



Bruxelles, 3.9.2020  
COM(2020) 363 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL  
CONSIGLIO**

**Trentunesima relazione annuale sulla tutela degli interessi finanziari  
dell'Unione europea e sulla lotta contro la frode (2019)**

{SWD(2020) 156 final} - {SWD(2020) 157 final} - {SWD(2020) 158 final} -  
{SWD(2020) 159 final} - {SWD(2020) 160 final}

## INDICE

### RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO Trentunesima relazione annuale sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea e sulla lotta contro la frode (2019)

<b>1. INTRODUZIONE.....</b>	<b>5</b>
<b>2. ARMONIZZAZIONE E RAFFORZAMENTO DELLA LOTTA CONTRO LA FRODE NELL'UE: POLITICHE, MISURE E RISULTATI TRASVERSALI NEL SETTORE DELLA LOTTA ANTIFRODE NEL 2019 .....</b>	<b>5</b>
<b>2.1. Atti legislativi adottati dalle istituzioni dell'UE .....</b>	<b>5</b>
2.1.1. Procura europea .....	5
2.1.2. Direttiva (UE) 2019/1937 riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione .....	5
<b>2.2. Forgiare il futuro: le iniziative legislative e politiche delle istituzioni europee .....</b>	<b>6</b>
2.2.1. Proposta della Commissione concernente la revisione del regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013 .....	6
2.2.2. Disposizioni orizzontali sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione ("disposizioni PIF") nell'ambito di tutte le proposte della Commissione relative al quadro finanziario pluriennale .....	6
2.2.3. Lotta contro la corruzione nell'UE .....	6
2.2.4. Collaborazione a livello internazionale .....	7
2.2.5. La strategia antifrode della Commissione e il nuovo pacchetto sulla governance .....	7
2.2.6. Attuazione del programma Hercule e sostegno tramite il programma di sostegno alle riforme strutturali .....	8
<b>2.3. Giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea .....</b>	<b>8</b>
2.3.1. Vialto/ Commissione .....	8
2.3.2. Dalli/Commissione .....	9
<b>2.4. Misure adottate dagli Stati membri .....</b>	<b>9</b>
2.4.1. Recepimento da parte degli Stati membri della direttiva relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale .....	9
2.4.2. Panoramica delle misure adottate dagli Stati membri .....	10
2.4.2.1. Migliorare la trasparenza e combattere la corruzione e il conflitto d'interessi negli appalti pubblici .....	10
2.4.2.2. Recepimento del diritto dell'UE nel diritto nazionale .....	10
2.4.2.3. Lotta contro la criminalità organizzata e finanziaria .....	11
2.4.2.4. Provvedimenti giuridici destinati a rafforzare la cooperazione con l'OLAF .....	11
2.4.3. Attuazione delle raccomandazioni del 2018 .....	11
<b>2.5. Sintesi delle statistiche riguardanti le irregolarità e le frodi individuate .....</b>	<b>13</b>
2.5.1. Irregolarità fraudolente individuate .....	14
2.5.2. Irregolarità non fraudolente individuate e segnalate .....	15
2.5.3. Indagini dell'OLAF .....	16
<b>3. POLITICHE E MISURE ANTIFRODE E RELATIVI RISULTATI — ENTRATE .....</b>	<b>16</b>
<b>3.1. Misure antifrode delle istituzioni dell'UE — Entrate .....</b>	<b>16</b>
3.1.1. Assistenza amministrativa reciproca .....	16
3.1.1.1. Evoluzione legislativa .....	16
3.1.1.2. Sistema d'informazione antifrode (Anti-Fraud Information System, AFIS) .....	17
3.1.1.3. Operazioni doganali congiunte (ODC) .....	17
3.1.2. Disposizioni di mutua assistenza e di lotta contro la frode negli accordi internazionali .....	19
3.1.3. Lotta contro il traffico illecito di prodotti del tabacco .....	19

3.1.4.	Criteri relativi ai rischi finanziari .....	20
3.1.5.	Il sistema comune doganale di gestione dei rischi (CRMS) .....	20
3.1.6.	Iniziative di analisi dei dati .....	21
<b>3.2.</b>	<b>Misure antifrode degli Stati membri – Entrate .....</b>	<b>21</b>
3.2.1.	Frodi doganali .....	21
3.2.2.	Frodi fiscali .....	21
3.2.3.	Frodi doganali e fiscali .....	21
<b>3.3.</b>	<b>Statistiche riguardanti le irregolarità e le frodi individuate – Entrate .....</b>	<b>22</b>
3.3.1.	Irregolarità fraudolente individuate .....	24
3.3.2.	Irregolarità non fraudolente individuate .....	24
<b>4.</b>	<b>POLITICHE E MISURE ANTIFRODE SETTORIALI E RELATIVI RISULTATI — SPESE.....</b>	<b>24</b>
<b>4.1.</b>	<b>Politiche e misure antifrode settoriali degli Stati membri riguardanti vari settori di spesa.....</b>	<b>24</b>
<b>4.2.</b>	<b>Agricoltura — Politiche e misure antifrode settoriali e relativi risultati .....</b>	<b>24</b>
4.2.1.	Agricoltura e pesca — Misure antifrode degli Stati membri .....	24
4.2.2.	Agricoltura — Statistiche riguardanti le irregolarità e le frodi individuate .....	25
4.2.2.1.	Irregolarità fraudolente individuate .....	25
4.2.2.2.	Irregolarità non fraudolente individuate.....	26
<b>4.3.</b>	<b>Politica di coesione e pesca — Politiche e misure antifrode settoriali e relativi risultati....</b>	<b>27</b>
4.3.1.	Politica di coesione e pesca — Misure antifrode degli Stati membri .....	27
4.3.2.	Politica di coesione e pesca — Statistiche riguardanti le irregolarità e le frodi individuate .....	29
4.3.2.1.	Irregolarità fraudolente individuate .....	29
4.3.2.2.	Irregolarità non fraudolente individuate.....	29
4.3.2.3.	Fondi strutturali e d'investimento europei (SIE) e crisi COVID-19 .....	30
<b>4.4.</b>	<b>Gestione indiretta (preadesione) — Statistiche riguardanti le irregolarità e le frodi individuate.....</b>	<b>30</b>
<b>4.5.</b>	<b>Gestione diretta — Politiche e misure antifrode settoriali e relativi risultati .....</b>	<b>30</b>
4.5.1.	Gestione diretta — Statistiche riguardanti le irregolarità e le frodi individuate .....	30
4.5.1.1.	Irregolarità fraudolente individuate .....	30
4.5.1.2.	Irregolarità non fraudolente individuate.....	30
<b>5.</b>	<b>RECUPERO E ALTRE MISURE PREVENTIVE E CORRETTIVE .....</b>	<b>31</b>
<b>6.</b>	<b>COOPERAZIONE CON GLI STATI MEMBRI .....</b>	<b>31</b>
6.1.	Cooperazione con l'OLAF .....	31
6.2.	Rete "Spendere meglio" .....	32
<b>7.</b>	<b>SISTEMA DI INDIVIDUAZIONE PRECOCE E DI ESCLUSIONE (EDES) .....</b>	<b>32</b>
<b>8.</b>	<b>SEGUITO DATO ALLA RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO SULLA RELAZIONE ANNUALE 2018 .....</b>	<b>33</b>
<b>9.</b>	<b>COOPERAZIONE INTERISTITUZIONALE .....</b>	<b>33</b>

<b>9.1.</b>	<b>Scambio interistituzionale di pareri .....</b>	<b>33</b>
<b>9.2.</b>	<b>Corte dei conti europea .....</b>	<b>33</b>
9.2.1.	Relazioni speciali sulla politica antifrode .....	33
9.2.2.	Cooperazione tra l'OLAF e la Corte dei conti europea .....	34
<b>10.</b>	<b>CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI .....</b>	<b>34</b>
<b>10.1.</b>	<b>Entrate .....</b>	<b>34</b>
<b>10.2.</b>	<b>Spese .....</b>	<b>34</b>

## Elenco delle figure

FIGURA 1:	RECEPIMENTO DELLA DIRETTIVA PIF – SITUAZIONE ATTUALE (GIUGNO 2019) .....	10
FIGURA 2:	STRATEGIE DI CONTROLLO DOGANALE PER IL COMMERCIO ELETTRONICO TRANSFRONTALIERO.....	11
FIGURA 3:	RILEVAMENTO SISTEMATICO DI MERCI POTENZIALMENTE SOTTOVALUTATE O ERRONEAMENTE DICHIARATE IN REGIME DI ESENZIONE PER LE SPEDIZIONI DI MODICO VALORE .....	12
FIGURA 4:	VERIFICHE DEL RISPETTO DELLE NORME DA PARTE DEGLI OPERATORI.....	12
FIGURA 5:	SITUAZIONE ATTUALE PER QUANTO CONCERNE LE STRATEGIE NAZIONALI ANTIFRODE .....	12
FIGURA 6:	IRREGOLARITÀ SEGNALATE COME FRODE NEL 2019 .....	14
FIGURA 7:	IRREGOLARITÀ SEGNALATE COME FRODE E RELATIVI IMPORTI, 2015-2019 .....	15
FIGURA 8:	IRREGOLARITÀ NON FRAUDOLENTE SEGNALATE NEL 2019.....	16
FIGURA 9:	ODC NEL 2019 .....	18
FIGURA 10:	RPT - PRINCIPALI FATTI E TENDENZE.....	23
FIGURA 11:	TASSI DI INDIVIDUAZIONE PER COMPONENTE DELLA PAC.....	25
FIGURA 12:	POLITICA AGRICOLA - PRINCIPALI FATTI E CIFRE .....	26
FIGURA 13:	MISURE DI MERCATO MAGGIORMENTE INTERESSATE DA IRREGOLARITÀ FRAUDOLENTE .....	27
FIGURA 14:	MISURE ADOTTATE DAGLI STATI MEMBRI NEL CONTESTO DELLA POLITICA DI COESIONE .....	27
FIGURA 15:	POLITICHE DI COESIONE E PESCA – PRINCIPALI FATTI E CIFRE.....	28
FIGURA 16:	STRUTTURA E SOTTOGRUPPI DEL COCOLAF.....	31

## Sintesi

La tutela degli interessi finanziari dell'UE è un compito che la Commissione condivide con gli Stati membri.

Tale tutela, i cui principi sono definiti nell'articolo 325 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), viene costantemente rafforzata attraverso l'azione intrapresa dall'UE e dai suoi Stati membri, mediante la legislazione e l'esecuzione quotidiana del bilancio dell'UE.

Il 2019 ha costituito una pietra miliare in tale contesto dato che gli Stati membri hanno avuto tempo fino a luglio per recepire nel loro diritto nazionale le misure previste dalla direttiva relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale ("la direttiva PIF"). Dodici Stati membri vi avevano già provveduto entro la scadenza, mentre 22 vi hanno adempiuto entro giugno 2020.

I colegislatori dell'UE hanno inoltre adottato una direttiva destinata a migliorare l'applicazione del diritto e delle politiche dell'Unione in settori specifici garantendo un elevato livello di protezione delle persone che segnalano violazioni in tali settori (la "direttiva sulla segnalazione di irregolarità").

Sempre nel 2019, Laura Codruța Kövesi è stata nominata procuratore capo europeo e sono stati compiuti ulteriori progressi in merito all'istituzione della Procura europea (EPPO).

Nell'aprile del 2019 la Commissione europea ha adottato la nuova strategia antifrode della Commissione (CAFS) e da allora lavora per conseguire i sette obiettivi posti alla base di tale strategia, in particolare quelli concernenti il rafforzamento del coordinamento interno della Commissione nel settore della lotta contro le frodi e il miglioramento della capacità di analisi delle frodi, compresa la qualità dei dati su cui poggia tale analisi.

Due sentenze storiche (*Vialto/Commissione* e *Dalli/Commissione*) della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) sono andate ad aggiungersi alla giurisprudenza in materia di tutela degli interessi finanziari dell'UE. Entrambe hanno riguardato indagini svolte dall'Ufficio per la lotta antifrode (OLAF)

A livello nazionale, gli Stati membri hanno adottato un'ampia serie di misure per migliorare le loro capacità di prevenzione e individuazione delle frodi. La maggior parte delle misure segnalate si concentra sulla gestione e sul controllo dei fondi dell'UE. Sono state altresì segnalate misure trasversali concernenti i seguenti aspetti:

- miglioramento della trasparenza e lotta contro la corruzione e i conflitti di interessi negli appalti pubblici;

- lotta contro la criminalità organizzata e finanziaria;
- recepimento del diritto dell'Unione; e
- miglioramento della cooperazione con l'OLAF.

Il numero di irregolarità rilevate e segnalate alla Commissione dagli Stati membri (la cui analisi costituisce la base delle statistiche contenute nella presente relazione) è inferiore rispetto agli anni precedenti.

Tale tendenza è particolarmente evidente per le irregolarità fraudolente, che sono diminuite costantemente negli ultimi 5 anni.

Per quanto concerne le spese, tale flessione sembra invece legata al ciclo dei programmi di spesa dei fondi UE piuttosto che a un reale calo delle irregolarità individuate. L'analisi dei cicli di programmazione indica che l'individuazione di frodi sospette ed effettive è stabile.

Nelle spese a favore dell'agricoltura, il "sostegno alle misure di mercato" ha costituito il settore soggetto a un rischio maggiore. In relazione alla politica di coesione, il numero più elevato di casi è stato riscontrato in relazione a progetti nel settore della "ricerca e dello sviluppo tecnologico".

Dato che la crisi COVID-19 richiede finanziamenti maggiori per gli anni a venire, in particolare per il settore sanitario, la presente relazione comprende altresì un'analisi delle irregolarità nel settore degli "investimenti nelle infrastrutture sanitarie". Dall'analisi svolta emerge che le infrastrutture sanitarie sono particolarmente interessate da violazioni delle norme sugli appalti pubblici. Ulteriori fonti principali di irregolarità sono state l'inammissibilità di progetti/attività e la violazione di disposizioni/norme contrattuali.

Per quanto concerne le entrate, gli importi finanziari in questione sono diminuiti notevolmente rispetto al 2018, che è stato un anno eccezionale. Le merci maggiormente interessate da tentativi di frode sono state ancora una volta i pannelli solari. Le frodi legate alle entrate attuate mediante una sottovalutazione dei beni importati nell'UE, anche nel contesto del commercio elettronico, hanno continuato a rappresentare una minaccia significativa. L'OLAF ha svolto un ruolo fondamentale nell'individuazione di tali frodi.

In considerazione dell'attuale crisi sanitaria ed economica e del piano per la ripresa presentato dalla Commissione, la presente relazione raccomanda di non allentare il monitoraggio e il controllo della spesa dell'UE e sottolinea che il miglioramento della trasparenza su tali spese potrebbe contribuire a prevenire frodi e irregolarità.

## 1. INTRODUZIONE

Il presente documento costituisce la trentunesima relazione annuale sulla tutela degli interessi finanziari dell'UE e sulla lotta contro la frode ("relazione PIF").

L'UE e i suoi Stati membri condividono la responsabilità della tutela degli interessi finanziari dell'Unione e della lotta contro la frode. Le autorità degli Stati membri gestiscono il 74 % circa delle spese dell'UE e ne riscuotono le risorse proprie tradizionali. La Commissione svolge un ruolo di supervisione in entrambi questi settori, definisce le norme e ne verifica il rispetto. La Commissione e gli Stati membri devono collaborare strettamente per tutelare in maniera efficace gli interessi finanziari dell'UE.

La relazione PIF valuta tale cooperazione ai fini di un suo miglioramento. A tal fine essa:

- presenta una sintesi delle misure adottate a livello dell'UE e degli Stati membri per contrastare la frode;
- comprende un'analisi dei principali risultati conseguiti dagli organismi nazionali ed europei in termini di individuazione delle frodi e delle irregolarità relative alle spese e alle entrate dell'UE. L'analisi è basata in particolare sulle irregolarità e sulle frodi individuate e segnalate dagli Stati membri in conformità ai regolamenti settoriali.

La relazione è integrata da cinque documenti di lavoro dei servizi della Commissione (SWD)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> i) Attuazione dell'articolo 325 da parte degli Stati membri nel 2019;

ii) valutazione statistica delle irregolarità segnalate per le risorse proprie, le risorse naturali, la politica di coesione e l'assistenza preadesione e le spese dirette;

iii) seguito dato alle raccomandazioni contenute nella relazione della Commissione sulla tutela degli interessi finanziari dell'UE e sulla lotta contro la frode (2018);

iv) sistema di individuazione precoce e di esclusione (EDES) — Istanza di cui all'articolo 108 del regolamento finanziario e

v) riepilogo annuale con informazioni sui risultati del programma Hercule III nel 2019.

## 2. ARMONIZZAZIONE E RAFFORZAMENTO DELLA LOTTA CONTRO LA FRODE NELL'UE: POLITICHE, MISURE E RISULTATI TRASVERSALI NEL SETTORE DELLA LOTTA ANTIFRODE NEL 2019

### 2.1. Atti legislativi adottati dalle istituzioni dell'UE

#### 2.1.1. Procura europea

A seguito dell'entrata in vigore il 20 novembre 2017 del regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea ("EPPO")<sup>2</sup>, nel 2019 la Commissione ha compiuto progressi sostanziali nell'istituzione della Procura europea.

Nell'ottobre del 2019 il Consiglio e il Parlamento europeo hanno deciso di nominare Laura Codruța Kövesi procuratore capo europeo.

Sono state completate le procedure di appalto necessarie per i lavori di ristrutturazione della sede dell'EPPO a Lussemburgo. È proseguito il processo di assunzione del personale dell'EPPO: alla fine del 2019 erano stati assunti nove membri del personale. La Commissione ha inoltre adottato le misure necessarie per prepararsi allo sviluppo di un sistema di gestione dei fascicoli su misura presso l'EPPO. Si tratterà di uno strumento fondamentale per il funzionamento della procura europea.

La Commissione ha continuato a lavorare a stretto contatto con gli Stati membri sugli adattamenti da apportare alla rispettiva legislazione nazionale per prepararla all'EPPO, nonché a consultarli sulle diverse fasi di costituzione ai sensi dell'articolo 20 del regolamento EPPO. La Commissione ha inoltre avviato discussioni con gli Stati membri per facilitare il riconoscimento dell'EPPO come autorità competente ai sensi della Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale del 1959 e dei suoi protocolli, come previsto dal regolamento EPPO. Ciò garantirà una cooperazione agevole dell'EPPO in relazione ai paesi non UE.

#### 2.1.2. Direttiva (UE) 2019/1937 riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione

La direttiva (UE) 2019/1937 ("la direttiva sulla segnalazione di irregolarità")<sup>3</sup> mira a migliorare l'applicazione del diritto e delle politiche dell'Unione in settori specifici garantendo un

---

<sup>2</sup> GU L 283 del 31.10.2017, pag. 1.

<sup>3</sup> Direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione (GU L 305 del 26.11.2019, pag. 17).

livello elevato di protezione alle persone che segnalano violazioni in settori nei quali esse possono causare gravi danni all'interesse pubblico e nei quali tali violazioni possono essere rilevate soltanto o più facilmente dall'interno. Rientrano in tali settori la tutela degli interessi finanziari dell'UE, la prevenzione del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo, le violazioni relative al mercato interno compresi i meccanismi abusivi destinati a ottenere agevolazioni fiscali per le società e ad eludere obblighi giuridici, nonché le violazioni del diritto dell'Unione in materia di appalti pubblici.

La direttiva è stata adottata il 23 ottobre 2019. Gli Stati membri dispongono fino al dicembre del 2021 per recepirla nei propri ordinamenti giuridici nazionali.

## **2.2. Forgiare il futuro: le iniziative legislative e politiche delle istituzioni europee**

La presente sezione traccia una panoramica dei principali sviluppi relativi alle iniziative politiche e legislative della Commissione nel 2019.

### *2.2.1. Proposta della Commissione concernente la revisione del regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013*

Il 23 maggio 2018 la Commissione ha adottato una proposta di modifica del regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013 relativo alle indagini svolte dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode ("il regolamento OLAF")<sup>4</sup> avente due obiettivi principali: adattare l'OLAF all'istituzione dell'EPPO e migliorare l'efficacia delle indagini dell'OLAF. La proposta della Commissione costituisce una revisione mirata del regolamento OLAF volta a garantire che le modifiche siano in vigore al momento dell'entrata in funzione dell'EPPO.

Nel 2019 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato le loro posizioni negoziali sulla proposta della Commissione (rispettivamente il 16 aprile e il 12 giugno 2019). I negoziati sono iniziati alla fine del 2019 e si sono svolti due triloghi durante la presidenza finlandese del Consiglio.

### *2.2.2. Disposizioni orizzontali sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione ("disposizioni PIF") nell'ambito di tutte le proposte della Commissione relative al quadro finanziario pluriennale*

Nel 2019, in stretta collaborazione con i servizi ordinatori e con i servizi centrali della Commissione, l'OLAF ha concordato con i colegislatori che le disposizioni standard sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea faranno parte di tutta la legislazione sui programmi di spesa post-2020 armonizzata per settore (gestione diretta, indiretta e concorrente). Tali disposizioni riflettono le prescrizioni stabilite nel regolamento finanziario e ricordano tra l'altro che gli interessi finanziari dell'Unione devono essere tutelati mediante misure proporzionate, tra le quali la prevenzione, l'individuazione, la correzione e l'indagine di frodi e altre irregolarità. Ogni persona o entità che riceve fondi dell'Unione è tenuta a cooperare pienamente alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione, a concedere i diritti di accesso necessari alla Commissione, all'OLAF, all'EPPO e alla Corte dei conti europea, nonché a garantire che i terzi coinvolti nell'esecuzione dei fondi dell'Unione concedano diritti equivalenti.

### *2.2.3. Lotta contro la corruzione nell'UE*

La prevenzione e la lotta alla corruzione saranno soggette a controllo e valutazione regolari del quadro giuridico degli Stati membri nel contesto del meccanismo per lo Stato di diritto di recente istituzione. Nel quadro di tale meccanismo, la Commissione monitorerà gli sviluppi significativi, tanto positivi quanto negativi, relativi allo Stato di diritto negli Stati membri e si occuperà di quattro pilastri: i) sistemi giudiziari; ii) il quadro anticorruzione; iii) determinate questioni relative al pluralismo dei media e iv) altre questioni istituzionali relative al sistema di bilanciamento dei poteri. Il meccanismo per lo Stato di diritto riguarderà tutti gli Stati membri, con valutazioni annuali oggettive e fattuali da parte della Commissione europea, e fungerà da strumento preventivo, approfondendo il dialogo e la consapevolezza comune in merito a questioni concernenti lo Stato di diritto nell'UE.

Nel contesto del semestre europeo di governance economica, le sfide nella lotta contro la corruzione sono valutate dedicando particolare attenzione ai settori a rischio, quali gli appalti pubblici, la pubblica amministrazione, il contesto imprenditoriale e l'assistenza sanitaria.

Le relazioni annuali per paese del semestre europeo comprendono analisi dettagliate dei rischi di corruzione e delle sfide associate. Nei casi pertinenti, tali questioni si riflettono anche nelle

<sup>4</sup> 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 (GU L 248 del 18.9.2013, pag. 1).

raccomandazioni specifiche per paese approvate ogni anno dai leader nazionali in sede di Consiglio europeo.

Nelle relazioni per paese del 2019 la Commissione ha concentrato la propria analisi su 15 Stati membri<sup>5</sup> che presentano sfide particolari.

Otto di questi Stati membri<sup>6</sup> hanno ricevuto quest'anno raccomandazioni specifiche per paese correlate. Oltre a quelle per il semestre, Romania e Bulgaria hanno ricevuto raccomandazioni in questo settore nel quadro del meccanismo di cooperazione e verifica (CVM).

Nel quadro del programma dell'UE di condivisione delle esperienze in materia di lotta contro la corruzione, la Commissione ha organizzato seminari sulla prevenzione della corruzione nelle imprese di proprietà statale, affrontando i rischi di corruzione negli appalti pubblici e la corruzione come minaccia alla sicurezza rispettivamente a maggio, giugno e ottobre del 2019.

La Commissione ha altresì tenuto una riunione dei punti di contatto nazionali sulla corruzione.

Nel 2019 l'UE è diventata osservatore in seno al Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO) e la Commissione ha partecipato attivamente a diversi consessi anticorruzione europei e internazionali. Ha rappresentato l'UE in occasione della nona conferenza degli Stati parti della convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione e alla riunione plenaria di dicembre del GRECO. La Commissione ha inoltre proseguito il suo lavoro nel contesto del gruppo di lavoro anticorruzione del G20, che nel 2019 ha sviluppato principi di alto livello per la protezione degli informatori (*whistleblower*) nonché un compendio di buone prassi con l'obiettivo di migliorare la prevenzione della corruzione nello sviluppo di infrastrutture. La Commissione ha inoltre partecipato a importanti filoni di lavoro dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE) e dei partner europei contro la corruzione (*European Partners against Corruption - EPAC*)/della rete europea di punti di contatto contro la corruzione (EACN), i quali hanno adottato la dichiarazione di Stoccolma del dicembre 2019<sup>7</sup> nella quale hanno invitato i decisori europei a rafforzare la lotta contro la corruzione.

L'OLAF ha tra l'altro un mandato unico per svolgere indagini interne su istituzioni, organi e organismi dell'UE allo scopo di contrastare le frodi,

la corruzione e altre attività illegali lesive degli interessi finanziari dell'Unione. Oltre alle indagini interne, l'OLAF lotta contro la corruzione anche attraverso le sue indagini esterne, dato che i casi di frode contro il bilancio dell'UE potrebbero comportare corruzione.

#### 2.2.4. *Collaborazione a livello internazionale*

Per contrastare più efficacemente la frode ai danni del bilancio dell'UE al di là dei confini dell'Unione la Commissione ha continuato a inserire disposizioni antifrode negli accordi con i paesi terzi e nei modelli per gli accordi di garanzia con le istituzioni finanziarie internazionali e altre organizzazioni internazionali.

Per risolvere casi complessi di frode aventi natura transnazionale e tracciare i proventi di frodi, l'OLAF collabora spesso con organizzazioni internazionali e con le autorità nazionali di paesi terzi. L'OLAF si incontra ogni anno con i rappresentanti dei rami investigativi delle organizzazioni internazionali sotto l'egida della Conferenza degli investigatori internazionali.

Nel 2019 l'OLAF ha organizzato eventi specifici a sostegno di paesi terzi, in particolare:

- la riunione semestrale del gruppo pilota con le autorità partner africane, per rafforzare le relazioni con le autorità investigative e di controllo e gli organi anticorruzione africani principali;
- il seminario annuale per le autorità partner dei paesi candidati e candidati potenziali (il tema era l'interconnessione tra la prevenzione delle frodi e le indagini) e
- visite di studio presso l'OLAF da parte di autorità partner della Macedonia del Nord e dell'Albania.

#### 2.2.5. *La strategia antifrode della Commissione e il nuovo pacchetto sulla governance*

Questa nuova strategia (CAFS), adottata il 29 aprile 2019, si basa su una valutazione approfondita dei rischi delle politiche interne della Commissione e ha individuato due settori principali di miglioramento, ossia: i) la raccolta e l'analisi di dati sulle frodi e l'analisi dei dati e ii) la cooperazione e il coordinamento tra i servizi della Commissione. Tali aspetti sono stati dunque posti al centro della nuova CAFS e costituiscono altresì un seguito rispetto a una valutazione interna della strategia precedente.

La governance è già stata oggetto di miglioramenti attuati nel 2018<sup>8</sup> che hanno rafforzato il ruolo

<sup>5</sup> Bulgaria, Cipro, Croazia, Grecia, Italia, Lettonia, Lituania, Malta, Portogallo, Repubblica ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna e Ungheria.

<sup>6</sup> Repubblica ceca, Croazia, Cipro, Ungheria, Italia, Lettonia, Malta, Slovacchia.

<sup>7</sup>[http://www.epac-eacn.org/downloads/declarations/doc\\_download/185-stockholm-declaration-2019](http://www.epac-eacn.org/downloads/declarations/doc_download/185-stockholm-declaration-2019).

<sup>8</sup> Cfr. la comunicazione alla Commissione: "*Streamlining and strengthening corporate governance within the European Commission*" (Razionalizzare e rafforzare la governance istituzionale in seno alla Commissione europea), C(2018) 7704 final del 21 novembre 2018.



dell'organo di gestione interno della Commissione nella lotta contro le frodi; inoltre, entro la fine del 2019, la rete per la prevenzione e l'individuazione delle frodi (FPDNet) è stata rafforzata con l'introduzione di sottogruppi tematici. Ciò faceva parte delle 63 azioni che saranno progressivamente attuate nei prossimi anni, in accordo con il piano d'azione specifico che accompagna la nuova CAF5<sup>9</sup>.

#### *2.2.6. Attuazione del programma Hercule e sostegno tramite il programma di sostegno alle riforme strutturali*

Il programma Hercule III<sup>10</sup> per il periodo 2014-2020 promuove attività di lotta contro la frode, la corruzione e ogni altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari dell'Unione. Nel 2019<sup>11</sup>, quinto anno di attuazione di tale programma, è stato reso disponibile uno stanziamento di bilancio di 15,89 milioni di EUR per:

- il finanziamento di azioni dirette a rafforzare le capacità operative e tecniche delle autorità nazionali e regionali negli Stati membri, e il sostegno informatico (74 % del bilancio del programma) e
- attività di formazione e conferenze, compresa la formazione in materia di informatica forense e analisi per il personale impiegato nelle agenzie di contrasto negli Stati membri e nei paesi partner, nonché attività di ricerca comparativa e pubblicazione scientifica (24 % del bilancio).

I beneficiari delle sovvenzioni a titolo del programma Hercule III hanno segnalato di avere conseguito notevoli successi grazie alle attrezzature, alle attività formative e ad altre azioni finanziate nel quadro del programma, tra cui:

- sequestri di sigarette e tabacco di contrabbando e contraffatti;
- miglioramento delle operazioni e maggiore celerità delle indagini sulle irregolarità, sulle frodi e sulla corruzione perpetrate ai danni degli interessi finanziari dell'UE;
- rafforzamento della cooperazione transfrontaliera e creazione di reti;
- condivisione delle migliori prassi in materia di prevenzione e lotta contro le frodi e le attività illecite che ledono gli interessi finanziari dell'Unione.

<sup>9</sup> SWD(2019) 170 final.

<sup>10</sup> Regolamento (UE) n. 250/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, che istituisce un programma per la promozione di azioni nel settore della tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea (programma Hercule III) e che abroga la decisione n. 804/2004/CE (GU L 84 del 20.3.2014, pag. 6).

<sup>11</sup> Decisione della Commissione C(2018) 8568 final, del 17 dicembre 2018.

Tramite il programma di sostegno alle riforme strutturali (SRSP) la Commissione ha inoltre stanziato fondi per fornire assistenza tecnica a due Stati membri per i seguenti obiettivi:

- migliorare il funzionamento del servizio greco di coordinamento antifrode (AFCOS) conformemente ai regolamenti dell'UE e alla legislazione nazionale;
- aiutare le autorità spagnole a potenziare la supervisione delle spese pubbliche utilizzando dati e procedure automatizzate e a migliorare la comprensione e la capacità di individuare e attenuare i rischi di frode relativi alle sovvenzioni in settori strategici chiave.

### **2.3. Giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea**

Nel 2019 due sentenze storiche del Tribunale hanno ampliato la giurisprudenza concernente la tutela degli interessi finanziari dell'UE.

#### *2.3.1. Vialto/ Commissione*

Nella causa T-617/17 *Vialto / Commissione*, il Tribunale ha respinto una domanda di risarcimento danni presentata dalla parte attrice e ha avallato, per la prima volta nella giurisprudenza dell'UE, il potere dell'OLAF e il metodo con cui esso svolge operazioni di informatica forense nel contesto di controlli sul posto.

La sentenza del Tribunale afferma chiaramente che l'OLAF è autorizzato ad avere accesso a tutte le informazioni e a tutti i documenti relativi all'ambito delle sue indagini durante il controllo sul posto nonché ad effettuare copie di tutti i documenti necessari per svolgere il controllo in questione e in merito al quale gode di discrezionalità. La sentenza ha altresì confermato che il diritto di raccogliere documenti ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, del regolamento n. 2185/96 comprende l'esecuzione di un'acquisizione forense così come che l'operatore, essendosi rifiutato di fornire all'OLAF le informazioni digitali richieste, è stato correttamente escluso dal consorzio per aver violato l'obbligo contrattuale di cooperare con l'OLAF.

Nella pratica, invocare l'obbligo contrattuale dell'operatore di cooperare con l'OLAF è uno strumento molto potente ed efficace ai fini delle indagini dell'Ufficio tanto all'interno quanto all'esterno dei confini dell'UE.

Vialto ha presentato ricorso contro la sentenza del Tribunale che è attualmente pendente.

### 2.3.2. *Dalli/Commissione*

Il Tribunale ha respinto una domanda di risarcimento danni presentata dalla parte attrice e affronta numerosi aspetti di diritto e di fatto che sono stati dibattuti negli ultimi anni. I punti principali della sentenza del Tribunale sono i seguenti:

- la competenza dell'OLAF va oltre la tutela degli interessi finanziari dell'UE e l'assenza di un impatto su tali interessi non impedisce all'OLAF di avviare un'indagine;
- i criteri per l'apertura di un'indagine di cui agli "Orientamenti in merito alle procedure indagine per il personale" dell'OLAF e al regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013 non richiedono una valutazione approfondita di tali informazioni, dato che ciò può avvenire soltanto nel contesto dell'indagine stessa;
- il regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013 non impedisce al direttore generale dell'OLAF di autorizzare un'estensione della portata di un'indagine in corso, da interna a esterna e viceversa;
- laddove le circostanze lo richiedano, non si può impedire al direttore generale dell'OLAF di supervisionare un gruppo investigativo speciale o di partecipare direttamente alle attività di indagine;
- le relazioni finali dell'OLAF non devono necessariamente riprodurre integralmente le prove su cui si basano; tali prove devono essere incluse, se del caso, in un allegato di tali relazioni;
- le richieste di registri di dati telefonici sono una misura investigativa legittima e non richiedono un accertamento legale formale da parte dell'unità Selezione e revisione dell'OLAF. Soltanto le misure investigative esplicitamente elencate all'articolo 11.2 degli Orientamenti in merito alle procedure indagine per il personale e di cui agli articoli 12.1 e 12.2 dei medesimi Orientamenti richiedono tale parere formale;
- una persona interessata ha il diritto di esprimere le proprie opinioni su tutti i fatti che la riguardano ma non sulle conclusioni che possono essere tratte dall'OLAF, nel contesto della sua relazione finale di indagine. L'OLAF non è tenuto a chiedere a una persona interessata di prendere posizione su ogni singola prova, bensì soltanto in relazione ai fatti che la riguardano;
- il regolamento interno del comitato di vigilanza non può imporre all'OLAF obblighi non previsti tra l'altro dal regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013. Il comitato di vigilanza non può opporsi alla trasmissione di una relazione finale alle autorità giudiziarie nazionali;

- nell'informare il pubblico, l'OLAF deve trovare un giusto equilibrio tra il diritto al rispetto della presunzione di innocenza della persona interessata e il diritto del pubblico a essere informato, nel contesto del diritto alla libertà di espressione, il che consiste nell'informare, nel modo più preciso possibile, il pubblico delle azioni attuate nell'ambito di possibili omissioni o frodi;
- il requisito per l'OLAF di esercitare i suoi poteri d'indagine in piena indipendenza, come previsto dall'articolo 3 della decisione 1999/352/CE, CECA, Euratom, nella misura in cui garantisce l'imparzialità, l'equità e l'obiettività delle proprie indagini, conferisce diritti alle persone fisiche;
- è legittimo che un'istituzione, un organo o un organismo dell'UE chieda al direttore generale dell'OLAF di occuparsi di un caso in via prioritaria dato che ciò non riguarda il merito dell'indagine;
- è legittimo che un'istituzione, un organo o un organismo dell'UE chieda al direttore generale dell'OLAF informazioni in merito allo stato di avanzamento dell'indagine; tuttavia, se tale domanda viene posta ripetutamente e con insistenza, può essere considerata un'istruzione o una pressione esercitata sull'OLAF che interferisce con l'indipendenza di quest'ultimo.

La sentenza del Tribunale è stata impugnata e il ricorso è attualmente pendente.

### 2.4. **Misure adottate dagli Stati membri**

#### 2.4.1. *Recepimento da parte degli Stati membri della direttiva relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale*

La direttiva PIF<sup>12</sup> sostituisce la convenzione del 1995 relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee e i suoi protocolli ("convenzione PIF")<sup>13</sup> per i 26 Stati membri vincolati dalla stessa<sup>14</sup>. Al fine di rafforzare la tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea, la direttiva PIF armonizza le definizioni, le sanzioni e i termini di prescrizione di taluni reati che ledono tali interessi (ad esempio frode, corruzione, riciclaggio di denaro e appropriazione indebita). Ciò comprende casi di frode transfrontaliera in materia di imposta sul valore

<sup>12</sup> Direttiva (UE) 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 (GU L 198 del 28.7.2017, pag. 29).

<sup>13</sup> Convenzione stabilita sulla base dell'articolo K.3 del trattato sull'Unione europea, relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee (GU C 316 del 27.11.1995, pag. 48).

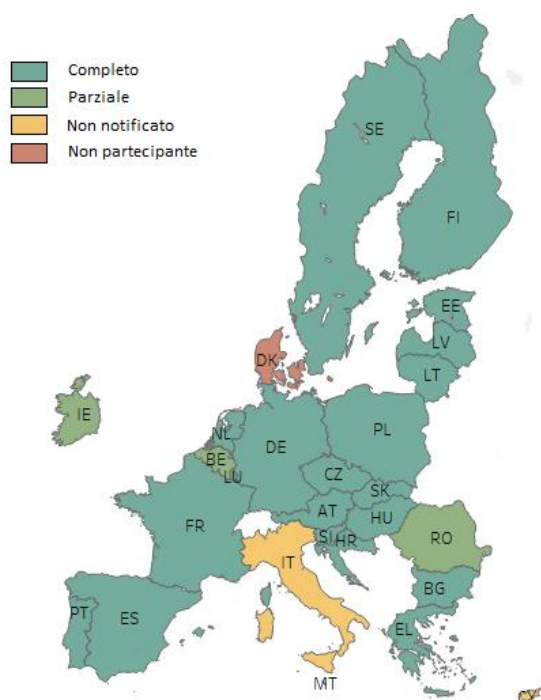
<sup>14</sup> La Convenzione PIF resta applicabile alla Danimarca.

aggiunto (IVA) che comportano un danno totale di almeno 10 milioni di EUR.

La direttiva PIF definisce inoltre la competenza materiale dell'EPPO, dato che quest'ultima avrà competenza giurisdizionale per i quattro reati stabiliti nella direttiva. Il nesso con l'istituzione dell'EPPO rende ancora più importante il recepimento tempestivo della direttiva PIF.

Il termine per il recepimento della direttiva PIF nel diritto nazionale è scaduto il 6 luglio 2019. Dodici Stati membri avevano notificato il pieno recepimento entro tale data. Alla fine del 2019, 18 Stati membri avevano comunicato il recepimento completo, quattro il recepimento parziale e quattro non avevano comunicato alcuna misura di recepimento (tre vi hanno provveduto entro giugno del 2020, come illustrato nella figura 1). La Commissione ha avviato procedure di infrazione nei casi in cui le misure di recepimento non sono state comunicate e ha avviato la valutazione della conformità delle misure notificate.

**Figura 1: recepimento della direttiva PIF – situazione attuale (giugno 2019)**



#### 2.4.2. Panoramica delle misure adottate dagli Stati membri<sup>15</sup>

Complessivamente gli Stati membri hanno comunicato 27 misure trasversali che possono essere suddivise in quattro sottogruppi in base al rispettivo settore di attuazione.

<sup>15</sup> Una descrizione completa delle misure comunicate dagli Stati membri è riportata nel documento SWD di cui alla nota 1, punto i).

#### 2.4.2.1. Migliorare la trasparenza e combattere la corruzione e il conflitto d'interessi negli appalti pubblici

Nel settore del miglioramento della trasparenza, della lotta contro la corruzione e della prevenzione dei conflitti di interessi negli appalti pubblici, gli Stati membri hanno comunicato otto misure.

La natura di tali misure è piuttosto varia: rientrano in tale contesto misure legislative destinate a migliorare l'efficienza e il funzionamento dell'amministrazione<sup>16</sup> e a conseguire una migliore gestione finanziaria nel settore degli appalti pubblici<sup>17</sup>, misure organizzative quali un seminario sulla manipolazione delle offerte<sup>18</sup>, attività di formazione e sensibilizzazione in materia di lotta contro la frode<sup>19</sup>, nonché misure amministrative quali orientamenti metodologici, controllo finanziario e audit<sup>20</sup>.

Due Stati membri<sup>21</sup> hanno comunicato strategie destinate a contrastare la corruzione a diversi livelli: una strategia consiste in misure operative, mentre l'altra è una combinazione di misure operative, organizzative e amministrative.

Al fine di sostenere gli Stati membri negli sforzi profusi per prevenire e contrastare la corruzione (anche la corruzione perpetrata contro gli interessi finanziari dell'UE) e altre attività criminali, l'UE mette a disposizione risorse preziose per l'attuazione di progetti. Il Fondo Sicurezza interna (ISF), così come il suo futuro successore nel quadro finanziario pluriennale 2021-2027, mira a sostenere lo scambio di informazioni e la cooperazione tra le autorità di contrasto e altri soggetti pubblici e privati al fine di affrontare le sfide poste dai criminali.

#### 2.4.2.2. Recepimento del diritto dell'UE nel diritto nazionale

Nel 2019 gli Stati membri hanno comunicato dieci misure aventi natura legislativa riguardanti il recepimento del diritto dell'UE nel diritto nazionale. Sei Stati membri<sup>22</sup> hanno comunicato il recepimento della direttiva PIF nel 2019.

Altre misure riguardano il regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio sull'istituzione dell'EPPO. Due Stati membri<sup>23</sup> hanno comunicato di aver adottato misure legislative nazionali relative al regolamento.

<sup>16</sup> Slovenia.

<sup>17</sup> Romania.

<sup>18</sup> Croazia.

<sup>19</sup> Francia.

<sup>20</sup> Slovacchia.

<sup>21</sup> Repubblica ceca e Lettonia.

<sup>22</sup> Austria, Estonia, Francia, Irlanda, Lettonia, Spagna.

<sup>23</sup> Repubblica ceca e Grecia.

La Finlandia<sup>24</sup> ha comunicato misure relative al recepimento della quinta direttiva antiriciclaggio (Direttiva UE 2018/843), mentre la Romania ha recepito la direttiva (UE) 2015/849 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo.

#### 2.4.2.3. Lotta contro la criminalità organizzata e finanziaria

In questo settore gli Stati membri hanno comunicato sei misure. L'Italia ha comunicato misure operative, quali l'attuazione dello strumento ARACHNE, mentre Malta ha riferito di un progetto destinato a migliorare le capacità della polizia nazionale.

Lituania e Svezia hanno comunicato l'esistenza di gruppi di coordinamento che hanno attuato misure organizzative e operative: le riunioni annuali a livello di esperti dei servizi investigativi su reati fiscali e doganali degli Stati baltici e del consiglio svedese per la tutela degli interessi finanziari dell'UE.

La Spagna ha adottato una misura analoga attraverso la creazione di un consiglio consultivo per la prevenzione e la lotta contro le frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea. Tale Stato membro ha inoltre adottato una strategia nazionale contro la criminalità organizzata e i reati gravi.

#### 2.4.2.4. Provvedimenti giuridici destinati a rafforzare la cooperazione con l'OLAF

Belgio, Slovacchia e Lettonia hanno comunicato misure legislative destinate a rafforzare la cooperazione tra l'OLAF e le autorità nazionali.

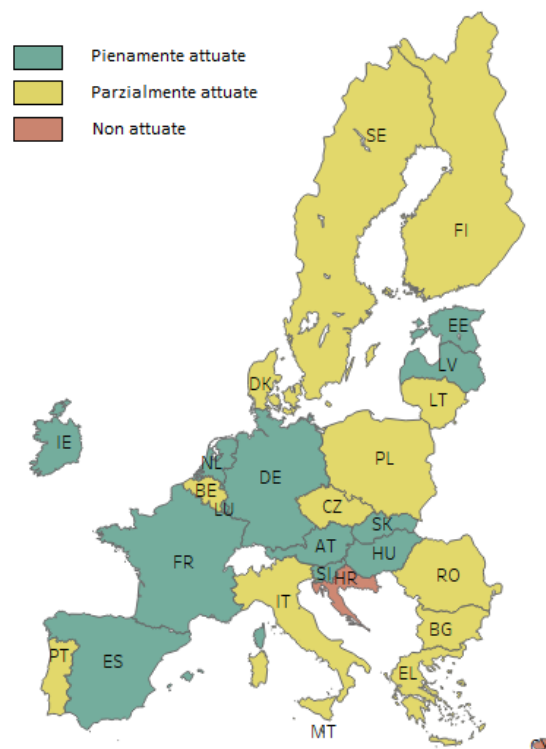
#### 2.4.3. Attuazione delle raccomandazioni del 2018

Nella precedente relazione PIF la Commissione ha rivolto due serie di raccomandazioni agli Stati membri e ha quindi dato seguito alla loro attuazione.

**Sul versante delle entrate** 12 Stati membri hanno potenziato e applicato appieno le proprie strategie di controllo doganale per il commercio elettronico transfrontaliero, in particolare per quanto concerne il potenziale abuso delle franchigie per le spedizioni di modico valore. Le misure adottate hanno spaziato da profili di rischio mirati per la sottovalutazione (che coprono le spedizioni di modico valore) a potenziamenti e a miglioramenti dei sistemi doganali degli Stati membri. Circa la metà degli Stati membri ha garantito pienamente che i sistemi di dichiarazione doganale elettronica non applichino in automatico "l'esonero dai dazi richiesto" per le merci il cui valore intrinseco dichiarato è superiore a 150 EUR, per le spedizioni

commerciali dichiarate come regali e per le merci non ammissibili al beneficio della franchigia.

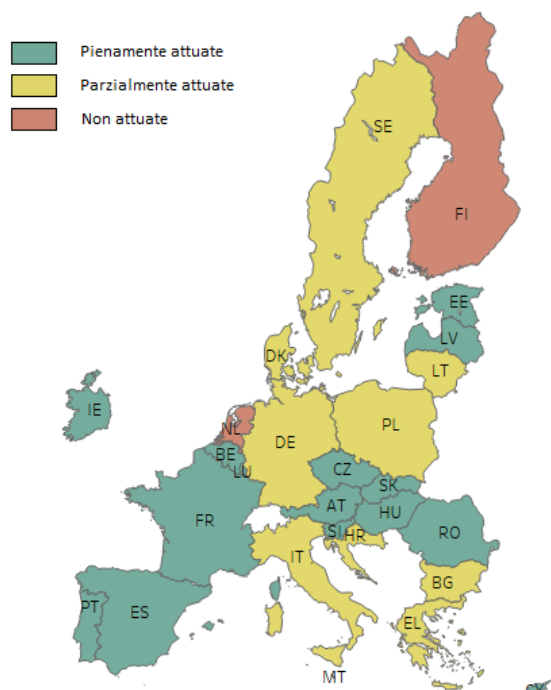
**Figura 2: strategie di controllo doganale per il commercio elettronico transfrontaliero**



15 Stati membri hanno inoltre garantito pienamente il rilevamento sistematico di merci potenzialmente sottovalutate o erroneamente dichiarate in regime di esenzione per le spedizioni di modico valore mediante profili di rischio o selezione casuale.

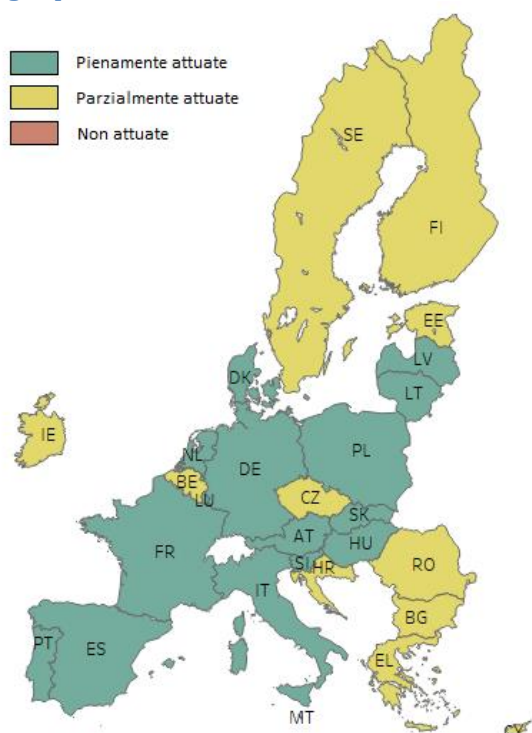
<sup>24</sup> Finlandia.

**Figura 3: rilevamento sistematico di merci potenzialmente sottovalutate o erroneamente dichiarate in regime di esenzione per le spedizioni di modico valore**



Tredici Stati membri<sup>25</sup> hanno assicurato pienamente che i controlli ex post comprendono verifiche del rispetto, da parte degli operatori economici, dell'esenzione dai dazi doganali per le spedizioni di modico valore.

**Figura 4: verifiche del rispetto delle norme da parte degli operatori**



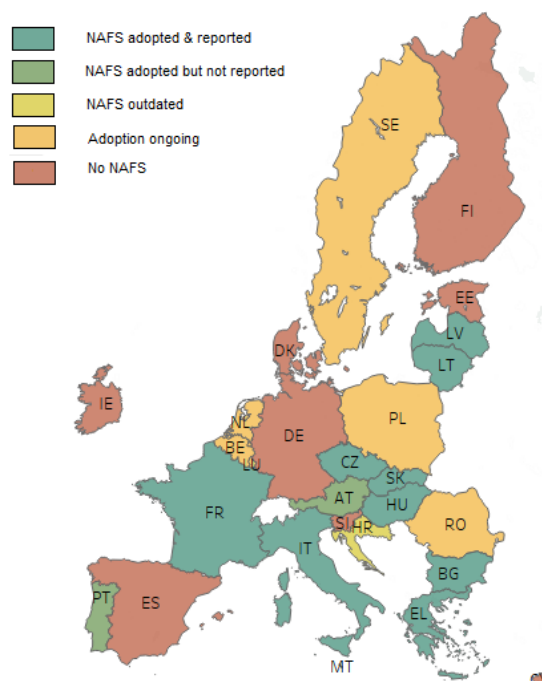
<sup>25</sup> Germania, Irlanda, Spagna, Francia, Italia, Lettonia, Lussemburgo, Lituania, Malta, Austria, Romania, Slovenia e Slovacchia.

Ventiquattro Stati membri hanno assicurato pienamente che gli operatori economici autorizzati (AEO) non sono esclusi dai controlli di conformità in relazione all'esenzione dai dazi doganali per le spedizioni di modico valore<sup>26</sup>.

**Sul versante delle spese** il seguito relativo al 2018 ha evidenziato che dieci Stati membri hanno adottato o aggiornato una strategia nazionale antifrode che hanno comunicato alla Commissione. Sedici Stati membri non hanno adottato alcuna strategia nazionale antifrode, mentre quattro stanno valutando l'adozione o stanno preparando una nuova strategia nazionale antifrode.

16 Stati membri hanno inoltre rafforzato l'analisi dei rischi al fine di individuare frodi e irregolarità, anche tramite l'uso di strumenti informatici (quali ARACHNE)<sup>27</sup>, mentre 13 hanno fatto ricorso ad ARACHNE durante la loro analisi dei rischi<sup>28</sup>.

**Figura 5: situazione attuale per quanto concerne le strategie nazionali antifrode**



Quindici Stati membri<sup>29</sup> hanno condiviso risultati concreti derivanti dall'uso delle conclusioni della relazione PIF nelle loro valutazioni dei rischi di frode. Per quanto concerne le questioni trasversali, 13 Stati membri hanno pienamente agevolato e

<sup>26</sup> Per informazioni più dettagliate, cfr. il documento SWD di cui alla nota 1, punto iii).

<sup>27</sup> Bulgaria, Repubblica ceca, Germania, Grecia, Croazia, Italia, Lettonia, Lussemburgo, Ungheria, Malta, Paesi Bassi, Austria, Polonia, Portogallo, Romania e Slovacchia.

<sup>28</sup> Belgio, Bulgaria, Repubblica ceca, Danimarca, Irlanda, Italia, Lettonia, Ungheria, Paesi Bassi, Portogallo, Romania, Slovenia e Slovacchia.

<sup>29</sup> Belgio, Bulgaria, Repubblica ceca, Germania, Estonia, Grecia, Croazia, Italia, Lettonia, Lussemburgo, Ungheria, Polonia, Portogallo, Slovenia e Slovacchia.

valutato la segnalazione spontanea di irregolarità e rafforzato la protezione degli informatori<sup>30</sup>. Non si sono verificati cambiamenti significativi nell'attuazione di questa raccomandazione rispetto al seguito dello scorso anno. Quest'anno, tuttavia, gli Stati membri si sono concentrati sulla fornitura di informazioni sulla loro fase di attuazione nel 2018 e nel 2019. Diversi Stati membri hanno fatto riferimento all'imminente recepimento della direttiva UE sulla segnalazione di irregolarità entro il 17 dicembre 2021<sup>31</sup>. Taluni Stati membri hanno adottato una legislazione sugli informatori già nel 2019<sup>32</sup>. 17 Stati membri hanno inoltre promosso pienamente una cooperazione sistematica e tempestiva tra autorità giudiziarie e amministrative<sup>33</sup>. La maggior parte degli Stati membri ha fornito informazioni aggiornate sulle iniziative intraprese nel 2019; in tale contesto è stato attribuito un ruolo più importante all'AFCOS in veste di coordinatore per la cooperazione in materia antifrode tra autorità nazionali distinte<sup>34</sup>.

## **2.5. Sintesi delle statistiche riguardanti le irregolarità e le frodi individuate<sup>35</sup>**

Le irregolarità segnalate alla Commissione nel 2019 sono state 11 726, in calo del 2 % rispetto al 2018, per un importo di circa 1,6 miliardi di EUR, un valore in calo del 34 % rispetto all'anno precedente.

L'individuazione e la segnalazione di un'irregolarità implica che sono state adottate misure correttive per tutelare gli interessi finanziari dell'UE e che, ove pertinente, è stato avviato un procedimento penale.

---

<sup>30</sup> Bulgaria, Croazia, Grecia, Italia, Lettonia, Ungheria, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Romania, Slovacchia e Svezia.

<sup>31</sup> Germania, Irlanda, Grecia, Spagna e Francia.

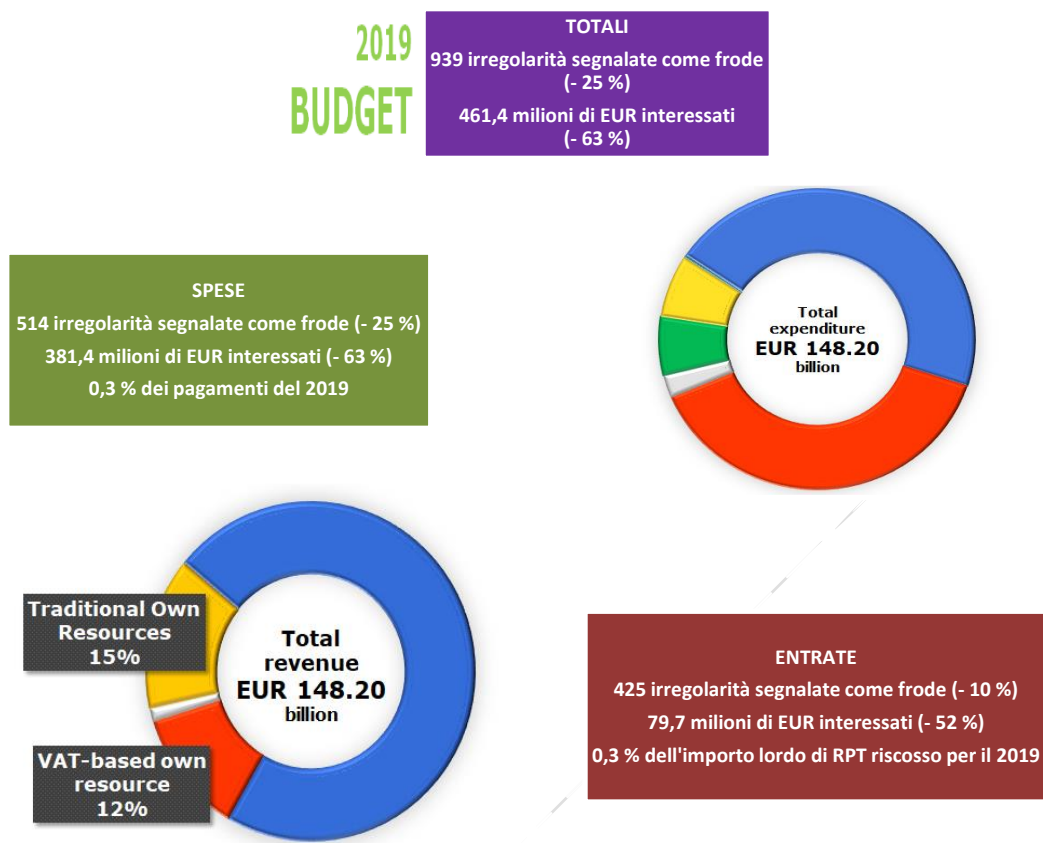
<sup>32</sup> Lettonia e Slovacchia.

<sup>33</sup> Belgio, Repubblica ceca, Grecia, Spagna, Croazia, Italia, Lettonia, Lussemburgo, Ungheria, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Romania, Slovenia, Slovacchia e Svezia.

<sup>34</sup> Per informazioni più dettagliate sull'attuazione delle raccomandazioni, cfr. il documento SWD di cui alla nota 1, punto iii).

<sup>35</sup> Per un'analisi dettagliata delle irregolarità segnalate, cfr. il documento SWD di cui alla nota 1, punto ii).

Figura 6: irregolarità segnalate come frode nel 2019



### 2.5.1. Irregolarità fraudolente individuate

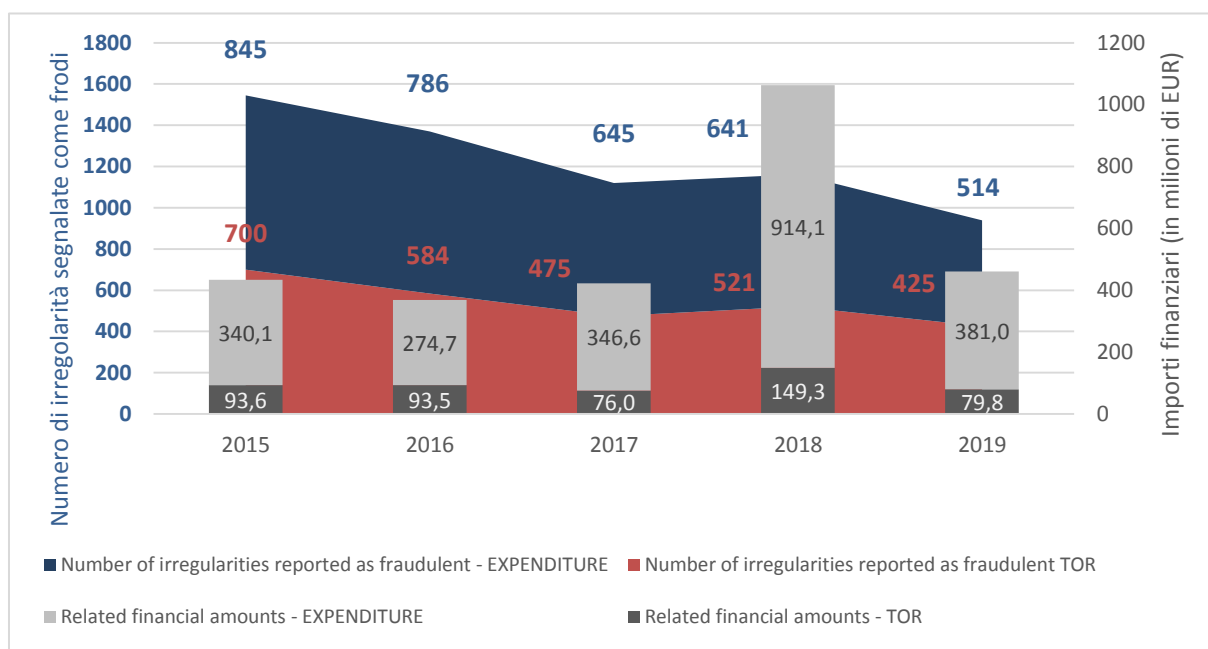
Il numero di irregolarità segnalate come frode (che comprende sia le frodi presunte sia quelle accertate) e i relativi importi non sono un indicatore diretto del livello di frode ai danni del bilancio dell'UE. Sono innanzitutto un'indicazione del livello di individuazione e segnalazione di frodi potenziali da parte degli Stati membri e degli organismi dell'UE.

Nel 2019 sono state complessivamente segnalate come frode 939 irregolarità (ossia l'8 % del totale delle irregolarità individuate e segnalate)<sup>36</sup>, per un importo di circa 461,4 milioni di EUR (pari al 28 % degli importi finanziari totali oggetto di irregolarità)<sup>37</sup>, riguardanti tanto le spese quanto le entrate, come riportato nella figura 6. Il numero di irregolarità fraudolente segnalate nel 2019 e i relativi importi finanziari sono diminuiti notevolmente rispetto al 2018. Considerando un periodo di cinque anni (2015-2019), il numero delle irregolarità fraudolente segnalate è diminuito del 40 % rispetto al 2015 e del 25 % rispetto alla media quinquennale. L'incidenza finanziaria di tali irregolarità fluttua notevolmente (cfr. figura 7), in quanto sugli importi possono influire in particolare singoli casi che comportano somme elevate.

<sup>36</sup> Questo indicatore è il "livello di frequenza delle frodi" (*Fraud Frequency Level - FFL*). Cfr. la sezione 2.3.2 del documento di lavoro dei servizi della Commissione "Methodology regarding the statistical evaluation of reported irregularities for 2015" (Metodologia per la valutazione statistica delle irregolarità segnalate nel 2015) (SWD(2016) 237 final).

<sup>37</sup> Questo indicatore è il "livello dell'importo delle frodi" (*Fraud Amount Level - FAL*). Cfr. la sezione 2.3.3 del documento di cui alla nota 36.

Figura 7: irregolarità segnalate come frode e relativi importi, 2015-2019



Nell'allegato 1 è illustrata la ripartizione delle irregolarità segnalate come frode nel 2019 per Stato membro e per settore di bilancio.

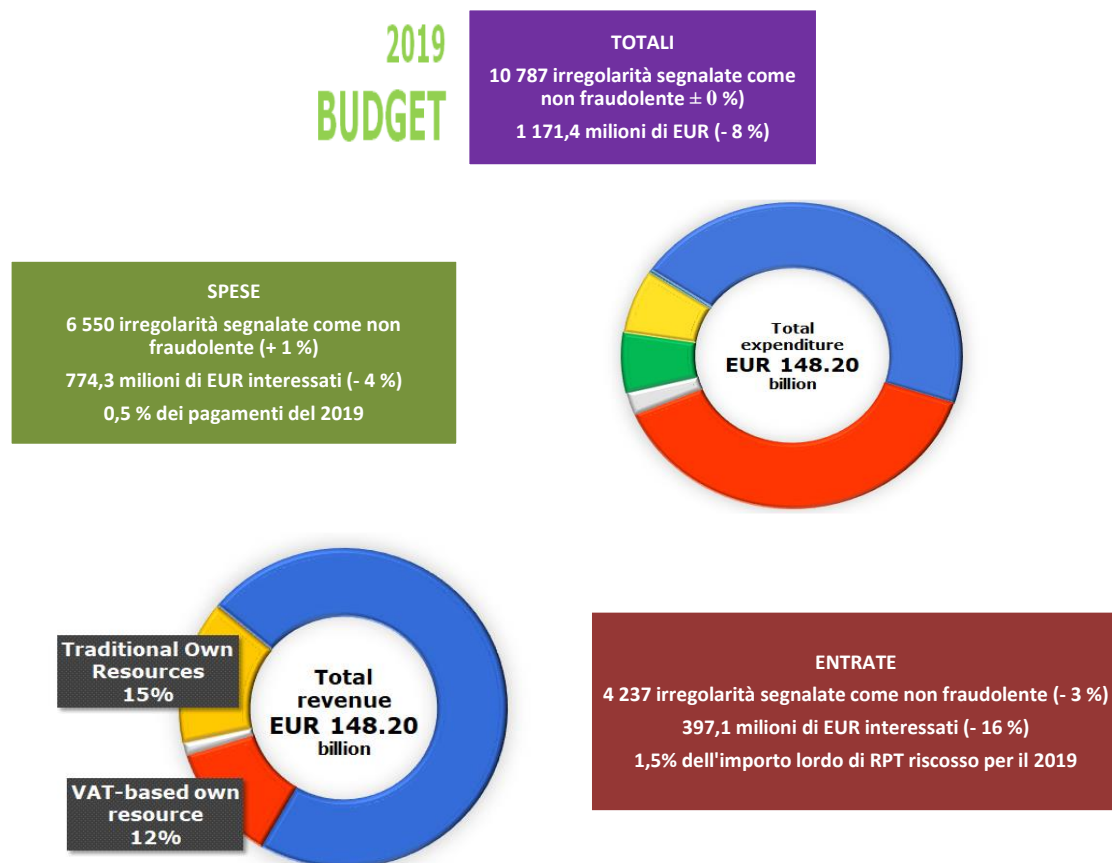
### 2.5.2. Irregolarità non fraudolente individuate e segnalate

Nel 2019 sono state notificate alla Commissione 10 787 irregolarità non segnalate come frode (un valore stabile rispetto al 2018). Gli importi finanziari interessati sono scesi a circa 1,2 miliardi di EUR, con un calo dell'8 %, come indica la figura 8.

Nell'allegato 2 è illustrata la ripartizione delle irregolarità non fraudolente segnalate nel 2019 per Stato membro e per settore di bilancio.



Figura 8: irregolarità non fraudolente segnalate nel 2019



### 2.5.3. Indagini dell'OLAF

Al momento dell'adozione della presente relazione non erano disponibili dati consolidati sulle indagini dell'OLAF nel 2019, che saranno tuttavia pubblicati nella relazione annuale dell'OLAF nel corso dell'anno<sup>38</sup>.

## 3. POLITICHE E MISURE ANTIFRODE E RELATIVI RISULTATI — ENTRATE

### 3.1. Misure antifrode delle istituzioni dell'UE — Entrate

#### 3.1.1. Assistenza amministrativa reciproca

##### 3.1.1.1. Evoluzione legislativa

Data la natura transnazionale della frode doganale, è essenziale che le autorità doganali degli Stati membri cooperino tra loro per prevenire, indagare e perseguire le violazioni delle regolamentazioni doganale e agricola.

Il regolamento (CE) n. 515/97 sulla mutua assistenza amministrativa in materia doganale è l'atto legislativo che definisce le modalità di

cooperazione tra gli organi amministrativi degli Stati membri e tra essi e la Commissione europea nella lotta alle frodi doganali. Tale regolamento pone un accento particolare sullo scambio reciproco di informazioni, comprese le informazioni su movimenti sospetti di merci e mezzi di trasporto e sui luoghi presso i quali le merci sono immagazzinate.

Il regolamento (UE) 2015/1525, che modifica il regolamento (CE) n. 515/97, ha introdotto altre due banche dati, ossia il repertorio dei messaggi sullo status dei container (CSM, *Container Status Messages*) e il repertorio importazioni, esportazioni e transito (IET). Inoltre fa progredire il quadro di cooperazione e accelera le indagini dell'OLAF fissando scadenze che gli Stati membri devono rispettare per la trasmissione di documenti relativi alle indagini, nonché facilitando l'uso delle informazioni ottenute sulla base dell'assistenza reciproca come prove nei procedimenti giudiziari nazionali.

Nel 2019 è stato avviato un processo di valutazione del regolamento (CE) n. 515/97. Dopo la pubblicazione della tabella di marcia e l'istituzione di un gruppo direttivo interservizi (ISSG) all'interno della Commissione, è stata avviata una consultazione mirata delle parti

<sup>38</sup> All'indirizzo seguente: [https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports/olaf-report\\_it](https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports/olaf-report_it).

interessate per valutare il grado di utilità del regolamento (CE) n. 515/97 in passato in termini di prevenzione delle frodi doganali.

#### 3.1.1.2. Sistema d'informazione antifrode (*Anti-Fraud Information System, AFIS*)

AFIS<sup>39</sup> è un termine generico che designa una serie di applicazioni informatiche antifrode gestite dalla Commissione europea destinate a consentire lo scambio tempestivo e sicuro di informazioni relative alle frodi tra le amministrazioni competenti nazionali e dell'UE, nonché la conservazione e l'analisi di dati pertinenti. Il portale AFIS è un'infrastruttura unica e comune per la fornitura dei servizi elencati nel paragrafo che segue a circa 9 000 utenti finali registrati in quasi 1 400 servizi competenti presso Stati membri, paesi terzi partner, organizzazioni internazionali, servizi della Commissione e altre istituzioni dell'UE. Il programma AFIS riguarda due settori principali: l'assistenza reciproca in materia di questioni doganali e la gestione delle irregolarità.

L'AFIS sostiene l'assistenza reciproca in materia doganale attraverso il sistema di scambio sicuro di informazioni in tempo reale VOCU (*Virtual Operations Coordination Unit*, unità virtuale di coordinamento delle operazioni) utilizzato per le operazioni doganali congiunte, un servizio di web-mail sicuro (AFIS-Mail), moduli specifici di scambio di informazioni quali CIS+ (*Customs Information System*, sistema di informazione doganale) e FIDE (*Customs Investigation Files Identification Database*, archivio d'identificazione dei fascicoli a fini doganali), banche dati quali il repertorio IET (repertorio importazioni, esportazioni e transito) e il repertorio CSM (repertorio dei messaggi sullo status dei container), strumenti di analisi quali A-TIS (*Anti-Fraud Transit Information System*, sistema antifrode d'informazione sul transito) e applicazioni per la gestione elettronica dei flussi di lavoro quali ToSMA (*Tobacco Seizures Management Application*, applicazione per la gestione dei sequestri di sigarette).

Inoltre l'AFIS mette a disposizione il sistema di gestione delle irregolarità (IMS), uno strumento elettronico sicuro che sostiene la gestione e l'analisi di irregolarità e aiuta gli Stati membri a rispettare l'obbligo di segnalare le irregolarità riscontrate nei fondi agricoli, strutturali, di coesione e della pesca, nel Fondo Asilo, migrazione e integrazione (AMIF), nello strumento di sostegno finanziario per la cooperazione di polizia, la prevenzione e la lotta alla criminalità e la gestione delle crisi (ISF

Polizia) e nel Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD), nonché negli aiuti di preadesione.

#### 3.1.1.3. Operazioni doganali congiunte (ODC)

Oltre alle indagini relative ai casi di frode fiscale, l'OLAF coordina ODC su vasta scala cui l'UE partecipa insieme a partner operativi non appartenenti all'Unione. Le ODC sono azioni mirate di durata limitata volte a contrastare il contrabbando di merci sensibili e la frode in specifici settori a rischio e/o su rotte commerciali identificate.

Nel 2019 l'OLAF è stato coinvolto in 13 ODC, di cui due guidate dall'OLAF stesso. Le restanti sono state organizzate congiuntamente con l'OLAF o sostenute da quest'ultimo in cooperazione con gli Stati membri (Belgio, Francia e Polonia), Europol, FRONTEX, la missione dell'Unione europea di assistenza alle frontiere per i valichi Moldova/Ucraina (EUBAM) o il gruppo di esperti doganali delle frontiere terrestri orientali e sudorientali (CELBET).

Oltre a fornire ai paesi coinvolti il sostegno necessario per l'esecuzione di azioni coordinate attraverso l'infrastruttura tecnica permanente dell'OLAF nonché i suoi strumenti informatici e di comunicazione, l'OLAF mette a disposizione anche analisi strategiche e un sostegno amministrativo e finanziario.

Tali operazioni contribuiscono a migliorare l'efficacia dei servizi doganali nell'esecuzione di controlli mirati a livello europeo, individuano i rischi presenti su specifiche rotte commerciali, proteggono il pubblico e le imprese legittime impedendo l'ingresso di prodotti illegali nell'UE e tutelano le finanze pubbliche dell'UE.

La figura 9 riporta una sintesi di tali operazioni.

<sup>39</sup> La sua base giuridica è il regolamento (CE) n. 515/97, modificato dal regolamento (UE) 2015/1525.

Figura 9: ODC nel 2019

Operazione	Paesi/organizzazioni partecipanti	Ambito di applicazione	Risultati
<b>ODC HYGIEA</b>	Organizzata nel quadro del vertice Asia-Europa (ASEM) e coordinata dall'OLAF. Hanno partecipato all'operazione tutti gli Stati membri dell'UE, oltre a Norvegia, Bangladesh, Repubblica popolare cinese, Indonesia, Giappone, Mongolia, Malaysia, Pakistan, Filippine, Singapore, Thailandia, Vietnam ed Europol.	Lotta contro il commercio di prodotti contraffatti - commercio internazionale di beni di largo consumo (prodotti per l'igiene personale, detersivi, cosmetici, ecc.).	Le autorità doganali asiatiche ed europee hanno sequestrato approssimativamente 200 000 unità di profumi, dentifrici e cosmetici contraffatti, 120 tonnellate di detersivi, shampoo e pannolini contraffatti e più di 4,2 milioni di altri prodotti contraffatti (batterie, calzature, giocattoli, palline da tennis, rasoi, dispositivi elettronici, ecc.), nonché 77 milioni di sigarette e 44 tonnellate di tabacco di contrabbando per pipe ad acqua.
<b>ODC SNAKE II</b>	Diretta dall'OLAF in cooperazione con l'amministrazione generale delle dogane della Repubblica popolare cinese (Ufficio anticounterabbandando (ASB)); con la partecipazione degli Stati membri e di Europol. Funzionari di collegamento di Cina, Grecia, Italia, Paesi Bassi ed Europol hanno prestato assistenza nel coordinamento dell'ODC operando dall'unità permanente di coordinamento delle operazioni (POCU) dell'OLAF.	Frodi fiscali.	Valutazione in corso.
<b>ODC POSTBOX II</b>	Organizzazione congiunta da parte delle autorità doganali belghe e dell'OLAF, con la partecipazione di 22 Stati membri e di Europol.	Commercio illegale di prodotti contraffatti, droghe e specie animali e vegetali minacciate di estinzione (CITES) utilizzando tanto la rete internet convenzionale quanto il dark web.	Trattenimento di oltre 2 000 spedizioni, apertura di 50 fascicoli di indagine e identificazione di 30 sospetti negli Stati membri.
<b>ODC DAPHNE</b>	Coordinata dall'amministrazione doganale italiana e dall'OLAF con il coinvolgimento di tutti gli Stati membri e di Europol.	Controllo delle omesse dichiarazioni di denaro contante e lotta contro il riciclaggio di denaro e le organizzazioni criminali coinvolte in attività terroristiche.	Valutazione in corso.
<b>ODC OPSON IX</b>	Organizzata sotto l'egida di Interpol ed Europol. L'OLAF ha guidato e coordinato l'azione mirata di contrasto in materia di vino e bevande alcoliche. Questa azione ha registrato la partecipazione di diverse autorità competenti degli Stati membri.	Lotta contro i prodotti alimentari e le bevande contraffatti e di qualità inferiore alla media, rivolgendo particolare attenzione ai prodotti che rappresentano un rischio per la salute umana.	Valutazione in corso.
<b>Operazione congiunta di controlli alle frontiere SCORPION</b>	Organizzazione congiunta da parte di EUBAM e OLAF.	Contrabbando di prodotti del tabacco alla frontiera esterna dell'UE.	Sequestro di oltre 15 milioni di sigarette, 4 245 kg di tabacco greggio e 233 kg di tabacco da narghilè.
<b>Attività congiunte CELBET – JCA6</b>	Organizzate da CELBET con il sostegno dell'OLAF.	Individuazione di sigarette illegali e di sigarette <i>cheap whites</i> , nonché di attrezzature e materiali per la produzione illegale di sigarette nell'UE.	Più di 1 milione di sigarette sequestrate.
<b>Attività congiunta intensificata sull'analisi dei rischi e sul controllo</b>	Organizzate da CELBET con il sostegno dell'OLAF.	L'obiettivo principale di tale attività era testare regimi di transito specifici e valutare la possibilità che tali regimi siano sistematicamente oggetto di abusi da parte di gruppi della	Promozione della cooperazione tra Stati membri dell'UE e paesi terzi, nonché sensibilizzazione di tutte le parti coinvolte in merito alla vulnerabilità del regime di transito unionale interno.

Operazione	Paesi/organizzazioni partecipanti	Ambito di applicazione	Risultati
<b>operativo durante l'applicazione dei regimi di transito</b>		criminalità organizzata, circostanza questa che costituirebbe una minaccia significativa per gli interessi finanziari dell'UE.	
<b>Giornata di azione comune ARKTOS</b>	Guidata da FRONTEX in collaborazione con Estonia e Finlandia. Organizzata nel contesto del ciclo programmatico dell'UE/quadro EMPACT a favore della lotta contro la criminalità organizzata e le forme gravi di criminalità internazionale. Con la partecipazione di OLAF, Europol, Interpol e autorità doganali, di polizia e di guardia di frontiera di Lettonia, Lituania, Polonia e Slovacchia.	Contrabbando di prodotti soggetti ad accisa, immigrazione illegale e frodi documentali.	
<b>Operazione congiunta HEXAGON</b>	Organizzata dalle amministrazioni doganali e fiscali dei paesi del gruppo di Visegrad (Repubblica ceca, Ungheria, Polonia e Slovacchia), Austria e Slovenia, con il sostegno dell'OLAF.	Contrasto degli abusi derivanti dall'uso del regime doganale 42.	Formulazione di diverse raccomandazioni.

### 3.1.2. Disposizioni di mutua assistenza e di lotta contro la frode negli accordi internazionali

La cooperazione con i paesi terzi volta a prevenire, individuare e contrastare le violazioni della normativa doganale si basa su accordi di assistenza amministrativa reciproca in materia doganale. Attualmente sono in vigore accordi con oltre 80 paesi, tra cui importanti partner commerciali dell'UE quali gli Stati Uniti, la Cina e il Giappone. Nel 2019 sono stati finalizzati negoziati con Andorra, Azerbaigian, Cile e Kirghizistan; restano in corso negoziati con l'Australia, l'Indonesia e l'Uzbekistan. La Commissione europea ha presentato direttive di negoziato per un accordo con la Bielorussia, adottate dal Consiglio nel dicembre del 2019.

Gli accordi di libero scambio contengono solitamente una clausola antifrode che consente la revoca temporanea delle preferenze tariffarie in relazione a un prodotto in caso di grave frode doganale e di protratta assenza di una cooperazione atta a contrastarla. Tale clausola è una condizione obbligatoria per la concessione della preferenza tariffaria a paesi terzi. Di conseguenza l'OLAF attribuisce notevole importanza a tali negoziati e partecipa attivamente al processo negoziale. Nel 2019 erano in corso negoziati con Australia, Cile, Nuova Zelanda, Indonesia e Tunisia.

L'accordo dell'OMC sull'agevolazione degli scambi (accordo di Bali), a cui l'UE ha aderito, è

in vigore dal 2017. L'articolo 12 che disciplina la cooperazione doganale offre ulteriori possibilità di scambio di informazioni con paesi terzi allo scopo di verificare le dichiarazioni di importazione o di esportazione laddove vi siano ragionevoli motivi per dubitare della veridicità o dell'accuratezza della dichiarazione in questione.

### 3.1.3. Lotta contro il traffico illecito di prodotti del tabacco

Oltre al suo ruolo operativo nell'ambito della lotta contro il traffico illecito di tabacco, l'OLAF contribuisce anche a rafforzare la politica dell'UE in tale settore.

Il 7 dicembre 2018 la Commissione europea ha presentato un secondo piano d'azione<sup>40</sup> volto a consentire all'Unione europea di proseguire la lotta contro il traffico illecito di tabacco, fenomeno che ogni anno sottrae all'Unione e ai suoi Stati membri circa 10 miliardi di EUR di entrate pubbliche. Tale piano d'azione si basa sulla strategia del 2013 volta a rafforzare la lotta contro il traffico illecito di tabacco<sup>41</sup> e sulla relazione del 2017 concernente la sua attuazione<sup>42</sup>.

<sup>40</sup> <https://ec.europa.eu/anti-fraud/media-corner/news/07-12-2018/new-action-plan-reaffirms-commission-leading-role-fight-against-it>.

<sup>41</sup> COM(2013) 324 final.

<sup>42</sup> COM(2017) 235 final.

Il piano d'azione propone sia misure strategiche sia misure di contrasto operative, dal momento che soltanto la combinazione di queste misure può portare a una riduzione sostenibile del commercio illecito di tabacco. La recente entrata in vigore del protocollo dell'OMS sull'eliminazione del commercio illegale del tabacco allegato alla convenzione quadro per la lotta contro il tabagismo (*Framework Convention on Tobacco Control* - FCTC) (protocollo FCTC) e l'istituzione nel 2019 del sistema di tracciabilità dell'UE per i prodotti del tabacco costituiscono pietre miliari importanti in tal senso e sono destinate a rimanere elementi fondamentali dell'azione politica dell'UE in questo settore a lungo termine.

L'attuazione del piano d'azione è in fase avanzata, con alcune azioni chiave in corso o completate. La Commissione svolge un ruolo guida a livello multilaterale ed interagisce a livello bilaterale con i paesi di origine e di transito. L'autorizzazione ad avviare negoziati su un accordo di cooperazione doganale e di assistenza amministrativa reciproca con la Bielorussia è un passo importante in tal senso.

All'interno dell'UE, la Commissione ha assistito gli Stati membri nell'introduzione del nuovo sistema di tracciabilità dei prodotti del tabacco, lanciato il 20 maggio 2019. Sono stati compiuti progressi notevoli nel settore dell'analisi e dell'intelligence; ad esempio, il laboratorio indipendente per i prodotti del tabacco ha gestito più di 100 richieste nel 2019. Uno studio volto a individuare una metodologia per misurare il mercato del tabacco illecito dovrebbe essere completato entro la metà del 2020 e la Commissione ha esaminato la percezione del pubblico in merito al tabacco illecito in tutta l'UE, un indicatore importante sul versante della domanda.

Il protocollo FCTC è entrato in vigore il 25 settembre 2018. Da allora, la Commissione, in stretta collaborazione con gli Stati membri, è stata attivamente impegnata in attività a livello internazionale, incentrate sulla sicurezza della catena di approvvigionamento dei prodotti del tabacco e sulla cooperazione internazionale. La Commissione ha intensificato i suoi sforzi al fine di contribuire al lavoro a livello internazionale in vista della seconda riunione delle parti prevista per novembre del 2021, anche agendo in veste di "facilitatore chiave" per il gruppo di lavoro sulla tracciabilità e rintracciabilità. Un altro aspetto importante è la cooperazione internazionale, dato che la Commissione mette a disposizione la propria esperienza in veste di membro attivo del gruppo di lavoro sull'assistenza e sulla

cooperazione. La Commissione continuerà a contribuire a tali attività a livello internazionale.

#### *3.1.4. Criteri relativi ai rischi finanziari*

Nel maggio 2018, nel contesto del quadro di gestione dei rischi doganali (CRMF), la Commissione ha adottato una decisione di esecuzione<sup>43</sup> che stabilisce misure per l'applicazione uniforme dei controlli doganali stabilendo criteri e norme comuni in materia di rischi finanziari.

I criteri in materia di rischi finanziari sono un insieme di regole che consentono ai sistemi di sdoganamento degli Stati membri di individuare sistematicamente le operazioni che presentano un potenziale rischio finanziario e richiedono quindi ulteriori esami e/o azioni di controllo. Tali criteri abbracciano la maggior parte dei rischi finanziari noti e contribuiscono a un approccio più coerente ai controlli doganali.

La decisione e gli orientamenti del 2019 sulla sua attuazione sono messi a disposizione esclusivamente degli esperti di gestione dei rischi doganali degli Stati membri.

#### *3.1.5. Il sistema comune doganale di gestione dei rischi (CRMS)*

Il sistema comune doganale di gestione dei rischi (CRMS) è concepito per mettere a disposizione un meccanismo rapido e di facile utilizzo per lo scambio diretto di informazioni relative ai rischi tra funzionari operativi e centri di analisi dei rischi negli Stati membri. Si tratta di un aspetto fondamentale nello sviluppo del quadro di gestione dei rischi dell'Unione in quanto facilita l'intervento delle autorità doganali in tutta l'UE per i rischi più elevati alla frontiera esterna dell'Unione e all'interno dei suoi confini.

Il "modulo d'informazione sul rischio (RIF)" viene compilato online e messo immediatamente a disposizione di tutti gli uffici doganali collegati. Garantisce che le informazioni sui rischi nuovi e significativi individuati siano distribuite il più rapidamente possibile agli uffici doganali operativi in tutti gli Stati membri, affinché possano essere adottati provvedimenti immediati in tutto il territorio dell'UE per affrontare tali rischi. Stabilisce inoltre parità di condizioni per gli operatori e contrasta lo sviamento di scambi pericolosi, irregolari o fraudolenti.

Durante il 2019 sono stati emessi 1 777 moduli d'informazione sul rischio.

---

<sup>43</sup> C(2018) 3293 final.

### 3.1.6. Iniziative di analisi dei dati

L'attività delle autorità doganali è essenziale per proteggere l'Unione dai rischi legati o meno alle entrate. Un mezzo fondamentale per conseguire tale obiettivo consiste in un approccio europeo integrato volto a rafforzare la gestione dei rischi doganali e sostenere controlli efficaci da parte degli Stati membri.

Il progetto INTEL4CUSTAF, finanziato da Hercule III, è stato istituito nel 2018 dall'OLAF con la collaborazione del Centro comune di ricerca, a seguito di richieste pervenute dagli Stati membri. Al progetto partecipano servizi della Commissione e autorità doganali degli Stati membri, allo scopo di individuare modalità per utilizzare al meglio fonti di dati e tecniche analitiche nuove ed emergenti. Nel primo anno di attività (2018), gli sforzi si sono concentrati in gran parte sull'individuazione e sulla comprensione delle esigenze e delle priorità di analisi e hanno portato alla creazione di una comunità costituita da circa 100 esperti.

Nel 2019 sono stati condotti cinque progetti pilota che hanno riunito esperti degli Stati membri interessati con l'obiettivo di condividere esperienze e analisi di prova. Tali progetti pilota hanno sviluppato analisi tanto nel contesto di categorie ben note di frodi quali la descrizione errata e la sottovalutazione quanto approcci nuovi e più sperimentali quali un tentativo di rilevare sistematicamente gli operatori elettronici (*eTraders*) utilizzando dichiarazioni DAU (documento amministrativo unico) oppure un nuovo approccio volto a individuare container potenzialmente sospetti in base al peso. I risultati di tali progetti pilota, insieme ad altri esempi di analisi antifrode delle autorità doganali nazionali, sono stati condivisi durante il quarto seminario, organizzato in collaborazione con l'amministrazione doganale della Repubblica ceca. L'attività prosegue nel 2020.

Nel 2019 l'OLAF e i servizi della Commissione interessati hanno attuato con successo un progetto pilota sulla capacità di analisi congiunta destinato ad analizzare i dati sui flussi commerciali combinando le loro competenze e diverse risorse di dati disponibili presso i rispettivi servizi. L'analisi ha individuato rischi elevati di dichiarazione errata per diversi prodotti oggetto di misure di difesa commerciale che meritavano un seguito a livello operativo, quale la diffusione di informazioni sui rischi agli Stati membri (RIF). Tale progetto pilota ha aperto la strada a un ulteriore sviluppo dell'analisi dei dati doganali all'interno della Commissione, anche al fine di proporre un quadro più permanente e ambizioso per fornire un livello UE di analisi dei dati nel settore doganale.

## 3.2. Misure antifrode degli Stati membri - Entrate

Nel 2019 gli Stati membri hanno comunicato sedici misure concernenti le entrate che possono essere suddivise, in base ai rispettivi settori di attuazione, in frodi doganali e frodi fiscali (alcune riguardano entrambe).

### 3.2.1. Frodi doganali

Gli Stati membri hanno segnalato otto misure nel settore delle frodi doganali. Tre hanno natura operativa, quali la condivisione delle migliori prassi nel settore dei controlli successivi allo sdoganamento tra i paesi del gruppo di Visegrad<sup>44</sup>, l'introduzione di una gestione dei rischi basata sulle persone fisiche e sui prodotti<sup>45</sup> e l'introduzione di un sistema di profilazione e segmentazione degli operatori economici<sup>46</sup>.

Due Stati membri hanno comunicato una misura organizzativa, ad esempio la circolare "Fascicoli OLAF sulle risorse proprie tradizionali (RPT)"<sup>47</sup> o l'istituzione di una direzione di pianificazione e coordinamento operativi<sup>48</sup>. Altri due Stati membri hanno comunicato misure amministrative, segnatamente il rilevamento di merci dichiarate in modo falso<sup>49</sup> e misure nel settore delle entrate fiscali<sup>50</sup>. La Romania ha riferito di aver attuato un pacchetto di misure amministrative, organizzative e operative nel settore del tabacco e del contrabbando di prodotti del tabacco.

### 3.2.2. Frodi fiscali

Nel settore delle frodi fiscali, gli Stati membri hanno comunicato cinque misure. Tre di esse hanno natura operativa: la Croazia<sup>51</sup> ha riferito di aver organizzato attività di formazione tecnica sugli "strumenti per il monitoraggio e l'audit del commercio elettronico e l'acquisizione di strumenti"; l'Estonia ha aumentato le ispezioni dei subappaltatori nel settore delle costruzioni; mentre l'Italia ha introdotto applicazioni informatiche per contrastare le frodi in materia di IVA. La Polonia ha inoltre segnalato due misure legislative nel settore delle frodi fiscali riguardanti tra l'altro modifiche della legge in materia di IVA.

### 3.2.3. Frodi doganali e fiscali

Tre misure hanno riguardato tanto le frodi doganali quanto quelle fiscali. La Bulgaria ha

---

<sup>44</sup> Repubblica ceca.

<sup>45</sup> Estonia.

<sup>46</sup> Portogallo.

<sup>47</sup> Belgio.

<sup>48</sup> Grecia.

<sup>49</sup> Croazia.

<sup>50</sup> Portogallo.

<sup>51</sup> Croazia.

comunicato l'introduzione di nuove disposizioni nel contesto della legge in materia di IVA e di una modifica della legge sulle dogane. L'Ungheria ha attuato un pacchetto di misure di natura organizzativa e operativa adottate dai propri servizi doganali e di gestione dei rischi.

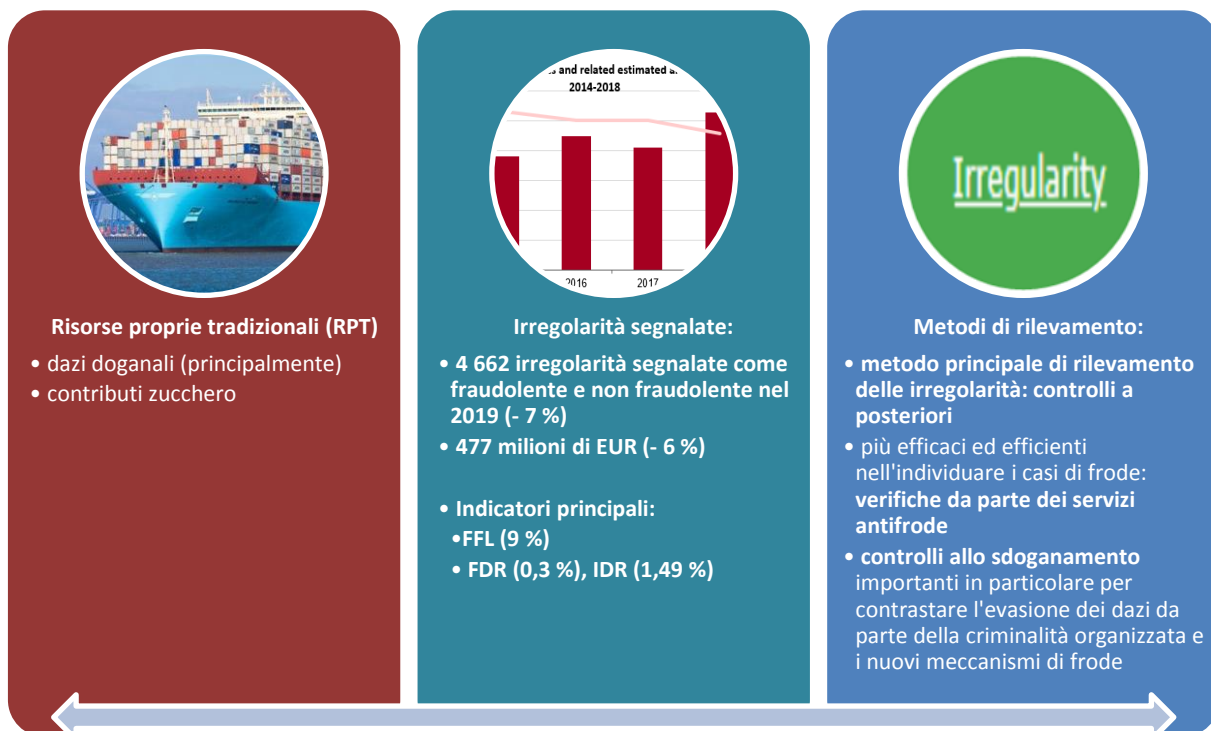
### **3.3. Statistiche riguardanti le irregolarità e le frodi individuate - Entrate**

La figura 10 presenta i principali risultati e dati statistici sulle irregolarità rilevate e segnalate per le RPT<sup>52</sup>. Tanto per le irregolarità fraudolente quanto per quelle non fraudolente, si è registrata una diminuzione del numero di casi segnalati rispetto alla media quinquennale, accompagnata tuttavia da un aumento degli importi corrispondenti.

---

<sup>52</sup> Le informazioni concernenti il recupero degli importi delle RPT interessati da frodi e irregolarità sono fornite nel documento di lavoro dei servizi della Commissione "Valutazione statistica delle irregolarità segnalate nel 2019".

Figura 10: RPT - principali fatti e tendenze<sup>53</sup>



<sup>53</sup>

I contributi zucchero non costituiscono più RPT e scompariranno gradualmente in seguito alla liquidazione finale con gli Stati membri.



### 3.3.1. Irregolarità fraudolente individuate

Nel 2019 sono state 425 le irregolarità segnalate come fraudolente nel settore delle entrate, ossia il 21 % in meno rispetto alla media quinquennale di 541 irregolarità l'anno per il periodo 2015-2019. L'importo interessato di RPT stimato e accertato (80 milioni di EUR) nel 2019 è inferiore del 19 % rispetto alla media quinquennale di 98 milioni di EUR.

Nel 2019 l'ispezione da parte dei servizi antifrode ha costituito il metodo di maggior successo per il rilevamento di casi fraudolenti e degli importi correlati. I controlli a posteriori si sono classificati al secondo posto. I controlli allo sdoganamento rimangono molto efficaci per il rilevamento dell'evasione dei dazi da parte della criminalità organizzata e dei nuovi meccanismi di frode quali la sottovalutazione.

La relazione PIF del 2018 ha fornito dettagli su casi di sottovalutazione individuati nel Regno Unito che riguardavano le entrate da RPT. A seguito delle indagini svolte dall'OLAF sulla sottovalutazione fraudolenta in relazione a prodotti tessili e calzature importate dalla Cina attraverso il Regno Unito e delle indagini condotte dalla Commissione nel quadro della gestione delle risorse proprie, sussistono seri dubbi sull'accuratezza degli importi relativi alle risorse proprie tradizionali (dazi doganali) trasferiti al bilancio dell'UE dal Regno Unito.

Il 7 marzo 2019 la Commissione ha deferito alla Corte di giustizia dell'Unione europea la sua procedura di infrazione contro il Regno Unito riguardante le perdite di RPT dovute a importazioni sottovalutate. Il procedimento giudiziario nei confronti del Regno Unito è ancora in corso.

Considerando l'entità delle perdite di RPT in questione, tra il 2017 e il 2019 la Commissione ha effettuato ispezioni sul posto in merito alla strategia di controllo nel settore del valore in dogana in tutti gli Stati membri al fine di verificare il rispetto dell'obbligo di riscuotere adeguatamente le RPT e di metterle a disposizione del bilancio dell'UE in maniera tempestiva. Diverse relazioni di indagine (l'ultima finalizzata alla fine del 2019) hanno di conseguenza rilevato che gli interessi finanziari dell'UE non erano tutelati in maniera efficace, determinando conseguenti perdite significative di RPT per il bilancio dell'UE. Ad oggi l'OLAF ha pubblicato altresì relazioni di indagine con raccomandazioni finanziarie rivolte a sei Stati membri (Ungheria, Grecia, Slovacchia, Repubblica ceca, Malta e Francia). In generale gli Stati membri non hanno attuato pienamente le

misure necessarie per contrastare in maniera coerente la sottovalutazione fraudolenta.

Già nel 2018 la Commissione aveva chiesto a tutti gli Stati membri di valutare la propria passività e di correggere gli importi stabiliti dal 2012. La Commissione quantificherà le perdite di RPT in tutti gli Stati membri.

### 3.3.2. Irregolarità non fraudolente individuate

Nel 2019 sono state 4 237 le irregolarità rilevate e segnalate come non fraudolente per tale anno, ossia il 6 % in meno rispetto alla media quinquennale (4 484 l'anno per il periodo 2015-2019). L'importo interessato di RPT stimato e accertato è pari a 397 milioni di EUR nel 2019, un valore inferiore del 3 % rispetto alla media quinquennale pari a 407 milioni di EUR l'anno.

Le irregolarità non fraudolente sono state individuate principalmente mediante controlli a posteriori.

## 4. POLITICHE E MISURE ANTIFRODE SETTORIALI E RELATIVI RISULTATI — SPESE

### 4.1. Politiche e misure antifrode settoriali degli Stati membri riguardanti vari settori di spesa

Gli Stati membri hanno comunicato quattro misure che riguardano contemporaneamente fondi diversi. La Bulgaria ha notificato una modifica del proprio regolamento sulla segnalazione di irregolarità. La Grecia ha comunicato un pacchetto di misure operative e legislative connesse all'istituzione dell'autorità nazionale per la trasparenza. L'Ungheria ha comunicato un pacchetto di misure operative derivante dall'ulteriore sviluppo di un sistema di collegamento dei dati dei beneficiari e un pacchetto di misure organizzative relative a diversi corsi di formazione all'interno della rete di istituzioni che si occupano dei fondi UE.

### 4.2. Agricoltura — Politiche e misure antifrode settoriali e relativi risultati

#### 4.2.1. Agricoltura e pesca — Misure antifrode degli Stati membri

Gli Stati membri hanno comunicato quattro misure in questo settore. L'Austria ha comunicato una misura relativa al trasferimento all'organismo pagatore dell'attuazione complessiva delle misure nel settore vitivinicolo. L'Italia ha segnalato un progetto di cooperazione tra agenzie amministrative e autorità giudiziarie. La Lituania ha segnalato una misura riguardante l'approvazione di un provvedimento legislativo

riguardante sanzioni per la violazione di atti giuridici nell'attuazione del programma di sviluppo rurale. La Danimarca ha comunicato un pacchetto di misure organizzative e operative facenti parte di un piano d'azione per la prevenzione di frodi perpetrate utilizzando risorse dei fondi per l'agricoltura.

Sono state altresì segnalate due misure concernenti tanto l'agricoltura quanto la pesca. La prima, una misura amministrativa della Germania, mira a sensibilizzare le autorità competenti ai conflitti di interessi mentre la seconda, comunicata dalla Slovenia, ha riguardato l'organizzazione di attività di formazione specifica sulla prevenzione e l'individuazione di frodi per il personale di un'agenzia nazionale.

#### 4.2.2. Agricoltura — Statistiche riguardanti le irregolarità e le frodi individuate

La politica agricola comune (PAC) è articolata in due componenti principali (cfr. la figura 12):

- sostegno diretto, tramite pagamenti diretti agli agricoltori ("sostegno diretto") e misure di sostegno del mercato ("misure di mercato"), finanziato dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e
- sviluppo rurale, finanziato principalmente dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR).

Il FEAGA segue un ciclo di attuazione annuale, mentre il FEASR finanzia programmi pluriennali.

Dopo un calo significativo, il numero di irregolarità relative alla politica agricola comune è rimasto stabile dal 2017. Il numero di irregolarità individuate ha seguito un andamento stabile per il sostegno diretto, mentre è diminuito per lo sviluppo rurale in ragione di una diminuzione del numero di irregolarità relative al periodo di programmazione (PP) 2007-2013. Sono state registrate fluttuazioni significative degli importi finanziari interessati da irregolarità.

Nel 2019 gli importi finanziari complessivi sono stati relativamente stabili, ma il sostegno diretto e lo sviluppo rurale hanno seguito andamenti opposti. Gli importi finanziari irregolari nel contesto dello sviluppo rurale sono diminuiti, mentre quelli nell'ambito del sostegno diretto sono aumentati in particolare in ragione di un numero esiguo di irregolarità di valore significativo che hanno inciso sulle misure di mercato. Tali misure hanno registrato altresì gli importi finanziari medi più elevati rilevati come irregolari. La figura 13 mostra le misure maggiormente interessate.

Le irregolarità individuate si sono concentrate in pochi Stati membri, in particolare per irregolarità fraudolente, al di là di quanto ci si poteva aspettare sulla base della distribuzione dei pagamenti interessati. Ciò potrebbe essere dovuto a numerosi fattori diversi, inclusi livelli diversi sottostanti di irregolarità e frodi, una qualità diversa delle attività di prevenzione o di individuazione oppure pratiche diverse riguardanti la fase della procedura in cui sono state comunicate irregolarità potenzialmente fraudolente. La concentrazione delle irregolarità individuate è stata più accentuata per quelle fraudolente; tale circostanza suggerisce che approcci diversi all'uso del diritto penale per tutelare il bilancio dell'UE o alle pratiche di segnalazione di frodi sospette potrebbero costituire fattori aggiuntivi e significativi che determinano differenze tra gli Stati membri.

Figura 11: tassi di individuazione per componente della PAC

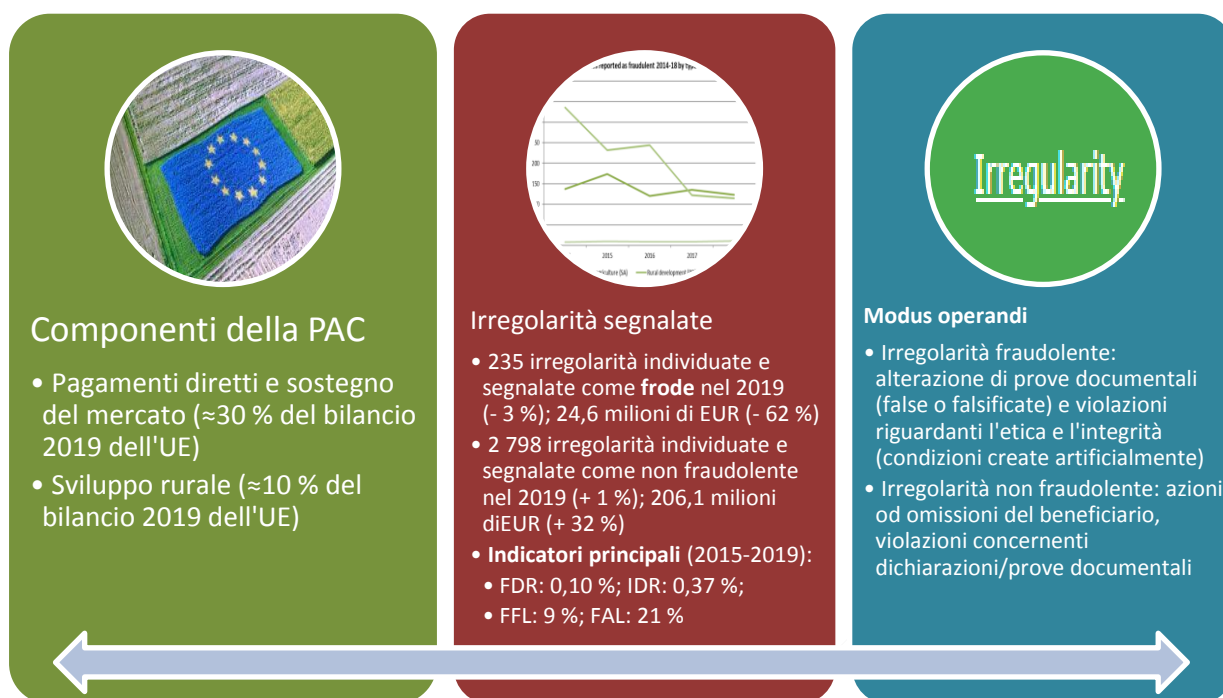
Tassi di individuazione per componente della PAC - 2019		
Pagamenti diretti:	Misure di mercato:	Sviluppo rurale:
FDR: 0,01 %	FDR: 0,87 %	FDR: 0,20 %
IDR: 0,07 %	IDR: 1,85 %	IDR: 0,98 %
Totale: 0,1 %	Totale: 2,7 %	Totale: 1,2 %

##### 4.2.2.1. Irregolarità fraudolente individuate

Il numero di irregolarità fraudolente individuate è in calo e si concentra in pochi Stati membri.

Si è registrata una netta diminuzione delle irregolarità fraudolente nello sviluppo rurale in ragione di un calo delle individuazioni relative al periodo di programmazione 2007-2013, in linea con il ciclo di vita della programmazione, e di un avvio lento delle individuazioni relative al periodo di programmazione 2014-2020, che dovrebbe essere oggetto di monitoraggio.

Figura 12: politica agricola - principali fatti e cifre



A seguito del calo nel settore dello sviluppo rurale e del sostegno diretto, nel 2019 gli importi finanziari totali interessati da irregolarità segnalate come fraudolente sono diminuiti del 62 %.

Nello sviluppo rurale sono state registrate ancora più irregolarità fraudolente rispetto a quanto occorso nel sostegno diretto. Tuttavia le misure di mercato hanno registrato il tasso di individuazione delle frodi (FDR)<sup>54</sup> più elevato (0,87 %), corrispondente a più di quattro volte quello per lo sviluppo rurale (cfr. figura 11).

Nel settore del sostegno diretto, la maggior parte delle irregolarità individuate ha riguardato l'uso di prove documentali o richieste di aiuto falsificate. La creazione artificiosa delle condizioni per ricevere sostegno finanziario ha costituito un altro tipo comune di frode. Nello sviluppo rurale, numerose irregolarità individuate sono state legate all'attuazione dell'azione. La creazione di condizioni artificiali per ottenere sostegno finanziario è motivo di preoccupazione anche in questo settore.

#### 4.2.2.2. Irregolarità non fraudolente individuate

Negli ultimi cinque anni, la tendenza delle irregolarità non fraudolente nel sostegno diretto è rimasta invariata, ma ha fluttuato notevolmente in termini di importi finanziari dato che un terzo delle irregolarità nel contesto

delle misure di mercato ha riguardato importi finanziari eccezionalmente elevati (segnalati nel 2015, nel 2017 e nel 2019). Dal 2015 le irregolarità non fraudolente nello sviluppo rurale hanno seguito una tendenza al ribasso, in particolare in termini di importi finanziari interessati, in linea con la natura pluriennale dei suoi programmi.

Lo sviluppo rurale è stato comunque maggiormente interessato da irregolarità non fraudolente rispetto al sostegno diretto. Le misure di mercato hanno tuttavia registrato il tasso di individuazione di irregolarità (IDR)<sup>55</sup> più elevato, pressoché pari al doppio di quello dello sviluppo rurale (cfr. figura 11). Tale circostanza è stata in parte (ma non esclusivamente) dovuta a un numero esiguo di irregolarità riguardanti importi finanziari eccezionali nelle misure di mercato.

Le irregolarità non fraudolente individuate più di frequente hanno riguardato l'attuazione delle azioni che beneficiano del sostegno, le domande di pagamento e le prove documentali. Le misure di mercato mostrano l'IDR più elevato, seguite dallo sviluppo rurale.

<sup>54</sup> Per la definizione di tale indicatore, cfr. sezione 2.3.1 del documento SWD di cui alla nota 36.

<sup>55</sup> Cfr. nota 54.

**Figura 13: misure di mercato maggiormente interessate da irregolarità fraudolente**

Misure di mercato interessate da frode		
<b>Settore vitivinicolo</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• misure di investimento</li> <li>• promozione in mercati di paesi terzi</li> </ul>	<b>Prodotti ortofrutticoli</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• aiuti ai gruppi di produttori per il prericonoscimento</li> <li>• investimenti</li> <li>• formazione, operazioni amministrative</li> </ul>	<b>Promozione</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• mercati UE</li> <li>• mercati non UE (importi finanziari interessati più elevati)</li> </ul>

#### 4.3. Politica di coesione e pesca — Politiche e misure antifrode settoriali e relativi risultati

##### 4.3.1. Politica di coesione e pesca — Misure antifrode degli Stati membri

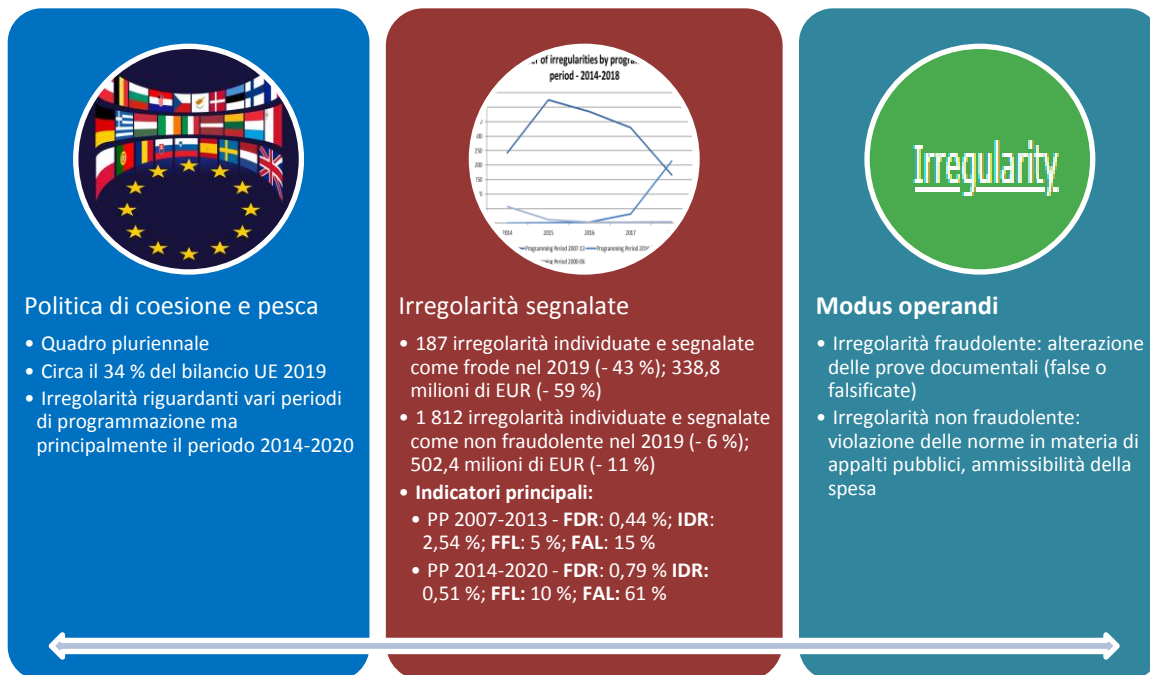
Nove paesi hanno riferito di aver adottato misure concernenti la politica di coesione. Proprio in questo settore è stato adottato il maggior numero di iniziative, soprattutto di carattere operativo, come riepilogato nella figura 1.

**Figura 14: misure adottate dagli Stati membri nel contesto della politica di coesione**

Misure operative	Misure amministrative	Altre misure
 <p>Autovalutazione del rischio di frode per quanto riguarda il FSE: Germania</p> <p>Rafforzamento della capacità di analisi delle autorità di contrasto nella prevenzione e nell'individuazione di reati di corruzione: Lituania</p> <p>Applicazioni informatiche per i "controlli incrociati": Polonia</p> <p>Rafforzamento della cooperazione tra autorità amministrative e giudiziarie: Portogallo</p>	 <p>Elenchi OBS per facilitare l'analisi di grandi quantità di dati e un regime di segnalazione di irregolarità: Danimarca</p> <p>Procedure aggiornate relative al FESR: Germania</p> <p>Progetto contro la frode e la corruzione nel contesto dell'attuazione dei fondi SIE (in collaborazione con l'OCSE): Slovacchia</p>	 <p>Pacchetto di misure relative all'istituzione di un canale di segnalazione delle frodi: Finlandia</p> <p>Densità elevata di verifiche: Austria</p> <p>Formazione per migliorare la capacità di prevenzione e individuazione delle frodi: Belgio</p>

La Danimarca ha comunicato una misura specifica per la pesca volta a garantire il principio di piena concorrenza tra beneficiario e fornitore.

Figura 15: politiche di coesione e pesca – principali fatti e cifre



#### 4.3.2. *Politica di coesione e pesca — Statistiche riguardanti le irregolarità e le frodi individuate*

L'analisi della politica di coesione è più complessa rispetto agli altri settori di bilancio perché le irregolarità segnalate si riferiscono a periodi di programmazione diversi e a norme in parte diverse.

Inoltre i periodi di programmazione sono pluriennali, il che incide notevolmente sulle tendenze sottostanti. Poiché la gestione è simile, la politica della pesca e la politica di coesione sono analizzate insieme.

Come previsto, il numero di irregolarità individuate nel periodo di programmazione 2007-2013 ha continuato a diminuire rispetto al picco del 2015, anno di chiusura del periodo, mentre il numero di irregolarità individuate per il periodo di programmazione 2014-2020 è in aumento. Tali tendenze opposte sono dovute alle diverse fasi che tali periodi di programmazione stavano attraversando.

Le irregolarità segnalate nel 2019 riguardano gli ultimi tre periodi di programmazione e più di tre quarti di esse sono relative al periodo di programmazione 2014-2020. Gli importi finanziari segnalati sono notevolmente inferiori rispetto al 2018 (che è stato un anno eccezionale).

Considerando congiuntamente i due ultimi periodi di programmazione, si conferma la continua tendenza al rialzo dell'importo finanziario medio per il Fondo di coesione, mentre nel 2019 si è registrato un rallentamento per gli altri fondi.

##### 4.3.2.1. *Irregolarità fraudolente individuate*

In generale, per tutti i fondi e i periodi, gli importi finanziari medi delle irregolarità fraudolente sono stati notevolmente più elevati rispetto agli importi finanziari medi delle irregolarità non fraudolente; ciò evidenzia la minaccia posta dalla frode e l'importanza della cooperazione con le autorità giudiziarie.

La tendenza degli Stati membri a concentrarsi sulle irregolarità fraudolente sembra essere più marcata per il periodo 2014-2020. Nonostante tale tendenza, escludendo i casi "eccezionali", gli importi finanziari interessati da irregolarità fraudolente sono diminuiti per tutti i fondi, anche per il periodo di programmazione 2014-2020 nel 2019. Tale flessione per il

periodo di programmazione 2014-2020 non era attesa e richiede attenzione.

Il FESR è stato il fondo interessato dal maggior numero di casi segnalati come fraudolenti e quello che ha presentato l'importo finanziario irregolare corrispondente più elevato. Tuttavia, nel 2019 si è registrato un calo significativo, anch'esso inatteso.

Dal 2015 le irregolarità fraudolente relative al Fondo sociale europeo (FSE) sono diminuite, fatta eccezione per una risalita isolata nel 2018. Dal 2010 sono state segnalate periodicamente irregolarità fraudolente concernenti il Fondo di coesione. Si registrano tuttavia fluttuazioni significative degli importi rispetto a tali casi, in ragione del minor numero di casi e degli importi elevati interessati.

Gli Stati membri hanno mostrato modelli di segnalazione diversi in termini di tendenza a individuare irregolarità fraudolente con importi finanziari elevati.

A prescindere dalle considerazioni che precedono e senza considerare i valori anomali, il numero delle irregolarità e gli importi finanziari segnalati come fraudolenti nel periodo di programmazione 2014-2020 sono stati in linea con quelli rilevati nel periodo di programmazione 2007-2013 una volta trascorso un tempo comparabile rispetto all'inizio del periodo corrispondente.

In termini di numeri le priorità maggiormente interessate sono state "ricerca e sviluppo tecnologico (R&ST)", "sviluppo della capacità di adattamento dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori" e "miglioramento dell'accesso all'occupazione e della sostenibilità". In termini di importi finanziari, si è trattato di "R&ST", "trasporti", "rigenerazione urbana e rurale", "protezione dell'ambiente e prevenzione dei rischi" e "turismo".

##### 4.3.2.2. *Irregolarità non fraudolente individuate*

Per il periodo di programmazione 2014-2020, le irregolarità individuate non segnalate come fraudolente e gli importi finanziari irregolari correlati sono aumentati per tutti i fondi, ma meno del previsto in considerazione della fase avanzata di attuazione di tale periodo di programmazione.

Rispetto al periodo di programmazione precedente, il calo del numero di irregolarità e degli importi finanziari segnalati a 6 anni dall'inizio del periodo di programmazione è sorprendente e può difficilmente spiegarsi con un ritardo nell'attuazione. Il divario è

significativo per tutti i fondi, ma in particolare per il FESR.

Diverse regole sono cambiate dal periodo di programmazione 2007-2013 a quello del 2014-2020 (ad esempio, l'introduzione dei conti annuali), circostanza questa che potrebbe aver contribuito a rafforzare il controllo interno a livello di Stato membro.

In associazione ad alcuni ritardi nell'attuazione, un uso più ampio di opzioni semplificate in materia di costi potrebbe contribuire alla riduzione delle irregolarità non fraudolente per il FSE. Tuttavia la situazione dovrebbe essere monitorata attentamente.

Anche in riferimento alle irregolarità non fraudolente, gli Stati membri hanno mostrato modelli diversi di segnalazione.

#### 4.3.2.3. Fondi strutturali e d'investimento europei (SIE) e crisi COVID-19

La crisi COVID-19 potrebbe richiedere maggiori finanziamenti, in particolare per i settori sanitari, negli anni a venire. A tal fine un'analisi specifica della priorità relativa agli investimenti nelle infrastrutture sanitarie è inclusa in un documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente relazione<sup>56</sup>.

Quindici Stati membri hanno segnalato irregolarità in azioni relative alle infrastrutture sanitarie; sette di essi hanno individuato altresì delle frodi. Oltre la metà delle irregolarità fraudolente e dei corrispondenti importi finanziari sono stati segnalati da Romania e Slovacchia. Più di un terzo delle irregolarità non fraudolente è stato individuato dalla Polonia, mentre la Slovacchia ha segnalato più della metà degli importi finanziari irregolari.

Le azioni relative alle infrastrutture sanitarie sono marcatamente interessate da violazioni delle norme sugli appalti pubblici. Tra le irregolarità fraudolente, i problemi più comuni rilevati riguardano i documenti giustificativi.

La mancata segnalazione di irregolarità in questo settore da parte di altri Stati membri non indica che non siano interessati da tali rischi.

#### 4.4. Gestione indiretta (preadesione) — Statistiche riguardanti le irregolarità e le frodi individuate

Per quanto riguarda la gestione indiretta, la presente relazione si concentra sugli strumenti di preadesione.

Le irregolarità segnalate riguardano due periodi (2007-2013 e 2014-2020); la maggioranza di esse si riferisce agli strumenti preadesione per il periodo 2007-2013 (IPA I)<sup>57</sup>.

Questo settore presenta notevoli differenze nella segnalazione da parte dei vari paesi beneficiari. La Turchia ha costantemente segnalato irregolarità e frodi individuate nel corso degli anni.

Come negli anni precedenti, il principale settore interessato da irregolarità e frodi è il sostegno allo sviluppo rurale. Gli indicatori pertinenti (FFL e FAL)<sup>58</sup> presentano i valori più elevati di tutte le politiche analizzate nel presente documento (rispettivamente 19 % e 22 %). Le tipologie individuate sono questioni legate a prove documentali ed ammissibilità.

#### 4.5. Gestione diretta — Politiche e misure antifrode settoriali e relativi risultati

##### 4.5.1. Gestione diretta — Statistiche riguardanti le irregolarità e le frodi individuate

Le statistiche riguardanti la gestione diretta si basano sugli ordini di recupero emessi dai servizi della Commissione e registrati nel sistema di contabilità per competenza (*Accrual-Based Accounting System* - ABAC) della Commissione.

I settori maggiormente interessati dalle irregolarità sono stati: "reti di comunicazione, contenuti e tecnologie" e "ricerca e innovazione".

##### 4.5.1.1. Irregolarità fraudolente individuate

Nel 2019 37 pratiche di recupero registrate nell'ABAC sono state classificate come frode<sup>59</sup>, per un totale di 10,6 milioni di EUR.

##### 4.5.1.2. Irregolarità non fraudolente individuate

Per quanto riguarda le irregolarità non fraudolente, nel 2019 sono state registrate 1 778 pratiche di recupero per un totale di 55,4 milioni di EUR.

<sup>56</sup> Cfr. punto 4.2.2.3 del documento SWD di cui alla nota 1, punto ii).

<sup>57</sup> Cfr. capitolo 5 del documento SWD di cui alla nota 1, punto ii).

<sup>58</sup> Cfr. note 36 e 37.

<sup>59</sup> Indicate nel sistema come "casi segnalati dall'OLAF".

## 5. RECUPERO E ALTRE MISURE PREVENTIVE E CORRETTIVE

Informazioni dettagliate su recuperi, rettifiche finanziarie e altre misure preventive e correttive (interruzioni e sospensioni dei pagamenti) sono pubblicate nella relazione annuale sulla gestione e il rendimento della Commissione<sup>60</sup>.

Le irregolarità individuate e segnalate, quali riportate nella relazione PIF, sono oggetto di misure correttive per garantire che i fondi dell'UE non siano utilizzati per finanziare progetti irregolari o fraudolenti. All'occorrenza sono messe in atto procedure di recupero a cui le autorità nazionali danno seguito in linea con i quadri normativi nazionali.

## 6. COOPERAZIONE CON GLI STATI MEMBRI

Il comitato consultivo per il coordinamento nel settore della lotta contro le frodi (COCOLAF) riunisce al proprio interno esperti della Commissione e degli Stati membri. Esso rappresenta un forum per la discussione dei principali sviluppi nella lotta contro le frodi e la preparazione della presente relazione, a norma dell'articolo 325, paragrafo 5, del TFUE. Le sue attività sono strutturate attorno a quattro gruppi di lavoro e a una sessione plenaria (cfr. la figura 16).

Il sottogruppo "Segnalazione e analisi" del COCOLAF ha costituito la sede ideale per discutere e perfezionare le analisi presentate nel documento SWD in relazione alla "valutazione statistica delle irregolarità" e per condividere le conoscenze sviluppate in tale contesto.

Nel 2019, nell'ambito del sottogruppo "Prevenzione delle frodi" le attività si sono concentrate sullo sviluppo di una metodologia per elaborare profili per paese che descrivano i sistemi antifrode degli Stati membri. Tale strumento continuerà ad essere sviluppato nei prossimi anni.

Figura 16: struttura e sottogruppi del COCOLAF



### 6.1. Cooperazione con l'OLAF

Tanto dal punto di vista investigativo quanto da quello della definizione delle politiche, il lavoro svolto dall'OLAF porta a risultati migliori quando quest'ultimo agisce di concerto con le autorità degli Stati membri per impegnarsi nella lotta contro la frode e la corruzione.

I servizi di coordinamento antifrode (AFCOS) degli Stati Membri si riuniscono ogni anno sotto la presidenza dell'OLAF. Nel 2019 l'AFCOS ha discusso con l'OLAF l'evoluzione del proprio ruolo, in particolare le disposizioni pertinenti oggetto di discussione nei negoziati in corso per modificare il regolamento (UE, Euratom) n.883/2013, le opportunità offerte dal programma Hercule III e le raccomandazioni della Corte dei conti europea<sup>61</sup> al fine di espandere il ruolo politico dell'AFCOS per migliorare il coordinamento. All'ordine del giorno figurava anche l'impatto delle sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea sulle indagini dell'OLAF negli Stati membri, così come i complessi controlli sul posto dell'OLAF.

La Rete di comunicatori antifrode dell'OLAF (OAFCN) è composta da funzionari addetti alle comunicazioni e portavoce dei partner operativi dell'OLAF negli Stati membri. Nel 2019 l'OLAF ha organizzato una campagna comune sui media sociali con le autorità nazionali di diversi Stati membri al fine di promuovere il programma Hercule attraverso la presentazione di progetti e attrezzature finanziati da Hercule. L'OLAF ha inoltre sostenuto l'AFCOS lettone con il lancio della terza edizione della campagna condotta con successo dal paese per incoraggiare i cittadini a dire NO alle frodi.

<sup>60</sup> La relazione annuale sulla gestione e il rendimento fa parte del pacchetto integrato di informativa finanziaria sul bilancio dell'UE (COM(2019) 299 final/2). Informazioni concernenti il recupero sul versante delle entrate sono fornite anche nel documento SWD di cui alla nota 1, punto ii).

<sup>61</sup> Relazione speciale 06/2019, "Lotta alle frodi nella spesa UE per la coesione: le autorità di gestione devono potenziare le attività di individuazione, risposta e coordinamento".



Nel 2019 gli Stati membri e la Commissione si sono scambiati pareri su questioni legate alla lotta contro la frode nel corso delle riunioni del gruppo di lavoro "Lotta antifrode" (GAF) del Consiglio sotto le presidenze rumena e finlandese, nonché nell'ambito dello scambio interistituzionale di pareri sull'OLAF<sup>62</sup>.

## 6.2. Rete "Spendere meglio"

Nell'ottobre del 2019 la Commissione ha organizzato una conferenza con i rappresentanti degli Stati membri della rete di controllo pubblico interno (PIC), successivamente ribattezzata rete "Spendere meglio" (*Better Spending Network*, BSN). Si tratta di una piattaforma per il dialogo strutturato tra gli Stati membri e la Commissione europea sui sistemi di controllo interno e lo scambio di informazioni e di buone prassi sulle modalità per garantire un migliore utilizzo dei fondi pubblici in tutto il settore pubblico.

## 7. SISTEMA DI INDIVIDUAZIONE PRECOCE E DI ESCLUSIONE (EDES)

La Commissione europea gestisce il sistema di individuazione precoce e di esclusione (EDES) previsto dagli articoli da 135 a 145 del regolamento finanziario applicabile al bilancio dell'UE<sup>63</sup>. L'EDES è uno strumento efficace per rafforzare la tutela degli interessi finanziari dell'UE contro persone ed entità non affidabili, escludendole dalla partecipazione alle procedure di aggiudicazione dei fondi UE. Esso si affianca ai sistemi di esclusione consolidati messi a disposizione da varie organizzazioni internazionali e banche multilaterali di sviluppo.

L'EDES comprende un'ampia gamma di pratiche vietate quali frode, corruzione e gravi illeciti professionali, nonché prestazioni scadenti (ad esempio carenze significative nell'attuazione di contratti).

In particolare l'EDES garantisce:

- l'individuazione precoce di persone od entità che rappresentano un rischio per gli interessi finanziari dell'UE;
- l'esclusione di persone od entità dall'ottenimento di fondi dell'UE e/o

l'irrogazione di una sanzione pecuniaria; la registrazione delle suddette informazioni nella banca dati EDES accessibile alla comunità degli agenti finanziari incaricati dell'attuazione dei fondi UE;

- nei casi più gravi, la pubblicazione dei nomi delle persone o delle entità interessate sul sito web della Commissione<sup>64</sup>.

L'EDES consente una valutazione centralizzata delle situazioni di esclusione, tutelando i diritti fondamentali delle persone e delle entità interessate, in particolare il loro diritto ad essere sentiti.

La singolarità del sistema EDES, che ne è anche il punto di forza, è il potere conferito alle istituzioni e agli organismi dell'UE<sup>65</sup> di agire "[i]n mancanza di una sentenza definitiva nazionale o, se del caso, di una decisione amministrativa definitiva"<sup>66</sup>. L'irrogazione di sanzioni può essere decisa in base "ai fatti accertati e alle risultanze" derivanti da audit, verifiche o controlli espletati sotto la responsabilità dell'ordinatore competente<sup>67</sup>, indagini svolte dall'OLAF o decisioni amministrative non definitive di autorità nazionali o di organizzazioni internazionali.

L'irrogazione di una sanzione nei confronti di persone od entità non affidabili può essere decisa soltanto dopo che l'ordinatore competente ha ottenuto una raccomandazione<sup>68</sup> dal comitato interistituzionale centralizzato, che stabilisce una qualificazione giuridica preliminare in mancanza della sentenza definitiva o della decisione amministrativa definitiva<sup>69</sup>. L'istanza non ha poteri di indagine. Si compone di un presidente permanente di alto livello e indipendente<sup>70</sup>, due rappresentanti permanenti della Commissione in quanto proprietaria del sistema e un rappresentante ad hoc dell'ordinatore del servizio che richiede la raccomandazione. Il comitato ha il compito di garantire il rispetto dei diritti di difesa mediante contraddittorio con l'operatore economico

<sup>62</sup> Cfr. punto 9.1.

<sup>63</sup> 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 (GU L 193 del 30.7.2018, pag. 1).

<sup>64</sup> [http://ec.europa.eu/budget/edes/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/edes/index_en.cfm).

<sup>65</sup> Per l'esecuzione del rispettivo bilancio.

<sup>66</sup> Formulazione dell'articolo 136 del regolamento finanziario.

<sup>67</sup> I servizi ordinatori possono essere quelli di istituzioni, organi e organismi dell'UE.

<sup>68</sup> Per le situazioni di cui all'articolo 136, paragrafo 1, lettere da c) a h), del regolamento finanziario (ossia gravi illeciti professionali, frode, gravi violazioni di obbligazioni contrattuali, irregolarità o creazione di società di comodo).

<sup>69</sup> Comitato di cui all'articolo 143 del regolamento finanziario.

<sup>70</sup> Il presidente ha un vice permanente di alto livello e indipendente.

interessato e le sue raccomandazioni rispettano il principio di proporzionalità<sup>71</sup>.

Nel 2019 sono stati 19 i casi portati dinanzi al comitato attraverso il suo segretariato permanente, di cui uno da parte di un'istituzione diversa dalla Commissione, uno da parte di un'agenzia decentrata e uno da parte di un'impresa comune. Oltre a questi 19 casi trasmessi al segretariato del comitato nel 2019, sono stati aggiunti nel documento di lavoro dei servizi della Commissione (SWD) che accompagna la presente relazione<sup>72</sup> tre casi segnalati nel 2018, dato che sono stati rinviati al comitato nel 2019. Nei primi sei mesi del 2019 sono stati rinviati otto casi di cui uno presentato nel documento SWD menzionato.

La Commissione deve anche trasmettere informazioni sulle decisioni adottate dagli ordinatori<sup>73</sup> per quanto riguarda ad esempio:

- la non esclusione degli operatori economici ove sia indispensabile garantire la continuità del servizio per un periodo limitato e in attesa dell'adozione di misure correttive da parte degli operatori economici in questione;
- la non pubblicazione di informazioni sulle sanzioni amministrative sul sito internet della Commissione, per esigenze di riservatezza delle indagini o per rispettare il principio di proporzionalità nei casi in cui sia coinvolta una persona fisica;
- decisioni dell'ordinatore che si discostano dalla raccomandazione del comitato.

Da quando il comitato è diventato operativo nel 2016, tali situazioni non si sono mai verificate. Ogni ordinatore interessato ha scelto di seguire integralmente le raccomandazioni del comitato.

Nel 2018 l'EDES è stato oggetto di audit da parte del servizio interno di audit della Commissione, che hanno condotto alla formulazione di un giudizio positivo sul sistema in essere. Come seguito la Commissione ha in particolare continuato a monitorare da vicino, in collaborazione con l'OLAF, il seguito sistematico dato alle raccomandazioni.

La Corte di giustizia ha confermato nuovamente la validità dell'EDES (sentenza del Tribunale del 13 maggio 2020, *AGMIN/Commissione*,

T-290/18, ECLI:EU:T:2020:196). Nella sua sentenza, la Corte ha confermato in particolare la validità dei rispettivi ruoli del comitato e degli ordinatori, così come che la procedura in contraddittorio condotta dal comitato aveva pienamente rispettato il diritto ad essere sentita dell'entità interessata<sup>74</sup>.

## **8. SEGUITO DATO ALLA RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO SULLA RELAZIONE ANNUALE 2018**

La risoluzione del Parlamento europeo sulla relazione PIF 2018 è stata adottata nella sessione parlamentare del luglio 2020, dopo aver ricevuto il voto favorevole della commissione per il controllo dei bilanci (CONT) il 7 maggio 2020.

## **9. COOPERAZIONE INTERISTITUZIONALE**

### **9.1. Scambio interistituzionale di pareri**

In linea con l'articolo 16 del regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013, il Parlamento europeo, il Consiglio, la Commissione e l'OLAF si incontrano ogni anno per discutere le attività dell'OLAF nel contesto di uno scambio interistituzionale di pareri a livello politico. Lo scambio di pareri del 2019 si è svolto l'11 dicembre ed è stato presieduto dalla presidenza finlandese del Consiglio. Le istituzioni hanno discusso del ruolo dell'OLAF a medio e lungo termine e hanno confermato il loro deciso sostegno a favore dell'OLAF.

### **9.2. Corte dei conti europea**

#### *9.2.1. Relazioni speciali sulla politica antifrode*

In due relazioni speciali adottate nel 2019<sup>75</sup> la Corte dei conti europea ha riconosciuto i progressi compiuti nel contesto di tale politica ma ha individuato settori nei quali occorrono miglioramenti. La maggioranza degli interventi necessari trova riscontro nelle conclusioni presentate nelle relazioni PIF, mentre altri richiedono l'adozione di nuove misure. La strategia antifrode della Commissione dell'aprile 2019 risponde alla maggior parte delle preoccupazioni espresse dalla Corte, nell'intento di rafforzare la capacità di analisi della Commissione e il suo quadro di coordinamento

<sup>71</sup> Maggiori informazioni sul comitato sono reperibili nel documento SWD di cui alla nota 1, punto v).

<sup>72</sup> Cfr. nota 71.

<sup>73</sup> Dati forniti nel documento SWD di cui alla nota 1, punto v).

<sup>74</sup> Per un'analisi più dettagliata della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, cfr. il documento SWD di cui alla nota 1, punto v).

<sup>75</sup> Relazione speciale 01/2019 "Lottare contro le frodi nella spesa dell'UE: sono necessari interventi" e relazione speciale 06/2019 "Lotta alle frodi nella spesa UE per la coesione: le autorità di gestione devono potenziare le attività di individuazione, risposta e coordinamento".

interno per rispondere alle nuove sfide poste da un contesto in continua evoluzione.

### 9.2.2. *Cooperazione tra l'OLAF e la Corte dei conti europea*

Data la loro missione comune di tutelare il bilancio dell'UE, l'OLAF coopera costantemente con la Corte dei conti europea. Nel maggio del 2019 l'OLAF e la Corte dei conti europea hanno concluso un accordo amministrativo che prevede un quadro strutturato per la cooperazione e facilita lo scambio tempestivo di informazioni. In particolare tale accordo prevede lo scambio di *know-how* e analisi dei rischi, nonché la condivisione di formazione e scambi di personale. L'accordo è stato firmato in occasione di un seminario congiunto che si è svolto per la prima volta nel 2019 con la partecipazione della dirigenza e del personale di entrambe le organizzazioni, nonché di membri della Corte dei conti europea. È previsto che tale seminario si tenga con cadenza annuale.

## 10. CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

### 10.1. Entrate

La Commissione e gli Stati membri hanno intrapreso azioni per contrastare le minacce note ed emergenti nel settore delle entrate. La tutela delle risorse proprie dell'Unione è necessaria per garantire che il bilancio dell'UE sia in grado di finanziare le politiche che sostiene attraverso i finanziamenti dell'UE.

Proprio come negli anni precedenti, nel 2019 i pannelli solari sono stati gli articoli maggiormente interessati da frodi e irregolarità in termini monetari. Anche la frode sul versante delle entrate perpetrata attraverso la sottovalutazione di merci importate nell'UE, anche nel contesto del commercio elettronico, è e rimarrà una minaccia per le entrate che rappresenta una sfida significativa da affrontare nei prossimi anni.

Le indagini dell'OLAF in questi settori riaffermano l'importanza dell'Ufficio e del suo ruolo di coordinamento per la tutela degli interessi finanziari dell'UE e la lotta contro le frodi.

Strategie di controllo solide e flessibili, strumenti giuridici adeguati e applicazioni informatiche interconnesse uniti a funzionari doganali ben equipaggiati e competenti, sono essenziali per contrastare le frodi relative alle entrate. La Commissione e gli Stati membri stanno attualmente riesaminando le applicazioni e i sistemi informatici esistenti e sviluppandone di nuovi. Insieme agli operatori conformi, si tratta degli attori principali chiamati ad affrontare le

sfide della digitalizzazione dell'economia globale odierna e adattarsi rapidamente alle nuove circostanze economiche. Anche in questo caso l'OLAF svolge un ruolo importante nella definizione della politica antifrode e nel coordinamento delle azioni delle parti interessate in materia di prevenzione e individuazione delle frodi.

La crisi COVID-19 ha fatto emergere una nuova minaccia: la circolazione transfrontaliera di farmaci e forniture mediche illecite è aumentata notevolmente. La cooperazione tra l'OLAF, le autorità doganali e le autorità di contrasto dell'UE e di tutto il mondo è fondamentale per impedire l'ingresso in Europa di prodotti medici scadenti dotati di certificati falsi di conformità UE.

### 10.2. Spese

In periodo di crisi ogni euro speso per sostenere la ripresa economica conta. Questo è il motivo per cui contrastare le frodi e le irregolarità che interessano i fondi dell'UE riveste la massima importanza. La relazione ha descritto come la Commissione e gli Stati membri si sono sforzati di aumentare la protezione del bilancio dell'UE e ha indicato i settori nei quali si può fare di più.

Nella spesa agricola, le misure di mercato rappresentano la sfida maggiore. Negli ultimi anni gli organismi europei hanno individuato frodi di valore elevato, evidenziando la necessità che gli Stati membri intensifichino le proprie attività in questo settore.

Per quanto concerne la politica di coesione, è stata rilevata una diminuzione significativa delle irregolarità non fraudolente nell'attuale periodo di programmazione rispetto a quello precedente. Ciò dovrebbe essere monitorato attentamente per garantire che la diminuzione sia il risultato di nuove misure preventive e non di maggiori deficit nell'individuazione e nella segnalazione.

La spesa relativa alla crisi COVID-19 eserciterà ulteriore pressione sugli organi dell'UE e sulle autorità nazionali che erogano i fondi. La Commissione intensificherà le proprie attività di prevenzione delle frodi per garantire che il denaro dell'UE continui a ottenere il massimo livello possibile di protezione contro i truffatori che potrebbero tentare di sfruttare a proprio vantaggio la situazione attuale.

Analogamente gli Stati membri non devono abbassare la guardia nei confronti dei rischi evidenziati nella presente relazione.

### **Raccomandazione**

**La Commissione ricorda che le verifiche e le misure di monitoraggio dovrebbero essere mantenute a un livello elevato.**

**Appalti di emergenza dovrebbero essere utilizzati sulla base di una valutazione caso per caso.**

**La situazione attuale costituisce altresì l'occasione giusta per completare la transizione verso procedure di appalto elettroniche per gli Stati membri che non l'hanno già realizzata.**

**Gli Stati membri dovrebbero considerare la possibilità di rafforzare ulteriormente la trasparenza nell'uso dei fondi UE, in particolare in relazione agli appalti di emergenza.**

**Per il periodo di programmazione 2014-2020, la segnalazione di irregolarità, in particolare quelle non fraudolente, deve essere monitorata attentamente.**