



Bruxelles, 23.9.2022  
COM(2022) 482 final

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

**Trentatreesima relazione annuale sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione  
europea e sulla lotta contro la frode (2021)**

{SWD(2022) 302 final} - {SWD(2022) 303 final} - {SWD(2022) 304 final} -  
{SWD(2022) 305 final} - {SWD(2022) 306 final} - {SWD(2022) 307 final}

# Indice

|           |  |           |
|-----------|--|-----------|
| <b>1.</b> | <b>Introduzione .....</b>  | <b>6</b>  |
| 1.1.      | Concetti principali.....   | 6         |
| 1.2.      | Gli interessi finanziari dell'UE nel 2021 .....  | 7         |
| <b>2.</b> | <b>Punti salienti del 2021 .....</b>   | <b>9</b>  |
| 2.1.      | Principali atti adottati.....  | 9         |
| 2.2.      | Giurisprudenza in materia di tutela degli interessi finanziari.....  | 10        |
| <b>3.</b> | <b>L'architettura antifrode dell'UE.....</b>   | <b>11</b> |
| 3.1.      | A livello europeo .....  | 12        |
| 3.1.1.    | Parlamento europeo.....  | 12        |
| 3.1.2.    | Consiglio .....  | 13        |
| 3.1.3.    | Commissione europea .....  | 13        |
| 3.1.4.    | Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF).....   | 14        |
| 3.1.5.    | Procura europea (EPPO) .....   | 15        |
| 3.1.6.    | Corte dei conti europea (CCE).....   | 16        |
| 3.1.7.    | Eurojust.....  | 16        |
| 3.1.8.    | Europol.....   | 17        |
| 3.2.      | A livello dei singoli Stati membri .....   | 17        |
| 3.2.1.    | Servizi di coordinamento antifrode (AFCOS).....  | 17        |
| 3.2.2.    | Strategie nazionali antifrode (NAFS).....  | 18        |
| 3.2.3.    | Attuazione delle raccomandazioni del 2020 da parte degli Stati membri .....  | 19        |
| <b>4.</b> | <b>Cooperazione antifrode .....</b>  | <b>21</b> |
| 4.1.      | Cooperazione internazionale.....   | 21        |
| 4.1.1.    | Cooperazione con paesi terzi e disposizioni in materia di mutua assistenza e di lotta contro la frode negli accordi internazionali.....                    | 21        |
| 4.1.2.    | Nona conferenza degli Stati parte della convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione e risoluzioni patrocinata dall'UE .....                       | 22        |
| 4.1.3.    | Lotta contro il traffico illecito di prodotti del tabacco .....  | 22        |
| 4.2.      | Cooperazione tra l'Unione europea e gli Stati membri .....   | 23        |
| 4.2.1.    | Attività del comitato consultivo per il coordinamento nel settore della lotta contro le frodi (COCOLAF).....   | 23        |
| 4.2.2.    | Il programma antifrode dell'UE .....   | 23        |
| 4.2.3.    | Cooperazione nel settore delle entrate .....   | 25        |
| 4.2.3.1.  | Il programma Dogana .....  | 25        |
| 4.2.3.2.  | Il programma Fiscalis.....   | 25        |
| 4.2.3.3.  | Operazioni doganali congiunte (ODC) .....  | 25        |
| <b>5.</b> | <b>Misure chiave per la tutela degli interessi finanziari dell'UE e la lotta contro la frode.....</b>  | <b>27</b> |
| 5.1.      | Recepimento della direttiva PIF.....   | 27        |
| 5.2.      | Antiriciclaggio .....  | 28        |
| 5.3.      | Dispositivo per la ripresa e la resilienza .....   | 28        |
| 5.4.      | Protezione degli informatori .....   | 30        |
| 5.5.      | Il pacchetto di strumenti per lo Stato di diritto .....  | 31        |
| 5.5.1.    | Relazione sullo Stato di diritto: principali conclusioni e punti salienti in relazione alla tutela degli interessi finanziari dell'UE .....                | 31        |
| 5.5.2.    | Progressi compiuti nell'attuazione del regolamento dell'UE relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione..... | 31        |

|           |  |           |
|-----------|--|-----------|
| 5.6.      | Politica anticorruzione .....  | 32        |
| <b>6.</b> | <b>I risultati delle attività di controllo.....</b>  | <b>32</b> |
| 6.1.      | Fonti dei dati e metodologia .....   | 32        |
| 6.2.      | Entrate.....   | 34        |
| 6.2.1.    | Frodi in materia di IVA.....   | 34        |
| 6.2.2.    | Risorse proprie tradizionali.....  | 35        |
| 6.3.      | Spese.....   | 37        |
| 6.3.1.    | Gestione concorrente.....  | 38        |
| 6.3.2.    | Gestione indiretta .....   | 43        |
| 6.3.3.    | Gestione diretta .....   | 43        |
| <b>7.</b> | <b>Prospettive per il 2022, conclusioni e raccomandazioni .....</b>                            | <b>43</b> |
| 7.1.      | Il settore antifrode dell'UE.....  | 44        |
| 7.2.      | Trasparenza, gestione del rischio di frode e digitalizzazione della lotta contro la frode..... | 45        |

## SINTESI

La pandemia di COVID-19 ha comportato nuove sfide alle quali l'UE ha reagito rapidamente, in modo flessibile e impiegando nuovi strumenti e nuove risorse. Con l'introduzione del dispositivo per la ripresa e la resilienza e l'attuazione dei piani nazionali per la ripresa e la resilienza, il ruolo svolto dalle autorità nazionali per garantire un livello adeguato di tutela degli interessi finanziari dell'UE si è notevolmente rafforzato. La Commissione ha sostenuto le autorità nazionali nella valutazione dei piani nazionali, prestando particolare attenzione alla progettazione di misure destinate a tutelare le risorse del dispositivo per la ripresa e la resilienza contro frodi, corruzione, conflitti di interessi e duplicazione dei finanziamenti.

Per tutto il 2021 i soggetti UE e nazionali che si occupano di lotta antifrode hanno rafforzato la loro cooperazione in materia di tutela tanto delle entrate quanto delle spese dell'UE. La Procura europea (EPPO) è entrata in funzione il 1° giugno 2021. Dai risultati operativi dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) e dell'EPPO emerge il valore aggiunto che gli organi dell'UE apportano alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione e alla lotta contro la frode, superando i limiti dei sistemi nazionali, in particolare per quanto riguarda la lotta contro la criminalità transfrontaliera.

Nel 2021 l'UE ha completato l'adozione dei programmi di spesa per il periodo 2021-2027. La normativa garantisce che la Commissione, l'OLAF, la Corte dei conti europea e l'EPPO possano esercitare il proprio mandato e che le autorità nazionali mettano in atto misure antifrode efficaci tenendo conto dei rischi individuati. Tra tali programmi, il programma antifrode dell'Unione sostiene la lotta contro la frode fornendo sovvenzioni a favore di iniziative specifiche e consentendo il finanziamento di piattaforme e strumenti informatici specifici per agevolare lo scambio di informazioni tra gli Stati membri e l'UE.

Il numero di frodi e irregolarità segnalate dalle autorità competenti dell'UE e nazionali è rimasto stabile nel 2021 rispetto al 2020, mentre i relativi importi irregolari sono aumentati: ciò si spiega con il numero elevato di irregolarità e frodi individuate in un numero limitato di Stati membri. Il numero di irregolarità non fraudolente segnalate in alcuni settori di spesa è esiguo rispetto al periodo di programmazione precedente. Tale calo può essere in parte spiegato, ad esempio, da ritardi nell'attuazione dei programmi operativi, da modifiche delle pratiche di segnalazione e dall'utilizzo di opzioni semplificate in materia di costi.

Oltre ai rischi ricorrenti, l'attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza aumenterà nei prossimi anni la pressione sulle amministrazioni nazionali, che dovranno attuare i piani di tale dispositivo e, allo stesso tempo, i programmi di spesa per il periodo 2021-2027. A questo proposito dovranno dimostrare competenza e padronanza delle diverse modalità di gestione legate all'attuazione dei vari fondi.

L'UE intende perseguire una coerenza e un'armonizzazione maggiori al fine di eliminare potenziali lacune nell'architettura complessiva del controllo che potrebbero essere sfruttate dai truffatori. I principi guida sono già stati stabiliti nella legislazione dell'UE, ma possono essere ulteriormente rafforzati. Gli Stati membri dovrebbero porre rimedio ai problemi individuati per quanto riguarda il recepimento della direttiva relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale ("direttiva PIF") e adoperarsi per assicurare una maggiore trasparenza, la digitalizzazione della lotta contro la frode nonché il continuo rafforzamento e sviluppo della valutazione e della gestione dei rischi di frode. La Commissione ha presentato una proposta di modifica del regolamento finanziario che mira a rafforzare l'azione dell'UE in merito a questi aspetti.

## ELENCO DELLE ABBREVIAZIONI

|           |   |
|-----------|---|
| AFIS      | Servizio d'informazione antifrode   |
| AFCOS     | Servizio di coordinamento antifrode   |
| CAFS      | Strategia antifrode della Commissione   |
| CoSP      | Conferenza degli Stati parti  |
| DG        | Direzione generale  |
| CCE       | Corte dei conti europea   |
| EDES      | Sistema di individuazione precoce e di esclusione   |
| PE        | Parlamento europeo  |
| EPF       | Strumento europeo per la pace   |
| EPPO      | Procura europea   |
| Fondi SIE | Fondi strutturali e d'investimento europei  |
| UE        | Unione europea<br>Missione dell'Unione europea di assistenza alle frontiere per Moldova e |
| EUBAM     | Ucraina   |
| FCTC      | Convenzione quadro dell'OMS per la lotta al tabagismo                                     |
| FDR       | Tasso di individuazione delle frodi   |
| HFC       | Idrofluorocarburi (gas refrigeranti)  |
| IDR       | Tasso di individuazione delle irregolarità  |
| IMS       | Sistema di gestione delle irregolarità  |
| SIC       | Squadra investigativa comune  |
| QFP       | Quadro finanziario pluriennale  |
| NGEU      | NextGenerationEU  |
| OFIS      | Sistema informativo sull'agricoltura biologica  |
| OLAF      | Ufficio europeo per la lotta antifrode  |
| PIF       | Tutela degli interessi finanziari   |
| RRF       | Dispositivo per la ripresa e la resilienza  |
| SCO       | Opzioni semplificate in materia di costi  |
| TFUE      | Trattato sul funzionamento dell'Unione europea  |
| RPT       | Risorse proprie tradizionali  |
| UNCAC     | Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione                                      |
| IVA       | Imposta sul valore aggiunto   |
| VOCU      | Unità virtuale di coordinamento delle operazioni  |
| OMD       | Organizzazione mondiale delle dogane  |

## 1. INTRODUZIONE

L'UE e gli Stati membri condividono la responsabilità della tutela degli interessi finanziari dell'Unione e della lotta contro la frode. Le autorità degli Stati membri dell'UE gestiscono la quota più consistente delle spese dell'Unione e riscuotono le risorse proprie tradizionali (RPT). La Commissione svolge un ruolo di supervisione in entrambi i settori, definisce le norme e ne controlla il rispetto. Ai sensi dell'articolo 325, paragrafo 5, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), la Commissione, in cooperazione con gli Stati membri dell'UE, è tenuta a presentare ogni anno al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sulle misure adottate per combattere la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione (la "relazione PIF"<sup>1</sup>). Per il 2021 la presente relazione e i documenti che l'accompagnano soddisfano tale obbligo.

La relazione PIF 2021 presenta:

- (1) una panoramica degli interessi finanziari dell'UE, dei principali atti giuridici adottati per la loro tutela e della pertinente giurisprudenza della Corte di giustizia;
- (2) gli sviluppi più significativi in materia di lotta antifrode nell'UE nel suo complesso e negli Stati membri;
- (3) la cooperazione antifrode;
- (4) i settori chiave per la tutela coerente e armonizzata degli interessi finanziari dell'UE;
- (5) le statistiche e i dati in merito a frodi e irregolarità che incidono sul bilancio dell'UE e la loro analisi;
- (6) le prospettive per il 2022, le conclusioni e le raccomandazioni.

### 1.1. Concetti principali

I termini più importanti utilizzati nella relazione PIF sono riepilogati nel *riquadro 1*.

#### ***Riquadro 1: definizioni applicabili***

Per una descrizione completa degli **interessi finanziari dell'UE**, cfr. **sezione 1.2**.

Per **irregolarità** si intende qualsiasi violazione del diritto dell'Unione o nazionale relativa alla sua applicazione, derivante da un'azione o un'omissione di un operatore economico che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio dell'UE, attraverso la diminuzione o la

---

<sup>1</sup> Denominata anche relazione PIF, dall'acronimo francese di *Protection des Intérêts Financiers*, la presente relazione è accompagnata da sei documenti di lavoro dei servizi della Commissione riguardanti:

- a) la valutazione statistica delle irregolarità segnalate per le risorse proprie, le risorse naturali, la politica di coesione e l'assistenza preadesione e le spese dirette nel 2020;
- b) le misure adottate dagli Stati membri per tutelare gli interessi finanziari dell'UE nel 2021;
- c) il seguito dato alle raccomandazioni contenute nella relazione della Commissione sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea e sulla lotta contro la frode (2020);
- d) l'attuazione del programma antifrode dell'Unione nel 2021;
- e) il sistema di individuazione precoce e di esclusione (EDES) — Istanza di cui all'articolo 143 del regolamento finanziario;
- f) lo stato di avanzamento del piano d'azione della strategia antifrode della Commissione nel giugno 2022.

soppressione di entrate provenienti da risorse proprie percepite direttamente per conto dell'UE, ovvero l'imputazione di spese indebite al bilancio dell'Unione<sup>2</sup>.

A seguito dell'adozione della direttiva (UE) 2017/1371 (la "direttiva PIF"), costituisce una **frode** qualsiasi azione od omissione intenzionale che leda gli interessi finanziari dell'UE, compreso l'utilizzo o la presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti o la mancata comunicazione di informazioni nonostante un obbligo specifico in tal senso, o la distrazione di fondi o benefici. La direttiva PIF opera altresì una distinzione tra frode in materia di:

- (1) spese non relative agli appalti;
- (2) spese relative agli appalti;
- (3) entrate diverse dalle entrate derivanti dalle risorse proprie provenienti dall'IVA;
- (4) entrate derivanti dalle risorse proprie provenienti dall'IVA.

Le normative settoriali in materia di segnalazione di irregolarità nell'ambito della gestione concorrente introducono il concetto di **sospetta frode**, definita come "un'irregolarità che a livello nazionale determina l'avvio di un procedimento amministrativo o giudiziario volto a determinare l'esistenza di un comportamento intenzionale, in particolare di una frode"<sup>3</sup>.

La frode è considerata **frode accertata** una volta che un organo competente ha preso una decisione definitiva (giudiziaria o amministrativa) che constati la sussistenza di un comportamento intenzionale.

Il **riquadro 2** spiega come vengono utilizzati i concetti di **frode presunta** e **accertata** in relazione alle statistiche pubblicate nella presente relazione.

La **corruzione** designa qualsiasi abuso di potere da parte di un funzionario pubblico per fini di lucro privato, che ha l'effetto di ledere gli interessi finanziari dell'UE.

## 1.2. Gli interessi finanziari dell'UE nel 2021

Gli interessi finanziari dell'UE comprendono entrate, spese e beni coperti dal bilancio dell'Unione europea, nonché quelli coperti dai bilanci delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'UE e dai bilanci da essi gestiti e controllati<sup>4</sup>.

Le entrate del bilancio sono costituite da RPT<sup>5</sup>, dall'imposta sul valore aggiunto, dalla risorsa propria basata sulla plastica, e da una quota del reddito nazionale lordo degli Stati membri dell'UE.

La **figura 1** mostra le risorse a disposizione dell'UE nel 2021.

---

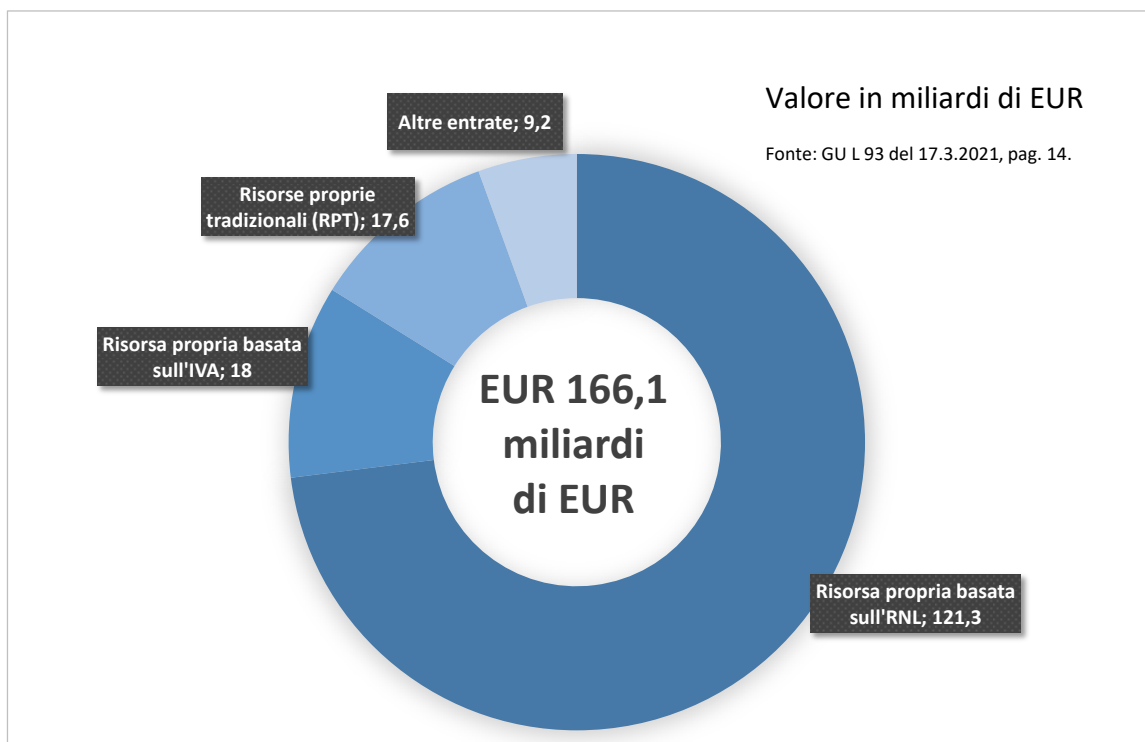
<sup>2</sup> Articolo 1, paragrafo 2, del regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 del Consiglio, del 18 dicembre 1995 (GU L 312 del 23.12.1995 pag. 1) e articolo 2, punto 35, del regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013 (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 320).

<sup>3</sup> Cfr. ad esempio l'articolo 2, lettera a), del regolamento delegato (UE) 2015/1970 della Commissione, dell'8 luglio 2015 (GU L 293 del 10.11.2015, pag. 1).

<sup>4</sup> Articolo 2, paragrafo 1, lettera a), della direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2017 (GU L 198 del 28.7.2017, pag. 29).

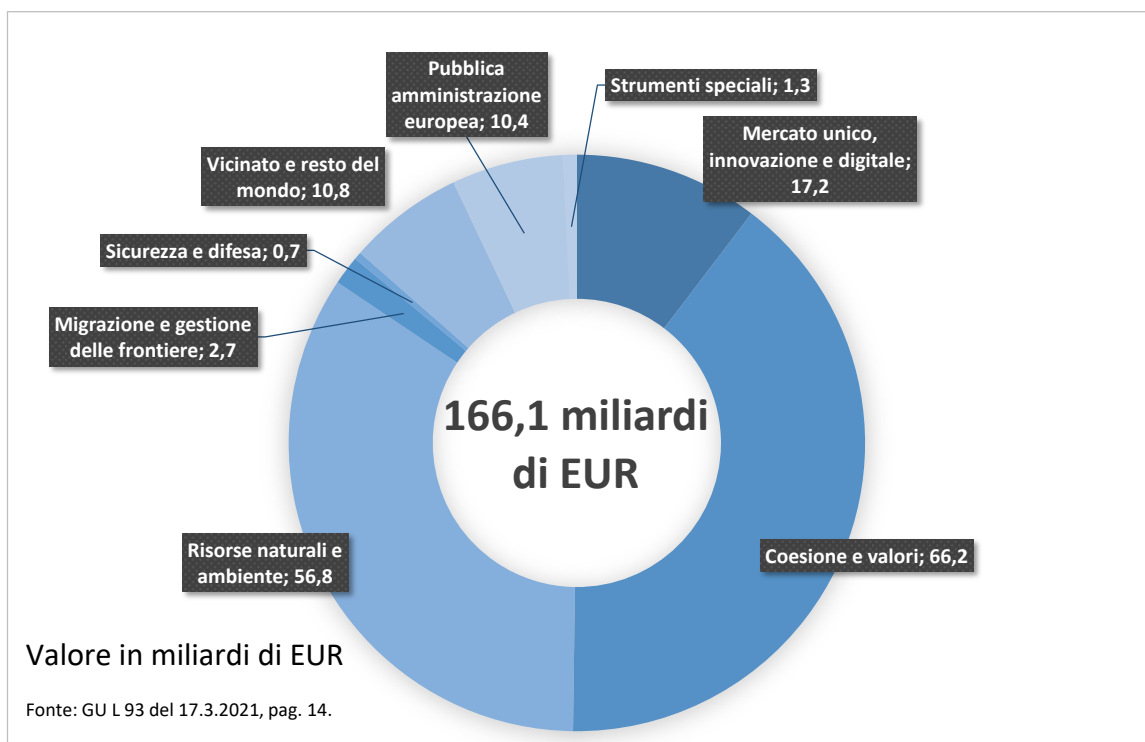
<sup>5</sup> Le RPT sono costituite principalmente da dazi doganali previa detrazione dell'aliquota di trattenuta del 25 %.

**Figura 1 – Entrate dell'UE nel 2021**



L'Unione europea finanzia le proprie politiche utilizzando tali risorse (cfr. **figura 2**).

**Figura 2 – Spese dell'UE nel 2021**





Benché la sua esecuzione avvenga su base annuale<sup>6</sup>, il bilancio rientra nel bilancio a lungo termine dell'Unione, il quadro finanziario pluriennale (QFP) che indica i limiti di spesa per sette anni.

## 2. PUNTI SALIENTI DEL 2021

La presente sezione riepiloga i principali atti adottati e la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea ("la Corte") in materia di tutela degli interessi finanziari nel 2021.

### 2.1. Principali atti adottati

La **tabella 1** illustra i principali atti legislativi adottati nel 2021. Nel corso di tale anno è stata adottata un'ampia serie di regolamenti riguardanti i programmi di spesa per il periodo 2021-2027. Tali atti contengono disposizioni specifiche che ribadiscono la competenza dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) e della Procura europea (EPPO) in materia di tutela degli interessi finanziari dell'UE e impongono ai paesi terzi partecipanti ai programmi di concedere alla Commissione, all'OLAF e alla Corte dei conti europea (CCE) i diritti e gli accessi necessari per esercitare in modo esaustivo le rispettive competenze.

La tabella non contiene il riferimento a tali regolamenti.

*Tabella 1 – Principali atti adottati*

| Titolo   | Descrizione del modo in cui l'atto tutela gli interessi finanziari dell'UE   |
|--|--|
| <b>Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza<sup>7</sup>.</b>   | Il "regolamento RRF". L'articolo 22 contiene disposizioni sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione <sup>8</sup> .   |
| <b>Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021, recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti<sup>9</sup></b> | Il considerando 71 ribadisce la competenza dell'OLAF e dell'EPPO per la tutela degli interessi finanziari dell'UE per i programmi interessati.<br><br>L'articolo 69 impone agli Stati membri di assicurare la legittimità e regolarità delle spese e di adottare tutte le azioni necessarie per prevenire, individuare, rettificare e segnalare le irregolarità, comprese le frodi. Garantisce inoltre che la Commissione, l'OLAF e l'ECA abbiano l'accesso di cui hanno bisogno alle informazioni sui titolari effettivi dei destinatari dei fondi UE.<br><br>A norma dell'articolo 74, le autorità di gestione sono tenute a porre in atto misure e procedure antifrode efficaci e proporzionate, tenendo conto dei rischi |

<sup>6</sup> Per la procedura di adozione annuale del bilancio dell'UE, cfr.: [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/about\\_the\\_european\\_commission/eu\\_budget/budgetary-procedure.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/about_the_european_commission/eu_budget/budgetary-procedure.pdf).

<sup>7</sup> GU L 57 del 18.2.2021, pag. 17.

<sup>8</sup> La sezione 5.2 contiene ulteriori informazioni sulla sua attuazione.

<sup>9</sup> GU L 231 del 30.6.2021, pag. 159.

|   |   |
|---|---|
|   | individuati.<br>L'allegato XII stabilisce le modalità dettagliate e il modello per la segnalazione di irregolarità.   |
| <b>Regolamento (UE) 2021/785 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2021, che istituisce il programma antifrode dell'Unione e abroga il regolamento (UE) n. 250/2014<sup>10</sup>.</b> | Il programma antifrode dell'Unione, il successore del programma Hercule III, finanzia attività volte a combattere la frode e le altre attività illecite che ledono gli interessi finanziari dell'Unione <sup>11</sup> . |

## 2.2. Giurisprudenza in materia di tutela degli interessi finanziari

La Corte di giustizia dell'Unione europea garantisce l'uniformità dell'applicazione e dell'interpretazione del diritto dell'Unione europea. Nel 2021 la Corte ha pronunciato tre decisioni in materia di tutela degli interessi finanziari dell'Unione.

### Numero e descrizione della causa

#### **C-130/19<sup>12</sup>, *Corte dei conti europea/Karel Pinxten*.**

Nel caso di specie, la Corte di giustizia ha dichiarato che un ex membro della Corte dei conti europea aveva violato gli obblighi derivanti dalla sua carica di membro della Corte dei conti, compiendo una serie di atti, tra cui l'uso irregolare delle risorse di tale istituzione per finanziare attività non connesse con le sue funzioni e l'uso di una carta carburante fornita dalla Corte dei conti per l'acquisto di carburante per veicoli di terzi. La Corte ha privato l'ex membro della Corte dei conti di due terzi del suo diritto alla pensione. Nella sua sentenza, la Corte ha sottolineato che è importante che i membri della Corte dei conti ispirino al massimo rigore il loro comportamento e facciano prevalere in ogni momento l'interesse generale dell'Unione non solo sugli interessi nazionali, ma anche sugli interessi personali. A tale riguardo, la Corte ha concluso che se tutte le persone alle quali sono affidate alte cariche in seno ad istituzioni e organismi dell'UE devono osservare le norme più rigorose in materia di comportamento, la funzione specifica che incombe alla Corte dei conti, ossia verificare la regolarità della spesa dell'UE e la sana gestione finanziaria, ha aumentato ulteriormente la gravità delle irregolarità commesse dall'ex membro della Corte dei conti.

#### **C-360/20<sup>13</sup>, *Ministerul Lucrărilor Publice, Dezvoltării și Administrației/NE*.**

In tale decisione, la Corte ha ritenuto che la nozione di "frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione", ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1, lettera a), della convenzione PIF<sup>14</sup> non comprenda soltanto il percepimento illecito di fondi provenienti dal bilancio dell'UE, ma anche la loro ritenzione illecita. La frode può quindi assumere la forma di un inadempimento agli obblighi di dichiarazione successivamente al percepimento di detti fondi. Di conseguenza, la frode ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1, lettera a), della convenzione PIF include l'utilizzo doloso di dichiarazioni false o inesatte presentate successivamente all'esecuzione del progetto che beneficia di un finanziamento dell'UE, per creare l'illusione del rispetto degli obblighi previsti per il periodo di sostenibilità del progetto dal contratto di finanziamento, al fine di trattenere, indebitamente, fondi provenienti dal bilancio dell'Unione.

La Corte ha aggiunto che la legislazione nazionale, secondo la quale una persona non può essere perseguita per tali dichiarazioni se non qualora esse siano rese durante l'esecuzione del progetto, è incompatibile con l'articolo 325 TFUE. Tuttavia, affinché i diritti fondamentali degli interessati siano rispettati, gli organi giurisdizionali nazionali non saranno tenuti a interpretare tale legislazione nazionale come applicabile a

<sup>10</sup> GU L 172 del 17.5.2021, pag. 110.

<sup>11</sup> Per ulteriori informazioni, cfr. sezione 4.2.2.

<sup>12</sup> Sentenza del 30 settembre 2021, ECLI:EU:C:2021:782.

<sup>13</sup> Sentenza del 14 ottobre 2021, ECLI:EU:C:2021:856.

<sup>14</sup> Convenzione elaborata in base all'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. 49).

dichiarazioni rese successivamente al periodo di attuazione del progetto qualora ciò comporti una violazione del principio di legalità dei reati e delle pene in diritto penale. In caso di potenziale violazione, spetterà al legislatore nazionale adottare le misure appropriate.

#### **C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 e C-840/19<sup>15</sup>, Euro Box Promotion e a..**

La Corte di giustizia dell'Unione europea è stata chiamata a pronunciarsi sulla compatibilità con il diritto dell'Unione della giurisprudenza della Corte costituzionale rumena sulle norme di procedura penale applicabili ai procedimenti per frode e corruzione. Nel 2018 la Corte costituzionale rumena ha ribaltato le sentenze dell'Alta Corte di cassazione e giustizia rumena che condannavano diverse persone per frode in materia di IVA, corruzione ed esercizio di influenza in relazione alla gestione di fondi UE, affermando, sostanzialmente, che i collegi giudicanti che avevano esaminato le cause erano stati costituiti in maniera irregolare. Un organo giurisdizionale rumeno di grado inferiore ha proposto un rinvio pregiudiziale alla Corte in merito alla questione, tra l'altro, dell'eventualità che la giurisprudenza della Corte costituzionale avesse dato luogo a un rischio sistemico di impunità nella lotta contro la frode e la corruzione, in particolare dato che i reati rimarranno impuniti a causa del sopraggiungere della prescrizione.

Nella sua sentenza la Corte ha ritenuto che, sebbene le norme che disciplinano l'organizzazione del sistema giudiziario negli Stati membri rientrino, in linea di principio, nella competenza degli Stati membri, tali norme devono tuttavia essere coerenti con i loro obblighi ai sensi del diritto dell'Unione. Tali obblighi comprendono la lotta contro le attività illegali, compresi i reati di corruzione, lesive degli interessi finanziari dell'Unione con misure dissuasive ed effettive. Il requisito di effettività si applica tanto ai procedimenti e alle sanzioni per tali reati quanto all'esecuzione delle sanzioni irrogate. Spetta innanzitutto al legislatore nazionale garantire che il regime procedurale applicabile a tali reati non presenti un rischio sistemico d'impunità. Gli organi giurisdizionali nazionali, dal canto loro, non devono applicare disposizioni nazionali che impediscano l'applicazione di sanzioni effettive e dissuasive. Nel caso di specie, la conseguenza dell'applicazione della giurisprudenza della Corte costituzionale rumena consiste nel fatto che le fattispecie di frode e corruzione in questione devono essere riesaminate, se necessario a più riprese, in primo grado e/o in appello. Ciò può portare alla loro prescrizione, con il risultato che coloro che occupano le massime cariche dello Stato rumeno che sono stati condannati per frode o corruzione non sono stati sanzionati in modo efficace e tale da fungere da deterrente. Il rischio di impunità diventerebbe sistemico per tale categoria di persone e metterebbe in discussione l'obiettivo della lotta alla corruzione ad alto livello. Di conseguenza, la Corte ha stabilito che l'articolo 325 TFUE e l'articolo 2 della convenzione PIF ostano a una normativa o a prassi nazionali secondo le quali non sono state pronunciate sentenze in materia di corruzione e frode in relazione all'IVA a causa di collegi giudicanti costituiti in modo irregolare, qualora ciò comporti un rischio sistemico di impunità in relazione a fatti che costituiscono gravi reati di frode ai danni degli interessi finanziari dell'Unione o di corruzione in generale. La Corte ha aggiunto che i giudici del rinvio dovevano verificare la compatibilità di tale approccio con il diritto dell'imputato a un giudice imparziale ai sensi dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali.

### **3. L'ARCHITETTURA ANTIFRODE DELL'UE**

La complessa architettura legislativa e organizzativa messa in atto per tutelare gli interessi finanziari dell'UE è il risultato di un processo continuo che dura da oltre tre decenni<sup>16</sup>. La presente sezione illustra gli sviluppi più significativi in questo settore nel 2021<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> Sentenza del 21 ottobre 2021, ECLI:EU:C:2021:1034.

<sup>16</sup> Per lo sviluppo della legislazione a tutela degli interessi finanziari dell'UE nei primi tre decenni (1989-2018) per quanto concerne l'aspetto della tutela degli interessi finanziari nel contesto dell'attività dell'UE, cfr. Commissione europea, *Trentesima relazione annuale sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea e sulla lotta contro la frode (2018)* (COM(2019) 444 final dell'11.10.2019). Per gli ultimi due anni (2019-2020) cfr., rispettivamente, Commissione europea, *Trentunesima relazione annuale sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea e sulla lotta contro la frode (2019)* (COM(2020) 363 final del 3.9.2020) e *Trentaduesima relazione annuale sulla tutela degli interessi*

## 3.1. A livello europeo

### 3.1.1. Parlamento europeo

Oltre alle sue attività legislative, il **Parlamento europeo** controlla l'esecuzione del bilancio dell'UE da parte della Commissione (e di altre istituzioni e organi) attraverso una procedura nota come "discarico". Nel 2021 il Parlamento europeo ha concesso il discarico per l'esercizio finanziario 2019<sup>18</sup> e ha avviato la procedura per l'esercizio finanziario 2020<sup>19</sup>. La **commissione per il controllo dei bilanci** (CONT) svolge un ruolo centrale nella procedura di discarico e redige altresì una relazione annuale sulla tutela degli interessi finanziari dell'UE. Tale relazione fornisce orientamenti strategici per la Commissione e gli Stati membri una volta adottata come risoluzione del Parlamento in sessione plenaria. Nel 2021 diverse riunioni della CONT si sono concentrate sulle attività dell'OLAF; il quale è stato invitato a presentarvi i suoi risultati.

#### *Istantanea 1 - La risoluzione del Parlamento europeo sulla tutela degli interessi finanziari dell'UE per il 2019*

La risoluzione del Parlamento europeo per il 2019 è stata adottata in occasione della sua sessione plenaria del 7 luglio 2021, dopo aver ricevuto il voto favorevole della commissione CONT il 21 giugno 2021<sup>20</sup>.

La risoluzione esprime un parere ampiamente positivo pur raccomandando un'ulteriore azione della Commissione in una serie di settori legati alla lotta contro la frode. Prende atto della diminuzione del numero di irregolarità fraudolente e non fraudolente segnalate nel 2019 e chiede una più stretta cooperazione da parte degli Stati membri in materia di scambio di informazioni. Tale risoluzione riconosce gli sforzi compiuti dalla Commissione per riformare il panorama della lotta antifrode e chiede che l'OLAF e l'EPPO ricevano risorse adeguate. La risoluzione sottolinea il ruolo fondamentale della capacità di rilevamento e invita la Commissione a continuare a sostenere gli Stati membri al fine di garantire che sia migliorata la qualità dei controlli e che il numero di tali controlli sia aumentato. Il Parlamento europeo chiede alla Commissione in particolare di:

- creare un sistema di segnalazione e monitoraggio digitale interoperabile che consenta segnalazioni tempestive, uniformi e standardizzate da parte degli Stati membri nel settore della gestione concorrente;
- adottare una strategia antifrode che coinvolga gli Stati membri;
- presentare una proposta legislativa in materia di assistenza amministrativa reciproca nel settore delle spese dell'UE;

---

*finanziari dell'Unione europea e sulla lotta contro la frode (2020) (COM(2021) 578 final del 20.9.2021).*

<sup>17</sup> L'architettura antifrode dell'UE e i principali attori coinvolti sono stati presentati nel documento COM(2021) 444 final, *cit.*, sezione 3, pagg. 11-19.

<sup>18</sup> 2020/2140(DEC) del 28.4.2021.

<sup>19</sup> 2021/2106(DEC). Il Parlamento europeo ha adottato la risoluzione sul discarico nel maggio del 2021. Ha approvato la risoluzione sul discarico riguardante la Commissione che accompagna la decisione sul discarico, con 451 voti favorevoli, 175 contrari e 17 astensioni.

<sup>20</sup> Fascicolo di procedura 2020/2246(INI), Tutela degli interessi finanziari dell'UE - lotta contro la frode - relazione annuale 2019.

- includere nella sua proposta di revisione del regolamento finanziario proposte relative a massimali per persona fisica per quanto riguarda la politica agricola comune (PAC) e i fondi di coesione;
- estendere il sistema di individuazione precoce e di esclusione (EDES) alla gestione concorrente e
- sostenere e proteggere il giornalismo investigativo.

### 3.1.2. Consiglio

Il **gruppo di lavoro del Consiglio "Lotta antifrode"** si occupa di questioni relative alla tutela degli interessi finanziari dell'UE e alla lotta contro la frode e altre attività illecite che ledono tali interessi. Si occupa anche di questioni riguardanti l'OLAF e il suo comitato di vigilanza.

Tale gruppo di lavoro ha il compito di esaminare:

- proposte legislative in materia di lotta contro la frode e attività dell'OLAF;
- relazioni annuali sulla tutela degli interessi finanziari dell'UE.

L'OLAF ha rappresentato la Commissione in seno a vari gruppi di lavoro del Consiglio, in particolare al gruppo di lavoro "Lotta antifrode".

### 3.1.3. Commissione europea

La **Commissione europea** definisce le strategie e traduce in politiche e iniziative gli obiettivi politici generali elaborati collettivamente dalle istituzioni dell'UE. Le direzioni generali della Commissione gestiscono politiche specifiche e i relativi programmi di spesa che le sostengono. Al fine di proteggere meglio il bilancio dell'UE, nel 2019 la Commissione ha adottato la sua strategia antifrode (Strategia antifrode della Commissione (CAFS)), accompagnata da un piano d'azione.

#### ***Istantanea 2 – Stato di avanzamento dell'attuazione del piano d'azione che accompagna la CAFS.***

La strategia antifrode della Commissione ("CAFS") e il relativo piano d'azione, che comprende 63 azioni, svolgono un ruolo importante nella prevenzione dei potenziali usi impropri dei fondi UE. Coordinati dall'OLAF, i servizi competenti della Commissione hanno compiuto ottimi progressi nell'attuazione delle azioni e sono quindi sulla buona strada per rispettare la scadenza del dicembre 2021 fissata per il loro completamento. A giugno del 2022 erano state completate 59 delle 63 azioni (circa il 94 %) <sup>21</sup>.

La strategia si pone due obiettivi principali, ossia migliorare: i) la raccolta e l'analisi di dati e ii) il coordinamento, la cooperazione e i processi.

In linea con il primo obiettivo, l'OLAF ha intensificato il proprio lavoro di analisi, in particolare sviluppando un quadro di riferimento per il rischio per il dispositivo per la ripresa e la resilienza, che tratta potenziali gravi irregolarità (frode, corruzione e conflitti di interesse) derivanti dall'attuazione di detto dispositivo. Ha inoltre avviato uno studio sul futuro sviluppo del sistema di gestione delle irregolarità (IMS), al fine di affrontare le questioni relative all'interoperabilità e migliorare la segnalazione da parte degli Stati membri.

<sup>21</sup> Per lo stato di avanzamento dell'attuazione del piano d'azione della CAFS, cfr. il documento "Piano d'azione CAFS - Stato di avanzamento nel giugno 2022" che accompagna la presente relazione.

Conformemente al secondo obiettivo della CAFS, sono proseguiti i progressi su una serie di azioni volte a promuovere il coordinamento e la cooperazione tra i servizi della Commissione e a dotare quest'ultima di un sistema più efficace di vigilanza antifrode. Sono stati intensificati i contatti e la cooperazione tra i servizi della Commissione, soprattutto mediante riunioni periodiche di gruppi di rappresentanti della Commissione, istituiti secondo la modalità di gestione o un tema, sotto l'egida della rete per la prevenzione e l'individuazione delle frodi (FPDNet) diretta dall'OLAF.

La Commissione si è altresì impegnata a migliorare il monitoraggio del seguito dato alle raccomandazioni dell'OLAF, che costituiscono una parte essenziale degli sforzi compiuti per reintegrare nel bilancio dell'UE i fondi spesi indebitamente. La Commissione e l'OLAF hanno unito gli sforzi per aumentare l'efficienza di tale monitoraggio e hanno fatto il punto su circa 1 700 raccomandazioni finanziarie indirizzate ai servizi e alle agenzie esecutive della Commissione tra il 2012 e il 2020. In totale, la somma degli importi di cui si raccomandava il recupero per il periodo 2012-2020 equivale a oltre 7 miliardi di EUR, di cui quasi il 40 % riguarda cinque casi importanti di sottovalutazione a livello doganale<sup>22</sup>.

Al fine di continuare a garantire l'attività antifrode all'interno della Commissione, nonché di tener conto sia delle restanti azioni del piano d'azione della CAFS del 2019 sia delle nuove priorità della Commissione, l'OLAF sta valutando una revisione mirata del piano. Gli obiettivi principali e i principi sottostanti della CAFS restano validi e la revisione del piano d'azione dovrebbe concentrarsi su priorità della Commissione quali il nuovo quadro finanziario pluriennale, il dispositivo per la ripresa e la resilienza, la cooperazione con l'EPPO e il ruolo della digitalizzazione nella lotta contro la frode.

### **3.1.4. Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF)**

L'**Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF)** effettua indagini indipendenti su casi di frode e corruzione riguardanti i fondi dell'UE ed elabora la politica antifrode dell'Unione europea per combattere frodi, corruzione e altre attività illecite lesive degli interessi finanziari dell'UE.

#### ***Istantanea 3 – Attività dell'OLAF nel 2021***

Nel corso dell'anno sono state effettuate circa 1 100 selezioni, che hanno portato all'apertura di 234 nuovi casi di indagine. Complessivamente, nel corso dell'anno sono state concluse con successo 212 indagini, che hanno portato l'OLAF a formulare 294 raccomandazioni finanziarie, giudiziarie, disciplinari e amministrative rivolte alle autorità competenti dell'UE e nazionali. La maggior parte di tali raccomandazioni ha riguardato il recupero di fondi UE da parte delle autorità europee e nazionali in questione per un importo pari a 527,4 milioni di EUR nel 2021. Grazie al lavoro dell'OLAF, è stata impedita la spesa indebita di oltre 340 milioni di EUR.

Le indagini dell'OLAF hanno evidenziato numerose nuove tendenze nelle attività fraudolente, quali le frodi legate alla COVID-19, alla transizione verde e alla gestione dei rifiuti.

Il 5 luglio 2021 l'OLAF e l'EPPO hanno firmato un accordo di lavoro al fine di ottimizzare la cooperazione operativa. Tale cooperazione sta già producendo risultati tangibili. Nel 2021 l'OLAF è stato una fonte importante di informazioni per l'EPPO<sup>23</sup>: 85 delle indagini penali di

<sup>22</sup> La sottovalutazione rilevata nel Regno Unito è già stata segnalata nella relazione PIF del 2020, *cit.*, istantanea 1, pag. 13.

<sup>23</sup> Il quadro giuridico che disciplina la relazione tra l'EPPO e l'OLAF prevede che fra i due organismi siano conclusi accordi di lavoro che definiscono gli aspetti pratici dei loro rapporti. Tali accordi sono stati firmati il 5 luglio 2021.



quest'ultimo si sono basate su relazioni di indagine dell'OLAF. Il danno totale potenzialmente recato al bilancio dell'UE dai fatti oggetto di indagine segnalati dall'OLAF nel 2021 è stato stimato a 2,2 miliardi di EUR<sup>24</sup>. Gli analisti forensi e gli investigatori dell'OLAF hanno fornito altresì un sostegno sostanziale alle indagini dell'EPPO, partecipando a colloqui con testimoni in veste di esperti e fornendo analisi dettagliate in materia doganale. L'OLAF ha avviato diverse indagini complementari che hanno prodotto diversi risultati significativi in termini di giustizia finanziaria e penale.

### 3.1.5. Procura europea (EPPO)

La **Procura europea** (EPPO), in veste di prima autorità sovranazionale responsabile dell'azione penale, ha il potere di indagare e perseguire reati lesivi degli interessi finanziari dell'UE nei 22 Stati membri dell'UE partecipanti<sup>25</sup>.

#### *Istantanea 4 - I primi sette mesi di attività operativa dell'EPPO in cifre*

L'EPPO è diventata operativa il 1° giugno 2021. Complessivamente, alla fine del 2021, l'Ufficio aveva ricevuto 2 832 segnalazioni e aveva avviato 576 indagini (515 indagini in corso al 31 dicembre 2021)<sup>26</sup>.

Le segnalazioni sono pervenute principalmente da autorità nazionali o da privati.

L'EPPO ha concluso un accordo di lavoro con l'Ufficio del procuratore generale dell'Ungheria e sono in corso negoziati sulla conclusione di un accordo di lavoro con Polonia, Irlanda e Danimarca.

Per quanto concerne il recupero dei proventi di attività criminali, sono state effettuate 81 azioni di recupero in 12 degli Stati membri partecipanti (Italia, Belgio, Germania, Romania, Cechia, Croazia, Finlandia, Lettonia, Lussemburgo, Spagna, Lituania e Portogallo). Complessivamente l'EPPO ha chiesto il sequestro di oltre 152 milioni di EUR e ha ottenuto il sequestro di oltre 147 milioni di EUR.

Conformemente al principio di legalità, l'EPPO è tenuta ad avviare indagini ogniqualvolta vi siano fondati motivi per ritenere che sia in corso la commissione di un reato di sua competenza o che un tale reato sia stato commesso. Le autorità nazionali sono giuridicamente tenute a segnalare all'EPPO qualsiasi condotta criminale in relazione alla quale quest'ultima potrebbe esercitare la propria competenza. Se le autorità nazionali hanno avviato indagini in merito a un reato di competenza dell'EPPO e quest'ultima decide di esercitare il proprio diritto di avocazione, dette autorità sono tenute a trasferirle i propri casi. Le indagini sono avviate dai procuratori europei delegati negli Stati membri partecipanti e supervisionate da 22 procuratori europei e dal procuratore capo europeo in Lussemburgo. I procuratori europei delegati sono integrati negli uffici dei pubblici ministeri o nelle magistrature nazionali. Tuttavia possono ricevere indicazioni per quanto riguarda il loro lavoro operativo soltanto dalla sede dell'EPPO, tramite le 15 camere permanenti o i 22 procuratori europei. Nel 2021 erano in attività 95 procuratori europei delegati e l'intenzione è di nominarne 140. Il collegio dell'EPPO si è riunito 34 volte e ha adottato 125 decisioni. Ha modificato e integrato alcune decisioni sulla base dei primi insegnamenti tratti, ad esempio, in merito all'attribuzione di casi alle camere permanenti o alla verifica delle informazioni registrate per valutare la competenza dell'EPPO.

<sup>24</sup> Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), [La relazione dell'OLAF 2021](#), pag. 38.

<sup>25</sup> Danimarca, Irlanda, Ungheria, Polonia e Svezia non partecipano all'EPPO. Si prevede che la Svezia partecipi all'EPPO nel 2023.

<sup>26</sup> Per statistiche più dettagliate, in particolare per Stato membro partecipante, cfr. Procura europea, [Relazione annuale 2021](#).

### ***Istantanea 5 – L'accordo che stabilisce le modalità di cooperazione tra la Commissione e l'EPPO***

Il quadro giuridico che disciplina l'EPPO prevede che essa stabilisca e mantenga relazioni di cooperazione con la Commissione al fine di tutelare gli interessi finanziari dell'UE. A tal fine, i due soggetti hanno concluso un accordo che stabilisce le modalità di cooperazione.

L'accordo, firmato il 18 giugno 2021, specifica le disposizioni amministrative per l'attuazione degli obblighi reciproci di informazione e consultazione stabiliti nel regolamento che istituisce la Procura europea. Tali disposizioni mirano, da un lato, a consentire all'EPPO di indagare e perseguire in maniera efficace i crimini lesivi del bilancio dell'UE e, dall'altro, a consentire ai servizi della Commissione di garantire un adeguato seguito amministrativo, finanziario e disciplinare alle indagini dell'EPPO, anche attraverso misure cautelari destinate a proteggere il bilancio dell'UE.

L'accordo precisa in particolare: a) le tipologie specifiche di informazioni o consultazioni da trasmettere in ciascun caso; b) i punti di contatto pertinenti; c) le procedure, gli strumenti di comunicazione, il modello e le scadenze applicabili e d) le condizioni alle quali l'EPPO può accedere a banche dati specifiche pertinenti gestite dalla Commissione. Comprende altresì un riferimento alla stretta e tempestiva cooperazione tra la Commissione e l'EPPO per quanto concerne l'applicazione del regolamento (UE) 2020/2092 relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione.

### **3.1.6. Corte dei conti europea (CCE)**

La **Corte dei conti europea** (CCE) valuta l'economia, l'efficacia, l'efficienza, la legittimità e la regolarità dell'azione svolta dall'UE per migliorare la rendicontabilità, la trasparenza e la gestione finanziaria.

### ***Istantanea 6 – La relazione annuale della Corte dei conti europea***

Ogni anno la Corte dei conti europea controlla le entrate e le spese del bilancio dell'UE e formula un parere sull'affidabilità dei conti annuali e sulla misura in cui le entrate e le spese rispettano la normativa in vigore. La relazione annuale per l'esercizio finanziario 2020 è stata pubblicata il 26 ottobre 2021<sup>27</sup>.

La Corte dei conti europea ha concluso che i conti non erano inficiati da inesattezze rilevanti. Per quanto riguarda la regolarità delle operazioni, la stessa ha concluso che le entrate erano esenti da errori rilevanti. In merito alle spese, dai risultati dell'audit è emerso che il livello di errore stimato era rimasto invariato rispetto all'anno precedente, pari a 2,7 %. Le spese ad alto rischio che constano principalmente di spese eseguite a titolo di rimborso sono state inficiate da un livello di errore rilevante. Nel 2021 sono stati segnalati all'OLAF sei casi di sospetta frode.

### **3.1.7. Eurojust**

**Eurojust**, l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale, coordina il lavoro svolto dalle autorità nazionali, degli Stati membri e di paesi terzi, per indagare e perseguire la criminalità transfrontaliera. Nell'ambito della tutela degli interessi finanziari dell'UE, tale agenzia svolge il proprio ruolo principalmente in relazione agli Stati membri che non partecipano all'EPPO.

<sup>27</sup> Corte dei conti europea, [Relazione annuale sull'esecuzione del bilancio dell'UE per l'esercizio finanziario 2020](#), 26.10.2021.



### *Istantanea 7 – Punti salienti dell'attività di Eurojust nel 2021*

Nel 2021 Eurojust ha proseguito le proprie attività operative in materia di lotta contro le frodi che incidono sul bilancio dell'UE e altri reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, in collaborazione con l'EPPO, l'OLAF ed Europol. Nel quadro della cooperazione in materia di lotta contro la frode, Eurojust ha partecipato nell'operazione SENTINEL, volta a proteggere i fondi legati all'iniziativa NextGenerationEU contro le frodi, la corruzione e qualsiasi altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari dell'UE (cfr. **istantanea 11**).

La cooperazione tra Eurojust e l'EPPO è iniziata nel 2021. Dopo la firma dell'accordo di lavoro nel febbraio del 2021, Eurojust ha iniziato a collaborare alle indagini con l'EPPO subito dopo che quest'ultima è diventata operativa il 1° giugno 2021.

L'OLAF è rimasto un partner operativo importante di Eurojust nel 2021, partecipando a diverse riunioni di coordinamento su casi che incidono sul bilancio dell'UE. I due organismi hanno altresì stabilito un nuovo flusso di lavoro per intensificare la cooperazione e hanno continuato a lavorare alla valutazione delle squadre investigative comuni (SIC) a cui ha partecipato l'OLAF. Come negli anni precedenti, Eurojust e OLAF hanno continuato a condividere le proprie competenze in materia di lotta contro la frode. A seguito del seminario organizzato da Eurojust per gli investigatori dell'OLAF nel 2020, nel 2021 esperti di Eurojust hanno partecipato a presentazioni dell'OLAF su studi di casi, su metodi di analisi dei dati nonché sul quadro giuridico riveduto applicabile alle indagini dell'OLAF.

### **3.1.8. Europol**

**Europol**, l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto funge da centro di sostegno alle operazioni di contrasto, da punto nodale di informazione sulle attività criminali e da centro di competenze in materia di attività di contrasto.

### *Istantanea 8 – Europol nel 2021*

Nel settembre del 2021, il Centro europeo per la lotta alla criminalità finanziaria ed economica (EFECC) di Europol, in collaborazione con le autorità italiane, ha tenuto una riunione ad alto livello in materia di contrasto a Roma e ha concordato il seguente principio: qualsiasi minaccia al dispositivo per la ripresa e la resilienza incide sul benessere finanziario dell'UE.

Sempre nel settembre del 2021, Europol, OLAF, EPPO, Eurojust e 21 Stati membri hanno unito le forze nel quadro dell'operazione SENTINEL (cfr. **istantanea 11**).

## **3.2. A livello dei singoli Stati membri**

### **3.2.1. Servizi di coordinamento antifrode (AFCOS)**

Dal 2013<sup>28</sup> gli Stati membri sono tenuti a designare un **servizio di coordinamento antifrode** (AFCOS) per agevolare una cooperazione e uno scambio di informazioni efficaci con l'OLAF, ivi

<sup>28</sup> Conformemente all'articolo 12 bis del 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), come modificato dal regolamento (UE, Euratom) 2016/2030 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 ottobre 2016 (GU L 317 del 23.11.2016, pag. 1) e dal regolamento (UE, Euratom) 2020/2223 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 dicembre 2020 (GU L 437 del 28.12.2020, pag. 49).

includere informazioni di carattere operativo. Gli Stati membri sono liberi di decidere dove collocare al meglio l'AFCOS nella propria struttura amministrativa nazionale e quali poteri attribuire a tale servizio.

Il mandato dell'AFCOS può variare in funzione delle circostanze specifiche del paese. In tutti i casi, tuttavia, il suo mandato dovrebbe comprendere la garanzia della cooperazione con l'OLAF e il coordinamento, nello Stato membro interessato, delle attività e degli obblighi legislativi, amministrativi e investigativi relativi alla tutela degli interessi finanziari dell'UE.

#### ***Istantanea 9 – Misure adottate dagli Stati membri nel 2021<sup>29</sup>***

Lussemburgo e Lettonia hanno rafforzato i propri AFCOS. In **Lussemburgo**, il gruppo AFCOS è stato rafforzato per garantire un coordinamento adeguato nella lotta contro le frodi e la tutela degli interessi finanziari dell'UE. La **Lettonia** ha segnalato l'adozione di una nuova legge e di un relativo manuale di procedura con l'obiettivo di garantire che il suo AFCOS disponga di diritti giuridici: *a)* per partecipare e fornire assistenza ai controlli in loco dell'OLAF, *b)* per richiedere informazioni o documenti a privati e *c)* per ricevere informazioni su conti bancari nel quadro di indagini amministrative.

**Grecia, Spagna e Svezia** hanno segnalato le misure adottate dai rispettivi AFCOS al fine di aiutare le autorità di gestione a segnalare meglio possibili frodi alle agenzie di contrasto.

### **3.2.2. Strategie nazionali antifrode (NAFS)**

Il continuo incoraggiamento fornito dalla Commissione agli Stati membri affinché adottino **strategie nazionali antifrode** (NAFS) ha determinato un aumento costante del numero di strategie NAFS adottate. Alla fine del 2021, 17<sup>30</sup> Stati membri avevano adottato o aggiornato una strategia nazionale antifrode e degli 11<sup>31</sup> che non ne avevano ancora adottata una, 4<sup>32</sup> hanno comunicato di essere in procinto di redigerne una oppure hanno segnalato l'imminente adozione di una siffatta strategia.

---

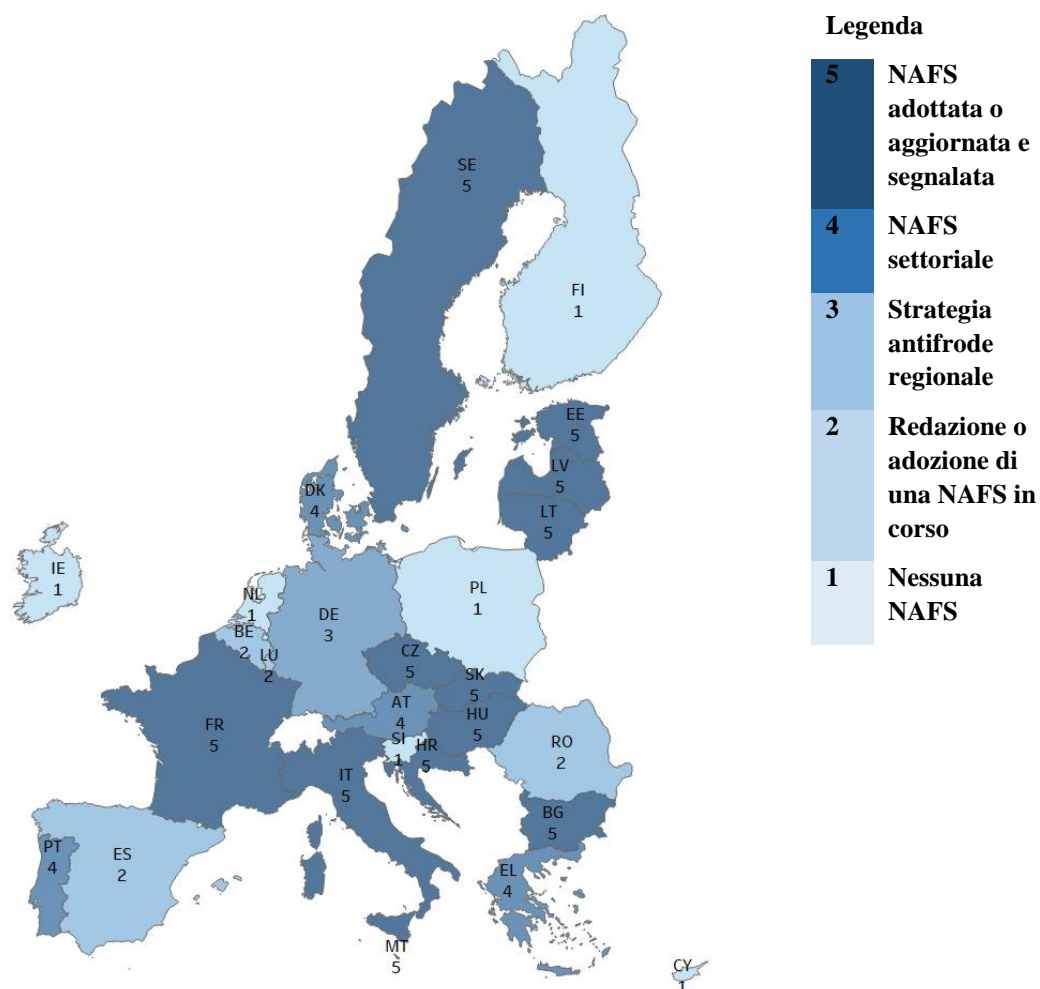
<sup>29</sup> Per ulteriori informazioni sulle iniziative nazionali volte a rafforzare la tutela degli interessi finanziari dell'UE, cfr. il documento "Misure adottate dagli Stati membri per tutelare gli interessi finanziari dell'UE nel 2021 – Attuazione dell'articolo 325 TFUE" che accompagna la presente relazione.

<sup>30</sup> Belgio, Cechia, Danimarca, Germania, Estonia, Grecia, Francia, Croazia, Italia, Lettonia, Lituania, Ungheria, Malta, Austria, Portogallo, Slovacchia e Svezia. Di questi, Germania e Portogallo non avevano ancora trasmesso i documenti necessari all'OLAF. L'Austria aveva riferito nel 2020 di disporre di una strategia sino alla fine dell'anno, ma non ha trasmesso ulteriori aggiornamenti per il 2021.

<sup>31</sup> Belgio, Irlanda, Spagna, Cipro, Lussemburgo, Paesi Bassi, Polonia, Romania, Slovenia, Finlandia.

<sup>32</sup> Belgio, Spagna, Lussemburgo, Romania.

Figura 3 – NAFS: situazione attuale dell'adozione



Sebbene la copertura e il contenuto delle strategie continuino a variare tra gli Stati membri<sup>33</sup> e talune strategie debbano essere aggiornate, la situazione generale è migliorata rispetto al 2020. A seguito alle raccomandazioni della Commissione, numerose<sup>34</sup> delle strategie attuali sono state aggiornate per tener conto di nuovi rischi significativi, come quelli legati all'attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza e agli effetti della pandemia di COVID-19.

### 3.2.3. Attuazione delle raccomandazioni del 2020 da parte degli Stati membri<sup>35</sup>

Nella sua relazione del 2020 sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea la Commissione aveva rivolto agli Stati membri tre serie di raccomandazioni concernenti: a) gli aspetti trasversali della lotta contro la frode; b) le entrate e c) le spese. Tali raccomandazioni miravano a: migliorare la cooperazione tra l'UE e gli organismi nazionali; aumentare la coerenza e l'uniformità delle misure nazionali antifrode; ottimizzare il funzionamento dell'unione doganale

<sup>33</sup> Cfr. anche sezione 5.6.

<sup>34</sup> Bulgaria, Grecia, Francia, Italia, Ungheria.

<sup>35</sup> Per una panoramica completa del seguito dato dagli Stati membri, cfr. il documento "Attuazione delle raccomandazioni del 2020 da parte degli Stati membri" che accompagna la presente relazione.

e delle autorità doganali degli Stati membri; rafforzare il quadro di controllo interno e aumentare la flessibilità e la resilienza in tempi di crisi.

Per quanto concerne gli aspetti trasversali della lotta contro la frode, la Commissione ha raccomandato agli Stati membri che non avevano aderito all'EPPO di valutare l'opportunità di parteciparvi.

Dei cinque Stati membri che non fanno ancora parte dell'EPPO, la **Svezia** ha manifestato l'intenzione di aderirvi nel 2023, mentre **Danimarca, Irlanda, Ungheria e Polonia** hanno dichiarato di non avere intenzione di aderirvi<sup>36</sup>.

Nel settore delle entrate, 16<sup>37</sup> Stati membri hanno risposto di aver attuato pienamente la raccomandazione della Commissione di valutare i **rischi e le carenze delle proprie strategie nazionali di controllo doganale** messe in evidenza dalla pandemia di COVID-19, 4<sup>38</sup> l'hanno attuata in parte e 6<sup>39</sup> non l'hanno attuata. Dalle risposte emerge una serie di misure positive, quali la flessibilità dei controlli e la profilazione dei rischi, che hanno garantito che i controlli proseguissero in maniera efficiente durante la pandemia di COVID-19.

In risposta alla raccomandazione di **valutare i rischi che potrebbero non essere stati affrontati nel 2020 e di attuare misure correttive per affrontarli**, 16<sup>40</sup> Stati membri hanno attuato pienamente la raccomandazione, 3<sup>41</sup> l'hanno attuata in parte e 7<sup>42</sup> non l'hanno attuata.

Per quanto concerne le raccomandazioni sulle spese, 11<sup>43</sup> Stati membri dell'UE hanno comunicato di aver avviato **esercizi mirati di gestione dei rischi collegati all'impatto della COVID-19 e all'imminente attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza** e di aver attuato pienamente la raccomandazione; 11<sup>44</sup> lo hanno fatto solo in parte e 4<sup>45</sup> non hanno attuato la raccomandazione.

Quanto al fatto di aver o meno **migliorato le modalità di raccolta e utilizzo dei dati sottostanti e dei dati sulle irregolarità e sulle frodi rilevate**, 14<sup>46</sup> Stati membri hanno riferito di aver attuato pienamente la raccomandazione, 7<sup>47</sup> di averla attuata in parte e 5<sup>48</sup> di non averla attuata. Con l'obiettivo di migliorare la qualità dei dati con cui ha lavorato, la maggior parte degli Stati membri ha riferito di aver adattato il proprio utilizzo dei sistemi informatici quali il sistema di

---

<sup>36</sup> A Danimarca e Irlanda si applica una clausola di non partecipazione allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

<sup>37</sup> Bulgaria, Cechia, Estonia, Irlanda, Grecia, Italia, Cipro, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Ungheria, Polonia, Portogallo, Romania, Slovenia, Svezia.

<sup>38</sup> Belgio, Germania, Spagna, Francia.

<sup>39</sup> Danimarca, Croazia, Malta, Paesi Bassi, Slovacchia, Finlandia.

<sup>40</sup> Cechia, Estonia, Irlanda, Grecia, Spagna, Italia, Cipro, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Ungheria, Polonia, Portogallo, Romania, Slovenia e Svezia.

<sup>41</sup> Belgio, Bulgaria, Francia.

<sup>42</sup> Danimarca, Germania, Croazia, Malta, Paesi Bassi, Slovacchia, Finlandia.

<sup>43</sup> Danimarca, Estonia, Grecia, Italia, Cipro, Lettonia, Lussemburgo, Malta, Polonia, Portogallo, Svezia.

<sup>44</sup> Belgio, Bulgaria, Cechia, Spagna, Francia, Croazia, Ungheria, Paesi Bassi, Romania, Slovacchia, Finlandia.

<sup>45</sup> Germania, Irlanda, Lituania, Slovenia.

<sup>46</sup> Bulgaria, Grecia, Croazia, Italia, Cipro, Lettonia, Lussemburgo, Ungheria, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Slovacchia, Svezia.

<sup>47</sup> Belgio, Cechia, Danimarca, Spagna, Francia, Romania, Finlandia.

<sup>48</sup> Germania, Estonia, Irlanda, Lituania, Slovenia.

gestione delle irregolarità (IMS), Arachne<sup>49</sup>, il sistema di individuazione precoce e di esclusione (EDES)<sup>50</sup>, nonché una serie di strumenti informatici nazionali.

L'ultima raccomandazione sulle spese incoraggiava gli Stati membri ad utilizzare lo **strumento di informazione e monitoraggio integrato e interoperabile che la Commissione avrebbe messo a disposizione per il dispositivo per la ripresa e la resilienza e il bilancio dell'UE**. 19<sup>51</sup> Stati membri hanno riferito di avere attuato tale raccomandazione pienamente, 4<sup>52</sup> di averla attuata in parte e 3<sup>53</sup> di non averla attuata.

## 4. COOPERAZIONE ANTIFRODE

La lotta contro la frode è fondamentale per l'UE, non da ultimo in considerazione del ruolo che quest'ultima svolge sulla scena mondiale. La cooperazione è fondamentale per garantirne l'efficacia. La presente sezione fornisce un resoconto degli sviluppi più significativi in questo settore.

### 4.1. Cooperazione internazionale

#### 4.1.1. Cooperazione con paesi terzi e disposizioni in materia di mutua assistenza e di lotta contro la frode negli accordi internazionali

La **cooperazione con i partner internazionali** è fondamentale per proteggere i fondi dell'UE spesi al di fuori dell'Europa e la componente entrate del bilancio dell'UE. A tal fine, nel 2021 l'OLAF, congiuntamente ai servizi competenti della Commissione, ha continuato a **garantire che le convenzioni di finanziamento e altri contratti contenessero solide disposizioni antifrode**, compresa la possibilità di effettuare controlli e indagini in relazione ai fondi a cui viene data esecuzione al di fuori dell'UE. L'OLAF ha inoltre concluso accordi di cooperazione amministrativa con due autorità partner internazionali, l'Ufficio del procuratore generale dell'Ucraina e l'Organizzazione mondiale delle dogane (OMD). Tali accordi contribuiscono a promuovere strette relazioni con i partner impegnati nella lotta contro la frode fornendo un quadro di guida per la cooperazione pratica, ad esempio per la condivisione di informazioni o migliori prassi. Nel 2021 l'OLAF ha organizzato altresì eventi di sensibilizzazione online per allacciare nuovi contatti operativi con le autorità investigative in paesi terzi e per incoraggiare la segnalazione di frodi e irregolarità tramite le delegazioni dell'UE nel mondo.

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 campo doganale. Tali accordi forniscono un contributo fondamentale alla tutela degli interessi finanziari dell'UE. Attualmente sono in vigore accordi con 87 paesi, tra cui importanti partner commerciali dell'UE quali gli Stati Uniti, la Cina e il Giappone. Nel 2021 sono stati finalizzati i negoziati con i

---

<sup>49</sup> Arachne è un sistema informatico unico integrato per l'estrazione di dati e la valutazione del rischio che la Commissione ha sviluppato e messo a disposizione degli Stati membri nei settori della coesione, dell'agricoltura e del dispositivo per la ripresa e la resilienza.

<sup>50</sup> Per una descrizione del sistema, cfr. sezione 7.2.

<sup>51</sup> Bulgaria, Belgio, Cechia, Danimarca, Irlanda, Grecia, Spagna, Francia, Italia, Cipro, Lettonia, Lussemburgo, Ungheria, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Slovenia, Slovacchia.

<sup>52</sup> Croazia, Lituania, Romania, Finlandia.

<sup>53</sup> Germania, Estonia, Svezia.

paesi dell'Africa orientale e australe (ESA5)<sup>54</sup> ed erano in corso quelli con Australia e Indonesia, nonché con il Regno Unito in merito a Gibilterra.

Gli accordi di libero scambio contengono solitamente una clausola antifrode che comporta la revoca temporanea delle preferenze tariffarie in relazione a un prodotto in caso di grave frode doganale e di protratta assenza di una cooperazione adeguata a contrastarla. Tale clausola costituisce in definitiva una *conditio sine qua non* per la concessione della preferenza tariffaria a paesi terzi.

#### **4.1.2. Nona conferenza degli Stati parte della convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione e risoluzioni patrocinate dall'UE**

L'UE è parte della **convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione** (UNCAC), l'unico strumento universale anticorruzione giuridicamente vincolante. La Commissione rappresenta l'UE in tutti i processi relativi all'UNCAC, anche partecipando alle riunioni del gruppo di riesame dell'attuazione e ai gruppi di lavoro aperti sulla prevenzione della corruzione e sul recupero dei beni.

Il meccanismo di riesame dell'attuazione della convenzione è vincolante per tutte le parti della convenzione, compresa l'UE. Nel giugno del 2021 la Commissione ha annunciato all'Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine (UNODC) la propria disponibilità a sottoporsi al processo di riesame previsto dall'UNCAC<sup>55</sup>. Nel luglio del 2021 è stato ufficialmente avviato il riesame dell'attuazione.

Nel corso della nona conferenza degli Stati parte (CoSP) tenutasi a Sharm el-Sheikh, in Egitto, nel dicembre 2021, l'UE ha sottolineato i propri continui e strenui sforzi a sostegno della più ampia **partecipazione della società civile e delle organizzazioni non governative pertinenti** nella lotta contro la corruzione.

Durante la discussione generale, l'UE ha rilevato il ruolo dell'EPPO e dell'OLAF nella lotta alla corruzione e ha sottolineato l'importanza dei media e dei giornalisti investigativi. Quattro delle otto risoluzioni adottate sono state patrocinate dall'UE, in particolare quelle in materia di prevenzione della corruzione, rafforzamento della cooperazione internazionale in situazioni di emergenza, risposta alle crisi e ripresa dopo le stesse, nonché lotta regionale contro la corruzione<sup>56</sup>.

#### **4.1.3. Lotta contro il traffico illecito di prodotti del tabacco**

Il **secondo piano d'azione per contrastare il traffico illecito di tabacco** (2018-2022), presentato dalla Commissione nel dicembre del 2018 e contenente misure politiche e operative di contrasto, ha continuato ad essere attuato per tutto il 2021 e, alla fine dell'anno, numerose azioni chiave erano in corso o erano state completate.

La Commissione svolge un ruolo guida in questo settore a livello multilaterale e bilaterale con i paesi di origine e di transito. A livello multilaterale, il **protocollo sull'eliminazione del commercio illegale dei prodotti derivati dal tabacco allegato alla convenzione quadro dell'OMS per la lotta al tabagismo** è un accordo internazionale volto a ridurre significativamente il traffico illecito di tabacco nel mondo. L'OLAF, in stretta collaborazione con i servizi competenti della Commissione e gli Stati membri, si è impegnato attivamente nei lavori

---

<sup>54</sup> Comore, Madagascar, Maurizio, Seychelles e Zimbabwe.

<sup>55</sup> Con lettera del commissario Johansson indirizzata al direttore esecutivo dell'UNODC.

<sup>56</sup> Relazione finale sulla nona conferenza degli Stati parte (CoSP9).

relativi a tale protocollo. L'OLAF ha rappresentato l'UE e gli Stati membri partecipanti alla seconda riunione delle parti svoltasi nel novembre del 2021. Durante tale riunione sono state approvate le conclusioni di due gruppi di lavoro (Tracciabilità e rintracciabilità e Assistenza e cooperazione) ed è stata proposta una nuova strategia di assistenza a sostegno dell'attuazione del protocollo. Tutte le parti coinvolte hanno inoltre convenuto di continuare a lavorare a un punto focale mondiale per la condivisione di informazioni al fine di consentire ai sistemi di tracciabilità e rintracciabilità di scambiare informazioni e sostenere la lotta mondiale contro il traffico illecito di tabacco.

## **4.2. Cooperazione tra l'Unione europea e gli Stati membri**

### **4.2.1. Attività del comitato consultivo per il coordinamento nel settore della lotta contro le frodi (COCOLAF)**

Il **comitato consultivo per il coordinamento nel settore della lotta contro le frodi** ("COCOLAF") riunisce al proprio interno esperti della Commissione (rappresentata dall'OLAF) e degli Stati membri. Esso rappresenta un forum per la discussione dei principali sviluppi nella lotta contro le frodi e l'elaborazione della presente relazione. Le sue attività sono strutturate attorno a quattro gruppi di lavoro e a sessioni plenarie.

Nel 2021 sono state organizzate due riunioni plenarie a giugno e a dicembre, si sono svolte due riunioni del sottogruppo sulla segnalazione e l'analisi delle frodi e di altre irregolarità e una riunione del sottogruppo sulla prevenzione delle frodi. Tali riunioni hanno rappresentato una buona occasione per discutere delle ultime tendenze in materia di irregolarità e frodi e degli strumenti informatici utilizzati per gestire i fondi UE. Esse hanno costituito altresì un collegamento importante tra l'OLAF e i suoi partner durante la pandemia, mantenendo aperte le linee di comunicazione e consentendo ai partecipanti di condividere informazioni e migliori prassi.

La riunione annuale tra gli AFCOS degli Stati membri si è svolta a settembre, in modalità virtuale. Le discussioni si sono concentrate sul dispositivo per la ripresa e la resilienza. A dicembre il sottogruppo per la prevenzione delle frodi ha convenuto di istituire un gruppo di esperti dedicato all'utilizzo degli strumenti informatici per tutelare le risorse di detto dispositivo.

### **4.2.2. Il programma antifrode dell'UE**

Il programma Hercule III, che forniva assistenza per progetti a sostegno della lotta contro la frode e della tutela degli interessi finanziari dell'UE nel contesto del quadro finanziario pluriennale (QFP) 2014-2020, è stato sostituito dal nuovo **programma antifrode dell'Unione** (UAFP) con l'adozione del regolamento (UE) 2021/785.

Il programma antifrode dell'Unione combina tre diverse attività precedentemente distinte, ma si fonda sul successo del programma Hercule III. Il programma antifrode dell'Unione riunisce in un **unico quadro la componente finanziamento di Hercule**, il finanziamento del **sistema di informazione antifrode** (la piattaforma AFIS), volta a sostenere gli Stati membri nella mutua assistenza in materia doganale e agricola, nonché il **sistema di gestione delle irregolarità (IMS)**, per la segnalazione di irregolarità, comprese le frodi, nei casi relativi alla gestione concorrente e ai fondi dell'assistenza preadesione.

Questo **migliora le sinergie** tra i diversi assi d'azione e crea economie per le risorse, compresa la flessibilità finanziaria per riassegnare i finanziamenti a una o all'altra parte di attività all'interno del programma, laddove necessario.

Il programma antifrode dell'Unione si pone due obiettivi generali<sup>57</sup>: innanzitutto, mira a tutelare gli interessi finanziari dell'UE; in secondo luogo, intende sostenere la mutua assistenza tra le autorità amministrative degli Stati membri e la collaborazione tra queste e la Commissione per assicurare la corretta applicazione delle normative doganale e agricola.

Il programma persegue tre obiettivi specifici:

- (1) prevenire e combattere la frode, la corruzione e ogni altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari dell'UE;
- (2) favorire la segnalazione delle irregolarità, comprese le frodi, per quanto riguarda i fondi in regime di gestione concorrente e i fondi di assistenza preadesione del bilancio dell'UE;
- (3) fornire strumenti per lo scambio di informazioni e sostegno alle attività operative nel settore della mutua assistenza amministrativa in ambito doganale e agricolo.

#### ***Istantanea 10 – Analisi dell'AFIS e dell'IMS***

**AFIS** è un termine generico che designa una serie di applicazioni informatiche antifrode gestite dall'OLAF mediante un'infrastruttura tecnica comune, il cui obiettivo è 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 conta oltre 8 500 utenti finali registrati presso quasi 1 400 servizi competenti degli Stati membri, di paesi terzi partner, di organizzazioni internazionali, della Commissione e di altre istituzioni dell'UE. Esso permette di realizzare sostanziali economie di scala e sinergie nello sviluppo, nel mantenimento e nella gestione di un insieme così ampio e diversificato di servizi e strumenti informatici.

L'AFIS sostiene la **mutua assistenza in materia doganale** con strumenti di collaborazione quali **VOCU** (unità virtuale di coordinamento delle operazioni) per **operazioni doganali congiunte**, un servizio di posta elettronica sicura (AFIS Mail) e moduli specifici per lo scambio di informazioni. Fornisce inoltre sostegno tramite banche dati quali il CIS (*Customs Information System*, sistema informativo doganale) e il FIDE (*Customs Investigation Files Identification Database*, archivio d'identificazione dei fascicoli a fini doganali), il repertorio dei messaggi sullo status dei container (CSM, *Container Status Messages*) e il repertorio importazioni, esportazioni e transito (IET); fornisce altresì sostegno attraverso strumenti di analisi dei dati quali lo strumento di monitoraggio automatico (*Automated Monitoring Tool*, AMT) e applicazioni per la gestione elettronica dei flussi di lavoro quali ToSMA (*Tobacco Seizures Management Application*, applicazione per la gestione dei sequestri di sigarette). Sono in corso ulteriori sviluppi per la creazione di una piattaforma analitica nel contesto dell'AFIS a sostegno dell'attività di analisi strategica e operativa.

La base giuridica principale che disciplina il funzionamento della piattaforma AFIS è costituita dal regolamento (CE) n. 515/97 del Consiglio relativo alla mutua assistenza tra le autorità amministrative degli Stati membri e alla collaborazione tra queste e la Commissione per assicurare la corretta applicazione delle normative doganale e agricola<sup>58</sup>.

L'**IMS** è un'applicazione presente sulla piattaforma AFIS che facilita la **segnalazione di irregolarità e frodi** rilevate dalle autorità nazionali nel settore della gestione concorrente e della

<sup>57</sup> Per ulteriori informazioni, cfr. il documento "Riepilogo annuale con informazioni sui risultati del programma antifrode dell'Unione nel 2021" che accompagna la presente relazione.

<sup>58</sup> Regolamento (CE) n. 515/97 del Consiglio del 13 marzo 1997 relativo alla mutua assistenza tra le autorità amministrative degli Stati membri e alla collaborazione tra queste e la Commissione per assicurare la corretta applicazione delle normative doganale e agricola (GU L 82 del 22.3.1997, pag. 1).



preadesione nel rispetto della normativa settoriale e delle convenzioni di finanziamento. Nel 2021 è stato commissionato uno studio per individuare possibili miglioramenti al sistema in base alle esigenze degli utenti e dei portatori di interessi nonché per esaminare la possibilità di migliorare l'interoperabilità con altri sistemi informatici antifrode della Commissione, quali Arachne e l'EDES<sup>59</sup>.

### 4.2.3. Cooperazione nel settore delle entrate

#### 4.2.3.1. Il programma Dogana

Il **programma Dogana** (regolamento (UE) 2021/444), pur non affrontando direttamente la lotta contro la frode, costituisce un ausilio importante nella tutela degli interessi finanziari ed economici dell'UE e degli Stati membri. I suoi **sistemi informatici**, che costituiscono uno dei pilastri del programma, svolgono un ruolo fondamentale nell'agevolare lo scambio di informazioni e dati, comprese le informazioni sui rischi, tra gli Stati membri, rafforzando in tal modo la riscossione dei vari prelievi (ad esempio dazi doganali, IVA e accise sulle importazioni). Il programma sostiene altresì **azioni di collaborazione**, compresi gruppi di progetto, reti di esperti, seminari e attività di formazione e ulteriore sostegno allo sviluppo delle competenze umane, che consentono alle autorità degli Stati membri di condividere le buone prassi e di migliorare i controlli doganali e la riscossione dei dazi. Inoltre, il nuovo Strumento di sostegno finanziario relativo alle attrezzature per il controllo doganale (regolamento (UE) 2021/1077), destinato a essere utilizzato presso tutti i tipi di frontiera, dovrebbe sostenere l'unione doganale e il lavoro delle autorità doganali, in particolare contribuendo a tutelare gli interessi finanziari ed economici dell'UE, a garantire la sicurezza nell'UE e a proteggere l'Unione dal commercio sleale e illecito, come nel caso della contraffazione di beni, facilitando nel contempo l'attività commerciale legittima.

#### 4.2.3.2. Il programma Fiscalis

Il **programma Fiscalis** (regolamento (UE) 2021/847) comprende un'ampia gamma di azioni volta a sostenere la collaborazione tra le autorità fiscali degli Stati membri per tutelare gli interessi finanziari ed economici dell'UE e dei suoi Stati membri, anche proteggendoli contro la frode fiscale, l'evasione e l'elusione fiscale. Il programma Fiscalis offre altresì alle autorità nazionali opportunità per cooperare attraverso l'utilizzo di **sistemi informatici, attività collaborative e azioni di sviluppo delle competenze umane**.

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

Le **operazioni doganali congiunte** ("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 determinate rotte commerciali.

Oltre alle indagini relative ai casi di frode fiscale e contraffazione, l'OLAF coordina ODC su vasta scala cui l'UE partecipa insieme a partner operativi internazionali. Il sostegno fornito dall'OLAF assume forme personalizzate per ciascuna ODC e può comprendere l'uso di infrastrutture tecniche permanenti nonché di strumenti informatici e di comunicazione: in particolare la VOCU per lo scambio sicuro di informazioni, l'analisi strategica e il sostegno amministrativo e finanziario. Nel 2021 l'OLAF ha organizzato autonomamente o in modo

---

<sup>59</sup> Per una descrizione del sistema cfr. sezione 7.2.

congiunto due operazioni concernenti mascherine chirurgiche e prodotti del tabacco ed è stato coinvolto in diverse operazioni avviate dagli Stati membri, da Europol, dall'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex) o dall'OMD.

**Tabella 2 - ODC nel 2021**

| Operazione                         | Descrizione   |
|------------------------------------|---|
| <b>S'CARE FACE</b>                 | Organizzata dall'OLAF in stretto coordinamento con altre DG (DG TAXUD, DG GROW, DG SANTE e DG JUST) per migliorare le conoscenze in tutta l'UE in merito al processo di autorizzazione delle mascherine chirurgiche nell'UE, l'operazione S'CARE FACE si è svolta da gennaio a marzo del 2021. Durante l'operazione, gli Stati membri partecipanti hanno impedito a 49 milioni di mascherine chirurgiche contraffatte o scadenti di entrare nel mercato dell'UE.  |
| <b>SCORPION II</b>                 | Organizzata congiuntamente dalla missione dell'Unione europea di assistenza alle frontiere per Moldova e Ucraina (EUBAM) e dall'OLAF, questa ODC, volta a contrastare il contrabbando di prodotti del tabacco al confine orientale dell'UE, ha portato al sequestro di 8,5 milioni di sigarette.  |
| <b>POSTBOX III</b>                 | Organizzata dalle autorità doganali e dalla Guardia di Finanza italiane con il sostegno dell'OLAF, la collaborazione di Europol e la partecipazione di 20 Stati membri, questa operazione si è concentrata sul commercio illecito di prodotti contraffatti, prodotti farmaceutici e beni correlati alla COVID-19, farmaci, specie animali e vegetali minacciate di estinzione, nonché sulla sottovalutazione delle merci utilizzando tanto il web convenzionale quanto il <i>dark web</i> . L'operazione ha portato al blocco di oltre 1 400 spedizioni di merci illecite, tra cui oltre 35 000 merci contraffatte, banconote contraffatte per un valore approssimativo di 240 000 EUR, oltre 1 500 articoli di materiali legati alla COVID-19, 240 kg di sigarette e prodotti del tabacco di contrabbando e oltre 20 kg di cannabis e marijuana.   |
| <b>ATHENA V</b>                    | Operazione concernente il contrabbando di contanti nell'UE tramite servizi di corriere, servizi postali e di ritiro e recapito di pacchi. L'operazione è stata coordinata dall'amministrazione doganale spagnola e dall'OLAF con il coinvolgimento di 13 Stati membri e di Europol. Durante l'operazione sono stati controllati più di 14 000 pacchi. La valutazione dei risultati è in corso.  |
| <b>ARKTOS 3</b>                    | Operazione congiunta guidata dall'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex), e co-guidata da Lituania e Polonia con il sostegno di Interpol, OLAF, Eurojust ed Europol unitamente alle guardie di frontiera, alle forze di polizia e ai funzionari doganali di Estonia, Finlandia, Lettonia, Slovacchia e Svezia. Tale operazione mirava a colpire le frodi sulle accise, in particolare il contrabbando di tabacco, le frodi documentali e il traffico di migranti presso alcuni valichi di frontiera selezionati alle frontiere terrestri orientali dell'UE. L'operazione ha permesso alle autorità di contrasto di rilevare più di 400 prodotti innovativi del tabacco, quali sigarette elettroniche e liquidi per sigarette elettroniche. Tra le merci illegali sequestrate figuravano 6,7 milioni di sigarette illegali e 2,6 tonnellate di tabacco greggio, oltre a mezza tonnellata di droghe illegali. Quindici trafficanti sono stati arrestati e sono stati individuati più di 200 documenti falsificati. |
| <b>Attività congiunta CELBET 8</b> | Organizzata dal gruppo di esperti doganali delle frontiere terrestri orientali e sudorientali (CELBET) con il sostegno dell'OLAF, questa operazione si è concentrata sui controlli di contanti e sull'individuazione di sigarette e altri prodotti del tabacco illegali, nonché di componenti di veicoli, indumenti, scarpe e cosmetici contraffatti che entrano nell'UE attraverso il confine orientale.   |
| <b>STOP II</b>                     | Organizzata dall'Organizzazione mondiale delle dogane, si tratta della più vasta operazione mondiale guidata dalle autorità doganali, che ha coinvolto 146 amministrazioni doganali di paesi membri dell'OMD, con il sostegno di Europol, di Interpol, dell'Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine (UNODC) e dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS), nonché di case farmaceutiche e altri soggetti del settore privato. L'operazione era volta a contrastare il commercio illecito di medicinali, vaccini e dispositivi medici legati alla COVID-19. Essa ha determinato   |

| Operazione           | Descrizione   |
|----------------------|---|
|                      | il sequestro di 365,7 milioni di unità, di cui 195,5 milioni di medicinali legati alla COVID-19, 156,7 milioni di dispositivi medici (quali kit per i test per la COVID-19, mascherine chirurgiche, guanti usati, gel igienizzante e bombole di ossigeno) nonché circa 13,5 milioni di dosi di vaccini contro la COVID-19.  |
| <b>LUDUS II</b>      | Organizzata da Europol con la partecipazione dell'OLAF, dell'Ufficio dell'Unione europea per la proprietà intellettuale (EUIPO), dell'OMD e di 21 paesi, questa operazione ha portato al sequestro di oltre 5 milioni di giocattoli contraffatti e illegali, per un valore di 18 milioni di EUR. Le merci sequestrate presentavano rischi quali esposizione ad agenti chimici, strangolamento, soffocamento, scosse elettriche, danni all'udito e pericolo di incendio.   |
| <b>OPSON X</b>       | Operazione congiunta Europol/Interpol mirata a prodotti alimentari e bevande contraffatti e non conformi alle norme. L'OLAF ha condotto un'azione mirata sui vini e sulle bevande alcoliche e ha coordinato il lavoro di 19 Stati membri e 3 paesi terzi. Questa operazione ha portato al sequestro di quasi 1,8 milioni di litri di vino e bevande alcoliche da parte delle autorità doganali e di polizia europee: 215 000 litri di bevande alcoliche contraffatte, principalmente vino e vodka e 1 550 000 litri di varie bevande alcoliche, vini e birre, che violavano le norme fiscali o le norme di sicurezza alimentare.  |
| <b>SHIELD II</b>     | Organizzata da Europol. L'OLAF ha condotto con 17 Stati membri un'azione mirata contro la contraffazione di sostanze ormonali, integratori alimentari e medicinali per la disfunzione erettile, bloccando in totale l'ingresso nell'UE di 254 731 compresse e 131 027 flaconcini di vari medicinali, oltre a 278 kg di integratori alimentari.  |
| <b>DEMETER VII</b>   | Coordinata dall'OMD per contrastare il traffico illecito di rifiuti, sostanze che riducono lo strato di ozono (ODS) e idrofluorocarburi (HFC). Complessivamente a questa operazione hanno partecipato 102 agenzie di contrasto. Il ruolo dell'OLAF è stato quello di fungere da collegamento tra gli Stati membri dell'UE e i paesi terzi al fine di ottenere informazioni e intelligence, che hanno portato all'individuazione e al sequestro di oltre 4 000 tonnellate di rifiuti (ad esempio articoli elettronici usati, batterie usate, veicoli usati, macchine da stampa) e 493 articoli relativi a ODS e HFC.   |
| <b>SILVER AXE VI</b> | Operazione annuale guidata da Europol. L'OLAF vi ha partecipato fornendo competenze per l'individuazione e il tracciamento di spedizioni sospette. Nel corso dell'operazione, che ha coinvolto 35 paesi diversi, sono state sequestrate oltre 1 200 tonnellate di pesticidi illegali. L'operazione ha portato al sequestro di prodotti illegali e contraffatti per un valore stimato a 80 milioni di EUR. L'OLAF ha condiviso intelligence operativa con le autorità doganali degli Stati membri e di Cina, Ucraina, Russia e Colombia. Ha tracciato spedizioni sospette di pesticidi illegali, portando al sequestro di un totale di circa 39 tonnellate di tali prodotti. |

## 5. MISURE CHIAVE PER LA TUTELA DEGLI INTERESSI FINANZIARI DELL'UE E LA LOTTA CONTRO LA FRODE

### 5.1. Recepimento della direttiva PIF

La direttiva (UE) 2017/1371 relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale (direttiva PIF) è entrata in vigore il 5 luglio 2017. Il termine per il recepimento di tale direttiva nel diritto nazionale è scaduto il 6 luglio 2019.

Il 6 settembre 2021 la Commissione ha pubblicato la prima delle tre **relazioni sul recepimento della direttiva**, come previsto dall'articolo 18 della stessa. Tale relazione conclude che sebbene tutti gli Stati membri abbiano recepito la direttiva, sono necessarie **ulteriori azioni per affrontare le questioni in sospeso in materia di conformità**. Sottolinea inoltre che, al fine di consentire all'EPPO di condurre indagini e azioni penali efficaci, è necessario un recepimento

corretto delle definizioni, delle sanzioni, delle norme sulla giurisdizione e dei termini di prescrizione per le frodi e altri reati che ledono gli interessi finanziari dell'UE di cui alla direttiva PIF. La relazione sottolinea altresì che la cooperazione tra l'EPPO e gli Stati membri è fondamentale.

Nel dicembre del 2021 la Commissione ha deciso di avviare una **procedura di infrazione** contro otto Stati membri<sup>60</sup> per non aver recepito correttamente la direttiva PIF. Nel febbraio 2022 la Commissione ha avviato procedure di infrazione contro altri cinque Stati membri<sup>61</sup>. Infine, nel maggio del 2022 la Commissione ha avviato procedure di infrazione contro ulteriori quattro Stati membri<sup>62</sup>.

La Commissione continuerà ad adottare tutte le misure necessarie per garantire il recepimento corretto e completo della direttiva PIF, con ulteriori procedure di infrazione, se necessario.

La Commissione sta preparando una seconda relazione sul recepimento della direttiva PIF, prevista per il terzo trimestre del 2022. Tale relazione si concentrerà sull'adeguatezza della soglia in materia di IVA pari a 10 milioni di EUR e sull'efficacia delle disposizioni di cui alla direttiva nel settore della frode negli appalti pubblici, nonché sui termini di prescrizione.

## 5.2. Antiriciclaggio

Una frode ai danni del bilancio dell'UE può costituire altresì un **precursore per altri reati** (ad esempio può trattarsi di un reato presupposto). Di conseguenza, benché non direttamente connesso alla tutela del bilancio dell'UE, il quadro giuridico UE per l'antiriciclaggio e la lotta al finanziamento del terrorismo è pertinente in questo contesto.

Tutti gli Stati membri hanno riferito un pieno recepimento della quinta direttiva antiriciclaggio<sup>63</sup> relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo<sup>64</sup>.

## 5.3. Dispositivo per la ripresa e la resilienza

Il regolamento che istituisce il **dispositivo per la ripresa e la resilienza** (regolamento RRF) è entrato in vigore il 19 febbraio 2021. Tale dispositivo finanzia riforme e investimenti negli Stati membri dall'inizio della pandemia nel febbraio 2020 fino al 31 dicembre 2026. Per beneficiare del dispositivo per la ripresa e la resilienza, gli Stati membri devono presentare alla Commissione europea i propri **piani nazionali per la ripresa e la resilienza**. Ciascun piano definisce le riforme e gli investimenti da attuare entro la fine del 2026, consentendo agli Stati membri di ricevere finanziamenti fino a concorrenza di una dotazione precedentemente concordata.

Ciascun piano dovrebbe affrontare le sfide individuate nel contesto del semestre europeo<sup>65</sup>, in particolare nelle raccomandazioni specifiche per paese<sup>66</sup> del 2019 e del 2020 adottate dal

---

<sup>60</sup> Croazia, Finlandia, Grecia, Lettonia, Lussemburgo, Portogallo, Romania e Spagna.

<sup>61</sup> Belgio, Cipro, Slovacchia, Slovenia e Svezia.

<sup>62</sup> Estonia, Ungheria, Malta e Paesi Bassi.

<sup>63</sup> Direttiva (UE) 2018/843 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, che modifica la direttiva (UE) 2015/849 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo e che modifica le direttive 2009/138/CE e 2013/36/UE (GU L 156 del 19.6.2018, pag. 43).

<sup>64</sup> [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/financial-supervision-and-risk-management/anti-money-laundering-and-counter-terrorist-financing\\_en#eu](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/financial-supervision-and-risk-management/anti-money-laundering-and-counter-terrorist-financing_en#eu).

Consiglio. Dovrebbe inoltre promuovere la transizione verde e quella digitale e rendere più resilienti le economie e le società degli Stati membri. Gli investimenti dovrebbero altresì rispettare il principio "non arrecare un danno significativo"<sup>67</sup>.

Il dispositivo per la ripresa e la resilienza è uno **strumento basato sulle prestazioni**. Il rispetto dei traguardi e degli obiettivi concordati per il conseguimento delle riforme e degli investimenti previsti dai piani consente l'erogazione di sovvenzioni e prestiti a favore dello Stato membro in questione.

Il regolamento RRF<sup>68</sup> impone agli Stati membri di adottare tutte le opportune misure per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione e per garantire che l'**utilizzo dei fondi sia conforme al diritto dell'Unione e nazionale applicabile**. A tal fine, ogni Stato membro deve prevedere un sistema di controllo interno efficace ed efficiente nonché provvedere al recupero degli importi indebitamente versati o utilizzati in modo non corretto. Questo **nuovo modello di attuazione** conferisce agli Stati membri grande responsabilità per garantire che le risorse in questione siano protette contro le frodi, la corruzione, i conflitti di interesse (definiti come "irregolarità gravi") nonché la duplicazione dei finanziamenti.

**Figura 4 – Processo di valutazione dei piani nazionali**



Ciascun piano contiene pertanto una **sezione** relativa a **controlli e audit** nella quale gli Stati membri descrivono le misure (comprese le misure antifrode) che attueranno e individuano **traguardi e obiettivi specifici** per tutelare gli interessi finanziari dell'UE da gravi irregolarità e dalla duplicazione dei finanziamenti. La Commissione può valutare positivamente un piano soltanto se valuta positivamente i suoi sistemi di controllo. Quale servizio della Commissione, l'OLAF ha contribuito alla valutazione da parte della Commissione dei piani per la ripresa e la

<sup>65</sup> [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester\\_it](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester_it).

<sup>66</sup> [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/european-semester-timeline/spring-package\\_it](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/european-semester-timeline/spring-package_it).

<sup>67</sup> Nessuna misura inclusa nel dispositivo per la ripresa e la resilienza dovrebbe arrecare un danno significativo agli obiettivi quali definiti dall'articolo 17 del regolamento (UE) 2020/852 sulla tassonomia.

<sup>68</sup> Articolo 22, del regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza (GU L 57 del 18.2.2021, pag. 17).

resilienza degli Stati membri fornendo **consulenza mirata antifrode**. È attualmente in corso la cooperazione con le autorità nazionali al fine di scambiare opinioni e facilitare la diffusione di buone prassi ed esperienze (quali l'uso di strumenti informatici; cfr. anche **sezione 4.2.1**).

#### ***Istantanea 11 – Operazione SENTINEL***

Nel settembre del 2021, Europol, OLAF, EPPO, Eurojust e 21 Stati membri hanno unito le forze nel quadro dell'**operazione SENTINEL** al fine di anticipare la prevista ondata di frodi che interessa i fondi per la ripresa. A tal fine, Europol ha istituito un meccanismo interno specifico per elaborare i dati operativi, fornire assistenza negli scambi di informazioni e sostenere i casi in corso. Le attività congiunte hanno riguardato le frodi, nonché l'evasione fiscale, le frodi in materia di accise, la corruzione, la malversazione di fondi, l'appropriazione indebita e il riciclaggio di denaro. Nel febbraio del 2022 Europol e OLAF hanno pubblicato una relazione congiunta ("Valutazione delle minacce al fondo NextGenerationEU (NGEU)").

Tra gli obblighi degli Stati membri in relazione alle misure di tutela degli interessi finanziari dell'UE, spicca la raccolta di dati in merito a beneficiari, appaltatori, subappaltatori e titolari effettivi. La Commissione ha messo Arachne a disposizione degli Stati membri affinché se ne avvalgano nel quadro del dispositivo per la ripresa e la resilienza.

Alla fine del 2021 erano stati adottati 22 piani nazionali. Al 31 luglio 2022 i piani nazionali adottati erano 25<sup>69</sup>.

## **5.4. Protezione degli informatori**

Attività illecite e abusi di diritto possono verificarsi in qualsiasi organizzazione, privata o pubblica, grande o piccola. Possono assumere svariate forme, quali corruzione, frode, pratiche scorrette o negligenza. Se non affrontate, tali attività possono causare gravi danni all'interesse pubblico. Le persone che lavorano per un'organizzazione o sono in contatto con essa nell'ambito delle proprie attività professionali sono spesso le prime a venire a conoscenza di tali eventi e si trovano pertanto in una posizione privilegiata per informare coloro che possono affrontare il problema.

Gli **informatori**, ossia persone che segnalano (nell'organizzazione interessata o a un'autorità esterna) oppure divulgano (al pubblico) informazioni in merito a illeciti ottenute in ambito professionale, contribuiscono a **prevenire danni e a rilevare minacce o danni** all'interesse pubblico che potrebbero altrimenti passare inosservate.

Tuttavia, a livello europeo e nazionale, la tutela degli informatori è disomogenea e frammentata. Di conseguenza gli informatori sono spesso scoraggiati dal segnalare le loro preoccupazioni per paura di ritorsioni.

La direttiva sulla protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione, adottata il 23 ottobre 2019, ha concesso agli Stati membri fino al 17 dicembre 2021 per recepirla nel diritto nazionale. Tale atto contempla numerosi settori chiave del diritto dell'Unione, quali l'antiriciclaggio, la protezione dei dati, la tutela degli interessi finanziari dell'UE, la sicurezza alimentare e dei prodotti, la salute pubblica, la protezione dell'ambiente e la sicurezza nucleare.

Alla fine del 2021 soltanto cinque Stati membri<sup>70</sup> avevano adottato una legislazione specifica. A giugno del 2022, altri quattro Stati membri<sup>71</sup> lo avevano fatto. Soltanto uno Stato membro<sup>72</sup> non

<sup>69</sup> Ungheria e Paesi Bassi non li hanno ancora adottati.

<sup>70</sup> Danimarca, Lituania, Malta, Portogallo e Svezia.

<sup>71</sup> Croazia, Cipro, Francia e Lettonia.



ha ancora avviato alcuna procedura. Tre Stati membri<sup>73</sup> hanno addirittura ampliato l'ambito di applicazione della direttiva.

Entro il 17 dicembre 2023 la Commissione deve trasmettere al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sull'attuazione e sull'applicazione della direttiva.

## **5.5. Il pacchetto di strumenti per lo Stato di diritto**

Nel contesto del cosiddetto **pacchetto di strumenti per lo Stato di diritto**, la Commissione ha sviluppato una serie di strumenti per rispondere a diverse sfide legate allo Stato di diritto.

Rientra in tale contesto il **meccanismo europeo dello Stato di diritto**, con al suo centro la **relazione annuale sullo Stato di diritto**. Tale meccanismo mira a sviluppare una **maggior consapevolezza e comprensione degli sviluppi** negli Stati membri, per poter individuare le sfide in materia di Stato di diritto, elaborare possibili soluzioni e indirizzare il sostegno in una fase iniziale. Il meccanismo prevede altresì un processo di **dialogo annuale** tra la Commissione, il Consiglio e il Parlamento europeo, unitamente agli Stati membri, nonché ai parlamenti nazionali, alla società civile e ad altri portatori di interessi in materia di Stato di diritto.

### **5.5.1. Relazione sullo Stato di diritto: principali conclusioni e punti salienti in relazione alla tutela degli interessi finanziari dell'UE**

La relazione sullo Stato di diritto 2021<sup>74</sup>, compresi i suoi 27 capitoli sui singoli paesi, presenta sviluppi positivi e negativi, nel periodo da luglio 2020 a giugno 2021, in tutti gli Stati membri in quattro settori chiave per lo Stato di diritto: il **sistema giudiziario**; il **quadro anticorruzione**; il **pluralismo e la libertà dei media**; e **altre questioni istituzionali** relative al sistema di bilanciamento dei poteri. Le questioni relative al sistema giudiziario o al quadro anticorruzione possono incidere in maniera significativa sul modo in cui gli interessi finanziari dell'UE sono tutelati in un determinato Stato membro.

La terza relazione sullo Stato di diritto, adottata nel luglio del 2022<sup>75</sup>, concerne il periodo da luglio 2021 a giugno 2022 e comprende per la prima volta raccomandazioni specifiche indirizzate a tutti gli Stati membri, come annunciato dalla presidente von der Leyen nel discorso sullo stato dell'Unione del 2021. In linea con la natura preventiva della relazione, l'obiettivo delle raccomandazioni è sostenere gli Stati membri nell'impegno di portare avanti le riforme in corso o previste, incoraggiare gli sviluppi positivi e aiutarli a individuare gli ambiti in cui potrebbe essere necessario apportare miglioramenti o dare seguito a recenti cambiamenti o riforme, anche al fine di far fronte a sfide sistemiche in alcuni casi.

### **5.5.2. Progressi compiuti nell'attuazione del regolamento dell'UE relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione**

Il regolamento (UE, EURATOM) 2020/2092 relativo a un **regime generale di condizionalità** si prefigge l'obiettivo di tutelare il bilancio dell'Unione dalle violazioni dei principi dello Stato di diritto che compromettono o rischiano seriamente di compromettere, in maniera sufficientemente diretta, la sana gestione finanziaria del bilancio o gli interessi finanziari dell'Unione.

---

<sup>72</sup> Ungheria.

<sup>73</sup> Danimarca, Francia e Lettonia.

<sup>74</sup> COM(2021) 700 final del 20.7.2021.

<sup>75</sup> COM(2022) 500 final del 13.7.2022.

Il 2 marzo 2022 la Commissione ha adottato linee guida<sup>76</sup> che spiegano in che modo applicherà il regolamento, nonché il modo in cui saranno tutelati i diritti dei destinatari finali e dei beneficiari dei finanziamenti dell'UE (cfr. **sezione 7**).

La Commissione ha avviato una procedura ai sensi del regolamento sulla condizionalità.

## 5.6. Politica anticorruzione

Nel 2021 la Commissione ha continuato a fornire **sostegno tecnico** agli Stati membri nel settore della lotta alla corruzione e dell'integrità attraverso i suoi programmi, in particolare il **programma di sostegno alle riforme strutturali** e il nuovo **strumento di sostegno tecnico**. Il sostegno tecnico ha facilitato il riesame delle procedure di selezione e valutazione di giudici e pubblici ministeri e l'applicazione delle misure anticorruzione nel settore dell'istruzione, dell'ambiente e dello sport. Talune autorità nazionali hanno ricevuto sostegno per stabilire meccanismi di monitoraggio per il proprio piano nazionale anticorruzione, per rivedere le proprie norme di gestione dei conflitti di interesse, per garantire la supervisione della spesa pubblica o per dimostrare di essere pronte ad aderire alla convenzione anticorruzione dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE).

La Commissione organizza **seminari di condivisione delle esperienze in materia di lotta alla corruzione** in tutta l'UE. Il 13 dicembre 2021 il quattordicesimo seminario sulla condivisione di esperienze ha riunito rappresentanti degli Stati membri dell'UE, della Commissione europea, di Europol e del mondo accademico per discutere il tema della resilienza alla corruzione in tempi di crisi. La Commissione sostiene altresì **progetti volti, tra l'altro, a migliorare l'integrità e a contrastare la corruzione** negli Stati membri dell'UE. Nel 2021 sono stati finanziati nel quadro del Fondo Sicurezza interna - Polizia (ISF-Polizia) per il periodo 2014-2020 progetti anticorruzione che comprendono, tra gli altri, il progetto C.O.R.E volto a sviluppare e validare una procedura replicabile per il calcolo del rischio di corruzione negli appalti pubblici in tempi di pandemia, sulla base di una raccolta e di un trattamento incrociato di dati sugli appalti pubblici. Tale procedura mira a migliorare l'individuazione precoce del rischio di corruzione e a promuovere una base di elementi probanti più solidi per la riforma delle politiche, al servizio principalmente delle autorità anticorruzione e delle agenzie di contrasto, ma anche di giornalisti e del pubblico in generale a fini di rendicontabilità.

La Commissione incoraggia inoltre gli Stati membri ad adottare **strategie anticorruzione nazionali**, in quanto esse garantiscono che:

- gli impegni politici si traducano in azioni concrete;
- le lacune legislative o istituzionali siano affrontate in modo coerente, completo e coordinato e
- gli interventi anticorruzione siano adattati a un contesto in evoluzione.

## 6. I RISULTATI DELLE ATTIVITÀ DI CONTROLLO

### 6.1. Fonti dei dati e metodologia

La presente sezione si basa principalmente sui dati comunicati dagli Stati membri nei settori delle risorse proprie tradizionali (RPT) e della gestione concorrente nonché dai paesi candidati nel settore della preadesione. I dati relativi alle spese dirette (**sezione 6.1.2**) sono estratti dal sistema

---

<sup>76</sup> COM(2022) 1382 final del 2.3.2022.



interno di contabilità della Commissione. Il **riquadro 2** specifica in quali condizioni avvengono le segnalazioni degli Stati membri e come vengono utilizzate nella presente sezione.

### ***Riquadro 2: segnalazione di irregolarità da parte degli Stati membri***

I regolamenti settoriali in materia di RPT e fondi oggetto di gestione concorrente specificano una serie di condizioni in base alle quali gli Stati membri devono segnalare eventuali irregolarità rilevate in tali settori.

Per segnalare le irregolarità essi utilizzano due sistemi informatici: OWNRES nel settore delle RPT e IMS nel settore della gestione concorrente e della preadesione.

Per quanto riguarda le RPT, gli Stati membri devono segnalare le irregolarità e le frodi rilevate concernenti importi superiori a 10 000 EUR e specificare nella loro segnalazione se il caso rilevato si riferisce a comportamenti fraudolenti o meno.

Quanto alla gestione concorrente, si applica la medesima soglia finanziaria e gli Stati membri devono fornire una classificazione dell'irregolarità segnalata, indicando se si tratta di una frode sospetta, di una frode accertata o di una semplice irregolarità (amministrativa). Gli Stati membri possono aggiornare in qualsiasi momento le irregolarità segnalate, anche modificandone la classificazione. In caso di semplice irregolarità, si applicano ulteriori deroghe e gli Stati membri non sono tenuti a segnalare i casi:

- (1) in cui l'irregolarità consiste unicamente nella mancata esecuzione, in tutto o in parte, di un'operazione rientrante nel programma operativo cofinanziato in seguito al fallimento del beneficiario;
- (2) segnalati spontaneamente dal beneficiario all'autorità di gestione o all'autorità di certificazione prima del rilevamento da parte di una delle due autorità, prima o dopo il versamento del contributo pubblico;
- (3) rilevati e corretti dall'autorità di gestione o dall'autorità di certificazione prima dell'inclusione delle spese in questione in una dichiarazione di spesa presentata alla Commissione.

Nella presente relazione vengono utilizzate due ampie categorie per i casi segnalati dagli Stati membri: **irregolarità fraudolente** e **irregolarità non fraudolente**.

Le **irregolarità fraudolente** sono quelle per le quali gli Stati membri hanno fornito la classificazione di **frode** nel contesto delle RPT o la classificazione di **frode sospetta** o **frode accertata** in relazione alla gestione concorrente e alla preadesione.

I restanti casi sono indicati come **irregolarità non fraudolente**.

Nel 2021 sono state segnalate complessivamente 11 218 irregolarità, per un importo di circa 3,24 miliardi di EUR. In termini di numero di irregolarità segnalate la situazione è stabile rispetto al 2020, con una lieve diminuzione di circa il 5 %. Gli importi corrispondenti rappresentano tuttavia un incremento significativo rispetto all'anno precedente, essendo più che raddoppiati (+ 121 %).

Il **riquadro 3** fornisce una breve nota metodologica sulle modalità di interpretazione di tali dati e di quelli pubblicati nelle sezioni seguenti.

### ***Riquadro 3: nota metodologica***

La segnalazione di irregolarità è soggetta ad alcune limitazioni.

Per quanto riguarda le RPT, il tempo che intercorre tra il momento in cui vengono commesse le irregolarità e quello in cui vengono rilevate dipende dal tipo di controllo: i controlli allo sdoganamento consentono un rilevamento immediato, mentre i controlli a posteriori vengono

effettuati entro il termine di tre anni per la notifica di un'obbligazione doganale. Di conseguenza, l'individuazione delle irregolarità può richiedere fino a tre anni dallo svincolo della merce. La segnalazione dopo l'individuazione è generalmente rapida, tenuto conto dei termini legali specifici.

In relazione alle spese, fatta eccezione per le irregolarità fraudolente rilevate prima del pagamento, e dunque evitate, la grande maggioranza delle irregolarità segnalate (fraudolente e non fraudolente) viene rilevata durante i controlli ex post. Ciò significa che esiste un intervallo di tempo tra il momento in cui le irregolarità vengono commesse e il momento in cui vengono segnalate alla Commissione. In media tale periodo di tempo è compreso tra due anni e mezzo e tre anni<sup>77</sup>.

Gran parte della spesa dell'UE segue inoltre cicli pluriennali, con un'attuazione progressivamente crescente fino alla chiusura del programma (di solito n+2 o n+3 in relazione all'ultimo anno del ciclo, ossia 2022-2023 per quanto concerne l'attuale periodo di programmazione), che rappresenta anche anni in cui si registra un picco nella segnalazione di irregolarità.

Per questi motivi il confronto da un anno all'altro in termini di segnalazione di irregolarità non fornisce un quadro affidabile della situazione, in particolare in relazione alle variazioni riguardanti l'incidenza finanziaria, in quanto quest'ultima potrebbe essere influenzata da pochissimi casi di valore elevato.

Di conseguenza, unitamente alle variazioni annuali, la presente relazione (e il relativo documento di valutazione statistica delle irregolarità che l'accompagna) presenta altresì una prospettiva pluriennale (per periodo di programmazione per la politica di coesione e di preadesione e quinquennale per gli altri settori) al fine di limitare eventuali distorsioni dell'analisi dovute ai fattori sopra evidenziati.

## **6.2. Entrate**

Nel 2021 la Commissione ha adottato una proposta di modifica del regolamento sulla messa a disposizione<sup>78</sup> con l'obiettivo di rafforzare ulteriormente il sistema di messa a disposizione delle risorse proprie al fine di garantire pagamenti regolari e tempestivi al bilancio dell'UE. Inoltre è stata attuata una nuova strategia di esecuzione volta a consentire una reazione più rapida a rischi futuri e a proteggere meglio le RPT.

### **6.2.1. Frodi in materia di IVA**

L'EPPO ha la competenza per indagare in merito a reati gravi contro il sistema comune dell'IVA. Tali reati dovrebbero essere connessi al territorio di due o più Stati membri e comportare un danno totale di almeno 10 milioni di EUR.

Nel 2021 l'EPPO ha indagato su 91 casi di questo tipo per danni stimati a 2,5 miliardi di EUR<sup>79</sup>.

---

<sup>77</sup> Si tratta del lasso di tempo calcolato per le irregolarità segnalate nell'ambito della politica di coesione. Cfr. il documento "Valutazione statistica delle irregolarità segnalate nel 2021" che accompagna la presente relazione, sezione 4.5.1.

<sup>78</sup> Il regolamento (UE, Euratom) 2022/615 del Consiglio che modifica il regolamento (UE, Euratom) n. 609/2014 è stato adottato il 5 aprile 2022.

<sup>79</sup> Procura europea, Relazione annuale 2021, pag. 10.

## 6.2.2. Risorse proprie tradizionali

Nel 2021 la pandemia di COVID-19 ha continuato a incidere sulla vita di tutte le persone fisiche e di tutte le imprese nell'UE. Se nel 2020 la pandemia è stata vissuta come un'emergenza, nel 2021 è diventata un dato di fatto, come attestano i dati sui volumi di importazione: dopo lo scioccante calo delle importazioni dell'UE-27, pari all'11,6 % nel 2020, nel 2021 le importazioni sono aumentate del 23 %.

**Tabella 3- Entrate: irregolarità rilevate e segnalate dagli Stati membri – RPT – nel 2021**

| Settore di bilancio                 | Irregolarità fraudolente |                  | Irregolarità non fraudolente |                  | FDR <sup>80</sup> | IDR <sup>81</sup> |
|-------------------------------------|--------------------------|------------------|------------------------------|------------------|-------------------|-------------------|
|                                     | N                        | (milioni di) EUR | N                            | (milioni di) EUR |                   |                   |
| <b>Risorse proprie tradizionali</b> |                          |                  |                              |                  |                   |                   |
| <b>UE-27</b>                        | <b>482</b>               | <b>157,1</b>     | <b>3 506</b>                 | <b>366,8</b>     | <b>0,63 %</b>     | <b>1,48 %</b>     |

### RPT: variazione dei dati del 2021 rispetto alla media quinquennale 2017-2021

**- 3 %** numero di irregolarità fraudolente e non fraudolente

**+ 32 %** importi finanziari connessi a irregolarità fraudolente

**+ 13 %** importi finanziari connessi a irregolarità non fraudolente

Nel 2021 il numero di irregolarità fraudolente e non fraudolente relative alle RPT (cfr. **tabella 3**) è rimasto abbastanza stabile, con una diminuzione di appena il 3 % rispetto alla media quinquennale. Il numero di irregolarità fraudolente è aumentato dell'1 % mentre quello delle irregolarità non fraudolente è diminuito del 4 %. Di tutti i casi fraudolenti e non fraudolenti rilevati nel 2021, il 12 % è stato classificato come fraudolente. Il relativo importo

di RPT è aumentato ed è stato quello più elevato registrato negli ultimi cinque anni. Tanto per le irregolarità fraudolente quanto per quelle non fraudolente, l'importo delle RPT rilevate è aumentato rispetto alla media quinquennale, rispettivamente del 32 % e del 13 %. Complessivamente, l'importo RPT è aumentato del 18 % nel 2021 rispetto alla media registrata per il periodo 2017-2021<sup>82</sup>.

La lotta nazionale contro la frode, associata a quella dei servizi doganali, ha svolto un ruolo chiave nell'individuazione di casi fraudolenti nel 2021. Le ispezioni da parte dei servizi antifrode sono state il modo più efficace per rilevare casi fraudolenti e hanno ottenuto migliori risultati dei controlli a posteriori e dei controlli allo sdoganamento nell'individuazione dell'evasione fraudolenta dei dazi. Le irregolarità non fraudolente sono state individuate principalmente mediante controlli a posteriori.

<sup>80</sup> FDR – Tasso di individuazione delle frodi: rapporto tra gli importi finanziari relativi a irregolarità fraudolente e l'importo totale constatato e stimato di risorse proprie.

<sup>81</sup> IDR – tasso di individuazione di irregolarità: rapporto tra gli importi finanziari relativi a irregolarità non fraudolente e l'importo totale constatato e stimato di risorse proprie.

<sup>82</sup> Per un'analisi completa delle irregolarità segnalate nelle RPT, cfr. il documento "Valutazione statistica delle irregolarità segnalate per il 2021" che accompagna la presente relazione, sezione 2.

### ***Istantanea 12 – RPT: irregolarità più frequenti e tipo di merci interessate***

Gran parte dei casi segnalati nel 2021 come irregolarità fraudolente o non fraudolente riguarda la **sottovalutazione**, l'**indicazione non corretta dell'origine** o la **classificazione/designazione errata delle merci**. Il **contrabbando** rimane uno dei tipi principali di frode. **Prodotti tessili, macchine e apparecchiature elettriche** sono stati i tipi di merci maggiormente interessati da frodi e irregolarità per numero di casi e in termini monetari, seguiti da **prodotti chimici vari, calzature e prodotti del tabacco** in termini di importi e da **veicoli e materie plastiche** in termini di numero di casi. Nel 2021 la Cina è rimasta il principale paese di origine delle merci interessate da irregolarità segnalate come fraudolente o non fraudolente.

Per le merci connesse alla COVID-19, nel 2021 è stato osservato un incremento significativo degli importi segnalati come irregolari, in particolare per merci quali **disinfettanti e prodotti per la sterilizzazione, indumenti protettivi e materiali di consumo medici**. Dall'analisi emerge tuttavia che nel 2021 l'impatto delle irregolarità concernenti le merci connesse alla COVID-19 è rimasto relativamente esiguo (il 54 % del numero totale di irregolarità segnalate e il 6 % dei relativi importi).

Nel 2021 la Commissione ha continuato a svolgere, sul posto o da remoto, le proprie visite di monitoraggio e di controllo per garantire la corretta applicazione della normativa dell'UE in materia di dogane e risorse proprie tradizionali (RPT). Ove la cooperazione e i progressi compiuti nell'affrontare i problemi ancora da risolvere siano considerati insufficienti, sono in fase di applicazione misure correttive.

Come indicato nella relazione PIF 2020, tali misure correttive sono già state applicate dalla Commissione nei confronti del Regno Unito in relazione a prodotti tessili e calzature sottovalutati, provenienti dalla Cina<sup>83</sup>. L'8 marzo 2022 la Corte di giustizia dell'Unione europea ha emesso la sentenza nella causa C-213/19<sup>84</sup> contro il Regno Unito. La Commissione sta analizzando le implicazioni di tale sentenza della Corte tanto per il Regno Unito (ad esempio ricalcolo delle perdite in termini di RPT) quanto per gli altri Stati membri.

### ***Istantanea 13 – Elusione e assorbimento di misure di difesa commerciale***

Il monitoraggio delle misure di difesa commerciale esistenti è rimasto una priorità nel 2021. È stata prestata particolare attenzione alle misure di difesa commerciale laddove è stato rilevato un aumento del rischio di elusione dei dazi, attraverso pratiche di elusione<sup>85</sup>, riduzione del prezzo all'esportazione o assorbimento<sup>86</sup> del prezzo di rivendita, dopo l'istituzione di misure antidumping o compensative.

<sup>83</sup> Commissione europea, *Trentaduesima relazione annuale sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea e sulla lotta contro la frode (2020)*, istantanea 1, pag. 13.

<sup>84</sup> Sentenza dell'8 marzo 2022. ECLI:EU:C:2022:167.

<sup>85</sup> Ai sensi dell'articolo 13 del regolamento antidumping di base, l'elusione si verifica quando i produttori esportatori di paesi terzi adottano pratiche quali la spedizione del prodotto attraverso un paese non soggetto a dazi (trasbordo), modificando leggermente il prodotto in modo che non rientri nell'assoggettamento ai dazi, oppure quali l'esportazione tramite un produttore esportatore soggetto ad aliquote individuali inferiori per i dazi antidumping o compensativi (canalizzazione aziendale).

<sup>86</sup> Un'altra pratica è l'assorbimento del dazio che si verifica quando gli esportatori, nonostante le misure imposte, riducono i prezzi per superare i dazi oppure gli importatori non tengono conto del dazio corrisposto quando rivendono il prodotto nell'Unione.

Nel 2021 la Commissione ha avviato quattro inchieste relative a una possibile elusione in relazione alle importazioni di **prodotti in fibra di vetro**<sup>87</sup> dalla Turchia e dal Marocco dopo l'istituzione, nel 2020, di dazi antidumping e compensativi su tali prodotti originari della Cina e dell'Egitto. Un'inchiesta antiassorbimento è stata avviata in merito allo stesso prodotto, originario dell'Egitto. Il numero totale di inchieste di questo tipo avviate negli ultimi tre anni è salito quindi rispettivamente a undici e due. Inoltre, nel 2021 la Commissione ha stabilito che i dazi antidumping in vigore su due tipi diversi di **fogli o nastri sottili di alluminio per uso domestico** provenienti dalla Cina venivano aggirati attraverso la Thailandia, dove il prodotto era soggetto soltanto a operazioni di assemblaggio di modesta entità.

Alcuni dei casi oggetto di inchiesta, che riguardavano il trasbordo dopo che il prodotto in esame era stato inviato dalla Cina per essere sottoposto ad operazioni di assemblaggio di minore entità in Turchia e Marocco, sono emblematici delle sfide poste dalla politica cinese "One Belt, One Road" e dalla determinazione della Commissione di intraprendere un'azione decisa contro le pratiche commerciali sleali che ne derivano.

### 6.3. Spese

Sebbene siano state introdotti flessibilità e strumenti per affrontare la crisi provocata dalla pandemia di COVID-19, il bilancio dell'UE ha dovuto affrontare comunque sfide e rischi nuovi<sup>88</sup>. Nel complesso la Commissione è riuscita a mantenere un livello elevato di garanzia e copertura in materia di audit. Ciò è avvenuto anche negli Stati membri, che svolgono la maggior parte degli audit e tutti i controlli in regime di gestione concorrente.

Ciò ha garantito che la flessibilità fornita non portasse a un allentamento dei controlli. Le norme modificate introdotte nelle procedure di controllo degli Stati membri erano limitate nel tempo e nella portata, il che ha aiutato i beneficiari e gli Stati membri in circostanze difficili<sup>89</sup>.

Sono state inoltre messe in atto, o erano già in atto, solide misure di mitigazione destinate ad attenuare i rischi legati all'impossibilità di effettuare audit e controlli in loco. Tra queste figurano la sostituzione degli audit in loco con riesami documentali e audit a distanza e la possibilità di sostituire le ispezioni in loco con soluzioni informatiche (foto georeferenziate, immagini satellitari, videoriunioni, ecc.)<sup>90</sup>.

In tale contesto, e in linea con la tendenza prevista, negli ultimi cinque anni il numero di irregolarità (fraudolente e non fraudolente) segnalate, concernenti la spesa dell'UE per il periodo di programmazione 2007-2013, è diminuito, mentre le irregolarità connesse al quadro finanziario 2014-2020<sup>91</sup> sono aumentate, in maniera coerente con i cicli di attuazione, e quindi rappresentano ora la grande maggioranza delle irregolarità segnalate (circa il 90 %). Le irregolarità segnalate concernenti la spesa annuale (aiuti diretti agli agricoltori e misure di sostegno del mercato) sono rimaste stabili.

---

<sup>87</sup> I prodotti in fibra di vetro sono utilizzati, ad esempio, per la produzione di pale per turbine eoliche, nella produzione di imbarcazioni, autocarri e attrezzature sportive, nonché nei sistemi di risanamento di tubature.

<sup>88</sup> Cfr. Trentaduesima relazione PIF, *cit.*, sezione 6.2, pp. 38-42.

<sup>89</sup> Commissione europea, *Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sul seguito dato al discharge per l'esercizio finanziario 2020*, COM(2022) 331 final, 30.6.2022, pag. 2.

<sup>90</sup> *Ibidem*.

<sup>91</sup> I settori di spesa connessi ai periodi di programmazione riguardano le politiche per lo sviluppo rurale, la coesione, la pesca e le politiche interne.

**Tabella 4 - Spesa: irregolarità individuate e segnalate dal settore di bilancio nel 2021**

| Settore di bilancio                               | Irregolarità fraudolente |                     | Irregolarità non fraudolente |                     | FDR <sup>92</sup> | IDR <sup>93</sup> |
|---|--------------------------|---------------------|------------------------------|---------------------|-------------------|-------------------|
|   | N                        | (milioni di)<br>EUR | N                            | (milioni di)<br>EUR |                   |                   |
| <b>Agricoltura</b>                                | <b>250</b>               | <b>30,0</b>         | <b>3 455</b>                 | <b>204,0</b>        | <b>0,06 %</b>     | <b>0,38 %</b>     |
| <i>Sviluppo rurale</i>                            | 144                      | 16,5                | 2 400                        | 94,7                | 0,12 %            | 0,68 %            |
| <i>Sostegno all'agricoltura</i>                   | 98                       | 13,0                | 1 015                        | 107,5               | 0,03 %            | 0,27 %            |
| <i>Entrambi/Incerto</i>                           | 8                        | 0,5                 | 40                           | 1,8                 | -                 | -                 |
| <b>Fondi strutturali e d'investimento europei</b> | <b>215</b>               | <b>1 624,0</b>      | <b>2 271</b>                 | <b>812,9</b>        | <b>2,57 %</b>     | <b>1,29 %</b>     |
| <i>Politica di coesione e politica regionale</i>  | 155                      | 1 605,5             | 1 627                        | 588,5               | 3,42 %            | 1,25 %            |
| <i>Politica sociale</i>                           | 50                       | 16,7                | 614                          | 217,6               | 0,11 %            | 1,39 %            |
| <i>Pesca</i>                                      | 10                       | 1,8                 | 70                           | 6,8                 | 0,35 %            | 1,32 %            |
| <b>Altri fondi in gestione concorrente</b>        | <b>0</b>                 | <b>0</b>            | <b>45</b>                    | <b>4,3</b>          | <b>0,00 %</b>     | <b>0,22 %</b>     |
| <b>Preadesione</b>                                | <b>29</b>                | <b>1,9</b>          | <b>86</b>                    | <b>4,2</b>          | <b>0,10 %</b>     | <b>0,22 %</b>     |
| <i>Assistenza preadesione</i>                     |                          |                     | 1                            | 0,4                 | -                 | -                 |
| <i>Strumento di assistenza preadesione I</i>      | 4                        | 0,4                 | 29                           | 2,3                 | -                 | -                 |
| <i>Strumento di assistenza preadesione II</i>     | 25                       | 1,5                 | 56                           | 1,5                 | -                 | -                 |
| <b>Spesa diretta</b>                              | <b>54</b>                | <b>7,0</b>          | <b>825</b>                   | <b>35,9</b>         | <b>0,03 %</b>     | <b>0,16 %</b>     |
| <b>TOTALE</b>                                     | <b>548</b>               | <b>1 662,9</b>      | <b>6 682</b>                 | <b>1 061,3</b>      | <b>1,0 %</b>      | <b>0,63 %</b>     |

### 6.3.1. Gestione concorrente

| Agricoltura: variazione dei dati del 2021 rispetto alla media quinquennale 2017-2021 |
|--|
| <b>+ 1 %</b> numero di irregolarità fraudolente e non fraudolente                    |
| <b>- 28 %</b> importi finanziari connessi a irregolarità fraudolente                 |
| <b>+ 18 %</b> importi finanziari connessi a irregolarità non fraudolente             |

**Agricoltura<sup>94</sup>** – L'analisi del quinquennio (2017-2021) conferma le principali tendenze evidenziate nelle precedenti relazioni PIF<sup>95</sup>. Anche se in progressivo aumento, le irregolarità fraudolente nello sviluppo rurale relative al periodo di programmazione 2014-2020 sono comunque inferiori a quelle segnalate per il periodo 2007-2013 dopo un periodo di attuazione comparabile. Le segnalazioni di

<sup>92</sup> FDR – Tasso di individuazione delle frodi: rapporto tra gli importi finanziari relativi a irregolarità fraudolente e i pagamenti totali effettuati.

<sup>93</sup> IDR – tasso di individuazione di irregolarità: rapporto tra gli importi finanziari relativi a irregolarità non fraudolente e i pagamenti totali effettuati.

<sup>94</sup> Per un'analisi completa delle irregolarità segnalate nel settore dell'agricoltura, cfr. il documento "Valutazione statistica delle irregolarità segnalate per il 2021" che accompagna la presente relazione, sezione 3.

<sup>95</sup> Cfr. trentaduesima relazione PIF 2020, *cit.*, pag. 37.



frodi nel contesto del sostegno a favore dell'agricoltura (compresi gli aiuti diretti e le misure di mercato) rimangono abbastanza stabili nel tempo, anche se nel 2021 è stato registrato un calo del 17 % rispetto all'anno precedente. L'incidenza delle frodi segnalate rispetto ai pagamenti rimane molto esigua per i pagamenti diretti. Risulta essere la più elevata per le misure di mercato, in particolare nel **settore dei prodotti ortofrutticoli** e in relazione ai **programmi nazionali di sostegno nel settore vitivinicolo**. Gli importi finanziari interessati sono stati relativamente elevati anche per la misura di mercato specificamente connessa alla **promozione dei prodotti agricoli**.

Per quanto riguarda lo sviluppo rurale e i pagamenti diretti agli agricoltori, l'**analisi dei rischi e le informazioni spontanee fornite dalla società civile**, compresi i media, **contribuiscono marginalmente** all'individuazione di irregolarità fraudolente e non fraudolente. Quanto alle misure di mercato, l'analisi dei rischi svolge un ruolo più importante a fini dell'individuazione, in ragione del controllo basato sul rischio dei documenti commerciali delle entità che ricevono pagamenti.

#### ***Istantanea 14 – Lotta contro la frode nella produzione biologica***

Sulla base del piano d'azione per lo sviluppo della produzione biologica<sup>96</sup>, la Commissione ha ulteriormente rafforzato la lotta contro la frode in tale settore. Per quanto concerne la tutela degli interessi finanziari dell'UE, la Commissione ha sistematizzato il controllo incrociato delle informazioni presenti nel sistema informativo sull'agricoltura biologica (OFIS) in merito a possibili non conformità nella produzione biologica con le informazioni di cui dispone sulla fornitura di sostegno finanziario dell'UE a favore della produzione biologica. In questo contesto, l'OLAF ha avuto accesso diretto ai dati dell'OFIS.

Si sono svolti colloqui esplorativi con l'EPPO in merito alla concessione dell'accesso ai dati dell'OFIS, mentre tale accesso è già stato concesso per TRACES<sup>97</sup>.

A circa dieci anni dalla segnalazione iniziale, **la percentuale di casi di frode sospetta che non hanno portato a condanna rimane molto elevata**, mentre è esigua la quota di casi in cui viene accertata la frode. Ciò potrebbe indicare la necessità di investire di più nelle indagini e nell'azione giudiziaria.

#### ***Istantanea 15 – Agricoltura: irregolarità individuate più di frequente***

Nel periodo 2017-2021, per **gli aiuti diretti versati agli agricoltori, la falsificazione di prove documentali o della richiesta di aiuto** sono state le irregolarità fraudolente rilevate con maggiore frequenza. È possibile falsificare un'ampia serie di documenti e informazioni, come contratti di locazione o documenti di proprietà, e documenti relativi al rispetto dei requisiti di condizionalità.

Per quanto concerne le **misure di mercato**, le frodi hanno riguardato principalmente l'**attuazione delle azioni**, spesso in combinazione con altre violazioni. Importi finanziari significativi sono stati registrati in diversi casi oggetto di un'indagine dell'OLAF, nel cui ambito i **conflitti di interesse** erano associati ad altre irregolarità legate alla **misura di mercato "Promozione"**. La **creazione di condizioni artificiali** allo scopo di ricevere un sostegno finanziario costituisce un rischio potenziale.

---

<sup>96</sup> COM(2021) 141 final.

<sup>97</sup> TRACES è la piattaforma online della Commissione europea per la certificazione sanitaria e fitosanitaria richiesta per l'importazione di animali, prodotti animali, alimenti e mangimi di origine non animale e piante nell'Unione europea, nonché per il commercio intra-UE e le esportazioni UE di animali e determinati prodotti animali.

Per lo **sviluppo rurale**, i truffatori hanno utilizzato principalmente la pratica della **falsificazione dei documenti**. Tale pratica può comportare la falsificazione di fatture, la dichiarazione di attrezzature usate come nuove, l'attuazione di sotterfugi in merito alle offerte nelle procedure di appalto o la fornitura di informazioni false sul rispetto delle condizioni per la fruizione degli aiuti. Un numero significativo di irregolarità fraudolente riguardava l'**attuazione incompleta di un'azione**. Anche la **creazione di condizioni artificiali** costituisce un potenziale rischio per il finanziamento dello sviluppo rurale. Ad esempio, i beneficiari possono suddividere artificialmente le aziende agricole e richiedere aiuti tramite varie società collegate per evitare i massimali fissati per il sostegno.

**Politica di coesione: variazione dei dati del 2021 rispetto alla media quinquennale 2017-2021**

- 11 %** numero di irregolarità fraudolente e non fraudolente
- + 186 %** importi finanziari connessi a irregolarità fraudolente
- + 14 %** importi finanziari connessi a irregolarità non fraudolente

**Fondi strutturali e di investimento europei (fondi SIE)<sup>98</sup>** – Tra il 2017 e il 2021 il numero di irregolarità fraudolente e non fraudolente relative al **periodo di programmazione 2007-2013** è diminuito per quanto concerne i fondi SIE. Il numero delle irregolarità segnalate per il **periodo di programmazione 2014-2020** è aumentato. Tali dinamiche sono in linea con le tendenze e i meccanismi noti nell'ambito dell'individuazione e della segnalazione di irregolarità e sono legate al ciclo di attuazione dei programmi

pluriennali.

Il numero di irregolarità segnalate come fraudolente per il periodo di programmazione 2014-2020 era in linea con quello rilevato per il periodo di programmazione 2007-2013 dopo lo stesso numero di anni dall'inizio del periodo; attestandosi a circa l'1 %, il FDR è stato superiore a quello registrato per il periodo 2007-2013<sup>99</sup>. Ciò non si verifica per le irregolarità non fraudolente. Riguardo a queste ultime, colpisce **il calo del numero e degli importi finanziari segnalati dopo otto anni** dall'inizio del periodo di programmazione (cfr. **istantanea 17** per un'analisi dei motivi alla base di tale diminuzione).

***Istantanea 16 – Ragioni del calo delle irregolarità non fraudolente nel quadro della politica di coesione***

Con riferimento generale alle politiche di coesione e in materia di pesca, l'**OLAF ha svolto un'analisi specifica** basata sulle irregolarità non fraudolente segnalate dagli Stati membri fino al 2020 compreso. Tali analisi ha individuato una serie di potenziali spiegazioni che potrebbero in larga misura giustificare tale notevole diminuzione.

I **ritardi nell'attuazione** dei pertinenti programmi operativi possono spiegare parte del divario attuale. La diminuzione delle irregolarità non fraudolente può anche essere spiegata in parte da

<sup>98</sup> Per un'analisi completa delle irregolarità segnalate per i fondi SIE, cfr. il documento "Valutazione statistica delle irregolarità segnalate per il 2021" che accompagna la presente relazione, sezione 4.

<sup>99</sup> Per quanto concerne il periodo di programmazione 2014-2020, il FDR è fortemente influenzato da individuazioni significative effettuate in Romania e Slovacchia; tuttavia tali individuazioni riguardano singole irregolarità che hanno interessato ingenti importi finanziari. Tali irregolarità hanno inciso altresì in modo significativo sul FDR dell'UE-27. Il confronto tra i due periodi di programmazione è importante in quanto consente di comprendere che l'aumento del 186 % nel 2021 rispetto alla media quinquennale è legato a situazioni eccezionali.



un possibile **cambiamento nelle pratiche di segnalazione** di alcune autorità per irregolarità concernenti importi inferiori a 10 000 EUR.

Per il periodo di programmazione 2014-2020 è stata estesa la **possibilità di utilizzare le opzioni semplificate in materia di costi (SCO)**. Per il Fondo sociale europeo, l'aumento della percentuale di spesa coperta dalle SCO (dal 7 % al 33 %) può costituire un fattore significativo che contribuisce al calo delle irregolarità non fraudolente.

Un'ulteriore giustificazione potrebbe essere costituita da un **ritardo nell'adeguamento alla modifica di una deroga** alla segnalazione di irregolarità non fraudolente, avvenuta nel 2009 e che ha inciso sulle segnalazioni nel periodo 2007-2013.

Anche l'**introduzione di conti annuali e l'esclusione delle valutazioni in corso** potrebbero aver contribuito a tale diminuzione. A partire dal periodo di programmazione 2014-2020, gli Stati membri possono escludere dai conti annuali le spese per le quali è in corso una valutazione della legittimità e regolarità. Tale esclusione permette agli Stati membri di evitare una riduzione del contributo di un determinato fondo, anche in presenza di irregolarità. Gli Stati membri si stanno avvalendo di tale possibilità.

A determinate condizioni, dopo sette anni di attuazione (fine 2020), l'effetto combinato di tali motivi rappresenterebbe all'incirca due terzi della diminuzione delle segnalazioni di irregolarità non fraudolente a livello UE.

**L'effetto di una maggiore capacità amministrativa costituisce un ulteriore aspetto da considerare.** Non esistono indicatori per valutare l'aumento delle capacità degli organismi incaricati dell'attuazione e dei beneficiari, né l'impatto che tale aumento avrebbe potuto avere in termini di diminuzione delle irregolarità non intenzionali. Tuttavia, alcuni fattori contributivi suggerirebbero tali sviluppi positivi. Si pensi ad esempio: a) a **misure antifrode efficaci e proporzionate** adottate a livello di programma operativo, che potrebbero aver consentito un'individuazione precoce e la prevenzione delle irregolarità (fraudolente e non fraudolente); b) al **miglioramento della qualità e dell'esperienza delle autorità competenti** (in particolare in alcuni Stati membri), **anche tra i beneficiari** e c) a un **maggiore coinvolgimento della società civile attraverso i patti d'integrità** (cfr. istantanea 18).

In negativo, **la pandemia di COVID-19 potrebbe aver messo a dura prova la capacità amministrativa di coloro che sono coinvolti nei sistemi di gestione e controllo.** Ciò potrebbe contribuire all'individuazione di ulteriori irregolarità nei prossimi anni.

I **rischi** di irregolarità sembrano essere maggiori nei settori della politica di coesione concernenti i **trasporti**, la **protezione dell'ambiente**, la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione (**RST&I**), l'**inclusione sociale** e la promozione dell'**occupazione** e della **mobilità del lavoro**.

L'analisi mette in evidenza i rischi legati alla **transizione verde**, anche per gli investimenti nell'efficienza energetica, la fornitura di acqua potabile, la gestione dei rifiuti, l'energia rinnovabile (solare) e la prevenzione dei rischi. I rischi legati alla **transizione digitale** sembrano essere più evidenti nel settore dei servizi e nelle applicazioni per le piccole e medie imprese (PMI), in termini di numero di irregolarità, e nel settore dei servizi e nelle applicazioni per la pubblica amministrazione elettronica (e-government), in termini di importi finanziari interessati. Sono state segnalate irregolarità anche in relazione agli investimenti a favore di infrastrutture per la transizione digitale.

Per quanto concerne **ricerca, sviluppo tecnologico e innovazione**, l'analisi suggerisce rischi maggiori per gli investimenti volti a fornire assistenza per tali attività nelle imprese. Le misure per stimolare la ricerca, l'innovazione e l'imprenditorialità nelle PMI sono state particolarmente colpite.

Sussistono rischi elevati per quanto riguarda gli investimenti nelle **infrastrutture di trasporto**, in ragione della frequenza delle irregolarità nei progetti stradali generici, che interessano i livelli regionali e locali, nonché degli elevati importi finanziari interessati dalle irregolarità riguardanti le ferrovie e le reti stradali della rete transeuropea (TEN). Anche gli investimenti nelle infrastrutture multimodali TEN e nelle reti elettriche sembrano essere soggetti a rischio.

I rischi legati all'**inclusione sociale**, alla povertà e alla discriminazione sembrano essere maggiori per gli investimenti a favore di: i) inclusione attiva; ii) infrastrutture per la sanità; iii) migliore accesso all'assistenza sanitaria e ai servizi sociali; iv) infrastrutture sociali e rigenerazione delle zone rurali e urbane; v) investimenti a favore delle comunità emarginate e vi) infrastrutture per l'infanzia.

Per quanto riguarda la promozione dell'**occupazione** e della mobilità del lavoro, i rischi sembrano essere maggiori per gli investimenti a favore: i) dell'adattamento al cambiamento dei lavoratori e delle imprese, in particolare in relazione alle operazioni di progettazione e diffusione di modalità di lavoro innovative e più produttive; ii) dell'accesso al lavoro, in particolare le operazioni per le persone in cerca di occupazione e le persone inattive, compresi i disoccupati di lunga durata e le persone lontane dal mercato del lavoro e iii) del sostegno al lavoro autonomo e all'avvio di imprese.

#### ***Istantanea 17 – Fondi SIE: tipi di irregolarità rilevate***

Le irregolarità fraudolente più frequenti sono consistite nell'utilizzo di **documenti falsi o falsificati**. Sono stati interessati importi finanziari elevati in caso di violazioni fraudolente di disposizioni/norme contrattuali. Questo tipo di frode è consistita spesso in un'**attuazione incompleta o mancata dell'azione finanziata**. La maggior parte delle irregolarità fraudolente in materia di etica e integrità ha riguardato **conflitti di interessi**. Le violazioni delle norme sugli **appalti pubblici** sono state le irregolarità non fraudolente maggiormente segnalate, ma solo nel 4 % di tali casi è stata rilevata una frode.

L'**analisi dei rischi** continua a contribuire marginalmente all'individuazione delle frodi, mentre le **informazioni provenienti dalla società civile** (comprese le informazioni pubblicate sui media) svolgono un ruolo significativo e crescente. Ciò non avviene per le irregolarità non fraudolente. L'individuazione di frodi e irregolarità potrebbe migliorare grazie a progetti di analisi dei rischi tematici ex post incentrati su gruppi di operazioni passate.

#### ***Istantanea 18 – Patti d'integrità e cooperazione con la società civile***

I patti d'integrità, uno strumento di monitoraggio sostenuto dalla società civile volto ad aumentare la trasparenza, la rendicontabilità e il buon governo negli appalti pubblici, sono promossi nei programmi per il periodo 2021-2027 in fase di progettazione e valutazione. Con la conclusione dei 18 progetti pilota (in 11 Stati membri dal 2016 al 2021), la Commissione incoraggia gli Stati membri a continuare ad attuare i patti d'integrità nei progetti mirati finanziati dai fondi dell'UE integrandoli gradualmente nei loro programmi e fornisce sostegno agli Stati membri a tale riguardo, tramite il pacchetto di strumenti pubblicato di recente<sup>100</sup>.

A circa dieci anni dalla segnalazione iniziale, la percentuale di casi di frode sospetta che non hanno portato a condanna rimane molto elevata, mentre è esigua la percentuale di casi in cui viene accertata la frode. Ciò potrebbe segnalare la necessità di investire di più nelle indagini e nell'azione giudiziaria.

<sup>100</sup> [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/how/improving-investment/integrity-pacts/](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/integrity-pacts/).

**Altri fondi a gestione concorrente**<sup>101</sup> – Per quanto riguarda i fondi soggetti a gestione concorrente destinati ad altre politiche interne, il Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD) è stato quello maggiormente colpito dalle frodi. Oltre il 90 % delle irregolarità non fraudolente individuate riguardava i seguenti fondi: Fondo Asilo, migrazione e integrazione (AMIF), il FEAD e l'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile (IOG).

### 6.3.2. Gestione indiretta

**Preadesione**<sup>102</sup> – Le irregolarità segnalate in questo settore nel 2021 sono in calo rispetto alla media quinquennale (- 23 % in numero e - 48 % in termini di importi finanziari irregolari). Nello stesso periodo, il maggior numero di irregolarità individuate ha riguardato lo strumento di assistenza preadesione per lo sviluppo rurale (IPARD) e la cooperazione transfrontaliera.

### 6.3.3. Gestione diretta

Le irregolarità fraudolente individuate in relazione alle spese dirette della Commissione sono diminuite dal 2016 e sono rimaste stabili nel corso degli ultimi quattro anni, nonostante un aumento marginale nel 2021. Le irregolarità non fraudolente hanno continuato a diminuire e il 2021 è stato l'anno che ha registrato il dato più basso sia per il numero di casi sia per gli importi interessati<sup>103</sup>.

#### ***Istantanea 19 – Spese dirette: irregolarità individuate più di frequente e settori strategici interessati***

I tipi di irregolarità più frequenti riguardano l'ammissibilità delle spese e la prestazione insufficiente/la mancata prestazione.

Nel 2021 i settori strategici maggiormente colpiti dalle irregolarità sono stati la ricerca e l'innovazione, il mercato unico, la sicurezza, la difesa e la gestione delle frontiere, gli investimenti strategici europei e le azioni esterne.

## **7. PROSPETTIVE PER IL 2022, CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI**

La pandemia di COVID-19 ha comportato nuove sfide alle quali l'UE ha reagito rapidamente, in modo flessibile e impiegando strumenti e risorse nuovi. Le sfide e le conseguenze di tale crisi non sono ancora superate, ma l'invasione dell'Ucraina da parte della Russia ha scatenato nuove importanti dinamiche, con profonde implicazioni per l'UE, la sua economia e la sua società.

Il 18 maggio 2022 la Commissione ha presentato un pacchetto di misure per affrontare le questioni emerse in seguito all'invasione dell'Ucraina, che spaziano dalla sicurezza dell'approvvigionamento energetico alle carenze in termini di investimenti dell'UE nel settore della difesa, alla ricostruzione a lungo termine dell'Ucraina. Tutte queste questioni hanno implicazioni per il bilancio dell'UE.

<sup>101</sup> Per un'analisi delle irregolarità segnalate riguardo a tali fondi, cfr. il documento "Valutazione statistica delle irregolarità segnalate per il 2021" che accompagna la presente relazione, sezione 4.6.

<sup>102</sup> Per un'analisi delle irregolarità segnalate nel settore della preadesione, cfr. il documento "Valutazione statistica delle irregolarità segnalate per il 2021" che accompagna la presente relazione, sezione 5.

<sup>103</sup> Per un'analisi delle irregolarità rilevate nel contesto della gestione diretta, cfr. il documento "Valutazione statistica delle irregolarità segnalate per il 2021" che accompagna la presente relazione, sezione 6.

Il bilancio dell'UE è già sotto pressione, dato che vengono introdotte nuove misure per far fronte alle ripercussioni degli eventi recenti (ad esempio **REPowerEU**), le priorità stanno cambiando (migrazione) e il più ampio pacchetto di sanzioni mai concordato contro un paese (in generale, ma anche in relazione a persone fisiche interessate) deve essere applicato, con ripercussioni sulle entrate (importazione ed esportazione di merci) e sulle spese dell'UE (esclusione da procedure di appalto pubblico e sovvenzioni).

Già con l'introduzione del dispositivo per la ripresa e la resilienza e l'attuazione dei piani nazionali per la ripresa e la resilienza **il ruolo delle autorità nazionali** nel garantire un livello adeguato di tutela degli interessi finanziari dell'UE è **notevolmente aumentato**. La pressione sulle amministrazioni nazionali rimarrà elevata nel corso del 2022 e successivamente, poiché esse dovranno altresì dare esecuzione alla spesa del ciclo di programmazione 2021-2027 e dimostrare competenza e padronanza delle diverse modalità di gestione legate all'attuazione dei vari fondi.

## 7.1. Il settore antifrode dell'UE

Dai risultati conseguiti dall'OLAF e dell'EPPO nel 2021<sup>104</sup> emerge il **valore aggiunto che la dimensione europea può apportare alla tutela degli interessi finanziari dell'UE** e alla lotta contro la frode, superando i limiti intrinseci dei sistemi nazionali, in particolare per quanto riguarda la lotta contro la criminalità transfrontaliera.

Un aspetto ancora più importante consiste nel fatto che tali risultati mostrano anche la necessità di continuare ad adoperarsi a sostegno di un **settore antifrode** dell'UE sempre più armonizzato, che richiede, in particolare, che la legislazione nazionale sia conforme al diritto dell'Unione e ai suoi principi.

Il regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione (**regolamento sulla condizionalità**) è applicabile dal 1° gennaio 2021 ed è esecutivo da tale data. Tale atto contempla tutte le violazioni dei principi dello Stato di diritto in uno Stato membro che incidono o rischiano di incidere gravemente sulla sana gestione finanziaria del bilancio dell'UE e sugli interessi finanziari dell'Unione in un modo sufficientemente diretto dopo tale data.

Il regolamento sulla condizionalità consente all'UE di adottare misure (ad esempio la sospensione dei pagamenti o le rettifiche finanziarie) volte a proteggere il suo bilancio, garantendo nel contempo che i beneficiari finali dei fondi UE continuino a ricevere i propri pagamenti direttamente dagli Stati membri interessati. Il comportamento delle pubbliche autorità in materia di frode rientra tra le situazioni che, se interessate da violazioni dei principi dello Stato di diritto, possono essere rilevanti nel contesto della procedura prevista dal regolamento sulla condizionalità.

Il 16 febbraio 2022 la Corte di giustizia dell'Unione europea ha respinto le azioni proposte da due Stati membri (C-156/21<sup>105</sup> e C-157/21<sup>106</sup>) stabilendo che il regolamento rientra nel potere conferito dai trattati di stabilire regole finanziarie per l'attuazione del bilancio dell'UE. Il 2 marzo 2022 la Commissione ha pubblicato le linee guida per l'applicazione del regolamento, tenendo conto della sentenza della Corte.

---

<sup>104</sup> Cfr. istantanee 3 e 4.

<sup>105</sup> Sentenza del 16 febbraio 2022. ECLI:EU:C:2022:97.

<sup>106</sup> Sentenza del 16 febbraio 2022. ECLI:EU:C:2022:98.

### ***Raccomandazione 1 – Corretto recepimento della direttiva PIF***

Gli Stati membri contro i quali la Commissione ha avviato procedure di infrazione dovrebbero adottare rapidamente misure correttive e modificare la legislazione nazionale per recepire correttamente la direttiva PIF.

Un settore antifrode dell'UE coerente e sempre più armonizzato contribuisce anche ad eliminare le possibili scappatoie nell'architettura generale di controllo che possono essere sfruttate dai truffatori.

### ***Raccomandazione 2 – Partecipazione all'EPPO***

La Commissione ribadisce il proprio invito affinché gli Stati membri che non hanno ancora aderito all'EPPO vi aderiscano. Gli Stati membri che partecipano all'EPPO dovrebbero garantire che quest'ultima sia in grado di esercitare tutti i poteri ad essa conferiti dal regolamento istitutivo.

## **7.2. Trasparenza, gestione del rischio di frode e digitalizzazione della lotta contro la frode**

Per il QFP 2021-2027 e NextGenerationEU la Commissione ha presentato proposte volte a **migliorare la qualità dei dati e l'interoperabilità dei sistemi informatici** concernenti i destinatari dei finanziamenti dell'UE nei casi in cui il bilancio è eseguito in regime di gestione concorrente e nel contesto del dispositivo per la ripresa e la resilienza.

Una delle proposte della Commissione accolte dai colegislatori per il dispositivo per la ripresa e la resilienza e la politica di coesione impone agli Stati membri di registrare e archiviare i **dati sui destinatari dei finanziamenti dell'UE e sui loro titolari effettivi**. Per la politica agricola comune, gli Stati membri raccoglieranno dati sui gruppi a cui partecipano i beneficiari, laddove applicabile.

Con la modifica mirata del regolamento finanziario<sup>107</sup>, la Commissione intende migliorare ulteriormente il modo in cui le informazioni sull'uso del bilancio dell'UE e sui destinatari dei finanziamenti dell'UE vengono comunicate al pubblico. La Commissione ha proposto di imporre agli Stati membri e ad altri organismi che eseguono il bilancio dell'UE, a prescindere dalla modalità di gestione, di fornirle una volta l'anno informazioni sui destinatari dei finanziamenti dell'UE, compresi identificatori univoci qualora i destinatari siano persone giuridiche. Occorre tutelare i diritti dei beneficiari al rispetto della vita privata e dei dati personali<sup>108</sup>. La Commissione integrerebbe tali informazioni con i dati di cui dispone sulla gestione diretta e sarebbe responsabile del consolidamento, della centralizzazione e della pubblicazione delle informazioni in una banca dati su un unico sito web che copra tutte le modalità di gestione. Il sito web unico che ne risulterebbe sarebbe una versione migliorata del **sistema di trasparenza finanziaria** attualmente in uso per la gestione diretta.

La modifica mirata del regolamento finanziario offre un'altra opportunità per migliorare ulteriormente la tutela del bilancio dell'UE contro irregolarità, frode, corruzione e conflitti di interesse.

---

<sup>107</sup> COM(2022) 184 final del 22.4.2022.

<sup>108</sup> Conformemente al regolamento (UE) 2016/679 (regolamento generale sulla protezione dei dati) e al regolamento (UE) 2018/1725.

In primo luogo, la Commissione ha proposto di rendere **obbligatorio l'uso di un unico sistema informatico integrato** per l'estrazione di dati e la valutazione del rischio. L'uso del sistema esistente, Arachne, è volontario e, sebbene esso sia già ampiamente utilizzato nel quadro della politica di coesione e venga attualmente introdotto per la spesa agricola, renderlo obbligatorio sarebbe un importante passo avanti.

In secondo luogo, la Commissione propone anche di **estendere l'ambito di applicazione e di accrescere l'efficacia del sistema di individuazione precoce e di esclusione (EDES)**. Tale sistema consiste in un insieme di misure nei confronti di operatori economici inaffidabili. In particolare, consente l'individuazione precoce di operatori economici fraudolenti o inaffidabili e la loro eventuale esclusione dai finanziamenti dell'UE. Le pratiche vietate comprendono un ampio ventaglio di condotte che inficiano l'integrità professionale (ad esempio frode, corruzione e grave illecito professionale) e di circostanze di mancato rispetto delle prestazioni contrattuali (ad esempio gravi carenze nell'attuazione dei contratti finanziati dall'UE)<sup>109</sup>. A questo proposito, la Commissione ha altresì proposto di estendere il sistema ai beneficiari nel contesto del regime di gestione concorrente adottando un approccio proporzionato e mirato. L'obiettivo è garantire che le decisioni di esclusione adottate a livello dell'UE siano applicate dalle autorità degli Stati membri nel quadro del regime di gestione concorrente. La Commissione propone altresì di consentire l'esclusione delle entità affiliate e/o dei titolari effettivi di un'entità primaria esclusa dalla partecipazione agli appalti pubblici e, in definitiva, dall'ottenimento di fondi UE.

In terzo luogo, gli adeguamenti proposti del regolamento finanziario, se approvati dai colegislatori, **aumenteranno l'efficienza e la qualità dei controlli e degli audit anche grazie alla digitalizzazione e alle tecnologie emergenti** quali l'apprendimento automatico, l'automazione dei processi robotici e l'intelligenza artificiale. A questi aspetti viene data maggiore visibilità nel regolamento finanziario per garantire un uso più ampio e coerente degli audit e dei controlli digitali, riducendo allo stesso tempo il costo dei controlli e degli audit. La digitalizzazione della lotta contro la frode sarà altresì un tema per la revisione del piano d'azione che accompagna la strategia antifrode della Commissione, prevista per il 2023.

### ***Raccomandazione 3 – Digitalizzazione della lotta contro la frode***

Finché la revisione del regolamento finanziario è ancora in corso, la Commissione invita gli Stati membri a fare pieno uso degli strumenti a loro disposizione (Arachne, EDES, IMS) e incoraggia lo sviluppo di soluzioni interoperabili con i sistemi nazionali al fine di realizzare pienamente il loro potenziale.

Un approccio tempestivo e proattivo alla valutazione e al monitoraggio dei rischi è indispensabile per la tutela efficace degli interessi finanziari dell'UE. Rientrano in tale contesto l'utilizzo di tutte le fonti di informazione disponibili, lo scambio di informazioni tra i servizi coinvolti e la fornitura di un riscontro tempestivo sulle azioni intraprese. La valutazione permanente, lo scambio di informazioni, il monitoraggio dei rischi e delle tendenze in materia di frodi e il riscontro di cui sopra sono necessari per mettere a punto le misure da adottare per tutelare meglio gli interessi finanziari dell'UE.

---

<sup>109</sup> Per una panoramica dettagliata delle decisioni adottate dall'istanza nel 2021 cfr. il documento "Sistema di individuazione precoce e di esclusione (EDES) — Istanza di cui all'articolo 143 del regolamento finanziario" che accompagna la presente relazione.

***Raccomandazione 4 – Rafforzare l'analisi del rischio di frode***

Gli Stati membri dovrebbero adottare un approccio proattivo alla tutela degli interessi finanziari dell'UE. Ciò significa utilizzare i dati provenienti da tutte le fonti disponibili, analizzare i dati e scambiare informazioni, anche con le autorità di contrasto e la Commissione, al fine di individuare e affrontare tempestivamente i rischi emergenti e le tendenze in materia di frodi.

Gli Stati membri dovrebbero inoltre agire in base alle informazioni fornite dalla Commissione nella presente relazione e in altre analisi strategiche e in relazioni mirate e fornire un riscontro tempestivo sulle azioni intraprese al fine di contribuire a monitorare i rischi e le tendenze in materia di frodi.