioni in argomento costituiscono, infatti, ingenti iniezioni di liquidità con cui l’Unione Europea ha già iniziato a supportare e supporterà negli anni a venire, attraverso finanziamenti strutturali a fondo perduto e prestiti agevolati, le azioni e le iniziative italiane per sostenere l’economia ed ammodernare il Paese. Sul punto, è stata evidenziata la necessità che gli Uffici investigativi predispongano specifiche strategie operative volte a impedire che l’ingente contribuzione di fondi europei possa essere intercettata dalle organizzazioni criminali, anche mafiose, attraverso l’infiltrazione, più o meno diretta, nei diversi settori produttivi a cui sono destinati i finanziamenti. Alla luce di quanto sopra, è stato necessario improntare l’analisi info-investigativa alla protezione dei flussi economici in questione, con particolare attenzione al settore degli appalti pubblici, notoriamente esposti a fenomeni corruttivi, tenendo presente che le maggiori risorse del PNRR sono destinate allo sviluppo di diverse aree del sud Italia, con particolare riguardo ai comparti agro-alimentari, delle infrastrutture sanitarie, turistico-alberghiero e della ristorazione.

Sotto il profilo delle proiezioni internazionali delle attività investigative coordinate, con particolare riguardo all’ambito europeo e all’ambito di competenza della Procura Europea (EPPO), si sottolinea che la Direzione Centrale Anticrimine della Polizia di Stato, per il tramite del Servizio Centrale Operativo sta continuando a porre in essere molteplici attività investigative incardinate negli Uffici di Roma e Palermo della Procura Europea (EPPO).



Allo scopo di migliorare l'adeguamento dell'ordinamento italiano alla Direttiva PIF, si sono susseguiti i seguenti interventi legislativi:

- il Decreto-Legge del 25 febbraio 2022 n. 13, poi abrogato dalla Legge del 28 marzo 2022 n. 25, la quale ne ha riprodotto la parte relativa alla normativa PIF;
- il Decreto Legislativo del 4 ottobre 2022 n. 156, recante *“Disposizioni correttive e integrative del Decreto Legislativo del 14 luglio 2020 n. 75, di attuazione della Direttiva (UE) n. 2017/1371, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell’Unione mediante il diritto penale”*.

Giova sottolineare che gli effetti applicativi delle menzionate modifiche legislative si sono prodotti, in particolare per il D.Lgs 156/2022, nell'anno 2023 e di seguito si rappresentano le principali novità introdotte. Al riguardo, occorre considerare che, anche al fine di migliorare l'implementazione dell'art. 10 della Direttiva PIF laddove richiama la Direttiva n. 2014/42/UE, il Decreto-Legge del 25 febbraio 2022 n. 13 ha ampliato l'ambito di applicazione della confisca in casi particolari (cd. per sproporzione), di cui all'art. 240 bis c.p., ricomprendendo tra i reati presupposto la truffa aggravata in danno dello Stato, di altro ente pubblico o dell'Unione Europea (art. 640 comma secondo n. 1 c.p.) e la truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche (art. 640 bis c.p.). Il citato Decreto ha, inoltre, modificato le fattispecie di reato previste dagli artt. 316 bis, 316 ter e 640 bis c.p. In primis, sono state corrette le rubriche degli articoli 316 bis e 316 ter c.p., che attualmente recitano *“Malversazione di erogazioni pubbliche”* e *“Indebita percezione di erogazioni pubbliche”* in luogo delle precedenti *malversazione e indebita percezione di erogazioni “ai danni dello Stato”*. In tal modo si è adeguato il testo delle rubriche al contenuto degli articoli, che già ricomprendevano le erogazioni di altri enti pubblici e di organismi europei, oltre quelle dello Stato.

In secondo luogo, il Decreto-Legge n. 13/2022 ha uniformato la lista delle possibili erogazioni, che in precedenza risultava ingiustificatamente eterogenea per le fattispecie di malversazione (316 bis c.p.), indebita percezione (316 ter c.p.) e truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche (640 bis c.p.). Pertanto, attualmente, tutte le condotte previste dalle tre norme citate possono avere ad oggetto contributi, sovvenzioni, finanziamenti, mutui agevolati o altre erogazioni dello stesso tipo, comunque denominate. La modifica ha in tal modo reso le previsioni interne più aderenti alle definizioni di «interessi finanziari dell'Unione» e di «appropriazione indebita» del funzionario pubblico previste dagli artt. 2, par. 1, lett. a), e 4, par. 3 dalla Direttiva PIF. È stato poi ulteriormente modificato l'art. 316 bis c.p., ampliandone l'ambito di applicazione fino a ricomprendere le erogazioni pubbliche destinate a qualunque finalità e non solo quelle volte a favorire iniziative dirette alla realizzazione di opere o allo svolgimento di attività di pubblico interesse, come invece previsto dalla previgente normativa. Tra le novità introdotte con il più recente Decreto Legislativo del 4 ottobre 2022 n. 156, appaiono meritevoli di particolare menzione le seguenti previsioni:

- l'art. 2, che introduce la confisca per equivalente nei delitti di contrabbando;
- l'art. 3, che rende applicabile sia la confisca per equivalente che la confisca per sproporzione al delitto di cui all'art. 2 della Legge del 23 dicembre 1986 n. 898, il quale punisce l'indebita percezione, mediante esposizione di dati o notizie falsi, di aiuti, premi, indennità, restituzioni, contributi o altre erogazioni a carico totale o parziale del Fondo europeo agricolo di garanzia e del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale;

- l'art. 4, che ha emendato l'art. 6 del Decreto Legislativo n. 74 del 2000, in tema di tentativo nei reati di dichiarazione fraudolenta o infedele finalizzata all'evasione dell'imposta sul valore aggiunto in ambito transfrontaliero. Il nuovo testo dell'art. 6, comma 1 bis, prevede ora la configurabilità del tentativo per dichiarazione infedele *“quando la condotta è posta in essere al fine di evadere l'imposta sul valore aggiunto nell'ambito di sistemi fraudolenti transfrontalieri, connessi al territorio di almeno un altro Stato membro dell'Unione Europea, dai quali consegue o possa conseguire un danno complessivo pari o superiore a euro 10.000.000”*. Negli stessi casi, è prevista anche la configurabilità del tentativo di dichiarazione fraudolenta, ma solo ove non ricorra il caso di concorso nel delitto di emissione di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti, previsto dall'articolo 8 dello stesso Decreto Legislativo n. 74/2000. La modifica risponde all'esigenza di assicurare la corretta individuazione del profilo di transnazionalità unionale richiesto ai fini dell'integrazione della fattispecie PIF della frode IVA;
- l'art. 5, che ha modificato il comma 1 bis dell'art. 25 *quinquiesdecies* del Decreto Legislativo dell'8 giugno 2001 n. 231, in tema di responsabilità amministrativa degli enti per reati tributari, al fine di adeguarne la descrizione del profilo di transnazionalità unionale rilevante ai fini PIF, in termini analoghi a quanto sopra descritto per le modifiche all'art. 6 del Decreto Legislativo n. 74/2000.

Infine, va evidenziato che nella Gazzetta Ufficiale n. 63 del 15 marzo 2023 è stato pubblicato il Decreto Legislativo del 10 marzo 2023 n. 24 *“Attuazione della Direttiva (UE) n. 2019/1937 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e recante disposizioni riguardanti la protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali”*.

Ai sensi dell'art. 1, il Decreto disciplina la protezione delle persone che segnalano violazioni di disposizioni normative nazionali o dell'Unione Europea che ledono l'interesse pubblico o l'integrità dell'amministrazione pubblica o dell'ente privato, di cui siano venute a conoscenza in un contesto lavorativo pubblico o privato. Va sul punto sottolineato che, ai sensi del successivo art. 2, si intendono per *“violazioni”* comportamenti, atti od omissioni che ledono l'interesse pubblico o l'integrità dell'amministrazione pubblica o dell'ente privato e che consistono, anche, in atti od omissioni che ledono gli interessi finanziari dell'Unione di cui all'articolo 325 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea.

Con riferimento alla partecipazione dell'Italia alla Procura Europea, si rappresenta che:

- con il Decreto Legislativo 2 febbraio 2021, n. 9, sono state dettate le disposizioni necessarie ad adeguare la normativa nazionale alle disposizioni del Regolamento (UE) n. 2017/1939 del Consiglio, del 12 ottobre 2017, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura Europea - «EPPO»;
- con l'articolo 34 del Decreto-Legge 1° marzo 2022, n. 17, convertito, con modificazione, dalla Legge 27 aprile 2022, n. 34, recante Misure urgenti per il contenimento dei costi dell'energia elettrica e del gas naturale, per lo sviluppo delle energie rinnovabili e per il rilancio delle politiche industriali, sono stati operati alcuni interventi correttivi ed è stata predisposta la base giuridica interna per l'attuazione dell'accordo integrativo concluso dal Ministro della Giustizia con il Procuratore Capo Europeo relativo ai cd. PED di legittimità;
- da ultimo, con il Decreto Legislativo 4 maggio 2023, n. 54, sono state dettate disposizioni in materia di conservazione della documentazione relativa alle intercettazioni eseguite nei procedimenti di competenza della Procura Europea (come noto, è in corso di perfezionamento l'iter di adozione del Decreto Ministeriale previsto dall'articolo 1, comma 2, del Decreto Legislativo ai fini dell'istituzione dell'archivio nazionale dell'EPPO e della disciplina delle modalità di conservazione dei dati e di accesso all'archivio medesimo).

Con specifico riguardo ai dati disponibili, si evidenzia che essi sono riportati nelle **relazioni annuali della Procura Europea**. Con particolare riferimento all'**anno 2023**, la relazione annuale della Procura

Europea, pubblicata lo scorso 29 febbraio, mostra che al 31 dicembre 2023 si contano **1.927 indagini** in corso, per un danno stimato per il bilancio dell'Unione di **oltre 19,2 miliardi di euro**; **139 rinvii a giudizio** (oltre il 50% in più rispetto al 2022) e ordini di congelamento di beni per **1,5 miliardi di euro** richiesti e concessi dai giudici (un importo quattro volte superiore a quello del 2022).

Per quanto concerne l'Italia, risultano aperte **618 indagini** (oltre il doppio di quelle avviate nell'anno precedente), di cui **160** con una dimensione transnazionale, per un totale di **256** persone rinviate a giudizio e **395,3 milioni di euro** di beni congelati. Il dettaglio sull'attività giudiziaria mostra, infine, **98** procedimenti in corso, **22** sentenze di primo grado, **17** divenute definitive, **13** condanne e **4** assoluzioni.

Giova segnalare la crescita dei dati sopra indicati rispetto all'anno **2022**, in cui erano state avviate **265** indagini e i danni stimati ammontavano a **2 miliardi di euro**; inoltre, si erano registrati **40** processi pendenti, **una** sentenza di primo grado, **4** sentenze definitive, tutte di condanna.

Per quanto riguarda il tema della valutazione dei rischi, si rappresenta che questo Ministero consta di una articolazione – la Direzione Generale per il coordinamento delle politiche di coesione del Dipartimento transizione digitale della giustizia, analisi statistica e politiche di coesione – che, secondo quanto disposto dall'art. 3, comma 6, del DPCM n. 84/2015, e sue modificazioni, nelle materie previste dal successivo articolo 5-bis, comma 2, lettera c), svolge le seguenti attività: i) di coordinamento e pianificazione strategica e operativa degli interventi della politica regionale e nazionale finanziata o cofinanziata dall'Unione Europea, per il perseguimento degli obiettivi e dei compiti istituzionali del Ministero, in relazione al fabbisogno delle articolazioni ministeriali interessate all'attuazione delle riforme; ii) di coordinamento, gestione, monitoraggio e rendicontazione dei programmi e degli interventi finanziati nell'ambito del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC) e dei Fondi strutturali e di investimento europei (FONDI SIE); iii) di coordinamento e gestione delle attività inerenti alla materia degli aiuti di Stato.

Pertanto, quale Organismo Intermedio, ha contribuito all'autovalutazione dei rischi di frode e al relativo monitoraggio attraverso la partecipazione del responsabile dell'O.I. Giustizia al "Gruppo di valutazione dei rischi di frode del PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020" istituito con Decreto n. 39/2017 del 16 febbraio 2017 da parte dell'Agenzia per la Coesione territoriale, nonché nel medesimo Gruppo del PON inclusione 2014-2020 istituito con Decreto Direttoriale n. 252 del 30 settembre 2016 e sue modificazioni con D.D. n. 542 del 12 novembre 2018 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e successivamente aggiornato con Decreto Direttoriale n. 303 del 6 agosto 2021 del medesimo Ministero.



Ministero  
dell'Economia  
e delle Finanze

## 1. Ragioneria Generale dello Stato.

In termini di prevenzione e contrasto delle irregolarità e delle frodi in danno dell'Unione Europea, RGS ed in particolare l'Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione Europea (IGRUE), in qualità di Organismo Nazionale di coordinamento delle Autorità di *audit*, e l'Ispettorato Generale per l'Informatica e l'Innovazione Tecnologica (IGIT), per gli aspetti tecnici della procedura di accreditamento, hanno assicurato la profilatura delle Autorità di *audit* per la consultazione dei dati informativi sui soggetti fisici e giuridici tramite la Piattaforma Nazionale Integrata Anti-Frode (PIAF-IT).

Inoltre, nel documento orientativo sulla strategia di *audit* 2021-2027, trasmesso alle Autorità di *audit* con nota n. 289585 del 21 dicembre 2023, l'IGRUE ha fornito specifiche indicazioni sulla valutazione dei rischi, ed in particolare sulla spiegazione del metodo di valutazione del rischio applicato e sulle procedure interne di aggiornamento della valutazione dei rischi.

L'IGRUE svolge anche il ruolo di Amministratore Locale e coordinatore del Gruppo Tecnico del sistema ARACHNE, fornendo indicazioni comuni a livello nazionale circa le modalità di utilizzo del predetto sistema, al fine di concorrere al rispetto della normativa in materia antifrode.

Nel corso del 2023 si è proceduto alle profilazioni delle Autorità di Gestione e delle Autorità di Audit sul Sistema ARACHNE per la Programmazione 2014-2020 ed avviate le profilazioni per la Programmazione 2021-2027.

Inoltre, è stato organizzato un incontro di coordinamento e confronto diretto tra la Commissione Europea, le Autorità di Gestione e le Autorità di Audit, al fine di ottimizzare l'utilizzo di ARACHNE nella Programmazione 2021-2027.

L'incontro ha avuto l'obiettivo di condividere le esperienze, le *best practice* e proposte migliorative nonché di analizzare le problematiche comuni, rafforzando le competenze delle singole Autorità preposte.

Infine, è stata avviata la richiesta di candidature per l'istituzione del Gruppo Nazionale ARACHNE.

Con riferimento alle misure intraprese nel 2023 per migliorare l'individuazione, la segnalazione e il "*follow-up*" delle frodi sospette, l'IGRUE, in qualità di Organismo Nazionale di coordinamento delle Autorità di *audit*, a seguito di specifiche raccomandazioni della Commissione Europea, sensibilizza costantemente tali Autorità a verificare che l'attività di segnalazione di irregolarità via IMS da parte delle Autorità di Gestione sia svolta in modo puntuale e tempestivo, nonché ad includere nella relazione annuale di controllo:

- la conferma che nella checklist per gli *audit* delle operazioni è presente un punto volto a verificare che i casi di frodi sospette, se emersi, siano stati correttamente comunicati e corretti;
- la conferma che per i casi di sospetta frode rilevati negli *audit* ci si accerti dell'inserimento degli importi irregolari in IMS e del seguito dato da parte dell'Autorità di Gestione rispetto ai casi segnalati.



## 2. Ispettorato Generale per il PNRR.

In via preliminare si rappresenta che, con **Circolare della RGS n.11 del 22.03.2023**, è stato istituito il “Registro Integrato dei Controlli PNRR - Sezione controlli *milestone* e *target*” che sarà successivamente informatizzato all’interno della piattaforma ReGiS e confluirà, infine, all’interno del più ampio “Registro Integrato dei Controlli PNRR”, quale database unico di riferimento da implementare e costantemente aggiornare in ReGiS, unitamente alle connesse “Linee guida per l’utilizzo da parte delle Amministrazioni titolari di Misure PNRR del Registro Integrato dei Controlli PNRR - Sezione controlli *milestone* e *target*”, all’interno del quale vengono registrati i controlli sulla performance eseguiti dalle Amministrazioni centrali titolari di misure PNRR, nonché degli esiti dei controlli a queste comunicati da altri Organismi competenti (Corte dei Conti Europea ed italiana, Commissione Europea, Organismo Indipendente di Audit, ecc.).

Tale strumento è volto a supportare il sistema di controllo interno di ciascuna Amministrazione, al fine di garantirne la correttezza, la completezza, nonché l’efficienza e l’efficacia di funzionamento anche per le finalità di prevenzione del rischio frode. Con **Nota RGS n. 65687 del 6 aprile 2023** è stato adottato e condiviso con le Amministrazioni Centrali titolari di Misure PNRR il modello base di “Strumento di autovalutazione del Rischio Frode nell’ambito del PNRR - *Tool Fraud Risk Assessment*”, nella versione predisposta con il supporto dell’assistenza tecnica della CE - DG Reform e condivisa con la “Rete dei referenti antifrode per il PNRR”. Tale strumento consente alle suddette Amministrazioni l’autovalutazione del “rischio frode” nelle misure PNRR e nei relativi processi gestionali di competenza. Per facilitarne la compilazione, sono state inoltre diramate le connesse “Linee guida per la compilazione dello Strumento di autovalutazione del Rischio Frode nell’ambito PNRR - *Tool Fraud Risk Assessment*”.

Con **Circolare RGS n. 27 del 15 settembre 2023** è stata adottata la prima Appendice tematica alle Linee Guida Rendicontazione e controllo PNRR a suo tempo adottate, realizzata in collaborazione con le stesse Amministrazioni centrali e i diversi stakeholders (Autorità Nazionale Anti Corruzione - ANAC, Banca d’Italia e Guardia di Finanza), che permette la corretta individuazione e registrazione, sulla piattaforma informatica di monitoraggio del PNRR (banca dati ReGiS), delle Titolarità effettive nella fase di selezione dei progetti (Destinatari dei fondi PNRR) e nella fase delle procedure di gara (Appaltatori dei fondi PNRR). Il documento inoltre richiama gli obblighi connessi alle “Segnalazioni di Operazioni sospette ai fini antiriciclaggio” da parte delle Pubbliche Amministrazioni e sottolinea in tale ambito il ruolo dell’Unità di Informazione Finanziaria della Banca d’Italia.

Infine, con **Circolare RGS n. 35 del 22 dicembre 2023**, è stata adottata la nuova versione 2.0 della “Strategia Generale Antifrode per l’attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza”.

Il documento aggiorna ed integra i contenuti del precedente testo per il necessario adeguamento alle principali novità normative intervenute nelle materie di riferimento.

Il documento si è alimentato anche dalle evidenze acquisite nel corso del primo anno di attuazione della Strategia, nonché agli esiti del proficuo e continuo confronto con i competenti Organismi di controllo nazionali ed europei e, altresì, dai contributi forniti da alcuni stakeholders istituzionali aventi competenza in materia (Autorità Nazionale Anti Corruzione - ANAC, Guardia di Finanza, Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell’Unione Europea - COLAF, Banca d’Italia - UIF, Corte dei Conti nazionale).

Inoltre, prima della sua diramazione, la nuova versione della Strategia è stata oggetto di analisi e condivisione anche nell’ambito della “Rete dei referenti antifrode del PNRR”.

Per le finalità di prevenzione e contrasto antifrode nel PNRR, in linea con quanto previsto dall’art. 22 del Reg. (UE) n. 241/20214, la Ragioneria Generale dello Stato ha avviato strette interlocuzioni con l’Ufficio del Procuratore Europeo (*European Public Prosecutor’s Office* - EPP0).

In particolare, nel mese di luglio 2023, in esito a primi incontri avuti con il Vice-Procuratore Capo Europeo e con i Procuratori Europei Delegati (PED) nazionali, è stato definito l'avvio di un primo flusso informativo ad hoc dedicato ad EPPO ed alle P.G. delegate, attraverso cui incanalare e gestire, in via riservata e nel rispetto del segreto investigativo, le richieste di dati/notizie/documenti inoltrate dalle Autorità citate all'IG PNRR sui possibili casi di frode oggetto di indagini penali.

Tale canale è stato implementato attraverso le seguenti modalità:

- allineamento informativo, da attuare in tempi brevi e compatibilmente con il segreto di indagine, tra i dati acquisiti dai PED (ovvero Autorità Giudiziarie nazionali), nell'ambito delle loro prerogative istruttorie, ed i dati in possesso dell'IG PNRR, ai fini della successiva comunicazione degli stessi con le competenti Amministrazioni titolari per il tramite del Nucleo Speciale Spesa Pubblica e Repressione Frodi Comunitarie della Guardia di Finanza;
- incontri periodici nell'ambito della "Rete dei referenti antifrode del PNRR" alla presenza di tutti i PED per valutare lo stato dell'arte del PNRR e considerare ogni utile iniziativa.

Con **Circolare RGS n. 16 del 14 aprile 2023** sono state integrate le "Linee guida per lo svolgimento delle attività di controllo e rendicontazione degli interventi PNRR", prevedendo l'implementazione sulla piattaforma REGIS delle diverse "Attestazioni di verifica dei controlli effettuati", rispettivamente, dalle Amministrazioni titolari e dai Soggetti attuatori. Inoltre, è stato attuato il collegamento diretto, tramite apposite funzionalità REGIS, alla banca dati mondiale "Bureau van Dijk - ORBIS", nonché alle piattaforme antifrode "ARACHNE" (della Commissione Europea) e "PIAF-IT" (nazionale), al fine di facilitare la verifica dell'assenza del "conflitto d'interessi" e del "doppio finanziamento" sulle attività progettuali di interesse.

Inoltre, al fine di supportare i Soggetti attuatori nella rilevazione delle Titolarità effettive, specie nella fase di aggiudicazione delle Gare PNRR, l'Appendice Tematica "Rilevazione delle titolarità effettive ex art. 22 par.2 lett. D) Reg. (UE) n. 2021/241 e comunicazione alla UIF di operazioni sospette da parte della Pubblica Amministrazione ex art. 10. D.Lgs 231/2007" prevede l'interoperabilità di REGIS con sistemi informativi esterni che rilasciano automaticamente le informazioni necessarie alla verifica delle stesse Titolarità effettive nei confronti di Enti/operatori economici privati.

La "Strategia Generale Antifrode per il PNRR", adottata con **circolare RGS n. 35 del 22 dicembre 2023**, rafforza la cooperazione e la sinergia, già prevista dalla **Determina n. 57 del RGS** istitutiva della "Rete dei referenti antifrode del PNRR", con tutti gli altri attori istituzionali coinvolti sui temi "antifrode/anticorruzione" tra cui, in particolare:

- la Guardia di Finanza, che partecipa quale membro di diritto ai lavori della "Rete dei referenti antifrode" anche ai fini dell'applicazione del Protocollo d'intesa sottoscritto il 17.12.2021 tra la Ragioneria Generale dello Stato ed il Comando Generale del Corpo;
- la Corte dei Conti, la Banca d'Italia – UIF e l'ANAC che costituiscono interlocutori istituzionali di riferimento della citata "Rete dei referenti antifrode del PNRR", anche all'interno dei sottogruppi tematici di lavoro che saranno attivati all'interno della stessa, relativi alla definizione di format/strumenti/tool operativi da utilizzare per l'autovalutazione del rischio frode da parte delle Amministrazioni;
- il Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione Europea (COLAF) che - ai sensi dell'art. 3 del D.P.R. 14 maggio 2007, n. 91 e dell'art. 54, Legge 24 dicembre 2012, n. 234 - opera presso il Dipartimento per gli Affari Europei della Presidenza del Consiglio dei Ministri, con la qualifica di *Anti-Fraud Coordination Service* (AFCOS) nazionale e che, pertanto, riveste anche il ruolo di interlocutore dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode – OLAF.

Dal punto di vista della fattiva collaborazione e dell'attività di supporto ai fini dell'attivazione di misure di contrasto alle frodi, gli stakeholders istituzionali sopra citati potranno:

- supportare attivamente la “Rete dei referenti antifrode del PNRR” attraverso la partecipazione alle sedute plenarie e/o ai lavori dei sottogruppi che saranno istituiti; elaborare periodicamente documenti/rapporti/relazioni sulle principali fattispecie di irregolarità/frode rilevate nell’ambito delle attività istituzionali di competenza;
- produrre analisi e studi periodici su settori ritenuti “a rischio”;
- fornire ogni altro dato/informazione ritenuti di interesse.

La stessa “Strategia Generale Antifrode per il PNRR” prevede, inoltre, la possibilità di istituire presso ogni Amministrazione dei Gruppi di lavoro per l’autovalutazione del rischio frode coinvolti principalmente nella fase cd. “preparatoria” del processo di Valutazione del rischio frode all’interno delle rispettive Amministrazioni. In particolare, tali Gruppi hanno il compito di analizzare ai fini antifrode l’organizzazione, i processi, gli attori, e le procedure adottate dall’Amministrazione nella realizzazione delle progettualità PNRR ed il sistema dei controlli in essere. Sulla base di tale approfondimento quindi, svolgere una valutazione del rischio di frode delle misure PNRR di competenza.



Nel rispetto della *governance* del Ministero delle Imprese e del Made in Italy, la Direzione Generale per gli incentivi alle imprese (DGIAl) è incaricata dell'implementazione dei programmi operativi PON Imprese e Competitività 2014-2020, PON Iniziativa PMI 2014-2020 e PN Ricerca Innovazione e Competitività per la transizione verde e digitale 2021-2027.

La struttura organizzativa della DGIAl, prevede che le funzioni di Autorità di Gestione e di Autorità di Certificazione siano svolte dalla Divisione III - Autorità di Gestione dei programmi operativi comunitari e programmazione delle fonti finanziarie - e dalla Divisione IV – Programmazione e Gestione Risorse finanziarie. Inoltre, la Divisione III opera in qualità di Organismo Intermedio in molti Programmi Operativi regionali.

In qualità di Autorità di Gestione, la Divisione III ha previsto, nel proprio sistema di gestione e controllo, l'utilizzo esteso degli strumenti informativi al fine di garantire la standardizzazione dei processi amministrativi, la tempestività, la certezza e la tracciabilità degli atti e delle operazioni attivate.

Il sistema informativo utilizzato è composto da molteplici elementi - SIMOCO, Registro degli Aiuti, RUC ecc. - con specifiche funzionalità integrate tra loro, che, unitamente all'utilizzo di altri sistemi esterni, consentono di rispondere adeguatamente alle prescrizioni regolamentari in materia di contrasto alle frodi e alle irregolarità e permettono all'Autorità di Gestione di acquisire informazioni e svolgere controlli più approfonditi, al fine di prevenire e individuare fenomeni illeciti e irregolarità.

Con specifico riferimento all'adozione di misure antifrode efficaci e proporzionate, in conformità alle indicazioni fornite dalla Commissione Europea nella guida "*Fraud Risk Assessment and Effective and Proportionate Anti-Fraud Measures*" (Valutazione del rischio di frode e misure antifrode efficaci e proporzionate) - EGESIF 14-0021-00 del 16/06/2014, nella logica di operare attraverso un approccio proattivo, strutturato e mirato del rischio di frode, l'Autorità di Gestione ha adottato una procedura interna descritta nel manuale "Metodologia di gestione, prevenzione e contrasto del rischio di frode", aggiornata, da ultimo, con Decreto Direttoriale n. 3417 del 29/11/2022. Inoltre, con Decreto Direttoriale n. 2248 del 15/05/2017 e ss.mm, ha istituito il "Gruppo di Valutazione dei rischi di frode".

Quest'ultimo, avvalendosi della check list di autovalutazione dei rischi di frode messa a disposizione delle Amministrazioni dalla guida EGESIF sopra richiamata, effettua un'analisi dei rischi relativi a conflitti di interesse, false dichiarazioni, doppio finanziamento, corruzione, ecc. e dei controlli posti in essere a presidio di tali rischi nelle fasi di selezione, attuazione e certificazione/pagamenti dei progetti di propria competenza, al fine di assicurare la misurazione del livello di rischio connesso all'articolazione degli interventi e quindi del programma nel suo complesso.

In particolare, il Gruppo, in conformità alla summenzionata guida EGESIF ed alle Linee guida nazionali ARACHNE, ha espletato la propria attività di valutazione del rischio sugli interventi del PON Imprese e Competitività 2014-2020, rilevando per gli stessi un basso livello di rischio.

Per il PN Ricerca Innovazione e Competitività per la transizione verde e digitale 2021-2027, questa Autorità di Gestione, in attesa di eventuali aggiornamenti delle linee guida antifrode, unionali e nazionali,

opererà in continuità con la programmazione 2014-2020, sempre in logica di prevenzione ed intercettazione dei fenomeni fraudolenti.

L'Autorità di Gestione, inoltre, si avvale dell'utilizzo del sistema ARACHNE - strumento informatico integrato per la ricerca, l'estrazione e l'analisi dei dati - sviluppato dalla Commissione Europea allo scopo di fornire un valido strumento di supporto alle diverse autorità attraverso un set informativo che, interpretato e verificato dalle singole autorità, consente di aumentare l'efficienza nelle fasi di gestione e controllo dei progetti e di rafforzare ulteriormente l'identificazione, la prevenzione e l'individuazione dei rischi di frode.

Con riferimento agli interventi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza la DGIAl, in qualità di soggetto attuatore, assicura un adeguato presidio dei rischi di frode/irregolarità in conformità ai regolamenti vigenti.



## Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste

### 1. Il finanziamento della Politica Agricola Comune.

Per finanziare le spese necessarie all'attuazione della Politica Agricola Comune (PAC) sono stati istituiti nel tempo vari fondi.

In origine è stato istituito il FEOGA, previsto dal Reg. CEE n. 25/1962 e reso operativo nel 1964, suddiviso in 2 sezioni:

- la sezione “Garanzia” che finanziava, in particolare, le restituzioni all'esportazione verso paesi terzi, le spese dell'Organizzazione Comune dei Mercati agricoli (OCM) dirette a regolare e sostenere i mercati e le misure di sviluppo rurale collegate al sostegno dei mercati (PSR – Programmi di Sviluppo Rurale);
- la sezione “Orientamento”, facente parte dei fondi a finalità strutturali, che finanziava altre misure di sviluppo rurale non finanziate dalla sezione “Garanzia”, come ad esempio gli investimenti nelle nuove attrezzature e tecnologie da utilizzare in agricoltura, i progetti di miglioramento delle strutture di produzione, trasformazione e di vendita dei prodotti agricoli e, più in generale, le misure previste dai POR (Programmi Operativi Regionali).

Il FEOGA, gestito in modo concorrente dalla Commissione e dagli Stati membri, ha operato per entrambe le Sezioni fino alla conclusione del periodo di Programmazione 2000-2006.

Per il periodo di Programmazione 2007-2013, con l'entrata in vigore del Regolamento (CE) del Consiglio n. 1290/2005, sono stati istituiti 2 distinti fondi:

- il FEAGA, che finanzia, in regime di gestione concorrente tra gli Stati membri e l'Unione 'Europa, le spese “tradizionali” della PAC (restituzioni all'esportazione, misure di intervento e pagamenti diretti) e che ha sostanzialmente sostituito il FEOGA Garanzia;
- il FEASR, che finanzia tutte le misure per lo Sviluppo rurale e che ha praticamente sostituito il FEOGA Orientamento.

Il successivo Regolamento (CE) n. 1290/2005 ha stabilito altresì che i pagamenti degli aiuti a carico di entrambi i fondi, affinché le relative spese possano beneficiare di un finanziamento europeo, debbano essere eseguiti dagli Organismi Pagatori riconosciuti, designati dagli Stati membri; tale situazione era in precedenza prevista solamente per gli aiuti pagati dal FEOGA – Garanzia.

Gli stessi fondi, per quanto stabilito dal Reg. (UE) del Parlamento e del Consiglio n. 1306/2013, sono stati utilizzati per il finanziamento delle spese della PAC del periodo di Programmazione 2014-2020 e sono attualmente utilizzati per le spese del periodo di Programmazione 2021-2027, così come previsto dal Regolamento (UE) del Parlamento e del Consiglio n. 2021/2116.

Quest'ultimo Regolamento, il Regolamento (UE) n. 2021/2115 ed il Regolamento (UE) n. 1308/2013 come modificato dal Regolamento (UE) n. 2021/2117, costituiscono il quadro giuridico della PAC per il periodo di Programmazione 2021 – 2027, prevedendo per ciascuno Stato membro l'attuazione di un piano strategico nazionale, in cui confluiscono i finanziamenti per il sostegno al reddito, lo sviluppo rurale e le misure di mercato, per il raggiungimento di 9 obiettivi specifici e di un obiettivo trasversale attraverso la programmazione e l'attuazione degli interventi finanziati sia dal FEAGA che dal FEASR.

Va infine precisato che per il FEOGA, il FEAGA ed il FEASR l'esercizio finanziario di un dato anno N di riferimento inizia il 16 ottobre dell'anno N-1 e termina il 15 ottobre dell'anno N.

## 2. La comunicazione alla Commissione dei casi di Irregolarità e Frode in danno dei fondi agricoli.

La comunicazione dei casi di irregolarità e frode in danno dei fondi agricoli dell'Unione Europea, prevista nel tempo dal Regolamento (CEE) del Consiglio n. 283/72, dal Regolamento (CEE) del Consiglio n. 595/91 e dal Regolamento (CE) della Commissione n. 1848/2006, fino a tutto il 2023 è stata disciplinata dal Regolamento delegato (UE) n. 2015/1971 della Commissione e dal Regolamento di esecuzione (UE) n. 2015/1975 della Commissione, abrogati e sostituiti a decorrere dal 1° marzo 2024, rispettivamente, dai Regolamenti (UE) delegato (UE) n. 2024/205 e di esecuzione (UE) n. 2024/206.

L'articolo 3 del Regolamento delegato (UE) n. 2015/1971 stabilisce che gli Stati membri comunichino alla Commissione le irregolarità oggetto di un primo verbale amministrativo o giudiziario, di importo superiore a 10.000 euro, unitamente a tutta una serie di informazioni relative alla natura e alla consistenza della spesa interessata, alle pratiche utilizzate per commettere l'irregolarità, all'identificazione dei beneficiari coinvolti ed allo svolgimento dei procedimenti amministrativi o giudiziari.

L'articolo 4 del Regolamento delegato (UE) n. 2015/1971 prevede altresì che siano inviate alla Commissione le informazioni di aggiornamento dei casi di irregolarità comunicati ai sensi dell'articolo 3.

Il Regolamento di esecuzione (UE) n. 2015/1975 della Commissione stabilisce la frequenza e le modalità da seguire per la segnalazione delle irregolarità.

In particolare, la relazione iniziale di una comunicazione di irregolarità va trasmessa dallo Stato membro alla Commissione Europea / OLAF entro i due mesi successivi alla fine di ciascun trimestre di riferimento, per via elettronica, tramite il sistema di gestione delle irregolarità (*Irregularity Management System* - IMS) istituito dalla Commissione UE.

Al riguardo va precisato che la comunicazione delle irregolarità, effettuata originariamente attraverso la spedizione di lettere e documenti cartacei, viene svolta per via informatica a decorrere dall'anno 2000.

Dal 2009 l'OLAF ha perfezionato l'applicazione IMS, rendendola accessibile da WEB attraverso il portale AFIS (*Anti Fraud Information System*).

Ciò ha consentito un sostanziale decentramento dell'attività di comunicazione alle strutture amministrative titolari delle informazioni, con un concreto miglioramento in termini di puntualità, qualità, completezza e facilità di aggiornamento dei seguiti amministrativi e giudiziari delle irregolarità comunicate.

L'applicazione IMS viene periodicamente aggiornata al fine di migliorarne la fruibilità e l'efficienza.

In Italia il compito di effettuare le comunicazioni delle irregolarità e delle frodi in danno dei fondi FEAGA e FEASR spetta agli Organismi Pagatori riconosciuti, attualmente 11, che sono in possesso delle informazioni necessarie, in quanto responsabili del pagamento degli aiuti e dell'attività di recupero delle somme indebitamente erogate nell'ambito della PAC.

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

Va infine precisato che, in analogia con il periodo nel quale intercorre un dato esercizio finanziario FEAGA/FEASR (dal 16 ottobre dell'anno N-1 al 15 ottobre dell'anno N), per la rendicontazione delle comunicazioni riferite ad un dato esercizio finanziario N, la Commissione Europea prende in con-

siderazione i dati delle comunicazioni riferite all'ultimo trimestre dell'anno N-1 e quelle riferite ai primi tre trimestri dell'anno N.

I dati delle comunicazioni di irregolarità e frodi, riferite ai citati trimestri, costituiscono pertanto la base delle elaborazioni statistiche a corredo dei Rapporti sulla protezione degli interessi finanziari dell'UE e la lotta antifrode, che la Commissione Europea presenta annualmente al Parlamento ed al Consiglio ai sensi dell'articolo 325 del TFUE.

Nella banca dati IMS sono presenti vari casi di irregolarità PAC, classificati come "frode sospetta", la cui persistenza dovrebbe essere comunque limitata nel tempo, in dipendenza della definizione del procedimento penale che vede coinvolto il beneficiario interessato, in esito al quale il caso va riclassificato come "frode accertata" o come "irregolarità" sulla base del pronunciamento del giudice circa la sussistenza, o meno, della frode.

Tuttavia, numerosi tra questi casi risultano "chiusi" in IMS, perché gli Organismi Pagatori hanno definito le procedure amministrative legate al recupero completo degli importi indebiti.

Si tratta di una situazione determinata da fattori concomitanti: quando gli aspetti penali di un caso fraudolento non sono correlati all'attività di recupero dell'importo indebito e le procedure amministrative riguardanti il recupero di tale importo sono state completate, un Organismo Pagatore non ha concrete necessità di disporre di informazioni circa l'esito del giudizio penale relativo al caso, se non quelle di aggiornare con tali informazioni il caso nella banca dati IMS.

Inoltre, un Organismo Pagatore spesso non riceve informazioni sull'esito processuale di tali casi dai tribunali presso i quali il giudizio è incardinato, con la conseguenza di doverle richiedere di propria iniziativa, con evidenti aggravii sull'attività ordinariamente svolta.

Quale misura di rimedio per cercare di limitare la presenza in banca dati IMS di tali casi, oltre a sensibilizzare i referenti presso ciascun Organismo Pagatore sugli aspetti generali della questione, si è provveduto a sollecitare, in presenza della richiesta di chiusura di un caso classificato come "frode sospetta" e prima del relativo inoltro all'OLAF, che l'Organismo Pagatore interessato esegua verifiche sullo stato penale del caso e lo classifichi conseguentemente, in modo tale da procedere alla progressiva riduzione, in banca dati, della presenza di casi "chiusi" classificati come "sospetta frode".





## 1. Attività svolta dalle Direzioni Generali dell'immigrazione e delle politiche di integrazione, per la Lotta alla povertà e delle Politiche attive del lavoro.

- a. La **Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione** riveste il ruolo di Organismo Intermedio di Programmi cofinanziati dai fondi dell'Unione Europea, nell'ambito dei periodi di programmazione 2014-2020 e 2021-2027. In particolare, è stata designata dal Ministero dell'Interno (Autorità responsabile) quale Autorità delegata del Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI), con convenzione di delega del 28 maggio 2015 e tale ruolo è stato confermato per il ciclo 2021-2027 con convenzione del 29.12.2022. Inoltre, con convenzione del 16 marzo 2018, ha assunto il ruolo di Organismo Intermedio del PON Inclusionione 2014-2020 e, in data 4 agosto 2023, ha stipulato con l'Autorità di Gestione del PN Inclusionione e lotta alla povertà 2021-2027 (Direzione Generale per la Lotta alla povertà e per la programmazione sociale) la convenzione per lo svolgimento delle funzioni di Organismo Intermedio.

Le misure e le attività poste in essere per la prevenzione e il contrasto alle frodi e alle irregolarità, pertanto, si inquadrano nell'ambito dei programmi summenzionati, in linea con quanto disposto in merito dalle rispettive Autorità di Gestione, e sono descritte nei Sistemi di Gestione e Controllo (Si.Ge.Co.) e nella manualistica di riferimento di ciascun Programma.

La struttura organizzativa di cui si è dotata la Direzione Generale per l'attuazione dei Programmi summenzionati è improntata a garantire la separatezza delle funzioni di gestione, controllo e pagamento, in modo da assicurare diversi livelli e modalità di controllo. Inoltre, le diverse unità organizzative coinvolte svolgono verifiche specifiche finalizzate all'individuazione di irregolarità nelle diverse fasi attuative degli interventi (selezione delle operazioni, convenzionamento, rimborso delle spese sostenute dai beneficiari, ecc.).

Con riferimento alle attività poste in essere per la prevenzione e il contrasto alle frodi e irregolarità, la Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione opera con procedure idonee ad assicurare che sia condotta un'appropriata esercitazione in materia di gestione dei rischi di frode/ irregolarità per il tramite dei controlli operati in sede di selezione, attuazione e controllo degli interventi cofinanziati. A tali attività si affiancano quelle di formazione del personale coinvolto nella Direzione che, insieme al sistema di controlli e all'utilizzo di procedure condivise e standardizzate garantiscono un adeguato presidio al rischio di frode e delle irregolarità.

La Direzione ha, altresì, attuato tutte le misure organizzative previste per la prevenzione e la gestione del rischio, procedendo alla mappatura e al monitoraggio dei processi considerati più a rischio, anche con riferimento alla gestione dei fondi UE, e ottemperando agli obblighi di trasparenza.

La Direzione Generale, in qualità di Organismo Intermedio del Fondo Asilo Migrazione e Integrazione 2021-2027, ha previsto una metodologia di valutazione del livello di rischio di frode nel Sistema di gestione e controllo del FAMI 2021-2027. Tale metodologia tiene conto di tutti i potenziali rischi di frode che potrebbero verificarsi durante la gestione del Fondo e dell'insieme delle misure adottate per mitigare o scongiurare il verificarsi degli stessi.

Nello specifico, tale strategia di individuazione, segnalazione e repressione della frode si delinea nei seguenti tre obiettivi:

- (1) quantificazione del rischio complessivo (lordo) che un determinato tipo di frode possa verificarsi, dato dal prodotto tra la probabilità associata al rischio (ossia la probabilità che si verifichi l'evento) e l'impatto del rischio stesso (ossia gli effetti negativi derivanti dal verificarsi dell'evento);
- (1) valutazione dell'efficacia dei controlli esistenti per limitare il rischio complessivo. Attraverso tale valutazione è possibile effettuare un ricalcolo dell'impatto e della probabilità associata al rischio oggetto di analisi deducendo da quest'ultimo l'effetto dei controlli svolti (rischio residuale);
- (2) definizione del rischio obiettivo, ossia il livello di rischio tollerabile dopo che tutti i controlli sono definiti e operanti.

Inoltre, l'OI è responsabile dell'attività di analisi del rischio (*risk assessment*) delle progettualità ammesse a finanziamento. Nello specifico, valorizza gli elementi di rischiosità finanziaria e operativa di ogni singolo progetto al fine di predisporre ed elaborare delle graduatorie, sulla base delle quali si definirà il Piano dei controlli operativi e finanziari in loco.

Con riferimento al Programma Nazionale Inclusione e lotta alla povertà 2021-2027, di cui la Direzione è Organismo Intermedio, la strategia antifrode è sviluppata secondo un approccio organico e strutturato coerente con quanto raccomandato dalle Linee Guida comunitarie ed è descritta nel Sistema di Gestione e Controllo dell'Autorità di Gestione, al quale l'Organismo Intermedio è tenuto a conformarsi. Le misure di prevenzione e mitigazione dei rischi previste per il PN tengono conto, della dimensione e della complessità del Programma legata all'articolazione organizzativa "multilivello" e spesso "decentrata", con particolare riguardo alle nuove attribuzioni in termini di competenze e fonti di finanziamento previste dal PN 2021-2027.

L'AdG, al fine di mettere in atto misure antifrode efficaci e proporzionate, sulla base di un'attenta valutazione dei rischi, si avvale di uno strumento di autovalutazione del rischio di frode e del ciclo di lotta alle frodi, che include quattro elementi, la prevenzione, l'individuazione, la rettifica e l'azione giudiziaria.

Il modello definito dall'AdG, che si avvale del contributo degli OOII, si sviluppa attraverso l'istituzione di un apposito Gruppo per l'autovalutazione del rischio di frode composto dalle Autorità del Programma, dai responsabili di ciascuna UO dell'AdG e dai responsabili antifrode degli OOII che hanno attivato procedure selettive a valere sul Programma. Il Gruppo è incaricato dell'autovalutazione del rischio di frode, che avviene con frequenza generalmente annuale mediante la definizione e la compilazione di appositi strumenti di valutazione comprendenti l'eventuale relativo piano d'azione.

Per la valutazione del rischio, l'AdG si avvale, inoltre, del sistema ARACHNE, messo a disposizione dall'IGRUE per tutte le AdG dei Programmi, uno specifico strumento per la classificazione del rischio che contribuisce a individuare, prevenire e rilevare operazioni, progetti, Beneficiari e contratti/contraenti a rischio fungendo altresì da meccanismo di prevenzione. Per quanto concerne la programmazione 2021-2027 si prevede, in particolare, la possibilità di fare riferimento ad ARACHNE per individuare gli elementi di rischio del Beneficiario da prendere in considerazione per sviluppare l'analisi rischio ex ante per le verifiche di gestione.

La responsabilità della procedura di gestione delle irregolarità spetta all'AdG in quanto soggetto responsabile della sana gestione del programma e deputato alla raccolta dei dati relativi a ciascuna operazione necessari per la sorveglianza, la valutazione, la gestione finanziaria, la verifica e l'*audit* (cfr. RDC artt. 72 e 74). Alcune funzioni sono svolte anche dall'OI. L'OI è infatti responsabile della raccolta e della trasmissione all'AdG delle informazioni e dei dati relativi ai casi di irregolarità accertati per gli interventi di diretta competenza.

- b. Per ciò che concerne la **Direzione Generale per la lotta alla povertà**, si rappresentano di seguito le misure antifrode attuate nel corso dell'annualità 2023, in qualità di Autorità responsabile dei Programmi "PON Inclusione 2014-2020", "PO I FEAD 2014-2020", "PN Inclusione 2021-2027" e nell'esercizio delle funzioni di gestione e controllo attribuite dai Regolamenti.

In particolare, in riferimento alle Linee Guida sulla valutazione del rischio di frode e sull'istituzione di misure antifrode efficaci e proporzionate della Commissione Europea ("*Fraud risk assessment and effective and proportionate anti-fraud Measures*" – EGESIF 14-0021-00 del 16/06/2014), si fa presente che i Sistemi di Gestione e Controllo dei Programmi in argomento prevedono una procedura di "autovalutazione" dei rischi di frode, quale strumento utile per valutare i punti di debolezza del sistema in un'ottica preventiva.

Il modello definito nei Si.Ge.Co. (che si avvale del contributo degli Organismi Intermedi dei Programmi) si sviluppa attraverso l'istituzione di un apposito Gruppo per l'autovalutazione del rischio di frode, il quale anche per l'annualità 2023 ha provveduto a compiere:

- l'autovalutazione del rischio di frode, con la definizione e compilazione di appositi strumenti di valutazione;
- l'attività di reporting (per la formalizzazione degli esiti dell'autovalutazione) che classifica i livelli di rischio (tollerabile, significativo, critico);

Nella valutazione del rischio di frode gli aspetti e le fasi oggetto di valutazione sono stati i seguenti:

- selezione delle operazioni;
- attuazione e verifica delle operazioni;
- pagamenti e certificazione.

Per ciascuno dei rischi specifici individuati, l'obiettivo generale è stato quello di valutare il rischio "complessivo" che si può verificare in particolari scenari di frode, e quindi di identificare e valutare l'efficacia dei controlli già in atto per limitare la possibilità che tali rischi di frode si verifichino o rimangano non rilevati.

Sia per quanto riguarda il PON Inclusione che per quanto riguarda il PO I FEAD, il risultato dell'autovalutazione ha evidenziato per il 2023 un rischio netto tollerabile, a conferma di un sistema che contempla misure di prevenzione delle frodi efficaci. Secondo il modello EGESIF ciò sta a significare che non sono stati ritenuti necessari specifici Piani di Azione da esplicitare.

Le altre misure di prevenzione attuate dall'AdG per il periodo di riferimento hanno riguardato i) i corsi di formazione seguiti dal personale dell'AdG in materia di etica pubblica; ii) il progetto di sensibilizzazione delle Organizzazioni partner Territoriali partecipanti al PO I FEAD sul contrasto alle frodi; iii) le verifiche di gestione on desk e in loco, queste ultime eseguite su campioni di operazioni estratti in base all'analisi dei rischi, quest'ultima per il PON Inclusione si avvale anche delle estrapolazioni dal sistema comunitario antifrode ARACHNE; iv) le migliorie del sistema Sife-ad per la tracciabilità degli aiuti alimentari.

Con particolare riferimento al punto iii), le verifiche di gestione svolte nell'annualità 2023 per la loro frequenza e portata hanno garantito un completo ed esaustivo sistema di controlli in grado anche di prevenire eventuali irregolarità o frodi.

Attraverso una costante analisi dei risultati dei controlli di primo livello, nonché di quelli svolti da parte dell'Autorità di Audit o di altri soggetti abilitati, l'AdG ha assicurato una pronta risposta alla necessità di revisione delle procedure di attuazione degli interventi mediante la predisposizione di apposite circolari o note esplicative e l'adozione delle azioni necessarie per la risoluzione delle criticità e dei rischi individuati.

L'analisi dei rischi che l'AdG e gli OO.II effettuano nell'ambito dei controlli in loco ha assicurato un'appropriata gestione del rischio attraverso:

- l'individuazione delle attività maggiormente soggette all'insorgenza di rischi derivanti, ad es., da procedure maggiormente articolate, numerosità degli attori interessati, entità delle risorse finanziarie, rischio connesso ai Beneficiari;
- la valutazione del tasso di errore risultante dai controlli di I livello e di *audit*, nonché da eventuali controlli effettuati dalla Commissione Europea o dalla Corte dei Conti o da altri soggetti abilitati (es. Guardia di Finanza);
- l'individuazione di eventuali errori di sistema;
- la messa in atto di eventuali misure correttive o di miglioramento delle procedure di gestione e controllo, disposte a seguito dell'esame dei risultati dei controlli effettuati.

In ultimo, come accennato al precedente paragrafo, l'AdG al fine di individuare i progetti potenzialmente esposti a rischi di frode, conflitti di interesse e irregolarità, si avvale, inoltre, dello strumento predisposto dalla Commissione Europea ARACHNE, uno strumento di classificazione del rischio particolarmente appropriato per l'identificazione e la valutazione dei rischi di frode, tra gli altri, nel settore degli appalti pubblici, particolarmente esposto a frodi e irregolarità, quali le offerte collusive. Inoltre, il processo di valutazione del rischio di frode relativo alle singole operazioni necessita di una maggiore sofisticazione nelle procedure di raccolta, archiviazione e analisi dei dati, in quanto è necessario il controllo incrociato delle informazioni in possesso di altre organizzazioni del settore pubblico o privato. ARACHNE è uno strumento in grado di potenziare tali tecniche di rilevazione specializzata del rischio di frode in relazione a specifiche operazioni, all'individuazione dei progetti, dei beneficiari, dei contratti e dei contraenti più rischiosi.

- c. La **Direzione Generale delle Politiche attive del lavoro** fornisce le informazioni relative ad un caso di sospetta frode nei confronti dell'Unione Europea che ha visto coinvolto un progetto finanziato nel 2020 con il Programma Erasmus+ (settore VET – Istruzione e Formazione Professionale).

Si precisa, riguardo il suddetto Programma che la gestione delle attività è condotta dall'INAPP in qualità di Agenzia Nazionale incaricata dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e la Direzione Generale Politiche Attive è l'Autorità Nazionale nella figura del Direttore Generale.

Il beneficiario del progetto, che vede il coinvolgimento di una rete di *partner* italiani e stranieri, e di un Istituto scolastico.

Le irregolarità riscontrate, principalmente afferenti al disconoscimento di firme apposte su alcuni documenti, sono state segnalate dal suddetto organismo beneficiario della convenzione di sovvenzione, in data 9 febbraio 2023, alla Procura della Repubblica e da INAPP alla Commissione Europea - Direzione Generale Istruzione e Cultura (Ufficio anti-frode) in data 17 marzo 2023.

Programma e azione	Nr. e durata della convenzione di sovvenzione	Nome dell'organismo beneficiario (firmatario della convenzione di sovvenzione) e dell'organismo partner di supporto al quale sono ascrivibili la irregolarità	Importo totale della sovvenzione concessa	Importo del prefinanziamento erogato (unica quota)
Programma Erasmus+ - Azione chiave 1 "Mobilità individuale ai fini dell'apprendimento - Progetti di mobilità rivolti a discenti e personale dell'istruzione e formazione professionale"	Convenzione di sovvenzione nr. III Durata della convenzione: 31/12/2020 - 30/12/2022	Beneficiario della convenzione di sovvenzione: III	€ 691.490,00	€ 484.043,00

Di seguito si riassumono gli eventi in ordine cronologico:

- **luglio 2022:** l’Agenzia Nazionale Erasmus+ “INAPP” (di seguito INAPP) viene contattata dalla Questura per indagini inerenti alcuni contratti Erasmus+ sottoscritti da discenti e da un Istituto scolastico beneficiario di un progetto europeo, che erano stati ritrovati nel PC di una persona oggetto di indagine da parte della Questura. In una prima fase, INAPP ha cooperato con la suddetta Questura sulla base della massima riservatezza richiesta.
- **1° dicembre 2022:** a seguito della conclusione delle indagini, la Questura ha comunicato ad INAPP la facoltà di effettuare verifiche a propria discrezione. Sulla base delle informazioni ricevute dalla Questura, che ha escluso il coinvolgimento delle attività Erasmus+ nelle indagini, INAPP si è riservato di effettuare ulteriori verifiche in merito alla corretta gestione del progetto e di adottare, in fase di valutazione del rapporto finale di attività progettuale (scadenza prevista entro il 28 febbraio 2023, ovvero entro 60 giorni dalla conclusione delle attività), tutte le misure volte alla tutela dei fondi europei e al rispetto delle disposizioni del Programma Erasmus+, comunicando tale decisione all’Istituto scolastico in data **12 dicembre 2022**.
- **20 febbraio 2023:** il dirigente scolastico dell’ Istituto ha comunicato ad INAPP di aver ravvisato, a seguito di attività di verifica, alcune criticità inerenti alla documentazione progettuale in merito alle quali sono stati richiesti chiarimenti ad un *partner* di progetto, in virtù dei compiti da questo svolti in materia di gestione e implementazione delle attività progettuali. Nella nota lo stesso Istituto ha altresì comunicato di avere effettuato, in data 9 febbraio 2023, previa acquisizione del parere dell’Avvocatura Distrettuale dello Stato, apposita segnalazione all’Autorità giudiziaria competente per territorio in merito alle criticità riscontrate nonché, in attesa degli sviluppi delle autorità competenti, l’impossibilità di sottoscrivere e trasmettere entro il 28 febbraio 2023 il Rapporto finale.
- **21 febbraio 2023:** INAPP ha richiesto chiarimenti in merito alle criticità riscontrate dall’Istituto in relazione al progetto in oggetto e dallo stesso comunicate all’Ufficio Scolastico Regionale e all’Avvocatura Distrettuale dello Stato, chiarimenti da trasmettere unitamente al Rapporto finale del progetto, per il quale è stata concessa una dilazione del termine di trasmissione al 28 marzo 2023.
- **23 febbraio 2023:** l’Istituto scolastico ha inoltrato ad INAPP i documenti trasmessi in data 22 dicembre 2022 all’Ufficio Scolastico Regionale e all’Avvocatura Distrettuale dello Stato; solo in questa data INAPP ha preso atto, e in modo circostanziato, delle gravi irregolarità riscontrate dall’Istituto relative a:
  - partecipazione alle attività di mobilità di discenti provenienti da istituti scolastici non facenti parte del consorzio nazionale (situazione precedentemente non comunicata ad INAPP);
  - firma dei contratti con i discenti da parte del precedente Dirigente Scolastico dell’Istituto che risultava in quiescenza alla data riportata nei contratti;
  - disconoscimento da parte di un Organismo di invio (cd. *sending organisation*) dei discenti partecipanti alle attività di mobilità a questo ricondotti e dei relativi contratti sottoscritti.
- **13 marzo 2023:** l’Istituto scolastico ha comunicato ad INAPP l’impossibilità di presentare e sottoscrivere il Rapporto finale entro il 28 marzo 2023 per le motivazioni elencate nella nota del 20 febbraio 2023, di cui sopra, giustificando la propria posizione sulla base dell’assunto di dover rimanere “in attesa degli sviluppi delle autorità giudiziaria adita il 09/02/2023 che, al momento, non ha fornito riscontro”.
- **17 marzo 2023:** in linea con le disposizioni della Guida per le Agenzie Nazionali Erasmus+ predisposta dalla Commissione Europea e contrattualmente vincolante per INAPP (in quanto allegato dell’accordo di contribuzione da questo annualmente sottoscritto con la Commissione Europea), INAPP ha trasmesso una segnalazione di irregolarità inerente il progetto in oggetto

alla Commissione Europea - Direzione Generale Istruzione e Cultura (Ufficio anti-frode) e in copia conoscenza al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - Direzione Generale delle Politiche Attive del Lavoro (Autorità nazionale di coordinamento del Programma Erasmus+ in Italia per il settore istruzione e formazione professionale di competenza di INAPP), fornendo successivamente sia alla Commissione Europea che al suddetto Ministero aggiornamenti periodici sulle azioni di *follow-up* intraprese da INAPP (nello specifico, rapporti di aggiornamento sono stati trasmessi al Dicastero in data 31 marzo, 5 maggio, 22 giugno, 15 settembre, 27 ottobre, 17 novembre e 21 dicembre 2023).

- **20 marzo 2023:** INAPP ha comunicato all'Istituto scolastico di aver segnalato alla Commissione Europea, come sopra riportato, le irregolarità riscontrate dal medesimo Istituto e di riservarsi di assumere, all'esito degli accertamenti da parte delle autorità giudiziarie competenti, tutte le misure previste dalla normativa vigente a garanzia della corretta gestione della convenzione di sovvenzione in oggetto.
- **22 marzo 2023:** in considerazione degli elementi sopra evidenziati e del ruolo svolto nella gestione delle attività di mobilità e nella trasmissione di documentazione irregolare, INAPP ha richiesto all'Organismo, nonostante lo stesso rappresentasse solo un *partner* e non il firmatario (quindi il responsabile diretto della sovvenzione), chiarimenti in merito alle irregolarità rilevate dall'Istituto.
- **23 marzo 2023:** al fine di completare l'istruttoria di competenza, INAPP ha richiesto all'Istituto scolastico documentazione aggiuntiva, nonché l'ammontare residuo, in funzione delle spese e dei costi già sostenuti, del prefinanziamento della sovvenzione ricevuto, rappresentando all'Istituto la possibilità che allo stesso potesse essere richiesta, in funzione degli esiti della disamina della pertinente documentazione, nonché all'esito degli accertamenti in corso, la restituzione dell'ammontare del pre-finanziamento già ricevuto, a tutela degli interessi economico-finanziari della Commissione Europea. Con la medesima nota INAPP ha altresì richiesto i riferimenti dell'Autorità giudiziaria adita, in modo da fornire alla stessa, nell'esercizio del proprio ruolo istituzionale, ogni utile informazione.
- **4 aprile 2023:** a seguito della richiesta di chiarimenti formulata da INAPP in data 22 marzo 2023, l'Organismo di cui sopra ha comunicato ad INAPP di aver commesso errori materiali nella predisposizione della documentazione e che, dopo aver invitato i membri del consorzio a partecipare alle attività di mobilità in qualità di organismi di invio, non riuscendo questi a reclutare il numero di partecipanti previsti nel progetto a causa dell'incertezza dovuta all'evoluzione della pandemia, al fine di realizzare il numero di mobilità previste nel progetto, sono stati invitati a partecipare altri istituti scolastici i cui studenti avevano manifestato interesse a partecipare al progetto.
- **aprile 2023:** INAPP ha svolto ulteriori accertamenti con il suddetto Organismo, il precedente Dirigente Scolastico (che risultava in quiescenza alla data riportata nei contratti firmati con i discenti) e gli istituti scolastici coinvolti nel consorzio. A seguito della ricezione e analisi della documentazione richiesta e degli ulteriori documenti presentati dall'organismo beneficiario, in linea con le procedure previste nell'Allegato IV.7 "*Guidelines on how to deal with irregularities and fraud*" della Guida per le Agenzie Nazionali Erasmus+ e a seguito di confronto con la *desk officer* presso la Commissione Europea - DG EAC, INAPP ha adottato le seguenti misure:
  - **Sospensione dell'accreditamento** aggiudicato all'Organismo nel 2022, quale nuovo progetto, e conseguente esclusione dall'allocazione dei fondi richiesti da tale organismo a valere anche sul progetto europeo, comunicati da INAPP all'Organismo in oggetto in data 14 aprile 2023 (si precisa che: l'accreditamento nell'Azione Chiave 1 Erasmus+ – settore istruzione e formazione professionale - KA120-VET - rappresenta uno strumento a disposizione degli organismi per aprirsi agli scambi transnazionali e ricevere regolarmente finanziamenti per attività di mobilità. Gli organismi titolari dell'accreditamento, aggiudicato a valere su specifico Invito a presen-

tare proposte e avente validità fino al 2027, possono annualmente presentare una richiesta di finanziamento (KA121-VET) non soggetta a valutazione qualitativa, per cui ogni domanda di sovvenzione ammissibile riceverà un finanziamento).

- **Invalidazione OID dell'Organismo** per sospette irregolarità e inserimento delle informazioni rilevanti nel sistema PMM – *Project Management Module* implementato dalla CE (si precisa che: tutti gli organismi che intendono inviare una candidatura o partecipare come *partner* ad azioni Erasmus+ devono registrarsi nella piattaforma della Commissione Europea ORS – *Organisation Registration System* e ottenere l'OID - *Organisation ID*, ossia il codice univoco identificativo di ogni organismo che partecipa al Programma Erasmus+, codice da inserire nel formulario di candidatura, da compilare e trasmettere esclusivamente online nello specifico sistema predisposto dalla Commissione Europea. Una volta inviate online, le candidature vengono successivamente riversate nel sistema PMM - *Project Management Module* – implementato dalla Commissione Europea per la gestione dei progetti Erasmus+ ad uso delle Agenzie Nazionali Erasmus+. All'interno di tale sistema è prevista la procedura di invalidazione dell'OID di organismi specifici da parte delle Agenzie Nazionali Erasmus+, informazione immediatamente visibile anche da parte di tutte le Agenzie partecipanti al Programma).
  - **Identificazione di progetti finanziati/candidature di competenza di altre Agenzie Nazionali Erasmus+ italiane e/o straniere che vedevano il coinvolgimento dell'Organismo e comunicazione**, in data 18 aprile 2023, alle Agenzie interessate dell'invalidazione dell'OID dell'Organismo e dell'elenco di progetti finanziati/candidature nei/nelle quali lo stesso era coinvolto.
- **17 aprile 2023**: INAPP ha espresso formalmente alla Procura della Repubblica la propria disponibilità a fornire ogni eventuale collaborazione e informazione in ordine al procedimento penale attivato dalla stessa Procura a seguito della segnalazione effettuata dall'Istituto scolastico sull'ipotesi di irregolarità ravvisate; successivamente, in data 8 novembre 2023 la Procura della Repubblica ha comunicato ad INAPP che il procedimento giudiziario attivato a seguito della segnalazione dell'Istituto scolastico è stato trasferito per giurisdizione ad una differente Procura in data 1° settembre 2023.

INAPP ha inoltre rilevato che la proposta progettuale inerente il progetto in oggetto, ricevuta da INAPP in data 31 gennaio 2020 in sede di presentazione della candidatura e da questo successivamente valutata e approvata, non corrispondeva a quella in possesso dell'Istituto scolastico. Di conseguenza, in data 8 giugno 2023 lo stesso istituto è stato invitato da INAPP a segnalare alla Procura della Repubblica la difformità documentale sopra riportata, segnalazione avvenuta da parte dell'Istituto in data 10 giugno 2023. In data 11 luglio 2023, nell'ambito del procedimento penale sopra citato, come da richiesta dei Carabinieri del 7 luglio 2023, INAPP ha consegnato *brevi manu* al Comandante dei Carabinieri incaricato copia della convenzione di finanziamento sottoscritta tra INAPP e l'Istituto scolastico e tutti gli atti relativi ai pagamenti effettuati.

- **maggio-luglio 2023**: un'ampia e regolare interlocuzione è intercorsa tra INAPP e la Commissione Europea - Direzione Generale Istruzione e Cultura in merito alle misure più idonee da adottare per garantire la corretta gestione della convenzione di sovvenzione in oggetto, compresa la revoca della stessa e la restituzione dell'intero importo del finanziamento erogato nel rispetto delle disposizioni previste, a salvaguardia dei fondi Erasmus+. In merito all'accreditamento Erasmus+ per il settore istruzione e formazione professionale di cui era titolare l'Organismo, in attesa della decisione definitiva della competente autorità giudiziaria, INAPP ha ritenuto opportuno mantenere sospeso tale accreditamento (piuttosto che procedere alla sua revoca); tale misura avrebbe infatti consentito ad INAPP di tenere sotto controllo la situazione, evitando ogni ulteriore criticità e l'assegnazione di fondi all'organismo coinvolto.

- **5 settembre 2023:** A seguito delle interlocuzioni intercorse con la Commissione Europea - Direzione Generale Istruzione e Cultura e a fronte della mancata osservanza da parte dell'Istituto scolastico dell'obbligo di presentare, ai sensi dell'art. 1.4.4 della convenzione di sovvenzione in oggetto, il rapporto finale sull'attuazione della attività progettuali entro 60 giorni dalla data di conclusione del progetto medesimo, nonostante i numerosi solleciti effettuati da INAPP e la proroga da questo concessa in data 21 febbraio 2023, INAPP ha comunicato all'Istituto la revoca della convenzione di sovvenzione in oggetto per inosservanza degli obblighi contrattuali (in linea con quanto previsto dagli art. II.17.3.1 e art. II.23 delle Condizioni Generali della convenzione di sovvenzione). Per effetto di ciò INAPP ha altresì richiesto la restituzione del pre-finanziamento già erogato all'esito dell'*audit ex-post* che INAPP da effettuarsi presso la sede dell'Istituto in data 20-21 settembre 2023, al fine di verificare, sulla base della disamina delle evidenze documentali da acquisire del corso dell'*audit*, la sussistenza di spese eleggibili relative ad attività correttamente realizzate rispetto alle quali poter eventualmente riconoscere parte del suddetto prefinanziamento, rideterminando l'importo finale del finanziamento riconoscibile sulla base delle risultanze dell'*audit* (ai sensi dell'art. II. 25.4 delle Condizioni Generali della convenzione di sovvenzione). INAPP ha richiesto a tal fine all'Istituto scolastico di predisporre e rendere disponibile tutta la documentazione in originale relativa al progetto in oggetto, essendo INAPP già in possesso di copie della stessa.
- **18 settembre 2023:** a seguito della comunicazione dell'Istituto scolastico dell'11 settembre 2023 di non essere in possesso dei documenti in originale, INAPP ha:
  - rappresentato all'Istituto scolastico che il mancato possesso dei documenti in originale da parte dell'Organismo beneficiario della convenzione di sovvenzione costituisce una violazione delle disposizioni della stessa convenzione (art. II.27.2 delle Condizioni Generali);
  - annullato l'*audit* presso l'Istituto scolastico, pianificato per il 20-21 settembre 2023, a seguito della comunicazione dello stesso di cui sopra di non essere in possesso della documentazione originale richiesta, e a fronte della conseguente impossibilità per INAPP di verificare le evidenze documentali relative al progetto in oggetto al fine di stabilire l'ammontare delle spese eleggibili riconducibili a mobilità correttamente effettuate;
  - confermato la revoca della convenzione di sovvenzione in oggetto (già comunicata all'Istituto scolastico in data 5 settembre 2023) per inosservanza degli obblighi contrattuali ai sensi degli artt. II.17. 3.1 e II.23 delle Condizioni Generali e richiesto la restituzione, entro 30 gg. dalla presente comunicazione, dell'intero prefinanziamento già erogato a favore dell'Istituto (pari a € 484.043).
- **14 ottobre 2023:** a fronte della richiesta di INAPP di recupero fondi e annullamento dell'*audit ex-post* relativamente al progetto in oggetto, l'Istituto scolastico ha comunicato ad INAPP:
  - le criticità riscontrate sono state tempestivamente comunicate ad INAPP a partire dal 1° dicembre 2022 e che le comunicazioni e i materiali relativi al progetto in oggetto disponibili presso la scuola erano agli atti della stessa ed erano stati trasmessi anche all'Ufficio Scolastico Regionale e alla Procura della Repubblica;
  - di aver subito un danno non irrilevante e di ritenere la revoca del finanziamento disposta da INAPP destituita di fondamento;
  - che la situazione contabile dell'Istituto scolastico in relazione al progetto in oggetto era la seguente:
    - Accertato per il 100% dell'importo assegnato: € 691.490,00
    - Riscosso: € 484.043,00
    - Impegnato e pagato: € 282.608,62



- Economie su riscosso alla data 22/12/2022: € 201.434,30
  - che quattro segnalazioni erano state inoltrate dall'Istituto scolastico alla Procura della Repubblica, al fine di una opportuna definizione delle responsabilità;
  - che gli originali dei documenti di progetto erano presumibilmente conservati presso la sede dell'Organismo, partner formale del progetto, e che all'Istituto, su richiesta dello stesso, erano stati trasmessi file dai quali era stata effettuata la verifica finale e dalle cui risultanze erano emerse le criticità segnalate;
  - che era stata disposta una visita ispettiva da parte dell'Ufficio Scolastico Regionale, finalizzata ad accertare eventuali irregolarità verificatesi nell'attività di gestione del progetto in oggetto nonché nella relativa procedura di spesa, evidenziando i relativi profili di responsabilità.
- Stante quanto sopra dichiarato l'Istituto ha chiesto la sospensione del procedimento di revoca del finanziamento o, in subordine, una dilazione dei termini della richiesta in attesa della definizione delle responsabilità da parte della Procura della Repubblica e dell'Ufficio Scolastico Regionale, ciascuno secondo le proprie competenze.
- **8 novembre 2023:** in linea con le disposizioni della Guida per le Agenzie Nazionali Erasmus+ relativamente alla procedura da adottare per il recupero dei fondi (art. 3.12 *Recovery of EU funds from beneficiaries*), a seguito dell'analisi delle osservazioni presentate dall'organismo beneficiario, INAPP ha formalmente notificato all'Istituto scolastico di non poter accogliere la richiesta di sospensione della procedura di revoca della convenzione di sovvenzione in quanto INAPP era tenuto a garantire la massima tutela dei fondi europei. Ciò premesso, essendo scaduto il termine per la restituzione dei fondi (previsto entro il 18 ottobre 2023) e a seguito della richiesta di dilazione dei termini formulata dall'Istituto nella nota di cui sopra, INAPP ha invitato l'Organismo in questione a procedere alla restituzione:
    - dell'importo di € 201.434,30, indicato dall'Istituto scolastico come "Economie su riscosso alla data del 22/12/2022", entro e non oltre 10 giorni dal ricevimento della nota (ovvero entro il 18 novembre 2023);
    - dell'importo residuo di € 282.608,70, entro e non oltre il 31 dicembre 2023.
  - **14 novembre 2023:** l'Istituto scolastico ha trasmesso una nota all'Avvocatura Distrettuale dello Stato, all'Ufficio Scolastico Regionale e ad INAPP (in copia alla Procura della Repubblica) nella quale evidenzia i seguenti elementi, rinnovando la richiesta di tutela legale (trasmessa in data 9 settembre 2023), con particolare riferimento ad ogni azione giurisdizionale, anche cautelare, relativa all'impugnazione o alla contestazione della nota INAPP dell'8 novembre 2023 di cui sopra. Inoltre, con riferimento alla scadenza del termine di dieci giorni previsto dalla suddetta nota in ordine alla restituzione delle economie, l'Istituto scolastico ha chiesto un parere urgente alla suddetta Avvocatura dello Stato al fine di procedere o meno alla restituzione della somma, al fine di non pregiudicare le azioni difensive della medesima Avvocatura a tutela dell'istituzione scolastica in oggetto, rappresentando, al contempo, l'estrema urgenza essendo il termine di dieci giorni fissato da INAPP.
  - **17 novembre 2023:** l'Istituto scolastico ha disposto la restituzione in favore di INAPP dell'importo di € 201.434,38, nelle more delle successive verifiche delle responsabilità da parte delle autorità competenti e delle azioni conseguenti e considerando che, in attesa di un pronunciamento da parte delle Autorità competenti, la perdita del finanziamento sia ascrivibile per l'istituto in questione a criticità di terzi e che l'Istituto stesso si sarebbe rivalso, nei tempi e nei modi dovuti, per richiedere il risarcimento del danno subito.
  - **20 novembre 2023:** INAPP ha ricevuto dall'Istituto scolastico l'importo di € 201.434,38 (invece che di € 201.434,30 come richiesto da INAPP).

- **10 gennaio 2024:** a fronte della mancata restituzione dell'importo residuo (che avrebbe dovuto essere corrisposto ad INAPP entro il 31 dicembre 2023), in linea con le disposizioni della Guida per le Agenzie Nazionali Erasmus+ relativamente alla procedura da adottare per il recupero dei fondi (art. 3.12.3.1), INAPP ha trasmesso un sollecito all'Istituto scolastico per la restituzione dell'importo residuo di € 282.608,62 (tenuto conto che in data 20 novembre 2023 è stato restituito l'importo di € 201.434,38 invece che di € 201.434,30) entro il 25 gennaio 2024, riservandosi di avviare, in caso di mancato pagamento entro tale termine, ogni azione a tutela del corretto utilizzo dei fondi europei.
- **18 gennaio 2024:** con riferimento alle risultanze dell'indagine ispettiva relativa al progetto in oggetto, l'Ufficio Scolastico Regionale ha comunicato ad INAPP e all'Istituto scolastico l'avviso di procedere alla restituzione, da parte dello stesso ad INAPP, dell'importo residuo di € 282.608,62, a valere sull'avanzo di amministrazione non vincolato dall'Istituzione scolastica.
- **19 gennaio 2024:** l'Istituto scolastico ha richiesto ad INAPP un posticipo dei termini per la restituzione del suddetto importo successivamente al 15 febbraio 2024 a causa di adempimenti amministrativi vincolanti.
- **26 gennaio 2024:** in riferimento agli adempimenti amministrativi rappresentati dall'Istituto scolastico nella nota di cui sopra, INAPP ha comunicato la disponibilità a ricevere il pagamento dell'importo residuo di € 282.608,62 entro e non oltre il 29 febbraio 2024.
- **28 febbraio 2024:** l'Istituto scolastico ha comunicato ad INAPP di voler proporre un piano di rientro dilazionato e solo a seguito di parere favorevole dei revisori dei conti.

INAPP ha inoltre effettuato verifiche approfondite in relazione ad ulteriori progetti Erasmus+ nei quali risultava coinvolto l'Organismo. Sono state realizzate verifiche a conclusione della attività progettuali inerenti 2 progetti di Mobilità ai fini di apprendimento (c.d. Azione chiave 1) dalle quali è emerso un ruolo sproporzionato dell'Organismo, rispetto ai compiti che lo stesso avrebbe dovuto svolgere. È stata, inoltre, realizzata, in fase di valutazione del rapporto finale, una verifica approfondita (*desk check*) relativamente a costi e attività inerenti ad un progetto di Partenariato strategico (c.d. Azione chiave 2) dalla quale non sono emerse particolari criticità.

Si rappresenta, inoltre, che il legale rappresentante dell'Organismo risultava inserito nella graduatoria degli esperti a supporto dell'Agenzia Nazionale Erasmus+ nelle attività di valutazione del Programma Erasmus+. In sede di istruttoria per il conferimento in favore dello stesso da parte di INAPP di incarico di lavoro autonomo per lo svolgimento delle attività di valutazione delle candidature Erasmus+ nel 2022, il legale rappresentante, come da nota sottoscritta in data 23 marzo 2022, aveva dichiarato di non avere incarichi o essere titolare di cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla Pubblica Amministrazione e di non svolgere attività libero professionali. Come successivamente riscontrato dalla documentazione agli atti di INAPP, lo stesso è risultato rappresentante legale di un'ulteriore Associazione Culturale, associazione a cui l'INAPP, nell'ambito delle attività di gestione del Programma Erasmus+, ha erogato risorse pubbliche. In considerazione di ciò:

- in data **7 aprile 2023** INAPP ha comunicato al rappresentante legale la cancellazione dalla graduatoria degli esperti a supporto dell'Agenzia Nazionale Erasmus+ nelle attività di valutazione del Programma Erasmus+;
- in data **14 aprile 2023** INAPP ha trasmesso alla Procura della Repubblica un esposto in ordine al rilascio da parte del rappresentante legale di dichiarazioni mendaci in sede di istruttoria per il conferimento di incarico di lavoro autonomo.

## 2. Misure adottate nel 2023 per una più efficace azione di prevenzione e repressione delle irregolarità e frodi in danno dell'UE e degli altri illeciti potenzialmente lesivi degli interessi finanziari dell'UE secondo la Direttiva PIF n. 1371 del 2017 (corruzione, riciclaggio e reati contro la Pubblica Amministrazione qualora connessi con reati lesivi del bilancio UE).

Nell'ambito del Manuale della Strategia Antifrode del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali per l'attuazione degli interventi del PNRR è prevista l'attuazione di specifiche misure volte alla prevenzione delle frodi, del conflitto di interesse, all'individuazione del titolare effettivo nonché alla prevenzione del rischio di doppio finanziamento.

Tali misure, ulteriori rispetto a quelle già presenti nel PIAO e nei codici di comportamento del Ministero del Lavoro e dei Soggetti attuatori coinvolti, si concentrano prevalentemente su tre ambiti di attività, ovvero processi fondamentali, considerati maggiormente esposti a rischi di frode specifici:

- la selezione dei potenziali Soggetti attuatori e soggetti esecutori/realizzatori;
- l'attuazione e la verifica delle operazioni;
- la rendicontazione e i pagamenti.

Quanto al rischio di frodi, in coerenza con quanto previsto dalle "Linee Guida Nazionali per l'utilizzo del Sistema Comunitario Antifrode ARACHNE", sono adottate modalità specifiche per identificare le operazioni che potrebbero essere esposte al rischio di frode (oltre che al conflitto d'interesse). In questo quadro, nell'ambito dei rispettivi compiti di attuazione del Piano, l'Unità di Missione si avvale dello strumento ARACHNE quale piattaforma di Business Intelligence e di analisi integrata volta al potenziamento dell'azione di contrasto alle frodi UE, per un utilizzo anche in fase preventiva del rischio.

In particolare, la procedura di campionamento deve basarsi su un'analisi dei rischi e sull'utilizzo del sistema ARACHNE al fine di individuare i soggetti che il sistema comunitario antifrode indica come rischio elevato e/o significativo, in particolare in relazione ai casi di frode, corruzione e conflitto d'interesse.

I criteri e/o i parametri di rischio utilizzati ai fini del calcolo prendono in considerazione le seguenti dimensioni di analisi:

- elementi di rischio derivanti dal sistema informativo antifrode ARACHNE;
- elementi di rischio intrinseco dei progetti finanziati (es: importo, tipo procedura, modalità rendicontativa, localizzazione, numero di soggetti correlati, ecc.);
- elementi di rischio derivanti da precedenti controlli (su medesimo progetto, procedura, ecc.).

In fase di rendicontazione all'Ispettorato Generale per il PNRR, l'Unità di Missione predispone apposite check-list che attestano la verifica delle spese sostenute, con indicazione di eventuali carenze, non conformità, errori, irregolarità e presunte frodi rilevate ed eventuali azioni correttive messe in atto.

I meccanismi per la prevenzione, individuazione e gestione di casi in cui si sospettino frodi, sono sia di tipo interno all'Amministrazione (es. *whistleblowing* – segnalazioni/denuncia degli illeciti in maniera anonima da parte dei dipendenti, anche con la previsione di una sezione apposita presente nel sito web del Ministero), sia esterni, che assicurano la tempestiva comunicazione dei casi di frode (sospette e/o accertate), con conseguente avvio delle indagini da parte degli organismi investigativi competenti in materia.

Al riguardo, si ricorda che tutto il personale coinvolto nell'attuazione del Piano (dell'Unità di Missione, ma anche dei Soggetti attuatori a vario titolo coinvolti) ha l'obbligo di segnalare le irregolarità e i casi di frode.

A seguito della segnalazione delle irregolarità o frodi, l'Unità di Missione ne valuta la fondatezza mediante l'acquisizione di tutta la documentazione necessaria anche al fine di stabilirne la natura isolata o sistemica; nello specifico, verifica e accerta se la segnalazione e i documenti integrativi comportano la violazione di una o più disposizioni riportate:

- nella normativa comunitaria e nazionale di riferimento;
- nel Programma e nei bandi/avvisi di riferimento;
- nelle Linee guida e nei Manuali operativi predisposti ai fini della corretta gestione e rendicontazione delle operazioni.

#### **d. Verifiche sul conflitto di interessi e sul titolare effettivo**

L'Unità di Missione, le Direzioni generali interessate e i Soggetti attuatori, prima della concessione delle agevolazioni o della sottoscrizione delle convenzioni o dei contratti, devono provvedere ad eseguire controlli specifici sulle dichiarazioni rese al fine della prevenzione e contrasto dei conflitti di interesse e per la verifica del titolare effettivo.

A tal riguardo, occorre distinguere tra le fasi di (1) predisposizione e approvazione della procedura di selezione; (2) istruttoria delle domande di partecipazione; (3) stipula del contratto / concessione delle agevolazioni.

##### (2) Predisposizione e approvazione della procedura di selezione.

Prima della pubblicazione dei provvedimenti relativi alla procedura di selezione, tutti i soggetti coinvolti, secondo le rispettive competenze, devono accertarsi che tali provvedimenti contengano esplicitamente l'obbligo:

- da parte dei soggetti partecipanti di natura privata, di fornire i dati necessari per l'identificazione del titolare effettivo a carico dei partecipanti;
- del rilascio di un'autodichiarazione di assenza di conflitto di interessi a carico dei partecipanti (e dei titolari effettivi).

##### (3) Istruttoria delle domande di partecipazione.

Quanto all'istruttoria, occorre verificare che:

- i soggetti candidati/proponenti abbiano fornito i dati necessari per l'identificazione del titolare effettivo;
- tutti i soggetti candidati/proponenti abbiano rilasciato l'autodichiarazione di assenza di conflitto di interessi;
- le autodichiarazioni siano state rese (e sottoscritte) da parte dei soggetti obbligati per legge o dallo specifico Avviso/Bando;
- le dichiarazioni in ordine all'assenza di conflitto di interessi siano coerenti con i format predisposti dall'Amministrazione e, in tutti i casi, prodotte nella forma della dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà e di certificazione ai sensi degli articoli 46 e 47 del Decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 e coerenti con quanto richiesto dalla normativa vigente, riguardo sia al contenuto specifico che alle tempistiche di presentazione.

##### (4) Stipula del contratto / Concessione delle agevolazioni.

In relazione alla fase di stipula del contratto/convenzionamento occorre:

- individuare il titolare effettivo dell'aggiudicatario della gara o destinatario finale dell'agevolazione e adottare misure ragionevoli per verificare l'identità della persona fisica per

conto della quale è realizzata l'operazione o l'attività. Nello specifico, nel caso di un'entità giuridica, si tratta di individuare la persona fisica (o le persone fisiche) che, possedendo o controllando la suddetta entità, risulta l'effettivo beneficiario dell'operazione o dell'attività. Ciò implica, per le persone giuridiche, i trust, le società, le fondazioni ed istituti giuridici analoghi, l'adozione di misure ragionevoli per comprendere l'assetto proprietario e di controllo;

- verificare il conflitto di interessi utilizzando i dati relativi alla titolarità effettiva dei potenziali aggiudicatari e destinatari finali dell'aiuto. Tale verifica dovrà essere svolta nell'ambito delle misure PNRR ritenute più rischiose sulla base di un'analisi e valutazione del rischio effettuata in via preliminare e a livello centrale nell'ambito della "Rete dei referenti antifrode".

Le suddette verifiche si sostanziano nella raccolta (tramite interrogazione di sistemi informatici, archivi o banche dati) di dati, informazioni e documenti utili ad incrociare ed analizzare le informazioni contenute nelle DSAN (per il conflitto di interessi) e/o nelle altre forme previste (titolarità effettiva) al fine di verificarne la veridicità e la correttezza (i controlli devono essere svolti anche in caso di subappalto e RTI).

Nel caso in cui si faccia ricorso al subappalto (se previsto dall'Avviso/Bando di gara e dal Contratto di appalto), la comunicazione dei dati relativi al titolare effettivo e le relative attività di verifica dovranno essere svolte anche sul soggetto terzo (subappaltatore) cui l'appaltatore affida in tutto o in parte, l'esecuzione del lavoro ad esso appaltato. In caso di Raggruppamento Temporaneo di Imprese (RTI), tali controlli vanno eseguiti su tutti gli operatori economici che fanno parte del Raggruppamento. Tutta l'attività svolta dovrà essere attestata in ReGiS, al fine di certificare lo svolgimento delle misure ex ante come sopra descritte. Il Soggetto Attuatore dovrà conservare agli atti tutta la documentazione atta a comprovare le attività svolte.

Si precisa che, ai sensi nella circolare MEF-RGS n. 30 dell'11/08/2022, in tema di individuazione del titolare effettivo è necessario fare riferimento al D.Lgs n. 231/2007 (art. 2 Allegato tecnico) e al D.Lgs n. 125 del 2019.

A tal riguardo, si prevede l'applicazione di n. 3 criteri alternativi per l'individuazione del titolare effettivo:

- criterio dell'assetto proprietario: sulla base del presente criterio si individua il/i titolare/i effettivo/i quando una o più persone detengono una partecipazione del capitale societario superiore al 25%. Se questa percentuale di partecipazione societaria è controllata da un'altra entità giuridica non fisica, è necessario risalire la catena proprietaria fino a trovare il titolare effettivo;
- criterio del controllo: sulla base di questo criterio si provvede a verificare chi è la persona, o il gruppo di persone, che tramite il possesso della maggioranza dei voti o vincoli contrattuali esercita maggiore influenza all'interno del panorama degli shareholders. Questo criterio è fondamentale nel caso in cui non si riesca a risalire al titolare effettivo con l'analisi dell'assetto proprietario (cfr. punto 1);
- criterio residuale: questo criterio stabilisce che, se non sono stati individuati i titolari effettivi con i precedenti due criteri, questi vadano individuati in coloro che esercitano poteri di amministrazione o direzione della società.

Solo ed esclusivamente nel caso in cui, anche attraverso l'applicazione dei tre criteri sopradescritti, non sia possibile risalire al titolare effettivo, si potrà valutare di utilizzare la casistica definita quale "assenza di titolare effettivo".

Con specifico riguardo al conflitto di interesse, si distingue tra il personale interno al Ministero ed il personale dei Soggetti attuatori.

Il personale del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, nel rispetto di quanto stabilito dalla Circolare MEF RGS n. 30 dell'11 agosto 2022, nonché dal "Codice di comportamento" interno e dal "Piano integrato attività e organizzazione" (PIAO), è tenuto a fornire le dichiarazioni sostitutive di atto notorio (DSAN) di assenza di situazioni di conflitti di interessi, incompatibilità, inconferibilità.

Qualora dovessero sussistere situazioni di conflitto di interesse, la risorsa si astiene dal prendere decisioni o svolgere attività inerenti alle sue mansioni, dando comunicazione tempestiva e per iscritto al responsabile del procedimento o al diretto superiore gerarchico.

**e. Verifica dichiarazioni sostitutive di atto di notorietà e di certificazione ai sensi del DPR n. 445/2000 di assenza di conflitto di interesse e di non sussistenza di doppio finanziamento.**

Nei casi di interventi a regia, in relazione alle DSAN a carico dei soggetti che presentano i progetti per il finanziamento nell'ambito di una misura del Piano, e alle DSAN sottoscritte da ogni funzionario della Pubblica Amministrazione o esperto esterno che svolga incarichi specifici nella procedura di selezione dei progetti e/o dei Soggetti attuatori, l'Ufficio di rendicontazione e controllo effettua le seguenti verifiche:

- controlli al 100% delle DSAN, verificando che le stesse siano state effettivamente rese dai soggetti obbligati, e la conformità di tali autodichiarazioni alla normativa vigente;
- sulla base della valutazione del rischio delle misure attuate, svolge inoltre controlli specifici, a campione:
  - sul conflitto d'interesse, utilizzando i dati relativi alla titolarità effettiva dei destinatari finali e dei contraenti (comprese le imprese straniere), e riportando gli esiti nel Registro dei Controlli, nelle more della definizione di specifiche funzionalità del sistema ReGiS. In particolare, il suddetto Ufficio individua e verifica l'identità della persona fisica per conto della quale è realizzata l'operazione o l'attività. Nel caso di un'entità giuridica, si tratta di individuare la persona fisica (o le persone fisiche) che, possedendo o controllando la suddetta entità, risulti essere l'effettivo beneficiario dell'operazione o dell'attività;
  - sui casi di doppio finanziamento, attraverso l'interrogazione di banche dati pubbliche disponibili (es.: OpenCUP e Open coesione) o di ulteriore piattaforma informatica messa a disposizione dall'Ispettorato Generale per il PNRR e/o dalla Commissione Europea. Si precisa che, nell'ambito del PNRR, è prevista la possibilità di cumulare all'interno di un unico progetto fonti finanziarie differenti (risorse da altri programmi dell'Unione e/o risorse ordinarie da Bilancio statale) a condizione che tale sostegno non copra lo stesso costo (divieto di doppio finanziamento).

Il controllo sull'assenza del conflitto di interesse è rimesso anche ai Soggetti attuatori in tutte le fasi di esecuzione dei progetti, come descritto nei Manuali di Misura, e attraverso i punti di controllo presenti nelle *check list* definite dall'Unità di Missione in allegato ai Manuali di Misura, le quali in ogni caso devono essere necessariamente sottoscritte da un soggetto diverso dal Responsabile della Procedura, al fine di garantire un'adeguata imparzialità del controllo.

In particolare, spetta al Soggetto Attuatore in primo ordine verificare la regolare aggiudicazione dell'appalto e l'assenza del conflitto d'interesse a carico dei funzionari che svolgono incarichi specifici connessi alla singola procedura di gara (Responsabile unico del procedimento, membri della Commissione di gara, ecc.), al pari dei partecipanti ai bandi di gara, facendosi rilasciare apposita autodichiarazione di assenza di conflitto di interessi, in linea con quanto previsto dalla normativa nazionale.

Infatti, la dichiarazione rilasciata deve necessariamente contenere un chiaro riferimento alla procedura in questione, il nome completo e i dati identificativi del firmatario, nonché la posizione in seno all'organizzazione e l'eventuale funzione nell'ambito della procedura, il riferimento alle norme, ivi incluse quelle relative al divieto di *pantouflage*, ed alle sanzioni disciplinari/amministrative/penali previste in caso di falsa dichiarazione, la data e la firma.

Inoltre, al fine di prevenire l'insorgenza di cause di conflitto di interesse, la dichiarazione resa nella forma della DSAN (artt. 46 e 47 DPR n. 445/2000) deve permettere al firmatario di dichiarare con riferimento alla specifica procedura se, per quanto gli è dato di sapere, lo stesso si trovi, o vi siano circostanze che potrebbero porlo in una situazione di apparente/potenziale/reale conflitto di interessi e che, qualora si verificano tali circostanze, notificherà immediatamente questa conclusione.

In relazione alle Dichiarazioni Sostitutive di Atto Notorio rilasciate dal Soggetto Attuatore di cui sopra, l'Unità di Missione per il PNRR, per il tramite dell'Ufficio di Rendicontazione e Controllo, provvede ad effettuare i controlli al 100% delle DSAN, consistenti nella verifica che le stesse siano effettivamente rese da parte dei soggetti obbligati e che siano conformi alla normativa vigente, nonché di verifiche a campione secondo le procedure dettagliate nel SiGeCo.

Infine, per contribuire ad individuare situazioni di conflitto di interesse, potrebbero essere utilizzate - laddove compatibili con le caratteristiche dell'intervento - la piattaforma PIAF e il sistema informativo antifrode ARACHNE per effettuare una ricerca atta a rilevare eventuali legami in conflitto di interessi riferibili ai soggetti titolari dell'intervento stesso.

Qualora dai controlli svolti - e a seguito di contraddittorio con l'interessato - emerga la non veridicità del contenuto delle dichiarazioni sostitutive presentate, si provvederà, anche a seguito di interlocuzione con l'interessato, ad inoltrare la segnalazione alle autorità competenti in materia.

#### **f. Doppio finanziamento.**

Ai sensi della circolare MEF RGS n. 33 del 31 dicembre 2021, l'Unità di Missione ha individuato e implementato le misure atte a distinguere le ipotesi di cumulo da quelle di doppio finanziamento, al fine di prevenire il manifestarsi di quest'ultima fattispecie.

Per ottemperare a tale obbligo l'Unità di Missione, per il tramite dell'Ufficio Rendicontazione e controllo, ha individuato come indicatore sintomatico della presenza di doppio finanziamento il confronto tra le spese sostenute e rendicontate dal Soggetto Attuatore e l'entità dei finanziamenti ricevuti a titolo di realizzazione del singolo intervento/sub-intervento. Nel caso in cui l'ammontare dei finanziamenti superi quello dei costi sostenuti, l'Ufficio Rendicontazione e controllo, riconoscendo l'attualità del rischio di doppio finanziamento, procede ad ulteriori verifiche volte ad accertare l'esistenza effettiva di tale irregolarità, utilizzando a tal fine il CUP, in quanto prezioso strumento per tracciare e ricostruire i movimenti finanziari che hanno portato alla realizzazione dell'intervento in questione, al fine di garantire la trasparenza degli stessi.

Di fronte a quello che pare costituire un divieto rafforzato, il Sistema unitario ReGiS rappresenta lo strumento attraverso il quale avere una visione completa della distribuzione dei fondi nei territori e delle relative fonti di finanziamento.

Inoltre, per garantire il rispetto del principio della sana gestione finanziaria dei fondi pubblici e della corretta esecuzione delle operazioni, elementi fondamentali oggetto di controllo sulla spesa rendicontata sono le fatture o documenti equivalenti ed i relativi giustificativi di pagamento. In ottemperanza al divieto di doppio finanziamento, ai sensi del (UE) 1303/2013 (articolo 65), sussisterà pertanto l'obbligo di riportare sui titoli di spesa e sui giustificativi di pagamento, oltre al Codice Unico di Progetto, anche il Codice Identificativo di gara (CIG), il titolo del Progetto e il Programma di riferimento, nonché l'importo rendicontato.

Si specifica, infine, che per raggiungere un risultato più incisivo nell'individuazione delle frodi e per scongiurare rischi di doppio finanziamento, la verifica sui CUP e l'interrogazione di ARACHNE sono necessariamente integrati con ulteriori indicatori verificabili su altre banche dati Centrali, Regionali e delle forze di Polizia, nell'ambito di un processo di interscambio informativo e di collaborazioni interistituzionali.

**g. Procedure di recupero a seguito di accertamento di irregolarità relative a frodi, conflitto di interesse o titolare effettivo.**

L'Unità di Missione, in quanto responsabile della gestione e del controllo degli interventi finanziati dal PNRR, definisce la procedura di gestione delle irregolarità e dei recuperi degli importi versati, e a tal fine è tenuta ad acquisire e registrare le informazioni relative a tutti i controlli svolti dagli organismi interni ed esterni al Piano.

Nello specifico, il provvedimento di revoca totale o parziale del contributo rappresenta l'atto amministrativo con cui l'Unità di Missione, quantificato l'importo indebitamente percepito, dispone il recupero dello stesso dando avvio alla procedura amministrativa finalizzata alla restituzione del contributo.

Il verbale rappresenta una prima valutazione scritta stilata da un'autorità competente, amministrativa o giudiziaria, che in base a fatti specifici accerta l'esistenza di un'irregolarità, ferma restando la possibilità di rivedere o revocare tale accertamento alla luce degli sviluppi del procedimento amministrativo o giudiziario.

Ricevute le segnalazioni delle irregolarità, di frode e sospetta frode, inviate a seguito di attività di controllo, qualora si ravvisino gli estremi di comportamenti rilevanti sotto il profilo penalistico, trovano applicazione le norme previste dal Codice di Procedura Penale in ordine alla notizia di reato, con i conseguenti obblighi di comunicazione - all'Autorità Giudiziaria o alla Polizia Giudiziaria - in capo all'Unità di Missione. Similmente opera l'obbligo di comunicazione alla magistratura contabile nell'ipotesi di responsabilità amministrativa.

A fronte delle irregolarità accertate, a seguito della comunicazione delle informazioni necessarie per avviare la procedura da parte dell'Ufficio di rendicontazione e controllo, l'Ufficio di Coordinamento della gestione provvede al recupero degli importi indebitamente versati disponendo un provvedimento di revoca totale o parziale dell'impegno e/o della liquidazione del pagamento, e contabilizza l'importo assoggettato a rettifica finanziaria, procedendo all'aggiornamento periodico del Registro dei pagamenti, del Registro dei recuperi e compilando l'apposita scheda di comunicazione per la Commissione Europea, accompagnata dall'attestazione degli importi in attesa di recupero.

Relativamente agli importi non ammissibili, il sistema prevede un Registro dei debitori (nelle more del rilascio delle specifiche funzionalità del sistema ReGiS, gestito tramite un "Registro dei Controlli sulle spese e sulle irregolarità" extra-sistema), che evidenzia gli importi ritirati e i recuperi pendenti, e in cui confluiscono le risultanze contabili, relative alle verifiche dei vari Organismi di controllo, che comportano la necessità di decurtazioni.

Qualora un importo indebitamente versato a un beneficiario non possa essere recuperato per colpa o negligenza dell'Unità di Missione, tale importo verrà rimborsato alla Commissione Europea.

L'applicazione della rettifica finanziaria a livello di singola operazione avviene con la conseguente deduzione dell'importo oggetto dell'irregolarità rilevata e/o con il relativo recupero della somma indebitamente erogata.

**h. Procedure di recupero a seguito di accertamento di irregolarità relative a frodi, conflitto di interesse o titolare effettivo.**

L'Unità di Missione, in quanto responsabile della gestione e del controllo degli interventi finanziati dal PNRR, definisce la procedura di gestione delle irregolarità e dei recuperi degli importi



versati, e a tal fine è tenuta ad acquisire e registrare le informazioni relative a tutti i controlli svolti dagli organismi interni ed esterni al Piano.

**i. Lotta alla povertà.**

Nel corso del 2023, l'Autorità di Gestione del PON Inclusion e del PO I FEAD 2014-2020, in conformità alle disposizioni comunitarie e nazionali vigenti, alle raccomandazioni di cui alla nota EGESIF n. 14-0012-02 final del 17/9/2015 "Linee guida per gli Stati membri sulle verifiche di gestione" e alle procedure adottate nell'ambito del Sistema di Gestione e Controllo dei Programmi, ha eseguito le verifiche di gestione delle operazioni cofinanziate, finalizzate a verificare l'effettiva e regolare esecuzione delle operazioni, la realtà delle spese dichiarate, nonché la loro conformità con i Programmi e le norme nazionali e dell'Unione applicabili.

L'attività di verifica ha incluso: verifiche preventive degli strumenti per la selezione delle operazioni; verifiche amministrativo-documentali del 100% delle rendicontazioni presentate dai beneficiari; verifiche in loco su base campionaria, sia in itinere sia a conclusione degli interventi. Nell'ambito del campionamento finalizzato all'estrazione delle operazioni da sottoporre a controllo in loco, inoltre, è stata effettuata un'analisi dei rischi sulle singole operazioni costituenti l'universo di riferimento, individuando, come prescritto dai Regolamenti, i fattori di rischio rilevanti.

Nel 2023 si è inoltre riunito il Gruppo di valutazione dei rischi di frode per il PON Inclusion e per il PO I FEAD 2014-2020 (di seguito GdV), in riferimento all'attività di aggiornamento dell'analisi del rischio frode e in applicazione delle indicazioni fornite dai Servizi della Commissione Europea nella nota orientativa EGESIF\_14-0021- 00 del 16/06/2014 e EGESIF\_14-0012\_02 del 17/09/2015.

Nello specifico, con riferimento a ciascun processo e al singolo rischio individuato, l'autovalutazione è stata effettuata seguendo le fasi di seguito descritte: 1) quantificazione del rischio che un determinato tipo di frode possa essere commesso; 2) valutandone impatto e probabilità (rischio lordo); 3) valutazione dell'efficacia dei controlli attualmente in vigore per limitare il rischio complessivo; 4) valutazione del rischio "netto", dopo aver preso in considerazione le ripercussioni degli eventuali controlli attuali, nonché la loro efficacia, ossia la situazione allo stato attuale (rischio residuo); 5) valutazione dell'effetto dei controlli (combinati) per l'attenuazione del rischio sul rischio netto (residuo); 6) definizione del livello di rischio che l'AdG considera tollerabile.

L'esercizio di autovalutazione dei rischi di frode è stato condotto tenendo conto, tra l'altro: 1) dell'evoluzione del contesto normativo nazionale sulle procedure d'appalto, che introducono, nello scenario di impiego dei fondi stessi, nuove opportunità e sollecitazioni; 2) delle politiche antifrode, di cui ai Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (sulla base della L. n. 192/2012) e al Codice di comportamento dei dipendenti pubblici (DPR 62/2013) di ogni organismo coinvolto nella "governance" del programma, che vanno a tutti gli effetti considerati incisivi strumenti di mitigazione del rischio di frode applicabili, nella fattispecie, ad alcuni specifici aspetti richiamati dal modello EGESIF; 3) della disamina dell'andamento attuativo dei Programmi; 4) nonché, delle valutazioni dell'Autorità di Audit formulate nel Rapporto Annuale di Controllo, al fine di porre a valore gli esiti, sia in termini di punti di forza che di criticità.

Le altre misure di prevenzione attuate dall'AdG per il periodo di riferimento hanno riguardato i corsi di formazione seguiti dal personale dell'AdG in materia di etica pubblica e il progetto di sensibilizzazione delle Organizzazioni partner Territoriali partecipanti al PO I FEAD sul contrasto alle frodi nella distribuzione degli aiuti alimentari.

### 3. Misure in atto nel 2023 per consentire all'Ufficio del Procuratore Europeo di esercitare, in Italia, i poteri conferiti dal Regolamento Istitutivo.

Con riferimento alla fase di segnalazione e indagine dei casi di frode/corruzione, il MLPS si impegna ad adottare misure quali:

- istituzione e promozione di specifici meccanismi di segnalazione di presunte irregolarità da parte di soggetti terzi, tra cui il *whistleblowing*;
- applicazione del Protocollo di Intesa con la Guardia di Finanza, finalizzato a segnalare al Nucleo Speciale Spesa Pubblica e Repressione frodi comunitarie dati, elementi e situazioni che necessitano di approfondimenti investigativi di esclusiva competenza del Corpo;
- registrazione, tramite il Sistema informativo ReGiS - Registro dei controlli, di tutte le irregolarità presunte e/o accertate dai Soggetti attuatori e/o dall'Unità di Missione PNRR. A tal fine è istituita, all'interno del Sistema informativo ReGiS, un'apposita procedura attraverso la quale l'Unità di Missione deve registrare informazioni e dati riguardanti le fattispecie di irregolarità e sospetta frode rilevate. Tale procedura, inoltre, consente a tutte le Amministrazioni competenti di dimostrare le attività di competenza (azioni correttive) poste in essere.

La rilevazione di irregolarità o frodi avviene durante l'intera attuazione del Piano, prima o dopo che la spesa irregolare sia stata consuntivata all'Ispettorato Generale per il PNRR. Le irregolarità o frodi sono segnalate all'Unità di Missione mediante un primo atto di constatazione predisposto dai soggetti coinvolti nelle attività di gestione e controllo, che sono identificabili nei seguenti organismi interni ed esterni al Programma:

- organismi interni:
  - Ufficio di coordinamento della gestione;
  - Ufficio di monitoraggio;
  - Ufficio di rendicontazione e controllo.
- organismi esterni:
  - Organismi nazionali (Ispettorato Generale per il PNRR, Guardia di Finanza, Corte dei Conti, Unità di Audit);
  - Organismi comunitari (D.G. Regio, OLAF, Corte dei Conti Europea);
  - Autorità giudiziaria.

Tutto il personale coinvolto nell'attuazione del Piano ha l'obbligo di segnalare le irregolarità e i casi di frode. A seguito della segnalazione delle irregolarità o frodi, l'Unità di Missione ne valuta la fondatezza mediante l'acquisizione della documentazione necessaria anche al fine di stabilirne la natura isolata o sistemica; nello specifico, verifica e accerta se la segnalazione e i documenti integrativi comportano la violazione di una o più disposizioni riportate:

- nella normativa comunitaria e nazionale di riferimento;
- nel Programma e nei bandi/avvisi di riferimento;
- nelle Linee guida e nei Manuali operativi predisposti ai fini della corretta gestione e rendicontazione delle operazioni.

Ai sensi dell'articolo 22 del Regolamento n. 241/2021, conseguentemente all'individuazione di casi di frode e/o irregolarità, in capo all'Unità di Missione ricade l'obbligo di segnalazione delle stesse, seguendo le procedure di cui ai Regolamenti (UE) n.n. 1970/2015, 1971/2015, 1972/2015 e 1973/2015.

Tali disposizioni prevedono che l'Unità di Missione del PNRR ha l'obbligo di stilare una relazione iniziale che prenda atto della presenza di un caso di frode o irregolarità accertato tramite procedimento amministrativo. Tale accertamento, pur se privo di valore giudiziario, è sufficiente a far sorgere in capo all'Ufficio di Rendicontazione e controllo l'obbligo di segnalazione alle competenti autorità europee qualora l'entità della frode superi i 10.000 euro ai danni delle risorse europee.

Si pone inoltre l'esigenza di consentire l'espletamento dei poteri di indagine in capo all'OLAF, nonché l'eventuale segnalazione degli illeciti da parte di quest'ultimo alla Procura Europea.

In ogni caso, l'Unità di Missione è tenuta a dare riscontro di qualsiasi ipotesi di irregolarità o frode alla competente procura della Corte dei Conti nazionale.

A seguito dell'accertamento sopracitato, si procede alla stesura e/o definizione di un primo verbale amministrativo, il quale deve possedere gli elementi o le caratteristiche principali di seguito indicati:

- un documento scritto (valutazione scritta): relazione, *memorandum*, risoluzione, ordine di riscossione, lettera o altro documento che riporti in dettaglio i fatti e gli elementi dell'irregolarità, documento attestante la trasmissione alla procura e, se del caso, sentenza e rinvio a giudizio;
- una valutazione da parte di un'autorità competente;
- la conclusione che è stata commessa un'irregolarità.

Nel caso in cui non si riscontrino irregolarità e/o frodi, la segnalazione viene archiviata. In caso di irregolarità accertata, l'Unità di Missione, per il tramite dell'Ufficio competente di Coordinamento della gestione, adotta gli atti e le procedure necessarie al fine di tutelare gli interessi finanziari nazionali e comunitari, provvedendo ad inserire le segnalazioni nel Sistema informativo e ad emanare gli atti di recupero degli importi indebitamente percepiti.

Se ricorrono gli estremi per una segnalazione all'OLAF, l'Unità di Missione predisponde la scheda OLAF all'interno del sistema *Irregularities Management System* (IMS), e, secondo la procedura prevista da tale sistema, la stessa verrà trasmessa al Nucleo della Guardia di Finanza per la repressione delle frodi nei confronti dell'UE presso il Dipartimento per gli Affari Europei della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che a sua volta provvederà a trasmetterla all'OLAF. A fronte di successivi sviluppi, relativi all'irregolarità segnalata e/o all'azione di recupero avviata, le schede OLAF inserite nel sistema IMS dovranno essere oggetto di aggiornamento.

Tutte le informazioni relative alle irregolarità accertate e ai successivi adempimenti da intraprendere (ad esempio, l'apertura delle schede OLAF, gli importi recuperati e/o da recuperare e gli importi ritirati), sono regolarmente comunicate dall'Unità di Missione all'Ispettorato Generale per il PNRR per il tramite del sistema informativo ReGiS, in cui sono registrate le seguenti informazioni:

- dati identificativi del progetto;
- dati relativi agli importi decretati ed erogati;
- informazioni relative agli importi irregolari.

L'Ufficio di Rendicontazione e controllo ha il compito di registrare nel suddetto sistema informatico gli esiti delle verifiche condotte e garantire la messa in atto delle necessarie misure correttive nei casi riscontrati di irregolarità, segnalando all'Ispettorato Generale per il PNRR eventuali casi di frode, corruzione, conflitto d'interesse e doppio finanziamento.

**4. Misure adottate nel 2023 nell'ambito della digitalizzazione e dell'uso di nuovi strumenti volti ad assicurare una più performante interoperabilità tra sistemi nella lotta contro le frodi, tenuto conto delle minacce esistenti e future legate alle nuove tecnologie, in termini di metodologie scelte, procedure e tecniche di analisi e valutazione dei rischi di irregolarità e di frode in danno del bilancio UE.**

Nell'annualità 2023 l'Unità di Missione per il PNRR del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha intrapreso un percorso di digitalizzazione con riferimento alla lotta contro le frodi.

Infatti l'Unità di Missione, nell'espletamento delle proprie attività, beneficia di una serie di strumenti e di piattaforme che utilizza sia al fine di digitalizzare tutte le informazioni ricevute e centralizzare così su un sistema informativo tutta la documentazione relativa ai soggetti con cui interagisce, sia allo scopo di svolgere il proprio compito di controllo sulla regolarità amministrativa e di prevenzione, individuazione e gestione del rischio di frode nelle procedure mediante la consultazioni di piattaforme ad hoc.

In primis, l'Unità di Missione per il PNRR utilizza il sistema ReGiS (Registro Generale dei Sistemi informativi di cui all'articolo 1, comma 1043 della Legge di bilancio n. 178/2020), sviluppato per supportare le attività di gestione, monitoraggio, rendicontazione e controllo del PNRR e atto a garantire lo scambio elettronico dei dati tra i diversi soggetti coinvolti nella *governance* del Piano.

Inoltre, ReGiS costituisce un database centralizzato che registra e mantiene informazioni sui sistemi informativi utilizzati dalle Pubbliche Amministrazioni italiane. Tuttavia, nonostante non sia direttamente correlato all'attività di prevenzione delle frodi, può essere utilizzato come strumento di supporto per la gestione e il monitoraggio dei dati informatici delle Pubbliche Amministrazioni.

Specie in relazione al contrasto del rischio del conflitto di interesse, il Sistema ReGiS svolge il ruolo di "contenitore" di tutti i Titolari Effettivi dei soggetti coinvolti nelle varie procedure di affidamento di competenza del MLPS, che, quindi, sono oggetto di valutazione da parte dell'Amministrazione Centrale anche con il supporto degli altri strumenti specifici e dedicati alla prevenzione del rischio di frode e corruzione.

Tra gli strumenti digitali più utili vi è la piattaforma ARACHNE, strumento informatico integrato per la valutazione del rischio di frode sviluppato dalla Commissione Europea (Direzione generale per l'Occupazione, gli affari sociali e l'inclusione – DG EMPL e dalla Direzione generale della Politica regionale e urbana – DG REGIO) in collaborazione con alcuni Stati membri, per supportare le attività di verifica sulle spese e gli interventi nell'ambito dei fondi europei, anche per la prevenzione e il contrasto delle frodi.

Come specificato nella Circolare MEF RGS n. 16 del 14/04/2023, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali usufruisce delle piattaforme antifrode PIAF-IT e ARACHNE, che rappresentano strumenti di supporto ai controlli svolti dalle Amministrazioni su potenziali casi di frode, corruzione, conflitto di interessi e doppio finanziamento; le informazioni da questi estrapolabili non rappresentano di per sé elementi probatori, ma esclusivamente *input* informativi utili ai controlli stessi.

In particolare, ARACHNE rappresenta per le Amministrazioni centrali titolari di Misure PNRR uno strumento per orientare l'attività di analisi del rischio finalizzata al campionamento di procedure e/o spese rendicontate dai Soggetti attuatori da sottoporre ai controlli amministrativi di competenza.

Infatti, questa piattaforma opera attraverso un'analisi dei dati sviluppata utilizzando algoritmi avanzati per analizzare grandi quantità di dati provenienti da diverse fonti. Questi dati possono includere transazioni finanziarie, dati amministrativi, informazioni fiscali, e altro ancora.

Attraverso l'analisi dei dati, la piattaforma è in grado di individuare voci anomale che potrebbero indicare la presenza di frodi o irregolarità. Questi *pattern* possono includere transazioni non autorizzate, discrepanze nei dati, o comportamenti insoliti.

Inoltre, la piattaforma ARACHNE integra informazioni provenienti da diverse fonti, inclusi database pubblici e privati, per ottenere una visione completa e accurata delle attività e delle transazioni svolte dal soggetto su cui si focalizza il controllo, e indica quelle che possono essere considerate sospette. A tal fine, essa fornisce dashboard e reportistica personalizzati per consentire agli utenti di monitorare e valutare i risultati dell'analisi in modo chiaro e immediato. Questo aiuta l'Unità di Missione a prendere decisioni informate e tempestive nella gestione delle frodi.

Infatti, in questo quadro, nell'ambito dei rispettivi compiti di attuazione del Piano, l'Unità di Missione si avvale dello strumento ARACHNE quale piattaforma di Business Intelligence e di analisi integrata volta al potenziamento dell'azione di contrasto alle frodi UE per un utilizzo anche in fase preventiva del rischio.

In particolare, la procedura di campionamento si basa su un'analisi dei rischi e sull'utilizzo del sistema ARACHNE al fine di individuare i soggetti che il sistema comunitario antifrode indica come a rischio elevato e/o significativo, in particolare in relazione ai casi di frode, corruzione e conflitto d'interesse.

La Piattaforma Integrata Anti-Frode (PIAF-IT) è una piattaforma progettata per raccogliere, aggregare e analizzare dati provenienti da diverse fonti, inclusi dati finanziari, transazioni, informazioni fiscali e altro ancora.

Tale Sistema viene utilizzato dall'Unità di Missione, analogamente ad ARACHNE, in fase di campionamento di procedure e spese per la rendicontazione; la piattaforma PIAF integra informazioni provenienti da diverse fonti, inclusi database pubblici e privati, per ottenere una visione completa e accurata delle attività.

Infatti, la piattaforma PIAF interagisce e raccoglie i dati da una serie di fonti esterne eterogenee e certificate a livello nazionale ed europeo, consentendo di generare una Scheda informativa inerente a un soggetto fisico o giuridico. La piattaforma, interrogabile dagli utenti accreditati, consente di estrarre dati relativi ai c.d. "Progetti correlati" ad un determinato soggetto, ossia tutti quei progetti finanziati a valere sui fondi UE e nazionali in capo allo stesso.

Attraverso l'accesso alla Piattaforma PIAF, l'Unità di Missione potrà usufruire di talune funzionalità specifiche per acquisire dati al fine di scongiurare i rischi di doppio finanziamento:

- "Gestione delle schede" utile a: i) generare una Scheda informativa; ii) generare le schede in modalità massiva; iii) ricercare le elaborazioni effettuate; iv) accedere al dettaglio di una Scheda informativa;
- "Interrogazioni online" utile a: i) interrogare la visura ordinaria di un soggetto fisico o giuridico; ii) interrogare il servizio di dettaglio di una persona, cosiddetto "Scheda persona"; iii) interrogare i "Finanziamenti Gestione Diretta"; iv) accedere allo storico delle interrogazioni;
- "Reportistica" utile a: i) generare un report; ii) accedere all'elenco dei report generati.

L'Unità di Missione potrà quindi estrapolare una Scheda Informativa che, ai fini del controllo sul doppio finanziamento, conterrà una serie di informazioni che possono risultare utili per la propria analisi del rischio. L'Ufficio, nell'ambito delle attività di verifica sull'assenza di doppio finanziamento, ha la possibilità di utilizzare la Piattaforma PIAF sia per i controlli ex ante, sulla procedura di selezione dei progetti e/o dei Soggetti attuatori/Beneficiari di aiuti, che in fase di rendicontazione delle spese all'Ispettorato Generale per il PNRR (rendicontazioni di Misura), per creare la Scheda informativa per i Soggetti attuatori e, ove necessario, anche per i Soggetti Realizzatori.

## 5. Misure intraprese nel 2023 per migliorare l'individuazione, la segnalazione e il "follow-up" delle frodi sospette.

L'Unità di Missione è tenuta a monitorare il processo di *follow up* rispetto alle criticità riscontrate e ad attivare le necessarie misure correttive ai fini della corretta rendicontazione all'Ispettorato Generale per il PNRR, segnalando a quest'ultimo gli eventuali casi di frode, corruzione e conflitto d'interesse riscontrati.

In fase di rendicontazione all'Ispettorato Generale per il PNRR, l'Unità di Missione predispone apposite check list che attestano la verifica delle spese sostenute, con indicazione di eventuali carenze, non conformità, errori, irregolarità e presunte frodi rilevate ed eventuali azioni correttive messe in atto.

L'Unità di Missione, per il tramite dell'Ufficio di Coordinamento della gestione, tiene conto dell'analisi e della valutazione periodica dei rischi di frode svolta in seno alla Rete dei referenti antifrode del PNRR, al fine di definire le eventuali azioni migliorative e/o correttive da adottare, le conseguenti misure efficaci e proporzionate da implementare presso l'Amministrazione nella gestione e attuazione del PNRR, con l'obiettivo di ridurre ulteriormente i livelli di rischio individuati e non ancora affrontati efficacemente dai controlli esistenti.

I meccanismi per la prevenzione, individuazione e gestione di casi in cui si sospettino frodi sono sia di tipo interno all'Amministrazione (es. *whistleblowing* – segnalazioni/denuncia degli illeciti in maniera anonima da parte dei dipendenti, anche con la previsione di una sezione apposita presente nel sito web del Ministero), sia esterni, e assicurano la tempestiva comunicazione dei casi di frode (sospette e/o accertate), nonché un pronto e tempestivo rinvio delle indagini agli organismi investigativi competenti in materia.

Con l'obiettivo di migliorare l'efficacia complessiva delle misure volte a prevenire, ricercare e contrastare le violazioni in danno degli interessi economici e finanziari dello Stato e dell'Unione Europea connessi alle misure di sostegno di competenza dell'Amministrazione, l'Unità di Missione si avvale del Protocollo d'intesa tra il Ministero dell'Economia e delle Finanze e la Guardia di Finanza del 17 dicembre 2021.

Nell'annualità 2023, l'Unità di Missione per l'attuazione degli interventi PNRR ha provveduto a costituire, in aggiunta alla propria struttura organizzativa, un Gruppo operativo di valutazione dei rischi di frode, al fine di implementare una specifica procedura di valutazione del rischio di frode connesso alle misure del PNRR di competenza del MLPS e ridurre al minimo il rischio del verificarsi di comportamenti fraudolenti.

In attuazione della Strategia Generale Antifrode per l'attuazione del Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza, adottata con nota MEF RGS n. 238431 dell'11 ottobre 2022, il menzionato Gruppo operativo è stato istituito con Decreto Direttoriale prot. n. 196 del 23.10.2023.

Nello specifico, il Gruppo provvede a:

- esaminare la struttura organizzativa, i processi, gli attori, le procedure adottate nonché le misure e i controlli già esistenti;
- svolgere una valutazione del rischio di frode specifica per le misure del PNRR a titolarità del MLPS, attraverso lo strumento di autovalutazione del rischio frode nell'ambito del PNRR - Tool Fraud Risk Assessment. I risultati saranno poi utilizzati come punto di partenza per definire le eventuali azioni da adottare successivamente (migliorative e/o correttive), ovvero le "proporzionate" misure da implementare per ridurre ulteriormente i livelli di rischi già individuati durante il parallelo processo di autovalutazione del rischio frode e non ancora affrontati efficacemente dai controlli esistenti (cd. "rischi residui").

Con precipuo riferimento all'individuazione, alla segnalazione e al *follow up* delle frodi sospette, dopo la conclusione di un'indagine su una sospetta frode da parte delle autorità competenti, l'Amministrazione, oltre a garantire una piena cooperazione con le autorità investigative, di polizia e giudiziarie, in particolare conservando i fascicoli relativi ai casi di frode in un luogo sicuro e garantendo un corretto passaggio di consegne, in caso di mobilità del personale, deve procedere a un riesame di tutti i procedimenti, le procedure o i controlli connessi alla frode potenziale o accertata.

Il riesame deve essere obiettivo e critico e condurre a conclusioni chiare sulle debolezze percepite e sugli insegnamenti tratti, nonché ad azioni dirette a stimolare la successiva revisione dell'autovalutazione del rischio frode.

In tal senso, si prevede la trasmissione al Gruppo Operativo di valutazione dei rischi di frode di apposite informative in merito ad eventuali irregolarità/casi di frode (sospetta o accertata) nonché di eventuali nuovi rischi riscontrati o potenziali sulle misure/interventi di propria competenza intercettati nell'ambito delle attività di *audit* interne ed esterne. In tal modo, il Gruppo Operativo di valutazione può procedere - previa analisi delle informazioni ricevute - a valutare l'impatto sul sistema antifrode ed eventualmente all'individuazione di azioni migliorative o correttive (Piano di azione).

#### **6. Misure programmate e/o attuate per il 2023 per il rafforzamento della "governance" antifrode, anche in termini di collaborazione sinergica tra gli attori istituzionali competenti per la prevenzione e il contrasto alle frodi in danno del bilancio dell'UE.**

Con precipuo riferimento alla politica antifrode in ambito PNRR, all'Ispettorato generale per il PNRR, in qualità di struttura di coordinamento, è attribuita la funzione di orientamento della politica antifrode del PNRR attraverso la "Rete dei referenti antifrode".

Al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali è attribuita la responsabilità di declinare la strategia generale in una strategia settoriale, riferita alle misure di competenza, monitorarne costantemente l'attuazione, nonché rilevare e proporre, attraverso la "Rete dei referenti antifrode", ogni eventuale azione rettificativa/migliorativa sia d'interesse specifico che orizzontale.

In particolare, la definizione di adeguate politiche antifrode non può prescindere dalla elaborazione di un'accurata valutazione dei rischi di frode da cui far derivare le azioni da porre in essere a tutela delle risorse finanziarie del bilancio dell'UE.

In coerenza con gli Orientamenti sulle strategie nazionali antifrode della CE, si specifica che 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".

Per una corretta definizione di una strategia antifrode, risulta necessaria una prima fase di analisi della struttura organizzativa, degli attori, dei processi e dei presidi già esistenti.

Al fine di poter procedere a tale analisi, con Decreto Direttoriale prot. n. 196 del 23.10.2023 è stato istituito il Gruppo Operativo di valutazione dei rischi di frode, a cui sono demandate le seguenti attività:

- 5) effettuare, con l'ausilio dello Strumento di autovalutazione del rischio frode nell'ambito del PNRR "*Tool Fraud Risk Assessment*", un esame e una valutazione (periodica) dell'impatto e della probabilità dei potenziali rischi di frode che potrebbero verificarsi rispetto a ciascuna delle

fasi che caratterizzano la gestione e il controllo delle misure PNRR (investimenti e/o riforme) di competenza;

- 6) definire misure antifrode efficaci e proporzionate ai rischi individuati, garantendone l'attuazione da parte di tutti i soggetti coinvolti;
- 7) valutare i progressi realizzati e l'efficacia dei presidi posti in essere a fronte dei rischi individuati;
- 8) revisionare, in presenza di mutamenti significativi, l'analisi dei rischi e delle conseguenti misure antifrode.

A tal riguardo, la Rete dei referenti antifrode, anche attraverso sotto-gruppi tematici costituiti ad hoc, può fornire alle Amministrazioni indicazioni e suggerimenti utili a definire le strategie e gli strumenti (per quanto possibile omogenei e standardizzati) capaci di garantire un corretto svolgimento delle attività di analisi del rischio relativamente alle Misure di competenza, nonché ogni altra informazione utile circa la rischiosità (anche solo potenziale) in merito alle procedure espletate per l'attuazione del PNRR.

Anche l'Ispettorato Generale per il PNRR elabora:

- una propria analisi del rischio relativa al Piano, che potrà tener conto degli esiti dell'autovalutazione del rischio frode effettuata dalle Amministrazioni;
- un'autovalutazione del rischio di frode relativa ai processi interni dell'Ispettorato Generale PNRR.





## Ministero dell'Istruzione e del Merito

**Misure adottate nel 2023 per una più efficace azione di prevenzione e repressione delle irregolarità e frodi in danno dell'UE e degli altri illeciti potenzialmente lesivi degli interessi finanziari dell'UE secondo la Direttiva PIF n. 1371 del 2017 (corruzione, riciclaggio e reati contro la Pubblica Amministrazione qualora connessi con reati lesivi del bilancio UE).**

Con Decreto del Direttore Generale e Coordinatore dell'Unità di Missione 29 dicembre 2023, n. 100, è stata approvata la nuova versione del Sistema di gestione e controllo (Si.Ge.Co.) degli interventi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza di titolarità del Ministero dell'istruzione e del merito.

Nel Si.Ge.Co. e nei suoi allegati, pubblicati sul sito <https://pnrr.istruzione.it/sigeco/>, sono state descritte e aggiornate le misure, le procedure e gli strumenti individuati per il contrasto alla corruzione e alla frode in armonia con le disposizioni nazionali ed europee.

Tra i documenti di interesse si riportano:

- la “Strategia antifrode per l’attuazione del PNRR” e lo “Strumento di autovalutazione del rischio frode nell’ambito del PNRR *Tool Fraud Risk Assessment*”. Entrambi i documenti sono stati approvati nella seduta del 6 giugno 2023 del Gruppo di Autovalutazione del Rischio di Frode e sono stati adottati nel Si.Ge.Co.;
- il documento denominato “Formalizzazione degli esiti derivanti dal processo di valutazione del rischio frode”, allegato 4.4.1 al Si.Ge.Co.;
- i due documenti di analisi dei rischi, denominati rispettivamente “Analisi dei rischi e metodologia di campionamento per i controlli in loco di *milestone* e *target* degli interventi PNRR” e “Analisi dei rischi e metodologia di campionamento per i controlli *on desk* di *milestone* e *target* degli interventi PNRR”, entrambi allegati al Si.Ge.Co. (4.10 e 4.11);
- il Manuale dei controlli con le relative checklist e i registri.

**7. Misure adottate nel 2023 nell’ambito della digitalizzazione e dell’uso di nuovi strumenti volti ad assicurare una più performante interoperabilità tra sistemi nella lotta contro le frodi, tenuto conto delle minacce esistenti e future legate alle nuove tecnologie, in termini di metodologie scelte, procedure e tecniche di analisi e valutazione dei rischi di irregolarità e di frode in danno del bilancio UE.**

L’Unità di Missione per il PNRR presso il Ministero dell’istruzione e del merito per lo svolgimento dei controlli sulle frodi e sui potenziali casi di “conflitto di interessi” e di “doppio finanziamento” utilizza per tramite del Sistema Informativo ReGIS di piattaforme informatiche e/o banche dati ad hoc preposte come ARACHNE e PIAF-IT. L’uso di tali piattaforme informatiche, compreso il Sistema informativo locale “Futura PNRR” affianca le procedure e le metodologie individuate nel Si.Ge.Co. e nel Manuale dei Controlli, nonché nelle Analisi del rischio e metodologie di campionamento on desk e in loco.

L’ADG ha avviato strategie per la *digital transformation* allo scopo di rafforzare l’efficacia delle procedure di controllo attraverso la loro digitalizzazione (sono allo studio dell’ADG soluzioni che impiegano l’Intelligenza Artificiale per la verifica della documentazione inserita, sistemi di automazione dell’acquisizione dei dati attraverso il riconoscimento ottico dei caratteri (OCR), verifiche automatizzabili attraverso l’interoperabilità e in generale automazione, almeno parziale, dei controlli).

## 8. Misure intraprese nel 2023 per migliorare l'individuazione, la segnalazione e il "follow up" delle frodi sospette.

La fase di individuazione e di segnalazione e le relative procedure che l'Unità di Missione per il PNRR ha predisposto per la realizzazione/attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza sono descritte nel Si.Ge.Co., insieme alle altre fasi che caratterizzano l'intero "ciclo di lotta alle frodi"; tutte le fasi sono ulteriormente dettagliate nell'allegato al Si.Ge.Co. denominato "Strategia antifrode per l'attuazione del PNRR".

Per quanto concerne il Programma nazionale "Scuola e competenze" 2021-2027, in tutti i casi in cui l'Autorità di Gestione rilevi potenziali irregolarità in sede di verifiche di I livello (fondamentale strumento per la loro individuazione) oppure ne venga a conoscenza per il mezzo di qualunque canale (notizie di cronaca, "segnalazioni" comprese quelle anonime, "denunce" "esposti" o comunicazioni di irregolarità o sospette frodi altrimenti denominate, provenienti da personale delle Istituzioni scolastiche o degli enti locali, o da terzi soggetti), vengono avviate, a prescindere dalla loro "intenzionalità", tutte le procedure atte all'accertamento delle irregolarità e all'adozione dei necessari conseguenti provvedimenti amministrativi.

Nell'unico caso di sospetta frode che l'ADG ha appreso nell'anno 2023 da notizie di stampa, dopo gli opportuni accertamenti, i contraddittori instaurati con il beneficiario si sono conclusi con provvedimenti di revoca dei progetti. Questi ultimi, integrando il primo verbale amministrativo di accertamento della esistenza delle irregolarità, hanno fatto sorgere l'obbligo di comunicazione. Al fine di garantire la compilazione corretta, completa e coerente dei campi di segnalazione sul sistema IMS OLAF, in aderenza alle indicazioni di cui alla richiamata nota n. DPE0000221 p-4.12.22.18 del 11 gennaio 2024, si è provveduto a richiedere alle competenti autorità giudiziarie elementi di informazione utili al corretto inquadramento delle irregolarità che, infatti, nel caso specifico verrà più propriamente qualificata come sospetta frode. Sarà cura dell'ADG seguire gli sviluppi dei procedimenti penali pendenti.

## 9. Misure programmate e/o attuate nel 2023 per il rafforzamento della "governance" antifrode, anche in termini di collaborazione sinergica tra gli attori istituzionali competenti per la prevenzione e il contrasto alle frodi in danno del bilancio dell'UE.

Tra le misure attuate nell'anno 2023 da parte dell'Unità di Missione PNRR presso il Ministero dell'istruzione e del merito per il rafforzamento della "governance" antifrode, è la costituzione del Gruppo di Autovalutazione del Rischio di Frode (GARF) con Decreto del Direttore Generale e coordinatore dell'Unità di Missione per il PNRR del Ministero dell'istruzione e del merito del 18 aprile 2023, n. 28.

Il GARF ha proceduto a regolamentare le attività da svolgersi, ha approvato un Regolamento interno, visionabile come allegato al Si.Ge.Co. e disponibile al link <https://pnrr.istruzione.it/sigeco/>, e ha anche provveduto ad adottare gli strumenti necessari per lo svolgimento dei controlli.

La "Strategia Generale Antifrode per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza" sottolinea l'importanza di garantire la partecipazione dei soggetti e degli uffici maggiormente interessati e coinvolti nei principali processi di gestione degli interventi PNRR, estendendo e rafforzando il Gruppo di Autovalutazione del Rischio di Frode con la presenza di ulteriori n. 5 funzionari in servizio presso gli Uffici dell'Unità di Missione per il PNRR del Ministero dell'istruzione e del merito.

Con riferimento alla collaborazione sinergica tra gli attori istituzionali competenti per la prevenzione e il contrasto delle frodi in danno del bilancio dell'UE, l'Unità di Missione fornisce, su richiesta delle autorità competenti, tutta la documentazione utile per il buon esito delle indagini in corso e il GARF invia regolarmente al Nucleo della Guardia di Finanza per la repressione delle frodi nei confronti dell'UE le segnalazioni con qualsiasi mezzo pervenute all'Unità di Missione PNRR al fine di consentire l'eventuale attivazione delle conseguenti azioni.

## 10. Approfondimento in merito alle misure adottate per la prevenzione e la lotta alle frodi nei confronti del PNRR.

L'Unità di Missione per il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), istituita con Decreto del Ministro dell'Istruzione, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, 21 settembre 2021, n. 284, ha predisposto e adottato, per quanto concerne il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, una strategia di contrasto alle frodi per mettere in campo tutte le opportune misure per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione e per garantire che l'utilizzo dei fondi sia conforme al diritto dell'Unione e a quello nazionale, applicabile nei settori della prevenzione, dell'individuazione e della rettifica delle frodi, dei casi di corruzione e dei conflitti di interessi (art. 22 Regolamento (UE) n. 2021/241).

La strategia si sostanzia in una pluralità di azioni coerenti e associate tra loro, intraprese nell'ambito di un approccio unitario e strutturato che, ispirato ai principi e agli orientamenti comunitari di cui alla nota EGESIF 14-0021-00 del 16/06/2014 *"Valutazione del rischio di frode e misure antifrode efficaci e proporzionate"*, si sviluppa secondo le principali fasi dell'intero ciclo di lotta alle frodi, come descritto nel Sistema di gestione e controllo (Si.Ge.Co.), la cui versione aggiornata è stata adottata con Decreto del Direttore Generale e Coordinatore dell'Unità di Missione 29 dicembre 2023, n. 100, ed è disponibile al link: <https://pnrr.istruzione.it/sigeco/>. Il Si.Ge.Co., declinato nei suoi allegati, definisce le modalità e le procedure per l'attuazione della strategia, anche grazie non solo all'adozione delle iniziative necessarie a prevenire le frodi, la corruzione, i conflitti di interesse ma individua anche le iniziative volte ad evitare il rischio di doppio finanziamento pubblico sugli interventi PNRR di competenza del Ministero dell'Istruzione e del merito. In particolare, tra gli allegati al Si.Ge.Co., relativi alle tematiche oggetto della presente relazione, l'Unità di Missione per il PNRR ha adottato e utilizza la *"Strategia antifrode per l'attuazione del PNRR"* e il *"Manuale dei controlli"* dotato di dettagliate *checklist* e di specifici registri necessari per l'espletamento delle attività di controllo sugli investimenti PNRR e sul conseguimento delle *Milestone* e dei *Target*.

Ai predetti documenti si aggiungono i seguenti due documenti per l'individuazione dei diversi livelli di rischio associati alla spesa ammissibile rendicontata, in proporzione ai quali viene determinata l'ampiezza del campione da sottoporre alle verifiche amministrative *in loco* e *on desk*, denominati rispettivamente *"Analisi dei rischi e metodologia di campionamento per i controlli in loco di milestone e target degli interventi PNRR"* e *"Analisi dei rischi e metodologia di campionamento per i controlli on desk di milestone e target degli interventi PNRR"*.

Ai precedenti documenti, si affiancano anche le *"Linee guida"* e le *"Istruzioni operative"* per le linee di investimento PNRR di competenza del Ministero dell'Istruzione e del merito. L'Unità di Missione per il PNRR ha recepito gli indirizzi della nota del Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, Ispettorato Generale per il PNRR dell'11 ottobre 2022, prot. 238431, in armonia con le predette Linee Guida EGESIF 14-0021-00 del 16.06.2014 per gli Stati membri, adottando una propria strategia antifrode descritta e dettagliata nel documento denominato *"Strategia antifrode per l'attuazione del PNRR"*. Inoltre, a seguito della nota del Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, Ispettorato generale per il PNRR, prot. n. 65687 del 6 aprile 2023, l'Unità di Missione per il PNRR ha rafforzato il Gruppo per l'Autovalutazione del Rischio Frode (GARF), estendendo la partecipazione a due funzionari per ciascun ufficio preposto all'attuazione del PNRR. Il Regolamento del GARF e la nomina dei suoi componenti avvenuta con Decreto del Direttore Generale e Coordinatore dell'Unità di Missione del 18 aprile 2023, n. 28, sono disponibili come allegati al Si.Ge.Co. al link: <https://pnrr.istruzione.it/sigeco/>.

Il GARF si è riunito in data 6 giugno 2023 per effettuare la prima attività di autovalutazione utilizzando lo *"Strumento di autovalutazione del Rischio Frode nell'ambito del PNRR - Tool Fraud Risk Assessment"* trasmesso con nota MEF- RGS prot. n. 65687 del 6 aprile 2023, le cui evidenze sono state formalizzate in un apposito documento di sintesi degli esiti. Entrambi i documenti sono allegati

al Si.Ge.Co. e disponibili al link: <https://pnrr.istruzione.it/sigeco/>. Ad ogni buon conto e per completezza, si comunica che il Direttore Generale dell'Unità di Missione per il PNRR presso il Ministero dell'istruzione e del merito, a seguito della nota del Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, Ispettorato generale per il PNRR, prot. n. 290465 del 22 dicembre 2023, in cui si sottolinea, tra l'altro, la necessità di garantire la composizione eterogenea del gruppo e la partecipazione dei soggetti e degli uffici maggiormente interessati e coinvolti nei principali processi di gestione degli interventi PNRR, ha proceduto all'allargamento dello stesso integrando ulteriori n. 5 funzionari in servizio presso l'Unità di Missione PNRR con Decreto direttoriale 29 aprile 2024, n. 19. Con specifico riferimento alle *policy* di prevenzione dei conflitti di interesse, l'Unità di Missione del PNRR presso il Ministero dell'istruzione e del merito impronta la propria azione negli interventi finanziati dal PNRR a quanto previsto:

- dal Regolamento Finanziario (UE) n. 2024/2509 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 23 settembre 2024 che disciplina le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione e definisce, tra l'altro, i principi applicabili in materia di conflitti di interesse;
- dalla Comunicazione della Commissione (2021/C121/01) che reca orientamenti sulla prevenzione e gestione dei conflitti di interesse, che prevede, tra l'altro, il ricorso al principio di separazione delle funzioni, in particolare tra chi effettua la selezione e chi effettua il controllo delle operazioni;
- dal citato Codice di comportamento che prevede, in particolare, l'obbligo di astensione per il personale dell'amministrazione che si trova in situazione di conflitto di interessi, anche potenziale, nello svolgimento della propria attività, e la sottoscrizione di un'apposita dichiarazione sull'assenza di conflitto di interessi;
- dal Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO), che prevede, tra l'altro, per i dirigenti, all'atto di conferimento dell'incarico, la presentazione di una dichiarazione sulla insussistenza di cause di inconferibilità di cui al D.Lgs n. 39/93 e, su base annuale, la sottoscrizione di una dichiarazione sulla insussistenza delle cause di incompatibilità di cui al suddetto Decreto. Nel Piano è altresì previsto che, nel caso di costituzione di commissioni di valutazione per la selezione di personale, per la scelta di contraenti cui affidare lavori, servizi o forniture, o per la concessione o erogazioni di sovvenzioni e contributi, sia assicurato il principio di rotazione quale misura di prevenzione della corruzione.

Alla luce dei suddetti richiami, l'Unità di Missione per il PNRR del Ministero dell'istruzione e del merito garantisce, nell'ambito dell'organizzazione del proprio sistema di gestione e controllo, il rispetto:

- del principio di separazione delle funzioni tra i soggetti che effettuano la valutazione delle proposte progettuali e i soggetti preposti all'esecuzione dei controlli sulle procedure e sulle spese rendicontate ai Soggetti attuatori;
- del principio di separazione delle funzioni nel caso di interventi a titolarità, tra i soggetti coinvolti nella gestione delle operazioni e i soggetti preposti all'esecuzione dei controlli ai fini della validazione delle relative spese;
- del principio di rotazione del personale nel caso di ricorso ai Nuclei di valutazione nell'ambito delle procedure valutative a graduatoria;
- individuazione, mediante specifici ordini di servizio, del personale assegnato ai controlli per ciascun investimento di competenza dell'Unità di Missione.

Inoltre, sempre nell'ambito della propria organizzazione per l'attuazione degli investimenti del PNRR, è previsto che i RUP/membri del Nucleo di Valutazione, nonché i soggetti preposti all'esecuzione dei controlli sulle spese rendicontate dai Soggetti attuatori, presentino, prima dello

svolgimento dell'attività, o con cadenza periodica nel caso di attività continuativa, apposita dichiarazione di assenza di conflitto di interesse.

Per quanto concerne il divieto del doppio finanziamento, al fine di garantire che le spese degli interventi finanziati dal PNRR non siano rimborsate anche da altre fonti di finanziamento pubbliche, l'Unità di Missione per il PNRR adotta una serie di misure atte a ridurre il rischio. In particolare, a titolo esemplificativo, si prevede:

- per tutti gli investimenti, l'inserimento del CUP e del titolo dell'intervento di riferimento sulla documentazione amministrativa, tecnica e contabile probatoria dell'avanzamento di spese, *target* e *milestone*; il codice CUP è sistematicamente controllato dal sistema informativo attraverso una specifica funzione automatica in cooperazione applicativa con il Dipartimento per la Programmazione Economica, che consente di verificare l'univocità del codice CUP ovvero che lo stesso non risulti associato ad altri progetti; a tal fine, in accordo fra Unità di Missione del PNRR e DIPE, per ciascun avviso vengono realizzati specifici "template" per la generazione dei CUP, che permettono di poter acquisire informazioni di dettaglio indicizzate sulla base delle linee di investimento;
- nel caso di documenti elettronici, quali fatture elettroniche, bonifici, quietanze di pagamento, ecc., l'indicazione, oltre al CUP e al titolo dell'intervento, se l'importo è rendicontato al 100% o in quota parte sul progetto;
- l'adozione di controlli incrociati, anche a campione, tra le informazioni presenti sul sistema informativo dedicato al PNRR e quelle di altre banche dati disponibili, volte a verificare se uno stesso intervento/spesa risulti finanziato/a da più fonti di finanziamento (ad es. nel caso di interventi di edilizia scolastica attraverso la verifica con i dati sugli interventi sugli edifici registrati nel Sistema nazionale dell'Anagrafe dell'edilizia scolastica e, ove necessario, anche mediante richiesta di scarico dei dati dell'Anagrafe dell'edilizia scolastica regionale; nel caso di interventi formativi rivolti a studenti attraverso la verifica, con il cruscotto PON Scuola, dei destinatari dei corsi; nel caso di interventi rivolti allo sviluppo della digitalizzazione attraverso la verifica, con il cruscotto Scuola digitale, dei finanziamenti ricevuti, ecc.).

Per un maggior dettaglio dei meccanismi relativi all'utilizzo dei differenti database e piattaforme al fine di rilevare i casi di doppio finanziamento si rinvia alle Indicazioni sul doppio finanziamento allegate al Si.Ge.Co. e disponibili al [link https://pnrr.istruzione.it/sigeco](https://pnrr.istruzione.it/sigeco).

Per quanto riguarda la prevenzione, considerata una priorità per ridurre al minimo i rischi di frode, l'Unità di Missione ha adottato misure ed azioni utili a prevenire eventuali comportamenti fraudolenti/fenomeni corruttivi, tra cui la realizzazione di attività di formazione, che garantiscono la diffusione di una "cultura etica" di lotta alle frodi; politiche di etica e integrità, curate sia dal personale interno al Ministero dell'istruzione e del merito sia da personale esterno e da enti certificatori riconosciuti come la Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA), e la realizzazione di attività di sensibilizzazione come la produzione di una *newsletter* dedicata ai temi dell'anticorruzione e dell'antifrode, istituita per favorire il costante aggiornamento di tutti coloro che a vario titolo, all'interno dell'Unità di Missione per il PNRR del Ministero dell'istruzione e del merito, si occupano della gestione, del monitoraggio e dei controlli dei progetti relativi al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Il Direttore dell'Unità di Missione per il PNRR è altresì Autorità di Gestione (ADG) del Programma Operativo Nazionale "PON per la scuola" 2014-2020 e del Programma Nazionale "Scuole e competenze 2021-2027", che attua la propria strategia antifrode attraverso l'Ufficio IV Programmazione e gestione dei fondi strutturali europei e nazionali per lo sviluppo e la coesione sociale nel settore dell'istruzione, posto funzionalmente alle dipendenze della Unità di Missione del PNRR e nell'ambito del quale la prevenzione, l'individuazione e il contrasto alle irregolarità e frodi è perseguito tramite l'attività del Gruppo autovalutazione del rischio (GAR). Il GAR assicura un'appropriata gestione dei rischi attraverso l'elaborazione di procedure idonee a identificare le attività potenzialmente sog-

gette all'insorgenza dei rischi e adotta azioni e misure adeguate a prevenire la configurazione dei rischi stessi e misure correttive idonee a mitigare i rischi individuati affinché si mantengano entro livelli accettabili.

La valutazione del rischio viene effettuata in relazione a ciascuno dei 4 processi chiave interessati da possibili rischi, coerentemente alle indicazioni fornite a livello comunitario e nazionale. Tale valutazione viene aggiornata con cadenza annuale nonché al verificarsi di eventi potenzialmente idonei a incrementare i livelli di rischio (mutamenti del contesto organizzativo e/o normativo, modifiche riguardante il Programma e i suoi beneficiari, ecc.).

Il GAR, rispondendo alle indicazioni dello specifico Si.Ge.Co., è gruppo multidisciplinare costituito dai rappresentanti dell'Area "Controlli contenzioso e irregolarità" e dai rappresentanti delle varie Aree alle quali afferiscono i processi chiave oggetto della valutazione stessa ("Selezione dei candidati", "Implementazione del programma a verifica delle attività", "Certificazione e Pagamenti" e "Appalti diretti da parte dell'ADG"). La metodologia utilizzata per la valutazione del rischio (sotto il profilo della probabilità di accadimento e del possibile impatto), si basa sulle seguenti 5 fasi: (i) valutazione del rischio lordo, quale livello di esposizione al rischio inteso in senso; (ii) valutazione dell'efficacia dei controlli attualmente previsti dal Si.Ge.Co.: controlli amministrativi e controlli in loco; controllo a campione dell'ADC; controlli dell'ADA; (iii) valutazione del rischio netto: con il quale si determina l'effetto dei controlli sul rischio lordo; (iv) valutazione del *target risk*, ovvero valutazione del rischio tollerabile e (v) piani di azione correttivi. L'Area "Controlli, contenzioso e irregolarità": provvede alla trattazione e gestione di ogni elemento di irregolarità e/o sospetta frode acquisiti in sede di verifiche di I livello o tramite notizie di cronaca, "segnalazioni" comprese quelle anonime, "denunce" "esposti" o comunicazioni di irregolarità o sospette frodi altrimenti denominate, provenienti da personale delle Istituzioni scolastiche, quali principali beneficiari del Programma, ovvero da terzi soggetti, e si occupano di svolgere le seguenti attività:

- gestione delle irregolarità: istruttorie dei casi segnalati con controlli *desk* e in loco *ad hoc*, richieste di accertamenti ispettive a cura degli Uffici scolastici regionali competenti per territorio, instaurazione di contraddittori con i beneficiari, definizione e adozione di conseguenti provvedimenti amministrativi (rettifiche finanziarie, revoche finanziamenti, ecc.);
- definizione dei casi di applicabilità OLAF e comunicazione tramite piattaforma comune (IMS);
- gestione e follow-up dei relativi procedimenti amministrativi, ivi compresi quelli riguardanti i casi comunicati all'OLAF (segnalazioni e richiesta informazioni alle competenti Autorità giudiziarie, azioni di recupero etc).

Le principali linee d'azione adottate nelle attività di prevenzione e contrasto delle irregolarità e delle frodi in danno dell'Unione Europea, oltre a quanto già descritto, possono essere sintetizzate come segue:

- autovalutazione dei rischi;
- adozione di procedure di controllo atte a garantire misure efficaci e proporzionate per la lotta antifrode, rafforzate dall'ausilio del sistema informativo gestionale di supporto del programma che consente di tracciare interamente il processo e in cui sono infatti integrate tutte le funzioni di controllo (controlli di I livello *desk* e *in loco*, controlli di secondo livello da parte dell'AdA e per i controlli svolti a cura dell'AdC) consentendo un monitoraggio costante dei progetti assoggettati a verifica e degli esiti raggiunti dalle verifiche stesse;
- attuazione periodica della procedura di Quality Review, finalizzata alla valutazione della qualità, della correttezza e della coerenza delle verifiche di I livello, aggiornamento delle *checklist*, l'introduzione di nuovi punti di controllo sulle verifiche amministrative e in generale l'adozione di piste di controllo potenzialmente sempre più efficaci;

- adozione di una strategia per la *digital transformation* che mira a rafforzare l'efficacia delle procedure di controllo attraverso la loro digitalizzazione (sono allo studio dell'ADG soluzioni che impiegano l'Intelligenza Artificiale per la verifica della documentazione inserita, sistemi di automazione dell'acquisizione dei dati attraverso il riconoscimento ottico dei caratteri (OCR), verifiche automatizzabili attraverso l'interoperabilità e in generale automazione, almeno parziale, dei controlli);
- la consultazione del sistema informatico ARACHNE, la predisposizione e diffusione di istruzioni e circolari con indicazioni specifiche per la corretta attuazione e gestione degli interventi, anche alla luce delle risultanze degli Audit;
- formazione costante: le risorse dell'Ufficio IV svolgono corsi di formazione e aggiornamento presso la Scuola Nazionale dell'Amministrazione, con particolare riguardo ai percorsi relativi agli appalti pubblici e alla prevenzione e contrasto alla corruzione nelle PA.

Nell'anno 2023, l'ADG ha appreso da notizie di stampa di n. 1 caso di sospetta frode riguardanti diversi progetti autorizzati ad un unico beneficiario, relativamente al quale ha provveduto a porre in essere tutte le azioni necessarie (sospensione dei pagamenti, accertamenti ispettivi a cura dell'USR, instaurazione di contraddittori, provvedimenti di revoca dei progetti e richiesta informazioni a organismo di controllo esterno su pendenza procedimenti penali a cui seguirà la segnalazione su IMS OLAF a conclusione di tutto l'iter, laddove ne ricorrano i presupposti).

Il GAR in sede di aggiornamento della autovalutazione del rischio non ha ritenuto vi sia stato incremento del rischio lordo o netto. Tra l'altro, nell'anno 2023 non sono stati segnalati casi di presunta frode sul sistema IMS-OLAF, ma unicamente n. 2 casi di irregolarità rilevati dall'Autorità di Audit nel corso dei controlli di II livello. Anche la consultazione della mappatura dei rischi effettuata tramite lo strumento ARACHNE non ha evidenziato un aumento rilevante dei punteggi di rischio.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Dipartimento della  
Funzione Pubblica

## 1. Attività di prevenzione e contrasto alle irregolarità e alle frodi.

Il Dipartimento della Funzione Pubblica, nel suo ruolo di Organismo Intermedio nell'ambito del Programma Operativo Nazionale "Governance e Capacità Istituzionale" 2014-2020, nonché di Amministrazione titolare di misure finanziate dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza italiano ha adottato – in entrambi i contesti appena citati – misure finalizzate a garantire una efficace azione di prevenzione, contrasto e repressione di irregolarità e di frodi a danno del Bilancio e degli interessi finanziari dell'Unione Europea.

### a. Fondi SIE 2014-2020

In adempimento dell'Art. 125 paragrafo 4, lettera c) del Regolamento sulle disposizioni comuni (RDC) UE n.1303/2013 e in coerenza con quanto disposto dal Sistema di Gestione e Controllo (Si. Ge.Co.) del Programma Operativo Nazionale "Governance e Capacità Istituzionale" 2014-2020 (paragrafo 2.1.4), con Decreto n. 39/2017 del 16 febbraio 2017 è stato formalmente istituito il "Gruppo di valutazione dei rischi di frode" (GVRF) del PON "Governance" 2014-2020 (PON GOV), incaricato di effettuare l'autovalutazione dei rischi di frode e il relativo monitoraggio.

Come componente del GVRF, il Dipartimento della Funzione Pubblica, in qualità di Organismo Intermedio (OI) del PON GOV (in virtù della Convenzione di Delega sottoscritta il 4 agosto 2015 con l'Agenzia per la Coesione Territoriale ACT), relativamente alle azioni di propria competenza del PON, al fine di ridurre al minimo il rischio del verificarsi di determinati comportamenti fraudolenti, collabora nell'attuazione di una specifica procedura di valutazione del rischio in conformità con quanto indicato nel documento definito dal gruppo di esperti EGESIF (*Expert group on European Structural and Investment Funds*) della Commissione Europea nella nota 14-0021-00 del 16 giugno 2014 "Valutazione del rischio di frode e su misure antifrode efficaci e proporzionate".

La procedura di valutazione del rischio di frode è correlata alle principali situazioni dove i processi chiave per l'attuazione del PON GOV potrebbero essere più esposti alla manipolazione da parte di individui o organizzazioni fraudolente, alla valutazione della probabilità e della gravità che tali situazioni possano avere e a quanto viene attualmente realizzato da parte dell'OI per contrastarle. L'attenzione è rivolta ai tre processi chiave ritenuti più esposti a rischi di frode specifici:

- selezione dei candidati;
- attuazione e verifica delle operazioni;
- certificazione e pagamenti.

La procedura si basa su cinque fasi metodologiche:

- (1) quantificazione del rischio che un determinato tipo di frode possa verificarsi, valutandone impatto e probabilità ("rischio complessivo");
- (1) valutazione dell'efficacia dei controlli attualmente in vigore per limitare il rischio complessivo;



- (2) valutazione del “rischio netto”, dopo aver preso in considerazione l’effetto degli eventuali controlli attuati e la loro efficacia, cioè la situazione così com’è al momento attuale (“rischio residuo”);
- (3) valutazione dell’effetto dei controlli previsti sul rischio netto (“residuo”);
- (4) definizione del rischio target, vale a dire il livello di rischio che l’OI (di concerto con l’Autorità di Gestione) ritiene tollerabile dopo che tutti i controlli sono definiti e operanti.

Nel corso del 2023, il DFP – come stabilito nell’undicesima riunione del GVRF del 5 aprile 2023 – ha effettuato l’aggiornamento del proprio Strumento di autovalutazione dei rischi di frode (adottato in prima istanza il 21 giugno 2017 e, da ultimo, il 30 giugno 2021). In particolare, il lavoro condotto dal DFP in seno al GVRF ha riguardato:

- in primo luogo, un riesame della valutazione dei rischi lordi (in termini di impatto e probabilità) sulla base della documentazione, dei dati e delle rilevazioni disponibili inerenti le principali aree e i livelli di rischio così come rappresentati nel Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT) 2022-2024 della PCM, nonché alla luce delle risultanze delle attività di controllo di I livello svolte nelle annualità precedenti; in parallelo è stato condotto un riesame della valutazione dell’efficacia (combinata) dei controlli in essere e delle azioni a presidio dei rischi, così come declinati nel Si.Ge.Go. del PON GOV;
- in secondo luogo, l’analisi degli esiti delle verifiche di gestione ex art 125 RDC svolte dall’OI-DFP relativamente agli interventi di propria competenza nel VII anno contabile (1/07/2020 – 30/06/2021) e nell’VIII anno contabile (1/07/2021 – 30/06/2022): le verifiche amministrative non hanno rilevato particolari criticità sulle procedure di affidamento oggetto di controllo; in relazione ai controlli sulle spese, inoltre, sono state effettuate solo alcune decurtazioni di importo ridotto (euro 4.862,23 nel VII anno contabile ed euro 3.840,66 nell’VIII anno contabile), ascrivibili essenzialmente a errori materiali di imputazione dei costi, a spese non correttamente giustificate e/o a carenza della documentazione giustificativa.

Per completezza, si aggiunge che sono stati analizzati gli esiti delle Relazioni annuali di controllo (RAC) ex art 127 paragrafo 5, lettera b) RDC relative alla chiusura del VII anno contabile (1/07/2020 – 30/06/2021) e VIII anno contabile (1/07/2021 – 30/06/2022) eseguite dall’Autorità di Audit del PON GOV: in base agli elementi emersi in sede di *audit*, l’AdA ha concluso che il livello di affidabilità attribuibile al Si.Ge.Co. per la sua capacità di garantire la legittimità e regolarità delle spese è riconducibile, sulla base delle indicazioni riportate nella EGESIF\_14-0013-final del 18 dicembre 2014 nonché in applicazione della Nota EGESIF 15\_0007\_02-final del 9 ottobre 2015, nella Categoria 1 “senza riserve”.

Sulla base delle analisi e delle valutazioni appena descritte, lo Strumento di autovalutazione è stato aggiornato mediante la conferma dell’attribuzione dei punteggi ai singoli rischi e all’effetto combinato dei controlli in essere.

#### **b. PNRR**

Secondo le previsioni del Regolamento (UE) n. 2021/241 (che istituisce il Dispositivo europeo per la ripresa e la resilienza - RRF) e in coerenza con l’art. 11 dell’Accordo di finanziamento tra la Commissione Europea e lo Stato membro, i piani nazionali di ripresa e resilienza devono essere attuati in linea con il principio della sana gestione finanziaria, che comprende la prevenzione e il

perseguimento efficace della frode (ivi compresi la corruzione, il conflitto di interessi e il doppio finanziamento).

Tutti i livelli di *governance* (siano essi di natura pubblica o privata) coinvolti all'interno del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza italiano (di seguito "PNRR") devono quindi impegnarsi ad aderire ai principi di integrità, obiettività e onestà e a garantire elevati standard giuridici, etici e morali nella gestione e attuazione del PNRR, nonché ad adottare una politica di "tolleranza zero" nei confronti degli illeciti, mettendo in atto un solido sistema di controllo teso a prevenire e ad individuare le attività fraudolente e, qualora queste si verificano, a rettificarne prontamente le conseguenze.

A integrazione di quanto relazionato per l'anno 2022, si rappresenta che, alla luce delle intervenute modifiche normative (quali, ad esempio, la disciplina del *whistleblowing* e del nuovo Codice dei contratti pubblici di cui al D.Lgs n. 36/2023), delle esperienze maturate nel corso del primo anno di attuazione della "Strategia Generale Antifrode per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza", nonché degli esiti degli *audit* della CE/DG-ECFIN e della Corte dei Conti europea (ECA), è stata elaborata dall'Ispettorato Generale per il PNRR, con il contributo dei competenti *stakeholders* istituzionali (Autorità Nazionale Anti Corruzione - ANAC, Guardia di Finanza, Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione Europea - COLAF, Banca d'Italia - UIF, Corte dei Conti nazionale), la nuova versione (2.0) della Strategia, adottata in data 22 dicembre 2023 con nota RGS n. 290465 (Circolare n. 35/2023). La principale novità apportata dalla nuova Strategia è l'introduzione dello Strumento di autovalutazione del rischio frode per il PNRR (par 5.2.1). È stato, pertanto, predisposto dall'Ispettorato Generale per il PNRR (di seguito "IG PNRR") uno strumento di supporto per le Amministrazioni per la valutazione dell'impatto e della probabilità di eventuali rischi di frode lesivi degli interessi finanziari dell'UE. Il documento è stato condiviso con la "Rete dei referenti antifrode" e diffuso con nota della RGS n. 65687 del 6 aprile 2023.

Considerato che l'IG PNRR, con la citata Circolare 35/2023, ha raccomandato alle Amministrazioni titolari di Misure PNRR di recepire tempestivamente i contenuti del nuovo documento all'interno delle proprie "strategie antifrode settoriali", se del caso, nei sistemi di gestione e controllo e nella manualistica operativa delle misure PNRR a titolarità di ciascuna Amministrazione (es: Linee guida per i Soggetti attuatori, Manuale delle procedure di controllo, ecc.), il Gruppo operativo per l'autovalutazione del rischio di frode (GOARF) del Dipartimento della Funzione Pubblica ha predisposto il Manuale di attuazione della politica antifrode, con l'obiettivo di illustrare il sistema antifrode adottato dal DFP nell'intento di prevenire, individuare e correggere possibili casi di corruzione, frode e conflitto di interessi che si possono verificare negli interventi PNRR di competenza. Il documento - che si inserisce all'interno di un quadro più ampio di istruzioni relative agli interventi PNRR di competenza del DFP, che comprende anche il Si.Ge.Co. e il Manuale dei controlli, entrambi attualmente in fase di aggiornamento - è stato approvato nella riunione del GOARF del 12 febbraio 2024 e successivamente adottato dal Decreto direttoriale del 20 maggio 2024, protocollo DFP-0034274-P-21/05/2024.

Nel Manuale sono descritte le attività di valutazione del rischio affidate al GOARF, che è uno specifico gruppo di lavoro istituito con nota del Capo Dipartimento della Funzione Pubblica ID 44966227 del 3 marzo 2023, che annovera i seguenti membri effettivi:

- Referente antifrode PNRR designato dal Dipartimento della Funzione Pubblica ai sensi dell'art. 3 della Determina del RGS n. 57 del 9 marzo 2022, con funzioni di Presidente;

- Unità di Missione PNRR – Dirigente pro tempore del Servizio di rendicontazione e controllo PNRR;
- Unità di Missione PNRR – Dirigente pro tempore del Servizio di coordinamento della gestione PNRR;
- Gestore delle richieste di anticipazione e rimborso PNRR;
- Ufficio per i concorsi e il reclutamento – Dirigente indicato dal Direttore *pro tempore*;
- Ufficio per la semplificazione e la digitalizzazione – Dirigente indicato dal Direttore *pro tempore*;
- Ufficio per l'organizzazione ed il lavoro pubblico – Dirigente indicato dal Direttore *pro tempore*;
- Ufficio per la qualità della performance e le riforme – Dirigente indicato dal Direttore *pro tempore*;
- Ufficio per l'innovazione amministrativa, la formazione e lo sviluppo delle competenze – Dirigente indicato dal Direttore *pro tempore*;
- Ufficio gestione amministrativa – Dirigente *pro tempore* del Servizio per gli interventi a regia e controlli;
- Referente per il Dipartimento della Funzione Pubblica per la prevenzione della Corruzione e Trasparenza;
- Ispettorato per la Funzione Pubblica – Direttore *pro tempore*.

Il Regolamento interno, approvato nella riunione di insediamento in data 6 marzo 2023, ammette la possibilità che i componenti effettivi possano essere sostituiti da componenti supplenti in caso di assenza o impedimento. Il Gruppo può essere affiancato, previo assenso del Presidente, dal personale coinvolto, per le rispettive competenze, nel coordinamento strategico, nella selezione, attuazione, controllo e monitoraggio degli interventi di competenza del DFP, nonché da esperti in materia di antifrode.

La strategia antifrode del DFP richiama i principi e gli orientamenti comunitari previsti nella Nota EGESIF\_14-0021-00 del 16 giugno 2014, che individua le seguenti fasi del ciclo di lotta alle frodi:

- (1) Prevenzione: adozione di misure e azioni utili a prevenire eventuali comportamenti fraudolenti e fenomeni corruttivi, secondo quanto previsto dal Piano Triennale della prevenzione della Corruzione e attraverso l'utilizzo della banca dati ORBIS, del sistema ARACHNE e della Piattaforma Integrata Anti Frode (PIAF);
- (2) Individuazione: individuazione delle irregolarità attraverso i controlli previsti dalla legislazione vigente, nonché attraverso l'implementazione del sistema dei controlli aggiuntivi introdotti specificatamente per i fondi PNRR;
- (3) Segnalazione: comunicazione delle irregolarità riscontrate dall'analisi della documentazione mediante l'avvio di apposite procedure di segnalazione agli Organismi nazionali ed europei competenti;
- (4) Azioni correttive: predisposizione e monitoraggio dei piani di prevenzione del rischio frodi, avvio delle procedure di recupero delle somme indebitamente percepite dai soggetti beneficiari dei fondi PNRR, inserimento delle rettifiche finanziarie sui sistemi informativi.

L'attività di autovalutazione ha ad oggetto i processi fondamentali considerati maggiormente esposti a rischi di frode specifici, quali: la selezione degli interventi, l'attuazione e la verifica delle attività, la rendicontazione di *milestone* e *target*, la rendicontazione delle spese e il circuito finanziario.

Tale attività viene svolta avvalendosi di specifici strumenti operativi quali lo Strumento di autovalutazione del rischio frode nell'ambito del PNRR "*Tool Fraud Risk Assessment*", trasmesso al DFP, unitamente alle relative Linee Guida, con nota MEF - RGS prot. n. 65687 del 6 aprile 2023. Nel corso del 2023 il GOARF ha provveduto a completare l'autovalutazione del rischio frode per tutti gli interventi PNRR di competenza del Dipartimento della Funzione Pubblica.

Ulteriori strumenti di cui può avvalersi il DFP nell'attività di prevenzione e monitoraggio del rischio antifrode sono rappresentati dai sistemi informativi di analisi dei rischi, quali la banca dati ORBIS, il sistema informativo comunitario ARACHNE e la Piattaforma PIAF-IT. Essi costituiscono un importante supporto all'attività di sorveglianza del rischio e alla sua evoluzione nel corso dell'attuazione degli investimenti, permettendo di monitorare i livelli di rischio dei progetti, dei Soggetti attuatori e dei soggetti contraenti. La banca dati ORBIS contiene informazioni dettagliate e confrontabili di oltre 200 milioni di aziende e società di tutto il mondo (informazioni finanziarie, azionariato e partecipazioni, anagrafica completa: ragione sociale, indirizzo, anno di costituzione ecc.) e, nell'ambito delle progettualità PNRR, costituisce un utile supporto per la verifica dei titolari effettivi dichiarati dai Soggetti attuatori individuati dalle Amministrazioni centrali titolari di Misura, nonché dagli appaltatori/sub-appaltatori selezionati in esito a procedure di gara.

## **2. Misure adottate nel 2023 per una più efficace azione di prevenzione e repressione delle irregolarità e frodi in danno all'UE e degli altri illeciti potenzialmente lesivi degli interessi finanziari dell'UE secondo la Direttiva PIF n. 1371 del 2017 (corruzione, riciclaggio e reati contro la Pubblica Amministrazione qualora connessi con reati lesivi del bilancio UE).**

Relativamente al PON "*Governance*" 2014-2020, il DFP – in qualità di Organismo Intermedio – si è provveduto ad aggiornare lo Strumento di autovalutazione dei rischi di frode, adottato dal Gruppo di valutazione dei rischi di frode il 3 luglio 2023, tenendo conto sia di quanto definito nel Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT) 2022-2024 della PCM sia degli esiti delle verifiche di gestione ex art 125 RDC, svolte dall'OI-DFP relativamente agli interventi di propria competenza nel VII anno contabile (1/07/2020 – 30/06/2021) e nell'VIII anno contabile (1/07/2021 – 30/06/2022), nonché degli esiti delle Relazioni annuali di controllo (RAC) ex art 127 par 5 lett b RDC relative ai medesimi anni contabili.

Relativamente al PNRR, il GOARF, nel corso del 2023, ha predisposto e approvato il "Manuale di attuazione della politica antifrode" con l'obiettivo di illustrare il sistema antifrode adottato dal DFP nell'intento di prevenire, individuare e correggere possibili casi di corruzione, frode e conflitto di interessi che si possono verificare negli interventi PNRR di competenza. Il documento, adottato dal Decreto direttoriale del 20 maggio 2024, protocollo DFP-0034274-P-21/05/2024, si inserisce all'interno di un quadro più ampio di istruzioni relative agli interventi PNRR di competenza del DFP, che comprende anche il Si.Ge.Co. e il Manuale dei controlli, entrambi attualmente in fase di revisione. Le attività di valutazione del rischio frode sono affidate al GOARF che, nella riunione di insediamento del 6 marzo 2023, ha approvato il Regolamento interno. Infine, nel PIAO della Presidenza del Consiglio dei Ministri 2023-2025, approvato con DPCM 30 marzo 2023 e registrato alla Corte dei Conti al n. 1247 in data 4 maggio 2023, sono state previste specifiche iniziative di formazione e sensibilizzazione in tema di contrasto alle frodi a beneficio di tutto il personale, interno ed esterno, sia

di livello dirigenziale che funzionale, direttamente coinvolto nei processi di gestione delle riforme, con il duplice obiettivo di diffondere una cultura amministrativa basata sulla prevenzione, e di fornire competenze e strumenti pratici e operativi per una pronta ed efficace risposta nell'individuazione e segnalazione dei casi sospetti.

**3. Misure adottate nel 2023 nell'ambito della digitalizzazione e dell'uso di nuovi strumenti volti ad assicurare una più performante interoperabilità tra sistemi nella lotta contro le frodi, tenuto conto delle minacce esistenti e future legate alle nuove tecnologie, in termini di metodologie scelte, procedure e tecniche di analisi e valutazione dei rischi di irregolarità e di frode in danno del bilancio UE.**

Relativamente al PON "Governance" 2014-2020, il Si.Ge.Co. del Programma prevede modalità specifiche per identificare le operazioni che potrebbero essere esposte al rischio di frode, al conflitto d'interesse ecc., anche attraverso l'utilizzo del sistema ARACHNE. I dati estratti dal Sistema dall'Autorità di Gestione del PON sono utilizzati dall'Ufficio del DFP responsabile del controllo di I livello nella propria attività di valutazione e gestione del rischio nell'ambito dell'esecuzione delle verifiche di gestione e delle verifiche sul posto (anche ricorrendo a bilanciamenti dei campioni estratti ai fini delle verifiche in loco delle operazioni), nonché dai componenti DFP del Gruppo di valutazione dei rischi di frode nell'attività di valutazione e di monitoraggio del rischio di frode ai fini dell'aggiornamento dello Strumento di autovalutazione.

Relativamente al PNRR, nel "Manuale di attuazione della politica antifrode", elaborato nel corso del 2023, al par. 4.1.3 (I sistemi informativi di analisi dei rischi) sono previsti appositi strumenti di cui può avvalersi il DFP nell'attività di prevenzione e monitoraggio del rischio quali: la banca dati ORBIS, il sistema informativo comunitario ARACHNE e la Piattaforma PIAF-IT: essi costituiscono un importante supporto all'attività di sorveglianza del rischio e alla sua evoluzione nel corso dell'attuazione degli investimenti, permettendo di monitorare i livelli di rischio dei progetti, dei Soggetti attuatori e dei soggetti contraenti.

**4. Misure intraprese nel 2023 per migliorare l'individuazione, la segnalazione e il "follow-up" delle frodi sospette.**

Relativamente al PON "Governance" 2014-2020, in sede di aggiornamento del proprio Strumento di autovalutazione dei rischi di frode (approvato dal Gruppo di valutazione dei rischi di frode nel corso della riunione del 3 luglio 2023), l'OI-DFP – anche in considerazione degli esiti delle verifiche di gestione ex art 125 RDC svolte dall'OI-DFP relativamente agli interventi di propria competenza nel VII anno contabile (1/07/2020 – 30/06/2021) e nell'VIII anno contabile (1/07/2021 – 30/06/2022) nonché degli esiti delle Relazioni annuali di controllo (RAC) ex articolo 127, paragrafo 5, lettera b) RDC relative ai medesimi anni contabili – ha confermato le proprie valutazioni in merito alla probabilità e al rischio del verificarsi di frodi, tenendo conto delle procedure previste dal Si.Ge.Co. del Programma.

È stabilito, infatti, che l'Autorità di Certificazione e l'Autorità di Audit, attraverso il Sistema informativo del PON, ricevano dall'OI – per il tramite dell'Autorità di Gestione – tutte le informazioni circa gli esiti delle verifiche effettuate (*checklist* e verbali di controllo), comprese le informazioni in merito alle carenze e/o alle irregolarità (inclusi i casi di frode sospetta e quelli accertati) e sul loro *follow-up* (par. 2.2.3.9 e 2.2.3.10). È stabilito, inoltre, che l'AdG – con il supporto dell'OI – segua il *follow-up* dei progressi nei procedimenti amministrativi e giudiziari relativi alle irregolarità precedentemente riscontrate al fine di garantire la sana gestione finanziaria del PON. Riguardo alle irregolarità segna-

late, l'Autorità di Gestione indica anche: *i*) il carattere amministrativo o penale delle sanzioni; *ii*) se le sanzioni risultano dalla violazione del diritto comunitario o nazionale; *iii*) le disposizioni che fissano le sanzioni; *iv*) l'eventuale accertamento di una frode. Infine, è previsto che l'OI provveda all'adozione degli atti necessari al recupero degli importi indebitamente versati, compresi i relativi interessi di mora, e alla loro registrazione nel Sistema informativo, il quale permette anche la registrazione degli interessi relativi a recuperi stessi.

Relativamente al PNRR si rappresenta che le attività per l'individuazione, la segnalazione e il "follow-up" delle frodi sospette sono state svolte ordinariamente dal Servizio di rendicontazione, controllo e prevenzione frodi PNRR, dell'Unità di Missione per il coordinamento attuativo del PNRR, come previsto dal Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 30 giugno 2023, ai sensi della disciplina vigente, ivi inclusa più specificatamente la "Strategia Generale Antifrode per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza", di cui alla Nota della RGS n. 238431 dell'11 ottobre 2022.

Inoltre, in data 23 ottobre 2023 il GOARF (Gruppo operativo per l'autovalutazione del rischio frode) ha approvato il "Manuale di attuazione della politica antifrode", successivamente aggiornato, dal medesimo Gruppo, in data 12 Febbraio 2024 a seguito dell'adozione della nuova "Strategia Generale Antifrode per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza - versione 2.0" del dicembre 2023. Il Manuale è stato adottato in via definitiva nel maggio 2024.

Più specificatamente il par. 4.4.1 ("La predisposizione e il monitoraggio dei Piani di Azione") prevede la predisposizione da parte delle Amministrazioni centrali titolari di misure PNRR, responsabili della gestione ordinaria dei rischi di frode, di specifici Piani di azione come rilevati nell'autovalutazione dei rischi di frode. I Piani di azione, monitorati attraverso adeguate procedure di *follow-up*, sono finalizzati ad introdurre misure correttive che, a fronte delle irregolarità riscontrate, possano sanare criticità sistemiche, così come l'applicazione della rettifica finanziaria a livello di singola operazione, con la conseguente deduzione dell'importo oggetto dell'irregolarità rilevata e il relativo recupero della somma indebitamente erogata. Il Servizio di rendicontazione, controllo e prevenzione frodi PNRR dell'Unità di Missione, di cui sopra, realizza un'istruttoria volta a individuare chiaramente l'irregolarità, la natura e l'ammontare delle somme da recuperare. Ove rilevata una condizione di irregolarità, l'istruttoria è sottoposta al Direttore Generale della medesima Unità di Missione che provvede a trasmetterla al Capo Dipartimento e al Gestore delle richieste di rimborso e anticipazione per le necessarie rettifiche legate all'operatività del circuito finanziario, con lo scopo di ripristinare una situazione di conformità alla normativa nazionale ed europea delle spese dichiarate.

#### **5. Misure programmate e/o attuate nel 2023 per il rafforzamento della "governance" antifrode, anche in termini di collaborazione sinergica tra gli attori istituzionali competenti per la prevenzione e il contrasto alle frodi in danno del bilancio dell'UE.**

Relativamente al PON "Governance" 2014-2020, come indicato al punto precedente, in sede di aggiornamento del proprio Strumento di autovalutazione dei rischi di frode nel 2023, l'OI-DFP ha confermato le proprie valutazioni in merito alla probabilità e al rischio del verificarsi di frodi, tenendo conto delle procedure previste dal Si.Ge.Co. del Programma. È stabilito, infatti, che l'OI supporti l'AdG per le azioni di propria competenza, che consistono, in primo luogo, nel valutare se gli elementi indicati nelle comunicazioni di irregolarità ricevute sono di consistenza tale da rendere fondata l'ipotesi dell'avvenuta violazione di una norma comunitaria o nazionale anche astrattamente idonea a provocare pregiudizio al bilancio comunitario. In caso affermativo, l'AdG, con il supporto del proprio Ufficio controlli, inoltra la comunicazione d'irregolarità, tramite il Sistema informatico N.I.M.S. alla Presidenza del Consiglio dei Ministri che, a sua volta, la trasmette alla Commissione Europea.

Nell'ambito delle stesse comunicazioni, l'AdG segnala anche alla CE tutti i procedimenti avviati in seguito alle irregolarità comunicate, nonché i cambiamenti significativi derivati da detti interventi: tali informazioni riguardano l'apertura, la conclusione o l'abbandono di procedimenti sanzionatori amministrativi o penali in relazione alle irregolarità segnalate, nonché l'esito dei suddetti procedimenti. Infine, è stabilito che l'AdG, con il supporto del proprio Ufficio controlli, provveda alla creazione, sul Sistema informativo IMS, di un'apposita "comunicazione sul seguito dato".

Relativamente al PNRR, come rappresentato al punto 1, nel corso del 2023 si è insediato il GOARF e si è provveduto all'elaborazione, approvazione e adozione del "Manuale di attuazione della politica anti-frode" che recepisce le indicazioni fornite dall'Ispettorato Generale per il PNRR con la nuova versione (2.0) della "Strategia Generale Antifrode per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza", adottata in data 22 dicembre 2023 con nota RGS n. 290465 (Circolare n. 35/2023), le Linee guida per la compilazione dello Strumento di autovalutazione del rischio frode nell'ambito del PNRR "Tool Fraud Risk Assessment", v. 1.0 del 6 aprile 2023, la Nota MEF - RGS - Prot. n. 65687/2023 del 6 aprile 2023 e la Circolare MEF-RGS del 14 aprile 2023, n. 16, recante "Integrazione delle Linee Guida per lo svolgimento delle attività di controllo e rendicontazione delle Misure PNRR di competenza delle Amministrazioni centrali e dei Soggetti attuatori - Rilascio in esercizio sul sistema informativo ReGiS delle Attestazioni dei controlli svolti su procedure e spese e del collegamento alla banca dati ORBIS, nonché alle piattaforme antifrode ARACHNE e PIAF-IT".



*Presidenza del Consiglio dei Ministri*

## Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie

Nel quadro delle proprie missioni, il DARA svolge azioni volte all'innalzamento della capacitazione istituzionale delle amministrazioni di livello subnazionale in ordine all'utilizzo dei Fondi europei. In particolare, negli ultimi mesi ha avviato uno specifico laboratorio (*atelier*) dedicato alla trasparenza e finalizzato a potenziare le buone pratiche – amministrative e normative – di innesto delle politiche anticorruzione nei processi di formazione e di approvazione dei bilanci di regioni ed enti territoriali.

Il progetto, che si configura come sperimentale, si inquadra nel contesto delle attività di capacitazione istituzionale (*capacity building*) delle autonomie territoriali che il DARA conduce nel contesto del Piano Operativo Nazionale *Governance* dei fondi strutturali europei 2014-2020.

L'obiettivo è offrire alle Unioni dei Comuni, ai Comuni e alle Regioni, un supporto mirato al rafforzamento della trasparenza e prevenzione della corruzione, oltre che della loro efficienza, attraverso la condivisione di buone pratiche esistenti e rilevate tra gli Enti stessi, e adottando il punto di vista degli *stakeholders*, in particolare dei cittadini.

Più in dettaglio, il progetto intende valorizzare la pubblicazione di quei dati che il Decreto Legislativo n. 33/2013 ha reso obbligatori per tutte le PA nella sezione Amministrazione Trasparente dei rispettivi siti web:

- da un lato, semplificando e agevolando le Amministrazioni Pubbliche nell'adempimento dell'obbligo di pubblicazione;
- dall'altro, rendendo maggiormente fruibili i dati pubblicati per i cittadini e gli altri stakeholder, ai fini di quel "monitoraggio diffuso" a cui il suddetto Decreto Legislativo n. 33/2013 fa riferimento come strumento più efficace di prevenzione della corruzione.

Inoltre, il progetto si pone l'obiettivo di offrire anche un servizio di stima della capacità assunzionale dei Comuni associati alle Unioni, ovvero un servizio di verifica della pianta organica del personale amministrativo e delle potenziali assunzioni attivabili.

Come già rappresentato nella relazione dell'anno 2022, le attività presso il DARA sono condotte da un gruppo di lavoro integrato, costituito da dirigenti e funzionari di Unioni di Comuni, Comuni e Regioni, oltre che da esperti, con la partecipazione mirata a singoli temi da parte di rappresentanti di ANAC.

I lavori sono stati avviati nel 2022 - sulla base dei risultati di uno studio comparato condotto a campione presso il DARA stesso sulle Unioni di Comuni in tema di trasparenza, integrità ed efficienza – e, come da pianificazione, si concluderanno nel 2024.

Il gruppo di lavoro si riunisce con cadenza mensile e lavora, tra un appuntamento e l'altro, in sottogruppi, studiando e raccogliendo esempi di buone pratiche cui ispirarsi, e valutando nuovi approcci e strumenti applicabili.

Nel corso dei vari incontri, il DARA ha lavorato per integrare le esigenze sia delle singole Amministrazioni di disporre di una guida per sveltire e agevolare la pubblicazione dei dati sul proprio sito web, sia dei cittadini di disporre di dati di facile consultazione per conoscere il proprio Comune, Unione o Regione.

Le attività si possono, pertanto, sintetizzare come finalizzate a "semplificare, standardizzare e valorizzare i dati pubblicati".



In altri termini, senza ulteriori gravami a carico delle Pubbliche Amministrazioni, il gruppo di lavoro del DARA lavora per:

- creare un modello standard per la pubblicazione dei dati, che guidi l'Amministrazione e al contempo renda i dati pubblici e comparabili con quelli di altri Enti della stessa tipologia;
- automatizzare i flussi informativi nei siti web istituzionali;
- estrarre alcuni dati, tra quelli già pubblicati, che risultino più significativi per i cittadini e renderli più facilmente accessibili e comprensibili.

Ciò ha portato, dopo i diversi incontri di lavoro, a individuare i primi settori su cui lavorare:

- bilancio;
- personale;
- servizi erogati;
- patrimonio immobiliare.

Per ciascun settore è stato individuato un set di indicatori, da visualizzare sul sito web istituzionale in formato tabellare e grafico, così che il cittadino possa monitorare:

- come sono gestite le risorse pubbliche (quanto e come spende) dal suo Comune/Unione/Regione;
- quanto e quale personale viene utilizzato;
- quanti e quali servizi sono erogati;
- se le risorse patrimoniali dell'ente generano nuovo valore a beneficio della collettività.

Nel mese di ottobre 2023, per rendere operativo il lavoro di coordinamento sopra rappresentato, si è stipulato un contratto – previa pubblicazione di un avviso esplorativo per ricevere manifestazioni di interesse e successive conseguenti fasi - per l'acquisizione di una soluzione software o di un'applicazione *web* da mettere a disposizione degli enti locali e di altre Pubbliche Amministrazioni, che consenta il popolamento automatico delle aree di maggior rilevanza della sezione Amministrazione trasparente dei siti istituzionali e che rivesta altresì la funzione di strumento unico di accesso ai predetti dati per finalità di comparazione ed elaborazione statistica. Questo consentirà di disporre di dati standardizzati, automatizzati e fruibili, per una PA trasparente, integra e responsabile, oltre che per una partecipazione civica effettiva e incisiva, resa possibile, o almeno facilitata, mediante l'accesso a serie storiche (aggiornabili con continuità) di indicatori di semplice interpretazione.

L'aggiornamento delle banche dati all'interno del predetto *software*, pertanto, consente la rappresentazione – mediante batterie di indicatori – dell'efficienza delle amministrazioni coinvolte e della loro efficacia nel sovrintendere alle esigenze degli stakeholders (cittadini e imprese). La sintesi descrittiva che ne scaturisce concorre periodicamente (Rapporti) a valutare lo stato di avanzamento verso frontiere del valore che contemplano, tra l'altro, la tensione alla trasparenza, il contrasto alla corruzione e l'utilizzo funzionale di ogni risorsa – economica, umana e patrimoniale – per le finalità concordate nei processi decisionali sottesi.

Nei primi mesi del 2024 è stato testato e consegnato il *software* in parola, con collaudo positivo, ed è in programmazione nel mese di giugno 2024 un incontro con vari attori istituzionali per illustrarne il funzionamento.

In conclusione, alla luce dell'estraneità del DARA alle funzioni erogatorie dei fondi europei e, pertanto, al perimetro di intervento della Direttiva PIF n. 1371/2017), il Dipartimento non ha – tra le sue missioni istituzionali espresse – l'obiettivo di perseguire azioni di rafforzamento della lotta (prevenzione e repressione) alle frodi, ma ne riconosce l'importanza sulla scorta della propria collocazione centrale nella morfologia istituzionale. Pertanto, il DARA – sensibile al proprio ruolo di supporto alle missioni

governative e delle istituzioni ad ogni livello - prende parte alle riunioni ed alle riflessioni condotte, ad esempio, nel COLAF (Comitato per la lotta alle frodi comunitarie) in cui vengono aggiornati gli avanzamenti metodologici oltre alle ricorrenze (dati statistici) o alle nuove frontiere dei Soggetti attuatori delle frodi, anche al fine di trarne suggerimenti per il supporto ad ogni azione di contrasto al crimine ed alla distorsione dell'uso delle risorse pubbliche.

Si evidenzia, ad ogni buon conto, che le finalità perseguite con il progetto dianzi illustrato (innalzamento dei livelli di trasparenza e di *accountability* delle P.A. interessate dal progetto *Italiae*) costituiscono una delle fondamentali premesse logiche – da un punto di vista fattuale e comunicativo – per il contrasto della corruzione e, nello specifico, delle frodi al bilancio dell'UE.

Nel quadro della propria attività normativa, amministrativa e comunicativa continuerà a sostenere lo sforzo di diffusione delle buone pratiche volte a innalzare la capacità gestionale mediante la trasparenza, il rispetto delle regole del mercato interno e l'utilizzo pertinente dei fondi europei.



In continuità con quanto riferito in merito alle attività avviate nell'anno 2022, anche nel corso del 2023 l'Agenzia ha posto in essere specifiche iniziative volte a prevenire il danno erariale derivante dalle frodi IVA intracomunitarie, attraverso la tempestiva cessazione della Partita IVA o l'esclusione dal VIES (*VAT Information Exchange System*), ai sensi dell'art. 35, comma 15-bis del d.P.R. n. 633 del 1972, e dei nuovi commi 15 bis-1 e 15 bis-2 (introdotti con decorrenza 1° gennaio 2023) dei soggetti nazionali responsabili dell'evasione dell'IVA, che operano come cartiere ("*missing trader*" o "*defaulter*") in circuiti fraudolenti.

In tale ambito, come già esposto per l'anno precedente, sono stati valorizzati i dati delle fatture elettroniche emesse e ricevute nonché alcuni strumenti innovativi di cooperazione con gli altri Paesi europei. In relazione alla banca dati contenente i dati della fatturazione elettronica, si rappresenta che a partire dal 2023 è possibile accedere, a certe condizioni, ai dati specifici riguardanti l'oggetto delle fatture, così consentendo un controllo e un monitoraggio più approfondito in relazione alle transazioni poste in essere da soggetti con profili di rischio elevati.

Particolarmente significativo continua ad essere l'apporto fornito dallo strumento informatico di analisi elaborato dalla Commissione Europea in sede EUROFISC, denominato *TNA (Transaction Network Analysis)*, che consente l'acquisizione e l'analisi congiunta delle informazioni contenute nel sistema VIES di tutti gli Stati membri dell'Unione Europea. Nel corso del 2023, tale attività ha consentito di individuare e bloccare soggetti qualificabili come *missing trader* o *defaulter* in circuiti di frode IVA intracomunitaria, per un valore imponibile complessivo di false fatturazioni pari a circa 664 milioni di euro (imponibile). Si evidenzia che, nel complesso, le false fatturazioni intercettate a partire dalla data di avvio del correlato progetto (giugno 2020) ammontano a circa 3,3 miliardi di euro (imponibile).

Come accennato nel paragrafo precedente, dal 1° gennaio 2023 sono entrate in vigore ulteriori misure di prevenzione e contrasto ai fenomeni di evasione connessi al rilascio di nuove partite IVA che prevedono, tra l'altro, un *iter* istruttorio semplificato per la cessazione del numero di partita IVA ed il rilascio di garanzia fideiussoria in caso di apertura di nuova partita IVA da parte di soggetto già oggetto di provvedimento di cessazione. Tali misure vanno ad aggiungersi al presidio già preesistente, disciplinato dal comma 15-bis di cui all'art. 35 del D.P.R. citato, e sono principalmente rivolte ai numeri di partita IVA di nuova attribuzione (o a quelli caratterizzati da periodi di inattività), contraddistinti dal sistematico inadempimento degli obblighi dichiarativi e di versamento delle imposte. Con Provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate del 16 maggio 2023, prot. n. 156803/2023, è stata data attuazione alla novella normativa, stabilendo criteri e modalità della cessazione della partita IVA. A livello operativo, nel corso del 2023 sono stati cessati complessivamente 2.428 numeri di Partita IVA.

Sempre in relazione alle attività svolte nel 2023, al fine di contrastare il crescente fenomeno delle immatricolazioni in frode di autoveicoli di provenienza comunitaria dichiarati in Motorizzazione come acquistati dalla Repubblica di San Marino, il Settore Contrasto Illeciti dell'Agenzia delle entrate ha avviato una specifica iniziativa progettuale di carattere operativo, nell'ambito della quale ha individuato e segnalato ai fini del controllo i soggetti a maggior rischio fiscale. In merito, con la Legge 30 dicembre 2023, n. 213 (Legge di bilancio 2024 – articolo 1 comma 93), il legislatore ha esteso il controllo preventivo già previsto dai commi 9 e 9-bis dell'articolo 1 del Decreto-Legge 30 ottobre 2006, n. 262, come convertito, per i veicoli di provenienza comunitaria (vaglio dell'Agenzia delle entrate), anche agli autoveicoli dichiarati come provenienti dalla Repubblica di San Marino e dallo Stato della Città del Vaticano.

Ancora, nell'ambito delle attività di contrasto alle indebite compensazioni svolte nel corso del 2023, l'Agenzia ha altresì alimentato la procedura di sospensione, ed eventuale scarto, delle deleghe di pa-

gamento contenenti l'esposizione di crediti tributari contrassegnati da specifici profili di rischio, come previsto dall'art. 37, commi 49-ter e 49-quater del Decreto-Legge 4 luglio 2006, n. 223, introdotti, rispettivamente nel 2017 e nel 2019. In particolare, a seguito di specifiche analisi ed attività di controllo, la struttura antifrode dell'Agenzia ha posto in sospensione nel corso del 2023 n. 470 soggetti, bloccando l'utilizzo di oltre 2 miliardi di euro di crediti tributari a elevato rischio fiscale, di cui circa 1,7 miliardi di euro relativi a crediti IVA inesistenti.

Nel corso del 2023 sono inoltre proseguite le attività di contrasto alle frodi IVA realizzate mediante la presentazione di false lettere di intento. Grazie ad una tempestiva analisi di tutte le dichiarazioni di intento inviate, sono stati individuati i soggetti maggiormente a rischio e, appurata la loro irregolarità, si è proceduto con le relative contestazioni ed all'invio di *warning letters* ai soggetti cedenti, al fine di interrompere il flusso di fatturazione in frode e prevenire l'ulteriore danno erariale. Il fenomeno è risultato molto ridimensionato nel settore dei carburanti, in conseguenza dell'introduzione dell'art. 6 del Decreto-Legge n. 124 del 2019, e i settori maggiormente interessati sono risultati essere quelli dell'abbigliamento e relativi accessori. Dal 2018 ad oggi, tale attività ha consentito individuare oltre 380 falsi esportatori abituali che hanno trasmesso false dichiarazioni di intento esponendo un plafond IVA pari ad oltre 2 miliardi e mezzo di euro, di cui 75 milioni nel 2023.

Si ritiene utile menzionare l'introduzione di recenti novità normative relative al fenomeno dell'utilizzo abusivo della procedura di cui all'articolo 143, paragrafo 1, lettera d), della Direttiva n. 2006/112/CE del Consiglio, del 28 novembre 2006, che consente l'esenzione dal pagamento dell'IVA al momento dell'importazione di beni nell'Unione Europea da Paesi extra-UE, con focus sugli operatori non residenti nell'UE e i loro rappresentanti fiscali (principio di delega di cui all'articolo 17, comma 1, lettera e) della Legge 9 agosto 2023, n. 111, e disposizioni contenute nell'art. 4 del Decreto Legislativo 12 febbraio 2024, n. 13).

Si evidenzia, inoltre, come il Settore Contrasto Illeciti è la struttura interna all'Agenzia delle entrate deputata alla gestione dei rapporti istituzionali e dei flussi di comunicazione con la Procura Europea (EPPO). In questa veste, il suddetto Settore ha dato impulso alle attività di cooperazione internazionale, avviando rapporti di collaborazione e cooperazione istituzionale con le varie articolazioni della Procura Europea.

La prospettiva per i prossimi anni è quella di rafforzare le attività sopra descritte, attraverso il potenziamento delle attività di analisi del rischio, anche tramite l'utilizzo di nuovi strumenti di intelligenza artificiale (AI) e *machine learning*. Dal punto di vista tecnologico, infatti, è pienamente operativo un nuovo strumento di analisi antifrode, denominato *TAXNET*, che consente, attraverso l'interoperabilità di diverse banche dati (fatture elettroniche, dati dichiarativi, dati anagrafici, versamenti, banca dati VIES, ecc.), l'automatica ricostruzione dell'intera catena di frode e una tempestiva mappatura dei collegamenti e delle ricorrenze esistenti tra i vari soggetti - persone fisiche e/o giuridiche - coinvolte nelle operazioni in frode.



## 1. Attività svolta nel 2023

In applicazione al Regolamento (CEE) n. 515/1997, le attività tra Stati membri e tra questi e la Commissione Europea – Ufficio Europeo Lotta alla Frode (OLAF) si sono concretizzate anche nel 2023 dando seguito alle comunicazioni di mutua assistenza diramate dall'OLAF agli Stati membri (comunicazioni AM) su operazioni per le quali sia stata sospettata o accertata la violazione di norme doganali, sia in materia tributaria che in materia extratributaria, ma prevalentemente pertinenti l'aggiramento di misure antidumping. Nel 2023 sono state ricevute e trattate 31 nuove comunicazioni di mutua assistenza AM (29 AM e 2 AMP) relative a varie tipologie merceologiche (tra cui precursori di droghe, fogli di alluminio, fastners, beni di consumo elettronici, biodiesel, pellet, cavi in fibra ottica, laminati piatti, acido citrico, ruote, tubi senza saldatura, semi di cacao, pomodori secchi, lamette e bici elettriche), riguardanti principalmente traffici da Paesi terzi dell'area orientale (Cina, Hong Kong, Turchia, Egitto, Bahrein, Emirati Arabi Uniti, India, Indonesia, Kazakistan, Marocco, Regno Unito, Sierra Leone, Thailandia e Taiwan), perpetrati in violazione di normative differenti (falsa/errata dichiarazione di origine, di specie e/o di valore; evasione di dazi antidumping e compensativi; contraffazione; elusione delle sanzioni verso la Russia, salute e sicurezza umana, precursori, abuso di procedure doganali; importazioni illecite, commercio illegale, CITES).

Con riferimento alla collaborazione con altre autorità doganali, si evidenzia che gli uffici locali, sulla base delle linee di indirizzo in materia di analisi dei rischi e delle procedure in materia di controlli, hanno ritenuto opportuno attivare 88 richieste di mutua assistenza amministrativa in materia doganale, 407 richieste di cooperazione in materia di origine preferenziale e 600 richieste di cooperazione amministrativa in materia di iva, finalizzate ad ottenere informazioni integrative, utili ai fini della corretta esecuzione dei controlli.

Nell'ambito della collaborazione interna, nel periodo di riferimento, è proseguita l'attività di analisi incrociata delle informazioni disponibili, che ha portato alla segnalazione - agli uffici locali - di circa 139 operatori economici ritenuti a rischio fiscale in campo iva, dando così impulso alle strutture territoriali per una vigilanza su potenziali scambi irregolari.

L'Agenzia, inoltre, ha continuato a partecipare anche per il 2023 alle attività di controllo congiunte finalizzate a contrastare le importazioni di merci illegali proposte da organismi unionali e internazionali quali OLAF, EUROPOL e INTERPOL. La XVI<sup>a</sup> edizione dell'operazione PANGAEA, promossa da INTERPOL e finalizzata alla lotta alla commercializzazione di medicinali e dispositivi medici illegali o falsificati venduti online, ha visto il sequestro di oltre 3 milioni di unità di farmaci e dispositivi medici a livello mondiale di cui quasi 47.000 mila unità in Italia per un valore stimato di oltre 170.000 euro. Nel corso del "week of action", oltre 1300 siti internet illegali sono stati oscurati e un considerevole numero di soggetti coinvolti nel traffico di medicinali potenzialmente dannosi per la salute.

Inoltre, ADM ha partecipato alle seguenti operazioni:

- OPSON XII, focalizzata sul traffico illecito di bevande alcoliche contraffatte e/o pericolose per la sicurezza dei consumatori e che ha portato all'individuazione di irregolarità per oltre 91 mila litri di bevande alcoliche;
- DECOY focalizzata contrastare l'immissione nel territorio europeo di banconote e monete contraffatte, svoltasi sotto l'egida di EUROPOL con il supporto di OLAF;

- LUDUS IV, operazione congiunta dogane e polizia (JCPO) focalizzata sulla lotta al traffico illecito di giocattoli contraffatti e/o dannosi per salute dei consumatori finali provenienti principalmente dalla Cina e destinati al mercato dell'Unione Europea.

Nel corso del 2023 l'attività di analisi dei rischi ha comportato l'analisi delle principali fonti di informazione, con particolare attenzione nei riguardi di quelle provenienti da fonti qualificate come l'Ufficio Europeo di Lotta alla Frode - OLAF (circa **50 INF AM segnalazioni di Mutua Assistenza**) riguardanti tutte le maggiori aree di rischio finanziario: elusione dei dazi antidumping o dei dazi compensativi, sottofatturazione, errata classificazione delle merci, abuso dell'origine preferenziale, abuso nell'utilizzo del regime 42/63.

Dall'analisi delle INF AM sono scaturite le seguenti attività:

- inserimento di oltre 300 nuovi profili di rischio (oggettivi e soggettivi);
- modifica e/o ritaratura di quasi 400 profili di rischio già esistenti.

Inoltre, attraverso il sistema **CRMS2 (Customs Risk Management System 2.0)**, sono stati diramati oltre 300 **RIF (Risk Information Form)** relativi a rischi di natura tributaria a fronte dei quali sono stati inseriti circa 80 nuovi profili di rischio.

Risultano, inoltre, sempre attivi profili di rischio per il contrasto dei fenomeni di sottofatturazione utilizzando diverse strategie di controllo sia oggettive che soggettive.

L'attività di contrasto al fenomeno della sottofatturazione, per ciò che concerne i controlli all'atto della presentazione della dichiarazione doganale, è articolata su due binari paralleli:

- il primo che utilizza, come strumento di analisi per l'individuazione delle soglie di valore, il pannello presente nella base dati THESEUS fornita dai Servizi della Commissione;
- il secondo binario utilizza una nuova metodologia di vigilanza fiscale in tema di contrasto alla sottofatturazione denominata "CREDIBILITY" sviluppata all'interno degli Uffici dell'Agenzia.

In relazione al fenomeno dell'e-commerce, è in fase di sviluppo e di sperimentazione una strategia di analisi del rischio basata su un approccio metodologico di tipo statistico volto all'individuazione di eventuali anomalie di valore sulle importazioni.

**L'analisi statistica** si basa sull'elaborazione di una mole considerevole di dati nell'ambito dell'e-commerce, estratti dal datawarehouse Cognos sulla base dell'analisi del tracciato H7.

Mediante il supporto informatico di specifici algoritmi di Intelligenza Artificiale implementati con linguaggio di programmazione Python, l'analisi statistica **mira ad individuare gli articoli/dichiarazioni aventi valori unitari (€/kg) anomali (outliers)**, ovvero valori al di sotto di un determinato limite inferiore ed al di sopra di un limite superiore.

Nel corso del 2023 **sono state controllate oltre 29 mila dichiarazioni**; la percentuale di **difformità** degli esiti dei controlli si mantiene intorno al 8,3% ed oltre il 90% dei controlli effettuati sono relativi a controlli fisici.

Dall'attività di analisi effettuata sui dati di competenza EPPD si sono potute constatare le seguenti fattispecie criminose:

- Sottofatturazione all'importazione;
- Frodi carosello nel settore IVA Intracomunitaria;
- Utilizzo fraudolento del regime doganale 42 che prevede la sospensione dell'iva fino all'immissione in consumo in altro Stato membro;
- Errata classificazione delle merci (in particolare origine) per eludere dazi, dazi antidumping e compensativi.

**Maggiori diritti accertati e sequestri relativi alle più significative tipologie di infrazione:**

- **Contrabbando penale:** quantità sequestrate in relazione alla tipologia delle merci: Kg. 93.854; pezzi n. 3.253.603; maggiori diritti accertati: € 25.872,65 (migliaia di euro);
- **Contrabbando amministrativo:** quantità sequestrate in relazione alla tipologia delle merci: Kg. 23.256; pezzi n. 398.708; maggiori diritti accertati: € 664,97 (migliaia di euro);
- **Violazioni all'art. 96 del D.Lgs 26 settembre 2024, n. 141:** quantità sequestrate in relazione alla tipologia di merce Kg. 157.257; n. pezzi 39.018; maggiori diritti accertati: € 15.816,34 (migliaia di euro);
- **IVA intra-UE:** maggiori diritti accertati: € 517.863,52 (migliaia di euro);
- **Contrabbando di tabacchi lavorati esteri:** quantità sequestrate in relazione alla tipologia delle merci: Kg. 32.256; pezzi 4.094.946;
- **Contraffazione:** la pirateria e il commercio abusivo sono una delle principali priorità di ADM e, anche nel 2023 sono state condotte molte attività istituzionali e operative volte a contrastare tale fenomeno. In particolare, per quanto riguarda la contraffazione, nel corso dell'anno 2023, la quantità di merce sequestrata è stata pari 6.756.679 di pezzi.

Nel dettaglio, i maggiori quantitativi di pezzi sequestrati riguardano:

- abbigliamento ed accessori 370.820;
- calzature e loro parti 129.919;
- giocattoli, giochi e articoli sportivi 1.061.327;
- accessori personali 163.947;
- materiale di imballaggio 4.006.100;
- prodotti alimentari e bevande 578.302;
- prodotti per la cura del corpo 126.162;
- **Accordo di Madrid:** quantità prodotti sequestrati in relazione alla tipologia di merce Kg. 39.321, n. pezzi 2.860.435;
- **Made in Italy:** quantità prodotti sequestrati in relazione alla tipologia di merce Kg. 373.421, n. pezzi 898.390;
- **Stupefacenti:** complessivamente nell'anno 2023 sono state sequestrate in relazione alla tipologia di merce Kg. 12.018 di sostanze stupefacenti; pezzi n. 4.707;
- **Armi:** Nel corso dell'anno 2023 sono stati sequestrati in relazione alla tipologia di merce Kg. 23.794, n. 1.260 pezzi;
- **Traffico illecito di rifiuti:** Nel 2023 l'ammontare dei quantitativi sequestrati è stato di Kg. 2.209.024;
- **Prodotti alimentari:** sono state sequestrate in relazione alla tipologia di merce Kg. 599.275;
- **Medicinali:** sono state sequestrate in relazione alla tipologia di merce Kg. 387, pezzi 412.943.

## 2. Misure adottate nel 2023 per una efficace azione di prevenzione e repressione delle irregolarità e frodi in danno all'UE e degli altri illeciti potenzialmente lesivi degli interessi finanziari dell'UE secondo la Direttiva PIF n. 1371 del 2017 (corruzione, riciclaggio e reati contro la Pubblica Amministrazione qualora connessi con reati lesivi del bilancio UE)

Nel 2023 la Direzione Antifrode, nell'ambito dei rapporti con la UIF della Banca d'Italia - FIU nazionale - e con la Direzione Nazionale antimafia e antiterrorismo – DNA (*National Antimafia Directorate – Public antimafia Prosecutor*) ha rafforzato le analisi e le segnalazioni di **movimentazioni transfrontaliere di denaro contante** ritenute incongrue rispetto al reddito dichiarato dai transitanti e trasgressori, incrociando le dichiarazioni fiscali dei residenti in Italia con altri elementi di rischio per il contrasto del riciclaggio derivante da fenomeni di evasione fiscale.

Nel 2023, sono state inviate alla Financial Intelligence Unit (FIU) 45 segnalazioni relative a movimentazioni transfrontaliere di denaro contante, riguardanti n. 143 posizioni soggettive (persone fisiche e società commerciali) considerate sospette per elementi di rischio riguardanti ipotesi di riciclaggio scaturenti soprattutto da evasione fiscale rilevata sulla base di modelli predittivi di analisi, per un controvalore di 9,9 milioni di euro.

Nello stesso anno sono state inoltrate n. 25 segnalazioni alla Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo per circa 258 soggetti per un complessivo di 48,4 milioni di euro, in relazione a flussi di denaro contante o flussi merceologici transfrontalieri ritenuti sospetti per narcotraffico, infiltrazione degli interessi economici della criminalità organizzata in operazioni import-export.

Per il contrasto del riciclaggio, allo scopo di rafforzare i controlli mirati presso i valichi doganali di confine, compresi gli aeroporti, sono state trasmesse all'Ufficio Controlli Dogane della Direzione Dogane n. 24 richieste di inserimento di profili selettivi per il controllo valutario mirato delle dichiarazioni valutarie (CDV – Circuito Doganale Valutario) inerenti n.72 soggetti a rischio riciclaggio internazionale ed evasione fiscale e n. 13 richieste di proroghe. Per il controllo mirato dei flussi valutari, sono state inviate alle Direzioni territoriali n. 12 segnalazioni specifiche riguardanti 30 posizioni soggettive, riguardanti il contrasto del riciclaggio connesso a movimentazioni transfrontaliere di denaro contante e del finanziamento del terrorismo di matrice islamista.

A partire dall'ultimo bimestre 2022 e per tutto il 2023, **nel settore delle accise**, sono state svolte analisi dei dati inerenti alle richieste di rimborso dell'accisa gravante sul carburante utilizzato da società di trasporto, utilizzate per ottenere – in larghissima parte della platea nazionale di riferimento - la **compensazione dei debiti IVA** prevalentemente per l'anno d'imposta 2021.

Dopo la definizione dei cluster geografici, definiti elaborando anche le informazioni rese disponibili da altre Amministrazioni dello Stato, si è proceduto all'analisi dei soggetti richiedenti che ha comportato l'identificazione completa delle compagini aziendali attraverso le basi dati della fiscalità e della Camera di Commercio, la ricerca nelle fonti aperte - con tecniche OSINT - di eventuali coinvolgimenti della società e delle persone fisiche in indagini per gravi reati (come delitti tributari e frode fiscale) e reati inerenti interessi della criminalità, e la ricerca di precedenti violazioni già accertate da ADM (BDA) per la definizione di una griglia di rischio. In detto contesto operativo, al termine delle attività di intelligence doganale condotte per la selezione dei soggetti da considerare a maggiore rischio specifico, sono state trasmesse agli Uffici territoriali di ADM n. 24 segnalazioni specifiche che hanno riguardato almeno 150 società richiedenti rimborso accise per un valore complessivo di compensazione/rimborso di svariati milioni di euro.

## 3. Misure in atto nel 2023 per consentire all'Ufficio del Procuratore Europeo di esercitare, in Italia, i poteri conferiti dal Regolamento Istitutivo

Nell'anno 2023, nell'ottica di potenziare la collaborazione e la comunicazione tra ADM e EPPO, al fine di rafforzare l'efficacia e l'efficienza delle attività di polizia giudiziaria svolte da ADM sotto il co-



ordinamento di EPPO, l'ADM ha programmato di stipulare un nuovo Accordo di Cooperazione con la Procura Europea.

Al pari degli anni precedenti, si è provveduto ad effettuare incontri istituzionali periodici tra rappresentanti ADM e EPPO. Si riscontra grande disponibilità da parte di EPPO nella organizzazione di attività formative reciproche in materie di interesse comune, anche attraverso la pianificazione di convegni, conferenze, seminari e corsi di formazione.

Tra le molteplici attività svolte, si segnala che ADM con cadenza bimestrale, effettua una mappatura dei procedimenti penali incardinati presso le Procure Europee dislocate sul territorio nazionale, che consente di coordinare le attività degli uffici operativi.

Si riporta di seguito il report relativo all'anno 2023, comprendente le segnalazioni inviate alle competenti sedi della Procura Europea, suddivise per bimestre:

	SEGNALAZIONI						
	1 BIM	2 BIM	3 BIM	4 BIM	5 BIM	6 BIM	TOTALE
CNR Trasmesse dalle Direzioni Territoriali alla European Public Prosecutor's Office (EPPO)	21	10	8	4	1	12	56

Si riportano, altresì, gli importi delle irregolarità riscontrate per ogni bimestre: tali importi sono suddivisi in dazio ed IVA.

Riconoscimento procedimenti penali EPPO - ANNO 2023			
PERIODO	DAZIO	IVA	TOTALE
1 BIM	6.140.255,34 €	1.500.109,88 €	7.640.365,23 €
2 BIM	4.707.346,72 €	2.634.404,83 €	7.341.751,56 €
3 BIM	425.065,67 €	265.076,70 €	690.142,37 €
4 BIM	135.453,39 €	20.118,97 €	155.572,36 €
5 BIM	- €	13.925.504,78 €	13.925.504,78 €
6 BIM	695.198,05 €	13.897.539,08 €	14.592.737,13 €
<b>TOT ANNO</b>	<b>12.103.319,17 €</b>	<b>32.242.754,25 €</b>	<b>44.346.073,42 €</b>

Con particolare riguardo alle frodi transfrontaliere in materia di IVA superiore a 10 milioni di euro, stando a quanto comunicato dalle competenti sedi territoriali dell'Agenzia, sono stati avviati diversi procedimenti penali che superano la suddetta soglia.

Nel 2023, ADM è stata delegata a svolgere diverse attività di indagine in materia tributaria e finanziaria, approfondendo, tra l'altro, i rapporti organizzativi tra società, partecipate e gruppi con sede legale in diversi Stati membri.

Nell'ambito delle frodi dell'IVA intracomunitaria, e con specifico riguardo ai settori dell'*automotive* e dell'*elettronica*, sono state svolte attività di polizia giudiziaria su delega della Procura Europea. Tali attività hanno comportato, nel complesso, l'analisi di 73 società con sede in diversi Paesi europei, che hanno effettuato scambi commerciali con numerose società italiane.

Al fine di individuare frodi ai danni del bilancio UE, sono state effettuate numerose analisi ed in particolare modo:

- Ricognizione bimestrale dei procedimenti penali nazionali di competenza delle *European Public Prosecutor's Office* (EPPO), che consente di monitorare l'efficacia dell'azione investigativa di contrasto alle condotte illecite che ledono le risorse del bilancio unionale e quantificare costantemente i maggiori diritti accertati dall'Agenzia;
- Analisi della banca dati antifrode/AIDA, finalizzata ad approfondire le tipologie di frodi ed individuare nuove fattispecie criminose;
- Analisi delle INF-AM scaturite dalle indagini amministrative condotte dall' OLAF e che riguardano possibile evasione dei dazi doganali, per i profili di specifica competenza;
- Utilizzo delle seguenti banche dati:
  - COGNOS, per analisi dei flussi di merce;
  - InDEx-VIES, per consultare le operazioni intracomunitarie e compararle successivamente con i dati fiscali presenti sull'applicativo Ser.P.I.Co;
  - Orbis, per reperire informazioni anagrafiche riguardanti le sedi legali, il settore di attività, lo storico della situazione giuridica, gli assetti proprietari delle società oggetto di interrogazione, nonché riscontrare elementi di collegamento ed informazioni immediate sulla presenza di altre società di una stessa holding, collegate a quelle inizialmente attenzionate, contribuendo ad un ampliamento della portata delle indagini;
  - Ownres, per consultare i casi di frode RPT a livello comunitario per importi superiori ai 10 mila euro;
  - THESEUS, per conoscere il giusto prezzo di mercato per tipologia di merce, per contestare i reati di sottofatturazione.

A tal fine, sono state reperite le informazioni anagrafiche riguardanti le sedi legali, il settore di attività, lo storico della situazione giuridica, gli assetti proprietari ed è stato possibile riscontrare elementi di collegamento ed informazioni immediate, in alcuni casi, - mediante le funzionalità direttamente fruibili da ORBIS (come "*Ownership Explorer*") - sulla presenza di altre società di una stessa holding, collegate a quelle inizialmente attenzionate, contribuendo ad un ampliamento della portata delle indagini.

Infine, nel corso dell'anno 2023, è stato realizzato un incontro con l'Ufficio del Procuratore Europeo durante il quale è stata data la disponibilità a svolgere analisi preventive per identificare rotte e fenomeni a rischio di frode da sottoporre a controllo prioritario.

#### **4. Misure in atto nel 2023 nell'ambito della digitalizzazione e dell'uso di nuovi strumenti volti ad assicurare una più performante interoperabilità tra sistemi della lotta contro le frodi, tenuto conto delle minacce esistenti e future legate alle nuove tecnologie, in termini di metodologie scelte, procedure e tecniche di analisi e valutazione dei rischi di irregolarità e di frode in danno al bilancio UE.**

Nel corso del 2023 sono proseguite le azioni di valutazione dei rischi attraverso l'uso di alcune specifiche metodologie in uso all'Agenzia. Tra queste si annoverano quella denominata "Vigilanza Fiscale" che consiste in un applicativo di analisi che ha lo scopo, attraverso alcuni criteri di ricerca quali la voce doganale a 10 digit (TARIC) ed il paese di origine, di calcolare il "valore soglia" di una merce, secondo un algoritmo basato sul numero massimo di operazioni in un periodo predeterminato di tempo (di solito l'arco temporale è di due mesi). Il "Valore soglia", ovvero valore statistico limite,

esprime quel valore limite al di sotto del quale, se dichiarato in bolletta, viene considerato come rischioso per “sotto fatturazione”.

L’algoritmo suddivide le operazioni effettuate in percentili (calcolati su base 10 o 100) che applicando la curva di Gauss (una curva a forma di campana che rappresenta una precisa curva statistica), calcola quei valori che si trovano agli estremi della curva stessa, in quanto vengono considerati come fossero casi limite e/o valori anomali.

Inoltre, l’applicativo è utile anche alla rimodulazione dei profili di rischio sulla base degli esiti dei controlli, attraverso la “categorizzazione” degli esiti stessi.

Ogni esito che segue all’attività di accertamento viene “categorizzato” a seconda se conforme, difforme e seconda della tipologia di difformità (qualità, quantità, valore). Alla fine della categorizzazione, viene fatto calcolare all’applicativo il valore soglia a cui il profilo deve essere associato (il profilo seleziona la bolletta a fronte del criterio “< valore soglia”, intendendo che se dichiarato un valore inferiore “<” a “valore soglia” si riscontra un caso di sottofatturazione).

Altro sistema e strumento di interoperabilità utilizzato nell’ambito dell’analisi dei rischi è il Customs Risk Management System (CRMS), un sistema unionale per la condivisione delle segnalazioni di rischio tra gli Stati membri che consente la cooperazione tra le Autorità Doganali e la Commissione, nonché la gestione delle aree di controllo prioritario e delle crisi. Si tratta di un applicativo che viaggia su rete dedicata e protetta, che consente gli Stati membri lo scambio di informazioni sui rischi in tempo reale.

Il CMRS è composto da vari domini progettati per diversi scopi:

- RIF (*Risk Information Form*): per scambio informazioni di frode tributarie ed extratributarie, reperate da ogni Stato membro;
- CM (*crisis management*): pannello di gestione delle crisi (es. covid ecc.);
- PCA (*priority control area*): aree di controllo prioritario definite dalla Commissione Europea;
- RMCS (*Risk Management Collaboration Service*): viene creata una richiesta di collaborazione (CLR) quando si ritiene necessario chiedere una azione o una informazione per confermare l’indicatore di rischio o l’anomalia per una specifica spedizione in arrivo, in transito o in uscita;
- PRCI (*Platform of Risk and Control Information*): qualora esistano specifiche modalità di rilevamento del rischio (*X-ray Risk Form*, *K9 “Canine” Cases Form* e *Rummage Cases Form*).

Altri dettagli sui rischi vengono integrati tra i membri della piattaforma con messaggi e l’uso di una posta elettronica protetta. “Report” e “ricerche” in piattaforma a fronte di ogni tipologia di violazione sono di ulteriore ausilio all’attività di mitigazione del rischio di frodi.

Nello stesso anno la Direzione Antifrode ha realizzato, in fase sperimentale, una “cartella di calcolo”, formato Excel – per il progetto denominato L.E.A. (acronimo di Logica, Esperienza e Analisi), che rende concreta una matrice di rischio, volta allo sviluppo di modelli predittivi, a partire da:

- un insieme di informazioni desumibili dalle banche dati a disposizione di questa Agenzia riguardanti le dichiarazioni valutarie, i verbali di violazione valutaria, le importazioni e le esportazioni;
- l’acquisizione di notizie a fonte aperta, inerenti a studi economici, pubblicazioni statistiche ed altro, per procedere all’analisi di potenziali incongruità (a livello soggettivo e per categorie generali riguardanti codice ATECO o settore imprenditoriale-merceologico) del rapporto tra le movimentazioni transfrontaliere di denaro contante ed i redditi dichiarati dal transitante o trasgressore.

La matrice di rischio è stata utilizzata nel 2023 nell’ambito di varie segnalazioni inoltrate alla FIU nazionale per la prevenzione ed il contrasto di fenomeni di riciclaggio connessi a evasione fiscale e/o

altri reati gravi di natura tributaria ed extra-tributaria potenzialmente riferibili alla movimentazione transfrontaliera di denaro contante.

Sulla base della sperimentazione del progetto LEA sono state trasmesse decine di segnalazioni anche alla DNA ed agli Uffici Territoriali ADM competenti per i valichi di frontiera, per controlli mirati su movimentazioni di valuta e merci da considerare a rischio di evasione fiscale, violazioni doganali inerenti il valore imponibile (sottofatturazione o sovrapproduzione), violazioni sulla qualità, la quantità e l'origine delle merci dichiarate all'importazione ed esportazione, nonché per il contrasto del riciclaggio.

Risulta ancora in fase di sviluppo l'implementazione del modello LEA ai fini dell'applicazione dell'art. 7 del Regolamento UE n. 1672/2018 per l'applicazione dell'istituto del trattenimento temporaneo del denaro contante oggetto di movimentazione transfrontaliera sospetta.

#### **5. Misure programmate e/o attuate nel 2023 per il rafforzamento della “governance” antifrode, anche in termini di collaborazione sinergica tra gli attori istituzionali competenti per la prevenzione e il contrasto alle frodi in danno del bilancio dell'UE.**

Nel corso del 2023, all'esito del proficuo confronto collaborativo, svoltosi attraverso riunioni tecniche sia presso la sede dell'Agenzia sia presso il Comando Generale della Guardia di Finanza, l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli ha sottoscritto un importante Protocollo d'intesa con il Corpo della Guardia di Finanza, teso ad assicurare, negli ambiti di interesse comune, un efficace coordinamento operativo interistituzionale nel contrasto agli illeciti.

L'esecuzione di controlli più selettivi mira ad evitare le sovrapposizioni o duplicazioni operative, valorizzare le competenze e le professionalità in modo da rendere i controlli sempre più mirati garantendo allo stesso tempo la fluidità dei traffici legittimi.

Lo scopo dei lavori è stato:

- l'ulteriore intensificazione della già proficua collaborazione tra gli Uffici dell'Agenzia e i Reparti della Guardia di Finanza, così da valorizzare in modo sinergico le reciproche competenze;
- la definizione condivisa e in tempi rapidi di alcune questioni pendenti;
- giungere alla sottoscrizione di un'intesa protocollare e la successiva elaborazione di una bozza di Direttiva ministeriale per disciplinare le modalità di coordinamento tra le due Istituzioni.

Particolare attenzione è stata dedicata allo svolgimento di mirate analisi di rischio congiunte, così da orientare i controlli verso i soggetti che presentano significativi elementi di pericolosità, a tutela dei cittadini e delle imprese oneste

L'accordo risponde all'esigenza di ampliare e accrescere la condivisione del patrimonio informativo e delle reciproche esperienze al fine di assicurare una tutela sempre più efficace degli interessi finanziari unionali e nazionali oltre che raggiungere un maggior livello di protezione nei confronti delle minacce alla sicurezza dell'Unione e dei suoi residenti, alla salute umana, animale o vegetale, all'ambiente e ai consumatori.

L'obiettivo è stato quello di una piena valorizzazione delle sinergie istituzionali consolidando i rapporti di cooperazione, di supporto reciproco e di complementarietà delle due Amministrazioni, garantendo il pieno coordinamento operativo per il contrasto del contrabbando e degli altri traffici illeciti connessi alla circolazione della merce in ingresso e in uscita nel o dal territorio doganale dell'Unione Europea, nonché delle violazioni nei settori delle accise e delle altre imposte sulla produzione e sui consumi, del “gioco pubblico” e della movimentazione transfrontaliera di denaro contante.

La collaborazione con la Guardia di Finanza ha rinnovato una concreta sinergia tra le Amministrazioni da attuare, da parte di tutte le strutture dell'Agenzia, mediante una puntuale e completa applicazione del Protocollo e delle istruzioni operative diramate.

Con specifico riguardo alla collaborazione tra l'Agenzia e la Procura Europea si segnala l'attività di predisposizione delle comunicazioni di notizia di reato: nelle ipotesi in cui si procede ad accertamenti di natura tributaria e si rinvergono fattispecie penalmente rilevanti di competenza della Procura Europea, gli Uffici, sentita preventivamente l'Autorità Giudiziaria, compilano la CNR e provvedono a trasmetterla alle sedi della Procura Europea territorialmente competenti.

Con riferimento agli strumenti di cooperazione e collaborazione, giova richiamare la Convenzione OCSE - Consiglio d'Europa sulla mutua assistenza amministrativa in materia fiscale, cui l'Italia ha aderito. La Convenzione è stata successivamente modificata dal Protocollo entrato in vigore il 1° giugno 2011, in linea con la normativa gli standard internazionali in materia di trasparenza e scambio di informazioni. Essa prevede tutte le forme possibili di cooperazione amministrativa tra gli Stati in materia di accertamento e riscossione delle imposte, ponendosi in particolar modo l'obiettivo di contrastare l'elusione e l'evasione fiscale. Risulta di particolare rilievo, con specifico riferimento allo scambio di informazioni relative all'IVA concernenti transazioni intracomunitarie, la possibilità di interpellare le autorità dello Stato destinatario della richiesta, al fine di ottenere i numeri, le date e gli importi delle fatture relative a determinate transazioni effettuate tra soggetti negli Stati membri interessati (in tal senso, artt.4 e ss. del Regolamento CEE n. 218/92).

Nell'ottica della continua cooperazione tra ADM e EPPO, si segnala che in diverse occasioni la Procura Europea, dopo aver ricevuto la comunicazione di notizia di reato, ha provveduto a conferire la delega per lo svolgimento di ulteriori indagini finanziarie agli Uffici ADM competenti sia a livello centrale che periferico.

Sovente la Procura Europea, successivamente all'attivazione delle indagini, ha dato delega per reperire ulteriori informazioni sia sui conti correnti societari che per l'acquisizione di fatture di acquisto e di vendita utilizzando la mutua assistenza amministrativa.

Più in dettaglio, nell'anno 2023 l'Ufficio ha collaborato con diversi organi di polizia, partecipando alle indagini e ricevendo da parte della Procura Europea di Milano e Palermo un certo numero di subdeleghe, le quali hanno comportato l'interrogazione dei sistemi Index-Vies, Serpico, Orbis nonché richieste specifiche all'Agenzia delle Entrate per 432 società sia nazionali che appartenenti a Stati membri, con l'esame e lo studio di complessive 3832 posizioni contributive. Si è, pertanto, proceduto a redigere dettagliate informative di polizia giudiziaria, con l'individuazione di società segnalate come "EVASORE TOTALE".

Per quanto riguarda l'esito dei procedimenti penali EPPO, si segnala che al momento non è previsto uno stabile sistema di scambio di informazioni tra ADM e la Procura Europea relativo all'esito delle indagini e dei procedimenti penali EPPO. Si sottolinea, a tal proposito, che per finalità pratiche e/o operative, pur sempre nel rispetto delle esigenze di segretezza, ADM ha la facoltà di richiedere alla Procura Europea aggiornamenti sullo stato delle indagini, utilizzando i canali istituzionali a ciò deputati.

La valorizzazione di tale aspetto, altamente strategico per il corretto indirizzamento dell'operatività investigativa, è al vaglio dei vertici delle predette Autorità e sarà valutato con attenzione anche nell'ambito di un nuovo protocollo bilaterale in corso di predisposizione, orientato all'efficientamento di tali interlocuzioni.

Infine, con riferimento alla collaborazione con la FIU nazionale nell'ambito del Regolamento UE n. 1672/2018, sono state inviati alla Financial Intelligence Unit (FIU) vari schemi di lavoro – oltre che decine di segnalazioni mirate – relativamente a movimentazioni transfrontaliere di denaro contante e di merci.

Nell'ultimo trimestre del 2023, in ragione dell'utilità e positività delle segnalazioni inoltrate da ADM alla FIU nazionale (Financial Intelligence Unit), per la rilevanza con i nessi potenziali con il riciclaggio di proventi, l'Unità di Informazione Finanziaria della Banca d'Italia ha formalizzato ad ADM la richiesta di registrazione in qualità di soggetto non obbligato al portale Infostat-Uif, utilizzato per la predisposizione e la trasmissione telematica delle segnalazioni di Operazioni Sospette (SOS).

**6. Misure intraprese nel 2023 per migliorare l'individuazione, la segnalazione e il "follow up" delle frodi sospette.**

Le misure intraprese da questa Agenzia nel 2023 sono state orientate nei confronti di determinati settori merceologici particolarmente a rischio, quali: bici elettriche; cavi in acciaio, tubi, condotti profilati e non profilati; prodotti in alluminio, anche laminati; prodotti alimentari, nello specifico riso.

Dall'analisi dei dati estratti dalla banca dati OWNRES che fornisce alla Commissione Europea le comunicazioni relative ai casi di irregolarità/frodi nell'ambito delle Risorse Proprie Tradizionali, si è rilevato che nel 2022, a fronte di n.109 schede inserite a sistema, di cui 61 chiuse, nel 2023 si è rilevato un aumento di nuovi casi, pari a 169 di cui più del 50% chiusi nel 2023. Inoltre, si specifica che dei 169 nuovi casi, 111 sono relativi ad irregolarità, mentre 58 concernono frodi.



## Guardia di Finanza

### 1. Missione istituzionale della Guardia di Finanza e attività svolta nel 2023

La Guardia di Finanza è una **forza di polizia che tutela gli interessi finanziari pubblici nazionali e dell'Unione Europea**, attraverso un'azione di contrasto alle frodi lesive delle risorse pubbliche nonché ai fenomeni di indebita percezione di finanziamenti nazionali e unionali.

In virtù della combinazione di poteri di natura amministrativa e di polizia giudiziaria attribuiti al Corpo per via legislativa, i Reparti della Guardia di Finanza dislocati sull'intero territorio nazionale rappresentano uno **strutturato presidio** contro le **frodi in danno delle uscite** di bilancio dell'UE, **relative all'IVA** nonché a quelle commesse **in ambito doganale**.

Nel **settore della tutela della spesa pubblica di matrice unionale**, il dispositivo adottato mira ad assicurare che le **ingenti risorse** destinate a investimenti o al supporto di imprese e famiglie siano effettivamente **impiegate per le finalità previste**.

Per l'assolvimento di tali funzioni, la Guardia di Finanza si avvale, sul piano amministrativo, di attribuzioni e potestà normativamente previste quali, in particolare, quelle disciplinanti l'esecuzione delle verifiche fiscali (tra cui la possibilità di esperire indagini finanziarie nei confronti dei soggetti ispezionati) e quelle contemplate dalla legislazione antiriciclaggio.

Gli interventi sono avviati sulla base di preliminari attività di raccolta degli input informativi acquisiti nell'ambito del controllo economico del territorio, di elementi tratti dalla consultazione delle banche dati a disposizione, dalle attività di intelligence e da segnalazioni qualificate provenienti – sulla base di specifici protocolli d'intesa – dagli enti responsabili della gestione/erogazione delle diverse linee di finanziamento.

Ulteriore importante sostegno all'operatività della Guardia di Finanza nel **contrasto alle frodi al bilancio dell'UE** discende dalla sistematica valorizzazione dei flussi informativi partecipati dai soggetti obbligati ai sensi della normativa antiriciclaggio, dai quali possono essere rilevati elementi relativi alla commissione di condotte illecite della specie.

Nell'anno **2023**, le unità operative del Corpo hanno eseguito **267 interventi** relativi al **contrasto agli illeciti in materia di spesa pubblica**, effettuando sequestri per oltre **127 milioni di euro**.

Un contributo particolarmente importante nel contesto in argomento è assicurato dal **Nucleo Speciale Spesa Pubblica e Repressione Frodi Comunitarie**, referente all'interno di un'ampia rete di relazioni operative con gli organi ed enti di gestione della spesa pubblica, incaricato di elaborare specifiche progettualità i cui esiti si traducono nella selezione di **target** connotati da elevati **alert** di rischio che sono rimessi, ai fini del conseguente sviluppo operativo, ai Reparti dislocati sul territorio.

Per rendere sempre più efficaci gli interventi, è stato impresso un deciso impulso al potenziamento degli strumenti informatici depositari di dati e notizie d'interesse, con il precipuo scopo di fornire ausilio alle Articolazioni territoriali nella selezione dei soggetti da sottoporre a controllo. Si fa riferimento, in particolare, agli applicativi Mo.Co.P. (Monitoraggio Contratti Pubblici) e S.I.A.F. (Sistema Informativo Antifrode), rispettivamente riferiti al settore degli appalti e dei finanziamenti di matrice unionale, che consentono l'esecuzione di mirate analisi, utili a orientare l'intrapresa di attività di controllo in tali comparti.

In particolare, sono stati eseguiti **581 interventi** che hanno consentito di accertare **frodi per oltre 110 milioni di euro** nel segmento dei **fondi strutturali** e delle **spese dirette** e **circa 89 milioni di euro** con riguardo alla **Politica Agricola Comune** e della **pesca**.

Il ruolo del Corpo ha assunto particolare rilievo nel contesto del **Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza**, ove la **Guardia di Finanza** si pone quale **organo di law enforcement** all'interno del **dispositivo di governance**, a presidio delle ingenti risorse progressivamente destinate a finanziare le riforme e gli investimenti del Piano.

Le linee d'azione dedicate al presidio antifrode approntato dal Corpo hanno consentito, già dal 2022, di **modulare, in funzione preventiva, l'azione dei Reparti**, di modo da intervenire per tempo e scongiurare il rischio che le risorse pubbliche possano essere distratte.

Uno degli elementi fondanti su cui poggia la "strategia antifrode generale" del Piano è rappresentato dalla solida e intensa **cooperazione tra le Amministrazioni centrali titolari degli interventi e la Guardia di Finanza**.

Il cardine dell'approccio del Corpo in tema di PNRR, anche in applicazione del **protocollo d'intesa** sottoscritto il 17 dicembre 2021 **con il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato** del Ministero dell'Economia e delle Finanze, è costituito dal **ruolo** riconosciuto alla **Guardia di Finanza** nell'ambito della "**Rete dei referenti antifrode**".

La **collaborazione** tra l'Ispettorato Generale per il PNRR, le Amministrazioni centrali e la Guardia di Finanza si sviluppa attraverso:

- un costante, **generalizzato scambio informativo** tra le Amministrazioni centrali e il Nucleo Speciale Spesa Pubblica e Repressione Frodi Comunitarie, in particolare, in ordine all'**avanzamento** e alla **localizzazione degli interventi** del Piano ritenuti di interesse e/o rilevanti. Ciò nella prospettiva di consentire al Reparto Speciale di **attivare percorsi di analisi** utili a orientare la componente territoriale nelle **attività di prevenzione e repressione di irregolarità, frodi e abusi**;
- l'inoltro al Nucleo Speciale Spesa Pubblica e Repressione Frodi Comunitarie di **segnalazioni, informazioni e notizie afferenti a determinate misure e/o soggetti** (e, in particolare, su beneficiari di finanziamenti o contributi di qualsiasi genere, ovvero esecutori di opere o prestatori di servizi), **sui quali siano emersi specifici e circostanziati elementi sintomatici del rischio di frode**, per le autonome valutazioni da parte delle unità operative del Corpo, di cui l'Ispettorato Generale per il PNRR e le Amministrazioni medesime siano venuti a conoscenza nell'esercizio delle proprie, ordinarie funzioni di monitoraggio e controllo;
- la **partecipazione del Corpo** al processo di **analisi e valutazione dei rischi** nel contesto della menzionata "**Rete dei referenti antifrode**", al fine, tra l'altro, di **individuare i settori maggiormente esposti**.

Le unità operative della Guardia di Finanza nel **2023** hanno inoltre eseguito:

- **305 interventi in materia di appalti**, che hanno consentito di accertare **frodi per oltre 144 milioni di euro**;
- **6.890 interventi su crediti d'imposta**, con **frodi accertate superiori a 1.799 milioni di euro**;
- **3.688 interventi relativi a finanziamenti**, nel cui ambito sono state accertate **frodi per oltre 483 milioni di euro**.

Nel **comparto dell'I.V.A.**, l'operatività dei Reparti a contrasto delle frodi, anche per il 2023, si è fondata sul **ricorso combinato** alle **tecniche investigative** tipiche della polizia giudiziaria e agli **approfondimenti contabili e documentali** sviluppati nell'ambito di interventi di natura amministrativa, orientati a:



- **ricostruire i flussi finanziari illeciti e aggredire i patrimoni** delle organizzazioni criminali, così da salvaguardare, in maniera efficace, le risorse erariali;
- acquisire ogni elemento che consenta, nelle frodi carosello, di **dimostrare l'esistenza di un accordo fraudolento** fra interposto e interponente e la consapevole partecipazione alla frode di tutti i soggetti intervenuti nella “catena” delle operazioni.

In tale contesto, fondamentali sono le informazioni derivanti dall'obbligo di **fatturazione elettronica** che consente di acquisire, in tempo reale, i dati delle fatture emesse e ricevute, superando i limiti dei precedenti obblighi comunicativi che, nei casi di condotte frodatrici, risultavano sistematicamente omessi o assolti mediante l'indicazione di dati e/o notizie mendaci.

È possibile così individuare, in maniera più tempestiva, il ruolo degli operatori economici nell'ambito della filiera commerciale, tra i quali, importatori, grossisti, commercianti al minuto e i soggetti inadempienti agli obblighi di versamento IVA, sulla base di un confronto diretto tra fatturato attivo/passivo e i modelli F24 afferenti alle liquidazioni periodiche.

Nelle ipotesi in cui, all'esito delle attività ispettive e di indagine, sia stata **rilevata l'assenza dei presupposti oggettivi e/o soggettivi per lo svolgimento di un'attività d'impresa**, previsti dagli artt. da 1 a 5 del D.P.R. n. 633/1972 (ad esempio, nel caso di individuazione di **società “cartiere”**), si è sistematicamente proceduto a trasmettere ai competenti Uffici dell'Agenzia delle entrate la **proposta di cessazione delle partite IVA a rischio**.

Quest'ultimo rappresenta un aspetto fondamentale della complessiva strategia antifrode poiché la chiusura d'ufficio della partita IVA inibisce la possibilità di emettere fatture elettroniche, impedendo, quindi, la predisposizione di ulteriori documenti fittizi strumentali alla reiterazione del meccanismo fraudolento.

Nel corso del 2023, in continuità con un percorso di riforme già avviato nel 2022, il legislatore ha ulteriormente affinato gli strumenti a disposizione dell'Amministrazione finanziaria per contrastare più efficacemente il fenomeno delle cc.dd. **“imprese apri e chiudi”**, vale a dire quelle iniziative imprenditoriali “temporizzate”, progettate per esaurire il proprio ciclo di vita nel volgere di pochi anni, se non addirittura mesi – così da poter agevolmente sfuggire ai controlli sia durante il periodo di operatività, sia successivamente, una volta violati gli obblighi fiscali e contributivi – spesso riconducibili a meri “prestanome” e utilizzate strumentalmente anche nei circuiti di frode all'IVA.

Alle partite IVA cessate è, inoltre, esclusa la facoltà di avvalersi dell'istituto della compensazione dei crediti.

Sul versante della **lotta al contrabbando doganale**, la strategia d'azione del Corpo si basa su un **dispositivo integrato** che si articola in:

- **presidi di vigilanza statica presso tutti i porti, aeroporti e valichi di confine**, supportati da servizi di vigilanza dinamica in prossimità e nelle adiacenze di tali strutture;
- **controllo economico del territorio, del mare e dello spazio aereo**, assicurato dalle pattuglie delle unità terrestri e aeronavali, per la vigilanza sull'importazione, la circolazione, il transito e il deposito delle merci;
- **verifiche e controlli nei confronti dei soggetti operanti con l'estero**;
- investigazioni finalizzate a **disarticolare le organizzazioni** che in Italia e all'estero gestiscono i traffici illeciti, a **ricostruire** i relativi **flussi finanziari** nonché a **individuare e sequestrare i profitti** illegalmente conseguiti;
- **sistematica valorizzazione del patrimonio informativo contenuto nelle banche dati** di polizia, fiscali, doganali e valutarie, arricchito dagli *input* originati dal controllo economico del territorio.

Relativamente alle **attività di polizia doganale** svolte nelle zone di vigilanza doganale marittime, nei porti e lungo litorali e confini terrestri, la **componente aeronavale del Corpo** garantisce un **costante supporto** ai Reparti dislocati sul territorio e svolge specifici **controlli** su **navi e aeromobili** finalizzati all'accertamento della corretta documentazione di carico, dell'equipaggio o delle persone presenti a bordo e delle cose trasportate nonché alla **repressione del traffico di sostanze stupefacenti**.

Al fine di garantire l'efficacia complessiva – anche a livello transnazionale - del sistema di contrasto agli illeciti doganali nonché di evitare controproducenti sovrapposizioni operative e il connesso rischio di disperdere informazioni utili, il **Corpo** assicura, con il supporto dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, la **presenza** dell'Amministrazione doganale italiana negli **organismi internazionali deputati alla cooperazione di polizia** e, al contempo, delle forze di polizia nei consessi sovranazionali doganali.

Con riferimento all'attività di prevenzione e repressione del **contrabbando di tabacchi lavorati esteri**, la Guardia di Finanza svolge primariamente una continua azione di contrasto, mantenendo fermo l'obiettivo di **ricostruire l'intera filiera criminale e di aggredire i patrimoni illeciti accumulati**. Le operazioni condotte dal Corpo in questo comparto hanno consentito di individuare le nuove tendenze delle associazioni delinquenziali che, negli ultimi anni, hanno sempre più diversificato le proprie strategie imprenditoriali.

L'efficacia del dispositivo di **contrasto alle frodi al bilancio UE**, tanto sul versante delle entrate quanto delle uscite, è stata garantita, altresì, grazie a un **costante scambio di informazioni** e ai **consolidati rapporti di collaborazione con gli Organismi internazionali** impegnati nella lotta alla criminalità transnazionale, tra i quali Interpol, Europol, OLAF e la rete delle *Financial Intelligence Units* estere, cui si affianca il **network degli Ufficiali del Corpo distaccati presso le principali rappresentanze diplomatiche** italiane all'estero.

In particolare, nel 2023, il Corpo ha continuato a supportare la **cooperazione con l'Ufficio europeo per la lotta antifrode – OLAF**, attraverso lo scambio informativo, ai sensi del Regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013, e l'impiego dei Reparti territoriali nell'attività di "controllo sul posto", stabilita dal Regolamento (Euratom, CE) n. 2185/96.

Più in dettaglio, è stato possibile sviluppare, nel settore delle frodi all'Unione Europea:

- 35 richieste pervenute dal predetto Ufficio e 2 originate dal II Reparto del Comando Generale, su *input* di Reparti operativi;
- 6 "controlli sul posto", nel corso dei quali è stata assicurata l'assistenza delle Articolazioni territoriali competenti.

In tale contesto di collaborazione, la Guardia di Finanza è stata individuata quale Autorità nazionale deputata a ricevere le richieste di accesso ai rapporti bancari e finanziari formulate dall'OLAF, a seguito delle modifiche del menzionato Regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013, che ha ulteriormente rafforzato il ruolo del Corpo nell'ambito dei rapporti con il citato Ufficio.

La Guardia di Finanza ha intensificato, altresì, la propria attività di cooperazione con gli Stati membri attraverso lo **scambio informativo e di intelligence** basato su strumenti giuridici quali il **Regolamento (CE) n. 515/97** e utilizzando la piattaforma di comunicazione **Anti-Fraud Information System (AFIS)** a contrasto delle frodi aventi ad oggetto le risorse messe a disposizione dall'Unione Europea nel pacchetto *Recovery e Next Generation EU*.

A tutela del richiamato piano di investimenti, il Corpo partecipa – sotto l'egida di *Europol* unitamente alla Procura Europea (EPPO), all'OLAF e ad altri 18 Stati membri – all'operazione "*Sentinel*", che si prefigge l'obiettivo, attraverso un rapido scambio di informazioni, di prevenire e reprimere tempestivamente gli illeciti connessi al *Recovery and Resilience Fund*.

In relazione a tale ultima iniziativa, avviata nel 2021, il Nucleo Speciale Spesa Pubblica e Repressione Frodi Comunitarie è stato individuato quale destinatario delle informazioni e delle rendicontazioni inoltrate dai Reparti territoriali che hanno svolto attività operative nello specifico ambito.

## **2. Misure adottate nel 2023 per una più efficace azione di prevenzione e repressione delle irregolarità e frodi in danno dell'UE e degli altri illeciti potenzialmente lesivi degli interessi finanziari dell'UE secondo la Direttiva PIF n. 1371 del 2017 (corruzione, riciclaggio e reati contro la Pubblica Amministrazione qualora connessi con reati lesivi del bilancio UE).**

Nel 2023, l'azione di prevenzione e contrasto alle frodi IVA è stata una delle priorità operative della Guardia di Finanza e, per questo motivo, nell'ambito della programmazione annuale dell'attività di polizia economico-finanziaria del Corpo, strutturata sulla realizzazione di specifici "piani", incentrati sulle macro-tipologie di operatori economici interessati ovvero sul fenomeno illecito o di frode da contrastare, è stato dedicato un apposito piano operativo alle frodi in discorso.

Il piano si è sostanziato nell'esecuzione di interventi ispettivi di natura amministrativa – effettuati in un'ottica preventiva anche nei confronti di imprese di nuova costituzione – nonché di indagini di polizia giudiziaria dirette a reprimere l'operatività delle organizzazioni criminali che, oltre a evadere il Fisco per importi rilevanti, alterano la libera concorrenza e inquinano il mercato con capitali di provenienza illecita, con significativi danni per il sistema produttivo del Paese.

Nel corso del 2023, inoltre, in continuità con un percorso di riforme già avviato nel 2022, il Legislatore ha affinato ulteriormente gli strumenti a disposizione dell'Amministrazione finanziaria per contrastare più efficacemente il fenomeno delle imprese cc.dd. "apri e chiudi", vale a dire quelle iniziative imprenditoriali "temporizzate", progettate per esaurire il proprio ciclo di vita nel volgere di pochi anni, se non addirittura mesi – così da poter agevolmente sfuggire ai controlli sia durante il periodo di operatività sia successivamente, una volta violati gli obblighi fiscali e contributivi – spesso riconducibili a meri "prestanome" e utilizzate strumentalmente anche nei circuiti di frode all'IVA.

Nello specifico, le novità introdotte all'art. 35 del D.P.R. n. 633/1972 dalla Legge di bilancio per il 2023 (art. 1, commi 148-150, della Legge 29 dicembre 2022, n. 197), hanno riguardato:

- il riconoscimento all'Amministrazione finanziaria di poter effettuare specifiche analisi del rischio in sede di rilascio di nuove partite IVA anche attraverso l'esibizione di documentazione tramite cui verificare l'effettivo esercizio dell'attività. Nel caso in cui il contribuente non si presenti e/o non produca documentazione sufficiente, ovvero non giustifichi le incongruenze rilevate, l'Amministrazione finanziaria potrà procedere alla cessazione d'ufficio della partita IVA, così da epurare *ab origine* il tessuto economico da imprese potenzialmente "tossiche" (comma 15-bis.1);
- la previsione che la richiesta di una partita IVA da parte di un soggetto destinatario di un provvedimento di cessazione della partita IVA è subordinata al rilascio di una polizza fideiussoria o fideiussione bancaria per la durata di tre anni e per un importo non inferiore a 50.000 euro (comma 15-bis.2). La Legge di bilancio per il 2024 (art.1, comma 99, della Legge 30 dicembre 2023, n. 213) ha, inoltre, previsto che gli effetti del comma 15-bis.2 si producono anche in conseguenza della notifica da parte dell'Ufficio di un provvedimento che accerti la sussistenza dei presupposti per la cessazione della partita IVA, in relazione al periodo di attività, ai sensi dei commi 15-bis e 15-bis.1 del medesimo articolo 35, nei confronti dei contribuenti che nei dodici mesi precedenti abbiano comunicato autonomamente la cessazione dell'attività.

Al riguardo, il Corpo ha diramato specifiche direttive operative ai propri Reparti al fine di rafforzare il presidio preventivo e di contrasto alle frodi fiscali connesse al fenomeno delle "imprese apri e chiudi".

Con riferimento al contrasto alle frodi doganali, nel corso del predetto anno, la Guardia di Finanza, forza di polizia con competenza generale in materia economica e finanziaria e Autorità doganale, ha svolto una costante attività di prevenzione, ricerca e repressione delle violazioni in materia doganale e del contrabbando di tabacchi lavorati esteri.

In tale contesto, la strategia del Corpo posta a contrasto di tali fenomeni e dei connessi traffici illeciti si basa su un dispositivo integrato strutturato su:

- presidi di vigilanza statica presso tutti i porti, aeroporti e valichi di confine, supportati da servizi di vigilanza dinamica in prossimità e nelle adiacenze di queste strutture;
- controllo economico del territorio, del mare e dello spazio aereo, assicurato dalle pattuglie delle unità terrestri, navali ed aree per la vigilanza sull'importazione, la circolazione, il transito e il deposito delle merci;
- verifiche e controlli nei confronti delle imprese che operano con l'estero;
- investigazioni volte a colpire le organizzazioni che gestiscono, in Italia e all'estero, i traffici illeciti, andando a ricostruire i relativi flussi finanziari onde rilevare e procedere al sequestro degli illeciti profitti conseguiti;
- massima valorizzazione del patrimonio informativo contenuto nelle banche dati di polizia, fiscali, doganali e valutarie, arricchito dagli input provenienti dalle attività di controllo economico del territorio condotte.

Relativamente alle attività di polizia doganale svolte nelle zone di vigilanza doganale terrestre e marittima, la componente aeronavale del Corpo garantisce un costante supporto ai Reparti territoriali mediante l'effettuazione di specifici controlli su navi e aeromobili finalizzati all'accertamento della corretta documentazione di carico, dell'equipaggio o delle persone presenti a bordo e delle cose trasportate, favorendo, in questo modo, l'implementazione del dispositivo di contrasto al fenomeno del contrabbando ovvero dei traffici di sostanze stupefacenti o di altri merci illegali.

La Guardia di Finanza rappresenta, altresì, l'interlocutore privilegiato della Procura Europea, in ragione del ruolo e delle responsabilità ad essa affidati della prevenzione, ricerca e repressione delle violazioni in tutti gli ambiti che rientrano nello spettro delle competenze della medesima Autorità giudiziaria.

Con riferimento alla tutela della spesa pubblica, in aderenza ai compiti istituzionali assegnati, il Nucleo Speciale Spesa Pubblica e Repressione Frodi Comunitarie procede all'ideazione e allo sviluppo di "analisi operative di rischio" che, nell'ambito del monitoraggio delle agevolazioni e incentivi di spesa, approfondiscono i presupposti per la concessione, gli obblighi e le prescrizioni previste, con la finalità di una puntuale selezione - soprattutto attraverso l'incrocio massivo dei dati acquisiti a livello centrale e delle banche dati in uso al Corpo - dei soggetti beneficiari nei cui confronti orientare l'attività ispettiva dei reparti territoriali.

In tale contesto, assumono rilevanza strategica gli accordi protocollari e le interlocuzioni avviate con le Autorità, Istituzioni ed Enti coinvolti a qualsiasi titolo nella gestione, nell'erogazione e nel controllo delle risorse pubbliche. Per tale motivo, al Nucleo Speciale è riconosciuto il ruolo di referente operativo nell'ambito di tali intese.

Nella cornice dianzi sintetizzata, si inserisce l'intesa protocollare siglata nel 2021 dalla Guardia di Finanza **con il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato del Ministero dell'Economia e delle Finanze**, cui hanno aderito tutte le Amministrazioni centrali titolari degli interventi, finalizzata a disciplinare le modalità di collaborazione volte ad assicurare adeguata tutela alle risorse del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, orientando **l'azione di enforcement** affidata al Corpo verso fenomenologie e/o contesti caratterizzati da specifici profili di rischio.

Gli Enti istituzionali con i quali il Nucleo condivide memorandum finalizzati anche alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea sono: il Ministero dell'Università e della Ricerca (MUR), il Ministero della cultura (MIC), il Ministero delle Imprese e Made in Italy (MIMIT), il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT), il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE), il Ministero del Turismo (MIT), l'Agenzia Nazionale per lo Sviluppo d'Impresa (INVITALIA S.p.a.), il Gestore dei Servizi Energetici (GSE), l'Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (AGEA), l'Istituto di Servizi per il Mercati Agricolo Alimentare (ISMEA).

La collaborazione tra le parti si fonda sulla condivisione di notizie e input informativi qualificati, nonché sull'accesso della Guardia di Finanza a informazioni contenute in banche dati utili a supportare la propria azione di polizia economico - finanziaria.

### **3. Misure in atto nel 2023 per consentire all'Ufficio del Procuratore Europeo di esercitare, in Italia, i poteri conferiti dal Regolamento istitutivo.**

La Guardia di Finanza costituisce, a livello nazionale, un interlocutore privilegiato della Procura Europea in ragione dei compiti istituzionali ad essa affidati dal D.Lgs n. 68/2001, quale Corpo di polizia economico-finanziaria preposto a tutela del bilancio dello Stato, delle Regioni, degli enti locali e dell'Unione Europea.

L'unicità del Corpo nel panorama europeo e la sua propensione a investigare i contesti economico – finanziari più complessi, lo rendono, infatti, il naturale destinatario delle deleghe della citata EPPO nello svolgimento di indagini a contrasto dei fenomeni che determinano nocimento agli interessi tutelati dalla Direttiva PIF.

Nell'ottica di monitorare l'impegno operativo e i risultati conseguiti dai Reparti nel settore si è proceduto all'adeguamento dei sistemi di rendicontazione, prevedendo, con riferimento alla piattaforma informatica **A.Re.S.**, l'indicazione del coinvolgimento della Procura Europea, in relazione alle attività di indagine e alle eventuali, ulteriori misure eseguite.

Le condotte penali emerse nel corso di attività ispettive inerenti alle misure sostenute con risorse di origine unionale (ivi comprese, quindi, anche quelle del PNRR), al ricorrere delle condizioni previste dal Regolamento EPPO, rientrano sempre nella competenza della richiamata Autorità Giudiziaria, alla quale sono indirizzate le relative comunicazioni di notizia di reato, mediante la compilazione dell'EPPO Crime Report (ECR).

In tale contesto, trova collocazione il *memorandum* siglato dalla Procura Europea e dalla Guardia di Finanza che definisce termini e modalità di reciproca collaborazione, nella prospettiva di:

- rafforzare il sistema di prevenzione e contrasto delle condotte lesive degli interessi finanziari dell'Unione Europea di cui all'art. 22 del Reg. (UE) n. 2017/1939;
- individuare forme tempestive ed efficaci di scambio di informazioni che garantiscano il coordinamento delle attività investigative da parte della Procura e, in tal senso, evitino la frammentazione di indagini rientranti in ambiti investigativi anche multiregionali.

### **4. Misure adottate nel 2023 nell'ambito della digitalizzazione e dell'uso di nuovi strumenti volti ad assicurare una più performante interoperabilità tra sistemi nella lotta contro le frodi, tenuto conto delle minacce esistenti e future legate alle nuove tecnologie, in termini di metodologie scelte, procedure e tecniche di analisi e valutazione dei rischi di irregolarità e di frode in danno del bilancio UE.**

Al fine di contrastare le frodi IVA, il Nucleo Speciale Tutela Entrate e Repressione Frodi Fiscali elabora un'analisi di rischio permanente con cui individua le imprese presumibilmente coinvolte nei circuiti di frode, demandando ai Reparti territoriali gli opportuni approfondimenti.

Tale analisi si fonda, *in primis*, sulla disamina delle informazioni provenienti dal *network* Eurofisc, nel cui ambito, a partire dal 2021, è stata implementata la piattaforma denominata “*Transaction Network Analysis (T.N.A.)*”, la quale consente l’uso di avanzati strumenti di analisi per individuare rapidamente e puntualmente i potenziali casi di frode all’IVA intracomunitaria.

Queste informazioni vengono incrociate con le risultanze delle numerose banche dati a cui accede il Corpo, tra le quali rilevano:

- l’applicativo “ST.A.F. (Strumento AntiFrode)”, che garantisce un efficace monitoraggio dei contribuenti titolari di partita IVA al fine di individuare, tempestivamente, i soggetti coinvolti in frodi fiscali, attribuendo a ciascuno di essi un punteggio di rischio;
- il portale “Fatture e Corrispettivi” e l’applicativo “@-Fattura”, che consentono l’analisi puntuale e integrata dei dati delle fatture elettroniche;
- gli “EMCS-eAD Dogane” e “COGNOS - Dogane e Accise”, che consentono il monitoraggio della circolazione dei prodotti soggetti ad accise e degli operatori del comparto, particolarmente utili ai fini del contrasto delle frodi IVA nel settore dei carburanti;
- “COGNOS – area Analisi libera Italia”: partizione dell’area “Dichiarazioni doganali” della piattaforma di *business intelligence* COGNOS, che consente di effettuare delle elaborazioni multidimensionali impiegando dati storicizzati, riferiti al mese precedente all’interrogazione, provenienti dalle dichiarazioni sulle operazioni doganali. È particolarmente indicata per selezionare i soggetti verso cui orientare i controlli a posteriori in materia doganale, nonché per sviluppare gli eventuali successivi approfondimenti funzionali all’esecuzione di ogni altra attività di indagine che necessiti la ricostruzione di flussi commerciali a carattere internazionale, anche risalenti nel tempo.

Ulteriori specifiche analisi sono state elaborate dal Nucleo Speciale Tutela Entrate e Repressione Frodi Fiscali per il contrasto, tra l’altro, delle indebite compensazioni e delle frodi in materia di cessione dei crediti d’imposta edilizia ed energetica, tra cui il Superbonus 110%, misura cofinanziata dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

A tal fine, sono stati valorizzati, tra gli altri, gli applicativi:

- “**P.Ris.M.A.**” (Portale Riscossioni Monitoraggi e Applicazioni), che consente la consultazione puntuale dei crediti d’imposta agevolativi di cui sono titolari i contribuenti e dei dati relativi alle operazioni di cessione dei crediti stessi;
- “**Moni.C.**” (Monitoraggio delle Compensazioni), che permette di effettuare interrogazioni puntuali o massive, attraverso l’elaborazione dei dati dei modelli F24, per individuare le indebite compensazioni dei crediti d’imposta.

In merito alla digitalizzazione e nell’uso di nuovi strumenti volti ad assicurare una più performante interoperabilità tra sistemi nella lotta contro le frodi in ambito doganale, vi è stato l’avvio da parte dell’Agenzia delle dogane e dei monopoli di un progetto per la **digitalizzazione delle procedure doganali** di imbarco/sbarco e ingresso/uscita dai nodi portuali.

Nel corso dello sviluppo dell’iniziativa in parola, già operativa nel porto di Bari e in via di progressiva estensione ad altri ambiti portuali (Ancona, Livorno e Venezia), è stato inserito su ogni dichiarazione doganale, lavorata dagli Uffici competenti, il **codice MRN** (*Movement Reference Number*).

Si tratta di un numero unico di identificazione creato dai sistemi doganali all’atto della presentazione della dichiarazione per l’importazione, l’esportazione e il transito interno/esterno delle merci che consente di individuare, in qualsiasi momento, la spedizione cui è associata la predetta dichiarazione. L’identificativo è disponibile anche in A.I.D.A. (Automazione Integrata Dogane Accise) in ambiente reale.

La novità introdotta semplifica le operazioni ai varchi doganali in quanto i militari della Guardia di Finanza, nello svolgimento delle attività relative all'apposizione del c.d. "visto uscire", possono rilevare, anche con l'utilizzo di lettori ottici, i codici a barre delle dichiarazioni doganali, accedendo più celermente alle informazioni della spedizione.

Nel settore della spesa pubblica è stato siglato un protocollo di intesa con il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato del Ministero dell'Economia e delle Finanze volto a regolare la collaborazione per la messa a disposizione di dati, l'attivazione di apposite procedure di accesso e l'interoperabilità dei sistemi informativi. In tale ambito, è stato istituito un Comitato tecnico con il compito di delineare le modalità di attuazione dell'accordo.

Rientrano nel previsto applicativo:

- il **Cruscotto GDF in BDAP**, che rappresenta uno strumento unico, omogeneo e razionalizzato di **rilevazione, misurazione ed analisi della finanza pubblica**.

Tale strumento consente di operare **interrogazioni puntuali dei dati relativi ai pagamenti effettuati dalle Amministrazioni Centrali a favore del beneficiario indicato, negli esercizi finanziari selezionati, opportunamente rielaborati in "contesti di analisi" predefiniti;**

- la **BDU-IGRUE, "Banca Dati Unitaria"** (B.D.U.) dell'Ispettorato Generale per i rapporti con l'Unione Europea (I.G.R.U.E.) della Ragioneria Generale dello Stato, che raccoglie i dati relativi ai contributi erogati nell'ambito dei Programmi Operativi finanziati dai Fondi Strutturali, sulla base di un apposito protocollo d'intesa.

Tali elementi informativi sono utilizzati dal Corpo per il popolamento del Sistema Informativo Anti Frode (SIAF). Si tratta di un applicativo telematico per l'analisi di rischio e l'orientamento delle attività di controllo dei Reparti.

Questo strumento si pone, da un lato, l'obiettivo di **rendere fruibili informazioni aggregate e puntuali in ordine ai flussi di finanziamento europei** d'interesse per l'ambito territoriale di riferimento e, dall'altro, di eseguire **analisi di rischio utilizzabili sul piano operativo;**

- il **ReGiS**, piattaforma attraverso cui devono essere svolte, da tutti i soggetti coinvolti (Amministrazioni Centrali e Soggetti attuatori) le attività di gestione, rendicontazione, controllo e monitoraggio legate alle iniziative del PNRR.

Tale sistema ha, infatti, lo scopo di garantire il continuo e tempestivo presidio dell'avanzamento finanziario, procedurale e fisico degli interventi selezionati e finanziati dal PNRR, consentendo la puntuale e costante verifica della loro capacità di conseguimento delle *milestone* e dei *target* (UE e nazionali) e delle misure ad essi associati.

Il sistema ReGiS consente, inoltre, di verificare e monitorare il conseguimento delle tappe tecnico-amministrative individuate dalle Amministrazioni titolari nei cronoprogrammi procedurali attuativi di ciascuna misura.

Il sistema risponde, altresì, all'esigenza di dare attuazione all'articolo 22, c. 2, lettera d) del Regolamento (UE) n. 2021/241, istitutivo del Dispositivo per la ripresa e la resilienza, il quale, a fini di *audit* e controllo, impone agli Stati membri di raccogliere e garantire l'accesso, per categorie standardizzate e dettagliate, ai dati inerenti ai soggetti coinvolti nella realizzazione degli interventi o ai destinatari degli stessi (quali i riferimenti del destinatario finale dei fondi, degli appaltatori e subappaltatori, nonché i relativi titolari effettivi).

Infine, con il costante aggiornamento del sito *intranet* del Nucleo Speciale Spesa Pubblica e Repressione Frodi Comunitarie, sono costantemente resi disponibili a tutto il personale del Corpo i più recenti documenti utili a supportare l'attività operativa dei Reparti.

In particolare, in tale area sono pubblicati i documenti d'impianto delle iniziative operative rilasciate della Componente speciale, i protocolli d'intesa stipulati e/o rinnovati nell'ambito della tutela della spesa pubblica e i documenti di maggiore interesse operativo.

#### **5. Misure intraprese nel 2023 per migliorare l'individuazione, la segnalazione e il "follow up" delle frodi sospette.**

Nel settore della spesa pubblica il Nucleo Speciale Spesa Pubblica e Repressioni Frodi Comunitarie assicura il costante monitoraggio della concreta attuazione delle misure previste dal Piano, svolgendo mirate attività di analisi anche connesse alla "messa a terra" delle risorse.

Mediante le interlocuzioni con le Amministrazioni centrali nell'ambito della "Rete dei referenti antifrode del PNRR", rileva quindi lo stato effettivo dei singoli interventi di spesa, per la puntuale individuazione dei beneficiari dei fondi pubblici. Il successivo incrocio delle banche dati in uso porta, infine, alla selezione mirata dei controlli da demandare ai reparti territoriali.

In merito, il Nucleo Speciale ha elaborato e condiviso un documento di sintesi che riepiloga i "percorsi ispettivi" da seguire nell'esecuzione dei controlli in materia di PNRR. Il documento è articolato in due parti distinte, dedicate agli "Incentivi" e agli "Appalti", nelle quali sono descritte le diverse fasi procedurali dei controlli, non mancando di segnalare anche le principali fattispecie illecite configurabili.

Il 3 aprile 2023 è stato sottoscritto un protocollo d'intesa finalizzato a rafforzare i rapporti di collaborazione con l'Agenzia delle dogane e dei monopoli e assicurare, al tempo stesso, una più efficace tutela degli interessi finanziari unionali e nazionali oltre che un maggiore livello di protezione nei confronti delle minacce alla sicurezza dell'Unione e dei suoi residenti.

In seguito, è stato avviato un monitoraggio dell'attuazione del protocollo d'intesa, all'esito del quale è emerso un positivo riscontro da parte della componente territoriale circa le potenzialità offerte dall'accordo in esame, utile a dare sistematicità, uniformità di indirizzo e ulteriore slancio ai già consolidati rapporti di collaborazione tra Guardia di Finanza e l'Agenzia.

Il protocollo in parola ha introdotto importanti novità in merito alla condivisione del patrimonio informativo e all'interoperabilità dei sistemi informativi in possesso delle citate Istituzioni.

Inoltre, al fine di potenziare e migliorare ulteriormente la capacità di analisi, la fruibilità delle banche dati e l'accesso al relativo patrimonio informativo, sono state sviluppate rinnovate sinergie con l'Agenzia delle dogane e dei monopoli che hanno consentito l'accesso, per alcuni Reparti del Corpo, a nuovi dati che potranno essere valorizzati tanto ai fini della predisposizione di progettualità a vantaggio dell'attività operativa quanto nell'ottica di pervenire a una piena interoperabilità del sistema di *business intelligence* COGNOS, con particolare riferimento allo strumento e-MANIFEST.

#### **6. Misure programmate e/o attuate per il 2023 per il rafforzamento della "governance" antifrode, anche in termini di collaborazione sinergica tra gli attori istituzionali competenti per la prevenzione e il contrasto alle frodi in danno del bilancio dell'UE.**

Nel settore della spesa pubblica, con riguardo alla tutela del PNRR, a livello centrale, il Nucleo Speciale Spesa Pubblica e Repressione Frodi Comunitarie ha elaborato le "Check list a supporto dell'attività di valutazione del rischio di frodi nel PNRR", al fine di fornire un concreto ausilio alle Amministrazioni centrali titolari di interventi del Piano per l'individuazione dei casi meritevoli di ulteriori approfondimenti istruttori.

Le stesse *check list* sono espressamente richiamate nella circolare n. 35 del 22 dicembre 2023 della Ragioneria Generale dello Stato in tema di "Strategia Generale Antifrode per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza", ritenendole un "utile supporto alle Amministrazioni al fine dell'i-



*identificazione degli indicatori di frode che meglio descrivono le potenziali situazioni di rischio a cui sono esposti”.*

Esse formano oggetto di costante verifica, aggiornamento e perfezionamento, in modo da garantire - attraverso il loro sistematico utilizzo - un'efficace azione di prevenzione, individuazione e contrasto alle irregolarità che si possono configurare nella messa a terra delle risorse del Piano.

Al riguardo, proseguono le interlocuzioni con le Amministrazioni centrali titolari di interventi, concordate nell'ambito della *Rete dei Referenti Antifrode*, al fine di condividere le informazioni di interesse e, nel contempo, conoscere lo stato di attuazione delle misure di competenza.

A livello periferico, invece, l'art. 1, comma 4, lett. f), del Decreto Legge 24 febbraio 2023, n. 13, recante *“Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della Politica Agricola Comune”*, ha previsto che le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano, gli enti locali e gli altri soggetti pubblici che provvedono alla realizzazione degli interventi previsti dal PNRR, possano stipulare specifici protocolli d'intesa con la Guardia di Finanza, allo scopo di rafforzare le attività di controllo, anche finalizzate alla prevenzione ed al contrasto della corruzione, delle frodi, nonché ad evitare i conflitti di interesse ed il rischio di doppio finanziamento pubblico degli interventi previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

In considerazione della rilevanza delle frodi all'IVA e della particolare attenzione riposta nell'attività di contrasto a siffatto fenomeno, non solo per il peso in termini di danno arrecato al bilancio dell'Unione e degli Stati membri ma anche per il notevole pregiudizio cagionato alla regolare concorrenza sui mercati, la Guardia di Finanza ricopre un ruolo fondamentale.

Questo compito deriva dalla peculiarità del Corpo, cui sono attribuiti contestualmente i poteri ispettivi propri dell'Amministrazione finanziaria, nonché quelli più penetranti previsti dal codice di procedura penale, in ragione della propria natura di Forza di polizia economico-finanziaria.

In ragione di ciò, la Guardia di Finanza garantisce interventi di natura amministrativa e indagini di polizia giudiziaria d'iniziativa e su delega, non solo dell'Autorità giudiziaria nazionale, ma anche della Procura Europea, di cui costituisce, in relazione alle citate funzioni e prerogative operative, il principale referente a livello nazionale.

Sul punto, si segnala che il Corpo, nel 2023, ha intrattenuto costanti interlocuzioni con EPPO al fine di avviare una forma di collaborazione nelle diverse materie di competenza della citata Autorità giudiziaria, con particolare riferimento al contrasto alle frodi in materia di IVA.

Tale iniziativa si è conclusa con la sottoscrizione, nel marzo 2024, di un apposito *memorandum* operativo tra la Guardia di Finanza e la Procura Europea, con il quale sono state definite le modalità della reciproca collaborazione, nell'ambito dei rispettivi fini istituzionali e in attuazione del quadro normativo vigente, allo scopo di rafforzare il sistema di prevenzione e contrasto delle condotte lesive degli interessi finanziari dell'Unione.

Nel corso del 2023, come detto, il Corpo ha sottoscritto un importante Protocollo d'intesa con l'Agenzia delle dogane e dei monopoli che ha rafforzato la *“governance”* antifrode, sia per lo sviluppo di attività di analisi congiunte che per l'esecuzione di attività operative coordinate e sinergicamente orientate alla tutela degli interessi finanziari dell'UE.

Inoltre, la Guardia di Finanza partecipa a operazioni congiunte internazionali promosse da Europol ovvero da altri organismi quali l'OLAF e l'Organizzazione Mondiale delle Dogane.

La duplice natura di Autorità Doganale e Forza di polizia, consente, infatti, al Corpo di poter interloquire con tutti gli attori istituzionali esteri competenti per la prevenzione e il contrasto delle frodi in danno del bilancio dell'UE, attraverso tutti i canali di cooperazione disponibili (doganali, giudiziari, di polizia).





## ARMA DEI CARABINIERI COMANDO CARABINIERI PER LA TUTELA AGROALIMENTARE

### 1. L'Arma dei Carabinieri: modello operativo.

Nello specifico settore del contrasto alle frodi, l'Arma dei Carabinieri ha adottato un **modello operativo** che privilegia, da un lato, l'azione preventiva delle Stazioni Carabinieri diffuse su tutto il territorio e, dall'altro, la capacità di svolgere indagini approfondite da parte dei Nuclei Investigativi dei Comandi Provinciali e dei Reparti Speciali, tra cui **assume particolare rilievo il Comando Carabinieri per la Tutela Agroalimentare, il cui Comandante è membro del Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'UE (COLAF).**

Inoltre, l'Arma ha aderito alla nuova architettura inquirente dello **European Public Prosecutor Office (EPPO)**, competente a perseguire i reati in danno del bilancio dell'Unione, costituendo apposite unità investigative (Sezioni EPPO) nelle sedi ove operano i Procuratori Europei Delegati.

Il **Comando Carabinieri per la Tutela Agroalimentare** (già **Comando Carabinieri Politiche Agricole ed Alimentari**), da ultimo, ai sensi dell'art.6, comma 1 del D.P.C.M. 16 ottobre 2023 n.178:

- svolge **controlli straordinari** sulla erogazione e percezione di aiuti comunitari nel settore agroalimentare e della pesca e acquacoltura, sulle operazioni di ritiro e vendita di prodotti agroalimentari, ivi compresi gli aiuti a Paesi in via di sviluppo e indigenti;
- esercita **controlli specifici** sulla regolare applicazione dei regolamenti comunitari;
- **concorre**, coordinandosi con l'Ispettorato centrale per il controllo della qualità dei prodotti agroalimentari (ICQRF), nell'**attività di prevenzione e repressione delle frodi nel settore agroalimentare.**

Nello svolgimento di tali compiti, il Reparto può effettuare accessi e ispezioni amministrative avvalendosi dei poteri previsti dalle norme vigenti per l'esercizio delle proprie attività istituzionali.

In relazione ai compiti istituzionali e alle competenze del Comando, si evidenzia inoltre come l'art. 8 del D.Lgs 198/2021 (attuazione della Direttiva (UE) n. 2019/633 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare), nell'individuare l'**Ispettorato Centrale della Tutela della Qualità e Repressione Frodi (ICQRF)** del Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste quale **Autorità nazionale di contrasto** deputata all'attività di accertamento delle pratiche commerciali sleali e all'irrogazione delle relative sanzioni amministrative, al comma 3 stabilisce che il citato Organo, **nell'esercizio delle attività connesse alle funzioni di controllo e accertamento attribuitegli, può avvalersi anche del Comando Carabinieri per la Tutela Agroalimentare.**

Reparto Specializzato dell'Arma dei Carabinieri, **costituito nel 1982, il Comando Carabinieri per la Tutela Agroalimentare** opera, nella sua attuale configurazione ordinativa, su tutto il territorio nazionale attraverso un **Reparto Operativo** (con alle dipendenze una Sezione Operativa Centrale ed una Sezione Analisi e Banche Dati) con sede a Roma e **competenza nazionale, e 5 Reparti Carabi-**

**nieri Tutela Agroalimentare**, dislocati a **Torino, Parma, Roma, Salerno e Messina**, con **competenza areale multiregionale**.

L'ampia articolazione dell'attività del Reparto speciale è svolta in stretta **sinergia con gli altri Reparti dell'Arma**, in particolare quelli dell'Organizzazione Territoriale e della Tutela Forestale, presidi insostituibili della sicurezza per la loro capillare distribuzione sul territorio, giovandosi anche delle **collaborazioni istituzionali** con gli Organismi, Enti ed Organizzazioni di settore. A titolo esemplificativo vanno citate quelle con **l'Ufficio Europeo per la Lotta Antifrode (OLAF)** della Commissione Europea per gli aspetti di cooperazione internazionale di polizia, con **l'Agenzia delle Dogane**, con **l'Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (AGEA)** e con **l'ISMEA (Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo Alimentare)**, anche in virtù di convenzioni, protocolli d'intesa ed accordi di cooperazione in corso di vigenza.

Il **Comando**, inoltre, **partecipa** con propri rappresentanti ai lavori del **Comitato per la Lotta contro le Frodi nei confronti dell'Unione Europea (COLAF)** presso il **Dipartimento per le Politiche Europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri**.

In tal senso, **l'azione operativa** è indirizzata lungo le **seguenti direttrici**:

- **contrasto alle frodi connesse all'indebita percezione dei fondi comunitari e nazionali** erogati a sostegno del comparto agroalimentare dall'Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (AGEA) del MASAF e dagli altri Organismi Pagatori regionali;
- **tutela della sicurezza degli alimenti**, prevenzione e contrasto delle **frodi in campo agroalimentare**, con attività finalizzate ad accertare il rispetto da parte di tutti gli operatori interessati dalla relativa filiera (*produzione, trasformazione e commercializzazione*) della normativa europea e nazionale di settore.

Per quanto concerne la **prima direttrice operativa** e le **strategie e modalità di contrasto alle frodi che ledono gli interessi finanziari dell'UE** nell'ambito di competenza assegnato, l'attività del **Comando Carabinieri per la Tutela Agroalimentare** è stata precipuamente indirizzata all'esecuzione di **controlli straordinari** sulla regolarità dei finanziamenti della **Politica Agricola Comune (PAC)** a sostegno del comparto agricolo, in particolare quelli erogati dai suoi **2 principali strumenti**: il **Fondo Europeo Agricolo di Garanzia (FEAGA)** e il **Fondo Europeo Agricolo di Sviluppo Rurale (FEASR)**.

Si tratta di cospicui incentivi pubblici previsti a sostegno del reddito degli imprenditori agricoli che al pari di ogni altra forma di distribuzione delle risorse sul territorio, costituisce oggetto di attenzione da parte dei sodalizi criminali, anche di matrice mafiosa, operanti soprattutto nelle aree meridionali del Paese. La **criminalità organizzata**, capace per sua natura di individuare forme di profitto e di indirizzare le proprie attività illegali verso gli ambiti di acquisizione della ricchezza, da tempo rivolge la sua **attenzione** anche **all'ambito imprenditoriale agricolo** e della **produzione alimentare**, connotandosi anche quale vera e propria **criminalità economica e d'impresa**.

L'attività condotta soprattutto in tale contesto criminale, declinata nella **verifica e nel contrasto all'illecito percepimento di finanziamenti europei e nazionali** a sostegno del reddito agricolo, svolta **d'iniziativa o su delega dell'Autorità Giudiziaria**, ma anche a supporto dell'Arma Territoriale e Forestale e degli altri Reparti specializzati che si trovino impegnati in indagini del settore, risulta quindi di precipuo interesse strategico, in quanto i riflessi delle manifestazioni delittuose non sono ascrivibili esclusivamente al danno economico nei confronti della Pubblica Amministrazione, ma arrecano altresì pregiudizio anche alla funzione sociale perseguita dalla distribuzione dei fondi, con grave nocimento per le già fragili economie locali e la critica situazione in cui versa l'imprenditoria giovanile, destinataria di specifici aiuti.

Le **numerose indagini** condotte negli anni dal **Comando Carabinieri per la Tutela Agroalimentare** e dagli altri **Reparti dell'Arma**, hanno consentito di **segnalare all'A.G. (Procure ordinarie, Procure Distrettuali e Uffici nazionali della Procura Europea-EPPO) diverse decine di illeciti percettori di**

**contributi pubblici a sostegno del comparto agricolo**, risultati, in diversi casi, anche **sodali o contigui a gruppi di criminalità organizzata di matrice mafiosa** campani, pugliesi, calabresi e siciliani.

È stata ripetutamente documentata, soprattutto nel meridione, l'esistenza di un **collaudato sistema criminale** ben radicato sul territorio, organizzato ad ogni livello sociale, estremamente efficace nella realizzazione di questi illeciti e agevolato in alcuni casi anche dall'**apporto collusivo di pubblici ufficiali e/o incaricati di pubblico servizio**. In tal senso risulta determinante infatti il **contributo causale di responsabili e operatori dei Centri di Assistenza Agricola (CAA)**, incaricati di pubblico servizio preposti alla formazione delle domande di aiuto i quali, istruendo istanze irregolari ed inducendo in errore gli Organismi Pagatori, consentono l'erogazione di pubbliche sovvenzioni a soggetti privi dei titoli formali e dei requisiti soggettivi richiesti dalla legge.

L'azione operativa, preceduta da mirata e preliminare **attività di analisi**, prevede l'esecuzione di **riscontri documentali** e sul "**campo**" finalizzati a verificare l'esistenza dei previsti **requisiti soggettivi** (quali l'effettivo esercizio di un'attività agricola – *strictu sensu* o in forma imprenditoriale – ovvero l'assenza di motivi ostativi ex art. 67 del D.Lgs n. 159/2011) e dei **requisiti oggettivi** (quali la disponibilità titolata dei terreni e delle attività produttive dichiarate in conduzione) del richiedente, nonché l'effettiva titolarità delle attività finanziate e l'esecuzione di specifici metodi di produzione.

Le conseguenti **attività investigative**, volte non solo ad **accertare le frodi** e **disarticolare i sodalizi** ma anche a **recuperare gli ingenti contributi** illecitamente conseguiti, sono il frutto di **complessi impianti** che necessitano, oltre che di una profonda conoscenza della eterogenea normativa comunitaria e nazionale in materia, dello **sviluppo parallelo, accanto alle indagini "classiche", anche di accertamenti di natura finanziaria e patrimoniale**, mutuando il modello di contrasto alle manifestazioni di criminalità organizzata e utilizzando gli strumenti operativi e procedurali previsti dalla legislazione penale, antimafia e speciale di settore.

In particolare, **ai fini del recupero** di quanto illecitamente percepito, sono costantemente perseguiti dal Reparto i seguenti istituti:

- il cd. "**sequestro preventivo finalizzato alla successiva confisca anche per equivalente**";
- il cd. "**rapporto per danno erariale**" alla Corte dei Conti;
- le **sanzioni amministrative ex art. 3 della Legge n. 898 del 1986**, che, per espressa previsione normativa, devono essere comminate indipendentemente dalla sanzione penale.

Con riferimento ai **risultati operativi** raggiunti nel **contrasto all'indebita percezione di fondi europei erogati a sostegno del comparto agricolo**, il **Comando Carabinieri per la Tutela Agroalimentare** nell'anno **2023** ha:

- **controllato** nr. **234** aziende agricole;
- **verificato contributi** per oltre **16 milioni di euro**;
- **accertato illeciti percepimenti** di contributi per oltre **8 milioni e 334mila euro**;
- **deferito** in stato di libertà all'A.G. **133** soggetti;
- **sequestrato** beni mobili ed immobili per circa **1 milione e 380mila euro**;
- **contestato 20 sanzioni amministrative** per un **importo complessivo** di oltre **2 milioni 351mila euro**.

Tra le **principali operazioni concluse dall'Arma dei Carabinieri, nell'anno 2023**, nell'ambito del contrasto alle frodi in danno dell'UE, si segnala:

- nella provincia di Matera, esecuzione del Decreto di **sequestro per equivalente**, emesso dalla Procura dal Tribunale di Matera su richiesta della Procura Europea di Napoli, per l'indebito percepimento ai danni dello Stato di beni immobili fino alla concorrenza di **58.896 euro**;

- in provincia di Cosenza, denunciata una persona per **truffa aggravata**, al fine del **conseguimento di 250.000 euro circa di erogazioni pubbliche**, poiché attestava falsamente la proprietà di alcuni terreni. Tale condotta criminosa è aggravata da circostanze per **reati connessi ad attività mafiose**;
- nella provincia di Crotone, è stata data esecuzione all'ordinanza di **sequestro preventivo** nei confronti di tre imprenditori agricoli ritenuti responsabili di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche. Sequestrati beni mobili, immobili e somme di denaro fino alla concorrenza di **321.883 euro**;
- nelle province di Parma e Modena, denunciate alla Procura della Repubblica e EPPO di Bologna due persone per **indebiti percepimenti ai danni dello Stato per oltre € 90mila**;
- in provincia di Enna, è stato eseguito Decreto emesso dall'Ufficio del Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Enna, su richiesta della Procura Europea di Palermo, che ha disposto il **sequestro preventivo** di denaro e beni immobili **per € 239mila**, profitto di reato commesso da una società agricola operante nel Messinese e di 145 titoli di pagamento (*c.d. diritti all'aiuto*) del valore complessivo di 28.752 euro;
- in provincia di Crotone, è stata data esecuzione a un Decreto emesso dall'Ufficio del Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Crotone (KR) - su richiesta della Procura Europea di Palermo – per il **sequestro preventivo**, anche per equivalente, di denaro e beni immobili **per circa 322mila euro**, profitto di reato, nei confronti di due coniugi nonché del proprio figlio, tutti residenti nel Crotonese;
- nella provincia dell'Aquila, **denunciati** alla Procura della Repubblica dell'Aquila due funzionari pubblici, **per aver assegnato artificiosamente**, in "fida pascolo" ad aziende riconducibili a familiari, **pascoli montani** in misura eccedente ai reali fabbisogni aziendali, procurando così un ingiusto profitto, pari a 21.037 euro. Inoltre sono stati denunciati due imprenditori agricoli in quanto con artifici e raggiri ottenevano illecitamente 106 titoli dalla riserva nazionale AGEA, **percependo indebitamente contributi comunitari pari a 159.193 euro**;
- nella provincia di Salerno, a conclusione di attività d'indagine condotta unitamente al personale del Comando Stazione Parco di competenza territoriale, sono stati **deferiti** in stato di libertà alla Procura Europea di Napoli (EPPO) **tre titolari d'impresa che in concorso tra loro percepivano due finanziamenti di 523.908 euro**, nell'ambito del PSR, senza mai eseguire alcun lavoro. Inoltre, è emerso che gli stessi prelevavano e sottraevano, senza alcuna autorizzazione, materiale sabbioso dall'alveo di un fiume ricadente all'interno del territorio del Parco Nazionale per utilizzarlo nella realizzazione dell'opera finanziata;
- nelle province di Catania e Siracusa, sono state **denunciate 5 persone ritenute responsabili di truffa aggravata per il conseguimento di finanziamenti comunitari di cui al FAEGA per un importo di 317.214 euro** e di 317 titoli PAC del valore di 65.726 euro. Uno di loro con la collaborazione degli altri quattro dichiarava, a tal fine, il possesso di sedime aeroportuale in uso all'aeronautica militare;
- nella provincia di Enna, **denunciate 9 persone ritenute responsabili di associazione per delinquere finalizzata alla truffa aggravata per il conseguimento di finanziamenti comunitari, per un importo complessivo di 907.725 euro**. Sette dei suddetti denunciati permettevano alle aziende dei restanti due, attraverso false dichiarazioni e infondate concessioni, di formare una consistenza aziendale attraverso la cessione di terreni oggetto di indagine;
- nelle province di Siracusa e Messina, a seguito di attività investigativa svolta con la Direzione Investigativa Antimafia, **sono state eseguite misure cautelari nei confronti di sette persone**, ritenute responsabili, a vario titolo, **di associazione per delinquere finalizzata alla truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche** e falsità ideologica commessa da pubblico ufficiale in atto pubblico. I suddetti attraverso la predisposizione di falsi contratti d'affitto su fondi rustici, mendaci dichiarazioni in conduzione di numerose particelle agricole, già sottoposte a sequestro

preventivo, e l'utilizzo di titoli di pagamento di provenienza delittuosa, **ottenivano contributi per oltre 650.000 euro**;

- nella provincia di Venezia, **denunciate alla Procura Europea 4 persone che concorrevano fra di loro nel reato di truffa aggravata e continuata**, costituendo società inesistenti al fine di **percepire indebitamente erogazione** pubbliche eludendo così le limitazioni previste. Truffa quantificata per oltre **3.027.673 euro**.

COMANDO CARABINIERI PER LA TUTELA AGROALIMENTARE		
RAC - REPARTI TUTELA AGROALIMENTARE CARABINIERI		
ATTIVITA' OPERATIVA TOTALE		
FRODI UE E AGROALIMENTARI		
2023		
<b>Imprese</b>	Controllate	1.201
	irregolari	645
<b>Frodi UE</b>	contributi verificati	16.112.683,16 €
	aiuti indebitamente percepiti	8.334.023,16 €
	valore beni mobili e immobili sequestrati	1.380.424,91 €
	valore beni mobili e immobili confiscati	0,00 €
	segnalazioni alla Corte dei Conti	10
	valore complessivo degli indebiti percepimenti segnalati	8.334.023,16 €
	proposte di sospensione degli aiuti Comunitari	0
<b>Frodi Agroalimentari</b>	quantità prodotti sequestrata	2.398.531,299 t
	valore della merce sequestrata	3.528.911,40 €
	controvalore frode	2.405.969,22 €
<b>Violazioni accertate</b>	penali	637
	amministrative	568
	valore sanzioni	5.129.532,64 €
<b>Persone</b>	arrestate	0
	segnalate in stato di libertà	280

Tra le ulteriori operazioni concluse dalle sezioni EPPD dei Comandi Provinciali Carabinieri sul territorio nazionale, nell'anno 2023, nell'ambito del contrasto alle frodi in danno dell'UE, si annoverano:

- il **RONI di Bologna**, concludeva **attività d'indagine** dando esecuzione ad un **sequestro preventivo, a carico di una azienda della provincia di Parma**, finalizzato alla confisca diretta del profitto del reato di **truffa aggravata per il conseguimento di erogazione pubbliche** in danno dell'Unione Europea, per l'ammontare di **euro 153.005**;
- il **RONI di Torino** ha denunciato, alla Procura EPPD competente, **7 persone per truffa aggravata per il conseguimento di contributi UE** in ambito agricolo;
- il **RONI di Venezia** sviluppava le seguenti attività d'indagine:
  - a seguito del riscontro di un **tentativo di truffa per indebita percezione di fondi europei**, perpetrata per mezzo di richieste fraudolente, volte all'ottenimento dei premi PAC per **€ 830.380,85**. Durante la progressione investigativa, venivano accertate altre **frodi consumate per un totale di € 272.280,64**. Sono state eseguite misure cautelari reali inerenti al **sequestro preventivo di titoli PAC**;
  - a seguito di segnalazione dall'AVEPA, riguardanti **anomalie emerse in alcune Domande Uniche di Pagamento** aventi come oggetto terreni ceduti dall'istituto nazionale ISMEA con patto di riservato dominio, l'esame dei documenti acquisiti ha dimostrato l'assenza di qualsiasi titolo di proprietà/godimento sui terreni oggetto di richiesta e che **una delle aziende agricole**

in questione fosse stata creata artatamente al fine di ottenere i premi previsti dalla PAC e sviare i controlli degli Organismi Pagatori;

- un'indagine, originariamente avviata da un Comando Stazione del Comando Provinciale di Belluno riguardo condotte fraudolente finalizzate all'ottenimento di erogazioni pubbliche, provenienti da risorse nazionali - quali ristoro dei per i danni provocati dalla "Tempesta Vaia", **ha messo in luce come il principale indagato avesse chiesto ed ottenuto anche fondi Europei per 320.972 Euro**, in ordine alla ristrutturazione, promozione e realizzazione di una azienda agricola finalizzata alla produzione di fagioli Lamon, miele ed allevamento di ovini;
  - il **RONI di Milano**, poneva in essere attività investigativa concentrata sulle **contribuzioni indebitamente percepite**, tra il 2018 e il 2022, da una società del novarese. Tali contribuzioni rientravano **nell'ambito dei finanziamenti a favore delle piccole e medie imprese garantiti da Medio Credito Centrale** e in massima parte dai finanziamenti, concessi quale sostegno alle imprese per i danni subiti a causa dell'emergenza COVID-19, adottati dalla Commissione Europea. Nello specifico, la citata società aveva ricevuto **contribuzioni e finanziamenti per circa euro 6.7 milioni** per i quali era stata apprestata garanzia pubblica nella misura di euro 5.796.819,55. **Al termine dell'attività investigativa**, facente parte di una più ampia indagine di altra F.P., **sono stati sequestrati preventivamente euro 41.853.136,94** proventi di frode fiscale, autoriciclaggio e della truffa aggravata ed è stata eseguita una misura di custodia cautelare presso il proprio domicilio della persona indagata, legale rappresentante della società;
  - il **Comando Provinciale Carabinieri di Nuoro segnalava un'attività d'indagine condotta dal NORM della Compagnia di Bitti** che portava alla **denuncia di due soggetti per truffa aggravata e falsità ideologica commessa da privato in atto pubblico**, poiché attestavano falsamente di possedere capi ovini per l'ottenimento di contributi UE in agricoltura;
  - la **Sezione EPPO di Palermo** ha condotto due indagini afferenti la gestione di fondi pubblici, così come di seguito:
    - la prima, denominata "*La coscienza di Zen-O*", conduceva all'esecuzione di 3 custodie cautelari nei confronti di altrettanti soggetti, per ipotesi di peculato e corruzione; all'interno di un Istituto scolastico, operante nel quartiere ZEN di Palermo, venivano infatti emesse false attestazioni circa la presenza di alunni all'interno della scuola, al fine di giustificare la realizzazione mendace di progetti PON. Inoltre, veniva appurata l'appropriazione indebita di dispositivi informatici, di generi alimentari e l'affidamento di forniture di materiale tecnologico da un'unica azienda in forza di un accordo corruttivo per l'ottenimento di dazioni illecite di strumenti tecnologici di ultima generazione;
    - la seconda, denominata "*VOLTA*", conduceva all'esecuzione di custodie cautelari nei confronti di 3 soggetti, nonché al sequestro preventivo di 140mila euro, per ipotesi di reato di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche. L'indagine ha consentito di accertare che imprenditori edili aggiudicatari di appalto pubblico, finanziato da fondi UE, attraverso il metodo dei *subappalti a cascata* e di fatturazioni fittizie distraevano denaro pubblico al fine di perseguire i propri interessi.
- 2. Misure adottate nel 2023 per una più efficace azione di prevenzione e repressione delle irregolarità e frodi in danno dell'UE e degli altri illeciti potenzialmente lesivi degli interessi finanziari dell'UE secondo la Direttiva PIF n. 1371 del 2017 (corruzione, riciclaggio e reati contro la Pubblica Amministrazione qualora connessi con reati lesivi del bilancio UE).**

In linea con quanto avvenuto in passato e in aderenza ai suoi compiti istituzionali, nell'anno 2023 il Comando Carabinieri per la Tutela Agroalimentare ha continuato a perseguire, tra i vari obiettivi



strategici individuati, il contrasto alle frodi connesse all'indebita percezione dei fondi comunitari e nazionali erogati a sostegno del comparto agroalimentare.

La direttrice operativa in tale settore è stata quindi precipuamente indirizzata all'esecuzione di controlli straordinari sulla regolarità dei finanziamenti previsti dalla Politica Agricola Comune (PAC) a sostegno del comparto agricolo, in particolare quelli erogati dai suoi 2 strumenti principali, il FEAGA ed il FEASR.

Le conseguenti attività investigative, precedute da mirata e preliminare attività di analisi e studio documentale, sono state volte non solo ad accertare le frodi ma anche a recuperare gli ingenti contributi illecitamente conseguiti, conducendo in parallelo indagini "classiche" ed accertamenti di natura finanziaria e patrimoniale.

In particolare, ai fini del recupero di quanto illecitamente percepito, sono costantemente perseguiti dal Reparto i seguenti istituti:

- il cd. "sequestro preventivo finalizzato alla successiva confisca anche per equivalente";
- il cd. "rapporto per danno erariale" alla Corte dei Conti;
- le sanzioni amministrative ex art. 3 della Legge n. 898 del 1986, che, per espressa previsione normativa, devono essere comminate indipendentemente dalla sanzione penale.

### **3. Misure in atto nel 2023 per consentire all'Ufficio del Procuratore Europeo di esercitare, in Italia, i poteri conferiti dal Regolamento istitutivo.**

L'istituzione della Procura Europea EPPO e, per quanto riguarda l'Italia, di 8 Uffici territoriali dei Procuratori Europei Distaccati (PED) in sede di Corte d'Appello, ha determinato sin dai primi mesi di operatività il previsto e continuo interscambio con le articolazioni del Comando CC per la Tutela Agroalimentare, a seguito della competenza esercitata in relazione ad attività investigative per casi di frode che ledono gli interessi finanziari dell'UE e concernenti l'illecito percepimento di finanziamenti erogati a sostegno del comparto agroalimentare. Molteplici sono le attività d'indagine del dipendente Reparto Operativo e dei Reparti CC Tutela Agroalimentare coordinate dagli Uffici EPPO nazionali. Inoltre, per affinare lo strumento info-investigativo, si sono svolti specifici incontri tra PED e UPG sia di questo comparto di specialità, sia effettivo alle Sezioni EPPO istituite presso i Comandi Provinciali in cui hanno sede le citate procure.

Nello specifico, nel corso dell'anno 2023, le articolazioni operative del Comando Carabinieri per la Tutela Agroalimentare, sotto il coordinamento della Procura Europea, hanno, complessivamente, svolto 39 attività d'indagine, che hanno consentito di ottenere i seguenti risultati operativi:

- deferiti all'A.G. 97 soggetti;
- accertati indebiti percepimenti di contributi comunitari per un importo complessivo di circa 7,5 milioni di euro;
- sequestrati beni mobili ed immobili per un importo di circa 1,2 milioni di euro.

### **4. Misure adottate nel 2023 nell'ambito della digitalizzazione e dell'uso di nuovi strumenti volti ad assicurare una più performante interoperabilità tra sistemi nella lotta contro le frodi, tenuto conto delle minacce esistenti e future legate alle nuove tecnologie, in termini di metodologie scelte, procedure e tecniche di analisi e valutazione dei rischi di irregolarità e di frode in danno del bilancio UE.**

L'utilizzazione di sistemi informatici ha permesso di accelerare il processo di gestione dei fondi UE attraverso l'interoperabilità dei database come mezzo di cooperazione tra le Amministrazioni Pubbliche. Un approfondito processo di gestione e analisi dei rischi, ha permesso di supportare effica-

cemente le strategie decisionali. La sinergia svolta con altri enti, mediante l'utilizzo di un cruscotto operativo, ha permesso di individuare aree a rischio.

Dalle valutazioni effettuate attraverso il cruscotto operativo è emersa l'importanza dell'elemento territoriale nella commissione delle frodi e dei reati di altra natura, per cui è fondamentale identificare con precisione le aree e gli ambiti a maggiore rischio e integrare le azioni di contrasto alle varie tipologie di reato, frodi incluse.

Le banche dati più utilizzate sono quelle facenti capo al SIAN, al SISTER, alla CCIA, BDN e allo SDI. Inoltre sono state effettuate valutazioni ed analisi con l'utilizzo di banche dati di altri enti quali: ADM (Agenzia delle Dogane e dei Monopoli), UVAC (Ufficio Veterinario per gli adempimenti Comunitari), PIF (Posti di Ispezione Frontaliera), Agenzia delle Entrate.

**5. Misure programmate e/o attuate nel 2023 per il rafforzamento della "governance" antifrode, anche in termini di collaborazione sinergica tra gli attori istituzionali competenti per la prevenzione e il contrasto alle frodi in danno del bilancio dell'UE.**

Per l'anno 2023 l'Arma dei Carabinieri al fine di conseguire obiettivi sempre più performanti nel contrasto alle frodi, ha sancito un protocollo di Intesa con l'AGEA (*Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura*). L'Agenzia da un lato gestisce l'erogazione degli aiuti europei, dall'altro svolge il ruolo di organismo nazionale di coordinamento e responsabile unico dello Stato italiano nei confronti dell'Unione Europea per l'attuazione decentrata degli interventi relativi al settore agricolo.

La messa a punto di un protocollo collaborativo ha permesso di disporre di applicativi necessari alla consultazione delle posizioni delle singole imprese agricole, effettuare attività di screening nell'ambito del piano antifrode e di elaborare sinergie tese a rafforzare la legalità sul territorio di aree meno sviluppate e di contrastare fenomeni criminali connessi alle attività produttive. Di particolare valore è stata la collaborazione con AGEA per lo sviluppo del cruscotto operativo "*Criminal Focus Area*" che, valorizzando le immagini aerofotogrammetriche, registra e analizza le variazioni quali-quantitative degli elementi indicativi di attività criminose inibenti lo sviluppo economico-sociale (discariche abusive, sversamenti, baraccopoli collegate al caporalato, manufatti abusivi), identificando delle aree di rischio da monitorare costantemente.

Il cruscotto permetterà inoltre alle Forze dell'Ordine e alle Amministrazioni Centrali e Locali l'implementazione dei dati ai fini della prevenzione e del contrasto dei reati e delle irregolarità. Altra importante attività collaborativa svolta nel 2023 è stata quella con l'ISMEA (*Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare*) con la quale, nell'ambito di un protocollo d'intesa e di un successivo Accordo operativo sono state attuate sinergie volte alla prevenzione di condotte illecite sviluppate nel mercato fondiario nazionale.



### 1. Attività di AGEA quale Organismo di Coordinamento.

In primo luogo, appare opportuno rappresentare le linee di indirizzo di ordine generale che hanno informato l'attività di questo Organismo di coordinamento in materia di antifrode e contrasto e prevenzione delle irregolarità, nell'esercizio della propria missione istituzionale.

Giova, in proposito, articolare l'esposizione distinguendo tra il contrasto alle irregolarità, alle frodi, l'attività di anticorruzione e la gestione dei conflitti di interessi.

Con riferimento alle **irregolarità**, l'Organismo di coordinamento collabora con le istituzioni europee e ne cura il rapporto con gli Organismi Pagatori affinché questi ultimi provvedano al recupero dei contributi indebitamente percepiti, ai sensi dell'art. 56 del Reg. (UE) n. 2116/2021.

Analogamente, in relazione all'attività di prevenzione e contrasto alle **frodi** in danno del bilancio dell'Unione Europea, l'Organismo di coordinamento collabora con l'OLAF nello svolgimento delle indagini, fornendo la propria valutazione dei fatti e svolgendo con obiettività la propria missione istituzionale di organismo mediano tra le istituzioni europee e gli Organismi Pagatori.

Le procedure di segnalazione sono attualmente regolate dalle *"Linee guida sulle modalità di comunicazione alla Commissione Europea delle irregolarità e frodi a danno del bilancio europeo"* emanate dal COLAF nel 2019.

Da ultimo si fa presente che, nel gennaio 2024, l'Organismo di coordinamento si è attivato per promuovere presso gli Organismi Pagatori le nuove *"Linee di indirizzo per migliorare le procedure di compilazione/implementazione delle schede di segnalazione di irregolarità/frodi nel sistema I.M.S."*, disposte dal COLAF.

In terzo luogo, AGEA adotta il sistema informatico di valutazione del rischio denominato **ARACHNE**, strumentale all'individuazione, sulla base di un insieme di indicatori di rischio, di:

- soggetti a rischio di frodi;
- conflitto di interessi e irregolarità;
- specifici segnali di rischio che consentono di ottimizzare i controlli di gestione.

Gli indicatori di rischio identificati sono oltre 106, raggruppati nelle 7 categorie di appalti, gestione di contratti, ammissibilità, performance, concentrazione, allarme frode e reputazione. L'attuazione efficace di tale sistema può riflettersi indirettamente anche sulla prevenzione e sull'individuazione delle irregolarità in senso lato, intese per l'appunto come categoria più ampia della frode.

Lo strumento di valutazione del rischio messo a disposizione dal sistema ARACHNE rappresenta la tecnologia più avanzata in termini di estrazione e arricchimento dei dati.

Il ricorso a questa tecnologia avanzata consentirà di:

- sostenere il miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia delle verifiche di gestione, fornendo in tal modo un contributo all'ottimizzazione delle capacità delle risorse umane nel contesto del riesame documentale e delle verifiche in loco;

- fornire alle amministrazioni competenti la possibilità di documentare una maggiore efficacia ed efficienza della verifica di gestione nel tempo;
- prevenire potenziali irregolarità e, di conseguenza, giungere ad una riduzione dei tassi di errore, il che rappresenta un obiettivo comune sia alla Commissione Europea che alle amministrazioni competenti;
- attuare una misura antifrode efficace e proporzionata, in linea con l'articolo 125, paragrafo 4, lettera c), del Reg. UE n. 1303/2013.

Al fine di presidiare e garantire la tutela degli interessi finanziari dell'Unione, AGEA Coordinamento, quale unico interlocutore della Commissione per conto dell'Italia per tutte le questioni relative ai Fondi agricoli ai sensi dell'art. 3, comma 3 del Reg. UE di esecuzione n. 128/2022, promuove l'uso del sistema ARACHNE presso tutti gli Organismi Pagatori riconosciuti, i quali, sono tenuti ad individuare procedure e sistemi idonei a tutela del bilancio dell'Unione, incluse le misure antifrode basate sul rischio, nonché condividere le *best practices* anche ai fini delle attività previste dall'articolo 30 del D.M. 4 agosto 2023 n. 410739.

Pertanto, per l'anno 2024 AGEA Coordinamento ha predisposto l'utilizzo del sistema ARACHNE in via provvisoria, in vista della sua definitiva adozione a partire dall'anno successivo.

A tal proposito, si è provveduto a pubblicare una circolare per favorire l'armonizzazione delle procedure tra gli Organismi Pagatori.

Relativamente al contrasto alla **corruzione**, AGEA ha adottato, il 23 maggio 2023, il Piano Integrato di Attività e Organizzazione 2023-25 (PIAO) ai sensi della Legge 6 agosto 2021, n. 113 ed ha attivato il sistema di *whistleblowing* per la segnalazione di illeciti.

Infine, la gestione dei **conflitti di interessi** è curata trasversalmente dall'Agenzia. In primo luogo, il personale interno di AGEA è tenuto a firmare una dichiarazione annuale relativa a situazioni di potenziale conflitto di interesse con lo svolgimento di attività di competenza dell'Organismo Pagatore AGEA.

Nel 2024, inoltre, è prevista la stipula di convenzioni con i Centri di assistenza agricola (CAA) che dedicano un particolare risalto alla gestione del conflitto di interessi degli operatori dei Centri.

## 2. Attività degli Organismi Pagatori regionali

Dall'esame dei contributi pervenuti dagli Organismi Pagatori ai fini della compilazione della presente relazione, si evincono, per l'anno 2023, le seguenti linee di tendenza.

Con il primo quesito del Questionario, il COLAF ha chiesto quali misure siano state adottate nel 2023 per una più efficace azione di prevenzione e repressione delle irregolarità e frodi in danno dell'UE e degli altri illeciti potenzialmente lesivi degli interessi finanziari dell'UE secondo la Direttiva PIF n. 1371 del 2017 (corruzione, riciclaggio e reati contro la Pubblica Amministrazione qualora connessi con reati lesivi del bilancio UE).

In proposito, gli Organismi Pagatori hanno descritto il complesso degli strumenti, delle procedure e dei sistemi predisposti per prevenire e contrastare le frodi in ambito PAC.

Su un piano generale, può rilevarsi come i principali strumenti di presidio contro le frodi ad essere stati attivati e/o mantenuti e migliorati siano i controlli (di I°, II° livello e controllo interno; controlli in loco ed ex post), lo svolgimento di *audit* sui processi per l'individuazione delle frodi, la revisione dei *Risk Assessment*, l'adozione di Manuali antifrode, di Piani per la Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza (PTPCT) e di Piani Integrati di Attività e Organizzazione (PIAO) dalla durata triennale, con nomina di un Responsabile, nonché l'approvazione di Policy interne per il contrasto alle frodi e la formazione del personale sulla normativa e le strategie antifrode.

Tra le novità più significative del 2023, si segnala che l'Organismo Pagatore AGEA ha implementato le attività di prevenzione e controllo attraverso la progettazione della Banca delle terre pubbliche, in collaborazione con il Ministero dell'interno.

Nell'ambito di tale progetto, che si propone l'obiettivo principale di arginare il fenomeno della indebita percezione di contributi su terreni di proprietà pubblica, l'Agenzia sta sviluppando un applicativo che consente la gestione dei perimetri aziendali delle Pubbliche Amministrazioni e permette di acquisire i supporti documentali al fine di poter conferire a terzi blocchi di consistenza.

Le Amministrazioni locali e centrali, che riceveranno una opportuna formazione, potranno utilizzare l'applicativo, una volta messo a loro disposizione, per la consultazione e la gestione del proprio territorio. L'AGEA fornirà la base dati delle elaborazioni, che potrà comunque essere implementata anche dagli utenti istituzionali. L'applicativo, inoltre, permetterà al sistema SIAN nonché ai referenti delle pubbliche amministrazioni ed alle autorità competenti (Guardia di Finanza, Carabinieri) di accertare la presenza di superi geografici tra le consistenze delle pubbliche amministrazioni. Così facendo, potranno essere verificate le eventuali false dichiarazioni da parte dei produttori agricoli presenti nel fascicolo aziendale e nelle domande di aiuto.

Ancora, rappresenta una novità lo sviluppo del Sistema di Intelligenza Artificiale SAS per l'estrazione di un campione antifrode e le conseguenti attività di controllo. Si tratta di un modello di individuazione di nuovi indicatori di rischio basato su una piattaforma di *data analytics* che si prevede di alimentare con i dati alfa numerici provenienti dai sottosistemi SIAN (Fascicolo e domande di aiuto). Si prevede, inoltre, un *data lake* propedeutico all'attivazione di SAS. Sarà acquisita la piattaforma di data analytics SAS in via prototipale al fine di effettuare la ricognizione dei dati estratti in base agli indicatori di rischio che riguarderà le ultime cinque campagne per le sole domande a superficie. Al termine delle attività sarà disponibile un prototipo di nuovi indicatori desunti da SAS.

Con il secondo quesito, il COLAF ha chiesto quali siano le misure in atto nel 2023 per consentire all'ufficio del Procuratore Europeo di esercitare in Italia i poteri conferiti dal Regolamento istitutivo.

In proposito, la maggior parte degli Organismi Pagatori non ha fornito elementi, sul presupposto di non essere il soggetto competente. Taluni Organismi Pagatori, invece, hanno rappresentato, su un piano generale, che le misure attuate sono quelle concernenti la trasmissione al MASAF, tramite sistema IMS, delle irregolarità che riguardano un importo superiore a 10.000 € in contributi dei fondi, nonché tutti i casi di irregolarità precedenti un fallimento e i casi di sospetta frode, una volta avuta la segnalazione da parte della Guardia di Finanza, quando ha agito a sua volta con delega da parte dell'Ufficio del Procuratore Europeo. Spetta poi al MASAF la trasmissione di tali casistiche alla Commissione Europea.

Con il terzo quesito, il COLAF ha chiesto, nell'ambito della digitalizzazione e dell'uso di nuovi strumenti volti ad assicurare una più performante interoperabilità tra sistemi nella lotta contro le frodi, tenuto conto delle minacce esistenti e future legate alle nuove tecnologie, quali siano state le misure adottate, nell'anno 2023, in termini di metodologie scelte, procedure e tecniche di analisi e valutazione dei rischi di irregolarità e di frode in danno del bilancio 2023. Il quesito muove dalla seconda Raccomandazione della Relazione PIF 2022, "*digitalizzazione della lotta contro le frodi*".

Nel merito, gli Organismi Pagatori hanno descritto le principali novità dell'anno 2023. Di primaria rilevanza è senz'altro l'implementazione della piattaforma ARACHNE ed il Sistema SAS, di cui si è parlato sopra.

Inoltre, alcuni Organismi Pagatori hanno rappresentato di aver adottato uno standard di sicurezza della gestione delle informazioni (SGSI). Ad esempio, presso l'OP Agrea, nel mese di ottobre 2023 ha avuto luogo l'Audit di sorveglianza per la verifica della conformità alla norma ISO/IEC 27001:2013 del SGSI dell'Agenzia al termine del quale la certificazione è stata confermata.

Con il quarto quesito, il Comitato chiede informazioni circa le misure intraprese nel 2023 per migliorare l'individuazione, la segnalazione e il "follow-up" delle frodi sospette, in linea con la prima Raccomandazione della Relazione sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione per il 2022.

A tal proposito, tra le attività più rilevanti di cui gli Organismi Pagatori hanno dato conto, rientra la progressiva revisione dei *risk assessment* degli organismi, con un nuovo format che include anche le fasi e attività a potenziale rischio frode, il cui insieme determina il *risk fraud assessment*.

In tale ambito, oltre all'identificazione dei rischi, è stata predisposta una sezione dedicata alle attività per la loro mitigazione. Qualora un rischio non sia adeguatamente mitigato, sono attivate le azioni correttive ed è individuata una *timeline* per la loro implementazione.

Alcuni Organismi hanno introdotto per la prima volta, i cosiddetti *Red Flag* o indicatori di frode, che assumono rilevanza a seguito dell'elaborazione e condivisione dei *Fraud Risk Assessment*.

Infine, tutti gli Organismi Pagatori utilizzano la piattaforma IMS (*Irregularities Management System*). Anche l'Organismo Pagatore del Friuli-Venezia Giulia, di recente riconoscimento, ha adottato un Manuale di gestione delle irregolarità, sanzioni e recuperi, con Decreto del Direttore del 21 marzo 2023, n. 6, al fine di attivare il sistema di segnalazioni a partire dalla campagna di pagamenti del 2024.

Con l'ultimo quesito, il COLAF ha chiesto quali misure siano state programmate e/o attuate nel 2023 per il rafforzamento della *governance* antifrode, anche in termini di collaborazione sinergica tra gli attori istituzionali competenti per la prevenzione e il contrasto alle frodi in danno del bilancio dell'UE. Il quesito muove dalla terza Raccomandazione della Relazione PIF 2022.

Ciascun Organismo Pagatore ha illustrato le collaborazioni interistituzionali in essere ed in progetto. In particolare, diversi Organismi Pagatori hanno stipulato protocolli con la Guardia di Finanza.

Tra le sinergie più rilevanti, si segnala la cooperazione, in essere dal 2020, dell'APPAG della Provincia di Trento con l'APSS (Azienda Provinciale per i Servizi Sanitari) e con il Corpo Forestale Provinciale, avente ad oggetto, tra le altre cose, la prevenzione delle frodi nell'ambito dei pascoli e dell'alpeggio.

L'Organismo Pagatore AGEA ha rappresentato di aver rinnovato la convenzione con il CUFAA (Comando Unità Forestali, Ambientali e Agroalimentari dei Carabinieri), che prevede, tra le altre cose, la cooperazione per la formazione del personale, lo scambio informativo, nonché l'implementazione del **Cruscotto Criminal Focus Area (CFA)**, in collaborazione con il Ministero degli Interni, che, attraverso la valorizzazione delle immagini aerofotogrammetriche, registra e analizza le variazioni quali-quantitative degli elementi indicativi di attività criminose inibenti lo sviluppo economico-sociale (discariche abusive, sversamenti, baraccopoli collegate al caporalato, manufatti abusivi), e identifica, in tal modo, le aree maggiormente a rischio che necessitano di un costante monitoraggio. Il Cruscotto è già stato messo a disposizione delle Forze dell'Ordine e delle Amministrazioni Centrali e Locali per la consultazione e l'implementazione dei dati ai fini della prevenzione e del contrasto dei reati e delle irregolarità.

Al fine di estendere l'adozione e l'utilizzo dello strumento, sono stati avviati corsi di formazione ad oltre 100 Comuni per l'utilizzo dello strumento, relativamente alle analisi di reati ambientali e superficiali che ricadono nell'ambito di competenza di ciascun Comune.



## **IL RUOLO DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME DI TRENTO E DI BOLZANO FACENTI PARTE DEL COMITATO PER LA LOTTA CONTRO LE FRODI NEI CONFRONTI DELL'UNIONE EUROPEA (COLAF)**

Nelle pagine che seguono sono riportati elementi, informazioni e dati relativi a compiti, organizzazione e attività svolte, con particolare riguardo al 2023, dalle Amministrazioni, a livello regionale/provinciale, facenti parte del Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione Europea (COLAF), che hanno inteso fornire il proprio contributo alla redazione della presente Relazione annuale al Parlamento.





### 1. Attività svolta nel 2023.

La Regione Calabria mantiene, da sempre, un atteggiamento proattivo nella gestione del rischio frode, nonché nelle attività di prevenzione e contrasto delle irregolarità e delle frodi in danno dell'Unione Europea.

Al suo interno la struttura adibita all'espletamento di tali attività è l'Autorità di Gestione del POR CALABRIA FESR FSE 2014-2020 e del PR Calabria FESR FSE+ 2021-2027 che ha istituito, tra le altre cose, nell'ambito del Dipartimento Programmazione Unitaria e, in particolare, del Settore "Controlli, Monitoraggio, Sistemi Informativi", l'Unità Operativa "Gestione delle irregolarità".

Detta U.O. si occupa di svolgere le seguenti attività:

- gestione delle irregolarità segnalate: istruttoria irregolarità e definizione dei casi di applicabilità OLAF;
- comunicazione OLAF tramite piattaforma comune (IMS);
- coordinamento dell'assistenza tecnica dedicata ad irregolarità e casi OLAF;
- gestione e follow-up dei procedimenti amministrativi inerenti ai casi comunicati all'OLAF;
- gestione e coordinamento delle attività previste dal protocollo d'intesa con la Guardia di Finanza; - Contenzioso;
- rapporti con AdC e monitoraggio revoche, ritiri, recuperi;
- rapporti con AdA per irregolarità e OLAF;
- procedimenti giudiziari inerenti operazioni finanziate;
- rapporti con le amministrazioni centrali e con le competenti Direzioni Generali della Commissione Europea.

Le principali linee d'azione adottate nelle attività di prevenzione e contrasto delle irregolarità e delle frodi in danno dell'Unione Europea possono essere sintetizzate per come segue:

- autovalutazione dei rischi e misure antifrode;
- procedure atte a garantire misure efficaci e proporzionate;
- misure attuate nell'ambito del sistema integrato di controllo e gestione delle irregolarità (utilizzo di banche dati e di sistemi di controllo preventivi);
- attuazione del processo di gestione delle irregolarità;
- attuazione di misure correttive, rettifiche finanziarie, ritiri e recuperi;

Gli obiettivi raggiunti nel 2023 nell'ambito della lotta contro le frodi, la corruzione e i conflitti di interessi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione Europea sono sintetizzabili per come segue:

- a. **Adozione del Disciplinare sui controlli dei conflitti di interesse:** sulla base degli esiti dei monitoraggi degli anni precedenti, si è optato per l'introduzione del "disciplinare sui controlli dei conflitti di interesse" anche grazie al contributo dell'Autorità di Audit e del Dipartimento Programmazione Unitaria; in considerazione dell'esito delle risultanze dell'audit della Commissione Europea (procedimento n. CCI2014IT16M0OP006) tenutosi nell'ottobre 2023, tale disciplinare sarà utilizzato come misura rafforzativa nel contrasto alle frodi per l'anno 2024;
- b. **Utilizzo della funzionalità c.d. "Ex-ante" sul sistema ARACHNE:** la Regione Calabria è stata una delle prime in Italia ad utilizzare detta funzionalità che consente di simulare il calcolo dei rischi potenziali al fine di conoscere in anticipo quali potrebbero essere il/i rischio/i legato/i ad un progetto o a un'azienda. Tale funzionalità è da considerarsi uno strumento imprescindibile nella verifica della presenza di potenziali fenomeni di conflitto di interessi in anticipo rispetto all'avvio della fase esecutiva di un intervento ed è in linea con quanto previsto dal Disciplinare sul conflitto di interessi del RPCT della Regione Calabria;
- c. **Approvazione del documento "Descrizione del Sistema di Gestione e Controllo" del PR Calabria FESR/FSE+ 2021/2027:** con Decreto n. 9369 del 30/06/2023 è stato approvato il documento che descrive il Sistema di gestione e controllo del Programma Regionale Calabria FESR/FSE+ 2021/2027, nonché il Manuale di procedure di controllo e il Modello di Piano di gestione dei rischi. Ciò in ottemperanza a quanto disposto dal Regolamento (UE) n. 1060/2021 che prevede l'implementazione di sistemi di gestione e controllo dei programmi e la garanzia del relativo funzionamento secondo il principio della sana gestione finanziaria.

#### SEZIONE STATISTICA ANNO 2023

##### 1. Comunicazioni segnalate sotto l'aspetto NUMERICO.

###### a. comunicazioni raggruppate per "STATO";

AUTORITÀ	CHIUSE	APERTE	TOTALE
Calabria	67		67

###### b. comunicazioni distinte per "FONDO";

AUTORITÀ	FESR	FSE	GUID	TOTALE
Calabria	62	5		67

###### c. comunicazioni distinte per "Definizione"

AUTORITÀ	IRREGOLARITA'					TOTALE
	AP	JP	JP/AP	PP	PP/JP	
Calabria	67					67

##### 2. Flusso di comunicazioni segnalato sotto l'ASPETTO FINANZIARIO (solo "QUOTA UE").

###### a. Importo irregolare segnalato;

AUTORITÀ	CHIUSE	APERTE	TOTALE
Calabria	8.703.107,52		8.703.107,52

b. Importo irregolare segnalato distinto per “FONDI”;

AUTORITÀ	FESR	FSE	GUID	TOTALE
Calabria	8.576.033,23	127.074,29		8.703.107,52

c. Importo irregolare segnalato distinto per “STATO”.

AUTORITÀ	IRREGOLARITÀ'					TOTALE
	AP	JP	JP/AP	PP	PP/JP	
Calabria	8.703.107,52					8.703.107,52

3. Evoluzione delle comunicazioni.

a. Importo irregolare “DECERTIFICATO”

Autorità/Authority	Importo coinvolto   amount involved (a)	Importo pagato amount paid (b)	Decertificato   Decertifications (c)	% (c/b)
Calabria	8.703.107,52	8.703.107,52	8.703.107,52	100,00 %

b. Raffronto casi Importo Coinvolto/Pagato/Decertificato/Recuperato/Da recuperare.

Autorità/ Authority	Imp. Coinvolto   amount involved	Imp. Pagato amount paid	Decerificazione   Decertifications	Imp. Recuperato   amount recovered	Imp. da recuperare amount to recover
Calabria	8.703.107,52	8.703.107,52	8.703.107,52	0	0

c. Numero di Irregolarità/Frodi - annualità a confronto

AUTORITÀ	2022	2023
Calabria	16	67

d. Importi coinvolti in Irregolarità/Frodi- annualità a confronto

AUTORITÀ	2022	2022
Calabria	8.079.662,36	8.703.107,52

L'attività programmatica per il 2024 nell'ambito della lotta contro le frodi, la corruzione e i conflitti di interesse che ledono gli interessi finanziari dell'Unione Europea si è principalmente incentrata sulle sottoelencate direttive:

**d. Applicazione del “Protocollo d’Intesa ai fini del coordinamento dei controlli e dello scambio di dati in materia di operazioni finanziate con fondi SIE tra regione Calabria e Comando Regionale Calabria della Guardia di Finanza” - Programma regionale Calabria FESR FSE+ 2021-2027 – PSR 2014-2022 – P.S.R. 2023-2027 fondi FEASR e FEAGA della Politica Agricola Comune.**

Con Nota prot. n. 520269 del 23/11/2023, a seguito di contatti informali già intrapresi nel 2022, il Presidente della Giunta Regionale, On. Roberto Occhiuto, ha formalmente richiesto al Comandante Regionale Calabria della Guardia di Finanza di voler sottoscrivere un nuovo Protocollo d’intesa ai fini del coordinamento dei controlli e dello scambio di dati in materia di operazioni

finanziate con i Fondi citati, in analogia ai protocolli già stipulati per i pregressi periodi di programmazione.

Detto protocollo, redatto in collaborazione tra le Parti, è stato sottoscritto in data 22 maggio 2024 (Rep. Regione Calabria n. 21381 del 23/05/2024).

L'obiettivo derivante dalla piena applicazione dell'accordo sarà quello di rafforzare le azioni di tutela della legalità dell'azione amministrativa, relativa all'utilizzo delle risorse erogate dall'Unione Europea attraverso la prevenzione e il contrasto a qualsiasi tentativo di utilizzo irregolare e/o fraudolento delle risorse erogate.

Detto Protocollo rientra tra gli strumenti atti ad incrementare l'efficacia complessiva dei controlli in materia di finanziamenti delle politiche strutturali, di coesione e sociali dell'Unione Europea.

**e. Applicazione delle misure antifrode contenute nel Piano triennale prevenzione della corruzione e trasparenza 2024-2026.**

Con Deliberazione della Giunta Regionale n. 29 del 7/2/2024 è stato approvato il Piano Integrato di attività e organizzazione della Pubblica Amministrazione 2024-2026 che include il Piano triennale della Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza 2024/2026.

Al suo interno sono contenute le **misure rafforzative per il 2024 che si intende attuare al fine di incrementare l'efficacia dell'attività regionale di contrasto alle frodi unionali.**

Tra le misure rafforzative rientra la procedura informatica di verifica/blocco di assenza di conflitto di interesse anche al processo di "pre-certificazione della spesa" al fine di obbligare il controllore ad effettuare un'operazione di conferma della condizione di "assenza di conflitto di interesse". Tale operazione agisce come "blocco" a sistema e in sua mancanza non è consentito prendere in carico le spese ed effettuare la pre-certificazione. Tale funzionalità consente di tenere traccia anche di eventuali controlli rifiutati per "conflitto di interesse".

Per i soggetti che si occupano di gestione o che collaborano con coloro che hanno attività gestionale è stato adottato uno specifico formato di dichiarazione di assenza di conflitti di interesse deputato alle verifiche gestionali ex art. 125 Reg (UE) n.1303 del 2013.

Inoltre, sulla base degli esiti dei monitoraggi degli anni precedenti, si è optato per l'introduzione del "disciplinare sui controlli dei conflitti di interesse" adottato nel 2023 anche grazie al contributo dell'autorità di Audit e del Dipartimento Programmazione Unitaria. Anche in considerazione dell'esito delle risultanze dell'*audit* della Commissione Europea (procedimento n. CCI2014IT-16M0OP006) tenutosi nell'ottobre 2023, tale disciplinare sarà utilizzato come misura rafforzativa per l'anno 2024.

**2. Misure adottate nel 2023 nell'ambito della digitalizzazione e dell'uso di nuovi strumenti volti ad assicurare una più performante interoperabilità tra sistemi nella lotta contro le frodi, tenuto conto delle minacce esistenti e future legate alle nuove tecnologie, in termini di metodologie scelte, procedure e tecniche di analisi e valutazione dei rischi di irregolarità e di frode in danno del bilancio UE.**

La digitalizzazione delle procedure atte a ridurre i rischi di irregolarità e frodi comunitarie e la programmazione e l'utilizzo di strumenti informatici in grado di supportare le attività di controllo sono state, anche nel 2023, tra le priorità dell'Autorità di Gestione delle Programmazioni 2014/2020 e 2021/2027.

Nel 2023 la Regione Calabria è stata una delle prime in Italia ad utilizzare la funzionalità c.d. "Ex-ante" sul sistema ARACHNE che consente di simulare il calcolo dei rischi potenziali al fine di conoscere in anticipo quali potrebbero essere il/i rischio/i legato/i ad un progetto o a un'azienda. Tale funziona-

lità è da considerarsi uno strumento imprescindibile nella verifica della presenza di potenziali fenomeni di conflitto di interessi in anticipo rispetto all'avvio della fase esecutiva di un intervento ed è in linea con quanto previsto dal Disciplinare sul conflitto di interessi del RPCT della Regione Calabria.

Il calcolo dei rischi ex-ante viene elaborato in automatico dal sistema ARACHNE previa valorizzazione di un set predefinito di informazioni all'interno di uno specifico file Excel.

Una volta valorizzati i dati di interesse, sarà cura del personale specificamente autorizzato all'accesso al sistema ARACHNE procedere a:

- verificare la correttezza formale dei dati inseriti nel file (tramite apposite funzionalità di controllo sulla congruenza dei dati);
- convertire il file dal formato XLSX in formato xml;
- caricare all'interno del sistema ARACHNE il file xml generato;
- monitorare periodicamente la disponibilità del report (output del processo) contenente il valore di rischio per ciascuno degli indicatori utili ai fini della verifica del conflitto di interessi;
- inoltrare le risultanze del sistema (*report*) ai soggetti incaricati.

Sempre nel 2023 è stata pianificata, poi, dal punto di vista tecnico, l'introduzione sul Sistema Informativo Unitario Regionale per la Programmazione – SIURP – di una procedura digitalizzata relativa al conflitto d'interessi che sarà pienamente operativa a partire dal secondo semestre del 2024.

Si tratta di una procedura informatica di verifica/blocco di assenza di conflitto di interesse che obbliga il controllore ad effettuare un'operazione di conferma della condizione di "assenza di conflitto di interesse". Tale operazione agisce come "blocco" a sistema e in sua mancanza non è consentito prendere in carico le spese ed effettuare la pre-certificazione. Tale funzionalità consente di tenere traccia anche di eventuali controlli rifiutati per "conflitto di interesse".

Si tratta di una misura adeguata a prevenire misure ostative in quanto in grado di inibire al processo decisionale i soggetti interessati.

Dal punto di vista tecnico, la maschera di dettaglio per la presa in carico del controllo sarà preceduta da un format per la dichiarazione di "assenza di motivazioni ostative"; il *form* da compilare, oltre le informazioni per la stesura del modulo, richiede che sia effettuato l'*upload* del documento d'identità del compilante.

Il controllore dopo aver caricato il documento d'identità e inserito la data di scadenza dello stesso, avrà a disposizione (sarà visibile) il pulsante "Vai al controllo"; cliccando su questo, accetterà la dichiarazione di assenza di motivi ostativi e potrà proseguire con le attività di controllo.

Il pulsante "Rifiuta" sarà selezionato per indicare la presenza di un generico motivo ostativo, che potrà essere specificato selezionando un campo dalla tendina a menù "Tipo di rifiuto". In quest'ultimo caso, non sarà necessario caricare il documento d'identità.

La nuova funzionalità consentirà di tenere traccia (sia in caso di rifiuto del controllo sia in caso di consenso) di tutti gli eventi relativi alle motivazioni di impedimento per il controllo *desk*, salvando questi nella base dati del sistema SIURP.

### 3. Misure intraprese nel 2023 per migliorare l'individuazione, la segnalazione ed il "follow up" delle frodi sospette.

L'individuazione delle sospette frodi nello svolgimento delle attività di gestione e controllo si è basato, anche nel 2023, sull'applicazione di indicatori derivanti prevalentemente dal sistema informativo ARACHNE, dalle esperienze precedentemente acquisite nonché da quanto alla Raccolta di casi ano-

nimizzati dell'OLAF-Azioni strutturali; Guida pratica dell'OLAF sul conflitto di interessi ed alla Guida pratica dell'OLAF sui documenti contraffatti.

Per quanto attiene l'attività di *"follow up"* è divenuto operativo nel 2023 un output realizzato nell'ambito del Progetto Obiettivo del 2022 "Monitoraggio delle irregolarità comunicate sui fondi UE" della Segreteria Tecnica dell'Autorità di Gestione del POR Calabria FESR-FSE 2014/2020: un database aggiornato dei casi aperti sul sistema IMS completo del numero di dati relativi al calendario di udienze, dibattimenti e sentenze penali/contabili ed ai termini dei recuperi delle somme irregolari tale da consentire all'AdG l'acquisizione delle informazioni dagli Organi Competenti per l'aggiornamento periodico delle Schede OLAF in ordine a quanto stabilito dalla normativa (l'art. 122, par. 2, Reg. (UE) n. 1303/2013, prevede l'obbligo per l'AdG di notifica alla Commissione delle irregolarità rilevate, informandola sistematicamente circa l'andamento dei relativi procedimenti amministrativi e giudiziari che gravano sui casi di pertinenza).

Tale c.d. "scadenario" ha favorito, nel 2023, la predisposizione di rapporti di follow-up periodici e costanti in relazione alle Schede OLAF aperte sul Sistema IMS relative ai periodi di programmazione 2000-2006, 2007-2013 e 2014-2020.

Il tutto ha consentito, pertanto, l'ottemperanza dell'obbligo dell'Autorità di Gestione, in relazione ai casi presenti sul sistema IMS, di fornire informazioni alla Commissione per quanto riguarda l'inizio, la conclusione o l'abbandono di procedimenti o quelli che prescrivono misure amministrative, sanzioni amministrative o sanzioni penali, nonché l'esito di tali procedure o procedimenti.

#### **4. Misure programmate e/o attuate nel 2023 per il rafforzamento della "governance" antifrode, anche in termini di collaborazione sinergica tra gli attori istituzionali competenti per la prevenzione e il contrasto alle frodi in danno del bilancio dell'UE.**

La "governance" complessiva del sistema antifrode in ambito UE è stata oggetto, nel corso del 2023, di una analisi complessiva e di una conseguente attività di riprogettazione dell'intero sistema scaturita dall'*audit* che la Commissione Europea ha condotto in loco, sul POR Calabria FESR-FSE 2014-20, dal 23 al 27 ottobre 2023 [*Audit* DACC114 IT 1699], per valutare alcuni requisiti-chiave del sistema di gestione e controllo.

In tale sede gli *auditors* della Commissione Europea hanno espresso una serie di raccomandazioni finalizzate al miglioramento del sistema con particolare ma non esclusivo riguardo ad un elemento centrale del sistema, rappresentato dalle politiche di prevenzione e identificazione dei conflitti di interesse.

In estrema sintesi l'Autorità di Gestione del Programma, in esito all'*audit*, ha pianificato una serie di azioni migliorative del sistema di gestione e controllo, aventi ad oggetto:

- l'estensione e la proceduralizzazione delle verifiche sul conflitto d'interesse condotte mediante ARACHNE a tutti i soggetti, anche esterni alla Regione Calabria, coinvolti a vario titolo nella gestione dei Fondi;
- l'inserimento, all'interno delle *check-list* di controllo di primo livello, di specifici items di verifica attraverso i quali il processo di controllo di cui al punto (a) viene esplicitato e reso evidente. Viene in sostanza formalizzata in modo stringente una procedura che verifica che i controlli di cui al punto (a) abbiano avuto effettivamente luogo nei modi e nei tempi previsti;
- l'elaborazione di specifiche Linee guida relative al conflitto d'interesse da diramare a tutti i beneficiari e soggetti coinvolti allo scopo di garantire -secondo quanto richiesto dalla Commissione Europea- un approccio uniforme e condiviso nella definizione, prevenzione, identificazione e gestione dei conflitti di interesse;

- l’elaborazione di un piano di monitoraggio finalizzato ad accertare l’effettiva implementazione e la funzionalità dei meccanismi di denuncia delle irregolarità presso i beneficiari (sistemi di *whistleblowing*);
- la prosecuzione delle attività di formazione sui temi dell’antifrode e del conflitto d’interesse ed una parallela attività di sensibilizzazione e informazione indirizzata ai beneficiari/soggetti esterni mediante la produzione di una serie di brevi moduli tematici (*bite-size-learning*), a carattere multimediale, di approfondimento on demand sul trattamento del conflitto d’interessi e dell’anticorruzione, da rendere fruibili sul portale web del Programma;
- il rafforzamento delle attività di verifica di qualità del dato e di alimentazione informativa del sistema informativo regionale SIURP, allo scopo di rendere più efficaci le capacità analitiche e di valutazione dell’applicativo ARACHNE (sistema che acquisisce e utilizza anche la base di dati presente su SIURP).

Da precisare che le sopra elencate misure sono state successivamente comunicate alla Commissione Europea nell’ambito del procedimento di chiusura dell’*audit* (nota prot. n. 304296 del 3.4.2024).



## 1. Attività svolta nel 2023 dall'Autorità di Gestione FSE+ 2021-2027.

### a. Premessa.

Nell'ambito del sistema di gestione e controllo, l'Autorità di Gestione (AdG) del PR Campania FSE+ 2021-2027 e l'intera Amministrazione regionale sono costantemente impegnate a prevenire e contrastare ogni tentativo e forma di frode ai danni del bilancio europeo, nazionale e regionale fornendo una risposta proporzionata e adatta alle specifiche situazioni, in ottemperanza all'articolo 74, par. 1 lett. C) del Reg. (UE) n. 1060/2021 e alle indicazioni fornite dalla nota EGESIF (*Expert Group on European Structural and Investment Funds*) 14-0021-00 del 16/6/2014.

Tale obiettivo viene perseguito mediante una pluralità di azioni coerenti e associate tra loro, intraprese nell'ambito di un approccio unitario e strutturato, così come prescritto dalla citata Nota EGESIF.

In primo luogo, l'Autorità di Gestione è dotata di un solido sistema interno di prevenzione del rischio frode, ben definito nell'ambito del Sistema di Gestione e Controllo del PR Campania FSE e correttamente attuato.

In particolare, nel 2023, con Delibera di Giunta Regionale n. 374 del 29 giugno 2023 è stato approvato il nuovo Sistema di Gestione e Controllo del PR Campania FSE+ 2021-2027, il quale rappresenta un'importante misura di contrasto, nonché un deterrente, alla possibilità che si verifichino "condizioni favorevoli" all'insorgenza di frodi.

Con Decreto Dirigenziale n. 229 del 27 luglio 2023, come aggiornato dal Decreto Dirigenziale n. 102 del 06/05/2024 sono stati approvati il "Manuale delle procedure di gestione", le "Linee guida per i beneficiari", il "Manuale dei controlli di primo livello" che individuano procedure comuni a beneficio dei vari soggetti coinvolti nell'attuazione del Programma per la corretta e omogenea implementazione delle operazioni, in coerenza con quanto previsto dalla normativa comunitaria nazionale e regionale.

Con i provvedimenti sopra citati (DD n. 229/2023 come aggiornato dal DD n. 102/2024) è stato anche approvato il "Documento di valutazione dei rischi ex ante per le verifiche di gestione" del PR Campania FSE+ 2021/2027 al fine di adempiere alle prescrizioni di cui agli artt. 74 e ss. del Regolamento (UE) n. 1060 del 24 giugno 2021.

L'articolo 74 del Reg. (UE) n. 2021/1060 stabilisce che l'Autorità di Gestione esegue verifiche di gestione di competenza basate sulla valutazione dei rischi e proporzionate ai rischi individuati ex ante e per iscritto. In applicazione di tale disposizione, al fine di minimizzare i rischi di irregolarità, in una fase di prima applicazione il nuovo Si.Ge.Co, in continuità col ciclo di Programmazione 2014-2020, prevede che l'Autorità di Gestione esegua verifiche amministrative sul 100% delle dichiarazioni rilasciate dai destinatari, anche attraverso l'interrogazione delle banche dati gestite e monitorate da altre Pubbliche Amministrazioni, fermo restando la possibilità di procedere al campionamento delle operazioni da sottoporre al controllo, ogni qualvolta sia opportuno, in ragione della numerosità dei soggetti coinvolti dall'operazione, dalla numerosità dei documenti sottostanti, ovvero dalla tenuità del rischio.



Altro strumento primario di prevenzione adottato dall'Autorità di Gestione del PR Campania FSE+ rivolto al contrasto alle frodi specifiche è costituito dall'attività di autovalutazione dei rischi. L'obiettivo dell'attività di autovalutazione consiste nel far fronte in maniera adeguata e differenziata ad ogni rischio di frode, nel rispetto del principio di proporzionalità.

Lo strumento di autovalutazione del rischio fornisce utili indicazioni sulla probabilità che si verifichino fenomeni di frode in relazione ad alcuni macro-processi fondamentali quali: selezione dei richiedenti del finanziamento, attuazione dei progetti da parte dei beneficiari, certificazione dei costi e pagamenti da parte dell'Autorità di Gestione.

Per il PR Campania FSE+ 2021-2027 il processo di valutazione sarà svolto dalla Commissione di Autovalutazione Rischio Frode, istituita con Decreto Dirigenziale n. 67 del 09/04/2024 composta dai Responsabili di Obiettivo Specifico, dai Referenti del controllo di I livello on desk e in loco, dall'Unità per il Monitoraggio degli interventi e per il Coordinamento del Sistema di Gestione e Controllo, dall'Unità per la Gestione Finanziaria e dall'Autorità contabile.

Al contempo, fino alla chiusura del POR Campania 2014-2020 ha operato la Commissione di Autovalutazione Rischio Frode istituita con il Decreto Dirigenziale n. 6 del 31 maggio 2017 e successivamente integrata con Decreto Dirigenziale n. 217 del 08 novembre 2019, composta da: i Responsabili di Obiettivo Specifico, i referenti del controllo di I livello on desk e in loco, l'Unità per il Monitoraggio degli interventi e per il Coordinamento del Sistema di Gestione e Controllo, l'Unità per la Gestione Finanziaria, l'Autorità di Certificazione, un referente per il PON SPAO.

In linea con le disposizioni comunitarie in materia di prevenzione delle irregolarità e delle frodi e di difesa degli interessi finanziari dell'Unione Europea, l'AdG, per garantire i principi di sana gestione finanziaria, di trasparenza e di non discriminazione, conferma nel proprio Sistema di Gestione e Controllo, anche per il ciclo 2021-2027, l'utilizzo del Sistema comunitario antifrode ARACHNE.

L'elaborazione ed il monitoraggio delle informazioni contenute in ARACHNE è finalizzata all'individuazione di una serie di indicatori di rischio frode utili per indirizzare le azioni di contrasto ai fenomeni fraudolenti e in particolare i controlli di gestione su operazioni potenzialmente rischiose.

L'Autorità di Gestione utilizza le informazioni restituite dal sistema informatico ARACHNE per integrare l'analisi dei rischi finalizzata all'estrazione del campione di operazioni da controllare in loco. In particolare, attraverso una procedura "comparativa", le operazioni contenute nell'universo di riferimento, estratte dal sistema informativo regionale SURF, sono analizzate anche sotto il profilo "rischio ARACHNE" al fine di individuare quelle che presentano maggiori elementi di rischio frode. In particolare, sulla scorta delle informazioni restituite da ARACHNE, si procede a controllare in loco il 100% dei progetti, appartenenti all'universo di riferimento e con un livello di rischio "significativo", ovvero classificati dal sistema ARACHNE con punteggio complessivo di rischio, compreso nel *range* 40-50 e quindi con una rischiosità elevata/elevatissima.

Le risultanze dell'analisi del rischio operata attraverso ARACHNE integrano il verbale di campionamento e ne costituiscono allegato al medesimo verbale.

Nell'ambito del monitoraggio e dei controlli del rischio frode potrebbe essere utilizzata, ad integrazione di ARACHNE, anche la nuova piattaforma italiana PIAF-Piattaforma integrata antifrode, non appena l'Amministrazione nazionale competente darà indicazioni sulla possibilità di accesso e sulle modalità di utilizzo.

Altro strumento utilizzato dall'AdG del PR Campania FSE+ nella lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione Europea è il sistema IMS, che consente la segnalazione di irregolarità/frodi attraverso l'accesso e la compilazione telematica di apposite schede di segnalazione.

Relativamente all'anno 2023, all'esito delle consuete verifiche svolte dall'AdG, è stato rilevato un caso di irregolarità riferito alla programmazione FSE 2014-2020, per cui il competente Responsabile di Obiettivo Specifico (RoS) ha provveduto alla richiesta di deduzione delle spese oggetto di irregolarità.

L'AdG, inoltre, monitora costantemente le attività di recupero intraprese nell'ambito del FSE e segnalate attraverso il sistema IMS-OLAF, comunicando l'esito del predetto monitoraggio alla Corte dei Conti con cadenza semestrale.

Nell'ottica della prevenzione del rischio frode si pongono anche il "Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione" e l'utilizzo delle informazioni fornite dal Sistema ARACHNE.

Il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione 2022-2024, oltre a rappresentare esso stesso un valido strumento di individuazione, rilevamento e analisi del rischio corruttivo, rende esplicita la volontà della Regione di un impegno reale contro i fenomeni corruttivi ed ogni forma di illegalità e una manifestazione concreta di una "cultura etica" a sostegno della volontà di contrastare tali fenomeni.

Il Piano prevede modalità per contrastare il rischio frode sotteso a specifici rischi, rispetto al quale il PTPC regionale garantisce adeguate modalità di mitigazione, coerentemente con le disposizioni normative nazionali e europee.

**b. Misure adottate nel 2023 nell'ambito della digitalizzazione e dell'uso di nuovi strumenti volti ad assicurare una più performante interoperabilità tra sistemi nella lotta contro le frodi, tenuto conto delle minacce esistenti e future legate alle nuove tecnologie, in termini di metodologie scelte, procedure e tecniche di analisi e valutazione dei rischi di irregolarità e di frode in danno del bilancio UE.**

In conformità a quanto previsto dall'art. 74 del Reg. (UE) n. 1060/2021, l'AdG ha elaborato un documento che descrive la metodologia utilizzata dalla stessa per la valutazione del rischio *ex ante* (DD n. 229/2023 come aggiornato dal DD n. 102/2024), ovvero i criteri/fattori di rischio esaminati per identificare gli ambiti di intervento del PR più rischiosi e, se del caso, le operazioni e/o le domande di rimborso e/o le spese/azioni da verificare. Il documento contiene, altresì, indicazioni relative alle modalità e alla tempistica di svolgimento dei controlli basati sull'analisi del rischio (frequenza, scopo/portata e grado di copertura), utili ad una pianificazione di massima delle verifiche di gestione, nonché le condizioni per la revisione della metodologia di valutazione del rischio.

Il documento prevede il supporto nella valutazione del rischio *ex ante* mediante consultazione del database di ARACHNE, sistema che analizza i progetti finanziati dal PR FSE+ e inviati al sistema di monitoraggio nazionale dalla cui banca dati acquisisce le informazioni.

L'elaborazione ed il monitoraggio delle informazioni contenute in ARACHNE è finalizzata all'individuazione di una serie di indicatori di rischio frode utili per indirizzare le azioni di contrasto ai fenomeni fraudolenti e in particolare i controlli di gestione su operazioni potenzialmente rischiose.

**c. Misure intraprese nel 2023 per migliorare l'individuazione, la segnalazione ed il "follow up" delle frodi sospette.**

L'articolo 74 del Reg. (UE) n. 2021/1060 stabilisce che l'Autorità di Gestione esegue verifiche di gestione di competenza basate sulla valutazione dei rischi e proporzionate ai rischi individuati *ex ante* e per iscritto. In applicazione di tale disposizione, stante l'avvio del ciclo di programmazione FSE+ 2021/2027, in una fase di prima applicazione il nuovo Si.Ge.Co., si è stabilito di procedere in continuità col ciclo di Programmazione 2014-2020, attraverso verifiche amministrative sul 100% delle dichiarazioni rilasciate dai destinatari, anche attraverso l'interrogazione delle banche

dati gestite e monitorate da altre Pubbliche Amministrazioni, fermo restando la possibilità di procedere al campionamento delle operazioni da sottoporre al controllo, ogni qualvolta sia opportuno, in ragione della numerosità dei soggetti coinvolti dall'operazione, dalla numerosità dei documenti sottostanti, ovvero dalla tenuità del rischio.

L'accertamento di un'irregolarità determina il dovere della comunicazione della stessa mediante compilazione dell'apposita scheda OLAF, nell'applicativo *AFIS-Irregularity Management System* (IMS) nonché quello di trasmissione della suddetta "scheda irregolarità" all'Autorità Contabile in quanto struttura competente a comunicarne notizia alla Commissione e per conoscenza all'Autorità di Gestione.

La comunicazione, in caso di accertamento dell'irregolarità prevede la segnalazione da parte dell'Autorità Contabile al Nucleo della Guardia di Finanza per la repressione delle frodi nei confronti dell'UE presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per gli Affari Europei e, per conoscenza all'AdG. Il Nucleo successivamente procede all'inoltro alla Commissione Europea della scheda OLAF. L'informativa in merito al *follow up* viene garantita dall'accesso al sistema informatico da parte delle strutture coinvolte, dell'Autorità con funzione contabile e dell'Autorità di Audit e delle altre autorità interessate al trattamento delle irregolarità.

**d. Misure programmate e/o attuate nel 2023 per il rafforzamento della "governance" antifrode, anche in termini di collaborazione sinergica tra gli attori istituzionali competenti per la prevenzione e il contrasto alle frodi in danno del bilancio dell'UE.**

Relativamente all'anno 2023 non sono emerse esigenze tali da rendere necessaria la programmazione e/o attuazione di misure in termini di rafforzamento della collaborazione con attori istituzionali competenti in tema di contrasto alle frodi. In ogni caso, con l'avvio della nuova programmazione FSE+ 2021-2027, con Decreto Dirigenziale n. 67 del 09/04/2024 è stata istituita la Commissione di Autovalutazione Rischio Frode composta dai Responsabili di Obiettivo Specifico, dai Referenti del controllo di I livello *on desk* e in loco, dall'Unità per il Monitoraggio degli interventi e per il Coordinamento del Sistema di Gestione e Controllo, dall'Unità per la Gestione Finanziaria e dall'Autorità contabile.

**2. Attività svolta nel 2023 dall'Autorità di Gestione FESR.**

**a. Misure adottate nel 2023 per una più efficace azione di prevenzione e repressione delle irregolarità e frodi in danno dell'UE e degli altri illeciti potenzialmente lesivi degli interessi finanziari dell'UE secondo la Direttiva PIF n. 1371 del 2017 (corruzione, riciclaggio e reati contro la Pubblica Amministrazione qualora connessi con reati lesivi del bilancio UE).**

L'Autorità di Gestione, nel rispetto di quanto previsto dall'art. 72 del Reg. (UE) n. 1303/2013, anche nel corso del 2023 ha proseguito le attività di prevenzione, rilevazione e correzione di tutte le irregolarità, comprese le frodi.

Nell'ambito delle misure adottate, nel corso del 2023, per garantire una più efficace azione di prevenzione e repressione delle irregolarità e frodi in danno dell'UE, l'Autorità di Gestione ha provveduto all'**aggiornamento dell'autovalutazione del rischio di frode**, di cui al documento della Commissione Europea EGESIF 14-0021-00 del 16/06/2014, che è stato svolto dalla Commissione di autovalutazione del rischio di frode del POR Campania FESR 2014-2020, partendo dal precedente aggiornamento.

In coerenza con quanto previsto dal Regolamento di funzionamento della Commissione di autovalutazione del rischio frode l'attività viene svolta attraverso la condivisione dello strumento di autovalutazione (*check list*), già in precedenza utilizzato, aggiornato tenendo conto sia delle modifiche organizzative e procedurali intervenute sul Sistema di Gestione e Controllo del Pro-

gramma, sia degli atti di indirizzo della Commissione Europea in materia di Conflitto di interesse e appalti pubblici, sia delle raccomandazioni, sempre della Commissione Europea, in relazione ai possibili rischi specifici di frode connessi con l'attuazione di misure di contrasto al Coronavirus, quali quelli dovuti a procedure negoziate negli appalti pubblici, a possibili pratiche di sovrapprezzo abusivo in una situazione di emergenza, ai rischi di doppio finanziamento.

Tale aggiornamento è preceduto dall'analisi dei risultati ottenuti attraverso le azioni di potenziamento delle misure e gli strumenti di mitigazione attivate nell'annualità precedente.

Anche in occasione del suddetto aggiornamento, non si è ritenuto necessario modificare lo Strumento di autovalutazione (*check list*), già approvato con D.D. n. 20/2017, non essendo intervenute sostanziali modifiche organizzative o procedurali nell'ambito del Sistema di Gestione e Controllo del Programma Operativo (rispetto all'ultimo aggiornamento risalente a settembre 2021) che potevano comprometterne l'efficacia. Anche in considerazione della numerosità dei componenti della Commissione per l'autovalutazione del rischio di frode si è ritenuto, inoltre, che l'invarianza dello strumento possa assicurare continuità e coerenza interpretativa rispetto ai precedenti esercizi di autovalutazione.

Nello specifico, la valutazione è stata, inoltre, condotta avuto riguardo:

- alla piena implementazione delle procedure di controllo di I livello che prevedono l'utilizzo della piattaforma ARACHNE al fine di determinare il livello di rischio di talune operazioni da sottoporre al controllo di I livello in loco;
- agli esiti delle attività di controllo di I livello e di *audit* condotte dall'Autorità di Audit e dalla Commissione Europea e anche alle misure correttive poste in essere dall'Autorità di Gestione in risposta alle osservazioni dei suddetti organismi di controllo;
- alla più approfondita analisi del contesto e delle aree di rischio nell'ambito del Piano Triennale della Regione Campania di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (2022-2024) che ha riguardato sia la rilevazione e l'esame dei processi, sia la valutazione del rischio correlato e il suo trattamento. La gran parte dei processi analizzati per l'Area di riferimento "Programmazione, gestione e controlli dei Fondi europei" hanno fatto registrare un giudizio finale di rischio basso in quanto strettamente regolamentato e le attività sono oggetto di controlli plurimi ed elevati; questo anche con riferimento all'area di rischio dei contratti pubblici, nelle fasi di selezione, esecuzione e rendicontazione.

Le iniziative di contrasto e prevenzione riportate nel PTPCT scaturenti da una più approfondita analisi delle aree di rischio e dei processi attuativi hanno svolto, anche nell'ambito del presente aggiornamento, effetto compensativo ai fini della determinazione del Rischio attuale netto. Ciò conferma il permanere di un livello di esposizione del Programma "accettabile", al verificarsi di situazioni fraudolente. L'autovalutazione ha, infatti, prodotto anche in tale fase di aggiornamento, per ciascuna tipologia di rischio, un **punteggio non superiore a tre, ovvero un grado di rischio tollerabile** che non prevede l'attivazione di Piani di azione o controlli aggiuntivi rispetto a quelli già previsti e declinati nell'ambito dei controlli esistenti.

Con riferimento al ciclo di programmazione 2021/2027, l'AdG si è adeguata a quanto previsto dal Regolamento (UE) n. 1060/2021, che stabilisce all'art. 74, par. 1, lett. c) e d) che l'Autorità di Gestione "pone in atto misure e procedure antifrode efficaci e proporzionate, tenendo conto dei rischi individuati" e "previene, individua e rettifica le irregolarità".

Nello specifico, l'AdG ha previsto attività volte a consentire un'efficace azione di prevenzione attraverso un'efficiente valutazione e identificazione dei rischi, pianificando i controlli e predisponendo attente procedure di monitoraggio e repressione delle irregolarità e frodi.

L'AdG garantirà, infine, la formazione specifica e l'aggiornamento del personale coinvolto nelle attività di prevenzione e contrasto alle frodi e alla corruzione.

Nel corso del 2023, l'AdG ha richiesto l'attivazione dei profili sul Sistema ARACHNE per la Programmazione 2021-2027, che sono stati attivati con la funzionalità "ex ante".

**b. Misure adottate nel 2023 nell'ambito della digitalizzazione e dell'uso di nuovi strumenti volti ad assicurare una più performante interoperabilità tra sistemi nella lotta contro le frodi, tenuto conto delle minacce esistenti e future legate alle nuove tecnologie, in termini di metodologie scelte, procedure e tecniche di analisi e valutazione dei rischi di irregolarità e di frode in danno del bilancio UE.**

Nel 2023, nel rispetto di quanto previsto dalle Linee Guida comunitarie, gli strumenti informatici utilizzati dall'AdG per individuare le operazioni rischiose sono stati il sistema ARACHNE e il sistema IMS.

Con particolare riferimento al Sistema ARACHNE, l'AdG ha utilizzato lo strumento nell'ambito delle attività di propria competenza sul monitoraggio periodico del rischio di frode sui progetti/beneficiari/contraenti/contratti, afferenti al POR Campania FESR 2014/20.

Dall'analisi del rischio prodotta dal sistema ARACHNE, sono risultati alcuni progetti che afferiscono ad alcune Direzioni Generali, alle quali sono state trasmesse le relazioni contenenti gli ambiti di rischio analizzati, i valori ed i calcoli dei singoli fattori di rischio, al fine di consentire di effettuare in maniera efficiente ed efficace le valutazioni di propria competenza.

A tal proposito, si ricorda che l'analisi di ARACHNE è sul rischio potenziale, pertanto, un'indicazione di rischio alto prodotta dal sistema su un/una Beneficiario/operazione non significa che detto/a Beneficiario/operazione sia sicuramente più rischioso/a, ma che dall'analisi di un insieme di fattori di rischio questo/a Beneficiario/operazione potrebbe avere maggiore probabilità di contenere irregolarità.

Inoltre, l'AdG garantisce che il personale sia a conoscenza dei rischi di frode e sia efficacemente formato sulla tematica della lotta alla frode.

Infine, nel mese di novembre 2023, il personale dell'AdG competente in materia, ha partecipato in presenza all'incontro informativo "Il Sistema antifrode ARACHNE nella Programmazione 2021-2027" tenutosi a Roma, in data 9 e 10 novembre 2023, con la presenza dei referenti ARACHNE della Commissione Europea.

**c. Misure intraprese nel 2023 per migliorare l'individuazione, la segnalazione ed il "follow up" delle frodi sospette.**

Nel corso del 2023, nell'ambito dell'attività di monitoraggio e analisi delle irregolarità/frodi inserite nel sistema IMS, le Direzioni Generali competenti hanno collaborato con il Nucleo della Guardia di Finanza per la repressione delle frodi nei confronti dell'Unione Europea, al fine di migliorare le schede di segnalazione delle irregolarità/frodi ed il relativo "follow up".

Per quanto riguarda l'attività futura di monitoraggio e *follow up* delle frodi sospette, l'AdG farà riferimento alle Linee di indirizzo trasmesse dal Dipartimento per gli Affari Europei della Presidenza del Consiglio dei Ministri con nota prot. n. DPE 000221 P-4.12.22.18 del 11 gennaio 2024, al fine di migliorare le procedure di compilazione/implementazione delle schede di segnalazione di irregolarità/frode nel sistema IMS.

**d. Misure programmate e/o attuate nel 2023 per il rafforzamento della "governance" antifrode, anche in termini di collaborazione sinergica tra gli attori istituzionali competenti per la prevenzione e il contrasto alle frodi in danno del bilancio dell'UE.**

Iniziative specifiche in tema di prevenzione e contrasto alla corruzione ed al conflitto di interessi discendono dall'attuazione di procedure e misure adottate in conformità alle indicazioni

contenute nel “Piano Triennale della Regione Campania di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza 2022-2024” e nel “Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO) 2023 – 2025”.

Nel 2023, per i casi di sospetta frode/irregolarità rilevati a seguito degli *audit* dell’AdA e/o per le irregolarità riscontrate in sede di controlli di I livello in loco, l’AdG ha posto in essere tutti gli adempimenti consequenziali, a partire dall’inserimento degli importi irregolari nel sistema IMS.

Inoltre, ha messo in campo misure al fine di garantire che l’utilizzo dei fondi del Dispositivo di Ripresa e Resilienza sia conforme al diritto dell’Unione e nazionale applicabile, con particolare attenzione alla prevenzione, individuazione e rettifica delle frodi, della corruzione, dei conflitti di interessi nonché dei casi di doppio finanziamento. In particolare, l’AdG ha posto particolare attenzione al tema del doppio finanziamento attivandosi affinché esso sia evitato, data anche la possibile complementarietà tra Fondi (PNRR compreso) e tra Programmi.

Infine, l’AdG, nel 2023, con l’obiettivo di rafforzare la “governance” antifrode nel pieno rispetto di quanto stabilito dalla normativa nazionale e comunitaria, nell’ambito della Procedura per l’affidamento di Servizi di supporto tecnico e specialistico per l’avvio, la gestione, attuazione e il controllo del PR FESR Campania 2021-2027, suddiviso in n. 2 lotti funzionali (rif. DD 889 del 03/11/2023) ha previsto, nell’ambito del Lotto 2 “Servizio inerente alle verifiche di gestione, ai sensi dell’art. 74 del Reg. (UE) n. 1060/2021 a valere sugli interventi finanziati nell’ambito del PR FESR Campania 2021-2027”, la Linea di attività 2.1 denominata “Impostazione delle verifiche di gestione ai sensi dell’articolo 74 del Regolamento (UE) n. 2021/1060” nella quale viene richiamata l’attività di definizione delle misure e delle procedure antifrode efficaci e proporzionate, tenendo conto dei rischi individuati.



## 1. Attività svolta nel 2023.

In materia di prevenzione e repressione della corruzione e dell'illegalità nella Pubblica Amministrazione, in adempimento al Regolamento (UE) n. 2021/1060 e nello specifico all'art. 69 comma 2, art. 74 comma 1, lettera c), Allegato XI; conformemente anche a quanto previsto dalla legge n. 190/2012 con i relativi decreti attuativi, gli atti dell'Amministrazione regionale tra cui i Piani Triennali di prevenzione della corruzione ed il Piano Integrato di Attività e Organizzazione; l'Autorità di Gestione dei PR 2021-2027 FSE+ e FESR della Regione Emilia Romagna si è dotata, per ciascun fondo, di un **Gruppo di Autovalutazione del rischio frode** istituito a giugno 2023 con il compito di effettuare periodicamente una valutazione dei rischi di frode e definendo misure antifrode efficaci e proporzionate.

Il gruppo è composto da dirigenti e/o funzionari dell'Autorità di Gestione diversamente coinvolti, per le rispettive competenze, nei Settori e nelle Aree afferenti ai processi chiave dell'attuazione del programma che sono maggiormente esposti al rischio frode, nonché da rappresentanti dell'Autorità Contabile del PR. Il coordinamento dei due gruppi è affidato al Responsabile del Settore Fondi comunitari e nazionali con il supporto della funzione operativa "*Irregolarità comunitarie POR FESR e FSE e PR FESR e FSE+*".

Per lo svolgimento dell'esercizio di autovalutazione del rischio frode, i gruppi di lavoro FSE+ e FESR hanno adottato un *Regolamento interno* recante finalità, compiti, tempi e periodicità degli incontri oltre che le modalità operative e un *Nuovo strumento di autovalutazione del rischio di frode* più consono alle peculiarità organizzative e di programmazione, selezione, gestione e controlli.

Rispetto alla programmazione precedente, infatti, tenendo conto dell'esperienza trascorsa e senza stravolgere gli orientamenti della Commissione contenuti nella nota EGESIF 14-0021-00 del 16/06/2014, lo strumento presenta elementi di semplificazione con l'individuazione di rischi ridotti di numero con una descrizione orientata anche alle operazioni in regime di concessione oltre a quella orientata agli appalti.

A tal proposito è utile ribadire che i controlli attenuanti individuati, sono tutti previsti nella descrizione del sistema di gestione e controllo del PR e nel Manuale delle procedure. Un altro riferimento importante per la definizione delle misure antifrode, laddove applicabile, è stata la normativa sui contratti pubblici (D. Lgs n. 50/2016), sostituito dal recente D.Lgs n. 36/23, che, in linea con le direttive europee sugli appalti e concessioni, applica i principi cardine della trasparenza e della legalità nell'affidamento dei contratti, servizi e forniture.

Per l'anno 2023 si è concluso il primo esercizio di autovalutazione del rischio frode su entrambi i fondi.

Degne di nota, inoltre, tra le misure trasversali anticorruzione, adottate dalla Regione Emilia-Romagna, ci sono anche:

- la Delibera di Giunta regionale n. 1173 del 10 luglio 2023 "Segnalazione di condotte illecite e protezione del segnalante (*whistleblower*) ai sensi del D.Lgs n. 24 del 2023. Approvazione di prime indicazioni applicative per le strutture della Giunta e delle Agenzie regionali";
- in materia di antiriciclaggio, la Delibera di Giunta regionale n. 24312 del 16/11/2023, con la quale il RPCT della Regione Emilia Romagna, ha previsto la prosecuzione, per l'anno 2024, del progetto sperimentale per il contrasto al riciclaggio attraverso il monitoraggio di una serie di procedimenti amministrativi individuati tra le strutture regionali a cui si sono aggiunti, nel rispetto di quanto

comunicato dalla UIF in data 29 maggio 2023, anche tutti i procedimenti collegati a risorse del PNRR con l'indicazione di segnalare tempestivamente alla UIF quelle sospette.

## **2. Misure intraprese nel 2023 per migliorare l'individuazione, la segnalazione ed il "follow up" delle frodi sospette.**

Ai fini di una gestione ottimale delle informazioni relative alle fasi di rilevazione e di accertamento delle irregolarità e per poterne seguire adeguatamente l'andamento e registrarne gli esiti dei procedimenti adottati, anche sotto il profilo della gestione dei recuperi di somme indebitamente erogate e dei procedimenti giudiziari eventualmente sorti, l'Autorità di Gestione FESR e FSE+ della Regione Emilia-Romagna, si è dotata di un'apposita funzione per la raccolta e coordinamento delle irregolarità comunitarie (E.Q. Irregolarità comunitarie POR FESR e FSE e PR FESR e FSE+).

Tale funzione, quindi, raccoglie, gestisce e monitora la documentazione legata alla fase di rilevazione dell'irregolarità, al fine di attivare fasi istruttorie e di approfondimento per la sua identificazione e accertamento. A seconda della natura della sospetta irregolarità, l'istruttoria prevede oltre all'analisi della documentazione, momenti di incontro e confronto con gli organismi interni o esterni all'Amministrazione preposti ai controlli e coinvolti nel caso. A chiusura della fase istruttoria, in accordo con il responsabile del Servizio competente, la funzione deputata registra gli esiti a cui si è pervenuti nonché i provvedimenti e le misure correttive individuate per assicurare un'adeguata tutela degli interessi finanziari del bilancio comunitario, nazionale e locale.

A seguito dell'accertamento dell'irregolarità, il Servizio competente dell'Autorità di Gestione, attraverso la funzione di coordinamento delle irregolarità comunitarie, procede alla verifica della presenza dei requisiti ai fini della notifica dell'irregolarità alla Commissione con una relazione iniziale e con relazioni successive sui provvedimenti adottati.

## **3. Misure programmate e/o attuate nel 2023 per il rafforzamento della "governance" antifrode, anche in termini di collaborazione sinergica tra gli attori istituzionali competenti per la prevenzione e il contrasto alle frodi in danno del bilancio dell'UE.**

Con la delibera di Giunta n. 242 del 28/02/2023, si è approvato il protocollo d'intesa relativo ai rapporti di collaborazione tra la Regione Emilia-Romagna e il Comando Regionale della Guardia di Finanza in materia di finanziamenti delle politiche strutturali e di coesione dell'Unione Europea. Con il presente accordo le Parti definiscono la reciproca collaborazione, nell'ambito dei rispettivi fini istituzionali e in attuazione del quadro normativo vigente, allo scopo di rafforzare il sistema di prevenzione e contrasto delle condotte lesive degli interessi economici e finanziari pubblici connessi alle misure di sostegno e/o di incentivo, per le quali è già stato perfezionato l'iter di concessione, di competenza della Regione Emilia-Romagna, con particolare riferimento ai finanziamenti delle politiche strutturali e di coesione dell'Unione Europea anche nell'ambito del PNRR.





### 1. Attività svolta nel 2023 dall'Autorità di Gestione per le operazioni finanziate sul POR FESR 2014-2020 e sul PR FESR 2021-2027.

La Regione Friuli Venezia Giulia ha adottato un sistema di prevenzione delle irregolarità di tipo decentrato, con attività di controllo documentale e in loco svolte dalle Strutture Regionali Attuatrici/Organismi Intermedi (SRA/OI).

Le verifiche documentali sono effettuate su tutte le operazioni finanziate in fase di attuazione/rendicontazione, a seguito della presentazione da parte del beneficiario della documentazione amministrativo-contabile inerente all'esecuzione dell'operazione e, in ogni caso, prima della certificazione delle relative spese da parte dell'Autorità di Certificazione. Tali verifiche sono volte ad accertare l'effettività e l'ammissibilità della spesa, la correttezza della documentazione presentata, la sussistenza dei requisiti di fatto e di diritto insieme alla conformità dell'operazione alla normativa comunitaria e nazionale, al Programma e a quanto previsto dai bandi/inviti.

Le verifiche in loco sulle operazioni rappresentano il completamento del controllo amministrativo svolto su base documentale e consentono in particolare di verificare la fornitura di beni e servizi, e la conformità degli elementi fisici e tecnici dell'operazione alla normativa comunitaria e nazionale, al Programma e a quanto previsto dai bandi/inviti. La frequenza e la portata delle verifiche in loco sono proporzionali all'ammontare del sostegno pubblico a un'operazione e al livello di rischio individuato nel corso delle verifiche. Le verifiche in loco possono essere svolte a campione sulla base di una metodologia di campionamento e analisi dei rischi.

Eventuali irregolarità sono rilevate nei verbali di controllo di primo livello documentale e in loco e nelle relative check-list. In tal caso le SRA/OI avviano le procedure di recupero degli eventuali importi indebitamente versati; valutano la ricorrenza dei presupposti per la segnalazione delle irregolarità/sospette frodi; alimentano il sistema informativo IMS (nuova comunicazione ovvero aggiornamenti) ai fini del tempestivo inoltro alla CE; adottano i provvedimenti correttivi rispetto alle irregolarità riscontrate, avviando il procedimento di recupero nei confronti dei beneficiari; assicurano, di concerto con l'Autorità di Certificazione, le conseguenti rettifiche finanziarie ai fini del recupero di quanto non dovuto al bilancio comunitario; provvedono, se del caso, all'informativa agli Organismi di controllo esterni, che hanno trasmesso l'atto o la segnalazione, circa l'esito delle decisioni assunte.

Sia in fase di prevenzione che di contrasto alle irregolarità l'Autorità di Gestione coordina le attività delle SRA e degli OI. In particolare l'AdG definisce la metodologia di campionamento, l'analisi del rischio e l'estrazione delle operazioni da sottoporre a controllo in loco, la revisione del sistema di controlli annuale e la pianificazione annuale dei controlli. Inoltre definisce le procedure e l'organizzazione dei flussi informativi relativi alle comunicazioni inerenti le irregolarità e all'andamento delle procedure amministrative e giudiziarie attivate, supervisiona le procedure di rilevazione delle irregolarità e di recupero degli importi indebitamente versati, verifica e inoltra le segnalazioni su IMS; rende l'informativa periodica alle altre Autorità del Programma in merito alle irregolarità riscontrate e allo stato dei recuperi.

Per potenziare il contrasto alle irregolarità e alle frodi, sulla base delle indicazioni della CE, la Regione FVG ha aderito al Progetto ARACHNE Risk Scoring Tool promosso dalle Istituzioni comunitarie (DG REGIO e DG EMPLOY in collaborazione con l'OLAF) per l'utilizzo dell'apposito software informatico predisposto per supportare le Amministrazioni titolari dei Programmi Operativi nell'analisi dei rischi di gestione delle operazioni cofinanziate.

In linea con gli orientamenti della Commissione Europea, nell'ambito del Sistema di gestione e controllo sia del POR FESR 2014-2020 sia del PR FESR 2021-2027 opera un apposito Gruppo di autovalutazione del rischio di frode; tale organo è incaricato di utilizzare lo strumento di autovalutazione del rischio di frode proposto nella nota EGESIF 14-0021 del 16 giugno 2014 ai fini di quantificare i rischi contestuali rispetto ai due Programmi, formulando all'Autorità di Gestione apposite proposte di azioni (controlli) mitiganti. Il Gruppo di autovalutazione si riunisce inoltre con cadenza annuale per analizzare gli esiti delle attività di controllo svolte ed adeguare, se necessario, gli strumenti di prevenzione e/o intraprendere eventuali azioni mitiganti del rischio.

Oltre alla valutazione del rischio e al consolidamento del sistema dei controlli interni in maniera proporzionale ai rischi, la strategia di prevenzione delle frodi si realizza anche attraverso una chiara comunicazione interna ed esterna da parte dell'Autorità di Gestione. Al riguardo, l'Autorità di Gestione redige annualmente delle informative indirizzate al personale regionale e degli Organismi intermedi, con le quali si intende promuovere, nell'ambito delle strutture dedicate alla gestione e al controllo del Programma, un'adeguata cultura etica in materia di antifrode, basata sui principi di integrità, obiettività, responsabilità e onestà.

**2. Misure adottate nel 2023 per una più efficace azione di prevenzione e repressione delle irregolarità e frodi in danno dell'UE e degli altri illeciti potenzialmente lesivi degli interessi finanziari dell'UE secondo la Direttiva PIF n. 1371 del 2017 (corruzione, riciclaggio e reati contro la Pubblica Amministrazione qualora connessi con reati lesivi del bilancio UE).**

Attività informativa dell'ADG alle Strutture Attuatrici/Organismi intermedi, anche attraverso ampia trattazione nel Manuale delle procedure di gestione, circa l'Istituzione da parte dell'Autorità di Gestione di misure antifrode efficaci e proporzionate ai sensi dell'art. 125 §4 lettera d) del Reg. (UE) n. 1303/2013 e prevenzione e sulla gestione dei conflitti d'interessi a norma del Regolamento finanziario; adozione del Piano annuale dei controlli; attività di campionamento degli interventi da sottoporre a controllo; riunione periodica del Gruppo di autovalutazione del rischio di frode.

**3. Misure adottate nel 2023 nell'ambito della digitalizzazione e dell'uso di nuovi strumenti volti ad assicurare una più performante interoperabilità tra sistemi nella lotta contro le frodi, tenuto conto delle minacce esistenti e future legate alle nuove tecnologie, in termini di metodologie scelte, procedure e tecniche di analisi e valutazione dei rischi di irregolarità e di frode in danno del bilancio UE.**

Dal punto di vista della metodologia la Regione utilizza lo strumento dell'autovalutazione del rischio di frode proposto nella nota EGESIF 14-0021 del 16 giugno 2014 ai fini di quantificare i rischi. Inoltre per potenziare il contrasto alle irregolarità e alle frodi, sulla base delle indicazioni della CE, la Regione FVG si avvale di ARACHNE *Risk Scoring Tool*.

**4. Misure programmate e/o attuate nel 2023 per il rafforzamento della "governance" antifrode, anche in termini di collaborazione sinergica tra gli attori istituzionali competenti per la prevenzione e il contrasto alle frodi in danno del bilancio dell'UE.**

Le strategie antifrode da attuare nell'ambito della politica di coesione, in stretta correlazione con le misure di prevenzione e le metodologie di analisi previste dal Codice di comportamento dei dipendenti, dalla procedura per la segnalazione di illeciti e irregolarità, e dalle iniziative in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, sono state inserite nel Piano integrato di attività e organizzazione della Regione (PIAO).



# REGIONE LAZIO

## 1. Misure adottate nel 2023 per una più efficace azione di prevenzione e repressione delle irregolarità e frodi in danno dell'UE e degli altri illeciti potenzialmente lesivi degli interessi finanziari dell'UE secondo la Direttiva PIF n. 1371 del 2017 (corruzione, riciclaggio e reati contro la Pubblica Amministrazione qualora connessi con reati lesivi del bilancio UE).

Le misure di competenza dell'Autorità di Gestione (di seguito AdG) dei Programmi Operativi FSE 2014-2020 e FSE+ 2021-2027 della Regione Lazio dirette a svolgere un'azione di prevenzione delle irregolarità e delle frodi sono strutturate attorno ai **quattro elementi chiave del ciclo della lotta alle frodi**: la prevenzione, l'individuazione, la rettifica e l'azione giudiziaria.

In particolare nella politica in materia di lotta alla frode l'AdG ha puntato su alcuni aspetti:

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

Tale politica viene messa in rilievo in seno all'organizzazione e divulgata al personale attraverso un sistema di procedure dei programmi (Si.Ge.CO, Manuale delle procedure, Avvisi o Bandi con previsione di cause di esclusione in caso di mancato rispetto dei Protocolli di legalità o dei patti di integrità, Utilizzo dei modelli di Dichiarazione di assenza di conflitti di interesse ecc.) ma anche un sistema di policy regionale (codici di comportamento dei dipendenti pubblici, Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione, Segnalazioni di illeciti - Whistleblowing ecc.) con aggiornamenti su questioni connesse alle frodi e relazioni sui risultati delle indagini sulle frodi.

Ciò avviene in particolare sia per la programmazione 2014-2020 che per la programmazione 2021-2027 attraverso queste direttrici:

- **Diffusione di una Cultura etica**: con un codice di condotta – un codice etico inequivocabile, cui tutto il personale deve regolarmente dichiarare di aderire, relativo ad aspetti quali: conflitti di interessi – spiegazioni, requisiti e procedure di segnalazione etc; Inoltre l'AG ha previsto all'interno dei dispositivi attuativi specifici paragrafi di riferimento sulla lotta alle frodi e sull'utilizzo da parte della stessa del sistema ARACHNE (sia in fase di selezione che di attuazione degli interventi), al fine di inviare un chiaro messaggio ai potenziali frodatori, inducendo eventuali cambiamenti di comportamento e di atteggiamento nei confronti della frode.
- **Assegnazione delle responsabilità**: nell'ambito dell'AdG esiste una chiara assegnazione delle responsabilità riguardanti l'istituzione di sistemi di gestione e controllo conformi ai requisiti dell'UE e la verifica dell'efficacia del funzionamento di tali sistemi per la prevenzione, l'individuazione e la rettifica delle frodi. L'utilizzo e l'applicazione delle azioni preventive della valutazione dei rischi di frode (si veda risposta al quesito n. 3) svolta avvalendosi del "Gruppo di autovalutazione del rischio di frode" che costituisce un'importante misura di prevenzione e contrasto delle frodi in quanto incide direttamente sulle "condizioni favorevoli" che rendono possibile l'insorgenza delle stesse;
- **Formazione e sensibilizzazione**: la strategia globale di gestione dei rischi ha incluso programmi formali di formazione e di sensibilizzazione rivolti al personale che ha ricevuto una formazione

sugli aspetti teorici e pratici, che fornisce loro sostegno nell'individuazione e nella risposta a presunti casi di frode;

- **Sistemi di controllo interno:** La difesa preventiva più resistente contro la frode è l'istituzione poi di un solido sistema di controllo interno, che mette in atto come risposta proporzionata ai rischi individuati in un esercizio di valutazione dei rischi. Tra le misure di competenza dell'Autorità di Gestione (di seguito AdG) dei Programmi Operativi che sono dirette a svolgere un'azione di prevenzione delle irregolarità e delle frodi si rappresentano le attività di controllo di primo livello svolte nel corso dell'anno 2023. Queste, unitamente alle successive attività di controllo di secondo livello svolte dall'Autorità di Audit (di seguito AdA), sono ritenute idonee alla finalità di prevenzione di irregolarità e frodi.

In sostanza quindi le verifiche di gestione sono approfondite e per il POR FSE 2014-2020 sono stati fatti controlli sul posto aggiuntivi al campione statistico sulla base dei rischi di frode rilevati da ARACHNE.

Per la programmazione 2021-2027 gli indicatori di frode del sistema ARACHNE concorrono alla batteria di indicatori necessari ad effettuare la valutazione del rischio ex ante per campionare i progetti da sottoporre controllo. Inoltre sono state verificate in fase di selezione dei beneficiari potenziali conflitti di interesse associati ai membri delle commissioni di valutazione. La probabilità di rilevare i casi di frode potenziale è maggiore laddove siano in atto verifiche di gestione così approfondite.

Inoltre vi è la valutazione annuale del rischio di frode dei programmi che concorre a determinare un obiettivo di rischio, ossia il livello di rischio che l'Autorità di Gestione considera tollerabile per i programmi dopo la messa in atto e l'esecuzione di tutti i controlli.

- **Analisi dei dati e uso dello strumento ARACHNE:** un corretto uso di ARACHNE consente di individuare i "cartellini rossi" e proporre misure mirate di lotta alla frode;
- **Meccanismi di segnalazione:** nell'ambito della Manualistica sono state previste specifiche procedure che individuano meccanismi chiari di segnalazione che rappresentano un elemento fondamentale della prevenzione, nonché dell'individuazione. Tali meccanismi sono intesi a semplificare la segnalazione sia di presunte frodi, sia di debolezze nei controlli che potrebbero accrescere l'esposizione dell'AG alla frode. Inoltre vi è un continuo coordinamento dell'AdG in merito a questioni antifrode con l'autorità di audit e le autorità dello Stato membro competenti delle indagini;
- **Indagini, rettifiche e azioni penali e recuperi:** sono state previste apposite procedure per trattare un sospetto di frode, l'AG deve riferire il caso all'autorità competente in materia di indagini e sanzioni dello Stato membro, ivi comprese le autorità di lotta alla corruzione, se del caso, nonché informare l'OLAF di conseguenza, nonché procedure consolidate per occuparsi di eventuali recuperi di fondi dell'UE spesi in modo fraudolento. Le procedure dovrebbero precisare chiaramente i casi in cui seguiranno procedimenti civili o penali. **L'applicazione di tali sanzioni e la loro visibilità rappresentano un deterrente fondamentale per i potenziali frodatori.**

## 2. Misure adottate nel 2023 nell'ambito della digitalizzazione e dell'uso di nuovi strumenti volti ad assicurare una più performante interoperabilità tra sistemi nella lotta contro le frodi, tenuto conto delle minacce esistenti e future legate alle nuove tecnologie, in termini di metodologie scelte, procedure e tecniche di analisi e valutazione dei rischi di irregolarità e di frode in danno del bilancio UE.

L'AdG per i Programmi FSE 2014-2020 e FSE+ 2021-2027 della Regione Lazio, agisce in totale continuità con quanto già descritto nel questionario del precedente anno per quanto riguarda il POR FSE 2014-2020 a cui si fa opportuno rimando, mentre ha introdotto alcune novità per il PR FSE+ 2021-2027, pur in sostanziale continuità con l'assetto del precedente periodo di programmazione.

In particolare secondo quanto descritto nel Manuale delle procedure dell'AdG/OOII approvato con Determinazione Dirigenziale n. G17189 del 20.12.2023, l'AdG ha proceduto a:

- definire la propria policy antifrode all'interno del Piano anticorruzione, dei dispositivi attuativi, finalizzata a comunicare all'interno e all'esterno dell'Amministrazione l'impegno nel contrasto dei fenomeni fraudolenti e corruttivi;
- validare la prosecuzione dell'adesione al Progetto *ARACHNE Risk Scoring Tool* promosso dalle Istituzioni comunitarie (DG REGIO e DG EMPLOY in collaborazione con l'OLAF);
- definire l'assegnazione di specifiche responsabilità in materia di misure antifrode attraverso l'istituzione (effettuata in collaborazione con gli OOII) di un apposito Gruppo di autovalutazione, dotato della necessaria conoscenza del sistema di gestione e controllo del Programma e dei beneficiari degli interventi nonché rappresentativo delle diverse Strutture che concorrono all'attuazione delle misure (selezione delle operazioni, esecuzione delle verifiche amministrative e in loco e autorizzazione dei pagamenti, certificazione), incaricato di svolgere e revisionare periodicamente la valutazione del rischio di frode.

Si specifica che sempre in continuità con la Programmazione 2014-2020, la base informativa messa a disposizione da ARACHNE, nella programmazione 2021-2027 sarà impiegata dalle Strutture interessate nell'ambito delle procedure di controllo delle dichiarazioni di assenza di conflitti di interessi dei membri delle commissioni di valutazione.

Diversamente dalla 2014-2020, che prevedeva una valutazione del rischio frode (usando lo strumento ARACHNE) che si aggiungeva all'analisi del rischio per il campionamento statistico dei controlli di I livello (e che portava ad individuare eventuali controlli aggiuntivi da effettuare, oltre a quelli derivanti dal campione statistico), nella programmazione 2021-2027 gli indicatori di frode sono stati inglobati nel Documento metodologico per la Valutazione dei rischi ex ante per le verifiche di gestione, ossia per individuare gli elementi di rischio del Beneficiario da prendere in considerazione per sviluppare l'analisi rischio ex ante per le verifiche gestione ciò al fine di concentrare le verifiche in loco sui progetti risultati potenzialmente più rischiosi.

### **3. Misure intraprese nel 2023 per migliorare l'individuazione, la segnalazione ed il "follow up" delle frodi sospette.**

L'AdG dei Programmi FSE e FSE+ per i cicli di programmazione 2014-2020 e 2021-2027 implementa trimestralmente il sistema IMS dell'OLAF con le specifiche schede di rilevazione di nuovi casi di irregolarità accertate (nel trimestre di riferimento) e/o di follow-up delle irregolarità pregresse.

Ai sensi della nota della Presidenza del Consiglio dei Ministri protocollo n. DPE0000221 P-4.12.22.18 dell'11 gennaio 2024, l'AdG ha provveduto a migliorare la qualità dei dati riportati nelle schede IMS (aperte o anche chiuse) soprattutto con riferimento al monitoraggio ed ai *follow up* dei ricorsi giurisdizionali pendenti per le medesime vicende.

Tra le misure per individuare, segnalare e monitorare le sospette frodi si citano inoltre le misure ordinariamente previste dal Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza (RPCT) della Regione, che promuove e supporta le attività di prevenzione della corruzione e trasparenza e l'attuazione della strategia antifrode per i fondi PNRR (DUALE e GOL).

Infine, con riferimento all'attività di valutazione dei rischi di frode di cui al punto n. 3, si precisa che al verificarsi di casi di frode l'AdG adotta tempestivamente le misure aggiuntive atte a correggere le debolezze del sistema; il *follow up* di tali misure sarà svolto dal gruppo di autovalutazione.

**4. Misure programmate e/o attuate nel 2023 per il rafforzamento della “governance” antifrode, anche in termini di collaborazione sinergica tra gli attori istituzionali competenti per la prevenzione e il contrasto alle frodi in danno del bilancio dell’UE.**

L’AdG dei Programmi FSE e FSE+ è, come detto, responsabile (per i due Programmi) in materia di lotta alle frodi e in tal senso presiede i lavori del Gruppo di autovalutazione del rischio Frode (cui partecipano i diversi soggetti dell’amministrazione regionali coinvolti a vario titolo nell’attuazione dei Programmi).

L’AdG FSE collabora inoltre con il MEF-IGRUE nell’ambito del “Gruppo di Lavoro sull’utilizzo del Sistema Comunitario Antifrode ARACHNE”.

Inoltre l’AdG FSE relaziona periodicamente, a seconda dei casi semestralmente o annualmente, le competenti Autorità regionali e nazionali presso le competenti sezioni di controllo presso la Corte dei Conti, anche con riferimento alle irregolarità e sospette frodi verificatesi ed accertate negli anni.

Infine si evidenzia, con riferimento alle segnalazioni in IMS, anche su input delle indicazioni di cui alla nota della Presidenza del Consiglio dei Ministri protocollo n. DPE000221 P-4.12.22.18 dell’11 gennaio 2024, che l’AdG attiva una modalità più efficace di interlocuzione con l’Avvocatura regionale, per migliorare il monitoraggio e i *follow up* dei ricorsi giurisdizionali pendenti per le medesime vicende.



## 1. Attività svolta nel 2023 dall'Autorità di Gestione FSE 2014-2020 e FSE+ 2021-2027.

### a. Premessa.

Conformemente all'articolo 125, par. 4, punto c), del Reg. (UE) n. 1303/13, nell'ambito del POR FSE 2014-2020, e all'articolo 74, par 1, punto c) del Reg (UE) n. 1060/21 Regione Lombardia ha individuato nella figura dell'Autorità di Gestione le funzioni di Responsabile delle misure antifrode, con i compiti previsti dalle Linee Guida della Commissione Europea "Valutazione dei rischi di frode e misure antifrode efficaci e proporzionate (EGESIF 14-0021-00 del 16/06/2014)".

Tenendo conto delle suddette Linee guida CE, l'AdG ha attivato un processo di autovalutazione del rischio di frode nominando un apposito Gruppo di Autovalutazione dei rischi di frode (Decreto n. 13788 del 18.09.2023, di ricostituzione del Gruppo di Autovalutazione dei rischi di frode nell'ambito della gestione del POR FSE 2014/2020 in attuazione della norma dell'art. 125, paragrafo 4, lettera c), composto da personale individuato nelle Direzioni/U.O. interessate nelle funzioni di selezione, gestione, controllo e pagamento delle operazioni finanziate a valere sul FSE; nonché da rappresentanti degli Organismi Intermedi, dell'AdC, di ARIA spa (ente in house che gestisce il SI del PR FSE+), e in qualità di osservatore, dell'AdA.

La valutazione è rivista ogni due anni, salvo situazioni di nuovi casi di frode accertati che richiedono un'eventuale revisione annuale. L'ultima valutazione è stata effettuata nel mese di settembre 2023, ed i relativi esiti sono stati formalizzati con Decreto n. 14724 del 02/10/2023. Tale Decreto ha stabilito che l'autovalutazione del rischio effettuata assume validità anche per il PR FSE+ 2021-2027 adottato con Decisione (C2022)5302 del 17 luglio 2022, nelle more di avviare il primo processo di analisi del rischio legata alla fase iniziale del Programma.

### b. Processo di autovalutazione del rischio di frode.

L'autovalutazione del rischio legato alle frodi è lo strumento principale di prevenzione dei rischi derivanti da frodi adottato dall'AdG, il cui processo di autovalutazione, il contrasto alle irregolarità e alle frodi si inserisce nelle azioni del Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO) della G.R. Lombardia per il triennio 2023-2025 adottato con Deliberazione n. 7858 del 31/01/2023.

Il 2023 ha visto l'estensione dell'applicazione della nuova metodologia di analisi e ponderazione del rischio di corruzione introdotta con il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e Trasparenza 2022-2024 e prevista dal PNA 2019 con un approccio di tipo misto (quantitativo e qualitativo) per la stima dell'esposizione al rischio dei processi.

L'approccio adottato è incentrato sullo svolgimento di percorsi di autovalutazione attraverso schede di analisi e con momenti di confronto formativo di tipo laboratoriale, in modo da garantire una piena responsabilizzazione degli uffici nella valutazione degli elementi di forza e di debolezza delle situazioni di partenza (fonti di rischio, fattori abilitanti, conseguenze determinate dal possibile verificarsi degli eventi rischiosi) e nella conseguente individuazione delle misure di trattamento del rischio più adeguate.

L'autovalutazione dei rischi di frode è incentrata su specifici processi attuati dall'AdG che possono essere maggiormente esposti a tali eventualità. Per effettuare tale stima, il Gruppo di Autovalutazione ha utilizzato lo strumento suggerito dalla Commissione Europea che è allegato alla

succitata nota EGESIF. Lo strumento è declinato in quattro macroaree che fanno riferimento ai seguenti processi:

- selezione del candidato;
- attuazione e Verifica;
- certificazione e Pagamenti;
- aggiudicazione diretta da parte dell'AdG.

Per ciascun processo i relativi rischi specifici, i soggetti esposti a rischio e la tipologia di rischio.

#### c. Metodologia di analisi del rischio.

In riferimento a ciascun processo e al singolo rischio individuato, la metodologia applicata prevede le seguenti fasi:

- **Quantificazione del rischio** che un determinato tipo di frode possa essere commesso, valutandone impatto e probabilità (rischio lordo);
- **Verifica dell'esistenza e dell'efficacia dei controlli** associati per ogni rischio individuato. Quanto più gli strumenti o le procedure di controllo sono ritenute idonee tanto più viene ridotto il valore dell'impatto e la probabilità del rischio lordo;
- **Valutazione del rischio netto**, che corrisponde al livello di rischio ottenuto in considerazione dell'incidenza dei controlli esistenti e della loro efficacia;
- **Adozione di un Piano di Azione**. La procedura prevede che, qualora la valutazione del rischio di frode evidenzia un rischio netto significativo o critico dovuto al fatto che i controlli esistenti sono insufficienti a mitigare i rischi di frode identificati, l'Autorità di Gestione metta in atto delle ulteriori misure, precisando le azioni da intraprendere, eventuali ulteriori soggetti coinvolti e un calendario per la loro attuazione.

#### d. Esiti della valutazione.

L'analisi effettuata dal Gruppo di autovalutazione ha rilevato che il Si.Ge.Co, i relativi manuali, gli Avvisi e le pertinenti linee guida sono stati modificati e migliorati nel corso della programmazione, rendendo più affidabili gli strumenti di gestione e di controllo in uso.

Inoltre, l'insieme delle norme stabilite dal Codice degli Appalti, dal PIAO di Regione Lombardia e dal Codice di Comportamento per il personale della Giunta consentono di contenere in maniera consistente i rischi di frode.

Le uniche misure previste da adottare successivamente alla valutazione del Gruppo sono state le seguenti:

- adozione di azioni per la diffusione delle norme sull'integrità, deontologia e applicazioni di sanzioni disciplinari ad ogni mutamento di assetto organizzativo del Programma che venga recepito nel Si.Ge.Co. del Programma.

Il Gruppo di autovalutazione del rischio di frode, a seguito della puntuale analisi degli aspetti indicati nella nota EGESIF\_14-0021-00 del 16/06/2014 e del relativo strumento allegato, ha ritenuto che il Sistema di Gestione e controllo attuato da Regione Lombardia per il POR FSE possa essere considerato complessivamente affidabile.

#### e. Misure adottate nel 2023 per una più efficace azione di prevenzione e repressione delle irregolarità e frodi in danno dell'UE e degli altri illeciti potenzialmente lesivi degli interessi finanziari



**dell'UE secondo la Direttiva PIF n. 1371 del 2017 (corruzione, riciclaggio e reati contro la Pubblica Amministrazione qualora connessi con reati lesivi del bilancio UE).**

In linea con le previsioni del PIAO (DGR n. XI/7858 del 31/01/2023), le misure adottate inerenti al processo di gestione e controllo del Programma FSE sono state l'autovalutazione del rischio frode, il rafforzamento delle competenze del personale coinvolto nella gestione dei fondi e l'implementazione del fascicolo di progetto.

Per quanto riguarda il processo di Individuazione degli interventi e di assegnazione delle risorse del Programma, si evidenzia la condivisione delle misure di intervento e dello stato di avanzamento del Programma finalizzato alla definizione e promozione dell'etica e degli standard di comportamento.

Inoltre, l'Autorità di Gestione, in qualità di Responsabile delle misure antifrode, si è avvalsa del sistema comunitario ARACHNE, al fine di intervenire tempestivamente con approfondimenti, valutazioni e correttivi, qualora necessari, e per determinare una riduzione degli errori e documentare una maggiore efficienza ed efficacia delle verifiche di gestione.

**f. Misure adottate nel 2023 nell'ambito della digitalizzazione e dell'uso di nuovi strumenti volti ad assicurare una più performante interoperabilità tra sistemi nella lotta contro le frodi, tenuto conto delle minacce esistenti e future legate alle nuove tecnologie, in termini di metodologie scelte, procedure e tecniche di analisi e valutazione dei rischi di irregolarità e di frode in danno del bilancio UE.**

Gli strumenti tecnologici adottati per il contrasto alla frode vertono su due paradigmi: l'attestazione della responsabilità e la veridicità delle informazioni rese.

L'attestazione della responsabilità avviene attraverso l'identificazione certa del soggetto che opera nei sistemi nelle due modalità:

- attraverso l'accesso ai sistemi con identità digitale di livello 2 (SPID, Carta d'identità digitale, Carta Nazionale dei Servizi);
- attraverso la firma digitale dei documenti.

La verifica della veridicità delle informazioni rese avviene attraverso l'accesso in cooperazione applicativa alle banche dati certificate, tra le quali si citano a titolo di esempio:

- INPS – per la verifica dell'ISEE;
- INAIL – per la verifica del DURC e della regolarità contributiva;
- RNA – per la verifica dell'accesso agli aiuti di Stato;
- PARIX – per la verifica delle informazioni delle aziende presso il registro delle camere di commercio;
- Comunicazioni Obbligatorie – per la verifica dello stato occupazionale;
- Sistema centrale delle politiche attive per la verifica dello status NEET e il possesso dei requisiti in ambito Reddito di Cittadinanza e Supporto per la Formazione e il Lavoro.

Per facilitare l'accesso dei cittadini alle tecnologie di firma digitale è stata realizzata un'APP che, attraverso un semplice sistema di notifiche, consente la firma di documenti e la convalida delle informazioni in essi contenute. Questo strumento è stato adottato per la convalida da parte dei destinatari delle informazioni inserite dagli enti accreditati nel registro elettronico di classe, nei *time-sheet*, nel patto di servizio ecc.

È stata infine integrata in APP una funzionalità per "rispondere all'appello virtuale" nel caso di formazione a distanza.

**g. Misure intraprese nel 2023 per migliorare l'individuazione, la segnalazione ed il "follow up" delle frodi sospette.**

Nell'ottica di perseguire un miglioramento delle attività di individuazione, segnalazione e *follow up* delle frodi sospette, sono state adottate delle significative misure nel corso del 2023, quali, a titolo non esaustivo, l'implementazione del sistema di controlli di primo livello (adozione del SI.GE.CO, Sistema di Gestione e Controllo del PR FSE+ 2021-2027, approvato con Decreto n. 9948 del 30 giugno 2023), il potenziamento delle attività di *follow up*, nonché l'organizzazione di incontri sulle tematiche connesse alla tutele degli interessi finanziari europei.

**h. Misure programmate e/o attuate nel 2023 per il rafforzamento della "governance" antifrode, anche in termini di collaborazione sinergica tra gli attori istituzionali competenti per la prevenzione e il contrasto alle frodi in danno del bilancio dell'UE.**

Come previsto dal Protocollo Quadro d'Intesa tra Regione Lombardia e il Comando Regionale Lombardia della Guardia di Finanza (6 settembre 2022), prosegue la collaborazione con le Fiamme Gialle, volta a rafforzare il sistema di prevenzione e contrasto delle condotte lesive degli interessi economici e finanziari pubblici connessi ai finanziamenti, contributi ed erogazioni di qualsiasi genere e natura (comunitaria, nazionale e/o regionale).

**2. Attività svolta nel 2023 dall'Autorità di Gestione FESR.**

**a. Misure adottate nel 2023 per una più efficace azione di prevenzione e repressione delle irregolarità e frodi in danno dell'UE e degli altri illeciti potenzialmente lesivi degli interessi finanziari dell'UE secondo la Direttiva PIF n. 1371 del 2017 (corruzione, riciclaggio e reati contro la Pubblica Amministrazione qualora connessi con reati lesivi del bilancio UE).**

Nel corso del 2023 l'AdG FESR Lombardia ha attuato una serie di azioni volte a garantire un'efficace azione di prevenzione, repressione delle irregolarità e frodi in danno dell'UE e formalizzate nel Sistema di Gestione e Controllo (Si.Ge.Co.) che insieme al quadro normativo nazionale e regionale vigente, garantiscono procedure in grado di mitigare i rischi mediante l'applicazione del Codice degli Appalti, del Piano Triennale dell'Anticorruzione e Trasparenza di Regione Lombardia e del Codice di comportamento per il personale della Giunta:

- l'utilizzo di ARACHNE da parte dell'AdG avviene regolarmente nell'ambito delle attività di selezione delle operazioni da sottoporre a controllo in loco, con le modalità descritte nel "Manuale per le verifiche in loco" allegato al SI.GE.CO. In particolare, il campione estratto viene integrato, se necessario, con altre operazioni fino al raggiungimento di una soglia di almeno il 15% e fino al 30% di progetti campionati con rischio in ARACHNE di livello alto o medio. Il ricorso ad ARACHNE è inoltre previsto nell'ambito delle verifiche sul conflitto di interessi, sia per quanto riguarda le verifiche già previste per i componenti dei nuclei di valutazione, sia per le verifiche sulle dichiarazioni rese dai soggetti istruttori e controllori delle pratiche oggetto di finanziamento;
- l'acquisizione della dichiarazione sull'assenza di interessi finanziari e conflitto per quanto riguarda i soggetti incaricati delle verifiche di primo livello (in loco o documentali) con la quale il funzionario attesta la presenza di eventuali situazioni di conflitto d'interessi già note o la loro assenza, anche rispetto a situazioni precedenti la data di sottoscrizione della dichiarazione, in modo che al momento dell'assegnazione delle pratiche al funzionario, il superiore gerarchico o RUP possa verificare che non siano presenti conflitti di interesse rispetto ai beneficiari interessati. Inoltre, il funzionario sottoscrive l'impegno a comunicare immediatamente l'insorgere di nuove situazioni di conflitto o situazioni eventualmente sopravvenienti nell'ambito delle attività assegnate, mediante un aggiornamento della dichiarazione. La verifica della

veridicità delle dichiarazioni è effettuata su un campione (anche attraverso l'utilizzo del sistema ARACHNE);

- la verifica della completa attuazione del principio della separazione delle funzioni attraverso l'individuazione di due uffici/ambiti organizzativi distinti per la concessione e la liquidazione dei contributi.

**b. Misure in atto nel 2023 per consentire all'Ufficio del Procuratore Europeo di esercitare, in Italia, i poteri conferiti dal Regolamento istitutivo.**

Si è continuato a garantire al Procuratore Europeo, in comodato d'uso, la disponibilità di uffici all'interno di una porzione della sede istituzionale denominata "Palazzo Pirelli", in particolare gli uffici del 2° piano della Palazzina Galvani, in applicazione della DGR XI/4859 del 14/06/2022.

**c. Misure adottate nel 2023 nell'ambito della digitalizzazione e dell'uso di nuovi strumenti volti ad assicurare una più performante interoperabilità tra sistemi nella lotta contro le frodi, tenuto conto delle minacce esistenti e future legate alle nuove tecnologie, in termini di metodologie scelte, procedure e tecniche di analisi e valutazione dei rischi di irregolarità e di frode in danno del bilancio UE.**

Si segnala l'uso regolare del sistema informativo ARACHNE nei modi previsti dalla Linea guida Nazionale.

**d. Misure intraprese nel 2023 per migliorare l'individuazione, la segnalazione ed il "follow up" delle frodi sospette.**

Lo strumento utilizzato è la segnalazione, mediante il sistema IMS, alla CE (OLAF) dei progetti con irregolarità/frodi che superano i 10.000 euro di contributo comunitario, unitamente agli aggiornamenti relativi all'avanzamento dei procedimenti amministrativi e giudiziari.

**e. Misure programmate e/o attuate nel 2023 per il rafforzamento della "governance" antifrode, anche in termini di collaborazione sinergica tra gli attori istituzionali competenti per la prevenzione e il contrasto alle frodi in danno del bilancio dell'UE.**

Nei casi di sospetta frode individuati nel corso dell'attività di controllo desk, si è fatto ricorso alla collaborazione con la Guardia di Finanza grazie al protocollo operativo tra Regione Lombardia e Guardia di Finanza sottoscritto in data 6 settembre 2022, per la durata di tre anni, volto a rafforzare il sistema di prevenzione e contrasto delle condotte lesive degli interessi economici e finanziari pubblici connessi ai finanziamenti, contributi ed erogazioni di qualsiasi genere e natura (comunitaria, nazionale e/o regionale) e alla spesa sanitaria, anche in riferimento ai contratti pubblici, alle procedure di appalto, autorizzazioni, concessioni e concessione di benefici economici, compresi gli interventi connessi al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Il Protocollo disciplina, quindi, lo scambio di informazioni tra le Parti.



## 1. Attività svolta nel 2023 relativa al fondo FESR.

Nell'ambito del POR FESR Marche 2014-2020 e del PR FESR Marche 2021-2027, l'Autorità di Gestione, in conformità con le disposizioni regolamentari di riferimento, insieme alle singole strutture di attuazione e agli Organismi Intermedi, ha definito specifiche misure antifrode efficaci e proporzionate tenendo conto dei rischi individuati nell'ambito dell'attuazione del programma.

La procedura di valutazione del rischio di frode è correlata alle principali situazioni dove i processi chiave per l'attuazione del POR potrebbero essere più esposti alla manipolazione da parte di individui o organizzazioni fraudolente, alla valutazione della probabilità e della gravità che tali situazioni possano avere e a quanto viene attualmente realizzato da parte dell'Autorità di Gestione e dagli Organismi Intermedi per contrastarle.

L'Autorità di Gestione e gli Organismi Intermedi (relativamente alle azioni di competenza del POR), al fine di ridurre al minimo il rischio del verificarsi di determinati comportamenti fraudolenti, collaborano nell'attuazione di una specifica procedura di valutazione del rischio in conformità con quanto indicato nei seguenti due documenti definiti dalla CE: EGESIF 14-0021-00 del 16.06.2014. In particolare, in relazione alla puntuale ed efficace attività di rilevamento dei casi di frode, l'Autorità di Gestione informa, in coerenza con le indicazioni della Nota COCOF (Comitato di coordinamento dei fondi), tutto il personale della struttura (in particolar modo i funzionari dei controlli di I livello) attraverso la divulgazione di uno specifico memorandum, predisposto dalla stessa AdG, circa gli indicatori di frode (cartellini rossi – *red flags*) più comuni che sono in grado di rilevare situazioni specifiche di frode.

Le analisi del rischio sono effettuate in modo strutturato, tale da individuare situazioni concrete di rischio di frode in ciascun comparto, tanto ai fini dell'attività istruttoria quanto ai fini dell'attività di controllo. Le misure antifrode sono quindi definite in proporzione ai rischi individuati dal Programma nonché a eventuali carenze riscontrate a seguito dei controlli di I livello. Pertanto, l'AdG terrà in debita considerazione l'articolazione e la complessità del PO stesso, in particolare: l'ammontare complessivo del PO; l'ammontare finanziario delle singole priorità di investimento; la natura e della durata dell'operazione (es. contratto o sovvenzione); la natura del beneficiario; la frequenza e della portata delle verifiche in loco; gli esiti delle verifiche di I e di II livello.

L'attività di valutazione è affidata a uno specifico Gruppo di autovalutazione presieduto dall'Autorità di Gestione e composto da membri provenienti dagli Uffici maggiormente rappresentativi, ovvero da personale dell'Autorità di Gestione con diverse responsabilità, compresa la selezione delle operazioni, i controlli di primo livello documentali e in loco e l'autorizzazione dei pagamenti, nonché da rappresentanti dell'Autorità di Certificazione e di altri organismi coinvolti nell'attuazione. La valutazione del rischio di frode viene svolta, di norma, ogni anno e, nel caso il livello del rischio individuato sia molto basso e nell'anno precedente non siano stati segnalati casi di frode, può essere svolta ogni due anni. Il Gruppo di autovalutazione, attraverso l'utilizzo degli strumenti operativi definiti dal gruppo di esperti della Commissione Europea nella sua "Nota Orientativa sulla valutazione del rischio di frode e su misure antifrode effettive e proporzionate" svolge quindi le seguenti attività:

- realizzare la valutazione del rischio di frode e stabilire una efficace politica anti-frode e un piano di risposta alle frodi;

- definire i fabbisogni informativi da soddisfare con il Sistema informativo del POR e con le relative integrazioni rispetto ai sistemi di prevenzione delle frodi;
- garantire la sensibilizzazione e la formazione del personale e dei Beneficiari;
- garantire che siano riportate prontamente le indagini ad Organismi investigativi competenti quando si verificano;
- intraprendere una revisione regolare del rischio di frode, verificando che vi sia un adeguato sistema di controllo interno al fine di prevenire e individuare le frodi;
- redigere un rapporto di autovalutazione (almeno una volta l'anno) che illustri gli esiti della procedura e indichi, nel caso sia necessario, i correttivi da apportare alle procedure attuative e di controllo in essere;
- adottare adeguate misure correttive.

La procedura garantisce quindi che, se la valutazione del rischio di frode mostra che vi è un rischio (netto) residuo di frode significativo o critico dovuto al fatto che i controlli esistenti sono insufficienti a mitigare i rischi di frode identificati, l'Autorità di Gestione e gli Organismi Intermedi mettano in atto ulteriori misure anti-frode, definendo le azioni da intraprendere e un calendario per la loro attuazione. Ad esempio, tra le misure preventive volte a mitigare il rischio residuo di frode ad un livello accettabile, le quali devono essere adeguate, proporzionate e adattate alle situazioni specifiche, possono rientrare dichiarazioni di missione, il Codice di condotta, la distribuzione delle responsabilità, le azioni di formazione e sensibilizzazione, l'analisi dei dati e l'aggiornamento degli indicatori di frode.

L'AdG cura la raccolta e documentazione delle fonti d'informazione (es. relazioni di *audit*, relazioni di frode e auto-valutazioni di controllo) prese in considerazione durante il processo di valutazione del rischio e documenta il processo di autovalutazione stesso, al fine di consentire un chiaro esame delle conclusioni raggiunte. A seguito di tale valutazione, l'AdG provvede all'elaborazione e alla trasmissione a tutto il personale di note di indirizzo/orientamenti relative alle situazioni a rischio ed alle misure correttive che gli stessi devono applicare in un'ottica di prevenzione e riduzione del rischio.

## 2. Attività svolta nel 2023 relativa al fondo FSE/FSE+.

Per quanto riguarda il POR Marche FSE 2014-2020 ed il PR Marche FSE+ 2021-2027, coerentemente con le rispettive disposizioni regolamentari di riferimento, l'Autorità di Gestione assicura un'appropriata gestione dei rischi attraverso l'insieme delle procedure definite per garantire il corretto utilizzo delle risorse a disposizione.

Tra le suddette procedure rientrano: la predisposizione di documenti che dettano le procedure attuative cui attenersi nella gestione e nel controllo di primo livello degli interventi attivati; la realizzazione, a cura di una specifica Posizione di Elevata Qualificazione (PEQ), dell'attività di verifica di conformità di tutti gli atti (bandi e avvisi) emanati per l'implementazione dei Programmi da tutte le strutture coinvolte nella gestione delle risorse FSE/FSE+; l'utilizzo di criteri di selezione delle operazioni – definiti in linea con quanto disposto dall'art. 125 del Reg. (UE) n. 1303/2013 e dall'art. 73 del Reg. (UE) n. 2021/1060 – e sulla base di una metodologia multicriterio ampiamente testata e consolidata; il rispetto del principio di separazione e di indipendenza delle funzioni, di cui all'art. 72 del Reg. (UE) n. 1303/2013 e all'art. 71 del Reg. (UE) n. 2021/1060; l'obbligo dell'accREDITAMENTO, ai sensi del vigente dispositivo regionale, a carico degli enti che gestiscono attività formative, che comporta la necessità di sottostare a verifiche annuali in loco finalizzate alla verifica del mantenimento dei requisiti e prevede specifiche sanzioni a fronte di eventuali irregolarità nella gestione dei corsi (fino ad arrivare, nei casi più gravi, alla sospensione o alla revoca dello stesso accREDITAMENTO); la previsione di controlli prima della liquidazione degli anticipi, dei pagamenti intermedi e del saldo ai

beneficiari finali; la previsione di controlli prima della certificazione della spesa alla Commissione Europea. Nell'ottica dell'ottimizzazione delle attività di controllo di primo livello (amministrative e in loco), nel PR 2021-2027, in linea con quanto disposto dall'art. 74 del Reg. (UE) n. 2021/1060, è stato introdotto lo strumento della "valutazione dei rischi", che consente di ottenere un'accurata mappatura delle aree di rischio e di focalizzare l'attenzione sulle operazioni e sugli aspetti associati ad una probabilità di errore potenzialmente più elevata. La metodologia di analisi adottata si basa sui seguenti fattori di rischio: la tipologia di beneficiario; la numerosità dei beneficiari; la procedura utilizzata; la tipologia di operazione; il tipo di rendicontazione; il tipo di gestione; l'importo delle domande di pagamento presentate dai beneficiari sulle singole operazioni; l'importo totale dei finanziamenti accordati al singolo beneficiario; l'innovatività dell'operazione; la fase di vita dell'operazione.

L'AdG e tutte le strutture coinvolte nella gestione ed attuazione dei Programmi adottano un approccio proattivo, strutturato e mirato alla gestione del rischio di frode ed operano per prevenire, identificare e correggere le eventuali irregolarità che si manifestano nell'attuazione degli interventi cofinanziati. In tale prospettiva viene opportunamente promossa e monitorata la partecipazione del personale interessato ad azioni formative specifiche. In aggiunta, nel 2023 l'AdG – utilizzando le risorse dell'assistenza tecnica a disposizione – ha organizzato un ciclo di *webinar* informativi sulla programmazione 2021-2027, tenuti da esperti qualificati ed espressamente progettati per il personale delle strutture di attuazione coinvolto nell'implementazione del Programma; uno dei *webinar* era dedicato proprio alla tematica dell'"Antifrode e gestione delle irregolarità". La partecipazione al ciclo di *webinar* è stata molto elevata: oltretutto le registrazioni dei *webinar* e i materiali di supporto prodotti vengono tuttora utilizzati a beneficio di chi ha necessità di approfondire le tematiche in essi affrontate.

In linea con quanto previsto dalla Nota EGESIF 14-0021-00 del 16/06/2014, è stato inoltre istituito un "Comitato di AutoValutazione del Rischio di Frode (CAVRiF)", composto dal Dirigente dell'AdG, dal funzionario titolare della PEQ incaricata del monitoraggio, da un funzionario della PEQ incaricata della verifica di conformità dei bandi e degli avvisi; dal titolare della PEQ incaricata dei controlli di primo livello, dal titolare della PEQ che svolge la funzione contabile (o di AdC per la programmazione 2014/2020) e dal Dirigente (o funzionario da esso delegato) di una delle strutture coinvolte nella gestione ed attuazione del POR 2014/2020 e del PR 2021/2027. Il CAVRiF si riunisce di norma una volta l'anno e procede all'autovalutazione del rischio di frode sulla base dello "strumento" mutuato dalla sopraccitata nota EGESIF e della relativa documentazione di supporto.

Il lavoro del CAVRiF è finalizzato: all'individuazione della probabilità di frode associabile alle diverse fasi della selezione dei candidati, dell'attuazione e della verifica delle operazioni, della certificazione e del pagamento (quantificazione del rischio lordo: inesistente, basso, medio, alto); alla valutazione dell'impatto sul rischio di frode delle procedure di controllo in essere e alla quantificazione del rischio netto residuo (tollerabile, significativo, critico); all'individuazione di eventuali modifiche da apportare alle procedure di controllo o di eventuali ulteriori procedure di controllo da implementare al fine di ridurre il rischio residuo e limitarlo entro livelli accettabili (inesistente o basso). Operativamente, l'attività del CAVRiF viene svolta attraverso: l'analisi delle relazioni annuali sui controlli di I livello effettuati sulle operazioni afferenti al POR FSE, delle Relazioni annuali dell'AdA regionale, dei documenti (ad esempio: le "Relazioni annuali della Commissione sulla tutela degli interessi finanziari dell'UE" o le "Raccolte dei casi anonimizzati dell'Olaf") ed, eventualmente, delle banche dati (fra cui: IMS e ARACHNE) utili a circoscrivere le tipologie di frode riscontrabili nell'attuazione dei Programmi cofinanziati; la compilazione dello "strumento di autovalutazione del rischio di frode" ex-Nota EGESIF; la redazione di un "rapporto di autovalutazione" che illustri gli esiti della procedura e indichi, nel caso sia necessario, i correttivi da apportare alle procedure attuative e di controllo in essere. Livelli di rischio "medio" o "alto" eventualmente rilevati in sede di autovalutazione comportano la necessità di rivedere le procedure di gestione e/o controllo previste. La revisione viene attuata secondo le modalità indicate dal CAVRiF che provvede, a seguito di ogni seduta, a verbaliz-

zare gli esiti e le motivazioni dell'autovalutazione e a definire le modifiche da apportare alle procedure in essere. Si precisa che l'autovalutazione condotta potrebbe anche far emergere l'esistenza di irregolarità sistematiche e che anche a fronte di tali eventuali irregolarità è previsto che il CAVRiF indichi, nel rapporto finale, le misure correttive da apportare alle procedure in essere. Il rapporto di autovalutazione viene trasmesso a tutte le strutture regionali coinvolte nella gestione delle risorse FSE e costituisce la base per la definizione, qualora necessario, di un piano di lavoro finalizzato alla revisione delle procedure in essere. Il piano di lavoro indica, nello specifico: le procedure da modificare; le motivazioni che ne suggeriscono la revisione: le persone incaricate della suddetta revisione; i tempi entro cui apportare le modifiche individuate come necessarie al fine di garantire tassi di rischio netto residuo accettabili.

### 3. Attività svolta nel 2023 relativa al PNRR.

La struttura organizzativa della Regione Marche si articola in Dipartimenti, Direzioni e Settori, così come previsto dalle deliberazioni di Giunta regionale n. 1204 del 11 ottobre 2021 e n. 1523 del 6 dicembre 2021. Nel contesto di tale articolazione si è tenuto conto, fin dal 2021, della necessità di gestione delle risorse derivanti dal PNRR e dell'opportunità di adeguare la struttura dirigenziale regionale con le idonee competenze.

Nello specifico, il Dipartimento "Programmazione integrata, UE e risorse finanziarie, umane e strumentali", tra le funzioni assegnate, annovera gli indirizzi per la programmazione delle attività ricadenti sul territorio regionale previste dal PNRR e il coordinamento e monitoraggio delle citate attività con le relative risorse assegnate.

Infine, i singoli Dipartimenti programmano e gestiscono tutte le misure utili all'attuazione delle Missioni del PNRR, di propria competenza.

Il Comitato di Coordinamento, costituito dai Dirigenti apicali della Regione, è stato individuato quale Cabina di regia per il Coordinamento delle attività relative al PNRR.

Per quanto riguarda i dati finanziari e contabili e quelli relativi al monitoraggio della gestione degli interventi del PNRR per il quali la Regione è soggetto attuatore, la Regione ha proceduto al previsto caricamento dei dati sul Sistema REGIS ed ha inoltre predisposto un portale denominato Easy PNRR Marche, che comprende fra l'altro un cruscotto di monitoraggio alimentato da parte delle strutture regionali.

Nel corso del 2023 sono state attivate iniziative di formazione interna e predisposte specifiche indicazioni tramite guide operative, al fine di favorire la conoscenza e condividere le indicazioni relative al monitoraggio e controllo delle risorse PNRR.

I controlli finalizzati alla verifica della copertura finanziaria e all'apposizione del visto contabile per la gestione dei fondi PNRR avvengono secondo le ordinarie modalità previste per le entrate e per le spese del bilancio regionale ed in coerenza con la normativa contabile vigente. Non sono state pertanto emanate specifiche direttive regionali agli organi di controllo interno in materia di *audit* finanziario-contabile e di monitoraggio della gestione.

La Regione condivide con i Soggetti attuatori le linee guida emanate dal MEF-IGRUE relative ai processi PNRR. Come previsto nelle linee guida, i Soggetti attuatori dei progetti sono responsabili dell'alimentazione del Sistema Unitario nazionale REGIS (previsto dall'articolo 1, comma 1043, Legge 30 dicembre 2020, n. 178).

Per quanto riguarda il contrasto alle criticità per frodi nella gestione dei fondi PNRR si segnala l'approvazione, da parte della Giunta regionale (D.G.R. n. 1553 del 28/11/2022) di un protocollo di intesa sottoscritto il 1° dicembre 2022 con il Comando regionale della Guardia di Finanza per il contrasto

alle frodi nell'utilizzo delle risorse PNRR, che prevede diverse forme di cooperazione e scambio di informazioni.

**4. Misure adottate nel 2023 nell'ambito della digitalizzazione e dell'uso di nuovi strumenti volti ad assicurare una più performante interoperabilità tra sistemi nella lotta contro le frodi, tenuto conto delle minacce esistenti e future legate alle nuove tecnologie, in termini di metodologie scelte, procedure e tecniche di analisi e valutazione dei rischi di irregolarità e di frode in danno del bilancio UE.**

In data 9 e 10 novembre 2023 i rappresentanti dell'Autorità di Gestione FESR e FSE+ hanno partecipato all'incontro informativo "Il sistema antifrode ARACHNE nella programmazione 2021-2027", organizzato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze – Ragioneria Generale dello Stato – I.G.R.U.E., alla presenza dei referenti ARACHNE della Commissione Europea, durante il quale si è fatta una panoramica delle potenzialità di ARACHNE sia in termini di controlli individuali per le aziende PMI, che di controlli per i progetti (conflitto di interessi, doppio finanziamento, capacità finanziaria e amministrativa, lista di esecuzione e sanzioni) ma anche di controlli orizzontali (selezione dei progetti e beneficiari basata sul rischio) ed infine sulla Tracciabilità delle verifiche (gestione dei casi, rischi storici, esportazione dati). Si segnala, infine, che la Direzione "Programmazione integrata risorse comunitarie e nazionali" ha individuato al suo interno il referente che prenderà parte ai lavori del costituendo Gruppo di Lavoro sull'utilizzo del Sistema Comunitario Antifrode ARACHNE, di cui alla Determina del Ragioniere Generale dello Stato del 18.1.2019.

**5. Misure intraprese nel 2023 per migliorare l'individuazione, la segnalazione ed il "follow up" delle frodi sospette.**

La procedura di accertamento dell'irregolarità si conclude con la predisposizione, da parte degli organismi competenti, di idonea documentazione contenente la constatazione dell'irregolarità riscontrata. Le strutture competenti per le operazioni comunicano all'Autorità di Gestione qualunque irregolarità da essi accertata, o della quale abbiano ricevuto notizia da altri soggetti che abbiano proceduto all'accertamento della stessa, attraverso l'immediata registrazione dell'irregolarità nell'apposita sezione presente sul sistema informatizzato di cui all'art. 125, comma 2, lett. d) del Reg. (UE) n. 1303/2013. Come disciplinato nel Protocollo d'Intesa stipulato tra la Regione Marche ed il Comando Regionale della Guardia di Finanza, la struttura regionale che ha accertato l'irregolarità segnala, quando ravvisabili, i fatti che possono configurarsi come violazioni tributarie, al Comando Provinciale della Guardia di Finanza territorialmente competente, fornendo l'eventuale documentazione atta a comprovare tali fatti, ai sensi dell'art. 36, ultimo comma, del Decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600 e dell'art. 2, ultimo comma, del Decreto Legislativo 19 marzo 2001 n. 68. In caso di irregolarità configurabile come sospetta frode, la struttura regionale che ha accertato l'irregolarità provvede alla sua denuncia alla Procura Regionale della Corte dei Conti ed, ex art. 331 del Codice di Procedura Penale, alla Procura della Repubblica. Qualora, inoltre, se ne verificano tutte le condizioni, la struttura competente per le operazioni provvede, secondo le modalità di seguito dettagliate, alla comunicazione dell'irregolarità all'OLAF e all'invio di eventuali successivi aggiornamenti in relazione agli sviluppi delle connesse procedure.

Se un'irregolarità accertata rientra nella fattispecie delle irregolarità oggetto di obbligo di segnalazione all'OLAF, la struttura competente per le operazioni provvede alla creazione di un'apposita comunicazione di irregolarità tramite il sistema informatico I.M.S. (Irregularity Management System), appositamente istituito dalla Commissione Europea per la comunicazione delle irregolarità all'OLAF. La struttura regionale incaricata di trasmettere le suddette comunicazioni alla Commissione Europea per il tramite della Presidenza del Consiglio dei Ministri è l'Autorità di Gestione del Programma Operativo Regionale. Ai sensi dell'art. 122, paragrafo 2, comma 1 del Reg. n. 1303/2013, vanno comunicate alla Commissione le irregolarità che superano i 10.000 euro di contributo dei fondi e,



la stessa, deve essere informata sui progressi significativi dei relativi procedimenti amministrativi e giudiziari. Non costituiscono invece oggetto di comunicazione alla Commissione Europea: a) casi in cui l'irregolarità consista unicamente nella mancata esecuzione, in tutto o in parte, di un'operazione rientrante nel programma operativo cofinanziato in seguito al fallimento del beneficiario; b) casi segnalati spontaneamente dal beneficiario all'Autorità di Gestione o all'Autorità di Certificazione prima del rilevamento da parte di una delle due autorità, sia prima che dopo il versamento del contributo pubblico; c) casi rilevati e corretti dall'Autorità di Gestione o dall'Autorità di Certificazione prima dell'inclusione delle spese in questione in una dichiarazione di spesa presentata alla Commissione. In tutti gli altri casi, in particolare in caso di irregolarità precedenti un fallimento o nei casi di sospetta frode, le irregolarità rilevate e le relative misure preventive e correttive vanno notificate alle Commissioni.

In caso di irregolarità rilevate da organismi di controllo esterni, questi ultimi sono tenuti a far pervenire alle strutture competenti per l'attuazione delle operazioni, e per conoscenza all'Autorità di Gestione, tutti gli elementi necessari per la comunicazione delle irregolarità stesse all'OLAF, per i successivi adempimenti di competenza. L'Autorità di Gestione dovrà, conseguentemente, informare i suddetti organismi di controllo esterni, che hanno trasmesso l'atto o la segnalazione, circa l'esito delle decisioni assunte.



## 1. Attività svolta nel 2023 dall'Autorità di Gestione del POR FESR 2014/2020 e del PR FESR 2021/2027.

L'Autorità di Gestione POR FESR 2014/2020 e del PR FESR 2021/2027 (di seguito AdG) nel corso del 2023 ha proseguito ad adottare le azioni e i comportamenti ritenuti d'ausilio nella prevenzione e nel contrasto delle irregolarità e delle frodi già segnalati nei contributi precedenti.

In particolare, con riferimento alle **“strutture adibite alla prevenzione e al contrasto delle irregolarità e delle frodi in danno dell'Unione Europea”**, anche al fine di dare avvio all'attività di autovalutazione dei rischi di frode in ordine alla Programmazione 2021/2027, l'AdG ha provveduto a rinnovare, ampliandolo, il preconstituito *Gruppo di autovalutazione rischio frode* allo scopo di renderlo sempre più rappresentativo delle Autorità del Programma e dei principali soggetti coinvolti nella fase di gestione e attuazione quali i rappresentanti delle Strutture regionali e dell'Organismo Intermedio (Finpiemonte S.p.A).

Riguardo invece alle **“principali linee d'azione adottate in materia”**, fermo restando che l'AdG ha istituito forme di cooperazione tra i diversi attori coinvolti nel contrasto alle frodi (quali, ad es. la Guardia di Finanza) e che ha da tempo aderito al Progetto ARACHNE, preme evidenziare la correlazione delle azioni poste in essere con le **“Linee strategiche per la prevenzione della corruzione”** previste nel Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO) 2023/2025 della Regione Piemonte. Queste ultime infatti, prevedono indicativamente di assicurare la piena e più efficace applicazione del sistema di prevenzione della corruzione in materia di contratti pubblici, l'individuazione e la gestione efficace dei conflitti di interessi nella loro più ampia accezione, la graduale revisione della mappatura dei processi connessi a rischi corruttivi, l'integrazione tra il sistema di monitoraggio delle misure anticorruzione e i sistemi di controllo interno.

Con riferimento infatti all' **“attività svolta nel corso del 2023”** si segnala che l'AdG:

- ha continuato ad effettuare il Monitoraggio annuale del rischio del Programma Operativo FESR 2014/2020 attraverso la consultazione e l'estrazione dati dall'applicativo ARACHNE al fine di cogliere eventuali progetti o beneficiari valutati a rischio rispetto alla soglia d'attenzione fissata;
- ha effettuato la valutazione del rischio frode per il Programma Regionale FESR 2021/2027 riportandone gli esiti all'interno della Griglia di valutazione definendo altresì le azioni di mitigazione del rischio nel Piano d'Azione (rif. Orientamenti EGESIF 14-0021-00 del 16/06/2014). In particolare, con riferimento al suddetto Piano si segnala per i macro-processi sotto indicati, l'inserimento dei seguenti nuovi controlli in programma:
  - **“Selezione del candidato”**: *Aggiornamento del documento di indirizzi per la gestione e il presidio del conflitto di interesse in coerenza con gli Orientamenti sulla prevenzione e sulla gestione dei conflitti d'interessi a norma del Regolamento finanziario” (2021/C 121/01);*
  - **“Attuazione e verifica”**: *1) Creazione sul sito PR FESR 2021/2027 di una sezione dedicata ai temi della legalità e dell'anticorruzione; 2) Predisposizione della Guida alla rendicontazione delle operazioni ricadenti nei macroprocessi diversi dai regimi di aiuto, nell'ambito della quale è prevista una sezione dedicata al presidio del conflitto di interessi; 3) Progettazione e programmazione di webinar per il rafforzamento delle capacità amministrative degli enti locali, prevedendo un focus sulla prevenzione e sul rilevamento di condotte fraudolente nell'ambito degli appalti pubblici;*

- “Certificazione e pagamenti”: 1) Adozione della dichiarazione di assenza di conflitti di interessi; 2) Integrazione della check list dell’Autorità che svolge le funzioni contabili con uno specifico punto di controllo circa il conflitto di interessi;
- in adempimento alle prescrizioni di cui all’art. 74, par. 2 del Regolamento (UE) n. 2021/1060 (RDC) l’AdG ha altresì redatto il “Documento metodologico di valutazione dei rischi per le verifiche amministrative svolte dall’AdG” in relazione al quale, anche con il coinvolgimento del sopracitato Gruppo di autovalutazione rischio frode, sono state effettuate verifiche amministrative basate su un approccio prudente a tutela del bilancio dell’UE e prima della presentazione dei conti ex art. 98 RDC, il controllo delle operazioni e la verifica delle domande di pagamento sulla base degli esiti dell’analisi del rischio (Determinazione Dirigenziale n. 554 del 19/12/2023).

Relativamente ai “dati statistici” e ai “risultati conseguiti”, si riporta schematicamente quanto segue.

**Sotto soglia** - n. 18 progetti di cui:

N. progetti	Autorità controllante	Tot. importo revocato con ordine di recupero	Tot. Importo recuperato	Tot. Importo da recuperare	Motivi irregolarità
1	AdA	15.030,96	9.220,22	5.810,74	Violazione normativa appalti, spese del personale non ammissibili, mancata stabilità
17	O.I. (Finpiemonte)				

Irregolarità segnalate nel 2023: **sopra soglia** - n. 3 progetti di cui:

N. progetti	Stato IMS	Tot. irregolarità	Tot. recuperato	Tot. Da recuperare
2	Chiuso	218.426,22	69.369,97	149.056,25
1	Aperto			

## 2. Attività svolta nel 2023 dall’Autorità di Gestione, Direzione Istruzione, Formazione, Lavoro.

### a. Iniziative intraprese nel 2023

Nell’anno 2023, la Regione Piemonte - Direzione Istruzione, Formazione e Lavoro, quale Autorità di Gestione dei Fondi Sociali Europei, all’esito delle procedure di controllo poste in essere nei confronti dei soggetti beneficiari delle risorse comunitarie, non ha riscontrato e quindi segnalato irregolarità, frodi o sospette frodi alla Commissione Europea.

Con D.D. 675 del 29 novembre 2022, è stata approvata la Descrizione del Sistema di Gestione e Controllo con le allegate Linee guida sulla gestione delle Irregolarità e frodi a danno del bilancio europeo includenti il modello per le segnalazioni e il diagramma sul flusso di processo - Programma Regionale FSE Plus 2021-2027 della Regione Piemonte. Successivamente, con D.D. n. 319 del 29/06/2023, è stato definito ed approvato il Sistema di Gestione e Controllo PR FSE Plus 2021-

2027 e l'allegato "Manuale per l'individuazione dei fattori di rischio e la definizione del campione da sottoporre a controllo in ufficio e in loco" e delle "Linee Guida per la gestione e il controllo delle operazioni cofinanziate". Il medesimo provvedimento ha motivatamente mantenuto la validità dello strumento di autovalutazione in precedenza approvato, come sotto illustrato.

Nell'ambito del campionamento delle operazioni da sottoporre a controllo, la scrivente Autorità, secondo una procedura ormai consolidata, procede mensilmente all'estrazione del punteggio beneficiari dal sistema informatico ARACHNE, necessario per il calcolo del "Rischio beneficiario".

In via generale, il punteggio complessivo del beneficiario può variare da un minimo di 0 ad un massimo di 50. Tale punteggio, a sua volta, viene ricondotto a 5 fasce di rischio: bassa, medio-bassa, media, medio-alta, alta, quest'ultima corrispondente alla fascia di rischio maggiore ed associata al punteggio di allerta 50.

Nello specifico, le estrazioni mensili ARACHNE effettuate nell'anno 2023, riferite ad una media di 400 beneficiari, hanno prodotto un punteggio corrispondente alla fascia di rischio bassa.

Per tale ragione, si è ritenuto di applicare, in linea generale, la medesima procedura di prevenzione del rischio frode anche nella gestione delle risorse del PNRR.

Il sistema è inoltre presidiato nel quadro generale di prevenzione della Regione Piemonte così articolato:

- il Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO) della Giunta regionale del Piemonte per gli anni 2023-2025, approvato con Deliberazione della Giunta Regionale 30 gennaio 2023, n. 3-6447 e il Codice di Comportamento dei dipendenti del ruolo della Giunta della Regione Piemonte, approvato con DGR 1-1717 del 13 luglio 2015, prevedono disposizioni specifiche sul conflitto di interessi e, il primo, sulla prevenzione del rischio frode e corruzione;
- i dirigenti hanno sottoscritto dichiarazioni di incompatibilità e inconfiribilità;
- fermo restando il rispetto dell'art. 5 del Codice di comportamento, il dipendente è tenuto ad astenersi dal prendere decisioni o svolgere attività inerenti alle sue mansioni in situazione di conflitto anche potenziale, in cui siano coinvolti interessi personali di parenti o affini entro il secondo grado;
- i dipendenti membri delle commissioni di valutazione dei progetti, compresi i Progetti finanziati con fondi strutturali, hanno sottoscritto una dichiarazione di insussistenza di situazioni di conflitto di interessi;
- sono stati censiti i funzionari che, per il ruolo assegnato in relazione alla gestione di fondi strutturali, sono tenuti a sottoscrivere una auto dichiarazione di assenza/presenza di conflitti di interessi; agli stessi è stata fornita una informativa dettagliata in merito agli obblighi previsti dalle disposizioni comunitarie, nazionali e regionali e sono state gestite le dichiarazioni presentate, verbalizzando i casi che richiedevano un trattamento per dubbi sull'esistenza di conflitti di interessi;
- è stata attivata, rispetto alle utenze ARACHNE già abilitate presso la scrivente Autorità di Gestione, l'ulteriore funzionalità ex ante prevista dall'applicativo, al fine di avviare il controllo preventivo sulle dichiarazioni di assenza di conflitto di interesse rilasciate dai funzionari regionali e dai fornitori esterni in caso di gare o procedure di selezione;
- è stato confermato lo strumento di autovalutazione del rischio frode già approvato con D.D. n. 594 del 25/10/2022, in considerazione del fatto che non sono intervenute modifiche sostanziali nella struttura organizzativa della Direzione e che non sono state evidenziate irregolarità e/o rischi ulteriori rispetto a quelli considerati nel richiamato strumento.

Come già precisato in risposta al quesito n. 1 dell'allegato questionario, nel 2023 l'Autorità di Gestione ha integrato i modelli di "Domande di contributo" con riferimento al tema delle modalità di raccolta dei dati sui titolari effettivi dei destinatari dei finanziamenti dell'Unione Europea con specifico riferimento al FSE+ e al PNRR, al fine di individuare e prevenire eventuali irregolarità nella gestione degli interventi finanziati, ai sensi dell'art. 22, par. 2 lett. d) del Reg. (UE) n. 2021/241 e dell'art. 69, comma 2 del RDC (e Allegato XVII) e in recepimento della Direttiva (UE) n. 2015/849.

Inoltre è attivo un sistema informatico che identifica univocamente le singole operazioni/progetti tramite il CUP e traccia i finanziamenti dall'origine dell'operazione all'assegnazione dei contributi/degli appalti, fino al controllo e pagamento, anche al fine di prevenire il rischio di doppio finanziamento, unitamente all'utilizzo di costi standard per evitare duplicazioni di rendicontazione.

**b. Misure adottate nel 2023 per una più efficace azione di prevenzione e repressione delle irregolarità e frodi in danno dell'UE e degli altri illeciti potenzialmente lesivi degli interessi finanziari dell'UE secondo la Direttiva PIF n. 1371 del 2017 (corruzione, riciclaggio e reati contro la Pubblica Amministrazione qualora connessi con reati lesivi del bilancio UE).**

Nel 2023 l'AdG ha integrato i modelli di "Domande di contributo" al fine di provvedere alla raccolta e all'aggiornamento sistematico dei dati sui titolari effettivi dei destinatari dei finanziamenti dell'Unione Europea con specifico riferimento al FSE+ e al PNRR, al fine di individuare e prevenire eventuali irregolarità nella gestione degli interventi finanziati, ai sensi dell'art. 22, par. 2 lett. d) del Reg. (UE) n. 2021/241 e dell'art. 69, comma 2 del RDC (e Allegato XVII) e in recepimento della Direttiva (UE) n. 2015/849.

I dati sono gestiti tramite una procedura informatica specifica integrata con le domande di contributo.

Inoltre l'AdG presidia informaticamente l'identificazione univoca delle singole operazioni/progetti tramite il CUP che traccia i finanziamenti e previene il rischio di doppio finanziamento, unitamente all'utilizzo di costi standard per evitare duplicazioni di rendicontazione.

**c. Misure adottate nel 2023 nell'ambito della digitalizzazione e dell'uso di nuovi strumenti volti ad assicurare una più performante interoperabilità tra sistemi nella lotta contro le frodi, tenuto conto delle minacce esistenti e future legate alle nuove tecnologie, in termini di metodologie scelte, procedure e tecniche di analisi e valutazione dei rischi di irregolarità e di frode in danno del bilancio UE.**

Nel 2023 l'informazione sul titolare effettivo è stata digitalizzata nell'ambito della procedura informatizzata della domanda di contributo che presentano gli operatori. L'aggiornamento dei dati è condizione per l'inoltro delle domande di contributo e dal 2024 sarà oggetto di verifiche incrociate con l'utilizzo del Sistema ARACHNE.

Nel 2023 inoltre, è stato approvato nell'ambito del Sistema di gestione e controllo del PR FSE 2021-2027 il Manuale per l'individuazione dei fattori di rischio e la definizione del campione da sottoporre a controllo in ufficio e in loco anche per garantire un più equilibrato sistema di campionamento in base ai rischi e alla tipologia di misure previste dal programma regionale.

**d. Misure intraprese nel 2023 per migliorare l'individuazione, la segnalazione ed il "follow up" delle frodi sospette.**

L'AdG, contestualmente all'accertamento e comunicazione alla Commissione Europea delle irregolarità amministrative, con provvedimento specifico ha previsto l'assunzione da parte dei responsabili dei finanziamenti interessati dalle irregolarità, delle misure funzionali al recupero del

finanziamento risultato irregolare. La procedura di recupero è oggetto di monitoraggio da parte dell'AdG.

**e. Misure programmate e/o attuate nel 2023 per il rafforzamento della “governance” antifrode, anche in termini di collaborazione sinergica tra gli attori istituzionali competenti per la prevenzione e il contrasto alle frodi in danno del bilancio dell'UE.**

Nel 2023 è stato istituito un registro nel quale sono stati censiti i funzionari tenuti a sottoscrivere una auto dichiarazione di assenza/presenza di conflitti di interessi e sono state gestite le dichiarazioni presentate. Il sistema di verifica dei conflitti, anche con l'utilizzo della funzionalità *ex ante* disponibile sulla piattaforma ARACHNE, è in fase di realizzazione.



## REGIONE SICILIA

### 1. Attività svolta nel 2023.

L'AdG della Regione Siciliana nell'ambito del Sistema di gestione e Controllo del PO FESR 2014/2020, ha predisposto le "Linee guida per la gestione e la correzione delle irregolarità", al fine di fornire indirizzi operativi e univoci al personale dell'Amministrazione coinvolto a vario titolo nei processi di individuazione, eventuale segnalazione, gestione e correzione delle irregolarità riscontrate nell'ambito dell'attuazione del Programma, individuando per ciascun soggetto le rispettive responsabilità. Anche nell'ambito del nuovo Sistema di Gestione e Controllo relativo al PR FESR Sicilia 2021/2027 sono state definite aggiornate "Linee guida per la gestione e la correzione delle irregolarità". Nel documento vengono fornite indicazioni su:

- i principali riferimenti normativi-regolamentari;
- le definizioni del quadro regolamentare;
- i soggetti rilevanti ai fini della individuazione e segnalazione (comunicazione) delle irregolarità;
- le misure per la prevenzione, individuazione e correzione delle irregolarità e delle frodi;
- l'autovalutazione del rischio come strumento di prevenzione e individuazione delle frodi;
- l'obbligo di segnalazione e le relative deroghe;
- il sistema della comunicazione (*Irregularity Management System – IMS*)

Anche nell'ambito del Sistema di gestione e Controllo del PO FSE 2014/2020 versione 6 e SiGeCo del PR FSE+ Sicilia 2127 versione 1, sono stati predisposti appositi paragrafi relativi ai punti sopra evidenziati.

Strumento primario per la gestione e prevenzione del rischio frode continua ad essere rappresentato dalla autovalutazione curata da un apposito Gruppo di lavoro rappresentativo degli organismi/ soggetti che nell'ambito del SiGeCo stesso concorrono all'attuazione delle operazioni. Il lavoro del gruppo dovrà essere aggiornato ed adeguato alla nuova programmazione. In linea con le indicazioni di cui alla nota EGESIF 14-0021-00, le attività del gruppo si sostanziano nella predisposizione una apposita matrice, che viene periodicamente aggiornata, che individua specifiche azioni correttive da adottare nelle varie casistiche di irregolarità e di frodi.

In ambito regionale le attività di controllo vengono svolte dagli Uffici di controllo presenti presso tutti i dipartimenti impegnati nella gestione dei programmi di spesa. Il principale strumento utilizzato dagli Uffici di Controllo è rappresentato dal sistema ARACHNE che si mostra particolarmente efficace ed indicato per supportare l'analisi dei rischi nell'ambito dei controlli di 1° livello. Inoltre periodicamente l'AdG effettua delle estrazioni, monitorando i livelli di rischio e trasmettendo le informazioni a tutti gli uffici interessati.

Lo strumento viene utilizzato anche per la verifica delle autodichiarazioni relative all'assenza di conflitto d'interessi.

Al fine di verificare che le analisi vengano realmente eseguite, nelle *check list* di controllo sono stati previsti specifici punti di controllo.

Gli adempimenti connessi alla rilevazione delle irregolarità, descritti nelle linee guida, prevedono le procedure per le segnalazioni relative all'IMS (*Irregularity Management System*). In tale senso, il responsabile dell'area 4 Controlli del Dipartimento Programmazione in qualità di *sub-manager* coordinatore del Fondo FESR, verifica la corretta compilazione delle schede OLAF predisposte dagli uffici e, se necessario, richiede le necessarie correzioni. Ne effettua, quindi, la "finalizzazione" su IMS per il successivo inoltro all'OLAF. Predisponde e trasmette, inoltre, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, le previste relazioni trimestrali di monitoraggio.

Lo stesso ufficio cura, infine, la raccolta degli esiti di irregolarità che danno luogo a rettifiche, registrandole nell'ambito della relazione annuale sui conti. Cura infine le periodiche relazioni per la Corte dei Conti su irregolarità e recuperi.

**2. Misure adottate nel 2023 per una più efficace azione di prevenzione e repressione delle irregolarità e frodi in danno dell'UE e degli altri illeciti potenzialmente lesivi degli interessi finanziari dell'UE secondo la Direttiva PIF n. 1371 del 2017 (corruzione, riciclaggio e reati contro la Pubblica Amministrazione qualora connessi con reati lesivi del bilancio UE).**

Le misure adottate seguono sempre le indicazioni di cui alle "Linee guida per la gestione e la correzione delle irregolarità" facenti parte del Sistema di gestione e Controllo del PO FESR. È, quindi, in primo luogo l'attività di autovalutazione che ha prodotto il documento "Strumento/matrice di autovalutazione del rischio frode", approvato nella sua ultima versione (aprile 2022) con Decreto del 05.05.2022 e riproposto nell'ambito del nuovo Programma regionale FESR 2021-2027. Analoghe misure sono state adottate nell'ambito del Sistema di gestione e Controllo del PO FSE 2014-2020 e del nuovo Programma regionale PR FSE+ Sicilia 2021-2027.

**3. Misure adottate nel 2023 nell'ambito della digitalizzazione e dell'uso di nuovi strumenti volti ad assicurare una più performante interoperabilità tra sistemi nella lotta contro le frodi, tenuto conto delle minacce esistenti e future legate alle nuove tecnologie, in termini di metodologie scelte, procedure e tecniche di analisi e valutazione dei rischi di irregolarità e di frode in danno del bilancio UE.**

È stato intensificato l'utilizzo della piattaforma ARACHNE per la verifica delle operazioni ricadenti nei programmi di spesa. Sono state organizzate a tal fine specifiche sessioni informative sull'utilizzo del sistema, rivolte a tutti gli uffici di controllo abilitati. L'Ufficio di coordinamento delle attività di controllo presso il dipartimento della programmazione estrae periodicamente i principali dati sul rischio relativi a tutti i progetti del programma FESR 2014/2020 e del programma Italia-Malta comunicando, nel rispetto della riservatezza dei dati, gli esiti agli uffici interessati. Ad oggi non sono stati rilevati casi con punteggio superiore a 40/50 (soglia di rischio).

**4. Misure programmate e/o attuate nel 2023 per il rafforzamento della "governance" antifrode, anche in termini di collaborazione sinergica tra gli attori istituzionali competenti per la prevenzione e il contrasto alle frodi in danno del bilancio dell'UE.**

Sono state trasmesse tramite il sistema IMS complessivamente 5 richieste.

Di queste una relativa ad una richiesta annullamento in quanto caso regolare a seguito di sentenza assolutoria. Un aggiornamento relativo a procedura di revoca di finanziamento T40/22. Una richiesta chiusura T15/99 a seguito decertificazione. Una richiesta di aggiornamento codice T14/04, cui ha fatto seguito una richiesta di chiusura per recupero e decertificazione. Nell'ambito del FSE sono in corso gli aggiornamenti delle schede IMS con richieste di annullamento per archiviazione dei procedimenti.





## 1. Attività svolta nel 2023 dall'Autorità di Gestione FSE/FSE+

Con riferimento al Programma operativo "Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione" FSE 2014/2020, ai sensi del Regolamento (UE) n. 1303/2013 (art. 125, par. 4, lettera c), l'Autorità di Gestione deve mettere in atto misure antifrode efficaci e proporzionate, tenendo conto dei rischi individuati. Nell'ambito di tale attività, l'Autorità di Gestione tiene conto delle Linee Guida sulla valutazione del rischio frode e sull'istituzione di misure antifrode efficaci e proporzionate della Commissione Europea ("*Fraud risk assessment and effective and proportionate anti-fraud Measures*" – EGESIF 14-0021-00 del 16/06/2014).

In particolare, con nota prot. n. 5652 del 14 maggio 2018, in attuazione dell'articolo 125 del Regolamento (UE) n. 1303/2013 e in conformità alla nota EGESIF14-0021-00 del 16 giugno 2014 e 14 0013-final del 18 dicembre 2014, l'Autorità di Gestione ha costituito il Gruppo di autovalutazione del rischio frode, composto dal dirigente dell'Autorità di Gestione, da un rappresentante dell'Autorità di Gestione, da un rappresentante della Struttura Controllo progetti europei e statali, da un rappresentante di ciascuna Struttura responsabile dell'attuazione degli interventi (SRRAI) e da un rappresentante dell'Autorità di Certificazione. Il Gruppo di Autovalutazione si è dotato di apposito Regolamento interno per regolarne il funzionamento.

Tenuto conto delle competenze di Organismo Intermedio attribuite alla Struttura Programmazione Fondo sociale europeo e progetti cofinanziati in materia di istruzione, il Gruppo di Autovalutazione del PO FSE 2014/20 assolve alle medesime funzioni anche ai Programmi operativi nazionali IOG e SPAO per la programmazione 2014/2020.

Al fine di valutare l'impatto e la probabilità di eventuali rischi di frode lesivi degli interessi finanziari dell'Unione Europea, l'Autorità di Gestione ha previsto l'utilizzo dello strumento di valutazione dei rischi di frode allegato alla Nota EGESIF 14-0021-00 del 16/06/2014. Gli aspetti procedurali delle misure antifrode definiti dal Gruppo di Autovalutazione sono contenuti nel "Manuale sulla autovalutazione del rischio frode".

Inoltre, ai sensi dell'art. 74 del Regolamento (UE) n. 1303/2013, gli Stati membri prevencono, individuano e correggono le irregolarità. A tal proposito, tutti i casi di irregolarità potenziale e i sospetti di frode vengono comunicati all'Autorità di Gestione dai diversi soggetti che li riscontrano (sia soggetti interni, Autorità del Programma, Controllore di I livello, sia soggetti esterni, Guardia di Finanza o altri organi). Le irregolarità potenziali o i sospetti di frode vengono trattati diversamente a seconda dell'avvenuto o del mancato pagamento del contributo e in base all'avvenuto o mancato inserimento della spesa nella dichiarazione di spesa certificata dall'Autorità di Certificazione. Le procedure da adottare sono descritte nel Manuale delle procedure e dei controlli per la gestione degli interventi finanziari dal PO FSE 2014/2020.

Ai sensi dell'articolo 122, paragrafo 2, del Regolamento (UE) n. 1303/2013, l'Autorità di Gestione è tenuta ad informare la Commissione delle irregolarità che superano i 10.000,00 euro di contributo dei fondi e dei progressi significativi dei relativi procedimenti amministrativi e giudiziari, tramite il sistema A.F.I.S. – I.M.S. (*Irregularities Management System*).

Infine, si segnala che nell'ambito delle attività di individuazione e prevenzione dei rischi di frode, è previsto l'utilizzo dello strumento informativo ARACHNE. In particolare, lo stesso viene utilizzato nella fase di campionamento delle operazioni da sottoporre a controllo in loco in itinere e a rendi-

contazione, all'interno di una più ampia valutazione del rischio per individuare la numerosità del campione. Inoltre, l'Autorità di Gestione effettua annualmente il monitoraggio dei dati di rischio attraverso il supporto di ARACHNE, al fine di permettere l'immediata individuazione dei progetti e dei beneficiari maggiormente rischiosi.

Per quanto riguarda il Programma Regionale FSE+ 2021/2027, l'art. 74, paragrafo 1, lettera c), del Regolamento (UE) n. 2021/1060 prescrive che l'Autorità di Gestione ponga in atto misure e procedure antifrode efficaci e proporzionate, tenendo conto dei rischi individuati. A tal fine il documento "Descrizione del sistema di gestione e controllo", approvato con deliberazione della Giunta regionale n. 738 del 30 giugno 2023 e, in particolare il Manuale delle procedure dell'Autorità di Gestione allegato, prevede l'istituzione di un Gruppo di autovalutazione del rischio frode, che ha il compito di effettuare l'autovalutazione del rischio frode analogamente a quanto effettuato per la precedente programmazione. La prima riunione del Gruppo è in programma entro la fine del 2024.

Ai sensi dell'art. 74, paragrafo 1, lettera d) del Regolamento (UE) n. 2021/1060, anche per il periodo di programmazione 2021/2027, l'Autorità di Gestione previene, individua e rettifica le irregolarità. A tal proposito, il Manuale delle procedure dell'Autorità di Gestione disciplina le procedure da adottare per il trattamento delle irregolarità.

Inoltre, anche per il PR FSE+ 2021/2027, è previsto l'utilizzo di ARACHNE, in particolare per supportare l'analisi del rischio finalizzata al campionamento delle verifiche di gestione e per effettuare il monitoraggio periodico del rischio con cadenza annuale.

A favorire una politica antifrode concorrono, poi, le misure di prevenzione del rischio di frode e di corruzione in attuazione della Legge 6 novembre 2012, n. 190 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella Pubblica Amministrazione) che ha introdotto nell'ordinamento un sistema organico di prevenzione della corruzione che prevede l'adozione, a livello nazionale del "Piano nazionale anticorruzione" e, a livello di ciascuna Amministrazione, di un Piano Triennale di prevenzione della corruzione, confluito a partire dal 30 giugno 2022 nel Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO), ai sensi dell'articolo 6 del Decreto-Legge n. 80 del 9 giugno 2021, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2021, n. 113.

Le attività specifiche (non continuative) realizzate nel corso del 2023 sono state:

- l'erogazione di un modulo formativo sulla lotta alle irregolarità e alle frodi nei Fondi UE, con focus specifico sul ruolo dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF). I contenuti del corso hanno riguardato la tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea, le attività di controllo e giurisdizionale della Corte dei Conti, la Direttiva PIF, il ruolo dell'OLAF, del COLAF e del Nucleo della Guardia di Finanza per la repressione delle frodi nei confronti dell'Unione Europea, il ruolo della Procura Europea, il ruolo dell'ANAC nel contrasto alle frodi, la regolazione anticorruzione, le competenze dell'Unione Europea in tema di frode e l'analisi dei più diffusi fenomeni di irregolarità e frode;
- il monitoraggio annuale dei dati di rischio da parte dell'Autorità di Gestione attraverso il supporto del sistema ARACHNE: l'attività di analisi non ha rilevato progetti che, in considerazione delle informazioni disponibili, risultassero meritevoli di approfondimento.

## 2. Attività svolta nel 2023 dall'Autorità di Gestione del FESR

Con riferimento al periodo di Programmazione 2014/2020, l'Autorità di Gestione è tenuta, ai sensi dell'art. 125, paragrafo 4, lettera c) del Regolamento (UE) n. 1303/2013, a istituire misure antifrode efficaci e proporzionate, tenendo conto dei rischi individuati.

A tale proposito, con Provvedimento dirigenziale n. 2297 del 2 maggio 2018, è stato istituito il Gruppo di Autovalutazione del rischio frode del PO FESR Valle d'Aosta 2014/2020, in attuazione dell'art.

125 del Regolamento (UE) n. 1303/2013 e in conformità alla nota EGESIF14-0021-00 del 16 giugno 2014 e 14 0013-final del 18 dicembre 2014, composto dai rappresentanti dell'Autorità di Gestione, dell'Autorità di Certificazione, dell'Organismo Intermedio e delle Strutture regionali maggiormente coinvolte nell'attuazione del Programma, che si riunisce di norma ogni due anni e che ha il compito di effettuare l'autovalutazione del rischio frode del Programma avvalendosi del documento di autovalutazione del rischio frode, come previsto dalla nota EGESIF 14-0021-00 (Allegato XIV al Manuale delle procedure dell'Autorità di Gestione). Il Gruppo di Autovalutazione è dotato della necessaria conoscenza del sistema di gestione e controllo del Programma e dei beneficiari degli interventi, nonché rappresentativo delle diverse Strutture che concorrono all'attuazione delle Azioni e dei Progetti (selezione delle operazioni, esecuzione delle verifiche amministrative e in loco, autorizzazione dei pagamenti e certificazione).

Lo strumento di autovalutazione del rischio di frode riguarda le principali situazioni in cui i processi fondamentali di attuazione del Programma sono più esposti all'azione di persone ed organizzazioni fraudolente, inclusa la valutazione dell'eventuale probabilità e gravità di tali situazioni e le azioni intraprese dall'AdG per farvi fronte.

L'ultima riunione del Gruppo è avvenuta in data 20 dicembre 2023. In tale occasione è stato aggiornato il documento di autovalutazione del rischio frode che non ha richiesto piani d'azione da porre in essere.

L'AdG, inoltre, nell'ambito delle attività di individuazione e prevenzione dei rischi frode, utilizza lo strumento informatico ARACHNE, predisposto e messo a disposizione dalla Commissione Europea al fine di supportare le attività di verifica delle AdG dei fondi strutturali nell'individuazione delle iniziative potenzialmente esposte a rischi di frode, conflitti di interesse e irregolarità.

L'Autorità di Gestione utilizza, altresì, ARACHNE in occasione del campionamento dei progetti da sottoporre ai controlli ex post al fine di un'eventuale integrazione del campione con operazioni che presentano un livello di rischio elevato.

In data 22 dicembre 2023 l'Autorità di Gestione ha, inoltre, provveduto ad effettuare il Monitoraggio periodico del rischio del PO, estrapolando all'interno del Sistema informativo ARACHNE i progetti aperti, i beneficiari e i contraenti caratterizzati dai maggiori punteggi di rischio complessivo. In tale occasione non sono emersi rischi rilevanti.

Infine, l'Autorità di Gestione, in conformità all'art. 122 del Regolamento (UE) n. 1303/2013, paragrafo 2, è tenuta a prevenire, individuare e correggere le irregolarità e a recuperare gli importi indebitamente versati informando la Commissione Europea tramite il Sistema IMS delle irregolarità che superano i 10.000 euro di contributo dei fondi. Al di fuori dei casi di deroga dall'obbligo di comunicazione previsti dall'art. 122, par. 2, lett. a), b) e c), in particolare, in caso di irregolarità precedenti un fallimento o nei casi di sospetta frode, le irregolarità rilevate e le relative misure preventive e correttive sono notificate alla CE.

Nel corso del 2023 è stata segnalata tramite il Sistema IMS-OLAF un'unica irregolarità di importo superiore ai 10.000 euro di contributo dei fondi, riguardante il mancato rispetto dell'art. 2 del D.P.R. 5 febbraio 2018 n. 22 "Regolamento recante i criteri sull'ammissibilità delle spese per i programmi cofinanziati dai Fondi strutturali di investimento europei (SIE) per il periodo di programmazione 2014/2020".

Parimenti, con riferimento al periodo di Programmazione 2021/2027 l'art. 74 del Regolamento (UE) n. 2021/1060 impone all'Autorità di Gestione di porre in atto misure e procedure antifrode efficaci e proporzionate, tenendo conto dei rischi individuati. A tal fine il Sistema di gestione e controllo approvato con Deliberazione della Giunta regionale n 739 del 30 giugno 2023 e in particolare il Manuale delle procedure dell'Autorità di Gestione allegato prevede l'istituzione di un Gruppo di autovalutazione del rischio frode costituito da rappresentanti dell'Autorità di Gestione, dell'Autorità di Certificazione, dell'Or-

ganismo Intermedio e delle Strutture regionali maggiormente coinvolte nell'attuazione delle Azioni del Programma, che si riunisce di norma ogni due anni e che ha il compito di elaborare e approvare periodicamente il Documento di autovalutazione del rischio frode analogamente a quanto effettuato per la Programmazione 2014/2020. La prima riunione del Gruppo è in programma entro la fine del 2024.

Inoltre, relativamente alla Programmazione 2021/2027, è prevista, analogamente alla Programmazione 2014/2020, la possibilità di utilizzo di ARACHNE per supportare l'analisi del rischio nell'ambito del campionamento delle verifiche ex post e nell'ambito del monitoraggio periodico del rischio. A tendere, l'Autorità di Gestione ha intenzione di utilizzare ARACHNE anche nella fase di campionamento delle operazioni da sottoporre a controlli in loco.

In tale contesto lo strumento ARACHNE, attraverso il set di indicatori utilizzati, permette di svolgere un'analisi dei rischi più puntuale tale da poter concentrare le verifiche sui progetti che potenzialmente risultano più rischiosi su ARACHNE.

Infine, in attuazione della legge 6 novembre 2012, n. 190 e tenuto conto della legge 6 agosto 2021, n. 113, che ha introdotto un nuovo strumento di pianificazione denominato "Piano integrato di attività e organizzazione - PIAO" che ha la finalità di assicurare qualità e trasparenza dell'attività amministrativa, migliorare qualità dei servizi a cittadini e imprese e procedere alla costante e progressiva semplificazione e reingegnerizzazione dei processi, è stato approvato con Deliberazione della Giunta regionale n. 81 del 29 gennaio 2024 il "PIAO-Piano integrato di attività e organizzazione 2024-2026 della Giunta regionale della Regione Autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste" che contiene al suo interno la Sezione 3 "Rischi corruttivi e trasparenza" che riguarda la mappatura dei processi corruttivi e la programmazione delle misure di prevenzione del rischio, tra cui interventi per promuovere la trasparenza.

**3. Misure adottate nel 2023 nell'ambito della digitalizzazione e dell'uso di nuovi strumenti volti ad assicurare una più performante interoperabilità tra sistemi nella lotta contro le frodi, tenuto conto delle minacce esistenti e future legate alle nuove tecnologie, in termini di metodologie scelte, procedure e tecniche di analisi e valutazione dei rischi di irregolarità e di frode in danno del bilancio UE.**

Nell'ambito della Programmazione 2021/2027 è prevista, analogamente alla Programmazione 2014/2020, la possibilità di utilizzo di ARACHNE per supportare l'analisi del rischio nell'ambito del campionamento delle verifiche ex post e nell'ambito del monitoraggio periodico del rischio. L'Autorità di Gestione ha intenzione di utilizzare ARACHNE anche nella fase di campionamento delle operazioni da sottoporre a controlli in loco. In tale contesto lo strumento ARACHNE, attraverso il set di indicatori utilizzati, permette di svolgere un'analisi dei rischi più puntuale tale da poter concentrare le verifiche sui progetti che potenzialmente risultano più rischiosi su ARACHNE.



# REGIONE DEL VENETO

## 1. Attività svolta nel 2023

L'Autorità di Gestione del PR Veneto FESR, identificata nel Direttore della Direzione Programmazione Unitaria, sviluppa "un approccio strutturato nella lotta alla frode", basato sui seguenti principali elementi: Prevenzione, Individuazione, Correzione, Repressione.

In tale ottica di prevenzione, lo strumento primario è costituito dall'attività di autovalutazione del rischio di esposizione alle frodi.

L'autovalutazione viene effettuata da una apposita Commissione di Autovalutazione designata e supportata nell'espletamento delle sue funzioni dagli uffici dell'Unità Organizzativa Programmazione e Gestione FESR e FSC. È composta da personale proveniente dalle diverse Strutture Responsabili di Attuazione (SRA) e dagli Organismi Intermedi (OI) coinvolti nel processo di attuazione del PR, da un rappresentante dell'Organismo che svolge Funzione Contabile (OFC), ovvero è diversamente composta in funzione delle peculiarità organizzative dell'Amministrazione.

Essa opera sulla base di un proprio Regolamento interno. L'ultimo rapporto della Commissione è stato prodotto a febbraio 2022. Nel corso del 2023 sono state effettuate n. 3 estrazioni da ARACHNE per tenere monitorato il livello di esposizione ai rischi di frode.

L'AdG FESR, inoltre, ha approvato il documento "Linee guida per la gestione e il trattamento delle irregolarità e delle frodi" con Decreto della Direzione Programmazione Unitaria n. 76 del 28 giugno 2023. Tale documento fa parte del Sistema di Gestione e Controllo e ha l'obiettivo di fornire un supporto metodologico ai soggetti coinvolti nell'attuazione del Programma per la gestione delle eventuali violazioni della normativa comunitaria, nazionale e regionale di riferimento risultanti dagli esiti dei controlli documentali di tipo amministrativo-contabile e dei controlli in loco, realizzati sia da soggetti interni al Programma quali SRA, OI, OFC e Autorità di Audit, sia da altri soggetti nazionali (quali, per esempio MEF-IGRUE, Guardia di Finanza, Organi di Polizia Giudiziaria, Corte dei Conti, altri Organi di controllo delle Amministrazioni centrali) e/o comunitari (quali, per esempio, Corte dei Conti Europea, OLAF, Procura Europea, Commissione Europea).

Le "Linee guida per la gestione e il trattamento delle irregolarità e delle frodi" intendono illustrare, in stretta correlazione e complementarità con la normativa comunitaria e nazionale vigente:

- il processo di gestione delle irregolarità/frodi e dei recuperi: il punto di partenza è rappresentato dalla procedura di revoca parziale/totale di un progetto cofinanziato con il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale dell'Unione Europea, fino ad arrivare al suo ritiro e al conseguente recupero delle somme indebitamente imputate sul fondo stesso;
- le modalità di comunicazione alla Commissione Europea delle irregolarità/frodi a danno del bilancio comunitario, integrando le procedure previste dal Sistema di Gestione e Controllo (SI. GE.CO.) con le procedure disciplinate e relative all'IMS (Irregularity Management System), con il quale l'AdG trasmette le segnalazioni di irregolarità/frodi alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per gli Affari Europei - AFCOS e, conseguentemente, all'OLAF.
- Nella gestione dei processi relativi alle irregolarità/frodi, l'AdG supporta le SRA nella gestione delle segnalazioni e dei flussi di comunicazione ad esse relativi. In particolare, l'AdG svolge le seguenti funzioni:
  - raccordo con le Autorità Nazionali e con la Commissione Europea;
  - rapporti e flussi informativi con l'OFC e l'Autorità di Audit;

- raccolta e tenuta delle informazioni trasmesse dalle SRA, per il tramite del Sistema informativo per la gestione dei fondi comunitari, in riferimento a:
  - gli esiti dei pagamenti effettuati nei confronti dei beneficiari;
  - gli esiti delle verifiche espletate chiuse con l'accertamento di violazioni ovvero di irregolarità/frodi e con l'eventuale richiesta di restituzione;
  - la trasmissione delle comunicazioni OLAF, in qualità di *sub-manager*, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per gli Affari Europei – AFCOS;
  - raccolta dati delle irregolarità, frodi comunitarie e dei recuperi delle somme per le quali sono state segnalate irregolarità, trasmessi dalle SRA, per le Relazioni alla Corte dei Conti.

La SRA è il soggetto cui compete operativamente sia la gestione del processo di accertamento delle irregolarità/frodi sia di quello di revoca del finanziamento e dell'eventuale richiesta di restituzione delle somme erogate nonché la verifica del rispetto delle tempistiche di restituzione degli importi dovuti. Sempre con riferimento agli adempimenti previsti nella normativa nazionale sopra citata e nei casi in cui la regolamentazione comunitaria lo preveda, la SRA è, altresì, il soggetto preposto a compilare senza ritardo, la comunicazione di segnalazione delle irregolarità/frodi nell'ambito del sistema IMS con profilo di creatore di cui all'Allegato XII del Reg. (UE) n. 1060/2021.

Gli Organismi Intermedi individuati hanno le medesime competenze delle SRA.

L'AdG conduce estrazioni periodiche utilizzando la banca dati europea ARACHNE e nel 2023 ha condotto n. 3 estrazioni di cui si è dato conto, in appositi verbali, alla Commissione di Autovalutazione. Per quanto riguarda la richiamata annualità 2023, l'analisi obiettiva, svolta sui pannelli dati estratti dal sistema, ha rilevato che i valori relativi ai progetti/beneficiari non hanno avuto profili di criticità, non presentando una soglia di rischio globale eccedente il punteggio di 40/50 e attestandosi, invece, a valori inferiori a 30/50 di punteggio. Non si sono rese necessarie, dunque, ulteriori attività di verifica.

Per quello che concerne le irregolarità rilevate nell'anno 2023 e segnalate per il tramite del sistema IMS, sono complessivamente n. 4 classificate con codice IRQ2 Irregolarità ai sensi del Reg. (UE) n. 2988/95. Per una di esse la tipologia è riconducibile alla classificazione (T41/12) "Definizione insufficiente o imprecisa dell'oggetto dell'appalto", mentre per tre di esse è classificabile come (T16/03) "Mancato rispetto delle scadenze".



## PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO

### 1. Attività svolta nel 2023

La struttura dell'Amministrazione provinciale competente a coordinare le attività inerenti alle irregolarità e le eventuali frodi in danno dell'Unione Europea, in caso di contributi a valere sui fondi FESR, FSE e FSE+, è l'Autorità di Gestione (di seguito AdG) dei Programmi Operativi (di seguito P.O.) FESR e FSE 2014 – 2020 nonché dei Programmi FESR e FSE+ 2021 - 2027 della Provincia autonoma di Trento appena avviati.

Tale AdG è attualmente individuata nell'Unità di Missione Semplice (UMSE) Europa - incardinata nell'Unità di Missione Strategica (UMST) Pianificazione, Europa e PNRR.

In particolare, l'AdG svolge le attività di valutazione del rischio frode, di implementazione del sistema I.M.S. OLAF nonché gli adempimenti in tema anticorruzione e trasparenza riferiti alla sopra citata UMSE Europa.

Si precisa tuttavia che eventuali procedimenti aventi ad oggetto la revoca dei contributi FESR, FSE e FSE+ sono adottati dalle strutture provinciali competenti, per materia, dell'attuazione degli interventi.

Di seguito sono riepilogate le principali misure che l'AdG ha attivato, nello svolgimento delle proprie competenze ordinarie, nel corso del 2023.

Con riferimento all'implementazione del sistema I.M.S OLAF, nel corso del 2023 l'AdG, oltre ad aggiornare le schede dei casi aperti in relazione alla programmazione 2007-2013 e 2014 – 2020 anche ai sensi della nota della Presidenza del Consiglio dei Ministri protocollo n. DPE0000221 P-4.12.22.18 dell'11 gennaio 2024, non ha accertato nuove irregolarità da segnalare.

Sotto il profilo della lotta alla corruzione, invece, nel corso del 2023 l'AdG ha applicato le misure individuate nell'allora vigente Piano di Prevenzione della corruzione e per la trasparenza 2023 – 2025 della Provincia autonoma di Trento; va comunque evidenziato che l'Unità di Missione strategica (UMST) Pianificazione, Europa e PNRR in cui è incardinata l'AdG non rientra tra le strutture provinciali esposte a maggior rischio di corruzione e pertanto adotta le misure di prevenzione della corruzione comuni a tutte le strutture provinciali, quali, ad esempio la rotazione del personale, il rispetto del Codice di comportamento dei dipendenti pubblici ed il monitoraggio dei rapporti di interesse tra interessati e soggetti competenti.

Nell'ambito dei Sistemi di Gestione e Controllo sono previsti due strumenti chiave finalizzati al trattamento dei rischi.

Analisi dei rischi: si tratta del principale strumento di individuazione dei principali rischi derivanti da irregolarità, attraverso un processo di valutazione degli stessi, finalizzato ad individuare le principali criticità del sistema e prevenire irregolarità, anche, eventualmente, mettendo a punto adeguate misure correttive. L'analisi dei rischi legata alle irregolarità, predisposta e revisionata con cadenza annuale dall'Ufficio Verifica delle operazioni finanziate con i fondi europei, è strettamente collegata con il processo di autovalutazione del rischio frode e rappresenta la base per l'estrazione del campione dei controlli in loco di primo livello. Il processo di analisi volto a rilevare il rischio di irregolarità si concentra su due aspetti particolari, il primo teso a individuare i rischi derivanti da irregolarità

inerenti le operazioni, il secondo, invece, i rischi derivanti dalle attività di autocontrollo che possono risultare non efficaci nella individuazione delle irregolarità. Le modalità attraverso le quali l'AdG assicura tale processo prevedono le seguenti fasi:

- individuazione delle attività maggiormente soggette all'insorgenza di rischi (valutando anche il livello di rischio ed i criteri per identificarle, ad es. necessità di definire procedure articolate e complesse, numerosità degli attori amministrativi coinvolti, entità delle risorse finanziarie, ricorso a procedure di gara ecc.);
- esame dei rischi che derivano dall'esperienza di programmazione precedente (2014-2020) per gruppi di operazioni omogenee;
- valutazione del tasso di errore risultante dalle verifiche di gestione man mano attivati nel quadro di attuazione del PR.

Gli esiti dell'analisi dei rischi forniscono utili indicazioni per l'adozione di eventuali azioni correttive atte a limitare suddette irregolarità e a garantire un processo di graduale riduzione dell'insorgenza dei rischi. Viene valutato il tasso di irregolarità riscontrato, nei diversi ambiti di intervento, nella passata Programmazione 2014-2020, prendendo in considerazione gli esiti dei controlli emersi nel corso dell'attuazione dei progetti, nonché le risultanze di ulteriori controlli svolti da altri organismi nazionali ed europei, enucleando così, eventualmente, particolari settori o particolari tipologie di progetti o profili di beneficiari in relazione ai quali si sono configurate maggiori carenze e che sono quindi suscettibili di manifestare per questo un più alto grado di rischio. L'analisi così condotta permetterà all'AdG, utilizzando il supporto del sistema informativo, di stratificare i progetti assegnando ad essi un determinato livello di rischio sulla base di una serie di indicatori rilevanti. Tale stratificazione costituirà la base, per esempio, dell'aggiornamento della metodologia di campionamento per le verifiche sul posto.

Autovalutazione del rischio frode: si tratta del principale strumento di prevenzione dei rischi derivanti da frodi. Tenuto conto della nota orientativa della Commissione Europea sulla gestione del rischio di frode rivolta alle AdG e alle AdA (COCOLAF 13-11-2014 "Orientamenti sulle strategie nazionali antifrode per i Fondi strutturali e di investimento europei (SIE)"), ci si avvale dello strumento che prevede e attua una procedura di "autovalutazione". Tale strumento è proposto nella nota EGE-SIF 14-0021-00 del 16/06/2014, e contempla esclusivamente specifici rischi di frode, non le mere irregolarità.

La procedura di autovalutazione di cui sopra, in continuità con la Programmazione 2014-2020, viene effettuata da un gruppo di autovalutazione e comprendente soggetti afferenti agli organismi di attuazione maggiormente interessati e coinvolti nelle singole fasi relative all'operazione, con differenti responsabilità tra cui: la selezione delle operazioni, la verifica, sia documentale che sul posto, e l'autorizzazione dei pagamenti e dagli organismi di attuazione.

Tale Gruppo, rappresentativo dei diversi Servizi che concorrono all'attuazione delle misure (selezione delle operazioni, esecuzione delle verifiche amministrative e in loco e autorizzazione dei pagamenti, certificazione) è incaricato di svolgere e revisionare periodicamente la valutazione del rischio di frode. A tal proposito, già nella passata programmazione era stata adottata una specifica metodologia che sarà aggiornata nei riferimenti normativi e sarà inserita nel nuovo Manuale delle procedure di gestione e controllo dell'AdG. In particolare, lo strumento di autovalutazione analizzerà i tre processi chiave dell'attuazione dei Programmi, ovvero la selezione dei richiedenti, l'attuazione dei progetti da parte dei beneficiari – ponendo l'accento su appalti pubblici - e l'attività di controllo e rendicontazione/certificazione. Per ciascuna fase del processo lo strumento sarà precompilato con un elenco di rischi.

Si procederà quindi alla valutazione di ciascuno dei rischi specifici individuati come rilevanti attraverso la seguente metodologia: 1) quantificazione del rischio che un determinato tipo di frode



possa verificarsi valutando impatto e probabilità (c.d. rischio lordo); 2) valutazione dell'efficacia dei controlli attualmente in vigore per limitare il rischio lordo; 3) valutazione del rischio netto dopo aver tenuto conto dell'effetto dei controlli attuali e la loro efficacia (c.d. rischio residuo). Nel caso dovesse evidenziarsi un rischio netto tollerabile, l'attività si può considerare conclusa. Nel caso si evidenziasse un rischio residuo significativo o critico, il gruppo di autovalutazione procederà alla compilazione della seconda parte della scheda, con l'inserimento di un elenco di controlli aggiuntivi e/o l'aumento della frequenza dei controlli attuali ovvero misure antifrode efficaci e proporzionate - mantenendo contenuto l'onere amministrativo in tema di costi dei controlli per valutare l'effetto dei controlli aggiuntivi previsti sul rischio (residuo) netto. L'autovalutazione del rischio di frode verrà svolta periodicamente, di norma con cadenza annuale, durante l'intero periodo di programmazione, rendendo partecipe anche l'Autorità di Audit, a titolo consultivo e di osservatore, alle riunioni indette dal gruppo di autovalutazione. Tale intervallo temporale potrà essere ridotto dall'AdG al verificarsi di casi di frode o di modifiche rilevanti del sistema di gestione e controllo. La prima valutazione di rischio, secondo quanto previsto e raccomandato dalla nota orientativa CE, viene svolta anteriormente alla prima certificazione di spesa. In ogni caso, al verificarsi invece di casi di frode o di irregolarità sistemiche nell'attuazione del Programma, l'AdG adotterà tempestivamente le misure aggiuntive atte a correggere le debolezze del sistema.

## **2. Misure adottate nel 2023 per una più efficace azione di prevenzione e repressione delle irregolarità e frodi in danno dell'UE e degli altri illeciti potenzialmente lesivi degli interessi finanziari dell'UE secondo la Direttiva PIF n. 1371 del 2017 (corruzione, riciclaggio e reati contro la Pubblica Amministrazione qualora connessi con reati lesivi del bilancio UE).**

Tra le misure di competenza dell'Autorità di Gestione (di seguito AdG) dei Programmi Operativi FSE e FESR 2014 – 2020 della Provincia autonoma di Trento che sono dirette a svolgere un'azione di prevenzione delle irregolarità e delle frodi si rappresentano le attività di controllo di primo livello svolte nel corso dell'anno 2023. Queste, unitamente alle successive attività di controllo di secondo livello svolte dall'Autorità di Audit (di seguito AdA), sono ritenute idonee alla finalità di prevenzione di irregolarità e frodi in quanto, di fatto, nel corso del ciclo di programmazione 2014 – 2020 non sono mai state riscontrate irregolarità significative né frodi e, laddove sono state segnalate irregolarità, queste erano di lieve entità.

Di seguito si riepilogano gli esiti delle attività di controllo di primo livello sulla Programmazione 2014-2020.

### FONDO SOCIALE EUROPEO (FSE)

Nel corso del 2023 l'AdG ha svolto le attività relative alle verifiche di primo livello sulle operazioni, così come previsto dal Sistema di Gestione e Controllo. In particolare sono stati svolti i seguenti controlli sulle attività ordinarie:

- controlli di tipo amministrativo sul 100% delle dichiarazioni di spesa/attività presentate dagli enti attuatori: n. 172 dichiarazioni controllate (le dichiarazioni qualora presentate hanno periodicità trimestrale);
- controlli sulla rendicontazione finale dei progetti: n. 534 rendiconti controllati;
- controlli a campione sul posto di tipo amministrativo/contabile n. 8 dichiarazioni controllate;
- controlli a campione sul posto di tipo ispettivo: n. 14 interventi controllati;
- controlli di tipo procedurale e amministrativo effettuati sulle strutture provinciali competenti in quanto beneficiarie dell'operazione: n. 3 progetti controllati rientranti tra quelli attivati dalla Provincia autonoma di Trento per contrastare l'emergenza Covid-19.

Si fa presente che un progetto/intervento può essere assoggettato a più forme di controllo (es. lo stesso progetto sottoposto a controllo amministrativo trimestrale, può essere controllato sul posto a campione e, dopo la conclusione del progetto, essere verificato a rendiconto).

Con riferimento alle tipologie di controllo sopra riportate si fa presente che il controllo di tipo amministrativo sul 100% delle dichiarazioni di spesa/attività viene effettuato prima di procedere all'erogazione dello stato di avanzamento, ed il controllo sulla rendicontazione finale viene effettuato prima di procedere al pagamento del saldo.

Nel corso dei controlli sono state rilevate irregolarità quantitativamente limitate. La tipologia di irregolarità si ritiene non possa dare evidenza di specifiche carenze nel Sistema di Gestione e Controllo adottato dall'Autorità di Gestione, tali da comportare modifiche nelle procedure di controllo dovute ad errori sistemici.

Inoltre nel corso del 2023 hanno avuto svolgimento anche le attività riferibili alla seconda fase del Piano provinciale Occupazione Giovanile finanziato con fondi YEI e FSE; in questo caso la Provincia di Trento è Organismo Intermedio dell'Autorità di Gestione, inizialmente incardinata nel Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ed attualmente incardinata nell'Agenzia Nazionale Politiche Attive del Lavoro (ANPAL).

In quest'ambito nel corso del 2023 sono stati effettuati le seguenti verifiche:

- controlli relativi al percorso D "Servizio civile" n. 39 progetti controllati;
- controlli relativi al percorso A "Orientamento specialistico-formazione mirata all'inserimento lavorativo-tirocinio extra-curricolare-accompagnamento al lavoro": n. 18 progetti controllati;
- controlli di tipo ispettivo su entrambe le tipologie di percorsi: n. 16 progetti controllati.

Anche in questo caso gli errori rilevati non sembrano dare evidenza di specifiche carenze nel Sistema di Gestione e Controllo adottato, tali da comportare modifiche nelle procedure di controllo dovute ad errori sistemici, in quanto sono errori riconducibili alla compilazione dei registri in difformità ai criteri oppure alla mancata corrispondenza tra registro, calendario del corso.

#### FONDO EUROPEO DI SVILUPPO REGIONALE (FESR)

L'attività di controllo sia di tipo procedurale che di tipo documentale effettuata nel corso del 2023 si è concentrata su n. 24 progetti di cui:

- n. 16 interventi rientranti nell'ambito della concessione di incentivi alle imprese;
- n. 5 interventi gestiti dall'Autorità di Gestione in quanto beneficiaria dell'operazione;
- n. 3 interventi gestiti da altre strutture provinciali competenti e individuate beneficiarie dell'operazione.

Non sono riscontrate particolari criticità.

Per quanto riguarda i controlli effettuati dall'AdA, nel corso del 2023 sono state effettuate le verifiche a campione sulle operazioni certificate nell'anno contabile 2022/2023. In particolare sono state campionate 3 operazioni. I controlli effettuati fanno riferimento sia a controlli di tipo procedurale che di tipo amministrativo contabile.

Con riferimento ai sistemi di gestione e controllo FSE e FESR, l'AdA ha dato valutazione positiva.

Parimenti, con riferimento alle operazioni a valere sul FESR/FSE+ 2021- 2027 che sono state avviate nell'anno 2022, pur non essendo state avviate formalmente le attività di controllo di primo livello, l'AdG ha ritenuto idonea misura la costante interlocuzione con le strutture provinciali competenti all'attuazione degli interventi e alle verifiche ordinarie su tali interventi, ai sensi della normativa

applicabile per materia; si conferma che alla data del 31.12.2023 non sono state evidenziate irregolarità o frodi.

In generale, con riferimento sia alla Programmazione 2014-2020 sia alla programmazione 2021-2027 si ritiene che l'utilizzo e l'applicazione delle azioni preventive della valutazione dei rischi di frode (si veda risposta al quesito n. 3) svolta avvalendosi dei "Gruppi di autovalutazione del rischio di frode" dei Programmi FSE e FESR possa costituire un'importante misura di prevenzione e contrasto delle frodi in quanto incidono direttamente sulle "condizioni favorevoli" che rendono possibile l'insorgenza delle stesse.

### **3. Misure adottate nel 2023 nell'ambito della digitalizzazione e dell'uso di nuovi strumenti volti ad assicurare una più performante interoperabilità tra sistemi nella lotta contro le frodi, tenuto conto delle minacce esistenti e future legate alle nuove tecnologie, in termini di metodologie scelte, procedure e tecniche di analisi e valutazione dei rischi di irregolarità e di frode in danno del bilancio UE.**

A livello di misure e strumenti (metodologie, procedure e analisi) di carattere digitale, nel corso del 2023 l'AdG si è organizzata come segue:

- con riferimento al ciclo di Programmazione 2014-2020, la consueta attività di autovalutazione dei rischi di frode (ai sensi della nota EGESIF 14-0021-00 del 16/06/2014), viene svolta avvalendosi dei 2 "Gruppi di autovalutazione del rischio di frode" del Programmi FSE e FESR, incaricati di svolgere e revisionare periodicamente la valutazione del rischio di frode tramite metodologia di analisi *ad hoc* (descritta nelle relazioni dei precedenti anni) e l'apposito Sistema ARACHNE *Risk Scoring Tool*, database di catalogazione e valutazione del rischio finalizzato ad individuare progetti che possono essere suscettibili ai rischi di frode, conflitto di interessi e irregolarità. Esso è inoltre uno strumento a supporto dell'individuazione e classificazione del rischio;
- con riferimento al ciclo di programmazione 2021-2027, la procedura di autovalutazione di cui sopra è mutuata in continuità con la Programmazione 2014-2020 (naturalmente la composizione dei 2 Gruppi di Autovalutazione tiene conto delle strutture provinciali coinvolte nell'attuazione dei Programmi FSE+ e FESR 2021-2027), sempre avvalendosi del supporto del Sistema ARACHNE *Risk Scoring Tool*. La specifica metodologia per il corretto svolgimento dell'autovalutazione del rischio frode sarà aggiornata nei riferimenti normativi e sarà inserita nei rispettivi Manuali delle procedure di gestione e controllo FESR E FSE+ adottati dall'AdG.

### **4. Misure intraprese nel 2023 per migliorare l'individuazione, la segnalazione ed il "follow up" delle frodi sospette.**

L'AdG dei Programmi FESR, FSE e FSE+ per i cicli di programmazione 2014-2020 e 2021-2027 implementa trimestralmente il sistema IMS dell'OLAF con le specifiche schede di rilevazione di nuovi casi di irregolarità accertate (nel trimestre di riferimento) e/o di follow-up delle irregolarità pregresse.

Ai sensi della nota della Presidenza del Consiglio dei Ministri protocollo n. DPE0000221 P-4.12.22.18 dell'11 gennaio 2024, l'AdG ha provveduto a migliorare la qualità dei dati riportati nelle schede IMS (aperte o anche chiuse) soprattutto con riferimento al monitoraggio ed ai *follow up* dei ricorsi giurisdizionali pendenti per le medesime vicende.

Tra le misure per individuare, segnalare e monitorare le sospette frodi si citano inoltre le misure ordinariamente previste dal Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza (RPCT) della Provincia autonoma di Trento, che promuove e supporta le attività di prevenzione della corruzione e trasparenza e l'attuazione della strategia antifrode per i fondi Next Generation EU destinati al PNRR.

Infine, con riferimento all'attività di valutazione dei rischi di frode di cui al punto n. 3, si precisa che al verificarsi di casi di frode l'AdG adotta tempestivamente le misure aggiuntive atte a correggere le debolezze del sistema. Il *follow up* di tali misure sarà svolto dal gruppo di autovalutazione.

**5. Misure programmate e/o attuate nel 2023 per il rafforzamento della “governance” antifrode, anche in termini di collaborazione sinergica tra gli attori istituzionali competenti per la prevenzione e il contrasto alle frodi in danno del bilancio dell'UE.**

L'AdG relaziona periodicamente, a seconda dei casi semestralmente o annualmente, le competenti Autorità provinciali e nazionali presso le competenti sezioni di controllo presso la Corte dei Conti provinciale e centrale, anche con riferimento alle irregolarità e sospette frodi verificatesi ed accertate negli anni.

Inoltre, con riferimento alle segnalazioni in IMS, anche su *input* delle indicazioni di cui alla nota della Presidenza del Consiglio dei Ministri protocollo n. DPE0000221 P-4.12.22.18 dell'11 gennaio 2024, l'AdG ha provveduto ad attivare una più efficace interlocuzione con l'Avvocatura della provincia di Trento per migliorare il monitoraggio ed i *follow up* dei ricorsi giurisdizionali pendenti per le medesime vicende.



**ASSOCIAZIONE  
NAZIONALE  
COMUNI  
ITALIANI**

### 1. Attività svolta nel 2023 dall'Associazione Nazionale Comuni Italiani

La prevenzione e il contrasto dei fenomeni di illegalità nell'utilizzo di risorse europee e nell'attuazione dei programmi di investimento finanziati dall'Unione Europea è al centro dell'impegno dei Comuni e delle Città Metropolitane. Come noto, tanto il *Recovery and Resilience Facility* quanto i Fondi SIE prevedono nei regolamenti procedure stringenti atte a garantire la correttezza dell'utilizzo delle risorse.

Comuni e Città Metropolitane, come noto, sono protagoniste nell'attuazione dei programmi di investimento co-finanziati dall'Unione Europea. Nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e del Piano Nazionale per gli Investimenti Complementari (PNC), Città Metropolitane, Comuni e Unioni di Comuni sono stati individuati tra i Soggetti attuatori di investimenti il cui valore complessivo è pari a circa 40 miliardi di Euro. Nel corso della Cabina di Regia PNRR convocata il 27 luglio 2023, il Governo ha reso nota una proposta di riprogrammazione del PNRR che è stata successivamente parzialmente accolta dalla Commissione e dal Consiglio dell'Unione Europea (con decisione dell'8 dicembre 2023). La riprogrammazione ha interessato diverse misure di cui sono Soggetti attuatori Comuni e Città Metropolitane. Di conseguenza, il finanziamento per progetti di valore pari a circa 10 miliardi precedentemente garantito dal PNRR è stato trasferito a valere su altre fonti di finanziamento individuate tramite il Decreto-Legge 19/2024 convertito con modificazioni dalla L. 29 aprile 2024, n. 56. Sono inoltre state approvate diverse modifiche a *milestone* e *target* per gli interventi in gestione a Comuni e Città.

Il ciclo 2021-2027 della Coesione in Europa può contare su un finanziamento di 392 miliardi di euro. La nuova programmazione con i 43 miliardi di provenienza europea e i co-finanziamenti nazionali, in Italia ha un valore di 74 miliardi. Per quanto riguarda Città e Comuni, i punti di interesse nella programmazione italiana 2021-2027 sono i seguenti:

- come previsto dall'articolo 11 del Regolamento n. 1058/2021, il FESR è dedicato per almeno l'8% della dotazione a sostenere interventi di Sviluppo Urbano Sostenibile, con un aumento rispetto al 5% previsto nella programmazione precedente;
- ai Comuni capoluogo di Città Metropolitana è dedicato il PN Metro che ha una dotazione di circa 3 miliardi risultando più che triplicato rispetto alla programmazione precedente;
- nel nuovo PN Metro sono coinvolti non solo i Comuni capoluogo di Città Metropolitana ma anche 39 Città Medie del Sud con una linea ad esse dedicata per azioni legate all'innovazione sociale per un valore complessivo di circa 300 milioni;
- ci sono poi le Strategie urbane previste dalle programmazioni regionali, che prevedono iniziative di rigenerazione urbana in decine di Comuni prevalentemente di medie dimensioni e nelle relative aree funzionali, per un valore complessivo che la Fondazione IFEL ANCI per la Finanza Locale ha stimato in 2,1 miliardi di euro;

- la strategia nazionale per le aree interne nel 2021-2027 vede un incremento del numero di Comuni coinvolti, che arrivano a 1.904 Comuni in 124 Aree di progetto, in cui vivono 4,5 milioni di abitanti.

Come noto, i Comuni sono tenuti ad effettuare una pianificazione di contrasto alla corruzione tramite lo strumento del Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione, che costituisce la sezione “Anticorruzione e trasparenza” del PIAO (Piano Integrato di Attività e Organizzazione). A questo si affianca l’impegno quotidiano di Comuni e Città nelle attività ordinarie di applicazione delle normative in materia di trasparenza e contrasto delle frodi in stretta sinergia con gli enti competenti (tra cui ANAC, Corte dei Conti, Magistratura, Forze dell’Ordine).

Per quanto concerne i fondi SIE, la normativa europea prevede procedure stringenti per il contrasto dei rischi di frode, che hanno interessato Comuni e Città Metropolitane in quanto soggetti beneficiari e, in frequenti casi, in quanto Organismi Intermedi nell’attuazione dei Programmi Nazionali e Regionali. In questi casi i Comuni hanno proceduto alla redazione di strumenti di auto valutazione del rischio di frode, che sono stati periodicamente aggiornati e sottoposti a verifica.

Comuni e Città Metropolitane, dunque, sono impegnati nel contrasto a fenomeni corruttivi e fraudolenti nell’ordinaria attività amministrativa. La rilevanza inedita dei programmi di investimento attivati con il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, tuttavia, ha spinto diverse amministrazioni a dotarsi di ulteriori strumenti e a rafforzare la cooperazione con altri enti. In diversi casi Comuni e Città sono andati oltre l’attuazione di tutte le previsioni normative a garanzia della corretta attuazione degli interventi, assumendo ulteriori iniziative che segnalano la grande attenzione posta dalle Amministrazioni territoriali alla garanzia della legalità.

Roma Capitale, ad esempio, ha siglato il 27 marzo 2024 un protocollo per la legalità con il Comando Regionale del Lazio della Guardia di Finanza. Il Protocollo “prevede la condivisione delle informazioni necessarie alla prevenzione di frodi, corruzione, doppi finanziamenti e infiltrazioni della criminalità organizzata all’interno dei processi di assegnazione dei fondi”.

Il Protocollo di Roma non riguarda il solo PNRR ma punta a rafforzare il presidio di legalità su tutti i programmi di investimento co-finanziati dall’Unione Europea o ad essi complementari. Nell’ambito del Protocollo, infatti, Roma Capitale condivide con la Guardia di Finanza “notizie, informazioni e analisi di contesto utili al perseguimento delle finalità collaborative e potrà fornire input informativi qualificati di cui sia venuta a conoscenza in ragione delle funzioni esercitate, utili per la prevenzione e la repressione di irregolarità, frodi e abusi di natura economico-finanziaria nonché ai Programmi Operativi dei fondi strutturali (2014-2020 e 2021-2027) e al Piano per lo Sviluppo e la Coesione (P.S.C.)”.

Un protocollo analogo è stato stipulato dal Comune di Palermo il 30 gennaio 2023, con la finalità di consentire “alla Guardia di Finanza di accedere, in maniera rapida ed efficace, a una gran mole di dati, notizie, informazioni che permetteranno di implementare le analisi di contesto già avviate, utili a orientare e rafforzare l’azione di prevenzione, ricerca e repressione degli illeciti economici e finanziari in danno del bilancio del Comune di Palermo, dello Stato e dell’Unione Europea”.

Il Comune di Benevento ha stipulato il 17 novembre 2022 un protocollo di intesa con il Comando Provinciale della Guardia di Finanza “per il rafforzamento delle attività di prevenzione, controllo e tutela delle misure di finanziamento pubblico ai fini dell’attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza”. In base all’accordo, il Comune condivide “con il Comando provinciale, tramite piattaforma telematica, aggiornamenti, dati, notizie, informazioni e analisi di contesto nelle iniziative e progettualità” per le quali svolge il ruolo di soggetto attuatore e centrale di committenza.

Il Comune di Torino in data 10 marzo 2023 ha stipulato un protocollo di intesa con la Guardia di Finanza per “il monitoraggio e il controllo delle misure di finanziamento pubblico previste dal PNRR”. Il protocollo “impegna la Città a fornire alla Guardia di Finanza dati, notizie, informazioni utili relativamente all’affidamento di lavori, servizi, forniture rientranti nelle progettualità finanziate con fondi stanziati dal PNRR e a segnalare, ove venga riscontrata, la ricorrenza di possibili anomalie di carattere economico-finanziario”.

Ad aver proceduto alla stipula di accordi e protocolli sono anche Comuni di dimensione minore, che di fronte alla sfida del PNRR hanno ritenuto di dotarsi di strumenti aggiuntivi per la garanzia della legalità. È il caso, tra gli altri, del Comune di Canosa di Puglia, che il 29 marzo 2022 ha sottoscritto con la Prefettura territoriale un protocollo che “punta a rafforzare le misure di prevenzione dei tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata negli affidamenti pubblici, delle concessioni e delle procedure concorsuali, con particolare riguardo alle ingenti risorse che saranno trasferite agli enti locali nell’ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza”.

Tra i molti Comuni di minori dimensioni che hanno proceduto ad accordi con la Guardia di Finanza per la legalità nell’attuazione del PNRR ci sono quelli del Friuli Venezia Giulia che facendo seguito al protocollo stipulato dal Comune di Pordenone il 18 febbraio 2022 si sono associati per stipulare un unico protocollo che coinvolge i Comuni di Azzano Decimo, Cordenons, Fontanafredda, Polcenigo, Porcia, Roveredo in Piano, Sacile, San Quirino, San Vito al Tagliamento, Valvasone Arzene e Zoppola. Questo Protocollo “oltre a creare un ulteriore presidio di legalità sulla fase dell’esecuzione contrattuale delle opere che saranno realizzate con i fondi del PNRR, conferma la stretta sinergia esistente tra le Amministrazioni coinvolte”.

A questi protocolli fanno seguito attività puntuali di controllo e monitoraggio di tutte le fasi attuative degli interventi finanziati dal PNRR e da altri programmi europei. Il Comune di Varese, ad esempio, nell’ambito del protocollo attivato con la Guardia di Finanza, ha concluso nel settembre 2023 una prima fase operativa nel corso della quale sono state condotte verifiche su circa 90 operatori “tra aziende e professionisti, provenienti da diverse aree della nazione che sono state analizzate ai “raggi x” attraverso l’informatica operativa che acquisisce tutta una serie di informazioni dalle banche dati e le restituisce ai reparti della Guardia di Finanza sull’intero territorio”.

Non sono mancate, nei Comuni, iniziative di divulgazione e formazione professionale per la promozione della cultura della legalità nell’utilizzo delle risorse europee. Si pensi, ad esempio, all’incontro organizzato il 4 febbraio 2023 dal Comune di Napoli sul tema “PNRR tra Legalità e Sviluppo: l’efficacia della cooperazione istituzionale”. All’incontro hanno preso parte tra gli altri il Sindaco di Napoli, il Comandante del Nucleo di polizia economico-finanziaria della Guardia di Finanza di Napoli, il Vice Procuratore della Procura Regionale per la Campania della Corte dei Conti. Nel corso dell’incontro sono stati illustrati i contenuti del Protocollo di Intesa che anche il Comune di Napoli, come altri sopra citati, ha stipulato con il Comando territoriale della Guardia di Finanza per “il rafforzamento delle attività di prevenzione, controllo e tutela delle misure di finanziamento pubblico e di investimento ai fini dell’attuazione del PNRR”.

A dare ampio spazio alla promozione della legalità nell’attuazione dei programmi europei è anche il sistema ANCI, che promuove diverse iniziative in questo senso. Tra le tante è possibile citare il ciclo formativo “Legalità, valore per il territorio”, organizzato da Città metropolitana di Torino, ANCI Piemonte e Unione Nazionale dei Segretari Comunali e Provinciali, che ha preso avvio il 15 marzo 2024. Il ciclo ha toccato temi che spaziano dal *whistleblowing* al conflitto di interessi, alle situazioni di inconfirabilità e incompatibilità dei dipendenti pubblici, al dovere di segnalazione e di astensione. Alla base dell’organizzazione del ciclo c’è la consapevolezza che “Il PNRR è una grande opportunità

per il Paese ma la sua attuazione non è immune da criticità e da rischi che vanno analizzati attentamente al fine di prevenire pericolosi fenomeni distorsivi”.

In questo quadro quindi si colloca la partecipazione di ANCI nell’ambito del Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell’Unione Europea: Comuni e Città Metropolitane sono impegnati nel perseguire una sempre più efficace attuazione dei programmi di investimento finanziati dall’Unione Europea, e il contrasto dei fenomeni di frode e corruzione è un requisito essenziale perché tali programmi raggiungano pienamente i propri obiettivi.





La “Relazione annuale COLAF al Parlamento italiano (anno 2023)” è stata redatta – ai sensi dell’articolo 54, comma 1, della Legge 24 dicembre 2012, n. 234 – dal Nucleo della Guardia di Finanza per la repressione delle frodi nei confronti dell’Unione Europea, quale Segreteria Tecnica del Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell’Unione Europea (COLAF, AFCOS italiano), che opera presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per gli Affari Europei.

#### **Redazione della pubblicazione a cura di**

Gen. C.A. Stefano Screpanti  
Col. Cruciano Cruciani  
Ten. Col. Marco Fanti  
Ten. Col. Davide Lazari  
Lgt. C.S. Antonio Pantè  
Lgt. C.S. Vincenzo Branchi  
Lgt. Vincenzo Tarallo  
Lgt. Claudio Simeoli  
M.C. Mariano Varchetta  
M.O. Fabio Tetta  
M.O. Carmine Perri  
M.O. Alessandro Sabatelli

#### **Collaborazione alla pubblicazione**

Lgt. C.S. Ermino Ariano  
Lgt. Alessandro Sciuto  
Lgt. Alessandro Mandarano  
M.A. Pasquale Marciano  
M.A. Maurizio Tessari  
M.O. Carmine Caroccia  
Brig. C. QS Cosma Ionta  
Brig. C. Giuseppe Maggio

#### **Realizzazione grafica e impaginazione**

M.O. Fabio Di Ceglie

Si ringraziano i rappresentanti dei Ministeri e delle altre Amministrazioni componenti il Comitato (COLAF) che, nel quadro della consolidata collaborazione, hanno fatto pervenire il proprio contributo.