



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 30.5.2018
COM(2018) 386 final

2018/0211 (COD)

Proposta di

REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

che istituisce il programma antifrode dell'UE

{SWD(2018) 294 final}

RELAZIONE

1. CONTESTO DELLA PROPOSTA

Nell'ambito dell'elaborazione del prossimo quadro finanziario pluriennale (QFP), è opportuno istituire un programma volto a sostenere la tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea e la reciproca assistenza amministrativa tra le autorità doganali.

È stata effettuata una valutazione *ex ante* in relazione al nuovo programma conformemente all'articolo 30, paragrafo 4, del regolamento finanziario del 2016, sotto forma di documento di lavoro dei servizi della Commissione.

La presente proposta prevede come data di applicazione il 1° gennaio 2021 ed è riferita a un'Unione di 27 Stati membri, avendo il Regno Unito notificato al Consiglio europeo, il 29 marzo 2017, l'intenzione di recedere dall'UE e dall'Euratom in forza dell'articolo 50 del trattato sull'Unione europea.

• **Motivi e obiettivi della proposta**

A norma dell'articolo 325 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), gli Stati membri e l'UE hanno l'obbligo comune di tutelare gli interessi finanziari di quest'ultima. L'articolo 33 del TFUE prevede il rafforzamento della cooperazione doganale tra gli Stati membri e tra questi ultimi e la Commissione. L'esecuzione dei precedenti bilanci pluriennali dell'Unione è stata accompagnata da una serie di misure volte ad aiutare gli Stati membri e l'Unione nel suo complesso a prevenire e combattere la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione, nonché a sostenere la mutua assistenza amministrativa e la cooperazione in materia doganale e agricola. Tali misure comprendono i) il programma di spesa Hercule III¹, che promuove azioni nel settore della lotta alla frode, alla corruzione e a qualsiasi altra attività illecita che lede gli interessi finanziari dell'Unione, ii) il sistema d'informazione antifrode (AFIS), un'attività operativa che consiste essenzialmente in una serie di applicazioni informatiche doganali gestite nell'ambito di un sistema comune d'informazione gestito dalla Commissione, istituito per eseguire i compiti affidati a quest'ultima dal regolamento (CE) n. 515/97², e iii) il sistema di gestione delle irregolarità (IMS), uno strumento di comunicazione elettronica sicura volto ad aiutare gli Stati membri a rispettare l'obbligo di segnalare le irregolarità rilevate, comprese le frodi, e che agevola la gestione e l'analisi di tali irregolarità. Benché sia difficile quantificarne l'incidenza finanziaria, tali misure hanno contribuito a restituire ingenti somme di denaro al bilancio dell'UE. Ad esempio, il programma Hercule ha finanziato lo sviluppo dello strumento di monitoraggio automatico (AMT), uno strumento informatico che consente di rilevare anomalie nei flussi commerciali e che è stato utilizzato nell'ambito di diverse operazioni doganali, rivelandosi determinante nell'individuazione di estesi meccanismi di frode riguardanti la sottovalutazione delle importazioni di prodotti tessili e calzature da paesi terzi.

L'esperienza insegna che gli interessi finanziari dell'Unione sono danneggiati da frodi e irregolarità. La relazione annuale sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea³ dimostra ogni anno che, seppure variabile, il livello di tali irregolarità (frodi comprese) richiede un intervento a livello di Unione. Inoltre, il prossimo quadro finanziario pluriennale sarà attuato in un contesto caratterizzato da

¹ 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).

² 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, modificato da ultimo dal regolamento (UE) 2015/1525 (GU L 82 del 22.3.1997, pag. 1).

³ Tutte le relazioni PIF sono accessibili attraverso il sito web della Commissione: https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports/communities-reports_en.

cambiamenti significativi del quadro legislativo e istituzionale per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione, in particolare con l'istituzione della Procura europea (EPPO) e l'attuazione della 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 (direttiva PIF)⁴.

Sotto il profilo dell'esecuzione del bilancio, l'IMS non è un programma di finanziamento ma un'attività operativa, affidata alla Commissione dalla normativa settoriale. Il sistema IMS deve essere adeguatamente gestito e sviluppato per consentire agli Stati membri di rispettare i propri obblighi di segnalazione e fornire alla Commissione i dati necessari per analizzare i principali risultati in termini di individuazione e segnalazione delle irregolarità, comprese le frodi, che interessano il bilancio dell'Unione nell'ambito della gestione concorrente e dei settori relativi alla preadesione.

Analogamente all'IMS, anche l'AFIS è un'attività operativa sotto il profilo dell'esecuzione del bilancio. Tenuto conto, in particolare, dei metodi sempre più sofisticati adottati dai gruppi criminali e delle nuove problematiche che la lotta antifrode deve affrontare, anche in relazione al progresso tecnologico, si conferma l'estrema necessità di assistenza amministrativa reciproca tra le autorità doganali e di cooperazione con la Commissione

L'istituzione del programma antifrode dell'UE riprodurrà in larga misura il programma Hercule III, con alcuni miglioramenti quali la possibilità di finanziare nuove iniziative (ad esempio in materia di analisi dei dati), combinandolo inoltre con la base di finanziamento dei sistemi AFIS e IMS. Il programma trarrà altresì pieno vantaggio dalle possibilità create dal nuovo regolamento finanziario. Il programma antifrode dell'UE garantirà la continuità del sostegno dell'Unione alle attività svolte dagli Stati membri e dalla Commissione per difendere gli interessi finanziari dell'Unione e promuovere la mutua assistenza amministrativa tra gli Stati membri e la cooperazione tra questi ultimi e la Commissione in ambito doganale e agricolo.

Il programma antifrode dell'UE contribuirà altresì a rafforzare e semplificare l'attuale sostegno fornito dall'Unione alle iniziative volte a tutelare gli interessi finanziari dell'Unione e favorire la mutua assistenza amministrativa nel settore doganale, nonché a sfruttare le sinergie e garantire la flessibilità tra le varie azioni esistenti.

Il programma persegue due **obiettivi generali**:

- (1) tutelare gli interessi finanziari dell'Unione europea;
- (2) sostenere la mutua assistenza tra le autorità amministrative degli Stati membri e la cooperazione tra queste e la Commissione per assicurare la corretta applicazione delle normative doganale e agricola.

Il programma si prefigge altresì tre **obiettivi specifici**, che scaturiscono direttamente dagli obiettivi generali:

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

⁴ 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).

- **Coerenza con le disposizioni vigenti nel settore normativo interessato**

Diversi atti legislativi a livello di Unione vertono sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione, in particolare: il regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013⁵, che stabilisce le regole applicabili alle indagini svolte dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), il regolamento (CE) n. 515/97 relativo alla mutua assistenza amministrativa in ambito doganale e agricolo o, più di recente, il regolamento (UE) 2017/1939⁶, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea, e la direttiva PIF. Anche la normativa settoriale contiene disposizioni sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione. Il programma antifrode dell'UE fornirà assistenza agli Stati membri e agli organismi competenti dell'Unione per aiutarli a tutelare meglio gli interessi finanziari dell'Unione. Esso dovrebbe sostenere i suddetti strumenti strategici.

In ambito doganale, la componente AFIS del programma antifrode dell'UE continuerà a coprire le attività affidate alla Commissione dal regolamento (CE) n. 515/97. Infine, la componente IMS coprirà le attività affidate alla Commissione dalla normativa settoriale.

- **Coerenza con le altre normative dell'Unione**

Verrà predisposto nell'ambito del nuovo quadro finanziario pluriennale un nuovo strumento relativo alle attrezzature per il controllo doganale al fine di sostenere il corretto funzionamento dell'unione doganale, anche finanziando l'acquisto di attrezzature di controllo destinate alle autorità doganali. Il programma antifrode dell'UE e il programma relativo alle attrezzature per il controllo doganale saranno complementari, essendo incentrati su diversi tipi di sostegno alle dogane: il programma antifrode dell'UE contribuirà, tra l'altro, all'acquisto di attrezzature (comprese piccole attrezzature doganali destinate alle autorità doganali e ad altre autorità), se espressamente diretto alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione, mentre il nuovo programma relativo alle attrezzature doganali è volto piuttosto a finanziare l'acquisizione di attrezzature doganali più grandi al fine di garantire un'esecuzione più uniforme dei controlli doganali in tutti gli Stati membri.

A titolo di esempio, i seguenti tipi di attrezzature potrebbero rientrare nell'ambito del programma antifrode dell'UE senza sovrapposizioni con lo strumento relativo alle attrezzature per il controllo doganale: dispositivi di informatica forense, dispositivi di sorveglianza, apparecchiature per la gestione delle informazioni, mezzi per contrastare il traffico di sigarette, come ad esempio cani da fiuto. Inoltre, a differenza dello strumento relativo alle attrezzature per il controllo doganale, il programma antifrode dell'UE offrirà sostegno ad autorità diverse dalle autorità doganali, quali le autorità fiscali, le autorità giudiziarie, gli ispettorati di polizia, la polizia di frontiera, i ministeri, vari organismi investigativi, organismi anticorruzione, ecc.

Altre politiche dell'Unione in settori quali la giustizia, le dogane e gli affari interni e i rispettivi programmi pertinenti affronteranno problematiche specifiche in tali ambiti, connesse alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione. Non si prevedono sovrapposizioni tra questi programmi e il programma antifrode dell'UE. Nell'ambito dell'elaborazione dei programmi di lavoro annuali si esaminerà il modo di evitare le duplicazioni e di trovare sinergie tra il programma antifrode dell'UE e altri programmi pertinenti in settori quali la giustizia, le dogane e gli affari interni.

⁵ Regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 settembre 2013, relativo alle indagini svolte dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) e che abroga il regolamento (CE) n. 1073/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (Euratom) n. 1074/1999 del Consiglio (GU L 248 del 18.9.2013, pag. 1).

⁶ Regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio, del 12 ottobre 2017, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea ("EPPO") (GU L 283 del 31.10.2017, pag. 1).

2. BASE GIURIDICA, SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ

• Base giuridica

La base giuridica del programma antifrode dell'UE sarà l'**articolo 325 del TFUE**, che prevede l'obbligo comune agli Stati membri e all'Unione di tutelare gli interessi di quest'ultima, in combinato disposto con l'**articolo 33 del TFUE** sulla cooperazione doganale, dato che il regolamento (CE) n. 515/97 (che prevede gli aspetti operativi finanziati dalla componente AFIS del programma antifrode dell'UE) si fonda sull'articolo 33 del TFUE (oltre all'articolo 325 del medesimo)⁷.

• Sussidiarietà

Le irregolarità, comprese le frodi, a danno del bilancio dell'Unione sono per definizione un fenomeno che interessa l'Unione nel suo complesso e non soltanto i singoli Stati membri. Tale aspetto risulta particolarmente evidente quando la frode presenta una dimensione transfrontaliera sul versante della spesa o, sul fronte delle entrate, nei casi in cui per esempio le merci importate vengono sottovalutate per evadere i dazi doganali, con conseguenze dirette sulle risorse proprie tradizionali dell'Unione.

Per quanto riguarda la componente Hercule del programma antifrode dell'UE, l'intervento a livello di Unione per tutelare gli interessi finanziari di quest'ultima è giustificato in termini di sussidiarietà qualora agevoli la cooperazione tra l'Unione e gli Stati membri o tra questi, senza interferire con le responsabilità degli Stati membri (ad esempio, l'elaborazione e l'attuazione dei propri specifici sistemi antifrode). Il sostegno fornito nell'ambito di questa iniziativa permetterà di rafforzare la cooperazione transfrontaliera.

Il valore aggiunto europeo del sistema AFIS deriva dalla sua dimensione di coordinamento, soprattutto in termini di raccolta di dati e di accesso a questi ultimi, irrealizzabili a livello nazionale, nonché dal fatto che il sistema agevola il corretto svolgimento delle missioni delle autorità doganali nazionali e la loro reciproca assistenza, nonché la cooperazione con la Commissione.

A livello di Unione, la banca dati IMS è l'unica a raggruppare le informazioni comunicate sulle irregolarità, comprese le frodi, constatate nella gestione concorrente e nei fondi di preadesione, per ciascun settore d'intervento dell'Unione e per Stato membro. Tale sistema consente vari tipi di analisi e aiuta a elaborare una politica antifrode dell'Unione basata su dati concreti. Il valore aggiunto di un siffatto quadro a livello di Unione consiste nel permettere di individuare rischi e modelli comuni, nonché di definire e attuare impostazioni comuni in materia di lotta contro le frodi, ai fini di una tutela efficace ed equivalente degli interessi finanziari dell'Unione.

Inoltre, le attività che rientrano nell'ambito delle componenti AFIS e IMS del programma antifrode dell'UE sono eseguite a livello di Unione a norma della sua normativa pertinente e rispettano a loro volta il principio di proporzionalità.

• Proporzionalità

La componente Hercule del programma antifrode dell'UE offre agli Stati membri un'assistenza mirata per aiutarli ad assolvere il loro obbligo di tutelare gli interessi finanziari dell'Unione. Essa si limita a quanto necessario per conseguire gli obiettivi proposti ed è quindi conforme al principio di proporzionalità.

⁷ Non tutte le attività contemplate dal sistema AFIS rientrano nel campo di applicazione dell'articolo 325 del TFUE (ad esempio, la cooperazione doganale per quanto attiene ai prodotti illeciti).

Le componenti AFIS e IMS del programma riguardano unicamente gli obblighi finanziari imposti alla Commissione dal diritto derivato e non concernono gli aspetti operativi dei sistemi AFIS e IMS. Dette componenti sono quindi conformi al principio di proporzionalità.

- **Scelta dell'atto giuridico**

Poiché la base giuridica del precedente programma Hercule (regolamento (UE) n. 250/2014) scadrà alla fine del 2020, occorre istituire il programma antifrode dell'UE nell'ambito di un nuovo regolamento per garantire la continuità del sostegno dell'Unione alle attività svolte dalla Commissione e dagli Stati membri per fornire assistenza nella lotta contro la frode. L'adozione del programma antifrode dell'UE offre l'opportunità di combinare la componente Hercule con la base di finanziamento dei sistemi AFIS e IMS, a fini di razionalizzazione e per cercare sinergie operative, amministrative e di bilancio.

3. RISULTATI DELLE VALUTAZIONI RETROSPETTIVE, DELLE CONSULTAZIONI DEI PORTATORI DI INTERESSI E DELLE VALUTAZIONI D'IMPATTO

- **Valutazioni retrospettive/Vaglio di adeguatezza della legislazione vigente**

Il programma Hercule è stato valutato due volte negli ultimi anni. La relazione ex post della Commissione sulla valutazione del programma Hercule II (2007-2013) è stata adottata e trasmessa al Parlamento europeo e al Consiglio nel maggio 2015⁸. La relazione della Commissione sulla valutazione intermedia del programma Hercule III (dal 1° gennaio 2014 fino a giugno 2017, ossia la prima metà della durata settennale del programma) è stata adottata e trasmessa all'inizio di gennaio del 2018⁹. Dalla valutazione è emerso che il programma Hercule III ha ampiamente assolto al proprio compito di tutelare gli interessi finanziari dell'Unione. Il programma è stato quindi ritenuto efficace. Esso si è dimostrato pertinente, con la possibilità di estendere i suoi obiettivi operativi, e dotato dei meccanismi volti a garantirne la coerenza. Il programma si è inoltre rivelato, nel complesso, efficiente. Nel corso della valutazione sono stati suggeriti miglioramenti al fine di alleggerire l'onere generato dalle procedure di presentazione delle domande e delle relazioni. A tal fine, la Commissione ha iniziato a utilizzare un sistema di gestione elettronico per la presentazione, il trattamento e la gestione delle domande di sovvenzione nel quadro del programma. L'esistenza di un siffatto programma a livello di Unione apporta un chiaro valore aggiunto e le sue attività sono risultate sostenibili.

I sistemi AFIS e IMS, che non sono programmi finanziari, non sono soggetti ai relativi cicli di valutazione. Vi sono però alcuni indicatori che possono essere presi in considerazione per valutarne le prestazioni riguardo alle rispettive attività operative¹⁰. Inoltre, AFIS è oggetto di relazioni periodiche d'indagine della Commissione, le ultime delle quali indicano che oltre l'80% degli utenti degli Stati membri è soddisfatto della funzionalità e delle prestazioni delle varie applicazioni AFIS, nonché della formazione impartita al riguardo.

⁸ Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sul raggiungimento degli obiettivi del programma Hercule II (COM(2015) 221 final).

⁹ Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio - Valutazione intermedia del 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 (COM(2018) 3 final).

¹⁰ In particolare sulla base delle relazioni annuali della Commissione sulle attività del sistema AFIS (a norma dell'articolo 51 *bis* del regolamento (CE) n. 515/97) nell'ambito della relazione della Commissione sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea (relazione PIF). Il sistema IMS è stato valutato nel documento di lavoro dei servizi della Commissione sull'attuazione dell'articolo 325 del TFUE da parte degli Stati membri e nel seguito dato alle raccomandazioni della relazione PIF della Commissione, che accompagna la presente relazione. Per la relazione 2016 si vedano i documenti COM (2017) 383 final e SWD(2017) 266, 267 e 270 final.

Nella relazione speciale n. 19/2017 sulle procedure di importazione, la Corte dei conti europea ha concluso che le applicazioni specifiche del sistema AFIS rappresentano uno strumento efficace per individuare potenziali casi di frode connessi all'errata descrizione dell'origine e alla sottovalutazione/sottofatturazione. Esse possono inoltre costituire strumenti utili per stimare l'entità del divario doganale¹¹. Nella stessa relazione speciale, la Corte dei conti afferma altresì che gli strumenti e i programmi dell'Unione per lo scambio di informazioni doganali e il potenziamento della cooperazione non hanno raggiunto le loro piene potenzialità. La relazione speciale ha inoltre concluso che alcuni sistemi d'informazione doganale AFIS non sono sufficientemente utilizzati. Le relazioni speciali nn. 10/2015 e 24/2016 della Corte dei conti europea contengono raccomandazioni riguardo al sistema IMS.

Informazioni più dettagliate sulle valutazioni retrospettive dei programmi in corso figurano nella sezione 1.2 della valutazione ex ante che accompagna la proposta legislativa.

- **Consultazione dei portatori di interessi**

Il 13 marzo 2018 la Commissione ha organizzato un seminario di un giorno con i portatori di interessi degli Stati membri (principalmente rappresentanti dei servizi di coordinamento antifrode e delle amministrazioni doganali) al fine di discutere le possibili attività del futuro programma. La consultazione ha confermato la necessità di offrire un sostegno continuo sotto forma di programma antifrode dell'Unione. L'allegato 2 della valutazione ex ante sintetizza l'esito di tale consultazione mirata dei portatori di interessi.

La Commissione ha inoltre condotto una consultazione pubblica aperta per elaborare la futura normativa settoriale che accompagnerà la proposta per il QFP post 2020. Solo un numero limitatissimo dei contributi ricevuti riguardava aspetti legati al programma antifrode dell'UE.

- **Esperti esterni**

Ci si è avvalsi della collaborazione di un contraente esterno per valutare i risultati del programma Hercule III, come previsto dal regolamento (UE) n. 250/2014. Lo studio indipendente¹² realizzato dal contraente ha fornito una valutazione intermedia approfondita del programma Hercule III e ha delineato alcune idee di possibili obiettivi e attività per il futuro del programma, in particolare per quanto riguarda la cooperazione transfrontaliera tra gli Stati membri, la cooperazione con i partner di paesi terzi e la risposta alle sfide dei nuovi sviluppi tecnologici. Ha inoltre constatato che solo alcune azioni hanno comportato scambi di personale tra amministrazioni nazionali e che poche azioni hanno previsto una partecipazione a livello internazionale.

- **Valutazione d'impatto**

Considerando che il programma antifrode dell'UE consiste nella prosecuzione, con alcuni adeguamenti, di iniziative esistenti (Hercule, AFIS e IMS), e tenuto conto della sua struttura e del suo bilancio limitato, non si è ritenuto necessario procedere a una valutazione d'impatto. Viene invece presentata una valutazione ex ante conformemente all'articolo 30, paragrafo 4, del regolamento finanziario del 2016, sotto forma di documento di lavoro dei servizi della Commissione.

¹¹ Relazione speciale n. 19/2017 della Corte dei conti europea intitolata "Procedure di importazione: carenze nel quadro giuridico e un'attuazione inefficace incidono sugli interessi finanziari dell'UE", 5 dicembre 2017.

¹² Valutazione intermedia del programma Hercule III, relazione finale, CEPS, Economisti Associati, CASE, wedoIT, 2017 (https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/herculeiii_midterm_evaluation_en.pdf).

- **Semplificazione**

Il programma Hercule III, l'attività operativa del sistema AFIS e il sistema di segnalazione IMS apportano un prezioso contributo alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione e alla mutua assistenza amministrativa nel settore doganale. Il programma antifrode dell'UE permetterà di finanziare questi tre strumenti nel quadro di un unico programma, con il vantaggio, da un lato, che ciascuno di essi continuerà a fornire il servizio specializzato per il quale è stato creato e, dall'altro, che verranno poste le condizioni per procedere alla razionalizzazione e creare sinergie, nonché per ridurre gli oneri amministrativi e semplificare la gestione.

4. INCIDENZA SUL BILANCIO

La dotazione finanziaria per l'attuazione del programma antifrode dell'UE ammonta a 181 207 000 EUR a prezzi correnti per il periodo 2021-2027.

La ripartizione dettagliata per anno, compresi gli stanziamenti di pagamento e le risorse umane e amministrative necessarie, figura nella scheda finanziaria legislativa che accompagna la presente proposta.

5. ALTRI ELEMENTI

- **Piani attuativi e modalità di monitoraggio, valutazione e informazione**

Il progetto di regolamento che istituisce il programma antifrode dell'UE prevede i tre seguenti indicatori principali relativi agli obiettivi specifici del programma:

- (1) sostegno alle attività volte a prevenire e combattere la frode, la corruzione e ogni altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari dell'Unione, misurato in base:
 - al tasso di soddisfazione per le attività organizzate e (co)finanziate tramite il programma;
 - alla percentuale di Stati membri che beneficiano ogni anno del sostegno del programma;
- (2) tasso di soddisfazione degli utenti che si avvalgono del sistema di gestione delle irregolarità;
- (3) quantità di informazioni sull'assistenza reciproca messe a disposizione e numero di attività sostenute nell'ambito dell'assistenza reciproca.

In conformità ai punti 22 e 23 dell'accordo interistituzionale del 13 aprile 2016¹³, nel quale le tre istituzioni hanno confermato che le valutazioni della normativa e delle politiche vigenti dovrebbero costituire la base per valutare l'impatto delle possibilità di un ulteriore intervento, la Commissione effettuerà una valutazione intermedia e una valutazione finale. Le valutazioni esamineranno l'impatto del programma sulla base dei suoi indicatori e obiettivi e di un'analisi dettagliata della misura in cui il programma può essere ritenuto pertinente, efficace ed efficiente, apporta un sufficiente valore aggiunto dell'UE ed è coerente con le altre politiche dell'Unione. Le valutazioni terranno conto degli insegnamenti tratti per individuare eventuali problemi o la possibilità di migliorare ulteriormente le azioni o i loro risultati. Le conclusioni delle valutazioni, corredate di osservazioni, saranno comunicate al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle regioni e alla Corte dei conti europea.

¹³ Accordo interistituzionale "Legiferare meglio" tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea, del 13 aprile 2016 (GU L 123 del 12.5.2016, pag. 1).

- **Illustrazione dettagliata delle singole disposizioni della proposta**

Il capo I del regolamento stabilisce i parametri fondamentali per il programma antifrode dell'UE per il periodo 2021-2027 del prossimo QFP, compreso il campo di applicazione del programma e la sua dotazione finanziaria, ripartita in base alle sue tre componenti (Hercule, AFIS e IMS). Tale capo prevede altresì le condizioni di partecipazione dei paesi terzi al programma. Quanto all'attuazione del programma, il capo I rinvia in larga misura al regolamento finanziario. Per i costi coperti dal sistema AFIS, il regolamento fornisce nel suo allegato I un elenco indicativo delle spese coperte dal programma.

Il capo II precisa le modalità di attuazione del programma mediante sovvenzioni, in particolare per quanto riguarda i loro possibili beneficiari. Questi ultimi comprendono le autorità che possono contribuire al conseguimento di uno degli obiettivi del programma, provenienti da uno qualsiasi dei seguenti paesi: uno Stato membro o un paese o territorio d'oltremare ad esso connesso, un paese terzo associato al programma o un paese terzo elencato in un programma di lavoro.

Il capo III prevede disposizioni sugli aspetti del programma relativi a programmazione, sorveglianza e valutazione. Nello specifico, delinea gli indicatori e i metodi di rendicontazione applicati e illustra la procedura di valutazione intermedia. Esso stabilisce inoltre la competenza della Commissione ad adottare atti delegati per scopi rigorosamente definiti.

Il capo IV descrive le disposizioni transitorie e finali e prevede l'abrogazione del regolamento Hercule III e delle modalità di finanziamento del sistema AFIS contenute nel regolamento (CE) n. 515/97.

Proposta di

REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

che istituisce il programma antifrode dell'UE

IL PARLAMENTO EUROPEO E IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,
visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare gli articoli 33 e 325,
vista la proposta della Commissione europea,
previa trasmissione del progetto di atto legislativo ai parlamenti nazionali,
visto il parere della Corte dei conti (¹⁴),
deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria,
considerando quanto segue:

- (1) A norma dell'articolo 325 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, l'Unione e gli Stati membri sono tenuti a combattere la frode, la corruzione e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione. L'Unione dovrebbe sostenere attività in questi settori.
- (2) In passato, il sostegno a tali attività mediante la decisione n. 804/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio¹⁵ (programma Hercule), modificata e prorogata dalla decisione n. 878/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio¹⁶ (programma Hercule II), abrogata e sostituita dal regolamento (UE) n. 250/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio¹⁷ (programma Hercule III), ha permesso di potenziare le attività avviate dall'Unione e dagli Stati membri in materia di lotta contro la frode, la corruzione e ogni altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari dell'Unione.
- (3) Il sostegno alla segnalazione, da parte degli Stati membri, dei paesi candidati e dei paesi candidati potenziali, di irregolarità e frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione attraverso il sistema di gestione delle irregolarità (IMS) è prescritto dalla normativa settoriale relativa al Fondo europeo agricolo di garanzia e al Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale¹⁸, al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo, al Fondo di

¹⁴ [rif.]

¹⁵ Decisione n. 804/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, che istituisce un programma d'azione comunitaria per la promozione di azioni nel settore della tutela degli interessi finanziari della Comunità ("programma Hercule") (GU L 143 del 30.4.2004, pag. 9).

¹⁶ Decisione n. 878/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 luglio 2007, che modifica e proroga la decisione n. 804/2004/CE che istituisce un programma d'azione comunitaria per la promozione di azioni nel settore della tutela degli interessi finanziari della Comunità (Programma Hercule II) (GU L 193 del 25.7.2007, pag. 18).

¹⁷ 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).

¹⁸ Regolamento delegato (UE) 2015/1971 della Commissione, dell'8 luglio 2015, che integra il regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio con disposizioni specifiche sulla segnalazione di irregolarità in relazione al Fondo europeo agricolo di garanzia e al Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e che abroga

coesione e al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca¹⁹, al Fondo asilo, migrazione e integrazione e allo strumento di sostegno finanziario per la cooperazione di polizia, la prevenzione e la lotta alla criminalità e la gestione delle crisi²⁰, al Fondo di aiuti europei agli indigenti²¹, nonché all'assistenza preadesione²² per quanto riguarda il periodo di programmazione 2014-2020 e oltre. L'IMS è uno strumento di comunicazione elettronica sicura volto ad aiutare gli Stati membri, nonché i paesi candidati e candidati potenziali, a rispettare l'obbligo di segnalare le irregolarità riscontrate e che contribuisce alla gestione e all'analisi delle irregolarità.

- (4) A norma del regolamento (CE) n. 515/97 del Consiglio²³ e della decisione 2009/917/GAI del Consiglio²⁴, l'Unione fornisce sostegno 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.
- (5) Tale sostegno è fornito a una serie di attività operative che comprendono il sistema d'informazione antifrode (AFIS), una piattaforma informatica costituita da una serie di applicazioni funzionanti nell'ambito di un sistema comune d'informazione gestito dalla Commissione. Anche l'IMS è gestito nell'ambito della piattaforma AFIS. Per garantire la sostenibilità di un siffatto sistema occorrono finanziamenti stabili e prevedibili nel corso degli anni.

il regolamento (CE) n. 1848/2006 della Commissione e regolamento di esecuzione (UE) 2015/1975 della Commissione, dell'8 luglio 2015, che stabilisce la frequenza e il formato della segnalazione di irregolarità riguardanti il Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), a norma del regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 293 del 10.11.2015, pag. 6).

¹⁹ Regolamento delegato (UE) 2015/1970 della Commissione, dell'8 luglio 2015, che integra il regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio con disposizioni specifiche sulla segnalazione di irregolarità relative al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo, al Fondo di coesione e al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e regolamento di esecuzione (UE) 2015/1974 della Commissione, dell'8 luglio 2015, che stabilisce la frequenza e il formato della segnalazione di irregolarità riguardanti il Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo sociale europeo, il Fondo di coesione e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, a norma del regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 293 del 10.11.2015, pag. 1).

²⁰ Regolamento delegato (UE) 2015/1973 della Commissione, dell'8 luglio 2015, che integra il regolamento (UE) n. 514/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio con disposizioni specifiche sulla segnalazione di irregolarità relative al Fondo asilo, migrazione e integrazione e allo strumento di sostegno finanziario per la cooperazione di polizia, la prevenzione e la lotta alla criminalità e la gestione delle crisi e regolamento di esecuzione (UE) 2015/1977 della Commissione, dell'8 luglio 2015, che stabilisce la frequenza e il formato della segnalazione di irregolarità riguardanti il Fondo asilo, migrazione e integrazione e lo strumento di sostegno finanziario per la cooperazione di polizia, la prevenzione e la lotta alla criminalità e la gestione delle crisi, a norma del regolamento (UE) n. 514/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 293 del 10.11.2015, pag. 15).

²¹ Regolamento delegato (UE) 2015/1972 della Commissione, dell'8 luglio 2015, che integra il regolamento (UE) n. 223/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio con disposizioni specifiche sulla segnalazione di irregolarità relative al Fondo di aiuti europei agli indigenti e regolamento di esecuzione (UE) 2015/1976 della Commissione, dell'8 luglio 2015, che stabilisce la frequenza e il formato della segnalazione di irregolarità riguardanti il Fondo di aiuti europei agli indigenti, a norma del regolamento (UE) n. 223/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 293 del 10.11.2015, pag. 11).

²² Articolo 16 del regolamento di esecuzione (UE) n. 447/2014 della Commissione recante le modalità di applicazione del regolamento (UE) n. 231/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce uno strumento di assistenza preadesione (IPA II) (GU L 132 del 3.5.2014, pag. 32).

²³ 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, modificato da ultimo dal regolamento (UE) 2015/1525 (GU L 82 del 22.3.1997, pag. 1).

²⁴ Decisione 2009/917/GAI del Consiglio, del 30 novembre 2009, sull'uso dell'informatica nel settore doganale (GU L 323 del 10.12.2009, pag. 20).

- (6) Il sostegno dell'Unione in materia di tutela degli interessi finanziari dell'Unione, segnalazione delle irregolarità, mutua assistenza amministrativa e cooperazione in ambito doganale e agricolo dovrebbe essere riorganizzato in un unico programma, il programma antifrode dell'UE ("programma"), al fine di potenziare le sinergie e la flessibilità di bilancio e di semplificare la gestione.
- (7) Il programma combina pertanto una componente improntata al programma Hercule, un'altra che assicura il finanziamento dell'IMS e una terza che finanzia le attività affidate alla Commissione a norma del regolamento (CE) n. 515/97, compresa la piattaforma AFIS.
- (8) La piattaforma AFIS comprende diversi sistemi informativi, tra cui il sistema d'informazione doganale (SID). Il SID è un sistema informativo automatizzato volto ad aiutare gli Stati membri a prevenire, ricercare e perseguire le operazioni che sono contrarie alle regolamentazioni doganale o agricola, potenziando, grazie a una più rapida diffusione delle informazioni, le procedure di cooperazione e di controllo delle rispettive amministrazioni doganali. Il SID riunisce i casi di cooperazione amministrativa e di polizia nell'ambito di un'unica infrastruttura. Ai fini della cooperazione amministrativa, il SID è istituito dal regolamento (CE) n. 515/97, adottato sulla base degli articoli 33 e 325 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Quanto alla cooperazione di polizia, il SID è istituito dalla decisione 2009/917/GAI, adottata sulla base dell'articolo 30, paragrafo 1, lettera a), e dell'articolo 34, paragrafo 2, lettera c), del trattato sull'Unione europea. Sotto il profilo tecnico, la dimensione del SID relativa alla cooperazione di polizia non può essere dissociata da quella amministrativa, in quanto entrambi gli aspetti sono gestiti nell'ambito di un unico sistema informatico. Dato che lo stesso SID è soltanto uno dei vari sistemi d'informazione gestiti nel quadro di AFIS e che il numero di casi di cooperazione di polizia è inferiore al numero di casi di cooperazione amministrativa nel SID, la dimensione del sistema AFIS relativamente alla cooperazione di polizia è considerata accessoria rispetto a quella amministrativa.
- (9) Il presente regolamento stabilisce una dotazione finanziaria per l'intera durata del programma, che deve costituire, per il Parlamento europeo e il Consiglio, l'importo di riferimento privilegiato nel corso della procedura annuale di bilancio, ai sensi del [riferimento da aggiornare se del caso conformemente al nuovo accordo interistituzionale: punto 17 dell'accordo interistituzionale del 2 dicembre 2013 tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sulla disciplina di bilancio, sulla cooperazione in materia di bilancio e sulla sana gestione finanziaria²⁵].
- (10) Al presente regolamento si applicano le disposizioni finanziarie orizzontali adottate dal Parlamento europeo e dal Consiglio a norma dell'articolo 322 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Tali regole, che sono stabilite nel regolamento finanziario, precisano in particolare le modalità relative all'elaborazione e all'esecuzione del bilancio mediante sovvenzioni, appalti, premi e gestione indiretta, e organizzano il controllo della responsabilità degli agenti finanziari. Le regole adottate sulla base dell'articolo 322 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea riguardano altresì la tutela del bilancio dell'Unione in caso di carenze generalizzate relative allo Stato di diritto negli Stati membri, giacché il rispetto dello Stato di diritto è un presupposto fondamentale di una sana gestione finanziaria e di un efficace finanziamento dell'UE.
- (11) Le tipologie di finanziamento e le modalità di esecuzione previste dal presente regolamento andrebbero scelte in funzione delle rispettive capacità di conseguire gli obiettivi specifici delle

²⁵ Riferimento da aggiornare: GU C 373 del 20.12.2013, pag. 1. L'accordo è disponibile al seguente indirizzo: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2013.373.01.0001.01.ENG&toc=OJ:C:2013:373:TOC.

azioni e di produrre risultati, tenuto conto in particolare dei costi dei controlli, degli oneri amministrativi e del rischio previsto di inottemperanza. Si dovrebbe prendere in considerazione il ricorso a somme forfettarie, tassi fissi e costi unitari nonché a finanziamenti non collegati ai costi di cui all'articolo 125, paragrafo 1, del regolamento finanziario.

- (12) Al fine di garantire, nell'ambito del programma, la continuità del finanziamento di tutte le attività affidate alla Commissione a norma del regolamento (CE) n. 515/97, compresa la piattaforma AFIS, l'allegato I fornisce un elenco indicativo delle attività da finanziare.
- (13) L'acquisto di attrezzature attraverso lo strumento di sostegno finanziario dell'Unione relativo alle attrezzature per il controllo doganale²⁶ può incidere positivamente sulla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'UE. Lo strumento di sostegno finanziario dell'Unione relativo alle attrezzature per il controllo doganale e il programma antifrode condividono la responsabilità di evitare qualsiasi sovrapposizione del sostegno fornito dall'Unione. In sostanza, il programma dovrebbe concentrare il proprio sostegno sull'acquisizione di tipi di attrezzature che non rientrano nell'ambito di applicazione dello strumento di sostegno finanziario dell'Unione relativo alle attrezzature per il controllo doganale, o di attrezzature i cui beneficiari sono autorità diverse da quelle interessate da detto strumento. Si dovrebbe garantire in particolare l'assenza di sovrapposizioni nel quadro dell'elaborazione dei programmi di lavoro annuali.
- (14) È opportuno che il programma sia aperto alla partecipazione dei paesi dell'Associazione europea di libero scambio (EFTA) che sono membri dello Spazio economico europeo (SEE), come pure alla partecipazione dei paesi in via d'adesione, dei paesi candidati e dei candidati potenziali, nonché dei paesi interessati dalla politica europea di vicinato, conformemente ai principi e alle condizioni generali per la partecipazione di tali paesi ai programmi dell'Unione stabiliti nei rispettivi accordi quadro e nelle rispettive decisioni dei consigli di associazione o in accordi analoghi. Il programma dovrebbe inoltre essere aperto ad altri paesi terzi a condizione che questi concludano un accordo specifico che ne disciplini la partecipazione ai programmi dell'Unione.
- (15) Tenuto conto delle precedenti valutazioni dei programmi Hercule e al fine di rafforzare il programma, soggetti giuridici stabiliti in un paese terzo non associato al programma dovrebbero potervi partecipare in via straordinaria senza dover sostenere i costi della propria partecipazione.
- (16) Il programma dovrebbe essere attuato tenendo conto delle raccomandazioni e delle misure elencate nella comunicazione della Commissione del 6 giugno 2013 intitolata "Intensificare la lotta contro il contrabbando di sigarette e altre forme di commercio illecito dei prodotti del tabacco - Una strategia globale dell'UE"²⁷, nonché della relazione sullo stato dei lavori relativi alla sua attuazione, del 12 maggio 2017²⁸.
- (17) L'Unione ha ratificato il protocollo sull'eliminazione del commercio illegale dei prodotti derivati dal tabacco della convenzione quadro dell'Organizzazione mondiale della sanità per la lotta al tabagismo ("protocollo") nel 2016. Tale protocollo dovrebbe servire a tutelare gli interessi finanziari dell'Unione nella misura in cui riguarda la lotta contro il commercio transfrontaliero illecito di tabacco, che causa perdite di entrate. Il programma dovrebbe sostenere il segretariato della convenzione quadro dell'Organizzazione mondiale della sanità per la lotta al tabagismo nelle sue funzioni legate al protocollo. Dovrebbe inoltre sostenere altre

²⁶ [rif.]

²⁷ COM(2013) 324 final.

²⁸ COM(2017) 235 final.

attività organizzate dal segretariato nel quadro della lotta contro il commercio illecito di tabacco.

- (18) In conformità al regolamento finanziario, al regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio²⁹ e ai regolamenti (CE, Euratom) n. 2988/95³⁰, (Euratom, CE) n. 2185/96³¹ e (UE) 2017/1939³² del Consiglio, è opportuno che gli interessi finanziari dell'Unione siano tutelati attraverso misure proporzionate, tra cui la prevenzione, l'individuazione, la rettifica e l'indagine delle irregolarità (comprese le frodi), il recupero dei fondi perduti, indebitamente versati o non correttamente utilizzati e, se del caso, sanzioni amministrative. In particolare, in conformità al regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013 e al regolamento (Euratom, CE) n. 2185/96, l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) può svolgere indagini amministrative, compresi controlli e verifiche sul posto, al fine di accertare l'esistenza di frodi, corruzione o ogni altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari dell'Unione. A norma del regolamento (UE) 2017/1939 la Procura europea (EPPO) può indagare e perseguire le frodi e altri reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione secondo quanto disposto dalla direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio³³. In conformità al regolamento finanziario, è opportuno che ogni persona o entità che riceve fondi dell'Unione cooperi pienamente alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione, conceda i diritti e l'accesso necessari alla Commissione, all'OLAF, all'EPPO e alla Corte dei conti europea e garantisca che i terzi coinvolti nell'esecuzione dei fondi dell'Unione concedano diritti equivalenti.
- (19) I paesi terzi membri del SEE possono partecipare ai programmi dell'Unione nell'ambito della cooperazione istituita a norma dell'accordo SEE, che prevede l'attuazione dei programmi mediante una decisione adottata ai sensi di tale accordo. I paesi terzi possono inoltre partecipare sulla base di altri strumenti giuridici. È opportuno introdurre nel presente regolamento una disposizione specifica per concedere all'ordinatore competente, all'OLAF e alla Corte dei conti europea i diritti necessari e l'accesso di cui hanno bisogno per esercitare integralmente le rispettive competenze.
- (20)
- (21) A norma dell'[riferimento da aggiornare se del caso in base ad una nuova decisione PTOM: articolo 94 della decisione 2013/755/UE del Consiglio³⁴], le persone fisiche e le persone giuridiche stabilite nei paesi e territori d'oltremare sono ammesse a fruire dei finanziamenti, fatte salve le regole e le finalità del programma e le eventuali disposizioni applicabili allo Stato membro cui il pertinente paese o territorio d'oltremare è connesso.

²⁹ Regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 settembre 2013, relativo alle indagini svolte dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) e che abroga il regolamento (CE) n. 1073/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (Euratom) n. 1074/1999 del Consiglio (GU L 248 del 18.9.2013, pag. 1).

³⁰ GU L 312 del 23.12.1995, pag. 1.

³¹ Regolamento (Euratom, CE) n. 2185/96 del Consiglio dell'11 novembre 1996 relativo ai controlli e alle verifiche sul posto effettuati dalla Commissione ai fini della tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee contro le frodi e altre irregolarità (GU L 292 del 15.11.1996, pag. 2).

³² Regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio, del 12 ottobre 2017, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea ("EPPO") (GU L 283 del 31.10.2017, pag. 1).

³³ Direttiva (EU) 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).

³⁴ Decisione 2013/755/UE del Consiglio, del 25 novembre 2013, relativa all'associazione dei paesi e territori d'oltremare all'Unione europea ("Decisione sull'associazione d'oltremare") (GU L 344 del 19.12.2013, pag. 1).

- (22) A norma dei punti 22 e 23 dell'accordo interistituzionale "Legiferare meglio" del 13 aprile 2016³⁵, occorre valutare il presente programma sulla base delle informazioni raccolte in forza delle prescrizioni specifiche di monitoraggio, evitando al contempo l'eccesso di regolamentazione e gli oneri amministrativi, in particolare a carico degli Stati membri. Se del caso, tali prescrizioni possono includere indicatori misurabili che fungano da base per valutare le conseguenze del programma sul terreno.
- (23) Al fine di elaborare le disposizioni relative a un quadro di monitoraggio e valutazione del programma, è opportuno delegare alla Commissione il potere di adottare atti conformemente all'articolo 290 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. È di particolare importanza che durante i lavori preparatori la Commissione svolga adeguate consultazioni, anche a livello di esperti, nel rispetto dei principi stabiliti nell'accordo interistituzionale "Legiferare meglio" del 13 aprile 2016. In particolare, al fine di garantire la parità di partecipazione alla preparazione degli atti delegati, il Parlamento europeo e il Consiglio ricevono tutti i documenti contemporaneamente agli esperti degli Stati membri, e i loro esperti hanno sistematicamente accesso alle riunioni dei gruppi di esperti della Commissione incaricati della preparazione di tali atti delegati.
- (24) L'articolo 42 *bis*, paragrafi 1 e 2, del regolamento (CE) n. 515/97 costituisce la base giuridica del finanziamento del sistema AFIS. Il presente regolamento dovrebbe sostituire tale base giuridica e fornirne una nuova. È pertanto opportuno sopprimere l'articolo 42 *bis*, paragrafi 1 e 2, del regolamento (CE) n. 515/97.
- (25) Il regolamento (UE) n. 250/2014 che istituisce il programma Hercule III riguardava il periodo dal 1° gennaio 2014 al 31 dicembre 2020. Il presente regolamento garantisce la prosecuzione del programma Hercule III a decorrere dal 1° gennaio 2021. Occorre pertanto abrogare il regolamento (UE) n. 250/2014,

HANNO ADOTTATO IL PRESENTE REGOLAMENTO:

CAPO I

DISPOSIZIONI GENERALI

Articolo 1

Oggetto

Il presente regolamento istituisce il programma antifrode dell'UE ("programma").

Esso stabilisce gli obiettivi del programma, il bilancio per il periodo 2021-2027, le forme di finanziamento dell'Unione e le regole di erogazione dei finanziamenti.

Articolo 2

Obiettivi del programma

1. Gli obiettivi generali del programma sono i seguenti:
 - (a) tutelare gli interessi finanziari dell'Unione;

³⁵ Accordo interistituzionale "Legiferare meglio" tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea, del 13 aprile 2016 (GU L 123 del 12.5.2016, pag. 1).

- (b) sostenere la mutua assistenza tra le autorità amministrative degli Stati membri e la cooperazione tra queste e la Commissione per assicurare la corretta applicazione delle normative doganale e agricola.
2. Gli obiettivi specifici del programma sono i seguenti:
- (a) prevenire e combattere la frode, la corruzione e ogni altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari dell'Unione europea;
 - (b) favorire la segnalazione delle irregolarità, comprese le frodi, per quanto riguarda la gestione concorrente e i fondi di assistenza preadesione del bilancio dell'Unione;
 - (c) fornire strumenti per lo scambio di informazioni e sostegno alle attività operative in materia di mutua assistenza amministrativa in ambito doganale e agricolo.

Articolo 3

Bilancio

1. La dotazione finanziaria per l'attuazione del programma nel periodo 2021-2027 è di 181,207 milioni di EUR a prezzi correnti.
2. La ripartizione indicativa dell'importo di cui al paragrafo 1 è la seguente:
 - (a) 114,207 milioni di EUR per l'obiettivo di cui all'articolo 2, paragrafo 2, lettera a);
 - (b) 7 milioni di EUR per l'obiettivo di cui all'articolo 2, paragrafo 2, lettera b);
 - (c) 60 milioni di EUR per l'obiettivo di cui all'articolo 2, paragrafo 2, lettera c).
3. L'importo di cui al paragrafo 1 può finanziare l'assistenza tecnica e amministrativa necessaria per l'attuazione del programma, segnatamente le attività di preparazione, sorveglianza, audit, controllo e valutazione, compresi i sistemi informatici istituzionali.

Articolo 4

Paesi terzi associati al programma

Il programma è aperto ai seguenti paesi terzi:

- (a) i membri dell'Associazione europea di libero scambio (EFTA) che sono membri dello Spazio economico europeo (SEE), conformemente alle condizioni stabilite nell'accordo SEE;
- (b) i paesi in via di adesione, i paesi candidati e potenziali candidati conformemente ai principi e alle condizioni generali per la partecipazione di tali paesi ai programmi dell'Unione stabiliti nei rispettivi accordi quadro e nelle rispettive decisioni dei consigli di associazione o in accordi analoghi, e alle condizioni specifiche stabilite negli accordi tra l'Unione e tali paesi;
- (c) i paesi interessati dalla politica europea di vicinato conformemente ai principi e alle condizioni generali per la partecipazione di tali paesi ai programmi dell'Unione stabiliti nei rispettivi accordi quadro e nelle rispettive decisioni dei consigli di associazione o in accordi analoghi, e alle condizioni specifiche stabilite negli accordi tra l'Unione e tali paesi;
- (d) altri paesi terzi, conformemente alle condizioni stabilite in un accordo specifico riguardante la partecipazione dei paesi terzi a eventuali programmi dell'Unione, a condizione che tale accordo:

- (a) garantisca un giusto equilibrio tra i contributi del paese terzo che partecipa ai programmi dell'Unione e i benefici della partecipazione;
- (b) stabilisca le condizioni per la partecipazione ai programmi, compreso il calcolo dei contributi finanziari ai singoli programmi e dei loro costi amministrativi. Tali contributi costituiscono un'entrata con destinazione specifica conformemente all'articolo [21, paragrafo 5], del regolamento finanziario;
- (c) non conferisca al paese terzo poteri decisionali sui programmi;
- (d) garantisca il diritto dell'Unione di assicurare una sana gestione finanziaria e di tutelare i propri interessi finanziari.

Articolo 5

Attuazione e forme di finanziamento dell'Unione

1. Il programma è attuato in regime di gestione diretta in conformità al regolamento finanziario o di gestione indiretta con gli organismi di cui all'articolo 62, paragrafo 1, lettera c), del regolamento finanziario.
2. Il programma può concedere finanziamenti in tutte le forme previste dal regolamento finanziario, segnatamente sovvenzioni e appalti, nonché il rimborso delle spese di viaggio e di soggiorno, come previsto all'articolo 238 del regolamento finanziario.
3. Il programma può concedere finanziamenti per le azioni realizzate in conformità al regolamento (CE) n. 515/97, in particolare per coprire i tipi di costi di cui all'elenco indicativo contenuto nell'allegato I.
4. Quando l'azione sostenuta comporta l'acquisizione di attrezzature, la Commissione predisponde, se del caso, un meccanismo di coordinamento volto a garantire l'efficienza e l'interoperabilità di tutte le attrezzature acquistate con il sostegno di programmi dell'Unione.

Articolo 6

Tutela degli interessi finanziari dell'Unione

Allorché un paese terzo partecipa al programma in forza di una decisione adottata nell'ambito di un accordo internazionale o di qualsiasi altro strumento giuridico, il paese terzo concede i diritti necessari e l'accesso di cui hanno bisogno l'ordinatore responsabile, l'Ufficio europeo per la lotta antifrode e la Corte dei conti europea per esercitare integralmente le rispettive competenze. Nel caso dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode, tali diritti comprendono il diritto di svolgere indagini, compresi controlli e verifiche sul posto, conformemente al regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle indagini svolte dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode.

CAPO II

SOVVENZIONI

Articolo 7

Le sovvenzioni nell'ambito del programma sono concesse e gestite conformemente al titolo VIII del regolamento finanziario.

Articolo 8

Azioni ammissibili

Solo le azioni intese ad attuare gli obiettivi di cui all'articolo 2 sono ammissibili al finanziamento.

Articolo 9

Soggetti ammissibili

1. Oltre ai criteri di cui all'articolo 197 del regolamento finanziario, si applicano i criteri di ammissibilità di cui al paragrafo 2.
2. Sono ammessi i seguenti soggetti:
 - (a) le autorità pubbliche che possono contribuire al conseguimento di uno degli obiettivi di cui all'articolo 2 e che sono stabilite in uno dei seguenti paesi:
 - (a) uno Stato membro o un paese o territorio d'oltremare a esso connesso;
 - (b) un paese terzo associato al programma;
 - (c) un paese terzo elencato nel programma di lavoro, alle condizioni specificate al paragrafo 3;
 - (b) gli istituti di ricerca e di insegnamento e gli organismi senza scopo di lucro che possono contribuire al conseguimento degli obiettivi di cui all'articolo 2, purché abbiano sede e siano operativi da almeno un anno in uno Stato membro o in un paese terzo associato al programma, o in un paese terzo elencato in un programma di lavoro, alle condizioni specificate al paragrafo 3;
 - (c) i soggetti giuridici costituiti a norma del diritto dell'Unione o le organizzazioni internazionali.
3. Sono eccezionalmente ammessi a partecipare i soggetti di cui al paragrafo 2, stabiliti in un paese terzo che non è associato al programma, ove ciò sia necessario per il conseguimento degli obiettivi di una determinata azione.
4. I soggetti di cui al paragrafo 2 stabiliti in un paese terzo non associato al programma dovrebbero, di norma, sostenere i costi della propria partecipazione.

CAPO III

PROGRAMMAZIONE, SORVEGLIANZA E VALUTAZIONE

Articolo 10

Programma di lavoro

Il programma è attuato mediante il programma di lavoro di cui all'articolo 110 del regolamento finanziario.

Articolo 11

Sorveglianza e relazioni

1. Gli indicatori da utilizzare per rendere conto dei progressi del programma nel conseguire gli obiettivi generali e specifici di cui all'articolo 2 figurano nell'allegato II.
2. Onde garantire un'efficace valutazione dei progressi compiuti dal programma verso il conseguimento dei suoi obiettivi, alla Commissione è conferito il potere di adottare atti delegati, conformemente all'articolo 14, per modificare l'allegato II al fine di rivedere o completare gli indicatori, se ritenuto necessario, e di integrare il presente regolamento con disposizioni sull'istituzione di un quadro di sorveglianza e valutazione.
3. Il sistema di rendicontazione sulla performance garantisce una raccolta efficiente, efficace e tempestiva dei dati per la sorveglianza dell'attuazione e dei risultati del programma. A tale scopo sono imposti obblighi di rendicontazione proporzionati ai destinatari dei finanziamenti dell'Unione e, se del caso, agli Stati membri.

Articolo 12

Valutazione

1. Le valutazioni si svolgono con tempestività per alimentare il processo decisionale.
2. La valutazione intermedia del programma va effettuata non appena siano disponibili informazioni sufficienti sulla sua attuazione e comunque non oltre quattro anni dall'inizio della sua attuazione.
3. Al termine dell'attuazione del programma e comunque non oltre quattro anni dalla fine del periodo di cui all'articolo 1, la Commissione effettua una valutazione finale del programma.
4. La Commissione comunica le conclusioni delle valutazioni, corredate delle proprie osservazioni, al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle regioni e alla Corte dei conti europea.

Articolo 13

Delega di potere

Alla Commissione è conferito il potere di adottare atti delegati conformemente all'articolo 14 al fine di elaborare le disposizioni relative a un quadro di sorveglianza e valutazione come previsto all'articolo 11.

Articolo 14

Esercizio della delega

1. Il potere di adottare atti delegati è conferito alla Commissione alle condizioni stabilite nel presente articolo.
2. Il potere di adottare atti delegati di cui all'articolo 13 è conferito alla Commissione fino al 31 dicembre 2028.
3. La delega di potere di cui all'articolo 13 può essere revocata in qualsiasi momento dal Parlamento europeo o dal Consiglio. La decisione di revoca pone fine alla delega di potere ivi specificata. Gli effetti della decisione decorrono dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* o da una data successiva ivi specificata. Essa non pregiudica la validità degli atti delegati già in vigore.
4. Prima di adottare un atto delegato la Commissione consulta gli esperti designati da ciascuno Stato membro nel rispetto dei principi stabiliti nell'accordo interistituzionale "Legiferare meglio" del 13 aprile 2016.
5. Non appena adotta un atto delegato, la Commissione ne dà contestualmente notifica al Parlamento europeo e al Consiglio.

CAPO IV

DISPOSIZIONI TRANSITORIE E FINALI

Articolo 15

Informazione, comunicazione e pubblicità

1. I destinatari dei finanziamenti dell'Unione rendono nota l'origine degli stessi e ne garantiscono la visibilità (in particolare quando promuovono azioni e risultati) diffondendo informazioni coerenti, efficaci e proporzionate destinate a pubblici diversi, tra cui i media e il vasto pubblico. Non è obbligatorio rendere nota l'origine dei fondi dell'Unione e garantirne la visibilità qualora si rischi di compromettere l'efficace svolgimento delle attività operative in materia di lotta contro la frode e in ambito doganale.
2. La Commissione conduce azioni di informazione e comunicazione sul programma, sulle singole azioni e sui risultati. Le risorse finanziarie destinate al programma contribuiscono anche alla comunicazione istituzionale delle priorità politiche dell'Unione nella misura in cui si riferiscono agli obiettivi di cui all'articolo 2.

Articolo 16

Modifica del regolamento (CE) n. 515/97

All'articolo 42 *bis* del regolamento (CE) n. 515/97, i paragrafi 1 e 2 sono soppressi.

Articolo 17

Abrogazione

3. Il regolamento (UE) n. 250/2014 è abrogato con effetto dal 1° gennaio 2021.

Articolo 18

Disposizioni transitorie

1. Il presente regolamento non pregiudica il proseguimento o la modifica, fino alla loro chiusura, delle azioni interessate ai sensi del regolamento (UE) n. 250/2014 e a norma dell'articolo 42 *bis* del regolamento (CE) n. 515/97, che continuano pertanto ad applicarsi alle azioni in questione fino alla loro chiusura.
2. La dotazione finanziaria del programma può inoltre coprire le spese di assistenza tecnica e amministrativa necessarie per assicurare la transizione tra il programma e le misure adottate a norma del regolamento (UE) n. 250/2014 e dell'articolo 42 *bis* del regolamento (CE) n. 515/97.

Articolo 19

Entrata in vigore

Il presente regolamento entra in vigore il [\[ventesimo\]](#) giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

Esso si applica a decorrere dal 1° gennaio 2021.

Il presente regolamento è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri.

Fatto a Bruxelles, il

Per il Parlamento europeo
Il presidente

Per il Consiglio
Il presidente

SCHEDA FINANZIARIA LEGISLATIVA

1. CONTESTO DELLA PROPOSTA/INIZIATIVA

- 1.1. Titolo della proposta/iniziativa
- 1.2. Settore/settori interessati (*cluster di programmi*)
- 1.3. Natura della proposta/iniziativa
- 1.4. Motivazione della proposta/iniziativa
- 1.5. Durata e incidenza finanziaria
- 1.6. Modalità di gestione previste

2. MISURE DI GESTIONE

- 2.1. Disposizioni in materia di monitoraggio e di relazioni
- 2.2. Sistema di gestione e di controllo
- 2.3. Misure di prevenzione delle frodi e delle irregolarità

3. INCIDENZA FINANZIARIA PREVISTA DELLA PROPOSTA/INIZIATIVA

- 3.1. Rubrica/rubriche del quadro finanziario pluriennale e linea/linee di bilancio di spesa interessate
- 3.2. Incidenza prevista sulle spese
 - 3.2.1. *Sintesi dell'incidenza prevista sulle spese*
 - 3.2.2. *Incidenza prevista sugli stanziamenti di natura amministrativa*
 - 3.2.3. *Partecipazione di terzi al finanziamento*
- 3.3. Incidenza prevista sulle entrate

SCHEDA FINANZIARIA LEGISLATIVA

1. CONTESTO DELLA PROPOSTA/INIZIATIVA

1.1. Titolo della proposta/iniziativa

Programma antifrode dell'UE

1.2. Settore/settori interessati (*cluster di programmi*)

03 Mercato unico

03 03 Programma antifrode dell'UE

1.3. La proposta/iniziativa riguarda:

una nuova azione

una nuova azione a seguito di un progetto pilota/un'azione preparatoria³⁶

la proroga di un'azione esistente

la fusione o il riorientamento di una o più azioni verso un'altra/una nuova azione

1.4. Motivazione della proposta/iniziativa

1.4.1. *Necessità nel breve e lungo termine, compreso un calendario dettagliato per fasi di attuazione dell'iniziativa*

A norma dell'articolo 325 del TFUE, l'Unione e gli Stati membri combattono contro la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea. L'articolo 33 del TFUE prevede il rafforzamento della cooperazione doganale tra gli Stati membri e tra questi ultimi e la Commissione, che viene illustrata più dettagliatamente nel regolamento (CE) n. 515/97 relativo alla mutua assistenza amministrativa e attuata, tra l'altro, attraverso la piattaforma AFIS. Gli obblighi di segnalazione al sistema IMS sono previsti nella pertinente normativa settoriale. In questo contesto, il programma antifrode dell'UE fornirà sostegno ai beneficiari per consentire loro di tutelare meglio gli interessi finanziari dell'Unione e di prestarsi reciprocamente assistenza amministrativa in ambito doganale.

Il programma sarà attuato tramite programmi di lavoro annuali nel periodo 2021-2027.

1.4.2. *Valore aggiunto dell'intervento dell'Unione (che può derivare da diversi fattori, ad es. un miglior coordinamento, la certezza del diritto o un'efficacia e una complementarità maggiori). Ai fini del presente punto, per "valore aggiunto dell'intervento dell'Unione" si intende il valore derivante dall'intervento dell'Unione che va ad aggiungersi al valore che avrebbero altrimenti generato gli Stati membri se avessero agito da soli.*

Motivi dell'azione a livello europeo (ex ante)

La frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione è un fenomeno transnazionale che interessa tutti gli Stati membri dell'UE, come dimostrano le statistiche pubblicate nelle relazioni annuali sulla lotta contro la frode ("relazioni PIF"). Occorre un'azione

³⁶

A norma dell'articolo 58, paragrafo 2, lettera a) o b), del regolamento finanziario.

coordinata per contrastare le frodi e per agevolare la mutua assistenza amministrativa in ambito doganale. Il programma Hercule e i sistemi AFIS e IMS sono strumenti consolidati che offrono da tempo sostegno agli Stati membri e all'Unione a questo riguardo. La presente proposta intende razionalizzare il sostegno finanziario destinato a tali strumenti per la durata del prossimo quadro finanziario pluriennale.

Valore aggiunto dell'Unione previsto (ex post)

Il programma dovrebbe continuare a sostenere gli Stati membri e l'Unione nella lotta contro le frodi che ledono gli interessi finanziari dell'UE, finanziando in tutti gli Stati membri attività (assistenza tecnica e formazione) che potrebbero altrimenti non essere disponibili a livello nazionale. Il programma fornirà altresì servizi (AFIS e IMS) che, per conseguire i propri obiettivi, dovrebbero essere prestati in modo centralizzato e orizzontale per tutti gli Stati membri. Esso consentirà inoltre di risparmiare, come nel caso dell'acquisto centralizzato dell'accesso a varie banche dati pertinenti.

1.4.3. *Insegnamenti tratti da esperienze analoghe*

Hercule, AFIS, e IMS sono strumenti consolidati dell'UE nel campo, da un lato, della lotta contro la frode e le irregolarità a danno del bilancio dell'Unione e, dall'altro, del sostegno alla mutua assistenza tra le amministrazioni doganali e alla cooperazione con la Commissione. Tali strumenti sono stati oggetto di valutazioni periodiche e di sondaggi sul livello di soddisfazione degli utenti, che hanno ampiamente dimostrato il valore aggiunto di ciascuno di essi.

Nel caso di Hercule, il più recente esercizio di questo tipo è stata la valutazione intermedia del programma Hercule III, che comprendeva altresì una valutazione indipendente pubblicata nel gennaio 2018. Secondo le conclusioni della valutazione, il programma si è dimostrato pertinente e dotato dei meccanismi volti a garantirne la coerenza e si è rivelato efficace ed efficiente. È emerso inoltre che l'esistenza di un siffatto programma a livello di UE apporta un chiaro valore aggiunto e che le sue attività sono state in larga misura sostenibili.

In quanto attività operativa, il sistema AFIS è stato oggetto di sondaggi sul livello di soddisfazione degli utenti e di attività di audit interno, nonché di una valutazione dei partecipanti nel caso delle operazioni doganali congiunte (ODC). AFIS è stato valutato positivamente, infatti gli ultimi dati disponibili indicano un tasso di soddisfazione tra gli utenti superiore all'80% per quanto riguarda la funzionalità, le prestazioni e le attività di formazione. Inoltre, la Corte dei conti europea ha concluso che le informazioni relative ai messaggi sullo status dei container (CSM) e ai prezzi equi fornite dalle applicazioni AFIS (repertorio CSM e strumento di monitoraggio automatico) rappresentano uno strumento efficace per individuare potenziali casi di frode connessi all'errata descrizione dell'origine e alla sottovalutazione/sottofatturazione.

Lo strumento IMS viene analizzato in stretta collaborazione con gli Stati membri nel quadro della componente "segnalazione e analisi" del gruppo di esperti del COCOLAF.

1.4.4. *Compatibilità ed eventuale sinergia con altri strumenti pertinenti*

Il programma Hercule è stato l'unico programma dell'UE esclusivamente destinato a sostenere la lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'UE. I sistemi AFIS e IMS sono attività operative che forniscono servizi specializzati agli Stati membri. Le valutazioni di Hercule hanno dimostrato che il sostegno fornito da tale programma è unico in termini di portata e di contenuto.

Nell'ambito del prossimo periodo di programmazione pluriennale sarà istituito un nuovo strumento di sostegno finanziario dell'Unione relativo alle attrezzature per il controllo doganale, che consentirà di affrontare i problemi pertinenti nel settore dei controlli doganali favorendo l'acquisto di apparecchiature di controllo, a vantaggio delle autorità doganali. Il nuovo strumento sarà complementare al programma antifrode dell'UE, il cui sostegno all'acquisizione di attrezzature sarà limitato in termini di volume e che sarà orientato alla tutela degli interessi finanziari dell'UE e non sarà unicamente destinato alle autorità doganali.

1.5. Durata e incidenza finanziaria

durata limitata

- in vigore a decorrere dal 01/01/2021 fino al 31/12/2027
- Incidenza finanziaria dal 2021 al 2027
- Incidenza finanziaria dal 2021 al 2030 solo per gli stanziamenti di pagamento
- durata illimitata
- Attuazione con un periodo di avviamento dal AAAA al AAAA
- e successivo funzionamento a pieno ritmo.

1.6. Modalità di gestione previste³⁷

Gestione diretta a opera della Commissione

- a opera dei suoi servizi, compreso il personale delle delegazioni dell'Unione;
- a opera delle agenzie esecutive.

Gestione concorrente con gli Stati membri

Gestione indiretta con compiti di esecuzione del bilancio affidati:

- a paesi terzi o organismi da questi designati;
- a organizzazioni internazionali e rispettive agenzie: al segretariato della convenzione quadro per la lotta al tabagismo (FCTC);
- alla BEI e al Fondo europeo per gli investimenti;
- agli organismi di cui agli articoli 70 e 71 del regolamento finanziario;
- a organismi di diritto pubblico;
- a organismi di diritto privato investiti di attribuzioni di servizio pubblico nella misura in cui presentano sufficienti garanzie finanziarie;
- a organismi di diritto privato di uno Stato membro preposti all'attuazione di un partenariato pubblico-privato e che presentano sufficienti garanzie finanziarie;
- alle persone incaricate di attuare azioni specifiche nel settore della PESC a norma del titolo V del TUE, che devono essere indicate nel pertinente atto di base.
- *Se è indicata più di una modalità, fornire ulteriori informazioni alla voce "Osservazioni".*

Osservazioni

Il programma sarà attuato mediante gestione diretta. È possibile tuttavia che un'azione specifica sia attuata in regime di gestione indiretta nell'ambito del finanziamento del segretariato della convenzione quadro per la lotta al tabagismo (FCTC).

³⁷

Le spiegazioni sulle modalità di gestione e i riferimenti al regolamento finanziario sono disponibili sul sito BudgWeb:
<https://myintracomm.ec.europa.eu/budgweb/EN/man/budgmanag/Pages/budgmanag.aspx>

2. MISURE DI GESTIONE

2.1. Disposizioni in materia di monitoraggio e di relazioni

Precisare frequenza e condizioni.

Gli indicatori per sorvegliare l'attuazione e l'avanzamento del programma figurano nell'allegato II del progetto di regolamento. Saranno imposti obblighi di rendicontazione proporzionati ai destinatari di sostegno finanziario nell'ambito dei programmi di lavoro annuali.

2.2. Sistema di gestione e di controllo

2.2.1. Giustificazione della o delle modalità di gestione, del o dei meccanismi di attuazione del finanziamento, delle modalità di pagamento e della strategia di controllo proposti

Il programma sarà attuato dall'OLAF in regime di gestione diretta. È possibile tuttavia che un'azione specifica sia attuata in regime di gestione indiretta nell'ambito del finanziamento del segretariato della convenzione quadro per la lotta al tabagismo (FCTC).

Il programma antifrode dell'UE riprodurrà in larga misura l'attuale programma Hercule, combinato con i sistemi AFIS e IMS. I meccanismi di attuazione del finanziamento, le modalità di pagamento e le misure di controllo si sono dimostrati efficaci e proporzionati. Essi saranno pertanto confermati nell'ambito del programma antifrode dell'UE, sfruttando nel contempo la flessibilità introdotta dal regolamento finanziario, che verrà adottato nel 2018 (ad esempio, il ricorso a somme forfettarie, tassi fissi e costi unitari).

Il circuito finanziario che verrà applicato a tutte le operazioni è un modello parzialmente decentrato con il contrappeso dell'unità "Bilancio" dell'OLAF, tranne per quanto riguarda i versamenti di prefinanziamento, ai quali si applicheranno le modalità di gestione centralizzata.

Poiché, nell'ambito dell'OLAF, ogni capo unità e direttore ha ricevuto una sottodelega dal direttore generale (ordinatore delegato), conformemente alle condizioni del regolamento interno sull'esecuzione del bilancio l'ordinatore delegato assume la piena responsabilità della gestione (operativa e finanziaria) del programma e, dopo aver verificato che i compiti e i controlli necessari siano stati eseguiti dalla funzione di iniziazione e verifica, decide se autorizzare o meno l'operazione.

Specificità della documentazione per le sovvenzioni

- Le sovvenzioni saranno gestite in formato elettronico dalla pubblicazione dell'invito a presentare proposte fino al pagamento finale mediante il sistema di gestione eGrants della Commissione.

- Le sovvenzioni assumeranno una delle forme semplificate previste dal regolamento finanziario che sarà adottato nel 2018:

- somme forfettarie;
- tassi fissi;
- costi unitari.

Queste forme semplificate di sovvenzioni consentono agli ordinatori competenti dell'OLAF di concentrarsi sulla corretta attuazione dell'azione anziché sui costi effettivi.

- La convenzione di sovvenzione standard definisce le condizioni applicabili al finanziamento e alle attività che beneficiano della sovvenzione, compreso un capitolo sui metodi di controllo.

A seconda delle diverse variabili (ammontare dell'appalto, complessità della pratica) i responsabili finanziario e operativo effettueranno controlli in loco ex-post, nel corso dei quali saranno valutate la qualità e l'incidenza finanziaria dei risultati.

- Le modalità di pagamento saranno applicate uniformemente sulla base del prefinanziamento. Il pagamento del saldo sarà effettuato entro 60 giorni dalla data di presentazione della relazione finale.

Specificità dei fascicoli di appalto dell'OLAF

- Verrà redatto un capitolato dettagliato, che costituisce il fondamento di ogni specifico contratto. Sono previste misure antifrode in tutti i contratti conclusi tra l'OLAF e i soggetti esterni.

L'OLAF eseguirà controlli su tutti i prodotti e controllerà tutte le operazioni svolte e i servizi prestati dall'aggiudicatario del contratto quadro.

- Nel corso della procedura di appalto la maggior parte dei compiti sarà eseguita per via elettronica attraverso le diverse applicazioni per gli appalti elettronici quali eTendering, eSubmission, eInvoice, ecc.

Sintesi

L'esperienza maturata in passato con i programmi Hercule I, II e III, nonché con il sistema AFIS, dimostra che le modalità di pagamento e i metodi di controllo hanno funzionato molto bene e che è stata garantita la conformità con il regolamento finanziario.

2.2.2. *Informazioni concernenti i rischi individuati e il o i sistemi di controllo interno per ridurli*

L'OLAF ha predisposto procedure di controllo interno volte a garantire un'adeguata gestione dei rischi connessi alla legittimità e alla regolarità delle operazioni sottostanti, tenendo conto del carattere pluriennale dei programmi e della natura dei pagamenti in questione.

L'obiettivo dei controlli è garantire che il tasso di errore stimato non superi il 2% l'anno.

Il livello di rischio è ritenuto basso per le convenzioni di sovvenzione, poiché nel 90% circa delle azioni i beneficiari sono pubbliche amministrazioni o servizi di contrasto degli Stati membri.

Per gli appalti aggiudicati in seguito a gara, il livello di rischio è da ritenersi basso, poiché una parte considerevole della spesa è giuridicamente e finanziariamente coperta da un contratto quadro concluso per un anno, prorogabile tre volte. Questo approccio, che comprende conferenze, studi, un'eventuale formazione in informatica forense, contratti quadro utilizzati nell'ambito del sistema AFIS e riunioni e corsi di formazione organizzati a norma del regolamento (CE) n. 515/97, continuerà a essere seguita in futuro.

Secondo quanto stabilito dalla Commissione, verrà effettuata ogni anno una valutazione dei rischi.

Sistemi di controllo interno

Le unità operative sono responsabili delle verifiche operative. Nell'ambito dell'OLAF, tutti i fascicoli sono verificati da almeno tre persone (due agenti finanziari e un agente operativo) prima di essere accettati e trattati dall'ordinatore sottodelegato.

I membri del personale dell'OLAF designati dall'ordinatore per la verifica delle operazioni finanziarie sono scelti sulla base delle loro conoscenze, attitudini e competenze particolari, comprovate da titoli o da un'adeguata esperienza professionale o conseguite al termine di un adeguato programma di formazione. Essi seguono corsi di formazione e perfezionamento professionale continui al fine di mantenere nel tempo il livello di competenza richiesto.

Controlli ex ante vengono eseguiti dagli agenti dell'unità "Bilancio" dell'OLAF preposti alla verifica finanziaria su ogni operazione (sovvenzioni e appalti) che richiede l'approvazione dell'ordinatore sottodelegato. Nel corso di tali controlli ex ante vengono verificate, sulla base di liste di controllo, la legittimità e la regolarità delle operazioni. Qualora vengano rilevati errori e/o carenze, le liste di controllo sono aggiornate al fine di tener conto del rischio individuato.

I conti sono controllati ogni mese dal corrispondente contabile, con la supervisione dell'ordinatore sottodelegato dell'unità "Bilancio".

Inoltre, l'OLAF valuta annualmente l'efficacia dei suoi principali sistemi di controllo interno, compresi i processi eseguiti dagli organismi di attuazione in conformità degli orientamenti della Commissione. La valutazione poggia su una serie di misure di controllo e fonti di informazioni, ivi compresi una valutazione del rischio gestionale, la sorveglianza dei casi di eccezioni segnalati, casi di non conformità e lacune dei controlli interni in relazione ai risultati degli audit.

- 2.2.3. *Stima e giustificazione del rapporto costo/efficacia dei controlli (ratio "costi del controllo ÷ valore dei fondi gestiti") e valutazione dei livelli di rischio di errore previsti (al pagamento e alla chiusura)*

L'OLAF ha ritenuto adeguati i costi dei controlli tenuto conto della propria situazione atipica quale ufficio incaricato della lotta contro le frodi, che richiede un ambiente di controllo rigoroso. L'obiettivo dei controlli è garantire che il tasso di errore stimato non superi il 2% l'anno.

Sulla base di una valutazione dei principali indicatori chiave in materia di appalti e dei risultati dei controlli, l'OLAF ha valutato l'efficacia rispetto ai costi e l'efficienza del sistema di controllo, giungendo a una conclusione positiva.

Il grado di valutazione raggiunge generalmente il livello 3 e, in alcuni casi, il livello 4 qualora sia stato effettuato un controllo in loco.

Sovvenzioni

Il costo totale dei controlli relativi alle sovvenzioni (compresi cioè i costi relativi ai controlli finanziari ex ante ed ex post) è stato stimato nella relazione annuale di attività del 2017 al 7,1% dell'importo totale delle operazioni in questione. A seguito dell'introduzione di forme semplificate di sovvenzione negli inviti a presentare

proposte del 2019, dovrebbe essere possibile ridurre ulteriormente il costo dei controlli al 6,3% delle operazioni in questione.

Tali controlli non hanno individuato alcun errore finanziario che avrebbe potuto incidere negativamente sulla garanzia. Ciò significa che la direzione dispone di garanzie sufficienti in merito al conseguimento degli obiettivi di controllo interno e di gestione finanziaria.

Appalti

Il costo dei controlli relativi alle procedure di appalto è stato valutato nella relazione annuale di attività all'1,59% del bilancio stanziato per gli appalti.

I costi dei controlli relativi all'eventuale finanziamento del segretariato della FCTC possono essere stimati all'1,4%.

I controlli ex post non hanno individuato alcun errore finanziario significativo che avrebbe potuto incidere negativamente sulla garanzia.

2.3. Misure di prevenzione delle frodi e delle irregolarità

Precisare le misure di prevenzione e tutela in vigore o previste, ad esempio strategia antifrode.

Gli interessi finanziari dell'Unione saranno tutelati in conformità delle pertinenti disposizioni del regolamento finanziario, come indicato al considerando 17 e all'articolo 6 della presente proposta.

Nel complesso, le misure di attenuazione già in atto offrono una ragionevole garanzia del fatto che i rischi di frode sono ben gestiti e che la probabilità di un loro concretizzarsi si mantiene a un livello basso. Tenuto conto della valutazione del rischio di frode, dell'ambiente di controllo, delle procedure in atto e della missione dell'OLAF, si è deciso di concentrarsi sugli obiettivi seguenti.

1. Mantenere un livello elevato di controllo per i fondi gestiti dall'OLAF

Sebbene l'OLAF disponga di un bilancio operativo ridotto e benché le sue operazioni finanziarie siano limitate, la sua missione nella lotta contro la frode gli impone di dare il buon esempio. Pertanto, l'OLAF limita il rischio di frode predisponendo un rigoroso ambiente di controllo relativamente ai fondi da esso gestiti.

2. Promuovere il massimo livello di integrità del personale dell'OLAF

L'esistenza di una cultura istituzionale che favorisca l'integrità del personale riveste la massima importanza nella lotta contro la frode. A tal fine è importante disporre di norme riconosciute e chiare per tutti.

3. INCIDENZA FINANZIARIA PREVISTA DELLA PROPOSTA/INIZIATIVA

3.1. Rubrica del quadro finanziario pluriennale e nuova o nuove linee di bilancio di spesa proposte

Rubrica del quadro finanziario pluriennale	Linea di bilancio	Natura della spesa	Partecipazione			
	Numero [Denominazione.....]	Diss./Non diss. ³⁸	di paesi EFTA ³⁹	di paesi candidati ⁴⁰	di paesi terzi	ai sensi dell'articolo [21, paragrafo 2, lettera b)], del regolamento finanziario
1	03 03 Programma antifrode dell'UE	Diss.	SÌ	SÌ	SÌ	NO
	03 03 01 Prevenzione e lotta contro la frode, la corruzione e ogni altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari dell'UE	Diss.	SÌ	SÌ	SÌ	NO
	03 03 02 Sostegno alla segnalazione delle irregolarità, comprese le frodi	Diss.	SÌ	SÌ	SÌ	NO
	03 03 03 Finanziamento delle azioni realizzate in conformità al regolamento (CE) n. 515/97	Diss.	SÌ	SÌ	SÌ	NO

³⁸ Diss. = stanziamenti dissociati / Non diss. = stanziamenti non dissociati.

³⁹ EFTA: Associazione europea di libero scambio.

⁴⁰ Paesi candidati e, se del caso, potenziali candidati dei Balcani occidentali.

3.2. Incidenza prevista sulle spese

3.2.1. Sintesi dell'incidenza prevista sulle spese⁴¹

Mio EUR (al terzo decimale)

Rubrica del quadro finanziario pluriennale	1	Mercato unico, innovazione e agenda digitale
---	----------	---

			2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Post 2027	TOTALE
03 03 01 Prevenzione e lotta contro la frode, la corruzione e ogni altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari dell'UE	Impegni	(1)	15,160	15,359	15,662	16,075	16,608	17,270	18,073		114,207
	Pagamenti	(2)	9,023	12,700	14,623	15,500	15,900	16,400	17,500	12,561	114,207
03 03 02 Sostegno alla segnalazione delle irregolarità, comprese le frodi	Impegni	(3)	0,929	0,941	0,960	0,985	1,018	1,059	1,108		7,000
	Pagamenti	(4)	0,929	0,941	0,960	0,985	1,018	1,059	1,108	p.m.	7,000
03 03 03 Finanziamento delle azioni realizzate in conformità al regolamento (CE) n. 515/97	Impegni	(5)	7,964	8,069	8,228	8,445	8,725	9,073	9,495		60,000
	Pagamenti	(6)	7,566	7,665	7,817	8,023	8,289	8,620	9,020	3,000	60,000
Stanziamanti di natura amministrativa finanziati dalla dotazione del programma ⁴²	Impegni = Pagamenti	(7)	0								

⁴¹ I totali possono non coincidere a causa dell'arrotondamento.

⁴² Assistenza tecnica e/o amministrativa e spese di sostegno all'attuazione di programmi e/o azioni dell'UE (ex linee "BA"), ricerca indiretta, ricerca diretta.

TOTALE degli stanziamenti per la dotazione del programma	Impegni	=1+ 3+5 +7	24,053	24,369	24,850	25,506	26,351	27,402	28,676		181,207
	Pagamenti	=2+ +4+ 6	17,518	21,307	23,400	24,508	25,207	26,078	27,628	15,561	181,207

Rubrica del quadro finanziario pluriennale	7	“Spese amministrative”
---	---	------------------------

Sezione da compilare utilizzando i “dati di bilancio di natura amministrativa” che saranno introdotti nell’[allegato della scheda finanziaria legislativa](#) (allegato V del regolamento interno), caricato su DECIDE a fini di consultazione interservizi.

Mio EUR (al terzo decimale)

		2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Post 2027	TOTALE
Risorse umane		1,502	1,502	1,502	1,502	1,502	1,502	1,502		10,514
Altre spese amministrative		0,015	0,015	0,015	0,015	0,015	0,015	0,015		0,105
TOTALE degli stanziamenti per la RUBRICA 7 del quadro finanziario pluriennale	(Totale impegni = Totale pagamenti)	1,517		10,619						

Mio EUR (al terzo decimale)

		2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Post 2027	TOTALE
TOTALE degli stanziamenti per tutte le RUBRICHE del quadro finanziario pluriennale	Impegni	25,570	25,886	26,367	27,023	27,868	28,919	30,193		191,826
	Pagamenti	25,012	25,180	23,927	24,518	25,280	26,228	27,377	25,012	191,826

3.2.2. Sintesi dell'incidenza prevista sugli stanziamenti di natura amministrativa

- La proposta/iniziativa non comporta l'utilizzo di stanziamenti di natura amministrativa
- La proposta/iniziativa comporta l'utilizzo di stanziamenti di natura amministrativa, come spiegato di seguito:

Mio EUR (al terzo decimale)

Anni	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	TOTALE
------	------	------	------	------	------	------	------	--------

RUBRICA 7 del quadro finanziario pluriennale								
Risorse umane	1,502	1,502	1,502	1,502	1,502	1,502	1,502	10,514
Altre spese amministrative	0,015	0,015	0,015	0,015	0,015	0,015	0,015	0,105
Totale parziale della RUBRICA 7 del quadro finanziario pluriennale	1,517	10,619						

Esclusa la RUBRICA 7⁴³ del quadro finanziario pluriennale								
Risorse umane								
Altre spese di natura amministrativa								
Totale parziale esclusa la RUBRICA 7 del quadro finanziario pluriennale								

TOTALE	1,517	10,619						
---------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	---------------

Il fabbisogno di stanziamenti relativi alle risorse umane e alle altre spese di natura amministrativa è coperto dagli stanziamenti della DG già assegnati alla gestione dell'azione e/o riassegnati all'interno della stessa DG, integrati dall'eventuale dotazione supplementare concessa alla DG responsabile nell'ambito della procedura annuale di assegnazione, tenendo conto dei vincoli di bilancio.

⁴³ Assistenza tecnica e/o amministrativa e spese di sostegno all'attuazione di programmi e/o azioni dell'UE (ex linee "BA"), ricerca indiretta, ricerca diretta.

3.2.2.1. Fabbisogno previsto di risorse umane

- La proposta/iniziativa non comporta l'utilizzo di risorse umane
- La proposta/iniziativa comporta l'utilizzo di risorse umane, come spiegato di seguito:

Stima da esprimere in equivalenti a tempo pieno

Anni	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
• Posti della tabella dell'organico (funzionari e agenti temporanei)							
In sede e negli uffici di rappresentanza della Commissione	10,5	10,5	10,5	10,5	10,5	10,5	10,5
Nelle delegazioni							
Ricerca							
• Personale esterno (in equivalenti a tempo pieno: ETP) - AC, AL, END, INT e JPD ⁴⁴							
Rubrica 7							
Finanziato dalla RUBRICA 7 del quadro finanziario pluriennale	- in sede						
	- nelle delegazioni						
Finanziato dalla dotazione del programma ⁴⁵	- in sede						
	- nelle delegazioni						
Ricerca							
Altro (specificare)							
TOTALE	10,5	10,5	10,5	10,5	10,5	10,5	10,5

Descrizione dei compiti da svolgere:

Funzionari e agenti temporanei	6 funzionari AD: pianificazione strategica, monitoraggio e revisione 4,5 AST: assistenza ai superiori gerarchici e verifica operativa e finanziaria
Personale esterno	

Il fabbisogno di risorse umane è coperto dal personale della DG già assegnato alla gestione dell'azione e/o riassegnato all'interno della stessa DG, integrato dall'eventuale dotazione supplementare concessa alla DG responsabile nell'ambito della procedura annuale di assegnazione, tenendo conto dei vincoli di bilancio.

⁴⁴ AC = agente contrattuale; AL = agente locale; END = esperto nazionale distaccato; INT = personale interinale; JPD = giovane professionista in delegazione.

⁴⁵ Sottomassimale per il personale esterno previsto dagli stanziamenti operativi (ex linee "BA").

3.2.3. Partecipazione di terzi al finanziamento

La proposta/iniziativa:

- non prevede cofinanziamenti da terzi
- prevede il cofinanziamento da terzi indicato di seguito:

Stanziamanti in Mio EUR (al terzo decimale)

Anni	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	TOTALE
Specificare l'organismo di cofinanziamento								
TOTALE degli stanziamenti cofinanziati								

3.3. Incidenza prevista sulle entrate

- La proposta/iniziativa non ha incidenza finanziaria sulle entrate.
- La proposta/iniziativa ha la seguente incidenza finanziaria:
 - sulle risorse proprie
 - su altre entrate

indicare se le entrate sono destinate a linee di spesa specifiche

Mio EUR (al terzo decimale)

Linea di bilancio delle entrate:	Incidenza della proposta/iniziativa ⁴⁶						
	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Articolo							

Per quanto riguarda le entrate con destinazione specifica, precisare la o le linee di spesa interessate.

[...]

Altre osservazioni (ad es. formula/metodo per calcolare l'incidenza sulle entrate o altre informazioni)

[...]

⁴⁶ Per le risorse proprie tradizionali (dazi doganali, contributi zucchero), indicare gli importi netti, cioè gli importi lordi al netto del 20% per spese di riscossione.