

Relazione speciale

## Lotta alle frodi nella spesa UE per la coesione: le autorità di gestione devono potenziare le attività di individuazione, risposta e coordinamento

(presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, del TFUE)



CORTE  
DEI CONTI  
EUROPEA

# Indice

	Paragrafo
<b>Sintesi</b>	I-VII
<b>Introduzione</b>	01-11
<b>La lotta alle frodi nell'UE</b>	01-07
<b>Significativa incidenza delle frodi segnalate nell'ambito della politica di coesione dell'UE rispetto ad altri settori di spesa</b>	08-11
<b>Estensione e approccio dell'audit</b>	12-17
<b>Osservazioni</b>	18-77
<b>Politica antifrode, misure di prevenzione e individuazione delle frodi</b>	18-45
In genere, le autorità di gestione non dispongono di una specifica politica antifrode	18-21
Le autorità di gestione valutano sistematicamente i rischi di frode, ma questo processo potrebbe essere ulteriormente migliorato	22-28
Le autorità di gestione hanno migliorato le misure di prevenzione delle frodi, ma non hanno compiuto alcun progresso sostanziale verso l'individuazione proattiva delle frodi	29-39
Le autorità di gestione non dispongono di procedure per il monitoraggio e la valutazione delle misure per la prevenzione e l'individuazione delle frodi	40-45
<b>Risposta alle frodi, indagini e coordinamento tra gli organismi competenti</b>	46-77
La sottodichiarazione dei casi di frode da parte delle autorità di gestione incide sull'affidabilità dei tassi di individuazione delle frodi pubblicati nelle relazioni sulla tutela degli interessi finanziari dell'UE (relazioni TIF)	47-57
Numerose autorità di gestione non comunicano in modo sistematico le presunte frodi agli organi investigativi/alle procure	58-60
Le misure correttive hanno un effetto deterrente limitato	61-64
La lotta contro le frodi è indebolita da vari problemi di gestione	65-77

## **Conclusioni e raccomandazioni** **78-92**

In genere, le autorità di gestione non dispongono di una specifica politica antifrode **80-81**

Le autorità di gestione valutano sistematicamente i rischi di frode, ma questo processo potrebbe essere ulteriormente migliorato **82-83**

Le autorità di gestione hanno migliorato le misure di prevenzione delle frodi, ma non hanno compiuto alcun progresso sostanziale verso l'individuazione proattiva delle frodi **84-88**

Le autorità di gestione dichiarano un numero di casi di frode inferiore alla realtà ai fini delle relazioni TIF e non li segnalano agli organi investigativi e alle procure **89-90**

La lotta antifrode è indebolita dall'insufficiente definizione delle funzioni degli AFCOS nel regolamento e dallo scarso coordinamento tra organismi degli Stati membri **91-92**

## **Acronimi e abbreviazioni**

## **Glossario**

## **Risposte della Commissione**

## **Équipe di audit**

## Sintesi

I La normativa UE definisce la frode come una infrazione deliberata pregiudizievole o potenzialmente pregiudizievole per il bilancio dell'UE. È responsabilità comune dell'Unione e degli Stati membri combattere contro la frode e le altre attività illegali, come la corruzione, che ledono gli interessi finanziari dell'UE. Tra il 2013 e il 2017, la Commissione e gli Stati membri hanno individuato oltre 4 000 irregolarità potenzialmente fraudolente. Il sostegno dell'UE inficiato da tali irregolarità è ammontato a circa 1,5 miliardi di euro, pari al 72 % dei fondi stanziati dall'UE per la politica di coesione. In questo settore di intervento, le autorità di gestione negli Stati membri hanno l'obbligo di istituire misure antifrode "efficaci e proporzionate", che tengano conto dei rischi individuati. Tali misure dovrebbero intervenire in tutto il "processo di gestione antifrode" che include la prevenzione e l'individuazione delle frodi e la risposta alle stesse, fino alla comunicazione sui casi individuati e al recupero dei fondi indebitamente erogati. Il tasso di frodi rilevate in relazione ai fondi UE per la coesione per il periodo 2007-2013 si è attestato tra lo 0 % e il 2,1 %, a seconda dello Stato membro.

II Tramite il presente audit, la Corte ha verificato se le autorità di gestione abbiano adempiuto in modo adeguato alle proprie responsabilità in ogni fase del "processo di gestione antifrode". A tal fine, la Corte ha verificato se le autorità di gestione abbiano:

- a) definito politiche antifrode, svolto un'approfondita valutazione dei rischi ed attuato adeguate misure preventive e di individuazione;
- b) risposto in modo appropriato alle frodi individuate in coordinamento con altri organismi antifrode competenti.

III La Corte ha riscontrato che le autorità di gestione hanno valutato meglio il rischio di frode nell'uso dei fondi per la coesione per il periodo di programmazione 2014-2020, utilizzando nella maggior parte dei casi lo strumento "pronto per l'uso" incluso negli orientamenti della Commissione. Tuttavia, alcune di queste analisi non erano sufficientemente approfondite. Anche se hanno migliorato le misure di prevenzione delle frodi, non hanno compiuto alcun progresso significativo nell'individuazione proattiva delle frodi. Inoltre, non hanno spesso definito procedure per il monitoraggio e la valutazione dell'impatto delle misure di prevenzione e individuazione adottate.

**IV** Per quanto riguarda la risposta alle frodi, le autorità di gestione, in coordinamento con altri organismi antifrode, non sono state sufficientemente reattive nel rispondere a tutti i casi di frode individuati. In particolare, i dispositivi di segnalazione sono insoddisfacenti, diverse autorità di gestione non comunicano sistematicamente i casi di frode presunta agli organismi competenti, le misure correttive hanno un effetto dissuasivo limitato e il coordinamento delle attività antifrode è insufficiente. La Corte ha rilevato inoltre che il tasso di individuazione delle frodi per il periodo di programmazione 2007-2013 indicato nella relazione annuale della Commissione del 2017 sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea non è una fedele rappresentazione del livello di frodi effettivamente individuate negli Stati membri visitati, ma indica piuttosto i casi di frode che detti Stati hanno deciso di comunicare alla Commissione.

**V** A seguito del proprio audit, la Corte raccomanda quanto segue:

- i) gli Stati membri che non dispongono di una strategia nazionale antifrode dovrebbero elaborarne una; a meno che non esista una strategia sufficientemente dettagliata a livello nazionale, la Commissione dovrebbe chiedere alle autorità di gestione di elaborare formalmente strategie e politiche per lottare contro le frodi nei confronti di fondi dell'UE;
- ii) le autorità di gestione dovrebbero effettuare valutazioni del rischio di frode più robuste, coinvolgendo nel processo soggetti esterni competenti;
- iii) gli Stati membri dovrebbero migliorare le misure di individuazione delle frodi, generalizzando l'uso delle tecniche di analisi dei dati e di metodi di individuazione delle frodi "proattivi" e altri nuovi metodi a tal fine;
- iv) la Commissione dovrebbe monitorare i meccanismi di risposta alle frodi per far sì che siano applicati in modo uniforme;
- v) la Commissione dovrebbe incoraggiare gli Stati membri ad espandere le funzioni degli AFCOS per migliorare il coordinamento.

**VI** Durante i negoziati e il processo di approvazione dell'RDC per il periodo 2021-2027, i colegislatori potrebbero valutare di:

- o introdurre l'obbligo di adottare strategie nazionali o di politiche antifrode e utilizzare idonei strumenti di analisi dei dati (ad esempio, Arachne);
- o introdurre sanzioni ed ammende per i responsabili di frodi lesive degli interessi finanziari dell'UE.

**VII** Pur rispettando il diritto degli Stati membri alla flessibilità nel definire ed organizzare le proprie attività di contrasto alle frodi conformemente al principio di sussidiarietà, i legislatori dell'UE potrebbero valutare la possibilità di definire le funzioni minime dei servizi di coordinamento antifrode (AFCOS) negli Stati membri, in modo che questi svolgano un efficace ruolo di coordinamento.

# Introduzione

## La lotta alle frodi nell'UE

**01** La normativa dell'UE distingue tra<sup>1</sup>:

- o “irregolarità” (non fraudolente), definite come “qualsiasi violazione di una disposizione” del diritto UE “derivante da un’azione o un’omissione di un operatore economico che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio generale” dell’UE o ai bilanci da questa gestiti, “[...] ovvero una spesa indebita”<sup>2</sup>.
- o “irregolarità fraudolente” (o “frode”), definite<sup>3</sup> come “qualsiasi azione od omissione intenzionale” relativa:
  - all’utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti, cui consegua il percepimento o la ritenzione illecita di fondi provenienti dal bilancio generale” dell’UE o dai bilanci gestiti da quest’ultima o per suo conto;
  - “alla mancata comunicazione di un’informazione in violazione di un obbligo specifico cui consegua lo stesso effetto”; ovvero
  - “alla distrazione di tali fondi per fini diversi da quelli per cui essi sono stati inizialmente concessi”.

**02** L’articolo 325 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE) dispone che è responsabilità comune dell’Unione (rappresentata dalla Commissione) e degli Stati membri combattere contro la frode e le altre attività illegali che ledono gli

---

<sup>1</sup> Da queste definizioni sono stati rimossi i riferimenti alle entrate dell’UE.

<sup>2</sup> Articolo 1, paragrafo 2, del regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 del Consiglio, del 18 dicembre 1995, relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità (“regolamento TIF”) (GUL 312 del 22.10.1995, pag. 1).

<sup>3</sup> Articolo 1, paragrafo 1, lettera a), dell’allegato all’Atto del Consiglio, del 26 luglio 1995, che stabilisce la convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee (“Convenzione TIF”).

interessi finanziari dell'UE. Tale obbligo riguarda tutte le entrate ed i programmi di spesa e tutti i settori di intervento.

**03** La politica di coesione dell'UE è strutturata attorno a tre dei Fondi strutturali e di investimento europei<sup>4</sup> (fondi SIE): il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo (FSE) e il Fondo di coesione (FC) che, insieme, sono noti come i fondi della politica di coesione UE. La Commissione e gli Stati membri attuano congiuntamente tali fondi attraverso i programmi operativi (PO), che indicano nei dettagli come gli Stati membri spenderanno i fondi dell'UE durante un periodo di programmazione:

- o vi erano 440 PO per la politica di coesione per il periodo di programmazione 2007-2013, di cui quasi due terzi sono già chiusi;
- o vi sono 389 PO per il periodo di programmazione 2014-2020, che sono tuttora aperti.

**04** A livello della Commissione, due direzioni generali sono responsabili dell'attuazione della politica di coesione dell'UE: la direzione generale per l'Occupazione, gli affari sociali e l'inclusione e la direzione generale della Politica regionale e urbana. Negli Stati membri, tre diversi tipi di "autorità del programma" sono coinvolte nell'attuazione e nella verifica di ciascun PO:

- o l'autorità di gestione (responsabile dell'attuazione del PO),
- o l'autorità di certificazione (responsabile della presentazione delle domande di pagamento alla Commissione e della preparazione dei conti annuali dei PO) e
- o l'autorità di audit (responsabile di fornire un giudizio indipendente sull'affidabilità dei conti, sulla legittimità delle spese sostenute e sul funzionamento dei sistemi di gestione e di controllo).

**05** Il quadro giuridico per la politica di coesione nel periodo di programmazione 2007-2013 attribuiva agli Stati membri la responsabilità della prevenzione, individuazione e rettifica delle irregolarità (comprese le frodi) e del recupero degli

---

<sup>4</sup> Gli altri fondi SIE sono il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP).



importi indebitamente versati<sup>5</sup>. Questo obbligo è più esplicito nel regolamento sulle disposizioni comuni (RDC) per il periodo di programmazione 2014-2020, che prevede che le autorità di gestione “istituisc[ano] misure antifrode efficaci e proporzionate, tenendo conto dei rischi individuati”<sup>6</sup>. La Commissione raccomanda<sup>7</sup> che le autorità di gestione intervengano in tutto il “processo di gestione antifrode” (cfr. *figura 1*) che include la prevenzione delle frodi, l’individuazione delle frodi e la risposta alle stesse (che comprende principalmente la comunicazione sui casi individuati e il recupero dei fondi indebitamente erogati). A tale riguardo, la Commissione applica il principio della tolleranza zero nei confronti delle frodi e della corruzione<sup>8</sup>.

---

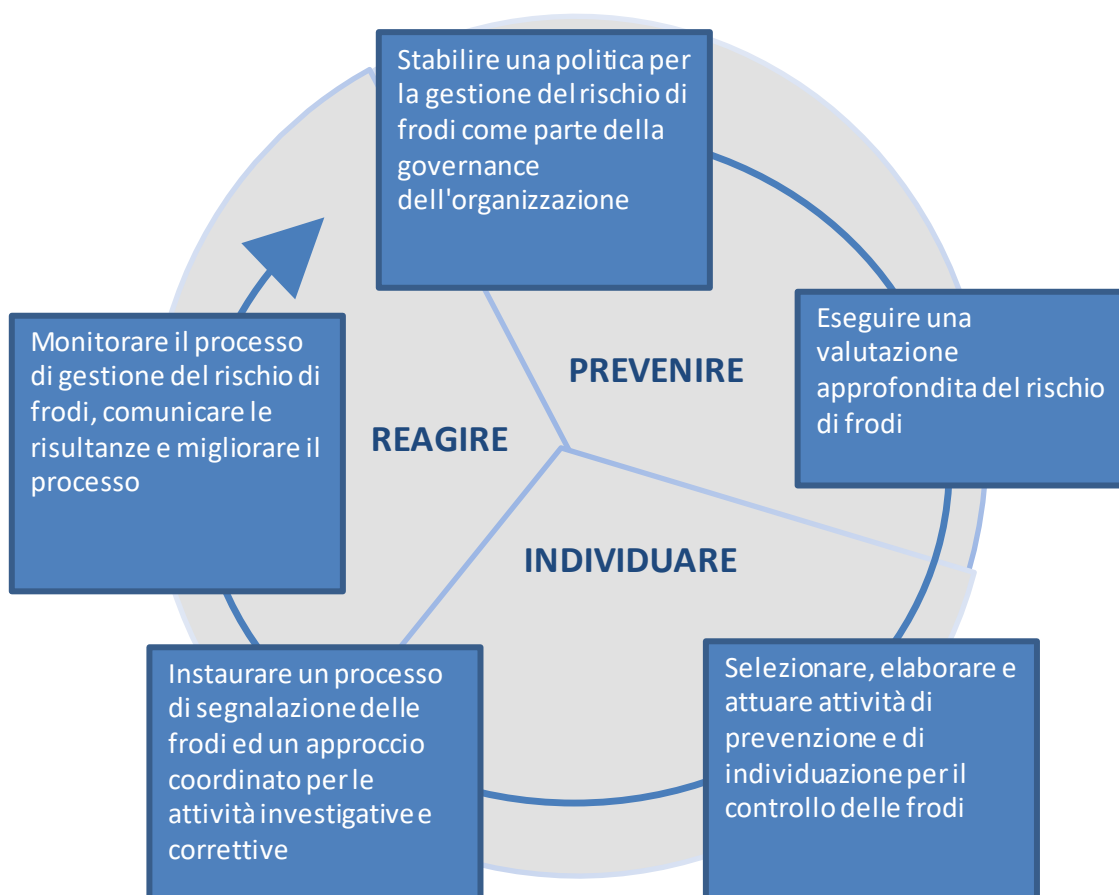
<sup>5</sup> Articoli 58, lettera h), 70, paragrafo 1, lettera b), e 98, paragrafo 1, della versione consolidata del regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, dell’11 luglio 2006, recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1260/1999 (OJ L 210 del 31.7.2006, pag. 25), e gli articoli 20, paragrafo 2, lettera a), 28, paragrafo 1, lettere e) e n), 28, paragrafo 2, 30 e 33, paragrafo 2, della versione consolidata del regolamento (CE) n. 1828/2006 della Commissione dell’8 dicembre 2006 che stabilisce modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio (GUL 371 del 27.12.2006, pag. 1).

<sup>6</sup> Articolo 72 e articolo 125, paragrafo 4, lettera c), del regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 320), qui di seguito indicato come “regolamento RDC”. Nell’ambito della presente relazione, la Corte fa riferimento al “processo di gestione antifrode”, che corrisponde al termine “ciclo di gestione antifrode” usato dalla Commissione nei suoi documenti orientativi.

<sup>7</sup> Orientamenti destinati a Stati membri e autorità responsabili dei programmi – Valutazione dei rischi di frode e misure antifrode efficaci e proporzionate (EGESIF 14-0021), pag. 11.

<sup>8</sup> Sezione 2.2.1 della *Joint Anti-fraud Strategy 2015-2020 for ERDF, CF, ESF, FEAD, EGF, EUSF and EMFF*, Ares (2015) 6023058 del 23 dicembre 2015 (disponibile su: <https://ec.europa.eu/sfc/sites/sfc2014/files/sfc-files/JOINT%20ANTI-FRAUD-STRATEGY2015-2020.pdf>).

**Figura 1 – Processo di gestione del rischio di frode**



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base del quadro COSO.

**06** L'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) è il principale organismo antifrode dell'UE. Contribuisce alla definizione ed all'attuazione della strategia antifrode della Commissione e conduce indagini amministrative su frodi, corruzione e ogni altra attività illecita lesiva degli interessi dell'UE.

**07** A livello degli Stati membri, le autorità di gestione non sono le sole ad attuare misure antifrode. Dal 2013, ciascuno Stato membro è tenuto a designare un servizio di coordinamento antifrode (AFCOS) per agevolare una cooperazione e uno scambio di informazioni efficaci con l'OLAF, ivi incluse le informazioni di carattere operativo<sup>9</sup>. In

<sup>9</sup> Articolo 3, paragrafo 4, del regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 settembre 2013, relativo alle indagini svolte dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) (GUL 248 del 18.9.2013, pag. 1), come modificato dal regolamento (UE, Euratom) 2016/2030 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 ottobre 2016 (GUL 317 del 23.11.2016, pag. 1).

altri documenti orientativi<sup>10</sup>, la Commissione ha specificato che gli AFCOS hanno il mandato, all'interno degli Stati membri, di coordinare tutti gli obblighi e attività legislativi, amministrativi e investigativi relativi alla tutela degli interessi finanziari dell'UE. Nell'ambito della gestione concorrente, le autorità degli Stati membri segnalano alla Commissione casi di frode (o altre irregolarità) presunta o accertata attraverso il Sistema di gestione delle irregolarità (IMS) ospitato sulla piattaforma di informazione antifrode dell'OLAF.

## Significativa incidenza delle frodi segnalate nell'ambito della politica di coesione dell'UE rispetto ad altri settori di spesa

**08** Il 5 luglio 2017, il Parlamento europeo ed il Consiglio hanno adottato la direttiva (UE) 2017/1371 relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale ("direttiva PIF"<sup>11</sup>). La direttiva stabilisce una definizione comune di "frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione", in particolare nel settore degli appalti pubblici. Gli Stati membri devono recepire la direttiva PIF nel diritto nazionale entro il 6 luglio 2019<sup>12</sup>.

**09** Nel settembre 2018, la Commissione ha pubblicato la sua ventinovesima relazione annuale sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea e sulla lotta contro la frode<sup>13</sup> (qui di seguito "relazione TIF 2017"). Per i settori a gestione concorrente, la Commissione prepara questa relazione sulla base delle informazioni trasmesse dagli Stati membri attraverso l'IMS (cfr. paragrafo 07). L'analisi della relazione TIF 2017 mostra che l'incidenza delle frodi segnalate (presunte e accertate) nell'ambito della politica di coesione è significativamente più elevata rispetto ad altri settori d'intervento. Il settore della coesione riceve appena un terzo del bilancio, ma rappresenta il 39 % di tutti i casi di frode segnalate e il 72 % dell'importo totale relativo a tutti questi casi (cfr. *figura 2*).

---

<sup>10</sup> *Guidance note on main tasks and responsibilities of an Anti-Fraud Coordination Service (AFCOS)*, 13 novembre 2013, Ares (2013) 3403880.

<sup>11</sup> Detta anche "direttiva PIF", dall'espressione francese "*protection des intérêts financiers*"; tale abbreviazione si riferisce generalmente alla tutela degli interessi finanziari dell'UE.

<sup>12</sup> Articolo 17, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2017/1371.

<sup>13</sup> COM(2018) 553 *final* del 3 settembre 2018.

## Figura 2 – Irregolarità segnalate come fraudolente per settore di intervento (2013-2017)

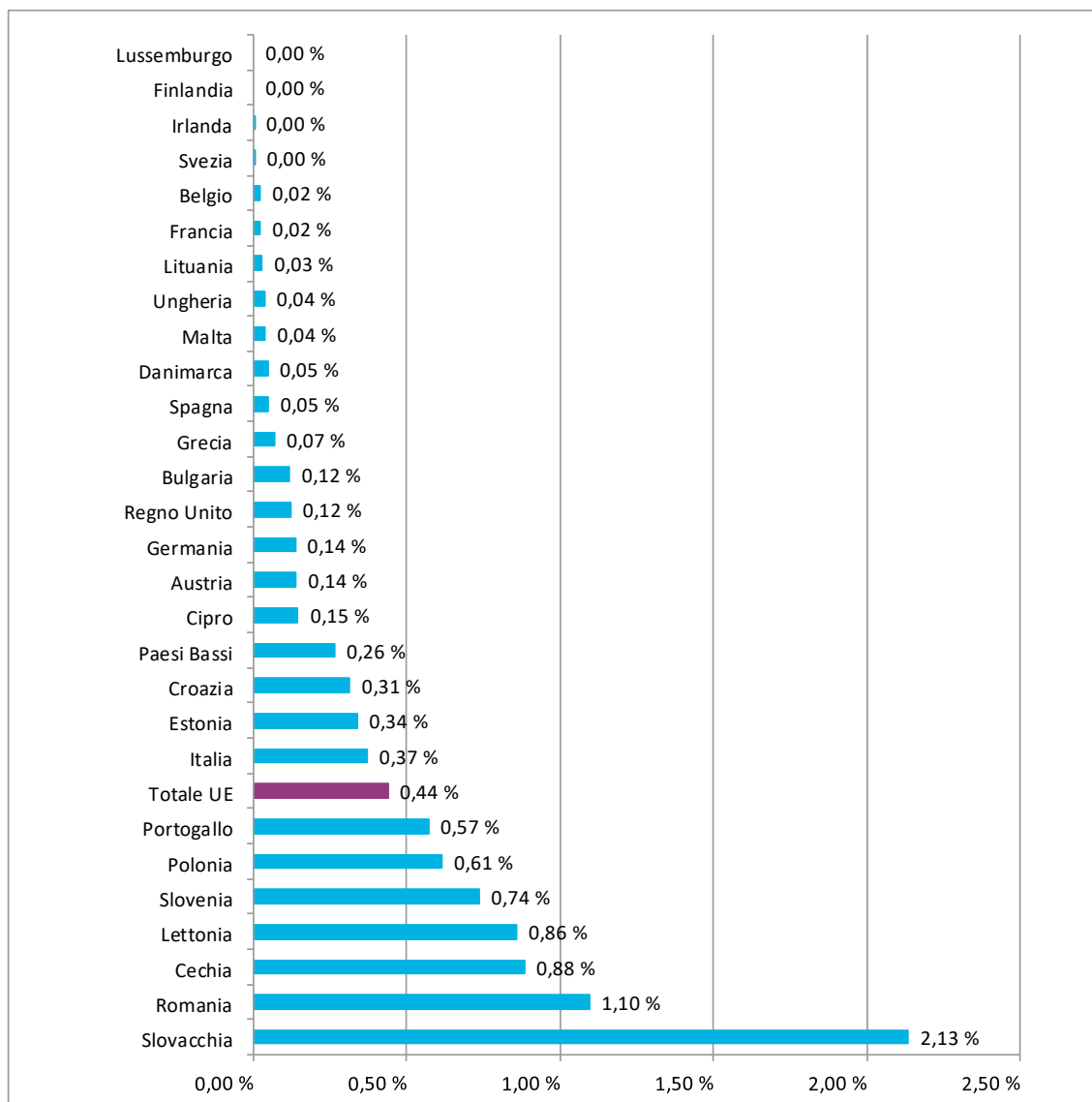
Settore d'intervento	Irregolarità segnalate come fraudolente		Importi finanziari in questione	
	(numero)	(percentuale)	(milioni di euro)	(percentuale)
Politica agricola comune	2 081	50 %	350,9	24 %
Politiche Coesione e Pesca				
- parte Pesca	64	2 %	20,1	1 %
- parte Agricoltura (ante-2007)	24	1 %	3,4	0 %
- parte Coesione	1 645	39 %	1 063,6	72 %
Politica di preadesione	133	3 %	28,8	2 %
Gestione diretta	206	5 %	21,5	1 %
TOTALE (parte relativa alle spese)	4 153	100 %	1 488,3	100 %

Fonte: Relazione TIF 2017 – Allegato statistico, Parte II (Spesa).

**10** In base ai dati presentati nella relazione TIF 2017, le irregolarità segnalate come fraudolente dagli Stati membri rappresentano lo 0,44 % dei fondi UE pagati nel settore della politica di coesione. Questo indicatore è noto come il tasso di individuazione delle frodi<sup>14</sup> e varia fortemente da uno Stato membro all'altro (cfr. [figura 3](#)), oscillando tra lo 0 % e il 2,1 % in relazione ai finanziamenti UE per la politica di coesione per l'intero periodo di programmazione 2007-2013. La relazione TIF 2017 non fornisce alcuna spiegazione specifica per il tasso di individuazione significativamente più elevato indicato per la Slovacchia. Il valore medio delle irregolarità segnalate come fraudolente ammonta a 0,8 milioni di euro.

<sup>14</sup> Allegato statistico alla relazione TIF 2017, pag. 93. Il tasso di individuazione delle frodi (FDR) è il rapporto tra gli importi in causa nei casi segnalati come fraudolenti ed i pagamenti eseguiti nel periodo di programmazione 2007-2013 (pag. 91). Questo indicatore non include le frodi non individuate o non segnalate.

**Figura 3 – Frodi individuate e segnalate in percentuale dei fondi della politica di coesione ricevuti dagli Stati membri dell'UE nel periodo di programmazione 2007-2013**



N.B. Il calcolo del tasso di individuazione delle frodi rappresentato in questa figura non tiene conto delle irregolarità relative alla politica comune della pesca (che sono incluse nelle statistiche pubblicate dalla Commissione relative alle politiche della coesione e della pesca e che non aumentano tale tasso per il totale UE). Questa cifra non include neanche i programmi multinazionali di cooperazione territoriale europea. Tuttavia, i dati relativi a questi programmi sono inclusi nel calcolo della media UE. Per quanto riguarda gli Stati membri che presentano un FDR pari a zero, la Finlandia e il Lussemburgo non hanno segnalato irregolarità fraudolente, mentre l'Irlanda e la Svezia hanno segnalato alcune irregolarità di valore finanziario modesto.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dell'allegato statistico della relazione TIF 2017, pag. 93.

**11** La Corte ha ritenuto necessario valutare il lavoro svolto dalle autorità di gestione, in quanto esse si trovano in prima linea nella lotta contro le frodi commesse nell'ambito della politica di coesione dell'UE. Secondo la Commissione<sup>15</sup>, l'associazione, da un lato, di una valutazione approfondita dei rischi di frode che ha condotto all'adozione di adeguate misure in materia di prevenzione e di individuazione da parte delle autorità di gestione e, dall'altro, e di indagini coordinate e tempestive, svolte dalle autorità competenti (generalmente polizia o pubblici ministeri) può permettere di ridurre notevolmente i rischi di frode nel settore della coesione ed essere un valido deterrente contro la frode. Il presente audit è stato strutturato sulla base di questi due ampi ambiti d'azione.

---

<sup>15</sup> Orientamenti destinati a Stati membri e autorità responsabili dei programmi – Valutazione dei rischi di frode e misure antifrode efficaci e proporzionate, pag. 11 (EGESIF 14\_21 del 16 giugno 2014)

## Estensione e approccio dell'audit

**12** La Corte ha deciso di sottoporre ad audit il lavoro svolto dalle autorità di gestione nella lotta contro le frodi nella politica di coesione in considerazione del ruolo fondamentale da esse svolto e che continueranno a svolgere nel periodo di programmazione 2021-2027. La Corte ha verificato se le autorità di gestione abbiano adempiuto in modo appropriato alle loro responsabilità in ogni fase del processo di gestione antifrode: prevenzione delle frodi, individuazione delle frodi e risposta alle stesse (compresi la segnalazione di frodi ed il recupero di fondi indebitamente erogati). A tal fine, la Corte ha verificato se le autorità di gestione abbiano:

- a) definito politiche antifrode, svolto un'approfondita valutazione dei rischi ed attuato adeguate misure preventive e di individuazione;
- b) risposto in modo adeguato alle frodi individuate in coordinamento con gli organismi incaricati di svolgere indagini e di perseguire i reati e con gli AFCOS, alla luce della struttura di questi servizi negli Stati membri visitati.

**13** La Corte ha esaminato il ruolo svolto dalle autorità di gestione e dagli AFCOS negli Stati membri nell'ambito della politica di coesione. Ha sottoposto ad audit le autorità di gestione dei programmi operativi finanziati dai tre principali Fondi strutturali e d'investimento europei relativi alla politica di coesione: l'FC, l'FSE e il FESR. La Corte ha deciso di escludere l'obiettivo della cooperazione territoriale europea (ETC) dal FESR in quanto i progetti finanziati dai corrispondenti PO coinvolgono partner di diversi paesi sotto la supervisione di autorità di diversi Stati membri.

**14** La Corte ha esaminato in che modo le autorità di gestione abbiano considerato il quadro antifrode strategico e giuridico posto in essere dagli Stati membri per la gestione del "processo antifrode", in particolare quando era disponibile una strategia antifrode nazionale. Ha invitato tutte le autorità di gestione a partecipare ad una indagine sulle misure di prevenzione ed individuazione delle frodi ed ha ottenuto risposte dalle autorità di gestione di 23 Stati membri.

**15** Gli auditor della Corte hanno visitato sette Stati membri: Bulgaria, Francia, Ungheria, Grecia, Lettonia, Romania e Spagna. Per selezionare questi Stati membri, gli auditor della Corte hanno esaminato i tassi di individuazione delle frodi e il numero di casi di frode riportati nella relazione TIF 2016, nonché la loro correlazione con altri indicatori del rischio di frodi disponibili. Durante le visite di audit, gli auditor hanno incontrato rappresentanti delle autorità responsabili dell'attuazione di un totale di 43 PO (22 PO per il periodo 2007-2013 e 21 PO per il periodo 2014-2020), nonché i

principali soggetti coinvolti nella lotta antifrode (organi giudiziari ed investigativi, agenzie antifrode, autorità garanti della concorrenza). Negli Stati membri visitati, gli auditor della Corte hanno sottoposto a audit un campione non probabilistico di PO selezionato in modo da essere rappresentativo di tutti i fondi (FESR, FSE e, ove applicabile, FC) e una serie di tipi di interventi.

**16** Hanno esaminato fascicoli relativi ad un campione di 138 casi di irregolarità segnalate come fraudolente alla Commissione per i 22 PO controllati per il periodo 2007-2013. Ogniquale volta le dimensioni della popolazione lo consentivano, per selezionare le irregolarità da esaminare è stato applicato il metodo di selezione aleatorio noto come campionamento per unità monetaria (MUS). La Corte non ha valutato il lavoro degli organi investigativi, giudiziari e delle procure, anche se ha esaminato le modalità con le quali le autorità di gestione comunicano e si coordinano con detti organi.

**17** Le constatazioni contenute nella presente relazione completano quelle espresse nella relazione speciale n. 01/2019, intitolata: “Lottare contro le frodi nella spesa dell’UE: sono necessari interventi”, pubblicata il 10 gennaio 2019 e riguardante l’impostazione e l’attuazione della strategia antifrode della Commissione. In detta relazione, la Corte si focalizzava sul ruolo svolto dall’OLAF, ma esaminava anche l’attività svolta nell’ambito della politica antifrode dalla direzione generale della Commissione responsabile per l’attuazione della politica di coesione dell’UE (cfr. paragrafo 04).



# Osservazioni

## Politica antifrode, misure di prevenzione e individuazione delle frodi

**In genere, le autorità di gestione non dispongono di una specifica politica antifrode**

**18** La Commissione ha emanato una serie di orientamenti per gli Stati membri e le autorità di gestione al fine aiutarli ad adempiere all'obbligo giuridico loro incombente di porre in essere misure antifrode proporzionate ed efficaci.

- A livello degli Stati membri, la Commissione raccomanda l'adozione di strategie nazionali antifrode per la protezione dei fondi SIE, al fine di garantire un'attuazione uniforme e efficace delle misure antifrode, soprattutto dove le strutture organizzative degli Stati membri sono decentrate.
- A livello dei programmi operativi, la Commissione raccomanda alle autorità di gestione di sviluppare un approccio strutturato nella lotta antifrode, articolato sui quattro elementi principali del processo di gestione antifrode: la prevenzione, l'individuazione, la rettifica e l'azione giudiziaria<sup>16</sup>.
- La Commissione ha successivamente definito i criteri concreti per valutare in che modo le autorità di gestione hanno adempiuto ai loro obblighi relativi all'istituzione di misure antifrode efficaci e proporzionate<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Orientamenti destinati a Stati membri e autorità responsabili dei programmi – Valutazione dei rischi di frode e misure antifrode efficaci e proporzionate (EGESIF 14-0021 del 16 giugno 2014); Manuale OLAF “Il ruolo dei revisori degli Stati membri nella prevenzione e nell'individuazione delle frodi” (ottobre 2014) e Linee guida per la Commissione e gli Stati membri su una metodologia comune per la valutazione dei sistemi di gestione e di controllo negli Stati membri (EGESIF 14-0010-*final* del 18 dicembre 2014).

<sup>17</sup> Articolo 30 e allegato IV del regolamento delegato (UE) n. 480/2014 della Commissione del 3 marzo 2014 che integra il regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio (GUL 138 del 13.5.2014, pag. 5) che definisce i requisiti fondamentali dei sistemi di gestione e di controllo e la loro classificazione in relazione al loro efficace funzionamento – in particolare il requisito n. 7 (“efficace attuazione di misure antifrode proporzionate”).

**19** La Commissione raccomanda alle autorità di gestione di adottare una politica antifrode formale<sup>18</sup> per comunicare la loro determinazione a combattere e fronteggiare le frodi. Questa politica dovrebbe, in particolare, includere strategie per lo sviluppo di una cultura antifrode e l'attribuzione delle responsabilità nella lotta antifrode. La Corte ritiene che le autorità di gestione dovrebbero avere predisposto una politica antifrode formale, o analogo documento a sé stante, che specifichi le misure previste in materia di prevenzione, individuazione e risposta alle frodi e chiarire a tutto il loro personale, ai beneficiari dei finanziamenti UE o ad altre autorità che le misure di contrasto alle frodi esistono e sono attuate.

**20** Durante le visite di audit, gli auditor della Corte hanno riscontrato che ben poche di queste politiche sono illustrate in documenti formali di riferimento che sintetizzino le misure da adottare in ciascuna fase del processo di gestione antifrode in risposta ai rischi di frode individuati. Sono stati rilevati esempi di politiche antifrode formali soltanto in Lettonia, in specifici organismi intermedi in Spagna, e in Francia (dove la politica non è stata resa pubblica). In tutti gli altri casi, per ottenere una descrizione completa delle misure antifrode, gli auditor hanno dovuto consultare svariati documenti di gestione e manuali procedurali. La Corte ritiene che la mancanza di politiche antifrode formali riduca la capacità degli Stati membri di sovrintendere e coordinare le misure antifrode e di valutarne l'efficacia. Tale osservazione è particolarmente rilevante, in considerazione del fatto che solo dieci Stati membri hanno adottato una strategia nazionale antifrode<sup>19</sup> in applicazione della raccomandazione della Commissione (cfr. paragrafo 18).

---

<sup>18</sup> In questo senso, il concetto di una politica antifrode formale corrisponde al "programma di gestione del rischio di frode" definito dall'*Association of Certified Fraud Examiners (ACFE)* nel *Fraud Examiners Manual* o nella *Fraud Risk Management Guide* elaborati in collaborazione con il Comitato delle organizzazioni sponsorizzatrici della commissione Treadway (*Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, COSO*), e alle "strategie formali di contrasto alle frodi e alla corruzione" definite dal *Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA)* nel proprio "*Code of practice on managing the risk of fraud and corruption*".

<sup>19</sup> Le strategie nazionali antifrode esistono in dieci dei 28 Stati membri: Bulgaria, Cechia, Grecia, Francia, Croazia, Italia, Lettonia, Ungheria, Malta e Slovacchia. Anche la Romania ha una strategia, ma non è aggiornata (fonte: relazione TIF 2017, pag. 12). Gli Stati membri che non hanno adottato una strategia nazionale sono: Belgio, Danimarca, Germania, Estonia, Irlanda, Spagna, Cipro, Lituania, Lussemburgo, Paesi Bassi, Austria, Polonia, Portogallo, Slovenia, Finlandia, Svezia e Regno Unito.

**21** Ritiene inoltre che l'assenza di disposizioni che impongano alle autorità di gestione di adottare politiche antifrode formali sia una carenza nella progettazione del quadro antifrode per il 2014-2020. Inoltre, il regolamento delegato (UE) n. 480/2014 della Commissione (che integra il RDC per il periodo 2014-2020) non menziona le carenze nell'attuazione di misure antifrode efficaci e proporzionali tra le "carenze gravi" che potrebbero condurre alla sospensione dei pagamenti o a rettifiche finanziarie dei programmi operativi<sup>20</sup>. Di conseguenza, nella valutazione dei sistemi di gestione e controllo l'attuazione di misure antifrode ha un peso minore rispetto a misure adottate in altri ambiti. La proposta della Commissione del RDC per il periodo 2021-2027 non include le misure antifrode tra le condizioni abilitanti<sup>21</sup> che gli Stati membri devono soddisfare prima di ottenere i fondi UE per la coesione.

## **Le autorità di gestione valutano sistematicamente i rischi di frode, ma questo processo potrebbe essere ulteriormente migliorato**

### **Le autorità di gestione individuano sistematicamente i rischi di frode**

**22** Il cambiamento più rilevante rispetto al periodo di programmazione 2007-2013 è che le autorità di gestione devono ora valutare i rischi di frode in linea con i requisiti previsti dal quadro di controllo 2014-2020 (cfr. paragrafo 05). La finalità di questo esercizio è far sì che le autorità di gestione stabiliscano in che misura i controlli interni esistenti sono idonei a fronteggiare i rischi associati ai vari scenari di frode e individuino dove sono necessari controlli supplementari.

**23** Tra gli altri argomenti trattati in materia di lotta alle frodi, gli orientamenti dell'EGESIF destinati agli Stati membri e alle autorità di gestione (cfr. paragrafo 18) riguardano l'attività di valutazione dei rischi di frode, prevedendo uno strumento "pronto all'uso" per eseguire tale valutazione<sup>22</sup>. Tutte le autorità di gestione visitate

---

<sup>20</sup> Articolo 30 e allegato IV.

<sup>21</sup> Articolo 11 e allegato III della proposta della Commissione per un RDC per il periodo 2021-2027, COM(2018) 375 *final* del 29 maggio 2018.

<sup>22</sup> Nel documento orientativo, la Commissione ha elaborato un modello di valutazione del rischio basato su 31 rischi intrinseci standard, ulteriormente suddivisi in 40 rischi e comprendenti 128 controlli raccomandati incentrati effettivamente sulla riduzione dei rischi individuati, tutti strutturati attorno a quattro processi di gestione generici (selezione dei richiedenti, attuazione e verifica delle operazioni, certificazione e pagamento e appalti diretti da parte delle autorità di gestione). Il documento non riguarda però gli strumenti finanziari o i rischi relativi agli aiuti di Stato.

nel contesto del presente audit avevano adempiuto all'obbligo di eseguire una valutazione dei rischi di frode. Si tratta di un miglioramento nell'approccio adottato da queste autorità nella lotta antifrode nell'ambito della coesione. Nella maggior parte dei casi, le autorità hanno applicato il modello di valutazione dei rischi di frode sviluppato dalla Commissione oppure lo hanno riadattato.

**24** Il 28 novembre 2018, la Commissione ha pubblicato i risultati di uno studio<sup>23</sup> sulle pratiche adottate dagli Stati membri per la prevenzione delle frodi e della corruzione in risposta alle disposizioni specifiche in vigore nel periodo di programmazione 2014-2020. Tale studio, che era stato commissionato a un contraente esterno nel dicembre 2016, concludeva che i nuovi requisiti normativi, in particolare per quanto riguarda il processo di valutazione dei rischi di frode, aveva contribuito a rendere più formalizzati e sistematici gli sforzi compiuti dagli Stati membri per fronteggiare le frodi. Tuttavia, lo studio concludeva anche che alcune autorità potrebbero sottovalutare i livelli di rischio, da esse stimati, a cui sono soggette (cfr. *riquadro 1*).

---

<sup>23</sup> DG REGIO, *Preventing fraud and corruption in the European Structural and Investment Funds – taking stock of practices in the EU Member States*, ottobre 2018, consultabile all'indirizzo:

[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/information/publications/studies/2018/study-on-the-implementation-of-article-125-4-c-of-the-regulation-eu-no-1303-2013-laying-down-the-common-provisions-on-the-european-structural-and-investment-fund-in-member-states](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/studies/2018/study-on-the-implementation-of-article-125-4-c-of-the-regulation-eu-no-1303-2013-laying-down-the-common-provisions-on-the-european-structural-and-investment-fund-in-member-states).

## Riquadro 1

### Risultati dello studio sulla prevenzione delle frodi e della corruzione nell'ambito dei fondi SIE

Lo studio era basato su un campione di 50 PO del periodo 2014-2020 (41 dei quali nel settore della coesione, esclusa la cooperazione territoriale europea (ETC)) selezionati dalla Commissione su base discrezionale in modo da coprire tutti gli Stati membri e diversi settori e fondi. Il gruppo incaricato ha esaminato le informazioni fornite dagli Stati membri (in particolare l'esito delle valutazioni dei rischi di frode) e ha avuto colloqui con le autorità responsabili del programma e gli AFCOS.

Lo studio era incentrato sull'impostazione delle misure di prevenzione delle frodi e (in misura minore) sui metodi di individuazione delle frodi e ha valutato se misure erano proporzionate rispetto ai rischi individuati. Non ha però esaminato in che modo erano state eseguite le valutazioni dei rischi di frode. Lo studio non ha neppure raggiunto conclusioni riguardo all'efficacia delle misure poste in essere.

I principali insegnamenti tratti dallo studio possono essere sintetizzati come segue.

Osservazioni positive	Aspetti da migliorare
Le azioni contro la frode e la corruzione sono più formalizzate e sistematiche rispetto al periodo di programmazione 2014-2020.	La proporzionalità delle misure di mitigazione è inferiore per i rischi di offerte collusive o doppi finanziamenti.
Le misure di mitigazione sono in genere proporzionate ai rischi individuati dalle autovalutazioni.	Alcune autorità possono sottovalutare, nelle autovalutazioni, i livelli di rischio di frode cui sono soggette.
La maggior parte delle autorità utilizza il modello della Commissione per la valutazione dei rischi di frode.	Non tutte le autorità di gestione procedono ad una valutazione dei rischi di frode a livello del PO.
Un processo di valutazione dei rischi di frodi più inclusivo è più idoneo a ridurre i rischi di frode.	Vi è la necessità di maggiore comunicazione con le autorità degli Stati membri sulle attività antifrode.
	Le autorità di gestione incluse nel campione ritengono che Arachne, nella forma attuale, non risponda pienamente ai loro bisogni.

## Vi sono margini per ulteriori miglioramenti

**25** La Corte rileva però che alcune autorità di gestione visitate adottano un approccio meccanico alla valutazione dei rischi di frode, il che indicherebbe che privilegiano la forma sulla sostanza.

**26** Inoltre, esse basano generalmente l'individuazione dei rischi di frode sulla propria esperienza, senza avvalersi del contributo di altri soggetti informati (servizi di coordinamento antifrode, organi investigativi e procure o altre agenzie specializzate).

**27** Durante le visite negli Stati membri, gli auditor hanno rilevato elementi indicanti che diverse autorità di gestione o organismi intermedi potrebbero avere valutato i rischi di frode in modo inadeguato.

- In Bulgaria, l'autorità di audit aveva già rilevato che alcune autorità di gestione avevano erroneamente classificato i rischi specifici di frode come "modesti" e pertanto non li avevano fronteggiati adottando procedure supplementari di controllo.
- In Francia, le autorità di gestione visitate non avevano valutato l'impatto di controlli supplementari sul rischio residuo di frode.
- In Spagna, dove la responsabilità della valutazione dei rischi di frodi è in parte delegata agli organismi intermedi, una valutazione indipendente commissionata dall'autorità di gestione ha individuato problemi di coerenza tra i rischi individuati ed i controlli programmati (ad esempio, alcuni rischi non erano previsti in un piano d'azione o i controlli erano istituiti in settori contrassegnati come "non applicabili").
- In uno dei PO in Romania, organismi intermedi ai quali erano stati affidati compiti delegati e finanziamenti simili avevano fornito valutazioni diverse dei rischi di frode.
- In Ungheria, gli auditor hanno rilevato che la valutazione dei rischi di frode non era sufficientemente esaustiva (escludeva le risultanze di precedenti audit) e non individuava i rischi specificamente associati ai tipi di operazioni e ai beneficiari previsti dal PO.

**28** In quasi tutti i casi, le autorità di gestione hanno concluso che le misure antifrode esistenti fronteggiano i rischi di frodi individuati. Date le carenze constatate, la Corte ritiene che questa conclusione potrebbe essere eccessivamente ottimista.

## **Le autorità di gestione hanno migliorato le misure di prevenzione delle frodi, ma non hanno compiuto alcun progresso sostanziale verso l'individuazione proattiva delle frodi**











**29** Le autorità di gestione dovrebbero elaborare misure efficaci e proporzionate per la prevenzione e l'individuazione delle frodi, in risposta ai rischi individuati, in modo tale da ridurre fortemente le opportunità di commettere frodi.

### **Le autorità di gestione hanno elaborato specifiche misure per la prevenzione delle frodi per il periodo 2014-2020**

**30** La Corte ha rilevato che le misure antifrode supplementari elaborate per il periodo 2014-2020 sono sostanzialmente azioni preventive, più complete di quelle poste in essere per il 2007-2013. L'indagine condotta dalla Corte ha mostrato che le misure preventive supplementari includono principalmente formazioni per la sensibilizzazione del personale, politiche sui conflitti di interesse e orientamenti etici per il personale e i beneficiari nonché pubblicazioni di dichiarazioni o prese di posizione istituzionali ad alto livello contro le frodi.

**31** L'indagine ha mostrato inoltre che le autorità di gestione ritengono che le misure di sensibilizzazione riguardo alle frodi (sia formazioni per il personale che misure destinate agli organismi intermedi e ai beneficiari dei progetti), le politiche sui conflitti di interesse e i codici di condotta costituiscano il modo più efficace per prevenire le frodi nell'uso dei fondi per la coesione (cfr. [figura 4](#)). Altre misure per la prevenzione delle frodi, come i programmi di sostegno ai dipendenti (finalizzati a ridurre la pressione sui dipendenti esposti alle frodi) o i sistemi premianti (in cui le autorità di gestione rendono nota la loro intenzione di ricompensare le denunce di frode) restano poco frequenti, anche se sono ritenute ragionevolmente efficaci.

**Figura 4 – Misure per la prevenzione delle frodi attuate dalle autorità di gestione e loro efficacia percepita**

Percentuale delle autorità di gestione che hanno dichiarato di aver adottato le seguenti misure di prevenzione			Percentuale delle autorità di gestione che considerano la misura efficace	
1	Formazione antifrode per il personale	86 %		92 %
2	Politica formale in materia di conflitti d'interesse	83 %		91 %
3	Adozione di un codice di condotta per il personale	73 %		88 %
4	Pubblicazione di una politica antifrode	71 %		82 %
5	Misure di sensibilizzazione al rischio di frodi per i beneficiari dei progetti	57 %		90 %
6	Misure di sensibilizzazione al rischio di frodi per gli organismi intermedi	54 %		92 %
7	Controlli dei precedenti personali degli impiegati	29 %		75 %
8	Programmi di sostegno al personale	20 %		86 %
9	Altro	13 %		89 %
10	Sistemi di ricompensa/"taglia"	4 %		67 %

Fonte: Corte dei conti europea, indagine condotta presso le autorità di gestione.

**32** Diversi Stati membri hanno adottato approcci più innovativi alla prevenzione delle frodi lesive degli interessi finanziari dell'UE, come il coinvolgimento delle organizzazioni della società civile nel monitoraggio dell'esecuzione dei contratti pubblici o l'organizzazione di campagne di sensibilizzazione che mettevano in dubbio l'accettabilità sociale di determinate pratiche fraudolente (cfr. [riquadro 2](#))



## Riquadro 2

### Misure innovative per la prevenzione delle frodi

#### Patti d'integrità

Nel 2015, la Commissione europea e Transparency international, una organizzazione non governativa mondiale attiva nella lotta alla corruzione e conosciuta soprattutto per la pubblicazione dell'indice di percezione della corruzione (*Corruption Perception Index*, CPI), ha lanciato un progetto pilota sui "patti di integrità", un modo innovativo per prevenire le frodi nei progetti UE della politica di coesione. Un patto di integrità è un accordo in cui un'autorità responsabile per l'aggiudicazione di un contratto pubblico e gli operatori economici che presentano offerte per tale contratto si impegnano ad astenersi da pratiche corruttive e a garantire la trasparenza nel processo d'appalto. I patti includono inoltre un accordo distinto in base al quale una organizzazione della società civile (come una ONG, una fondazione o un'organizzazione comunitaria di base locale) si impegna a monitorare il rispetto di tali impegni da parte di tutti i soggetti in causa. Obiettivo dei patti di integrità è accrescere la trasparenza, la rendicontabilità e la buona governance negli appalti pubblici, accrescere la fiducia nelle autorità pubbliche e promuovere un impiego ottimale delle risorse e risparmi attraverso procedure di appalto migliori. La seconda fase del progetto è iniziata nel 2016 e durerà quattro anni<sup>24</sup>. Gli auditor della Corte hanno discusso i patti di integrità con organizzazioni della società civile in Lettonia, Romania e Ungheria, che generalmente giudicavano in modo positivo l'iniziativa.

#### La campagna "FRAUD OFF!"

Nel marzo 2017, l'AFCOS lettone ha varato una campagna di sensibilizzazione chiamata "FRAUD OFF!" che metteva in dubbio l'accettabilità sociale di determinati tipi di comportamenti fraudolenti. Le reti televisive nazionali hanno trasmesso gli spot di questa campagna in cui comparivano celebrità nazionali; materiale pubblicitario è stato inoltre distribuito in istituzioni, imprese, negozi e alla popolazione in generale. La campagna ha avuto significativi riscontri di pubblico e, per un certo periodo, una notevole risonanza mediatica.









**Le misure per l'individuazione delle frodi per il periodo 2014-2020 restano in gran parte le stesse del periodo 2007-2013**

**33** Anche se la valutazione obbligatoria dei rischi di frode ha comportato una maggiore focalizzazione sulla prevenzione delle frodi, le autorità di gestione hanno sviluppato pochissimi metodi supplementari per individuare le frodi nel periodo di

<sup>24</sup> Maggiori informazioni sui patti di integrità sono riportate sul sito della Commissione all'indirizzo [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/how/improving-investment/integrity-pacts/](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/integrity-pacts/).

programmazione 2014-2020. Fanno invece affidamento su controlli interni e su procedure già esistenti nel periodo 2007-2013 nell'ambito di un quadro di controllo più debole (cfr. *figura 5*). Si tratta principalmente di verifiche in loco (audit), meccanismi interni di segnalazione delle frodi e, in misura più ridotta, dell'identificazione di specifici indicatori di frode<sup>25</sup> (*red-flag*). Sia attraverso l'indagine che durante le visite negli Stati membri, gli auditor della Corte hanno rilevato pochissimi controlli supplementari "proattivi" per individuare le frodi (ad esempio, verifiche specifiche per individuare i casi di turbativa d'asta negli appalti pubblici, come l'analisi semantica delle offerte ricevute o l'individuazione di modelli di offerta anormali).

### Figura 5 – Misure di individuazione delle frodi attuate dalle autorità di gestione e loro efficacia percepita

Percentuale delle autorità di gestione che hanno dichiarato di aver adottato le seguenti misure di individuazione			Percentuale delle autorità di gestione che considerano la misura efficace	
1	Controlli in loco /audit	87 %		95 %
2	Meccanismi interni di segnalazione delle frodi	86 %		87 %
3	Individuazione di indicatori di frode / cartellini rossi (" <i>red flags</i> ")	69 %		79 %
4	Valutazione del rischio di frode per i beneficiari dei progetti	60 %		83 %
5	Strumento di valutazione del rischio Arachne	49 %		71 %
6	Tecniche di analisi dei dati / di estrazione dei dati ( <i>data mining</i> )	46 %		91 %
7	Sportelli telefonici per segnalazioni da parte di informatori	44 %		74 %
8	Altro	21 %		80 %

Fonte: Corte dei conti europea, indagine condotta presso le autorità di gestione.

### Problemi pratici limitano l'utilità delle *hotline* per la segnalazione di frodi da parte di informatori

**34** L'indagine ha mostrato che le autorità di gestione utilizzano poco gli sportelli telefonici per la segnalazione di frodi da parte di informatori tra dipendenti e collaboratori, anche se li considerano generalmente uno strumento efficace per scoprirle. Le *hotline* o altri meccanismi per ricevere denunce o segnalazioni da informatori consentono alle autorità di gestione (o ad altre autorità competenti degli Stati membri) di venire a conoscenza di potenziali frodi che altri controlli non sono riusciti ad individuare<sup>26</sup>. Diversi studi mostrano che questi metodi sono considerati la

<sup>25</sup> Basati su quelli indicati dalla Commissione nella sua nota informativa del 18 febbraio 2009 sugli indicatori di frode per il FESR, l'FSE e l'FC.

<sup>26</sup> Le frodi relative ai fondi erogati nell'ambito della politica di coesione dell'UE si caratterizzano per il fatto di essere commesse da soggetti che individuano i limiti dei controlli esistenti e cercano di sfruttarli per ottenere benefici illeciti diretti o indiretti.

fonte più importante di segnalazioni/denunce di casi di frode<sup>27</sup>. Durante le visite di audit, gli auditor della Corte hanno valutato i meccanismi con cui i dipendenti o collaboratori inviano segnalazioni su casi di frode e hanno rilevato alcuni problemi pratici connessi al loro uso. Ad esempio, gli informatori non sono sempre anonimi e vi è il rischio che vi sia insufficiente consapevolezza al riguardo tra i beneficiari dei progetti ed il pubblico in generale. Nel caso la normativa limiti l'uso dei canali di denuncia anonimi, le autorità di gestione e le AFCOS possono sempre reindirizzare gli informatori anonimi ad un apposito sistema di segnalazione delle frodi predisposto dall'OLAF<sup>28</sup>.

**35** Il 23 aprile 2018, la Commissione ha proposto una direttiva sulla protezione degli informatori, che mirava a uniformare i diversi approcci attualmente utilizzati dagli Stati membri e ad accrescere il livello della protezione di coloro che segnalano violazioni della normativa UE, tra cui le violazioni che ledono gli interessi finanziari dell'UE. Nel parere sulla proposta, pubblicato il 15 ottobre 2018, la Corte riteneva che l'introduzione o l'ampliamento di sistemi di segnalazione di violazioni in tutti gli Stati membri avrebbe aiutato a migliorare la gestione delle politiche dell'UE grazie alle azioni dei cittadini e dei dipendenti. La Corte sottolineava tuttavia alcuni aspetti preoccupanti, come l'eccessiva complessità dell'ambito materiale di applicazione della proposta, che potrebbero ridurre la certezza giuridica per potenziali segnalanti e scoraggiarli quindi dal segnalare violazioni del diritto dell'Unione. Altre questioni sollevate dalla Corte riguardavano la mancanza di obblighi chiari riguardo alla formazione e sensibilizzazione del personale e la convinzione che alle persone che hanno effettuato una segnalazione in modo anonimo non dovrebbe essere negata protezione se la loro identità viene successivamente svelata<sup>29</sup>. Riguardo all'adozione di questa direttiva, il 12 marzo 2018 il Parlamento europeo e gli Stati membri hanno

---

<sup>27</sup> In particolare, il *"Report to the Nations"*, lo studio mondiale 2018 sulle frodi e gli abusi in ambito professionale pubblicato dall'*Association of Certified Fraud Examiners (ACFE)*. Secondo tale studio, le frodi vengono individuate soprattutto grazie a segnalazioni provenienti da dipendenti, clienti, concorrenti o fonti anonime.

<sup>28</sup> Lo strumento "Denunciare una frode" alla pagina [https://ec.europa.eu/anti-fraud/olaf-and-you/report-fraud\\_it](https://ec.europa.eu/anti-fraud/olaf-and-you/report-fraud_it).

<sup>29</sup> Paragrafi 3, 12, 21, 23 e 32 del parere n. 4/2018 della Corte dei conti europea sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione.

raggiunto un accordo provvisorio su una nuova normativa che garantirà la protezione di coloro che segnalano violazioni del diritto dell'UE<sup>30</sup>.

### L'analisi dei dati è sottoutilizzata per l'individuazione delle frodi

**36** La Commissione incoraggia le autorità di gestione a utilizzare l'analisi dei dati in modo proattivo per individuare situazioni potenzialmente ad alto rischio, individuare le "bandierine rosse" (*red flags*) e perfezionare le misure per combattere contro le frodi. L'analisi dei dati dovrebbe essere sistematicamente parte della selezione dei progetti, dei controlli sulla gestione e degli audit<sup>31</sup>. Nel quadro della lotta antifrode, la Commissione mette a disposizione uno specifico strumento di estrazione dei dati (Arachne) per aiutare le autorità di gestione ad individuare i progetti che potrebbero essere a rischio di frode. In base alle informazioni trasmesse alla Corte dalla Commissione, nel dicembre 2018 Arachne era usato da 21 Stati membri per 165 PO, che rappresentano il 54 % di tutti i fondi UE per la coesione per il periodo 2014-2020 (esclusa l'ETC). Nella relazione speciale n. 1/2019: "Lottare contro le frodi nella spesa dell'UE: sono necessari interventi", la Corte sottolineava l'importanza di Arachne come strumento per la prevenzione delle frodi. Nel presente audit è stato valutato il ruolo di Arachne come strumento per l'analisi dei dati ai fini dell'individuazione delle frodi.

**37** Una delle osservazioni più significative emerse durante il lavoro di audit della Corte è che le autorità di gestione non utilizzano a sufficienza l'analisi dei dati per l'individuazione delle frodi. L'indagine della Corte ha mostrato che solo una autorità di gestione su due utilizza gli strumenti di analisi dei dati a tale scopo (cfr. *figura 5*). In particolare, Arachne è sottoutilizzato. Negli Stati membri visitati, gli auditor della Corte hanno rilevato che:

- o uno Stato membro (Grecia) non ha fornito informazioni su una eventuale prossima introduzione di Arachne. Le autorità di gestione greche non hanno però adottato uno strumento equivalente di analisi dei dati che avrebbe potuto essere utilizzato per tutti i PO in quel paese.
- o In quattro degli altri sei Stati membri, anche dove era stato scelto di utilizzare Arachne, le autorità di gestione avevano compiuto modesti progressi nel caricare i

<sup>30</sup> Cfr. comunicato stampa della Commissione IP/19/1604 "La Commissione europea accoglie con favore l'accordo provvisorio per una migliore protezione degli informatori in tutta l'UE". ([http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-19-1604\\_it.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-1604_it.htm))

<sup>31</sup> Orientamenti destinati a Stati membri e autorità responsabili dei programmi – Valutazione dei rischi di frode e misure antifrode efficaci e proporzionate (EGESIF 14-0021).

necessari dati operativi o utilizzare lo strumento per i controlli interni da esse svolti.

- o La Arachne Charter consente l'accesso alle sole autorità di gestione, di certificazione e di audit. Arachne non può essere quindi utilizzato automaticamente da organismi investigativi.

La Corte ha riscontrato inoltre che, in due Stati membri visitati, le autorità di gestione che avevano pienamente integrato Arachne nelle proprie procedure di gestione avevano utilizzato tale strumento per adeguare le loro specifiche misure antifrode a beneficiari ad alto rischio.

**38** Non sono state fornite agli auditor spiegazioni convincenti sulle ragioni per cui le autorità di gestione non utilizzavano pienamente lo strumento che la Commissione mette a disposizione gratuitamente. Tuttavia, lo studio della Commissione del novembre 2018 (cfr. paragrafo **24** e **riquadro 1**) concludeva che le autorità di gestione ritenevano che l'attuale forma di Arachne non rispondesse pienamente ai loro bisogni. Gli autori dello studio avevano trovato ciò particolarmente preoccupante, dal momento che la percezione dell'utilità di Arachne dipende in gran parte dal numero di PO per i quali vengono inserite informazioni nello strumento<sup>32</sup>.

**39** Ciononostante, durante le loro visite, gli auditor della Corte hanno rilevato alcuni esempi di buone pratiche: casi in cui le autorità degli Stati membri avevano sviluppato strumenti di analisi dei dati che aiutavano ad individuare i potenziali rischi di frode (cfr. **riquadro 3**).

---

<sup>32</sup> DG REGIO, *Preventing fraud and corruption in the European Structural and Investment Funds – taking stock of practices in the EU Member States*, pag. 51.

### Riquadro 3

#### Buone pratiche di analisi dei dati adottate dagli Stati membri

Gli auditor della Corte hanno constatato l'esistenza dei seguenti strumenti di analisi dei dati che sono usati direttamente per individuare potenziali casi di frode nell'uso dei fondi UE della politica di coesione.

- In Romania, l'Agenzia nazionale per l'integrità ha sviluppato un sistema informatico ("PREVENT") che raffronta le informazioni sugli appalti fornite da autorità appaltanti e offerenti con quelle immesse in altre banche dati nazionali (ad esempio, il registro delle imprese). L'utilizzo del sistema in relazione alle 839 procedure di appalto pubblico finanziate dell'UE ha consentito all'agenzia di emettere 42 segnalazioni relative all'integrità a fini di rettifica o indagine.
- In Spagna, l'organismo intermedio responsabile dell'attuazione di buona parte del PO "Comunidad Valenciana", in cooperazione con istituti di istruzione superiore, ha sviluppato un sistema informatico di allerta rapida ("SALER") che combina quattro distinte banche dati nazionali e regionali al fine di individuare i rischi di frode. L'attuazione dello strumento è in corso.

#### Le autorità di gestione non dispongono di procedure per il monitoraggio e la valutazione delle misure per la prevenzione e l'individuazione delle frodi

**40** La Commissione incoraggia gli Stati membri e le autorità di gestione a definire procedure per monitorare l'attuazione delle misure per la prevenzione e l'individuazione delle frodi. Queste dovrebbero includere specifici dispositivi per comunicare quali misure antifrode sono state istituite e come sono state applicate. Gli Stati membri e le autorità di gestione dovrebbero utilizzare i risultati per valutare l'efficacia delle misure e rivedere, se necessario, le proprie strategie e politiche antifrode.

**41** Ad eccezione della Lettonia, gli auditor della Corte hanno constatato che nessuna delle autorità di gestione visitate esamina l'efficacia delle misure di prevenzione e individuazione delle frodi. Le autorità tengono traccia in misura limitata di quali misure sono utilizzate e raramente le collegano a specifici risultati. Di conseguenza, i sistemi antifrode non sono valutati in base ai loro risultati effettivi né dalle autorità di gestione né da un'altra autorità del programma (ad esempio, l'autorità di audit) né dall'AFCOS.

## Analoghi livelli di frode segnalate nei periodi di programmazione 2007-2013 e 2014-2020

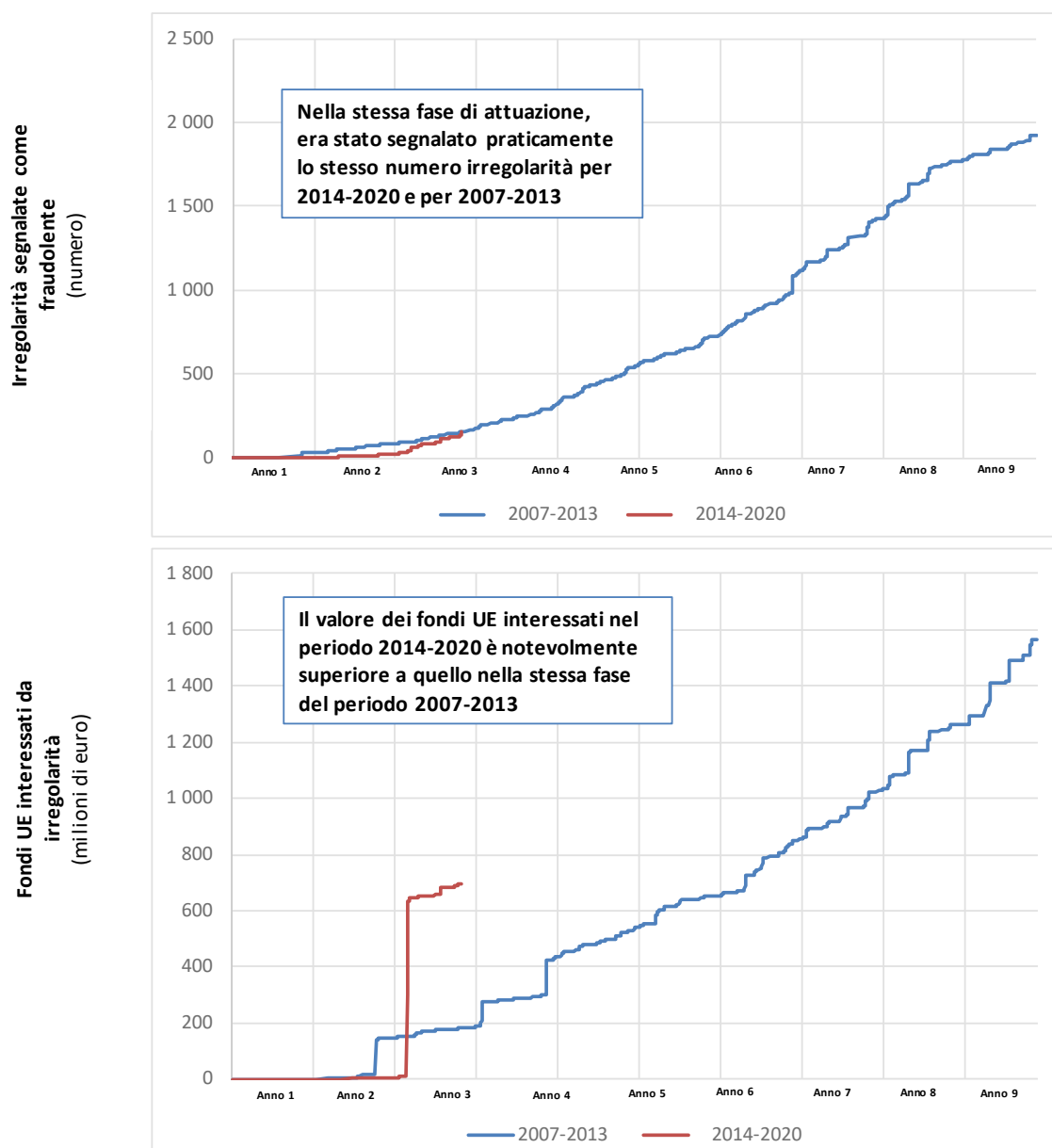
**42** Le autorità di gestione e gli altri organismi degli Stati membri segnalano irregolarità fraudolente e non fraudolente alla Commissione tramite l'IMS. Fino al dicembre 2018, gli Stati membri (principalmente autorità di gestione e di audit) avevano segnalato un totale di 1 925 e 155 irregolarità fraudolente, rispettivamente per i periodi di programmazione 2007-2013 e 2014-2020. Queste riguardavano casi di frode presunta ed accertata potenzialmente a danno di fondi UE, rispettivamente per 1,6 miliardi di euro (2007-2013) e 0,7 miliardi di euro (2014-2020).

**43** La *figura 6* illustra l'evoluzione del numero e del valore delle irregolarità segnalate nell'IMS per i periodi di programmazione 2007-2013 e 2014-2020. Fino ad oggi, per il 2014-2020 sono state segnalate 155 irregolarità fraudolente – il 10 % in meno rispetto alla stessa fase del periodo 2007-2013 (174). In termini finanziari, la situazione è alquanto diversa: la potenziale incidenza delle frodi segnalate sui fondi per la politica di coesione dell'UE nel periodo di programmazione 2014-2020 (0,7 miliardi di euro) è tre volte più elevata rispetto alla stessa fase del periodo precedente (0,2 miliardi di euro). Questo notevole aumento è però il risultato di due distinti casi di frode presunta che la Corte ritiene essere atipici<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> Le due irregolarità, il cui valore è prossimo a 0,6 miliardi di euro, sono state segnalate dalla Slovacchia. Per definizione, sono in una fase preliminare del processo di gestione delle frodi, e potrebbero mutare in modo significativo.

**Figura 6 – Evoluzione delle irregolarità segnalate come fraudolente**



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati contenuti nell'IMS.

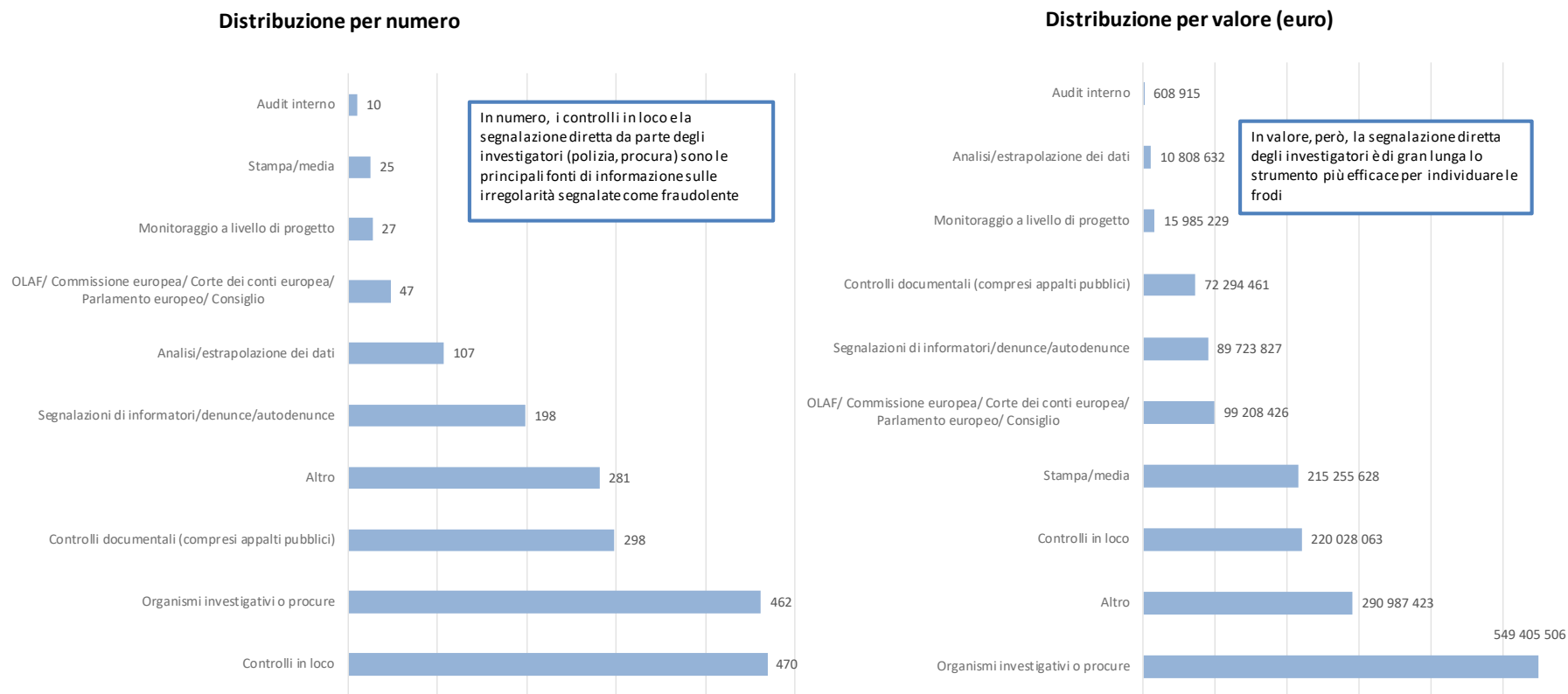
**La maggior parte dei casi di frode segnalati alla Commissione viene individuata da controlli in loco o è rivelata da organismi investigativi/procure o dai media**

**44** L'IMS contiene una serie di campi di dati da usare per qualificare le irregolarità e per indicare lo status di eventuali procedure. Uno di detti campi è denominato "Fonte delle informazioni che portano a sospettare una irregolarità", che indica il metodo di individuazione. Basandosi sui dati registrati nell'IMS fino a dicembre 2018 compreso, gli auditor della Corte hanno analizzato le fonti di informazione che hanno condotto alla segnalazione di irregolarità fraudolente per il periodo di programmazione 2007-2013 (cfr. [figura 7](#)). Non hanno valutato i dati per il periodo 2014-2020, in quanto sono incompleti e contengono atipicità (cfr. [paragrafo 43](#)).



**45** In numero, la maggior parte delle irregolarità è stata individuata grazie ai controlli in loco svolti dalle autorità del programma (cfr. paragrafo **04**), seguiti dalle relazioni di organismi investigativi/procure. Ciò indicherebbe che sono questi i mezzi più efficaci per individuare le frodi nell'uso dei fondi della coesione. Le statistiche sono però influenzate dal ricorso generalizzato agli audit come metodo di individuazione delle frodi (cfr. paragrafo **33** e **figura 5**). In valore, la maggior parte delle segnalazioni di irregolarità fraudolente è il risultato di indagini su casi aperti direttamente da organi investigativi/procure o di rivelazioni della stampa o di altri media. La Corte ritiene che le statistiche sulle fonti di informazione sulle frodi siano fortemente inficiate, in termini di valore, dall'incertezza relativa ai veri importi in causa, anche se questo è meno vero per le informazioni provenienti da fonti investigative o procure.

**Figura 7 – Irregolarità segnalate come fraudolente per il 2007-2013 nel campo della coesione, per fonte di informazione**



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati contenuti nell'IMS.

## Risposta alle frodi, indagini e coordinamento tra gli organismi competenti

**46** La Commissione impone alle autorità di gestione di sviluppare efficaci misure di risposta alle frodi. Tra dette misure, dovrebbero figurare chiari meccanismi di segnalazione delle frodi e procedure precise per notificare i casi alle competenti autorità d'indagine e a quelle responsabili dell'azione penale. Dovrebbero anche comprendere procedure per monitorare le frodi presunte e, ove necessario, per recuperare i fondi dell'UE. Le autorità di gestione dovrebbero lavorare con i rispettivi AFCOS e vi è l'esigenza di un appropriato coordinamento tra tutti gli organi amministrativi e incaricati di far rispettare le leggi.

### La sottodichiarazione dei casi di frode da parte delle autorità di gestione incide sull'affidabilità dei tassi di individuazione delle frodi pubblicati nelle relazioni sulla tutela degli interessi finanziari dell'UE (relazioni TIF)

**47** Gli Stati membri sono tenuti a utilizzare l'IMS per notificare alla Commissione le irregolarità dal valore superiore a 10 000 euro che li inducono a sospettare o ad accertare frodi<sup>34</sup>. Gli Stati membri sono tenuti a segnalare casi di frode presunta o accertata anche se sono stati risolti prima che la relativa spesa sia certificata alla Commissione.

### Non tutte le potenziali frodi sono segnalate come tali nell'IMS

**48** La precedente *figura 3* mostra i tassi di individuazione delle frodi per il 2007-2013 relativamente alla politica di coesione dell'UE. Tali dati sono basati sui dati dell'IMS e sono stati pubblicati nella relazione TIF del 2017. Nella relazione speciale n. 1/2019 la Corte ha affermato che i dati sulle frodi individuate contenuti nella relazione TIF sono incompleti<sup>35</sup>. L'attività svolta per il presente audit ha confermato tale valutazione. Gli auditor della Corte hanno inoltre rilevato numerosi casi che sollevavano dubbi sulla

---

<sup>34</sup> Cfr. articolo 122, paragrafo 2, del regolamento recante disposizioni comuni; articoli 3 e 4 del regolamento delegato (UE) 2015/1970 della Commissione, che integra il regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio con disposizioni specifiche sulla segnalazione di irregolarità (GUL 293 del 10.11.2015, pag. 1); articolo 28, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1828/2006 della Commissione ("che stabilisce modalità di applicazione").

<sup>35</sup> Relazione speciale n. 01/2019 della Corte dei conti europea: "Lottare contro le frodi nella spesa dell'UE: sono necessari interventi", paragrafi 21-32.

completezza e affidabilità dei dati sulle frodi nell'IMS; ciò limita quindi l'utilizzo dell'IMS da parte della Commissione e degli Stati membri.

**49** La Corte ha riscontrato che non tutti gli Stati membri interpretano la definizione di “frode” data dell'UE nel medesimo modo (cfr. paragrafo **01**). Ad esempio, in Spagna le offerte concertate (infrazioni alla disciplina sulla concorrenza) non sono sempre segnalate come fraudolente, mentre altri Stati membri, come la Lettonia, le segnalano sistematicamente.

**50** Gli auditor della Corte hanno rilevato casi in cui irregolarità con evidenti indizi di frode non sono state segnalate in modo appropriato alla Commissione, poiché erano state rilevate e corrette prima di certificare la relativa spesa alla Commissione. Tuttavia, gli Stati membri sono tenuti a segnalare presunte frodi (come “tentativi di frode”) anche se alla fine non vi è alcun cofinanziamento UE. In Ungheria, le autorità di gestione non segnalano frodi presunte che trovano soluzione prima della certificazione alla Commissione. In Spagna, l'autorità di gestione responsabile dell'FSE ha sospeso i pagamenti a titolo precauzionale, ma senza segnalare alla Commissione le spese cui si riferivano questi casi di presunta frode che erano stati riportati sulla stampa.

**51** La Corte ha riscontrato incongruenze nell'utilizzo, da parte degli Stati membri, degli atti amministrativi o giuridici per avviare la segnalazione alla Commissione. Ad esempio, la Romania non segnala in modo sistematico nell'IMS le indagini in corso o le decisioni di imputazione/rinvio a giudizio. Come previsto dalla legislazione rumena, le frodi presunte sono immesse nell'IMS solo quando l'autorità di gestione, l'autorità di audit, l'AFOS o l'OLAF stilano una distinta relazione di controllo/investigativa aggiuntiva, anche se un'indagine è già in corso o è stata conclusa. Di conseguenza, la segnalazione nell'IMS viene indebitamente ritardata ed alcuni casi trattati dalle autorità giudiziarie potrebbero essere totalmente esclusi dal sistema.

**52** Infine, la Corte ha anche rilevato che l'AFOS ungherese ha un grande arretrato di casi ancora da analizzare prima di procedere alla segnalazione nell'IMS.

### **L'IMS contiene alcune inesattezze e dati obsoleti**

**53** Gli auditor della Corte hanno rilevato esempi di dati inesatti o obsoleti presenti nell'IMS, specie in relazione allo status di un caso e alle principali date della procedura sanzionatoria. Ciò potrebbe indicare che un'autorità di gestione, l'entità che ha convalidato i dati oppure l'AFOS non hanno verificato con attenzione la qualità dei

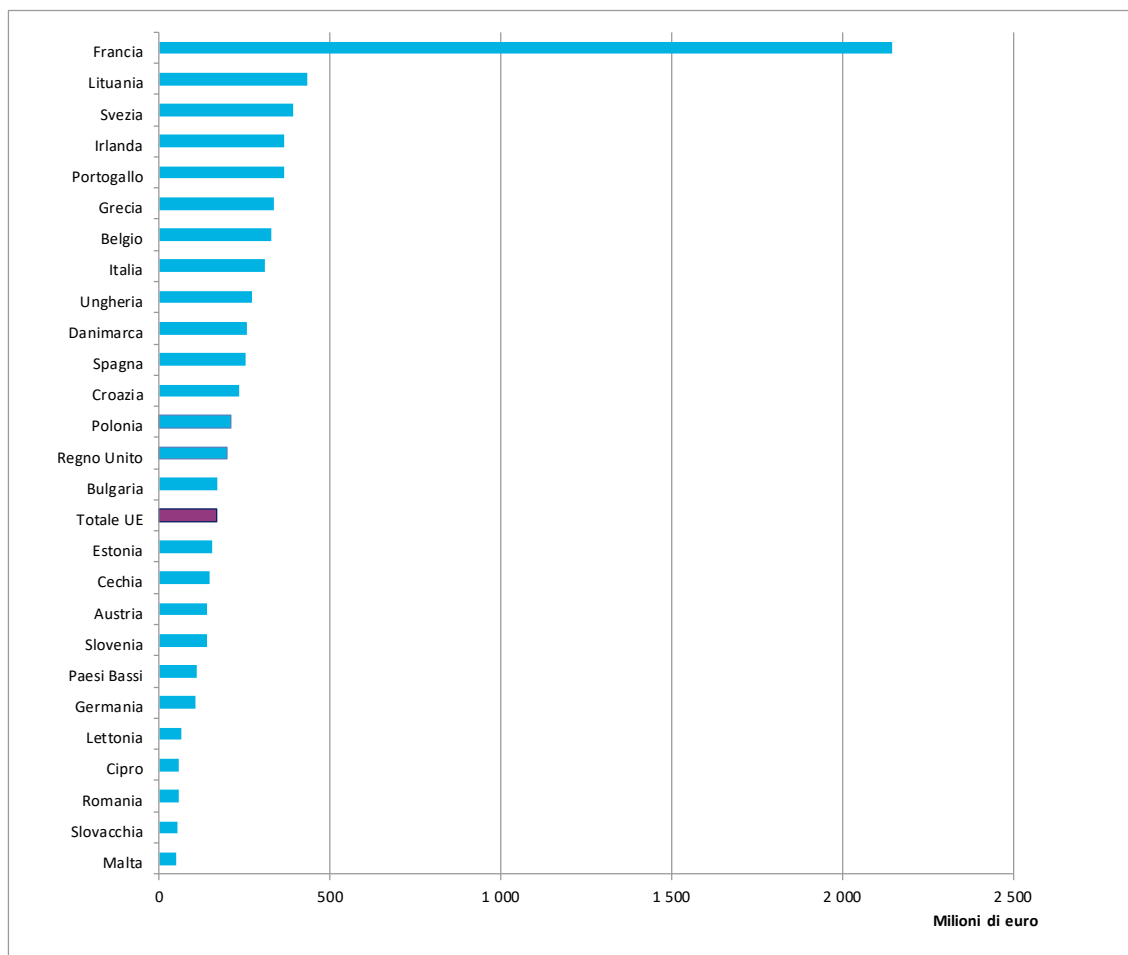
dati. Sebbene tale stato di cose non sia soddisfacente, non incide di solito sul numero di casi di frode segnalati nell'IMS.

**54** Gli auditor della Corte hanno individuato incongruenze nell'approccio seguito dalle autorità di gestione per determinare l'incidenza finanziaria di presunte frodi. Di conseguenza, reati/violazioni simili potrebbero essere quantificati in modo diverso nell'IMS dai vari Stati membri. Ciò riguarda per lo più i casi in cui è difficile stabilire con precisione l'importo della spesa cui si riferisce la violazione (ad esempio, conflitti d'interesse nella selezione dei progetti o violazioni delle norme in materia di appalti pubblici).

#### **La sottodichiarazione dei casi di frode incide sull'affidabilità dei tassi di individuazione delle frodi**

**55** La relazione TIF 2017 contiene tassi di individuazione delle frodi per ciascuno Stato membro e per l'insieme dell'UE, basati sui dati inseriti nell'IMS dalle autorità degli Stati membri e dagli AFCOS (cfr. paragrafo **07**). La relazione non fornisce un simile indicatore comparato per il numero di irregolarità in tutta l'UE nel campo della politica di coesione. Per calcolare tale dato, gli auditor della Corte hanno comparato il numero di irregolarità fraudolente segnalate da ciascuno Stato membro con l'importo di fondi UE che detti stati ricevono (cfr. **figura 8**). Dall'analisi svolta è emerso che la Francia segnala il minor numero di irregolarità fraudolente per ogni euro che riceve dall'UE. A giudizio della Corte, la Francia non segnala adeguatamente le irregolarità, ivi compresi i casi di presunta frode.

**Figura 8 – Fondi per la politica di coesione – Fondi UE ricevuti per irregolarità segnalata come fraudolenta, periodo di programmazione 2007-2013.**



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base della relazione TIF 2017 Il grafico non include Finlandia o Lussemburgo, che non hanno segnalato irregolarità fraudolente per il periodo.

**56** A giudizio della Corte, i tassi di individuazione delle frodi pubblicati dalla Commissione sono in realtà tassi di segnalazione delle frodi: non riflettono necessariamente l'efficacia dei meccanismi di individuazione degli Stati membri e non indicano nemmeno quante frodi vengono effettivamente rilevate, ma mostrano soltanto quanti casi gli Stati hanno deciso di segnalare alla Commissione (cfr. paragrafi 48-52). Nella relazione speciale n. 1/2019, la Corte ha concluso che la correlazione tra i tassi di individuazione delle frodi e altri indicatori del rischio di corruzione è debole<sup>36</sup>.

<sup>36</sup> Relazione speciale n. 01/2019, intitolata: "Lottare contro le frodi nella spesa dell'UE: sono necessari interventi", paragrafo 29.

**57** Alla luce dei problemi individuati, la Corte ritiene che il tasso di individuazione delle frodi pubblicato nella relazione TIF 2017 per la politica di coesione non fornisca un'immagine veritiera dell'incidenza delle frodi negli Stati membri visitati.

### **Numerose autorità di gestione non comunicano in modo sistematico le presunte frodi agli organi investigativi/alle procure**

**58** Per ridurre il rischio di frode e aumentare la deterrenza in materia, è molto importante che i competenti organi giudiziari (polizia, pubblici ministeri ed altri) indaghino sulle segnalazioni di frode in modo coordinato e tempestivo. Sebbene il presente audit non riguardasse il lavoro degli organi investigativi e delle procure, la Corte ha valutato le modalità con le quali le autorità di gestione comunicano e si coordinano con detti organi.

**59** L'attuazione pratica del principio della deterrenza contro le frodi richiede che le autorità di gestione (o qualunque altra autorità che rilevi potenziali irregolarità) comunichino sistematicamente e prontamente le frodi presunte ai competenti organi investigativi/alla procura competente, i soli soggetti in grado di accertare il dolo. In numerosi casi, la Corte ha constatato che le autorità di gestione non hanno segnalato sistematicamente le presunte frodi agli organi cui spetta indagare. In Grecia, ad esempio, nessuna delle presunte frodi comprese nel campione di audit della Corte era stata segnalata alle procure dalle autorità di gestione. In Spagna gli auditor della Corte non hanno reperito specifiche istruzioni o procedure che obbligassero le autorità di gestione a segnalare tutte le presunte frodi in tal modo. La mancata segnalazione delle frodi presunte limita drasticamente l'effetto deterrente di una possibile indagine/imputazione.

**60** Gli investigatori e le procure respingono periodicamente richieste di aprire un'indagine penale su casi segnalati dalle autorità di gestione. Ciò è abbastanza normale, in quanto solo questi servizi specializzati hanno la capacità giuridica e le risorse investigative per accertare se è stato perpetrato un crimine. Tuttavia, le autorità di gestione dovrebbero sempre analizzare le ragioni di un rifiuto e, ove possibile e opportuno, dovrebbero modificare le proprie procedure operative. La Corte ha riscontrato che solo la Lettonia ha istituito meccanismi per analizzare le ragioni per le quali i casi segnalati sono respinti e per adottare le misure necessarie.

## Le misure correttive hanno un effetto deterrente limitato

**61** Le autorità di gestione sono tenute a recuperare i fondi UE spesi in maniera fraudolenta<sup>37</sup>. Sono altresì tenute ad effettuare un'analisi approfondita e critica di qualunque sistema di controllo interno che possa averle esposte a frodi potenziali o accertate.

**62** La misura correttiva più comune è il ritiro della spesa oggetto di frode dalle dichiarazioni presentate alla Commissione, senza però recuperare i fondi dall'autore della frode o imporre un qualunque tipo di misura deterrente aggiuntiva, quali sanzioni o ammende. Non vi è nulla di insolito in questa procedura, poiché nella maggior parte dei casi esaminati dagli auditor della Corte l'effettiva esistenza della frode non era ancora stata accertata. Secondo l'IMS, tuttavia, le autorità degli Stati membri avevano avviato il recupero dei fondi UE solo in 84 dei 159 casi di frode accertata<sup>38</sup>. Ritirare la spesa dalle dichiarazioni presentate alla Commissione è un modo efficace di tutelare gli interessi finanziari dell'UE. Tuttavia, detta tutela non si estende al finanziamento pubblico nazionale: in altre parole, i bilanci degli Stati membri sono comunque lesi se non vi è alcun recupero; ciò pone dei limiti all'effetto deterrente dell'intervento correttivo adottato dalle autorità di gestione. La relazione speciale n. 1/2019 della Corte fornisce informazioni aggiuntive sul recupero dei fondi in relazione a casi di frode accertata<sup>39</sup>.

**63** Oltre al recupero di eventuali fondi UE oggetto di frode, le autorità di gestione sono tenute a valutare le implicazioni trasversali per i propri sistemi di gestione e di controllo e per altri progetti (ad esempio, il medesimo beneficiario o indizi di frode simili).

**64** Dei sette Stati membri visitati, gli auditor della Corte hanno trovato elementi comprovanti questo tipo di valutazione solo in Spagna (cfr. [riquadro 4](#)). Tuttavia, anche lì le verifiche non sono sistematiche.

---

<sup>37</sup> Cfr. allegato IV del regolamento delegato (UE) n. 480/2014 della Commissione del 3 marzo 2014 che integra il regolamento (UE) n. 1303/2013.

<sup>38</sup> L'importo da recuperare in relazione a questi 84 casi di frode ammontava a 7 milioni di euro.

<sup>39</sup> Relazione speciale n. 01/2019: "Lottare contro le frodi nella spesa dell'UE: sono necessari interventi", paragrafi 112-115.



## Riquadro 4

### Esempio di buona pratica: controllare se vi è frode sistematica partendo da un caso iniziale

La maggior parte dei singoli casi di presunta frode segnalati dalla Spagna in relazione al periodo di programmazione 2007-2013 possono essere ricondotti ad un'unica indagine partita da un organismo intermedio.

Sulla base delle conclusioni preliminari di una verifica iniziale, l'organismo intermedio in questione ha effettuato controlli trasversali su tutte le altre sovvenzioni concesse al medesimo beneficiario finale, concludendo che vi erano abbastanza elementi probatori per sospettare una frode sistematica che comportava false fatturazioni e accordi collusivi con fornitori esterni.

L'organismo intermedio ha debitamente comunicato le risultanze dei propri controlli ed i propri sospetti di frode alle procure spagnole e alla Commissione. L'indagine riguarda attualmente il 73 % di tutti i casi di presunta frode segnalati in Spagna per il periodo di programmazione 2007-2013 ed il 56 % della potenziale incidenza sul contributo finanziario dell'UE.

## La lotta contro le frodi è indebolita da vari problemi di gestione

### Può occorrere molto tempo per punire le frodi

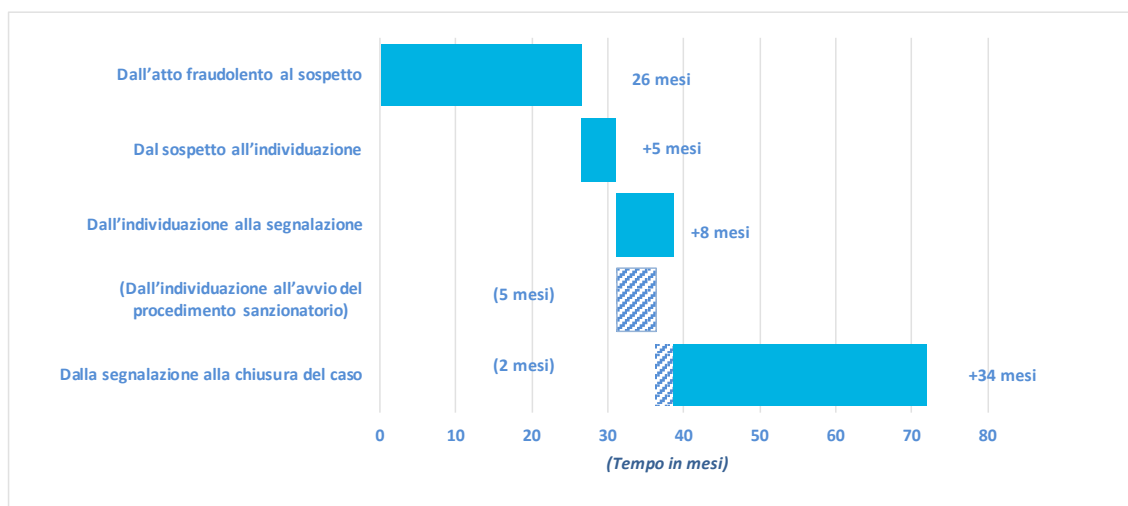
**65** Può trascorrere molto tempo tra il momento in cui la frode è perpetrata e quello in cui vengono comminate le sanzioni (cfr. [figura 9](#)). Secondo i dati registrati nell'IMS, in media i sospetti di frode sono sollevati circa due anni dopo il compimento di un'irregolarità<sup>40</sup>. Può essere necessario un ulteriore anno per confermare questi sospetti tramite una valutazione preliminare che conduce ad un primo atto di accertamento amministrativo o giudiziario<sup>41</sup> ed a segnalare il caso alla Commissione tramite l'IMS. Da quel punto in avanti, la Commissione può monitorare il caso e

<sup>40</sup> Calcolato sulla base delle informazioni registrate nell'IMS. Come detto in precedenza, tali informazioni non sono sempre accurate.

<sup>41</sup> Un primo atto di accertamento amministrativo o giudiziario (PACA) è una prima valutazione scritta, stilata da un'autorità competente, che accerta l'esistenza di un'irregolarità potenzialmente fraudolenta, ferma restando la possibilità di riesaminare il caso. Il PACA può assumere diverse forme, come una relazione sulla verifica di gestione redatta da un'autorità di gestione o da un organismo intermedio, oppure una relazione di audit stilata da un'autorità di audit, dalla Commissione o dalla Corte dei conti europea, o ancora la decisione di contestazione di reati/di rinvio a giudizio presa da un pubblico ministero/da un giudice che dà formalmente avvio ad un'indagine penale.

tenerne conto ai fini della relazione TIF annuale. Dopo la valutazione preliminare (ed in parallelo alla segnalazione alla Commissione), occorrono circa cinque mesi per avviare un procedimento amministrativo o penale per comminare sanzioni. Detti procedimenti necessitano in media di tre anni per arrivare a conclusione.

### Figura 9 – Tempo medio impiegato dalle autorità competenti degli Stati membri per individuare, segnalare e chiudere i casi di frode



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base di informazioni estratte dall'IMS.

### Le funzioni degli AFCOS non sono sufficientemente definite nel regolamento e variano notevolmente da uno Stato membro all'altro

**66** Nonostante la principale responsabilità della lotta alle frodi nell'utilizzo dei fondi per la coesione spetti alle autorità di gestione, gli AFCOS svolgono un ruolo essenziale nel coordinare il lavoro di dette autorità con quello di altri organismi degli Stati membri e dell'OLAF. La normativa UE che istituisce gli AFCOS<sup>42</sup> non fornisce orientamenti circa il loro mandato, la loro struttura organizzativa o i loro compiti. La Commissione ha fornito raccomandazioni specifiche a tale riguardo attraverso ulteriori orientamenti<sup>43</sup> (cfr. paragrafo 06). Tuttavia, spetta a ciascuno Stato membro adottare disposizioni specifiche per il proprio AFCOS.

<sup>42</sup> 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) (GUL 248 del 18.9.2013, pag. 1) come modificato dal regolamento (UE, Euratom) 2016/2030 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 ottobre 2016 (GUL 317 del 23.11.2016, pag. 1).

<sup>43</sup> *Guidance note on main tasks and responsibilities of an Anti-Fraud Coordination Service (AFCOS)*, 13 novembre 2013, Ares (2013) 3403880.

**67** Le risorse e i meccanismi organizzativi degli AFCOS dovrebbero consentir loro di monitorare in modo appropriato la segnalazione delle frodi e di coordinare il lavoro di tutti i soggetti che prendono parte alla lotta antifrode. La Corte ha constatato che, in assenza di orientamenti chiari, gli AFCOS nei sette Stati membri visitati avevano strutture e poteri notevolmente diversi. Andavano da piccoli dipartimenti senza autorità d'indagine a strutture complesse pienamente autorizzate a condurre indagini amministrative (cfr. [figura 10](#)). L'AFCOS francese ha lo stesso numero di effettivi dell'AFCOS lettone, nonostante la differenza tra i due paesi in termini di dimensioni e volume dei fondi ricevuti.

**Figura 10 – Panoramica degli AFCOS negli Stati membri visitati dagli auditor della Corte**

Stato membro visitato	Posizione dell'AFCOS nel sistema istituzionale nazionale	Personale (equivalente a tempo pieno)	Poteri investigativi	Attento monitoraggio dei casi dell'IMS	Relazione annuale di attività pubblica	Meccanismi di coordinamento che coinvolgono soggetti esterni
LV	Ministero delle Finanze	1,5	No	Sì	Sì	Sì
FR	Ministero dell'Economia e delle finanze	1	No	No	Sì	No
BG	Ministero dell'Interno	30	Sì	No	Sì	Sì
RO	Dipartimento dell'amministrazione pubblica	131	Sì	Sì	Sì	Bilaterali (con le AdG, le AdC e le AA)
GR	Ministero della Giustizia	35	No	No	Sì	Sì
ES	Controllore generale dello Stato (ministero delle Finanze)	7	No	Sì	Sì	No
HU	Ministero dell'Economia (fino al 15 giugno 2018)/ Ministero delle Finanze (dopo il 15 giugno 2018)	11	No	No	No	No

Fonte: Corte dei conti europea.

**68** L'AFCOS ungherese non disponeva di meccanismi appropriati per stilare relazioni sulle attività svolte dallo Stato membro a tutela degli interessi finanziari dell'UE. Questa AFCOS ungherese non rende pubblica alcuna relazione su queste attività né su potenziali frodi nella spesa UE per la Coesione (cfr. [figura 10](#)).

**69** Il 23 maggio 2018, la Commissione ha presentato una proposta di modifica del regolamento OLAF<sup>44</sup>. Precedentemente, nel 2017 la Commissione aveva condotto una

<sup>44</sup> Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013 relativo alle indagini svolte dall'Ufficio europeo per

valutazione<sup>45</sup> sul modo in cui il regolamento OLAF era applicato. Secondo detta valutazione, il principale fattore limitante l'efficacia degli AFCOS è riconducibile alle discrepanze relative alle modalità con cui essi sono organizzati nei vari Stati membri, nonché alla diversità dei loro poteri.

**70** Il 22 novembre 2018, la Corte dei conti europea ha formulato un parere su detta proposta<sup>46</sup>. A giudizio della Corte, la proposta non contribuisce sufficientemente a un'attuazione più armonizzata ed efficace dei servizi di coordinamento antifrode in tutti gli Stati membri, in quanto riguarda unicamente la cooperazione dei servizi con l'OLAF e non stabilisce con chiarezza le funzioni minime che detti servizi devono assolvere.

#### **Lo status dei casi di frode non è segnalato né seguito in modo appropriato**

**71** Al fine di monitorare lo status di un caso, potrebbe essere necessario consultare le parti competenti per la lotta antifrode estranee alle strutture di gestione e di controllo dei programmi operativi. La Corte ritiene che, in quanto strutture centrali di contatto con l'OLAF per la lotta antifrode, gli AFCOS dovrebbero disporre in qualsiasi momento di un quadro d'insieme dei casi di frode che coinvolgono fondi dell'UE. A tal fine, dovrebbero essere in grado di ottenere informazioni sullo status dei casi oggetto di indagine delle autorità competenti nel rispettivo Stato membro. Inoltre, dovrebbero disporre di statistiche sul numero e sullo stato di avanzamento dei casi oggetto di indagine, fatta salva la riservatezza dei procedimenti.

**72** In cinque degli Stati membri visitati dagli auditor della Corte, gli AFCOS non erano sufficientemente a conoscenza dello status dei casi segnalati alla Commissione. In Romania e in Ungheria gli auditor della Corte non hanno reperito alcun meccanismo formale di cooperazione sistematica tra le autorità di gestione, l'AFCOS e gli organi investigativi/le procure; pertanto, l'AFCOS non disponeva di un quadro d'insieme completo delle indagini in corso riguardanti progetti finanziati dall'UE. Ciò detto, l'AFCOS romeno contatta periodicamente le procure per ottenere informazioni sullo

---

la lotta antifrode (OLAF) per quanto riguarda la cooperazione con la Procura europea e l'efficacia delle indagini dell'OLAF, COM(2018) 338 *final*, 2018/0170 (COD).

<sup>45</sup> Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, "Valutazione dell'applicazione del regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013 [...]", COM(2017) 589 *final*.

<sup>46</sup> Parere n. 8/2018 sulla proposta della Commissione, del 23 maggio 2018, che modifica il regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013 relativo alle indagini svolte dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) per quanto riguarda la cooperazione con la Procura europea e l'efficacia delle indagini dell'OLAF; cfr. in particolare i paragrafi 16, 38 e 39.

stato delle indagini in corso delle quali è a conoscenza. Anche in Spagna, l'AFCOS adotta un approccio proattivo, chiedendo dati sulle indagini in corso. Ciononostante, non può garantire che le informazioni trasmesse alla Commissione siano aggiornate.

**73** Gli auditor della Corte hanno riscontrato problemi attinenti al coordinamento e allo scambio di informazioni in sei dei sette Stati membri. Inoltre, non sono stati in grado di riconciliare le informazioni registrate nell'IMS relativamente a casi di frode presunta ed accertata coinvolgenti fondi dell'UE con le informazioni in possesso delle varie autorità. Questa constatazione solleva dubbi circa l'attendibilità delle informazioni trasmesse alla Commissione. Gli Stati membri in questione non dispongono di alcuna banca dati centrale o di altra forma di dati statistici centralizzati che possa fornire un quadro d'insieme della natura e dello status dei casi di frode (cfr. paragrafo 48).

### **Spesso mancano meccanismi di coordinamento**

**74** La tutela degli interessi finanziari dell'UE al livello degli Stati membri non riguarda esclusivamente le autorità responsabili dell'esecuzione dei fondi per la politica di coesione o gli AFCOS. Fra gli altri soggetti interessati, vi sono organi investigativi/procure, autorità garanti della concorrenza, enti che si occupano di appalti pubblici e, a seconda del paese, alcune altre istituzioni. Gli Stati membri dovrebbero istituire appropriati meccanismi di coordinamento, in modo che i diversi attori possano scambiare informazioni sulle misure adottate e previste nonché sulle raccomandazioni formulate per conseguire miglioramenti.

**75** Invece, la maggior parte degli Stati membri visitati dagli auditor della Corte non dispone di meccanismi di coordinamento appropriati che coinvolgano tutti i soggetti competenti per la lotta contro le frodi a danno dei finanziamenti dell'UE per la politica di coesione.

**76** In Bulgaria, dove il 60 % dei casi esaminati dagli auditor della Corte erano stati chiusi o respinti dalla Procura, né l'AFCOS né le autorità di gestione analizzavano sistematicamente i motivi del rigetto. In Ungheria, l'AFCOS non dispone di un quadro d'insieme delle misure effettivamente attuate nell'ambito del processo di gestione antifrode, né dello status dei casi segnalati. L'AFCOS romeno espleta attività di coordinamento unicamente sulla base di accordi bilaterali con ciascuna delle autorità del programma, ma non vi è nessun meccanismo multilaterale di coordinamento che coinvolge tutti i portatori d'interessi. In Spagna, l'istituzione di un organismo incaricato

di assistere l'AFCOS coordinando tutti i soggetti coinvolti nella lotta antifrode è pendente dalla creazione dell'AFCOS nel 2016<sup>47</sup>.

**77** La Corte ha riscontrato un esempio di buona pratica in Lettonia (cfr. [riquadro 5](#)).

### **Riquadro 5**

#### **Coordinamento tra autorità di gestione e organi investigativi/procure**

In Lettonia, le autorità investigative hanno rifiutato di avviare indagini penali in una serie di casi individuati dall'autorità di gestione o dagli organismi intermedi delegati. Per analizzare i motivi di tali rifiuti e stabilire se fosse necessario modificare le pratiche di lavoro, l'AFCOS ha istituito un gruppo di lavoro inter-istituzionale comprendente dette autorità, il ministero della Giustizia, la polizia e la procura generale. Il gruppo di lavoro si riunisce adesso periodicamente per esaminare casi di presunta frode nell'esecuzione dei fondi per la Coesione.

---

<sup>47</sup> Il decreto reale che disciplina la composizione ed il funzionamento di tale organismo è stato infine adottato il 1° marzo 2019 e pubblicato il 19 marzo 2019.

## Conclusioni e raccomandazioni

**78** Tramite il presente audit, la Corte ha verificato se le autorità di gestione abbiano adempiuto in modo appropriato alle loro responsabilità in ogni fase del processo di gestione antifrode: prevenzione delle frodi, individuazione delle frodi e risposta alle stesse (compresi la segnalazione di frodi ed il recupero di fondi indebitamente erogati). A tal fine, la Corte ha verificato se le autorità di gestione abbiano:

- a) definito politiche antifrode, svolto un'approfondita valutazione dei rischi ed attuato adeguate misure preventive e di rilevazione;
- b) risposto in modo appropriato alle frodi individuate, in coordinamento con gli AFCOS e con altri organismi antifrode competenti.

**79** La conclusione generale della Corte è che, sebbene vi siano stati miglioramenti nel modo in cui le autorità di gestione individuano i rischi di frode e concepiscono misure preventive, esse devono rafforzare ulteriormente l'individuazione delle frodi, la risposta alle stesse ed il coordinamento.

### **In genere, le autorità di gestione non dispongono di una specifica politica antifrode**

**80** Le autorità di gestione raramente definiscono una formale politica antifrode o un analogo documento unico specificante le misure di prevenzione delle frodi, di individuazione delle stesse e di risposta (misure correttive e di perseguimento) concepite in seguito ad una valutazione dei rischi. La Corte ritiene che la definizione e la pubblicazione di una formale politica antifrode, sotto forma di un documento unico ed autonomo, sia essenziale per comunicare la volontà dell'autorità di gestione di combattere attivamente le frodi. Tale osservazione è particolarmente rilevante, dato che solo dieci Stati membri hanno adottato una strategia nazionale antifrode in applicazione della raccomandazione della Commissione. La Corte ritiene che l'assenza di disposizioni che impongano alle autorità di gestione di adottare politiche antifrode formali sia una carenza del quadro antifrode per il 2014-2020 (paragrafi [18-21](#)).

## Raccomandazione 1 – Elaborare strategie e politiche formali per lottare contro le frodi ai danni dei fondi dell'UE

---

- a) Gli Stati membri che non dispongono di una strategia nazionale antifrode dovrebbero elaborarne una (paragrafo 20 e nota 19). Tale strategia dovrebbe almeno:
- essere basata sulla valutazione dei rischi esistenti e coinvolgere nella preparazione i soggetti competenti in diversi ambiti (responsabili della gestione dei fondi UE, organismi competenti in materia di indagini sulle frodi e procure, ecc.);
  - definire misure concrete per la prevenzione e l'individuazione delle frodi, le indagini e l'azione giudiziaria, il recupero dei fondi e le sanzioni;
  - contenere disposizioni specifiche sul monitoraggio dell'attuazione delle misure antifrode e la misurazione dei risultati e
  - assegnare esplicitamente i compiti relativi all'attuazione, al monitoraggio, al coordinamento e alla valutazione comparativa delle misure antifrode.
- b) A meno che non esista una strategia sufficientemente dettagliata a livello nazionale, la Commissione dovrebbe chiedere alle autorità di gestione di adottare formalmente una politica o una dichiarazione antifrode per i PO posti sotto la loro responsabilità. Questa politica dovrebbe fungere da unica fonte di riferimento, specificando le strategie per lo sviluppo di una cultura antifrode, la ripartizione delle competenze nella lotta contro le frodi, i meccanismi per segnalare i sospetti casi di frode e le modalità con cui i diversi soggetti devono cooperare, in linea con il requisito 7 e gli orientamenti della Commissione.

**Termine ultimo: entro fine 2019**

**81** In linea con l'approccio alle frodi improntato alla tolleranza zero, e durante il processo di negoziazione e approvazione del RDC per il periodo 2021-2027, i legislatori dovrebbero valutare se rendere obbligatoria l'adozione di strategie o politiche antifrode nazionali.



## **Le autorità di gestione valutano sistematicamente i rischi di frode, ma questo processo potrebbe essere ulteriormente migliorato**

**82** In linea con le disposizioni del quadro di controllo 2014-2020, le autorità di gestione valutano ora sistematicamente i rischi di frode (basandosi in larga parte sugli orientamenti forniti dalla Commissione): ciò costituisce un miglioramento nella lotta antifrode (paragrafi **22** e **23**). Tuttavia, l'approccio adottato da alcune delle autorità di gestione visitate è ancora troppo meccanico e non include contributi aggiuntivi forniti da altri soggetti competenti, quali AFCOS o organi investigativi e procure.

**83** Le autorità di gestione in genere giungono alla conclusione che le misure antifrode esistenti sono sufficientemente buone per far fronte ai rischi di frode. La Corte ritiene che tale conclusione potrebbe essere troppo ottimistica (paragrafi **24-28**).

## **Raccomandazione 2 – Eseguire valutazioni dei rischi di frode più robuste coinvolgendo nel processo i soggetti esterni interessati**

---

Le autorità di gestione, in particolare quelle responsabili dei programmi che presentano rischi particolarmente elevati e alti volumi finanziari, dovrebbero cercare di coinvolgere soggetti esterni interessati, di provata esperienza nella lotta alle frodi (ad esempio, rappresentanti delle procure) nella valutazione dei rischi e dell'idoneità delle misure antifrode esistenti.

**Termine ultimo: entro fine 2019**

## **Le autorità di gestione hanno migliorato le misure di prevenzione delle frodi, ma non hanno compiuto alcun progresso sostanziale verso l'individuazione proattiva delle frodi**

**84** Le misure antifrode aggiuntive per il periodo 2014-2020 sono sostanzialmente incentrate sulle azioni preventive, che sono più complete di quelle poste in essere per il 2007-2013 (paragrafi **29-32**).

**85** Tuttavia, le misure di individuazione delle frodi per il 2014-2020 rimangono in buona misura le stesse del 2007-2013, concepite nell'ambito di un quadro di controllo più debole (paragrafi **33-35**). Le autorità di gestione non utilizzano a sufficienza l'analisi dei dati per individuare le frodi e la maggior parte degli Stati membri visitati dagli auditor della Corte non utilizzava lo strumento Arachne sfruttandone il pieno potenziale (paragrafi **36-38**).

**86** Le autorità di gestione non hanno compiuto significativi progressi nell'individuazione "proattiva" delle frodi, ad esempio controllando in modo specifico se vi sia turbativa d'asta negli appalti pubblici (paragrafo 33). Sebbene le autorità di gestione ritengano che le *hotline* antifrode e i meccanismi per ricevere le segnalazioni di informatori costituiscano metodi molto efficaci di individuazione delle frodi, meno della metà di quelle che hanno risposto al questionario della Corte li usa effettivamente (paragrafi 34 e 35).

**87** Per di più, non è possibile valutare l'efficacia delle misure di prevenzione o di individuazione delle frodi, in quanto le autorità di gestione non dispongono di procedure per monitorarne l'applicazione e valutarne l'efficacia (paragrafi 40 e 41).

### **Raccomandazione 3 – Migliorare le misure di individuazione delle frodi, generalizzando l'uso delle tecniche di analisi dei dati e promuovendo l'uso di altri metodi di individuazione delle frodi "proattivi"**

---

- a) Le autorità di gestione che non utilizzano attualmente gli strumenti di analisi dei dati sulle frodi, in particolare Arachne, dovrebbero adottarli, date le potenzialità che offrono nell'individuare i rischi di frode in modo sistematico e efficiente in termini di costi;
- b) la Commissione, nell'esercizio della sua funzione di vigilanza nell'ambito della gestione concorrente, dovrebbe promuovere attivamente il ricorso a metodi "proattivi" e ad altri nuovi metodi di individuazione delle frodi divulgando periodicamente esempi specifici di migliori pratiche e,
- c) in cooperazione con gli AFCOS, la Commissione dovrebbe definire meccanismi minimi di monitoraggio e di valutazione dell'attuazione e dell'efficacia delle misure di prevenzione e di individuazione delle frodi.

**Termine ultimo: entro fine 2021**

**88** Durante il processo di negoziazione ed approvazione del RDC per il periodo 2021-2027, i legislatori dovrebbero valutare se rendere obbligatorio l'uso di adeguati strumenti di analisi dei dati (ad esempio, Arachne) per il periodo di programmazione 2021-2027, al fine di migliorare l'efficacia dell'individuazione delle frodi a un costo relativamente modesto.

## Le autorità di gestione dichiarano un numero di casi di frode inferiore alla realtà ai fini delle relazioni TIF e non li segnalano agli organi investigativi e alle procure

**89** Per quanto riguarda la risposta alle frodi, la Corte ha rilevato che le autorità di gestione dichiarano le frodi in misura inferiore alla realtà e che ciò incide sull'affidabilità dei tassi di individuazione delle frodi pubblicati nelle relazioni TIF (paragrafi **48-57**). Diverse autorità di gestione inoltre non comunicano in modo sistematico le presunte frodi agli organi investigativi/alle procure (paragrafi **58-60**). La Corte ha riscontrato che le autorità di gestione si focalizzano sul ritiro dei fondi UE e che non sempre recuperano gli importi fraudolentemente sottratti dagli autori della frode; inoltre, le autorità di gestione non comminano ammende o sanzioni dissuasive (paragrafi **61** e **62**). Le autorità di gestione non valutano neanche in modo soddisfacente le possibili implicazioni trasversali dei casi di frode presunta (paragrafi **63** e **64**; **riquadro 4**). Tutti questi aspetti limitano drasticamente l'effetto deterrente delle indagini sulle frodi.

## Raccomandazione 4 – Monitorare i meccanismi di risposta alle frodi per far sì che siano applicati in modo uniforme

---

- a) La Commissione dovrebbe stabilire precisi obblighi di segnalazione delle frodi in capo agli organismi degli Stati membri in generale e alle autorità di gestione in particolare. Detti obblighi dovrebbero basarsi sull'interpretazione standard data dalla nuova direttiva PIF alla "frode lesiva degli interessi finanziari dell'UE";
- b) la Commissione dovrebbe richiedere alle autorità di gestione di valutare sistematicamente le implicazioni trasversali delle presunte frodi per i propri sistemi di gestione e di controllo e
- c) la Commissione dovrebbe esortare le autorità di gestione a comunicare tutte le presunte frodi agli organi investigativi o alle procure.
- d) Per una deterrenza efficace, le autorità di gestione dovrebbero adottare misure proporzionate per recuperare i fondi pubblici presso gli autori delle frodi e non solo decertificare la spesa finanziata dall'UE.

**Termine ultimo: entro fine 2019**

**90** Durante i negoziati per il RDC per il periodo di programmazione 2021-2027, i legislatori potrebbero valutare l'introduzione di specifiche sanzioni ed ammende per i responsabili di frodi lesive degli interessi finanziari dell'UE. In particolare, come in altri

settori di intervento, queste misure potrebbero includere una specifica sanzione finanziaria variabile in funzione dell'impatto finanziario dell'irregolarità, o un meccanismo volto ad escludere gli autori delle frodi dai finanziamenti UE per un dato numero di anni.

### **La lotta antifrode è indebolita dall'insufficiente definizione delle funzioni degli AFCOS nel regolamento e dallo scarso coordinamento tra organismi degli Stati membri**

**91** Per quanto riguarda il coordinamento delle attività antifrode, la Corte ha rilevato notevoli variazioni tra gli AFCOS in termini di organizzazione e di risorse (paragrafi 66-70). Al riguardo, la proposta di modifica del regolamento OLAF presentata dalla Commissione non fornisce sufficiente chiarezza sulle funzioni minime di un AFCOS. Lo status dei casi di frode non è segnalato né seguito in modo appropriato (paragrafi 71-73), in quanto gli AFCOS non hanno sempre accesso ad informazioni sullo status dei casi di frode oggetto di indagine. La frequente mancanza di coordinamento incide negativamente sull'efficacia della lotta antifrode (paragrafi 74-78).

### **Raccomandazione 5 – Sostenere l'espansione della funzione degli AFCOS per migliorare il coordinamento**

---

La Commissione dovrebbe esortare gli Stati membri ad ampliare il ruolo degli AFCOS in materia di coordinamento con le autorità di gestione e di contatto con tutti gli organismi nazionali incaricati di indagare sulle e di perseguire le frodi presunte.

**Termine ultimo: entro fine 2019**

**92** Pur rispettando il diritto degli Stati membri alla flessibilità nel definire ed organizzare le proprie attività di contrasto alle frodi conformemente al principio di sussidiarietà, i colegislatori dell'UE potrebbero valutare la possibilità di stabilire funzioni minime di un AFCOS. Ciò potrebbe avvenire, ad esempio, nel quadro del processo legislativo in corso per la modifica del regolamento OLAF, al fine di attribuire agli AFCOS un effettivo ruolo di coordinamento. Le funzioni di un AFCOS potrebbero almeno includere:

- il coordinamento tra le autorità di gestione (e le altre autorità del programma) e altri organismi degli Stati membri che prendono parte alla lotta antifrode, in particolare organi investigativi e le procure;

- il monitoraggio dello status dei singoli casi e la comunicazione alla Commissione del seguito dato dalla competente autorità di gestione, rispettando la riservatezza delle indagini in corso;
- la certificazione annuale della completezza, attendibilità, correttezza e aggiornamento delle informazioni registrate nell'IMS in vista della preparazione delle relazioni TIF da parte della Commissione.

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione II, presieduta da Iliana IVANOVA, Membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo, nella riunione del 27 marzo 2019.

Per la Corte dei conti europea

Klaus-Heiner LEHNE  
*Presidente*

# Acronimi e abbreviazioni

**AFCOS:** servizio di coordinamento antifrode

**FDR:** tasso di individuazione delle frodi

**FESR:** Fondo europeo di sviluppo regionale

**FRA:** valutazione del rischio di frode (*Fraud Risk Assessment*)

**FSE:** Fondo sociale europeo

**IMS:** sistema di gestione delle irregolarità

**OLAF:** Ufficio europeo per la lotta antifrode (*Office européen de lutte antifraude*)

**PO:** programma operativo

**RDC:** regolamento recante disposizioni comuni

## Glossario

**Arachne:** è uno strumento informatico di *scoring* del rischio per il FESR, l'FC e l'FSE, realizzato dalla Commissione (DG EMPL e DG REGIO) e messo gratuitamente a disposizione delle autorità nazionali in cambio dei dati di gestione.

**Autorità del programma:** organismi dello Stato membro incaricati di gestire e monitorare l'attuazione dei programmi operativi finanziati dai fondi SIE. Ve ne sono tre tipi: autorità di gestione (spesso coadiuvate da organismi intermedi), autorità di certificazione e autorità di audit.

- Alle autorità di gestione (AdG) spetta la gestione complessiva di ciascun programma operativo. Sono spesso coadiuvate da organismi intermedi delegati. Fra i loro compiti figurano la selezione delle operazioni ammissibili e lo svolgimento del controllo finanziario su dette operazioni. Le AdG sono le principali autorità responsabili dell'istituzione di misure antifrode.
- Alle autorità di certificazione (AdC) spetta preparare i conti annuali e certificarne la completezza e l'esattezza. Sono anche responsabili per la presentazione delle domande di pagamento alla Commissione. Le AdC possono espletare controlli che risultano nell'individuazione di frodi presunte.
- Le autorità di audit (AA) sono organismi indipendenti, nazionali o regionali, incaricati di stabilire se i conti annuali presentati dalle autorità di certificazione forniscano o meno una immagine fedele ed esatta, se le spese dichiarate alla Commissione siano legittime e regolari e se i sistemi di controlli dei PO funzionino in modo appropriato. Le AA possono esaminare misure antifrode poste in essere dalle AdG espletando audit dei sistemi e possono inoltre individuare frodi presunte attraverso i propri audit delle operazioni.

**COCOLAF:** comitato consultivo per il coordinamento della lotta contro le frodi istituito dalla decisione 94/140/CE della Commissione del 23 febbraio 1994. Il comitato coordina l'attività degli Stati membri e della Commissione europea nella lotta contro le frodi che ledono gli interessi finanziari della Comunità.

Il COCOLAF sovrintende una serie di altri gruppi, che si occupano di questioni specifiche:

gruppo di prevenzione delle frodi;  
 gruppo di segnalazione e analisi delle irregolarità fraudolente e di altra natura;  
 gruppo sul servizio di coordinamento antifrode (AFCOS) e  
 la rete di comunicatori antifrode dell'OLAF (OAFCN).

**Deterrenza in materia di frode:** presunto impatto delle politiche e misure antifrode sulla riduzione della probabilità che una persona fisica o giuridica agisca in maniera fraudolenta.

**EGESIF:** gruppo di esperti sui Fondi strutturali e di investimento europei che assiste la Commissione in relazione all'attuazione della normativa disciplinante la politica di coesione dell'UE e al coordinamento e allo scambio di informazioni tra le autorità degli Stati membri.

L'EGESIF discute e approva orientamenti specifici su una serie di argomenti relativi all'attuazione dei finanziamenti per la coesione. Sebbene tali orientamenti non siano giuridicamente vincolanti, sono generalmente utilizzati dalla Commissione per valutare il lavoro delle autorità degli Stati membri. Nel periodo di programmazione 2007-2013, il gruppo di esperti era denominato COCOF.

**Frode accertata:** irregolarità che è stata giudicata costituire "frode" da una sentenza penale definitiva.

**Frode presunta:** un'irregolarità che determina l'avvio, a livello nazionale, di un procedimento amministrativo o giudiziario volto a determinare se l'atto (o l'omissione) era intenzionale.

**Irregolarità segnalate come fraudolente:** termine utilizzato dalla Commissione nel contesto delle relazioni TIF annuali per distinguere i casi di frode presunta e di frode accertata segnalati dagli Stati membri da irregolarità non ritenute intenzionali.

**Irregolarità:** azione o omissione che viola le norme dell'UE (o le norme nazionali relative alla sua applicazione) avente un impatto potenzialmente pregiudizievole sugli interessi finanziari dell'UE. Gli Stati membri comunicano alla Commissione le irregolarità superiori ai 10 000 euro.

**Politica antifrode:** strumento utilizzato da un'organizzazione per dimostrare la propria determinazione nel combattere e fronteggiare la frode. Dovrebbe prevedere:

- strategie per lo sviluppo di una cultura antifrode;
- assegnazione delle responsabilità nella lotta alla frode;
- meccanismi di segnalazione di presunte frodi;
- cooperazione tra i vari soggetti.

Tale politica dovrebbe essere messa in rilievo in seno all'organizzazione (divulgata a tutto il nuovo personale, anche sull'Intranet) e a tutto il personale dovrebbe essere



chiaro che è attuata in modo attivo, con regolari aggiornamenti su questioni connesse alle frodi e relazioni sui risultati delle indagini sulle frodi. (Fonte: EGESIF\_14-0021-00, sezione 4.1 e allegato 3)

**Primo atto di accertamento amministrativo o giudiziario (PACA):** prima valutazione scritta stilata da un'autorità competente, amministrativa o giudiziaria, che in base a fatti specifici accerta l'esistenza di una violazione, intenzionale o meno, che potrebbe essere lesiva del bilancio dell'UE.

**Servizio di coordinamento antifrode (AFCOS):** organismo designato da ciascuno Stato membro, secondo quanto disposto dal regolamento OLAF, per agevolare la cooperazione e lo scambio di informazioni con l'OLAF.

**Sistema di gestione delle irregolarità (IMS):** applicazione di rete utilizzata dagli Stati membri per la segnalazione di irregolarità (fraudolente o non-fraudolente) nel campo della gestione concorrente.

**TIF:** riguardante la tutela degli interessi finanziari dell'UE. Dal francese *protection des intérêts financiers*.

**Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF):** dipartimento della Commissione incaricato di lottare contro le frodi lesive degli interessi finanziari dell'UE. Ha il compito di definire e coordinare le politiche antifrode dell'UE e di condurre indagini in materia di frode o corruzione riguardanti fondi dell'UE (entrate e spese) e/o funzionari dell'UE.

## **RISPOSTE DELLA COMMISSIONE ALLA RELAZIONE SPECIALE DELLA CORTE DEI CONTI EUROPEA**

### **"LA LOTTA ALLE FRODI NELLA SPESA UE PER LA COESIONE: LE AUTORITÀ DI GESTIONE DEVONO POTENZIARE LE ATTIVITÀ DI INDIVIDUAZIONE, RISPOSTA E COORDINAMENTO"**

#### **SINTESI**

III. La Commissione ha fatto eseguire uno studio esterno dal titolo "*Preventing fraud and corruption in the European Structural and Investment Funds – taking stock of practices in the EU Member States*<sup>1</sup>" (Prevenire la frode e la corruzione nei Fondi strutturali e di investimento europei: bilancio delle pratiche adottate negli Stati membri dell'UE) allo scopo di valutare la situazione in materia di misure antifrode efficaci e proporzionate. Lo studio è stato pubblicato a novembre del 2018.

Tale studio, basato sull'analisi di 50 programmi, ha concluso che nel periodo 2014-2020 gli sforzi compiuti per contrastare le frodi sono stati più formalizzati e sistematici. La stragrande maggioranza delle autorità di gestione ha utilizzato lo strumento di valutazione dei rischi fornito dalla Commissione negli orientamenti del 2014. Il processo di valutazione dei rischi di frode è uno degli esempi che dimostrano come gli sforzi compiuti per fronteggiare le frodi siano diventati più formalizzati. Lo studio evidenzia che l'esecuzione di questo processo con un elenco di controlli raccomandati dalla Commissione ha contribuito a far sì che alcune autorità adottassero nuovi controlli a fini di individuazione o migliorassero i controlli esistenti. Ad esempio,

- esistenza di una "commissione di esperti in materia di gare" alla quale gli offerenti possono rivolgersi qualora notino vizi nella procedura;
- bilanci di previsione predefiniti attraverso ricerche di mercato, non divulgati (manipolazione degli appalti pubblici);
- utilizzo di strumenti informatici per l'individuazione di domande doppie (manipolazione dei costi e della qualità);
- collaborazione con le autorità responsabili degli appalti pubblici o con le autorità garanti della concorrenza (offerte collusive);
- meccanismo di denuncia per i beneficiari.

La Commissione ha predisposto e promuove attivamente l'utilizzo di uno strumento di estrazione dei dati (Arachne), che essa mette a disposizione degli Stati membri a titolo gratuito. Questo strumento è attualmente utilizzato da 165 programmi per migliorare l'individuazione degli indicatori di allarme (*red flags*).

IV. La Commissione ha più volte evidenziato nelle sue relazioni annuali sulla tutela degli interessi finanziari dell'UE (relazioni PIF) la possibilità concreta di scarsa segnalazione da parte di alcuni Stati membri. La Commissione continua a sviluppare l'IMS e fornisce agli Stati membri orientamenti in materia di comunicazione al fine di attenuare tali rischi. Inoltre i tassi di individuazione delle frodi e la relativa analisi pluriennale sono stati concepiti tenendo conto di tali carenze.

Nel quadro della sua strategia antifrode riveduta (*Commission Anti-Fraud Strategy - CAFS*), la Commissione mira a rafforzare la propria analisi sulla base di elementi aggiuntivi, in particolare

---

<sup>1</sup> Consultabile al seguente indirizzo: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/information/publications/studies/2018/study-on-the-implementation-of-article-125-4-c-of-the-regulation-eu-no-1303-2013-laying-down-the-common-provisions-on-the-european-structural-and-investment-fund-in-member-states](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/studies/2018/study-on-the-implementation-of-article-125-4-c-of-the-regulation-eu-no-1303-2013-laying-down-the-common-provisions-on-the-european-structural-and-investment-fund-in-member-states).

elaborando profili per paese nell'intento di comprendere meglio le differenze riscontrate nelle attività di individuazione e segnalazione dei vari Stati membri.

V.

Primo trattino: la Commissione sostiene appieno l'adozione di strategie nazionali antifrode da parte degli Stati membri e a tale scopo ha elaborato, sotto l'egida del comitato consultivo per il coordinamento nel settore della lotta contro le frodi (COCOLAF), orientamenti sulle strategie nazionali antifrode. La Commissione si rallegra del fatto che dieci Stati membri abbiano già provveduto in tal senso. Attraverso i suoi orientamenti la Commissione ha inoltre raccomandato alle autorità di gestione di adottare dichiarazioni in materia di politica antifrode.

La Commissione continuerà a incoraggiare l'adozione delle strategie nazionali antifrode (*national anti-fraud strategies*, NAFS) da parte degli Stati membri e a fornire loro assistenza a tale riguardo. Tuttavia non dispone di una base giuridica per imporre a ciascuna autorità di gestione l'obbligo di adottare una politica antifrode formale a sé stante a livello di PO. Ciononostante, la Commissione ha raccomandato alle autorità di gestione di pubblicare una dichiarazione in materia di politica antifrode e ha proposto orientamenti a riguardo.

Secondo trattino: la Commissione sostiene e promuove la cooperazione tra le autorità responsabili dei fondi di coesione e altri importanti soggetti nazionali che si occupano di lotta antifrode in generale e continuerà il suo impegno in tal senso, in particolare per i programmi che presentano rischi particolarmente elevati o che comportano elevati volumi finanziari, conformemente al principio di proporzionalità.

Terzo trattino: la Commissione ha già pubblicato orientamenti esaustivi per gli Stati membri riguardanti le misure di prevenzione e individuazione delle frodi. La Commissione sostiene e continuerà a promuovere attivamente l'utilizzo, da parte delle autorità responsabili dei programmi, di qualsiasi strumento di estrazione dei dati, compreso, in particolare, Arachne. La Commissione ha sviluppato il sistema Arachne appunto per rispondere alle esigenze delle autorità responsabili dei programmi nel quadro della politica di coesione e mette tale strumento a disposizione degli Stati membri a titolo gratuito.

Quarto trattino: in linea con le disposizioni del regolamento recante disposizioni comuni (RDC), la Commissione provvederà a verificare l'attuazione delle misure antifrode che gli Stati membri devono adottare a livello di programmi operativi (PO). Inoltre la Commissione, nel quadro della sua strategia antifrode riveduta, sta elaborando profili per paese sulle capacità antifrode degli Stati membri in relazione, ad esempio, alle attività di prevenzione e individuazione. Questi profili per paese contribuiranno a valutare meglio l'attuazione delle misure di prevenzione e individuazione delle frodi. Tuttavia misurare l'efficacia dei metodi di prevenzione e individuazione delle frodi è un compito arduo e complesso, in quanto sulla frode incide un'ampia gamma di fattori esogeni, che non sono tutti legati a settori specifici.

Quinto trattino: la Commissione continuerà a esortare gli Stati membri a rafforzare il ruolo di coordinamento dei servizi di coordinamento antifrode (AFCOS), in particolare attraverso l'ampliamento della loro rete.

VI.

La Commissione valuterà attentamente qualunque modifica di questo tipo presentata dai colegislatori.

VII. La Commissione concorda con la Corte sull'importanza di garantire l'efficacia degli AFCOS e potrebbe sostenere una definizione più chiara delle loro funzioni. La proposta della Commissione di modificare il regolamento OLAF rappresenta già un notevole miglioramento rispetto alla situazione attuale, in quanto gli AFCOS dovrebbero garantire che l'OLAF riceva assistenza indipendentemente

dalla modalità con cui l'assistenza è prestata (ossia direttamente da parte dell'AFCOS oppure da un'autorità diversa che agisca su richiesta dell'AFCOS).

## **INTRODUZIONE**

05. Il regolamento recante disposizioni comuni per il periodo di programmazione 2014-2020 ha introdotto per la prima volta l'obbligo di adottare un approccio basato sul rischio e di istituire misure antifrode efficaci e proporzionate a livello del programma operativo. Si tratta di un importante passo verso una migliore gestione finanziaria e la tutela del bilancio dell'UE.

07. La piattaforma di informazione antifrode cui la Corte fa riferimento è il sistema di informazione antifrode dell'OLAF (*Anti-Fraud Information System*, AFIS).

### Risposta della Commissione ai paragrafi 08 e 09:

La percentuale delle presunte frodi e delle irregolarità non fraudolente segnalate dalle autorità degli Stati membri nell'ambito della politica di coesione può essere interpretata come dovuta a una maggiore capacità di individuazione e segnalazione delle irregolarità, comprese le frodi potenziali, da parte degli Stati membri alla Commissione. L'incidenza finanziaria varia notevolmente tra gli Stati membri e da un anno all'altro.

Nelle relazioni PIF la Commissione ha periodicamente e costantemente osservato che ciò potrebbe essere dovuto al fatto che i progetti finanziati in particolare nell'ambito del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e del Fondo di coesione (FC) possono comportare importi assai ingenti rispetto ad altri settori di intervento.

10. Per quanto riguarda la Slovacchia l'elevato tasso di individuazione delle frodi per il periodo 2007-2013 è dovuto, almeno in parte, ad alcuni casi (4) segnalati nel 2017 per i quali gli importi finanziari in causa erano eccezionalmente elevati.

## **OSSERVAZIONI**

### Risposta della Commissione ai paragrafi 18 e 19:

La Commissione sostiene pienamente l'adozione, da parte degli Stati membri, di strategie nazionali antifrode attraverso le quali gli Stati membri comunichino ai beneficiari e al pubblico in che modo intendono combattere la frode. Si osserva che gli Stati membri non hanno l'obbligo giuridico di adottare una strategia nazionale antifrode. Ciononostante dieci Stati membri hanno adottato una strategia nazionale antifrode, mentre uno Stato membro sta aggiornando la strategia esistente (cfr. la relazione PIF 2017).

La nota orientativa della Commissione sulla valutazione dei rischi di frode e sulle misure antifrode efficaci e proporzionate (EGESIF 14-0021 del 16 giugno 2014), destinata agli Stati membri e alle autorità responsabili dei programmi, comprende un modello facoltativo di dichiarazione in materia di politica antifrode a livello di programma.

Tale dichiarazione ha lo scopo di comunicare ai beneficiari e al pubblico che è applicato il principio della tolleranza zero nei confronti della frode e di illustrare in che modo le autorità di gestione intendono combattere le frodi.

Inoltre al fine di sensibilizzare al problema delle frodi e della corruzione e di assistere le autorità di gestione nella lotta contro la frode, nel periodo 2014-2015 la Commissione ha organizzato negli Stati membri, in collaborazione con Transparency International, vari seminari sul tema della lotta contro la frode e la corruzione.

La Commissione rinvia inoltre ai suoi orientamenti sulla metodologia per la valutazione dei requisiti fondamentali (RF) dei sistemi di gestione e di controllo, con particolare riferimento al criterio di valutazione 7.3 in relazione all'RF 7, "Misure antifrode efficaci e proporzionate". Sebbene tale RF si riferisca non a una politica antifrode in quanto tale bensì alla necessità di

effettuare un'autovalutazione che conduca a controlli mirati, esso aggiunge altri aspetti rispetto alla valutazione dei rischi di frode individuati e chiarisce quale dovrebbe essere la posizione delle autorità responsabili dei programmi nella lotta contro le frodi.

#### Risposta della Commissione ai paragrafi 20 e 21:

In primo luogo la Commissione ritiene che gli Stati membri abbiano adottato una serie di misure per attuare gli orientamenti e assolvere i propri obblighi derivanti dal regolamento. Una delle conclusioni dello studio esterno sulle misure antifrode negli Stati membri richiesto dalla Commissione è che gli sforzi profusi dalla Commissione per combattere la frode e la corruzione hanno favorito una serie di cambiamenti a livello degli Stati membri e hanno determinato un approccio più strutturato e sistematico. In particolare l'esecuzione della valutazione dei rischi di frode secondo i criteri enunciati nel modello ha contribuito a porre maggiormente l'accento sui rischi di frode e di corruzione e ha creato un chiaro nesso tra i rischi individuati e le specifiche misure di attenuazione (studio esterno citato, pag. 49).

In secondo luogo, proprio le carenze relative al requisito fondamentale 7 abbinate a quelle relative ad altri requisiti fondamentali non essenziali possono essere definite come "carenze gravi a livello del sistema di gestione e di controllo complessivo" e pertanto possono determinare interruzioni del termine di pagamento o l'applicazione di una rettifica finanziaria. In tale contesto il requisito fondamentale 4 "*Verifiche di gestione adeguate*" e il requisito fondamentale 16 "*Audit adeguati delle operazioni*" fungono da controlli per l'attenuazione del rischio, in quanto consentono di individuare potenziali casi di frode. La non conformità di uno degli aspetti del sistema di gestione e di controllo associata all'incidenza finanziaria sulla legittimità e regolarità dell'operazione o delle operazioni sottostanti conduce all'interruzione del pagamento o all'applicazione di rettifiche finanziarie da parte della Commissione. La Commissione ritiene pertanto che il quadro giuridico 2014-2020 sia stato chiaramente rafforzato con l'introduzione dell'obbligo di istituire misure antifrode efficaci e proporzionate, sebbene non vi sia l'obbligo giuridico di adottare politiche antifrode formali.

Le condizioni abilitanti sono meno numerose e maggiormente incentrate sugli obiettivi specifici del fondo in questione. Una volta soddisfatte, esse sono intese a porre le autorità degli Stati membri in condizione di avviare l'attuazione del fondi. Le misure antifrode sono volte a ridurre al minimo i rischi e devono essere riesaminate periodicamente. Pertanto non sono adatte ad essere incluse nelle condizioni abilitanti.

#### Risposta della Commissione ai paragrafi da 22 a 23bis:

Lo strumento pratico della Commissione per la valutazione dei rischi di frode menzionato dalla Corte consente un approccio uniforme alla valutazione dei rischi in tutti gli Stati membri per tutti i programmi.

Lo studio esterno sulle misure antifrode a cui accenna la Corte ha confermato che le autorità di gestione ora valutano i rischi di frode in linea con i requisiti previsti dal quadro di controllo 2014-2020, stabiliscono in che misura i controlli interni esistenti sono pronti a fronteggiare i rischi associati ai vari scenari di frode e individuano gli ambiti in cui sono necessari controlli supplementari. Nuovi requisiti hanno determinato un approccio più strutturato alla valutazione dei rischi di frode.

La Commissione ha inoltre illustrato concretamente l'utilizzo dello strumento di valutazione dei rischi da essa raccomandato nel corso di seminari di sensibilizzazione in materia di lotta contro la frode/la corruzione, che si sono svolti nel periodo 2014-2015 e hanno interessato quindici Stati membri (BG, RO, IT, SK, CZ, HR, LV, HU, MT, SI, LT, ES, PL, PT, EE). Inoltre nel 2015 lo strumento è stato presentato a tutti gli Stati membri nell'ambito della formazione sul sistema di gestione delle irregolarità (IMS). La Commissione condivide la conclusione della Corte secondo cui gli Stati membri hanno utilizzato il modello di valutazione elaborato dalla Commissione.

La Commissione continuerà a sostenere le autorità degli Stati membri nei loro sforzi volti a migliorare la capacità amministrativa nella lotta contro le frodi. Per il momento sono in programma un nuovo modulo di formazione destinato ad esperti (in collaborazione con l'EIPA) dal titolo *Identifying and preventing fraud and corruption in ESI funds 2014-2020* (Individuazione e prevenzione delle frodi e della corruzione nei fondi SIE 2014-2020) e uno studio di follow-up, che si baserà sui risultati dello studio di valutazione.

#### Risposta della Commissione ai paragrafi 24 e 25:

La Commissione è del parere che le autorità di gestione adottino in generale un approccio più proattivo alla valutazione dei rischi di frode.

Il punto di vista della Commissione è confermato dallo studio esterno, da cui è emerso che nella maggioranza dei PO (40) le autorità hanno adottato un approccio attivo nell'elaborare le rispettive valutazioni dei rischi di frode e che la stragrande maggioranza delle valutazioni dei rischi di frode basate sul modello della Commissione (76%) era stata compilata in maniera esaustiva, mentre il 14% risultava compilato solo in parte e l'8% conteneva soltanto informazioni di base. Le due valutazioni dei rischi di frode più lacunose per quanto riguarda le informazioni presentate riguardavano i PO nei quali era stato adottato l'approccio passivo. Lo studio conclude inoltre che alcune autorità hanno esteso la portata delle autovalutazioni dei rischi di frode ad altre forme di rischi, mentre altre AG hanno fornito informazioni più dettagliate nelle rispettive valutazioni. Le autorità di gestione, inoltre, rilevano che il proprio personale è più consapevole riguardo all'importanza della valutazione dei rischi di frode e segnalano un miglioramento dei sistemi informatici utilizzati per prevenire e individuare le frodi.

Conformemente agli orientamenti della Commissione, il processo antifrode inizia da un'autovalutazione basata sulla conoscenza che le autorità di gestione hanno dell'ambiente e dei relativi rischi di frode specifici, nonché su meccanismi di frode noti e ricorrenti. La Commissione raccomanda alla squadra incaricata dell'autovalutazione di far sì che i soggetti maggiormente interessati prendano parte al processo, coinvolgendo ad esempio diversi dipartimenti dell'autorità di gestione (AG) nonché l'autorità di certificazione (AC) e gli organismi di attuazione (OA). La possibilità di coinvolgere gli AFCOS o altri organismi specializzati è a discrezione delle autorità di gestione (sezione 3.2). L'autorità di audit (AA) svolgerà l'audit del processo senza assumere alcun ruolo diretto. Per quanto riguarda la valutazione dei rischi di frode, lo studio esterno conferma inoltre che il coinvolgimento di varie autorità nelle attività antifrode (AG, OA, AA, AC, AFCOS e autorità preposte all'applicazione della legge) determina un migliore coordinamento delle attività antifrode e riduce i rischi di frode.

26. La valutazione dei rischi di frode è un esercizio costante, che deve essere affinato e riveduto nel corso dell'attuazione del programma.

Primo trattino: il modello di affidabilità 2014-2020 si basa sulla supervisione dell'autorità di gestione da parte dell'autorità di audit attraverso audit dei sistemi e audit delle operazioni; ciò conduce alla valutazione di ciascun requisito fondamentale dei sistemi di gestione e di controllo, compreso il requisito fondamentale RF 7 che si riferisce specificamente alle misure antifrode. Nel caso bulgaro l'autorità di audit ha rilevato alcuni rischi di frode e l'autorità di gestione competente ha attuato opportuni interventi per rimediare alla situazione. Il sistema, nel suo complesso, è dunque riuscito a garantire l'adozione di misure antifrode più incisive.

Secondo trattino: la Commissione intende sondare la possibilità di avviare iniziative di sensibilizzazione presso le autorità francesi e di attuare interventi per migliorare la valutazione presso le autorità di gestione e le autorità di audit interessate nell'ambito delle rispettive riunioni annuali.

Terzo trattino: l'esempio spagnolo dimostra che l'autorità di gestione prende sul serio i propri compiti in relazione alle misure antifrode e alla supervisione degli organismi intermedi. Attraverso la valutazione commissionata, l'autorità di gestione ha potuto raccomandare azioni volte a rimediare alle carenze individuate, a cui ha dato seguito la sezione di audit interno dell'autorità di gestione.

Quinto trattino: i servizi della Commissione hanno rivolto all'Ungheria raccomandazioni di audit volte a migliorare le misure antifrode adottate dalle autorità ungheresi. Ad esempio le autorità di gestione ungheresi dovrebbero garantire che le procedure di verifica nelle fasi di selezione e di verifica della gestione comprendano misure antifrode proporzionate, compreso l'adattamento del sottosistema informatico.

Pertanto la Commissione si attende un miglioramento della valutazione dei rischi in Ungheria.

27. Occorre rilevare che gli Stati membri dovrebbero istituire misure antifrode tenendo conto del principio di proporzionalità. Tali misure possono sempre essere migliorate sulla base dei casi di frode rilevati e dei nuovi rischi individuati ma dovrebbero rimanere proporzionate al rischio individuato.

Lo studio di valutazione esterno ha concluso che le misure antifrode istituite sono in genere proporzionate ai rischi individuati, anche quando si tenga conto del fatto che alcune autorità potrebbero sottovalutare i rischi nelle proprie autovalutazioni. In risposta ai rischi individuati le autorità di gestione, inoltre, hanno proposto misure di attenuazione dei rischi che esse hanno elaborato in maniera autonoma al di là di quanto proposto dalla Commissione; ciò indica che è stata condotta una riflessione sul modo ottimale per fronteggiare i rischi.

29. La Commissione raccomanda alle autorità di gestione di adottare un approccio proattivo, strutturato e mirato per la gestione dei rischi di frode. In linea con il principio di proporzionalità integrato nelle disposizioni normative, le misure basate sul rischio devono essere anche efficienti sul piano dei costi.

#### Risposta della Commissione ai paragrafi da 30 a 32:

Secondo gli orientamenti della Commissione sulla valutazione dei rischi di frode e sulle misure antifrode efficaci e proporzionate, nella maggior parte dei casi i meccanismi di prevenzione sono incentrati sull'attuazione di un solido sistema di controlli interni, affiancato da una valutazione dei rischi di frode proattiva, strutturata e mirata. Inoltre anche attività di ampio respiro nell'ambito della formazione e della sensibilizzazione e lo sviluppo di una cultura "etica" (codice di condotta, dichiarazioni d'intenti) nonché una chiara attribuzione delle responsabilità (per l'istituzione di un sistema di gestione e di controllo efficace nella lotta contro la frode) possono essere molto utili per combattere le frodi e ridurre la possibilità che una frode venga commessa. Oltre a quanto esposto sopra, la Commissione propone anche altre misure di attenuazione per settori specifici (conflitto di interesse, appalti pubblici, doppio finanziamento) che, secondo lo studio esterno, quasi tutte le autorità degli Stati membri incluse nel campione utilizzano nei loro meccanismi di prevenzione delle frodi. Lo studio ha inoltre concluso che alcuni Stati membri, oltre ad utilizzare gli strumenti proposti dalla Commissione, hanno elaborato le proprie misure di prevenzione delle frodi.

Inoltre la Commissione sta sondando nuove modalità innovative per prevenire le pratiche di corruzione nei progetti finanziati dai fondi UE e garantire che il denaro dei contribuenti sia speso in maniera efficiente e trasparente, ad esempio il progetto pilota sui patti di integrità, cui la Corte fa riferimento nel riquadro 1.

Negli anni passati la Commissione ha inoltre pubblicato documenti specifici per rafforzare la prevenzione delle frodi; la maggioranza di questi documenti è stata predisposta sotto l'egida del comitato consultivo per il coordinamento nel settore della lotta contro le frodi (COCOLAF). Di seguito alcuni esempi:

- *Fraud in Public Procurement, A collection of Red Flags and Best Practices* (La frode negli appalti pubblici: raccolta di indicatori di allarme e di migliori prassi) (2017);
- Orientamenti sulle strategie nazionali antifrode (2014 e 2016);
- *Identifying conflicts of interests in public procurement procedures for structural actions, A practical guide for managers* (Individuazione dei conflitti di interessi nelle procedure d'appalto nel quadro delle azioni strutturali - Guida pratica per i dirigenti) (2013);
- *Compendium of anonymised cases – Structural Actions* (Raccolta di casi anonimizzati – Azioni strutturali) (2012).

33. La prevenzione e l'individuazione delle frodi sono interconnesse. L'individuazione fa certamente parte dei normali controlli predisposti per tutti i programmi, a livello sia di autorità di gestione (verifiche di gestione) sia di autorità di audit (audit e controlli).

Lo studio esterno ha confermato che le autorità di gestione hanno messo a punto controlli supplementari volti a integrare quelli raccomandati dalla Commissione per il periodo 2014-2020. Tra questi controlli figurano misure che contribuiscono all'individuazione delle frodi, ad esempio:

- esistenza di una "commissione di esperti in materia di gare" alla quale gli offerenti possono rivolgersi qualora scorgano vizi nella procedura;
- bilanci di previsione predefiniti attraverso ricerche di mercato, non divulgati (manipolazione degli appalti pubblici);
- utilizzo di strumenti informatici per l'individuazione di domande doppie (manipolazione dei costi e della qualità);
- collaborazione con le autorità responsabili per gli appalti pubblici e le autorità garanti della concorrenza (offerte collusive);
- meccanismo di denuncia per i beneficiari.

Le opportunità offerte dagli strumenti di estrazione dei dati attualmente disponibili, ad esempio Arachne, sono già sfruttate in maniera più completa da alcune autorità responsabili dei programmi. Ad esempio lo si utilizza come strumento di individuazione e classificazione del rischio per controllare, nell'iter di aggiudicazione e di concessione delle sovvenzioni, le potenziali imprese beneficiarie e i loro beneficiari effettivi e partner commerciali, per valutare i potenziali conflitti di interesse e i rischi di doppio finanziamento, per individuare gli indicatori di allarme (*red flags*) e per aumentare l'efficacia e l'efficienza delle verifiche di gestione.

Infine nella relazione PIF 2017 la Commissione ha raccomandato agli Stati membri di sfruttare le potenzialità dell'analisi dei rischi (ossia incentrare i controlli sui profili di rischio dei progetti, da definire su misura sulla base di valutazioni approfondite), al fine di potenziare le loro capacità di individuazione proattiva.

#### Risposta della Commissione ai paragrafi 34 e 35:

L'assenza di canali di segnalazione sicuri per le segnalazione da parte di informatori è stata una delle maggiori preoccupazioni espresse nelle risposte alla consultazione pubblica della Commissione del 2017.

L'attuale proposta di direttiva sulla protezione degli informatori prevede canali di comunicazione interna ed esterna che garantiscono la riservatezza presso tutti i soggetti del settore pubblico e del settore privato in tutta l'UE.

La proposta di direttiva prevede l'obbligo: i) per le persone giuridiche, nel settore sia privato che pubblico; ii) per le autorità competenti e iii) per gli Stati membri di fornire informazioni facilmente accessibili riguardanti i canali di comunicazione, la protezione, le condizioni per beneficiare della protezione e i mezzi di ricorso disponibili, aumentando così la sicurezza giuridica degli informatori.



La proposta stabilisce inoltre che gli informatori beneficiano della protezione se, al momento della segnalazione, avevano fondati motivi per ritenere che le informazioni comunicate rientrassero nel campo di applicazione della direttiva. Questa garanzia fa sì che gli informatori non perdano la protezione qualora venga appurato che la segnalazione non rientra nel campo di applicazione (ad esempio qualora la violazione riguardasse il ricorso a fondi nazionali e non unionali).

Per quanto riguarda la sensibilizzazione, le modifiche attualmente discusse con i colegislatori rendono esplicito che gli informatori anonimi sono protetti qualora la loro identità sia successivamente rivelata ed essi soddisfino le condizioni per la protezione descritte nella proposta.

#### Risposta della Commissione ai paragrafi 36 e 37:

Come strumento di classificazione del rischio, Arachne può accrescere l'efficienza della selezione dei progetti, delle verifiche di gestione e degli audit e rafforzare ulteriormente l'individuazione, la prevenzione e il rilevamento delle frodi. L'uso efficace di Arachne è una buona prassi ai fini del rilevamento degli indicatori di allarme (*red flags*) e della predisposizione di misure mirate di lotta contro la frode e dovrebbe essere preso in considerazione quando si valuta l'adeguatezza dei controlli preventivi e di individuazione in essere. Nelle relazioni PIF del 2015 e degli anni successivi la Commissione ha espressamente raccomandato agli Stati membri di intensificare l'uso degli strumenti informatici per la classificazione del rischio (ossia Arachne) e dell'analisi dei rischi e ne ha sottolineato l'importanza nella lotta contro la frode.

Le opportunità offerte dagli strumenti di estrazione dei dati attualmente disponibili, ad esempio Arachne, sono già sfruttate in maniera più completa da alcune autorità responsabili dei programmi. Ad esempio lo si utilizza come strumento di individuazione e classificazione del rischio per controllare, nell'iter di aggiudicazione e di concessione delle sovvenzioni, le potenziali imprese beneficiarie e i loro beneficiari effettivi e partner commerciali, per valutare i potenziali conflitti di interesse e i rischi di doppio finanziamento, per individuare gli indicatori di allarme (*red flags*) e per aumentare l'efficacia e l'efficienza delle verifiche di gestione.

Cfr. anche la risposta della Commissione al paragrafo 33.

37.

Primo trattino: a febbraio del 2019 i servizi della Commissione hanno organizzato un incontro con le autorità greche per chiarire la loro posizione sull'integrazione dell'uso di Arachne nel sistema di gestione e di controllo per i programmi greci. In esito a tale incontro, si è giunti alla conclusione che Arachne potrebbe integrare gli strumenti sviluppati internamente dalle autorità greche responsabili del programma e che pertanto sono necessari ulteriori sforzi, in collaborazione con la Commissione, per integrare Arachne nel sistema di gestione e di controllo.

Secondo trattino: la Commissione incoraggia costantemente gli Stati membri ad aggiornare periodicamente i dati operativi al fine di sfruttare appieno le capacità dello strumento di estrazione dei dati Arachne. Per i quattro Stati membri sottoposti a audit dalla Corte la Commissione rileva un aumento del numero di utilizzatori attivi o del numero di PO per i quali è utilizzato Arachne.

Terzo trattino: Arachne può essere utilizzato dagli organismi investigativi caso per caso nel rispetto della normativa in materia di protezione dei dati.

38. La Commissione continua a effettuare visite presso le autorità responsabili dei programmi al fine di promuovere i vantaggi e le funzionalità dello strumento di estrazione dei dati Arachne. In parallelo la Commissione sta inoltre sondando la possibilità di concentrarsi anche su altri ambiti di rischio eliminando indicatori (obsoleti) o creando nuovi indicatori, ad esempio un indicatore per confermare lo stato di PMI di un'impresa,

La percezione di alcuni Stati membri secondo cui l'utilità dello strumento dipende dal numero di PO che caricano e aggiornano periodicamente i dati è errata.

L'utilità di Arachne dipende piuttosto dall'inserimento, da parte delle autorità, dei propri dati relativi al programma, periodicamente aggiornati. Questi dati interni relativi al PO sono quindi sottoposti a un controllo incrociato ed elaborati da Arachne con i dati riguardanti imprese di tutta l'Europa e del mondo, estrapolati da banche dati esterne.

#### Risposta della Commissione ai paragrafi 40 e 41:

La lotta contro la frode è un processo continuo che inizia con l'esecuzione di una valutazione dei rischi di frode e l'istituzione di misure di attenuazione. Le autorità di audit degli Stati membri devono provvedere, nell'ambito degli audit dei sistemi, a una revisione sistematica dell'attuazione di misure antifrode efficaci e proporzionate a livello di organismi intermedi (l'RF 7 valuta l'adeguatezza di tali misure)<sup>2</sup>. Inoltre l'attuazione di misure antifrode è sottoposta a audit da parte della Commissione.

I risultati degli audit della Commissione e delle autorità nazionali indicano finora che su 263 PO controllati, per 100 PO esistono misure antifrode funzionanti, per 152 PO le misure antifrode funzionavano ma richiedevano miglioramenti mentre per 11 PO tali misure necessitano di miglioramenti significativi.

L'efficacia delle azioni di prevenzione delle frodi è difficile da misurare, soprattutto nei primi anni di attuazione, giacché è legata al livello di spesa sul campo e alla certificazione alla Commissione.

È possibile tenere traccia dell'attività di individuazione delle frodi ma per misurarne l'efficacia sarebbe necessario un confronto con l'entità complessiva delle frodi, comprese le frodi non rilevate, che non è nota. Tuttavia, come già indicato nella risposta della Commissione alla relazione speciale 1/2019, non esiste un metodo efficiente in termini di costi per stimare le frodi non individuate, sufficientemente affidabile e difendibile ai fini di una politica basata su elementi probanti. Inoltre l'efficacia della prevenzione delle frodi dipende anche da fattori esogeni.

La Commissione incoraggia gli Stati membri ad avvalersi delle constatazioni delle autorità di audit per elaborare piani d'azione volti ad affrontare gli errori e i rischi rilevati. Inoltre ogni qual volta un errore/rischio è individuato nel sistema di gestione e di controllo del PO, le autorità di gestione e gli organismi centrali intervengono e riesaminano le norme procedurali applicabili alle attività di controllo in questione. Pertanto l'analisi annuale dei rischi di frode non mostra gli errori rilevati nel corso dell'anno.

43. Si osservi che il modello di affidabilità 2014-2020 è stato notevolmente consolidato per quanto riguarda la responsabilità dello Stato membro. Ciò concorre a spiegare, insieme all'introduzione del nuovo obbligo relativo alle misure antifrode di cui all'articolo 125, paragrafo 4, del regolamento (UE) n. 1303/2013 (l'RDC), la tendenza illustrata dalla Corte.

#### Risposta della Commissione ai paragrafi 44 e 45:

Nella relazione PIF 2017 la Commissione ha pubblicato la propria analisi dei motivi per cui è stato eseguito il controllo (campo strutturato) che ha condotto al rilevamento delle irregolarità fraudolente nel periodo di programmazione 2007-2013. I risultati sono simili e complementari<sup>3</sup>. Ciononostante la Commissione trae conclusioni diverse da tale analisi. Il valore più elevato delle segnalazioni provenienti da organi investigativi e procure è evidenziato sin dalla relazione PIF 2014<sup>4</sup> e, secondo l'analisi della Commissione, è legato all'efficacia delle indagini e alle notevoli capacità investigative delle autorità in questione.

---

<sup>2</sup> Gli orientamenti della Commissione precisano quanto segue: "In base ai risultati di tali audit e dell'ambiente di rischio di frode definito, possono essere effettuati audit di follow-up con la frequenza necessaria". È raccomandato un approccio mirato e proporzionato.

<sup>3</sup> Cfr. SWD(2018) 386 final 2/2, punto 4.3, pagg. da 86 a 88.

<sup>4</sup> Cfr. COM(2015) 386 final, punto 4.2.2, pag. 23.

46. Il regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio che istituisce la Procura europea nel quadro di una cooperazione rafforzata impone a tutte le autorità competenti l'obbligo di segnalare alla Procura europea i casi di frode lesiva degli interessi finanziari dell'UE<sup>5</sup>. L'obbligo si applica anche alle autorità di gestione.

Inoltre l'OLAF, come previsto dal regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013, continuerà a svolgere un ruolo essenziale nella lotta contro le frodi, la corruzione e ogni altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari dell'Unione in tutti gli Stati membri.

Infine le disposizioni in materia di segnalazione delle irregolarità compresa la frode, contenute nella legislazione settoriale, obbligano gli Stati membri a informare la Commissione in merito all'esito di qualunque procedimento correlato a casi di frode.

I suddetti obblighi si applicano anche alle autorità di gestione.

La Commissione ha inoltre raccomandato di integrare le misure antifrode nel quadro delle strategie nazionali antifrode<sup>6</sup>. A tale raccomandazione è stato dato seguito con "*General guidelines on National Anti-Fraud Strategies*" (Orientamenti sulle strategie nazionali antifrode) della Commissione<sup>7</sup>. Le strategie nazionali antifrode promuovono la cooperazione e il coordinamento quali elementi fondamentali per la tutela degli interessi finanziari dell'UE.

Risposta della Commissione ai paragrafi 47 e 48:

L'utilizzo, da parte della Commissione, dei dati comunicati tramite l'IMS si basa sulla consapevolezza del fatto che i dati comunicati potrebbero essere incompleti. Ciò è evidenziato chiaramente anche in varie relazioni PIF e nel documento di accompagnamento *Methodology for the evaluation of reported irregularities* (Metodologia per la valutazione delle irregolarità segnalate)<sup>8</sup>. La segnalazione delle irregolarità fraudolente individuate è legata all'efficienza del sistema, in quanto presuppone la collaborazione in questo campo tra organismi e autorità diversi. Sulla base di tali presupposti, la Commissione ha ripetutamente espresso dubbi sull'affidabilità dei dati ricevuti dagli Stati membri che segnalano un numero di irregolarità fraudolente assai esiguo.

49. Il problema delle interpretazioni divergenti della definizione di frode data dall'UE è stato riconosciuto anche nelle relazioni PIF. Talvolta queste differenze di interpretazione attengono alla diversità dei regimi giuridici e al modo di considerare taluni comportamenti (ad esempio il conflitto d'interesse è considerato un comportamento di rilevanza penale in taluni paesi ma non in altri ed è segnalato di conseguenza). La Commissione ha proposto di armonizzare tali definizioni nella direttiva PIF ma la direttiva, adottata dal PE e dal Consiglio, sebbene preveda una maggiore armonizzazione dei principali reati lesivi degli interessi finanziari dell'UE, non contiene le definizioni di tutti i reati pertinenti.

50. La Commissione ritiene che la constatazione della Corte secondo cui le autorità di gestione ungheresi non segnalano adeguatamente le frodi presunte che trovano soluzione prima della certificazione alla Commissione sia principalmente un problema di errata interpretazione, da parte dello Stato membro, delle disposizioni in materia di comunicazione. I casi di "frode presunta", una volta segnalati, non devono essere ritirati dall'IMS nemmeno qualora la spesa non sia più dichiarata alla Commissione, circostanza che probabilmente si è verificata nel caso dell'Ungheria. La Commissione richiamerà l'attenzione delle autorità ungheresi sulla corretta applicazione della disposizione in questione.

---

<sup>5</sup> GU L 283 del 31.10.2017, pag. 1.

<sup>6</sup> Cfr. la relazione PIF 2014, COM(2015) 386 final del 31.7.2015, raccomandazione 1, pag. 30.

<sup>7</sup> Ares(2016)6943965 del 13.12.2016), elaborata nel quadro del sottogruppo "Prevenzione delle frodi" del COCOLAF in collaborazione con esperti nazionali.

<sup>8</sup> Cfr. SWD(2016) 237 final, punto 2.4.

51. La Commissione è consapevole del fatto che il momento che determina l'avvio della segnalazione può variare da uno Stato membro all'altro e persino all'interno dei singoli Stati membri. A tale proposito nel 2017 è stato messo a punto un manuale sulla segnalazione delle irregolarità, preparato in collaborazione con esperti nazionali<sup>9</sup>. Questo strumento non risolverà tutte le situazioni ma di certo è destinato a garantire una maggiore uniformità a tale riguardo. La sua adozione è troppo recente perché siano già visibili i suoi effetti sui dati del campione esaminato dalla Corte.

Tuttavia per risolvere questo problema, nelle sue relazioni PIF la Commissione svolge un'analisi pluriennale che, in relazione alla politica di coesione, comprende interi periodi di programmazione, attenuando così l'impatto delle segnalazioni tardive.

#### Risposta della Commissione ai paragrafi 53 e 54:

In presenza di sviluppi legati a un caso nell'IMS, le autorità che effettuano la segnalazione possono e devono aggiornare le relative informazioni. Può accadere che i dati non siano accurati e/o siano obsoleti in un determinato momento ma siano corretti successivamente. L'IMS è un sistema "in evoluzione" che, sebbene imperfetto, continua ad essere il sistema più completo finora disponibile.

La Commissione ricorda periodicamente alle autorità preposte alla segnalazione la necessità di controllare la qualità delle informazioni comunicate e di aggiornarle ove necessario.

La valutazione dell'incidenza finanziaria dei casi di frode resta, sotto molti punti di vista, un aspetto controverso. La Commissione continuerà a fornire assistenza alle autorità nazionali ma è improbabile che le differenze di interpretazione scompaiano del tutto.

55. L'esiguo numero di irregolarità fraudolente segnalate da alcuni Stati membri può dipendere da molte variabili, quali il livello dei controlli dei fondi UE o la quota dei fondi UE rispetto all'investimento pubblico totale nello Stato membro in questione.

La scarsa segnalazione da parte della Francia è nota alla Commissione ed è già stata evidenziata nelle precedenti relazioni PIF, che contenevano, tra l'altro, raccomandazioni specifiche rivolte a questo Stato membro.

Cfr. anche le risposte della Commissione ai paragrafi 47, 48, 53 e 54 .

#### Risposta della Commissione ai paragrafi 56 e 57:

Il tasso di individuazione delle frodi misura l'incidenza finanziaria delle irregolarità fraudolente individuate e segnalate in relazione ai pagamenti.

Nonostante le lacune menzionate, di cui la Commissione è pienamente consapevole, l'IMS è l'unico strumento che consenta l'analisi delle frodi individuate e segnalate dagli Stati membri a livello dell'UE.

Sulla base di tali analisi e tenendo conto dei limiti noti del sistema, la Commissione trae conclusioni specifiche riguardo ai rischi legati a specifici settori di intervento nonché in relazione alle attività di individuazione e al comportamento degli Stati membri in materia di segnalazione.

Nel quadro della strategia antifrode riveduta, oltre a fare affidamento su un IMS migliorato, la Commissione intende anche rafforzare la propria analisi sulla base di elementi aggiuntivi, in particolare elaborando profili per paese in modo tale da comprendere meglio le differenze riscontrate nelle attività di individuazione e segnalazione dei vari Stati membri.

Come già indicato con riferimento alla relazione speciale 1/2019, non dovrebbe essere attribuita un'importanza eccessiva all'assenza di una forte correlazione tra i tassi di individuazione delle frodi

---

<sup>9</sup> ARES(2017)5692256 del 21.11.2017.

e la percezione della corruzione. La corruzione è una delle molte modalità con cui sono commesse frodi a danno del bilancio dell'UE.

59. Gli orientamenti della Commissione sulla valutazione dei rischi di frode precisano, al punto 4.3.3, che *[l]e AG dovrebbero prevedere chiari meccanismi di segnalazione che garantiscono un adeguato coordinamento in merito a questioni antifrode con l'autorità di audit e le autorità dello Stato membro competenti per le indagini*. Ciò deve tradursi nella preparazione di istruzioni in materia di gestione e di controllo; la configurazione specifica è solitamente reperibile nella descrizione del sistema di gestione e di controllo contemplata da ciascun programma.

Nella relazione PIF del 2014 la Commissione ha effettuato una mappatura degli obblighi nazionali<sup>10</sup>. Nel 2014 soltanto quattro Stati membri (Danimarca, Irlanda, Regno Unito e Svezia) hanno precisato, nelle loro risposte al questionario concernenti la parte specifica della "relazione a norma dell'articolo 325 TFUE", che i loro funzionari pubblici non hanno l'obbligo di informare la procura/le autorità preposte all'applicazione della legge in merito a potenziali casi di frode<sup>11</sup>.

Il regolamento che istituisce la Procura europea prevede già un obbligo di comunicazione per tutte le autorità competenti (articolo 24), che si estenderà alle autorità di gestione non appena la Procura sarà stata istituita (non prima di novembre 2020). In Grecia ciascuna autorità di gestione ha l'obbligo di segnalare all'AFCOS ogni caso di frode presunta e, in tale contesto, una persona di collegamento con l'AFCOS è stata nominata in seno ad ogni autorità di gestione. Al contempo un pubblico ministero è stato distaccato presso l'ufficio AFCOS greco. La Commissione provvederà a controllare se tale assetto garantisce una comunicazione efficace tra le autorità di gestione e gli AFCOS.

In Spagna i funzionari della pubblica amministrazione sono tenuti, per legge, a segnalare tutti i casi di frode presunta.

60. La Commissione è del parere che l'analisi delle ragioni per le quali un potenziale caso di frode è respinto dall'autorità competente sia una responsabilità condivisa. I servizi incaricati di esaminare tali casi e di condurre indagini a riguardo dovrebbero fornire alle autorità di gestione un riscontro sulle ricerche effettuate e sui motivi che hanno determinato la decisione di non avviare un'indagine.

In tale contesto gli AFCOS potrebbero svolgere un ruolo più incisivo per garantire un migliore coordinamento tra le autorità di gestione e la procura. Ad esempio esistono disposizioni di questo tipo in Bulgaria (cfr. l'ultimo piano d'azione annuale, adottato il 24 gennaio 2019 - <http://www.afcos.bg/bg/node/227>) e in Grecia (dove il sistema di gestione delle denunce coinvolge gli AFCOS).

62. La Commissione e gli Stati membri devono in primo luogo tutelare il bilancio dell'UE. L'efficace tutela del bilancio dell'UE è garantita, ad esempio, mediante il ritiro della spesa in questione dal programma cofinanziato dall'UE da parte delle autorità responsabili del programma. Tuttavia il procedimento giudiziario potrebbe proseguire a livello nazionale e il recupero dei fondi dagli autori della frode richiederà tempo, a seconda dell'esito del procedimento, che potrebbe concludersi anche dopo vari anni. Dal punto di vista dell'efficienza amministrativa e della tutela giuridica del bilancio UE è dunque preferibile ritirare immediatamente gli importi in questione dal programma operativo cofinanziato, mentre lo Stato membro porterà avanti, a livello nazionale, gli opportuni procedimenti giudiziari. Inoltre la Commissione non ha alcun mezzo giuridico per obbligare gli Stati membri ad avviare detti procedimenti giudiziari o a recuperare i fondi dall'autore del reato una volta che la spesa è stata ritirata e, di conseguenza, non fa più parte del programma cofinanziato dall'UE.

---

<sup>10</sup> SWD(2015) 154 final, punto 3.2, pagg. da 57 a 61.

<sup>11</sup> Cfr. SWD(2015) 154 final, punto 3.2, pagg. da 57 a 61.

Risposta della Commissione ai paragrafi 63 e 64 e al riquadro 3:

La Commissione rammenta periodicamente agli Stati membri i loro obblighi riguardo alle possibili implicazioni trasversali di un determinato caso di frode individuato, sulla base degli orientamenti sulla valutazione dei rischi di frode, sezione 4.4. Alcuni Stati membri in effetti valutano le implicazioni dei potenziali casi di frode sui loro sistemi e applicano misure correttive.

Risposta della Commissione ai paragrafi 66 e 67:

Conformemente alle disposizioni attuali del regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013 gli AFCOS hanno il compito di agevolare una cooperazione e uno scambio di informazioni efficaci con l'OLAF. Tuttavia l'organizzazione e i poteri degli AFCOS sono lasciati alla discrezionalità di ciascuno Stato membro. Poiché il regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013 riguarda le indagini dell'OLAF, il ruolo degli AFCOS, quale definito all'articolo 3, paragrafo 4, è limitato alla cooperazione nelle indagini e non prevede che siano inclusi compiti quali il monitoraggio della segnalazione delle frodi o il coordinamento del lavoro di tutti i soggetti coinvolti a livello nazionale. La Commissione, tuttavia, potrebbe sostenere l'ampliamento del ruolo degli AFCOS.

La Commissione ha pubblicato una nota orientativa nel 2013, subito dopo l'entrata in vigore del regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013, nella quale incoraggia gli Stati membri a prendere in considerazione la possibilità di attribuire agli AFCOS un ruolo più incisivo affidando loro anche altri compiti in materia di lotta contro la frode. Tali orientamenti erano intesi a sostenere gli Stati membri nell'istituzione dei rispettivi AFCOS durante il periodo 2013-2014 e non erano vincolanti per gli Stati membri.

69. La valutazione del regolamento OLAF aveva evidenziato che la creazione degli AFCOS aveva determinato un netto miglioramento della cooperazione e dello scambio di informazioni tra l'OLAF e gli Stati membri, ma aveva anche individuato ulteriori margini di miglioramento.

Sebbene fosse stata riconosciuta la diversità degli AFCOS, erano emersi pareri discordanti (soprattutto tra gli stessi AFCOS) riguardo alla necessità di allineare ulteriormente il ruolo e i poteri di tali servizi.

70. La Commissione conviene che sarebbe auspicabile una maggiore coerenza tra gli AFCOS dei vari Stati membri ma a questo stadio spetta ai colegislatori decidere eventuali modifiche.

La proposta di modifica del regolamento OLAF presentata dalla Commissione e attualmente all'esame nell'ambito della procedura legislativa rappresenta già un notevole miglioramento rispetto alla situazione attuale sotto più punti di vista.

In primo luogo si propone (all'articolo 12 bis) di precisare ulteriormente il ruolo svolto dagli AFCOS degli Stati membri a sostegno dell'OLAF, in particolare creando un obbligo di risultato per garantire che l'OLAF riceva l'assistenza di cui necessita per le sue indagini direttamente dall'AFCOS o da un'autorità diversa.

Se da un lato non prevede che l'organizzazione e i poteri degli AFCOS siano armonizzati, dall'altro lato la proposta stabilisce che gli AFCOS "prestano", "ottengono" o "coordinano" l'assistenza di cui l'OLAF necessita.

In secondo luogo la proposta introduce anche una base giuridica per la cooperazione orizzontale tra gli AFCOS, che attualmente non è prevista dal quadro giuridico che disciplina il funzionamento di questi servizi.

71. La Commissione conviene che le informazioni sullo status dei casi e le statistiche sui casi sarebbero utili per un coordinamento efficace della lotta antifrode; tuttavia l'attuale mandato giuridico degli AFCOS, quale definito all'articolo 3, paragrafo 4, del regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013, non rende necessario l'accesso a statistiche sul numero e sullo stato di avanzamento dei casi oggetto di indagine da parte delle autorità nazionali competenti.

72. L'attuale regolamento OLAF [regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013] non obbliga gli AFCOS a disporre di un quadro d'insieme completo delle indagini condotte dalle autorità nazionali competenti e riguardanti i finanziamenti dell'UE nei rispettivi Stati membri.

73. Cfr. la risposta della Commissione ai paragrafi 47 e 48.

74. La Commissione conviene che ai fini della tutela degli interessi finanziari dell'UE gli Stati membri dovrebbero istituire appropriati meccanismi di coordinamento, tramite i quali i diversi attori possano scambiare informazioni sulle misure adottate e previste e sulle raccomandazioni formulate per conseguire miglioramenti.

75. L'OLAF incoraggia gli Stati membri a istituire reti di AFCOS per migliorare il coordinamento nazionale della lotta contro le frodi.

76. Intervenire a livello delle operazioni della procura nazionale non rientra nelle competenze della Commissione; la Commissione, tuttavia, è fermamente convinta della necessità di una cooperazione tra gli organismi responsabili della gestione dei fondi dell'UE, degli audit e della prevenzione delle frodi e altri organismi nazionali competenti quali le procure. In tale contesto la Commissione richiede, ove opportuno, informazioni sulle misure adottate o previste al fine di garantire che gli interventi cofinanziati dai fondi SIE siano attuati in maniera regolare, efficiente ed efficace.

Cfr. le risposte della Commissione ai paragrafi 46 e 75.

## **CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI**

80. La Commissione sostiene appieno l'adozione di strategie nazionali antifrode da parte degli Stati membri nell'ambito della lotta contro le frodi. Indipendentemente dall'assenza di un obbligo giuridico, dieci Stati membri hanno adottato, a titolo volontario, una strategia nazionale antifrode e uno Stato membro sta aggiornando la strategia esistente.

Gli orientamenti 2014 della Commissione sulla valutazione dei rischi di frode e sulle misure antifrode efficaci e proporzionate comprendono un modello facoltativo di dichiarazione in materia di politica antifrode a livello di programma, il cui scopo è comunicare ai beneficiari e al pubblico che le autorità responsabili del programma applicano il principio della tolleranza zero nei confronti della frode e illustrare in che modo tali autorità intendono combattere le frodi.

La Commissione, inoltre, rinvia anche ai suoi orientamenti sulla metodologia per la valutazione dei requisiti fondamentali (RF) dei sistemi di gestione e di controllo, con particolare riferimento al criterio di valutazione 7.3 in relazione all'RF 7 sulle "misure antifrode efficaci e proporzionate". Sebbene si riferisca non a una politica antifrode in quanto tale bensì alla necessità di svolgere un'autovalutazione che conduca a controlli mirati sui rischi di frode individuati, questo RF chiarisce quale dovrebbe essere la posizione delle autorità del programma nella lotta contro le frodi. La mancata conformità potrebbe determinare, in talune condizioni ulteriori (ovvero in combinazione con altre carenze), l'interruzione dei pagamenti o l'applicazione di rettifiche finanziarie da parte della Commissione.

### **Raccomandazione 1 – Elaborare politiche e strategie formali per combattere la frode a danno dei fondi UE**

#### **a) La Commissione rileva che la raccomandazione è rivolta agli Stati membri.**

La Commissione sostiene appieno l'adozione di strategie nazionali antifrode da parte degli Stati membri. A tale scopo la Commissione ha elaborato, sotto l'egida del comitato consultivo per il coordinamento nel settore della lotta contro le frodi (COCOLAF), orientamenti sulle strategie nazionali antifrode.

#### **b) La Commissione accetta la raccomandazione.**

La Commissione continuerà a incoraggiare l'adozione di strategie nazionali antifrode da parte degli Stati membri e a fornire loro assistenza al riguardo. Tuttavia la Commissione non dispone di una

base giuridica per imporre a ciascuna autorità di gestione di adottare una politica antifrode formale a sé stante a livello di PO, ma ha raccomandato a tali autorità di provvedere in tal senso sulla scorta degli orientamenti che essa ha pubblicato.

Una chiara dichiarazione strategica dell'autorità responsabile del programma, quale prevista negli orientamenti della Commissione, è certamente uno strumento adeguato per comunicare ai beneficiari e al pubblico in che modo le autorità di gestione intendono affrontare la lotta contro le frodi. Le autorità di gestione che desiderano andare oltre i requisiti normativi immediati possono utilizzare il modello di dichiarazione in materia di politica antifrode a livello di programma fornito negli orientamenti.

81. La Commissione valuterà attentamente qualunque modifica di questo tipo presentata dai legislatori.

82. La conclusione dello studio esterno sulle misure antifrode realizzato per conto della Commissione indica che laddove lo strumento di valutazione dei rischi di frode della Commissione è utilizzato per i PO, l'approccio dello Stato membro è più formalizzato e strutturato e che, per la maggioranza dei PO, è effettuata un'autovalutazione dei rischi di frode. Le autorità di gestione non hanno soltanto utilizzato automaticamente le misure di attenuazione del rischio proposte dalla Commissione ma hanno anche aggiunto alcuni controlli che non figuravano tra le opzioni suggerite; ciò evidenzia che è stata condotta una riflessione sul modo migliore per affrontare i rischi individuati.

83. Le misure antifrode che gli Stati membri sono tenuti a porre in essere devono rispettare il principio di proporzionalità. Le misure possono sempre essere migliorate sulla base delle frodi rilevate e dei nuovi rischi individuati. Lo studio realizzato per conto della Commissione ha concluso che le misure antifrode poste in essere sono generalmente proporzionate ai rischi individuati.

### **Raccomandazione 2 – Rendere più solida la valutazione dei rischi coinvolgendo nel processo i soggetti esterni competenti**

#### **La Commissione rileva che la raccomandazione è rivolta agli Stati membri.**

La Commissione sostiene e promuove la cooperazione tra le autorità responsabili dei fondi di coesione e altri soggetti nazionali importanti che si occupano di lotta antifrode in generale e continuerà il suo impegno in tal senso, in particolare per i programmi che presentano rischi particolarmente elevati o che comportano elevati volumi finanziari, conformemente al principio di proporzionalità.

84. Nell'ambito del quadro giuridico 2014 – 2020 l'istituzione di misure antifrode tenendo conto dei rischi individuati rappresenta un requisito aggiuntivo obbligatorio per le autorità di gestione rispetto ai periodi precedenti [cfr. l'articolo 125, paragrafo 4, lettera c), del regolamento (UE) n. 1303/2013]. Gli Stati membri non solo fanno ricorso alle azioni di attenuazione dei rischi proposte dalla Commissione nei suoi orientamenti, ma hanno anche elaborato le proprie misure aggiuntive. Tali controlli supplementari per settore di rischio operano a livello di sistema e di progetto e comprendono anche indagini da parte delle autorità investigative nazionali competenti.

85. L'individuazione delle frodi fa sicuramente parte dei normali controlli in essere a livello sia di autorità di gestione sia di autorità di audit. Il fatto che gli audit dei sistemi riguardino ora anche le procedure esistenti per l'istituzione di misure antifrode efficaci e proporzionate (requisito fondamentale del sistema RF 7) fornisce uno strumento aggiuntivo per valutare l'adeguatezza di tali misure, come dimostrano le valutazioni di audit trasmesse dalle autorità di audit.

Le opportunità offerte dagli strumenti di estrazione dei dati attualmente disponibili, ad esempio lo strumento Arachne predisposto dalla Commissione, sono già sfruttate in maniera più completa da alcune autorità responsabili dei programmi. Ad esempio lo si utilizza come strumento di individuazione e classificazione del rischio per controllare, nell'iter di aggiudicazione e di



concessione delle sovvenzioni, le potenziali imprese beneficiarie e i loro beneficiari effettivi e partner commerciali, per valutare i potenziali conflitti di interesse e i rischi di doppio finanziamento, per individuare gli indicatori di allarme (*red flags*) e per aumentare l'efficacia e l'efficienza dei controlli sulla gestione.

Arachne è stato aggiornato nel 2016 in base alle esigenze degli utenti e l'aggiornamento ha compreso il miglioramento delle funzionalità esistenti. Occorre ribadire che, in assenza di una base giuridica che renda obbligatorio il suo utilizzo, lo strumento facoltativo Arachne è messo a disposizione degli Stati membri a titolo gratuito dalla Commissione. Spetta agli Stati membri decidere se e in che misura utilizzare Arachne o un qualunque altro strumento.

86. Le autorità di gestione attribuiscono un'importanza crescente alle misure di individuazione, ad esempio alle misure di verifica per il rilevamento di offerte collusive negli appalti pubblici, che comprendono l'elaborazione di liste di controllo e indicatori di allarme (*red flags*), la collaborazione con le autorità responsabili degli appalti pubblici e le autorità garanti della concorrenza e il confronto ad hoc dei costi.

Il crescente ricorso alle hotline e ad altri meccanismi per ricevere le segnalazioni di informatori rientra nella raccomandazione rivolta dalla Commissione agli Stati membri nella relazione PIF 2017. Anche l'OLAF mette a disposizione il "sistema di notifica delle frodi", uno strumento web accessibile a chiunque intenda trasmettere informazioni riguardo a potenziali casi di frode e corruzione. [https://ec.europa.eu/anti-fraud/olaf-and-you/report-fraud\\_it](https://ec.europa.eu/anti-fraud/olaf-and-you/report-fraud_it).

L'attuale proposta di direttiva sulla protezione degli informatori include i canali di comunicazione interna ed esterna che garantiscono la riservatezza presso tutti i soggetti del settore pubblico e del settore privato in tutta l'UE.

87. Occorre rilevare che l'efficacia della prevenzione delle frodi è, per sua stessa natura, difficile da misurare e dipende da fattori esogeni. È possibile tenere traccia dell'attività di individuazione delle frodi ma per misurarne l'efficacia sarebbe necessario un confronto con l'entità totale delle frodi, comprese le frodi non rilevate, che non è nota. Tuttavia, come già indicato nella risposta della Commissione alla relazione speciale 1/2019, non esiste un metodo efficace in termini di costi per stimare le frodi non individuate, sufficientemente affidabile e difendibile ai fini di una politica basata su elementi probanti. Gli Stati membri devono monitorare e segnalare le frodi nonché rivalutare e aggiornare periodicamente i rischi individuati ed effettuare, all'occorrenza, ulteriori controlli proporzionati per l'attenuazione del rischio.

### **Raccomandazione 3 – Migliorare le misure di individuazione delle frodi favorendo il ricorso generalizzato agli strumenti di analisi dei dati e promuovendo l'uso di metodi di individuazione delle frodi "proattivi"**

#### **a) La Commissione rileva che la raccomandazione è rivolta agli Stati membri.**

La Commissione sostiene e continuerà a promuovere attivamente l'utilizzo di qualsiasi strumento di estrazione dei dati, compreso in particolare Arachne, da parte delle autorità responsabili dei programmi. La Commissione ha sviluppato il sistema Arachne appunto per rispondere alle esigenze delle autorità responsabili dei programmi nel quadro della politica di coesione e mette tale strumento a disposizione degli Stati membri a titolo gratuito.

#### **b) La Commissione accetta la raccomandazione.**

In linea con la strategia antifrode riveduta, di prossima introduzione, la Commissione continuerà a pubblicare documenti volti a diffondere le migliori prassi tra le autorità nazionali responsabili dell'attuazione della politica di coesione.

Tra i documenti di questo tipo pubblicati negli ultimi anni sotto l'egida del comitato consultivo per il coordinamento nel settore della lotta contro le frodi (COCOLAF) figurano ad esempio:

- *Fraud in Public Procurement, A collection of Red Flags and Best Practices* (La frode negli appalti pubblici: raccolta di indicatori di allarme e di migliori prassi) (2017);
- *Manuale: The role of Member States' auditors in fraud prevention and detection for EU Structural and Investment Funds, Experience and practice in the Member States* (Il ruolo degli auditor degli Stati membri nell'attività di prevenzione e individuazione delle frodi per i Fondi strutturali e di investimento dell'UE, esperienza e pratica negli Stati membri) (2014);
- *Detection of forged documents in the field of structural actions, A practical guide for managing authorities* (Individuazione di documenti contraffatti nel campo delle azioni strutturali, guida pratica per le autorità di gestione) (2013);
- *Identifying conflicts of interests in public procurement procedures for structural actions, A practical guide for managers* (Individuazione dei conflitti di interessi nelle procedure d'appalto nel quadro delle azioni strutturali - Guida pratica per i dirigenti) (2013);
- *Compendium of anonymised cases – Structural Actions* (Raccolta di casi anonimizzati – Azioni strutturali) (2012).

Infine alcune delle prassi individuate negli Stati membri dallo studio esterno sulle misure antifrode efficaci e proporzionate, realizzato per conto della Commissione, sono rese pubblicamente disponibili in *Compendium of anti-fraud practices for preventing and detecting fraud and corruption in ESIF funds* (Raccolta delle pratiche antifrode per la prevenzione e l'individuazione della frode e della corruzione nei fondi SIE) sul sito Europa.

#### **c) La Commissione accetta in parte la raccomandazione.**

Misurare l'efficacia dei metodi di prevenzione e individuazione delle frodi è un compito arduo e complesso, in quanto sulla frode incide un'ampia gamma di fattori esogeni, che non sono tutti legati a settori specifici. Inoltre la Commissione, nel quadro della sua strategia antifrode riveduta, sta elaborando profili per paese sulle capacità antifrode degli Stati membri in relazione, ad esempio, alle attività di prevenzione e individuazione. Questi profili per paese contribuiranno a valutare meglio l'attuazione delle misure di prevenzione e individuazione delle frodi negli Stati membri.

88. La Commissione valuterà attentamente qualunque modifica di questo tipo presentata dai colegislatori. La Commissione sta attivamente incoraggiando gli Stati membri a utilizzare strumenti di estrazione dei dati, in particolare Arachne.

89. La Commissione ha più volte evidenziato nelle sue relazioni PIF la possibilità concreta di scarsa segnalazione da parte di alcuni Stati membri. La Commissione continua a sviluppare l'IMS e fornisce agli Stati membri orientamenti in materia di comunicazione al fine di attenuare tali rischi. Inoltre i tassi di individuazione delle frodi e la relativa analisi pluriennale sono stati concepiti tenendo conto di tali carenze.

Nel quadro della sua strategia antifrode riveduta, la Commissione mira a rafforzare la propria analisi sulla base di elementi aggiuntivi, in particolare elaborando profili per paese nell'intento di comprendere meglio le differenze riscontrate nelle attività di individuazione e segnalazione dei vari Stati membri.

Inoltre l'analisi delle ragioni per le quali un potenziale caso di frode è respinto dall'autorità competente è una responsabilità condivisa delle autorità di gestione e degli organismi investigativi. I servizi incaricati di esaminare tali casi e di condurre indagini al riguardo dovrebbero fornire alle autorità di gestione un riscontro sulle ricerche effettuate e sui motivi che hanno determinato la decisione di non avviare un'indagine. In tale contesto gli AFCOS potrebbero svolgere un ruolo più incisivo nel garantire un migliore coordinamento tra le autorità di gestione e l'autorità giudiziaria.

Nell'ambito della gestione concorrente la Commissione applica nei confronti degli Stati membri la sospensione dei pagamenti, l'interruzione dei termini di pagamento e rettifiche finanziarie per

garantire l'efficace tutela del bilancio dell'UE. Anche gli Stati membri tutelano il bilancio dell'UE ritirando le spese irregolari o fraudolente dai programmi cofinanziati. Spetta agli Stati membri recuperare i fondi pubblici dagli autori delle frodi, in conformità con la legislazione nazionale o una volta che i procedimenti giudiziari nazionali abbiano confermato l'esistenza di una frode.

La Commissione rammenta periodicamente agli Stati membri i loro obblighi riguardo alle possibili implicazioni trasversali di un determinato caso di frode individuato a livello di programma, sulla base degli orientamenti sulla valutazione dei rischi di frode, sezione 4.4. Vi sono esempi di Stati membri che hanno valutato le implicazioni trasversali di potenziali casi di frode sui rispettivi sistemi o per uno specifico beneficiario e hanno applicato misure correttive.

#### **Raccomandazione 4 – Monitorare i meccanismi di risposta alle frodi per far sì che siano applicati in modo uniforme**

##### **a) La Commissione accetta la raccomandazione.**

La proposta di RDC per il periodo successivo al 2020 fornisce la base giuridica per la segnalazione delle irregolarità. Le disposizioni di attuazione terranno conto della definizione di frode contenuta nella direttiva PIF.

Il compito primario delle autorità di gestione per quanto riguarda le frodi presunte è segnalare tali casi agli organismi nazionali competenti per le indagini e il perseguimento delle frodi. Spetta all'OLAF, agli organismi nazionali che conducono le indagini sulle frodi e ai giudici nazionali stabilire se un determinato comportamento sia stato intenzionale e debba essere classificato come "frode presunta".

Gli obblighi di segnalazione sono contemplati anche dal quadro giuridico 2021 – 2027 per i fondi di coesione. La Commissione suggerisce di non limitare tali obblighi ai casi nei quali la frode è già stata individuata.

##### **b) La Commissione accetta la raccomandazione.**

La Commissione continuerà a incoraggiare gli Stati membri a valutare sistematicamente le implicazioni trasversali delle presunte frodi a livello di programma, come previsto nella sezione 4.4. degli orientamenti sulla valutazione dei rischi di frode.

##### **c) La Commissione accetta la raccomandazione.**

La Commissione ricorderà agli Stati membri che essi hanno l'obbligo di segnalare le frodi alle autorità investigative competenti (cfr. la sezione 4.3.3 degli orientamenti sulla valutazione dei rischi di frode e sulle misure antifrode efficaci e proporzionate).

Il regolamento che istituisce la Procura europea prevede già un obbligo di comunicazione per tutte le autorità competenti (articolo 24), che si estenderà alle autorità di gestione non appena la Procura sarà stata istituita (non prima di novembre 2020).

Ultimo capoverso: **la Commissione rileva che la raccomandazione è rivolta agli Stati membri.**

La Commissione conviene che l'effettivo recupero dei fondi presso gli autori delle frodi rientra nell'effetto deterrente delle misure adottate.

90. La Commissione valuterà attentamente qualunque modifica di questo tipo presentata dai legislatori.

91. Conformemente alle disposizioni attuali del regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013, gli AFCOS hanno il compito di agevolare una cooperazione e uno scambio di informazioni efficaci con l'OLAF. Tuttavia l'organizzazione e i poteri degli AFCOS sono lasciati alla discrezionalità di ciascuno Stato membro. Pertanto la loro configurazione varia da uno Stato membro all'altro, anche

a causa dei diversi sistemi nazionali esistenti, e l'efficacia degli AFCOS è talvolta compromessa dai poteri e dalle risorse limitati che alcuni Stati membri assegnano a tali servizi.

La Commissione ha pubblicato nel 2013 una nota orientativa per aiutare gli Stati membri a istituire i rispettivi AFCOS, delineando un ruolo potenzialmente più ampio per questi servizi, ma tale documento non era vincolante.

La valutazione del regolamento OLAF aveva evidenziato che la creazione degli AFCOS aveva determinato un netto miglioramento della cooperazione e dello scambio di informazioni tra l'OLAF e gli Stati membri, ma aveva anche individuato ulteriori margini di miglioramento. Sebbene fosse stata riconosciuta la diversità degli AFCOS, erano emersi pareri discordanti (soprattutto tra gli stessi AFCOS) riguardo alla necessità di allineare ulteriormente il ruolo e i poteri di tali servizi.

La proposta di modifica del regolamento OLAF presentata dalla Commissione chiarisce le competenze degli AFCOS per quanto riguarda la fornitura di assistenza all'OLAF; a tale fine essa pone in capo agli AFCOS un obbligo di risultato, ma introducendo funzioni minime non prevede l'armonizzazione dei poteri e dell'organizzazione di tali servizi. Inoltre la proposta fornisce anche una base giuridica per la cooperazione orizzontale tra gli AFCOS.

La Commissione conviene che un buon coordinamento tra le autorità degli Stati membri è essenziale per garantire l'efficacia della lotta contro la frode.

#### **Raccomandazione 5 – Sostenere l'ampliamento delle funzioni degli AFCOS per migliorare il coordinamento**

##### **La Commissione accetta la raccomandazione.**

Gli AFCOS hanno il compito generale di sostenere le indagini dell'OLAF negli Stati membri; tale compito può certamente richiedere contatti tra le autorità di gestione e altri organismi degli Stati membri coinvolti nella lotta contro la frode nonché un coordinamento con tali autorità e organismi. Pertanto tali aspetti rientrano già nel ruolo svolto dagli AFCOS e la Commissione continuerà ad esortare gli AFCOS degli Stati membri ad ampliare la propria rete. Gli AFCOS sono gli organismi più idonei a stabilire quali siano le autorità interessate, che possono essere numerose e variare da uno Stato membro all'altro.

92. La Commissione concorda con la Corte riguardo all'importanza di garantire l'efficacia degli AFCOS e potrebbe sostenere una definizione più chiara delle loro funzioni.

La proposta di modifica del regolamento OLAF presentata dalla Commissione, tuttavia, lascia invariato il principio generale secondo cui l'organizzazione e i compiti degli AFCOS dovrebbero essere determinati dalla legislazione nazionale. L'ambito di applicazione del regolamento (UE) n. 883/2013 è limitato al mandato di indagine dell'OLAF e pertanto, per quanto riguarda il ruolo degli AFCOS, si concentra sul sostegno che gli AFCOS dovrebbero fornire all'OLAF nell'esercizio del suo mandato. Pur non contemplando un'eventuale armonizzazione, la proposta prevede che gli AFCOS debbano "fornire" o "ottenere" l'assistenza di cui l'OLAF necessita (obbligo di risultato a carico degli AFCOS). Pertanto la proposta della Commissione rappresenta già un notevole miglioramento rispetto alla situazione attuale, in quanto gli AFCOS dovrebbero garantire che l'OLAF riceva assistenza, indipendentemente dal fatto che tale assistenza sia prestata direttamente dall'AFCOS oppure da un'autorità diversa che agisca su richiesta dell'AFCOS.

## Équipe di audit

Le relazioni speciali della Corte dei conti europea illustrano le risultanze degli audit espletati su politiche e programmi dell'UE o su temi relativi alla gestione concernenti specifici settori di bilancio. La Corte seleziona e pianifica detti compiti di audit in modo da massimizzarne l'impatto, tenendo conto dei rischi per la performance o la conformità, del livello delle entrate o delle spese, dei futuri sviluppi e dell'interesse pubblico e politico.

Il presente controllo di gestione è stato espletato dalla Sezione di audit II, presieduta da Iliana Ivanova, Membro della Corte, specializzata nei settori di spesa riguardanti gli Investimenti a favore della coesione, della crescita e dell'inclusione. L'audit è stato diretto da Henri Grethen, Membro della Corte, coadiuvato da: Ildikó Preiss, attaché di Gabinetto; Juan Ignacio González Bastero, primo manager; Jorge Guevara López, capoincarico (CFE); Dana Christina Ionita, Sandra Dreimane (CFE), Florence Fornaroli, Efstratios Varetidis, Márton Baranyi, Zhivka Kalaydzhieva e Janka Nagy-Babos, auditor. Thomas Everett ha fornito assistenza linguistica.



*Da sinistra a destra:* Márton Baranyi, Thomas Everett, Efstratios Varetidis, Henri Grethen, Ildikó Preiss, Dana Christina Ionita, Juan Ignacio González Bastero, Janka Nagy-Babos, Jorge Guevara López, Florence Fornaroli, Sandra Dreimane.

<b>Etapas</b>	<b>Data</b>
APM patvirtinimas / audito pradžia	2018 1 10
Oficialus ataskaitos projekto siuntimas Komisijai (arba kitam audituojamam subjektui)	2019 1 23
Galutinės ataskaitos patvirtinimas po prieštaravimų procedūros	2019 3 27
Komisijos (ar kito audituojamo subjekto) oficialių atsakymų gavimas visomis kalbomis	2019 5 6

La lotta alle frodi e ad altre attività illecite che ledono gli interessi finanziari dell'UE è di competenza della Commissione e degli Stati membri. Nel settore della politica di coesione dell'UE, dove la quota delle frodi segnalate è significativamente superiore a quella di altri settori di spesa, gli organismi in prima linea nella lotta antifrode sono le autorità degli Stati membri responsabili della gestione dei programmi dell'UE.

Tramite il presente audit, la Corte ha verificato se le autorità di gestione abbiano adeguatamente adempiuto alle proprie responsabilità in ogni fase del processo di gestione antifrode: prevenzione delle frodi, individuazione delle frodi e risposta alle stesse.

La Corte ha rilevato che le autorità di gestione hanno migliorato le modalità di valutazione dei rischi di frode e di elaborazione delle misure preventive, ma devono rafforzare ulteriormente l'individuazione delle frodi, la risposta alle stesse ed il coordinamento tra i diversi organismi degli Stati membri. In particolare, non hanno compiuto significativi progressi nel campo dell'individuazione "proattiva" delle frodi e nell'uso degli strumenti di analisi dei dati. Le autorità di gestione non segnalano tutti i casi di frode alla Commissione, il che compromette l'affidabilità dei tassi di individuazione delle frodi. La deterrenza non va oltre la minaccia di ritiro dei finanziamenti UE, senza altre ammende o sanzioni dissuasive. Inoltre, i sospetti casi di frode non sono comunicati sistematicamente agli organi investigativi/alle procure.



CORTE  
DEI CONTI  
EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni

**CORTE DEI CONTI EUROPEA**  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Modulo di contatto: [eca.europa.eu/it/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/it/Pages/ContactForm.aspx)  
Sito Internet: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors

© Unione europea, 2019.

Per qualsiasi utilizzo o riproduzione di fotografie o di altro materiale i cui diritti d'autore non appartengano all'Unione europea, occorre chiedere l'autorizzazione direttamente al titolare di tali diritti.