



Bruxelles, 11.7.2023  
COM(2023) 405 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL  
CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO, AL  
COMITATO DELLE REGIONI E ALLA CORTE DEI CONTI**

**Piano d'azione della strategia antifrode della Commissione - Revisione 2023**

{SWD(2023) 245 final}

## **1. INTRODUZIONE**

L'Unione europea si trova di fronte a gravi sfide, tra cui l'inflazione, la ripresa post-pandemica, i cambiamenti climatici e la guerra di aggressione nei confronti dell'Ucraina, che mettono a dura prova il bilancio dell'UE. Di conseguenza è estremamente importante proteggere il bilancio, e far sì che i fondi dell'Unione raggiungano i destinatari cui sono diretti. Il mancato conseguimento di questi obiettivi compromette la fiducia nelle istituzioni dell'UE e nell'Unione europea nel suo complesso.

In tale contesto è giunto il momento di fare il bilancio della lotta intrapresa dalla Commissione per combattere frodi e irregolarità, e di imprimere a questa lotta un nuovo slancio.

Se da un lato la protezione del bilancio dell'UE è una responsabilità condivisa tra l'Unione e gli Stati membri<sup>1</sup>, dall'altro la Commissione europea svolge un ruolo guida nella definizione delle norme e nella creazione del quadro per la condivisione di tale responsabilità. Uno strumento essenziale per assolvere questa funzione è la strategia antifrode della Commissione (CAFS), accompagnata dal relativo piano d'azione; la versione più recente risale all'aprile 2019<sup>2</sup>.

La CAFS 2019 prevedeva di rivedere e modificare adeguatamente il piano d'azione. Oggi le nuove realtà cui la Commissione deve far fronte nel suo operato volto a proteggere il bilancio dell'Unione impongono tale revisione. Si tratta quindi di predisporre un piano d'azione mirato e incisivo per superare le sfide sempre più ardue che si profilano per l'Unione nel settore della lotta antifrode, operando sulla base del lavoro svolto nel quadro del piano d'azione 2019.

Come il suo predecessore, il piano d'azione riveduto cerca di potenziare tutte le parti del ciclo antifrode: prevenzione, individuazione, indagini e rettifica. Esso integra una serie di altre iniziative strategiche recenti o in corso, come la proposta di istituzione di un organismo etico interistituzionale<sup>3</sup>, il pacchetto anticorruzione<sup>4</sup>, la rifusione in corso del regolamento finanziario<sup>5</sup>, il meccanismo per lo Stato di diritto<sup>6</sup> e il meccanismo di condizionalità<sup>7</sup>.

Il piano d'azione integra inoltre le indagini indipendenti condotte dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) e dalla Procura europea (EPPO).

La presente comunicazione è accompagnata dal piano d'azione riveduto.

## **2. PREPARAZIONE DEL PIANO D'AZIONE RIVEDUTO**

Il piano d'azione riveduto è il frutto di un ampio processo di consultazione interna della Commissione, svolto in particolare tramite la rete di prevenzione e individuazione delle frodi (FPDNet) in cui sono rappresentati tutti i servizi e le agenzie esecutive della Commissione. Il processo è stato guidato dall'OLAF che è il principale servizio della Commissione per la lotta antifrode e presiede la FPDNet. Nella conclusione principale cui è giunto il processo di

---

<sup>1</sup> Articolo 325, paragrafo 1, TFUE.

<sup>2</sup> COM(2019) 196 final e SWD(2019) 170 final.

<sup>3</sup> COM(2023) 311 final.

<sup>4</sup> JOIN(2023) 12 final, COM(2023) 234 final, 2023/0135(COD).

<sup>5</sup> COM(2022) 223 final.

<sup>6</sup> COM(2019) 163 final, COM(2019) 343 final.

<sup>7</sup> Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092.

consultazione si constata che la CAFS 2019 rimane valida, mentre per varie ragioni il piano d'azione che l'accompagna necessita di un aggiornamento.

In primo luogo l'attuazione del piano d'azione 2019 è stata portata in larga misura a compimento. Ad oggi 60 azioni su 63 sono state completate oppure, nel caso di azioni ripetitive o continue come la formazione, sono in corso<sup>8</sup>. Sono quindi necessarie nuove azioni per assicurare costanti progressi nel campo della lotta antifrode.

In secondo luogo dal 2019 in poi abbiamo assistito a una serie di importanti sviluppi, tra cui l'avvio di un nuovo quadro finanziario pluriennale (QFP) 2021-2027, il varo di NextGenerationEU e del dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF), nonché l'inizio dell'attività dell'EPPO.

Per preparare la revisione del piano d'azione, l'OLAF ha valutato l'attuazione del piano d'azione 2019 svolgendo un'indagine presso i servizi e le agenzie esecutive della Commissione. Secondo tale indagine, le misure più utili del piano d'azione 2019 riguardano la formazione e la sensibilizzazione in materia di frodi, il potenziamento degli strumenti di prevenzione delle frodi basati sulle tecnologie dell'informazione, l'opera della FPDNet e il miglioramento delle strategie antifrode.

La valutazione ha inoltre permesso di raccogliere numerose idee di nuove azioni da inserire nel piano riveduto, soprattutto per quanto riguarda gli strumenti di estrazione di dati e altri strumenti basati sulle tecnologie dell'informazione e la cooperazione con l'EPPO e con le agenzie decentrate.

L'OLAF ha poi raccolto e analizzato i principali rischi di frode individuati dai servizi e dalle agenzie esecutive della Commissione, per identificare i rischi di frode più comuni e significativi. I principali rischi di frode individuati sono i seguenti:

- falsificazione di dichiarazioni e documenti in materia di appalti, sovvenzioni e spese amministrative;
- doppio finanziamento;
- conflitto di interessi, corruzione, favoritismo o collusione;
- abuso di informazioni privilegiate;
- plagio;
- influenza indebita;
- controparti inaffidabili;
- accesso indebito a dispositivi, sistemi informatici e conti bancari, nonché pirateria informatica.

Importanti fonti di materiale per il piano d'azione riveduto sono offerte anche dalle risoluzioni annuali del Parlamento europeo sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea<sup>9</sup>, dalle relazioni speciali della Corte dei conti europea e dalle indagini dell'OLAF.

---

<sup>8</sup> Le poche azioni rimanenti hanno richiesto un aggiornamento.

<sup>9</sup> In particolare le risoluzioni del Parlamento europeo del 19 gennaio 2023 (P9\_TA(2023)0018) e del 7 luglio 2022 (P9\_TA(2022)0300).

Per mezzo di riunioni bilaterali e multilaterali, nonché di una consultazione scritta dei servizi e delle agenzie esecutive della Commissione, l'OLAF ha raccolto oltre 200 idee sulle nuove azioni da inserire e sulle azioni del piano d'azione 2019 da proseguire.

La selezione finale e la formulazione delle azioni sono state guidate dall'ambizione di elaborare un piano d'azione mirato e incisivo. L'esigenza di continuità è stata inoltre ponderata rispetto all'esigenza di rinnovamento e innovazione. Si è data la priorità alle azioni connesse ai nuovi sviluppi e a quelle che affrontano importanti rischi di frode.

### **3. I SETTE TEMI DEL PIANO D'AZIONE RIVEDUTO**

Le 44 azioni sono state raggruppate in sette temi che rispecchiano le priorità della Commissione nella lotta contro la frode.

#### ***1. Promuovere la digitalizzazione e l'uso di strumenti informatici per combattere la frode***

Dal processo di consultazione è emerso che la digitalizzazione dovrebbe costituire un'importante priorità per la Commissione nello sviluppo della sua agenda antifrode. In particolare per rendere più efficace ed efficiente la lotta antifrode occorre introdurre nuove soluzioni informatiche a livello di istituzione. La Commissione pertanto continuerà a esplorare le possibilità di accrescere la digitalizzazione e l'interoperabilità. È inoltre necessario potenziare e ampliare ulteriormente l'uso degli strumenti informatici esistenti come Arachne<sup>10</sup>, EDES<sup>11</sup>, SUMMA<sup>12</sup> e IMS<sup>13</sup> per prevenire, individuare e indagare le frodi. In futuro, Arachne sarà sviluppato a livello di istituzione per la valutazione del rischio e l'estrazione di dati in tutte le modalità di gestione, mentre l'OLAF esplorerà opzioni digitali volte a comunicare in maniera più efficace le proprie indagini ad altri servizi e agenzie esecutive della Commissione.

#### ***2. Aiutare gli Stati membri a rafforzare la protezione dei fondi del dispositivo per la ripresa e la resilienza e dei fondi per la coesione, l'agricoltura e la pesca***

L'RRF è uno strumento nuovo, che prevede meccanismi antifrode e di controllo specifici. Richiede pertanto un'attenzione particolare per evitare che possano passare inosservate scappatoie o vulnerabilità alle frodi. La Commissione proseguirà pertanto gli sforzi per prevenire e individuare le frodi relative all'RRF, in particolare mediante un'attenta analisi dei rischi relativi alla frode, alla corruzione, alla duplicazione dei finanziamenti e al conflitto di interessi, oltre che per mezzo di audit dedicati alla tutela degli interessi finanziari dell'UE. In regime di gestione concorrente la Commissione svolge un ruolo importante, soprattutto offrendo sostegno e orientamenti agli Stati membri in un ampio ventaglio di argomenti, tra cui l'elaborazione di strategie antifrode e la segnalazione di irregolarità e frodi nell'ambito del sistema di gestione delle irregolarità (IMS). In base al piano d'azione, i servizi della

---

<sup>10</sup> Arachne è uno strumento informatico integrato per la valutazione del rischio, l'estrazione e l'arricchimento dei dati che è stato sviluppato per sostenere le autorità di gestione nei controlli amministrativi e di gestione nell'ambito dei fondi strutturali. Si può utilizzare per valutare i rischi, in particolare quelli derivanti dalla duplicazione dei finanziamenti e dai conflitti di interessi.

<sup>11</sup> EDES è il sistema di individuazione precoce e di esclusione, elaborato per escludere entità e persone inaffidabili dall'aggiudicazione dei fondi UE in regime di gestione diretta e indiretta.

<sup>12</sup> SUMMA è il sistema finanziario centrale della Commissione europea, sviluppato per sostituire l'attuale sistema ABAC.

<sup>13</sup> IMS, il sistema di gestione delle irregolarità, elaborato per consentire agli Stati membri dell'UE e ai paesi candidati di adempiere l'obbligo giuridico di segnalare alla Commissione le irregolarità in materia di spese. Sulla base dei dati dell'IMS, la Commissione compie un'analisi operativa e strategica e pubblica la relazione annuale sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea.

Commissione interessati dalla gestione concorrente e l'OLAF potenzieranno il sostegno mirato alle autorità degli Stati membri.

### ***3. Rafforzare la protezione dei fondi in regime di gestione indiretta e nel settore delle relazioni esterne***

La protezione dei fondi in regime di gestione indiretta è affidata alle organizzazioni partner. La Commissione rimane però responsabile e deve garantire un elevato livello di protezione di tali fondi. I partner esecutivi pertanto devono segnalare sistematicamente alla Commissione le frodi individuate. A tale scopo, la Commissione intensificherà il sostegno e l'opera di sensibilizzazione nei confronti di questi partner, sottolineando l'obbligo giuridico di cooperare.

### ***4. Rafforzare la capacità dell'UE di contrastare le frodi doganali e proteggere le entrate dell'UE***

Gli strumenti analitici e la condivisione dei dati svolgono una funzione importante nel potenziamento della capacità dell'Unione di contrastare efficacemente le frodi doganali. La Commissione svilupperà ulteriormente tali strumenti analitici e intensificherà la condivisione dei dati. Per proteggere le entrate derivanti dal Green Deal, la Commissione introdurrà misure tese a ridurre al minimo i rischi di frode associati al meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere, al sistema di scambio di quote di emissione dell'UE e ad altre nuove risorse proprie.

### ***5. Rafforzare l'architettura antifrode dell'UE***

L'architettura antifrode dell'UE è costituita da un folto gruppo di operatori che devono collaborare in maniera coordinata per tutelare gli interessi finanziari dell'UE. La crescente complessità del panorama della lotta contro le frodi e la raffinata abilità dei truffatori rendono più che mai importanti la cooperazione e il coordinamento al di là delle frontiere organizzative. La Commissione continuerà a sviluppare la cooperazione con i partner principali, come le autorità degli Stati membri e l'EPPO, nella lotta contro la frode. Intensificherà inoltre il sostegno alle agenzie decentrate e alle imprese comuni, proteggerà i giornalisti investigativi che costituiscono un'importante fonte di informazioni ed esplorerà la possibilità di ampliare il coinvolgimento della società civile nella lotta contro la frode.

### ***6. Rafforzare la governance antifrode della Commissione e mantenere un elevato livello di coordinamento e cooperazione tra i servizi e le agenzie esecutive della Commissione***

Sono stati compiuti notevoli progressi per quanto riguarda il rafforzamento della governance antifrode e migliorare il coordinamento, la cooperazione e le procedure in seno alla Commissione, ma è necessario promuovere e potenziare tali sforzi in settori mirati per mantenere l'efficienza e l'efficacia nel più lungo periodo. L'OLAF continuerà a sostenere i servizi e le agenzie esecutive della Commissione tramite l'FPDNet e mediante un'attività di consulenza sulle strategie antifrode. È d'altra parte necessario inquadrare la politica antifrode nel più ampio contesto della politica dell'UE. Occorre integrare ulteriormente gli aspetti della politica antifrode in altri settori di intervento intrinsecamente legati ad essa - ad esempio la lotta alla corruzione e lo Stato di diritto - ed è necessario sfruttare più a fondo le possibili sinergie.

### ***7. Rafforzare la cultura dell'etica e della lotta contro le frodi in seno alla Commissione***

Vi è la costante necessità di accrescere le conoscenze e mantenere un elevato livello di consapevolezza in seno al personale della Commissione in materia di etica e lotta contro le

frodi. La partecipazione alla lotta contro le frodi e il rispetto delle norme etiche dovrebbero costituire un automatismo per tutto il personale della Commissione, in particolare per coloro le cui mansioni comportano la gestione o il controllo dei fondi UE, nonché per i membri della Commissione. La Commissione potenzierà gradualmente la formazione e la sensibilizzazione in materia di etica e lotta contro le frodi in una prospettiva olistica, giacché i due temi sono strettamente intrecciati. La Commissione consoliderà inoltre la base di conoscenze relativa alla lotta contro le frodi e integrerà considerazioni su questo tema nella procedura di assunzione.

#### **4. ATTUAZIONE E MONITORAGGIO DEL PIANO D'AZIONE RIVEDUTO**

L'OLAF coordinerà e monitorerà l'attuazione del piano d'azione riveduto e terrà costantemente aggiornato l'organo di gestione interno della Commissione sui progressi del piano. Per far sì che gli sforzi di riduzione delle frodi a danno del bilancio dell'UE continuino a ritmo sostenuto, L'OLAF collaborerà con i servizi e le agenzie esecutive della Commissione per rispecchiare le attività pertinenti nei piani di gestione, nelle relazioni annuali di attività e nelle strategie antifrode a livello di servizi.

Ogni anno la Commissione riferirà alle altre istituzioni dell'Unione e all'opinione pubblica in merito alle misure adottate a livello di Unione europea e negli Stati membri per tutelare gli interessi finanziari dell'UE, anche per quanto riguarda l'attuazione del piano d'azione. Saranno elaborati indicatori interni per seguire i progressi compiuti.

La Commissione pertanto provvederà affinché i risultati delle azioni volte a contrastare le frodi siano resi disponibili all'opinione pubblica. In tal modo si contribuirebbe a consolidare la fiducia dei cittadini nelle istituzioni dell'UE e a mantenere la lotta contro le frodi ai primi posti dell'agenda politica dell'UE.

Il piano d'azione riveduto sarà attuato nel periodo 2023-2026 e, se necessario, potrà essere modificato.