



**PROCEDURA DI CONTROLLO E CONTRASTO
DELLA CREAZIONE DI CONDIZIONI ARTIFICIOSE
PER OTTENERE FINANZIAMENTI**

Revisione n° 1

Sommario

1. INTRODUZIONE	3
2. INQUADRAMENTO NORMATIVO NAZIONALE E COMUNITARIO	5
3. METODOLOGIA DI CONTROLLO	9
3.1 Procedura di controllo	9
4. AZIONI DA INTRAPRENDERE IN CASO DI INDIVIDUAZIONE DI POSSIBILE CASO DI ELUSIONE.....	10

1. INTRODUZIONE

Il bilancio dell'Unione Europea viene da sempre utilizzato per finanziare e realizzare le priorità politiche dell'UE; proteggere gli interessi finanziari dell'Unione da frodi e irregolarità assicura che le risorse impiegate raggiungano il loro pieno potenziale e gli obiettivi prefissati. L'articolo 310, paragrafo 6, e l'articolo 325 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) prevedono che l'UE e i suoi Stati membri debbano contrastare la frode e qualsiasi altra attività illecita che vada a ledere gli interessi finanziari dell'UE.

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. Da un punto di vista operativo, la protezione degli interessi finanziari dell'UE da frodi e irregolarità e da altre attività illecite è affidata alle autorità nazionali, all'OLAF e all'EPPO. Secondo quanto evidenziato dalla DG AGRI nel documento "Valutazione del rischio di frode e di altre irregolarità intenzionali a danno del bilancio della PAC" che, al termine del periodo di programmazione 2014-2020 (e della proroga fino alla fine del 2022) ha effettuato una valutazione dei rischi di frode e irregolarità, la creazione di condizioni artificiali per ottenere finanziamenti sembra essere un fenomeno alquanto diffuso nell'Unione Europea¹.

Occorre dunque prevenire pratiche elusive finalizzate ad ottenere la concessione di finanziamenti in assenza dei requisiti richiesti dalle normative di riferimento che - oltre a causare un danno economico al bilancio dell'Unione - si traducono in una distorsione del mercato sul piano concorrenziale, consentendo agli imprenditori scorretti di godere di vantaggi a scapito di quelli che operano correttamente.

La legislazione comunitaria vieta la concessione degli aiuti in presenza di condizioni artificiali. In particolare, l'art. 62 del Reg. (UE) n.2021/2116 che ha abrogato il Reg. (UE) n. 1

¹ Secondo quanto evidenziato dalla DG AGRI nella valutazione dei rischi di frode, il motivo per cui i beneficiari sono tentati di creare condizioni artificiali risiede in una serie di limitazioni poste ai finanziamenti stessi, ad esempio limitazioni legate:

- a vincoli di ammissibilità dei richiedenti o criteri di selezione preferenziale per determinate categorie di beneficiari (ad esempio solo le piccole e le microimprese oppure solo le donne o i giovani);
- alla disposizione che consente ad una azienda agricola di realizzare un solo progetto di modernizzazione nell'intero periodo di programmazione;
- all'intensità di finanziamento relativamente bassa per misure specifiche (ad esempio il turismo rurale). Tale limitazione può portare alla creazione artificiosa di condizioni per ottenere finanziamenti, ad esempio suddividendo un progetto in vari progetti e richiedendo un sostegno distinto per ciascuno di essi, con l'auspicio che i controlli siano limitati.

306/2013 prevede la c.d. “clausola di elusione”, specificando che i benefici previsti dalla legislazione settoriale agricola non siano concessi alle persone fisiche o giuridiche per le quali sia accertato che hanno creato artificialmente le condizioni richieste per l'ottenimento di tali benefici.

Pertanto, se un soggetto si è attivato per “risultare” in possesso dei requisiti per essere ammesso agli aiuti creando artificialmente le condizioni necessarie, facendo così apparire come reale qualcosa che tale non è, deve essere escluso dalla concessione dei finanziamenti.

Dal 1° gennaio 2023 è entrata in vigore la nuova PAC 2023-2027, i cui Regolamenti attuativi dettano nuovi criteri di riconoscimento per gli Organismi Pagatori, con disposizioni particolarmente stringenti in materia di antifrode. I principali riferimenti normativi sono costituiti dal Reg. delegato (UE) n. 2022/127 della Commissione europea del 7 dicembre 2021 che integra il Reg. (UE) n. 2021/2116 del Parlamento europeo e del Consiglio. In particolare, l'allegato I del Reg. delegato (UE) n. 2022/127 tra i nuovi requisiti richiesti per il riconoscimento dell'Organismo pagatore per quanto concerne il rischio di frode potenziale, richiede l'adozione di una strategia antifrode che comprenda misure per contrastare le frodi e qualsiasi attività illecita lesiva degli interessi finanziari dell'Unione.

La responsabilità primaria di prevenire, individuare, investigare e correggere, con azioni specifiche, irregolarità e presunte frodi, spetta agli Stati Membri tramite le proprie strutture preposte alla gestione dei fondi; in particolare, gli Organismi Pagatori sono tenuti a mettere in atto tutte le possibili azioni per contrastare il fenomeno, tra cui quella di definire una strategia d'azione per far fronte a tale problematica.

Risulta pertanto necessario che siano adottate chiare procedure che suggeriscano al personale degli Organismi Pagatori come comportarsi qualora si presentino potenziali casi di elusione.

Nell'ottica di adottare una strategia adeguata, ARPEA predispone un piano antifrode annuale con programmazione triennale, utile pertanto nell'individuare eventuali frodi o irregolarità e nell'implementare di conseguenza possibili azioni preventive e correttive; predispone inoltre, con cadenza annuale, all'interno del PIAO il piano triennale per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza.

Oltre ai documenti sopra citati, ARPEA ha redatto la presente procedura che pone come obiettivo quello di contrastare la creazione di condizioni artificiose per ottenere finanziamenti, sia in ambito di interventi SIGC che NO SIGC.

La presente Revisione n. 1 si rende necessaria per l'aggiornamento degli Indicatori di rischio, anche a seguito degli sviluppi informatici necessari per l'automatizzazione di alcuni indicatori previsti, e conseguentemente delle check list.

2. INQUADRAMENTO NORMATIVO NAZIONALE E COMUNITARIO

L'ordinamento giuridico italiano non prevede una specifica disciplina delle condizioni artificiose ma questa è desumibile da altre disposizioni normative.

DPR 445/2000

E' il punto di riferimento, che all'art. 76, prevede quanto segue:

- 1. Chiunque rilascia dichiarazioni mendaci, forma atti falsi o ne fa uso nei casi previsti dal presente testo unico e punito ai sensi del codice penale e delle leggi speciali in materia;*
- 2. L'esibizione di un atto contenente dati non più rispondenti a verità equivale ad uso di atto falso;*
- 3. Le dichiarazioni sostitutive rese ai sensi degli articoli 46 e 47 e le dichiarazioni rese per conto delle persone indicate nell'articolo 4, comma 2, sono considerate come fatte a pubblico ufficiale;*
- 4. Se i reati indicati nei commi 1, 2 e 3 sono commessi per ottenere la nomina ad un pubblico ufficio o l'autorizzazione all'esercizio di una professione o arte, il giudice, nei casi più gravi, può applicare l'interdizione temporanea dai pubblici uffici o dalla professione e arte.*

Codice Penale

Il Codice Penale regola determinate fattispecie di reato:

Indebita percezione di erogazioni pubbliche

Articolo 316 ter - Salvo che il fatto costituisca il reato previsto dall'articolo 640 bis, chiunque mediante l'utilizzo o la presentazione di dichiarazioni o di documenti falsi o attestanti cose non vere, ovvero mediante l'omissione di informazioni dovute, consegue indebitamente, per sé o per altri, contributi, sovvenzioni, finanziamenti, mutui agevolati o altre erogazioni dello stesso tipo, comunque denominate, concessi o erogati dallo Stato, da altri enti pubblici o dalle Comunità europee(2) è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni. La pena è della reclusione da uno a quattro anni se il fatto è commesso da un pubblico ufficiale o da un incaricato di un pubblico servizio con abuso della sua qualità o dei suoi poteri(3). La pena è della reclusione da sei mesi a quattro anni se il fatto offende gli interessi finanziari dell'Unione europea e il danno o il profitto sono superiori a euro 100.000(4)(5).

Quando la somma indebitamente percepita è pari o inferiore a euro 3.999,96 si applica soltanto la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro da euro 5.164 a euro 25.822. Tale sanzione non può comunque superare il triplo del beneficio conseguito(6)

Truffa

Articolo 640 - *Chiunque, con artifizii o raggiri, inducendo taluno in errore, procura a sé o ad altri un ingiusto profitto con altrui danno, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni e con la multa da euro 51 a euro 1.032.*

La pena è della reclusione da uno a cinque anni e della multa da euro 309 a euro 1.549:

1) se il fatto è commesso a danno dello Stato o di un altro ente pubblico o dell'Unione europea o col pretesto di far esonerare taluno dal servizio militare;

2) se il fatto è commesso ingenerando nella persona offesa il timore di un pericolo immaginario o l'erroneo convincimento di dovere eseguire un ordine dell'Autorità; 2-bis) se il fatto è commesso in presenza della circostanza di cui all'articolo 61, numero 5;

2-ter) se il fatto è commesso a distanza attraverso strumenti informatici o telematici idonei a ostacolare la propria o altrui identificazione. Il delitto è punibile a querela della persona offesa, salvo che ricorra taluna delle circostanze previste dal secondo comma, a eccezione di quella di cui al numero 2-ter).

Truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche

Articolo 640 bis - La pena è della reclusione da due a sette anni e si procede d'ufficio se il fatto di cui all'articolo 640 riguarda contributi, sovvenzioni, finanziamenti, mutui agevolati ovvero altre erogazioni dello stesso tipo, comunque denominate, concessi o erogati da parte dello Stato, di altri enti pubblici o delle Comunità europee.

Malversazione di erogazioni pubbliche

Articolo 316 bis - Chiunque, estraneo alla pubblica amministrazione, avendo ottenuto dallo Stato o da altro ente pubblico o dalle Comunità Europee contributi, sovvenzioni, finanziamenti, mutui agevolati o altre erogazioni dello stesso tipo, comunque denominate, destinati alla realizzazione di una o più finalità, non li destina alle finalità previste, è punito con la reclusione da sei mesi a quattro anni;

Legge n. 689 del 24 dicembre 1981

La Legge n. 689/81 "Modifiche al sistema penale" disciplina le modalità di applicazione delle sanzioni amministrative, applicabili, salvo che non sia diversamente stabilito, per tutte le violazioni per le quali è prevista la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro (art. 12 Legge n.689/81).

Legge n. 898 del 23 dicembre 1986

La Legge n. 898/1986 "Misure urgenti in materia di controlli degli aiuti comunitari alla produzione dell'olio di oliva. Sanzioni amministrative e penali in materia di aiuti comunitari nel settore agricolo" disciplina una fattispecie di illecito che si ravvisa quando un soggetto consegue indebitamente, per sé o per altri, erogazioni (aiuti, premi, indennità, restituzioni comunitarie) parzialmente o completamente a carico del Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEAGA) e del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), tramite l'esposizione di dati o notizie false. 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 susseguites.

Per quanto concerne la normativa comunitaria, come anticipato in precedenza, dal 1° gennaio 2023 è entrata in vigore la nuova PAC 2023 – 2027, i cui regolamenti attuativi dettano nuovi criteri di riconoscimento per gli Organismi Pagatori ponendo particolare attenzione ad una efficace prevenzione delle frodi per la tutela degli interessi comunitari.

Di seguito si riporta una sintesi delle principali fonti normative intervenute in materia.

Regolamento (UE) 2021/2116

Il regolamento (UE) 2021/2116 sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune prevede all'articolo 59: *“Nell'ambito della PAC e nel rispetto dei sistemi di governance applicabili, gli Stati membri adottano le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative ed ogni altra misura necessaria per garantire l'efficace tutela degli interessi finanziari dell'Unione, [...] Tali atti e misure sono intese in particolare a:*

- (a) accertare la legittimità e la regolarità delle operazioni finanziate dal FEAGA e dal FEASR, anche a livello dei beneficiari e secondo quanto stabilito nei piani strategici della PAC;*
- (b) garantire una prevenzione efficace delle frodi, con particolare riferimento ai settori dove il rischio è più elevato, che fungerà da deterrente in considerazione dei costi e dei benefici e della proporzionalità delle misure;*
- (c) prevenire, rilevare e perseguire le irregolarità e le frodi;*
- (d) imporre sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive in conformità del diritto dell'Unione o, in sua mancanza, alla normativa nazionale e avviare procedimenti giudiziari a tal fine, se necessario;*
- (e) recuperare i pagamenti indebiti, maggiorati di interessi, e avviare procedimenti giudiziari a tal fine, se necessario, anche per irregolarità ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, del regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95.”*

Inoltre, l'articolo 62 introduce la c.d. clausola di elusione specificando che *“I benefici previsti dalla legislazione settoriale agricola non sono concessi alle persone fisiche o giuridiche per le quali sia accertato che hanno creato artificialmente le condizioni richieste per l'ottenimento di tali benefici”*.

Regolamento delegato (UE) 2022/127

Il regolamento (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 prevede che:

- Prima dell'autorizzazione delle richieste di pagamento: devono essere effettuati i controlli di cui all'articolo 59 del regolamento (UE) 2021/2116 (allegato I, punto 2, lettera A, punto iv);
- Devono essere adottate 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 irregolarità intenzionali (allegato I, punto 4, lettera A, punto iv));

- Sia eseguita formazione del personale per svolgere una azione di sensibilizzazione alla frode (allegato I, punto 1, lettera B, punto iv)).

Regolamento di esecuzione (UE) 2022/128

Infine, il Regolamento di esecuzione (UE) 2022/128 della Commissione europea recante le modalità di applicazione del Regolamento (UE) 2021/2116 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, obbliga i Direttori degli Organismi pagatori a confermare che siano state predisposte misure antifrode efficaci e proporzionate ai sensi dell'articolo 59 del Regolamento (UE) 2021/2116, che tengano conto dei rischi individuati.

3. METODOLOGIA DI CONTROLLO

Il presente documento, predisposto da ARPEA, contiene le procedure di controllo e contrasto alla creazione di condizioni artificiali da parte delle imprese che beneficiano di contributi pubblici nell'ambito dei fondi europei FEAGA e FEASR.

Le attività prevedono:

- La definizione di un set di indicatori di rischio *Red Flags*, suddivisi per tipologia (fisici, giuridici e connessi all'investimento) con valutazione del peso di ciascuna tipologia ai fini del rischio di elusione;
- La predisposizione, per alcuni dei precedenti indicatori, di report informatici dinamici e automatici, nell'ambito dell'applicativo Anagrafe Agricola Unica del Piemonte, al fine del loro calcolo automatico e di renderlo disponibile ai funzionari incaricati dei controlli;
- L'elaborazione di un indice e di classi di rischio che possano permettere di definire una graduazione degli esiti dei controlli e individuare in maniera obiettiva, a valle del controllo di un campione di aziende, i possibili casi di elusione da poter sottoporre a successivi controlli o da segnalare ad autorità giudiziaria;
- La predisposizione e l'utilizzo di report dinamici per le analisi di rischio preliminari all'estrazione di campioni di controllo specifici;
- L'estrazione di un campione di beneficiari da sottoporre a verifica per quanto concerne il rischio di elusione, che verranno valutati in base ai criteri di cui al punto precedente;
- La rivalutazione periodica degli indicatori di rischio inizialmente definiti in relazione alla maggiore o minore rischiosità acquisita nel tempo e l'eventuale inserimento di nuovi indicatori;
- L'eventuale revisione ed aggiornamento dei manuali di controllo di primo e secondo livello esistenti e delle check-list di controllo sulla base dei nuovi criteri di valutazione del rischio di elusione;
- L'implementazione di nuovi controlli specifici.

3.1 Procedura di controllo

Come detto, i controlli per l'individuazione di possibili casi di elusione vengono effettuati a campione.

Per le metodologie di campionamento che verranno adottate in tale procedura, si rimanda alle istruzioni operative che verranno predisposte per gli interventi SIGC e NON SIGC dall'Agenzia ed approvate e pubblicate sul sito istituzionale di ARPEA.

Qui di seguito si riporta, invece, la procedura di controllo che verrà utilizzata trasversalmente sia per gli interventi SIGC che NON SIGC.

Tale procedura prevede l'utilizzo di un set base di indicatori di rischio; è opportuno tuttavia precisare che tale set può essere oggetto di modifiche, allo scopo di integrare gli indicatori o adattare/ritarare quelli previsti, sulla base di considerazioni emerse dall'esperienza maturata e dalle casistiche riscontrate dall'Agenzia.

Gli indicatori sono suddivisi in gruppi in base alla tipologia di indicatore:

- FISICI: sono gli indicatori che descrivono la tipologia del terreno o del fabbricato su cui insiste l'investimento e il titolo di conduzione in possesso del beneficiario; non sono presi in considerazione tutti i terreni o i fabbricati presenti in Fascicolo Aziendale, ma solo quelli coinvolti nell'investimento per il quale si richiede il sostegno;
- GIURIDICI: sono gli indicatori che descrivono la natura del beneficiario (tipo di società, legale rappresentante, ecc.) in relazione al contributo richiesto;
- CONNESSI ALL'AIUTO: sono gli indicatori correlati all'aiuto concesso (sostegno per superficie o investimento), alle superfici e all'importo di contributo richiesto in domanda.

Per ogni gruppo di indicatori, inoltre, sarà calcolata la percentuale di indicatori con esito positivo, la media ponderata dei risultati ottenuti secondo determinate pesature che saranno descritte nelle istruzioni operative predisposte da ARPEA, e costituisce l'indice di rischio (IR) assegnato alla domanda.

Pertanto le singole check list di controllo, che saranno allegate alle istruzioni operative predisposte per tipologia di intervento, prevedono una differente pesatura dei gruppi di indicatori in funzione della specificità dell'aiuto/investimento.

Al fine di individuare efficacemente le criticità in termini di rischio di elusione, si è proceduto a definire tre classi (basso, medio, alto), inserendo l'indice di rischio ed il numero di gruppi di indicatori con almeno un indicatore positivo all'interno di una matrice a doppia entrata. Si precisa che, in base alla tipologia di investimento sono state predisposte differenti matrici a doppia entrata, la loro descrizione è demandata alle istruzioni operative che verranno approvate e pubblicate sul sito istituzionale di ARPEA.

Infine, una volta identificate, attraverso questa matrice, quelle posizioni con maggior rischio, l'Agenzia procederà ad intraprendere azioni specifiche così come descritte nel capitolo seguente.

4. AZIONI DA INTRAPRENDERE IN CASO DI INDIVIDUAZIONE DI POSSIBILE CASO DI ELUSIONE

Per tutti gli interventi, le check list compilate e la documentazione attestante le verifiche effettuate dagli Organismi delegati sulle domande sottoposte a controllo, potranno essere inserite nel quadro Allegati dell'istruttoria informatica e dovranno essere segnalate all'Agenzia le posizioni valutate a medio ed alto rischio di elusione sulla base delle istruzioni operative adottate. Per la segnalazione

potrà essere utilizzata una casella di posta elettronica dedicata e presidiata dal gruppo di lavoro ARPEA appositamente costituito.

In tutti i casi sopra riportati, purché in assenza di evidenti false dichiarazioni, l'ufficio istruttore procede con le ordinarie attività amministrative, compreso l'inserimento in lista di liquidazione.

Per tutti gli interventi del PSP, le posizioni valutate a medio ed alto rischio verranno approfondite da un Gruppo di lavoro interno, costituito in seno ad ARPEA, che analizza i singoli casi e verbalizza le decisioni adottate in merito. In particolare vengono esaminati nello specifico gli elementi di controllo che presentano "red flags" positivi, al fine di confermare o rivalutare l'indice di rischio di elusione definito nella fase precedente. In base a tali approfondimenti, si disporranno azioni specifiche quali, a titolo esemplificativo e non limitativo:

- accensione di anomalie specifiche per l'esclusione di determinate superfici dal calcolo del premio;
- revisione degli usi del suolo attribuiti dal GIS;
- inserimento in campioni specifici di controllo;
- verifica approfondita della documentazione di titolarità di utilizzo delle particelle catastali;
- richiesta di conferma della titolarità ai proprietari/aventi diritto delle particelle catastali utilizzate;
- verifica di abusi delle posizioni di conflitto di interesse;
- verifica dell'esistenza di cause di forza maggiore o circostanze eccezionali.
- Consultazione dei dati disponibili sulla piattaforma Arachne / SAS al momento della riunione del gruppo di lavoro

Qualora confermata la sussistenza del rischio di elusione, ARPEA procederà:

- in caso di rischio Medio, alla trasmissione dei casi individuati all'Ufficio Antifrode e risk compliance di AGEA Coordinamento;
- in caso di pratiche con Rischio Alto, alla segnalazione agli Enti giudiziari preposti, mettendo in atto le eventuali misure preventive richieste da tali Enti (es. sospensione del pagamento), in aggiunta alla segnalazione all'Ufficio Antifrode e risk compliance di AGEA Coordinamento.

Inoltre l'Agenzia si potrà riservare di inserire quelle posizioni valutate a medio ed alto rischio nella piattaforma informatiche ARACHNE ed AGEA SAS.

In ogni caso, le risultanze di cui sopra potranno essere considerate per la componente del rischio nelle estrazioni future sui vari interventi pertinenti, per cui risulta competente ARPEA.

Il Gruppo di lavoro redige un verbale di chiusura sulle verifiche e sulle valutazioni effettuate.

La presente procedura è soggetta a revisione ed aggiornamento periodico in quanto i rischi subiscono cambiamenti nel tempo e con essi gli stessi criteri di valutazione del rischio.

Si precisa che tale documento potrà essere successivamente aggiornato e, qualora le revisioni dovessero riguardare questioni meramente tecniche (es. Istruzioni operative, indicatori, check list, ecc.) e non di carattere procedurale che impatti le diverse aree dell'Agenzia, l'aggiornamento sarà approvato con provvedimento del Dirigente competente, senza necessità di approvazione da parte del Direttore dell'Agenzia, e pubblicato sul sito istituzionale di ARPEA.