



agenzia regionale per i pagamenti  
in agricoltura della Campania



**Il Commissario Straordinario**

Determinazione n. 4 del 28/08/2023

**OGGETTO: determina di approvazione e di adozione del Manuale Antifrode dell’Agenzia Regionale per i pagamenti in Agricoltura della Campania (AGEAC)**

Il Commissario Straordinario

**DETERMINA DI APPROVARE e ADOTTARE**

il Manuale Antifrode dell’AGEAC;

**PREMESSO CHE:**

- a) ai sensi dell’articolo 9, paragrafo 1, comma 1, del regolamento (UE) n. 2116/2021 del Parlamento europeo e del Consiglio del 2 dicembre 2021, gli organismi pagatori sono servizi od organismi degli Stati membri e, ove applicabile, delle loro regioni, incaricati di gestire e controllare le spese del Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR);
- b) il decreto legislativo 21 maggio 2018, n. 74, recante *“Riorganizzazione dell’Agenzia per le erogazioni in agricoltura – AGEA e per il riordino dei controlli nel settore agroalimentare, in attuazione dell’articolo 15, della legge 28 luglio 2016, n. 154”*, detta disposizioni in materia di organismi pagatori in agricoltura;
- c) in particolare, l’articolo 5 del suddetto decreto legislativo disciplina gli organismi pagatori regionali, prevedendo, oltre al riconoscimento di quelli esistenti alla data di entrata in vigore del decreto, la possibilità di riconoscere organismi pagatori nelle regioni che ne sono sprovviste, conformemente alla disciplina europea di riferimento, con le modalità e le procedure stabilite con decreto del Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali;
- d) con legge regionale 21 maggio 2021, n. 3 è stata istituita l’Agenzia regionale per i pagamenti in agricoltura della Campania (AGEAC), quale ente strumentale, dotato di autonomia regolamentare amministrativa, organizzativa, contabile e patrimoniale;



agenzia regionale per i pagamenti  
in agricoltura della Campania



- e) con deliberazione di Giunta regionale 28 settembre 2021, n. 413, è stato approvato lo Statuto di AGEAC, che all'art. 4 comma 1 prevede che il Direttore dell'Agenzia sia nominato in seguito a chiamata pubblica, con Decreto del Presidente e previa deliberazione della Giunta Regionale;
- f) con Deliberazione della Giunta Regionale n. 446 del 12 ottobre 2021, ai sensi dell'art. 2 della Legge regionale n. 3 del 21 maggio 2021, è stata demandata al Presidente della Giunta Regionale la nomina di un Commissario Straordinario per l'Organismo Pagatore Regionale AGEAC, al fine di assicurare gli adempimenti necessari alla operatività di AGEAC nelle more della nomina del Direttore dell'Agenzia;
- g) con DPGR n. 151 del 18 novembre 2021, il Presidente della Giunta Regionale ha nominato quale Commissario Straordinario dell'Organismo Pagatore AGEAC il Dott. Mario Di Stefano, funzionario della Direzione Generale per le Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, al fine dell'espletamento degli adempimenti connessi al riconoscimento dell'Agenzia, ai sensi dell'art. 2 della Legge regionale n. 3 del 21 maggio 2021;
- h) con DGR n. 238 del 17 maggio 2022 la Giunta Regionale, in considerazione della sopraggiunta scadenza del mandato del Commissario Straordinario dell'Organismo Pagatore AGEAC ha demandato la proroga del citato incarico al Presidente della Giunta Regionale;
- i) con DPGR N. 79 del 15 giugno 2022, il Presidente della Giunta Regionale ha confermato il Dott. Mario di Stefano nell'incarico di Commissario Straordinario dell'Organismo Pagatore AGEAC;
- j) con DPGR N. 153 del 07/12/2022, il Presidente della Giunta Regionale ha confermato il Dott. Mario di Stefano nell'incarico di Commissario Straordinario dell'Organismo Pagatore AGEAC;
- k) con DGR n. 594/2022 la Giunta Regionale, in considerazione della sopraggiunta scadenza del mandato del Commissario Straordinario dell'Organismo Pagatore AGEAC ha demandato la proroga del citato incarico al Presidente della Giunta Regionale;
- l) con DGR n. 359/2023 la Giunta Regionale, in considerazione della sopraggiunta scadenza del mandato del Commissario Straordinario dell'Organismo Pagatore AGEAC ha demandato la proroga del citato incarico al Presidente della Giunta Regionale;
- m) con DPGR N. 73 del 19/07/2023, il Presidente della Giunta Regionale ha confermato il Dott. Mario di Stefano nell'incarico di Commissario Straordinario dell'Organismo Pagatore AGEAC;
- n) la Giunta regionale, con il regolamento regionale del 12/20/2022 n. 10, ha deliberato il "Regolamento regionale di organizzazione e funzionamento in materia di risorse umane, strumentali e finanziarie, di



agenzia regionale per i pagamenti  
in agricoltura della Campania



- ordinamento contabile e di procedure di pagamento dell’Agenzia regionale per i pagamenti in agricoltura della Campania (AGEAC)”;
- o) la Giunta regionale, con il regolamento regionale del 12/10/2022 n. 10, ha deliberato il “*Regolamento regionale di organizzazione e funzionamento in materia di risorse umane, strumentali e finanziarie, di ordinamento contabile e di procedure di pagamento dell’Agenzia regionale per i pagamenti in agricoltura della Campania (AGEAC)*”;
  - p) in data 29/12/2022 è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale n.303 il Decreto MiPAAF del 07/11/2022 recante “*Disposizioni attuative del regolamento (UE) 2022/128 della Commissione del 21 dicembre 2021, relativamente al riconoscimento degli organismi pagatori e all’attività di supervisione dell’autorità competente*”, che abroga il Decreto del MiPAAF n. 6574 del 20 novembre 2017;
  - q) la Legge regionale n. 18 del 29/12/2022;

#### **CONSIDERATO CHE**

gli Organismi Pagatori sono tenuti a mettere in atto tutte le possibili azioni per contrastare il fenomeno delle irregolarità e delle frodi, tra cui quella di stabilire una strategia d'azione per far fronte a tale problematica

#### **RITENUTO**

pertanto, di dover **approvare e adottare**, in qualità di Commissario Straordinario di AGEAC, il Manuale Antifrode dell’AGEAC

#### **VISTI**

- a) il regolamento (UE) n. 2116 /2021 del Parlamento europeo e del Consiglio del 2 dicembre 2021 sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga il regolamento (UE) n. 1306/2013;
- b) il regolamento (UE) n. 127/2022 della Commissione del 7 dicembre 2021, che integra il regolamento (UE) n. 2116/2021 del Parlamento europeo e del Consiglio con norme concernenti gli organismi pagatori e altri organismi, la gestione finanziaria, la liquidazione dei conti, le cauzioni e l’uso dell’euro;
- c) il regolamento di esecuzione (UE) n. 128/2021 della Commissione del 21 dicembre 2021, recante modalità di applicazione del regolamento (UE) n. 2116/2021 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda gli organismi pagatori e altri organismi, la gestione finanziaria, la liquidazione dei conti, le norme sui controlli, le cauzioni e la trasparenza;



agenzia regionale per i pagamenti  
in agricoltura della Campania



- d) i succitati documenti necessari a ottemperare l'art. 3 del suddetto Decreto MiPAAF del 07/11/2022, pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 303 in data 29/12/2022, recante *“Disposizioni attuative del regolamento (UE) 2022/128 della Commissione del 21 dicembre 2021, relativamente al riconoscimento degli organismi pagatori e all'attività di supervisione dell'autorità competente”*.

**RAVISATA** la necessità di procedere;

#### **DETERMINA**

per le motivazioni addotte in premessa, che formano parte integrante alla presente determinazione:

- 1) **DI APPROVARE e ADOTTARE** il *“Manuale Antifrode dell'AGEAC - 2023/2025”*, che costituisce parte integrante e sostanziale del presente atto;
- 2) **DI DISPORRE** la pubblicazione della presente determina e dei documenti allegati di cui sopra, sulla pagina web <http://agricoltura.regione.campania.it/AGEAC/ageac.html>.

Il Commissario Straordinario  
Dott. Mario Di Stefano



**Agenzia Regionale per i Pagamenti in Agricoltura della Campania**  
**AGEAC**



## Manuale Antifrode



Assessorato Agricoltura



Assessorato Agricoltura

Adottato con determinazione del Commissario Straordinario n. 4 del 28/08/2023

## **Indice**

|   |    |
|---|----|
| Quadro normativo.....   | 5  |
| Normativa Europea.....  | 5  |
| Normativa Nazionale.....  | 6  |
| Normativa Regionale.....  | 7  |
| Glossario.....  | 8  |
| Definizioni.....  | 10 |
| 1. Introduzione.....  | 14 |
| 2. Contesto normativo .....   | 15 |
| 2.1. Focus sulla PAC e frodi.....   | 16 |
| 3. Genesi, Caratteristiche ed indicatori della frode.....                 | 19 |
| 4. Soggetti coinvolti in materia di gestione del rischio di frode.....    | 20 |
| 5. Politica antifrode dell'AGEAC .....                                    | 22 |
| 6. Metodologia antifrode e <i>Fraud Risk Assessment</i> .....             | 23 |
| 6.1. Piano triennale di prevenzione delle frodi.....                      | 24 |
| 6.2. Fraud Risk Assessment.....   | 25 |
| 6.3. Analisi delle procedure amministrative e di controllo esistenti..... | 27 |
| 6.4. Definizione degli indicatori di irregolarità e frodi.....            | 28 |
| 6.5. Formazione.....  | 28 |
| 7. Il sistema dei controlli di AGEAC .....                                | 29 |
| 7.1. Sistema di controllo interno.....                                    | 29 |
| 7.2. Controlli di 1° e 2° livello .....                                   | 29 |
| 7.3. Attività di Internal Audit .....                                     | 30 |
| 7.4. Controlli in loco e controlli ex post.....                           | 30 |
| 7.5. Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e Trasparenza .....  | 31 |
| 8. Canali per la comunicazione di sospette frodi.....                     | 33 |
| 9. Conclusioni.....   | 34 |

## Quadro normativo

Le norme ed i regolamenti che costituiscono la principale base giuridica di riferimento sono di seguito rappresentati.

### Normativa Europea

- Regolamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 02 dicembre 2021 recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga i regolamenti (UE) 1305/2013 e (UE) 1307/2013;
- Regolamento (UE) 2021/2116 del Parlamento europeo e del Consiglio del 2 dicembre 2021 sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga il regolamento (UE) n. 1306/2013;
- Regolamento (UE) 2021/2117 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 02 dicembre 2021 che modifica i regolamenti (UE) 1308/2013 recante organizzazione dei mercati dei prodotti agricoli (UE) 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, (UE) 251/2014 concernente la definizione, la designazione, la presentazione, l'etichettatura e la protezione delle indicazioni geografiche dei prodotti vitivinicoli aromatizzati e (UE) 228/2013 recante misure specifiche nel settore dell'agricoltura a favore delle regioni ultraperiferiche dell'Unione;
- Regolamento (UE) 2021/785 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2021, che istituisce il programma antifrode dell'Unione e abroga il regolamento (UE) n. 250/2014;
- Regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 luglio 2018, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione, che modifica i regolamenti (UE) n. 1296/2013, (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013, (UE) n. 1304/2013, (UE) n. 1309/2013, (UE) n. 1316/2013, (UE) n. 223/2014, (UE) n. 283/2014 e la decisione n. 541/2014/UE e abroga il regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012;
- Regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 settembre 2013, relativo alle indagini svolte dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) e che abroga il regolamento (CE) n. 1073/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (Euratom) n. 1074/1999 del Consiglio;
- Regolamento delegato (UE) 2022/127 della Commissione del 7 dicembre 2021 che integra il regolamento (UE) 2021/2116 del Parlamento europeo e del Consiglio con norme concernenti gli organismi pagatori e altri organismi, la gestione finanziaria, la liquidazione dei conti, le cauzioni e l'uso dell'euro;
- Regolamento di Esecuzione (UE) 2022/128 del 21 dicembre 2021 per quanto riguarda gli organismi pagatori e altri organismi, la gestione finanziaria, la liquidazione dei conti, le norme sui controlli, le cauzioni e la trasparenza;
- Direttiva (UE) n. 2017/1371 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2017, relativa

- alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale;
- Linea direttrice n. 1 della Commissione Europea - LINEE DIRETTRICI PER LA VERIFICA DI CERTIFICAZIONE DEI CONTI DEL FEAGA/FEASR - Linea direttrice per il riconoscimento;
  - Corte di giustizia UE, Sez. VI 17 dicembre 2020, in causa C-216/19 - Bay Larsen, pres. ed est.; Pikamäe, avv. gen. - WQ c. Land Berlin “Nozione di «ettaro ammissibile a disposizione dell'agricoltore» e utilizzo illecito della superficie interessata da parte di un terzo (in materia di norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno);
  - Relazione speciale della Corte dei conti europea – luglio 2022 – n.14 – “La risposta della Commissione alle frodi nella politica agricola comune”.

## Normativa Nazionale

- Legge n. 190 del 6 novembre 2012 (G.U. n. 265 del 13 novembre 2012) - Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione;
- Legge n. 136 del 13 agosto 2010 - Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia;
- Legge n. 46 del 6 aprile 2007 (G.U. n. 84 dell'11 aprile 2007) - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 15 febbraio 2007, n. 10, recante disposizioni volte a dare attuazione ad obblighi comunitari ed internazionali;
- Legge n. 150 del 7 giugno 2000 - Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni;
- Legge 7 agosto 1990, n. 241 - Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi;
- Legge 23 dicembre n. 898/1986, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 27 ottobre 1986, n.701 recante misure urgenti in materia di controlli degli aiuti comunitari alla produzione olio di oliva. Sanzioni amministrative e penali in materia di aiuti comunitari al settore agricolo;
- Decreto legislativo n. 97 del 2016 - Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge n. 190 del 6 novembre 2012 e del decreto legislativo n. 33 del 14 marzo 2013;
- Decreto legislativo n. 33 del 2013 - Riordino Della Disciplina Riguardante gli obblighi di Pubblicità, Trasparenza e Diffusione di Informazioni da parte delle Pubbliche Amministrazioni;
- Decreto legislativo n. 159 del 6 settembre 2011 - Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136, e successive modifiche e integrazioni;
- Decreto-legge n. 77/2021 - Governance del Piano nazionale di rilancio e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure - c.d. "Decreto semplificazioni 2021", che all'articolo 51 prevede la proroga del regime

d'urgenza in materia di antimafia, dal 31.12.2021 al 30.06.2023, stabilendo quindi che "nei procedimenti avviati su istanza di parte, che hanno ad oggetto l'erogazione di benefici economici comunque denominati, erogazioni, contributi, sovvenzioni, finanziamenti, prestiti, agevolazioni e pagamenti da parte di pubbliche amministrazioni", a seguito della verifica antimafia, si possa procedere con l'erogazione in regime d'urgenza, senza l'attesa dei 30 giorni per il cd. pagamento condizionato (o pagamento sotto condizione risolutiva);

- Decreto del Presidente della Repubblica 13 giugno 2023, n. 81, Regolamento concernente modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62, recante: «Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165».
- Decreto del Presidente della Repubblica del 24 giugno 2022, n. 81 Regolamento recante individuazione degli adempimenti relativi ai Piani assorbiti dal Piano integrato di attività e organizzazione.
- Decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n.62 Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e s.m.i.;
- Decreto del Presidente della Repubblica n. 445 del 28 dicembre 2000, Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa;
- Decreto del Ministero per la Pubblica Amministrazione di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze del 24 giugno 2022 - Contenuto del PIAO e schema di Piano-tipo.
- Decreto del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (MIPAAF) del 7 novembre 2022 - Disposizioni attuative del regolamento (UE) 2022/128 della Commissione del 21 dicembre 2021, relativamente al riconoscimento degli organismi pagatori e all'attività di supervisione dell'autorità competente;
- Circolare n.2 del 11 ottobre 2022 del Dipartimento funzione pubblica - Indicazioni operative in materia di Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO).

## **Normativa Regionale**

- DRD n. 33 del 31 gennaio 2023 – approvazione del documento “Complemento regionale di Sviluppo Rurale (CSR) Regione Campania 2023 -2027”;
- DRD n. 565 del 22 dicembre 2022 - Piano Strategico Nazionale della PAC (PSP) 2023-2027 - Complemento regionale di Sviluppo Rurale (CSR) della Regione Campania: “Disposizioni generali per l'attuazione degli interventi a superficie e/o a capo" (versione 1.0);
- Legge Regionale n. 3 del 21 maggio 2021 – istituzione dell’Agenzia regionale per i pagamenti in agricoltura della Campania (AGEAC), quale ente strumentale, dotato di autonomia regolamentare amministrativa, organizzativa, contabile e patrimoniale;

- Deliberazione della Giunta Regionale n. 413 del 28 settembre 2021 – approvazione dello Statuto di AGEAC;
- Deliberazione della Giunta Regionale n. 446 del 12 ottobre 2021 – ai sensi dell’art. 2 della Legge regionale n. 3 del 21 maggio 2021, demando al Presidente della Giunta Regionale la nomina di un Commissario Straordinario per l’Organismo Pagatore Regionale AGEAC, al fine di assicurare gli adempimenti necessari alla operatività di AGEAC nelle more della nomina del Direttore dell’Agenzia;
- Regolamento regionale del 12/10/2022 n. 10 – “Regolamento regionale di organizzazione e funzionamento in materia di risorse umane, strumentali e finanziarie, di ordinamento contabile e di procedure di pagamento dell’Agenzia regionale per i pagamenti in agricoltura della Campania (AGEAC)”;
- Deliberazione della Giunta Regionale n. 614 del 22 novembre 2022 – approvazione dotazione organica dell’Agenzia regionale per i pagamenti in agricoltura della Campania (AGEAC);
- Legge regionale n. 18 del 29/12/2022 – l’articolo 64, comma 9 della Legge regionale n. 18 del 29/12/2022 (Legge di stabilità 2023) introduce la modifica alla Legge regionale n. 3 del 21/05/2021 (Legge istitutiva di AGEAC);
- Determina n. 01 del 23/09/2022 – approvazione dotazione organica AGEAC;
- Determina n. 03 del 04/11/2022 - adozione della documentazione necessaria da allegare all’istanza di riconoscimento come organismo pagatore regionale;
- Determina n. 09 del 09/11/2022 – adozione in via definitiva del “Regolamento interno di organizzazione e funzionamento dell’Agenzia regionale per i pagamenti in agricoltura della Campania (AGEAC)”, unitamente alla “Struttura organizzativa” e alle “Declaratorie delle competenze”;
- Determina n. 15 del 21/12/2022 - aggiornamento della documentazione approvata e adottata con determina n. 03 del 04/11/2022 e determina n. 09 del 09/11/2022 dal Commissario Straordinario di AGEAC.

## Glossario

Di seguito si riportano alcuni acronimi ed alcune definizioni per una lettura più agevole del documento.

- **AGEA Coordinamento:** è l’organismo che funge da unico interlocutore della Commissione per conto dello Stato membro interessato, per tutte le questioni relative alla gestione dei Fondi comunitari, in particolare per quanto riguarda la distribuzione dei testi e dei relativi orientamenti comunitari agli Organismi Pagatori e agli altri organismi responsabili della loro attuazione,

promuovendo un'applicazione armonizzata di tali testi e la messa a disposizione della Commissione di tutti i dati contabili necessari a fini statistici e di controllo.

- **ANAC:** Autorità nazionale anticorruzione; la sua missione istituzionale è individuata nella prevenzione della corruzione nell'ambito delle Amministrazioni Pubbliche, nelle società partecipate e controllate, anche mediante l'attuazione della trasparenza in tutti gli aspetti gestionali, nonché mediante l'attività di vigilanza nell'ambito dei contratti pubblici, degli incarichi e comunque in ogni settore della Pubblica Amministrazione che potenzialmente possa sviluppare fenomeni corruttivi, evitando nel contempo di aggravare i procedimenti con ricadute negative sui cittadini e sulle imprese, orientando i comportamenti e le attività degli impiegati pubblici, con interventi in sede consultiva e di regolazione, nonché mediante attività conoscitiva.
- **FRA:** *Fraud Risk Assessment*, è uno strumento che serve a valutare il rischio di frode nelle aree operative oggetto di analisi; se tale rischio rimane alto dopo la messa in atto di determinati controlli, l'organizzazione valuterà se accettare ciò oppure se mettere in atto apposite azioni correttive con relative deadline.
- **Giunta Regionale:** esercita la vigilanza ed il controllo sugli enti regionali.
- **OLAF:** Ufficio europeo per la lotta antifrode. È il solo organo dell'UE incaricato di individuare, esaminare e far cessare le frodi nell'uso dei fondi dell'Unione europea. L'OLAF svolge la sua missione con l'effettuazione di indagini indipendenti su casi di frode e corruzione riguardanti i fondi dell'UE per assicurare che le risorse dei contribuenti europei vadano indirizzate esclusivamente a progetti che possano creare occupazione e favorire la crescita in Europa, con lo scopo di rafforzare la fiducia dei cittadini nelle istituzioni europee attraverso indagini su gravi inadempimenti degli obblighi professionali da parte del personale e dei membri delle istituzioni dell'UE e con l'elaborazione di un'efficace politica antifrode dell'Unione europea.
- **Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO):** L'art. 6 del D.L. 9 giugno 2021 n. 80 "Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia" (come convertito con modificazioni dalla L. 6 agosto 2021, n. 113) ha stabilito che le pubbliche amministrazioni, entro il 31 gennaio di ogni anno, adottano il Piano integrato di attività e organizzazione nel rispetto delle vigenti discipline di settore. Il PIAO ha l'obiettivo di assorbire, razionalizzandone la disciplina in un'ottica di massima semplificazione, molti degli atti di pianificazione cui sono tenute le pubbliche amministrazioni; esso, infatti, racchiude in un unico atto più profili, tra cui primariamente: i valori pubblici che l'ente intende generare, gli obiettivi di performance, la gestione del capitale umano, lo sviluppo organizzativo, gli obiettivi formativi e la valorizzazione delle risorse interne, il reclutamento, la pianificazione

delle attività, la trasparenza e l'anticorruzione. Inoltre, persegue l'obiettivo di assicurare la qualità e la trasparenza dell'attività amministrativa e di migliorare la qualità dei servizi ai cittadini e alle imprese e procedere alla costante e progressiva semplificazione e reingegnerizzazione dei processi, anche in materia di diritto di accesso. Il DPR n. 81 del 30 giugno 2022 "Regolamento recante l'individuazione e l'abrogazione degli adempimenti relativi ai Piani assorbiti dal Piano Integrato di attività e organizzazione" rappresenta il provvedimento cardine che ha dato attuazione al nuovo strumento di programmazione.

- **Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT):** ora assorbito dalla sezione 2.3 rischi corruttivi e trasparenza del PIAO. Con l'entrata in vigore della legge anticorruzione n. 190/2012 "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione", è stato delineato un sistema organico di prevenzione della corruzione. Questo sistema prevede che l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) predisponga annualmente il Piano nazionale anticorruzione (PNA). Parallelamente, ogni amministrazione pubblica adotta, a gennaio di ogni anno, un Piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT); il PTPCT fornisce una valutazione del diverso livello di esposizione degli uffici dell'Agenzia al rischio di corruzione, individuando gli interventi organizzativi per prevenire il medesimo rischio.
- **Rischio:** il rischio è ogni evento, ostacolo o problema che potrebbe verificarsi e incidere negativamente sulla realizzazione di un obiettivo politico, strategico e operativo.
- **Risk assessment o Analisi del Rischio:** è una metodologia volta alla determinazione del rischio associato a determinati pericoli o sorgenti di rischio da cui prende spunto il *Fraud Risk Assessment* sopra indicato. Tale strumento consente di identificare e valutare i rischi. A fronte di un rischio che si ritiene possa avere una valutazione alta, devono essere individuate opportune azioni di risposta, al fine di ricondurlo entro i limiti di accettabilità dell'organizzazione.

## Definizioni

- **Irregolarità:** L'originaria definizione di irregolarità si ritrova nell'articolo 1, paragrafo 2, del predetto Reg. (CE, Euratom) n. 2988/95, intesa come "*...qualsiasi violazione di una disposizione del diritto comunitario derivante da un'azione o un'omissione di un operatore economico che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio generale delle Comunità o ai bilanci da queste gestite, attraverso la diminuzione o la soppressione di entrate provenienti da risorse proprie percepite direttamente per conto delle Comunità, ovvero una spesa indebita*". Affinché vi sia irregolarità, che può essere il risultato di errori commessi in buona fede dai

beneficiari che richiedono finanziamenti e dalle autorità che li erogano, si deve dunque configurare una violazione di una disposizione di diritto comunitario.

- **Frode:** Accanto alla nozione di irregolarità, particolare attenzione va attribuita anche alla nozione di “frode” lesiva degli interessi finanziari dell'Unione, contenuta nella Direttiva (UE) n. 1371/2017 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2017 (Direttiva PIF). Tale Direttiva, che riguarda la lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale, fa seguito alla Convenzione sulla Tutela degli Interessi Finanziari dell'Unione europea (Convenzione TIF), firmata a Bruxelles il 26 luglio 1995 e ratificata in Italia con la legge 29 settembre 2000, n. 300, la quale ha fornito una definizione di frode comune a tutti gli Stati membri, impegnando le parti a sanzionare penalmente tali comportamenti, secondo parametri comuni. Tale Convenzione TIF definisce “frode”, con riferimento alla spesa, qualsiasi atto o omissione volontaria relativa a: **i)** uso o presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, non corretti o incompleti, che determinano un'appropriazione o conservazione indebita di fondi appartenenti al bilancio generale della Comunità Europea, o ad altri bilanci gestiti direttamente, o per conto, della Comunità stessa; **ii)** omissione del dovere di comunicazione, in violazione di un obbligo specifico, avente gli stessi effetti; **iii)** distrazione di tali fondi per fini diversi da quelli per cui essi sono stati inizialmente concessi. Il termine frode è usato, nella sua accezione comune, per descrivere un'ampia gamma di attività illecite, che includono furto, corruzione, uso improprio di fondi, tangenti, falsificazione, false dichiarazioni, collusione, riciclaggio di denaro e occultamento di fatti concreti. Implica il ricorso all'inganno per ottenere un profitto personale per sé, per una persona cui si è legati o un terzo, oppure una perdita per altri. Pertanto, l'elemento fondamentale che distingue la frode dall'irregolarità è l'intenzionalità. La frode, quale violazione deliberata che pregiudica o potrebbe pregiudicare il bilancio della UE può essere “interna” o “esterna”.

Nel perimetro della PAC: **i)** la **frode interna** può essere commessa dal personale delle autorità pubbliche che partecipano all'amministrazione dei fondi della PAC oppure dal personale di istituzioni e organismi dell'UE. Può comportare conflitti di interesse non dichiarati, violazioni del segreto professionale o corruzione passiva; **ii)** la **frode esterna** si riferisce alla frode commessa dai beneficiari dei finanziamenti della PAC.

Ne sono un esempio le frodi nell'ambito degli appalti pubblici (come la collusione tra gli offerenti, i subappalti irregolari o fittizi, la corruzione attiva), la falsificazione di documenti, l'inflazione dei costi o i legami occulti tra le imprese.

Inoltre, in questo contesto è particolarmente opportuno evidenziare il concetto di frode documentale. Tale frode sussiste quando il documento non è fedele alla realtà ovvero viene alterata la sua verità.

L'alterazione può essere di tipo **materiale**, ovvero quando un documento può essere modificato a livello materiale, ad esempio quando voci o riferimenti vengono cancellati o vengono aggiunte manualmente informazioni che alterano il documento, oppure di tipo **ideologico**, quando il

contenuto del documento non rispecchia la realtà, ad esempio nel caso di una descrizione falsa dei servizi resi, di una relazione contenente informazioni false, di un elenco di partecipanti con firme false etc.

Per ultimo, è utile ricordare che la frode non ha solo potenziali ripercussioni finanziarie, ma può anche ledere la reputazione di un organismo competente della gestione efficace ed efficiente dei fondi. Questo aspetto riveste particolare importanza per gli enti pubblici responsabili della gestione dei fondi dell'UE.

- **Corruzione:** Una definizione di corruzione in senso ampio utilizzata dalla Commissione è "l'abuso di potere (pubblico) ai fini di un profitto privato". In altre parole, la condotta che devia dai doveri formali di un ruolo pubblico a causa di guadagni orientati privatamente (personali, familiari, di una cerchia ristretta), pecuniari o di status; o che viola le regole contro l'esercizio di certi tipi di influenza a fini privati" (Nye, 1967, ripresa dalla Commissione Europea sin dal 2014). ANAC, nel Piano Nazionale Anticorruzione (PNA), esplicita così il concetto di fenomeno corruttivo: è non solo più ampio dello specifico reato di corruzione e del complesso dei reati contro la pubblica amministrazione, ma coincidente con la "*maladministration*", intesa come assunzione di decisioni (di assetto di interessi a conclusione di procedimenti, di determinazioni di fasi interne a singoli procedimenti, di gestione di risorse pubbliche) devianti dalla cura dell'interesse generale a causa del condizionamento improprio da parte di interessi particolari. Occorre, cioè, avere riguardo ad atti e comportamenti che, anche se non consistenti in specifici reati, contrastano con la necessaria cura dell'interesse pubblico e pregiudicano l'affidamento dei cittadini nell'imparzialità delle amministrazioni e dei soggetti che svolgono attività di pubblico interesse." A completamento della trattazione dei fenomeni contemplati, si riportano di seguito i concetti di riciclaggio, finanziamento del terrorismo, conflitto di interessi e whistleblowing.
- **Riciclaggio:** Il riciclaggio di denaro è quell'insieme di operazioni mirate a dare una parvenza lecita a capitali la cui provenienza è in realtà illecita, rendendone così più difficile l'identificazione e il successivo eventuale recupero. La prevenzione e la lotta al riciclaggio tutelano il sistema finanziario dell'Unione Europea e, alla luce dell'articolo 97 della Costituzione, garantiscono il principio di buon andamento dell'amministrazione che, diversamente, sarebbe frustrato dall'impiego di risorse pubbliche a fini diversi da quelli cui esse sono preordinate e, segnatamente, aventi natura illecita.
- **Finanziamento del terrorismo:** L'articolo 2, comma 6, del decreto legislativo n. 231/2007 definisce "finanziamento del terrorismo": "Qualsiasi attività diretta, con ogni mezzo, alla fornitura, alla raccolta, alla provvista, all'intermediazione, al deposito, alla custodia o all'erogazione, in qualunque modo realizzate, di fondi e risorse economiche, direttamente o indirettamente, in tutto o in parte, utilizzabili per il compimento di una o più condotte, con

finalità di terrorismo secondo quanto previsto dalle leggi penali, ciò indipendentemente dall'effettivo utilizzo dei fondi e delle risorse economiche per la commissione delle condotte anzidette”.

- **Conflitto di interessi:** Situazione che si verifica quando l'esercizio imparziale e obiettivo delle funzioni ufficiali di un soggetto è compromesso da motivi familiari, affettivi, da affinità politica o nazionale, da interesse economico o da qualsiasi altra comunanza di interessi con, ad esempio, un richiedente o un beneficiario di fondi dell'UE.
- **Whistleblowing:** Il Whistleblowing è l'istituto volto a proteggere quei soggetti che segnalano la commissione di illeciti perpetrati a danno della Pubblica amministrazione, di cui siano venuti a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro. Il whistleblower è il soggetto che, nell'interesse dell'integrità della Pubblica amministrazione, segnala al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT), all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), o denuncia all'autorità giudiziaria ordinaria o a quella contabile, condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro. L'istituto del Whistleblowing è stato introdotto nel settore del pubblico impiego dall'art. 1, comma 51, della legge 6 novembre 2012, n. 190 «Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione» (c.d. legge Anticorruzione) che, ha inserito l'art. 54-bis all'interno del D.Lgs. 30 marzo 2001 n. 165. La Legge 179/2017 ha poi consentito la facoltà di effettuare segnalazioni anche a tutti quei soggetti che forniscono beni e servizi o realizzano opere per l'amministrazione; tali soggetti, che non hanno alcun rapporto di lavoro subordinato con la Pubblica Amministrazione ma sono dipendenti di enti privati, operano nel contesto lavorativo dell'amministrazione pubblica e, pertanto, possono venire a conoscenza di illeciti o irregolarità relativi alla amministrazione per la quale l'impresa opera.

## 1. Introduzione

La Commissione Europea dimostra un'attenzione sempre crescente in materia di contrasto alle frodi e alla corruzione, fenomeni che ledono gli interessi finanziari dell'Unione Europea e nuocciono ad un'efficiente gestione dei fondi comunitari. La responsabilità primaria di prevenire, individuare, investigare e correggere, con azioni specifiche, irregolarità e presunte frodi spetta agli Stati Membri tramite le proprie strutture deputate alla gestione dei fondi. Testimone importante delle volontà comunitarie è il Reg. (UE) n. 785/2021 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2021, che istituisce il programma antifrode dell'Unione e subentra al precedente programma HERCULE III, con l'obiettivo generale di tutelare gli interessi finanziari dell'Unione e sostenere l'assistenza reciproca tra le autorità amministrative degli Stati membri e la cooperazione tra tali autorità e la Commissione europea, per garantire la corretta applicazione della normativa doganale e agricola; nello specifico tale Regolamento ha molteplici scopi, tra cui quello di prevenire e combattere la frode, la corruzione e ogni altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari dell'UE, di favorire la segnalazione delle irregolarità, incluso le frodi, relativamente ai fondi a gestione concorrente e ai fondi di assistenza preadesione dell'UE, e di fornire strumenti per lo scambio di informazioni e sostegno alle attività operative in materia di mutua assistenza amministrativa in ambito doganale e agricolo.

Gli Organismi Pagatori, in questo contesto, sono tenuti a mettere in atto tutte le possibili azioni per contrastare il fenomeno delle irregolarità e delle frodi, tra cui quella di stabilire una strategia d'azione per far fronte a tale problematica.

In linea con questa premessa, l'Organismo Pagatore AGEAC della Regione Campania ha definito le linee programmatiche per l'attività di prevenzione e contrasto dei rischi di frode per il triennio afferente, tramite il "Piano Antifrode". L'obiettivo principale di queste linee guida è quello di delineare i contenuti dell'attività di *Fraud Risk Assessment*, al fine di identificare, valutare e mitigare i potenziali rischi di frode che possono influenzare la corretta gestione delle risorse finanziarie assegnate all'AGEAC. L'attività di *Fraud Risk Assessment* sarà uno strumento chiave per comprendere le aree vulnerabili all'interno dell'organizzazione, valutare i potenziali scenari di frode e adottare misure preventive mirate. La definizione di questa strategia d'azione riflette il forte impegno dell'Organismo Pagatore nell'assicurare la massima integrità nella gestione dei fondi comunitari destinati alla promozione dell'educazione ambientale e alla cooperazione sociale nella Regione Campania. Attraverso una rigorosa valutazione del rischio di frode, l'AGEAC si propone di individuare e implementare azioni correttive adeguate, rafforzando la trasparenza, la responsabilità e l'efficienza nell'uso delle risorse finanziarie. La prevenzione delle frodi non solo protegge gli interessi finanziari dell'Unione Europea, ma contribuisce anche a preservare la reputazione e la fiducia del pubblico nell'organizzazione.

Queste linee programmatiche dimostrano l'impegno costante nella lotta contro le frodi e il rafforzamento della governance finanziaria. La definizione di una strategia d'azione per la prevenzione delle frodi

rappresenta un passo fondamentale per assicurare una gestione etica, trasparente ed efficiente delle risorse finanziarie assegnate all'Organismo Pagatore AGEAC, garantendo al contempo il raggiungimento degli obiettivi di educazione ambientale e cooperazione sociale nella Regione Campania.

## 2. Contesto normativo

La gestione dei fondi comunitari da parte degli Stati Membri deve garantire controlli interni efficaci ed efficienti, che assicurino la prevenzione, l'individuazione e la rettifica di frodi e irregolarità, il seguito dato a tali frodi e irregolarità e l'adeguata gestione dei rischi connessi alla legittimità e alla regolarità delle operazioni sottostanti. Infatti, il quadro legislativo comunitario vigente in materia di lotta contro le frodi riguarda in particolare:

- la Direttiva (UE) n. 2017/1371 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2017, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea L. 198 del 28 luglio 2017, che trova applicazione nella normativa nazionale con il D.lgs. n.75/2020;
- il Reg. (UE, Euratom) n. 883/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio, dell'11 settembre 2013, relativo alle indagini svolte dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) e che abroga il Reg. (CE) n. 1073/1999 del Parlamento Europeo e del Consiglio e il Reg. (Euratom) n. 1074/1999 del Consiglio, e successive modifiche, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea L. 248 del 18 settembre 2013;
- il Reg. (UE, Euratom) n. 1046/2018 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 luglio 2018, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione;
- il Reg. (UE) n. 785/2021 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 29 aprile 2021, che istituisce il programma antifrode dell'Unione e abroga il Reg. (UE) n. 250/2014, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea L.172 del 17 maggio 2021;

Con riferimento alla normativa comunitaria in materia di Organismi pagatori, applicabile all'AGEAC, ed in particolare al Reg. delegato (UE) n. 127/2022 (paragrafo 2 e 4, Allegato I) del 7 dicembre 2021 che integra il Reg. (UE) n. 2116/2021 del Parlamento europeo e del Consiglio e al Reg. (UE) di esecuzione n. 128/2022 (articolo 1 comma 3 e allegato I) si evidenzia, in particolare, che l'Organismo pagatore: **i) garantisce** che sia prevista una formazione adeguata del personale a tutti i livelli operativi, anche in materia di sensibilizzazione al problema delle frodi, e che esiste una politica per la rotazione del personale addetto a funzioni sensibili o, in alternativa, per aumentare la supervisione sullo stesso; **ii) garantisce** l'individuazione dei rischi, incluse potenziali irregolarità o frodi, per il conseguimento dei propri obiettivi e l'analisi di tali rischi come base per determinare le modalità di gestione del rischio; **iii) garantisce**, per quanto riguarda il rischio di frode potenziale, una strategia antifrode che comprenda misure per contrastare le frodi e qualsiasi attività illecita lesiva degli interessi finanziari dell'Unione. Tali misure includono la prevenzione e il rilevamento delle frodi e le condizioni per indagare sulle frodi, nonché misure di riparazione e deterrenza, con sanzioni proporzionate e dissuasive; **iv) adotta** tutte le

verifiche prescritte dal pertinente regolamento che disciplina la misura specifica in base alla quale viene richiesto l'aiuto, nonché dall'articolo 59 del Reg. (UE) n. 2116/2021 per prevenire e individuare frodi e irregolarità, con particolare riguardo ai rischi connessi; v) **effettua** un monitoraggio continuo mediante attività di controllo interne anche sulle procedure di monitoraggio per prevenire e individuare frodi e irregolarità, con particolare riguardo ai settori di spesa della PAC di competenza dell'organismo pagatore che sono esposti a un rischio significativo di frode o di altre gravi irregolarità.

Il riconoscimento degli stessi Organismi pagatori si basa sul fatto che le procedure e i sistemi posti in essere dagli stessi siano in grado di tutelare i bilanci comunitari e che tali sistemi comprendano le misure antifrode basate sul rischio (Reg. (UE) n. 128/2022). La dichiarazione di gestione del Direttore dell'OP deve indicare che sono state predisposte misure antifrode efficaci, proporzionate e che queste si riferiscono a rischi appositamente individuati. Le fonti normative su cui il Piano in esame trova fondamento sono numerose, di carattere comunitario (arricchite da pronunce della Corte Europea di Giustizia che ha contribuito ad includere talune fattispecie, quali le cosiddette condizioni create artificialmente) e, anche, nazionale. Pertanto, una prima rilevante previsione, specificatamente riferita ad ipotesi di indebita appropriazione di fondi comunitari, è riscontrabile nella legge 23 dicembre 1986, n. 898, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 27 ottobre 1986, n. 701.

Tale normativa mira a fronteggiare le condotte illecite nel settore agricolo, originariamente con un focus particolare sulle contribuzioni in materia di olio di oliva, e che, nel tempo, è stata adeguata ai vari mutamenti degli strumenti finanziari dell'Unione previsti nelle diverse programmazioni pluriennali susseguitesi. L'articolo 2 della legge 23 dicembre 1986, n. 898 sanziona penalmente la condotta di chi, mediante mendacio documentale ("esposizione di dati o notizie falsi"), ottiene indebitamente, per sé o per altri, erogazioni a valere sui fondi europei riconducibili alla Politica Agricola comune dell'Unione.

Tale fattispecie di reato si pone in rapporto di sussidiarietà con il delitto di cui all'articolo 640-bis del Codice penale in modo analogo a quanto rilevato per la fattispecie di cui al comma 1 dell'articolo 316-ter del Codice penale. Rispetto a quest'ultima fattispecie, il reato previsto dalla norma in esame assume, nel contempo, carattere di specialità, in ragione dell'oggetto materiale del fatto illecito, costituito, in questo caso, non da una qualsiasi erogazione della finanza pubblica, bensì dai soli contributi a carico del Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR) e del Fondo Europeo Agricolo di Garanzia (FEAGA), strumenti finanziari dell'Unione europea destinati a sostenere il comparto agricolo degli Stati membri. Tale delitto, pertanto, sarà configurabile soltanto con riguardo a questi ultimi due fondi europei, mentre in relazione ad altre tipologie di erogazioni pubbliche, siano esse nazionali o comunitarie, non potrà configurarsi.

## 2.1. Focus sulla PAC e frodi<sup>1</sup>

La PAC sostiene lo sviluppo agricolo e rurale nell'UE attraverso diverse modalità, tra cui:

- i **pagamenti diretti** agli agricoltori, integralmente finanziati dal bilancio dell'UE e generalmente

---

<sup>1</sup> Relazione speciale della Corte dei conti Europea e Raccomandazioni dell'OLAF, anno 2022

basati sulla superficie dei terreni agricoli a disposizione dei beneficiari;

- le **misure di mercato** agricole, anch'esse integralmente finanziate dal bilancio dell'UE, ad eccezione di alcune misure cofinanziate dagli Stati membri; le misure di mercato, comprendono il sostegno all'ammasso pubblico e privato di prodotti agricoli in caso di perturbazioni del mercato, regimi di aiuto settoriali specifici (ad esempio nei settori vitivinicolo o ortofrutticolo) e il rimborso dei costi di promozione delle vendite di prodotti agricoli dell'UE;
- i **programmi di sviluppo rurale** nazionali e regionali degli Stati membri, cofinanziati dal bilancio dell'UE e dagli Stati membri, che prevedono sia il rimborso dei costi dei progetti, sia i pagamenti basati sulla superficie dei terreni agricoli dei beneficiari o sul numero di animali.

Nel periodo 2018-2020, i pagamenti diretti nell'UE sono ammontati in media a 38,5 miliardi di euro annui; la spesa per le misure di mercato e lo sviluppo rurale è stata rispettivamente in media di 2,7 e 13,1 miliardi di euro.

In questo contesto, la Relazione speciale della Corte dei Conti Europea, pubblicata a luglio 2022, evidenzia, per quanto riguarda la PAC, di dovere affrontare radicalmente il problema delle frodi.

Infatti, le frodi ledono gli interessi finanziari dell'UE e impediscono alle risorse dell'UE di raggiungere gli obiettivi strategici. La Corte dei Conti Europea fornisce una panoramica dei rischi di frode cui è soggetta la politica agricola comune (nell'ambito degli audit ai fini della dichiarazione di affidabilità per il periodo 2018-2020, la Corte ha controllato 698 pagamenti della PAC e quantificato errori in 101 casi, ed in 17 casi l'errore poteva essere presumibilmente associato ad una frode), valuta la risposta della Commissione alle frodi nella PAC e conclude che la Commissione ha risposto ai casi di frode nella spesa della PAC, ma non è stata sufficientemente proattiva nell'affrontare l'impatto del rischio dell'accaparramento illegale dei terreni sui pagamenti della PAC, nel monitorare le misure antifrode degli Stati membri e nello sfruttare il potenziale delle nuove tecnologie.

I principali rischi individuati dalla Corte sono connessi all'occultazione, da parte dei beneficiari, di violazioni delle condizioni di ammissibilità, alla complessità delle misure finanziate e alle forme illegali di "accaparramento dei terreni".

I settori di spesa soggetti a norme più complesse, ad esempio le misure di investimento nel settore dello sviluppo rurale e alcune misure di mercato sono maggiormente esposte al rischio di frode; alcuni regimi di pagamento della PAC, volti a sostenere categorie specifiche di beneficiari, si sono rivelati a rischio di frode, poiché alcuni richiedenti non comunicano informazioni pertinenti o creano artificialmente le condizioni per soddisfare i criteri di ammissibilità e beneficiare indebitamente degli aiuti della PAC. Ciò vale, ad esempio, per il sostegno fornito alle PMI agricole che non hanno comunicato i loro collegamenti con altre imprese, o per i beneficiari non ammissibili che richiedono pagamenti come "giovani agricoltori".

L'"accaparramento dei terreni" può implicare pratiche fraudolente, quali falsificazione di documenti, coercizione, uso di influenze politiche o informazioni privilegiate, manipolazione delle procedure o

pagamento di tangenti. Dalle indagini condotte dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) e dalle autorità nazionali è emerso che le superfici agricole maggiormente esposte a questo tipo di attività fraudolenta sono i terreni demaniali o i terreni privati con assetto proprietario poco chiaro. I frodatori potrebbero anche mirare ad acquisire terreni, in modo legale o con altri mezzi, al solo scopo di ricevere pagamenti diretti, senza svolgere alcuna attività agricola. Il rischio è più elevato per alcuni terreni da pascolo e determinate zone montuose, in cui risulta più difficile per gli organismi pagatori verificare l'effettivo svolgimento dell'attività agricola richiesta, come ad esempio il pascolo. La Commissione ha promosso l'uso delle nuove tecnologie per automatizzare i controlli, come nel caso dei "controlli tramite monitoraggio" basati su immagini satellitari, e ha sviluppato ARACHNE, il proprio strumento di valutazione del rischio, per sostenere gli Stati membri nella prevenzione delle frodi. La Corte raccomanda alla Commissione, entro il 2023, di intraprendere azioni volte ad approfondire le sue conoscenze sui rischi di frode e sulle misure antifrode nella spesa della PAC, dove, la stessa Commissione dovrebbe: **a) aggiornare gli orientamenti** per gli organismi di certificazione al fine di chiarire il loro ruolo nella valutazione delle misure antifrode attuate dagli organismi pagatori e verificare il modo in cui gli organismi di certificazione seguono tali orientamenti; **b) esaminare** il modo in cui gli organismi pagatori attuano gli orientamenti sui controlli volti a verificare che i terreni siano a disposizione del richiedente in modo legittimo e diffondere le migliori pratiche nell'affrontare i rischi dell'accaparramento illegale dei terreni; **c)** sulla base dei precedenti aspetti, **aggiornare** la sua valutazione dell'esposizione al rischio di frode dei diversi regimi di spesa e della capacità delle misure antifrode attuate a livello dello Stato membro di individuare i rischi, prevenirli e correggerli, nonché adottare le misure necessarie per mitigare i principali rischi di frode.

La relazione speciale della Corte dei conti Europea dice inoltre, che la Commissione Europea, entro il 2024, dovrebbe:

- a) sostenere gli organismi pagatori nell'uso dei "controlli tramite monitoraggio" e del futuro "sistema di monitoraggio delle superfici", individuando le strozzature nell'utilizzo delle nuove tecnologie nonché condividendo le migliori pratiche e soluzioni tecniche su come eliminare tali strozzature;
- b) promuovere l'uso di strumenti di individuazione delle frodi come ARACHNE tra gli organismi pagatori per accrescere il numero di Stati membri che li utilizza;
- c) condividere con gli Stati membri le migliori pratiche sull'uso dell'intelligenza artificiale e dell'apprendimento automatico per individuare i modelli che indicano le frodi.

La Corte si attende infine che la Relazione aiuti la Commissione e gli Stati membri a sviluppare la propria capacità antifrode nell'ambito della nuova politica agricola comune 2023-2027.

Nel 2022 l'OLAF, nelle rendicontazioni periodiche agli Stati Membri, ha predisposto un documento di analisi per fornire agli stati membri consigli per ridurre, preventivamente, i rischi di irregolarità, compresi quelli delle frodi, con particolare riferimento all'acquisto di hardware e di software informatici nell'ambito di progetti finanziati dalla UE, nello specifico su una serie di casi relativi a investimenti per

la transizione digitale.

La digitalizzazione è infatti una delle principali priorità della UE: i fondi strutturali e di investimento europei hanno messo a disposizione circa 21,4 miliardi di euro per gli investimenti in tecnologie dell'informazione e della comunicazione nel periodo di finanziamento 2014-2020. Inoltre, è necessario evidenziare che il quadro finanziario pluriennale 2021-2027 sostiene la digitalizzazione attraverso diversi strumenti di finanziamento.

Nella fattispecie sono state esaminate tre aree ritenute problematiche e rispettivamente:

- quella sull'utilizzo di accordi quadro inadeguati per l'acquisto di attrezzature hardware e licenze software e servizi, quella inerente alla mancanza di trasparenza dei prezzi e la catena di subappalto;
- quella sulla mancanza di competenze tecniche da parte di enti governativi ed enti pubblici nell'attuazione/controllo degli investimenti per la transizione digitale.

Su ognuna di queste aree l'OLAF ha fornito una lista di red flags e dei suggerimenti per mettere in atto possibili misure di attenuazione del rischio di frode.

### 3. Genesi, Caratteristiche ed indicatori della frode

In conformità all'articolo 28 del Reg. (CE) n. 1828/2006, dal 2006 gli Stati membri sono tenuti a specificare, ogni qualvolta comunicano irregolarità alla Commissione, se sussistono anche dei "sospetti di frode".

Come già detto precedentemente, l'elemento che differenzia la frode dalla più generica "irregolarità" è la presenza di intenzionalità.

Appare quindi utile, sia per differenziare la frode dall'irregolarità, sia per segnalare eventuali sospetti di frode, giungere ad una classificazione delle frodi tenendo conto della situazione e delle circostanze specifiche in cui ogni struttura opera.

L'Associazione dei Valutatori di Frode Certificati (Association of Certified Fraud Examiners - ACFE) usa una tassonomia specifica, che indica i tipi di frode riscontrabili in ogni struttura organizzativa, suddividendoli in tre gruppi, che fanno da riferimento generale per individuare le aree di maggiore vulnerabilità: *i*) manipolazione deliberata di documenti finanziari; *ii*) qualsiasi tipo di appropriazione indebita di beni tangibili o intangibili; *iii*) corruzione.

Si ritiene infatti ad oggi, comunemente, che la frode abbia origine in questi quattro contesti:

- 1) **manipolazione dei costi del progetto:** i costi sottoposti all'ente a fini di rendicontazione e approvazione, sono artatamente modificati, tendenzialmente verso l'alto, per ottenere benefici non dovuti;
- 2) **doppi finanziamenti:** quando, con artifici o raggiri, vengono ottenuti doppi o multipli

finanziamenti, a valere su più linee disponibili, per il medesimo investimento;

- 3) **manipolazione delle procedure interne:** le procedure organizzative di un ente vengono artatamente violate o rispettate solo in parte per rendere possibile un'assenza di controllo o di controllo parziale e, conseguentemente, la commissione di una frode;
- 4) **fenomeni di collusione (corruzione o concussione):** laddove, con condotte penalmente rilevanti, il soggetto interno indebitamente riceve denaro o altre utilità ovvero il soggetto interno, che, abusando delle sue funzioni, costringa o induca a ottenere per sé un vantaggio.

Tali contesti si legano ai tre elementi che formano il cosiddetto “triangolo della frode”; questi elementi si definiscono come opportunità favorevole, razionalizzazione e difficoltà finanziaria e si specificano qui di seguito:

- a) **opportunità favorevole:** in presenza di motivazione, un soggetto deve avere l'opportunità favorevole, che può presentarsi più facilmente se i sistemi di controllo interno sono inefficienti (la presunta probabilità che la frode non venga scoperta è determinante). Le debolezze dei sistemi di controllo interno possono essere legate a: supervisione e revisione, separazione dei compiti, approvazione della gestione, controlli di sistema;
- b) **razionalizzazione:** un soggetto può razionalizzare le proprie intenzioni di frodare la Comunità e crearsi delle autogiustificazioni;
- c) **difficoltà finanziaria:** è il fattore "necessità finanziaria o avidità". La pura avidità può essere un motivo molto forte, altri possono derivare da problemi finanziari o vizi personali come il gioco, l'assunzione di droghe, etc.

“Romper” il triangolo della frode è la chiave per prevenirla. Dei tre elementi citati, il più controllabile è l'opportunità, perché dipende dall'efficacia dei sistemi di controllo interno.

#### 4. Soggetti coinvolti in materia di gestione del rischio di frode

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

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

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

- **Direttore dell'AGEAC:** conformemente a quanto previsto dalla normativa unionale è incaricato della redazione della Dichiarazione di gestione e rappresenta quindi il principale responsabile delle attività di rilevazione e prevenzione delle frodi all'interno dell'Organismo Pagatore;

- **Responsabile del Coordinamento del sistema anti-frode dell'AGEAC:** supervisiona il corretto funzionamento del processo di individuazione e valutazione dei rischi di frode promuovendo e monitorando l'attuazione della politica antifrode e, in particolare, delle procedure e delle attività previste dal Manuale anti-frode di AGEAC;
- **Uffici dell'AGEAC preposti alle funzioni di autorizzazione e contabilizzazione dei pagamenti e di gestione del sistema informativo:** sono responsabili della gestione ordinaria dei rischi di frode e delle relative azioni di contrasto, con riferimento ai processi di propria competenza;
- **Uffici dell'AGEAC che si occupano del Servizio Audit e Controllo Strategico:** svolge attività di controllo trasversale su tutti i processi dell'Organismo Pagatore, tra cui la verifica dei controlli previsti per mitigare i rischi di frode e, laddove opportuno, conduce specifici interventi di Fraud auditing;
- **Organismi delegati:** svolgono attività di competenza dell'Organismo Pagatore, delegate loro mediante stipula di apposite convenzioni. Nello svolgimento di tali attività, gli organismi delegati adottano tutte le misure ed effettuano tutti i controlli previsti nelle convenzioni con l'Organismo Pagatore in un'ottica di prevenzione e individuazione di eventuali irregolarità e/o sospette frodi.

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

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

In particolare:

- Autorità unionali:
  - **OLAF (Ufficio Europeo per la Lotta Antifrode):** indaga sui casi di frode ai danni del bilancio dell'Unione Europea e sui casi di corruzione e grave inadempimento degli obblighi professionali all'interno delle istituzioni europee; elabora inoltre la politica antifrode per la Commissione Europea;
  - **Corte dei conti Europea:** svolge attività di controllo indipendenti sull'utilizzo dei fondi dell'Unione Europea. La Corte valuta se le operazioni finanziarie sono state registrate correttamente ed eseguite in maniera legittima e regolare. In ambito agricolo effettua controlli sull'affidabilità dei conti dell'Unione Europea che comprendono anche attività di audit presso gli Stati membri e i rispettivi Organismi Pagatori e informa l'OLAF circa eventuali sospetti o informazioni relativi a possibili frodi;
  - **Commissione Europea – DG per l'Agricoltura e lo Sviluppo Rurale:** garantisce l'applicazione della Politica agricola comune (PAC) ed effettua varie attività di controllo di natura contabile ed amministrativa sui contenuti dei conti annuali e delle rendicontazioni periodiche ai fini della liquidazione dei conti degli Organismi Pagatori.

Sulla base di specifiche analisi dei rischi, effettua inoltre attività di audit relative alle attività degli Organismi Pagatori, verificandone il rispetto dei criteri di riconoscimento.

- Autorità nazionali:
  - **AGEA Coordinamento**: coopera con gli Organismi Pagatori in materia di prevenzione e contrasto delle frodi;
  - **MASAF (ministero dell'agricoltura, sovranità alimentare e forestale)**: svolge un ruolo di raccordo tra gli Organismi Pagatori e l'OLAF per la comunicazione delle irregolarità e sospetti di frode, effettuando altresì un'attività di verifica in merito alla completezza e alla rispondenza delle informazioni ai criteri regolamentari;
  - **Corte dei conti**: controlla la gestione dei fondi unionali, verificando le modalità di utilizzo di tali finanziamenti e l'efficacia della loro gestione rispetto agli obiettivi posti dalla normativa unionale e nazionale. La Corte verifica, inoltre, la consistenza e le cause delle possibili frodi, nonché le misure preventive e repressive adottate dalle Amministrazioni Pubbliche.

Nell'esercizio di tali funzioni, collabora sia con l'OLAF sia con la Corte dei conti Europea,

- **COLAF (Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione Europea)**: svolge funzioni consultive e di indirizzo per il coordinamento delle attività di contrasto delle frodi e delle irregolarità attinenti, in particolare, al settore fiscale e a quello della politica agricola comune e dei fondi strutturali. Assicura che l'OLAF e le autorità nazionali cooperino e condividano le informazioni in modo efficiente. In Italia è individuato in seno al Dipartimento per le Politiche Europee della Presidenza del Consiglio dei ministri e, per le attività di Segreteria Tecnica, si avvale del Nucleo della Guardia di Finanza per la repressione delle frodi nei confronti dell'UE, operante anch'esso presso il medesimo Dipartimento.

## 5. Politica antifrode dell'AGEAC

L'AGEAC, nello svolgimento delle funzioni di Organismo Pagatore, si impegna quindi a garantire elevati standard giuridici, etici e morali e a aderire ai principi di integrità, obiettività ed onestà. Pertanto, l'Agenzia adotta ogni azione e misura necessaria ad assicurare l'efficace protezione degli interessi finanziari dell'Unione, in particolare con l'obiettivo di:

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

necessario, procedimenti giudiziari a tal riguardo, come previsto dal “Manuale irregolarità, sanzioni e recuperi per la tutela degli interessi finanziari” di AGEAC.

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

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

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

Inoltre, AGEAC intende dimostrare la propria opposizione alle frodi nell'ambito della gestione delle proprie attività e si adopera per diffondere un'opportuna consapevolezza in materia al suo interno, per far sì che tutti i membri del personale condividano il medesimo impegno. In tal modo, AGEAC mira a promuovere una cultura che dissuada dal compiere attività fraudolente e a facilitare la prevenzione e l'individuazione delle frodi, nonché lo sviluppo di procedure che contribuiscono a eventuali indagini sulle frodi e sui reati connessi.

La politica antifrode messa in atto da AGEAC prevede i seguenti aspetti:

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

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

Tale cultura è attualmente sviluppata con la messa in atto di diversi meccanismi e comportamenti generali, quali il Piano Triennale della Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza, come specificato all'interno del sottoparagrafo 7.5 del Paragrafo 7 del presente Manuale.

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

## **6. Metodologia antifrode e *Fraud Risk Assessment***

Conformemente alle linee guida in materia emesse dalla Commissione Europea, AGEAC adotta una metodologia antifrode volta a supportare la corretta esecuzione delle attività e dei processi

dell'Organismo Pagatore e, in particolare, a prevenire e individuare frodi e irregolarità.

La metodologia in oggetto si sviluppa sui seguenti *step* operativi:

- a) redazione di un Piano triennale di prevenzione delle frodi;
- b) identificazione e valutazione dei rischi di frode (*Fraud Risk Assessment*);
- c) analisi delle procedure amministrative e di controllo esistenti;
- d) definizione degli indicatori di irregolarità e frode;
- e) erogazione di attività di formazione volte a sensibilizzare il personale coinvolto nelle attività di amministrazione e controllo e a condividere specifiche conoscenze afferenti alla tematica delle frodi.

## **6.1. Piano triennale di prevenzione delle frodi**

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

Il periodo di pianificazione triennale per l'esecuzione di tali attività è stato definito in conformità al periodo di pianificazione previsto in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, ovvero in conformità al Piano Triennale della Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza.

Il Piano triennale di prevenzione delle frodi è predisposto dal Responsabile del Coordinamento del sistema antifrode di AGEAC che individua al suo interno il perimetro di azione, ovvero i processi per i quali saranno svolte le attività di identificazione e valutazione dei rischi di frode (*Fraud Risk Assessment*), analisi delle procedure amministrative e di controllo esistenti per la mitigazione di tali rischi e definizione degli indicatori di irregolarità e frode, secondo la metodologia descritta all'interno dei successivi paragrafi.

All'interno di tale perimetro rientrano tutti i processi rilevanti dell'Organismo Pagatore (sia trasversali sia su specifiche linee di finanziamento), con particolare riferimento a quelli che hanno un impatto sul Bilancio dell'Unione Europea. Inoltre, all'interno del Piano sono indicate le tempistiche per lo svolgimento delle attività formative che saranno erogate nel periodo coperto dal Piano medesimo.

Laddove si riscontrasse la presenza di circostanze particolari, quali, a titolo esemplificativo, irregolarità e debolezze strutturali o sistemiche, per cui si ritiene necessario svolgere approfondimenti puntuali, oltre alle attività descritte potranno essere programmate verifiche eccezionali da svolgere di raccordo con gli Uffici competenti dell'OPR. In tal caso, o in caso di eventuali variazioni di contesto significative, il Piano triennale di prevenzione delle frodi può essere rivisto e modificato nel corso del triennio. Il Piano, oltre alle sue eventuali successive modifiche, è approvato dal Direttore dell'AGEAC su proposta del Responsabile del Coordinamento del sistema antifrode di AGEAC.

Entro il termine di ciascuna annualità del Piano triennale di prevenzione delle frodi, gli esiti emersi dalle attività effettuate sono sintetizzati dal Responsabile del Coordinamento del sistema antifrode dell'AGEAC in una relazione che viene presentata al Direttore dell'AGEAC, anche al fine di supportare la redazione della Dichiarazione di gestione che il Direttore predispone annualmente.

Inoltre, entro il termine di ogni triennio di pianificazione, il Responsabile del Coordinamento del sistema antifrode dell'AGEAC effettua una revisione e un aggiornamento del Piano triennale di prevenzione delle frodi in modo da identificare le attività su cui concentrarsi nel triennio successivo.

## 6.2.Fraud Risk Assessment

Nell'ambito di ciascun processo individuato all'interno del Piano triennale di prevenzione delle frodi, i funzionari che collaborano con il Responsabile del Coordinamento del sistema anti-frode dell'AGEAC svolgono un'attività di *Fraud Risk Assessment*.

Il *Fraud Risk Assessment* è uno strumento utilizzato dall'Agenzia per identificare e comprendere, da un lato, i potenziali rischi di frode connessi alle attività dell'Organismo Pagatore e cui sono esposte le spese della PAC e, dall'altro, le eventuali debolezze nei controlli implementati per presidiare tali rischi.

La valutazione del rischio consente di identificare i rischi più critici per l'organizzazione su cui è prioritario intervenire attraverso il rafforzamento e/o l'identificazione e implementazione di idonee misure di gestione del rischio. In particolare, per ciascun processo, il *Fraud Risk Assessment* prevede una fase preliminare di ricerca, raccolta, studio e analisi della documentazione pertinente per l'individuazione dei rischi di frode rilevanti, ovvero di quelle specifiche modalità operative attraverso cui potrebbe aver luogo la potenziale commissione di atti fraudolenti a danno di AGEAC e, in particolare, del bilancio dell'Unione Europea.

Tale documentazione può comprendere, a titolo esemplificativo e non esaustivo, i risultati di precedenti controlli da parte della Commissione Europea e della Corte dei conti Europea, la reportistica OLAF o articoli relativi a casistiche di frode accertate. Inoltre, il Responsabile del Coordinamento del sistema antifrode dell'AGEAC si confronta gli Uffici competenti dell'OPR rispetto ai risultati di eventuali precedenti interventi di audit sui medesimi processi e acquisisce la mappatura del processo e il relativo *Risk Assessment*.

Successivamente, a ciascun rischio di frode viene attribuita la relativa rischiosità potenziale. Per lo svolgimento di tale attività è previsto il coinvolgimento, tramite apposita intervista, del Responsabile del processo oggetto di analisi che, in qualità di *risk owner* (ovvero di responsabile del rischio), contribuisce all'identificazione e, soprattutto, alla valutazione dei rischi di frode.

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

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

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

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



### 6.3. Analisi delle procedure amministrative e di controllo esistenti

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

Il Responsabile del Coordinamento del sistema antifrode dell'AGEAC svolge quindi una valutazione dell'efficacia del sistema dei controlli dell'Organismo Pagatore volto a mitigare i rischi di frode individuati, attraverso l'analisi del disegno del sistema dei controlli e l'identificazione di potenziali aree di miglioramento.

Per svolgere tale attività, oltre alla normativa di riferimento, si tengono in considerazione le valutazioni sviluppate con i Responsabili di processo in sede di incontro preliminare o di eventuali incontri di approfondimento. Si identificano quindi gli elementi sostanziali dei controlli quali, a titolo esemplificativo e non esaustivo, il *control owner* (responsabile del controllo), la tipologia di controllo (manuale/automatico), la frequenza, gli strumenti a supporto del controllo e le evidenze disponibili.

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

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

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

In sede di condivisione del *Fraud Risk Assessment* con il Responsabile di processo, può altresì essere definito un piano d'azione che sarà monitorato dal Responsabile del Coordinamento del sistema antifrode di AGEAC.

Tuttavia, l'implementazione, nonché la relativa verifica di effettiva implementazione, degli eventuali suggerimenti forniti dal Responsabile del Coordinamento del sistema antifrode di AGEAC al fine di migliorare e/o introdurre ulteriori controlli volti a mitigare i rischi individuati, è in capo al Responsabile di ciascun processo.

## 6.4. Definizione degli indicatori di irregolarità e frodi

Contestualmente alle attività di identificazione e valutazione dei rischi di frode e dei controlli posti in essere per mitigare tali rischi, il Responsabile del Coordinamento del sistema antifrode di AGEAC svolge un'operazione di individuazione degli indicatori di frode, i cosiddetti *Red Flag*.

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

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

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

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

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

Analogamente all'attività di implementazione di ulteriori controlli, anche l'attività di implementazione (e relativa verifica di effettiva implementazione) di eventuali indicatori di frode individuati, è in capo al Responsabile di ciascun processo.

## 6.5. Formazione

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

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

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

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

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

## **7. Il sistema dei controlli di AGEAC**

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

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

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

### **7.1. Sistema di controllo interno**

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

### **7.2. Controlli di 1° e 2° livello**

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

Il primo *step* di controlli è rappresentato dai controlli di 1° livello, che sono effettuati dagli uffici competenti dell'AGEAC e, in maniera automatica, dal Sistema integrato di gestione e controllo (SIGC) e riguardano la totalità delle domande di pagamento presentate al fine di valutarne l'inserimento negli elenchi di liquidazione da inviare agli Uffici dell'AGEAC. Nell'ambito di tale tipologia di controlli si verifica la completezza e la correttezza delle domande e dell'eventuale documentazione allegata, accertando che i richiedenti abbiano i requisiti e rispettino gli impegni stabiliti dai regolamenti e dalle normative di settore. Tali controlli di carattere amministrativo sono svolti, tra gli altri, attraverso incroci con le informazioni di diverse banche dati certificate, in particolare grazie all'interconnessione con il

Sistema Agricolo Nazionale – SIAN, con i dati contenuti nel Fascicolo Aziendale e con le Banche dati Anticipi, Garanzie e Debitori.

I controlli di 2° livello, effettuati dal Servizio Autorizzazione Pagamenti e Controlli, si concentrano invece su un campione di domande già controllate dagli Uffici di AGEAC, con l'obiettivo di verificare che gli organismi delegati (CAA e Servizi veterinari) abbiano operato correttamente, nel rispetto delle regole fissate e secondo le indicazioni fornite da AGEAC. L'estrazione del campione delle domande di pagamento da sottoporre a questa tipologia di controllo viene effettuata tramite strumenti di diversa natura, sia statistici sia non statistici, tenendo in considerazione alcuni fattori di rischio.

### 7.3. Attività di Internal Audit

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

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

Nell'ambito delle sue attività, l'Internal Audit svolge l'analisi e valutazione dei rischi (*Risk Assessment*) predisponendo e aggiornando le mappe dei processi dell'Agenzia, dei rischi inerenti e dei relativi controlli.

### 7.4. Controlli in loco e controlli ex post

A completamento del sistema dei controlli di AGEAC suddiviso sui tre livelli finora descritti, esistono altre due tipologie di controllo svolte dall'Unità Organizzativa Controlli OPR del Servizio Autorizzazione Pagamenti e Controlli FEASR:

- **controlli in loco:** sono svolti su un campione di domande e prevedono una visita presso l'azienda con lo scopo di accertare, prima del pagamento del saldo del contributo, la veridicità delle dichiarazioni presentate dal beneficiario, il mantenimento degli impegni e/o l'effettiva realizzazione degli investimenti. L'estrazione del campione prevede una parte di domande estratte casualmente e la restante parte sulla base di un'analisi del rischio.

- **controlli ex post:** prevedono l'effettuazione di un sopralluogo presso il beneficiario di fondi unionali successivamente al pagamento del saldo. I controlli ex post sono finalizzati alla verifica del rispetto degli impegni sottoscritti dal beneficiario tramite visita in situ e/o controllo della documentazione comprovante l'esistenza e/o l'attività dell'impresa agricola (es.: destinazione d'uso degli investimenti finanziati).

## 7.5. Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e Trasparenza

Il Piano triennale di prevenzione della Corruzione e Trasparenza (di seguito PTPCT) è stato approvato ed adottato da AGEAC con Determina n.14 del 05/12/2022 ai sensi della legge 6 novembre 2012 n. 190 “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione” e ss.mm.ii,

Nello specifico, il Piano si concentra sul “rischio corruttivo”, che si intende connesso alla possibilità che soggetti esterni o soggetti operanti all'interno dell’Agenzia agiscano attraverso comportamenti fraudolenti, pregiudicando l'attività o i risultati dell’Agenzia (il rischio comprende tutte le fattispecie di illecito, inclusa la corruzione soggetta alle specifiche prescrizioni derivanti dalla normativa Anticorruzione) con conseguente esposizione dell’Agenzia a contenziosi, sanzioni e danni reputazionali. Esso definisce le strategie anticorruzione attraverso l’applicazione di misure di prevenzione, sia quelle generali individuate dalla legge e dagli indirizzi contenuti nel Piano Nazionale Anticorruzione, sia quelle specifiche individuate dall’Agenzia.

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

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

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

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

Particolare rilievo assume la rotazione del personale addetto all'istruttoria, per cui i PTPC definisce i seguenti livelli minimi di rotazione funzionale del personale:

- l'impossibilità di assegnare al tecnico, nell'ambito della stessa pratica, l'istruttoria della domanda di pagamento se lo stesso ha effettuato l'istruttoria della domanda di concessione e/o di variante;
- l'assegnazione delle pratiche ai tecnici con criteri casuali, nel rispetto della graduatoria (ove prevista), ovvero secondo l'ordine cronologico di presentazione delle istanze;
- la diversificazione degli incarichi istruttori, ossia l'affidamento di incarichi istruttori di tipologia differente (misure di intervento differenti nell'ambito del programma d'intervento sia esso unionale, nazionale e/o regionale) al personale, non necessariamente incardinato nell'Unità Organizzativa preposta.

Per le istruttorie più delicate dei processi a rischio, sono, inoltre, previste modalità operative volte alla condivisione delle fasi procedurali, che prevedendo l'affiancamento al funzionario istruttore di un altro funzionario, in modo che, ferma restando l'unitarietà della responsabilità della fase procedimentale a fini di interlocuzione esterna, più soggetti condividano le valutazioni degli elementi rilevanti per la decisione finale dell'istruttoria.

## 8. Canali per la comunicazione di sospette frodi

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

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

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

- segnalazione proveniente da un funzionario/Dirigente di AGEAC relativamente all'attività di un altro funzionario/Dirigente dell'Organismo Pagatore
- segnalazione proveniente da un soggetto esterno ad AGEAC e diverso da un'Autorità o organismo di controllo (es. cittadino), relativamente ad attività o comportamenti potenzialmente fraudolenti compiuti o da funzionari/Dirigenti di AGEAC o da beneficiari dei contributi erogati dall'OPR, il soggetto che la rileva è tenuto a segnalarela tramite il canale di *Whistleblowing*, istituito in ottemperanza alla Legge 179/2017.

Per tali fattispecie, si dovrà effettuare una segnalazione presso l'Agenzia, tramite l'utilizzo della posta elettronica ufficiale. La gestione di tali segnalazioni è in capo al Responsabile della Prevenzione della Corruzione e Trasparenza (RPCT), il quale esegue l'istruttoria del caso e garantisce la tutela della riservatezza del segnalante prevista dalla norma e, in generale, della normativa in materia di protezione dei dati personali in conformità al Regolamento UE 2016/679 (GDPR). Per la sua attività istruttoria il RPCT può coinvolgere il Responsabile del Coordinamento del sistema antifrode di AGEAC.

Inoltre, la legge 179/2017 in materia di whistleblowing ha introdotto un'importante novità, ovvero quella di aprire la facoltà di segnalazione anche al personale non dipendente che abbia un rapporto di consulenza professionale o di assistenza con l'amministrazione. Le disposizioni riportate valgono quindi, non solo per il personale di AGEAC, ma si rivolgono anche a chi lavora in imprese che forniscono beni e servizi ad AGEAC.

Inoltre, all'Agenzia possono essere indirizzati atti redatti da soggetti terzi quali la Guardia di Finanza, Aziende Sanitarie Locali e Servizi Veterinari, Ispettorato Repressione Frodi, MASAF, organismi di controllo, che rappresentano segnalazioni di effettive o potenziali irregolarità o sospette frodi.

Per una descrizione puntuale della gestione delle irregolarità segnalate, si rimanda al Manuale irregolarità, sanzioni e recuperi per la tutela degli interessi finanziari,

In merito alle modalità e ai canali per effettuare la segnalazione di un caso di irregolarità o sospetta frode,

AGEAC organizza ed eroga ai propri dipendenti attività di formazione mirata, nonché, anche per il tramite del Responsabile del Coordinamento del sistema antifrode di AGEAC, sostegno attivo e orientamenti sulla gestione della singola segnalazione.

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

## 9. Conclusioni

Dimostrando un chiaro impegno nella lotta alla frode e alla corruzione, orientandosi fortemente alla sensibilizzazione dei propri dipendenti e degli stakeholders sulle attività svolte nell'ambito della prevenzione e dell'individuazione delle frodi e delle irregolarità e mostrandosi determinata nelle segnalazioni alle autorità cui competono indagini e sanzioni, l'AGEAC intende dare piena attuazione agli orientamenti comunitari in materia e presidiare con efficacia la tutela dei fondi pubblici gestiti.

L'AGEAC adotta una politica di tolleranza zero nei confronti della frode e della corruzione e mette in atto un solido sistema di controllo, inteso a prevenire e ad individuare, per quanto possibile, le attività fraudolente e, qualora si verificano, a rettificarne le conseguenze.

Il presente Manuale, in piena continuità con le attività fin qui svolte su tale tematica, definisce il presupposto per l'operatività futura integrando in un quadro unitario, coerente e prospettico gli obiettivi di medio e lungo periodo in materia di prevenzione e contrasto alle frodi e alle irregolarità.

L'AGEAC, oggi implementa un sistema di controlli di ammissibilità e di verifica dei pagamenti ampio e puntuale, sia per i fondi agricoli con controlli amministrativo contabili che rimarranno sistemici su tutte le istanze, sia per il FESR dove si passerà ad un controllo a campione.

I prossimi anni vedranno l'Agenzia fortemente impegnata su più fronti nella prevenzione delle frodi; infatti, gli obiettivi definiti danno il senso di un approccio sistemico a tuttotondo: la sperimentazione di ARACHNE<sup>2</sup>, il lavoro di approfondimento sulle condizioni artificiali, la mappatura dei processi, il miglioramento informativo del Fascicolo aziendale ed il forte investimento sui requisiti richiesti dalla normativa comunitaria (con la sensibilizzazione sull'etica e l'integrità e la mappatura dei rischi aziendali) sono la testimonianza di ciò.

In queste circostanze, l'applicativo comunitario ARACHNE, per l'AGEAC, si rivela utile nell'attingere molteplici informazioni relative al soggetto controllato in un'unica piattaforma; inoltre, nei due anni di

---

<sup>2</sup> Sistema comunitario antifrode implementato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) attraverso il Sistema Nazionale di Monitoraggio. Il suo scopo principale è garantire la prevenzione e contrasto delle frodi relativamente ai Programmi FESR (Fondo Europeo di Sviluppo Regionale) e FSE (Fondo Sociale Europeo).

sperimentazione di tale strumento, sono emersi degli aspetti di rilevanza positiva tra cui quello di acquisire elementi funzionali ad una migliore analisi del rischio per identificare i campioni sottoposti a controlli ex post e per conseguire significative informazioni dall'indicatore n. 7 "Allarme frodi o rischio reputazionale".