



Consiglio  
dell'Unione europea

Bruxelles, 21 settembre 2021  
(OR. en)

11919/21

FIN 695  
GAF 54

#### NOTA DI TRASMISSIONE

---

Origine:	Segretaria generale della Commissione europea, firmato da Martine DEPREZ, direttrice
Data:	20 settembre 2021
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, segretario generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2021) 578 final
Oggetto:	Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio Trentaduesima relazione annuale sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea e sulla lotta contro la frode (2020)

---

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2021) 578 final.

---

All.: COM(2021) 578 final



Bruxelles, 20.9.2021  
COM(2021) 578 final

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

**Trentaduesima relazione annuale sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione  
europea e sulla lotta contro la frode (2020)**

{SWD(2021) 257 final} - {SWD(2021) 258 final} - {SWD(2021) 259 final} -  
{SWD(2021) 262 final} - {SWD(2021) 263 final} - {SWD(2021) 264 final}

# RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

## Trentaduesima relazione annuale sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea e sulla lotta contro la frode (2020)

### INDICE

ELENCO DELLE ABBREVIAZIONI .....	2
SINTESI .....	3
1. INTRODUZIONE .....	4
2. GLI INTERESSI FINANZIARI DELL'UE NEL 2020 .....	5
3. I SOGGETTI CHE TUTELANO GLI INTERESSI FINANZIARI DELL'UE E I PRINCIPALI SVILUPPI DEL 2020 .....	7
3.1. Il quadro legislativo dell'UE .....	7
3.2. Il quadro di controllo per gli interessi finanziari dell'UE .....	10
3.2.1. Il livello UE .....	10
3.2.2. A livello dei singoli Stati membri .....	14
4. COOPERAZIONE NELLA LOTTA ALLE FRODI .....	19
4.1. Cooperazione interistituzionale a livello di Unione europea .....	19
4.1.1. Cooperazione tra la Commissione (OLAF), il Parlamento europeo e il Consiglio .....	19
4.1.2. Cooperazione tra l'OLAF e la Corte dei conti europea .....	19
4.1.3. Accordi di lavoro tra l'OLAF e l'EPPO .....	19
4.1.4. Cooperazione tra l'OLAF ed Europol .....	20
4.2. Cooperazione tra l'Unione europea e le autorità degli Stati membri .....	20
4.2.1. Attività del Comitato consultivo per il coordinamento nel settore della lotta contro le frodi (COCOLAF) .....	20
4.2.2. Cooperazione doganale .....	20
4.2.3. Operazioni doganali congiunte .....	21
4.3. Cooperazione tra Stati membri dell'UE .....	22
4.4. Cooperazione con paesi terzi .....	22
5. ANALISI DELLE INIZIATIVE ADOTTATE, ATTUATE O IN CORSO NEL 2020 .....	23
5.1. La strategia antifrode della Commissione .....	23

5.2.	Programma Hercule: sostegno alle attività antifrode degli Stati membri dell'UE .....	24
5.3.	Entrate: livello UE .....	24
5.3.1.	Il pacchetto IVA per il commercio elettronico .....	24
5.3.2.	Lotta alle frodi in materia di dazi doganali.....	25
5.3.3.	Lotta contro il traffico illecito di prodotti del tabacco.....	26
5.4.	Entrate: a livello di Stato membro dell'UE.....	26
5.5.	Spese: livello UE .....	27
5.5.1.	Stato di diritto - condizionalità .....	27
5.5.2.	Il bilancio dell'UE 2021-2027 .....	28
5.5.3.	Il dispositivo per la ripresa e la resilienza .....	28
5.5.4.	Sostegno tecnico tramite il programma di sostegno alle riforme strutturali.....	29
5.6.	Spese: a livello di Stato membro dell'UE.....	29
6.	IRREGOLARITÀ, FRODI E RISCHI.....	31
6.1.	Dall'individuazione al rischio .....	31
6.1.1.	Frodi in materia di IVA - "Studio e relazioni sul divario dell'IVA nei 28 Stati membri dell'UE" (pubblicato nel 2020).....	33
6.1.2.	Irregolarità e frodi relative alle entrate .....	33
6.1.3.	Irregolarità e frodi concernenti la spesa .....	34
6.2.	Altri rischi di irregolarità e frode per il 2021 e oltre .....	38
6.2.1.	Rischi generati dalla COVID-19 in termini di entrate.....	38
6.2.2.	Rischi in materia di spese connessi alla COVID.....	39
6.2.3.	Rischi connessi al dispositivo per la ripresa e la resilienza.....	40
7.	STRUMENTI PER POTENZIARE LA LOTTA ALLE FRODI .....	42
7.1.	ARACHNE.....	42
7.2.	Sistema di individuazione precoce e di esclusione (EDES).....	42
7.3.	Progetto GetI .....	44
7.4.	Strumenti informatici nazionali per la tutela degli interessi finanziari dell'UE .....	44
8.	CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI.....	45

## ELENCO DELLE ABBREVIAZIONI

AFCOS	Servizio di coordinamento antifrode
CAFS	Strategia antifrode della Commissione
CCE	Corte dei conti europea
EDES	Sistema di individuazione precoce e di esclusione
EPPO	Procura europea
FEASR	Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale
FESR	Fondo europeo di sviluppo regionale
Fondi SIE	Fondi strutturali e d'investimento europei
FSE	Fondo sociale europeo
IMS	Sistema di gestione delle irregolarità
IVA	Imposta sul valore aggiunto
NGEU	Next Generation EU
OLAF	Ufficio europeo per la lotta antifrode
PIF	Tutela degli interessi finanziari
QFP	Quadro finanziario pluriennale
RPT	Risorse proprie tradizionali
RRF	Dispositivo per la ripresa e la resilienza
TFUE	Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
UE	Unione europea

## SINTESI

La responsabilità di tutelare gli interessi finanziari dell'UE è condivisa tra l'UE e i suoi Stati membri. Per uscire dalla crisi provocata dalla pandemia di COVID-19 e favorire la transizione verso un'Europa più moderna e sostenibile, gli Stati membri dell'UE hanno approvato un pacchetto finanziario che prevede, da un lato, il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027 (il "bilancio dell'UE") da 1 074 miliardi di EUR e, dall'altro, uno strumento temporaneo per la ripresa, il Next Generation EU da 750 miliardi di EUR, che saranno investiti in un'Europa verde, digitale e resiliente grazie a nuove fonti di entrate dell'UE. In totale questo pacchetto ammonta a oltre 1 800 miliardi di EUR.

Per tutelare il denaro dei contribuenti europei, negli ultimi anni è stata elaborata una versione aggiornata dell'architettura antifrode dell'UE, che si fonda sugli elementi seguenti: la riforma dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), i poteri di indagine e di azione penale della Procura europea (EPPO), il ruolo di coordinamento di Eurojust, la capacità di analisi di Europol e una stretta cooperazione con le autorità nazionali e tra queste ultime.

Per tutto il 2020 questa cooperazione è stata ulteriormente sviluppata con l'istituzione di accordi di lavoro, l'avvio di iniziative e operazioni congiunte e lo scambio di buone pratiche e attività di formazione.

Nel 2020 e nella prima metà del 2021 una serie di misure ed eventi fondamentali ha fornito all'UE e alle autorità nazionali ulteriori strumenti per tutelare in maniera più efficace gli interessi finanziari dell'Unione. Per esempio:

- l'EPPO ha iniziato la propria attività;
- la revisione del regolamento ha consentito all'OLAF di cooperare con l'EPPO e ne ha potenziato i poteri di indagine;
- è stato introdotto un regime generale di condizionalità per tutelare il bilancio dell'UE da quelle violazioni dei principi dello Stato di diritto che compromettono la tutela degli interessi finanziari dell'Unione;
- sono stati compiuti progressi significativi nell'attuazione della strategia antifrode della Commissione: due terzi delle azioni programmate sono stati attuati e il terzo rimanente è in via di attuazione.

Nel 2020 il numero di frodi e irregolarità segnalate dalle competenti autorità nazionali e dell'UE è diminuito rispetto agli anni precedenti. Mentre la diminuzione delle irregolarità fraudolente si spiega con alcuni effetti ciclici, non è facile spiegare la riduzione del tasso di individuazione e segnalazione di irregolarità non fraudolente in alcuni settori di spesa; tale circostanza desta pertanto preoccupazione. Oltre ai rischi già noti emergono nuove sfide, legate alle nuove modalità di gestione e spesa dei fondi UE, alle prestazioni e alla realizzazione di obiettivi specifici e a settori di maggiore spesa legata, ad esempio, alla transizione verde e digitale e al settore sanitario.

Per far fronte in maniera efficace a tali rischi saranno necessari nuovi approcci e nuovi strumenti, uniti a una nuova visione comune a livello europeo della lotta contro la frode, la corruzione e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione. Tale visione si fonderà sui risultati ottenuti negli ultimi anni e dovrà prevedere una raccolta e un uso più efficienti dei dati, una maggiore trasparenza, azioni antifrode maggiormente coordinate e più coerenti da parte degli Stati membri basate su strategie nazionali antifrode e una maggiore cooperazione all'interno delle autorità nazionali, tra gli Stati membri dell'UE e con l'Unione.

## 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, presenta 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"). Per il 2020 la presente relazione e i documenti che l'accompagnano<sup>1</sup> soddisfano tale obbligo.

Il 2020 è stato segnato dalla pandemia di COVID-19 e dai suoi effetti. Le istituzioni dell'UE hanno reagito adottando decisioni di politica finanziaria ed economica senza precedenti. Esse hanno finalizzato i negoziati e hanno approvato il bilancio dell'UE per il periodo 2021-2027 nonché quelli del Next Generation EU (NGEU) e del suo programma faro, il dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF). Il bilancio da 1 800 miliardi di EUR contribuirà alla ricostruzione di un'Europa più verde, più digitale, più resiliente e più adatta ad affrontare le sfide attuali e future. La tutela degli interessi finanziari dell'UE sarà essenziale per realizzare gli ambiziosi obiettivi di questo storico accordo di bilancio.

La relazione PIF 2020 presenta:

- i) una panoramica degli interessi finanziari dell'UE, in base alle decisioni strategiche adottate nel 2020;
- ii) i principali soggetti a livello nazionale e di Unione europea;
- iii) la cooperazione fra tali soggetti;
- iv) le più importanti iniziative adottate;
- v) i rischi cui sono e saranno esposti gli interessi finanziari dell'UE, sulla base delle irregolarità e delle frodi individuate dagli organismi dell'Unione e dalle autorità nazionali;
- vi) gli strumenti elaborati per la lotta contro la frode.

---

<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 2020;
- 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 (2019);
- d) l'attuazione del programma HERCULE III nel 2020;
- e) il sistema di individuazione precoce e di esclusione (EDES) — Istanza di cui all'articolo 143 del regolamento finanziario;
- f) l'attuazione della strategia antifrode della Commissione (CAFS) nel 2020.

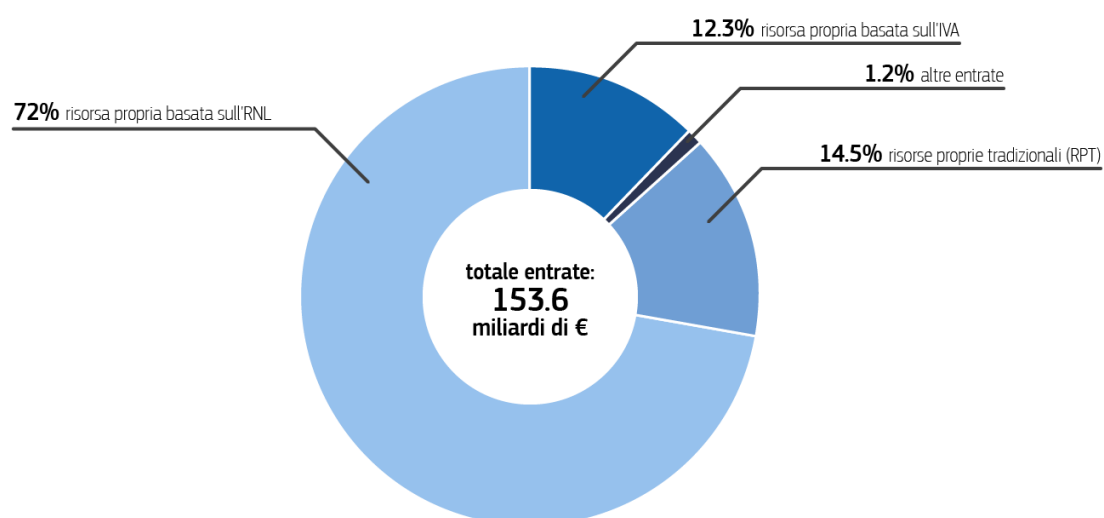
## 2. GLI INTERESSI FINANZIARI DELL'UE NEL 2020

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 i bilanci da essi gestiti e controllati.

Le entrate del bilancio sono costituite da dazi doganali, dall'imposta sul valore aggiunto e da una quota del reddito nazionale lordo degli Stati membri dell'UE.

La **Figura 1** mostra le risorse di cui l'UE ha potuto disporre nel 2020.

**Figura 1 - Entrate dell'UE nel 2020<sup>2</sup>**

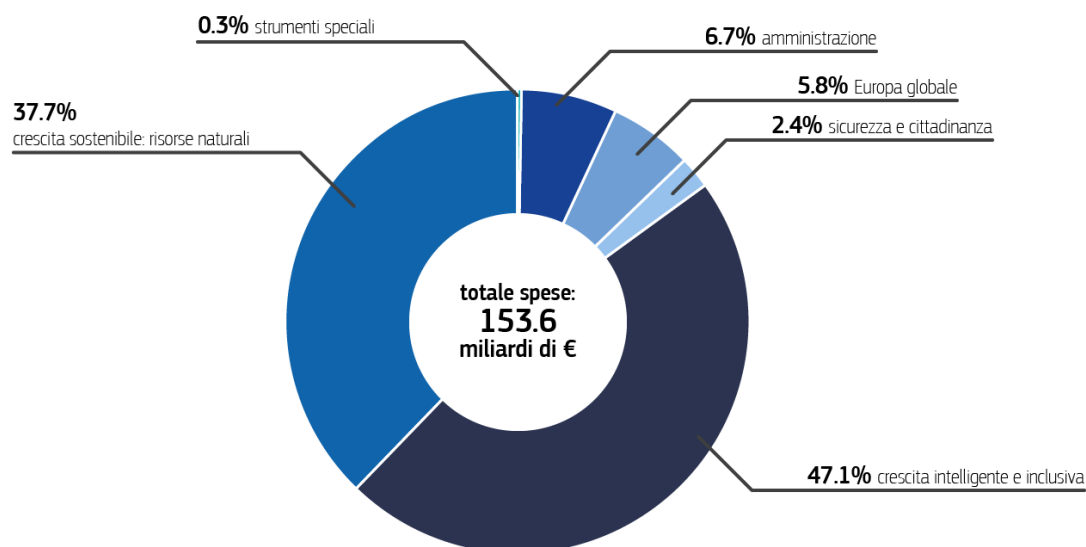


<sup>2</sup> Fonte: GU L 57 del 27.2.2020, pag. 14.



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

**Figura 2 - Spese dell'UE nel 2020<sup>3</sup>**



Benché l'esecuzione del bilancio avvenga su base annuale<sup>4</sup>, esso rientra nel bilancio a lungo termine dell'Unione, il quadro finanziario pluriennale (QFP) che indica i limiti di spesa per sette anni. Il 2020 è stato l'ultimo anno del QFP 2014-2020<sup>5</sup>, ma anche l'anno in cui è stato definito il quadro giuridico del prossimo bilancio a lungo termine.

Il bilancio dell'UE viene speso secondo tre diverse modalità di gestione (cfr. **Figura 3**).

**Figura 3 – Modalità di gestione del bilancio dell'UE**

Bilancio dell'UE		
<b>Gestione diretta:</b> da parte della Commissione europea	<b>Gestione indiretta:</b> da parte di altri organismi interni o esterni all'UE, come paesi terzi e organizzazioni internazionali	<b>Gestione concorrente:</b> congiuntamente da parte della Commissione europea e delle autorità nazionali

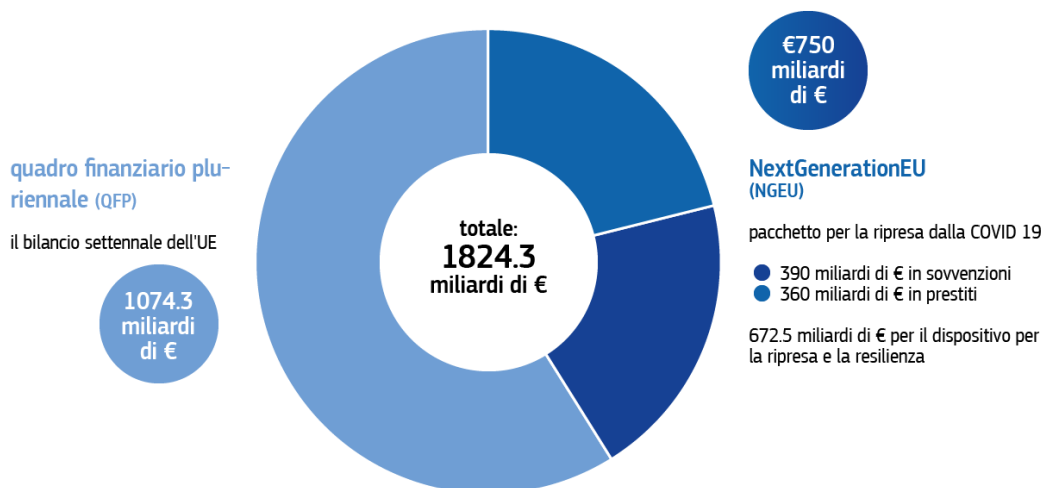
<sup>3</sup> Fonte: GU L 57 del 27.2.2020, pag. 13.

<sup>4</sup> Per la procedura di adozione annuale, consultare [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>5</sup> [Regolamento \(UE, Euratom\) n. 1311/2013 del Consiglio](#), del 2 dicembre 2013, che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2014-2020.

Per uscire dalla crisi provocata dalla pandemia di COVID-19 e favorire la transizione verso un'Europa più moderna e sostenibile gli Stati membri dell'UE hanno approvato il bilancio a lungo termine dell'UE 2021-2027<sup>6</sup>, da 1 074 miliardi di EUR, e uno strumento temporaneo per la ripresa, il Next Generation EU, da 750 miliardi di EUR. In totale questo pacchetto ammonta a oltre 1 800 miliardi di EUR (cfr. **Figura 4**).

**Figura 4 – Spese dell'UE 2021-2027**



Il dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF)<sup>7</sup> rappresenta l'elemento centrale del NGEU con 672,5 miliardi di EUR in prestiti e sostegno finanziario non rimborsabile messi a disposizione tra il 2021 e il 2026<sup>8</sup>.

### 3. I SOGGETTI CHE TUTELANO GLI INTERESSI FINANZIARI DELL'UE E I PRINCIPALI SVILUPPI DEL 2020

Svariati soggetti tutelano gli interessi finanziari dell'UE e operano costantemente per migliorare tale tutela, sia elaborando il necessario quadro legislativo, sia attuando le politiche sottostanti.

#### 3.1. Il quadro legislativo dell'UE

La **Commissione** propone una normativa antifrode, decisa successivamente dal **Parlamento europeo** e dal **Consiglio** (i "colegislatori").

<sup>6</sup> [Regolamento \(UE, Euratom\) 2020/2093 del Consiglio](#), del 17 dicembre 2020, che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027.

<sup>7</sup> [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>8</sup> I fondi coprono anche misure avviate a partire dal 1° febbraio 2020.

**Figura 5 – Il ruolo delle istituzioni dell'UE nel processo legislativo**



La **Error! Reference source not found.** illustra i principali atti legislativi adottati nel 2020 e all'inizio del 2021.

**Tabella 1 - Principali atti adottati**

Titolo	Descrizione del meccanismo di tutela degli interessi finanziari dell'UE
<b>Regolamento (UE, Euratom) 2020/2093 del Consiglio, del 17 dicembre 2020, che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027<sup>9</sup>.</b>	Il "regolamento QFP". Sono state concordate disposizioni antifrode armonizzate per tutti gli atti settoriali del QFP <sup>10</sup> .
<b>Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2020, relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione<sup>11</sup>.</b>	Il "regolamento sulla condizionalità". Il meccanismo di condizionalità si prefigge l'obiettivo di tutelare il bilancio dell'UE da quelle violazioni dei principi dello Stato di diritto, commesse dagli Stati membri dell'UE, che compromettono o rischiano seriamente di compromettere, in maniera sufficientemente diretta, la sana gestione finanziaria del bilancio o gli interessi finanziari dell'UE <sup>12</sup> .
<b>Regolamento (UE, Euratom) 2020/2223 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 dicembre 2020, che modifica il regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013 per quanto riguarda la cooperazione con la Procura</b>	Il "regolamento OLAF". Il regolamento modificato definisce i rapporti dell'OLAF con la Procura europea (EPPO) per assicurare la piena complementarità fra i due organismi e potenzia la capacità investigativa

<sup>9</sup> GU L 4331 del 22.12.2020, pag. 11.

<sup>10</sup> Cfr. la sezione 5.5.2.

<sup>11</sup> GU L 4331 del 22.12.2020, pag. 1.

<sup>12</sup> Cfr. la sezione 5.5.1.

europea e l'efficacia delle indagini dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode <sup>13</sup> .	dell'OLAF <sup>14</sup> .
<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>15</sup>.</b>	Il "regolamento RRF". L'articolo 22 di questo regolamento contiene disposizioni sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione <sup>16</sup> .

La **Corte di giustizia dell'Unione europea** ("la Corte") garantisce l'uniformità dell'applicazione e dell'interpretazione del diritto dell'Unione europea. Nel 2020 la Corte ha pronunciato tre decisioni in materia di tutela degli interessi finanziari dell'Unione.

Numero e descrizione della causa
<p><b>C-603/19<sup>17</sup>, Úrad špeciálnej prokuratúry.</b></p> <p>In questa causa la Corte ha confermato che l'articolo 325 TFUE non osta a disposizioni di diritto nazionale, in forza delle quali, nell'ambito di un procedimento penale, lo Stato non può agire per il risarcimento del danno causatogli da un comportamento fraudolento dell'imputato avente come effetto una malversazione a danno del bilancio dell'Unione europea, e non dispone, nell'ambito di tale procedimento, di nessun'altra azione che gli consenta di far valere un diritto nei confronti dell'imputato. La Corte ha chiarito che, sebbene l'articolo 325 TFUE obblighi gli Stati membri dell'UE ad adottare misure efficaci che consentano di recuperare le somme indebitamente versate al beneficiario di una sovvenzione dell'Unione, esso non impone alcuna limitazione alla procedura di recupero. Il giudice nazionale deve limitarsi a verificare l'esistenza, nel diritto amministrativo, nel diritto civile o nel diritto penale, di mezzi di ricorso efficaci per gli atti che ledono gli interessi finanziari dell'Unione.</p>
<p><b>C-743/18<sup>18</sup>, Elme Messer Metalurgs.</b></p> <p>In questa causa la Corte ha avuto l'opportunità di interpretare l'articolo 2, paragrafo 7, del regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione, che definisce il concetto di "irregolarità". La Corte ha interpretato tale disposizione includendo nel concetto in questione la situazione in cui il beneficiario di una sovvenzione a titolo del Fondo europeo di sviluppo regionale non raggiunge, per il periodo pertinente, il livello di volume d'affari previsto nell'ambito dell'operazione ammessa al finanziamento a motivo dell'insolvenza o dell'interruzione delle attività del suo unico partner commerciale. Nella sua sentenza la Corte ha sottolineato che non è richiesto che sia dimostrata l'esistenza di un preciso effetto finanziario sul bilancio dell'UE. È sufficiente, infatti, che la possibilità di tale effetto non sia esclusa.</p>
<p><b>C-496/18 e C-497/18<sup>19</sup>, HUNGEOD e a.</b></p> <p>Le direttive UE sugli appalti pubblici autorizzano gli Stati membri dell'UE ad adottare una legislazione nazionale in forza della quale un'autorità di controllo può avviare, per motivi di tutela degli interessi finanziari dell'UE, un procedimento di riesame d'ufficio al fine di controllare le violazioni della normativa in materia di appalti pubblici. A tale proposito la Corte ha stabilito che, quando un siffatto procedimento è</p>

<sup>13</sup> GU L 437 del 28.12.2020, pag. 49.

<sup>14</sup> Cfr. **Istantanea 4**.

<sup>15</sup> GU L 57 del 18.2.2021, pag. 17. Benché adottato all'inizio del 2021, tale atto è il risultato di intensi negoziati svolti nel 2020, dopo l'accordo raggiunto in luglio in sede di Consiglio europeo sul nuovo QFP e sul NGEU.

<sup>16</sup> Cfr. la sezione 5.5.3.

<sup>17</sup> Sentenza del 1° ottobre 2020, ECLI:EU:C:2020:774.

<sup>18</sup> Sentenza del 1° ottobre 2020, ECLI:EU:C:2020:767.

<sup>19</sup> Sentenza del 26 marzo 2020, ECLI:EU:C:2020:240.

previsto, esso rientra nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione nei limiti in cui gli appalti pubblici oggetto di un siffatto riesame rientrano nell'ambito di applicazione ratione materiae delle direttive sugli appalti pubblici. Di conseguenza la Corte ritiene che tali procedimenti di riesame debbano rispettare i principi generali del diritto dell'Unione e in particolare il principio generale di certezza del diritto.

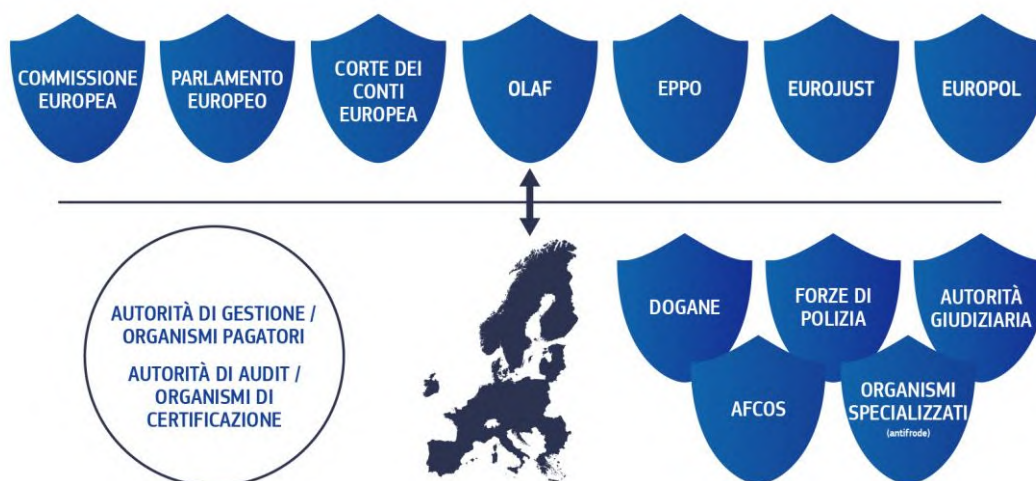
### ***Istantanea 1: aggiornamento su un caso di sottovalutazione***

La relazione PIF 2019<sup>20</sup> ha fatto riferimento al procedimento della Corte in corso contro il Regno Unito<sup>21</sup> per una presunta sottovalutazione fraudolenta in relazione a prodotti tessili e calzature importati dalla Cina attraverso il Regno Unito, sulla base delle indagini svolte dall'OLAF nonché delle indagini condotte dalla Commissione nel quadro della gestione delle risorse proprie. L'8 dicembre 2020 si è tenuta in Lussemburgo un'audizione; il parere dell'avvocato generale è previsto per il 9 settembre 2021 e la sentenza della Corte per l'inizio del 2022.

## **3.2. Il quadro di controllo per gli interessi finanziari dell'UE**

La **Figura 6** mostra la complessità del quadro di controllo dell'UE in cui agiscono molteplici soggetti a livello europeo e nazionale.

***Figura 6 – Il quadro di controllo: una panoramica***



### ***3.2.1. Il livello UE***

Le istituzioni e gli organismi dell'UE gestiscono sia le entrate che le spese dell'Unione.

La **Commissione** definisce le strategie e traduce in politiche e iniziative gli obiettivi politici generali elaborati collettivamente dalle istituzioni dell'UE. I servizi della Commissione gestiscono politiche specifiche e i relativi programmi di spesa che le sostengono. La gestione delle risorse finanziarie può seguire una qualsiasi delle modalità illustrate nella **Figura 3**. La Commissione è responsabile dell'esecuzione del bilancio UE.

<sup>20</sup> [https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/default/files/pif\\_report\\_2019\\_it.pdf](https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/default/files/pif_report_2019_it.pdf), sezione 3.3.1.

<sup>21</sup> C-213/19.

Il **Parlamento europeo** esercita il controllo democratico per accertare che la Commissione e le altre istituzioni gestiscano adeguatamente i fondi UE. Il Parlamento europeo, attivandosi in base a una raccomandazione del Consiglio, decide se concedere il discharge, ossia l'approvazione finale del bilancio per un anno specifico. Il Parlamento europeo decide dopo un attento esame dei conti finanziari della Commissione europea, effettuato dalla **commissione per il controllo dei bilanci** (CONT) del Parlamento.

***Istantanea 2 – La risoluzione del Parlamento europeo sulla tutela degli interessi finanziari dell'UE***

La risoluzione del Parlamento europeo sulla relazione PIF 2018 è stata adottata nella sessione plenaria del 10 luglio 2020, dopo aver ricevuto il voto favorevole della commissione CONT il 7 maggio 2020<sup>22</sup>.

La risoluzione del Parlamento europeo è un importante documento politico che affronta vari problemi connessi alla tutela degli interessi finanziari dell'UE e indica gli ambiti passibili di miglioramento<sup>23</sup>. Il Parlamento europeo, ad esempio, ha incoraggiato la Commissione e gli Stati membri dell'UE a potenziare l'utilizzo delle nuove tecnologie nella gestione dei fondi, a rafforzare la propria capacità di analisi per perfezionare la valutazione e la gestione dei rischi di frode, a migliorare la comunicazione di dati comparabili e l'uso di strumenti informatici di analisi e infine a presentare una proposta legislativa per l'assistenza amministrativa reciproca in materia di spese UE.

La **Corte dei conti europea** 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 3 – 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 applicabile. La relazione annuale per l'esercizio finanziario 2019 è stata pubblicata il 10 novembre 2020<sup>24</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 Corte ha concluso che le entrate erano esenti da errori rilevanti. In merito alle spese, i risultati dell'audit hanno indicato una crescita del livello di errore stimato rispetto al 2018. Le spese ad alto rischio, che sono spesso soggette a norme complesse e constano principalmente di spese eseguite a titolo di rimborso, sono state inficiate da un livello di errore rilevante.

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

<sup>22</sup> Fascicolo di procedura [2019/2128\(INI\)](#), Tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea - lotta contro la frode - relazione annuale 2018.

<sup>23</sup> La Commissione ha commentato dettagliatamente la risoluzione nella sua risposta formale.

<sup>24</sup> <https://www.eca.europa.eu/it/Pages/DocItem.aspx?did=53898>.

#### ***Istantanea 4 – Quali sono le novità del 2020 per l'OLAF?***

L'OLAF e la Procura europea (EPPO) proteggono entrambi il bilancio dell'UE. I due organismi operano nell'ambito dei rispettivi mandati, ma i regolamenti dell'OLAF e dell'EPPO prevedono una stretta collaborazione tra di essi. Tale cooperazione si articola in tre filoni:

i) l'EPPO può ricorrere al sostegno e alle competenze dell'OLAF; ii) l'OLAF può avviare indagini complementari a quelle dell'EPPO, su richiesta di quest'ultima o d'accordo con essa, per agevolare il recupero o adottare misure cautelari amministrative; iii) gli uffici scambiano informazioni prima e durante le indagini, tramite meccanismi di informazione reciproca<sup>25</sup>.

La revisione del suo regolamento dota l'OLAF di strumenti più efficaci per indagare sulle frodi commesse a danno del bilancio dell'UE. Ad esempio, lo svolgimento di controlli sul posto da parte dell'OLAF è disciplinato da norme più chiare e si giova di una cooperazione reciproca rafforzata con le autorità nazionali. L'OLAF inoltre potrà accedere alle informazioni sui conti bancari alle stesse condizioni previste per le autorità nazionali competenti. A tali strumenti si affiancano ora garanzie procedurali più robuste per le persone coinvolte da indagini dell'OLAF, oltre a meccanismi di controllo per la loro applicazione, come il controllore delle garanzie procedurali.

I risultati operativi ottenuti dall'OLAF nel 2020 sono illustrati nella sua relazione annuale<sup>26</sup>.

Nel giugno 2020 l'OLAF è stato sottoposto a una **riorganizzazione** che ne ha rafforzato la capacità di indagine, i controlli interni e la gestione finanziaria, ottimizzando il potenziale dell'ampia gamma di competenze ed esperienze del personale.

La **Procura europea** (EPPO) ha il potere di indagare e perseguire reati lesivi degli interessi finanziari dell'UE nei 22 Stati membri dell'UE partecipanti<sup>27</sup>. È diventata operativa il 1° giugno 2021.

#### ***Istantanea 5 – Quali sono le novità del 2020 per l'EPPO?***

L'EPPO è stata istituita con il regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio<sup>28</sup>, che è entrato in vigore il 20 novembre 2017. Dopo la nomina della procuratrice capo europea Laura Codruța Kövesi nel 2019, nel settembre 2020 è stato costituito il collegio dei procuratori europei, che ha adottato una serie di norme interne necessarie per garantirne il funzionamento efficace, tra cui: il regolamento interno, il regime applicabile ai procuratori europei delegati e le norme relative alla protezione dei dati e alle camere permanenti.

<sup>25</sup> Nel 2020 l'OLAF e l'EPPO hanno avviato negoziati per definire i propri accordi di lavoro. Cfr. la sezione 4.1.3.

<sup>26</sup> [http://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/default/files/olaf\\_report\\_2020\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/default/files/olaf_report_2020_en.pdf).

<sup>27</sup> Danimarca, Irlanda, Ungheria, Polonia e Svezia non partecipano all'EPPO.

<sup>28</sup> GU L 283 del 31.10.2017, pag. 1.

Al livello decentrato, che consiste nei procuratori europei delegati operanti negli Stati membri dell'UE che partecipano all'EPPO, proseguono le designazioni da parte degli Stati membri dell'UE e sono in corso le nomine formali da parte del collegio.

All'inizio del 2021 l'ufficio centrale dell'EPPO si è trasferito nella sua sede in Lussemburgo. È stato introdotto il sistema di gestione dei fascicoli, strumento essenziale per le operazioni dell'EPPO.

Durante la sua istituzione, gli Stati membri dell'UE partecipanti sono stati consultati su questioni cruciali come le modifiche necessarie per integrare l'EPPO nei sistemi nazionali.

Croazia, Cechia e Francia hanno segnalato l'adozione nel 2020 di misure organizzative e modifiche legislative volte a completare i preparativi nazionali per dare avvio all'attività dell'EPPO. La Svezia ha nominato una commissione d'inchiesta incaricata di analizzare e proporre le modifiche legislative e le altre misure necessarie ai fini della partecipazione della Svezia all'EPPO<sup>29</sup>.

**Eurojust**, l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale, coordina il lavoro svolto dalle autorità nazionali - degli Stati membri dell'UE e dei paesi terzi - per indagare e perseguire la criminalità transfrontaliera.

#### ***Istantanea 6 – Punti salienti dell'attività di Eurojust nel 2020***

Nel 2020 Eurojust ha portato avanti le proprie attività operative di lotta contro le frodi commesse a danno del bilancio dell'UE e altri reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, in stretta collaborazione con l'OLAF. Eurojust e l'OLAF hanno partecipato a vari gruppi investigativi congiunti e l'OLAF ha preso parte a riunioni di coordinamento organizzate da Eurojust. Eurojust ha organizzato anche un corso di formazione per dimostrare il valore aggiunto che è in grado di conferire alle indagini amministrative dell'OLAF. Eurojust ha pubblicato una "*Nota per presentare agli operatori del settore il nuovo regolamento relativo al riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e di confisca*"<sup>30</sup>, che ha considerevolmente rafforzato il quadro giuridico dell'UE per il recupero dei beni. Eurojust ha inoltre preparato il terreno per l'avvio delle operazioni dell'EPPO negoziando un accordo di lavoro che definisce i dettagli pratici della collaborazione tra i due organismi.

**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.

<sup>29</sup> Cfr. le sezioni 5 e 6 del documento "Misure adottate dagli Stati membri per tutelare gli interessi finanziari dell'UE nel 2020", che accompagna la presente relazione.

<sup>30</sup> [Nota sul regolamento \(UE\) 2018/1805 relativo al riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e di confisca | Eurojust | Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale \(europa.eu\)](#)



### ***Istantanea 7 – Quali sono le novità del 2020 per Europol?***

Nel giugno 2020 Europol ha varato il Centro europeo per la lotta alla criminalità finanziaria ed economica (EFECC) per migliorare il sostegno operativo offerto agli Stati membri e agli organismi dell'UE in materia di reati finanziari ed economici, compresi quelli di cui alla direttiva (UE) 2017/1371<sup>31</sup> ("direttiva PIF").

L'EFECC promuove anche l'uso sistematico di indagini finanziarie e la formazione di alleanze con entità pubbliche e private allo scopo di tracciare, sequestrare e confiscare i beni della criminalità nell'Unione europea e al di là dei suoi confini.

Nel 2020 la Commissione ha presentato anche una proposta legislativa sul rafforzamento del mandato di Europol. Per quanto riguarda la tutela degli interessi finanziari dell'UE la proposta mira a potenziare la cooperazione e lo scambio di informazioni tra Europol, l'EPPO e l'OLAF: Europol ha negoziato un accordo di lavoro con l'EPPO per definire la collaborazione futura.

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

Per quanto riguarda le **entrate**, gli Stati membri dell'UE sono competenti per l'attuazione della legislazione doganale, lo svolgimento dei controlli doganali e la riscossione dei dazi doganali, delle accise e dell'IVA dovuta all'importazione.

Le autorità doganali degli Stati membri perseguono numerosi altri obiettivi quali l'applicazione di misure di natura non fiscale volte al miglioramento della sicurezza interna dell'UE, alla protezione dell'Unione dal commercio sleale e illegale e alla tutela dell'ambiente.

Le autorità doganali degli Stati membri, con il sostegno dell'UE, assolvono una funzione essenziale per trovare l'equilibrio tra la necessità di agevolare gli scambi con procedure di importazione più rapide e fluide e l'esigenza di eseguire controlli doganali.

### ***Istantanea 8 – La risposta della Commissione e degli Stati membri dell'UE alla crisi della COVID-19***

La Commissione ha risposto prontamente alla crisi della COVID-19 adottando misure legislative, elaborando orientamenti e sostenendo attivamente gli Stati membri e le imprese dell'UE, al fine di garantire flessibilità in relazione agli obblighi in materia di obbligazione doganale, facilitare il rapido sdoganamento dei dispositivi medici/di protezione e impedire l'ingresso nell'UE di apparecchiature contraffatte o non sicure. Anche gli Stati membri hanno recato un notevole contributo alla risposta dell'UE alla pandemia nel 2020: le autorità doganali hanno adattato le proprie strategie di controllo doganale; i servizi antifrode di parecchi Stati membri dell'UE hanno efficacemente contrastato le frodi nel contesto della crisi della COVID-19. Questo ha consentito di mantenere la tutela complessiva degli interessi finanziari dell'UE nel 2020 a un livello analogo a quello degli anni precedenti, assicurando al contempo la fluidità e l'assenza di attriti dei flussi commerciali, a vantaggio dei cittadini e delle imprese dell'Unione.

<sup>31</sup> Direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2017, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale (GU L 198 del 28.7.2017, pag. 29).

Gli Stati membri dell'UE gestiscono inoltre circa tre quarti della **spesa** di bilancio dell'Unione, tramite una serie di organismi (autorità di gestione, organismi pagatori, autorità di audit e organismi di certificazione), il cui numero può variare in funzione delle dimensioni del paese, dell'ammontare di fondi UE da gestire e del grado di decentramento. Le *istituzioni superiori di controllo* svolgono un ruolo importante nel vigilare sulla legalità e sulla regolarità delle attività degli enti pubblici nazionali. Dal momento che la frode e la corruzione costituiscono reati, le *autorità di contrasto, le procure e gli organi giudiziari a livello nazionale* svolgono un ruolo fondamentale nella tutela degli interessi finanziari dell'UE accanto a *organismi specializzati* come gli uffici antifrode o anticorruzione.

Questo complesso sistema<sup>32</sup> prevede vari livelli di controllo (cfr. **Figura 7**).

**Figura 7 – Quadro per la protezione dei fondi UE spesi in regime di gestione concorrente**



**Servizi di coordinamento antifrode (AFCOS):** istituiti in base al regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013 ("regolamento OLAF"), gli AFCOS promuovono l'efficacia della cooperazione e dello scambio di informazioni, anche di natura operativa, con l'OLAF. In diversi Stati membri dell'UE tali servizi assolvono un'efficace funzione di coordinamento e guida nella lotta contro le frodi lesive degli interessi finanziari dell'UE.

<sup>32</sup> Il numero degli organismi e delle autorità partecipanti alla gestione dei fondi UE è destinato ad aumentare con l'attuazione dell'RRF a partire dal 2021.

***Istantanea 9 – Quali sono le novità del 2020 per gli Stati membri dell'UE?***

Francia e Grecia hanno riorganizzato i propri AFCOS<sup>33</sup>.

Data la complessità del quadro nazionale di tutela degli interessi finanziari dell'UE, negli ultimi anni la Commissione ha incoraggiato gli Stati membri ad adottare volontariamente **strategie nazionali antifrode**.

Alla fine del 2020 14 Stati membri<sup>34</sup> avevano comunicato di aver adottato tali strategie, che però possono variare per portata e livello di dettaglio e, in qualche caso, necessitano di un aggiornamento. Tra gli Stati membri dell'UE che hanno risposto dichiarando di non essere dotati di una strategia nazionale antifrode<sup>35</sup>, cinque<sup>36</sup> hanno segnalato di aver avviato la procedura per adottarne una (cfr. **Figura 8**).

La situazione è migliorata rispetto al 2019, quando 10 Stati membri dell'UE avevano segnalato di aver adottato una strategia<sup>37</sup>. L'attuazione dei piani nazionali per la ripresa e la resilienza offrirebbe a tutti gli altri Stati membri dell'UE l'occasione per seguire e istituire strategie antifrode, basate sugli orientamenti della Commissione elaborati in collaborazione con gli esperti degli Stati membri dell'UE. Gli Stati membri dell'UE che dispongono già di una strategia di questo tipo potrebbero compiere un passo in avanti effettuando un aggiornamento che tenga conto dei rischi connessi all'attuazione dell'RRF e alla crisi della COVID-19<sup>38</sup>.

---

<sup>33</sup> Cfr. nota 29.

<sup>34</sup> Austria, Bulgaria, Croazia, Cechia, Francia, Grecia, Ungheria, Italia, Lettonia, Lituania, Malta, Portogallo, Slovacchia, Svezia. Tra questi, la Cechia ha informato la Commissione di aver aggiornato la propria strategia, ma non ha ancora trasmesso il nuovo documento; il Portogallo ha segnalato di aver adottato una strategia, che però non ha mai ufficialmente trasmesso alla Commissione.

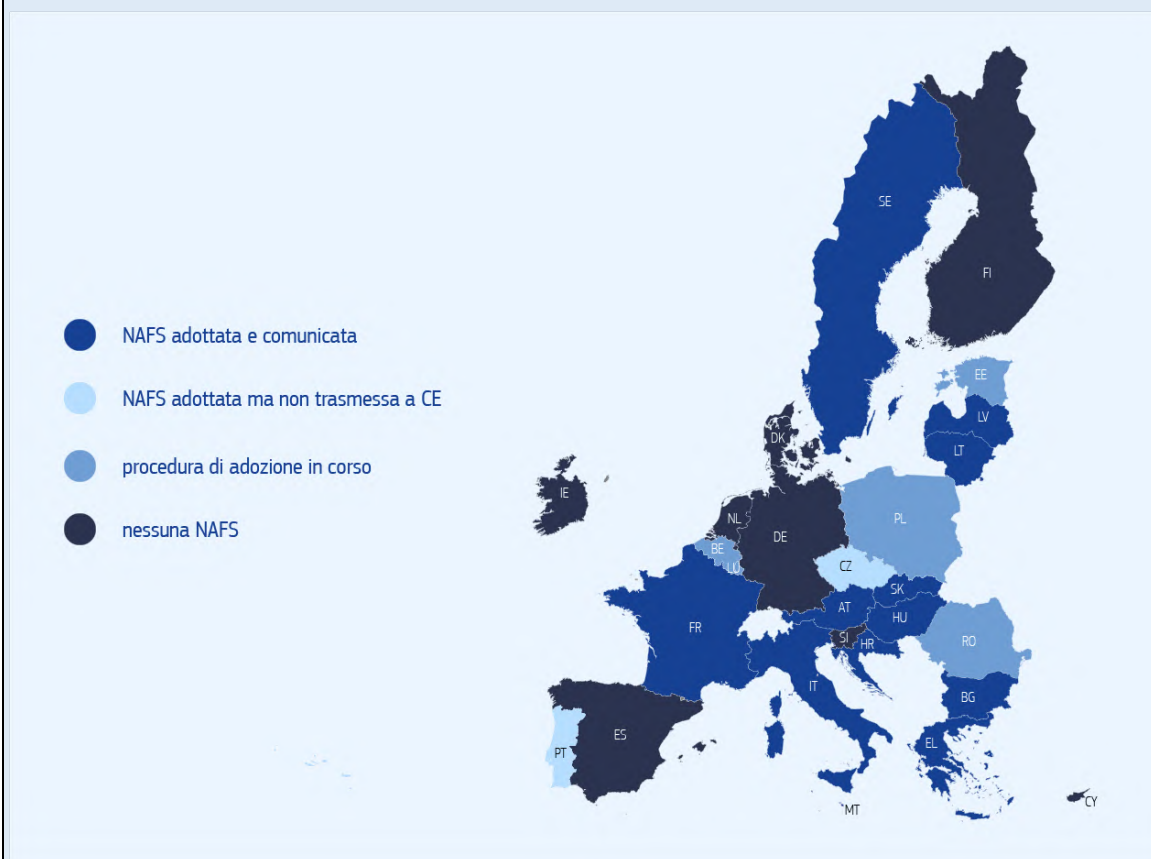
<sup>35</sup> Belgio, Cipro, Danimarca, Estonia, Finlandia, Germania, Irlanda, Lussemburgo, Paesi Bassi, Polonia, Romania, Slovenia, Spagna.

<sup>36</sup> Belgio, Estonia, Lussemburgo, Polonia, Romania.

<sup>37</sup> Per ulteriori informazioni su alcune delle strategie adottate o aggiornate, si veda il documento "Misure adottate dagli Stati membri per tutelare gli interessi finanziari dell'UE nel 2020" che accompagna la presente relazione, nonché le informazioni comunicate da Bulgaria, Malta e Svezia.

<sup>38</sup> Cfr. le sezioni 6.2 e 6.3.

**Figura 8 – Strategie nazionali antifrode: situazione attuale**



Tra le misure adottate nel 2020 per tutelare gli interessi finanziari dell'UE, la Grecia, l'Italia e la Romania hanno menzionato gli atti legislativi nazionali che hanno recepito la direttiva PIF nel diritto nazionale. L'Irlanda ha fatto altrettanto nel 2021. La Romania ha dichiarato che anche parecchie altre direttive UE erano state recepite nel diritto nazionale<sup>39</sup>.

**Istantanea 10 – Quale seguito hanno dato gli Stati membri dell'UE alle raccomandazioni contenute nella relazione PIF 2019?**

Nella relazione PIF 2019 sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea la Commissione ha rivolto agli Stati membri dell'UE una serie di raccomandazioni concernenti la spesa di emergenza e la segnalazione di irregolarità<sup>40</sup>. Per quanto riguarda la spesa di emergenza, la Commissione ha raccomandato di:

<sup>39</sup> Cfr. la sezione 5 del documento "Misure adottate dagli Stati membri per tutelare gli interessi finanziari dell'UE nel 2020", che accompagna la presente relazione.

<sup>40</sup> Per un'analisi completa delle risposte fornite dagli Stati membri, cfr. il documento "Seguito dato alle raccomandazioni contenute nella relazione della Commissione sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea e sulla lotta contro la frode (2019)" che accompagna la presente relazione.

- mantenere a un livello elevato i controlli e le misure di monitoraggio: 22 Stati membri<sup>41</sup> hanno risposto di aver attuato pienamente questo punto. Malta e la Slovacchia hanno segnalato un'attuazione parziale, mentre Austria e Danimarca ritengono che i loro sistemi siano già allineati;
- valutare attentamente il ricorso ad appalti di emergenza: 23 Stati membri<sup>42</sup> hanno segnalato un'attuazione completa. La Slovacchia ha segnalato un'attuazione parziale, mentre Austria e Danimarca ritengono che i loro sistemi siano già allineati;
- completare la transizione a procedure di appalto elettroniche: 18 Stati membri<sup>43</sup> hanno segnalato di aver completato la transizione alle procedure di appalto elettroniche. Sei<sup>44</sup> hanno segnalato un'attuazione parziale. L'Austria non ha attuato tale raccomandazione, mentre l'Irlanda non ha risposto a questa domanda;
- considerare la possibilità di rafforzare ulteriormente la trasparenza nell'utilizzo dei fondi UE, in particolare per quanto riguarda gli appalti di emergenza; 17 Stati membri<sup>45</sup> hanno risposto di averla rafforzata e otto<sup>46</sup> hanno dichiarato di non averlo fatto. La Danimarca ha affermato che la questione non la riguardava.

Per quanto riguarda la raccomandazione di segnalare e monitorare scrupolosamente le irregolarità, 22 Stati membri<sup>47</sup> hanno segnalato un'attuazione completa e quattro<sup>48</sup> un'attuazione parziale.

<sup>41</sup> Belgio, Bulgaria, Repubblica ceca, Germania, Estonia, Irlanda, Grecia, Spagna, Francia, Croazia, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Ungheria, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Romania, Slovenia, Finlandia e Svezia.

<sup>42</sup> Belgio, Bulgaria, Repubblica ceca, Germania, Estonia, Irlanda, Grecia, Spagna, Francia, Croazia, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Ungheria, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Romania, Slovenia, Finlandia e Svezia.

<sup>43</sup> Belgio, Bulgaria, Repubblica ceca, Danimarca, Germania, Estonia, Grecia, Croazia, Italia, Lettonia, Lussemburgo, Ungheria, Malta, Portogallo, Romania, Slovenia, Finlandia e Svezia.

<sup>44</sup> Spagna, Francia, Lituania, Paesi Bassi, Polonia e Slovacchia.

<sup>45</sup> Bulgaria, Germania, Estonia, Irlanda, Grecia, Spagna, Croazia, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Ungheria, Polonia, Portogallo, Romania, Slovenia e Svezia.

<sup>46</sup> Belgio, Repubblica ceca, Francia, Malta, Paesi Bassi, Austria, Slovacchia e Finlandia.

<sup>47</sup> Belgio, Bulgaria, Repubblica ceca, Danimarca, Germania, Estonia, Spagna, Francia, Croazia, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Ungheria, Malta, Austria, Polonia, Portogallo, Romania, Slovacchia, Finlandia e Svezia.

<sup>48</sup> Irlanda, Grecia, Paesi Bassi e Slovenia.

## 4. COOPERAZIONE NELLA LOTTA ALLE FRODI

La complessa architettura antifrode vigente esige una stretta collaborazione tra i vari soggetti.

### 4.1. Cooperazione interistituzionale a livello di Unione europea

#### 4.1.1. *Cooperazione tra la Commissione (OLAF), il Parlamento europeo e il Consiglio*

Nel 2020 numerose riunioni della commissione per il controllo dei bilanci del Parlamento europeo sono state dedicate alle attività dell'OLAF, che ha potuto presentare i risultati ottenuti. L'OLAF ha rappresentato la Commissione in seno a vari gruppi di lavoro del Consiglio e in particolare al gruppo di lavoro "Lotta antifrode".

Il 1° dicembre 2020 l'OLAF ha partecipato, insieme alla Commissione, al Parlamento europeo, al Consiglio, al procuratore capo europeo e al comitato di vigilanza dell'OLAF, allo scambio interistituzionale di pareri sull'OLAF e ha discusso la nuova architettura antifrode dell'UE, in cui rientrano la riorganizzazione dell'OLAF e la cooperazione con l'EPPO. Si è trattato di un evento ad alto livello caratterizzato da discussioni calibrate e positive che hanno indicato la strada per migliorare la cooperazione tra l'OLAF, l'EPPO, Eurojust ed Europol.

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

I mandati della Corte dei conti europea e dell'OLAF sono diversi, ma i due organismi condividono la missione di tutelare gli interessi finanziari dell'UE e assicurare una sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione. La Corte dei conti europea informa l'OLAF in merito a eventuali sospetti di frode o di altre attività illecite che rilevi nella propria opera di audit o che le siano segnalati. Nel 2020 l'OLAF ha ricevuto dalla Corte sei notifiche di questo tipo; tutte hanno condotto all'apertura di un'indagine.

In seguito all'accordo amministrativo concluso nel maggio 2019, l'OLAF e la Corte dei conti europea hanno perfezionato la propria cooperazione organizzando un seminario annuale congiunto e condividendo i propri programmi di formazione, il know-how e l'analisi dei rischi. A causa della pandemia di COVID-19 è stato necessario rinviare al 2021 il seminario annuale del 2020.

#### 4.1.3. *Accordi di lavoro tra l'OLAF e l'EPPO*

Il quadro giuridico che disciplina l'EPPO e l'OLAF prevede che fra i due organismi siano conclusi accordi di lavoro per definire gli aspetti pratici dei loro rapporti. Tali accordi sono stati approvati nel novembre 2020 e firmati il 5 luglio 2021.

Complessivamente gli accordi delineano i meccanismi necessari per garantire condizioni efficienti di comunicazione, assenza di sovrapposizioni e complementarità delle attività di indagine dei due uffici. Essi prevedono una stretta collaborazione con modalità pratiche per lo scambio di informazioni e disciplinano gli aspetti tecnici del reciproco accesso indiretto ai rispettivi sistemi di gestione dei fascicoli.

#### *4.1.4. Cooperazione tra l'OLAF ed Europol*

Nell'autunno 2020 l'OLAF ed Europol hanno firmato accordi di lavoro che hanno istituito un canale di comunicazione sicuro (SIENA) e hanno portato alla nomina di un funzionario di collegamento OLAF presso Europol.

### **4.2. Cooperazione tra l'Unione europea e le autorità degli 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 una sessione plenaria. Nel 2020 si sono tenute riunioni virtuali sui temi seguenti:

- indagini dell'OLAF negli Stati membri dell'UE;
- rischi di frode e misure di attenuazione nel contesto della crisi della COVID-19;
- possibili impieghi del sistema di individuazione precoce e di esclusione (EDES) per tutelare gli interessi finanziari dell'UE in regime di gestione concorrente;
- azioni di potenziamento delle capacità per individuare e prevenire frodi e corruzione nell'ambito dei Fondi strutturali e di investimento europei.
- principali tendenze e modelli di frodi e di irregolarità;
- il nuovo triangolo antifrode: AFCOS, OLAF ed EPPO.

#### *4.2.2. Cooperazione doganale*

Data la natura transfrontaliera della frode doganale, è essenziale che le autorità doganali degli Stati membri dell'UE cooperino tra loro per prevenire, indagare e perseguire le violazioni delle normative doganale e agricola. Gli scambi di informazioni possono aver luogo a livello dell'UE tra gli Stati membri oppure tra gli Stati membri e la Commissione, o ancora a livello internazionale con paesi terzi. Gli scambi di informazioni a livello dell'UE si effettuano nell'ambito del regolamento relativo alla mutua assistenza<sup>49</sup> oppure del sistema doganale di gestione dei rischi per le informazioni relative ai rischi<sup>50</sup>, mentre gli scambi con i paesi terzi si fondano su accordi specifici (cfr. sezione 4.4).

---

<sup>49</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).

<sup>50</sup> Articolo 46, paragrafo 3, del regolamento (UE) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 ottobre 2013, che istituisce il codice doganale dell'Unione (GU L 269 del 10.10.2013, pag. 1).

### Istantanea 11 – Valutazione del regolamento n. 515/97

La valutazione del regolamento (CE) n. 515/97 è stata avviata nel 2019 e ormai sta per essere finalizzata. Le parti interessate negli Stati membri dell'UE, i servizi della Commissione e le agenzie e le altre organizzazioni pertinenti hanno espresso le proprie opinioni sull'attuazione del regolamento e sulla sua importanza nella lotta contro le frodi doganali e agricole. Le parti interessate, in particolare gli Stati membri dell'UE, manifestano generalmente soddisfazione per il regolamento nella sua versione attuale e ritengono che esso realizzi i propri obiettivi e rimanga uno strumento valido per affrontare le nuove sfide che si profilano nella lotta contro le frodi.

Le autorità doganali possono inoltre cooperare reciprocamente e scambiarsi informazioni e migliori pratiche tramite azioni congiunte, seminari, corsi di formazione, gruppi di progetto, visite di lavoro e operazioni transfrontaliere finanziate dai programmi di azione dell'UE: Dogana 2020 e Hercule III<sup>51</sup>.

#### 4.2.3. Operazioni doganali congiunte

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 dell'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 l'unità virtuale di coordinamento delle operazioni (VOCU) per lo scambio sicuro di informazioni, un'analisi strategica specifica e sostegno amministrativo e finanziario. La **Tabella 2** illustra le ODC cui l'OLAF ha partecipato nel 2020.

**Tabella 2 - Operazioni doganali congiunte nel 2020**

Operazione	Descrizione
<b>SILVER AXE V</b>	Coordinata da Europol e volta a colpire le importazioni illecite di pesticidi vietati, che sono una delle attività più lucrose per i truffatori internazionali (si stima che costituiscano fino al 13,8 % di tutti i pesticidi venduti nell'UE). L'operazione Silver Axe è giunta al quinto anno e finora ha portato a sequestri per 2 568 tonnellate di pesticidi illegali.
<b>OPSON IX</b>	Operazione su scala mondiale guidata da Europol e Interpol diretta contro alimenti e bevande contraffatti/di qualità inferiore alla media, frodi alimentari e adulterazioni motivate da ragioni economiche. L'OLAF ha guidato un'azione volta a contrastare specificamente il traffico di vini e bevande alcoliche contraffatti. Sono stati sequestrati 1 158 199 litri di vino (in gran parte champagne) e 109 267 litri di varie bevande alcoliche, che violavano i diritti di proprietà intellettuale.
<b>SHIELD</b>	Organizzata da Europol e incentrata su sostanze ormonali e farmaci oncologici contraffatti e di qualità inferiore alla media, comprende un'azione mirata a farmaci contraffatti/illegali/utilizzati in maniera impropria, sostanze dopanti, integratori alimentari e tutte le forniture mediche utilizzate nella lotta contro la COVID-19. Coordinata dall'OLAF con la partecipazione di 13 Stati membri dell'UE. Sono stati scoperti 58 casi di varie irregolarità riguardanti farmaci oncologici, sostanze ormonali e integratori alimentari illeciti e di qualità inferiore alla media.

<sup>51</sup> Cfr. la sezione 6.1.



<b>DEMETER VI</b>	Operazione mondiale (73 paesi partecipanti) tesa a monitorare e controllare i movimenti transfrontalieri illeciti di rifiuti e il commercio illegale di sostanze che riducono lo strato dell'ozono e di gas refrigeranti (HFC); coordinata dall'Organizzazione mondiale delle dogane (OMD). L'OLAF ha contribuito con informazioni e intelligence basate sui rischi a individuare e monitorare le spedizioni sospette destinate all'UE. Sono state individuate e intercettate 98 682,95 tonnellate di sostanze che riducono lo strato dell'ozono e 41,97 tonnellate di HFC.
<b>STOP</b>	Coordinata dall'OMD, ha mobilitato 99 amministrazioni doganali in tutto il mondo con il sostegno dell'OLAF. Mirava a colpire il traffico di prodotti illeciti connessi alla pandemia di COVID-19. Sono state sequestrate 307 215 524 unità di farmaci illeciti e 47 891 628 unità di forniture mediche (mascherine, guanti, kit per test, termometri) nonché 2 762 386 litri di gel sanificante.
<b>ARKTOS</b>	Coordinata da FRONTEX in collaborazione con le autorità nazionali finlandesi e lettoni, mirava a colpire le frodi sulle accise, in particolare il contrabbando di tabacco, le frodi documentali e l'immigrazione illegale presso alcuni valichi di frontiera selezionati alle frontiere terrestri orientali dell'UE. Hanno partecipato l'OLAF, l'Interpol, Eurojust, Europol, Polonia, Estonia, Lituania e Slovacchia. Sono stati sequestrati 37 milioni di sigarette illegali e oltre 1,8 tonnellate di tabacco.
<b>LUDUS</b>	Coordinata dall'OLAF nell'ambito dell'operazione congiunta di polizia di frontiera guidata da Europol e dalla Guardia Civil, dalla polizia nazionale e dalla dogana spagnole. L'azione aveva per obiettivo i giocattoli contraffatti e pericolosi diretti al mercato europeo. La valutazione dei risultati è in corso.

### 4.3. Cooperazione tra Stati membri dell'UE

Gli Stati membri collaborano nella lotta contro le frodi, talvolta con il finanziamento del programma Hercule (cfr. la sezione 5.2.). Alcuni di questi progetti sono descritti brevemente nella **Tabella 3**.

**Tabella 3 – Progetti di cooperazione finanziati dal programma Hercule finalizzati nel 2020**

Paese organizzatore	Titolo del progetto	Altri paesi partecipanti	riferimento <sup>52</sup>
<b>Bulgaria</b>	Miglioramento della cooperazione e dei modelli di controllo per la prevenzione delle frodi, in relazione ai regimi doganali 4200 e 4000, che interessano il sistema UE di risorse proprie.	Romania, Grecia, Turchia	pag. 14
<b>Slovacchia</b>	Attività di formazione per i funzionari doganali in materia di interpretazione delle immagini prodotte da scanner a raggi X e procedure di controllo doganale.	Bulgaria, Croazia, Estonia, Finlandia, Grecia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Polonia, Romania	pag. 15
<b>Lettonia</b>	Attività di formazione avanzata per l'interpretazione di immagini radiografiche.	Estonia, Lituania	pag. 23

### 4.4. Cooperazione con paesi terzi

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. Attualmente sono in vigore accordi con oltre 80 paesi, tra cui importanti partner commerciali dell'UE quali gli Stati Uniti, la Cina e il Giappone. Nel 2020 sono stati

<sup>52</sup> Rimanda al numero di pagina del documento "Attuazione del programma HERCULE III nel 2020" che accompagna la presente relazione.

finalizzati i negoziati con il Regno Unito e l'Uzbekistan mentre erano in corso negoziati con l'Australia, l'Indonesia e i paesi dell'Africa orientale e meridionale (ESA5).

Gli accordi di libero scambio contengono solitamente una clausola antifrode che consente la revoca temporanea delle preferenze tariffarie in relazione a un prodotto in caso di grave frode doganale e di protratta assenza di una cooperazione sufficiente a contrastarla. Nel 2020 sono stati conclusi i negoziati con il Regno Unito, mentre erano in corso quelli con Australia, Cile, Nuova Zelanda e Indonesia.

## **5. ANALISI DELLE INIZIATIVE ADOTTATE, ATTUATE O IN CORSO NEL 2020**

### **5.1. La strategia antifrode della Commissione**

La strategia antifrode della Commissione ("CAFS") adottata nell'aprile 2019, con il relativo piano d'azione che si articola in 63 azioni, svolge un ruolo importante nella prevenzione dei potenziali usi impropri dei fondi UE. Nel 2020 sono stati compiuti sensibili progressi nell'attuazione delle azioni. A giugno del 2021 erano stati attuati due terzi delle azioni, mentre per il rimanente terzo l'attuazione era in corso<sup>53</sup>.

La strategia si pone due obiettivi prioritari: i) migliorare la raccolta e l'analisi dei dati e ii) migliorare il coordinamento, la cooperazione e le procedure.

Conformemente al primo obiettivo, l'OLAF ha intensificato il proprio lavoro di analisi, ad esempio, in merito alla valutazione dei rischi di frode connessi alla COVID-19 (cfr. sezione 6.2.2), condivisa con i servizi della Commissione, e alle irregolarità e frodi relative ai finanziamenti UE delle infrastrutture sanitarie (cfr. *Istantanea 18*).

Conformemente al secondo obiettivo della CAFS, sono stati compiuti sensibili progressi su una serie di azioni volte ad accrescere il coordinamento e la cooperazione tra i servizi della Commissione e a dotare la Commissione di un sistema più efficace di vigilanza antifrode. In particolare, sono stati intensificati i contatti e la cooperazione tra i servizi della Commissione, soprattutto con l'istituzione di gruppi composti da rappresentanti della Commissione all'interno della rete per la prevenzione e l'individuazione delle frodi (FPDNet) diretta dall'OLAF. Questi gruppi vengono formati in base alla modalità di gestione o al tema, come è avvenuto per il gruppo sui casi interni e per quello sulla gestione dei rischi di frode, entrambi costituiti nella primavera 2021.

Nella CAFS la Commissione si è anche impegnata a migliorare il monitoraggio del seguito dato alle raccomandazioni dell'OLAF, che sono essenziali per recuperare il denaro del bilancio dell'UE e assicurare i truffatori alla giustizia. Nel 2020, pertanto, la Commissione e l'OLAF hanno dedicato notevoli sforzi a ottimizzare l'efficienza di tale monitoraggio, tracciando il bilancio delle circa 1 400 raccomandazioni finanziarie formulate tra gennaio 2012 e giugno 2019. In totale la somma degli importi di cui si raccomandava il recupero per il periodo 2012-2020 equivale a oltre 6 miliardi di EUR; oltre la metà riguarda casi di natura doganale.

---

<sup>53</sup> Nel giugno 2021 è stato tracciato un bilancio dell'attuazione. Cfr. il documento "Stato di avanzamento del piano d'azione della strategia antifrode della Commissione (CAFS) nel giugno 2021" che accompagna la presente relazione.

## **5.2. Programma Hercule: sostegno alle attività antifrode degli Stati membri dell'UE**

Il programma Hercule III per il periodo 2014-2020<sup>54</sup> ha promosso azioni di lotta contro la frode, la corruzione e ogni altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari dell'UE. Nel 2020<sup>55</sup>, ultimo anno di attuazione di tale programma, è stato reso disponibile uno stanziamento di bilancio di 16,44 milioni di EUR per:

- azioni dirette a rafforzare la capacità operativa e tecnica delle autorità nazionali e regionali negli Stati membri, nonché sostegno informatico (74 % del bilancio del programma);
- attività di formazione, conferenze, seminari e scambi di personale diretti principalmente al personale impiegato nelle agenzie di contrasto negli Stati membri dell'UE e nei paesi partner, nonché studi di ricerca comparativa e attività di pubblicazione scientifica (26 % del bilancio).

La pandemia di COVID-19 ha inciso profondamente sull'attuazione generale del programma. Le attività di formazione programmate per il 2020 sono state in gran parte rinviate al 2021 oppure, laddove possibile, si sono svolte in modalità virtuale. In gran parte dei casi la durata delle convenzioni di sovvenzione è stata prorogata consentendo così ai beneficiari di proseguire nell'attuazione dei loro progetti.

I beneficiari delle sovvenzioni a titolo del programma Hercule III concesse nel periodo 2017-2019 hanno segnalato di avere conseguito notevoli successi grazie alle attrezzature e alle attività formative finanziate nel quadro del programma<sup>56</sup>.

## **5.3. Entrate: livello UE**

### *5.3.1. Il pacchetto IVA per il commercio elettronico*

In seguito alla crisi della COVID-19 gli Stati membri e le imprese hanno riscontrato difficoltà nella realizzazione degli sviluppi informatici necessari per attuare le norme IVA per il commercio elettronico entro il 1° gennaio 2021. L'entrata in vigore del pacchetto IVA per il commercio elettronico è stata pertanto rinviata di sei mesi. Le norme doganali applicabili al commercio elettronico sono state anch'esse adattate per consentire un'agevole attuazione delle norme IVA per il commercio elettronico.

Nel settembre 2020 la Commissione ha inoltre adottato il piano d'azione doganale<sup>57</sup>, che propone azioni volte a far fronte alle sfide poste dal commercio elettronico e intensificare la lotta contro le frodi in materia di IVA e dogane, quali la sottovalutazione, la descrizione errata delle merci e le false dichiarazioni di origine.

---

<sup>54</sup> Regolamento (UE) n. 250/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, che istituisce un programma per la promozione di azioni nel settore della tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea (programma Hercule III) e che abroga la decisione n. 804/2004/CE (GU L 84 del 20.3.2014, pag. 6).

<sup>55</sup> Decisione della Commissione C(2020) 28 final del 16 gennaio 2020.

<sup>56</sup> Cfr. il documento "Attuazione del programma HERCULE III nel 2020" che accompagna la presente relazione.

<sup>57</sup> COM(2020) 581 final.

Il 18 febbraio 2020 il Consiglio ha adottato un pacchetto legislativo<sup>58</sup> per imporre ai prestatori di servizi di pagamento di trasmettere informazioni sui pagamenti transfrontalieri provenienti dagli Stati membri dell'UE e sul beneficiario di tali pagamenti transfrontalieri. Ai sensi di questo pacchetto, i prestatori di servizi di pagamento che offrono servizi di pagamento nell'UE dovranno monitorare i beneficiari di pagamenti transfrontalieri e trasmettere alle autorità degli Stati membri dell'UE informazioni su quelli che ricevono più di 25 pagamenti transfrontalieri a trimestre.

Tali informazioni saranno centralizzate in una banca dati europea, il sistema elettronico centrale di informazioni sui pagamenti (CESOP), e saranno poi messe a disposizione degli esperti antifrode negli Stati membri dell'UE tramite la rete Eurofisc. Questa nuova misura si prefigge di fornire alle autorità fiscali degli Stati membri dell'UE gli strumenti adatti per individuare potenziali frodi in materia di IVA nel settore del commercio elettronico, commesse da venditori stabiliti in un altro Stato membro oppure in un paese terzo.

I dati dovranno essere trasmessi a partire dal 1° gennaio 2024.

### 5.3.2. *Lotta alle frodi in materia di dazi doganali*

La pandemia di COVID-19 ha esercitato un forte impatto sulle dogane, che hanno dovuto svolgere le loro mansioni principali nonostante la difficile situazione. All'inizio di febbraio 2020 la Commissione ha attivato un'allerta per la crisi nel sistema di gestione dei rischi doganali, per razionalizzare e centralizzare lo scambio di informazioni relative ai rischi derivanti dalla COVID-19. Gli Stati membri dell'UE si sono dimostrati estremamente reattivi e la condivisione delle informazioni ha raggiunto livelli eccezionali.

Nel maggio 2020 la Commissione ha adottato gli orientamenti relativi alla scala di priorità dei rischi per i controlli doganali, contenenti misure temporanee a sostegno degli Stati membri dell'UE. Tali orientamenti descrivono i rischi principali che devono essere affrontati in via prioritaria a seconda dell'impatto della crisi sui paesi in questione.

La Commissione effettua, sul posto o da remoto, visite di monitoraggio e di controllo per garantire la corretta applicazione della normativa 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, si applicano misure correttive.

Come si è segnalato nella relazione PIF 2019, 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 (cfr. **Istantanea 1**). Nel 2020 la Commissione ha adottato ulteriori misure per quantificare analoghe perdite di RPT registrate in tutti gli Stati membri dell'UE e ha trasmesso agli Stati membri i calcoli preliminari delle potenziali perdite di RPT relative a importazioni sul loro territorio di prodotti tessili e calzature, forse sottovalutati, provenienti dalla Cina. La Commissione ha

---

<sup>58</sup> Direttiva (UE) 2020/284 del Consiglio, del 18 febbraio 2020, che modifica la direttiva 2006/112/CE per quanto riguarda l'introduzione di taluni obblighi per i prestatori di servizi di pagamento (GU L 62 del 2.3.2020, pag. 7) e regolamento (UE) 2020/283 del Consiglio, del 18 febbraio 2020, che modifica il regolamento (UE) n. 904/2010 per quanto riguarda misure di rafforzamento della cooperazione amministrativa per lottare contro la frode in materia di IVA (GU L 62 del 2.3.2020, pag. 1).

inoltre quantificato le potenziali perdite di RPT connesse all'evasione di dazi antidumping sui pannelli solari e ha informato gli Stati membri dell'UE interessati.

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

La lotta contro il traffico illecito di tabacco è una componente importante della politica adottata dall'UE per tutelare i propri interessi finanziari. Per tutto il 2020 la Commissione ha continuato ad attuare il secondo piano d'azione per la lotta contro il traffico illecito di tabacco. Alla fine dell'anno gran parte delle azioni era stata completata o era in corso di attuazione. All'interno dell'UE, la Commissione ha assistito gli Stati membri dell'Unione nell'introduzione del nuovo sistema di tracciabilità dei prodotti del tabacco, varato nel 2019. Sono stati compiuti notevoli progressi in materia di analisi e intelligence; ad esempio, nel 2020 il laboratorio indipendente per i prodotti del tabacco ha gestito più di 150 richieste. Uno studio volto a individuare una metodologia per misurare il mercato del tabacco illecito è stato portato a termine nel 2020 e pubblicato all'inizio del 2021.

Dall'entrata in vigore, nel 2018, del protocollo FCTC sull'eliminazione del commercio illegale dei prodotti derivati dal tabacco (Protocollo FCTC), l'OLAF, in stretta collaborazione con i servizi della Commissione e gli Stati membri dell'UE, opera attivamente sulla scena multilaterale. La cooperazione internazionale si è concentrata sulla sicurezza della catena di approvvigionamento dei prodotti del tabacco. In vista della seconda riunione delle parti prevista per novembre del 2021, l'OLAF agisce in veste di "facilitatore chiave" per il gruppo di lavoro sulla tracciabilità e la rintracciabilità. L'OLAF mette inoltre a disposizione la propria esperienza in veste di membro attivo del gruppo di lavoro sull'assistenza e sulla cooperazione.

### 5.4. Entrate: a livello di Stato membro dell'UE

Per tutelare in maniera più efficace le entrate dell'UE alcuni Stati membri dell'Unione hanno adottato le misure specifiche<sup>59</sup>, illustrate nella **Tabella 4**.

**Tabella 4 - Misure adottate dagli Stati membri dell'UE in relazione alle entrate nel 2020**

Stato membro	Descrizione	Settore entrate
<b>Belgio</b>	Piano operativo nazionale 2020	Frodi doganali e fiscali
<b>Croazia</b>	Controlli rafforzati nel porto di Fiume	Dogane
	Attuazione del sistema generale di sostegno all'audit all'interno dell'amministrazione fiscale croata	Frodi fiscali
<b>Cechia</b>	Accelerazione del processo di constatazione di un'obbligazione doganale	Dogane
<b>Estonia</b>	Lotta alle frodi sui carburanti	Dogane
<b>Grecia</b>	Misure volte a ridurre il contrabbando	Frodi doganali e fiscali
<b>Ungheria</b>	Piano 2021 per i controlli a posteriori	Frodi doganali e fiscali
<b>Italia</b>	Attivazione modalità di controllo in applicazione della Decisione 491/2020	Dogane

<sup>59</sup> Cfr. sezioni 5 e 6 del documento "Attuazione dell'articolo 325 TFUE da parte degli Stati membri" che accompagna la presente relazione.

<b>Lettonia</b>	Registrazione di siti web o di applicazioni per dispositivi mobili nel trasporto commerciale di passeggeri	Frodi fiscali
	Lotteria dello scontrino	Frodi fiscali
	Segmentazione dei contribuenti	Frodi doganali e fiscali
<b>Lituania</b>	Operazione congiunta JAD HANSA	Frodi doganali e fiscali
<b>Paesi Bassi</b>	Prevenzione doganale delle frodi connesse alla COVID-19	Dogane
<b>Portogallo</b>	Applicazione di criteri e norme comuni in materia di rischi finanziari	Dogane
	Interconnessione tra il sistema di selezione automatica e il sistema di importazioni di merci di modesto valore (commercio elettronico)	Dogane
<b>Slovenia</b>	Aggiornamento dell'analisi dei rischi in Slovenia	Frodi doganali e fiscali

## 5.5. Spese: livello UE

L'adozione del pacchetto di spesa per il bilancio dell'UE 2021-2027 e per il NGEU è accompagnata dalle disposizioni necessarie per garantire un'adeguata tutela degli interessi finanziari dell'UE.

### 5.5.1. Stato di diritto - condizionalità

Il regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio introduce un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione.

Esso si prefigge l'obiettivo di tutelare il bilancio dell'UE da quelle 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. È pertanto collegato al bilancio dell'UE. Sulla base di questo regolamento la Commissione può proporre al Consiglio misure idonee a tutelare il bilancio o gli interessi finanziari dell'UE, come la sospensione e la cessazione dei pagamenti, le rettifiche finanziarie e il divieto di assumere nuovi impegni giuridici. Il regolamento integra altre procedure istituite dalla legislazione dell'UE per tutelare il bilancio dell'Unione, comprese le indagini dell'OLAF e dell'EPPO. La Commissione continuerà a utilizzare tutti gli strumenti a sua disposizione per tutelare in modo efficace il bilancio dell'UE, tra cui il sistema di individuazione precoce e di esclusione, i controlli e gli audit o le rettifiche finanziarie. La Commissione farà ricorso al regime di condizionalità a partire dal 2021 quando riterrà che non vi siano strumenti più efficaci per proteggere il bilancio dell'UE.

Nel luglio 2021 la Commissione ha pubblicato la seconda relazione annuale sullo Stato di diritto<sup>60</sup>, che offre una sintesi della situazione dello Stato di diritto nell'UE e una valutazione della situazione in ciascuno Stato membro dell'Unione. La relazione sullo Stato di diritto monitora gli sviluppi più importanti, in senso positivo e negativo, riguardanti lo Stato di diritto negli Stati membri dell'UE. La relazione si articola su quattro pilastri: i) il sistema giudiziario; ii) il quadro anticorruzione; iii) il pluralismo dei media e iv) la libertà e altre questioni istituzionali relative al sistema di bilanciamento dei poteri. Si tratta di uno strumento distinto dal regolamento su un regime generale di

<sup>60</sup> COM(2021) 700 final. [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2021-rule-law-report/2021-rule-law-report-communication-and-country-chapters\\_en](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2021-rule-law-report/2021-rule-law-report-communication-and-country-chapters_en).

condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione e rappresenta un'importante fonte di informazioni per la Commissione.

### 5.5.2. *Il bilancio dell'UE 2021-2027*

Il quadro legislativo in via di elaborazione per il bilancio dell'UE 2021-2027 introdurrà alcune importanti modifiche e semplificazioni nella gestione dei fondi UE, in particolare dei fondi SIE, con un aumento:

- della quota di pagamenti basati sulle prestazioni anziché sui costi;
- del ricorso a opzioni semplificate in materia di costi e importi forfettari.

L'approvazione del bilancio dell'UE 2021-2027 impone anche una regolamentazione specifica per ogni programma di spesa. Sono state concordate disposizioni antifrode specifiche che garantiscano all'ordinatore competente, all'OLAF e alla Corte dei conti i diritti e la possibilità di accesso necessari per esercitare compiutamente le rispettive competenze e far sì che i terzi coinvolti nell'esecuzione dei fondi UE concedano diritti equivalenti. Nel caso dell'OLAF, tali diritti devono comprendere il diritto di effettuare indagini, anche attraverso controlli e verifiche sul posto, in conformità del regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013.

Tali disposizioni si applicherebbero anche a paesi terzi partecipanti ai programmi UE.

### 5.5.3. *Il dispositivo per la ripresa e la resilienza*

A seguito della proposta di regolamento della Commissione che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza del maggio 2020, nel settembre dello stesso anno la Commissione ha pubblicato orientamenti diretti agli Stati membri dell'UE per la preparazione dei piani nazionali per la ripresa e la resilienza; tali orientamenti sono stati aggiornati sulla base dell'accordo politico concluso tra il Parlamento e il Consiglio nel dicembre 2020<sup>61</sup>.

Il Consiglio europeo, nel luglio<sup>62</sup> e nel dicembre 2020, ha sottolineato l'importanza di una sana gestione finanziaria e della tutela degli interessi finanziari dell'UE per questo nuovo strumento.

Ai sensi del regolamento RRF, nella valutazione dei piani nazionali per la ripresa e la resilienza la Commissione verifica che gli Stati membri dell'UE pongano in essere sistemi di controllo interno per la gestione del dispositivo tali da garantire che i fondi ricevuti siano utilizzati in conformità del diritto nazionale e dell'UE e consentano in particolare di prevenire, individuare e rettificare i conflitti di interessi, la corruzione, la frode e la duplicazione dei finanziamenti.

Durante l'attuazione dell'RRF, gli Stati membri dell'UE devono garantire una sana gestione finanziaria di questi fondi e recuperare gli importi indebitamente versati. In particolare, gli Stati membri dell'UE devono raccogliere categorie standardizzate di dati

---

<sup>61</sup> SWD(2020)205, pubblicati il 17.9.2020 e aggiornati in seguito all'accordo concluso tra il Consiglio e il Parlamento sul regolamento RRF con il documento SWD(2021)12 final del 22.1.2021. Questi e altri documenti e informazioni pertinenti sono reperibili all'indirizzo [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_en).

<sup>62</sup> Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020, conclusioni 22-24.

per i destinatari finali dei fondi, gli appaltatori, i subappaltatori e i titolari effettivi ai fini dell'audit e del controllo e garantire alla Commissione, all'OLAF, alla Corte dei conti europea e all'EPPO (se del caso) l'accesso a tali dati.

La Commissione metterà a disposizione degli Stati membri dell'UE un sistema di informazione e monitoraggio comprendente un unico strumento di estrazione di dati e valutazione del rischio, per accedere ai dati pertinenti ed analizzarli.

A corredo delle richieste di pagamento ai sensi dell'RRF, gli Stati membri dell'UE devono includere una dichiarazione di gestione e una sintesi degli audit effettuati che comprenda le carenze individuate e le eventuali azioni correttive adottate.

Dopo il pagamento la Commissione effettuerà controlli basati sui rischi.

Nel complesso è stata inserita una serie esaustiva di misure per potenziare la tutela degli interessi finanziari dell'UE; nei primi mesi del 2021 gli Stati membri hanno collaborato strettamente con la Commissione per integrare tali misure nei propri piani per la ripresa e la resilienza, che sono stati presentati nel secondo trimestre del 2021. La Commissione sorveglierà da vicino l'attuazione di questi piani.

#### *5.5.4. Sostegno tecnico tramite il programma di sostegno alle riforme strutturali*

Nel 2020, tramite il programma di sostegno alle riforme strutturali, è stato fornito un sostegno tecnico a varie azioni di lotta alla corruzione e alle frodi. In collaborazione con le autorità di vari Stati membri dell'UE sono stati avviati progetti per:

- sensibilizzare ed elaborare norme per la lotta alla corruzione nelle operazioni economiche internazionali;
- sviluppare un quadro di valutazione del rischio e comprensione dei comportamenti, per una gestione migliore dei rischi di corruzione;
- rafforzare il coordinamento volto a prevenire e individuare la corruzione;
- migliorare l'individuazione del rischio di frode connesso alle sovvenzioni; e
- migliorare l'efficacia dell'attuazione e del monitoraggio delle azioni anticorruzione.

### **5.6. Spese: a livello di Stato membro dell'UE**

Nel 2020 molti Stati membri dell'UE hanno adottato misure volte a tutelare meglio le risorse provenienti dal bilancio dell'UE spese in regime di gestione concorrente. Tali misure coprono un ampio ventaglio di iniziative, come strategie settoriali, potenziamento della cooperazione tra gli organismi interessati, rafforzamento della lotta alla corruzione o prevenzione dei conflitti di interessi<sup>63</sup>. Una selezione di queste iniziative è illustrata nella **Tabella 5**, mentre nella sezione 6.5 si descrivono altre misure relative agli strumenti informatici antifrode.

---

<sup>63</sup> Cfr. le sezioni 5 e 6 del documento "Misure adottate dagli Stati membri per tutelare gli interessi finanziari dell'UE nel 2020", che accompagna la presente relazione.



**Tabella 5 – Misure adottate dagli Stati membri dell'UE in relazione alle spese nel 2020**

Stato membro	Misura	Settore di bilancio
<b>Austria</b>	Strategia di audit	Agricoltura, pesca, politica di coesione e Fondo di aiuti agli indigenti
	Prevenzione delle irregolarità tramite un'elevata densità di controlli	Politica di coesione
<b>Belgio</b>	Misure per rafforzare i controlli	Politica di coesione
	Misure per rafforzare l'integrità e contrastare i conflitti di interessi	Agricoltura, pesca e politica di coesione
<b>Bulgaria</b>	Ordinanza per la definizione delle irregolarità che giustificano l'imposizione di rettifiche finanziarie e la percentuale corrispondente di rettifiche ai sensi della legge sulla gestione delle risorse provenienti dai fondi SIE	Tutti i settori di spesa
<b>Croazia</b>	Attuazione della politica antifrode per i programmi operativi	Politica di coesione
<b>Cechia</b>	Aggiornamento delle procedure per il controllo degli assetti proprietari e dei conflitti di interessi	Politica di coesione
<b>Danimarca</b>	Piano d'azione per la politica agricola comune (PAC)	Agricoltura
	Strategia antifrode dell'Agenzia danese per la pesca	Pesca
<b>Finlandia</b>	Cooperazione antifrode tra le autorità nazionali nel quadro dei fondi SIE	Tutti i settori di spesa
<b>Germania</b>	Misure antifrode (programma FESR della Renania settentrionale-Vestfalia)	Politica di coesione
<b>Ungheria</b>	Pacchetto anticorruzione	Tutte le spese
<b>Lussemburgo</b>	Misura amministrativa per la lotta alle frodi	Politica di coesione
<b>Polonia</b>	Rafforzamento dei meccanismi di controllo e dei mezzi per il monitoraggio dei contratti pubblici finanziati dai fondi UE tramite una modifica delle norme che disciplinano il controllo degli appalti pubblici	Tutti i settori di spesa
	Politica anticorruzione presso l'Agenzia per la ristrutturazione e la modernizzazione dell'agricoltura	Agricoltura
<b>Portogallo</b>	Audit delle misure antifrode adottate dai programmi operativi per il periodo di programmazione 2014-2020	Politica di coesione
<b>Slovacchia</b>	Istituzione di un dipartimento anticorruzione presso il ministero dell'Agricoltura e dello sviluppo rurale	Agricoltura
	Certificato ISO 37001 - Sistema di gestione anticorruzione e codice di condotta	Politica di coesione
<b>Slovenia</b>	Cooperazione nei procedimenti dinanzi ai tribunali nazionali	Politica di coesione
	Misure adottate dall'Agenzia per i mercati agricoli e lo sviluppo rurale	Agricoltura
<b>Spagna</b>	Accordo di cooperazione tra l'AFCOS spagnolo e la Guardia Civil	Tutti i settori di spesa
	Consolidamento della cooperazione tra le autorità antifrode nazionali, regionali e locali	Tutti i settori di spesa

## 6. IRREGOLARITÀ, FRODI E RISCHI

### 6.1. Dall'individuazione al rischio

Sugli interessi finanziari dell'UE possono incidere negativamente:

- una **diminuzione delle risorse** del bilancio dell'UE, che influisce negativamente sulla possibilità di finanziare le politiche dell'Unione;
- un **aumento dei costi** associati a una voce di spesa;
- uno **spreco delle risorse** che finanziano progetti di bassa qualità o non realizzano i risultati attesi;
- una **distrazione di tali fondi** per scopi diversi da quelli cui erano stati originariamente destinati (beneficiario o progetto non ammissibili al sostegno finanziario).

Se l'impatto avverso sul bilancio dell'UE è il risultato di una violazione delle norme, esso è definito "**irregolarità**"<sup>64</sup>. Nel caso di una condotta intenzionale, come qualsiasi azione od omissione relativa all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti oppure alla mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico, tale comportamento equivale a una "**frode**"<sup>65</sup>. Pertanto un'irregolarità può essere il risultato dell'interpretazione scorretta di una norma, mentre la frode è il risultato della violazione deliberata di una norma.

Possono ledere gli interessi finanziari dell'UE anche altre condotte illegali, come la **corruzione**<sup>66</sup> attiva o passiva e l'**appropriazione indebita** di fondi o beni dell'UE da parte di un funzionario pubblico, incaricato direttamente o indirettamente della gestione di tali fondi o beni<sup>67</sup>.

La frode contro il bilancio dell'UE può essere commessa anche allo scopo di perpetrare altri reati nel contesto di **reati presupposto**. 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<sup>68</sup>.

---

<sup>64</sup> Secondo la definizione di cui all'articolo 1 del [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).

<sup>65</sup> Secondo la definizione di cui all'articolo 3 della direttiva PIF. In materia di entrate derivanti dalle risorse proprie provenienti dall'IVA, la direttiva PIF impone agli Stati membri di configurare come reati contro il sistema comune dell'IVA le condotte che siano connesse al territorio di due o più Stati membri dell'Unione e comportino un danno complessivo pari ad almeno 10 000 000 EUR (articolo 2, paragrafo 2, della direttiva PIF).

<sup>66</sup> Articolo 4, paragrafo 2, della direttiva PIF.

<sup>67</sup> Articolo 4, paragrafo 3, della direttiva PIF.

<sup>68</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). Nel momento in cui veniva preparata la presente relazione, Austria, Belgio, Bulgaria, Cechia, Croazia, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Portogallo, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia e Ungheria hanno comunicato di aver recepito integralmente la quinta direttiva antiriciclaggio (direttiva UE 2018/843) relativa alla prevenzione

## *Istantanea 12 – Criminalità organizzata e corruzione*

La **criminalità organizzata**<sup>69</sup> rappresenta una grave minaccia per i cittadini, le imprese e le istituzioni statali europee, oltre che per l'economia nel suo complesso. I gruppi della criminalità organizzata sono presenti in tutti gli Stati membri dell'UE<sup>70</sup> e utilizzano i loro ingenti profitti illeciti per infiltrarsi nell'economia lecita e nelle istituzioni pubbliche, anche mediante la corruzione, intaccando lo Stato di diritto e i diritti fondamentali e compromettendo il diritto alla sicurezza delle persone e la loro fiducia nelle autorità pubbliche. La frode sta diventando sempre più allettante per la criminalità organizzata<sup>71</sup>.

La **corruzione** è un elemento centrale del modus operandi dei gruppi della criminalità organizzata. In base alle attuali norme UE di lotta alla corruzione gli Stati membri sono tenuti a qualificare come reato la corruzione sia attiva che passiva dei funzionari pubblici, a stabilire sanzioni adeguate e a garantire che coloro i quali corrompono i funzionari siano perseguiti penalmente. Nel 2019 l'Unione ha introdotto una nuova normativa che protegge gli informatori e prevede la creazione di canali sicuri attraverso i quali denunciare le pratiche di corruzione. La relazione annuale sullo Stato di diritto esamina la situazione degli Stati membri dell'UE anche in relazione alle politiche di lotta alla corruzione<sup>72</sup>.

Il quadro di controllo posto in essere a livello europeo e nazionale (cfr. la sezione 3.2) si propone di prevenire, individuare e contrastare tali rischi. Gli Stati membri sono responsabili in prima linea per la gestione di circa l'80 % del bilancio di spesa e per la riscossione di quasi tutte le entrate. Gli Stati membri dell'UE dovrebbero segnalare alla Commissione i casi di irregolarità (compresi i potenziali casi di frode<sup>73</sup>) che hanno individuato<sup>74</sup>. Sulla base di tali notifiche ("frode segnalata" o "irregolarità segnalate"), la Commissione può individuare i rischi e i modelli di frode più frequenti.

Le sezioni seguenti delineano in sintesi le principali tendenze rilevate nelle irregolarità e nelle frodi individuate in passato, come sono state segnalate dagli Stati membri dell'UE.

---

dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, mentre Irlanda, Paesi Bassi e Polonia hanno segnalato un recepimento parziale.

<sup>69</sup> Ai sensi della [decisione quadro 2008/841/GAI del Consiglio](#), del 24 ottobre 2008, relativa alla lotta contro la criminalità organizzata (GU L 300 dell'11.11.2008, pag. 42).

<sup>70</sup> Cfr. la relazione Europol "Valutazione della minaccia rappresentata dalla criminalità organizzata e dalle forme gravi di criminalità nell'Unione europea 2021 (SOCTA dell'UE), 12 aprile 2021", <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment>. La SOCTA dell'UE è un'analisi completa della minaccia rappresentata dalla criminalità organizzata, che identifica le aree di criminalità a priorità elevata, elaborata ogni quattro anni da Europol sulla base dei contributi forniti dagli Stati membri.

<sup>71</sup> Cfr. "Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Strategia dell'UE per la lotta alla criminalità organizzata 2021-2025". [COM\(2021\) 170 final](#).

<sup>72</sup> Idem, pag. 23.

<sup>73</sup> Spetta alle autorità competenti dello Stato membro in questione stabilire in ultima istanza se un'irregolarità costituisca realmente una frode. Dal momento che le procedure penali durano qualche anno, fatto salvo il caso in cui sia descritta come "frode accertata", qualsiasi riferimento a una frode individuata nell'ambito del presente documento si riferisce a casi di "sospetta frode".

<sup>74</sup> A questa norma si applicano alcune deroghe precisate nella normativa che specifica gli obblighi di segnalazione. Cfr. la sezione 8 del "[Manuale sulla segnalazione delle irregolarità](#)".

Tali tendenze indicano i rischi che possono rivelarsi importanti per un'azione futura. Le irregolarità e le frodi individuate in passato si possono considerare indicatori dei rischi e delle vulnerabilità inerenti ai sistemi di gestione, già sfruttati in passato dai truffatori. Senza significativi miglioramenti in termini di prevenzione, vi è il rischio che irregolarità e frodi analoghe si ripetano in futuro.

### **Istantanea 13 – Individuazione delle frodi**

L'individuazione delle frodi è assai più ardua dell'individuazione di una "semplice" irregolarità, che non comporta alcun deliberato tentativo di frode. Mentre quest'ultima solitamente può derivare da una vulnerabilità nel primo livello di controllo, la prima, anche quando si sfruttano punti deboli esistenti, è il risultato di una specifica azione commessa da individui e/o organizzazioni, con intento malevolo e con metodi che variano dai sistemi più semplici a quelli più complessi.

L'individuazione e la segnalazione di frodi dimostrano che il sistema di controllo generale, introdotto a livello nazionale e di Unione europea, funziona.

#### *6.1.1. Frodi in materia di IVA - "Studio e relazioni sul divario dell'IVA nei 28 Stati membri dell'UE" (pubblicato nel 2020)*

Gli Stati membri dell'UE perdono miliardi di euro di entrate IVA a causa delle frodi fiscali e di sistemi inadeguati di riscossione delle imposte. Il "divario dell'IVA" (la differenza tra le entrate IVA previste e l'IVA effettivamente riscossa) lede gli interessi finanziari dell'UE.

Nel 2018 il divario dell'IVA complessivo negli Stati membri dell'UE si è collocato a circa 140 miliardi di EUR. Dalle proiezioni della Commissione emerge che nel 2019 il divario dell'IVA è probabilmente diminuito e potrebbe scendere al di sotto dei 130 miliardi di EUR, ossia il 10 % dell'esigibilità dell'IVA.

Le prestazioni dei singoli Stati membri dell'UE variano ancora sensibilmente rispetto al valore mediano del 2018 (9,2 %). Il divario dell'IVA si è ridotto in 21 Stati membri: nella misura più notevole in Ungheria (-5,1 %), Lettonia (-4,4 %) e Polonia (-4,3 %). L'incremento più cospicuo si è registrato in Lussemburgo (+2,5 %), seguito da incrementi marginali in Lituania (+0,8 %) e Austria (+0,5 %).

#### *6.1.2. Irregolarità e frodi relative alle entrate*

Il numero di casi segnalati rispetto alla media quinquennale si è ridotto per le irregolarità sia fraudolente che non fraudolente relative alle entrate UE. I relativi importi sono aumentati per le irregolarità fraudolente, ma diminuiti per le irregolarità non fraudolente<sup>75</sup>.

---

<sup>75</sup> Per ragioni di comparabilità con gli anni precedenti, l'analisi per il 2020 si è basata sulle cifre riguardanti l'UE-27 più il Regno Unito. Il Regno Unito ha abbandonato l'UE il 31 gennaio 2020 e non ne fa più parte, ma è rimasto nel mercato interno e nell'unione doganale fino al 31 dicembre 2020 come stabilito nell'accordo di recesso. Nel 2020 il Regno Unito ha individuato e segnalato due casi fraudolenti (34 292 EUR) e 637 casi non fraudolenti (70 788 223 EUR).

**Tabella 6 - Entrate: irregolarità individuate dalle autorità nazionali - Risorse proprie tradizionali**

Settore di bilancio	Irregolarità fraudolente		Irregolarità non fraudolente		FDR <sup>76</sup>	IDR <sup>77</sup>
	N	milioni di euro	N	milioni di euro	%	%
<b>Risorse proprie tradizionali</b>	<b>451</b>	<b>108</b>	<b>4 003</b>	<b>382</b>	<b>0,43 %</b>	<b>1,54 %</b>

Apparentemente nel 2020 la situazione generale ha subito gli effetti della pandemia di COVID-19 in misura minore rispetto alle previsioni. La variazione del numero di casi segnalati come fraudolenti o non fraudolenti e dei relativi importi si mantiene nel complesso entro il margine consueto di fluttuazione annuale (cfr. riquadro a destra). Alcuni Stati membri dell'UE, però, sono stati colpiti più duramente di altri (cfr. sezione 5.3.1).

**RPT: variazione dei dati del 2020 rispetto alla media quinquennale 2016-2020**

- 9 %** numero di irregolarità fraudolente e non fraudolente
- +6 %** importi finanziari connessi a irregolarità fraudolente
- 8 %** importi finanziari connessi a irregolarità non fraudolente

Nel 2020 le ispezioni da parte dei servizi antifrode hanno costituito il metodo di maggior successo per il rilevamento di casi di frode e degli importi correlati. I controlli a posteriori e i controlli allo sdoganamento sono stati quasi altrettanto importanti per il rilevamento dell'evasione dei dazi da parte della criminalità organizzata e dei nuovi meccanismi di frode.

Le irregolarità non fraudolente sono state individuate principalmente mediante controlli a posteriori. In termini monetari circa il 43 % del totale degli importi stimati e accertati è stato scoperto in occasione di un controllo a posteriori e il 29 % riguardava un audit fiscale; quest'ultimo metodo di individuazione ha acquisito maggiore importanza nel corso del 2020.

**Istantanea 14 – Irregolarità più frequenti e tipi di merci interessate**

Gran parte dei casi segnalati nel 2020 come irregolarità fraudolente o non fraudolente ai danni delle entrate dell'UE riguarda la **sottovalutazione, la classificazione/descrizione errata delle merci o il contrabbando**. I tipi di merci più colpite da frodi e irregolarità, per numero di casi e in termini monetari, sono stati le calzature, i prodotti tessili, i veicoli, le attrezzature e i macchinari elettrici.

**6.1.3. Irregolarità e frodi concernenti la spesa**

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

<sup>76</sup> FDR – Tasso di individuazione delle frodi: rapporto tra gli importi finanziari relativi a irregolarità fraudolente e i pagamenti totali effettuati.

<sup>77</sup> IDR – tasso di individuazione di irregolarità: rapporto tra gli importi finanziari relativi a irregolarità non fraudolente e i pagamenti totali effettuati.

diminuito, mentre le irregolarità connesse al bilancio dell'UE 2014-2020<sup>78</sup> sono aumentate, in maniera coerente con i cicli di attuazione. Le irregolarità segnalate concernenti la spesa annuale (aiuti diretti agli agricoltori e misure di sostegno del mercato) sono rimaste stabili.

**Tabella 7 - Spesa: irregolarità individuate dal settore di bilancio nel 2020**

Settore di bilancio	Irregolarità fraudolente		Irregolarità non fraudolente		FDR <sup>79</sup>	IDR <sup>80</sup>
	N	milioni di euro	N	milioni di euro	%	%
<b>Agricoltura</b>	<b>255</b>	<b>28,4</b>	<b>3 016</b>	<b>162,4</b>	<b>0,02 %</b>	<b>0,11 %</b>
<i>Sviluppo rurale</i>	127	19,2	2 086	96,9	0,14 %	0,70 %
<i>Sostegno all'agricoltura</i>	117	6,5	903	62,1	0,02 %	0,15 %
<i>Entrambi/Incerto</i>	11	2,7	27	3,4	-	-
<b>Fondi SIE</b>	<b>281</b>	<b>225,1</b>	<b>2 297</b>	<b>490,2</b>	<b>0,40 %</b>	<b>0,88 %</b>
<i>Coesione e regionale</i>	221	213,7	1 685	432,1	0,52 %	1,05 %
<i>Politica sociale</i>	56	8,7	554	51,8	0,07 %	0,40 %
<i>Pesca</i>	4	2,7	54	6,2	0,36 %	0,82 %
<i>Altro</i>	0	0	4	0,2	0,00 %	0,02 %
<b>Preadesione</b>	<b>28</b>	<b>3,4</b>	<b>98</b>	<b>4,8</b>	<b>0,18 %</b>	<b>0,25 %</b>
<i>IPA I</i>	17	2,9	49	3,7	n.d.	n.d.
<i>IPA II</i>	11	0,5	49	1,1	0,03 %	0,06 %
<b>Spesa diretta</b>	<b>41</b>	<b>9,1</b>	<b>1 285</b>	<b>53,2</b>	<b>0,03 %</b>	<b>0,28 %</b>
<b>TOTALE</b>	<b>605</b>	<b>266,0</b>	<b>6 696</b>	<b>710,6</b>	<b>0,19 %</b>	<b>0,51 %</b>

**Agricoltura**- Nel corso degli ultimi cinque anni (cfr. riquadro seguente) le segnalazioni di irregolarità fraudolente connesse allo sviluppo rurale per il periodo 2014-2020 hanno registrato un lento avvio, il che potrebbe dipendere da **insufficienti sforzi di individuazione** in molti Stati membri dell'UE, e sono poi diminuite nel periodo di programmazione 2007-2013 come previsto. Le segnalazioni di frodi sono rimaste alquanto stabili per il sostegno all'agricoltura (compresi gli aiuti diretti agli agricoltori e alle misure di mercato).

In proporzione ai pagamenti ricevuti dagli Stati membri dell'UE, lo **sviluppo rurale** sembra maggiormente colpito dalle frodi rispetto agli **aiuti diretti agli agricoltori**. Questi ultimi sono basati sui diritti acquisiti e i sistemi vigenti favoriscono la prevenzione.

**Agricoltura: variazione dei dati del 2020 rispetto alla media quinquennale 2016-**

- +5 %** numero di irregolarità fraudolente e non fraudolente
- 37 %** importi finanziari connessi a irregolarità fraudolente
- 5 %** importi finanziari connessi a irregolarità non fraudolente

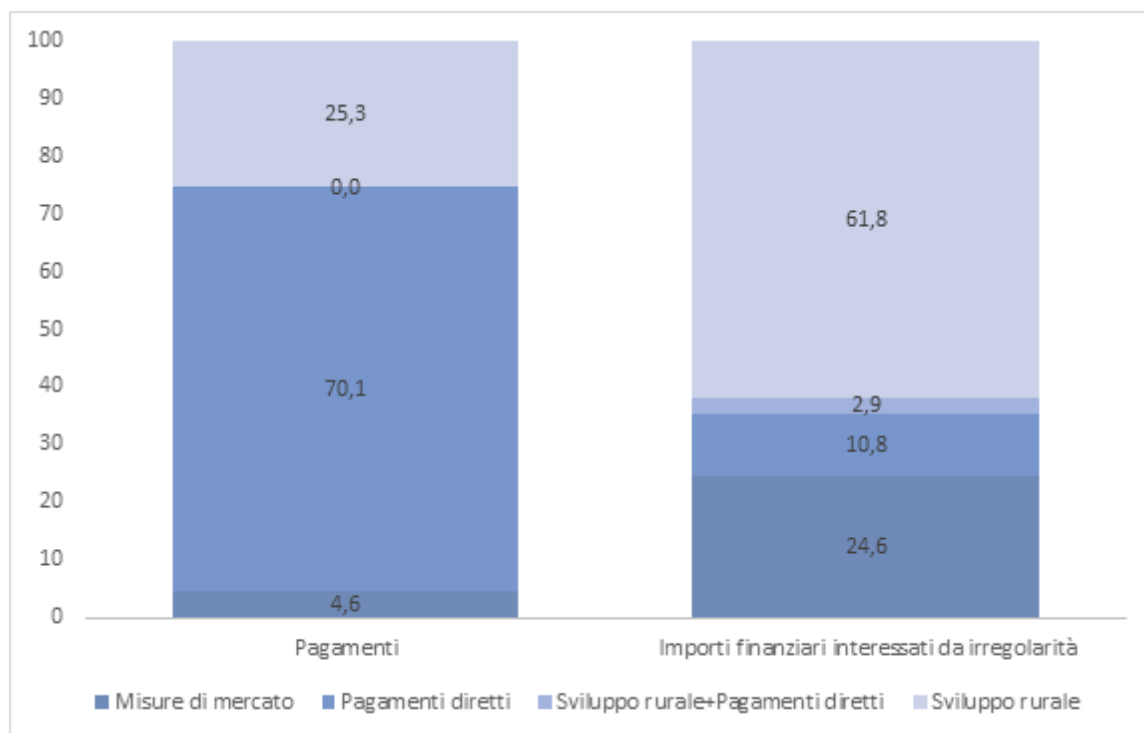
<sup>78</sup> I settori di spesa connessi ai periodi di programmazione riguardano le politiche per lo sviluppo rurale, la coesione, la pesca e le politiche interne.

<sup>79</sup> FDR – Tasso di individuazione delle frodi: rapporto tra gli importi finanziari relativi a irregolarità fraudolente e i pagamenti totali effettuati.

<sup>80</sup> IDR – tasso di individuazione di irregolarità: rapporto tra gli importi finanziari relativi a irregolarità non fraudolente e i pagamenti totali effettuati.

Le **misure di mercato** assorbono una quantità minore di risorse finanziarie, ma l'incidenza delle frodi segnalate in proporzione ai pagamenti è addirittura superiore a quella dello sviluppo rurale (cfr. **Figura 9**). Le frodi segnalate riguardano in particolare i programmi nazionali di sostegno per il settore viticolo (misure di investimento, promozione, soprattutto nei mercati di paesi terzi, nonché ristrutturazione e conversione dei vigneti), il settore ortofrutticolo (aiuti ai gruppi di produttori per il prericonoscimento, in particolare misure di investimento). Anche il settore "Promozione" sembra registrare un'incidenza più elevata di frodi, sia nei mercati UE sia nei mercati di paesi terzi.

**Figura 9 - Quota delle diverse componenti della politica agricola comune (PAC) nei pagamenti e negli importi finanziari interessati da irregolarità (UE-27 - 2020)**



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

Nella spesa agricola, come in molti altri settori di spesa, vi è il rischio della **falsificazione di documenti**. Per lo sviluppo rurale, la falsificazione può riguardare, ad esempio, fatture, attrezzature dichiarate come nuove mentre sono di seconda mano, offerte nel contesto di appalti, informazioni sulla conformità alle condizioni per ricevere aiuti. Per le altre forme di sostegno all'agricoltura, la falsificazione può riguardare, ad esempio, fatture o contratti di locazione, oppure richieste di aiuti che possono contenere informazioni false sulla superficie ammissibile disponibile, la conformità ad altre condizioni per ricevere aiuti, eccetera. Inoltre c'è il rischio di una **creazione artificiosa delle condizioni**. Ad esempio, i beneficiari possono suddividere artificialmente le aziende agricole e richiedere aiuti tramite varie società collegate per evitare tassi di aiuti decrescenti o limiti in termini di superficie o animali. Per lo sviluppo rurale un numero significativo di irregolarità fraudolente riguarda l'**attuazione incompleta dell'azione**, circostanza che è indizio di gravi rischi in questo settore. Per quanto riguarda le misure di mercato, sono stati registrati elevati importi finanziari in vari casi di **conflitto di interessi** uniti ad altre violazioni connesse alla promozione e indagate dall'OLAF.

**Politiche di coesione e pesca** - Nel corso degli ultimi cinque anni il numero delle irregolarità fraudolente e non fraudolente individuate e segnalate, per il periodo di programmazione 2007-2013, nei Fondi strutturali e di investimento europei (fondi SIE, cioè il Fondo di coesione, il Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo sociale europeo e i fondi per la pesca) è diminuito in linea con il ciclo di attuazione (cfr. riquadro a destra). Il numero delle irregolarità segnalate per il 2014-2020 è in aumento. Per le irregolarità non fraudolente, tuttavia, tale incremento è stato limitato, con un calo eccezionale del numero di irregolarità individuate (e dei relativi importi finanziari) rispetto al periodo di programmazione precedente. Il divario è significativo per tutti i fondi, ma in particolare per il Fondo europeo di sviluppo regionale.

**Politica di coesione:  
variazione dei dati del 2020  
rispetto alla media**

- 34 %** numero di irregolarità fraudolente e non fraudolente
- 37 %** importi finanziari connessi a irregolarità fraudolente
- 42 %** importi finanziari connessi a irregolarità non fraudolente

**Istantanea 16 – Politiche di coesione e pesca: irregolarità individuate più di frequente e aree tematiche interessate**

I progetti dei fondi SIE su **ricerca e sviluppo tecnologico, innovazione e imprenditorialità** sono quelli più spesso interessati dalla segnalazione di irregolarità fraudolente e non fraudolente. Gli Stati membri dell'UE segnalano un numero crescente di irregolarità fraudolente relative alle **misure per migliorare l'occupabilità**. Si segnalano con frequenza sempre maggiore anche irregolarità fraudolente riguardanti le infrastrutture destinate a fornire servizi di base ai cittadini europei (come **energia, ambiente, trasporti e TIC**) nonché le **infrastrutture sociali, sanitarie e didattiche**. Gli importi finanziari più elevati relativi a irregolarità non fraudolente sono associati a progetti infrastrutturali, in particolare **autostrade e strade TEN-T** (rete centrale).

In proporzione ai pagamenti la **politica della pesca** sembra un settore fortemente colpito da frodi e irregolarità. Tra le operazioni più rischiose si annoverano le misure per gli **investimenti produttivi nell'acquacoltura** e gli **investimenti in attività di trasformazione e commercializzazione**. Anche l'**assistenza tecnica** e lo **sviluppo di nuovi mercati e campagne promozionali** sembrano vulnerabili.

La **Figura 10** mostra i tipi di irregolarità individuati più di frequente in relazione a irregolarità fraudolente per progetti finanziati nell'ambito del periodo di programmazione 2014-2020. Si trattava di: **documenti giustificativi inesatti, mancanti, falsi o falsificati, violazione delle disposizioni contrattuali, ammissibilità e violazione delle norme sugli appalti pubblici**. Violazioni concernenti **etica e integrità**<sup>81</sup> e **duplicazione dei finanziamenti** si sono registrate rispettivamente nel 5 % e nell'1 % dei casi individuati. Dato l'uso crescente di opzioni semplificate in materia di costi, i rischi si spostano verso l'effettiva e corretta attuazione dell'azione. Nelle strategie di controllo occorre tener conto di tale elemento.

<sup>81</sup> In questa categoria rientrano i problemi relativi a "conflitto di interessi" e "corruzione".



Per quanto riguarda le irregolarità non fraudolente, le **violazioni delle norme in materia di appalti pubblici** rappresentano la quota più significativa (cfr. *Istantanea 18* per i rischi connessi agli appalti pubblici).

#### **Figura 10 – Tipi di irregolarità individuate nei casi fraudolenti e non fraudolenti - periodo di programmazione 2014-2020**

**Spese dirette** – Le irregolarità fraudolente individuate dalla Commissione in relazione alle spese dirette sono diminuite dopo il 2016 e sono rimaste piuttosto stabili nel corso degli ultimi tre anni. In relazione alle irregolarità non fraudolente, il 2020 è stato l'anno in cui si è registrata la cifra minima sia per il numero di casi sia per gli importi interessati.

#### ***Istantanea 17 – Spese dirette: irregolarità individuate più di frequente e settori strategici interessati***

I tipi di irregolarità più ricorrenti riguardano l'**ammissibilità delle spese** e la **prestazione insufficiente/la mancata prestazione**. Per quanto riguarda in particolare le irregolarità fraudolente, i problemi connessi alla **documentazione giustificativa** sono il secondo tipo più frequente dopo la "ammissibilità".

Nel 2020 i settori strategici più interessati da irregolarità sono stati **ricerca e innovazione, reti di comunicazione, contenuti e tecnologie e sviluppo e cooperazione internazionale**.

### **6.2. Altri rischi di irregolarità e frode per il 2021 e oltre**

Nella storia recente il 2020 è stato un anno senza precedenti a causa della pandemia di COVID-19. In tale contesto il dispositivo per la ripresa e la resilienza modifica la situazione anche in termini di rischi. Nuovi obiettivi e significativi cambiamenti nell'ambiente devono indurre gli Stati membri dell'UE e la Commissione ad agire rapidamente per individuare e valutare altri rischi di irregolarità e frode.

#### ***6.2.1. Rischi generati dalla COVID-19 in termini di entrate***

Il 2020 è stato segnato dalla pandemia di COVID-19 e dal brusco calo dei flussi di importazioni. Gli scambi all'interno dell'UE-27<sup>82</sup> hanno subito un duro colpo. Rispetto al 2019 si è osservata una sensibile riduzione delle importazioni (-11,6%)<sup>83</sup>. Il **calo del volume di importazioni** e il consistente **spostamento verso il commercio elettronico** indotti dalla pandemia di COVID-19 hanno provocato non solo mutamenti nel numero di dichiarazioni doganali da evadere ma anche un'evoluzione nel carico e nei modelli di lavoro delle dogane. La reazione delle autorità nazionali a tali **sfide** e la rapidità con cui le autorità doganali sono state in grado di adattarsi alle nuove circostanze sono comparabili solo parzialmente, giacché le norme del lockdown si sono fortemente

<sup>82</sup> Il Regno Unito ha abbandonato l'UE il 31 gennaio 2020 e non ne fa più parte, ma è rimasto nel mercato unico fino al 31 dicembre 2020 conformemente all'accordo di recesso.

<sup>83</sup> Fonte: EUROSTAT, Nel 2020 gli scambi di merci nell'UE hanno subito il duro impatto della pandemia di COVID-19, <https://ec.europa.eu/eurostat/product?code=DDN-20210325-1>.

modificate nel corso dell'anno tra gli Stati membri dell'UE e nell'ambito di regioni specifiche in alcuni Stati membri.

Sulla base delle cifre complessive sembra comunque che la variazione nel numero totale di irregolarità segnalate (fraudolente e non fraudolente) e negli importi correlati si mantenga nel complesso entro il margine consueto di fluttuazione annuale<sup>84</sup> e subisca pertanto in misura minore gli effetti della pandemia di COVID-19. Sembra tuttavia che durante la pandemia di COVID-19 le frodi doganali abbiano colpito gli Stati membri dell'UE con differente intensità. Mentre i tassi di individuazione<sup>85</sup> di Belgio, Bulgaria, Germania, Croazia, Ungheria, Polonia, Slovenia e Svezia hanno toccato il livello massimo nel 2020 rispetto ai cinque anni precedenti, i tassi di individuazione in Italia, Paesi Bassi, Austria, Portogallo e Slovacchia sono stati i più bassi<sup>86</sup>.

Per le merci connesse alla COVID-19, nel 2020 si è osservato un lieve incremento degli importi segnalati come irregolari, in particolare per merci quali indumenti protettivi. Dall'analisi sembra tuttavia emergere che nel 2020 l'impatto delle irregolarità concernenti le merci connesse alla COVID-19 sia rimasto relativamente esiguo (il 6 % del numero totale di irregolarità segnalate nel 2020 e il 3 % dei relativi importi).

#### 6.2.2. *Rischi in materia di spese connessi alla COVID*

La pandemia di COVID-19 ha indotto le istituzioni e gli Stati membri dell'UE a far sì che il bilancio dell'Unione sostenesse la risposta alla crisi, aggiungendo la flessibilità e le risorse necessarie. L'UE è dotata di norme rigorose per proteggere il proprio bilancio dalle frodi, ma i truffatori adattano rapidamente il proprio operato. Una serie di rischi potenziali e gravi connessi alla pandemia di COVID-19 può offrire a costoro nuove opportunità.

In primo luogo, vi sono rischi relativi alla **gestione dell'emergenza**, che esige procedure semplificate. *L'abuso di procedure semplificate* può sfociare in appalti pubblici meno competitivi e aggiudicazioni dirette, che a loro volta aggravano il rischio di conflitti di interessi e corruzione, rendendo più difficoltosi i controlli. Le procedure di emergenza possono risolversi in *capitolati d'onere di qualità inferiore*, che a loro volta rendono più agevole ai truffatori gonfiare i costi o ridurre la qualità durante l'attuazione. Le operazioni urgenti possono ricevere finanziamenti dell'Unione dopo essere state portate a termine al di fuori del quadro di gestione e controllo dei fondi UE (*finanziamento retroattivo*). Se da un lato i servizi delle società di consulenza possono rivelarsi preziosi, dall'altro il più frequente ricorso a tali società può comportare rischi di frodi. L'accresciuta domanda e l'interruzione delle catene di approvvigionamento in situazioni di emergenza possono condurre ad allacciare *rapporti contrattuali con controparti inaffidabili*.

---

<sup>84</sup> Tenendo conto del fatto che nel settembre 2019 sono state introdotte nuove norme di segnalazione per i casi fraudolenti e non fraudolenti individuati durante i controlli successivi allo sdoganamento, con il potenziale effetto di impedire la suddivisione artificiosa delle individuazioni successive allo sdoganamento sulla base delle voci della NC.

<sup>85</sup> Singoli casi di maggiore entità individuati in un anno specifico possono incidere in misura significativa sui tassi annuali. Sui tassi di individuazione può anche incidere il modo in cui la strategia di controllo doganale di uno Stato membro viene organizzata per mirare alle importazioni a rischio e individuare frodi e irregolarità connesse alle RPT.

<sup>86</sup> Per Cipro, Lussemburgo e Malta non è possibile trarre conclusioni a causa del numero irrisorio di casi segnalati nel periodo 2016-2020.

Altri rischi derivano dalla **pressione** esercitata sulle autorità responsabili della gestione dei fondi UE. I ritardi registrati dai programmi operativi in corso a causa della pandemia di COVID-19, le nuove esigenze connesse alle spese di emergenza e l'avvio del nuovo periodo di programmazione possono costituire *fattori di stress* che favoriscono i truffatori, i quali sfruttano reti di società (di comodo) che offrono i medesimi servizi per molteplici progetti di differenti programmi operativi (rischi di conflitto di interessi, duplicazione dei finanziamenti, eccetera), oppure gonfiano i costi mediante finte operazioni all'interno della rete. Tale pressione può rendere più ardua la sfida di valutare le dichiarazioni dei richiedenti e ciò aggrava il rischio di dover sostenere costi gonfiati e di finanziare società prive di capacità finanziaria e operativa. Può comportare altresì una riduzione del ricorso a garanzie oppure del numero o della qualità dei controlli, ostacolati anche dalle restrizioni di viaggio.

Un altro rischio può riguardare i beneficiari che invocano indebitamente la "forza maggiore" per giustificare l'inadempienza agli obblighi contrattuali nell'attuazione dei programmi. Questa situazione può facilitare persino le bancarotte fraudolente, motivate dalla falsa pretesa che sia stata la crisi a causarle.

Tali rischi possono riguardare il 2020, con la necessità di adattare le strategie di controllo concernenti le operazioni attuate al culmine dell'emergenza sanitaria, ma anche il 2021 e gli anni successivi, con la necessità di un'opera di prevenzione tramite specifiche misure di attenuazione e azioni mirate volte a individuare irregolarità e frodi future.

### *6.2.3. Rischi connessi al dispositivo per la ripresa e la resilienza*

Riguardo al dispositivo per la ripresa e la resilienza, il regolamento (UE) 2021/241 individua, in particolare, quattro rischi specifici nei confronti dei quali gli Stati membri dell'UE devono adottare misure appropriate: i) frode, ii) corruzione, iii) conflitti di interessi e iv) duplicazione dei finanziamenti.

Il regolamento definisce tali rischi "**gravi irregolarità**".

Il dispositivo per la ripresa e la resilienza erogherà ingenti importi di denaro ad alcuni Stati membri dell'UE che già lamentano una **scarsa capacità di assorbimento** dei fondi SIE. Di conseguenza aumenterà la **pressione sul sistema di gestione e controllo**.

Gran parte degli Stati membri dell'UE deve elaborare nuovi strumenti informatici per raccogliere e gestire le informazioni necessarie all'attuazione dell'RRF. Potrebbe rivelarsi impossibile garantire l'interoperabilità tra i diversi sistemi nazionali.

Nell'attuazione dell'RRF gli Stati membri dell'UE dovranno introdurre un **sistema di controllo interno** efficace ed efficiente ed elaborare un'affidabile infrastruttura informatica per raccogliere:

- a) informazioni sul raggiungimento di traguardi e obiettivi; e
- b) categorie standardizzate di dati (concernenti i destinatari finali, gli appaltatori, i subappaltatori e i titolari effettivi).

La Commissione metterà a disposizione un sistema di informazione e monitoraggio, compreso un unico strumento di estrazione di dati e valutazione del rischio, per accedere a tali dati e informazioni e analizzarli, in vista di un'applicazione generalizzata da parte degli Stati membri dell'UE.

La Commissione, l'OLAF, la Corte dei conti e, se del caso, l'EPPO possono utilizzare il sistema di informazione e monitoraggio nell'ambito dei rispettivi mandati.

### ***Istantanea 18 – Analisi del settore sanitario***

In seguito alla pandemia di COVID-19 i finanziamenti UE per rafforzare i sistemi sanitari nazionali sono aumentati e aumenteranno ancor più nel prossimo periodo di programmazione, anche per quanto riguarda i piani nazionali collegati all'RRF. Si aggrava pertanto l'impatto provocato dal concretizzarsi dei rischi; è necessario individuare le vulnerabilità e attenuare i rischi.

I progetti per migliorare le infrastrutture sanitarie sono complessi; esigono l'appalto di servizi, lavori e forniture di attrezzature mediche e di altro tipo. In generale i rischi di irregolarità e frodi riguardano i) le **restrizioni imposte alla concorrenza** (limitando le informazioni, escludendo o scoraggiando potenziali offerenti, impiegando sistemi di selezione o valutazione non trasparenti, oppure a causa della collusione); ii) **modifiche dei contratti dopo l'aggiudicazione**; iii) **carenze attuative**; iv) **inflazione dei costi**.

Per quanto riguarda le **restrizioni imposte alla concorrenza**, la trasparenza della procedura può essere messa a repentaglio da irregolarità connesse a modalità, oggetto o tempistica della pubblicazione del bando di gara che dovrebbe informare tutti i potenziali offerenti. Tale situazione può derivare dalla sottovalutazione del valore stimato del contratto o dalla suddivisione artificiosa dei contratti. Il numero dei potenziali offerenti può essere ridotto indebitamente introducendo requisiti eccessivi o discriminatori per l'offerente. Inoltre le amministrazioni aggiudicatrici possono raggruppare indebitamente nel medesimo contratto lavori, forniture o servizi che di solito sono offerti da operatori economici differenti (raggruppamento artificioso). Altri possibili abusi riguardano specifiche tecniche che impongono limiti eccessivi o fanno addirittura riferimento a una marca specifica. Condizioni poco chiare o mutevoli possono rendere più difficile la partecipazione. Una documentazione carente del processo di valutazione e criteri di aggiudicazione vaghi o irregolari possono compromettere la trasparenza della valutazione. I contratti possono essere aggiudicati a operatori che non soddisfano i criteri. D'altro canto l'esclusione di taluni operatori può rivelarsi ingiustificata. La collusione può ostacolare la concorrenza, anche tramite la cooperazione tra gli offerenti oppure tra offerenti e amministrazioni aggiudicatrici.

**I contratti possono essere modificati dopo l'aggiudicazione.** Il contratto può essere diverso dai capitolati d'onere già al momento della prima firma oppure può essere modificato nel corso dell'attuazione. Se tali modifiche fossero già state inserite nei capitolati d'onere, altri operatori avrebbero potuto presentare offerte migliori e aggiudicarsi il contratto. Inoltre tali modifiche possono fruttare utili supplementari all'operatore economico, grazie a materiali meno costosi o in quantità inferiore o a lavori di entità minore, pagati però allo stesso prezzo, oppure grazie a forniture e lavori supplementari pagati a un prezzo maggiore. I contratti esistenti possono essere modificati, oppure si possono aggiudicare indebitamente contratti supplementari all'appaltatore attuale, direttamente o dopo una procedura negoziata senza pubblicazione.

Le **carenze attuative** possono assumere forme diverse. Possono derivarne gravi conseguenze per le strutture sanitarie. Talvolta è possibile che i documenti di accompagnamento non corrispondano all'effettiva attuazione pratica. Le irregolarità possono anche essere dovute a spese che non generano i miglioramenti previsti nell'erogazione di servizi sanitari. Ad esempio, è possibile che il beneficiario non utilizzi

o utilizzi raramente le apparecchiature mediche finanziate dal progetto, che tali apparecchiature siano utilizzate a scopi commerciali contrariamente agli obiettivi del finanziamento, eccetera.

Talvolta si pagano **prezzi eccessivi** per le apparecchiature mediche. Le richieste di rimborso possono comprendere costi per forniture o attività non ammissibili. Può verificarsi che il progetto riguardi soltanto apparecchiature mediche nuove, e poi la spesa effettiva sia destinata ad apparecchiature di seconda mano non ammissibili (con prezzi gonfiati equivalenti a quelli di apparecchiature nuove). La duplicazione dei finanziamenti rappresenta un altro rischio potenziale.

## **7. STRUMENTI PER POTENZIARE LA LOTTA ALLE FRODI**

La Commissione baserà la propria azione sugli strumenti esistenti e ne svilupperà di nuovi per affrontare le sfide emerse durante la pandemia di COVID-19, elaborando anche nuove modalità di gestione per i finanziamenti dell'UE.

### **7.1. ARACHNE**

La Commissione incoraggia l'uso di ARACHNE, uno strumento informatico integrato per l'estrazione e l'arricchimento dei dati. Tale strumento è stato sviluppato dalla Commissione per sostenere le autorità di gestione nei controlli amministrativi e di gestione che queste svolgono nell'ambito dei fondi strutturali (Fondo sociale europeo e Fondo europeo di sviluppo regionale). È stato poi esteso ai progetti del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e dopo la riforma della PAC sarà utilizzato per tutti i fondi agricoli.

ARACHNE mette a punto una banca dati completa di progetti UE, attuati nel contesto dei fondi e resi noti dalle autorità di gestione e dagli organismi pagatori, e arricchisce i dati con informazioni disponibili pubblicamente al fine di identificare, sulla base di un insieme di indicatori di rischio, i progetti, i beneficiari, i contratti e gli appaltatori che possono essere soggetti a rischio di frodi, conflitto di interessi e irregolarità.

Lo strumento individua segnali di rischio estremamente preziosi che permettono di aumentare i controlli di gestione, ma non fornisce alcuna prova di errore, irregolarità o frode. ARACHNE è in grado di aumentare l'efficienza della selezione dei progetti e dei controlli di gestione e di rafforzare ulteriormente l'identificazione, la prevenzione e l'individuazione di frodi.

In considerazione dei rischi messi in evidenza nella sezione 6, l'uso generalizzato e sistematico di strumenti come ARACHNE segnerebbe un salto di qualità nella lotta contro le frodi, le irregolarità, i conflitti di interessi e la duplicazione dei finanziamenti.

### **7.2. Sistema di individuazione precoce e di esclusione (EDES)**

La Commissione gestisce il sistema di individuazione precoce e di esclusione (EDES). All'EDES si fa riferimento negli articoli da 135 a 145 del regolamento finanziario applicabile al bilancio dell'UE<sup>87</sup>. Si tratta di uno strumento volto a rafforzare la tutela

<sup>87</sup> Regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 luglio 2018, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione, che modifica i regolamenti (UE) n. 1296/2013, (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013, (UE) n. 1304/2013, (UE)

degli interessi finanziari dell'Unione nei confronti di entità e persone inaffidabili escludendo tali operatori economici dalla partecipazione alle procedure di aggiudicazione dei fondi UE in regime di gestione diretta e indiretta. Le pratiche proibite comprendono un ampio ventaglio di condotte che inficiano l'integrità professionale (ad esempio frode, corruzione e grave illecito professionale) e di prestazioni insufficienti (come gravi carenze nell'attuazione dei contratti).

In particolare, l'EDES consente:

- l'individuazione precoce di entità o persone che rappresentano un rischio per gli interessi finanziari dell'UE;
- l'esclusione di tali operatori economici dall'ottenimento di fondi dell'UE in regime di gestione diretta e indiretta e/o l'irrogazione di una sanzione pecuniaria;
- la registrazione delle suddette informazioni nella banca dati EDES che è accessibile alla comunità degli agenti finanziari incaricati dell'attuazione dei fondi dell'Unione;
- nei casi più gravi di esclusione, la pubblicazione dei nomi delle entità o delle persone interessate sul sito internet della Commissione<sup>88</sup>.

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

La singolarità del sistema EDES, che ne è anche il punto di forza, è il potere conferito alle istituzioni e agli organismi dell'UE<sup>89</sup> di agire "*in mancanza di una sentenza definitiva nazionale o, se del caso, di una decisione amministrativa definitiva*"<sup>90</sup>. L'irrogazione di sanzioni può essere decisa in base "ai fatti accertati e alle risultanze" derivanti da audit, verifiche o controlli espletati sotto la responsabilità dell'ordinatore competente<sup>91</sup>, indagini svolte dall'OLAF o decisioni amministrative non definitive di autorità nazionali o di organizzazioni internazionali.

L'irrogazione di una sanzione nei confronti di operatori economici non affidabili può essere decisa soltanto dopo che l'ordinatore competente ha ottenuto una raccomandazione formale<sup>92</sup> dal comitato interistituzionale centralizzato<sup>93</sup>.

---

n. 1309/2013, (UE) n. 1316/2013, (UE) n. 223/2014, (UE) n. 283/2014 e la decisione n. 541/2014/UE e abroga il regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 (GU L 193 del 30.7.2018, pag. 1).

<sup>88</sup> [http://ec.europa.eu/budget/edes/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/edes/index_en.cfm).

<sup>89</sup> Per l'esecuzione del rispettivo bilancio.

<sup>90</sup> Formulazione usata all'articolo 136 del regolamento finanziario.

<sup>91</sup> I servizi ordinatori possono essere quelli di istituzioni, organi e organismi dell'UE.

<sup>92</sup> Per le situazioni di cui all'articolo 136, paragrafo 1, lettere da c) a h), del regolamento finanziario (ossia gravi illeciti professionali, frode, gravi violazioni di obbligazioni contrattuali, irregolarità o creazione di società di comodo).

<sup>93</sup> Per una panoramica dettagliata delle decisioni adottate dal comitato nel 2020 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.

### 7.3. Progetto GetI

Il progetto GetI mira a potenziare la capacità di analisi del personale dell'OLAF addetto a mansioni sia operative che strategiche, migliorando l'accessibilità e la visualizzazione delle informazioni, la velocità e la flessibilità nella ricerca di dati.

A causa della diversità dei formati dei dati e del volume di dati non strutturati, negli ultimi anni si è fatta sentire la necessità di creare un ambiente, strumenti e funzioni che agevolino il lavoro di analisi. Tramite una gamma di software open source e commerciali, GetI si prefigge di automatizzare varie mansioni dispendiose in termini di tempo e di impiegare tecnologie moderne, come l'intelligenza artificiale.

### 7.4. Strumenti informatici nazionali per la tutela degli interessi finanziari dell'UE

Nel 2020 gli Stati membri dell'UE hanno segnalato l'elaborazione di vari strumenti informatici (cfr. la **Tabella 8**) volti a potenziare la tutela degli interessi finanziari dell'Unione<sup>94</sup>, che saranno particolarmente importanti per far fronte alle sfide emerse con la pandemia di COVID-19 e con le nuove modalità di gestione dei finanziamenti dell'UE.

**Tabella 8 – Strumenti informatici impiegati dagli Stati membri dell'UE nel 2020**

Stato membro	Strumento	Settore di bilancio
<b>Bulgaria</b>	Utilizzo di una piattaforma elettronica centralizzata per gli appalti pubblici	Tutte le spese
<b>Cechia</b>	Aggiornamento delle procedure per il controllo degli assetti proprietari e dei conflitti di interessi	Politica di coesione
<b>Danimarca</b>	Fusione dei dati per individuare casi di duplicazione dei finanziamenti	Politica di coesione
<b>Estonia</b>	Varo di un sito web di informazione e notifica per la criminalità informatica	Orizzontale
	Potenziamento del registro degli appalti pubblici	Tutte le spese
<b>Germania</b>	Autovalutazione del rischio di frode per i programmi federali FSE e FESR	Politica di coesione
<b>Ungheria</b>	Uso di ARACHNE ed EDES	Politica di coesione e Fondo di aiuti agli indigenti
<b>Lituania</b>	Acquisizione del software analitico e dell'hardware per attuare misure antiriciclaggio e di lotta al finanziamento del terrorismo	Orizzontale
	Strumenti informatici e misure normative	Agricoltura
<b>Paesi Bassi</b>	Potenziamento dell'applicazione digitale per le sovvenzioni	Agricoltura
	Strumento di valutazione del rischio: selezione dei lotti soggetti a rischio di frodi	Agricoltura
<b>Romania</b>	Controlli digitalizzati degli organismi competenti per i fondi SIE, volti a rendere più efficienti i controlli nel settore degli appalti pubblici	Politica di coesione
<b>Spagna</b>	Accesso diretto dell'AFCOS alle banche dati della previdenza sociale spagnola	Tutte le spese
<b>Svezia</b>	Miglioramento delle statistiche relative agli appalti	Tutte le spese

<sup>94</sup> Cfr. la sezione 5 del documento "Misure adottate dagli Stati membri per tutelare gli interessi finanziari dell'UE nel 2020", che accompagna la presente relazione.

## 8. CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

La crisi sanitaria provocata dalla COVID-19 ha avuto e continuerà ad avere un forte impatto economico e sociale sulla nostra vita. La risposta dell'UE, grazie alle risorse stanziare per il prossimo bilancio dell'UE e il Next Generation EU, rappresenta il piano di ripresa più cospicuo che l'Europa abbia conosciuto dall'epoca del piano Marshall.

Per tutelare il denaro dei contribuenti europei è stata introdotta una versione aggiornata dell'architettura antifrode dell'UE, che si fonda sugli elementi seguenti:

- i poteri di indagine e di azione penale dell'EPPO;
- il ruolo di coordinamento di Eurojust;
- la capacità di analisi di Europol e
- un OLAF riformato, dotato degli strumenti per collaborare con l'EPPO e svolgere indagini ancora più efficaci.

È necessaria una cooperazione intensa ed efficace con le autorità nazionali, che si stanno adeguando per affrontare nuovi rischi e nuove modalità di gestione dei fondi dell'UE. La gestione dell'RRF e una parte significativa dei programmi di spesa per il 2021-2027 si baseranno sulle prestazioni e agli Stati membri dell'UE spetterà una quota maggiore di responsabilità.

Questi straordinari cambiamenti sconsigliano di adottare un approccio di ordinaria amministrazione. Per realizzare la ripresa in Europa è necessario moltiplicare gli sforzi e introdurre nuove misure, che a loro volta richiedono una visione rinnovata e comune a livello europeo della lotta contro la frode, la corruzione e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione.

Questa visione potrebbe svilupparsi intorno agli elementi seguenti:

- **maggiore efficienza nella raccolta e nell'utilizzo dei dati**, in modo da sfruttare fino in fondo le possibilità offerte dall'interconnettività informatica, nonché dagli strumenti di estrazione di dati e di valutazione del rischio. L'impiego di strumenti paneuropei aumenterebbe ulteriormente tale efficienza dirigendo gli sforzi in maniera più efficace verso i settori a rischio;
- maggiore **trasparenza** per i beneficiari (compresi gli appaltatori, i subappaltatori e i titolari effettivi) dei finanziamenti pubblici (europei e nazionali);
- un'attività antifrode più coordinata e olistica a livello dei singoli Stati membri dell'UE, fondata sullo sviluppo e sull'attuazione di **strategie antifrode** nazionali;
- maggiore **cooperazione** tra le autorità nazionali, tra gli Stati membri dell'UE e a livello europeo.

### Raccomandazione

Gli Stati membri dell'UE che non fanno ancora parte dell'EPPO dovrebbero prendere in considerazione l'opportunità di aderirvi.

Gli Stati membri dell'UE che non possiedono ancora una strategia nazionale antifrode dovrebbero prendere in considerazione l'opportunità di dotarsene. Occorre aggiornare rapidamente le strategie nazionali adottate in passato e non adatte ai nuovi, significativi rischi.



## Entrate

Nel 2020 le politiche doganali nazionali e dell'Unione hanno recato un contributo importante alla risposta fornita dall'UE alla COVID-19, garantendo la continuità dei flussi commerciali per i cittadini europei e tutelando gli interessi finanziari dell'UE. Alcuni Stati membri dell'UE hanno adeguato le proprie attività di controllo in maniera più rapida e flessibile. Il grado di divergenza a livello nazionale e la diversa durata delle misure di confinamento, nonché le sfide specifiche che ogni paese ha dovuto affrontare, hanno influito sulla capacità degli Stati membri dell'UE di adattarsi all'aspra realtà del 2020.

Ora è essenziale esplorare ogni possibile via per garantire che l'unione doganale e le autorità doganali degli Stati membri dell'UE operino in maniera ottimale, rimangano flessibili e resilienti in tempi di crisi e possano prevedere efficacemente i problemi. Di conseguenza occorre in primo luogo ampliare la disponibilità e l'utilizzo dei dati e dell'analisi dei dati a fini doganali e sviluppare una serie adeguata di strumenti previsionali e di gestione comune della crisi. È necessario quindi adottare ulteriori misure per favorire la valutazione del rischio, standardizzare i controlli, realizzare attività di cooperazione e coordinamento a livello internazionale e di Unione europea per individuare i casi di irregolarità, tenendo conto del fatto che le frodi e la diffusione di meccanismi specifici di frode non si fermano alle frontiere nazionali.

### Raccomandazioni

Si invitano gli Stati membri dell'UE a valutare rischi e carenze delle strategie nazionali di controllo doganale emersi durante la pandemia di COVID-19 e a comunicare gli insegnamenti appresi e le misure correttive adottate per:

- migliorare la flessibilità per il tipo di controlli doganali;
- ridurre l'impatto potenziale di eventi futuri imprevedibili;
- garantire l'attuazione di controlli uniformi all'interno dell'UE.

Si invitano inoltre gli Stati membri a valutare i rischi finanziari che forse non sono stati affrontati con sufficiente vigore nel 2020 e a istituire piani di recupero per effettuare gli opportuni controlli doganali ove, a causa delle misure di confinamento, sia stato necessario cancellare o rinviare tali controlli: ad esempio controlli presso le sedi degli operatori e controlli fisici prima dell'immissione delle merci in libera pratica.

## Spese

È possibile attenuare i rischi solo dopo averli individuati. Un'opportunità perduta in termini di individuazione dei rischi indebolisce gli Stati membri dell'UE e li espone in pieno a qualsiasi rischio in termini sia di impatto che di probabilità. Nelle attuali circostanze è pertanto essenziale che gli Stati membri dell'UE effettuino valutazioni dei rischi mirate e approfondite. Ciò contribuirà a rafforzare le norme sui quadri di controllo interno.

### Raccomandazione

Si invitano gli Stati membri dell'UE, se non lo hanno già fatto, ad avviare **esercizi mirati di gestione dei rischi** collegati all'impatto della COVID-19 e all'imminente attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza.

In tale prospettiva, la **trasparenza** nell'utilizzo delle risorse pubbliche è un elemento fondamentale, che non costituisce solo un deterrente, ma coinvolge tutta la società civile, contribuendo ad accrescere la fiducia dei contribuenti nel modo in cui le pubbliche autorità gestiscono il denaro pubblico.

L'analisi dei dati per individuare e indagare le operazioni sospette è diventata una parte essenziale della lotta alla frode e la sua importanza continuerà ad accrescersi nei prossimi anni.

#### **Raccomandazione**

Occorre migliorare ancora le modalità di raccolta e utilizzo dei dati sottostanti, nonché di quelli concernenti le frodi e le irregolarità individuate. La Commissione svilupperà ulteriormente il sistema di gestione delle irregolarità. Le autorità nazionali dovranno comunicare dati di qualità attendibili.

Per quanto riguarda le capacità di estrazione di dati e di valutazione del rischio, uno strumento informatico paneuropeo:

- agevolerebbe la raccolta e il monitoraggio dei dati da parte della Commissione e sarebbe preziosissimo per i compiti investigativi dell'OLAF, dell'EPPO e delle autorità di contrasto nazionali, in particolare per quanto riguarda i casi transfrontalieri;
- offrirebbe a Commissione, OLAF e Stati membri dell'UE maggiori possibilità di i) analizzare modelli e tendenze dei rischi; ii) individuare i beneficiari a rischio e iii) escludere dai finanziamenti UE i beneficiari inaffidabili.

#### **Raccomandazione**

Tutti gli Stati membri dell'UE dovrebbero utilizzare lo strumento di informazione e monitoraggio integrato e interoperabile che la Commissione metterà a disposizione per il dispositivo per la ripresa e la resilienza e il bilancio dell'UE.