



Bruxelles, 2 maggio 2019
(OR. en)

8978/19

GAF 45
FIN 333
DROIPEN 73
JAI 466
EPPO 23
EUROJUST 87
CATS 65
COPEN 192

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	29 aprile 2019
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2019) 196 final
Oggetto:	Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle regioni e alla Corte dei Conti Strategia antifrode della Commissione: un'azione più incisiva a tutela del bilancio dell'UE

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2019) 196 final.

All.: COM(2019) 196 final



Bruxelles, 29.4.2019
COM(2019) 196 final

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

**Strategia antifrode della Commissione: un'azione più incisiva a tutela del bilancio
dell'UE**

{SWD(2019) 170 final} - {SWD(2019) 171 final}

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

**Strategia antifrode della Commissione: un'azione più incisiva a tutela del bilancio
dell'UE**

INDICE

Abbreviazioni principali.....	2
1. Sintesi.....	4
2. Introduzione	5
2.1. La lotta dell'Unione europea contro le frodi	5
2.2. La strategia antifrode della Commissione (CAFS) 2011	6
2.3. Attuazione e valutazione della strategia antifrode della Commissione	7
2.4. Elementi a favore di una nuova CAFS	7
2.5. L'ambito di applicazione della CAFS 2019.....	8
3. Valutazione dei rischi di frode.....	10
4. Principi e priorità	12
4.1. Principi delle strategie antifrode della Commissione 2011 e 2019	12
4.2. Priorità della nuova strategia antifrode della Commissione	14
4.2.1. Obiettivo n. 1: raccolta e analisi di dati	14
4.2.2. Obiettivo n. 2: coordinamento, cooperazione e processi.....	18
5. Altri obiettivi.....	20
6. Controllo e relazioni	21

Abbreviazioni principali

<i>Abbreviazione</i>	<i>Significato</i>
CAFS	Strategia antifrode della Commissione
CCE	Corte dei conti europea
DG	Direzione/i generale/i
DG BUDG	Direzione generale del Bilancio
DG HR	Direzione generale Risorse umane e sicurezza
DG TAXUD	Direzione generale della Fiscalità e dell'unione doganale
Direttiva PIF	Direttiva (UE) 2017/1371 ¹
EPPO	Procura europea
Eurojust	Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale
Europol	Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto
FN	Nota a piè di pagina
FPDNet	Rete di prevenzione e individuazione delle frodi
IAS	Servizio di audit interno
IBOA	Istituzioni, organismi, uffici e agenzie dell'UE
IMS	Sistema di gestione delle irregolarità
IVA	Imposta sul valore aggiunto
OD	Ordinatore delegato
OLAF	Ufficio europeo per la lotta antifrode
PIF ²	Tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea
QFP	Quadro finanziario pluriennale
Regolamento OLAF	Regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013 ³

¹ Direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2017, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale (GU L 198 del 28.7.2017, pag. 29).

² Acronimo francese di "protection des intérêts financiers de l'Union européenne".

RF	Regolamento finanziario ⁴
SG	Segretariato generale
SJ	Servizio giuridico
SM	Stati membri
SOCTA	Valutazione della minaccia rappresentata dalla criminalità organizzata e dalle forme gravi di criminalità
SPP	Pianificazione e programmazione strategica
TFUE	Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
TOR	Risorse proprie tradizionali

³ 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.

⁴ Regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 luglio 2018, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione, che modifica i regolamenti (UE) n. 1296/2013, (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013, (UE) n. 1304/2013, (UE) n. 1309/2013, (UE) n. 1316/2013, (UE) n. 223/2014, (UE) n. 283/2014 e la decisione n. 541/2014/UE e abroga il regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 (GU L 193 del 30.7.2018, pag. 1).

1. Sintesi

I cittadini e i contribuenti dell'Unione europea meritano istituzioni che operino con la massima integrità. I contributi che versano al bilancio dell'UE, frutto del loro duro lavoro, dovrebbero essere spesi in modo corretto ed efficiente ed essere protetti dalle frodi. Nel 2017 l'Unione europea ha intensificato considerevolmente la lotta antifrode adottando la direttiva relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale e il regolamento relativo all'istituzione della Procura europea (EPPO). La Commissione, al fine di estendere tali sviluppi positivi anche a dopo il 2018 e prepararsi a una nuova generazione di programmi di spesa nel contesto del quadro finanziario pluriennale (QFP) 2021-2027, aggiorna la "strategia antifrode della Commissione" (CAFS) 2011 mediante la presente comunicazione. La CAFS è un documento programmatico interno che vincola i servizi e le agenzie esecutive della Commissione nella loro lotta contro le frodi e la corruzione che ledono gli interessi finanziari dell'UE.

Una valutazione della CAFS 2011 ha concluso che per la Commissione si tratta di un quadro politico ancora pertinente ed efficace, ai fini della protezione del bilancio dell'Unione, che deve tuttavia adattarsi a una situazione in evoluzione (nuovi meccanismi di finanziamento e nuove tendenze in materia di frode, sviluppo di strumenti informatici, ecc.).

I servizi della Commissione hanno effettuato un'ulteriore valutazione dei rischi di frode, coinvolgendo in tale operazione anche le agenzie esecutive. Le due principali vulnerabilità individuate sono i) un'analisi insufficiente dei dati relativi alle frodi, che limita la capacità della Commissione di comprendere tale fenomeno, e ii) certe lacune nella supervisione della gestione dei rischi di frode, da parte della Commissione, a livello di servizio. Tali criticità sono state affrontate altresì nelle raccomandazioni di una recente relazione speciale della Corte dei conti europea, dal titolo "Lottare contro le frodi nella spesa dell'UE: sono necessari interventi".

Gli obiettivi prioritari della presente CAFS 2019 consistono pertanto nel fornire alla Commissione una migliore capacità analitica ai fini della prevenzione e dell'individuazione, nonché un sistema più centralizzato per la supervisione della sua azione antifrode. Inoltre, il piano d'azione che accompagna la presente strategia, destinato ai servizi e alle agenzie esecutive della Commissione, ha come scopo il miglioramento trasversale dei flussi di lavoro e della cooperazione antifrode, tra cui per esempio la cooperazione della Commissione e di altri organismi dell'UE con l'OLAF e con la Procura europea (EPPO, attualmente in fase d'istituzione), nonché la prosecuzione del lavoro avviato con la CAFS 2011, soprattutto in relazione all'inecepibilità degli appalti pubblici e alla promozione della cooperazione internazionale.

La Commissione intende rafforzare i propri sistemi di controllo interno per la CAFS 2019 e il relativo piano d'azione e definire indicatori che rendano l'azione antifrode più misurabile. Tali elementi troveranno riscontro nelle relazioni annuali sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea, attraverso le quali la Commissione riferisce regolarmente in merito all'attuazione della CAFS.

Gli obiettivi della strategia antifrode della Commissione 2019 sono elencati nell'allegato della presente comunicazione, la quale è accompagnata inoltre da due documenti di lavoro dei servizi della Commissione, uno che presenta i risultati della valutazione dei rischi di frode e l'altro che definisce invece il piano d'azione aggiornato. La valutazione della strategia antifrode della Commissione 2011 è pubblicata parallelamente in un documento di lavoro distinto.

2. Introduzione

2.1. La lotta dell'Unione europea contro le frodi

Quando le frodi incidono sul bilancio dell'Unione europea, i fondi di quest'ultima possono essere dirottati dai loro fini legittimi e compromettere di conseguenza l'efficacia delle misure dell'UE. I truffatori, raggiungendo il loro scopo, mettono a repentaglio l'integrità dell'azione dell'Unione e minano la fiducia dell'opinione pubblica nelle sue politiche.

A norma dell'articolo 317 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e dell'articolo 36 del regolamento finanziario (RF)⁵, la Commissione dà esecuzione al bilancio dell'UE conformemente al principio di una buona e sana gestione finanziaria e attuando un controllo interno efficace ed efficiente che comprende la prevenzione, l'individuazione e la rettifica⁶ di frodi e altre irregolarità e il seguito dato a tali frodi e irregolarità. La Commissione coopera a tal fine con gli Stati membri, che ricevono e spendono fino all'80 % del bilancio dell'UE. L'articolo 325, paragrafo 1, del TFUE prevede che l'Unione e gli Stati membri combattano contro la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione stessa.

Ogni anno la relazione della Commissione sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea, la cosiddetta relazione PIF⁷, presenta una panoramica di come il bilancio dell'UE risenta delle irregolarità riscontrate, comprese le frodi. Sebbene i volumi e le cifre varino di anno in anno, è chiaro che il livello di frodi conosciute e segnalate⁸ rende necessario un intervento costante dell'UE.

⁵ Per riferimento si veda la nota a piè di pagina 1.

⁶ "Rettifica" delle frodi è un termine generale che si riferisce al recupero delle somme indebitamente spese e a sanzioni amministrative.

⁷ Ultima relazione: relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, ventinovesima relazione annuale sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea e sulla lotta contro la frode (2017), COM(2018) 553 final.

⁸ Dato che, chiaramente, le frodi non individuate non sono conteggiate, non è possibile stabilire l'ammontare effettivo delle frodi.

Irregolarità segnalate come frode per il periodo 2014 - 2017

Settore di bilancio	2014		2015		2016		2017	
	Numero di irregolarità fraudolente	Importi interessati (milioni di EUR)	Numero di irregolarità fraudolente	Importi interessati (milioni di EUR)	Numero di irregolarità fraudolente	Importi interessati (milioni di EUR)	Numero di irregolarità fraudolente	Importi interessati (milioni di EUR)
Risorse naturali	519	68,6	444	74,1	413	61,8	276	59,9
Politica di coesione	306	274,2	371	477,5	407	236,9	345	320,4
Preadesione	31	14,47	29	7,8	28	3,0	19	3,2
Spesa diretta	83	4,7	5	0,2	49	6,3	65	7,3
Risorse proprie	710	176,2	612	78	513	83	441	76,4
Totale	1 649	538,2	1 461	637,6	1 410	391,0	1 146	467,1

Fonte: tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea, relazioni annuali sulla lotta contro la frode (dal 2014 al 2017)⁹.

Ogni anno il Parlamento europeo esamina la relazione PIF e formula osservazioni al riguardo mediante una risoluzione, sottolineando l'importanza della lotta contro la frode¹⁰. Recentemente la Corte dei conti europea (CCE) ha elaborato una relazione speciale¹¹ sul quadro istituzionale e sui metodi di lavoro alla base della lotta della Commissione contro le frodi nella spesa dell'UE, evidenziando l'importanza della questione e raccomandando ulteriori interventi.

Alla luce di quanto precede, la strategia antifrode riveduta della Commissione definisce un approccio globale alla lotta contro le frodi che ledono gli interessi finanziari dell'UE e orienta la Commissione, i suoi servizi e le sue agenzie esecutive nell'esercizio delle loro responsabilità giuridiche, politiche e gestionali rispettivamente, ai fini della tutela del bilancio dell'UE. Gli Stati membri non sono direttamente coinvolti, ma la Commissione chiede anche a loro di adottare misure adeguate con lo scopo di prevenire, individuare e rettificare le frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, in ottemperanza all'obbligo che incombe loro in virtù del trattato. I servizi responsabili della Commissione e l'OLAF continueranno a sostenere e sorvegliare le azioni realizzate dagli Stati membri per contrastare le frodi.

2.2. La strategia antifrode della Commissione (CAFS) 2011

L'attuale strategia antifrode della Commissione, adottata il 24 giugno 2011, prevede quanto segue: i) una comunicazione della Commissione¹² alle altre istituzioni che descriva gli

⁹ Queste cifre non tengono ancora pienamente conto dei numerosi casi di sottovalutazione doganale recentemente individuati nel Regno Unito (cfr. la [relazione 2017 dell'OLAF](#), pag. 26), il cui impatto sul bilancio è stimato intorno ai 2,5 miliardi di EUR.

¹⁰ Si veda, per esempio, il considerando B della risoluzione del Parlamento europeo, del 3 maggio 2018, sulla relazione annuale 2016 sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea – Lotta contro la frode, 2017/2216(INI), P8_TA(2018)0196: "considerando che una buona gestione della spesa pubblica e la tutela degli interessi finanziari dell'Unione dovrebbero essere elementi fondamentali della politica dell'Unione, al fine di aumentare la fiducia dei cittadini garantendo che il loro denaro venga utilizzato in modo corretto ed efficace".

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2018-0196+0+DOC+XML+V0//IT>

¹¹ "Lottare contro le frodi nella spesa dell'UE: sono necessari interventi", [relazione speciale della Corte dei conti europea n. 01/2019](#).

¹² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle regioni e alla Corte dei conti, del 24 settembre 2011, sulla strategia antifrode della Commissione, COM(2011) 376 final.

obiettivi strategici e le misure operative fondamentali per conseguirli e ii) un piano d'azione interno alla Commissione maggiormente dettagliato¹³.

Le priorità individuate nella strategia antifrode della Commissione 2011 sono tre: i) introduzione di misure antifrode nelle proposte della Commissione relative ai programmi di spesa previsti dal quadro finanziario pluriennale per il periodo 2014-2020; ii) elaborazione di strategie antifrode a livello dei servizi della Commissione e iii) revisione delle direttive in materia di appalti pubblici.

2.3. Attuazione e valutazione della strategia antifrode della Commissione

Dal 2013 la Commissione riferisce in merito all'attuazione della sua strategia antifrode 2011 attraverso le relazioni PIF¹⁴. Le azioni prioritarie e tutte le misure contenute nel piano d'azione interno sono state completate oppure, nel caso di quelle ripetitive, come per esempio la formazione, sono tuttora in corso.

I servizi della Commissione hanno effettuato una valutazione per esaminare la pertinenza, l'efficacia, l'efficienza e la coerenza della CAFS 2011 e della relativa attuazione, i cui risultati sono presentati in dettaglio in un documento di lavoro dei servizi della Commissione, pubblicato congiuntamente alla presente comunicazione.

2.4. Elementi a favore di una nuova CAFS

L'attuale quadro antifrode della Commissione, basato sulla CAFS del 2011, fornisce già una solida base strategica per la lotta contro le frodi. L'elaborazione del prossimo QFP per il periodo successivo al 2020 rappresenta tuttavia il momento ideale perché la Commissione adatti e, se del caso, intensifichi le proprie attività antifrode, per esempio in termini di nuove modalità di finanziamento. Inoltre, la strategia antifrode della Commissione 2019 rafforza la lotta contro le frodi a danno delle entrate di bilancio (per esempio prevenendo la frode fiscale e contrastando il contrabbando)¹⁵.

I servizi della Commissione hanno effettuato una valutazione dei rischi di frode, da utilizzare come linea guida per la revisione, di cui si propone una sintesi nel capitolo successivo. La strategia antifrode della Commissione 2019 tiene anche conto, tra l'altro, della valutazione della CAFS per il periodo 2011-2017 e dei risultati dell'audit sul rendimento condotto di

¹³ Comunicazione alla Commissione, "Commission Internal Action Plan for the Implementation of the Commission Anti-Fraud Strategy" (Piano d'azione interno alla Commissione per l'attuazione della strategia antifrode della Commissione), SEC (2011) 787/3. La comunicazione è stata inoltre accompagnata da un piano d'azione per la lotta contro il contrabbando di sigarette e alcool: documento di lavoro dei servizi della Commissione, "Action plan to fight against smuggling of cigarettes and alcohol along the EU Eastern border" (Piano d'azione contro il contrabbando di sigarette e alcool lungo la frontiera orientale dell'Unione europea), SEC (2011) 791 final.

¹⁴ Si veda la nota a piè di pagina 7.

¹⁵ Come raccomandato dal servizio di audit interno della Commissione in un audit effettuato nel 2016 sullo svolgimento e il coordinamento delle attività antifrode nel campo delle risorse proprie tradizionali, sintetizzato nella relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio del 15 settembre 2017: Relazione annuale all'autorità di scarico riguardante le revisioni contabili interne effettuate nel 2016, COM(2017) 497 final, pag. 11.

recente dalla Corte dei conti europea, dal titolo "Lottare contro le frodi nella spesa dell'UE: sono necessari interventi"¹⁶.

La CAFS 2019 si adegua inoltre a due importanti aggiunte alla legislazione antifrode dell'UE adottate nel 2017, vale a dire: i) la direttiva PIF¹⁷, che stabilisce norme comuni più rigorose per il diritto penale degli Stati membri, al fine di tutelare gli interessi finanziari dell'UE, e ii) il regolamento relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata, a oggi tra ventidue Stati membri, sull'istituzione della Procura europea (EPPO)¹⁸. Una volta divenuta operativa (nel 2021), la Procura europea perseguirà in maniera più efficace i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione. Infine, il quadro relativo a una politica integrata in materia di indagini penali e amministrative comprende una proposta di modifica del regolamento OLAF¹⁹. Le modifiche proposte permetteranno all'OLAF di cooperare a stretto contatto con la Procura europea e di svolgere le proprie indagini con maggiore efficacia. Una collaborazione stretta e armoniosa tra la Procura europea, l'OLAF, Eurojust, Europol e gli Stati membri è essenziale per garantire che le indagini abbiano portata globale e che la nuova struttura istituzionale per la lotta antifrode sia pienamente efficace²⁰. Il piano d'azione della CAFS 2019²¹ tiene inoltre conto delle implicazioni che l'istituzione della Procura europea avrà per i servizi della Commissione.

2.5. L'ambito di applicazione della CAFS 2019

La strategia antifrode della Commissione 2019 è incentrata sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea contro le frodi, la corruzione e le altre irregolarità intenzionali nonché contro il rischio di illeciti gravi all'interno delle istituzioni e degli organismi dell'UE. Questi aspetti sono altresì fondamentali per la lotta antifrode del legislatore²². Di conseguenza, la nuova strategia antifrode della Commissione interessa i seguenti ambiti:

- frodi, compresa la frode all'IVA, corruzione e appropriazione indebita che ledono gli interessi finanziari dell'Unione secondo le definizioni di cui agli articoli 3 e 4 della direttiva PIF;
- altri reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, per esempio reati connessi agli abusi nelle procedure di appalto laddove incidono sul bilancio dell'UE;

¹⁶ Per riferimento si vedano la sezione 2.1 sopra e la nota a piè di pagina 11.

¹⁷ Per riferimento si veda la nota a piè di pagina 4.

¹⁸ Regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio, del 12 ottobre 2017, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea ("EPPO") (GU L 283 del 31.10.2017, pag. 1).

¹⁹ Proposta della Commissione, del 23 maggio 2018, relativa a un regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013 relativo alle indagini svolte dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) per quanto riguarda la cooperazione con la Procura europea e l'efficacia delle indagini dell'OLAF, COM(2018) 338.

²⁰ Come sottolineato al punto 11 della risoluzione del Parlamento europeo, del 3 maggio 2018, sulla relazione annuale 2016 sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea – Lotta contro la frode (per riferimento si veda la nota a piè di pagina 5).

²¹ Sezione B.I. del piano d'azione che accompagna la CAFS 2019, SWD (2019) 170.

²² Cfr. l'articolo 1, paragrafi 1 e 4, del regolamento OLAF (per riferimento si veda la nota a piè di pagina 2).

- le irregolarità definite all'articolo 1, paragrafo 2, del regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95²³ (purché siano intenzionali²⁴ ma non rientrino già nei reati di cui sopra);
- le violazioni gravi degli obblighi professionali a opera del personale o dei membri delle istituzioni e degli organismi dell'Unione, di cui all'articolo 1, paragrafo 4, del regolamento OLAF e all'articolo 2, paragrafo 1, secondo comma, della decisione 1999/352/CE, CECA, Euratom della Commissione²⁵.

Quando nella CAFS 2019 si fa riferimento a "frode" o "frodi", questi sono da considerarsi come termini generici con cui si designano vari tipi di illeciti penali e non penali, come descritto sopra. La valutazione dei rischi di frode²⁶ fornisce più dettagli e contesto al riguardo.

Quando nella presente comunicazione e nel documento di lavoro dei servizi della Commissione che l'accompagna si fa riferimento alla tutela del bilancio dell'UE, gli interessi finanziari dell'Unione europea al di fuori del quadro giuridico del bilancio generale, quale il Fondo europeo di sviluppo²⁷, sono da considerarsi inclusi per analogia.

²³ Regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 del Consiglio, del 18 dicembre 1995, relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità (GU L 312 del 23.12.1995, pag. 1).

²⁴ L'ambito di applicazione del regolamento OLAF racchiude al suo interno tutte le irregolarità, ma la nuova strategia antifrode della Commissione si concentra sugli illeciti intenzionali.

²⁵ Decisione 1999/352/CE, CECA, Euratom, del 28 aprile 1999, che istituisce l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) (GU L 136 del 31.5.1999, pag. 20), come modificata.

²⁶ SWD (2019) 171, pag. 6.

²⁷ Cfr., con ulteriori riferimenti, il regolamento (UE) 2018/1877 del Consiglio, del 26 novembre 2018, recante il regolamento finanziario per l'11° Fondo europeo di sviluppo e che abroga il regolamento (UE) 2015/323 (GU L 307 del 3.12.2018, pag. 1).

3. Valutazione dei rischi di frode²⁸

In stretta consultazione con tutti i servizi e le agenzie esecutive della Commissione si è proceduto a una valutazione qualitativa dei rischi di frode, incentrata sulle vulnerabilità dei sistemi di controllo interno della Commissione alle frodi, che ha individuato le due opportunità di miglioramento riportate di seguito.

- Per migliorare la valutazione e la gestione dei rischi di frode, la Commissione necessita di una più ampia capacità analitica centrale, in modo da poter esaminare dati sulle tipologie di frode, sui profili dei truffatori e sulle vulnerabilità dei sistemi di controllo interno dell'UE. Un netto rafforzamento delle capacità analitiche della Commissione dovrebbe contribuire a fornire assistenza e consulenza agli investigatori, ai revisori e agli agenti finanziari affinché sappiano prevenire e contrastare le frodi, nonché aiutare la Commissione a: i) definire politiche antifrode basate su dati e prove concrete; ii) utilizzare i propri meccanismi di controllo e le proprie risorse nella maniera più efficace ed efficiente possibile e iii) permettere l'individuazione delle frodi.
- Conformemente al modello decentrato di gestione finanziaria applicato dalla Commissione, la valutazione e la gestione dei rischi di frode sono affidate a ordinatori delegati²⁹, il che significa che sono di competenza primaria dei servizi e delle agenzie esecutive della Commissione. Il vantaggio principale di questo modello consiste nell'offrire la possibilità di adattare le strategie antifrode al settore strategico o al campo d'azione del singolo servizio interessato. Tuttavia, per garantire la coerenza e massimizzare l'efficienza e l'efficacia, la valutazione e la gestione decentrate dei rischi di frode devono essere coordinate e controllate da un rigoroso sistema di revisione centrale.

Al di là delle vulnerabilità sistemiche, la valutazione dei rischi di frode ha anche analizzato le diverse tipologie di frode; tra queste, una delle più frequenti è la maggiorazione dei costi avallata da false dichiarazioni e/o documenti di accompagnamento falsificati. Questo tipo di rischio di frode è tuttavia destinato ad attenuarsi, dato che il nuovo regolamento finanziario e i programmi settoriali del QFP 2021-2027 mirano ad aumentare la percentuale di finanziamenti dell'UE non legati ai costi oppure basati su opzioni semplificate in materia di costi, alternative che si sono dimostrate meno vulnerabili ai tentativi di frode³⁰. Gli eventuali nuovi rischi comportati da questi tipi di finanziamento, legato alla verifica dei risultati prodotti dalla relativa misura, saranno sorvegliati e, se del caso, attenuati. Il nuovo piano d'azione della CAFS 2019 esorta pertanto a ottimizzare le strategie di controllo³¹.

Nel settore delle risorse proprie tradizionali, la frode doganale, commessa mediante contrabbando, falsa dichiarazione o sottovalutazione, reca gravi danni al bilancio dell'UE.

²⁸ Presentata in dettaglio nel documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente comunicazione, SWD (2019) 171.

²⁹ In conformità della seconda frase dell'articolo 74, paragrafo 2, del regolamento finanziario.

³⁰ Relazione annuale della Corte dei conti sull'esecuzione del bilancio per l'esercizio finanziario 2016, corredata delle risposte delle istituzioni (GU C 322 del 28.9.2017, pag. 1), paragrafi 1.10/11.

³¹ Azione n. 27 del piano d'azione che accompagna la CAFS 2019, SWD (2019) 170.

Nel 2016 il tasso di individuazione delle frodi nel settore delle risorse proprie tradizionali, pari allo 0,33 %, ha superato il tasso di individuazione delle frodi relative alle spese di bilancio, attestatosi allo 0,21 %³². Nonostante il "divario" si sia assottigliato³³, questa tendenza si è protratta anche nel 2017 (0,30 % contro 0,29 %). Nel settore dell'IVA si stima che le frodi transfrontaliere, quali quella del cosiddetto "operatore inadempiente" o "carosello"³⁴, provochino perdite di bilancio per un totale di circa 50 miliardi di EUR all'anno³⁵, un onere che però, nella maggior parte, grava sugli Stati membri.

Il danno provocato dai gruppi della criminalità organizzata è particolarmente grave nel caso delle frodi riguardanti le entrate³⁶, nonostante detti gruppi criminali siano attivi altresì nelle frodi concernenti gli appalti e le sovvenzioni³⁷. L'Unione europea ha adottato un ciclo programmatico, finalizzato a contrastare la criminalità organizzata e le forme gravi di criminalità internazionale, che prevede il coordinamento tra le istituzioni e le agenzie dell'UE e gli Stati membri³⁸. Molte delle priorità strategiche individuate per il periodo 2018-2021 relativamente a questo tipo di criminalità sono incentrate sulla lotta contro le frodi³⁹. La strategia dell'UE per la lotta contro il contrabbando di sigarette e altre forme di commercio illecito dei prodotti del tabacco⁴⁰, il cui piano d'azione è stato aggiornato di recente,⁴¹ pone altresì l'accento sulla lotta contro la criminalità organizzata.

³² Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, "Tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea – Lotta contro la frode", relazione annuale 2016, COM(2017) 383 final, pag. 15. Il tasso di individuazione di frodi misura l'incidenza finanziaria delle frodi individuate in proporzione alle entrate o alle spese totali, ed è calcolato per il bilancio nel suo insieme e per settori specifici.

³³ Senza tenere conto dei casi di sottovalutazione nel Regno Unito, se ne propone una spiegazione nella relazione 2017 dell'OLAF, pagg. 26-27:

https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/olaf_report_2017_en.pdf.

³⁴ Spiegata nella valutazione della minaccia rappresentata dalla criminalità organizzata e dalle forme gravi di criminalità redatta da Europol, 2017, pag. 44: <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment-2017>.

³⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo, del 7 aprile 2016, su un piano d'azione sull'IVA, "Verso uno spazio unico europeo dell'IVA - Il momento delle scelte", COM(2016) 148, pag. 3.

³⁶ Relazione 2016 dell'OLAF, pag. 19:

https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/olaf_report_2016_en.pdf.

³⁷ Relazione 2017 dell'OLAF, pagg. 22-23:

https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/olaf_report_2017_en.pdf

Europol, SOCTA 2017 (per riferimento si veda la nota a piè di pagina 34), pag. 45.

³⁸ Pubblicazione del segretariato generale del Consiglio, dal titolo "Il ciclo programmatico dell'UE per contrastare la criminalità organizzata e le forme gravi di criminalità internazionale": https://www.consilium.europa.eu/media/37348/20185274_qc0418775itn_pdf.pdf.

³⁹ Conclusioni del Consiglio, del 18 maggio 2017, che fissano le priorità dell'UE nella lotta alla criminalità organizzata e alle forme gravi di criminalità internazionale nel periodo 2018-2021, documento del Consiglio n. 9450/17:

<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9450-2017-INIT/it/pdf>

Le priorità in materia di frodi (non solo quelle che ledono il bilancio dell'UE) riguardano la cybercriminalità, le frodi in materia di accise e IVA, il riciclaggio di denaro e il recupero di beni nonché il falso documentale.

⁴⁰ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, del 6 giugno 2013, "Intensificare la lotta contro il contrabbando di sigarette e altre forme di commercio illecito dei prodotti del tabacco - Una strategia globale dell'UE", COM(2013) 324 final.

⁴¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo, del 7 dicembre 2018, "Secondo piano d'azione 2018-2022 per la lotta contro il commercio illecito di tabacco", COM(2018) 846 final.

Valutazione dei rischi di frode e della CAFS
– punti di forza e punti deboli
nella gestione dei rischi di frode da parte della Commissione

Punti di forza:

- **strategia antifrode a livello di istituzione che stabilisce principi fondamentali coerenti;**
- **strategie antifrode su misura a livello di servizio, piani di gestione e relazioni, integrazione della prevenzione e dell'individuazione delle frodi nel controllo interno;**
- **sostegno dell'OLAF e di altri "servizi centrali" e scambio di migliori prassi in sedi specifiche per la cooperazione.**

Punti deboli:

- **lacune nella raccolta e nell'analisi strategica, basate sulle tecnologie dell'informazione, di dati riguardanti le frodi;**
- **manca di indicatori pertinenti e affidabili che rendano maggiormente misurabili i successi ottenuti nella lotta contro le frodi;**
- **possibilità di un coordinamento e di una supervisione centrali più efficaci.**

4. Principi e priorità

4.1. Principi delle strategie antifrode della Commissione 2011 e 2019

L'obiettivo generale della strategia antifrode della Commissione 2011⁴² è ancora pienamente pertinente ed è ribadito dalla nuova CAFS, che sottolinea come per contrastare le frodi a livello dell'UE sia necessario un approccio globale che copra l'intero ciclo antifrode e comprenda le seguenti azioni: i) migliorare la prevenzione e l'individuazione delle frodi nonché le condizioni alla base delle relative indagini e ii) garantire un livello sufficiente di riparazione e deterrenza, con sanzioni proporzionate e dissuasive. I principi informativi e le norme di riferimento applicati dai servizi e dalle agenzie esecutive della Commissione nella lotta contro le frodi restano pertanto validi⁴³.

La strategia antifrode della Commissione 2019 integra un principio supplementare⁴⁴, che prevede che la Commissione si impegni a garantire un'efficace comunicazione interna ed esterna riguardo alla lotta contro le frodi nell'Unione. Mentre la comunicazione interna è

⁴² Cfr. il riferimento di cui alla nota a piè di pagina 12, si veda la pag. 3 della CAFS 2011.

⁴³ Si vedano le pagg. 6-9 della CAFS 2011, cfr. il riferimento di cui alla nota a piè di pagina 12.

⁴⁴ Ottenuto dai principi 14/15 della versione riveduta del quadro di controllo interno della Commissione, C (2017) 2373 final.

fondamentale per orientare e sostenere l'azione antifrode dell'istituzione, la comunicazione esterna serve a salvaguardare la reputazione dell'Unione e a rassicurare il pubblico in merito all'integrità e alla sana gestione finanziaria delle operazioni dell'UE. Inoltre, comunicare le azioni realizzate dall'Unione nella lotta contro le frodi può servire a scoraggiare i potenziali truffatori.

**Lotta contro le frodi:
principi informativi e norme di riferimento**

- **tolleranza zero nei confronti delle frodi;**
- **lotta contro le frodi come parte integrante del controllo interno;**
- **efficacia dei controlli in termini di costi;**
- **integrità professionale e competenza del personale dell'UE;**
- **trasparenza sul modo in cui sono utilizzati i fondi dell'UE;**
- **prevenzione delle frodi, in particolare per quanto riguarda l'impermeabilità dei programmi di spesa alle frodi;**
- **efficace capacità di indagine e tempestività dello scambio di informazioni;**
- **rettifica in tempi rapidi (compresi il recupero dei fondi oggetto di frode e le sanzioni giudiziarie/amministrative);**
- **buona cooperazione tra i soggetti interni ed esterni,**
segnatamente tra l'Unione e le autorità nazionali responsabili, nonché tra i servizi di tutti gli organismi e le istituzioni dell'UE interessati;
- **efficace comunicazione interna ed esterna sulla lotta contro le frodi.**

Per risolvere possibili conflitti tra il primo e il terzo principio sono essenziali due fattori:

- quando ai controlli antifrode si applica il requisito dell'efficacia in termini di costi, è indispensabile tenere pienamente conto della questione della reputazione, soprattutto nei casi di frode interna;
- sebbene sia impossibile prevenire interamente le frodi, non appena vi sono elementi indicativi di una possibile frode è essenziale intervenire tempestivamente: occorre informare l'OLAF senza indugio, adottare le misure cautelative necessarie e avviare il recupero il prima possibile.

4.2. Priorità della nuova strategia antifrode della Commissione

Sulla base della valutazione dei rischi di frode e in considerazione delle raccomandazioni contenute nella relazione speciale della Corte dei conti europea di cui sopra⁴⁵, la Commissione ha stabilito due obiettivi prioritari che mirano a migliorare i) la raccolta e l'analisi di dati e ii) il coordinamento, la cooperazione e le procedure.

4.2.1. Obiettivo n. 1: raccolta e analisi di dati

Migliorare ulteriormente la comprensione delle tipologie di frode, dei profili dei truffatori e delle vulnerabilità sistemiche in relazione alle frodi che ledono il bilancio dell'UE.

La raccolta e l'analisi dei dati sono utili agli investigatori, ai revisori e agli agenti finanziari e contribuiscono alla lotta dell'UE contro le frodi, in particolare attraverso:

- l'osservazione del "panorama in materia di (lotta contro le) frodi" all'interno e all'esterno dell'Unione e la comunicazione di informazioni sulle tipologie di frode emergenti e sulle soluzioni innovative di lotta contro le frodi;
- la raccolta e l'analisi di dati relativi ai casi di frode accertati e sospetti, ampliando le conoscenze in materia di vulnerabilità, tipologie di frode e profili dei truffatori nonché contribuendo all'introduzione o all'adeguamento di risorse e meccanismi di controllo nel modo più efficace ed efficiente possibile
- il trattamento dei dati relativi ai profili di rischio e agli indicatori di frode, al fine di individuare e prevenire le future frodi.

Per quanto concerne le spese di bilancio, la Commissione gestisce già due banche dati che rivestono un ruolo fondamentale nella lotta contro le frodi:

- il sistema di individuazione precoce e di esclusione (EDES), che registra le sanzioni amministrative irrogate alle imprese inaffidabili nell'ambito della gestione diretta e indiretta e che segnala i potenziali rischi comportati dalle singole entità e
- il sistema di gestione delle irregolarità (IMS), gestito dall'OLAF, che è utilizzato dagli Stati membri per segnalare le irregolarità, comprese le frodi, individuate nella gestione concorrente dei fondi dell'UE.

Tra le varie misure descritte in dettaglio nel piano d'azione, un migliore controllo della completezza e della qualità dei dati, nonché l'ulteriore perfezionamento dell'IMS come strumento analitico, aumenteranno il valore aggiunto dell'IMS sia per la Commissione che per gli Stati membri. La Commissione si impegna a migliorare la qualità e la completezza dei dati raccolti nonché l'analisi della natura o delle modalità delle frodi individuate, sia:

- in generale (mediante il continuo perfezionamento dell'analisi dei dati dell'IMS e l'utilizzo degli altri dati disponibili) che

⁴⁵ Per riferimento si vedano la sezione 2.1 sopra e la nota a piè di pagina 11.

- in relazione a settori e/o Stati membri specifici (attraverso analisi più approfondite basate su una raccolta di dati molto più vasta, ma al contempo mirata, e una stretta cooperazione con le pertinenti parti interessate).

In tale contesto, la Commissione si impegna ad acquisire conoscenze specifiche e comparabili in merito al quadro antifrode dei vari Stati membri, che è l'elemento alla base dell'interpretazione dei dati relativi all'individuazione. Infine, quest'analisi rafforzata mira a migliorare la prevenzione (per esempio grazie a dati migliori riguardo alle tipologie di frode e alle vulnerabilità sistemiche su cui è possibile intervenire), l'individuazione (per esempio definendo indicatori di rischio adatti a regioni o settori specifici) e le indagini (per esempio ampliando le conoscenze in materia di attività fraudolente).

Una nuova funzione per l'analisi dei dati di intelligence, che sarà integrata nel processo generale, esplorerà in maniera proattiva il panorama in materia di (lotta contro le) frodi per individuare i rischi emergenti di frode a livello trasversale o settoriale. In particolare, la Commissione intende ricorrere in maniera più ampia a strumenti per il calcolo del rischio⁴⁶ nella gestione diretta, nonché esplorarne e promuoverne ulteriormente l'utilizzo nella gestione indiretta e concorrente.

Sul versante delle entrate, nel settore delle risorse proprie tradizionali la Commissione utilizza la banca dati OWNRES per gestire le irregolarità segnalate dagli Stati membri. La piattaforma del sistema d'informazione antifrode (AFIS) della Commissione garantisce contatti sicuri con le autorità competenti degli Stati membri e permette un'efficace cooperazione transnazionale nella lotta contro le frodi doganali. In collaborazione con gli Stati membri, inoltre, la Commissione ha sviluppato numerosi strumenti al fine di controllare e individuare le attività sospette⁴⁷ e mira ad aumentare ulteriormente le proprie capacità analitiche in questo settore. Lo scopo è studiare, sostenere e agevolare la condivisione di conoscenze, buone prassi e insegnamenti tratti nel settore dell'analisi dei dati a vantaggio delle autorità doganali che lottano contro le frodi. L'obiettivo principe è creare una comunità di esperti nel settore, migliorare la collaborazione tra tutti i soggetti interessati e fornire un vero valore aggiunto dell'UE.

La maggiore disponibilità di dati, unita al costante affinamento delle tecniche di analisi e degli strumenti informatici, potrebbe inoltre migliorare la qualità e aumentare la quantità delle informazioni d'interesse investigativo trasmesse all'OLAF. In definitiva, ciò potrebbe portare all'avvio di un numero maggiore di indagini più mirate nel medio-lungo periodo.

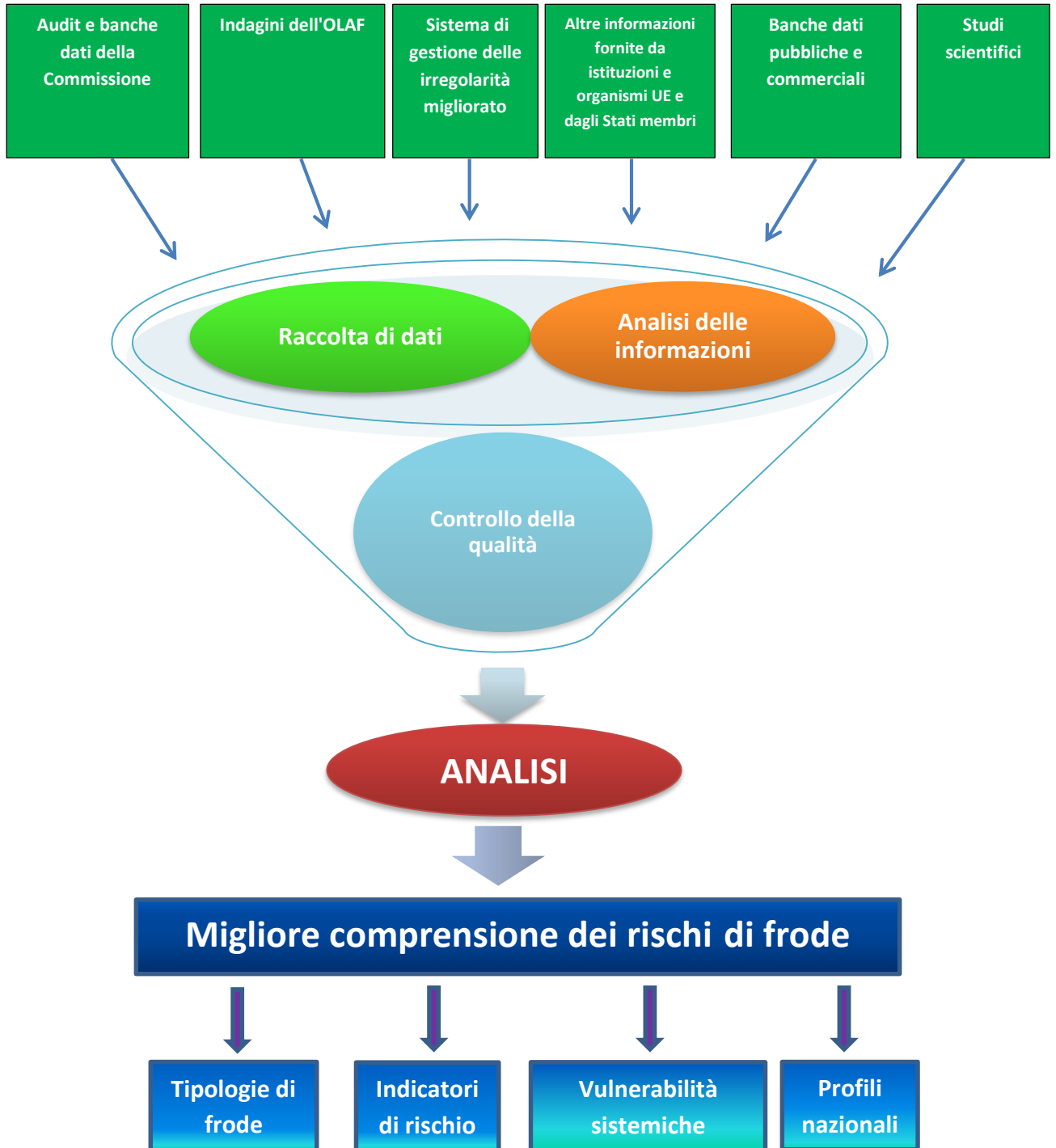
⁴⁶ Gli strumenti per il calcolo del rischio trattano e analizzano dati relativi a beneficiari e contraenti, basandosi su un insieme predefinito di indicatori di rischio, al fine di individuare i progetti maggiormente a rischio. Tra gli esempi più significativi figurano DAISY (noto come PLUTO in una versione precedente), sviluppato per i servizi della "famiglia" Ricerca, e ARACHNE, sempre più utilizzato dagli Stati membri per la gestione dei fondi strutturali e d'investimento europei.

⁴⁷ Lo strumento di monitoraggio automatico (AMT) controlla i flussi commerciali e individua le variazioni sospette in termini di volume o di prezzo medio dei prodotti, permettendo in tal modo di individuare i casi di sottovalutazione e altri tipi di frode doganale, quale l'evasione dei dazi antidumping o la falsa dichiarazione delle merci. Contraffice consente di individuare i casi di falsa dichiarazione dell'origine effettuando controlli incrociati delle informazioni relative agli spostamenti fisici dei container con quelle delle dichiarazioni in dogana.

Va da sé che la raccolta e il trattamento di qualsiasi dato rispetteranno le normative in materia di protezione dei dati e ogni altra disposizione applicabile.

Raccolta e analisi di dati relativi alle frodi

Fonti di informazione:



A vantaggio di:

servizi e agenzie esecutive della Commissione, istituzioni e organismi UE e Stati membri

4.2.2. Obiettivo n. 2: coordinamento, cooperazione e processi

Ottimizzare il coordinamento, la cooperazione e i flussi di lavoro riguardanti la lotta contro le frodi, in particolare tra i servizi e le agenzie esecutive della Commissione

Dalla riforma amministrativa del 2000⁴⁸, la Commissione segue un modello decentrato di gestione finanziaria che fa sì che i dirigenti dei vari servizi rispondano delle proprie decisioni e permette alla Commissione di adattare i controlli antifrode ai diversi settori strategici e alle diverse operazioni, aumentandone così l'efficacia e l'efficienza. L'attuale quadro giuridico⁴⁹ affida pertanto agli ordinatori delegati la responsabilità del controllo interno, che comprende la prevenzione, l'individuazione, la rettifica delle frodi e altre irregolarità e il seguito dato a tali frodi e irregolarità, mentre l'OLAF contribuisce allo sviluppo di metodi di prevenzione e di lotta contro le frodi.

La strategia antifrode della Commissione 2011 prevedeva che i servizi e le agenzie esecutive della Commissione adottassero strategie antifrode nei rispettivi settori di competenza. Tali strategie sono basate su valutazioni settoriali dei rischi di frode e incentrate su controlli antifrode economicamente efficaci nei settori più esposti al rischio. L'OLAF fornisce orientamenti metodologici e, su richiesta, consulenze individuali in merito alle strategie antifrode dei servizi, che sono integrate nel sistema di controllo interno della Commissione nonché nel suo ciclo annuale di pianificazione e programmazione strategica. In tale contesto, l'OLAF sottopone a una revisione sistematica gli elementi antifrode dei piani di gestione e delle relazioni annuali di attività dei servizi della Commissione. Inoltre, la rete di prevenzione e individuazione delle frodi (FPDNet), presieduta dall'OLAF, funge da sede di scambio per i corrispondenti antifrode della Commissione e delle sue agenzie esecutive.

Nonostante questo considerevole contributo a livello di Commissione, il ruolo di sostegno dell'OLAF resta comunque di carattere consultivo, il che significa che gli approcci a livello di servizio possono differire per portata e ambizione. Occorre pertanto intensificare la sorveglianza a livello di istituzione per garantire che le politiche antifrode della Commissione siano coerenti e avallate da analisi affidabili e svolgano un ruolo di primo piano nella lotta contro le frodi. A tal fine andrebbe sviluppato il sostegno dell'OLAF, che dovrebbe provvedere a una supervisione istituzionale flessibile in materia di gestione dei rischi di frode, che rispetti le responsabilità degli ordinatori delegati ma che possa, ove opportuno, contestarne le valutazioni e gli approcci gestionali. In pratica, il concetto di cui sopra implica quanto segue.

⁴⁸ La riforma della Commissione, libro bianco, parte I, COM(2000) 200 final/2, sezione V.

⁴⁹ Conformemente all'articolo 36, paragrafo 1, del regolamento finanziario, il bilancio è eseguito secondo il principio del controllo interno efficace ed efficiente. Tra gli obiettivi del controllo interno, secondo quanto disposto all'articolo 36, paragrafo 2, lettera d), del regolamento finanziario, figurano la prevenzione, l'individuazione e la rettifica delle frodi e irregolarità e il seguito dato a tali frodi e irregolarità. L'articolo 74, paragrafo 2, del suddetto regolamento affida all'ordinatore delegato la responsabilità del controllo interno e della valutazione dei rischi. Conformemente all'articolo 1, paragrafo 2, del regolamento OLAF, l'Ufficio contribuisce all'elaborazione e allo sviluppo di metodi di prevenzione e di lotta contro le frodi lesive degli interessi finanziari dell'Unione.

- Ove possibile, le strategie antifrode dei servizi e delle agenzie esecutive della Commissione con profili analoghi andrebbero accorpate all'interno di strategie antifrode congiunte. Gli esempi offerti dai servizi responsabili dei fondi strutturali e d'investimento europei, dei finanziamenti destinati alla ricerca e degli aiuti esterni si sono dimostrati utili ai fini della semplificazione delle politiche antifrode in tali settori. Occorre quindi aggiornare le strategie antifrode vigenti negli altri servizi affinché rispecchino l'impostazione adottata nella presente comunicazione.
- In funzione delle esigenze da analizzare sarebbe opportuno costituire, all'interno della rete FPDN, dei sottogruppi che riuniscano i servizi con profili analoghi, ai quali dovrebbero partecipare anche l'OLAF e la DG BUDG, al fine di favorire lo scambio di migliori prassi e di agevolare una revisione tra pari delle strategie antifrode. Il primo sottogruppo di questo tipo è stato creato nel 2017 per il settore delle risorse proprie tradizionali.
- Le proposte di strategia antifrode e i relativi aggiornamenti⁵⁰ a livello di servizi dovrebbero essere oggetto di una revisione obbligatoria da parte dell'OLAF, il quale consiglierà sistematicamente i servizi in merito all'elaborazione delle loro strategie antifrode formulando, se del caso, raccomandazioni.
- L'ordinatore delegato che decida di non attenersi alle suddette raccomandazioni deve darne giustificazione per iscritto. Qualsiasi questione che non possa essere risolta in maniera bilaterale tra l'OLAF e il servizio interessato può essere discussa in seno al sottogruppo competente della rete FPDNet e/o in altre sedi adatte allo scopo, fermo restando che la responsabilità ultima spetta all'ordinatore delegato.
- Sulla base delle relazioni annuali dettagliate presentate dai servizi e dalle agenzie esecutive della Commissione e sugli scambi regolari intrattenuti con tali servizi e agenzie esecutive, l'OLAF dovrebbe sorvegliare l'attuazione delle strategie antifrode a livello di servizio e, se del caso, formulare raccomandazioni pertinenti, alle quali deve essere dato seguito conformemente a quanto disposto nel punto precedente. Il ruolo di revisione e controllo dell'OLAF non prevede tuttavia lo svolgimento di alcun audit antifrode, il quale, in ragione del quadro giuridico (per esempio il regolamento finanziario) e delle rispettive metodologie e strategie di valutazione dei rischi, resta una prerogativa del servizio di audit interno della Commissione (IAS) e della Corte dei conti europea.

Ogni anno i direttori della rete FPDNet della Commissione dovrebbero incontrarsi in riunioni ad hoc per discutere e valutare il seguito dato alle raccomandazioni dell'OLAF riguardanti le strategie antifrode della Commissione a livello di servizio, nonché all'attuazione del piano d'azione della CAFS 2019.

Un altro importante aspetto dell'attività antifrode della Commissione è il seguito dato, da parte della Commissione e delle sue agenzie esecutive, alle raccomandazioni formulate dall'OLAF in seguito alle proprie indagini. L'OLAF, in cooperazione con gli ordinatori interessati, migliorerà il controllo del seguito dato alle proprie raccomandazioni e fornirà

⁵⁰ Compresa l'intenzione di un servizio di non aggiornare una strategia esistente una volta trascorsi tre anni dall'ultimo aggiornamento.

regolarmente ai servizi centrali una rassegna dei relativi risultati. Il seguito dato alle raccomandazioni finanziarie e amministrative dell'OLAF sarà altresì avallato da una regolare discussione sistematica a livello operativo, in linea con gli accordi amministrativi in materia di cooperazione e tempestivo scambio di informazioni tra la Commissione e l'OLAF⁵¹, nonché da un seguito sistemico in seno alla rete FPDNet e dall'organo di gestione interno.

A livello strategico, l'organo di gestione interno (CMB)⁵² discuterà ed esaminerà, su base annuale, le politiche antifrode della Commissione, fondandosi sul lavoro preparatorio svolto dall'OLAF, dalla rete FPDNet e dai servizi centrali. Se del caso, potrebbero anche essere organizzate altre discussioni ad hoc in seno al CMB. Tale approccio strategico alla gestione dei rischi di frode a livello di istituzione, che vede come protagonisti il CMB e l'OLAF, trova altresì riscontro nel cosiddetto "pacchetto sulla governance", adottato dalla Commissione il 21 novembre 2018, che affida al CMB un ruolo strategico relativamente ad aspetti istituzionali della lotta antifrode della Commissione⁵³ e designa l'OLAF come il servizio principale ai fini dell'elaborazione e dello sviluppo di una politica antifrode europea⁵⁴.

5. Altri obiettivi

Gli altri obiettivi, descritti più in dettaglio nell'allegato e sostenuti dalle iniziative di cui al piano d'azione, riguardano i seguenti aspetti:

- integrità e conformità;
- competenze e dotazioni strumentali;
- trasparenza;
- quadro giuridico;
- lotta contro le frodi riguardanti le entrate.

Tali obiettivi scaturiscono dai principi informativi di cui alla precedente sezione 4.1 e dalla valutazione dei rischi di frode effettuata dai servizi della Commissione, illustrata nel documento di lavoro dei servizi della Commissione corrispondente. A titolo d'esempio, la Commissione continuerà a incoraggiare, e se del caso sorvegliare, come ha sempre fatto per questioni di principio, il rispetto da parte del suo personale degli standard più elevati di

⁵¹ Allegato della comunicazione alla Commissione, del 21 novembre 2018, relativa alla revisione degli accordi amministrativi in materia di cooperazione e tempestivo scambio di informazioni tra la Commissione europea e l'Ufficio europeo per la lotta antifrode, C (2018) 7705 final.

⁵² Sotto l'autorità del Presidente, l'organo di gestione interno contribuisce alla governance istituzionale della Commissione mediante attività di coordinamento, supervisione, consulenza e orientamento strategico per le questioni riguardanti la gestione istituzionale. Tale organo, che è presieduto dal segretario generale, riunisce regolarmente i direttori generali responsabili del bilancio, delle risorse umane e della sicurezza nonché il direttore generale del servizio giuridico. Il/i membro/i del gabinetto del Presidente responsabile/i del bilancio e dell'amministrazione, nonché il/i capo/i del gabinetto del/i membro/i della Commissione responsabile/i del bilancio, delle risorse umane e dell'amministrazione, sono osservatori. Cfr. la sezione 1.3 della comunicazione alla Commissione, del 21 novembre 2018, relativa alla governance nella Commissione europea, C (2018) 7703 final, e la decisione della Commissione, del 21 novembre 2018, relativa all'organo di gestione interno, C (2018) 7706 final.

⁵³ Articolo 2, paragrafo 1, della decisione della Commissione C (2018) 7706 final.

⁵⁴ Sezione 3.7.2. (pag. 15) della comunicazione C (2018) 7703 final.

integrità professionale, la cui importanza va oltre la questione della lotta contro le frodi. Per quanto concerne la lotta contro le frodi riguardanti le entrate, nella CAFS 2019 questo obiettivo occupa un posto di maggiore rilievo rispetto alla CAFS 2011 in ragione dei rischi individuati.

6. Controllo e relazioni

L'azione antifrode della Commissione è saldamente integrata nel suo ciclo di pianificazione e programmazione strategica annuale⁵⁵. Inoltre, come già menzionato, i vari aspetti della politica antifrode della Commissione saranno discussi e valutati in occasione di un'apposita riunione annuale dei direttori della rete FPDNet della Commissione e saranno dibattuti almeno una volta all'anno in seno all'organo di gestione interno della Commissione. Oggetto di tali discussioni saranno gli aspetti sistemici del seguito dato alle raccomandazioni dell'OLAF riguardanti le strategie antifrode a livello di servizio della Commissione e alle raccomandazioni formulate dall'OLAF sulla base delle proprie indagini, nonché i progressi complessivamente compiuti riguardo al piano d'azione della CAFS 2019. Tutto ciò accrescerà ulteriormente la responsabilità della Commissione in merito alle proprie attività di individuazione e prevenzione delle frodi.

Con la sua iniziativa del bilancio incentrato sui risultati⁵⁶, la Commissione si è impegnata ad adottare politiche orientate al rendimento nell'ambito del quadro finanziario pluriennale 2014-2020, che dovrebbero garantire il massimo profitto sul capitale investito dai contribuenti. In linea con quanto proposto dalla Commissione, tra i principi alla base dell'ammodernamento del quadro finanziario pluriennale 2021-2027 figurano anche il valore aggiunto europeo e il rendimento, nonché le politiche antifrode. Di conseguenza, l'efficacia e l'efficienza di tali politiche andrebbero monitorate mediante indicatori adeguati, ove possibile sostenuti dal contributo di base, che ne rispecchino prodotti⁵⁷, esiti o risultati⁵⁸ e impatti⁵⁹. Poiché i servizi e le agenzie esecutive della Commissione sono responsabili dell'esecuzione

⁵⁵ Sulla base dei loro piani strategici (che coprono il mandato della Commissione e rispecchiano gli obiettivi strategici del Presidente) e del lavoro svolto in termini di strategie antifrode a livello di servizio, le agenzie esecutive e i servizi della Commissione pianificano ogni anno la propria azione antifrode, integrandola nei rispettivi piani di gestione, a seguito di una valutazione annuale dei rischi di cui fanno parte anche i rischi di frode. I servizi della Commissione riferiscono in merito al lavoro svolto e ai risultati conseguiti nelle proprie relazioni annuali di attività, che comprendono una sezione dedicata alla prevenzione e all'individuazione delle frodi. La Commissione, sulla base delle relazioni presentate dai servizi, adotta la propria relazione annuale complessiva sulla gestione e sul rendimento, che contiene capitoli dedicati al controllo interno, ivi comprese le strategie antifrode, e alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea.

⁵⁶ Si veda il sito Web dell'iniziativa del bilancio incentrato sui risultati: http://ec.europa.eu/budget/budget4results/index_en.cfm; comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, del 14 settembre 2016, "Riesame/revisione intermedia del quadro finanziario pluriennale 2014-2020 - Un bilancio dell'UE incentrato sui risultati", COM(2016) 603 final.

⁵⁷ Gli indicatori di prodotto si riferiscono a specifici risultati tangibili dell'azione, quali una nuova banca dati per la raccolta dei risultati del controllo oppure una nuova norma comune europea, ecc.; si veda il capitolo V, sezione 2.2, pag. 48, degli orientamenti per legiferare meglio, documento di lavoro dei servizi della Commissione, SWD(2017) 350.

⁵⁸ Gli indicatori di esito/risultato corrispondono agli effetti immediati dell'azione, con particolare riferimento ai destinatari diretti. Per riferimento si veda la nota a piè di pagina precedente.

⁵⁹ Gli indicatori di impatto si riferiscono al risultato che si prevede sarà prodotto dall'azione in termini di incidenza sull'economia/sulla società in generale, al di là di coloro che sono direttamente interessati dall'azione. Per riferimento si veda la nota a piè di pagina 57.

delle misure definite nel piano d'azione che accompagna la presente comunicazione, la Commissione ritiene opportuno stabilire indicatori di prodotto a livello di servizio, sotto la supervisione dell'OLAF. Per quanto concerne gli obiettivi prioritari, entro il 2020 andrebbero stabiliti indicatori di risultato preliminari a livello della Commissione, i quali dovrebbero essere affinati e completati nel periodo di attuazione della strategia antifrode della Commissione 2019, in linea con le esperienze effettive e i risultati di ulteriori analisi.

Come per la CAFS 2011, nelle sue relazioni annuali sulla tutela degli interessi finanziari dell'UE, indirizzate al Parlamento europeo e al Consiglio e messe a disposizione del pubblico, la Commissione riferirà regolarmente in merito all'attuazione della CAFS 2019 e, a tempo debito, allo sviluppo di indicatori pertinenti.

Il prossimo aggiornamento della strategia antifrode della Commissione è previsto per dopo il riesame intermedio del quadro finanziario pluriennale 2021-2027. Nel frattempo, il piano d'azione sarà adeguatamente riveduto e modificato.