

Presidenza del Consiglio dei Ministri Dipartimento per gli Affari Europei

Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione Europea



(Legge 24 dicembre 2012, n. 234 - art. 54)

Dipartimento per gli Affari Europei Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione Europea



Relazione Annuale

VOLUME I

(Legge 24 dicembre 2012, n. 234 - art. 54)

Sul frontespizio è riportata l'opera del Maestro Bruno D'Arcevia, raffigurante il mito del "ratto di Europa", riprodotta nel logo del Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione Europea (Servizio Coordinamento Antifrode - Anti-Fraud Coordination Service - AFCOS italiano).

Il mito narra della principessa Europa, figlia di Agenore, re dei Fenici. Zeus, dall'alto del Cielo, notò la bella principessa Europa insieme alle sue ancelle sulla riva del mare, dove amava bagnarsi e cogliere fiori. Zeus si invaghì subito di lei e per non intimorire le fanciulle inventò uno dei suoi molteplici travestimenti: ordinò a Ermes di guidare i buoi del padre di Europa verso quella spiaggia e, quindi, assunse le sembianze di un toro bianco di grande bellezza e mitezza.

Zeus, allora, le si avvicinò e si stese ai suoi piedi. Europa salì sul dorso del toro e questi la portò attraverso il mare fino all'isola di Creta.

Europa divenne la prima regina di Creta. Ebbe da Zeus tre figli, tra cui Minosse che divenne re di Creta. In onore di Minosse e di sua madre i Greci diedero il nome "Europa" al continente che si trova a nord di Creta

In generale il mito rappresentava il movimento di civiltà da Oriente a Occidente e il nome Europa, dato ai territori occidentali, rifletteva questo spostamento.

VOLUME I

IN	TRODUZIONE	9
	ZIONE PRIMA - LA TUTELA DEGLI INTERESSI FINANZIARI DELL'UE: RINCIPALI MISURE PREVISTE A LIVELLO EUROPEO	12
	I PRINCIPI FONDAMENTALI	
	I PRINCIPI DEL REGOLAMENTO FINANZIARIO	
	TUTELA DEGLI INTERESSI FINANZIARI UE E SISTEMA DEI VALORI DELL'UNIONE	
	IRREGOLARITÀ E FRODI IN DANNO DEL BILANCIO UE	
	CONFLITTO D'INTERESSI E BILANCIO DELL'UE	
	AUTORITÀ DELL'UNIONE EUROPEA PREPOSTE ALLE AZIONI DI VIGILANZA E CONTROLLO	
r.	LA CORTE DEI CONTI EUROPEA	
	L'UFFICIO DEL PROCURATORE EUROPEO - EUROPEAN PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE (EPPO)	
		•
	L'UFFICIO EUROPEO PER LA LOTTA ANTIFRODE (OLAF)	
	b. Il Regolamento (CE) n. 2185/96 del Consiglio dell'11 novembre 1996, relativo ai controlli e alle verifiche sul posto effettuati dalla Commissione	
	 Il Regolamento (UE, EURATOM) n. 883/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio relativo alle indagini svolte dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode 	37
G.	I SERVIZI DI COORDINAMENTO ANTIFRODE (AFCOS) NEGLI STATI MEMBRI	41
Н.	LA STRATEGIA ANTIFRODE DELLA COMMISSIONE (CAFS) E LE INDICAZIONI PER LE STRATEGIE NAZIONALI	44
l.	IL PROGRAMMA ANTIFRODE DELL'UNIONE	46
J.	ANALISI E VALUTAZIONE DEI RISCHI DI FRODE	48
K.	LE RACCOMANDAZIONI DELLA COMMISSIONE EUROPEA PER IL 2023	51
L.	LA POSIZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO IN MERITO AI PRINCIPALI ASPETTI DELLA TUTE- LA DEGLI INTERESSI FINANZIARI DELL'UE	52
SE	ZIONE SECONDA - LA STRATEGIA NAZIONALE ANTIFRODE	57
Α.	PREMESSA	57
В.	LA PREVENZIONE DELLE FRODI	58
	1. LA DISCIPLINA NAZIONALE IN TEMA DI ETICA, TRASPARENZA E ANTICORRUZIONE	58
	a. Introduzione	58
	b. La prevenzione dei conflitti d'interessi	
	c. La normativa anticorruzione	
	d. Il Whistleblowing	
	e. I presidi di legalità negli appalti pubblici	
	2. COOPERAZIONE E COORDINAMENTO	
	a. Il Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione Europea (COLAF)	66

3

	b. Il Nucleo della Guardia di Finanza per la repressione delle frodi nei confronti dell'Unione Europea	60				
	c. Attività svolta dal COLAF nel 2023					
	3. FORMAZIONE E COMUNICAZIONE					
С.	INDIVIDUAZIONE DELLE FRODI					
•	1. NOTE INTRODUTTIVE					
	2. LA CORTE DEI CONTI					
	3. LE STRUTTURE DI GOVERNO, GESTIONE E CONTROLLO DELLA POLITICA DI COESION					
	4. LE STRUTTURE DI GOVERNO, GESTIONE E CONTROLLO DELLA POLITICA AGRICOLA					
	5. LE PRINCIPALI STRUTTURE DI CONTROLLO IN MATERIA DI ENTRATE DEL BILANCIO I					
	6. ANALISI DEL RISCHIO E DIGITALIZZAZIONE DELLA LOTTA ALLA FRODE	98				
D.	D. LE INDAGINI	108				
	1. LA POLIZIA GIUDIZIARIA	108				
	2. PRINCIPALI POTERI DI INDAGINE, VERIFICA E CONTROLLO	109				
	3. LA PROCURA EUROPEA IN ITALIA					
	4. LA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE DI POLIZIA	114				
	5. I PRESIDI ANTIRICICLAGGIO	115				
	a. Note introduttive					
	b. Il sistema antiriciclaggio in Europa					
_	c. Il contrasto al riciclaggio nell'ordinamento nazionale					
E.	SANZIONI E RECUPERI IN MATERIA DI FRODI					
	1. INTRODUZIONE					
	2. LE SANZIONI IN MATERIA DI USCITE DEL BILANCIO UE					
	3. LE SANZIONI IN MATERIA DI ENTRATE DEL BILANCIO UE					
	LE ALTRE DISPOSIZIONI PENALI CORRELATE ALLA DIRETTIVA PIF					
	b. I reati in materia di riciciaggiob. I reati in materia di corruzione e contro la Pubblica Amministrazione					
	5. SEQUESTRI E CONFISCHE					
	6. LA RESPONSABILITÀ DEGLI ENTI DIPENDENTE DA REATO	128				
F.	L'ATTUAZIONE DELLE RACCOMANDAZIONI DELLA COMMISSIONE UE	130				
SE	EZIONE TERZA - LA TUTELA DEGLI INTERESSI FINANZIARI DEL PNRR	132				
	ORIGINE ED EVOLUZIONE DEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA (PNRR)					
	LA PREVENZIONE E IL CONTRASTO DELLE FRODI NEL PNRR					
	1. LA NORMATIVA EUROPEA					
	2. LA NORMATIVA NAZIONALE					
	3. IL DISPOSITIVO NAZIONALE DI VIGILANZA E CONTROLLO					

	a.	La Struttura di Missione PNRR	136
	b.	La Corte dei Conti	138
	c.	Soggetti competenti nelle attività di indirizzo e supporto alle attività di verifica e controllo	120
		(1) L'Ispettorato Generale per il PNRR	
		(2) Il Tavolo di coordinamento per la rendicontazione e il controllo del PNRR	
		(3) La Rete dei referenti antifrode del PNRR	
		(4) La Cabina di coordinamento prefettizia	
	d.	Soggetti responsabili delle attività di controllo e rendicontazione	
		(1) I Soggetti attuatori	
		(2) Le Amministrazioni centrali titolari di misure PNRR	
		(4) L'Ufficio V dell'Ispettorato Generale per il PNRR	
		(5) L'Organismo indipendente di Audit	
	e.	La Guardia di Finanza	144
4.		PRINCIPALI DISPOSIZIONI RIGUARDANTI L'ATTIVITÀ DI MONITORAGGIO E CONTROLLO	
		Le tipologie di controllo	146
	b.	La circolare n. 22116 in data 10 febbraio 2022, avente ad oggetto "Trasmissione delle Istruzioni tecniche per la redazione dei Sistemi di gestione e controllo delle Amministrazioni centrali titolari di interventi PNRR"	1 17
	_		14/
	C.	La circolare n. 30 dell'11 agosto 2022, di diramazione delle "Linee guida per lo svolgimento delle attività di controllo e rendicontazione delle Misure PNRR di	
		competenza delle Amministrazione centrali e dei Soggetti attuatori"	149
		(1) Indicazioni generali	
		(2) Il sistema ReGiS	
		(3) Il sistema dei controlli	153
	d.	La circolare n. 27 del 15 settembre 2023 di integrazione delle "Linee Guida", di diramazione dell'Appendice Tematica avente ad oggetto "Rilevazione delle titolarità effettive ex art. 22 par. 2 lett. d) Reg. (UE) 2021/241 e comunicazione alla UIF di operazioni sospette da parte della Pubblica Amministrazione ex art. 10 D.Lgs 231/2007".	156
	e.	La circolare n. 13 del 28 marzo 2024 di integrazione delle "Linee Guida", di diramazione delle Appendici Tematiche aventi ad oggetto "La prevenzione e il controllo del conflitto d'interessi ex art. 22 Reg. (UE) n. 2021/241" e "La duplicazione	
		dei finanziamenti ex art. 22 par. 2 lett. c) Reg. (UE) n. 2021/241"	
		(2) L'Appendice Tematica in tema di prevenzione è controllo dei committo d'interessi	
	f.	La funzione di <i>Audit</i>	
		RATEGIA GENERALE ANTIFRODE PER L'ATTUAZIONE DEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA ILIENZA	165
		BIETTIVI DELLA STRATEGIA GENERALE PER IL PNRR	
		FASI DEL "CICLO DI LOTTA ALLE FRODI" E LE MISURE APPLICABILI	
		VALUTAZIONE DEL RISCHIO DI FRODE NEL PNRR	169
4.		STRUMENTO DI AUTOVALUTAZIONE DEL RISCHIO FRODE NELL'AMBITO DEL PNRR. <i>TOOL</i> SAUD RISK ASSESSMENT	170
ΙP	RF	SIDI ANTIRICICLAGGIO APPLICATI AL PNRR	171

C.

RELAZIONE COLAF 2023

	1.			IGO DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI DI COMUNICAZIONE DI OPERAZIONI ITE	171
	2.	GL	I ADI	EMPIMENTI DI DETTAGLIO PER LE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI	.172
	3.	UĽ	TERI	ORI INDICAZIONI PER LE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI NELLA GESTIONE DEL PNRR	175
E.	UL	TER	RIORI	PRESIDI PER LA PREVENZIONE E IL CONTRASTO DELLE FRODI IN DANNO DEL PNRR	.177
F.	LA	. PR	EVEN	NZIONE DELLE INFILTRAZIONI CRIMINALI	.177
c r	710	- NIF		ARTA - IRREGOLARITÀ E FRODI:	
SI	STE	MI	DIN	MONITORAGGIO E RISULTATI 2023	180
Α.				A DI SEGNALAZIONE ALLA COMMISSIONE EUROPEA DEI CASI DI IRREGOLARITA' E	.180
				TO DELLE SEGNALAZIONI	
				PPOSTI DELLE SEGNALAZIONI	
				TTI OBBLIGATI ALLE SEGNALAZIONI	
				NI E MODALITA' DI INOLTRO DELLE SEGNALAZIONI	
	5.	LE	LINE	E GUIDA	181
В.	LA	ВА	NCA	DATI IMS	.183
	1.	ST	RUT	TURA E FUNZIONALITÀ DEL SISTEMA	.183
	2.	ILI	DISP	OSITIVO NAZIONALE	184
	3.			DI INDIRIZZO PER MIGLIORARE LE PROCEDURE DI COMPILAZIONE/IMPLEMENTAZION	
				SCHEDE DI SEGNALAZIONE DI IRREGOLARITÀ/FRODE NEL SISTEMA I.M.S	
		a.		etti di carattere generale	.187
				irregolarità/frode sulla piattaforma IMS	
				Tempistiche di aggiornamento del caso in ragione delle novità intervenute	
				Redazione della Comunicazione speciale nei casi di irrecuperabilità delle somme	. 100
			(-\	da porre a carico dell'Unione Europea	.188
			(5)	Attualizzazione dei casi presenti a sistema già chiusi in IMS (ad es. per decertificazione/recupero totale/ecc.), per i quali risultino ancora in corso i relativi procedi-	
				menti giudiziari/amministrativi/contabili	.189
			(6)	Puntuale monitoraggio di tutti i casi presenti a sistema per i quali è noto l'avvenuto interessamento dell'Autorità Giudiziaria	190
		b.	Imp	lementazione corretta, completa e coerente dei campi della scheda	
				errata procedura di selezione in caso di chiusura di una scheda IMS	. 190
			(2)	errata imputazione dei codici di chiusura da attribuire al caso nell'ipotesi di decertificazione dell'importo UE e recupero completo della quota nazionale	.190
			(3)	eccessivo utilizzo di codici generici nel campo 6.8 ("TIPO DI IRREGOLARITÀ") e	. 150
				corretta e coerente implementazione del campo 6.9 ("MODUS OPERANDI") della scheda IMS	. 191
			(4)	eccessivo utilizzo di codici generici nei campi 7.2 ["MOTIVO DELL'ESECUZIONE DEL	. тэт
			•	CONTROLLO" (perché)] e 7.3 ["TIPO E/O METODO DEL CONTROLLO" (come)] della	101
				scheda IMS	. 19I

		(5)	mancata indicazione degli importi relativi agli interessi legali nel campo 9.12 della scheda IMS	191
		(6)	omessa/incompleta/non corretta compilazione della Sezione 10 della scheda IMS, allorquando sia accertata l'esistenza di una "Sanzione"; inoltre, viene spesso	151
		(7)	omesso di compilare il campo 10.7 ("DATA IN CUI LA PROCEDURA SI È CONCLUSA") erronea rappresentazione degli avvenimenti nel campo "Commenti" - punto 11.1 ed omesso/incompleto/non coerente inserimento dei campi 11.3 e 11.4 della	191
			scheda IMS	191
С	. DA	ATI 2023)	192
	1.	IRREGO	OLARITÀ E FRODI SEGNALATE A LIVELLO EUROPEO: LA RELAZIONE PIF 2023	192
		a. And	damento generale dei casi di irregolarità e frode sul piano europeo	192
		b. Cas	i di irregolarità	195
		c. Cas	i di frode	196
		d. Ana	alisi andamento pluriennale dei dati a livello europeo	197
	2.	IRREGO	OLARITÀ E FRODI SEGNALATE A LIVELLO NAZIONALE NEL 2023	199
		a. And	damento generale dei casi di irregolarità e frode	199
		b. Ana	alisi andamento pluriennale dei dati nazionali	200
	3.	CONFR	RONTO FRA DATI EUROPEI E NAZIONALI	203
	4.	ANALIS	SI DI DETTAGLIO DEI DATI RELATIVI AI FONDI SIE	211
		a. Intr	oduzione	211
		b. Ana	alisi andamento pluriennale	211
		c. Cor	nfronto fra dati europei e nazionali	213
		d. Ana	alisi specifica riferita alla Programmazione 2014-2020	215
		e. Dist	tinzione per Organo segnalatore	218
			tinzione per periodo di programmazione	
		_	tinzione per tipologia di fondo	
			tinzione per tipologia e ragioni di controllo	
			tinzioni in base alla tipologia di violazioni	
		,	cuperi	
		•	procedure di decertificazione	
			vità di chiusura dei casi	
			alisi dei casi aperti al 31.12.2023	
	5.		SI DI DETTAGLIO DEI DATI RELATIVI ALLA POLITICA AGRICOLA COMUNE	
			oduzione	
			damento generale dei casi di irregolarità e frode – anno 2023	
	6.		SI DI DETTAGLIO DEI DATI RELATIVI ALLE RISORSE PROPRIE	
			oduzione	
		b. And	damento generale dei casi di irregolarità e frode – anno 2023	246

RELAZIONE COLAF 2023

VOLUME II

	ZIONE QUINTA - IL RUOLO DELLE ISTITUZIONI E DELLE AMMINISTRAZIONI FACENTI ARTE DEL COLAF	
	CORTE DEI CONTI	6
	MINISTERO DELL'INTERNO	16
	MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	20
	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	23
	MINISTERO DELLE IMPRESE E DEL MADE IN ITALY	27
	MINISTERO DELL'AGRICOLTURA, DELLA SOVRANITÀ ALIMENTARE E DELLE FORESTE	29
	MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	32
	MINISTERO DEL'ISTRUZIONE E DEL MERITO	56
	DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA	63
	DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI REGIONALI E LE AUTONOMIE	71
	AGENZIA DELLE ENTRATE	74
	AGENZIA DELLE DOGANE E DEI MONOPOLI	76
	GUARDIA DI FINANZA	86
	ARMA DEI CARABINIERI - COMANDO CARABINIERI PER LA TUTELA AGROALIMENTARE	98
	AGEA - AGENZIA PER LE EROGAZIONI IN AGRICOLTURA	106
E	EZIONE SESTA - IL RUOLO DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME DI TRENTO DI BOLZANO FACENTI PARTE DEL COMITATO PER LA LOTTA CONTRO LE FRODI NEI ONFRONTI DELL'UNIONE EUROPEA (COLAF)	111
	REGIONE CALABRIA	119
	REGIONE CAMPANIA	112
	REGIONE EMILIA ROMAGNA	126
	REGIONE AUTONOMA FRIULI VENEZIA GIULIA	128
	REGIONE LAZIO	130
	REGIONE LOMBARDIA	134
	REGIONE MARCHE	139
	REGIONE PIEMONTE	145
	REGIONE SICILIANA	150
	REGIONE AUTONOMA VALLE D'AOSTA	152
	REGIONE DEL VENETO	156
	PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO	158
	ANCI - ASSOCIAZIONE NAZIONALE COMUNITALIANI	16/

Come ogni anno, il Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione Europea (COLAF) presenta, anche per il 2023, la Relazione annuale relativa all'attività svolta dalle Istituzioni e dalle Amministrazioni che compongono il Comitato stesso per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea.

La Relazione, tradizionalmente, viene presentata dopo la pubblicazione da parte della Commissione europea della Relazione annuale sulla tutela degli interessi finanziari dell'UE (cosiddetta Relazione PIF) riguardante la medesima annualità e viene predisposta dal Nucleo della Guardia di Finanza per la repressione delle frodi nei confronti dell'UE, presso il Dipartimento per gli affari europei della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che svolge le funzioni di Segreteria Tecnica del Comitato, con il fondamentale apporto di tutti i componenti di quest'ultimo.

La Relazione annuale per il 2023 si compone, diversamente dagli anni pregressi, di due Volumi ed è nel complesso suddivisa in sei Sezioni.

Tale innovativa impostazione risponde, sostanzialmente, a due ragioni.

La prima, corrisponde alla necessità di dare spazio alle importanti azioni che il Comitato ha intrapreso, già dal 2023, nel campo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e che hanno portato il legislatore per effetto dell'art. 3 del D.L. 2 marzo 2024, n. 19, convertito, con modificazioni, dalla Legge 29 aprile 2024, n. 56 - a potenziare le sue funzioni e ampliarne la composizione, in relazione all'esigenza di rafforzare la strategia unitaria delle attività di prevenzione e contrasto alle frodi e agli altri illeciti sui finanziamenti relativi all'attuazione del PNRR, delle Politiche di Coesione relative al ciclo di Programmazione 2021 - 2027 e dei fondi nazionali a questi comunque correlati.

La seconda ragione è connessa alla precisa volontà di conferire maggiore evidenza al ruolo delle Istituzioni e delle Amministrazioni regionali facenti parte del COLAF, a cui è dedicato un intero volume.

Come di consueto la Relazione punta, tra le altre cose, a porre in evidenza le azioni poste in essere dall'Italia per dare attuazione alle tre Raccomandazioni formulate agli Stati membri dalla Commissione Europea nell'ambito della 34ª Relazione annuale sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea e sulla lotta contro la frode, che hanno impattato sull'anno 2023.

Per la prima Raccomandazione, concernente il miglioramento dell'individuazione, della segnalazione e del "follow-up" delle frodi sospette, il COLAF, nell'ambito dell'azione di orientamento e indirizzo costantemente svolta nei riguardi di tutte le competenti Amministrazioni presenti sul territorio nazionale, ha portato avanti una costante opera rivolta all'individuazione dei principali profili di criticità che caratterizzano la compilazione e la corretta implementazione delle schede che alimentano l'Irregularity Management System (IMS) per la segnalazione alla Commissione Europea di irregolarità e frodi. Tale attività, sviluppata anche con il continuo e proficuo confronto con l'Ufficio europeo lotta antifrode (OLAF) della Commissione, si è conclusa con la diramazione, a tutte le Autorità interessate, di una specifica circolare avente ad oggetto "Linee di indirizzo per migliorare le procedure di compilazione/implementazione delle schede di segnalazione di irregolarità/frode nel sistema IMS".

In questo contesto, si sta profondendo un intenso sforzo volto al miglioramento delle procedure di segnalazione di irregolarità/frode anche con riferimento al PNRR. Infatti, in sinergia con la Struttura di Missione PNRR e con l'Ispettorato Generale per il PNRR della Ragioneria Generale dello Stato, è in fase di sviluppo un articolato progetto per mettere a sistema tutti i possibili casi di illecito emersi nell'attività di ogni Istituzione nazionale, al fine di porli organicamente e tempestivamente a disposizione delle Amministrazioni centrali titolari di misure PNRR tramite un registro dedicato.

Con riferimento all'attuazione della seconda Raccomandazione, riguardante l'ulteriore potenziamento della digitalizzazione della lotta contro le frodi, il Comitato si è, da tempo, attivato attraverso lo sviluppo di proget-

RELAZIONE COLAF 2023

tualità mirate, con cui è stato svolto un preliminare "benchmarking" delle migliori banche dati – amministrative e di polizia – orientate, specificamente, al rafforzamento dell'azione di contrasto agli illeciti e all'analisi di rischio e al miglioramento dell'interoperabilità tra gli strumenti, che sta trovando progressiva attuazione mediante gli sviluppi tecnici della "Piattaforma Integrata Anti Frode – PIAF IT".

In merito alla terza Raccomandazione, relativa al rafforzamento della "governance" antifrode negli Stati membri, il COLAF ha proseguito un costante e sistematico raccordo fra tutte le Autorità e Amministrazioni a vario titolo competenti per il contrasto e la prevenzione delle frodi, anche attraverso consultazioni mirate per la formazione della posizione nazionale da rappresentare in sede interistituzionale e a livello europeo, nonché per la condivisione di nuovi orientamenti e linee d'azione per l'attività di contrasto, l'analisi di rischio e il miglioramento delle procedure a tutela del bilancio unionale, anche con riguardo al PNRR.

Anche nell'anno scorso, poi, il Comitato ha proseguito la sua attività in tema di comunicazione, informazione e formazione nell'ambito della tutela degli interessi finanziari dell'Unione, attività imprescindibile per un'efficace azione di prevenzione e contrasto alle irregolarità e alle frodi.

In questa prospettiva il COLAF ha preso attivamente parte a due importanti iniziative, attualmente in corso, cofinanziate dall'Ufficio europeo lotta antifrode nell'ambito del Programma Antifrode dell'Unione (EUAF).

Il progetto "Fraud Repression through EDucation (FRED 2)", sviluppato in collaborazione con l'Università degli Studi "Sapienza" di Roma, è finalizzato alla costituzione di un'apposita "task-force" europea, composta da accademici e professionisti, allo scopo di produrre uno studio pilota per l'analisi dei profili di rischio su possibili comportamenti illegali o situazioni di improprio utilizzo dei fondi europei, con la parallela creazione di uno specifico Osservatorio permanente di studio, in una prospettiva di cooperazione transnazionale e multidisciplinare.

In partenariato con il Dipartimento di Giurisprudenza della Libera Università Internazionale degli Studi Sociali Guido Carli (LUISS) di Roma, è poi entrata nel vivo la progettualità "Better knowledge for Next Generations (BETKONEXT)", che si pone lo scopo di condurre una ricerca scientifica e uno studio di diritto comparato volto, in particolare, a valutare l'adeguatezza degli strumenti normativi esistenti e a perfezionare la cooperazione multilaterale e multilivello tra il mondo accademico e i Servizi antifrode (AFCOS) degli Stati membri, per migliorare la protezione degli interessi finanziari dell'UE.

Inoltre, come ogni anno la Relazione fornisce dati e informazioni relativamente ai risultati dell'annualità interessata.

Nella 35ª Relazione sulla Tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea – Anno 2023 – la Commissione ha pubblicato i dati attinenti alle irregolarità e frodi scoperte da tutti gli Stati Membri e segnalate attraverso il "Sistema IMS".

Si tratta degli unici dati che hanno una rilevanza statistica ufficiale in quanto fondati su un sistema di rendicontazione unico, basato su regole e procedure che, almeno tendenzialmente, sono applicate in maniera uniforme da tutti gli Stati Membri.

Per l'Italia si conferma la tendenza che vede i dati dell'ultima annualità monitorata attestarsi sostanzialmente in linea con i valori medi dell'ultimo quinquennio.

Questo vale anche per il 2023 in quanto, sebbene il numero di casi di irregolarità e frode registrati in Italia, pari a 614, sia in leggero aumento (+4,78%) rispetto al valore medio del quinquennio 2019-2023 (pari a 586 casi), sul piano finanziario il valore complessivo degli illeciti, pari a Euro 66.096.875 resta al di sotto (-3,70%) di quello medio, pari a Euro 68.637.069, con una differenza di meno 2.540.194 Euro.

È importante anche rimarcare che, in linea con la tendenza emersa a livello europeo, la gran parte degli illeciti scoperti in Italia riguarda casi di irregolarità, per l'86,32% - espressivi di violazioni non intenzionali e quindi meno gravi – mentre i casi di frode ammontano al 13,68%.

Guardando al confronto tra i dati europei e nazionali, con riferimento al complesso delle irregolarità e frodi in tema di Politica Agricola Comune, Coesione e pesca e Risorse Poprie, l'Italia si posiziona al settimo posto in termini di casi scoperti tra tutti gli Stati Membri e relativi importi finanziari.

Sotto un'altra visuale d'analisi, guardando alle due macroaree in cui si distinguono le voci del bilancio UE entrate e spese - può essere utile osservare che, con riferimento al solo settore delle prime, vale a dire le Risorse Proprie, l'Italia si posiziona sempre al settimo posto per numero di casi di irregolarità/frode fra i 27 Paesi dell'UE, con un'incidenza percentuale sul totale dei casi per il 3,24%, mentre, con riferimento all'ammontare complessivo degli importi oggetto di irregolarità/frodi, l'Italia si colloca alla quinta posizione con un'incidenza percentuale pari al 5,62% sul totale complessivo in ambito UE.

Sul versante delle uscite del Bilancio UE, vale a dire della sommatoria fra finanziamenti della Politica di Coesione e Pesca e della Politica Agricola Comune, l'Italia si posiziona, per numero di casi di irregolarità/ frode segnalati nel 2023, al quinto posto fra i 27 paesi unionali con una percentuale d'incidenza sul totale complessivo dei casi emersi a livello europeo pari a 6,35%.

Con riguardo all'importo complessivo emerso in tali casi, l'Italia si colloca all'ottavo posto, con un'incidenza percentuale pari al 3,00% del valore totale emerso al livello europeo.

Rispetto a tutti i casi di irregolarità/frode emersi al livello europeo, limitatamente alle Politiche di Coesione, l'Italia si colloca al settimo posto rispetto agli altri Paesi UE, per quanto riguarda il numero di segnalazioni, con una percentuale d'incidenza pari rispettivamente al 5,34%, mentre, con riferimento all'importo complessivo emerso in tali casi, si posiziona all'undicesimo posto con un'incidenza percentuale pari al 1,56% del valore totale emerso a livello europeo.

Rimandando, per i dettagli, ai contenuti della Relazione, possono essere utili alcune indicazioni relative alla tipologia delle violazioni segnalate dall'Italia nel 2023 nel settore delle Politiche di Coesione.

In particolare il 30,54% dei casi ha riguardato ipotesi di azione non implementata o non completata, mancato rispetto delle scadenze o altre omissioni, il 19,16% dei casi si è tradotto in richieste di aiuto errate o incomplete, il 13,77% ha riguardato ipotesi di documenti spariti, incompleti, errati oppure falsi e/o falsificati e l'8,38% è consistito in violazioni alle norme relative agli appalti pubblici.

In linea con le decorse annualità, grande risalto la Relazione conferisce alla Strategia Nazionale Antifrode che è stata, proprio di recente, oggetto di un ampio processo di revisione e aggiornamento condiviso con il Comitato nella sua collegialità e che ha portato alla produzione di un articolato documento, corredato di un apposito "Piano d'Azione", trasmesso alla Commissione europea e che dovrà essere oggetto di applicazione da parte delle competenti Istituzioni nazionali per il periodo 2024-2027.

La Strategia Nazionale Antifrode (NAFS) italiana è stata impostata in linea con le autorevoli indicazioni della Commissione Europea contenute nel documento ARES (2016) 6943965 del 13 dicembre 2016, avente ad oggetto "Orientamenti sulle strategie nazionali antifrode", adeguate alle peculiarità normative e organizzative dell'Italia, allo scopo di assicurare il più alto livello di protezione agli interessi finanziari dell'UE, in piena aderenza ai principi generali contenuti nel Trattato sul Funzionamento dell'UE e nel Regolamento Finanziario, nonché per garantire la piena e sostanziale attuazione delle Raccomandazioni della Commissione Europea, tenendo conto degli orientamenti delle altre Istituzioni eurounionali, avendo riguardo alle quattro fasi del "ciclo della lotta antifrode" così come declinate nel richiamato documento della Commissione, vale a dire, prevenzione, individuazione, indagine, recupero e sanzioni.

RELAZIONE COLAF 2023

11

Tale Strategia dovrà essere in concreto attuata attraverso la costante cooperazione di tutte le Istituzioni e le Amministrazioni appartenenti al COLAF, in un contesto generale di flessibilità e dinamismo, ritenuti comunque indispensabili per adeguare tempestivamente le linee d'azione alla rapida evoluzione dello scenario esterno e alle possibili emergenze di varia natura che potrebbero rendere necessario adeguare la risposta operativa alle esigenze contingenti.

In conclusione è doveroso ringraziare tutti i membri del Comitato per il fondamentale apporto fornito a tutte le attività poste in essere ed alle progettualità sviluppate nel corso del 2023, nonché per tutte le risposte, sempre pronte e tempestive, alle numerose richieste e attivazioni della Segreteria Tecnica, spesso corrispondenti a esigenze e necessità conoscitive delle Istituzioni eurounionali.

Parimenti, un sincero ringraziamento deve essere rivolto a tutti i componenti del Comitato per il prezioso sostegno dato alla realizzazione della presente Relazione, con contributi, dati ed elementi informativi di estremo interesse e puntualmente riportati nel documento.

Presidenza del Consiglio dei Ministri Dipartimento per gli Affari Europei

Nucleo della Guardia di Finanza per la repressione delle frodi nei confronti dell'Unione Europea

LA TUTELA DEGLI INTERESSI FINANZIARI DELL'UE: PRINCIPALI MISURE PREVISTE A LIVELLO EUROPEO

A. I PRINCIPI FONDAMENTALI

Gli interessi finanziari dell'Unione Europea possono essere definiti, in base agli articoli 2 del Regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'11 settembre 2013 e della Direttiva (UE) n. 2017/1371 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 5 luglio 2017, come il complesso di "tutte le entrate, le spese e i beni che sono coperti o acquisiti oppure dovuti in virtù del bilancio dell'Unione", nonché "dei bilanci delle istituzioni, organi e organismi dell'Unione istituiti in virtù dei trattati o dei bilanci da questi direttamente o indirettamente gestiti e controllati".

Sul piano della tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea, assumono pertanto rilievo, in primo luogo, i principi fondamentali in tema di **bilancio generale dell'UE**.

Quest'ultimo è il documento fondamentale che prevede e autorizza, per ciascun esercizio, tutte le entrate e le spese ritenute necessarie per l'Unione, nell'ambito dei settori prioritari di intervento e dei massimali annui di spesa previsti dal Quadro Finanziario Pluriennale – QFP – attualmente stabilito, per il periodo 2021 – 2027 dal Regolamento (UE, Euratom) n. 2020/2093 del Consiglio del 17 dicembre 2020.

Il QFP delinea una proiezione pluriennale dei vincoli finanziari, funzionali alla vocazione prospettica degli investimenti del bilancio europeo, i cui effetti in termini di sviluppo e competitività si possono valutare soltanto in una prospettiva di medio termine.

II QFP 2021 – 2027 individua i seguenti settori prioritari d'intervento:

- mercato unico, innovazione e agenda digitale;
- coesione, resilienza e valori;
- risorse naturali e ambiente;
- migrazione e gestione delle frontiere;
- sicurezza e difesa;
- · vicinato e resto del mondo;
- Pubblica Amministrazione europea.

Il Trattato sul funzionamento dell'UE - TFUE - stabilisce quattro principi generali in tema di bilancio dell'UE.

Il primo discende dall'art. 310, comma 5, a mente del quale il bilancio è eseguito in conformità del **principio di** sana gestione finanziaria e gli Stati membri e l'Unione cooperano affinché gli stanziamenti iscritti in bilancio siano utilizzati secondo tale principio.

Il secondo è il **principio di efficacia** ed è contenuto nell'art. 325, comma 1, che dispone che "l'Unione e gli Stati membri combattono contro la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione stessa mediante misure che siano dissuasive e tali da permettere una protezione efficace negli Stati membri e nelle Istituzioni, organi e organismi dell'Unione".

Il terzo deriva dal combinato disposto dell'art. 310, comma 6, secondo cui "L'Unione e gli Stati membri...combattono la frode e le attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione" e dell'art. 325, comma 3, per il quale "...gli Stati membri coordinano l'azione diretta a tutelare gli interessi finanziari dell'Unione contro la frode" e "a tal fine essi organizzano, assieme alla Commissione, una stretta e regolare cooperazione fra le Autorità competenti"; si tratta del principio di condivisione della respon-

RELAZIONE COLAF 2023

13

sabilità tra Unione e Stati membri, che si spiega in quanto le Autorità di questi ultimi gestiscono di fatto circa 3/4 della spesa del bilancio unionale e riscuotono le Risorse Proprie del bilancio stesso.

Il quarto, previsto dall'art. 325, comma 2, del menzionato Trattato, è il **principio di assimilazione** per il quale gli Stati membri devono adottare, per combattere la frode che lede gli interessi finanziari del bilancio unionale, le stesse misure cha adottano per contrastare la frode che danneggia i rispettivi interessi finanziari interni.

Ulteriori principi generali attinenti alla gestione delle risorse finanziarie dell'UE, sono contenuti nel Regolamento (UE, Euratom) n. 2024/2509 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 settembre 2024, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione (rifusione) - c.d. Regolamento Finanziario.

Box 1. Le entrate del bilancio dell'Unione Europea

Ai sensi dell'art. 311, comma 2, del TFUE, l'Unione Europea si dota dei mezzi necessari per conseguire i suoi obiettivi e portare a compimento le sue politiche. Il bilancio unionale, fatte salve le altre entrate, è finanziato integralmente tramite "Risorse Proprie" secondo il principio dell'autonomia finanziaria.

Si tratta, in particolare, delle seguenti tipologie di entrata:

- le Risorse Proprie Tradizionali (RPT), costituite, principalmente, dai dazi doganali all'importazione di beni da Paesi terzi secondo le aliquote determinate nella tariffa doganale comune e da altri prelievi all'importazione, detratto un rimborso agli Stati membri per oneri di accertamento e riscossione (un tempo pari al 25%, poi ridotto al 20%);
- la risorsa IVA, costituita da una percentuale del gettito stimato dell'imposta sul valore aggiunto degli Stati membri, rappresentata da un'aliquota attualmente pari allo 0,3% applicata su una base imponibile resa uniforme mediante una procedura di armonizzazione fondata su un prestabilito meccanismo di calcolo;
- la risorsa RNL, costituita da un'aliquota del reddito nazionale lordo di ogni Stato membro, determinata in base al grado di prosperità relativa, misurato dal peso del RNL di ciascuno Stato membro sul totale dell'RNL dell'Unione.

Sebbene questa risorsa - detta anche "complementare" - debba considerarsi come una risorsa residuale in quanto destinata a finanziare le spese del bilancio non coperte da RPT e dalle risorse IVA, attualmente è quella che copre la maggior parte del bilancio unionale.

Esistono poi le cosiddette "altre entrate" di cui all'art. 311, comma 2, del TFUE, che comprendono le imposte sulle retribuzioni del personale dell'UE, i contributi versati dai Paesi terzi a favore di determinati programmi dell'Unione e le ammende pagate dalle imprese che violano le norme sulla concorrenza o altre disposizioni di Legge; inoltre, qualora via sia una eccedenza di bilancio, l'eventuale saldo positivo di ciascun esercizio è inserito nel budget dell'anno successivo.

Nell'ambito del QFP 2021 – 2027, è entrata in vigore la Decisione (UE, Euratom) n. 2020/2053, applicata dal 1° gennaio 2021, che ha mantenuto le tre principali fonti di entrata dianzi menzionate, apportando alcuni cambiamenti alle RPT ed alla risorsa propria basata sull'IVA ed ha introdotto, a partire dall'anno 2021, una nuova risorsa propria consistente in un contributo nazionale parametrato sulla quantità di rifiuti non riciclati della tipologia "imballaggio di plastica" prodotti nello Stato membro.

B. I PRINCIPI DEL REGOLAMENTO FINANZIARIO

L'art. 6 del citato Regolamento n. 2024/2509, stabilisce che la formazione e l'esecuzione del bilancio rispettano i principi di *verità, annualità, pareggio, unità di conto, universalità, specializzazione, sana gestione finanziaria* e *trasparenza*.

Secondo l'art. 33, il principio di sana gestione finanziaria si declina nei seguenti ulteriori principi:

 economia, in base al quale le risorse UE vanno messe a disposizione in tempo utile, nelle quantità e qualità appropriate e al prezzo migliore;

- efficienza, nel senso che deve essere ricercato il miglior rapporto tra risorse impiegate, attività intraprese e conseguimento degli obiettivi;
- efficacia, che determina in quale misura gli obiettivi perseguiti sono raggiunti mediante le attività intraprese;
- orientamento alla *performance*, che pone l'esigenza di stabilire *ex ante* obiettivi dei programmi e delle attività e di verificarne la progressiva attuazione attraverso indicatori di *performance*.

L'art. 36 stabilisce altresì che, conformemente al criterio della sana gestione finanziaria, il bilancio è eseguito secondo il **principio del controllo interno** efficace ed efficiente, adeguato a ogni metodo di esecuzione e in conformità della pertinente normativa settoriale.

Al riguardo, come specificato dall'art. 2, n. 20, del Regolamento, per "controllo", si intende "qualsiasi misura adottata al fine di garantire con ragionevole sicurezza l'efficacia, l'efficienza e l'economia delle operazioni, l'affidabilità delle relazioni, la salvaguardia degli attivi e l'informazione, la prevenzione, l'individuazione e la rettifica di frodi e irregolarità e il seguito dato a tali frodi e irregolarità, nonché l'adeguata gestione dei rischi connessi alla legittimità e alla regolarità delle operazioni sottostanti, tenendo conto del carattere pluriennale dei programmi e della natura dei pagamenti in questione. I controlli possono comportare varie verifiche, nonché l'attuazione delle politiche e delle procedure per raggiungere gli obiettivi" in precedenza esplicitati.

Conformemente a questa definizione, secondo il citato art. 36, il controllo interno si applica a tutti i livelli di gestione del bilancio ed è destinato a fornire ragionevoli garanzie quanto al conseguimento dei seguenti obiettivi:

- efficacia, efficienza ed economia delle operazioni;
- affidabilità delle relazioni;
- salvaguardia degli attivi e informazione;
- prevenzione, individuazione e rettifica di frodi e irregolarità e seguito dato a tali frodi e irregolarità;
- adeguata gestione dei rischi connessi alla legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti, tenendo conto del carattere pluriennale dei programmi, nonché della natura dei pagamenti in questione.

Ancora secondo l'art. 36, un **controllo interno efficace** si basa sulle migliori prassi internazionali e include, in particolare, i seguenti elementi:

- · separazione dei compiti;
- adeguata strategia di gestione e controllo dei rischi, che comprenda i controlli presso i destinatari;
- prevenzione dei conflitti d'interessi;
- adeguate "piste di controllo" e integrità dei dati nei sistemi informatici;
- procedure per la vigilanza sull'efficacia e sull'efficienza;
- procedure per dare seguito alle inadeguatezze e lacune individuate nei controlli interni;
- valutazione periodica del valido funzionamento del sistema di controllo interno.

Sempre a mente dell'art. 36, un **controllo interno efficiente** si basa, oltre che sulle migliori prassi internazionali, sui seguenti elementi:

- attuazione di un'adeguata strategia di gestione e controllo dei rischi, coordinata tra le persone addette alle varie fasi del controllo:
- accessibilità per tutte le persone addette alle varie fasi del controllo ai risultati dei controlli svolti;

- ricorso, se del caso, alle dichiarazioni di gestione redatte dai partner di esecuzione e a pareri indipendenti sull'audit, a condizione che la qualità del lavoro sottostante sia adeguata e accettabile e che esso sia stato svolto conformemente alle norme convenute;
- applicazione tempestiva di misure correttive, comprese, ove opportuno, sanzioni dissuasive;
- legislazione chiara e inequivocabile a fondamento degli interventi interessati, compresi atti di base a fondamento degli elementi del controllo interno;
- eliminazione di controlli multipli;
- miglioramento del rapporto costi-benefici dei controlli.

Altro importante principio generale è quello indicato dall'art. 37, di **trasparenza** del bilancio, che riguarda, tra l'altro, la sua pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, entro tre mesi dall'adozione definitiva, nonché la pubblicità, in forma appropriata e in modo tempestivo, delle informazioni sui destinatari dei fondi finanziati a titolo del bilancio, anche da parte di altri soggetti o enti comunque incaricati dell'esecuzione del bilancio.

Il bilancio UE, che si articola su uno stato generale delle entrate e delle spese e su sezioni distinte per ciascuna Istituzione UE (ad eccezione del Consiglio Europeo e del Consiglio, che rientrano nella stessa sezione), è stabilito nel rispetto del Quadro Finanziario Pluriennale ed eseguito dalla Commissione conformemente allo stesso Regolamento Finanziario, sotto la propria responsabilità ed entro i limiti degli stanziamenti autorizzati.

Gli Stati membri cooperano con la Commissione affinché gli stanziamenti siano utilizzati secondo il principio della sana gestione finanziaria.

L'art. 62 prevede i **metodi di esecuzione del bilancio** da parte della Commissione, che possono essere di tre tipologie:

- **gestione diretta**, secondo gli artt. da 125 a 156 del Regolamento Finanziario, vale a dire a opera dei suoi Servizi o tramite le Agenzie esecutive di cui all'art. 69;
- **gestione concorrente** con gli Stati membri, come stabilito dall'art. 63 e dagli artt. da 125 a 129 del Regolamento;
- gestione indiretta, secondo gli artt. da 125 a 152 e da 157 a 162, o nei casi di cui all'articolo 58, paragrafo 2, lettere da a) a d) del Regolamento, affidando compiti di esecuzione del bilancio a Paesi terzi od organismi da questi designati, a organizzazioni internazionali o loro agenzie, ai sensi dell'articolo 159, alla Banca europea per gli investimenti (BEI) o al Fondo europeo per gli investimenti (FEI) o a entrambi, agenti come gruppo (gruppo BEI), agli organismi dell'Unione di cui agli articoli 70 e 71 (organismi dotati di personalità giuridica istituiti dalla Commissione e che ricevono contributi a carico del bilancio), a organismi di diritto pubblico, incluse organizzazioni degli Stati membri, a organismi di diritto privato investiti di attribuzioni di servizio pubblico, incluse organizzazioni degli Stati membri, nella misura in cui sono dotati di sufficienti garanzie finanziarie, a organismi di diritto privato di uno Stato membro preposti all'attuazione di un partenariato pubblico-privato e che sono dotati di sufficienti garanzie finanziarie, a organismi o persone incaricati di attuare azioni specifiche a norma del titolo V del Trattato sull'Unione Europea.

Box 2. Le uscite del bilancio dell'Unione Europea. La gestione diretta

I fondi europei a gestione diretta sono erogati direttamente ai beneficiari finali dalla Commissione Europea, attraverso le Direzioni Generali o le Agenzie Esecutive. Questi fondi sono organizzati in programmi tematici e riguardano sia le politiche interne dell'Unione Europea, come ad esempio i settori ambiente, energia, salute, ricerca e innovazione, sia le politiche esterne, come i programmi di cooperazione e di sostegno allo sviluppo di Paesi Terzi. I programmi di finanziamento sono gestiti dalle Direzioni Generali competenti attraverso la pubblicazione periodica dei bandi nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea e sono poi ulteriormente diffusi dai centri d'informazione nei singoli Stati membri.

Per l'attuazione dei programmi tematici le diverse Direzioni Generali della Commissione Europea utilizzano due tipi di procedure di aggiudicazione: la sovvenzione e la gara d'appalto.

Gli inviti a presentare proposte in regime di gestione diretta sono pubblicati sul **Portale dei finanziamenti e degli appalti** della Commissione Europea (*Single Electronic Data Interchange Area* – **SEDIA** -) dove è altresì possibile reperire informazioni sui bandi, documentazione, manuali e ricercare eventuali *partners* progettuali.

Le sovvenzioni (Calls for proposals) consistono nell'erogazione da parte della Commissione Europea di contribuiti a fondo perduto ai beneficiari finali, che vengono selezionati secondo le Calls for proposals, pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale dell'UE o sui siti delle diverse DG responsabili. La sovvenzione può finanziare un'azione specifica, ovvero un progetto che contribuisca all'attuazione di una delle politiche settoriali dell'UE, oppure finanziare il funzionamento di un'organizzazione che persegue uno scopo di interesse generale europeo. I progetti che vengono selezionati devono avere un elevato valore innovativo e un valore aggiunto europeo, ovvero le soluzioni prospettate per il raggiungimento degli obiettivi devono essere valide per più Stati membri dell'UE. Per accedere alle sovvenzioni dell'UE è anche possibile farne richiesta mediante le Autorità regionali o nazionali competenti (le cosiddette Autorità di Gestione) nello Stato membro in cui si ha sede.

Tra i fondi diretti troviamo i "Programmi UE" conosciuti anche attraverso i loro acronimi (tra i quali, "Horizon Europe", "EU Anti-fraud Programme-EUAF", "Creative Europe-CREA", "Erasmus+", "EU4Health Programme-EU4H") che hanno come obiettivo il finanziamento di progetti in diversi settori (ambiente, ricerca e sviluppo tecnologico, innovazione, cultura, formazione, ecc.).

Le gare d'appalto (Calls for tenders) riguardano la fornitura di beni o servizi che vengono prestati all'UE per garantire il funzionamento delle istituzioni europee o l'attuazione di programmi europei.

Tra i servizi possono essere compresi studi, assistenza tecnica, formazione, consulenze e servizi pubblicitari; mentre le sovvenzioni sono cofinanziate in misura variabile dalla Commissione, nel caso delle gare d'appalto il criterio di selezione è rappresentato dal rapporto qualità-prezzo.

Secondo l'art. 63 del Regolamento Finanziario, quando la Commissione Europea esegue il bilancio in regime di **gestione concorrente**, i compiti relativi all'esecuzione del bilancio sono delegati agli Stati membri.

La Commissione e gli Stati membri rispettano i principi di sana gestione finanziaria, trasparenza e non discriminazione e garantiscono la visibilità dell'azione dell'Unione nella gestione dei fondi dell'Unione.

A tal fine, la Commissione e gli Stati membri assolvono i rispettivi obblighi in materia di controllo e *audit* e assumono le conseguenti responsabilità stabilite dallo stesso Regolamento, nel rispetto delle disposizioni complementari previste dalla pertinente normativa settoriale.

Nell'espletare le funzioni connesse all'esecuzione del bilancio, gli Stati membri adottano tutte le misure necessarie, comprese misure legislative, regolamentari e amministrative, per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione, vale a dire:

- assicurano che le azioni finanziate a titolo del bilancio siano attuate in modo corretto, efficace e in conformità della normativa settoriale applicabile;
- designano gli organismi responsabili della gestione e del controllo dei fondi dell'Unione e sorvegliano tali organismi;
- prevengono, individuano e rettificano le irregolarità e le frodi;

cooperano, in conformità dello stesso Regolamento e della normativa settoriale, con la Commissione, l'Ufficio europeo per la lotta antifrode - OLAF - la Corte dei Conti Europea e, per gli Stati membri partecipanti a una cooperazione rafforzata ai sensi del Regolamento (UE) n. 2017/1939 del Consiglio, anche con la Procura Europea (EPPO).

Al fine di tutelare gli interessi finanziari dell'Unione, nel rispetto del principio di proporzionalità, nonché della normativa settoriale pertinente, gli Stati membri effettuano controlli *ex ante* ed *ex post*, comprese, se opportuno, verifiche sul posto su campioni di operazioni rappresentativi e/o basati sul rischio.

Gli Stati membri recuperano inoltre i fondi versati indebitamente, se necessario avviando azioni legali a tale riguardo, irrogano sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive ai destinatari, ove previsto dalla normativa settoriale o da disposizioni specifiche del diritto nazionale.

Nell'ambito della sua valutazione del rischio e in conformità della normativa settoriale, la Commissione sorveglia i sistemi di gestione e di controllo istituiti negli Stati membri.

Nell'ambito della sua attività di *audit*, la Commissione rispetta il principio di proporzionalità e tiene conto del livello di rischio valutato in conformità della normativa settoriale.

Inoltre, conformemente ai criteri e alle procedure stabiliti nella normativa settoriale, gli Stati membri designano, al livello appropriato, organismi responsabili della gestione e del controllo dei fondi dell'Unione, i quali:

- istituiscono un sistema di controllo interno efficace ed efficiente e ne garantiscono il funzionamento;
- utilizzano una contabilità che fornisce tempestivamente dati precisi, completi e attendibili;
- forniscono le informazioni attinenti alle spese finanziate, agli audit e ai controlli effettuati e ai rendiconti previsti;
- provvedono alla pubblicazione delle informazioni relative ai destinatari dei fondi;
- trasmettono alla Commissione, entro il 15 febbraio dell'esercizio successivo, i conti relativi alle spese che sono state sostenute durante il pertinente periodo di riferimento, un riepilogo annuale delle relazioni finali di audit e dei controlli effettuati, comprese un'analisi della natura e della portata degli errori e delle carenze individuati nei sistemi, così come le azioni correttive avviate o programmate;
- corredano i conti di cui al precedente alinea dell'indicazione dei prefinanziamenti e degli importi
 per i quali sono in corso o sono state completate procedure di recupero, nonché di dichiarazione
 di gestione che conferma che, secondo i responsabili della gestione dei fondi, le informazioni sono
 state presentate correttamente e sono complete ed esatte, le spese sono state effettuate per le finalità previste, quali definite nella normativa settoriale, i sistemi di controllo predisposti assicurano
 la legittimità e la regolarità delle operazioni sottostanti.

Tale ultima documentazione va completata con il parere di un organismo di *audit* indipendente elaborato conformemente alle pertinenti norme riconosciute a livello internazionale.

Detto parere accerta se i conti forniscono un quadro fedele, se le spese per le quali è stato chiesto il rimborso alla Commissione sono legittime e regolari e se i sistemi di controllo istituiti funzionano correttamente.

Al fine di garantire che i fondi dell'Unione siano utilizzati in conformità delle norme applicabili, la Commissione procede all'esame e all'accettazione dei conti degli organismi designati che assicurano la completezza, l'esattezza e la verità dei conti, esclude dal finanziamento dell'Unione le spese per le quali gli esborsi sono stati effettuati in violazione del diritto applicabile, interrompe i termini di pagamento o sospende i pagamenti, se previsto dalla normativa settoriale, ponendo fine integralmente o parzial-

mente all'interruzione dei termini di pagamento o alla sospensione dei pagamenti dopo che uno Stato membro ha presentato le proprie osservazioni e non appena ha adottato le misure necessarie.

Box 3. Le uscite del bilancio dell'Unione Europea. La gestione concorrente: la Politica di Coesione

La coesione economica, sociale e territoriale è uno degli obiettivi fondamentali dell'UE (articolo 3 TUE). Secondo l'articolo 174 del TFUE, l'Unione deve mirare a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e il ritardo delle regioni meno favorite o insulari. Un'attenzione particolare viene rivolta alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici.

All'attuazione di questi obiettivi nel QFP regionale 2021-2027 sono destinati i seguenti fondi:

- Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), volto a contribuire alla correzione dei principali squilibri regionali esistenti nell'Unione, partecipando allo sviluppo e all'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo nonché alla riconversione delle regioni industriali in declino (articolo 176 TFUE);
- Fondo sociale europeo Plus (FSE+), che rappresenta il principale strumento dell'UE per investire nelle persone, destinato a sostenere l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali, supportare l'occupazione e creare una società equa e socialmente inclusiva. Il FSE+, nella sua nuova versione, riunisce quattro strumenti di finanziamento che erano separati nel periodo di programmazione 2014- 2020: l'ex Fondo Sociale Europeo (FSE), l'Iniziativa per l'Occupazione Giovanile (YEI), il Fondo di Aiuti Europei agli Indigenti (FEAD) e il Programma Europeo per l'Occupazione e l'Innovazione Sociale (EaSI);
- Fondo di coesione (FC), istituito per l'erogazione di contributi finanziari a progetti in materia di ambiente e di reti transeuropee nel settore delle infrastrutture di trasporto (articolo 177 TFUE) negli Stati membri con un reddito nazionale lordo (RNL) pro capite inferiore al 90% della media dell'UE-27 (nella programmazione 2021-2027 Bulgaria, Repubblica Ceca, Estonia, Grecia, Croazia, Cipro, Lettonia, Lituania, Ungheria, Malta, Polonia, Portogallo, Romania, Slovacchia e Slovenia, e quindi non l'Italia);
- Fondo per la giusta transizione (JTF), un nuovo strumento della Politica di Coesione 2021-2027, primo pilastro del Meccanismo per una transizione giusta nel contesto del *Green Deal* europeo con l'obiettivo di raggiungere la neutralità climatica dell'UE entro il 2050. Esso sostiene l'obiettivo specifico di consentire alle regioni e alle persone di affrontare gli effetti sociali, occupazionali, economici e ambientali della transizione verso gli obiettivi 2030 dell'Unione per l'energia e il clima e un'economia dell'Unione climaticamente neutra entro il 2050, sulla base dell'Accordo di Parigi del 2015;
- Fondo Europeo per gli Affari Marittimi, la Pesca e l'Acquacoltura (FEAMPA), promuove la pesca e l'acquacoltura sostenibili, il ripristino e la conservazione delle risorse biologiche acquatiche, l'economia blu nelle aree costiere, insulari e interne, sostiene lo sviluppo di comunità della pesca e dell'acquacoltura, aiuta la governance internazionale per mari e oceani sicuri, protetti, puliti e gestiti in modo sostenibile.

Gli stanziamenti complessivi della UE per la Politica di Coesione 2021-2027 sono pari, in termini di impegni, a 392 miliardi di euro (a prezzi correnti, che tengono conto di un tasso d'inflazione annuo del 2%), quasi un terzo del bilancio totale dell'UE. Di questi, 378,2 miliardi di euro sono destinati alla Politica di Coesione mediante l'attuazione, come nella precedente programmazione, dei due obiettivi:

- "Investimenti per la crescita e l'occupazione" con 369 miliardi di euro;
- "Cooperazione Territoriale Europea", con risorse residue pari a circa 9 miliardi di euro.

Il quadro strategico e la programmazione delle risorse unionali assegnate all'Italia sono definiti nell'ambito dell'Accordo di Partenariato tra l'UE e l'Italia, approvato il 19 luglio 2022, recante l'impianto strategico e la selezione degli obiettivi di *policy* su cui si concentrano gli interventi finanziati dai Fondi europei per la coesione per il ciclo di programmazione 2021-2027.

L'impostazione strategica dell'Accordo di partenariato è articolata su 5 "Obiettivi strategici di policy" (per un'Europa più intelligente; più verde; più connessa; più sociale e inclusiva; più vicina ai cittadini), attuati attraverso i Programmi Regionali promossi da tutte le Regioni e le Province Autonome e "10 Programmi Nazionali" a titolarità delle Amministrazioni centrali.

I contributi che l'Unione gestisce in regime di gestione diretta, indiretta e concorrente promuovono il conseguimento di un obiettivo strategico dell'UE e dei correlati risultati specifici e possono assumere le seguenti forme:

- finanziamenti non collegati ai costi delle operazioni e riferiti all'adempimento delle condizioni previste dalla normativa settoriale o da decisioni della Commissione, oppure al conseguimento dei
 risultati misurati in riferimento ad obiettivi intermedi precedentemente fissati o mediante indicatori
 di performance;
- rimborso dei costi ammissibili effettivamente sostenuti;
- costi unitari, che coprono tutte o determinate categorie specifiche di costi ammissibili che sono chiaramente individuate in anticipo con riferimento ad un importo per unità;
- somme forfettarie, che coprono in modo generale tutte o determinate categorie specifiche di costi ammissibili, chiaramente individuate in anticipo;
- finanziamenti a tasso fisso, che coprono categorie specifiche di costi ammissibili chiaramente individuate in anticipo, applicando una percentuale;
- · una combinazione delle forme precedenti.

Principio comune alla gestione diretta, indiretta e concorrente è quello, stabilito dall'art. 129, di **coperazione**, in base al quale ogni persona che riceve fondi dell'UE coopera pienamente alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione e concede, come condizione per ricevere tali fondi, i diritti necessari e l'accesso di cui hanno bisogno l'Organo responsabile dell'erogazione dei fondi stessi, l'Ufficio del Procuratore Europeo per i Paesi che aderiscono alla cooperazione rafforzata in materia, la Corte dei Conti Europea e, se del caso, le competenti Autorità nazionali, per esercitare integralmente le rispettive competenze.

Box 4. Le uscite del bilancio dell'Unione Europea. La gestione concorrente: la Politica Agricola Comune

La PAC (Politica Agricola Comune) rappresenta, ai sensi dell'articolo 39 del Trattato sul Funzionamento dell'UE, l'insieme delle regole che l'Unione Europea si è attribuita riconoscendo la centralità del comparto agricolo per uno sviluppo equo e stabile dei Paesi membri. Essa costituisce, peraltro, una delle principali voci di spesa del bilancio dell'UE. La nuova PAC diventa pienamente operativa il 1° gennaio 2023 ed è stata approvata in via definitiva dal Parlamento Europeo nella sessione plenaria del 22-25 novembre 2021 e dal Consiglio il 2 dicembre 2023.

Il quadro normativo della nuova PAC si fonda principalmente su 3 Regolamenti: il Regolamento (UE) n. 2021/2115, il Regolamento (UE) n. 2021/2116 e, infine, il Regolamento (UE) n. 2021/2117 e relativi atti delegati ed esecutivi.

Gli obiettivi specifici che sono perseguiti dalla nuova PAC sono: garantire un reddito agricolo sufficiente, aumentare la competitività e migliorare la posizione degli agricoltori nella catena del valore; sostenere il ricambio generazionale e sviluppare aree rurali dinamiche; agire per contrastare i cambiamenti climatici; tutelare l'ambiente con uso sostenibile di suolo, acqua e aria; salvaguardare il paesaggio e la biodiversità; proteggere la qualità dell'alimentazione e la salute.

Questi obiettivi chiave costituiscono la base sulla quale i Paesi membri dell'UE hanno elaborato i loro **Piani strategici nazionali (PSN)**. Lo strumento mediante il quale viene concretizzato il sostegno europeo alla produzione agricola dei Paesi membri è l'erogazione di fondi, ai produttori e agli altri beneficiari, nella forma di aiuti, contributi e premi. Tali erogazioni sono finanziate dal Fondo Europeo Agricolo di Garanzia (**FEAGA**) che finanzia le misure di sostegno al reddito degli agricoltori e al prezzo dei prodotti di origine agricola, e dal Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (**FEASR**) che finanzia il contributo agli interventi di sviluppo rurale e sono gestite dagli Stati Membri attraverso gli Organismi Pagatori.

Il Piano strategico italiano della PAC 2023-27 è stato approvato il 2 dicembre 2022 con Decisione di esecuzione della Commissione Europea (C(2022) 8645 final). Il piano concentra tutti gli strumenti finanziabili attraverso il FEAGA e il FEASR in un unico documento di programmazione a livello nazionale, volto a delineare una strategia unitaria per il settore agricolo, agro-alimentare e forestale italiano.

Ogni persona o ente che riceve fondi dell'UE in regime di gestione diretta e indiretta accetta per iscritto di concedere i diritti dianzi descritti e garantisce che i terzi coinvolti nell'esecuzione dei fondi dell'Unione concedano diritti equivalenti.

Con riferimento specifico alla gestione diretta e a quella indiretta, gli artt. 137 e segg. prevedono un articolato sistema per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione da persone ed entità inaffidabili che presentano domanda di fondi europei o che hanno concluso impegni giuridici con la Commissione o altre istituzioni, organi, uffici o agenzie dell'UE, attraverso:

- l'individuazione precoce di persone o entità che rischiano di minacciare gli interessi finanziari dell'Unione;
- l'esclusione di persone o entità dalla partecipazione alle procedure di aggiudicazione disciplinate dal Regolamento Finanziario, oppure dalla selezione per l'esecuzione dei fondi dell'Unione, quando rientrano in alcune casistiche predeterminate;
- l'irrogazione di una sanzione pecuniaria a una persona o entità, secondo quanto previsto dall'art. 140 dello stesso Regolamento;
- la pubblicazione, nei casi più gravi, sul sito internet della Commissione, delle informazioni relative all'esclusione e, se del caso, alla sanzione pecuniaria, al fine di rafforzarne l'effetto deterrente.

Le informazioni utili per l'individuazione precoce, l'esclusione o l'applicazione delle sanzioni pecuniarie possono derivare da sentenze o decisioni amministrative definitive, da fatti e risultanze in possesso dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode della Commissione (OLAF), della Procura Europea (EPPO), della Corte dei Conti, delle strutture di *audit* o di qualsiasi altra verifica, *audit* o controllo effettuati sotto la responsabilità di una Autorità competente, da sentenze o decisioni amministrative non definitive, da decisioni della Banca centrale europea (BCE), della Banca europea per gli investimenti (BEI), del Fondo europeo per gli investimenti o di organizzazioni internazionali, da casi di frode e/o irregolarità segnalati dalle Autorità nazionali che gestiscono il bilancio in regime di gestione concorrente o da enti che eseguono il bilancio in regime di gestione indiretta.

I motivi di esclusione sono elencati all'art. 138, par. 1, del Regolamento Finanziario e riguardano situazioni di fallimento e insolvenza, il mancato pagamento di imposte o contributi previdenziali, gravi illeciti professionali, frode, corruzione, riciclaggio, partecipazione a un'organizzazione criminale, ecc., gravi violazioni contrattuali, violazioni alla proprietà intellettuale, creazione di entità con l'intento di eludere obblighi fiscali, sociali o di altro tipo.

Tutte le informazioni concernenti l'individuazione precoce o l'esclusione e/o l'applicazione di sanzioni pecuniarie vengono registrate nell'apposita banca dati *Early Detection and Exclusion System – EDES*, sulla base delle comunicazioni trasmesse dalla Commissione, dalle sue agenzie esecutive e da altre istituzioni, organi o uffici europei.

Attualmente, questo sistema copre circa un quarto della spesa dell'UE, corrispondente, come già accennato, a quella da questa gestita direttamente o indirettamente attraverso partner esecutivi.

Per la restante quota di spesa, in cui sono coinvolte le Autorità nazionali, è previsto che gli Stati membri debbano seguire gli obblighi in materia di esclusione, ma che non sono tenuti a istituire, a tal fine, appositi sistemi di esclusione o relative banche dati.

Box 5. Le uscite del bilancio dell'Unione Europea. La gestione indiretta

Alcuni programmi di finanziamento, destinati principalmente agli aiuti umanitari e allo sviluppo internazionale (che rappresentano circa il 10% del bilancio complessivo dell'UE), sono attuati in regime di "gestione indiretta", vale a dire con il sostegno di altri enti, ad esempio autorità nazionali o organizzazioni internazionali.

In questa modalità di gestione, la Commissione delega compiti di esecuzione del bilancio a diversi tipi di **partner esecutivi**, ad esempio:

- Paesi terzi o organismi da questi designati;
- organizzazioni internazionali, quali le Nazioni Unite (ONU), la Banca mondiale, il Fondo monetario internazionale (FMI), la Banca europea degli Investimenti (BEI) o il Fondo Europeo degli investimenti (FEI);
- agenzie decentrate, quali il Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (ECDC), l'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA) o l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex);
- strutture di partnership tra pubblico e privato: rientrano in tale ambito l'iniziativa sui medicinali innovativi, l'Impresa comune "Shift2Rail" volta a favorire la ricerca e l'innovazione per accelerare l'integrazione e lo sviluppo di nuove tecnologie per la rete ferroviaria e accrescere la competitività dell'industria correlata in Europa;
- organismi degli Stati membri, quali le agenzie nazionali "Erasmus+" (in Italia, INDIRE, INAPP e ANG), le agenzie di sviluppo degli Stati membri, le banche nazionali di promozione.

C. TUTELA DEGLI INTERESSI FINANZIARI UE E SISTEMA DEI VALORI DELL'UNIONE

La tutela degli interessi finanziari UE assume rilievo anche quale parametro di riferimento per il rispetto del sistema dei valori eurounionali, secondo l'art. 2 del TUE, a mente del quale "L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini".

Il **Regolamento n. 2020/2092 del Parlamento e del Consiglio del 16 dicembre 2020** relativo a un regime generale di **condizionalità** per la protezione del bilancio dell'Unione, afferma infatti che "gli Stati membri possono garantire una sana gestione finanziaria solo se le loro autorità pubbliche agiscono in conformità alla Legge, se i casi di frode, inclusi in casi di frode fiscale, evasione fiscale, corruzione, conflitto di interessi o altre violazioni del diritto, sono effettivamente perseguiti dai servizi responsabili delle indagini e dell'azione penale e se le decisioni arbitrarie o illegittime delle Autorità pubbliche, comprese le Autorità di contrasto, possono essere soggette a un effettivo controllo giurisdizionale da parte di organi giurisdizionali indipendenti e della Corte di Giustizia dell'Unione Europea".

Secondo il citato Regolamento, nel caso in cui – in esito ad una complessa e articolata procedura che coinvolge la Commissione, il Parlamento ed il Consiglio, oltre che lo Stato membro interessato con il quale viene instaurato un contraddittorio - vengano accertate violazioni dei principi dello Stato di diritto (inteso quale insieme dei valori di cui al citato art. 2 TUE) che compromettono, o rischiano di compromettere, la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o la tutela degli interessi finanziari di questa, nei riguardi dello Stato responsabile possono essere applicate una o più delle seguenti misure:

- in caso di gestione diretta o indiretta del bilancio, la sospensione di pagamenti o dell'esecuzione
 dell'impegno giuridico o la risoluzione di questo, il divieto di assumere nuovi impegni, la sospensione totale o parziale dei versamenti o il rimborso anticipato dei prestiti garantiti dal bilancio UE, la
 sospensione o la riduzione del vantaggio economico di uno strumento garantito dall'UE, il divieto di
 concludere nuovi accordi su prestiti o altri strumenti garantiti dal bilancio;
- in caso di gestione concorrente, la sospensione dell'approvazione di uno o più programmi, la sospensione degli impegni, la riduzione di questi anche attraverso rettifiche finanziarie o storni verso

altri programmi di spesa, la riduzione di prefinanziamenti, l'interruzione o la sospensione dei pagamenti.

L'applicazione di queste misure non fa venire meno gli obblighi degli Stati membri e delle competenti Autorità di questi, di attuare il programma o il fondo interessati dalla misura e, in particolare, i loro obblighi nei riguardi dei destinatari finali o dei beneficiari, compreso l'obbligo di effettuare i pagamenti a mente della normativa settoriale o finanziaria applicabile.

Possono essere indicativi di violazioni dei principi dello Stato di diritto le minacce all'indipendenza della magistratura, l'omessa prevenzione, la rettifica o sanzione delle decisioni arbitrarie o illegittime delle Autorità pubbliche, comprese quelle di contrasto, la mancata assegnazione di risorse finanziarie e umane a scapito del loro corretto funzionamento o il fatto di non garantire l'assenza di conflitti di interesse, nonché la limitazione della disponibilità e dell'efficacia dei mezzi di ricorso, per esempio attraverso norme procedurali restrittive e la mancata esecuzione delle sentenze o la limitazione dell'efficacia delle indagini, delle azioni penali o delle sanzioni per violazioni del diritto.

Rileva ai fini del Regolamento citato, una violazione dei principi dello Stato di diritto che interessa uno o più dei seguenti aspetti:

- il corretto funzionamento delle Autorità che eseguono il bilancio dell'Unione, in particolare nell'ambito
 delle procedure di appalto o di concessione di sovvenzioni, di quelle preposte al controllo, alla sorveglianza e agli audit finanziari, nonché dei servizi responsabili delle indagini e dell'azione penale e del
 perseguimento delle frodi, comprese le frodi fiscali, della corruzione o di altre violazioni del diritto UE
 che riguardino il bilancio e la tutela degli interessi finanziari dell'Unione;
- l'effettivo controllo giurisdizionale da parte di organi indipendenti delle azioni od omissioni delle Autorità dianzi menzionate;
- la prevenzione e la repressione delle frodi, comprese le frodi fiscali, della corruzione o di altre violazioni del diritto dell'Unione che riguardano l'esecuzione del bilancio dell'Unione o la tutela dei suoi interessi finanziari, nonché l'imposizione di sanzioni effettive e dissuasive nei confronti di destinatari da parte degli organi giurisdizionali nazionali o delle Autorità amministrative;
- il recupero dei fondi indebitamente versati;
- l'effettiva e tempestiva collaborazione con l'OLAF e, se lo Stato membro vi aderisce, con la Procura Europea (in merito alla quale si rinvia al paragrafo F.2 della presente Relazione);
- altre situazioni o condotte di Autorità rilevanti per la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o per la tutela dei suoi interessi finanziari.

D. IRREGOLARITÀ E FRODI IN DANNO DEL BILANCIO UE

La tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea, si realizza, in concreto, mediante l'approntamento di adeguate misure di prevenzione e contrasto alle condotte illecite che producono indebitamente minori entrate e maggiori uscite sul bilancio generale dell'UE.

Tali condotte possono oggettivamente essere di intensità e natura differenti, per cui, normativamente, si è affermata la distinzione fra **irregolarità** e **frode.**

Una prima definizione di **irregolarità** è contenuta nel **Regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 del Consiglio del 18 dicembre 1995**, relativo alla tutela degli interessi finanziari dell'UE, ove viene stabilito che è tale "qualsiasi violazione del diritto comunitario derivante da un'azione o un'omissione di un operatore economico che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio generale delle Comunità o ai bilanci da queste gestite, attraverso la diminuzione di Risorse Proprie percepite direttamente per conto delle Comunità, ovvero una spesa indebita".

La disposizione fa esplicito riferimento ad una violazione del diritto dell'UE, ma si ritiene comunemente pacifico che la stessa comprenda anche la violazione delle disposizioni nazionali necessarie affinché quelle europee possano concretamente esplicare i propri effetti.

Il concetto di **frode**, invece, ha trovato una sua prima definizione nella **Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari europei**, approvata con **Atto del Consiglio del 26 luglio 1995** (cosiddetta **Convenzione PIF**), secondo la quale costituisce frode:

- "in materia di spese, qualsiasi azione od omissione intenzionale relativa:
 - all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o di documenti falsi, inesatti o incompleti cui consegua il percepimento o la ritenzione illecita di fondi provenienti dal bilancio dell'UE;
 - alla mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico cui consegua lo stesso effetto;
 - . alla distrazione di tali fondi per fini diversi da quelli per cui essi sono stati inizialmente concessi";
- "in materia di entrate, qualsiasi azione od omissione intenzionale relativa:
 - all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti cui consegua la diminuzione illegittima di risorse del bilancio dell'UE;
 - alla mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico cui consegua lo stesso effetto;
 - alla distrazione di un beneficio lecitamente ottenuto, cui consegua lo stesso effetto".

L'elemento discriminante fra irregolarità e frode è quindi rappresentato dalla sussistenza di un intento deliberato di commettere l'azione od omissione dannosa per il bilancio dell'UE e quindi da una condotta connotata dall'intenzionalità.

La regolamentazione europea distingue poi fra **frode sospetta**, laddove sussista una irregolarità che a livello nazionale determini l'avvio di un procedimento amministrativo o giudiziario volto a determinare l'esistenza di un comportamento intenzionale e **frode accertata**, ricorrente quando un organo competente abbia assunto una decisione definitiva (giudiziaria o amministrativa) che constati la sussistenza di un comportamento intenzionale e quindi, in caso di reato, sia emanata una sentenza di condanna e questa non venga impugnata.

Una importante evoluzione del concetto di frode è stata segnata dalla già menzionata **Direttiva UE n. 2017/1371**, la cosiddetta **Direttiva PIF**, con cui l'Unione ha inteso intensificare il livello di protezione delle proprie risorse mediante il "riavvicinamento del diritto penale degli Stati membri" avverso le più gravi forme di "condotte fraudolente", fornendo agli Stati membri disposizioni e norme minime da osservare per la "definizione di reati e sanzioni in materia di lotta contro la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione".

La Direttiva, per gli Stati che vi hanno aderito, sostituisce la Convenzione PIF del 1995.

Sul fronte delle **uscite di bilancio**, la Direttiva del 2017, all'art. 3, introduce la distinzione fra frode relativa a **spese non relative agli appalti** e quella attinente a **spese a questi relativi**, stabilendo comunque definizioni fra loro in massima parte sovrapponibili.

A fattor comune viene infatti precisato che si considerano frode l'azione o l'omissione relative "all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti, cui consegua l'appropriazione indebita o la ritenzione illecita di fondi o beni provenienti 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 fondi o beni per fini diversi da quelli per cui erano stati inizialmente concessi", con la specificazione, per le spese relative agli appalti, che l'azione od omissione è considerata frode in danno dell'UE allorché commessa al fine di procurare all'autore del reato o

ad altri un ingiusto profitto arrecando pregiudizio agli interessi finanziari dell'Unione e che la condotta di distrazione di fondi debba in concreto risultare lesiva degli interessi stessi.

Per quanto concerne le **entrate**, ancora l'art. 3 della Direttiva introduce una innovativa e più marcata distinzione a seconda che la frode riguardi le Risorse Proprie tradizionali ovvero l'IVA.

Nel primo caso, sono considerate frodi l'utilizzo o la presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti, cui consegua la diminuzione illegittima delle risorse del bilancio dell'Unione o dei bilanci gestiti da questa o per suo conto, la mancata comunicazione di una informazione in violazione di un obbligo specifico, cui consegua lo stesso effetto, ovvero la distrazione di un beneficio lecitamente ottenuto, cui consegua l'effetto medesimo.

Con riguardo all'IVA, è considerata frode lesiva degli interessi finanziari dell'UE l'azione od omissione commessa in "sistemi fraudolenti transfrontalieri" in relazione "all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti relativi all'IVA, cui consegua la diminuzione di risorse di bilancio dell'Unione, alla mancata comunicazione di un'informazione relativa all'IVA in violazione di un obbligo specifico, cui consegua lo stesso effetto, ovvero alla presentazione di dichiarazioni esatte relative all'IVA per dissimulare in maniera fraudolenta il mancato pagamento o la costituzione illecita di diritti a rimborsi IVA".

L'art. 2 della Direttiva precisa, sul punto, che la sua applicazione, in questi casi, riguarda solo i reati più gravi contro il sistema comune dell'IVA, individuati in quelli connessi al territorio di due o più Stati membri dell'Unione e comportanti un danno complessivo pari ad almeno 10 milioni di euro.

Sono state quindi ricondotte al concetto di frode in danno dell'UE, a queste condizioni, le frodi fiscali nel campo dell'IVA intracomunitaria, realizzate con il coinvolgimento di entità spesso prive di effettiva organizzazione o consistenza economica (c.d. *missing trader*), costituite *ad hoc*, che, sfruttando il principio secondo cui negli scambi intraUE l'IVA è applicata nello Stato di destinazione, acquistano beni da un soggetto residente in un diverso Paese europeo senza applicazione dell'imposta e, successivamente, li rivendono a un altro operatore nazionale; tale cessione avviene a prezzi più bassi rispetto a quelli di mercato ed è correlata alla condotta della "cartiera" cedente che non effettua il versamento dell'IVA addebitata al cessionario.

Box 6. Le frodi IVA: caratteristiche principali

Sullo schema base descritto nel testo si innestano, di norma, meccanismi più complessi, in quanto i beni che sono stati oggetto di un acquisto intracomunitario, oltre a confluire nel mercato nazionale, possono, dopo diversi passaggi, essere rivenduti al primo cedente residente in uno Stato UE, seguendo uno schema circolare (c.d. frode carosello); in questo caso il vantaggio illecito può consistere anche nella formazione di una posizione creditoria ai fini IVA in capo all'operatore economico che rivende all'estero, per effetto del trattamento di non imponibilità correlato alle cessioni intracomunitarie. Inoltre, lo schema può coinvolgere più strutture societarie (c.d. imprese cuscinetto o buffer), al fine di creare una rete di società interposte, finalizzata a rendere più difficili i controlli e il recupero dell'imposta evasa.

Dal punto di vista merceologico, la frode può riguardare qualsiasi tipologia di prodotto. Tuttavia, i beni più frequentemente introdotti in questi circuiti fraudolenti, oltre a essere di elevato valore unitario e solitamente non deperibili, sono spesso a contenuto tecnologico e, più in generale, agevolmente trasportabili e di largo consumo (ad esempio, autoveicoli, prodotti informatici, telefoni cellulari, elettrodomestici); inoltre, si tratta di beni prevalentemente assoggettati ad aliquota IVA ordinaria, così da consentire agli organizzatori delle frodi la massimizzazione del profitto illecito.

Spesso le frodi in argomento si basano anche sull'utilizzo strumentale di aziende "apri e chiudi" funzionali alla sistematica violazione degli obblighi fiscali e contributivi; si tratta di aziende costituite, normalmente, nella forma di ditta individuale, intestate a prestanomi, con un ciclo di vita estremamente breve, in genere non superiore a 3 anni, terminato il quale subentrano, senza soluzione di continuità, nuove imprese operanti nei medesimi luoghi e con le stesse attrezzature.

Per arginare quest'ultimo fenomeno, è intervenuta la disciplina dettata dall'articolo 1, commi da 148 a 150, della Legge 29 dicembre 2022, n. 197, Legge di Bilancio 2023, per effetto della quale l'Agenzia delle Entrate dovrà effettuare specifiche analisi del rischio connesso al rilascio di nuove partite Iva e, ogni qualvolta intercetterà un soggetto "pericoloso", lo inviterà a presentarsi di persona in ufficio per esibire le scritture contabili obbligatorie, per consentire la verifica dell'effettivo esercizio dell'attività e per dimostrare, sulla base di idonea documentazione, l'assenza dei profili di rischio individuati. In caso di esito negativo, cioè qualora il contribuente non dia seguito all'invito oppure le scritture contabili e i documenti esibiti non attestino l'effettivo esercizio dell'attività d'impresa, professionale o artistica, ovvero non consentano di superare i profili di rischio individuati, l'Ufficio sancirà la cessazione della partita Iva con apposito provvedimento. Successivamente, lo stesso contribuente potrà richiedere di nuovo la partita Iva soltanto rilasciando una garanzia sotto forma di polizza fideiussoria o fideiussione bancaria per la durata di tre anni e per un importo non inferiore a 50.000 euro ovvero pari, se superiore, all'ammontare delle somme dovute per le violazioni fiscali commesse prima del provvedimento di cessazione, sempreché le stesse non siano state già versate. Inoltre, nei confronti dei soggetti destinatari di provvedimento di cessazione della partita Iva, è prevista anche la contestuale irrogazione di una sanzione amministrativa di 3 mila euro.

A fattor comune per tutte le condotte in precedenza descritte, la Direttiva richiede che le stesse costituiscano reato negli Stati membri a condizione che siano commesse intenzionalmente.

Accanto alle ipotesi illecite che incidono direttamente sulle entrate o sulle uscite del bilancio UE, la Direttiva PIF elenca altri reati che vengono comunque ritenuti lesivi degli interessi finanziari dell'UE, qualora correlati con l'utilizzo delle proprie risorse, per i quali viene auspicata una risposta penale dagli Stati membri.

Si tratta delle seguenti casistiche:

- riciclaggio di denaro riguardante beni provenienti dai reati rientranti nell'ambito di applicazione della Direttiva stessa;
- corruzione passiva del funzionario pubblico che, direttamente o tramite intermediario, solleciti o
 riceva vantaggi di qualsiasi natura, per sé o per un terzo, o ne accetti la promessa per compiere o per
 omettere un atto proprio delle sue funzioni o nell'esercizio di queste in un modo che possa ledere
 gli interessi finanziari dell'Unione Europea;
- corruzione attiva, intendendosi per tale quella di una persona che prometta, offra o procuri a un funzionario pubblico, direttamente o tramite un intermediario, un vantaggio di qualsiasi natura per il funzionario stesso o per un terzo, affinché questi compia od ometta un atto proprio delle sue funzioni o nell'esercizio di queste in un modo che leda o possa ledere gli interessi finanziari dell'Unione;
- appropriazione indebita, intesa come azione del funzionario pubblico, incaricato direttamente o indirettamente della gestione di fondi o beni, tesa a impegnare o erogare fondi o ad appropriarsi di beni o utilizzarli per uno scopo in ogni modo diverso da quello per essi previsto, che leda gli interessi finanziari dell'Unione.

A completamento del sistema di tutela penale degli interessi finanziari dell'UE, la Direttiva PIF richiede agli Stati membri di adottare adeguate misure affinché, con riferimento a tutte le condotte di frode e le altre attività illegali dianzi descritte, siano puniti il **tentativo**, l'**istigazione**, il **favoreggiamento** e il **concorso**, sia consentito il **congelamento** e la **confisca** degli strumenti e dei proventi relativi, siano previste aggravanti in caso di attività di una **organizzazione criminale** e sia previsto un sistema di **responsabilità per le persone giuridiche** quando i reati in argomento siano commessi a loro vantaggio da qualsiasi soggetto che detenga una posizione preminente in seno alle stesse ovvero siano conseguenza di mancato controllo o mancata sorveglianza da parte di questo soggetto su persone sottoposte alla sua autorità.

A fattor comune si richiedono **sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive**, anche a prescindere dall'applicazione di misure, sanzioni e ammende amministrative previste dal diritto dell'Unione e degli Stati membri.

E. CONFLITTO D'INTERESSI E BILANCIO DELL'UE

Fra le condotte che possono essere correlate a illeciti lesivi delle risorse finanziarie dell'UE, negli ultimi anni ha costituito oggetto di accresciuta attenzione il c.d. conflitto d'interessi.

Il rafforzamento delle misure rivolte alla prevenzione e al contrasto di tale fenomeno è coinciso con l'entrata in vigore del Regolamento Finanziario del 2018 che ha previsto l'estensione dell'applicabilità delle disposizioni in esso contenute relative al conflitto d'interessi, prima riferite solo alla gestione diretta e indiretta, anche alle Autorità degli Stati membri e a qualunque persona che attui uno qualsiasi dei fondi dell'UE in regime di gestione concorrente.

Il Regolamento Finanziario ha altresì modificato ed ampliato la definizione di conflitto d'interessi.

L'art. 61, paragrafo 1, del citato provvedimento recita: "gli agenti finanziari...e le altre persone, comprese le Autorità nazionali a tutti i livelli, che partecipano all'esecuzione in regime di gestione diretta, indiretta e concorrente del bilancio, anche per quanto riguarda i relativi atti preparatori, all'audit o al controllo, non adottano azioni da cui possa derivare un conflitto tra i loro interessi e quelli dell'Unione. Essi adottano inoltre misure adeguate a prevenire l'insorgere di conflitti d'interessi nell'ambito delle funzioni poste sotto la loro responsabilità e per risolvere le situazioni che possono oggettivamente essere percepite come comportanti un conflitto d'interessi".

La definizione di conflitto d'interessi è contenuta nel paragrafo 3 del citato articolo 61, a mente del quale "esiste conflitto d'interessi quando l'esercizio imparziale ed obiettivo delle funzioni di un agente finanziario o di un'altra persona di cui al paragrafo 1 è compromesso da motivi familiari, affettivi, di affinità politica o nazionale, da interesse economico da qualsiasi altro interesse diretto o indiretto".

La Commissione Europea, con la Comunicazione 2021/C121/01, ha fornito agli Stati membri linee di orientamento sulla prevenzione e sulla gestione dei conflitti d'interessi a norma del Regolamento Finanziario, anche per promuoverne un'applicazione uniforme, intervenendo anzitutto a definire i profili definitori che, nella previsione normativa, appaiono abbastanza ampi.

In tale contesto, viene precisato che un conflitto d'interessi può sorgere anche se la persona non trae un beneficio effettivo dalla situazione, in quanto è sufficiente che le circostanze compromettano l'esercizio obiettivo e imparziale delle sue funzioni, sebbene le medesime circostanze debbano comunque avere un legame ben identificabile e individuale con aspetti concreti della condotta, del comportamento o dei rapporti della persona o avere un impatto su tali aspetti.

Tabella 1. Categorie di interessi potenzialmente oggetto di conflitto



Fonte: Corte dei Conti Europea. Relazione Speciale 06/2023 "Conflitto d'interessi nella spesa dell'UE per la coesione e per l'agricoltura" - Pag.4 La citata Comunicazione approfondisce poi i profili soggettivi del conflitto, attinenti soprattutto al sistema delle relazioni personali, che possono variare fra i vari Paesi e da caso a caso, affrontando anche il rischio che "interessi privati possono influenzare l'esecuzione del bilancio pubblico attraverso gruppi consultivi istituiti dalle Autorità pubbliche", intendendosi per tale "qualsiasi comitato, consiglio, panel, task force o gruppo analogo o qualsiasi sottocomitato o altro sottogruppo che fornisca alle Istituzioni dell'UE e alle Autorità nazionali consulenze, competenze o raccomandazioni sull'esecuzione del bilancio".

Quanto alle situazioni che possono essere concretamente percepite come comportanti un conflitto d'interessi, la Comunicazione afferma, tra l'altro, che "l'interesse deve essere sufficientemente significativo da essere percepito come idoneo a compromettere l'esercizio imparziale e obiettivo delle funzioni. Di norma si potrebbe sostenere che la probabilità di un conflitto d'interessi percepito è tanto maggiore quanto più elevati sono il livello di responsabilità o rendicontabilità, l'interesse o il grado di partecipazione all'esecuzione del bilancio".

Ogni situazione che può essere oggettivamente percepita come comportante un conflitto d'interessi deve essere esaminata quando si verifica e affrontata in modo tale da non poter più essere oggettivamente percepita come tale.

In tale contesto, e fatte salve eventuali norme nazionali più rigorose, le misure che vanno adottate possono così riassumersi:

- il soggetto che partecipa all'esecuzione del bilancio UE deve astenersi dall'intraprendere azioni da cui possa derivare un conflitto fra i suoi personali interessi e quelli dell'UE e adottare misure adeguate a prevenire l'insorgere di conflitti d'interessi nell'ambito delle funzioni di sua responsabilità e a risolvere situazioni che possano essere percepite come conflitto d'interessi;
- la persona che ritenga di trovarsi in conflitto d'interessi deve segnalarlo al proprio superiore gerarchico e nelle more delle valutazioni deve astenersi da compiere atti che concretizzino il conflitto;
- il superiore deve confermare per iscritto se esiste un conflitto, valutando attentamente la situazione, la persona e l'organizzazione e considerando la possibilità di sostituire la persona nelle more della valutazione:
- una volta accertata l'esistenza di un conflitto, l'Autorità nazionale competente deve garantire che il soggetto in questione cessi tutte le attività pertinenti con l'esecuzione del bilancio, compresi gli atti preparatori.

In caso di conflitto non risolto ovvero concretizzatosi in atti specifici, occorre esaminare l'impatto sull'esecuzione del bilancio UE, anche al fine di adottare rimedi adeguati, quale annullamento delle procedure o di contratti/accordi, sospensione di pagamenti, rettifiche finanziarie e recupero fondi.

Con specifico riferimento alla gestione concorrente, la Commissione ricorda che gli Stati membri sono responsabili dell'attuazione dei programmi, dei regimi di aiuto e delle azioni finanziate, anche con riferimento all'esecuzione di *audit* e controlli e, in tali ambiti, devono intraprendere le seguenti azioni:

- istituire sistemi di controllo interno e garantirne un efficace funzionamento;
- stabilire misure per evitare i conflitti d'interesse;
- saper determinare l'esistenza di un conflitto d'interessi in una specifica situazione e, in caso positivo, applicare misure di attenuazione;
- comunicare i casi di conflitto d'interessi utilizzando sistemi adeguati di segnalazione;
- rettificare le irregolarità in caso di inosservanza delle norme in tema di conflitto d'interessi.

Box 7. Il conflitto d'interessi nella normativa europea in tema di contratti pubblici

L'art. 24 Direttiva n. 2014/24/UE in tema di appalti pubblici dispone:

"Gli Stati membri provvedono affinché le amministrazioni aggiudicatrici adottino misure adeguate per prevenire, individuare e porre rimedio in modo efficace a conflitti d'interesse nello svolgimento delle procedure di aggiudicazione degli appalti in modo da evitare qualsiasi distorsione della concorrenza e garantire la parità di trattamento di tutti gli operatori economici. Il concetto di conflitti di interesse copre almeno i casi in cui il personale di un'amministrazione aggiudicatrice o di un prestatore di servizi che per conto dell'amministrazione aggiudicatrice interviene nello svolgimento della procedura di aggiudicazione degli appalti o può influenzare il risultato di tale procedura ha, direttamente o indirettamente, un interesse finanziario, economico o altro interesse personale che può essere percepito come una minaccia alla sua imparzialità e indipendenza nel contesto della procedura d'appalto".

In tema di appalti pubblici, raccomandazioni e orientamenti sono altresì contenuti:

- nel documento del 2013 elaborato da un gruppo di esperti degli Stati membri con il coordinamento dell'OLAF, avente ad oggetto "Individuazione dei conflitti di interessi nelle procedure d'appalto nel quadro delle azioni strutturali. Guida pratica per i dirigenti", nel quale, fra l'altro, viene raccomandato alle Autorità di Gestione nelle procedure d'appalto finanziate con i fondi SIE, di esigere dalle Amministrazioni aggiudicatrici l'introduzione di una procedura che preveda la presentazione di "dichiarazioni di assenza di conflitti d'interessi" da parte di ogni persona coinvolta in una qualsiasi fase di una procedura d'appalto, anche di natura preparatoria;
- nel documento predisposto nel 2018 dalla Commissione Europea contenente "Orientamenti in materia di appalti pubblici per professionisti su come evitare gli errori più comuni nei progetti finanziati dai Fondi strutturali e d'investimento europei", nel cui ambito, in tema di conflitti d'interessi, viene raccomandato alle Amministrazioni aggiudicatrici, oltre all'adozione di codici di condotta e all'attività di formazione dei dipendenti pubblici, la previsione di un sistema di dichiarazioni da far sottoscrivere, per ciascuna procedura, a tutti i funzionari a qualsiasi titolo responsabili, per confermare l'insussistenza di alcun interesse nei confronti di qualsiasi offerente partecipante.

Sul piano della politica generale di prevenzione dei casi di conflitto d'interessi la Comunicazione della Commissione sottolinea l'importanza di:

- svolgere un'opera di continua e diffusa sensibilizzazione di tutti i soggetti potenzialmente interessati, accompagnata da una formazione continua, completa ed obbligatoria in materia di etica e integrità e su come individuare, gestire e monitorare i conflitti d'interesse;
- garantire il principio di separazione delle funzioni, o dei compiti o delle responsabilità, tra gli organismi coinvolti nella gestione e quelli addetti al controllo dei fondi dell'UE;
- assicurare la massima trasparenza, anche prevedendo un sistema di dichiarazioni di assenza di conflitti d'interesse e, se del caso, di dichiarazioni relative agli interessi attuali e passati dei soggetti potenzialmente interessati;
- verificare le informazioni disponibili tramite le banche dati dei registri delle imprese e di quelle degli organismi nazionali e dell'UE, definendo anche indicatori di rischio per fare emergere anomalie da sottoporre ad approfondimenti per individuare conflitti d'interesse.

Sul tema del conflitto d'interessi la Corte dei Conti Europea ha svolto un *audit* sulle modalità con cui Commissione e Stati membri affrontano la questione dei conflitti d'interesse nella Politica Agricola Comune e nella Politica di Coesione, producendo nel 2023 un'analitica relazione in cui ha formulato due raccomandazioni alla Commissione Europea.

La prima riguarda la necessità di promuovere la condivisione delle migliori pratiche con le Autorità degli Stati membri e fra questi ultimi, in merito all'esatta individuazione delle situazioni di conflitto d'interessi descritte nell'art. 61, paragrafo 3, del Regolamento Finanziario, all'utilizzo dei big data e degli strumenti di estrazione dati da parte degli Stati membri per individuare i conflitti, da far utilizzare sistematicamente a tutte le Autorità nazionali, nonché per stabilire chiari orientamenti agli Stati membri su quando e come segnalare alla Commissione frodi e irregolarità che includono conflitti d'interessi in modo completo e uniforme tramite *l'Irregularity Management System*.

La seconda raccomandazione concerne l'importanza di individuare e divulgare le migliori pratiche e procedure per prevenire i conflitti d'interessi, al momento della definizione di programmi e misure, nonché facilitare lo scambio di buone pratiche fra gli Stati membri in merito alla richieste di dichiarazioni relative agli importi e alle attività di personale del settore pubblico nazionale o regionale che dispone di potere decisionale nel regime di gestione concorrente, al fine di aumentare la trasparenza e l'affidabilità minimi.

F. AUTORITÀ DELL'UNIONE EUROPEA PREPOSTE ALLE AZIONI DI VIGILANZA E CONTROLLO

1. LA CORTE DEI CONTI EUROPEA

Istituita con il Trattato del 22 luglio 1975, che modificava talune disposizioni finanziarie dei Trattati, la Corte dei Conti è compresa formalmente nel novero delle Istituzioni di cui all'art. 13 del Trattato sull'Unione Europea – TUE.

L'istituzione ha sede a Lussemburgo ed è composta da un cittadino per Stato Membro, designato dai rispettivi governi tra il personale che abbia maturato esperienza nelle Istituzioni nazionali di controllo ovvero che possieda qualificazioni specifiche per tale funzione; i membri sono nominati dal Consiglio con deliberazione a maggioranza qualificata, previa consultazione del Parlamento, restano in carica sei anni e il loro mandato è rinnovabile.

La Corte dei Conti, oltre ad assistere l'Autorità di bilancio (Parlamento e Consiglio), ha il compito di assicurare il controllo sulla gestione finanziaria dell'Unione.

A tal fine essa esamina tutte le entrate e le spese dell'Unione e degli organismi da questa creati, tranne espressa esclusione.

Il controllo si svolge tanto su documenti quanto con accesso presso le Istituzioni dell'UE o negli Stati membri.

Gli artt. 260 e segg. del Regolamento Finanziario n. 2024/2509, trattano nello specifico delle norme e delle procedure di *audit* da parte della Corte dei Conti Europea, consistente nell'esame della legittimità e della regolarità di tutte le entrate e spese, effettuato tenendo in considerazione i trattati, il bilancio, i contenuti dello stesso Regolamento, gli atti delegati adottati a norma del medesimo e tutti gli altri atti adottati in esecuzione dei Trattati.

Nell'assolvimento delle proprie attribuzioni la Corte dei Conti ha facoltà di prendere conoscenza di tutti i documenti e di tutte le informazioni concernenti la gestione finanziaria da parte dei Servizi o degli Organismi per quanto riguarda le operazioni finanziate o cofinanziate dall'Unione.

Essa ha il potere di sentire qualsiasi funzionario responsabile di un'operazione di entrata o di spesa e di avvalersi di tutte le procedure di *audit* adeguate a detti servizi o organismi.

L'audit negli Stati membri è effettuato di concerto con le Istituzioni nazionali di audit o, se queste non dispongono delle necessarie competenze, con i servizi nazionali competenti.

La Corte dei Conti e le Istituzioni nazionali di *audit* degli Stati membri cooperano in uno spirito di reciproca fiducia, pur mantenendo la loro indipendenza.

Per raccogliere tutte le informazioni necessarie all'assolvimento dei compiti a essa affidati dai Trattati o dagli atti adottati in esecuzione dei medesimi, la Corte dei Conti, qualora lo richieda, può essere presente alle operazioni di *audit* effettuate nell'ambito dell'esecuzione del bilancio da parte o per conto di un'istituzione dell'Unione.

A mente dell'art. 263 del Regolamento, le Istituzioni dell'Unione, gli Organismi che gestiscono entrate o spese a nome dell'Unione, nonché i destinatari, accordano alla Corte dei Conti ogni agevola-

zione e le forniscono tutte le informazioni di cui essa ritenga di aver bisogno per l'assolvimento dei suoi compiti.

Su richiesta della Corte, mettono a sua disposizione tutti i documenti relativi all'aggiudicazione e all'esecuzione degli appalti finanziati dal bilancio e ogni conto relativo a movimenti di denaro o di materiali, ogni documento contabile o giustificativo e i relativi documenti amministrativi, ogni documentazione relativa alle entrate e alle spese, ogni inventario, ogni organigramma che la Corte dei Conti ritenga necessario per la revisione, in base a documenti o ad *audit* sul posto, dei conti annuali e delle relazioni sull'esecuzione del bilancio e, per lo stesso scopo, ogni documento e tutti i dati creati o conservati elettronicamente.

Il diritto di accesso della Corte dei Conti include l'accesso al sistema informatico utilizzato per la gestione delle entrate o delle spese oggetto del suo *audit*, se tale accesso è pertinente per quest'ultimo.

Gli Organismi di *audit* interni e gli altri Servizi delle Amministrazioni nazionali interessate accordano alla Corte dei Conti ogni agevolazione di cui essa ritenga di aver bisogno per l'assolvimento dei suoi compiti.

L'affidabilità dei conti e la legittimità e regolarità delle relative operazioni sono attestate in una dichiarazione presentata al Consiglio e al Parlamento.

Il trattato prevede inoltre la possibilità di completare tale dichiarazione con valutazioni specifiche per ciascuno dei settori di attività dell'Unione.

Alla chiusura dell'esercizio la Corte presenta una relazione a mente dell'art. 287, paragrafo 4, del TFUE, comunicata alle altre Istituzioni e pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale insieme alle risposte delle Istituzioni ai suoi rilievi; la Corte può all'occorrenza presentare relazioni speciali su problemi particolari o dare pareri su richiesta di altre Istituzioni.

La Corte dei Conti Europea ha assunto un ruolo di rilievo nella lotta alle frodi agli interessi finanziari UE.

Infatti, ai sensi del par. 4 dell'art. 425 TFUE, le misure di prevenzione e repressione della frode, al fine di assicurare una protezione efficace ed equivalente negli Stati membri, sono adottate secondo la procedura legislativa ordinaria, previa consultazione della Corte dei Conti.

Inoltre, nelle disposizioni finali della Direttiva PIF è prevista la comunicazione all'Ufficio europeo per la lotta antifrode – OLAF e a tutte le altre Autorità competenti, dei fatti che possono costituire reato, ai sensi della predetta Direttiva, da parte della Corte dei Conti e dei revisori dei conti incaricati dell'audit in relazione ai bilanci dell'Unione, nonché da parte degli organi nazionali di revisione.

2. L'UFFICIO DEL PROCURATORE EUROPEO - EUROPEAN PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE (EPPO)

Il processo di rafforzamento e di coordinamento della lotta contro le condotte lesive degli interessi finanziari europei ha trovato un impulso decisivo con l'istituzione dell'**Ufficio del Procuratore Europeo** ad opera del **Regolamento (UE) n. 2017/1939 del Consiglio del 12 ottobre 2017** "Relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura Europea", che trova la sua base giuridica nell'art. 86 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea.

L'Ufficio è competente ad esercitare l'azione penale e portare in giudizio gli autori dei reati di propria competenza, come più avanti delineati; di fatto, l'EPPO viene ad esplicare le funzioni di Pubblico Ministero dinanzi agli organi giurisdizionali competenti degli Stati membri partecipanti, secondo le rispettive regole processuali, fino alla pronuncia del provvedimento definitivo.

La Procura Europea è articolata su un livello centrale e uno decentrato.

A livello centrale operano, con sede a Lussemburgo, il Procuratore Capo Europeo (PCE) e 15 "Camere permanenti" – composte dal menzionato PCE o da uno dei suoi sostituti e da due membri – che sono chiamate a monitorare e indirizzare le indagini e le azioni penali condotte a livello nazionale, nonché a garantire il coordinamento delle investigazioni e dei procedimenti nei casi transfrontalieri.

La struttura decentrata, invece, è incardinata sui Procuratori Europei Delegati (cosiddetti PED), dislocati negli Stati membri, che conducono materialmente le indagini dagli stessi avviate, ad essi assegnate o da essi avocate, all'interno degli Stati membri ove sono stati nominati.

L'EPPO è un organo dell'Unione Europea che opera come un ufficio unico con struttura decentrata, è pienamente indipendente dai Governi nazionali, dalla Commissione Europea e da ulteriori istituzioni, gode di autonomia di bilancio, organizzativa e per la definizione dello statuto del suo personale.

Tra i principi fondamentali delle attività, il Regolamento prevede espressamente che le Autorità nazionali competenti assistano attivamente e prestino sostegno alle indagini e alle azioni penali della Procura Europea.

L'avvio dell'operatività dell'Ufficio giudiziario in argomento è stato fissato al 1° giugno 2021.

I Paesi membri che hanno istituito l'Ufficio sono 22; Danimarca, Irlanda, Polonia, Ungheria e Svezia non partecipano.

A mente dell'art. 22 del Regolamento n. 1939 del 2017, l'EPPO è competente per i reati di cui agli artt. 3 e 4 della Direttiva PIF del 2017, per i casi di partecipazione ad una organizzazione criminale finalizzata a commettere gli stessi reati e per quelli a questi indissolubilmente connessi.

Dal punto di vista temporale, la Procura Europea opera sui fatti commessi dopo il 20 novembre 2017, data di entrata in vigore del Regolamento.

Il Regolamento attribuisce ai PED il potere, nel portare i casi in giudizio, di formulare l'imputazione; essi possono, inoltre, richiedere e disporre intercettazioni di conversazioni o comunicazioni, in conformità alla normativa vigente e, in tema di libertà personale, possono disporre direttamente o richiedere l'emissione di misure di arresto o di custodia cautelare, nonché emettere o chiedere un mandato di arresto europeo ove il soggetto ricercato si trovi in altro Stato membro.

Il Procuratore Europeo Delegato incaricato del caso sostiene l'accusa in tutti i gradi di giudizio.

Elementi di dettaglio circa l'organizzazione e l'attività della Procura Europea sono contenuti nelle Relazioni annuali presentate dal citato Ufficio, reperibili al sito www.eppo.europa.eu.

Box 8. EPPO Academy e la collaborazione con la Guardia di Finanza



Nel 2023 l'EPPO ha lanciato il programma di formazione denominato "EPPO Academy", siglando accordi di lavoro con la Guardia di Finanza, la Rete Europea di Formazione Giudiziaria (REFG) e l'Agenzia dell'Unione Europea per la formazione delle autorità di contrasto (CEPOL).

In tale ambito, per sviluppare indagini economiche - transfrontaliere, principalmente collegate a fenomeni di criminalità organizzata, la Procura Europea ha richiesto agli Stati membri il sostegno di investigatori esperti e altamente qualificati. In Italia, l'EPPO, in collaborazione con la Guardia di Finanza, prevede di tenere corsi specifici per gli investigatori finanziari in particolare sui reati PIF. Presso la Procura Europea si sono inoltre tenute due study visit con la REFG allo scopo di far conoscere più approfonditamente le attività e le competenze dell'EPPO. Infine, sul fronte della formazione esterna, l'EPPO Academy ha fornito 15 corsi online di formazione per lo sviluppo professionale dei Procuratori Europei Delegati (PED) e del personale operativo su diversi argomenti operativi durante l'anno.

Fonte: Relazione annuale della Procura Europea 2023

3. L'UFFICIO EUROPEO PER LA LOTTA ANTIFRODE (OLAF)

a. Compiti e organizzazione

Nel 1988 la Commissione Europea, a seguito di insistenti richieste formulate dal Parlamento Europeo circa l'intensificazione dell'azione di contrasto alle frodi in danno del bilancio europeo, istituì "l'**Unità di coordinamento della lotta antifrode**", denominata **UCLAF**.

Pochi anni a seguire, nel 1995, un nuovo progetto di studio sul tema dell'azione antifrode, elaborato dalla Commissione per lo stesso anno e discusso nell'ambito del Consiglio dei ministri dell'Economia e delle Finanze (Ecofin), evidenziò la necessità di potenziare le strutture di controllo della Commissione mediante la riorganizzazione dell'Unità per la lotta alla frode, realizzare un sistema sanzionatorio, amministrativo e penale, il più possibile omogeneo nell'ambito dell'Unione Europea e, infine, intensificare i rapporti di cooperazione tra gli Stati membri e le Istituzioni dell'UE.

Successivamente, la Corte dei Conti Europea, nella sua Relazione speciale n. 8 del 1998, ha formulato una serie di osservazioni evidenziando taluni aspetti dell'attività dell'UCLAF che ne limitavano l'operato.

Sulla base di tali conclusioni, si arrivò, quindi, all'istituzione del nuovo "Ufficio europeo per la lotta antifrode - OLAF", con la Decisione della Commissione del 28 aprile 1999, n. 1999/352/CE, CECA, Euratom, pubblicata sulla GU L 136 del 31 maggio 1999.

L'OLAF esercita, in piena indipendenza, le competenze della Commissione in materia di indagini amministrative esterne al fine di intensificare la lotta contro la frode, la corruzione e qualsiasi altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari dell'Unione, nonché ai fini della lotta contro le frodi inerenti a qualsiasi fatto o atto compiuto in violazione di disposizioni comunitarie. Per il conseguimento di tali obiettivi, può presentare iniziative legislative e regolamentari della Commissione.

Nello specifico, l'Ufficio Europeo svolge la propria missione:

- effettuando indagini indipendenti su casi di frode e corruzione riguardanti i fondi dell'UE per assicurare che le risorse dei contribuenti europei vadano esclusivamente a progetti che possono creare occupazione e favorire la crescita in Europa;
- contribuendo a rafforzare la fiducia dei cittadini nelle istituzioni dell'UE attraverso indagini su gravi inadempimenti degli obblighi professionali da parte del personale e dei membri delle istituzioni dell'UE;
- elaborando un'efficace politica antifrode dell'Unione Europea.

Inoltre, può esaminare questioni relative a frodi, corruzione e altri reati lesivi degli interessi finanziari dell'UE per quanto riguarda:

- tutte le spese dell'Unione;
- alcuni elementi delle entrate dell'UE, soprattutto i dazi doganali;
- sospetti di gravi inadempimenti degli obblighi professionali da parte del personale e dei membri delle Istituzioni dell'UE.

L'OLAF può ricevere segnalazioni di frodi e irregolarità da fonti diverse. Nella maggior parte dei casi, le informazioni sono il risultato di controlli effettuati da chi è responsabile della gestione dei fondi dell'UE nelle Istituzioni europee o negli Stati membri.

L'Ufficio Europeo, quindi, effettua una valutazione di tutte le denunce ricevute per stabilire se rientrano nel proprio ambito di competenza e se rispondono ai criteri per avviare un'indagine che può comportare colloqui e ispezioni locali.

Le indagini dell'OLAF sono classificate in una delle tre seguenti categorie:

- indagini interne. Si tratta di controlli amministrativi all'interno delle Istituzioni e degli organi dell'UE per rilevare casi di frode, corruzione e altre attività illecite che danneggiano gli interessi finanziari dell'Unione Europea, compresi fatti gravi riguardanti l'esercizio delle attività professionali;
- indagini esterne. Consistono in investigazioni amministrative al di fuori delle istituzioni e degli organi dell'UE per rilevare casi di frode o altre irregolarità da parte di persone fisiche o giuridiche;
- coordinamento, con cui l'OLAF contribuisce alle indagini svolte dalle Autorità nazionali o da altri servizi dell'UE agevolando la raccolta e lo scambio di informazioni e facilitando i contatti.

Dopo la conclusione di un'indagine, l'OLAF può raccomandare interventi alle istituzioni dell'UE e alle Autorità nazionali interessate che possono comportare anche l'avvio di indagini penali, recuperi finanziari o altre misure disciplinari e amministrative.

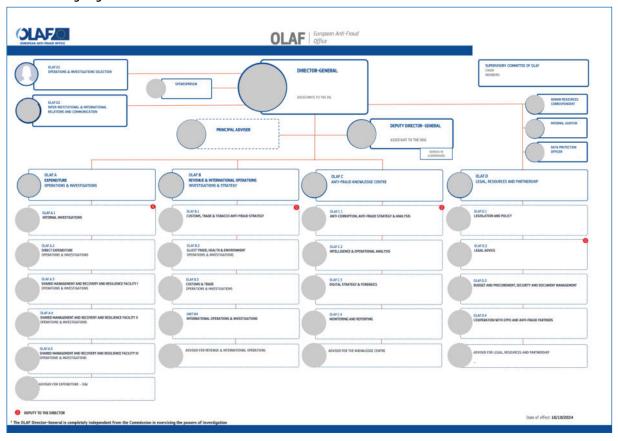


Tabella 2. L'organigramma dell'OLAF

Fonte: Sito WEB istituzionale dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) della Commissione Europea (https://anti-fraud.ec.europa.eu/about-us/organisation-and-management_en)

b. Il Regolamento (CE) n. 2185/96 del Consiglio dell'11 novembre 1996, relativo ai controlli e alle verifiche sul posto effettuati dalla Commissione

Il Regolamento (CE) n. 2185/96, relativo ai controlli e alle verifiche sul posto (on-the-spot checks - OTSC) effettuati dalla Commissione ai fini della tutela degli interessi finanziari dell'UE contro le frodi e altre irregolarità, stabilisce le norme e le procedure per i controlli e le verifiche "in loco" effettuati dalla Commissione Europea nel caso in cui si sospetti che irregolarità o frodi siano state commesse da operatori economici che ricevono un sostegno finanziario dal bilancio dell'UE.

Il Regolamento si **applica a tutte le attività dell'Unione Europea** e non pregiudica i poteri che gli Stati membri hanno di perseguire le violazioni penali ai sensi del diritto nazionale e le norme relative alla reciproca assistenza giudiziaria.

In particolare, la Commissione effettua i controlli e le verifiche sul posto presso gli operatori economici:

• per **indagare** sulle eventuali irregolarità gravi o transfrontaliere o sulle irregolarità in cui sono implicati operatori economici che svolgono la loro attività in vari Paesi dell'UE;

- per rafforzare i controlli e le verifiche sul posto in uno Stato membro, al fine di tutelare gli interessi finanziari dell'UE in modo più efficace e assicurare un livello di protezione equivalente all'interno dell'Unione stessa;
- su richiesta di un Paese dell'UE.

I controlli e le verifiche sul posto sono preparati e svolti dalla Commissione in **stretta collaborazione con le Autorità competenti dello Stato membro** interessato che sono informate in tempo utile dell'oggetto, delle finalità nonché del fondamento giuridico dei controlli e delle verifiche in modo da poter fornire tutta l'assistenza necessaria. A tal fine le competenti Autorità dello Stato membro interessato possono partecipare ai controlli e alle verifiche sul posto.

Inoltre, se il Paese lo desidera, i controlli e le verifiche sul posto possono essere effettuati congiuntamente dalla Commissione e dalle Autorità competenti dello Stato stesso (c.d. controllo congiunto).

Le attività si svolgono sotto la direzione e la responsabilità dei cosiddetti "controllori della Commissione", vale a dire i funzionari civili, o altro personale debitamente autorizzato, che devono rispettare le norme di procedura del Paese ove si svolgono le operazioni di controllo. A tali controlli e verifiche possono assistere le persone che gli Stati membri hanno messo a disposizione della Commissione in qualità di esperti nazionali distaccati.

I controllori della Commissione, per esercitare i propri poteri, sono tenuti ad **esibire un'abilitazione scritta**, nella quale sono indicate la loro identità e qualifica, corredata di un documento che indica l'oggetto e lo scopo del controllo o della verifica sul posto.

Previo accordo dello Stato membro interessato, la Commissione può chiedere anche l'assistenza di agenti di altri Stati membri in qualità di osservatori e può ricorrere, per motivi di assistenza tecnica, ad organismi esterni che agiscano sotto la sua responsabilità. In tal caso, la Commissione vigila affinché tali agenti ed organismi presentino tutte le garanzie in fatto di competenza tecnica, di indipendenza e di rispetto del segreto professionale.

Gli operatori economici devono permettere ai controllori l'accesso ai locali, terreni, mezzi di trasporto o altri luoghi adibiti ad uso professionale. Se necessario per accertare l'esistenza di un'irregolarità, la Commissione può effettuare ulteriori controlli e verifiche presso altri operatori economici interessati, allo scopo esclusivo di avere accesso alle pertinenti informazioni da questi detenute circa i fatti oggetto dei controlli e delle verifiche sul posto in corso.

Qualora un operatore economico si **opponga a un controllo o a una verifica sul posto**, il Paese dell'UE interessato deve prestare assistenza ai controllori affinché possano svolgere le attività di controllo.

La Commissione, prima di iniziare un controllo o una verifica sul posto deve vigilare affinché presso gli operatori economici in questione non si proceda contemporaneamente, per gli stessi fatti, ad analoghi controlli e verifiche sulla base di normative comunitarie settoriali e, inoltre, deve tenere conto dei controlli che lo Stato membro sta già effettuando o ha effettuato, per i medesimi fatti, presso gli operatori economici interessati in base alla propria legislazione.

Per quanto concerne le **modalità di accesso** alle informazioni e alla documentazione, la Commissione deve poter svolgere i controlli secondo i poteri disciplinati dalla competente normativa nazionale al fine di poter accedere a tutte le informazioni necessarie ad assicurare il buon svolgimento dei controlli e delle verifiche.

I controllori della Commissione possono acquisire copia dei documenti pertinenti, in particolare:

- i libri commerciali e i documenti di lavoro, come fatture, capitolati d'appalto, ruolini paga, distinte dei lavori, estratti di conti bancari detenuti dagli operatori economici;
- i dati informatici;

- i sistemi e i metodi di produzione, di imballaggio e di spedizione;
- il controllo fisico della natura e del volume delle merci o delle azioni svolte;
- il prelievo e la verifica dei campioni;
- lo stato di avanzamento dei lavori o degli investimenti finanziati, l'utilizzazione e la destinazione degli investimenti portati a termine;
- i documenti contabili e di bilancio;
- l'esecuzione finanziaria e tecnica dei progetti sovvenzionati.

Se necessario, spetta agli Stati membri, su richiesta della Commissione, adottare gli adeguati provvedimenti cautelari previsti dalla legislazione nazionale, in particolare per salvaguardare gli **elementi di prova**.

Le informazioni ottenute nel corso delle attività di controllo e verifica sono coperte dal **segreto professionale** e dalle norme unionali in materia di **protezione dei dati**.

Tali informazioni, infatti, non possono essere comunicate a persone diverse da quelle che nell'ambito delle Istituzioni europee o negli Stati membri vi hanno accesso in ragione delle loro funzioni, né possono essere utilizzate per fini diversi dalla tutela degli interessi finanziari dell'UE.

Al **termine delle attività di controllo**, la Commissione è tenuta a comunicare, con apposite **relazioni di controllo**, quanto prima alla competente Autorità dello Stato membro, i risultati di tali controlli e verifiche e qualsiasi fatto o sospetto relativo ad irregolarità di cui ha avuto conoscenza nel corso del controllo o della verifica sul posto.

Le citate relazioni di controllo e verifica devono essere redatte tenendo conto dei requisiti di procedura previsti dalla legislazione nazionale dello Stato membro interessato e gli **elementi materiali e di prova raccolti sono acclusi come allegati** a tali relazioni.

Le relazioni così redatte costituiscono, alla stessa stregua e alle medesime condizioni di quelle predisposte dai controllori amministrativi nazionali, elementi di prova che possono essere ammessi nei procedimenti amministrativi o giudiziari dello Stato membro in cui risulti necessario utilizzarle.

In caso di controllo congiunto, i controllori nazionali che hanno partecipato all'operazione sono invitati a controfirmare la relazione redatta dai controllori della Commissione.

c. Il Regolamento (UE, EURATOM) n. 883/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio relativo alle indagini svolte dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode

Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea del 18 settembre 2013, il **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), ha abrogato il Regolamento (CE) n. 1073/1999 del Parlamento Europeo e del Consiglio e il Regolamento (Euratom) n. 1074/1999 del Consiglio.

In particolare, il Regolamento n. 883/2013 aveva lo scopo di:

- rafforzare l'indipendenza dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), per combattere le frodi, la corruzione e ogni altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari dell'Unione;
- migliorare l'efficacia delle indagini dell'OLAF;
- rafforzare la cooperazione tra le diverse istituzioni e gli organismi coinvolti;
- rafforzare i diritti degli individui interessati dalle indagini.

Successivamente, in corrispondenza delle iniziative assunte per l'Istituzione dell'Ufficio del Procuratore Europeo – EPPO, è stato avviato un articolato processo legislativo che ha portato ad intervenire anche sui contenuti del Regolamento n. 883/2013.

In particolare, il **Regolamento n. 2020/2223**, al **considerando 45** spiega che la rivisitazione del provvedimento del 2013 risponde all'esigenza di rafforzare la tutela degli interessi finanziari dell'Unione migliorando, da una parte, l'efficacia delle indagini dell'OLAF e adeguando, dall'altra, il modo di operare dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode all'istituzione di EPPO.

In particolare, le modifiche apportate dal Regolamento n. 2020/2223 sono state finalizzate a:

- adeguare il funzionamento dell'OLAF all'istituzione dell'EPPO avvenuta con il Regolamento (UE) n. 2017/1939, per garantire la massima complementarità;
- migliorare l'efficacia delle funzioni di indagine dell'OLAF relativamente a specifiche questioni che comprendono:
 - nuove regole sullo svolgimento di controlli e verifiche sul posto;
 - accesso alle informazioni sui conti bancari;
 - l'istituzione di un controllore delle garanzie procedurali;
 - l'accesso alla relazione finale da parte della persona interessata;
 - il ruolo rafforzato dei servizi di coordinamento antifrode nei paesi dell'Unione e le nuove regole per migliorare il seguito delle indagini.

Per effetto di queste modifiche, ai sensi **dell'art. 1** del testo modificato del Regolamento n. 883/2013 l'OLAF esercita le competenze di indagine conferite alla Commissione dai pertinenti atti dell'Unione, ovvero dai pertinenti accordi di cooperazione e mutua assistenza conclusi dall'UE con Paesi terzi e organizzazioni internazionali e, a mente dell'**art. 3 (Indagini esterne)**, esegue controlli e verifiche sul posto e altre attività di indagine negli Stati membri, nei Paesi terzi, presso le Organizzazioni internazionali e gli operatori economici, in conformità alle regole stabilite dallo stesso Regolamento n. 883/2013 e dal Regolamento (Euratom, CE) n. 2185/96 e ai termini degli accordi di cooperazione e di assistenza reciproca.

Su richiesta dell'Ufficio, l'Autorità competente dello Stato membro interessato fornisce senza indebito ritardo l'assistenza necessaria ad eseguire efficacemente le sue mansioni, assicurando, conformemente al Regolamento (Euratom, CE) n. 2185/96, che il personale dell'OLAF possa avere accesso a tutte le informazioni, alla documentazione e ai dati relativi alla questione oggetto dell'indagine che si dimostrino necessari per uno svolgimento efficace ed efficiente dei controlli e delle verifiche sul posto e che sia in grado di prendere possesso di tali dati o documentazione per evitare qualsiasi rischio di sottrazione.

Anche i dispositivi privati, quando sono utilizzati a scopi lavorativi, possono essere oggetto di verifica da parte dell'Ufficio che può assoggettare tali dispositivi a verifica solamente alle stesse condizioni e nella stessa misura in cui le Autorità nazionali di controllo sono autorizzate a indagare su dispositivi privati e ove abbia ragionevoli motivi per sospettare che il loro contenuto possa essere pertinente per l'indagine.

Se il personale dell'OLAF constata che un operatore economico si oppone a un controllo e a una verifica sul posto, le Autorità competenti dello Stato membro interessato prestano al personale dell'Ufficio l'assistenza necessaria per consentire di svolgere il controllo e la verifica sul posto in modo efficace e senza indebiti ritardi.

Nell'esercizio delle competenze assegnategli, l'Ufficio rispetta le garanzie procedurali di cui ai Regolamenti n. 883/2013 e n. 2185/96; se uno Stato membro non coopera con l'OLAF, la Com-

missione può applicare le pertinenti disposizioni del diritto dell'Unione al fine di recuperare i fondi connessi al controllo e alla verifica sul posto in questione.

Nel corso di un'indagine esterna, l'Ufficio può accedere alle informazioni e ai dati pertinenti, a prescindere dal supporto sul quale sono conservati, detenuti dalle istituzioni, dagli organi e dagli organismi e relativi ai fatti oggetto dell'indagine, nella misura in cui ciò sia necessario per accertare l'esistenza di frodi, corruzione o ogni altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari dell'Unione.

Per consentire di adottare misure adeguate, l'Ufficio può trasmettere alle Autorità nazionali competenti degli Stati membri informazioni sulle frodi, la corruzione e ogni altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari dell'Unione.

In base all'art. 4 - Indagini interne, l'OLAF svolge indagini amministrative all'interno delle istituzioni dell'Unione, degli organismi, degli uffici e delle agenzie e presso gli operatori economici, ha accesso senza preavviso e senza ritardo alle informazioni e ai dati pertinenti relativi alla questione oggetto dell'indagine e può chiedere informazioni orali e informazioni scritte ai funzionari, ai membri del personale e ai dirigenti di organismi o uffici.

Informa le istituzioni, gli organismi, gli uffici o le agenzie se un'indagine riguarda i loro dipendenti e li consulta, ove necessario, in merito alle opportune misure amministrative cautelari da adottare per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione.

Il direttore generale dell'OLAF, ai sensi dell'art. 5 del Regolamento n. 883/2013, può avviare un'indagine, in presenza di un sufficiente sospetto, di propria iniziativa o su richiesta di uno Stato membro o di un'istituzione, organismo, organo o agenzia, o di uno Stato membro.

I **poteri di indagine** dell'OLAF, disciplinati dagli **artt. 6 e 7** del Regolamento n. 883/2013, sono stati rafforzati e prevedono che l'OLAF possa richiedere informazioni sui **conti bancari** e, ove strettamente necessario, sul registro delle operazioni.

Nello specifico, in tema di accesso ai dati bancari nel quadro delle indagini amministrative di tipo finanziario condotte dall'OLAF, ove si fa espresso richiamo all'assistenza e alla cooperazione che dovranno essere fornite "alle stesse condizioni che si applicano alle autorità nazionali competenti", viene demandata ad ogni Stato membro l'incombenza di individuare e comunicare alla Commissione Europea le Amministrazioni nazionali attraverso le quali è previsto che abbia luogo tale collaborazione.

Al riguardo, in Italia, quale esclusiva Autorità di supporto e unico interlocutore dell'OLAF in materia, è stato individuato il Corpo della Guardia di Finanza (compreso tra le Amministrazioni nazionali che sono abilitate a consultare il registro nazionale centralizzato - archivio dei rapporti finanziari – di cui all'art. 7, comma 6, del D.P.R. n. 605/1973), al quale, ai sensi del D.Lgs n. 68/2001, sono demandati compiti di prevenzione, ricerca e repressione delle violazioni in tutte le materie che rientrano nell'alveo delle competenze dello stesso OLAF.

Ai sensi dell'art. 8, le istituzioni, gli organi e gli organismi degli Stati membri trasmettono senza ritardo all'OLAF qualsiasi informazione relativa a eventuali casi di frode, corruzione o ogni altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari dell'Unione ovvero, tranne se vietato dal diritto nazionale, su richiesta dell'Ufficio o di propria iniziativa, ogni documento o notizia ritenuti pertinenti che essi detengono relativi a un'indagine in corso.

Il successivo art. 9-bis ha istituito la posizione indipendente del controllore delle garanzie procedurali che, collegato dal punto di vista amministrativo al Comitato di vigilanza, è responsabile della gestione dei reclami delle persone interessate e può formulare raccomandazioni all'OLAF.

La **relazione finale**, redatta sotto l'autorità del Direttore Generale al termine di un'indagine, (**art.** 11) contiene:

- le basi giuridiche per svolgere l'indagine;
- le fasi procedurali seguite e le garanzie rispettate;
- i fatti accertati e la loro qualificazione giuridica preliminare;
- l'incidenza finanziaria stimata:
- le conclusioni dell'indagine.

Può essere accompagnata, ove opportuno, dalle **Raccomandazioni** del Direttore Generale sulla necessità di adottare eventuali **misure disciplinari**, **amministrative**, **finanziarie e/o giudiziarie** e gli importi stimati da recuperare e viene inviata al Paese dell'Unione o all'istituzione, organismo, organo o agenzia interessati.

Su richiesta dell'Ufficio, le Autorità competenti degli Stati membri interessati trasmettono all'O-LAF, entro un termine indicato nelle Raccomandazioni, informazioni sulle eventuali misure adottate e sui motivi della loro eventuale mancata attuazione.

Nell'ambito delle attività di coordinamento l'OLAF, ai sensi dell'art. 12 del Regolamento in trattazione, può trasmettere alle Autorità competenti dei Paesi interessati informazioni ottenute nel corso di indagini esterne in tempo utile per consentire loro di adottare le misure adeguate conformemente al loro diritto nazionale.

Per quanto riguarda, invece, le **indagini interne** è il Direttore Generale a trasmettere alle Autorità giudiziarie dello Stato membro interessato le informazioni raccolte dall'Ufficio su fatti che rientrano nel proprio ambito di competenza.

Con l'art. 12-bis, aggiunto dall'art. 1, par. 1, punto 13, del Regolamento n. 2020/2223, ogni Stato membro ha dovuto designare un "**Servizio di coordinamento antifrode - AFCOS**" per agevolare la cooperazione e lo scambio di informazioni efficaci con l'OLAF, ivi incluse le informazioni di carattere operativo.

L'art. 12-ter, invece, stabilisce che l'OLAF può organizzare e agevolare la cooperazione tra le Autorità competenti degli Stati membri, le istituzioni, gli organi e gli organismi nonché, conformemente agli accordi di cooperazione e mutua assistenza e agli altri strumenti giuridici in vigore, le Autorità di Paesi terzi e le organizzazioni internazionali. Al fine di tutelare gli interessi finanziari dell'Unione, le Autorità partecipanti e l'Ufficio possono raccogliere, analizzare e scambiare informazioni, comprese informazioni operative.

Gli articoli **12-quater, quinquies, sexies, septies e octies** disciplinano i **rapporti tra l'OLAF e l'EP-PO**, prevedendo una stretta cooperazione basata sulla complementarità, sullo scambio di informazioni e sulla non duplicazione degli sforzi.

La cooperazione bilaterale fra le due strutture si basa sul fondamentale principio della **leale co- operazione disciplinato dall'art. 4 del TUE** e su tre dimensioni principali.

Una prima dimensione mira a evitare la duplicazione degli sforzi, nel senso che quando l'EPPO conduce un'indagine penale l'OLAF non deve avviare indagini amministrative parallele sugli stessi fatti.

Questa prima dimensione appare strettamente legata alla successiva della loro cooperazione, ossia lo scambio di informazioni.

L'OLAF ha infatti l'obbligo generale di informare l'EPPO senza indebito ritardo di qualsiasi condotta criminale per la quale potrebbe esercitare la propria competenza.

Lo scambio di informazioni invece dall'EPPO all'OLAF avviene nei casi in cui l'EPPO abbia deciso di non condurre un'indagine.

L'EPPO fornirà quindi le informazioni pertinenti all'OLAF, al fine di consentire a quest'ultimo di prendere in considerazione un'azione amministrativa appropriata in conformità alle sue competenze.

Analogamente, se dopo aver avviato un'indagine, l'EPPO decide di archiviare un caso, in particolare per mancanza di prove rilevanti, può rinviarlo all'OLAF per il recupero o per un altro follow-up amministrativo.

Una terza dimensione della cooperazione OLAF-EPPO consiste nel fatto che l'OLAF sostiene e integra le attività dell'EPPO.

L'art. 12-sexies prevede infatti che, nel corso di un'indagine dell'EPPO, quest'ultimo possa chiedere all'OLAF, conformemente al suo mandato, di sostenere o integrare la sua attività.

La stessa disposizione cita alcuni esempi, quali: la fornitura di informazioni, analisi (comprese quelle forensi), competenze e supporto operativo; la facilitazione del coordinamento di azioni specifiche delle Autorità amministrative nazionali competenti e degli organi dell'UE; la conduzione di indagini amministrative.

Infine, l'OLAF, ai sensi degli **artt. 13 e 14** del Regolamento n. 883/2013, nell'ambito del suo mandato di proteggere gli interessi finanziari dell'Unione, può cooperare con l'Agenzia dell'Unione Europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust) e con l'Agenzia dell'Unione Europea per la cooperazione nell'attività di contrasto (Europol) e può concludere, all'occorrenza, accordi amministrativi con Autorità competenti di paesi terzi e con organizzazioni internazionali.

Infine, ai sensi del Regolamento (UE) n. 2024/1624 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 31 Maggio 2024, l'OLAF vedrà ampliato l'insieme delle Autorità nazionali con cui sviluppare sinergie operative, per effetto della inclusione anche delle FIU. La Sezione 2 delle "Disposizioni finali" del citato Regolamento è, infatti, rubricata "Cooperazione tra le FIU e l'OLAF" e agli artt. 83 e 84 è indicata la relativa disciplina. Tali previsioni potrebbero consentire l'apertura di un ulteriore canale per l'efficienza, completezza e tempestività degli scambi.

G. I SERVIZI DI COORDINAMENTO ANTIFRODE (AFCOS) NEGLI STATI MEMBRI

Come si è già visto al paragrafo che precede, ai sensi dell'articolo 12-bis del Regolamento (UE) n. 883/2013, come modificato dal Regolamento (UE) n. 2020/2223, gli Stati membri dell'UE sono tenuti a designare un **Servizio di coordinamento antifrode-AFCOS** per agevolare un'efficace cooperazione e lo scambio di informazioni, anche di natura operativa, con l'OLAF.

In effetti, la Commissione ha incoraggiato gli Stati a istituire o designare un Servizio del genere, indipendente dal punto di vista operativo, già dal 2000, rafforzando così la capacità istituzionale di tutelare gli interessi finanziari dell'UE.

Al momento dell'allargamento dell'UE nel 2004 e nel 2007 non esisteva una base giuridica comunitaria pertinente per la designazione degli AFCOS; tuttavia, la designazione di questi Servizi è stata inclusa come priorità nei partenariati per l'adesione del 2001.

Con la **nota ARES (2013) 3403880 del 4 novembre 2013**, avente ad oggetto **"Nota di orientamento sui principali compiti e responsabilità di un Servizio di Coordinamento Antifrode"**, la Commissione Europea – OLAF – ha diramato alcune linee di orientamento per supportare le Amministrazioni degli Stati membri nella designazione di un AFCOS, anche tenuto conto che il citato art. 12 bis del Regolamento n. 883 non definisce in dettaglio il mandato, il quadro istituzionale e i compiti del Servizio.

Secondo tali indicazioni, in linea generale il mandato dell'AFCOS può variare a seconda delle circostanze specifiche di ogni Paese, ferma restando l'opportunità di:

- garantire la cooperazione con l'OLAF, come previsto dall'articolo 325 del Trattato sul funzionamento dell'UE;
- coordinare, all'interno del Paese, gli obblighi e le attività svolte in campo legislativo, amministrativo e investigativo e le attività relative alla tutela degli interessi finanziari dell'UE.

Gli Stati membri sono autonomi nel decidere dove collocare al meglio l'AFCOS all'interno della loro struttura amministrativa nazionale, fermo restando che questa scelta dovrebbe garantirne la visibilità e l'importanza rispetto alle altre Autorità competenti in materia di tutela degli interessi finanziari dell'UE.

Come si evince dal successivo box, molti Stati hanno collocato l'AFCOS nell'ambito del Ministero delle Finanze, altri, come l'Italia, nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri, altri ancora del Ministero dell'Interno.

Tabella 3. Collocazione degli AFCOS nei Paesi dell'UE



Sul piano delle funzioni, l'AFCOS dovrebbe avere il mandato di garantire sia il coordinamento tra i Servizi competenti all'interno dello Stato membro interessato, sia la cooperazione con l'OLAF nei casi relativi alla tutela del bilancio UE, coinvolgendo le principali Autorità nazionali competenti in materia, quali le Autorità di controllo amministrativo responsabili del controllo dell'assistenza finanziaria dell'UE, le Autorità di controllo del Tesoro e revisori dei conti statali, le Dogane e le Autorità investigative in questo settore, la Polizia criminale o finanziaria o altre forze investigative che si occupano di questioni relative al finanziamento dell'UE, le Autorità giudiziarie.

Il quadro legislativo e amministrativo dello Stato membro dovrebbe facilitare il più possibile le attività dell'AFCOS; le indicazioni della Commissione, non escludono che, oltre al ruolo di coordinamento amministrativo, l'AFCOS possa essere dotato di poteri investigativi, ove istituito come organismo funzionalmente indipendente o come servizio all'interno di una istituzione esistente.

Nell'ambito dell'allegato alla nota del 2013, vengono indicati i principali compiti dell'AFCOS, vale a dire:

- scambio di informazioni investigative con OLAF; in particolare, per quanto riguarda:
 - le informazioni relative a irregolarità o casi di sospetta frode, l'AFCOS può essere autorizzato a richiedere a un'Autorità amministrativa o di polizia nazionale competente di analizzare tali informazioni, al fine di avviare un'indagine, chiedere a tale Autorità di avviare un'indagine se necessario, garantire uno scambio efficace di informazioni pertinenti con l'OLAF;

- le indagini dell'OLAF e i controlli in loco ai sensi del Regolamento (Euratom, CE) n. 2185/96, l'AFCOS dovrebbe:
 - essere responsabile della ricezione delle notifiche di controllo in loco e dell'identificazione dell'Autorità amministrativa o di polizia competente, che può fornire all'OLAF l'assistenza necessaria:
 - mettere l'OLAF in contatto con l'Autorità nazionale competente che può fornire la cooperazione necessaria in caso di indagine;
 - prevedere la possibilità di svolgere indagini congiunte tra OLAF e l'Autorità nazionale competente;
 - organizzare incontri periodici con tutte le Autorità amministrative e di polizia nazionali competenti, per essere sempre aggiornati sugli sviluppi delle indagini e, se necessario, intervenire in caso di eccessivo ritardo o di scarso supporto;
 - ♦ garantire uno scambio efficace di informazioni pertinenti con OLAF;
- l'attuazione delle Raccomandazioni dell'OLAF, l'AFCOS dovrebbe facilitare lo scambio di informazioni tra le Autorità nazionali coinvolte, garantire uno scambio efficace di informazioni pertinenti con l'OLAF, in particolare per quanto riguarda il recupero dei fondi UE utilizzati in modo improprio, riferire all'OLAF sulle azioni intraprese a seguito delle informazioni trasmesse come previsto dall'art. 11, paragrafo 6, del Regolamento (UE, EURATOM) n. 883/2013;
- garanzia dell'applicazione della normativa settoriale dell'UE in materia di segnalazione di irregolarità, sospetti di frode e frodi, inviando regolarmente, tramite il sistema IMS come parte del
 Sistema d'informazione antifrode (AFIS) relazioni sulle irregolarità rilevate, sui sospetti di frode e
 sulle frodi accertate, sugli importi interessati e sullo stato di avanzamento dei relativi procedimenti
 amministrativi e giudiziari;

• compiti preventivi, quali:

- assumere un ruolo guida nella formulazione, diffusione, coordinamento e attuazione della Strategia Nazionale Antifrode;
- monitorare gli adeguamenti legislativi, normativi ed amministrativi, compresa la definizione dei rapporti con le altre Istituzioni o enti coinvolti e la creazione di strutture e meccanismi di coordinamento comuni;
- individuare eventuali carenze nel sistema nazionale di gestione dei fondi UE;
- diffondere informazioni alle Autorità responsabili della gestione dei fondi e delle entrate dell'UE,
 in merito agli obblighi e alle procedure da seguire per la tutela degli interessi finanziari UE;

• compiti di formazione, fra cui:

- la definizione delle esigenze di formazione delle diverse Istituzioni e organismi nazionali coinvolti nella tutela degli interessi finanziati dell'UE;
- lo sviluppo, in collaborazione con OLAF, di formazione generale e specifica, comprese visite di studio e programmi di scambio temporaneo con OLAF e le Amministrazioni degli Stati membri;
- supporto organizzativo alle attività di formazione;
- assistenza e consulenza ad altre Istituzioni e organismi nazionali coinvolti nella tutela degli interessi finanziari dell'UE e collegamento con OLAF al riguardo;
- presentazione dei risultati dei programmi antifrode della Commissione.

In Italia, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, con nota n. 5054 del 3 giugno 2014 a firma del Capo Dipartimento per le politiche europee, indirizzata al Rappresentante Permanente d'Italia presso l'Unione Europea, ha segnalato il Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione Europea (COLAF) come Organismo nazionale competente a svolgere le funzioni di Servizio di coordinamento antifrode (AFCOS), per agevolare la cooperazione e lo scambio di informazioni con l'OLAF, ai sensi dell'art. 3, par. 4, del Regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'11 settembre 2013.

Elementi di dettaglio in merito alle attività svolte dall'AFCOS italiano sono riportati nella Sezione Seconda della presente Relazione.

Box 9. Base giuridica europea e nazionale del Servizio di coordinamento antifrode (Anti-Fraud Coordination Service, AFCOS)

Livello europeo

- Articolo 325 del Trattato sul funzionamento dell'UE (ex articolo 280 del Trattato CE);
- 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), modificato dal Regolamento (UE, Euratom) n. 2020/2223 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 dicembre 2020, per quanto riguarda la cooperazione con la Procura Europea e l'efficacia delle indagini dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode;
- Art. 12-bis (già art. 3, par. 4) dell'emendato Regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013 (disposizione aggiunta dall'art. 1, par. 1, punto 13, del Regolamento 23 dicembre 2020, n. 2020/2223/UE/Euratom, a decorrere dal 17 gennaio 2021);
- Nota di orientamento sui principali compiti e responsabilità di un Servizio di coordinamento antifrode (AFCOS), Rif. Ares(2013)3403880 - 04/11/2013;
- Orientamenti sulle Strategie Nazionali Antifrode (AFCOS in veste di servizio NAFS), Rif. Ares(2016)6943965 -13/12/2016.

Livello nazionale

- Nota n. 5054 del 3 giugno 2014 del Capo Dipartimento per le politiche europee, indirizzata al Rappresentante Permanente d'Italia a presso l'Unione Europea;
- Articolo 76 della Legge 19 febbraio 1992, n. 142;
- Articolo 3 del Decreto del Presidente della Repubblica 14 maggio 2007, n. 91;
- Articolo 54 della Legge 24 dicembre 2012, n. 234;
- DM del 25 gennaio 2024 a firma del Ministro per gli Affari Europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza;
- Articolo 3 del Decreto-Legge 2 marzo 2024, n. 19 recante ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – PNRR (GU Serie Generale n. 52 del 02-03-2024).

H. LA STRATEGIA ANTIFRODE DELLA COMMISSIONE (CAFS) E LE INDICAZIONI PER LE STRATEGIE NA-ZIONALI

Allo scopo di assicurare un approccio globale alla tutela degli interessi finanziari dell'UE secondo gli artt. 317 e 325 del TFUE, attraverso una adeguata base strategica, la Commissione Europea si è da tempo dotata di una Strategia Antifrode (CAFS), da ultimo aggiornata con la Comunicazione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale, al Comitato delle Regioni e alla Corte dei Conti n. 196 del 29 aprile 2019.

Tale aggiornamento ha sostanzialmente confermato la precedente CAFS, adottata con l'analoga Comunicazione n. 376 del 27 giugno 2011, adeguandola ai nuovi rischi di frode oggetto di valutazione, oltre che a due importanti innovazioni intervenute nella legislazione antifrode dell'UE, vale a dire la più volte ricordata Direttiva PIF e l'istituzione della Procura Europea.

Sul piano generale, la Strategia Antifrode della Commissione Europea, che si completa di un Piano d'Azione che indica i singoli interventi da porre in essere nell'ambito degli obiettivi individuati e le relative tempistiche, si estende a tutto il campo applicativo del concetto di frode come delineato dalla Direttiva PIF e, quindi, anche alle frodi IVA, alla corruzione e all'appropriazione indebita, agli altri reati che danneggiano gli interessi UE, così come alle violazioni gravi degli obblighi professionali ad opera del personale o dei membri delle Istituzioni e degli organismi dell'Unione.

Quali pilastri di fondo, la Strategia della Commissione richiama i generali principi di etica, trasparenza, effettiva capacità d'indagine, efficacia delle sanzioni, buona cooperazione fra i soggetti interni ed esterni, efficace comunicazione interna ed esterna riguardo alla lotta contro le frodi e punta ad applicarsi all'intero "ciclo antifrode", composto dalle fasi della prevenzione, dell'individuazione, dello svolgimento di indagini e azioni giudiziarie e infine del recupero e delle sanzioni.

La CAFS del 2019, in particolare, ha posto l'accento su due obiettivi prioritari, quali:

- l'ulteriore miglioramento della comprensione delle tipologie di frode, dei profili dei truffatori e delle vulnerabilità sistemiche, perfezionando le banche dati di cui la Commissione già dispone, vale a dire EDES, il sistema di individuazione precoce e di esclusione, che registra le imprese ritenute inaffidabili nell'ambito della gestione diretta e indiretta e che segnala i potenziali rischi delle singole entità, nonché IMS, il sistema utilizzato dagli Stati membri per segnalare le irregolarità e le frodi individuate nella gestione concorrente dell'UE;
- l'ottimizzazione del coordinamento, della cooperazione e dei flussi di lavoro fra i servizi e le agenzie esecutive della Commissione.

Nel mese di luglio 2023, la Commissione Europea, come previsto dalla CAFS del 2019, ha rivisto e aggiornato il proprio Piano d'Azione nel quadro della Strategia Antifrode, facendo leva su 7 obiettivi ritenuti di prioritario interesse, quali:

- promuovere la digitalizzazione e l'uso di strumenti informatici per combattere la frode;
- aiutare gli Stati membri a rafforzare la protezione dei Fondi del dispositivo per la Ripresa e la Resilienza e dei Fondi per la Coesione, la Pesca e l'Agricoltura;
- rafforzare la protezione dei fondi in regime di gestione indiretta e nel settore delle relazioni esterne;
- migliorare la capacità dell'UE di contrastare le frodi doganali e proteggere le entrate di bilancio;
- rafforzare l'architettura antifrode dell'UE sviluppando la cooperazione con le Autorità degli Stati membri e con l'Ufficio del Procuratore Europeo;
- rafforzare la *governance* del sistema antifrode della Commissione e mantenere un elevato livello di coordinamento e cooperazione fra i Servizi e le Agenzie esecutive della Commissione;
- potenziare la cultura dell'etica e della lotta contro le frodi in seno alla Commissione.

Parallelamente alla propria Strategia Antifrode, la Commissione ha da tempo richiesto l'adozione di **analoghe iniziative agli Stati membri**, producendo a tal fine un documento, datato 13 dicembre 2016, espressamente indicato come non vincolante per gli Stati stessi, contenente alcuni orientamenti ritenuti utili per impostare le Strategie nazionali.

Le principali indicazioni riportate nel documento, possono essere così sintetizzate:

- attribuzione della competenza ad elaborare la Strategia Nazionale Antifrode al Servizio nazionale di coordinamento antifrode (AFCOS), individuato in Italia nel Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione Europea (COLAF);
- opportunità di coinvolgere le Autorità nazionali competenti in materia di gestione e attuazione, audit, indagini, azioni giudiziarie e applicazioni di sanzioni;

- previsione di un periodo di validità della Strategia di almeno 4/5 anni oppure coincidente con il quadro finanziario pluriennale;
- applicazione della Strategia a tutte le fasi del c.d. "ciclo antifrode", dianzi richiamate;
- articolazione della Strategia sull'analisi del contesto antifrode nazionale, la valutazione dei rischi di frode, la determinazione degli obiettivi perseguiti, delle misure per raggiungerli e dei relativi indicatori di attuazione, con previsione di un collegato Piano d'azione che traduca gli obiettivi in priorità e interventi;
- opportunità di aggiornare la Strategia, anche in relazione all'evoluzione del contesto esterno e del quadro normativo.

La 35ª Relazione PIF presentata dalla Commissione con riferimento al 2023, ha nuovamente richiamato l'importanza di aggiornare le Strategie nazionali per combattere le frodi, contribuire a individuare le carenze e le minacce, elaborare azioni di attenuazione efficaci, definire obiettivi concreti e adottare tempestivamente misure correttive in caso di cambiamenti improvvisi del panorama antifrode.

Lo stesso Parlamento Europeo, con la Risoluzione del 18 gennaio 2024 sulla "Tutela degli interessi finanziari dell'UE", ha sottolineato l'importanza che tutti gli Stati membri adottino una propria Strategia nazionale e la mantengano aggiornata, sfruttando anche le opportunità offerte dalle nuove tecnologie.

I. IL PROGRAMMA ANTIFRODE DELL'UNIONE

Come si è in precedenza già accennato, la lotta contro la frode per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione è una responsabilità condivisa degli Stati membri e delle Istituzioni europee e, a tal proposito, per oltre 16 anni l'UE ha sostenuto le capacità nazionali antifrode con tre successivi programmi "Hercule".

L'ultima versione di questo programma, denominata "Hercule III", mirava a tutelare il bilancio unionale combattendo la frode, la corruzione e qualsiasi altra attività illegale, tramite la messa a disposizione di un sostegno finanziario alle Amministrazioni nazionali e regionali, agli istituti di ricerca e di istruzione e ad altri enti senza scopo di lucro che "promuovono il rafforzamento dell'azione a livello dell'Unione per la protezione degli interessi finanziari dell'Unione".

"Hercule III" si è concluso il 31 dicembre 2020, anche se alcuni progetti avviati nell'ambito di esso, a causa dei ritardi provocati dalla pandemia di COVID-19, sono proseguiti negli anni seguenti.

Con il nuovo Quadro Finanziario Pluriennale - QFP - per gli anni dal 2021 al 2027, Hercule è stato sostituito con un nuovo sistema denominato "Programma Antifrode dell'Unione (Union Anti-Fraud Programme - UAFP)", che parimenti è finalizzato a sostenere le azioni di prevenzione e lotta contro la frode, la corruzione e le altre attività illecite lesive degli interessi finanziari europei, fornendo sovvenzioni e contratti per iniziative specifiche, quali il sostegno tecnico e operativo alle indagini, formazioni specifiche e attività di ricerca, il finanziamento di piattaforme e strumenti informatici dedicati con l'obiettivo di agevolare lo scambio di informazioni tra gli Stati membri e l'UE.

In particolare, il 29 aprile 2021 il Parlamento Europeo e il Consiglio hanno adottato il **Regolamento (UE) n. 2021/785 del 29 aprile 2021**, che istituisce il Programma Antifrode dell'Unione (UAFP) e abroga il Regolamento (UE) n. 250/2014 che prevedeva il programma Hercule III; lo stesso Regolamento è diventato applicabile retroattivamente a partire dal 1° gennaio 2021.

Il "Programma Antifrode dell'Unione", con l'obiettivo generale di supportare il coordinamento delle attività antifrode dell'UE e assicurare un adeguato supporto finanziario, tecnico e informativo agli Stati membri nei loro sforzi per proteggere gli interessi finanziari dell'UE, combina tre diverse azioni precedentemente separate, in un quadro unico che riunisce:

• la parte di finanziamento corrispondente al programma Hercule;

- il finanziamento del *Sistema Informativo Antifrode AFIS* che sostiene gli Stati membri nella reciproca assistenza in materia doganale e agricola;
- il Sistema di gestione delle irregolarità (IMS), per la segnalazione delle irregolarità e delle frodi relative ai fondi in gestione concorrente e ai fondi di assistenza preadesione; a questo sistema è dedicata la Sezione Quarta della presente Relazione.

Più in dettaglio, all'interno delle tre componenti, il Programma prevede:

- l'assistenza agli Stati membri nell'adempimento dei loro obblighi di tutela degli interessi finanziari dell'Unione, mediante il sostegno all'acquisto di attrezzature antifrode specifiche, finalizzate all'individuazione di irregolarità, frodi e corruzione lesive degli interessi finanziari dell'UE e alle successive indagini, nonché con corsi di formazione specifici, conferenze, studi e altre attività mirate (scambi di personale, costituzione di squadre investigative e operazioni transfrontaliere congiunte, ecc.);
- il funzionamento e la manutenzione della piattaforma AFIS, a sostegno dell'assistenza reciproca degli Stati membri in materia doganale e agricola e delle attività correlate (operazioni doganali congiunte, corsi di formazione e riunioni preparatorie o di valutazione per azioni operative);
- la messa a disposizione e il mantenimento del sistema di segnalazione e gestione delle irregolarità e delle frodi (IMS) nei fondi a gestione concorrente e nei fondi di assistenza di preadesione, per facilitare il rispetto dei relativi obblighi da parte degli Stati membri e dei Paesi candidati.

Dotazione finanziaria dei programmi antifrode dell'Unione
(Importi in milloni di Euro)

Hercule 2004-2006

Hercule II 2007-2013

98.5

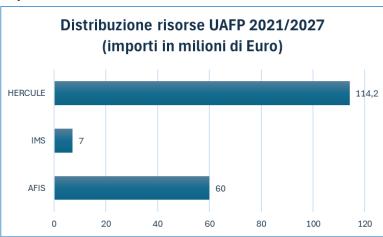
Hercule III 2014-2020

104,9

UAFP 2021-2027

Grafico 1. Dotazione finanziaria dei programmi antifrode dell'Unione Europea (UAFP/Hercule)

Grafico 2. Distribuzione risorse UAFP 2021-2027



J. ANALISI E VALUTAZIONE DEI RISCHI DI FRODE

Il Regolamento Finanziario ripetutamente sottolinea l'importanza di una "adeguata gestione dei rischi connessi alla legittimità e regolarità delle operazioni" relative all'esecuzione del bilancio.

La Commissione Europea, fra le quattro Raccomandazioni rivolte agli Stati membri nella 33ª Relazione annuale della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea relativa al 2021, ne dedica due allo specifico argomento.

In una – rubricata "Digitalizzazione della lotta contro la frode" – la Commissione invita gli Stati membri "a fare pieno uso degli strumenti a loro disposizione (ARACHNE, EDES, IMS)" e incoraggia lo sviluppo di soluzioni interoperabili con i sistemi nazionali al fine di realizzare pienamente il loro potenziale, rimarcando come "un approccio tempestivo e proattivo alla valutazione e al monitoraggio dei rischi è indispensabile per la tutela degli interessi finanziari dell'UE" e che "rientrano in tale contesto l'utilizzo di tutte le fonti di informazione disponibili, lo scambio di informazioni tra i servizi coinvolti e la fornitura di un riscontro tempestivo sulle azioni intraprese".

Nell'altra raccomandazione – rubricata "*Rafforzare l'analisi del rischio di frode*" – la Commissione sostiene che "gli Stati membri dovrebbero adottare un approccio proattivo alla tutela degli interessi finanziari dell'UE", precisando che "ciò significa utilizzare i dati provenienti da tutte le fonti disponibili, analizzare i dati e scambiare informazioni, anche con le autorità di contrasto e la Commissione, al fine di individuare e affrontare tempestivamente i rischi emergenti e le tendenze in materia di frodi".

Una ulteriore Raccomandazione di contenuto analogo è contenuta nella 34ª Relazione annuale della Commissione sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea relativa al 2022, esaminata in un successivo paragrafo.

Il Parlamento Europeo, nella Risoluzione del 19 gennaio 2023, nell'esprimersi in merito ai contenuti della 33ª Relazione della Commissione, ha ribadito l'importanza dell'analisi di rischio e di un maggiore uso della digitalizzazione e della tecnologia per aumentare l'efficienza e la qualità dei controlli e degli *audit*.

Anche la Strategia Antifrode della Commissione Europea rimarca che l'analisi e la valutazione dei rischi di frode siano condizioni indispensabili per prevenire, scoprire e reprimere gli illeciti lesivi degli interessi dell'Unione Europea, nell'ambito della responsabilità comune di tutelare le risorse unionali che fa capo alle Istituzioni UE e agli Stati membri.

Nello specifico settore delle **entrate** del bilancio unionale e, in particolare, delle **Risorse Proprie tradizionali** rappresentate dai **dazi doganali**, la Commissione ha da tempo messo a disposizione degli Stati membri il **Sistema Informativo Antifrode**, c.d. **AFIS**, termine generico con il quale si indicano una serie di applicazioni informatiche facenti parti di una infrastruttura tecnica comune che si pone l'obiettivo di consentire lo scambio tempestivo e sicuro di informazioni relative alle frodi tra le Amministrazioni competenti nazionali e fra queste e l'UE, nonché la conservazione e l'analisi di dati pertinenti.

La base giuridica è rappresentata dal **Regolamento (CE) n. 515/97 del Consiglio del 13 marzo 1997** relativo alla mutua assistenza tra le Autorità amministrative degli Stati membri e alla collaborazione tra queste e la Commissione per assicurare la corretta applicazione delle normative doganale e agricola.

Il portale AFIS conta oltre 8.500 utenti finali registrati presso quasi 1.400 servizi competenti degli Stati membri, di Paesi terzi *partner*, di organizzazioni internazionali, della Commissione e di altre istituzioni dell'UE, sostenendo la mutua assistenza amministrativa in materia doganale e le operazioni doganali congiunte e offrendo un servizio di posta elettronica sicura (AFIS Mail) e moduli specifici per lo scambio di informazioni.

Contiene inoltre banche dati specifiche, quali il CIS (Customs Information System, Sistema informativo doganale) e il FIDE (Customs Investigation Files Identification Database, archivio di identificazione dei fascicoli a fini doganali), il repertorio dei messaggi sullo status dei container (CSM, Container Status Messages) e il repertorio delle operazioni di importazione, esportazione e transito (IET), nonché strumenti di monitoraggio automatico e applicativi di supporto all'analisi dei rischi in determinati settori.

Sul fronte delle **uscite** di bilancio, a fattor comune per la **Politica Agricola** e per quella di **Coesione** assumono particolare importanza, ai fini della generale valutazione dei rischi di frode, i dati e le informazioni di dettaglio contenute nella già menzionata piattaforma informatica *Irregularity Management System* (IMS), che consente agli Stati membri di redigere e trasmettere all'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) della Commissione Europea, specifiche comunicazioni riguardanti le irregolarità e le frodi scoperte nei settori di spesa dianzi indicati.

Tale sistema - oggetto di diffuso esame nella Sezione Quarta della presente Relazione - inizialmente orientato a seguire gli sviluppi strettamente contabili e di rendicontazione relativi agli importi irregolari da recuperare, con le modifiche normative introdotte dal periodo di programmazione 2007 – 2013 ha assunto la prevalente finalità di condivisione fra Stati membri e Commissione di informazioni funzionali al rafforzamento dell'attività di analisi di rischio relativamente alle minacce di frodi e irregolarità in danno dei fondi europei a gestione concorrente.

Con riferimento specifico ai **Fondi strutturali e di investimento europei**, il **Regolamento (EU) n. 1303 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013**, all'art. 4 ribadisce che la Commissione e gli Stati membri rispettano il principio di sana gestione finanziaria di cui all'art. 30 del Regolamento Finanziario e, all'art. 72, specifica che, a norma di questo principio, i "**Sistemi di gestione e controllo" (Si.Ge.Co)** dei Fondi in argomento, devono prevedere:

- la descrizione delle funzioni degli organismi coinvolti nella gestione e nel controllo e la ripartizione delle funzioni all'interno di ciascun organismo;
- l'osservanza del principio di separazione delle funzioni fra tali organismi e all'interno degli stessi;
- procedure atte a garantire la correttezza e la regolarità delle spese dichiarate;
- sistemi informatizzati per la contabilità, per la memorizzazione dei dati finanziari e dei dati sugli indicatori, per la sorveglianza e le relazioni;
- sistemi di predisposizione delle relazioni e sorveglianza nei casi in cui l'organismo responsabile affida l'esecuzione dei compiti ad altro organismo;
- disposizioni per l'audit del funzionamento dei sistemi di gestione e controllo;
- sistemi e procedure per garantire una pista di controllo adeguata;
- la prevenzione, il rilevamento e la correzione di irregolarità, comprese le frodi e il recupero degli importi indebitamente versati, compresi, se del caso, gli interessi sui ritardati pagamenti.

In questo contesto l'art. 125 del medesimo Regolamento, nel prevedere una serie di specifici obblighi per le Autorità di Gestione responsabili dello sviluppo di uno o più programmi operativi nell'ambito della Politica di Coesione, espressamente contempla quello di istituire "misure antifrode efficaci e proporzionate, tenendo conto dei rischi individuati".

Per l'attuazione di questa indicazione, la Commissione ha emanato le "Linee guida EGESIF" n. 14-0021-00 del 16 giugno 2014 recanti la "Valutazione dei rischi di frode e misure antifrode efficaci e proporzionate", con lo scopo di fornire orientamenti tecnici alle Autorità di Gestione e a tutti i soggetti coinvolti nel monitoraggio, controllo e attuazione dei Fondi SIE, comprese le Autorità di Audit.

Il documento, in particolare, propone un **modello di autovalutazione dei rischi di frode**, riferito ai processi fondamentali della gestione dei Programmi operativi quali:

- selezione dei richiedenti;
- attuazione dei progetti da parte dei beneficiari (per la quale viene evidenziata l'importanza di porre l'accento sulla delicatezza degli appalti pubblici e sul costo del lavoro);
- la certificazione dei costi da parte dell'Autorità di Gestione e i pagamenti, basata su cinque fasi, come riportato nel seguente grafico.

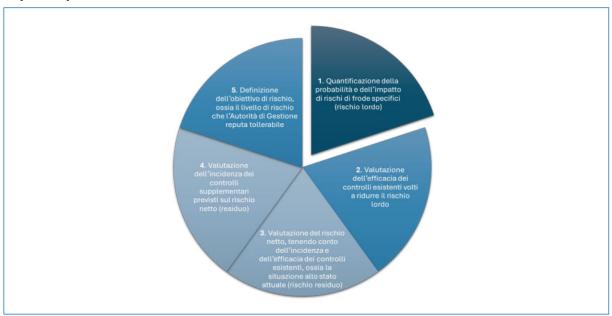


Grafico 3. Le fasi del metodo di valutazione rischi

Fonte: "Linee guida EGESIF" n. 14-0021-00 del 16 giugno 2014 della Commissione Europea, recanti la "Valutazione dei rischi di frode e misure antifrode efficaci e proporzionate"

In estrema sintesi, il metodo proposto dalla Commissione consiste nel valutare il c.d. "rischio lordo" riferito alla possibilità che si realizzi una certa frode e, successivamente, nell'individuare e valutare l'efficacia dei controlli esistenti per ridurre la probabilità che questo rischio si verifichi in concreto o che non venga scoperto; il risultato sarà la definizione di un "rischio attuale netto", seguita, qualora lo stesso risulti significativo o critico, dalla messa in atto di un piano d'azione volto a migliorare i controlli e a ridurre ulteriormente l'esposizione al rischio.

Le Linee guida forniscono poi diversi orientamenti in merito alla composizione delle "squadre" deputate all'autovalutazione del rischio, che dovrebbero essere caratterizzate da una certa separazione e da autonomia rispetto alle strutture dell'Autorità di Gestione competenti allo sviluppo del programma, alla frequenza delle autovalutazioni, ad alcuni requisiti minimi a cui le misure di prevenzione del rischio dovrebbero conformarsi sul piano della prevenzione, dell'individuazione e della segnalazione delle frodi, nonché delle successive indagini, rettifiche e azioni penali.

Il documento contiene quattro allegati:

- il primo è lo strumento di autovalutazione contenente il percorso di analisi per ciascuna delle cinque fasi sopra indicate;
- il secondo riporta l'elenco dei controlli raccomandati (non vincolanti), che le Autorità di Gestione potrebbero utilizzare per gli eventuali rischi residui;
- il terzo riporta un modello facoltativo di "dichiarazione" in materia di "politica antifrode" per i casi in cui l'Autorità di Gestione ritenga utile assumere formalmente una posizione strategica;
- il quarto contiene alcuni orientamenti per le Autorità di Audit relativamente alle verifiche da effettuarsi da parte loro sul lavoro svolto dalle Autorità di Gestione per la valutazione del rischio di frode.

Per migliorare i sistemi di analisi e valutazione del rischio di frode degli Stati membri, la Commissione, in collaborazione con alcuni Paesi, ha sviluppato e messo a disposizione degli Stati stessi il sistema "ARACHNE", avente il principale scopo di supportare le attività di verifica delle Autorità di Gestione

dei Fondi SIE nell'individuazione delle iniziative potenzialmente esposte a rischi di frode, conflitti di interesse e irregolarità.

Il sistema ARACHNE è alimentato da diverse fonti dati esterne.

In primo luogo, le banche dati mondiali Orbis e Lexis Nexis Word Compliance.

La banca dati *Orbis* contiene informazioni dettagliate e confrontabili di oltre 200 milioni di aziende e società di tutto il mondo (informazioni finanziarie, azionariato e partecipazioni, dati anagrafici completi, quali ragione sociale, indirizzo, anno di costituzione, ecc.), raccolti da informazioni pubblicamente disponibili quali le relazioni annuali ufficiali o i bilanci presentati agli organismi di regolamentazione.

La banca dati *Word Compliance* contiene invece informazioni aggregate su profili di persone politicamente esposte (PEP), membri della loro famiglia e collaboratori stretti nonché notizie derivanti da giornali e riviste *online* dei Paesi dell'Unione Europea e dei Paesi terzi.

Poi, nel sistema ARACHNE confluiscono le informazioni contenute nei sistemi informativi della Commissione Europea, quali *VIES* e *Infoeuro* e quelle provenienti dalle singole Autorità di Gestione dei diversi Stati membri titolari di Programmi FESR e FSE.

Sulla base dei dati così acquisiti, ARACHNE visualizza fino a 102 indicatori di rischio classificati in 7 categorie principali: appalti, gestione dei contratti, ammissibilità, concentrazione, prestazione, ragionevolezza e rischio per la reputazione e allerta frode.

Il sistema calcola un punteggio complessivo per ciascuna delle 7 categorie (con un massimo di 50); la media dei punteggi delle 7 categorie di rischio origina un indicatore di "rischio globale" (con punteggio massimo 50) del progetto.

Le informazioni contenute nel sistema ARACHNE possono essere utilizzate come *input* a supporto delle attività di verifica, ma non rappresentano elementi probatori; pertanto, in presenza di eventuali indici di rischio, i potenziali beneficiari non potranno essere automaticamente esclusi.

Altro strumento di supporto all'analisi del rischio è il sistema di individuazione precoce e di esclusione, *Early Detection and Exclusion System – EDES*, le cui finalità sono da ricondurre al più volte ricordato Regolamento Finanziario e che è stato in precedenza già sinteticamente esposto.

Tutte le informazioni necessarie per il funzionamento di questo sistema sono contenute nell'apposita **banca dati** *EDES*, sulla base delle comunicazioni trasmesse dalla Commissione, dalle sue agenzie esecutive e da altre istituzioni, organi o uffici europei; tuttavia, come si è già accennato, questo sistema copre circa un quarto della spesa dell'UE, corrispondente a quella da questa gestita direttamente o indirettamente attraverso *partner* esecutivi.

K. LE RACCOMANDAZIONI DELLA COMMISSIONE EUROPEA PER IL 2023

Nell'ambito della 34ª Relazione annuale al Consiglio e al Parlamento Europeo sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea relativa al 2022, la Commissione ha formulato agli Stati membri **tre Raccomandazioni** per elevare il livello di protezione delle risorse del bilancio UE nel 2023.

La prima fa riferimento al miglioramento dell'individuazione, della segnalazione e del follow-up delle frodi sospette.

Al riguardo, la Commissione precisa che:

- l'individuazione e la segnalazione delle frodi sospette possono essere ancora migliorate in modo significativo, così come il loro *follow-up*, in quanto si notano ancora differenze sostanziali tra gli Stati membri;
- nei Paesi con una bassa incidenza di frodi, le Autorità competenti dovranno investire nell'analisi del rischio di frode al fine di valutare se guesta situazione sia il risultato di bassi livelli di frode effettiva

che interessano le loro operazioni o il risultato di debolezze sistemiche nelle procedure di rilevazione o di segnalazione, provvedendo, in questo caso, a migliorare il flusso di informazioni da e verso le Autorità giudiziarie.

La Raccomandazione si riferisce, tra l'altro, all'applicazione delle regole di alimentazione e sviluppo dei dati contenuti nella più volte citata piattaforma informatica *Irregularity Management System* (IMS), che consente agli Stati membri di redigere e trasmettere all'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) della Commissione Europea, specifiche comunicazioni riguardanti le irregolarità e le frodi scoperte nei settori della Politica Agricola Comune e della Politica di Coesione.

Per un esame di dettaglio dei correlati profili di problematicità, delle iniziative allo stato assunte in Italia e dei possibili sviluppi, si fa rimando alla Sezione Quarta della presente Relazione.

La seconda Raccomandazione concerne l'ulteriore potenziamento della digitalizzazione della lotta contro le frodi.

Più in dettaglio, la Commissione afferma che "la digitalizzazione della lotta contro le frodi deve essere al centro delle strategie nazionali antifrode per identificare le minacce esistenti e future derivanti dalle nuove tecnologie, sviluppare la necessaria architettura informatica (inventariando gli strumenti esistenti, sviluppandone di nuovi, assicurando un'adeguata interoperabilità tra di essi), individuare e colmare le lacune esistenti, anche in termini di competenze necessarie".

Nella Sezione seconda della presente Relazione, dedicata all'illustrazione della **Strategia Nazionale Antifrode**, sono esposte le diverse iniziative assunte dalle Autorità italiane a vario titolo competenti in tema di prevenzione e contrasto delle frodi per lo sviluppo e l'implementazione di banche dati e applicativi informatici funzionali all'analisi di rischio.

La terza Raccomandazione ha per oggetto il rafforzamento della governance antifrode negli Stati membri.

In proposito la Commissione, nel prendere atto che le reti nazionali antifrode si sono sviluppate in diversi Stati membri, con gli AFCOS nazionali che svolgono un ruolo fondamentale, afferma di sostenere e incoraggiare questo processo, che dovrebbe essere esteso a tutti i soggetti interessati, coinvolgendo le Autorità di contrasto e giudiziarie competenti a livello nazionale ed europeo e garantendo che le strutture nazionali che coordinano questo processo dispongano di personale adeguato.

Anche su tale versante, l'Italia ha adottato mirati provvedimenti, pure di natura legislativa, come descritto nelle Sezioni seconda e terza della presente Relazione.

L. LA POSIZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO IN MERITO AI PRINCIPALI ASPETTI DELLA TUTELA DE-GLI INTERESSI FINANZIARI DELL'UE

I contenuti della trentaquattresima Relazione annuale della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea relativa al 2022 sono stati oggetto, come le precedenti analoghe relazioni, di autorevoli valutazioni e approfondimenti da parte del Parlamento Europeo nella Risoluzione approvata in data 18 gennaio 2024.

Di seguito, è riportata una sintesi dei principali contenuti di tale Risoluzione, ritenuti di maggiore attinenza con le tematiche trattate nella presente Relazione.

Quali **osservazioni generali**, il Parlamento Europeo, nella citata Risoluzione:

 pone in risalto che la prevenzione e l'individuazione delle frodi e il monitoraggio dei meccanismi di restituzione dei fondi oggetto di appropriazione indebita devono basarsi su una maggiore digitalizzazione e su tecnologie all'avanguardia fondate sull'apprendimento automatico al fine di migliorare l'accessibilità, l'interoperabilità, l'utilizzo e la gestione dei dati relativi a potenziali frodi;

- sottolinea la necessità di una governance antifrode efficiente, di processi efficaci orientati ai risultati
 e di strutture adeguatamente preparate per garantire la cooperazione e il coordinamento tra tutte
 le componenti dell'architettura antifrode, i cui funzionari responsabili devono essere dotati delle
 conoscenze digitali e procedurali necessarie;
- ricorda che, al fine di garantire un elevato livello di protezione agli interessi finanziari UE, è essenziale una solida cooperazione tra Autorità che conducono le indagini amministrative e quelle che conducono le indagini penali, sia a livello UE che negli Stati membri;
- pur valutando positivamente le azioni legislative intraprese in materia antifrode per recepire correttamente le norme UE nei sistemi nazionali, evidenzia, sotto alcuni aspetti, la situazione non ottimale in tema di individuazione e segnalazione di sospette frodi e irregolarità e il relativo seguito, ambito in cui le differenze fra gli Stati membri restano considerevoli;
- condivide il parere della Commissione per cui l'analisi del rischio di frode dovrebbe essere rafforzata onde valutare se la segnalazione di tassi modesti di frode sia la conseguenza di una reale bassa frequenza di comportamenti scorretti o piuttosto di carenze nell'individuazione;
- stigmatizza il fatto che in molti Stati membri, le Autorità nazionali non sempre diano seguito alle Raccomandazioni della Commissione e dell'OLAF, riferiscano in modo esaustivo o adottino tempestivamente le buone pratiche conosciute;
- rimarca che in molti Stati membri la percentuale di irregolarità ancora classificate come sospette
 frodi molti anni dopo la loro segnalazione iniziale è estremamente elevata, anche in relazione a casi
 indicati come chiusi, ritenendo che tali situazioni indichino la mancanza di un seguito adeguato, risorse insufficienti o non adeguatamente formate, lacune nella comunicazione o nella segnalazione,
 sottolineando che in tali casi la Commissione dovrebbe sostenere gli Stati membri nella deburocratizzazione del processo di individuazione, controllo e segnalazione delle frodi;
- ritiene che il confronto anno per anno delle segnalazioni di irregolarità non sempre offre un'analisi affidabile delle tendenze e dei modelli poiché l'attuazione di molti programmi prevede un ciclo pluriennale, considerando più adatto il confronto con una media quinquennale;
- ribadisce la richiesta di rendere la relazione annuale PIF più olistica, al fine di fornire una panoramica completa delle sinergie fra tutti i soggetti interessati, indentificare le migliori pratiche e affrontare le carenze, valutando con favore l'inclusione della Relazione PIF 2022 dei risultati delle relazioni annuali di EPPO e di OLAF e chiedendo di migliorare ulteriormente questo approccio olistico, con l'obiettivo di fornire un quadro più chiaro, completo e concreto della situazione complessiva della tutela degli interessi finanziari dell'Unione, che comprenda l'intera azione antifrode, sia a livello nazionale che dell'UE.

Con riferimento specifico al settore delle **entrate**, il Parlamento osserva che nel 2022 le ispezioni da parte dei servizi antifrode e i controlli a posteriori sono stati tra i più efficaci strumenti di rilevamento, rispettivamente, delle irregolarità fraudolente e di quelle non fraudolente, sempre più spesso in combinazione con *audit* fiscali e controlli allo sdoganamento, sottolineando che, nello stesso anno, sistemi di frode più diffusi sono risultati il contrabbando e il valore inesatto e la classificazione/designazione errata delle merci, con un particolare aumento dei casi di sigarette di contrabbando segnalati.

La Cina si è confermata ancora come il principale Paese di origine delle merci interessate da irregolarità, seguita da Stati Uniti e Vietnam; i prodotti tessili e le calzature sono risultati i beni maggiormente colpiti, in termini sia di numero che di valore dei casi segnalati.

In tema di IVA, il Parlamento ribadisce l'invito a ridurre il divario dell'IVA affrontando la mancanza di risorse, la limitata efficienza digitale delle Amministrazioni fiscali e le lacune legislative che riducono l'efficacia delle misure volte a contrastare l'evasione e l'elusione fiscale, rammentando che la cooperazione amministrativa è il modo più efficace per contrastare le frodi transfrontaliere in materia di IVA.

In materia di **spese**, la Relazione nota che, sebbene nel 2022 le irregolarità fraudolente in **agricoltura** siano aumentate in confronto con il 2021, i tassi di individuazione per lo sviluppo rurale sono stati notevolmente superiori a quelli per il sostegno agli agricoltori, nel cui ambito il livello più elevato di frodi ha riguardato le misure di mercato.

Viene rimarcato che, nell'ambito della **Politica di Coesione**, è stato necessario circa un anno e mezzo per giungere al sospetto di irregolarità fraudolenta e viene quindi chiesto alla Commissione di fornire raccomandazioni e di dare seguito più frequentemente alle Autorità degli Stati membri per ridurre la durata delle procedure amministrative.

Ancora con riguardo alle Politiche di Coesione, viene osservato che, nel 2022, il maggior numero di irregolarità fraudolente e non fraudolente ha interessato il FESR (rispettivamente per il 59% e il 67%) e, in misura minore, il FSE (rispettivamente per il 27% e il 20%); i settori più a rischio sono risultati i trasporti e l'ambiente, a causa degli elevati importi di denaro interessati dalle irregolarità, nonché la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione, in cui si registra la massima frequenza di irregolarità fraudolente.

In questo contesto, il tipo di violazione fraudolenta più di frequente segnalata riguarda i documenti giustificativi (errati, mancanti, falsi o falsificati), mentre le irregolarità non fraudolente maggiormente segnalate sono le violazioni delle norme sugli appalti pubblici.

Ancora con riguardo alla Politica di Coesione, viene posto in risalto che il numero e gli importi finanziari delle irregolarità non fraudolente segnalate nel periodo di programmazione 2007 – 2013 erano molto più elevati di quelli segnalati nel periodo di programmazione 2014 – 2020 e che tale tendenza riguarda tutti i fondi e la maggior parte degli Stati membri.

Da ultimo, il Parlamento ribadisce ancora una volta l'invito alla Commissione a presentare una proposta legislativa sull'assistenza amministrativa reciproca nei settori della spesa dei fondi dell'UE che ad oggi non prevedono tale pratica, al fine di garantire un approccio trasversale alla tutela degli interessi finanziari dell'UE.

Per quanto concerne, in maniera specifica, il *Next GenerationEU* e il Dispositivo per la ripresa e la resilienza (al quale è dedicata integralmente la Sezione terza della presente Relazione) la Risoluzione del Parlamento Europeo pone in evidenza che quest'ultimo sta raggiungendo l'apice della sua attuazione e che il relativo Regolamento impone agli Stati membri di istituire sistemi di controllo efficaci ed efficienti al fine di tutelare gli interessi finanziari dell'Unione e garantire la conformità alle normative nazionali ed europee.

In questo contesto, il Parlamento osserva che il lavoro di *audit* portato avanti dalla Commissione ha confermato l'esistenza di variazioni nei sistemi di controllo interni tra gli organismi incaricati dell'attuazione e del coordinamento, individuando buone prassi in alcune delle procedure utilizzate per la verifica e la prevenzione di frodi, corruzione, conflitti d'interessi e duplicazione di finanziamenti, invitando gli Stati membri a condividere le loro migliori procedure per facilitare un trattamento dei fondi più coordinato e resiliente alle frodi.

Il Parlamento, ancora, invita la Commissione a monitorare costantemente il conseguimento dei traguardi e degli obiettivi relativi alla tutela degli interessi finanziari dell'UE e ad applicare tutte le misure necessarie in caso di mancato rispetto o di annullamento di traguardi già conseguiti, tra cui la congrua riduzione del sostegno nell'ambito del dispositivo e il recupero di qualsiasi importo dovuto al bilancio UE, ovvero la richiesta di un rimborso anticipato del prestito nei casi di frode, corruzione e conflitti d'interesse lesivi degli interessi finanziarie UE, ovvero in caso di grave violazione di un obbligo derivante dagli accordi di finanziamento, che non siano stati corretti dallo Stato membro.

Viene quindi ribadito che l'efficacia delle prevenzione, individuazione e indagine delle attività illegali che minacciano l'attuazione del NGEU, fra cui i rischi d'infiltrazione di gruppi criminali organizzati, dipende dall'efficacia di raccolta e condivisione dei dati, compreso il rapido trattamento delle richieste

d'accesso provenienti dai Servizi investigativi all'interno di uno Stato membro nonché da altri Paesi o, a livello dell'UE, dall'OLAF e da EPPO e, se necessario da Eurojust ed Europol.

È quindi accolta con favore l'analisi congiunta di Europol e dell'OLAF, che ha valutato i rischi di frode e irregolarità relativi al NGEU, così come le raccomandazioni da questi formulate; la Commissione, le Agenzie e gli Organismi specializzati dell'UE e gli Stati membri vengono invitati a cooperare e interagire attivamente per garantire la tutela degli interessi finanziari dell'UE nell'attuazione del NGEU.

Relativamente al tema della **digitalizzazione e trasparenza a sostegno della lotta contro la frode**, il Parlamento Europeo afferma di accogliere con favore l'analisi n. 04/2023 della Corte dei Conti Europea dal titolo "Digitalizzazione della gestione dei fondi dell'UE", ove viene rimarcato che questa potrebbe rendere più efficiente l'audit sui fondi europei, osservando come vi siano ancora molte differenze nel grado di digitalizzazione della spesa nell'UE, soprattutto nell'ambito della gestione concorrente.

Nel formulare apprezzamento anche per la comunicazione della Commissione C(2022)4388 del 30 giugno 2022 dal titolo "European Commissione digital strategy – Next generation digital Commission" (Strategia digitale della Commissione: la Commissione digitale della prossima generazione), il Parlamento sottolinea la necessità di migliorare il livello di interoperabilità dei sistemi di dati e l'armonizzazione della segnalazione, del monitoraggio e della revisione contabile nell'UE, ribadendo, a tal fine, l'invito alla Commissione ad armonizzare le definizioni per ottenere dati comparabili in tutta l'UE.

In merito alla tematica, il Parlamento Europeo, altresì:

- ribadisce che la digitalizzazione deve essere al centro delle Strategie Nazionali Antifrode (NAFS), invitando la Commissione a ribadire le sue Raccomandazioni sul punto e a darvi un seguito, affinché gli Stati membri adottino, qualora non vi abbiano già provveduto, una propria NAFS e la mantengano aggiornata, sfruttando le opportunità offerte dalle nuove tecnologie;
- rimarca il proprio fermo sostegno all'uso obbligatorio di un unico sistema informatico integrato per l'estrazione di dati e la valutazione del rischio, vale a dire ARACHNE, come emerso nel corso del processo di rifusione del Regolamento Finanziario, insieme agli strumenti informatici sviluppati a livello nazionale dagli Stati membri e a complemento degli stessi;
- chiede che il sistema di esclusione *EDES* sia esteso a tutte le modalità di gestione e, in particolare, alla gestione concorrente;
- sottolinea che il consolidamento, la centralizzazione e la pubblicazione in una sola banca dati delle informazioni sui beneficiari dei finanziamenti dell'UE fornite dagli Stati membri e da altri enti esecutivi, rafforzerebbero la trasparenza finanziaria, comprendendo diverse modalità di gestione e consentendo controlli incrociati e analisi esaustive, ferma restando la necessità di assicurare la massima attenzione sulla protezione dei dati personali e delle informazioni sensibili dei beneficiari.

In merito alle questioni attinenti all'architettura antifrode dell'UE e alle misure chiave nel 2022, il Parlamento, nel ricordare le sue precedenti Risoluzioni in cui sottolinea che il contrasto alle frodi in danno dell'UE può essere affrontato efficacemente solo mediante un approccio olistico, coprendo tutte le fasi del ciclo antifrode e facendo leva su una molteplicità di portatori di interessi, processi e azioni, con analisi dei rischi, processi di segnalazione e cooperazione da perseguire con interventi armonizzati a livello legislativo, organizzativo e operativo:

- sottolinea che il sistema IMS è attualmente utilizzato da 35 Paesi, fra Stati membri e altri Paesi beneficiari, coinvolge circa 700 organizzazioni di segnalazione e oltre 3000 utenti e, oltre ai settori tradizionali dell'agricoltura, della coesione e della pesca, si applica a diversi settori, fra cui il dispositivo per la ripresa e la resilienza, l'asilo, il vicinato e la preadesione;
- rimarca che il 2022 è stato il secondo anno di attuazione del Programma Antifrode dell'Unione (UAFP), in regime di gestione diretta da parte dell'OLAF e valuta positivamente la complementarità dei programmi *Fiscalis, Dogane* e Strumento relativo alle attrezzature per il controllo doganale;

- nel deplorare che la partecipazione degli Stati membri ad EPPO non sia obbligatoria, invita la Commissione ad avviare un dialogo costruttivo con l'EPPO al fine di rafforzarne le capacità e plaude alla cooperazione fra OLAF e EPPO evidenziata nelle relazioni di entrambi gli Organismi, sottolineando il valore aggiunto che gli Organismi dell'UE apportano alla tutela degli interessi finanziari dell'UE;
- ricorda che la cooperazione inefficace o intempestiva o la mancata cooperazione degli Stati membri
 con l'EPPO e l'OLAF costituiscono motivo per un'azione ai sensi del Regolamento sulle condizionalità, invitando pertanto questi Organismi a segnalare ogni caso in cui gli Stati non abbiano rispettato
 i loro obblighi in materia di informazione, assistenza, adozione di misure appropriate e misure precauzionali e follow up adeguato e tempestivo delle relazioni e delle Raccomandazioni;
- rileva che il livello generale di attuazione negli Stati membri delle Raccomandazioni formulate dalla Commissione nella Relazione PIF 2021 è considerato soddisfacente relativamente all'integrazione di appositi strumenti informatici antifrode, al rafforzamento dell'analisi del rischio e, in generale, allo sviluppo di sistemi informatici sia per le entrate che per le spese;
- evidenzia le significative differenze ancora riscontrabili nell'individuazione, nella segnalazione e nel
 monitoraggio dei casi di sospetta frode, incoraggiando gli Stati membri ad adottate un approccio
 proattivo per la tutela degli interessi finanziari UE e a migliorare lo scambio di informazioni fra Autorità nazionali e con gli Organismi e le Agenzie dell'UE, anche al fine di affrontare tempestivamente i
 rischi emergenti e le tendenze in materia di frode;
- sostiene l'intenzione della Commissione di avviare un esercizio di monitoraggio sulla situazione dei Servizi di coordinamento antifrode - AFCOS - istituiti negli Stati membri, ricordando che sarebbe opportuno chiarire maggiormente la definizione della struttura, del ruolo, delle responsabilità e del mandato degli AFCOS per garantire situazioni omogenee e armonizzate in tutta l'UE, facilitando in tal modo la cooperazione e lo scambio di informazioni;
- osserva che le Strategie Nazionali Antifrode devono essere adottate dal maggior numero possibile di Stati
 membri e devono essere aggiornate, soprattutto alla luce dell'evoluzione del panorama antifrode, in particolare per la piena operatività raggiunta da EPPO, nonché per individuare nuovi rischi significativi in un
 panorama sempre più complesso nel campo delle frodi;
- rimarca che il Regolamento sulla condizionalità è uno strumento permanente che va oltre i limiti di un determinato quadro finanziario pluriennale e che deve essere applicato in modo orizzontale, in quanto requisito per l'applicazione dei principi di sana gestione finanziaria e per una gestione efficace ed efficiente delle risorse dell'UE, nonché prerequisito per accedere a tutti i fondi dell'Unione Europea.

Box 10. La rifusione del Regolamento Finanziario

Nel corso del 2023 e poi durante il 2024, le Istituzioni dell'UE hanno sviluppato un ampio dibattito politico riguardante la "rifusione" del Regolamento Finanziario n. 2018/1046 per rafforzare la tutela degli interessi finanziari dell'Unione

In tal senso, è stato pubblicato, in data 26 settembre 2024, sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea (con entrata in vigore il 29 settembre 2024) il Regolamento (UE, Euratom) n. 2024/2509 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 settembre 2024, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione (rifusione); per alcuni contenuti del Regolamento si rimanda al paragrafo B. della presente Sezione.

Per quanto concerne le tematiche "antifrode", il testo prevede:

- la realizzazione di un dispositivo moderno di "Data Mining e Risk Scoring" che si basa sulla piattaforma ARA-CHNE, da utilizzare per tutte le modalità di gestione dei fondi europei e con una alimentazione obbligatoria da parte degli Stati membri per i programmi adottati nell'ambito del Quadro Finanziario Pluriennale post 2027 e finanziati a partire da quest'ultimo;
- l'estensione dell'utilizzo del sistema EDES (Early Detection and Exclusion System) alla gestione condivisa dei fondi a partire dal 1° gennaio 2028.

LA STRATEGIA NAZIONALE ANTIFRODE

A. PREMESSA

La Strategia Nazionale Antifrode (*National Anti-Fraud Strategy -NAFS*) italiana è stata impostata in linea con le autorevoli indicazioni della Commissione Europea contenute nel documento **ARES (2016) 6943965 del 13 dicembre 2016**, avente ad oggetto "**Orientamenti sulle Strategie Nazionali Antifrode**", adeguate alle peculiarità normative e organizzative dell'Italia, allo scopo di assicurare il più alto livello di protezione agli interessi finanziari dell'UE, in piena aderenza ai principi generali contenuti nel Trattato sul Funzionamento dell'UE e nel Regolamento Finanziario, nonché per garantire la piena e sostanziale attuazione delle Raccomandazioni della Commissione Europea, tenendo conto degli orientamenti delle altre Istituzioni eurounionali.

La Strategia Nazionale Antifrode è oggetto di analitica illustrazione nella presente Sezione, facendo riferimento alle quattro fasi del "ciclo della lotta antifrode" così come declinate nel richiamato documento della Commissione, vale a dire, prevenzione, individuazione, indagine, recupero e sanzioni.

Grafico 4. Il ciclo della lotta alla frode



A titolo introduttivo, fra i punti cardine della Strategia Nazionale possono indicarsi i seguenti:

- un generale quadro normativo volto a tutelare e promuovere la legalità, l'etica e la trasparenza nell'ambito degli apparati amministrativi, con la previsione di Autorità specifiche incaricate di vigilare sul rispetto dei numerosi presidi previsti, fra cui quelli anticorruzione (ivi compreso il whistleblowing);
- un dispositivo estremamente articolato di Istituzioni, Autorità giudiziarie e amministrative, Forze di Polizia, Agenzie, Autorità di Gestione e di controllo e di Audit, ognuna responsabile di specifici settori e/o di singole fasi del ciclo suddetto;
- una costante azione di coordinamento, confronto e analisi comune da parte di questo complesso assetto istituzionale, assicurata nell'ambito del Servizio di coordinamento antifrode nazionale
 (Anti-fraud coordination service-AFCOS italiano), rappresentato dal Comitato per la lotta contro le
 frodi nei confronti dell'Unione Europea (COLAF), composto da membri di tutte le Organizzazioni
 nazionali interessate alla materia e presieduto dal Ministro per gli Affari Europei, il Sud, le Politiche
 di Coesione e il PNRR, che, in quanto operante sin dal 1992, può vantare una esperienza ultratrentennale nella cooperazione antifrode;
- una particolare attenzione alla comunicazione, all'informazione e alla formazione, relativamente ai temi della legalità, della trasparenza e dell'anticorruzione e, in maniera specifica, alla tutela degli interessi finanziari dell'UE;
- la disponibilità, da parte delle competenti Autorità nazionali, di numerose banche dati e applicazioni informatiche per effettuare analisi di rischio nei settori di rispettivo interesse, nonché, in maniera più specifica per la tutela degli interessi finanziari UE, il diffuso utilizzo degli strumenti informatici messi a disposizione dalla Commissione Europea, supportati da una piattaforma informatica mirata elaborata a livello nazionale;

RELAZIONE COLAF 2023

57

- strumenti investigativi utilizzabili per la tutela degli interessi finanziari UE particolarmente incisivi ed
 efficaci, esercitabili dalle competenti Autorità nazionali sia per incarico della magistratura, in caso di
 illeciti di natura penale, sia autonomamente per via amministrativa (anche in questo caso comprensivi della possibilità di svolgere accessi, ispezioni e indagini finanziarie);
- un sistema di prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario per finalità di riciclaggio, conformemente alla normativa unionale, che rafforza la capacità di individuazione degli illeciti in danno del bilancio UE;
- un quadro sanzionatorio completo e incisivo, in grado di colpire ogni tipologia di illecito in danno delle risorse finanziarie UE, frutto anche del pieno e sostanziale recepimento dei contenuti della Direttiva PIF;
- un supporto efficace e sostanziale alle attività dell'Ufficio del Procuratore Europeo, come pienamente attestato nelle Relazioni da questo pubblicate;
- efficaci strumenti di aggressione patrimoniale nei confronti dei responsabili di frode e di altri illeciti
 in danno del bilancio UE, che prevedono la confisca diretta e quelle per equivalente e per sproporzione, applicabili anche nel corso delle indagini, cui si aggiunge la possibilità di sequestri e confische
 anche in via preventiva per effetto della legislazione nazionale antimafia;
- previsione di un sistema di responsabilità amministrativa a carico di imprese e persone giuridiche in conseguenza di reati, con sanzioni applicabili da parte dell'Autorità giudiziaria.

In aggiunta a questi elementi di base, la Strategia italiana si ispira a flessibilità e dinamismo, ritenuti indispensabili per adeguare tempestivamente le linee d'azione alla rapida evoluzione del contesto esterno, nel quale, negli ultimi anni, si sono susseguite emergenze di varia natura (pandemia, conflitto russo – ucraino, crisi energetica, aumento dei prezzi delle materie prime) che impongono di evitare di vincolare la risposta operativa a canoni rigidamente predeterminati.

L'illustrazione della Strategia Nazionale Antifrode che segue, deve intendersi completata dai contributi che ciascuna Amministrazione componente del COLAF ha fornito ai fini della stesura della presente Relazione, per quanto attiene alle funzioni esercitate e alle principali attività svolte nel 2023 da ciascuna di esse e riportate nella Sezione Quinta, alla quale si rinvia per ulteriori approfondimenti sul punto.

B. LA PREVENZIONE DELLE FRODI

1. LA DISCIPLINA NAZIONALE IN TEMA DI ETICA, TRASPARENZA E ANTICORRUZIONE

a. Introduzione

Funzionale ad un contesto generale adeguato all'efficace tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea, è il complesso delle disposizioni che assicurano l'integrità, l'etica e la trasparenza delle strutture pubbliche che vi sono preposte.

In ambito nazionale, un ampio processo volto ad assicurare questi principi è stato intrapreso fin dai primi anni novanta, con la Legge generale sul procedimento amministrativo, la Legge n. 241 del 1990 e una serie di provvedimenti normativi che hanno riguardato le responsabilità dei funzionari della Pubblica Amministrazione, la pubblicità dell'attività di questa e la prevenzione della corruzione, assicurando, anche in base alle modifiche e integrazioni nel tempo intervenute, la massima trasparenza dei procedimenti amministrativi, la partecipazione dei cittadini a questi ultimi, la pubblicità di atti e provvedimenti della Pubblica Amministrazione, l'adozione di codici deontologici dei pubblici dipendenti, la prevenzione dei conflitti d'interessi nella Pubblica Amministrazione, il diritto d'accesso agli atti amministrativi.

Nei paragrafi che seguono sono esposti sinteticamente le misure che più hanno diretto impatto sulla tutela degli interessi finanziari UE, anche alla luce delle priorità poste dalla normativa eurounionale sul punto.

b. La prevenzione dei conflitti d'interessi

Il tema del conflitto d'interessi – oggetto, come si è visto nella Sezione prima della presente Relazione, di particolare attenzione nel Regolamento Finanziario che sovrintende il funzionamento e l'esecuzione del bilancio UE - trova una prima regolamentazione nella legislazione nazionale sul procedimento amministrativo.

La Legge 7 agosto 1990, n. 241, dopo avere disposto, all'art. 1, comma 1, che "l'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla Legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza secondo le modalità previste dalla presente Legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti, nonché dai princìpi dell'ordinamento comunitario", dispone, all'art. 6 bis, che "il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto d'interessi, segnalando ogni situazione di conflitto anche potenziale".

Altre disposizioni pertinenti alla tematica sono contenute:

- nel **D.Lgs n. 165/2001**, "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze della Amministrazioni pubbliche", in cui sono comprese, fra l'altro, disposizioni in tema di incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi dei pubblici dipendenti.
 - In tale ambito, il comma 16 ter dell'art. 53 stabilisce che i dipendenti i quali, negli ultimi tre anni di servizio, hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle Pubbliche Amministrazioni, non possono svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatati dell'attività della Pubblica Amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri; i contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione di tale prescrizione, sono nulli ed è fatto divieto ai soggetti privati che li hanno conferiti o conclusi di contrattare con la Pubblica Amministrazione per i successivi tre anni con obbligo di restituzione dei compensi relativi;
- nel **D.Lgs n. 39/2013**, "Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico...", che definisce in maniera puntuale diverse casistiche di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le Pubbliche Amministrazioni;
- nel **D.P.R. n. 62/2013**, "Regolamento recante il codice di comportamento dei dipendenti pubblici", del quale si evidenziano le seguenti disposizioni:
 - art. 6, in tema di obblighi di comunicazione, per il quale, fermi restando gli obblighi di trasparenza previsti da leggi o regolamenti, il dipendente, all'atto dell'assegnazione all'ufficio, informa per iscritto il dirigente dell'ufficio di tutti i rapporti, diretti o indiretti, di collaborazione con soggetti privati in qualunque modo retribuiti che lo stesso abbia o abbia avuto negli ultimi tre anni;
 - art. 7, relativo all'obbligo di astensione, secondo cui il dipendente si astiene dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività che possano coinvolgere interessi propri, ovvero di suoi parenti, affini entro il secondo grado, del coniuge o di conviventi, oppure di persone con cui abbia rapporti di frequentazione abituale, ovvero di soggetti od organizzazioni con cui egli o il coniuge abbia causa pendente o grave inimicizia o rapporti di credito o debito significativi, nonché in ogni altro caso in cui esistono gravi ragioni di convenienza. Sull'astensione decide il responsabile dell'ufficio di appartenenza;

 art. 14, in tema di contratti ed atti negoziali, a mente del quale il dipendente non conclude, per conto dell'amministrazione, contratti di appalto, fornitura, servizio, finanziamento o assicurazione con imprese con le quali abbia stipulato contratti a titolo privato o ricevuto altre utilità nel biennio precedente.

Ulteriori disposizioni in tema di prevenzione e gestione dei conflitti d'interesse sono contenute nelle normative in tema di anticorruzione e appalti, esaminate nei paragrafi successivi.

c. La normativa anticorruzione

La disciplina nazionale in materia di prevenzione della corruzione costituisce il punto di arrivo di una complessa evoluzione normativa ed interpretativa, le cui diverse fasi rispecchiano l'esigenza di scoraggiare e ostacolare l'espansione del fenomeno, nell'ambito della quale gli strumenti sanzionatori si configurano solamente come alcuni dei fattori per la lotta alla corruzione e all'illegalità nell'azione amministrativa.

La struttura fondamentale del sistema italiano di prevenzione della corruzione deve farsi discendere dalla Legge n. 190 del 2012 recante «Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione» che - in coerenza con le indicazioni internazionali derivanti soprattutto dal Rapporto del GRECO (Group d'Etats contre la corruption, organo anticorruzione del Consiglio d'Europa) del 2009 sull'Italia - si incentra, prevalentemente, su strumenti di prevenzione della corruzione, per creare "anticorpi" nella Pubblica Amministrazione e in altri soggetti che si avvalgono di risorse pubbliche o comunque perseguono finalità di interesse generale o di cura di interessi pubblici, nonché sulla trasparenza amministrativa e sul potenziamento dei codici etici per i dipendenti pubblici.

Si tratta di misure di programmazione, quali il Piano Nazionale Anticorruzione e gli analoghi Piani delle diverse Amministrazioni, misure di trasparenza, verifiche e controlli per l'eliminazione di situazioni di conflitti d'interesse (mediante l'introduzione di una più stringente disciplina delle incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi di dipendenti pubblici) e codici di comportamento.

Con la **Legge n. 125 del 2013** è stata istituita, in sostituzione della preesistente Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (Ci-VIT), **l'Autorità nazionale anticorruzione** (ANAC), il cui assetto in termini di funzioni e organizzazione amministrativa di supporto è stato completato con il D.L. n. 90 del 2014 convertito in Legge 11 agosto 2014, n. 114.

La missione istituzionale dell'ANAC consiste nella prevenzione della corruzione nell'ambito delle Amministrazioni pubbliche, nelle società partecipate e controllate anche mediante l'attuazione della trasparenza in tutti gli aspetti gestionali, nonché mediante l'attività di vigilanza nell'ambito dei contratti pubblici, degli incarichi e comunque in ogni settore della Pubblica Amministrazione che potenzialmente possa sviluppare fenomeni corruttivi, evitando nel contempo di aggravare i procedimenti con ricadute negative sui cittadini e sulle imprese, orientando i comportamenti e le attività degli impiegati pubblici, con interventi in sede consultiva e di regolazione.

In tale ottica, sono stati attribuiti all'ANAC e, in particolare, al suo Presidente anche importanti ed incisivi poteri di controllo preventivo sulla legittimità degli atti relativi all'affidamento e all'esecuzione dei contratti di lavori, servizi e forniture per la realizzazione delle opere e delle attività connesse allo svolgimento di grandi eventi, nonché poteri di iniziativa per l'adozione di misure straordinarie per la gestione, il sostegno e il monitoraggio di imprese in presenza di talune situazioni sintomatiche di condotte illecite.

Più di recente, in parallelo ad altri interventi normativi correlati all'approvazione e all'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, importanti novità nel sistema dell'anticorruzione e della trasparenza sono state introdotte con il D.L. 9 giugno 2021, n. 80, recante "Misure urgenti

per il rafforzamento della capacità amministrativa delle Pubbliche Amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia", per effetto del quale è stato introdotto il **Piano Integrato di attività e organizzazione (PIAO)** che va adottato annualmente dalle Amministrazioni dello Stato, dalle Regioni, dagli enti locali e dalle altre PP.AA. di cui all'art. 1, comma 2 del D.Lgs n. 165/2001, quale documento unitario di un insieme di strumenti di pianificazione, di cui quella della prevenzione della corruzione è parte integrante, ferma restando l'adozione dei Piani triennali di prevenzione della corruzione da parte delle Amministrazioni non destinatarie della nuova disciplina (principalmente Enti pubblici economici, Agenzie fiscali, Autorità amministrative indipendenti, scuole di ogni ordine e grado e istituzioni educative).

Al riguardo, con la delibera n. 7 del 17 gennaio 2023, concernente il Piano Nazionale Anticorruzione 2022, l'ANAC, in estrema sintesi, ha:

- evidenziato preliminarmente che l'ingente flusso finanziario correlato al PNRR e le disposizioni normative introdotte per sostenere la celerità di realizzazione di molti interventi "richiedono il rafforzamento dell'integrità pubblica e la programmazione di efficaci presidi di prevenzione della corruzione per evitare che i risultati attesi con l'attuazione del PNRR siano vanificati da eventi corruttivi, con ciò senza incidere sullo sforzo volto alla semplificazione e alla velocizzazione delle procedure amministrative";
- sottolineato come il PIAO, il cui contenuto è delineato dal D.M. 30 giugno 2022, n. 132, è una misura che concorre all'adeguamento degli apparati amministrativi alle esigenze di attuazione del PNRR, per mettere a sistema e massimizzare l'uso delle risorse disponibili.

Secondo il menzionato D.M., le misure anticorruzione e di garanzia della trasparenza vanno indicate nella Sezione del Piano denominata "Valore pubblico, Performance e Anticorruzione", ripartita nelle seguenti sottosezioni di programmazione:

- valore pubblico, in cui sono definiti i risultati attesi in termini di obiettivi generali e specifici, programmati in coerenza con i documenti di programmazione finanziaria adottati da ciascuna Amministrazione, le modalità e le azioni finalizzate a realizzare la piena accessibilità, fisica e digitale, alle PP.AA. da parte dei cittadini ultrasessantacinquenni e dei cittadini con disabilità, l'elenco delle procedure da semplificare e reingegnerizzare, secondo le misure previste dall'Agenda Semplificazione e, per gli enti interessati dall'Agenda Digitale, gli obiettivi di valore pubblico generato dall'azione amministrativa, inteso come l'incremento del benessere economico, sociale, educativo, assistenziale, ambientale, a favore dei cittadini e del tessuto produttivo;
- *performance*, predisposta secondo quanto previsto dal Capo II del D.Lgs n. 150 del 2009 e finalizzata, in particolare, alla programmazione degli obiettivi e degli indicatori di *performance* di efficienza e di efficacia dell'amministrazione;
- rischi corruttivi e trasparenza, predisposta dal Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT), sulla base degli obiettivi strategici in materia definiti dall'organo di indirizzo, ai sensi della Legge 6 novembre 2012, n. 190 e tenendo conto, quali elementi essenziali della sottosezione, di quelli indicati nel PNA e negli atti di regolazione generali adottati dall'ANAC ai sensi della Legge 6 novembre 2012, n. 190 e del Decreto Legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

Box 11. I contenuti del PIAO relativi a "Rischi corruttivi e trasparenza"

Sulla base delle indicazioni del Piano Nazionale Anticorruzione, la specifica sottosezione del PIAO contiene:

- la valutazione di impatto del contesto interno, che evidenzia se lo scopo dell'ente o la sua struttura organizzativa possano influenzare l'esposizione al rischio corruttivo;
- la mappatura dei processi, per individuare le criticità che, in ragione della natura e delle peculiarità dell'attività, espongono l'amministrazione a rischi corruttivi;
- l'identificazione e valutazione dei rischi corruttivi, in funzione della programmazione da parte delle pubbliche amministrazioni delle misure previste dalla Legge n. 190 del 2012 e di quelle specifiche per contenere i rischi corruttivi individuati;
- la progettazione di misure organizzative per il trattamento del rischio, privilegiando l'adozione di misure di semplificazione, efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa;
- il monitoraggio dell'idoneità e dell'attuazione delle misure;
- la programmazione dell'attuazione della trasparenza e il monitoraggio delle misure organizzative per garantire l'accesso civico semplice e generalizzato, ai sensi del D.Lgs n. 33 del 2013.

In tale ambito particolare importanza assumono, anche ai fini di prevenzione e contrasto dei fenomeni corruttivi correlati al PNRR, le misure volte a prevenire e individuare i "conflitti d'interesse" per il personale che opera in incarichi sensibili o in aree a rischio, quali obbligo di astensione in decisioni o attività di potenziale conflitto, separazione delle funzioni, meccanismi di rotazione del personale, rilascio di apposite dichiarazioni attestanti l'assenza di conflitto d'interessi soprattutto da parte di membri di commissioni, obblighi di pubblicazione di inviti, contratti e incarichi per finalità di trasparenza, procedure di segnalazione di illeciti, politiche di etica ed integrità (come l'adozione di codici di comportamento), previsione di incompatibilità successive alla cessazione del servizio o di incarichi pubblici.

Nel PNA del 2022, l'ANAC raccomanda, altresì, di assicurare una stretta sinergia fra il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza e le Strutture/Unità di missione delle Amministrazioni titolari di interventi PNRR, per il coordinamento, il monitoraggio, la rendicontazione e il controllo delle attività di gestione degli interventi previsti.

d. II Whistleblowing

In Italia la disciplina del *Whistleblowing*, quale regime di tutela del dipendente pubblico che segnala condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, è stata introdotta dalla Legge 6 novembre 2012, n. 190 che ha inserito l'art. 54-bis all'interno del D.Lgs 30 marzo 2001 n. 165 e poi successivamente integrata dal D.L. 24 giugno 2014, n. 90, convertito nella Legge 11 agosto 2014, n. 114, che ha modificato il citato art. 54-bis.

Sul tema l'ANAC è intervenuta con la **Determinazione n. 6 del 28 aprile 2015** recante «Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti» per fornire indicazioni alle Pubbliche Amministrazioni sui necessari accorgimenti da adottare per dare effettiva attuazione alla disciplina.

In seguito è stata emanata la **Legge 30 novembre 2017 n. 179**, in base alla quale il pubblico dipendente che, nell'interesse dell'integrità della Pubblica Amministrazione, segnala al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) di cui all'art. 1, comma 7, della Legge n. 190 del 2012, ovvero all'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), o denuncia all'Autorità giudiziaria ordinaria o a quella contabile, condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro non può essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro determinate dalla segnalazione.

Il sistema del Whistleblowing è stato potenziato con il D.Lgs 10 marzo 2023, n. 24, di attuazione della Direttiva (UE) n. 2019/1937 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni di disposizioni normative nazionali o dell'Unione Europea che ledono l'interesse pubblico o l'integrità dell'amministrazione

pubblica o dell'ente privato, di cui siano venute a conoscenza in un contesto lavorativo pubblico o privato.

La nuova disciplina si applica ai soggetti del "settore pubblico" e del "settore privato", che sono tenuti a garantire le tutele e a istituire i canali interni di segnalazione.

Sono legittimate a segnalare le persone che operano nel contesto lavorativo di un soggetto del settore pubblico o privato, in qualità di:

- "dipendenti pubblici" (ossia delle Pubbliche Amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del D.Lgs n. 165/2001, ivi compresi quelli di cui all'art. 3 del medesimo Decreto, nonché i dipendenti delle Autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza o regolazione, i dipendenti degli enti pubblici economici, i dipendenti degli enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico, delle società "in house", degli organismi di diritto pubblico o dei concessionari di pubblico servizio);
- "lavoratori subordinati" di soggetti del settore privato;
- "lavoratori autonomi" che svolgono la propria attività presso soggetti del settore pubblico o privato;
- "collaboratori, liberi professionisti e consulenti" che prestano la propria attività presso soggetti del settore pubblico o privato;
- "volontari e tirocinanti";
- "azionisti e le persone con funzioni di amministrazione, direzione, controllo, vigilanza o rappresentanza", anche qualora tali funzioni siano esercitate in via di mero fatto, presso soggetti del settore pubblico o privato.

La segnalazione può essere effettuata quando il rapporto giuridico è in corso, ovvero non è ancora iniziato, se le informazioni sulle violazioni sono state acquisite durante il processo di selezione o in altre fasi precontrattuali, nonché durante il periodo di prova, oppure successivamente allo scioglimento del rapporto giuridico, se le informazioni sulle violazioni sono acquisite prima della conclusione del rapporto stesso (pensionati).

È possibile segnalare comportamenti, atti od omissioni che ledono l'interesse pubblico o l'integrità dell'Amministrazione pubblica o dell'ente privato e che consistono in:

- violazioni di disposizioni normative nazionali, quali:
 - illeciti amministrativi, contabili, civili o penali, ovvero condotte illecite rilevanti ai sensi del D.Lgs n. 231/2001, di cui al successivo paragrafo;
 - violazioni dei modelli di organizzazione e gestione previsti ai sensi della normativa da ultimo citata;
- violazioni di disposizioni normative europee, quali:
 - illeciti che rientrano nell'ambito di applicazione degli atti dell'Unione Europea relativi ai settori degli appalti pubblici, servizi, prodotti e mercati finanziari e prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, sicurezza e conformità dei prodotti, sicurezza dei trasporti, tutela dell'ambiente, radioprotezione e sicurezza nucleare, sicurezza degli alimenti e dei mangimi e salute e benessere degli animali, salute pubblica, protezione dei consumatori, tutela della vita privata e protezione dei dati personali e sicurezza delle reti e dei sistemi informativi;
 - atti od omissioni che ledono gli interessi finanziari dell'Unione;
 - atti od omissioni riguardanti il mercato interno (a titolo esemplificativo, violazioni in materia di concorrenza e aiuti di Stato);

 atti o comportamenti che vanificano l'oggetto o la finalità delle disposizioni di cui agli atti dell'Unione.

Le segnalazioni devono essere trasmesse attraverso i canali appositamente predisposti, vale a dire:

- interno (nell'ambito del contesto lavorativo);
- esterno (gestito da ANAC);
- divulgazione pubblica (tramite la stampa, mezzi elettronici o mezzi di diffusione in grado di raggiungere un numero elevato di persone);
- denuncia all'Autorità giudiziaria o contabile.

La scelta del canale di segnalazione non è più rimessa alla discrezione del *whistleblower* in quanto, in via prioritaria, è favorito l'utilizzo del canale interno e, solo a ricorrere di determinate condizioni, è possibile effettuare una segnalazione esterna.

Il sistema di protezione contemplato dal Decreto prevede la tutela della riservatezza delle persone segnalanti, la protezione dalle ritorsioni, specifiche misure di sostegno, limitazioni delle responsabilità.

e. I presidi di legalità negli appalti pubblici

Anche le disposizioni previste in materia di *contratti pubblici*, attualmente contenute nel **D.Lgs 31 marzo 2023, n. 36**, assolvono ad una fondamentale funzione di prevenzione e deterrenza rispetto ai rischi di frodi e corruzione relativi alle risorse finanziarie dell'UE.

Di particolare rilievo sono i principi generali e i relativi corollari di cui agli artt. da 1 a 12, in cui numerosi e ripetuti sono i richiami ai canoni di legalità, trasparenza, concorrenza, buon andamento dell'azione amministrativa, efficienza ed efficacia, imparzialità, non discriminazione, pubblicità, buona fede e tutela dell'affidamento, che poi trovano concreta declinazione nelle regole procedurali contenute nel citato provvedimento.

L'art. 16, nello specifico, si occupa del conflitto d'interessi che si verifica quando un soggetto che "...a qualsiasi titolo interviene con compiti funzionali nella procedura di aggiudicazione o nella fase di esecuzione degli appalti o delle concessioni e ne può influenzare, in qualsiasi modo, il risultato, gli esiti e la gestione, ha direttamente o indirettamente un interesse finanziario, economico o altro interesse personale che può essere percepito come una minaccia alla sua imparzialità e indipendenza nel contesto della procedura di aggiudicazione o nella fase di esecuzione".

Il comma 2 del menzionato articolo chiarisce che chi invoca il conflitto di interessi deve provare la percepita minaccia all'imparzialità e all'indipendenza sulla base di presupposto specifici e documentati e deve riferirsi a interessi effettivi, la cui soddisfazione sia perseguibile soltanto subordinando un interesse ad un altro.

Lo stesso articolo precisa che:

- il personale che versa in queste situazioni deve darne comunicazione alla stazione appaltante o all'ente concedente e si astiene dal partecipare alla procedura di aggiudicazione e all'esecuzione;
- le stazioni appaltanti devono adottare misure per individuare, prevenire e risolvere in modo
 efficace ogni ipotesi di conflitto di interesse nello svolgimento delle procedure di aggiudicazione ed esecuzione degli appalti e delle concessioni e vigilare affinché il personale che si
 trova nelle ipotesi di conflitto provveda ai richiamati obblighi di comunicazione e astensione.

A mente dell'art. 95 del Codice, qualora si accerti che la partecipazione dell'operatore economico determini una situazione di conflitto d'interessi ex art. 16, la stazione appaltante lo esclude dalla partecipazione alla procedura.

Tuttavia, secondo l'art. 96, l'operatore economico può fornire prova che le misure da egli adottate sono sufficienti a dimostrare la sua affidabilità; se tali misure sono ritenute sufficienti e risultano tempestivamente adottate, non si dà corso all'esclusione dalla procedura d'appalto.

In tema di *trasparenza*, l'art. 27 del Codice stabilisce che la pubblicità degli atti è garantita dalla Banca dati nazionale dei contratti pubblici, secondo modalità attuative dettate dall'ANAC di concerto con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, mentre l'art. 28 che le informazioni e i dati relativi alla programmazione dei lavori, servizi e forniture, nonché alle procedure del ciclo di vita dei contratti pubblici, ove non riservati o secretati, sono tramessi tempestivamente alla menzionata Banca dati.

L'ANAC assicura la pubblicazione sul proprio portale dei dati ricevuti, anche attraverso la Piattaforma unica della trasparenza e la periodica pubblicazione degli stessi in formato aperto; in particolare, sono pubblicati la struttura proponente, l'oggetto del bando, l'elenco degli operatori invitati a presentare offerte, l'aggiudicatario, l'importo di aggiudicazione, i tempi di completamento dei lavori, servizi o forniture e l'importo delle somme liquidate.

Secondo l'art. 24 del Codice, presso la Banca dati nazionale dei contratti pubblici opera il fascicolo virtuale dell'operatore economico che consente la verifica dell'assenza delle cause di esclusione di cui agli artt. 94 e 95 e, quindi, anche del conflitto d'interessi.

Box 12. Rating d'impresa e di legalità

Relativamente alla selezione delle offerte, l'art. 109 del D.Lgs n. 36 del 2023, rubricato "Reputazione dell'impresa", prevede che presso l'ANAC, che ne cura la gestione, venga istituito un sistema digitale di monitoraggio delle prestazioni, quale elemento del fascicolo virtuale degli operatori, fondato su requisiti reputazionali valutati sulla base di indici qualitativi e quantitativi, oggettivi e misurabili, nonché sulla base di accertamenti definitivi, che esprimono l'affidabilità dell'impresa in fase esecutiva, il rispetto della legalità e degli obiettivi di responsabilità sociale.

Si tratta del c.d. *rating d'impresa*, per il quale l'ANAC definisce gli elementi del monitoraggio, le modalità di raccolta dei dati e il meccanismo di applicazione del sistema per incentivare gli operatori al rispetto dei principi generali di cui agli artt. 1 e 5 del codice, bilanciando questi elementi con il mantenimento dell'apertura del mercato, specie con riferimento alla partecipazione di nuovi operatori.

Di competenza dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, è invece la gestione del c.d. rating di legalità, introdotto dall'art. 5 ter del D.L. n. 1/2012, modificato dal D.L. n. 29/2012, convertito con modifiche dalla Legge n. 62/2012 e regolamentato dalla Delibera AGCM n. 24075 del 12 novembre 2012 e dal Decreto Interministeriale n. 57 del 20 febbraio 2014, utilizzato per valutare i soggetti economici per la concessione dei finanziamenti da parte delle Pubbliche Amministrazioni nonché in sede di accesso al credito bancario.

A mente dell'art. 222, comma 7, del D.Lgs n. 36 del 2023, l'ANAC collabora con l'AGCM per la rilevazione di comportamenti aziendali meritevoli di valutazione al fine dell'attribuzione del *rating di legalità* che, a sua volta, concorre anche alla determinazione del *rating di impresa*.

L'art. 222 del D.Lgs n. 36 del 2023 stabilisce il complesso dei compiti di vigilanza e controllo che l'ANAC esercita sui contratti pubblici anche al fine di prevenire e contrastare illegalità e corruzione.

In base ai commi 5 e 6, l'ANAC può disporre ispezioni, anche su richiesta motivata di chiunque vi abbia interesse, avvalendosi eventualmente della collaborazione di altri Organi dello Stato nonché dell'ausilio della Guardia di Finanza, che esegue le verifiche e gli accertamenti richiesti agendo con i poteri di indagine alla stessa attribuiti ai fini degli accertamenti relativi all'IVA e alle imposte sui redditi; in caso di riscontro di irregolarità l'ANAC trasmette gli atti e i propri rilievi agli

organi di controllo e, in caso di fatti aventi rilevanza penale, alle competenti Procure della Repubblica, nonché, ove venga accertato che dalla esecuzione di contratti pubblici derivi pregiudizio per il pubblico erario, alla Procura Generale della Corte dei Conti e agli altri soggetti interessati.

Completano il quadro dei presidi generali contro condotte illegali da parte delle imprese affidatarie di finanziamenti, concessioni o appalti, anche riferiti a risorse a carico del bilancio UE:

- la previsione dell'art. 1 della Legge 6 novembre 2012, n. 190, dei cc.dd. "protocolli di legalità" o "patti di integrità", vale a dire di accordi con cui le stazioni appaltanti assumono l'obbligo di inserire negli avvisi, bandi di gara o lettere di invito, quale condizione per la partecipazione a procedure di evidenza pubblica, l'accettazione preventiva, da parte degli operatori economici, di determinate clausole intese alla prevenzione, al controllo e al contrasto delle attività criminali, con ciò migliorando le procedure interne rivolte ad elevare il livello di affidabilità dei processi decisionali e produttivi dell'azienda, sul piano del rispetto delle regole e della legalità;
- la normativa in tema di responsabilità amministrativa delle persone giuridiche di cui al D.Lgs 8 giugno 2001, n. 231, oggetto di specifica analisi in un successivo paragrafo della presente Sezione.

2. COOPERAZIONE E COORDINAMENTO

a. Il Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione Europea (COLAF)

Il Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'UE, conosciuto anche con l'acronimo di "COLAF", è lo "strumento" del Governo preposto all'elaborazione e allo sviluppo della strategia nazionale sul tema della lotta all'irregolarità e alle frodi in danno del bilancio dell'Unione Europea e ad assicurare la cooperazione e il coordinamento fra tutte le Amministrazioni nazionali a vario titolo depositarie di funzioni in materia, nonché fra queste e i competenti Servizi della Commissione.

Istituito con l'art. 76, comma 2, della Legge 19 febbraio 1992, n. 142, il Comitato è stato ridefinito nella composizione e nei compiti con l'art. 3 del D.P.R. 14 maggio 2007, n. 91 e, da ultimo, con l'art. 54 della Legge 24 dicembre 2012, n. 234, è stato ridenominato e definitivamente inserito nella pianta organica della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per gli Affari Europei.

Da ultimo, il **D.L. 2 marzo 2024, n. 19, convertito in Legge 29 aprile 2021, n. 56**, avente ad oggetto "*Ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza"*, ha potenziato le funzioni del Comitato e ne ha altresì aumentato i componenti.

È presieduto dal Ministro per gli Affari Europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il PNRR e, ai sensi dell'art. 54 della Legge n. 234 del 2012, deve presentare al Parlamento una Relazione annuale.

A mente del citato art. 3 del D.P.R. n. 91 del 2007, il Comitato "ha funzioni consultive e di indirizzo per il coordinamento delle attività di contrasto delle frodi e delle irregolarità attinenti in particolare al settore fiscale e a quello della Politica Agricola Comune e dei fondi strutturali; tratta altresì le questioni connesse al flusso di comunicazioni in materia di indebite percezioni di finanziamenti comunitari ed ai recuperi degli importi indebitamente pagati, di cui al Regolamento (CE) n. 1828/06 della Commissione, dell'8 dicembre 2006 e al Regolamento (CE) n. 1848/06 della Commissione, del 14 dicembre 2006, e successive modificazioni, nonché quelle relative all'elaborazione dei questionari inerenti alle relazioni annuali da trasmettere alla Commissione Europea...".

Per lo svolgimento di queste funzioni, il Comitato provvede, in dettaglio, a:

• monitorare, attraverso il sistema informatico "IMS" (Irregularity Management System), il flusso di tutte le comunicazioni di irregolarità e frodi a danno del bilancio dell'UE che l'Italia invia

all'Ufficio europeo per la lotta antifrode – OLAF, per quanto concerne, in particolare, le somme indebitamente erogate e quelle recuperate;

- curare l'elaborazione della "Relazione sullo stato di attuazione dell'art. 325 del Trattato sul Funzionamento dell'UE (TFUE)", con la quale vengono riferite alla Commissione notizie relative alla situazione degli illeciti in materia di gestione dei fondi, all'evoluzione della normativa settoriale e all'organizzazione delle strutture preposte ai controlli specifici, nonché ogni altra informazione di rilievo inerente alla tematica dell'azione "antifrode", richiesta dalle Istituzioni europee;
- monitorare l'attuazione delle Raccomandazioni della Commissione Europea relative alla tutela degli interessi finanziari dell'UE da parte delle competenti Amministrazioni nazionali e seguire le indicazioni, gli indirizzi e gli orientamenti delle altre Istituzioni unionali nel medesimo comparto;
- partecipare ai lavori degli "Organismi Antifrode" dell'Unione, in particolare del Comitato europeo consultivo lotta antifrode (COCOLAF) e dei relativi sottogruppi di lavoro presso la Commissione Europea, nonché del Gruppo Antifrode (GAF) del Consiglio UE, curando l'adozione della posizione nazionale da rappresentare in tali sedi in stretta collaborazione con la Rappresentanza Permanente d'Italia presso l'Unione Europea.

Per preservare la coerenza e il coordinamento di tutte le iniziative necessarie a prevenire e contrastare i fenomeni di irregolarità e di indebito utilizzo di fondi europei, ovvero oggetto di frode o doppio finanziamento pubblico, con particolare attenzione agli aspetti transnazionali e transfrontalieri, il Comitato promuove e sviluppa azioni di cooperazione con analoghe strutture istituite negli Stati Membri, nei Paesi Candidati e della Politica di Vicinato, in cui si aggregano e condividono competenze, conoscenze e migliori pratiche.

Il COLAF è stato individuato, ai sensi dell'art. 12-bis del Regolamento (UE, EURATOM) n. 883/2013, quale "Servizio di coordinamento antifrode" (Anti-fraud coordination service - AFCOS), come tale competente ad agevolare la cooperazione e lo scambio di informazioni, anche di natura operativa, con l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), nonché ad elaborare la Strategia Nazionale Antifrode, contenuta nella Relazione annuale al Parlamento e inviata annualmente alla Commissione Europea.

Nel quadro del dispositivo di vigilanza approntato contro le frodi sui finanziamenti connessi al PNRR, oggetto di analitica esposizione nella Sezione terza della presente Relazione, il COLAF fa parte della "Rete dei referenti Antifrode" appositamente istituita al riguardo.

Come dianzi accennato, i compiti del COLAF sono stati oggetto di ampliamento, in relazione alle esigenze connesse all'attuazione del PNRR, per effetto dell'art. 3 del D.L. 2 marzo 2024, n. 19; in particolare:

- secondo il comma 1, per rafforzare la strategia unitaria delle attività di prevenzione e contrasto alle frodi e agli altri illeciti sui finanziamenti connessi al PNRR, alle Politiche di Coesione relative al ciclo di programmazione 2021 2027 e ai fondi nazionali a questi comunque correlati, sono estese anche al PNRR le funzioni previste dall'articolo 3, comma 1, del D.P.R. 14 maggio 2007, n. 91 in capo al Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione Europea di cui all'articolo 54, comma 1, della Legge 24 dicembre 2012, n. 234;
- a mente del comma 2, fermo restando quanto previsto dagli articoli 6 e 7 del D.L. n. 77 del 2021, convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 108 del 2021, per le anzidette funzioni il Comitato, provvede, in particolare, a:
 - richiedere informazioni circa le iniziative adottate da Istituzioni, Enti e organismi per prevenire e contrastare le frodi e gli altri illeciti di cui al comma 1;

- promuovere la stipulazione e monitorare l'attuazione di protocolli d'intesa di cui all'articolo 7, comma 8, del citato Decreto-Legge n. 77 del 2021;
- valutare l'opportunità, anche sulla base dell'attività di cui al primo punto, di elaborare eventuali proposte, anche normative, da sottoporre alle Amministrazioni competenti ovvero alla Cabina di Regia di cui all'articolo 2 del citato D.L. n. 77 del 2021;
- sviluppare attività di analisi anche con riguardo all'andamento dei risultati dell'azione di prevenzione e contrasto delle frodi e degli altri illeciti.

I risultati dell'attività svolta dal COLAF anche ai sensi della norma in esame, sono inclusi nella relazione al Parlamento di cui all'articolo 54, comma 1, secondo periodo, della Legge n. 234 del 2012.

Box 13. I componenti del COLAF. Le novità apportate dall'art. 3 del D.L. n. 19 del 2024, convertito, con modificazioni, dalla Legge 29 aprile 2024, n. 56

Ai sensi dell'art. 3, comma 2, del D.P.R. n. 91 del 2007, fanno parte del Comitato:

- il Capo Dipartimento per gli Affari Europei della Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- il Comandante del Nucleo della Guardia di Finanza per la repressione delle frodi nei confronti dell'Unione Europea, di cui al paragrafo successivo;
- i dirigenti generali degli Uffici del Dipartimento per gli Affari Europei;
- i dirigenti generali designati dalle Amministrazioni interessate al contrasto delle frodi fiscali e agricole e alla corretta utilizzazione dei fondi europei, che sono nominati dal Ministro per gli Affari Europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il PNRR;
- i componenti designati dalla Conferenza Unificata di cui all'art. 8 del D.Lgs 28 agosto 1997, n. 281.

Per effetto del comma 3 dell'art. 3 del D.L. n. 19/2024 e per le finalità' di cui ai commi 1 e 2 dello stesso articolo, la composizione del Comitato è integrata con la partecipazione:

- fra i "membri di diritto", del coordinatore della Struttura di missione PNRR di cui all'art. 2 del D.L. n. 13/ 2023, convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 41/2023, del Capo Dipartimento per le Politiche di Coesione e il Sud della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del coordinatore della Struttura di missione ZES di cui all'articolo 10, comma 2, del D.L. n. 124/2023 convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 162/2023, del Presidente della Rete dei referenti antifrode del PNRR istituita presso il Ministero dell'economia e delle finanze Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e del Presidente del Comitato di coordinamento istituito presso il Ministero dell'interno ai sensi dell'art. 39, comma 9, del Codice dei contratti pubblici, di cui al Decreto Legislativo 31 marzo 2023, n. 36;
- fra "i membri designati", di un rappresentante, rispettivamente, del Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri, del Comando Generale della Guardia di finanza, del Nucleo speciale spesa pubblica e repressione frodi comunitarie della Guardia di finanza, della Corte dei Conti, dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, dell'Unità di informazione finanziaria della Banca d'Italia, della Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, del Ministero dell'interno Direzione Centrale della Polizia Criminale e della Direzione Investigativa Antimafia.

b. Il Nucleo della Guardia di Finanza per la repressione delle frodi nei confronti dell'Unione Europea

Funzionale all'esercizio dei compiti demandati al COLAF è la presenza, presso il Dipartimento per gli Affari Europei della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del **Nucleo della Guardia di Finanza per la repressione delle frodi nei confronti dell'Unione Europea**, istituito con DPCM dell'11 gennaio 1995.

I compiti del Reparto del Corpo, stabiliti, nel tempo, dall'art. 3 - commi 2 e 4 - del D.P.R. n. 91/2007, dall'art. 54, comma 2, della Legge 24 dicembre 2012, n. 234, dall'art. 10 del Decreto del Sottosegretario di Stato alla P.C.M. per le Politiche e gli Affari europei in data 25 maggio 2016, nonché dal DPCM 27 luglio 2023, sono stati recentemente aggiornati e meglio definiti dall'art.

10 del Decreto del Ministro per gli Affari Europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il PNRR del 23 novembre 2023.

In dettaglio, a mente di quest'ultima disposizione, il Nucleo della Guardia di Finanza:

- dipende funzionalmente dal Capo del Dipartimento ed esercita funzioni consultive e di indirizzo per il coordinamento delle attività di contrasto alle frodi e delle irregolarità attinenti, in
 particolare, al settore fiscale e a quello della Politica Agricola Comune e dei fondi strutturali
 ed assicura le connesse attività informative con la Commissione Europea;
- segue, nei settori di competenza, i lavori degli organismi dell'Unione, e in particolare, del Comitato europeo consultivo per il coordinamento nel settore della lotta contro le frodi (CO-COLAF) e del Gruppo antifrode (GAF) e cura, a tal fine, l'adozione della posizione nazionale da rappresentare in tali sedi;
- svolge funzioni di Segreteria Tecnica del Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'UE (COLAF), supportando quest'ultimo nell'assolvimento di tutti i compiti allo stesso demandati, nell'attuazione delle decisioni assunte nei lavori e nella realizzazione delle iniziative deliberate;
- in relazione alla qualifica di "Servizio di coordinamento antifrode nazionale", demandata al COLAF ai sensi dell'art. 12-bis del Regolamento (UE, EURATOM) n. 883/2013, è competente ad agevolare la cooperazione e lo scambio di informazioni, anche di natura operativa, con l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), nonché ad elaborare la Strategia Nazionale Antifrode;
- cura, inoltre, il flusso delle comunicazioni relative ai casi di irregolarità e frode in tema di Fondi Europei, per il tramite del sistema informatico Irregularity Management System (IMS), provvedendo ad assicurare il collegamento con l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), i competenti organi centrali nazionali e le Autorità di Gestione, anche per la risoluzione di ogni problematica tecnica e per l'uniformità delle procedure;
- procede all'analisi dei dati risultanti dal citato sistema IMS, anche in funzione di una generale valutazione del rischio di frode in ambito nazionale e del confronto con l'andamento dell'attività di contrasto alle irregolarità e alle frodi sviluppata a livello europeo;
- provvede alla raccolta di informazioni e dati dalle Amministrazioni nazionali interessate alla lotta alle frodi nei confronti dell'UE e alla successiva elaborazione dei «Questionari» da trasmettere alla Commissione Europea, in base all'art. 325 del TFUE, seguendo, in tale ambito, l'attuazione delle Raccomandazioni della stessa Commissione e le indicazioni delle altre Istituzioni dell'Unione Europea relative alla tutela degli interessi finanziari dell'UE;
- in partenariato con altre Istituzioni nazionali ed estere ed anche nel quadro di progettualità finanziate dall'UE partecipa ad iniziative formative e di studio, per migliorare l'azione di contrasto alle frodi e garantisce una corretta informazione in merito alle azioni poste in essere dalle Istituzioni europee e nazionali per la tutela degli interessi finanziari dell'UE.

c. Attività svolta dal COLAF nel 2023

Anche nel 2023, il COLAF ha, in primo luogo, portato avanti la sua azione di raccordo fra tutte le Istituzioni nazionali a vario titolo impegnate nella gestione dei Fondi europei e nella tutela degli interessi finanziari dell'UE, curando soprattutto la predisposizione di pronte e univoche risposte alle diverse richieste provenienti dalla Commissione e dalle altre Istituzioni UE e la formazione di posizioni unitarie rispetto a importanti questioni attinenti alla produzione normativa europea in materia e alla generale strategia di contrasto alle irregolarità e alle frodi.

In questo contesto, sul **piano europeo**, si inserisce l'elaborazione - previa acquisizione dei contributi delle Amministrazioni facenti parte del COLAF - e l'invio alla Commissione Europea del "Questionario ex art. 325 TFUE per l'anno 2022" e del "Follow-up delle Raccomandazioni".

In particolare:

- relativamente al "Questionario", sono state poste in evidenza le misure:
 - "legislative", adottate dal Ministero della Giustizia con cui, in aderenza alla Direttiva PIF del 2017, sono state inserite tutte le tipologie di truffe in danno UE nella confisca per sproporzione, il contrabbando in quella per equivalente e sono state specificate meglio le tipologie di finanziamenti oggetto di truffe e malversazioni su Fondi Europei, per i reati tributari è stata introdotta la responsabilità amministrativa degli Enti e si è reso punibile il tentativo di dichiarazione fraudolenta o infedele IVA in ambito transfrontaliero;
 - "operative", adottate dalla Guardia di Finanza in tema di frodi all'IVA e partecipazione a progetti e gruppi di lavoro antifrode e dall'Agenzia delle Dogane e Monopoli con riguardo al contrasto alla sotto-fatturazione di importazione di merci dalla Cina;
- per il "Follow-up delle Raccomandazioni" è stato dato atto del riscontro pieno, sostanziale ed effettivo dell'Italia alle quattro Raccomandazioni formulate dalla Commissione Europea nella "Relazione PIF" per il 2022, in merito all'attuazione della citata Direttiva PIF, alla collaborazione con la Procura Europea, alla digitalizzazione della lotta alla frode e al rafforzamento dell'analisi di rischio.

Il COLAF poi – tramite il Nucleo della Guardia di Finanza quale Segreteria Tecnica – ha partecipato al dibattito in corso a livello unionale in merito alla **Proposta della Commissione Europea di revisione del Regolamento Finanziario (UE, Euratom) 2018/1046**, curando, esclusivamente per gli aspetti relativi alle tematiche antifrode, l'attività di monitoraggio e coordinamento con la Rappresentanza Permanente d'Italia presso la stessa Commissione finalizzata alla formazione di una posizione nazionale, condivisa con le Amministrazioni facenti parte del Comitato, con riferimento all'utilizzo dei sistemi informatici di derivazione europea nell'attività antifrode degli Stati membri, quali, segnatamente "ARACHNE" e "EDES".

Il personale del Nucleo della Guardia di Finanza, quale "Segreteria Tecnica" del COLAF, ha poi preso parte alle **riunioni del Comitato consultivo lotta alla frode della Commissione (COCOLAF)** che si sono svolte, in modalità virtuale, il 19 aprile, relativamente al *Reporting and Analysis of Irregularities Group* e il 4 maggio 2023, quale *Plenary session*.

In tale contesto, sono state formulate talune considerazioni, preliminarmente condivise con il settore Antifrode della menzionata Rappresentanza Permanente d'Italia e con i membri COLAF, in merito alla possibilità, emersa nel corso dell'ultimo incontro del sottogruppo "reporting e analisi", che la Relazione PIF della Commissione per il 2022 contenesse anche dati statistici attinti dal Rapporto annuale della Procura Europea (EPPO), riferiti al medesimo anno.

Nel Rapporto EPPO è stata, infatti, data una evidenziazione grafica che mette in maggiore risalto il dato attinente alle frodi scoperte in ciascun Paese, piuttosto che i dati espressivi del livello di cooperazione con EPPO proprio di ciascun Paese.

Al riguardo, è stato osservato che sarebbe corretto che la Relazione PIF – nell'analizzare il panorama complessivo delle frodi al Bilancio UE e nel tenere conto anche dei dati EPPO - ribaltasse questa prospettiva, muovendo dai dati attinenti al grado di collaborazione con la Procura Europea di ciascun Paese per poi evidenziare, quale conseguenza, i dati attinenti alle frodi emerse in ogni Stato.

In data 21 giugno 2023 si è tenuta a Bruxelles la riunione del **Gruppo di Lavoro Lotta Antifrode (GAF) del Consiglio dell'UE**, che si occupa delle tematiche connesse alla protezione degli interes-

si finanziari unionali, nel corso della quale è stato presentato, altresì, il "Rapporto annuale 2022 dell'OLAF".

Al riguardo, è stata definita una "posizione nazionale" – preliminarmente condivisa con la menzionata Rappresentanza e con tutte le Amministrazioni facenti parte del COLAF e poi illustrata nell'ambito della medesima riunione - con cui è stato rappresentato che, nel predisporre ed elaborare simili rapporti, sia fortemente opportuno tenere sempre in adeguata considerazione i possibili effetti che i contenuti possono produrre nelle opinioni pubbliche degli Stati membri, auspicando, quindi, che le informazioni ivi contenute o comunque diffuse siano sempre corredate da dati precisi e chiaramente intellegibili, che mettano in luce tutte le informazioni di interesse in modo da dare una visione univoca e standardizzata.

In tal senso, si è ritenuto utile precisare che:

- l'unico documento ufficiale, che dovrebbe costituire la base per tutti gli altri e che dovrebbe essere sempre richiamato in altri documenti che trattano la materia delle frodi all'UE, sia la "Relazione PIF", in quanto fondata su dati comunicati mediante procedure standardizzate, costantemente aggiornati e oggetto di confronto tra Stati membri e Commissione; questo, anche in linea con l'esigenza di unicità di rapporti (in base al c.d. "approccio olistico") sottolineata dal Parlamento Europeo con la risoluzione del 19.01.2022, paragrafo 12 e finalizzata ad avere un quadro più completo del settore antifrode unionale nell'ambito della stessa Relazione PIF;
- ogni altro analogo documento, in particolare quelli riportanti statistiche declinate in graduatorie tra i Paesi UE, sia comunque oggetto di preventivo confronto e verifica tra le Autorità europee e lo Stato Membro, come peraltro già avviene per la stessa "Relazione PIF", laddove se ne preveda la diffusione mediatica.

Come proposizione finale e per esigenze di chiarezza, completezza e univocità dei contenuti, è stata proposta – a livello europeo – la pubblicazione di un unico documento contenente tutti i dati attinenti alle attività svolte dagli Stati Membri e dalle Istituzioni dell'Unione in materia di contrasto alle frodi, da pre-condividere fra tutti gli attori interessati, a livello europeo e nazionale.

Ancora con i componenti del Nucleo della Guardia di Finanza quale "Segreteria Tecnica" del CO-LAF, il Comitato ha preso parte:

all'evento denominato "Protecting the EU's financial interests: Workshop on recent legal anti-fraud research", organizzato dall'OLAF e dal "Max Planck Institute for the Study of Crime, Security and Law (MPI-CSL)", con il sostegno finanziario del Programma Antifrode dell'Unione (UAFP), che si è svolto a Friburgo (Germania), il 24 e 25 aprile 2023, finalizzato a promuovere i recenti studi giuridici sulla tutela degli interessi finanziari dell'UE e a stimolare la riflessione sulle nuove sfide per la protezione del bilancio unionale.

I lavori si sono concentrati, in particolar modo, sulla presentazione degli esiti di europrogetti sviluppati nell'ambito del Programma finanziario "Hercule" (orientato alla lotta contro le frodi a danno del bilancio unionale), in tema di studi di diritto sulla protezione degli interessi finanziari dell'UE.

Nello specifico, gli interventi sono stati suddivisi nei seguenti principali gruppi tematici, nei cui ambiti importanti Università europee hanno presentato dettagliati progetti di studio, in tema di "diritto comparato":

- quadro giuridico antifrode dell'Unione Europea;
- norme procedurali nelle indagini antifrode (penali e amministrative);
- cooperazione e scambio di informazione tra autorità nella lotta contro le frodi;

- norme in materia di prove nelle indagini antifrode;
- tutela degli interessi finanziari dell'UE (entrate e spese).

Con riferimento alla progettualità in precedenza sviluppata dal COLAF insieme alla Libera Università Internazionale degli Studi Sociali Guido Carli "LUISS" di Roma, denominata "Better Knowledge for better solutions (BETKOSOL)", cofinanziata dalla Commissione Europea-OLAF nell'ambito del programma "Hercule III", sono stati presentati i relativi esiti, sottolineando in via preliminare come l'iniziativa sia stata finalizzata a indagare i limiti e le prospettive di miglioramento dell'attuale quadro normativo unionale della lotta contro le frodi a protezione del bilancio dell'UE, in particolare nel settore sociale, sanitario ed economico.

L'azione, che ha inteso proporre una strategia volta a migliorare la politica europea, si è conclusa andando a evidenziare tre aree principali necessarie di ulteriori approfondimenti in tema di tutela del sistema degli interessi finanziari dell'UE, quali la sovrapposizione di funzioni e compiti a livello europeo e nazionale nella gestione dei fondi UE, la necessità di stabilire forme di semplificazione ed efficienza, nonché metodi condivisi rispetto alle procedure UE/nazionali relativi alla tutela delle risorse pubbliche, l'attuazione della Direttiva PIF, l'attività operativa dell'EPPO e la cooperazione tra quest'ultimi e gli altri organi di controllo UE/nazionali.

L'epilogo di BETKOSOL ha portato alla realizzazione di una nuova progettualità denominata "Better Knowledge for the Next Generations (BETKONEXT)", sviluppata in collaborazione istituzionale tra la Luiss e il Nucleo della Guardia di Finanza per la repressione delle frodi nei confronti dell'UE - quale Segreteria Tecnica del COLAF - e parimenti cofinanziata dalla Commissione Europea/OLAF nell'ambito del Programma Antifrode dell'Unione (UAFP).

• al COCOLAF meeting sulla consultazione della bozza finale del Regolamento delegato in tema di segnalazione di irregolarità relative ai Fondi Agricoli e al Fondo Europeo per la Globalizzazione.

La riunione, svoltasi in data 22 giugno 2023 in modalità virtuale, è stata finalizzata sia alla consultazione formale della bozza di Regolamento delegato per la segnalazione di irregolarità relative alla Politica Agricola Comune (PAC) e al Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione per i lavoratori in esubero (FEG), sia a riesaminare le domande e i commenti sugli atti delegati, presentati dagli Stati membri, ricevuti dall'OLAF.

In linea generale, l'obiettivo della Commissione è stato quello di definire regole equivalenti per tutti i fondi a gestione concorrente, prendendo come punto di riferimento il Regolamento sulle disposizioni comuni (RDC-CPR).

Nello specifico, nel corso dell'incontro è emerso che le modifiche all'atto delegato sulla PAC sono rimaste molto limitate rispetto al precedente periodo di programmazione, mentre l'atto delegato sul FEG presentava alcune novità sulle regole di rendicontazione.

In particolare, sono state mantenute le definizioni degli atti delegati precedenti e la loro distinzione tra rendicontazione iniziale e di *follow-up*, così come i criteri di consuntivazione, mentre le categorie di dati da compilare includeranno alcuni nuovi campi, per implementare le specificità legate ai fondi; infine, sono state inserite disposizioni sull'uso e sul trattamento delle informazioni trasmesse dagli Stati Membri attraverso l'IMS.

I Regolamenti delegati e di esecuzione che stabiliscono le norme per la segnalazione di irregolarità riguardanti i Fondi Agricoli europei (FEAGRA, FESA) e il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione (FEG) sono stati successivamente adottati dalla Commissione Europea in data 18 dicembre 2023 e pubblicati sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea il 29 febbraio 2024;

• all'AFCOS meeting, "10° Incontro del gruppo dei Servizi di coordinamento antifrode (AFCOS) di tutti gli Stati Membri dell'UE", svoltosi in data 18 e 19 ottobre 2023 a Vilnius (Lituania).

Le due giornate di lavori organizzate dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) in collaborazione con l'AFCOS lituano, che hanno riunito più di 70 rappresentanti provenienti da tutti i Paesi dell'UE, hanno costituito un'importante occasione per una riflessione sugli sviluppi in atto nella struttura, oltre che nelle competenze e nelle attività degli "AFCOS" nazionali, in base alle novità intervenute a seguito degli emendamenti operati, in particolare, agli artt. 12 e 12-bis del Regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio, dell'11 settembre 2013, relativo alle indagini svolte dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF).

In estrema sintesi, gli elementi di maggior rilievo emersi nel corso della riunione hanno riguardato:

- il "network AFCOS" e la sua attività ai fini della tutela degli interessi finanziari dell'UE e nella lotta contro la frode e la corruzione, evidenziando la sempre più impellente necessità di una stretta e forte cooperazione tra le diverse istituzioni UE in questo specifico settore, in quanto la crisi economica ed energetica seguite alla pandemia da Covid-19 hanno generato un terreno fertile per la proliferazione di truffatori professionisti attratti dalle ingentissime risorse finanziarie messe a disposizione dalla Commissione Europea per la ripresa. In particolare, è stata rimarcata la rilevanza in chiave antifrode (soprattutto a livello transnazionale) della massima cooperazione e dello scambio di informazioni e conoscenze tra i vari attori a livello UE, anche alla luce dei mutamenti dei sistemi di frode in atto (da quelli tradizionali al cyber-crime);
- gli esiti del questionario "AFCOS Mapping Exercise 2023" (analisi comparata con i dati raccolti nel 2016). Ne è emerso un sostanziale quadro a "macchia di leopardo" delle strutture AFCOS con riferimento a diversi fattori, quali la quantità di personale a disposizione, la collocazione dell'Ufficio nella struttura amministrativa nazionale, i poteri, il livello di cooperazione con le Autorità nazionali e gli altri AFCOS, il coinvolgimento nella redazione della Strategia Nazionale Antifrode, il livello di partecipazione nel flusso di comunicazioni di irregolarità/frodi tramite il sistema IMS, la cooperazione operativa con EPPO, la partecipazione attiva nel processo gestionale del Dispositivo per la ripresa e la resilienza/RRF.

I vari Servizi degli Stati membri si sono, quindi, confrontati in un workshop sul tema della cooperazione investigativa, concentrandosi, in particolare, su problematiche condivise, tra cui l'individuazione e la segnalazione delle frodi, l'accesso alle informazioni sui conti bancari (art. 7.3a del Regolamento n. 883/2013) e l'accesso alle banche dati e scambio di informazioni.

Riguardo alle citate tematiche, la delegazione italiana:

- ha sottolineato il ruolo sempre proattivo svolto dal Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione Europea nel processo di gestione del rischio di frode, per prevenire, scoprire e reprimere gli illeciti lesivi degli interessi finanziari unionali;
- con specifico riferimento all'attuazione dell'art. 7.3a del citato Regolamento per quanto riguarda la cooperazione con la Procura Europea e l'efficacia delle indagini dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode, ha evidenziato l'importanza dell'acquisizione e dell'utilizzo delle informazioni relative alle transazioni bancarie fin dalle fasi di indagine amministrativa e, in tale ottica, ha ribadito di essere stato il primo Paese a individuare, a livello nazionale, l'Autorità competente (la Guardia di Finanza) in tema di accesso ai dati dei registri bancari nel quadro delle indagini amministrative condotte dall'OLAF, soprattutto con espresso riferimento all'assistenza e alla cooperazione fornita;

 nell'ambito di un processo di affinamento dei sistemi di analisi e valutazione dei rischi di frode nel nuovo Quadro Finanziario europeo, ha rappresentato l'intendimento di costituire un tavolo tecnico ad hoc per l'aggiornamento delle "Linee guida" nazionali sulle modalità di comunicazione all'OLAF delle irregolarità e delle frodi in danno del bilancio europeo.

La sessione di lavori si è conclusa con lo scambio di esperienze tra i rappresentanti dei vari AFCOS che hanno avuto l'opportunità di illustrare molteplici *best practices*, in particolare, sui sistemi di controllo RRF finalizzati a prevenire, individuare e reprimere le frodi nei vari Paesi dell'Unione.

A livello nazionale, la centralità che il PNRR ha assunto nel quadro delle fonti di finanziamento europee destinate al superamento delle emergenze economiche e sociali degli ultimi anni, ha reso prioritario prevedere adeguate misure di prevenzione, individuazione e rettifica delle frodi, dei casi di corruzione, dei conflitti d'interessi e dei casi di doppio finanziamento connessi al Piano stesso, in aderenza a quanto previsto dall'art. 22 del Regolamento istitutivo del dispositivo di ripresa e resilienza.

In questa prospettiva, il COLAF ha preso parte, facendo leva sulla propria esperienza e proiezione trasversale rispetto alla tutela degli interessi finanziari dell'UE, ai lavori della "Rete dei referenti Antifrode del PNRR", che unisce i rappresentanti delle Amministrazione centrali titolari di interventi del Piano, istituita presso la Ragioneria Generale dello Stato con Determina n. 57 del 9 marzo 2022, con lo scopo di organizzare in maniera uniforme l'azione di contrasto alle frodi e agli altri fenomeni illeciti connessi al Piano, attraverso l'armonizzazione delle procedure utili a valutare i principali rischi di frode, identificare le vulnerabilità dei sistemi di controllo esistenti, garantire il coinvolgimento di tutte Istituzioni e Amministrazioni interessate e rafforzando la capacità di sviluppare azioni collaborative e coordinate.

In tale contesto il Nucleo della Guardia di Finanza presso il Dipartimento per gli Affari Europei, anche in qualità di Segreteria Tecnica del COLAF, ha:

- partecipato alla messa a punto della specifica Strategia Generale Antifrode riguardante il PNRR, oggetto di illustrazione nella Sezione Terza della presente Relazione, avente il principale scopo di indirizzare le Amministrazioni centrali e i Soggetti attuatori del Piano nell'individuazione di percorsi di valutazione ed analisi del rischio per agevolare l'emersione di possibili anomalie indicative di fenomeni illeciti e adottare le conseguenti azioni per la pronta ed efficace tutela del bilancio dell'UE;
- nell'ambito delle riunioni della Rete del 18 maggio e del 21 giugno del 2023, fornito il proprio apporto all'analisi, in vista della successiva messa a disposizione delle Amministrazioni centrali titolari di progetti finanziati con risorse PNRR:
 - delle "checklist di controllo in materia di appalti pubblici e incentivi alle imprese", predisposte dal Nucleo Speciale Spesa Pubblica e Repressione Frodi comunitarie della Guardia di Finanza quali possibili strumenti di supporto delle Amministrazioni nelle autonome attività di valutazione del rischio delle misure PNRR di rispettiva competenza;
 - del documento "Ricerca titolarità effettive e segnalazione di Operazioni sospette", predisposto dall'Ispettorato Generale PNRR, poi oggetto di ulteriori approfondimenti e successivamente approvato in via definitiva.

Ancora in tema di PNRR, la riflessione continuamente sviluppata per la ricerca di misure di prevenzione e contrasto alle frodi e ad altri illeciti ha portato alla messa a punto di un quadro propositivo che, sottoposto alle valutazioni delle competenti articolazioni ministeriali, ha poi portato, dopo i necessari confronti istituzionali, all'emanazione del citato D.L. 2 marzo 2024, n. 19, con l'introduzione di nuovi presidi e la previsione di nuovi compiti affidati, in materia, al COLAF, in

precedenza già accennati ed oggetto di più mirato approfondimento nella Sezione Terza della presente Relazione.

Relativamente alle proprie funzioni di gestione, a livello nazionale, dell'*Irregularity Management System - IMS* - il Nucleo della Guardia di Finanza, quale Segreteria Tecnica del COLAF, ha portato avanti la sua funzione di indirizzo e orientamento tecnico degli utenti, al fine di assicurare la corretta, tempestiva ed uniforme alimentazione del sistema stesso.

In tale quadro:

- nel corso del 2023 si è concluso il confronto con la Commissione UE in relazione al quesito avanzato ad OLAF circa la diversa interpretazione che viene data dal citato Ufficio europeo in merito alla procedura adottata dalle Autorità di Gestione italiane di cancellare dalla banca dati I.M.S. le condotte inizialmente segnalate come irregolarità e successivamente qualificate come regolari e sono state conseguentemente fornite alle stesse Autorità, indicazioni integrative delle "Linee guida sulle modalità di comunicazione alla Commissione Europea delle irregolarità e frodi a danno del bilancio europeo";
- è stata sviluppata una attenta azione di monitoraggio e controllo riguardante le principali criticità segnalate dall'OLAF circa le modalità di compilazione delle schede inserite nel sistema, che ha poi portato all'emanazione, all'inizio del 2024, di specifiche indicazioni per le Autorità di Gestione e gli altri Organi nazionali interessati, oggetto di più puntuale esposizione ne nella Sezione Quarta della presente Relazione.

In data 19 ottobre 2023, il COLAF, tramite il Nucleo della Guardia di Finanza quale Segreteria Tecnica, ha partecipato alla "Riunione annuale di coordinamento tra i Servizi della Commissione Europea e le Autorità di Audit dell'Italia", tenutasi in Roma presso il Comando Generale della Guardia di Finanza e promossa dalla Commissione Europea in stretto coordinamento con la Ragioneria Generale dello Stato.

Nel corso dei lavori, tra i temi trattati di specifico interesse, si pone in evidenza il coordinamento dell'attività di *audit* tra la Politica di Coesione e il Piano nazionale per la ripresa e la resilienza (PNRR), con un *focus* su doppi finanziamenti e scambio informazioni sulle frodi, la corruzione e le irregolarità individuate.

In tale contesto, l'OLAF ha presentato un approfondimento su alcune problematiche relative alle segnalazioni di irregolarità e frode inviate dall'Italia al citato Ufficio europeo, riguardanti principalmente la qualità delle informazioni.

Infine, in data **11 dicembre 2023**, presso la "Sala Polifunzionale" della Presidenza del Consiglio dei Ministri si è tenuta la presentazione alle Camere della **Relazione annuale al Parlamento - anno 2022 - del Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'UE (COLAF)**, curata dal Nucleo della Guardia di Finanza per la repressione delle frodi nei confronti dell'Unione Europea che opera presso il Dipartimento per gli Affari Europei.

L'evento ha coinciso con l'importante ricorrenza dei trenta anni di attività del Comitato, che testimonia l'esperienza pluriennale del nostro Paese nella cooperazione interistituzionale per la tutela degli interessi finanziari europei e rappresenta una tappa fondamentale per le sfide future, sempre più orientate al rafforzamento dei meccanismi di controllo sull'uso dei fondi UE, soprattutto quelli legati al PNRR.

La cerimonia si è aperta con un messaggio di saluto del Presidente del Senato, Sen. Ignazio La Russa e con un intervento a nome del Presidente della Camera dei Deputati da parte dell'On. Annarita Patriarca.

Nel corso della presentazione, sono intervenuti anche il Sen. Giuliomaria Terzi di Sant'Agata, Presidente della IV Commissione "Politiche dell'Unione Europea" del Senato e con un videomes-

saggio, l'On. Alessandro Giglio Vigna, Presidente della "XIV Commissione Politiche dell'Unione Europea" della Camera dei Deputati.

Il Ministro degli Affari Europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il PNRR, On. Raffaele Fitto, nel suo intervento ha evidenziato l'importanza per il nostro Paese di disporre di un efficace sistema di prevenzione e di repressione delle frodi soprattutto nell'attuale scenario in cui sono in gioco circa 350 miliardi di euro, fra PNRR e correlato Piano Nazionale Complementare, REPowerEU, Fondo di Coesione della Programmazione 2021-2027 e Fondo di Coesione Nazionale, sottolineando l'efficace collaborazione messa in atto fra tutte le Amministrazioni facenti parte del Comitato e i positivi risultati conseguiti che saranno ulteriormente sviluppati proprio in vista della progressiva, concreta attuazione dei numerosi interventi previsti dal PNRR.

Il Sen. Giuliomaria Terzi di Sant'Agata, nella sua relazione, ha messo in luce le connessioni esistenti tra l'attività di controllo sul corretto utilizzo dei fondi europei e la sua strategicità nel conformare in senso positivo e costruttivo le relazioni esistenti a tutti i livelli fra Italia e Istituzioni europee, rimarcando che la tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea, di cui anche il Parlamento è promotore e controllore, diventa elemento centrale anche nel contribuire a disegnare, in senso rafforzativo, gli sviluppi futuri del processo di integrazione europea che dovranno auspicabilmente replicare forme di assunzione in comune di debito per finalità europee condivise.

L'On. Alessandro Giglio Vigna è, successivamente, intervenuto per evidenziare l'approfondito lavoro di ricognizione e di analisi svolto nella Relazione presentata al Parlamento dagli Enti e dalle Istituzioni nazionali che fanno parte del COLAF, che va ritenuto della massima importanza nell'attuale congiuntura in cui il sistema-Paese è chiamato ad investire una quantità di risorse colossale e nella prospettiva di un rinnovato sviluppo economico in un contesto di legalità.

È seguita l'illustrazione, da parte del Nucleo della Guardia di Finanza per la repressione delle frodi nei confronti dell'UE presso il Dipartimento per gli Affari Europei, dei principali contenuti della Relazione, a partire dalla Strategia Nazionale Antifrode destinata all'esame della Commissione Europea e, successivamente, delle iniziative assunte dal nostro Paese e dal Comitato per la corretta applicazione delle Raccomandazioni formulate dalla Commissione per il 2022 e riguardanti l'attuazione del Direttiva sulla protezione degli interessi finanziari europei del 2017, la collaborazione con la Procura Europea, il rafforzamento dell'analisi di rischio e la digitalizzazione della lotta alla frode, tutti settori in cui l'Italia si pone senz'altro in una posizione di avanguardia.

Con specifico riferimento al PNRR, sono state richiamate le importanti iniziative assunte nel campo della prevenzione, con le apposite "Check List" elaborate dalla Guardia di Finanza e messe a disposizione delle Amministrazioni centrali e locali e dei Soggetti attuatori del Piano, per rilevare autonomamente indici di anomalia utili a evidenziare profili di rischio da sottoporre a più mirati approfondimenti.

Sono stati poi evidenziati i contenuti delle nuove Raccomandazioni formulate nel 2023 dalla Commissione Europea nei confronti degli Stati Membri, sulla cui attuazione il COLAF e tutte le Istituzioni che lo compongono dovranno concentrarsi nell'immediato futuro: migliorare l'individuazione e la segnalazione delle "frodi sospette" e il relativo seguito; rafforzare ulteriormente la lotta contro la frode; consolidare la *governance* antifrode.

Nel corso del 2023, inoltre, diverse sono state le iniziative e le progettualità cui ha preso parte il COLAF nel campo della comunicazione e della formazione, descritte nel successivo paragrafo.

3. FORMAZIONE E COMUNICAZIONE

La formazione e l'aggiornamento professionale degli operatori addetti, a vario titolo, all'esercizio di funzioni orientate alla gestione e alla tutela delle risorse finanziarie dell'UE, rappresentano elemen-

ti imprescindibili per una efficace azione di prevenzione e contrasto alle irregolarità e alle frodi in danno di tali risorse.

Tutte le Amministrazioni nazionali interessate alla materia hanno piena consapevolezza di questa importanza e hanno posto in essere le iniziative formative adeguate alle rispettive esigenze.

In tale ambito il COLAF, tramite personale del Nucleo della Guardia di Finanza che svolge funzioni di Segreteria Tecnica del citato Organismo, ha preso parte agli incontri di approfondimento e di formazione che hanno avuto luogo il 16 e il 17 marzo 2023, organizzati dall'Ispettorato Generale per il PNRR del Ministero dell'Economia e delle Finanze, su input della Direzione Generale degli Affari Economici e Finanziari (DG ECFIN) - Resources & Performance Management (Autorità di Audit europea per il RRF) - della Commissione Europea, sui temi delle misure antifrode nell'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Nel corso del *meeting*, svoltosi a favore del personale impiegato negli "Uffici di controllo e rendicontazione" del Servizio Centrale PNRR, nonché di tutte le Amministrazioni centrali titolari di misure PNRR, il Comandante del Nucleo della Guardia di Finanza ha tenuto un intervento sull'argomento "Funzioni e progettualità del COLAF quale AFCOS italiano".

Ancora nel mese di marzo 2023, si è svolto l'evento di presentazione della nuova edizione dei Master di I Livello in "Europrogettazione e Professioni Europee" e di II Livello in "Europrogettazione per le Pubbliche Amministrazioni e le Organizzazioni Internazionali", organizzati dal Dipartimento di Management della Sapienza Università di Roma, nel corso del quale, per effetto di intese protocollari fra l'Ateneo ed il COLAF in tema di collaborazione in campo formativo, è intervenuto il Comandante del Nucleo della Guardia di Finanza.

A seguito di tale intervento, ha preso avvio una mirata attività di docenza svolta da parte del personale del Nucleo GDF, quale Segreteria Tecnica del COLAF, nel corso del mese di giugno, avente ad oggetto il "Ruolo del COLAF" e il "Programma Antifrode dell'Unione".

In una visuale più ampia e di cooperazione internazionale, nel 2023 sono state intraprese una serie di attività di interscambio formativo in attuazione del progetto *Fraud Repression through EDucation* (*FRED 2*), sviluppato in collaborazione istituzionale fra il COLAF e l'Università degli Studi "Sapienza" di Roma" - Centro di ricerca "ImpreSapiens" – e cofinanziato dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) della Commissione nell'ambito del programma "Union Anti-Fraud Programme (EUAF)".

Il progetto, basato sulla cooperazione tra Università italiane (Roma, Sassari, Venezia, L'Aquila e Reggio Calabria), Atenei europei (Belgio-Lovanio, Finlandia-Rovaniemi, Grecia-Atene) e i Servizi di coordinamento antifrode (AFCOS) dei rispettivi Paesi esteri partecipanti, si sviluppa attraverso una serie di incontri e workshops finalizzati alla costituzione di un'apposita task-force europea, composta da accademici e professionisti, in grado di produrre uno "studio pilota" per l'analisi dei profili di rischio su possibili comportamenti illegali o situazioni di improprio utilizzo dei fondi europei, con la parallela creazione di uno specifico "Osservatorio" permanente di studio, in una prospettiva di cooperazione transnazionale e multidisciplinare.

Il processo di approvazione della "linea diretta" di finanziamento, nell'ambito del programma "Union Anti-Fraud Programme (EUAF)" dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) della Commissione, si è concluso nel mese di marzo con la sottoscrizione della sovvenzione e l'erogazione della prima tranche, che hanno reso possibile avviare le concrete fasi attuative del progetto.

Box 14. Gli eventi 2023 del Progetto FRED2

In data **31 maggio 2023**, il Ministro per gli Affari Europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il PNRR, On. **Raffaele Fitto** e la Rettrice dell'Università Sapienza, **Antonella Polimeni**, hanno aperto i lavori della **conferenza di presentazione** del progetto formativo, presso la sala del "**Parlamentino**" della **Presidenza del Consiglio dei Ministri.**

Nel corso dell'evento è stata rimarcata l'importanza della collaborazione tra le Autorità antifrode e il mondo accademico a livello nazionale ed europeo, con particolare riferimento alla Politica di Coesione e all'operatività del PNRR, affinché le competenze, i servizi offerti, le attività di ricerca e di formazione, nonché lo scambio di informazioni e di esperienze siano utilizzati al meglio per rendere sempre più efficaci le procedure di individuazione dei comportamenti e dei profili di rischio caratterizzanti l'utilizzo distorto o illecito dei fondi europei.

Dal **22** al **24 novembre 2023**, si è poi tenuto, presso l'Università "Sapienza" di Roma, il **primo workshop** operativo dal titolo "Capacity building, network programme guidelines and mapping of case studies and knowledge on the protection of the EU's financial interests and the fight against fraud".

L'incontro, organizzato in sessioni plenarie e tavole rotonde, ha rappresentato un'importante occasione di approfondimento delle tematiche relative alla creazione dell'Osservatorio permanente finalizzato:

- all'analisi dei profili di rischio su possibili frodi o situazioni di uso improprio dei fondi europei, in un'ottica di cooperazione transnazionale e multidisciplinare per la tutela del bilancio dell'UE;
- alla collaborazione investigativa con l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) della Commissione e la Procura Europea (EPPO).

Nello stesso campo, il Dipartimento di Giurisprudenza della Libera Università Internazionale degli Studi Sociali Guido Carli (LUISS) di Roma, ha interessato il Nucleo della Guardia di Finanza, quale "Segreteria Tecnica" del COLAF, per lo sviluppo di una ulteriore attività progettuale, nell'ambito del Programma Antifrode dell'Unione (EUAF), che prevede uno studio di diritto comparato e mirate attività formative volte a migliorare la cooperazione e il coordinamento tra il mondo accademico e i Servizi antifrode (AFCOS) degli Stati membri, per raggiungere sempre più elevati standard nella tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea.

L'iniziativa progettuale, denominata "Better knowledge for Next Generations (BETKONEXT)", si pone lo scopo di condurre una ricerca scientifica nelle seguenti tre principali aree riguardanti la tutela degli interessi finanziari dell'UE, emerse nell'ambito del precedente progetto "BETKOSOL" curato dallo stesso Ateneo e a cui ha attivamente partecipato personale della Segreteria Tecnica del COLAF:

- la sovrapposizione di funzioni e compiti a livello europeo e nazionale nella gestione dei fondi UE, soprattutto a seguito del Covid-19 e del NextGenerationEU;
- la necessità di stabilire forme di semplificazione ed efficienza, nonché metodi condivisi rispetto alle procedure europee e nazionali relative alla tutela delle risorse pubbliche;
- la completa attuazione della Direttiva PIF e il miglioramento dell'operatività della Procura Europea (EPPO), attraverso una maggiore e più efficace cooperazione con gli altri Organismi di controllo europei e nazionali.

Nel mese di maggio 2023, si è concluso il processo di predisposizione e sottoscrizione del progetto, per la richiesta di co-finanziamento nell'ambito del "Programma Antifrode dell'Unione (UAFP)" della Commissione Europea/OLAF, a cura dell'Università Luiss (Capofila del progetto).

Altra attività oggetto di particolare attenzione per la promozione della tutela degli interessi finanziari dell'UE, riguarda una adeguata azione informativa in grado di diffondere una compiuta conoscenza dell'importanza di un legittimo utilizzo delle risorse che l'Unione mette a diposizione degli Stati membri per il sostegno e lo sviluppo delle loro economie.

Anche in tale campo, tutte le Amministrazioni nazionali a vario titolo interessate alla materia curano, attraverso ogni genere di mezzo di comunicazione disponibile (*mass media*, siti internet istituzionali, canali sociali, ecc.), la più ampia informazione relativa ai temi del finanziamento delle politiche eurounionali e al contrasto alle frodi nel settore.

Il Nucleo della Guardia di Finanza che opera quale Segreteria Tecnica del COLAF, in particolare, cura, nell'ambito del sito internet del Dipartimento degli Affari Europei, la specifica sezione dedicata alla lotta alle frodi che include, altresì, un apposito collegamento ai siti istituzionali delle Autorità di Gestione dei Programmi operativi che, per obbligo di trasparenza e informazione stabilito dai Regolamenti, devono obbligatoriamente pubblicare i nominativi di tutti i beneficiari dei fondi europei.

Per quanto concerne i progetti finanziati dalle Politiche di Coesione in Italia, i dati su risorse assegnate e spese, localizzazioni, ambiti tematici, soggetti programmatori e attuatori, tempi di realizzazione e pagamenti dei singoli progetti possono essere visualizzati anche attraverso il sito Web di "OPEN COESIONE" gestito dal Dipartimento per le Politiche di Coesione e per il sud della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Sono anche disponibili i link per accedere ad altri elenchi riferiti alla Politica Agricola Comune e al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura.

A livello europeo, il COLAF fa parte dell'*Anti-Fraud Communicators Network* (OAFCN), acronimo che individua la "Rete Olaf dei comunicatori antifrode", inserita stabilmente nella strategia di comunicazione esterna indipendente dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode.

L'OAFCN è composta dal portavoce dell'OLAF e dai portavoce e addetti alle relazioni pubbliche e all'informazione dei servizi investigativi nazionali con cui l'OLAF coopera negli Stati membri.

La Rete assolve molteplici funzioni sinergicamente connesse a prevenire le frodi tramite il "libero flusso" delle informazioni, fra cui:

- realizzare un dialogo permanente fra l'unità di Comunicazione esterna dell'OLAF e i suoi omologhi nei servizi investigativi nazionali;
- informare, anche attraverso seminari mirati, i cittadini europei sulle attività condotte dall'OLAF e dai suoi partner negli Stati membri;
- realizzare una sensibilizzazione all'attività cooperativa delle segnalazioni;
- comunicare (specialmente tramite i media) le azioni intraprese nella lotta contro la frode e le irregolarità lesive degli interessi finanziari dell'Unione Europea.

Nei giorni **28** e **29** marzo **2023**, si è tenuto a Bruxelles il **32° incontro della "Rete OLAF dei comunicatori antifrode"**, al quale ha partecipato personale del Nucleo GDF, quale "Segreteria Tecnica" del COLAF.

Il meeting, che ha visto la partecipazione di circa 60 delegati esperti in comunicazione antifrode in rappresentanza delle Istituzioni europee e dei 27 Paesi membri, ha avuto come focus tematiche di stretta attualità come il proficuo utilizzo dell'informazione a sostegno delle Strategie Nazionali Antifrode (NAFS) e le attività di comunicazione nell'ambito di progetti finanziati dal nuovo Programma Antifrode dell'Unione (UAFP) (Union Anti-Fraud Programme), nonché la redazione del nuovo Piano d'Azione orientato a sensibilizzare ulteriormente il pubblico su tematiche antifrode e anticorruzione.

Per l'Italia, gli esperti del COLAF hanno presentato:

- gli strumenti di comunicazione interni/esterni, attuali e futuri, relativi alla Strategia Nazionale Antifrode (NAFS), elaborata al fine di strutturare un sistema di prevenzione, individuazione, repressione delle irregolarità/frodi basato su azioni mirate, organizzate e particolarmente incisive;
- le progettualità sviluppate nell'ambito del precedente programma finanziario "Hercule-III" quali
 "PIAF-IT" (Piattaforma Integrata Anti Frode), C.A.T.O.N.E. (Cooperation Agreements and Training on
 Objectives and New Experiences), e "E.N.P.En.T&C" (European Neighbourhood Policy & EU Enlargement Training & Cooperation), e quelle in fase di avvio o di definizione nel nuovo Programma UAFP.

A livello nazionale, invece, il **12 giugno 2023** si è svolta, presso la Rappresentanza del Parlamento Europeo e della Commissione in Italia, la "Giornata Antifrode Europea", organizzata dall'Associazione Pubblicisti Uniti per l'Europa (PIUE), in collaborazione con le Istituzioni italiane presenti nella citata "Rete dei comunicatori antifrode OLAF", di cui fa parte anche il Comitato, nel corso della quale sono tra gli altri intervenuti il Comandante del Nucleo della Guardia di Finanza per la repressione delle frodi nei confronti dell'UE, con un intervento sul tema "Il COLAF e la Strategia Nazionale Antifrode", il Procuratore Europeo Delegato di Roma della Procura Europea (EPPO) – Alberto Pioletti, sul tema del "Ruolo della Procura Europea nel contrastare le frodi ali interessi finanziari del bilancio UE", il Presidente di Sezione della Corte dei Conti – Paolo Luigi Rebecchi, con un intervento dal titolo "Controlli sugli interventi PNRR e prevenzione della frode", il Comandante del Comando Carabinieri Tutela Agroalimentare – Gen. B. Daniel Melis, con un intervento su "Le infiltrazioni della criminalità organizzata nel comparto agricolo", il portavoce dell'OLAF Kirill Gelmi sul tema della "Strategia di comunicazione dell'OLAF nel contrasto alla frode in danno degli interessi finanziari dell'UE".

C. INDIVIDUAZIONE DELLE FRODI

1. NOTE INTRODUTTIVE

Nel presente paragrafo si intende fornire una panoramica delle principali Istituzioni nazionali che si occupano, a diversi livelli, di attività gestionali, monitoraggio, vigilanza e controllo sul corretto utilizzo delle risorse e dei finanziamenti dell'Unione Europea, nonché delle più importanti iniziative dalle stesse adottate, in particolare nel 2023, per perfezionare l'analisi dei rischi di frode e migliorare la digitalizzazione della lotta alle irregolarità e alle frodi, ritenute centrali per una mirata individuazione degli illeciti lesivi degli interessi finanziarie dell'Unione Europea.

Il quadro esposto non esaurisce tutta la platea istituzionale comunque coinvolta in tali attività, in quanto ogni struttura amministrativa che in qualche modo è interessata, a livello locale o centrale, alla gestione di flussi finanziari d'interesse europeo esercita funzioni di analisi e controllo e dedica specifiche risorse a questa finalità.

Per elementi di dettaglio in merito alle funzioni, all'organizzazione, alle attività svolte da tali Istituzioni, anche con riferimento al 2023, si rinvia alle Sezioni Quinta e Sesta della presente Relazione, ove sono compendiati i contributi di ciascun Organismo.

2. LA CORTE DEI CONTI

I rapporti finanziari con l'Unione Europea costituiscono un rilevante settore di attività della **Corte dei Conti** italiana, tanto con riguardo all'esercizio della funzione di controllo quanto in riferimento alle attribuzioni sul piano giurisdizionale.

Alla Corte compete l'esame unitario del fenomeno delle irregolarità e delle frodi, il monitoraggio nel tempo degli andamenti, la valutazione della gestione dei procedimenti sottostanti, con l'intento di individuare situazioni di criticità e di rischio affinché le diverse Amministrazioni possano attuare, in modo autonomo, procedimenti di autocorrezione.

Ovviamente la funzione di controllo, a differenza di quella giurisdizionale che interviene nella fase della repressione dell'illiceità, opera sul fronte dell'esame dei fenomeni nel loro complesso e si colloca nel momento della prevenzione, dell'individuazione e del contrasto.

Con riferimento ai fondi europei, la funzione è specificamente affidata alla **Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali**, la quale riferisce al Parlamento, almeno annualmente, sulla gestione dei fondi stessi, sulla consistenza e causa delle irregolarità e frodi e sulle misure preventive e repressive adottate.

In questo contesto, la Corte si pone l'obiettivo di valutare quali siano gli strumenti organizzativi che le Amministrazioni – sia centrali che regionali – competenti alla gestione di risorse dell'Unione utilizzano per il monitoraggio delle irregolarità, come siano strutturate le funzioni di pagamento e controllo, quali siano le fasi procedimentali più coinvolte da casi di irregolarità, quali siano le azioni intraprese successivamente a queste, i tempi per gli accertamenti, gli organi preposti a tale funzione, i controlli sistemici conseguenti e le azioni cautelari avviate, nonché la gestione dei recuperi delle somme indebitamente corrisposte.

La Corte svolge altresì indagini conoscitive specifiche sulla gestione dei fondi europei e cura la collaborazione con la Corte dei Conti Europea e con altre Istituzioni comunitarie in attuazione di trattati e accordi internazionali; inoltre, presenta al Parlamento una relazione annuale sui rapporti finanziari fra l'Italia e l'Unione Europea.

In relazione al PNRR, la Corte dei Conti:

- esercita il controllo sulla gestione, svolgendo valutazioni di economicità, efficienza ed efficacia circa l'acquisizione e l'impiego delle risorse finanziarie provenienti dai fondi del Piano e riferisce almeno semestralmente al Parlamento sullo stato di attuazione di quest'ultimo;
- assicura le proprie ordinarie funzioni di controllo sull'attuazione del Piano, a mente dell'art. 9
 del D.L. n. 77 del 2021, per il quale "Gli atti, i contratti e i provvedimenti di spesa adottati dalle
 Amministrazioni per l'attuazione degli interventi del PNRR sono sottoposti ai controlli ordinari di
 legalità e ai controlli amministrativo contabili previsti dalla legislazione nazionale applicabile";
- ai sensi dell'art. 46 comma 2, della Legge 23 dicembre 2021, n. 238, limitatamente alle risorse stanziate dal PNRR e ai fondi complementari al Piano, le Sezioni riunite della Corte dei Conti in sede consultiva, a richiesta delle Amministrazioni centrali e degli organismi di diritto pubblico nazionali, rendono pareri nelle materie di contabilità pubblica su fattispecie di valore complessivo non inferiore a un milione di euro e assicurano la funzione nomofilattica sull'esercizio di quella consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo.

I medesimi pareri sono resi dalle Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti, a richiesta dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle regioni, sulle condizioni di applicabilità della normativa di contabilità pubblica all'esercizio delle funzioni e alle attività finanziate con le risorse stanziate dal PNRR e con i fondi complementari a questo.

Con riguardo alla funzione giurisdizionale, la Corte ha posto una sempre maggiore attenzione verso i fenomeni lesivi dell'erario connessi alla gestione di finanziamenti di derivazione tanto nazionale quanto europea, inserendosi, a pieno titolo, nell'azione complessivamente svolta dall'ordinamento nazionale per la più corretta applicazione della disciplina unionale in tema di finanziamenti pubblici.

Inoltre, si è consolidato nel tempo un costante approfondimento conoscitivo dei profili generali del fenomeno, con la partecipazione della Procura Generale della Corte dei Conti alle attività di monitoraggio, coordinamento e implementazione normativa, svolte sia in sede nazionale, presso il COLAF, sia in sede europea, attraverso il collegamento diretto alle attività dell'OLAF.

In tale ambito, la giurisprudenza contabile ha ancorato le proprie decisioni in materia anche al principio di "assimilazione" recato dal menzionato art. 325 del TFUE, secondo cui gli Stati membri devono garantire una tutela effettiva e proporzionata delle finanze dell'Unione, adottando a tal fine le medesime misure che adottano per fronteggiare i fatti lesivi degli interessi finanziari nazionali.

In concreto, il raggio d'intervento della magistratura contabile si è, quindi, esteso a tutti i settori di erogazione di matrice europea, fino a giungere ad azioni di responsabilità nel comparto dei fondi gestiti direttamente dalla Commissione.

La giurisprudenza della Corte ha altresì confermato la giurisdizione contabile non solo nei confronti di amministratori e funzionari pubblici ma anche dei beneficiari finali di finanziamenti, sia persone fisiche che giuridiche.

Elementi di dettaglio in merito all'attività svolta dalla Corte dei Conti nel 2023, sono contenuti nel contributo da questa fornito alla presente Relazione e riportato nella Sezione Quinta.

3. LE STRUTTURE DI GOVERNO, GESTIONE E CONTROLLO DELLA POLITICA DI COESIONE

Allo scopo di dotare il nostro Paese di un'unica Autorità politica di riferimento che possa assicurare un approccio unitario al corretto utilizzo dei fondi europei, attraverso maggiori sinergie e un monitoraggio coordinato, con il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 novembre 2022 sono state delegate al Ministro per gli Affari europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il PNRR, tutte le funzioni governative in materia di partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle Politiche dell'Unione Europea, delle Politiche di Coesione territoriale e degli interventi per lo sviluppo del Mezzogiorno, nonché in materia di PNRR.

Per le funzioni attinenti alla partecipazione dell'Italia all'UE, il Ministro si avvale del Dipartimento per gli Affari Europei e della Struttura di missione per le procedure di infrazione alla normativa dell'UE, per quelle relative alla coesione del Dipartimento per le Politiche di Coesione e per il Sud, nonché per le funzioni attinenti al PNRR, della Cabina di Regia e della Struttura di Missione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, dell'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione e dell'Ispettorato Generale PNRR, tutte strutture - queste ultime – facenti parte del sistema di governance del PNRR.

Il Dipartimento per gli Affari Europei, per effetto delle modifiche apportate dal Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, del 27 luglio 2023:

- svolge le attività di coordinamento ai fini della definizione della posizione italiana da sostenere, d'intesa con il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, in sede di Unione Europea;
- assicura il supporto al Comitato Interministeriale per gli Affari Europei (CIAE);
- svolge le funzioni a supporto della partecipazione dell'Autorità politica al Consiglio dell'Unione Europea per le materie di competenza;
- monitora il processo decisionale europeo, nonché le questioni pregiudiziali di cui all'art. 267 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE);
- assicura al Parlamento, alle Regioni ed agli enti locali l'informazione sulle attività dell'Unione;
- assicura, d'intesa con i Ministeri competenti, il coordinamento dell'attuazione in Italia della strategia UE per la competitività di lungo periodo;
- cura, d'intesa con il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, i rapporti con le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione;
- segue le politiche del mercato interno e della concorrenza;
- attiva tutte le possibili azioni dirette a prevenire l'insorgere del contenzioso europeo e a rafforzare il coordinamento delle attività svolte alla risoluzione delle procedure di infrazione, nonché a dare esecuzione alle sentenze della Corte di giustizia pronunciate ai sensi degli articoli 258 o 260 del TFUE;
- svolge le funzioni di punto di contatto tra la Rappresentanza permanente d'Italia presso l'Unione Europea e le amministrazioni centrali o territoriali, coinvolte nei singoli casi di precontenzioso o contenzioso europeo;

- cura e segue la predisposizione, l'approvazione e l'attuazione delle leggi e degli altri provvedimenti di adeguamento dell'ordinamento italiano alle norme europee;
- assicura, d'intesa con il Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione Internazionale e l'Avvocatura generale dello Stato, la supervisione del contenzioso d'interesse dell'Italia dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione Europea;
- promuove l'informazione sulle attività dell'Unione e coordina e promuove, in materia, le iniziative di formazione e di assistenza tecnica.

Il Dipartimento svolge le sue attività in raccordo con le competenti istituzioni italiane ed europee, in particolare con il Ministero per gli Affari Esteri e la Cooperazione Internazionale - Direzione Generale per l'Unione Europea e la Rappresentanza Permanente d'Italia presso l'Unione Europea, garantisce altresì la partecipazione del governo italiano al Consiglio dell'Unione Europea nelle formazioni "Affari Generali" e "Competitività" e partecipa con suoi funzionari ai Gruppi di lavoro del Consiglio stesso.

Infine, si raccorda nelle attività di sua competenza con la Commissione Europea e con il Parlamento Europeo anche attraverso i loro uffici in Italia: la Rappresentanza in Italia della Commissione Europea e l'Ufficio di informazione in Italia del Parlamento Europeo.

A mente dell'art. 54 della Legge 24 dicembre 2012, n. 234, presso il Dipartimento operano il Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione Europea (COLAF) e il Nucleo della Guardia di Finanza per la repressione delle frodi nei confronti dell'Unione Europea che dipende funzionalmente dal Capo del medesimo Dipartimento, oggetto di più analitica illustrazione nel prosieguo della presente relazione.

Ai sensi dell'art. 7 del citato DPCM del 27 luglio 2023, in data **23 novembre 2023** è stato emanato il Decreto del Ministro per gli Affari Europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il PNRR, recante la **riorganizzazione interna delle strutture del Dipartimento.**

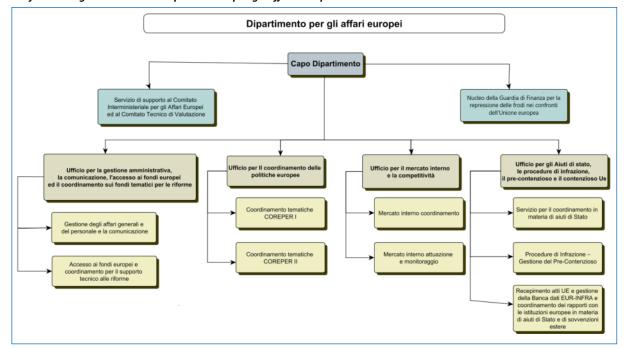


Grafico 5. L'organizzazione del Dipartimento per ali Affari Europei

Il **Dipartimento per le Politiche di Coesione e per il sud**, come accennato, è la struttura che opera, a supporto del Ministro per gli Affari Europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, ai fini del coordinamento e della programmazione delle Politiche di Coesione e di sviluppo territoriale.

Le competenze del Dipartimento, individuate principalmente dall'art. 10 del D.L. n. 101 del 2013 e successive modifiche, sono:

- il supporto nei rapporti con le Istituzioni dell'Unione Europea relativi alla fase di definizione delle Politiche di Coesione e di verifica della loro realizzazione;
- l'attività di programmazione economica, finanziaria e territoriale degli interventi e delle risorse delle Politiche di Coesione, curando il raccordo con le Amministrazioni statali e regionali;
- la promozione ed il coordinamento dei programmi e degli interventi finanziati con tali fondi;
- la raccolta e l'elaborazione, in collaborazione con le Amministrazioni statali e regionali competenti, delle informazioni e dei dati sull'attuazione dei programmi operativi dei fondi a finalità strutturale dell'UE;
- la raccolta e l'elaborazione di informazioni, dati e analisi in materia di sviluppo regionale;
- la promozione ed il coordinamento delle attività di valutazione delle Politiche di Coesione;
- lo svolgimento di attività di supporto per assicurare l'efficace e tempestivo utilizzo delle risorse per la Politica di Coesione;
- l'attività di promozione e coordinamento, per quanto di competenza, in materia di "contratti istituzionali di sviluppo" (CIS);
- il coordinamento, per le attività di competenza, della valutazione e dell'elaborazione delle proposte di atti deliberativi al Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica e lo Sviluppo Sostenibile (CIPESS);
- la promozione dell'attuazione ed il monitoraggio del principio di assegnazione differenziale delle risorse in conto capitale per gli interventi nelle Regioni del Mezzogiorno (c.d. clausola del 34 per cento):
- la verifica del rispetto della quota minima di assegnazione di risorse alle Regioni del Mezzogiorno (40%) in sede di definizione delle procedure di attuazione degli interventi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), secondo quanto prescritto dall'art. 2, comma 6-bis, del D.L. n. 77/2021;
- il coordinamento, tra le altre, della Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI).

Con riferimento al PNRR, il Dipartimento, oltre alla verifica della quota del 40%, è competente per gli investimenti della Missione 5 (M5) del Piano, "Inclusione e coesione", Componente 3, riservata a "Interventi speciali per la coesione territoriale" di cui è titolare il Ministro per gli Affari Europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il PNRR, nonché per assicurare un approccio integrato tra PNRR e Politiche di Coesione del ciclo 2021-2027.

Nell'ambito del Dipartimento opera il Nucleo di Valutazione e Analisi per la Programmazione (NU-VAP) con funzioni di valutazione ed analisi delle Politiche di Coesione e di sviluppo territoriale, nonché di supporto alla programmazione ed all'efficientamento dei relativi interventi.

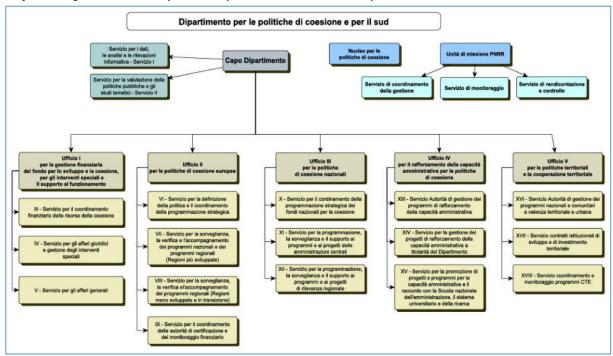


Grafico 6. L'organizzazione del Dipartimento per le Politiche di Coesione e per il Sud

In questo contesto, allo scopo di dotare l'Italia di una struttura centralizzata che potesse accompagnare, nella realizzazione dei vari programmi, gli organismi deputati alla gestione e al pagamento dei fondi comunitari, è stato deciso, prima dell'avvio della programmazione 2014-2020, di adottare una riforma complessiva del sistema di monitoraggio, controllo e coordinamento dei progetti finanziati dall'Unione Europea in gestione concorrente con lo Stato.

In tal senso, l'art. 10 del D.L. 31 agosto 2013, n. 101, convertito dalla Legge 30 ottobre 2013 n. 125, ha previsto il trasferimento delle competenze del soppresso Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica dal Ministero dello Sviluppo Economico alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e alla neo-istituita Agenzia per la Coesione Territoriale, cui sono state ricondotte le funzioni di accompagnamento all'attuazione dei programmi e dei progetti per lo sviluppo e di monitoraggio sull'impiego dei fondi da parte delle Autorità di Gestione, centrali o regionali, vigilando sull'attuazione dei programmi e interventi cofinanziati dai Fondi SIE e dal Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC).

All'Agenzia sono state inoltre attribuite funzioni di sostegno e assistenza alle amministrazioni responsabili della gestione, anche attraverso apposite iniziative di formazione e accompagnamento.

Alle dipendenze del Direttore Generale dell'Agenzia è stato posto un Nucleo di Verifica e Controllo (NUVEC), con funzioni di monitoraggio e verifica degli interventi finanziati, articolato in 6 aree di attività: "Sostegno e accompagnamento per l'accelerazione di programmi e interventi della Politica di Coesione comunitaria e nazionale e verifica di efficacia"; "Verifica dei sistemi di gestione e controllo di programmi e Autorità di Audit"; "Monitoraggio dell'attuazione della Politica di Coesione e sistema dei Conti Pubblici Territoriali; "Monitoraggio dell'attuazione ed integrazione delle banche dati"; "Attuazione di investimenti diretti dell'Agenzia"; "Supporto all'attività dei Commissari ZES".

Con riferimento a tale assetto, è intervenuto il **D.L. 24 febbraio 2023, n. 13, convertito dalla Legge 21 aprile 2023, n. 41**, recante "Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e del Piano Nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l'attuazione delle Politiche di Coesione e della Politica Agricola Comune" che, all'art. 50, allo scopo di assicurare un più efficace perseguimento delle finalità di cui all'art. 119, comma 5, della

Costituzione, di rafforzare l'attività di programmazione, coordinamento e supporto all'attuazione, al monitoraggio, alla valutazione e al sostegno delle Politiche di Coesione, con riferimento alle pertinenti risorse nazionali ed europee, nonché di favorire l'integrazione fra le Politiche di Coesione e il PNRR, ha stabilito, a decorrere dalla data di apposito Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, la soppressione dell'Agenzia per la Coesione Territoriale e l'attribuzione dell'esercizio delle relative funzioni al Dipartimento per le Politiche di Coesione, che ne acquisisce altresì le risorse umane, strumentali e finanziarie con conseguente riorganizzazione.

In questo contesto è stata disposta anche la riorganizzazione del citato Nucleo di Valutazione e Analisi per la programmazione (NUVAP), ridenominato "Nucleo per le Politiche di Coesione" (NUPC) cui sono state trasferite le funzioni del Nucleo di Verifica e Controllo già operante presso l'Agenzia per la Coesione Territoriale.

Nel sistema di *governance* della Politica di Coesione gioca altresì un ruolo centrale il **Dipartimento** della Ragioneria Generale dello Stato – Ispettorato Generale Rapporti finanziari con l'Unione Europea (IGRUE), nell'ambito del Ministero dell'Economia e Finanze, che ha il compito di coordinare e armonizzare i sistemi di gestione e controllo, anche quale Organismo Nazionale di coordinamento delle Autorità di Audit.

Tale ruolo si esplica attraverso un'azione di orientamento e di impulso finalizzata ad assicurare la corretta attivazione dei predetti sistemi, previsti dalla normativa unionale anche attraverso l'emanazione di linee guida e manuali sugli adempimenti nonché sulle procedure e metodologie da seguire per assicurare una sana gestione finanziaria.

Più nello specifico, l'Ispettorato è deputato a gestire e curare:

- il **Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche nazionali** attraverso conti correnti separati di tesoreria, di cui uno relativo alle risorse dei Fondi Strutturali provenienti dall'Unione Europea, l'altro relativo alla quota di cofinanziamento nazionale degli stessi fondi.
 - Con le disposizioni introdotte dalla Legge di stabilità 2015, l'Ispettorato generale per i rapporti con l'Unione Europea diventa l'unico centro contabile di gestione di tutte le risorse per le Politiche di Coesione;
- la partecipazione al processo di formazione, esecuzione e certificazione del Bilancio Generale dell'Unione Europea;
- la gestione del sistema di monitoraggio finanziario, fisico e procedurale degli interventi europei;
- l'adeguamento dell'ordinamento interno alla normativa unionale;
- i controlli sull'utilizzo delle risorse dell'Unione Europea e delle quote di cofinanziamento nazionale;
- la partecipazione ai processi di definizione delle Politiche europee di sviluppo socio-economico.

Inoltre, l'art. 51 del citato D.L. n. 13 del 2023, convertito dalla Legge n. 41 dello stesso anno, ha stabilito che, relativamente al periodo di programmazione 2021 – 2027, le funzioni di Autorità di Audit dei Programmi nazionali cofinanziati dai Fondi strutturali e di investimento europei per il medesimo periodo o da altri fondi europei, a titolarità delle Amministrazioni centrali dello Stato, sono svolte dall'IGRUE ovvero dalle Autorità di Audit individuate dalle Amministrazioni centrali titolari di ciascun programma, a condizione che questa sia in una posizione di indipendenza funzionale e organizzativa rispetto all'Autorità di Gestione.

Nella realizzazione delle politiche europee di coesione un ruolo di particolare rilievo viene svolto dalle **Autorità di Gestione**, organismi designati a gestire ciascun Programma operativo e responsabili della regolarità delle operazioni finanziate e dell'attuazione di misure di controllo interno compatibili con il principio di sana gestione finanziaria.

Le Autorità di Gestione differiscono a seconda della tipologia di erogazione e del fondo interessato e i vari strumenti di programmazione indicano chiaramente, sulla base delle disposizioni recate dai regolamenti comunitari di riferimento, le funzioni ad esse riconosciute.

In linea generale, nel caso di programmi di spesa a carattere nazionale, gli stessi vengono gestiti a livello Ministeriale; nel caso di programmi di carattere periferico, tale onere ricade sugli Enti locali.

L'architettura complessiva del dispositivo regolamentare europeo risponde, d'altronde, ad una logica di salvaguardia del fondamentale principio della corretta gestione finanziaria, cui funge da corollario la predisposizione, a cura degli Stati membri, di strumenti di controllo e percorsi gestionali idonei a consentire un'adeguata realizzazione degli interventi, in coerenza con le finalità definite in sede programmatica.

A tal fine, ogni Autorità è responsabile della gestione e attuazione del programma operativo conformemente al principio di buona e sana gestione amministrativa e finanziaria e deve provvedere, in materia di Fondi SIE, a numerosi compiti, tra cui quelli di elaborare e applicare procedure e criteri di selezione adeguati, che garantiscano il contributo delle operazioni al conseguimento degli obiettivi e dei risultati specifici della pertinente priorità e siano non discriminatori e trasparenti, nonché garantire che l'operazione selezionata rientri nell'ambito di applicazione del fondo o dei fondi interessati.

Al riguardo, è importante precisare che, per il **periodo di programmazione 2021-2027**, le attività dell'**Autorità di certificazione** sono ricondotte alla **funzione contabile di cui all'art. 76 del Regolamento (UE) n. 2021/1060**, che può essere svolta dall'**Autorità di Gestione**, nel rispetto del principio sancito dall'articolo 71.4 della separazione delle funzioni tra le Autorità del programma e all'interno di queste, o essere attribuita ad un altro organismo che, in tal caso, viene identificato quale **Autorità contabile del programma**, ai sensi del predetto articolo 76, in applicazione dell'art. 72.2 del citato Regolamento.

Più nello specifico, l'Allegato 2 alla Delibera CIPESS n. 78/2021, riguardante i "principi generali dei sistemi di gestione e controllo sui fondi FEAMP, FESR, FSE+, AMIF, BMVI, ISF (Si.ge.co 2021-2027)", definisce quali Autorità dei programmi, l'Autorità di Gestione e l'Autorità di Audit. Ad esse possono aggiungersi, in base a quanto stabilito da ciascuna Amministrazione titolare di programma, uno o più Organismi intermedi dell'Autorità di Gestione, di cui all'art. 71.3 del Regolamento (UE) n. 2021/1060, e l'organismo preposto alla funzione contabile di cui agli articoli 71.1, 72.2 e 76 del Regolamento (UE) n. 2021/1060.

In particolare:

- per i programmi a **titolarità di regioni o province autonome programmi regionali**, viene istituita un'Autorità di Audit per ciascuna regione/provincia autonoma in una posizione di indipendenza funzionale e organizzativa rispetto alle Autorità di Gestione;
- per i programmi a titolarità di Amministrazioni centrali programmi nazionali, ai sensi dell'articolo 51, comma 1, del Decreto-Legge 24 febbraio 2023, n. 13 (convertito dalla L. 21 aprile 2023, n. 41) l'Autorità di Audit viene istituita presso il Ministero dell'economia e delle finanze Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato IGRUE, ad eccezione delle Autorità di Audit individuate dalle Amministrazioni Centrali titolari di ciascun programma, a condizione che l'Autorità di Audit sia in una posizione di indipendenza funzionale e organizzativa rispetto alle Autorità di Gestione.

Con specifico riferimento al termine per la presentazione alla Commissione del rapporto annuale di controllo sulle risultanze delle attività effettuate in base alla strategia del Programma Operativo si rappresenta che, ai sensi dell'articolo 63, paragrafo 5 del Regolamento (UE) n. 2024/2509, l'Autorità di Audit deve presentare alla Commissione, entro il 15 febbraio dell'anno successivo a ciascun periodo contabile (termine eccezionalmente prorogabile al 1° marzo ai sensi dell'art. 63, paragrafo 7 del citato Regolamento Finanziario), un rapporto annuale di controllo sulle risultanze delle attività effettuate in base alla strategia del Programma Operativo, indicando le carenze riscontrate nei sistemi di gestione e di controllo del PO e formulare un parere in merito al funzionamento del sistema di gestione e di controllo, indicando se questo fornisce ragionevoli garanzie circa la correttezza delle

dichiarazioni di spesa presentate alla Commissione e circa la legittimità e la regolarità delle transazioni soggiacenti, tenendo conto degli standard internazionalmente riconosciuti.

Va inoltre segnalato che il D.L. 19 settembre 2023, n. 124, (c.d. "decreto Sud"), convertito dalla Legge 13 novembre 2023, n. 162, ha introdotto, tra l'altro, importanti disposizioni in tema di Politiche di Coesione e rilancio dell'economia nelle aree del Mezzogiorno.

Il provvedimento conferma anzitutto che il complesso delle risorse FSC, per il periodo di Programmazione 2021-2027, è destinato a sostenere esclusivamente interventi per lo sviluppo, ripartiti nella proporzione dell'80 per cento nelle aree del Mezzogiorno e del 20 per cento nelle aree del Centro-Nord.

La ripartizione delle risorse FSC avviene ad opera del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica e lo Sviluppo Sostenibile (CIPESS), su proposta del Ministro per gli Affari Europei e sentita la Cabina di Regia FSC, in favore solo di Amministrazioni centrali e Regioni e Province autonome; si introduce la possibilità che gli interventi previsti dagli Accordi per la coesione siano finanziati con le risorse destinate ad interventi complementari dei Programmi 2014-2020 che risultano ancora non impegnate, con i Fondi Strutturali afferenti ai Programmi europei di competenza di ciascuna Amministrazione centrale o di ciascuna Regione e con le risorse derivanti dai rimborsi europei e dal corrispondente cofinanziamento nazionale.

Viene prevista altresì l'istituzione, a decorrere dal 1° gennaio 2024, della nuova Zona Economica Speciale per il Mezzogiorno "ZES unica", comprendente i territori delle regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sicilia, Sardegna, che sostituirà le precedenti otto Zone Economiche Speciali istituite nei territori del Mezzogiorno.

Si introduce un nuovo sistema di *governance* della "ZES unica", confermando la previsione di una Cabina di regia istituita presso la Presidenza del Consiglio alla quale sono attribuite funzioni di indirizzo, coordinamento, vigilanza e monitoraggio e, alle dirette dipendenze del Ministro per gli Affari Europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il PNRR, la "Struttura di missione per la ZES", con una durata di 3 anni, che dovrà fornire supporto all'Autorità politica delegata in materia per l'esercizio delle funzioni di indirizzo e coordinamento dell'azione strategica del Governo e di predisposizione e aggiornamento del Piano strategico ZES e delle attività necessarie a prevenire tentativi di infiltrazione da parte della criminalità organizzata.

All'interno dell'area ZES, le aziende già operative e quelle che si insedieranno potranno beneficiare di diverse tipologie di vantaggi, quali la previsione di un'autorizzazione unica per l'avvio delle attività produttive e il riconoscimento, fino al 2026, di un credito d'imposta nella misura massima consentita dalla Carta degli aiuti a finalità regionale 2022-2027 per l'acquisizione dei beni strumentali nuovi destinati a strutture produttive.

Box 15. La riforma delle Politiche di Coesione

In attuazione della riforma 1.9.1. del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza italiano, approvato con decisione del Consiglio Ecofin dell'8 dicembre 2023, il D.L. 7 maggio 2024, n. 60, convertito, con modificazioni, dalla Legge 4 luglio 2024, n. 95, recante "Ulteriori disposizioni urgenti in materia di Politiche di Coesione", ha definito il quadro normativo nazionale finalizzato ad accelerare l'attuazione ed incrementare l'efficienza della Politica di Coesione europea, periodo di programmazione 2021-2027, secondo un approccio orientato al risultato, con l'obiettivo di rafforzare il livello di efficacia e di impatto degli interventi prioritari cofinanziati, nei settori strategici di cui all'art. 2 dello stesso decreto, vale a dire risorse idriche, infrastrutture per il rischio idrogeologico e la protezione dell'ambiente, rifiuti, trasporti e mobilità sostenibile, energia, sostegno allo sviluppo e all'attrattività delle imprese anche per le transizioni digitale e verde. Il decreto, all'art. 1, comma 2, stabilisce che ai fini della sua attuazione assume preminente valore l'interesse nazionale alla sollecita e puntuale realizzazione degli interventi ammissibili a finanziamento a valere sulle risorse della Politica di Coesione europea e, tramite il combinato disposto degli artt. 1 e 3, rafforza la Cabina di Regia già

prevista dall'art. 1, comma 703, lettera c), della Legge 23 dicembre 2014, n. 190, per la pianificazione degli inter-

venti finanziati con il Fondo di Sviluppo e Coesione - FSC – individuandola quale "organo con poteri di impulso e coordinamento generale per un'efficace attuazione della Politica di Coesione 2021-2027", nonché come "sede di confronto fra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano" per le medesime finalità e affidandole i compiti di:

- assicurare, in relazione agli interventi finanziati a valere sulle risorse della Politica di Coesione europea, il coordinamento tra quelli attuati a livello regionale e quelli attuati a livello nazionale;
- promuovere la complementarità e la sinergia tra gli interventi finanziati a valere sulle risorse della Politica di Coesione europea e gli investimenti previsti dal PNRR e dagli Accordi per la coesione;
- verificare i risultati dell'attività di monitoraggio effettuata dal Dipartimento delle Politiche di Coesione e per il Sud della Presidenza del Consiglio dei Ministri sullo stato degli interventi prioritari inseriti negli elenchi di cui all'art. 4.

Quest'ultima norma, ancora allo scopo di garantire un più efficace utilizzo delle risorse della Politica di Coesione europea relative al periodo di programmazione 2021 – 2027 e di rafforzarne il coordinamento con gli interventi finanziati dal PNRR e dal FSC, come definiti nell'ambito degli Accordi per la coesione, prevede che i Ministeri, le regioni e le province autonome, titolari di programmi della Politica di Coesione europea relativi al periodo di programmazione 2021 – 2027, individuino un elenco di interventi prioritari nell'ambito degli obiettivi dei programmi per ciascuno dei settori indicati all'art. 2, ove compatibili, già selezionati per il finanziamento o in fase di pianificazione, specificandone la rilevanza, in termini di peso finanziario, rispetto ai corrispondenti obiettivi strategici dei programmi nazionali e regionali e agli obiettivi specifici di riferimento.

Il comma 2 del citato art. 4, individua - ferme restando le disposizioni e le procedure previste dai Regolamenti che disciplinano la Politica di Coesione europea, con particolare riguardo a quelle in materia di ammissibilità al finanziamento e ai criteri di selezioni adottati dal Comitato di sorveglianza per ciascun programma – gli indici sulla base dei quali deve avvenire l'individuazione degli interventi prioritari, mentre l'art. 5 prevede che – fermi gli obblighi di alimentazione del sistema nazionale di monitoraggio – ciascuna Amministrazione titolare di programma trasmette al Dipartimento per le Politiche di Coesione e per il Sud della Presidenza del Consiglio dei Ministri e al Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato entro il 31 agosto e il 28 febbraio di ogni anno, relazioni semestrali sullo stato di avanzamento procedurale e finanziario degli interventi prioritari individuati ai sensi dell'art. 4 e identificati con il Codice Unico di Progetto (CUP) riferite, rispettivamente, ai periodi 1° gennaio-30 giugno e 1° luglio-31 dicembre.

Da ultimo, si evidenzia che l'art. 6 del Decreto stabilisce che, per favorire la realizzazione degli interventi prioritari di cui all'art. 4, sulla base dei fabbisogni rappresentati dalle Amministrazioni interessate, il Dipartimento per le Politiche di Coesione e per il Sud della Presidenza del Consiglio dei Ministri, in coerenza con le previsioni del Programma nazionale di assistenza tecnica – Capacità per la coesione, periodo di programmazione 2021-2027 e a valere sulle risorse rese disponibili da tale programma, pone in essere specifiche azioni finalizzate al rafforzamento della capacità amministrativa e al supporto tecnico specialistico dei soggetti e degli organismi di attuazione e coordinamento delle Politiche di Coesione.

4. LE STRUTTURE DI GOVERNO, GESTIONE E CONTROLLO DELLA POLITICA AGRICOLA COMUNE

Il quadro di gestione e controllo dei finanziamenti connessi all'attuazione della PAC è fortemente decentrato, nell'ambito di una struttura che fa leva su:

- un'Autorità competente, quale è il Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste;
- un organismo di coordinamento, individuato nell'Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura;
- una rete di Organismi Pagatori.

Il Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste, soprattutto tramite il Dipartimento per gli Affari Europei e internazionali e dello Sviluppo Rurale e il Dipartimento delle Politiche Competitive, della Qualità Agroalimentare, della Pesca e dell'Ippica, si occupa di politiche di mercato nel settore agricolo, agroalimentare e della pesca e cura i rapporti con l'Unione Europea nella fase di formazione e di attuazione della normativa europea del Consiglio, del Parlamento e della Commissione.

Nell'ambito del Ministero, opera altresì il **Dipartimento dell'Ispettorato Centrale della tutela della qualità** e repressione frodi dei prodotti agroalimentari - ICQRF - organismo di controllo dell'agroalimentare, con 29 uffici sul territorio, fra i cui compiti rientrano la prevenzione e repressione delle frodi nel commercio

dei prodotti agroalimentari e dei mezzi tecnici di produzione per l'agricoltura, la vigilanza sugli organismi di controllo e certificazione operanti nell'ambito dei regimi di produzione agroalimentare di qualità regolamentata, il contrasto dell'irregolare commercializzazione dei prodotti agroalimentari introdotti da Stati membri o Paesi terzi e i fenomeni fraudolenti che generano situazioni di concorrenza sleale tra gli operatori.

Sul fronte della difesa dell'ambiente, della natura e dell'agroalimentare opera altresì il **Comando Unità Forestali, Ambientali e Agroalimentari dei Carabinieri** dal quale dipendono Reparti dedicati e specializzati in materia di tutela dell'ambiente, del territorio e delle acque, nonché, nel campo della sicurezza e dei controlli nel settore agroalimentare, il **Comando Carabinieri per la Tutela Agroalimentare**, che ha competenza su tutto il territorio nazionale attraverso un Reparto Operativo con sede a Roma e 5 Reparti Carabinieri Tutela Agroalimentare a Torino, Parma, Roma, Salerno e Messina.

Il Reparto speciale è prioritariamente impegnato nella prevenzione e repressione delle frodi in danno della qualità dei prodotti agroalimentari ed effettua, altresì, controlli straordinari tesi a verificare la corretta destinazione e uso dei fondi erogati dall'Unione Europea nell'ambito della PAC.

Per una più ampia e dettagliata panoramica dell'organizzazione e dell'attività svolta dal citato Comando dell'Arma, nonché delle più importanti operazioni svolte nel 2023 e dei risultati conseguiti in tale annualità, si rinvia alla Sezione Quinta della presente Relazione, ove è riportato uno specifico contributo redatto dal Reparto stesso.

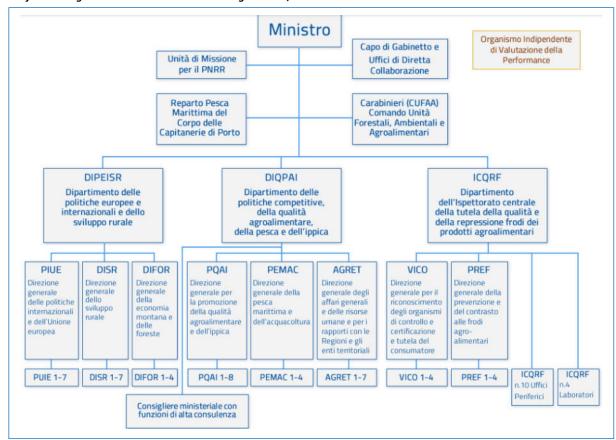


Grafico 7. L'organizzazione del Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste

L'art. 54 del più volte citato D.L. n. 13 del 2023, convertito dalla Legge n. 41 del 2023, ha inoltre istituito, presso il M.A.S.A.F., l'**Autorità di Gestione nazionale del piano strategico della PAC**, con

lo scopo di assicurare, in complementarietà con l'attuazione delle misure del PNRR di competenza del Ministero, la continuità della Politica Agricola Comune per il periodo 2023 – 2027 e rafforzare le strutture amministrative preposte alla gestione del Piano Strategico della PAC approvato con decisione di esecuzione della Commissione Europea del 2 dicembre 2022.

Nel settore della Politica Agricola Comune è centrale il ruolo degli Organismi Pagatori, che hanno la funzione di gestire e controllare le spese finanziate sia dal FEAGA che dal FEASR e devono essere riconosciuti dall'Autorità nazionale competente sulla base dei criteri definiti dalla Commissione Europea.

In Italia risultano costituiti 7 Organismi Pagatori regionali e 2 per le Province autonome di Trento e Bolzano, nonché 1 a livello nazionale, rappresentato dall'Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (AGEA).

Grafico 8. Gli Organismi Pagatori regionali

Organismo Pagatore Regionale (OPR)	Lombardia
Agenzia Veneta per i Pagamenti (AVEPA)	Veneto
Agenzia Regionale Piemontese per le Erogazioni in Agricoltura (ARPEA)	Piemonte
Agenzia Regionale Toscana per le Erogazioni in Agricoltura (ARTEA)	Toscana
Agenzia Regionale per le Erogazioni in Agricoltura (AGREA)	Emilia-Romagna
Agenzia della Regione Calabria per le Erogazioni in Agricoltura (ARCEA)	Calabria
Agenzia Regionale per la Gestione e l'Erogazione degli aiuti in Agricoltura (ARGEA)	Sardegna
Agenzia Provinciale per i Pagamenti (APPAG)	Provincia Autonoma di Trento
Organismo Pagatore della Provincia Autonoma di Bolzano (OPPAB)	Provincia Autonoma di Bolzano

L'Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura è un ente pubblico non economico, sottoposto alla vigilanza del Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità alimentare e delle Foreste e dotato di autonomia statutaria, regolamentare, organizzativa, amministrativa e finanziaria.

L'AGEA è stata istituita con D.Lgs 27 maggio 1999, n. 165, con cui le sono state riconosciute funzioni di Organismo di Coordinamento e di Organismo Pagatore; la Legge 27 dicembre 2006, n. 296, le ha attribuito anche il compito di eseguire controlli ex post.

L'Agenzia da un lato gestisce l'erogazione degli aiuti europei in provvisoria sostituzione degli Organismi regionali, dall'altro e in modo prevalente svolge il ruolo di Organismo nazionale di coordinamento e responsabile unico dello Stato italiano nei confronti dell'Unione Europea per l'attuazione decentrata degli interventi relativi al settore agricolo.

Quale Organismo di coordinamento è, tra l'altro, incaricata di vigilare sugli Organismi Pagatori, verificare la coerenza delle attività di questi ultimi rispetto alle linee-guida dell'Unione Europea, promuovere l'applicazione armonizzata della normativa europea e delle relative procedure di autorizzazione, erogazione e contabilizzazione degli aiuti europei da parte degli Organismi Pagatori, monitorando le relative attività.

Il sistema dei controlli sui pagamenti nell'ambito della PAC è strutturato su più livelli.

Un primo livello riguarda gli Organismi Pagatori, soggetti a controllo e monitoraggio per quanto riguarda il rispetto dei rigorosi criteri di accreditamento, dall'Autorità nazionale competente (MA-SAF), sulla base della dichiarazione di gestione annuale presentata dagli stessi.

Un secondo livello è svolto dai medesimi Organismi, i quali per ogni regime di sostegno finanziato dal FEAGA e dal FEASR applicano un sistema di controlli amministrativi ex ante su ciascun pagamento e controlli in loco per almeno il 5% dei beneficiari dei pagamenti diretti e della spesa per lo sviluppo rurale; per le misure di mercato i controlli sono più numerosi, con tassi fino al 100% richiesti per determinati regimi.

Il terzo livello fa capo agli Organismi di certificazione che forniscono ogni anno un parere sulla completezza, accuratezza e veridicità dei conti annuali degli organismi di pagamento, sul corretto funzionamento dei loro sistemi di controllo interno e sulla legalità e regolarità delle spese per le quali è stato richiesto il rimborso alla Commissione; verificano inoltre la conformità degli Organismi ai criteri di accreditamento e alle dichiarazioni di gestione.

5. LE PRINCIPALI STRUTTURE DI CONTROLLO IN MATERIA DI ENTRATE DEL BILANCIO UE

Con riferimento al versante delle entrate del bilancio dell'UE e quindi, essenzialmente, dazi doganali e quota parte dell'IVA, il sistema di vigilanza e controllo rientra nell'organizzazione nazionale deputata alla gestione del sistema tributario nel suo complesso, che fa capo al **Ministero dell'Economia** e delle Finanze (MEF).

Il MEF svolge le funzioni e i compiti spettanti allo Stato in materia di politica economico-finanziaria, di bilancio e programmazione degli investimenti pubblici, fra cui quelli diretti al coordinamento e alla verifica della spesa pubblica e dei suoi andamenti, delle politiche fiscali, del sistema tributario e del patrimonio statale.



Grafico 9. L'organizzazione del Ministero dell'Economia e delle Finanze

Nell'ambito della sua organizzazione, si è già accennato alla **Ragioneria Generale dello Stato (RGS)**, che svolge funzioni di coordinamento delle politiche di bilancio e di verifica degli andamenti di finanza pubblica, con il principale obiettivo di garantire la corretta gestione e la rigorosa programmazione delle risorse pubbliche e dare certezza ai conti dello Stato, attraverso la verifica e l'analisi degli andamenti della spesa pubblica ed il controllo sulla gestione finanziaria degli enti pubblici; ad essa fa capo altresì la gestione dei rapporti finanziari tra l'Italia e l'Unione Europea.

Per l'attuazione delle sue direttive in materia fiscale, il MEF si avvale del **Dipartimento delle Finanze**, che svolge funzioni di indirizzo e di regia complessiva del sistema fiscale nazionale, attraverso il supporto alla definizione delle politiche tributarie, all'attività normativa primaria e secondaria, alla funzione giurisdizionale tributaria, alla gestione della fiscalità, nonché il coordinamento dell'attività delle Agenzie fiscali, vale a dire Agenzia delle Entrate, Agenzia del Demanio, Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

Queste ultime sono agenzie vigilate e controllate dal MEF, che ne nomina i vertici, ma che godono di piena autonomia operativa e di bilancio, che, però, si deve muovere nell'ambito degli obiettivi e degli indirizzi politici generali impartiti dal Ministero attraverso specifiche convenzioni.

Per le finalità della presente relazione, occorre considerare in primo luogo l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, unica Amministrazione doganale con competenza generale in Italia per il presidio della frontiera esterna all'UE e responsabile, tra l'altro, dell'accertamento, controllo e riscossione dei tributi doganali - che, come visto, affluiscono all'Unione Europea come Risorse Proprie - e dell'amministrazione della fiscalità interna degli scambi internazionali. L'Agenzia annualmente riceve e controlla milioni di dichiarazioni doganali; accerta e riscuote miliardi di euro di dazi doganali, oltre ai tributi nazionali.

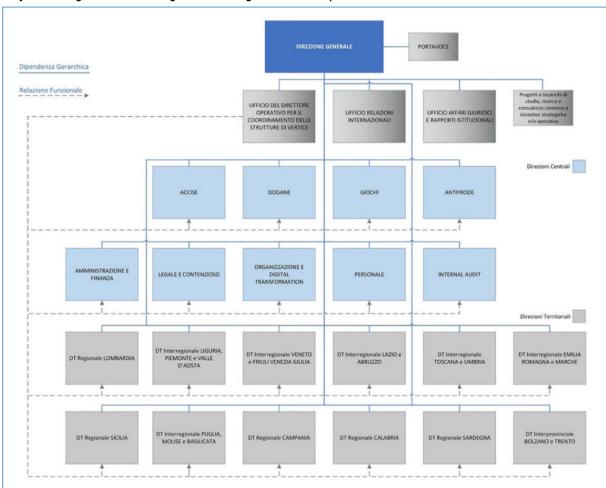


Grafico 10. L'organizzazione dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli

In particolare, attraverso la **Direzione Dogane**, l'Agenzia cura e coordina l'applicazione della normativa doganale dell'UE e quella nazionale, la disciplina dell'IVA negli scambi internazionali nell'ambito delle competenze dell'Agenzia, monitorandone la corretta attuazione da parte delle strutture territoriali e fornendo nelle sedi nazionali ed estere il proprio apporto per la relativa evoluzione.

In questo contesto, l'Agenzia gestisce i servizi per il settore Dogane, garantendo l'applicazione del Codice Doganale dell'Unione Europea e di tutte le misure, incluse quelle di politica agricola e di politica commerciale comune, connesse agli scambi internazionali, svolge attività di presidio e controllo sulle merci e sui viaggiatori al fine di tutelare la regolarità dei traffici commerciali, nonché funzioni di vigilanza e controllo della riscossione dei tributi doganali, a tutela dell'erario unionale e nazionale ed è deputata alla prevenzione e al contrasto dell'evasione tributaria e degli illeciti extra tributari nei settori di competenza, anche attraverso l'analisi dei rischi, la gestione delle banche dati e l'esecuzione di controlli, verifiche e indagini, pure in collaborazione con altre Autorità ed organismi nazionali, dell'UE e internazionali.

A livello centrale, la **Direzione Antifrode**, nell'ambito delle competenze dell'Agenzia, definisce le strategie di controllo nel settore dogane e IVA negli scambi internazionali (oltre che nel campo delle accise, giochi e tabacchi), attraverso la predisposizione di indirizzi e direttive alle strutture territoriali, monitorandone l'attuazione e garantendone l'uniformità, individuando le tecnologie da utilizzare per le attività di analisi, di prevenzione e controllo; monitora ed analizza altresì, mediante la creazione e la gestione di banche dati, i flussi commerciali e le altre informazioni in possesso dell'Agenzia, allo scopo di elaborare profili di rischio per orientare e rendere più efficace l'attività di controllo, svolge attività di *intelligence* sui flussi commerciali a rischio, cura e coordina i laboratori chimici dell'Agenzia, svolge attività di mutua assistenza e cooperazione amministrativa.

Per dettagli in merito all'attività dell'Agenzia, è possibile consultare al sito adm.gov.it le relazioni annuali dalla stessa pubblicate, denominate "Libro blu".

Per quanto riguarda l'Imposta sul Valore Aggiunto, le funzioni di accertamento, controllo e riscossione fanno capo all'**Agenzia delle Entrate**, che, più in generale, svolge tutte le funzioni e i compiti ad essa attribuiti dalla Legge in materia di entrate tributarie, diritti erariali e catasto, assicurando e sviluppando in questi ambiti l'assistenza ai contribuenti e agli utenti, il miglioramento delle relazioni con i cittadini e i controlli diretti a contrastare gli inadempimenti e l'evasione fiscale, al fine di perseguire il massimo livello di adempimento degli obblighi fiscali.

Essa assicura il supporto alle attività del MEF in materia fiscale, collabora con le altre Agenzie fiscali e con gli altri enti o organi che comunque esercitano funzioni in settori della fiscalità di competenza statale e presta la propria collaborazione, secondo gli indirizzi impartiti dal Ministro competente, alle istituzioni dell'Unione Europea e svolge i compiti necessari per l'adempimento, nelle materie di competenza, degli obblighi internazionali assunti dallo Stato.

Tanto a livello centrale, quanto a livello territoriale, l'Agenzia delle Entrate dispone di appositi Uffici e altre strutture dedicate all'attività di analisi dei rischi e a quella di verifica e controllo, tendenzialmente articolate per tipologia e dimensioni dei contribuenti da controllare.

In particolare, a livello centrale, nell'ambito della Divisione Contribuenti, opera il **Settore contrasto illeciti**, deputato al contrasto degli illeciti fiscali internazionali e dei fenomeni di frode in materia tributaria, alla definizione delle connesse metodologie operative, al coordinamento e monitoraggio delle attività di controllo sul territorio concernenti i predetti fenomeni.

L'Agenzia delle Entrate ha altresì in carico l'intero processo di gestione dell'Anagrafe Tributaria, attualmente disciplinata dal D.P.R. 29 settembre 1973, n. 605, che contiene tutti i dati identificativi dei contribuenti italiani e quelli risultanti dalle dichiarazioni e da altre tipologie di documenti presentati o prodotti da cittadini, imprese, professionisti, società aventi rilevanza ai fini fiscali, nonché le informazioni attinenti agli accertamenti e alle altre attività svolte dall'Agenzia, oltre a numerosi altri

elementi d'interesse, spesso utilizzati anche per attività di analisi di rischio finalizzate ad orientare l'attività di controllo, pure nel settore dell'IVA.

DIRETTORE DELL'AGENZIA DIVISIONE CONTRIBUENTI DIVISIONE SERVIZI DIVISIONE RISORSE DC PERSONE FISICHE LAVORATORI AUTONOMI DIREZIONI REGIONALI E DIREZIONI PROVINCIALI **DC AMMINISTRAZIONE E** DC SERVIZI FISCALI PIANIFICAZIONE **ED ENTI NC** DI TRENTO E BOLZANO DIREZIONI PROVINCIALI DC PICCOLE E MEDIE IMPRESE DC SERVIZI ISTITUZIONALI DC LOGISTICA E E UFFICI PROVINCIALI -TERRITORIO E DI RISCOSSIONE DC SERVIZI CATASTALI DC GRANDI CONTRIBUENTI E INTERNAZIONALE CARTOGRAFICI E DI PUBBLICITÀ IMMOBILIARE **DC RISORSE UMANE**

Grafico 11. L'organizzazione dell'Agenzia delle Entrate

Per elementi e dati di dettaglio in merito all'attività dell'Agenzia delle Entrate e, più in genere, relativamente al contrasto all'evasione fiscale, possono essere consultate, fra l'altro, le diverse edizioni annuali della "Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva" e del "Rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva", disponibili sul sito del Ministero dell'Economia e delle Finanze www.mef.gov.it.

DC TECNOLOGIE E

INNOVAZIONE

DC SERVIZI ESTIMATIVI

E OSSERVATORIO MERCATO IMMOBILIARE

Dal Ministro dell'Economia e delle Finanze, inoltre, dipende direttamente la **Guardia di Finanza**, che, in effetti, svolge le proprie funzioni non solo sul fronte fiscale e quindi a tutela delle entrate del bilancio UE, ma pure sul versante della spesa, anche a carico del bilancio unionale.

La Guardia di Finanza, infatti, è una Forza di Polizia ad ordinamento militare, i cui compiti istituzionali, storicamente incentrati sulle funzioni di controllo fiscale e delle frontiere, si sono progressivamente estesi al contrasto di tutte le violazioni che danneggiano gli interessi economici e finanziari dello Stato, delle Regioni, degli Enti locali e dell'Unione Europea.

Il riconoscimento normativo di questa ampia proiezione operativa si è avuto con il D.Lgs 19 marzo 2001, n. 68 che ha demandato espressamente alla Guardia di Finanza funzioni di **polizia economico** – **finanziaria**.

I compiti di **polizia finanziaria** sono volti alla tutela dei bilanci pubblici e mirano a contrastare l'evasione fiscale e il sommerso, gli illeciti doganali e nei settori dei monopoli e delle accise, le frodi previdenziali e le truffe sui finanziamenti pubblici, nazionali e europei.

In questo contesto, l'art. 2, comma 1 e comma 2, lett. b), del D.Lgs n. 68 del 2001 demanda espressamente alla Guardia di Finanza, "...compiti di prevenzione, ricerca e repressione delle violazioni in materia di ...diritti doganali, di confine e Risorse Proprie nonché uscite del bilancio dell'Unione Europea..." e di "ogni altro interesse economico-finanziario nazionale o dell'Unione Europea".

Le funzioni di **polizia economica** mirano invece a garantire il corretto funzionamento dei mercati dei capitali, dei beni e dei servizi e le regole della leale concorrenza fra imprese, contrastando le infiltrazioni della criminalità organizzata nel tessuto produttivo, il riciclaggio di denaro sporco, la contraffazione, i reati societari, bancari e finanziari, la corruzione e le truffe in danno dei risparmiatori.

Per queste finalità, la missione istituzionale del Corpo, in linea con le indicazioni dell'Autorità di Governo, è articolata su **tre obiettivi strategici** riguardanti rispettivamente il contrasto:

- all'elusione e alle frodi fiscali, comprensivo degli interventi ispettivi, delle indagini di polizia giudiziaria e della vigilanza nei diversi settori impositivi, nonché il controllo economico del territorio, esteso anche al monitoraggio dei circuiti di pagamento alternativi al sistema finanziario e alla prevenzione e al contrasto dei traffici illegali di merce di vario genere;
- agli illeciti in materia di spesa pubblica, che contempla tutti gli interventi, le indagini di polizia giudiziaria e gli altri accertamenti rivolti alla prevenzione e alla repressione di casi di indebita percezione e di malversazione relativi alle uscite dei bilanci, locali, nazionale e dell'Unione Europea, nonché di danni erariali, ipotesi di corruzione e altri reati contro la Pubblica Amministrazione;
- agli illeciti economici e finanziari in genere, nel quale confluiscono le indagini contro la criminalità organizzata, gli accertamenti patrimoniali e le attività di prevenzione ai sensi della normativa antimafia, i controlli e le ispezioni antiriciclaggio, gli approfondimenti delle segnalazioni di operazioni sospette finalizzati alla prevenzione e al contrasto dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, i servizi in materia di movimentazione transfrontaliera di valuta, le azioni a tutela della circolazione dell'euro e degli altri mezzi di pagamento, gli interventi a contrasto della contraffazione, della pirateria audiovisiva e della vendita di prodotti insicuri e pericolosi, le investigazioni riguardanti i reati societari, fallimentari, finanziari nonché la responsabilità degli enti per gli illeciti amministrativi dipendenti da reato.

Le funzioni di polizia economico-finanziaria si completano, secondo le previsioni del Codice di procedura penale, con le funzioni di **polizia giudiziaria** a competenza generale, vale a dire estese ad ogni genere di reato, nonché con il concorso al mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica ed alla difesa militare del Paese previsto dallo stesso D.Lgs n. 68 del 2001; al Corpo compete inoltre la funzione di c.d. "Polizia del Mare", per la quale dispone di un articolato dispositivo aeronavale.

Per conseguire gli obiettivi della missione istituzionale, la Guardia di Finanza è dotata di una struttura organizzativa complessa facente capo al Comando Generale, che ha la funzione di definire gli indirizzi strategici, assicurare l'alta direzione e curare le relazioni istituzionali ed internazionali, da cui dipendono, tramite i Comandi Interregionali, Regionali e Provinciali, le unità operative sul territorio che, integrandosi con la componente aeronavale, assicurano l'esecuzione delle attività investigative mediante lo svolgimento di interventi ispettivi in via autonoma, sulla base di specifici poteri di natura amministrativa riconosciuti al Corpo, e di indagini di polizia giudiziaria, delegate dalla Magistratura.

Grafico 12. L'organizzazione territoriale della Guardia di Finanza



Il dispositivo della Guardia di Finanza si completa con i Reparti Speciali, strutture snelle, formate da personale qualificato appositamente addestrato, che hanno il principale obiettivo di studiare ed analizzare a livello nazionale, per ciascun settore della missione istituzionale, i fenomeni illeciti, i soggetti coinvolti e gli ambiti territoriali in cui si sviluppano, allo scopo di predisporre mirate analisi di rischio le cui risultanze vengono partecipate alle strutture operative territoriali allo scopo di dare avvio ai conseguenti interventi ispettivi secondo metodologie omogenee a livello nazionale.

Fra i Reparti Speciali della Guardia di Finanza sono compresi il Nucleo Speciale Tutela Entrate e Repressione Frodi Fiscali, competente per il settore della fiscalità e, quindi, anche per il contrasto al contrabbando e alle frodi all'IVA e il Nucleo Speciale Spesa Pubblica e Repressione Frodi Comunitarie.

COMANDO DEI REPARTI SPECIALI SERVIZIO CENTRALE REPARTO T.L.A. DEI COMANDO TUTELA COMANDO UNITÀ SPECIALI INVESTIGAZIONE **ECONOMIA E FINANZE** REPARTI SPECIALI CRIMINALITÀ ORGANIZZATA NUCLEO SPECIALE **ENTRATE E REPRESSIONE** ANTICORRUZIONE FRODI FISCALI NUCLEO SPECIALE NUCLEO SPECIALE SPESA PUBBLICA E REPRESSIONE FRODI COMUNITARIE COMMISSIONI PARLAMENTARI D'INCHIESTA NUCLEO SPECIALE TUTELA PRIVACY E FRODI NUCLEO SPECIALE DI **POLIZIA VALUTARIA** TECNOLOGICHE NUCLEO SPECIALE NUCLEO SPECIALE ANTITRUST

Grafico 13. L'organizzazione dei Reparti Speciali della Guardia di Finanza

6. ANALISI DEL RISCHIO E DIGITALIZZAZIONE DELLA LOTTA ALLA FRODE

La valutazione e l'analisi dei rischi di frode ha progressivamente assunto una centrale rilevanza nell'azione di tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea, tanto sul piano della regolamentazione eurounionale, quanto su quello dei numerosi atti di indirizzo ed orientamento che la Commissione ha in diversi ambiti prodotto per gli Stati membri.

La situazione italiana, sul punto, mostra uno scenario articolato e pienamente rispondente alle esigenze di prevenzione e repressione delle frodi in danno dell'UE, in cui ogni Istituzione, Ente o Organismo responsabile, a vario titolo ed in base alle diverse competenze, della gestione delle risorse europee, ha approntato nel tempo – nel quadro di un progressivo e costante processo di digitalizzazione della lotta alla frode - numerosi sistemi, applicativi e banche dati, oltre a metodi e procedure, per garantire adeguatamente la preventiva valutazione del rischio di frode, corruzione, conflitto di interessi e doppio finanziamento correlato ad operazioni di esecuzione del bilancio UE.

Con riferimento al settore delle **entrate di bilancio** e, in particolare, alle **Risorse Proprie Tradizionali**, l'**Agenzia delle Dogane e dei Monopoli** ha segnalato che nel corso del 2023 l'attività di analisi dei rischi si è fondata sull'esame delle principali fonti di informazione, con particolare attenzione nei riguardi di quelle provenienti da fonti qualificate come l'Ufficio europeo per la lotta antifrode - OLAF (circa 50 INF AM segnalazioni di Mutua Assistenza) riguardanti tutte le maggiori aree di rischio finanziario: elusione dei dazi antidumping o dei dazi compensativi, sottofatturazione, errata classificazione delle merci, abuso dell'origine preferenziale, abuso nell'utilizzo del regime 42/63.

Dall'analisi delle INF AM sono scaturite le seguenti attività:

- inserimento di oltre 300 nuovi profili di rischio (oggettivi e soggettivi);
- modifica e/o ritaratura di quasi 400 profili di rischio già esistenti.

Inoltre, attraverso il sistema **CRMS2** (*Customs Risk Management System* **2.0**), sono stati diramati oltre 300 RIF (*Risk Information Form*) relativi a rischi di natura tributaria a fronte dei quali sono stati inseriti circa 80 nuovi profili di rischio.

Risultano, inoltre, sempre attivi profili di rischio per il contrasto dei fenomeni di sottofatturazione utilizzando diverse strategie di controllo sia oggettive che soggettive.

L'attività di contrasto al fenomeno della sottofatturazione, per ciò che concerne i controlli all'atto della presentazione della dichiarazione doganale, è articolata su due binari paralleli:

- il primo che utilizza, come strumento di analisi per l'individuazione delle soglie di valore, il pannello presente nella base dati "*THESEUS*" fornita dai Servizi della Commissione;
- il secondo binario utilizza una nuova metodologia di vigilanza fiscale in tema di contrasto alla sottofatturazione denominata "CREDIBILITY" sviluppata dall'Agenzia.

In relazione al fenomeno dell'*e-commerce*, è in fase di sviluppo e di sperimentazione una strategia di analisi del rischio basata su un approccio metodologico di tipo statistico volto all'individuazione di eventuali anomalie di valore sulle importazioni.

L'analisi statistica si basa sull'elaborazione di una mole considerevole di dati nell'ambito dell'e-commerce, estratti dal *datawarehouse* "*Cognos*" sulla base dell'analisi del tracciato H7.

Mediante il supporto informatico di specifici algoritmi di Intelligenza Artificiale implementati con linguaggio di programmazione "Python", l'analisi statistica mira ad individuare gli articoli/dichiarazioni aventi valori unitari (€/kg) anomali (outliers), ovvero valori al di sotto di un determinato limite inferiore ed al di sopra di un limite superiore.

Nel corso del 2023 sono poi proseguite le attività di valutazione dei rischi attraverso l'uso di alcune specifiche metodologie in uso presso l'Agenzia.

Tra queste si annoverano quella denominata "Vigilanza Fiscale" che consiste in un applicativo di analisi che ha lo scopo, attraverso alcuni criteri di ricerca quali la voce doganale a 10 digit (TARIC) ed il paese di origine, di calcolare il "valore soglia" di una merce, secondo un algoritmo basato sul numero massimo di operazioni in un periodo predeterminato di tempo (di solito l'arco temporale è di due mesi). Il "Valore soglia", ovvero valore statistico limite, esprime quel valore limite al di sotto del quale, se dichiarato in bolletta, viene considerato come rischioso per "sotto fatturazione".

L'algoritmo suddivide le operazioni effettuate in percentili (calcolati su base 10 o 100) che applicando la curva di Gauss (una curva a forma di campana che rappresenta una precisa curva statistica), calcola quei valori che si trovano agli estremi della curva stessa, in quanto vengono considerati come fossero casi limite e/o valori anomali.

Inoltre, l'applicativo è utile anche alla rimodulazione dei profili di rischio sulla base degli esiti dei controlli, attraverso la "categorizzazione" degli esiti stessi.

Ogni esito che segue all'attività di accertamento viene "categorizzato" a seconda se conforme o difforme e a seconda della tipologia di difformità (qualità, quantità, valore). Alla fine della categorizzazione, viene fatto calcolare all'applicativo il valore soglia a cui il profilo deve essere associato (il profilo seleziona la bolletta a fronte del criterio "< valore soglia", intendendo che se dichiarato un valore inferiore "<" a "valore soglia" si riscontra un caso di sottofatturazione).

Altro sistema e strumento di interoperabilità utilizzato nell'ambito dell'analisi dei rischi è il già citato "Customs Risk Management System" (CRMS), un sistema unionale per la condivisione delle segnalazioni di rischio tra gli Stati Membri che consente la cooperazione tra le Autorità Doganali e la Commissione, nonché la gestione delle aree di controllo prioritario e delle crisi. Si tratta di un applicativo che viaggia su rete dedicata e protetta, che consente agli Stati membri lo scambio di informazioni sui rischi in tempo reale.

Il CMRS è composto da vari domini progettati per diversi scopi:

- RIF (*Risk Information Form*): per scambio di informazioni su frodi tributarie ed extratributarie, recepite da ogni Stato Membro;
- CM (Crisis Management): pannello di gestione delle crisi (ad es. covid, ecc.);
- PCA (*Priority Control Area*): aree di controllo prioritario definite dalla Commissione Europea;
- RMCS (*Risk Management Collaboration Service*): viene creata una richiesta di collaborazione (CLR) quando si ritiene necessario chiedere una azione o una informazione per confermare l'indicatore di rischio o l'anomalia per una specifica spedizione in arrivo, in transito o in uscita;
- **PRCI** (*Platform of Risk and Control Information*): qualora esistano specifiche modalità di rilevamento del rischio (*X-ray Risk Form*, K9 "*Canine*" *Cases Form e Rummage Cases Form*).

Altri dettagli sui rischi vengono integrati tra i membri della piattaforma con messaggi e l'uso di una posta elettronica protetta. "Report" e "ricerche" in piattaforma a fronte di ogni tipologia di violazione sono di ulteriore ausilio all'attività di mitigazione del rischio di frodi.

Nello stesso anno la Direzione Antifrode ha realizzato, in fase sperimentale, una "cartella di calcolo", formato *Excel* – per il progetto denominato **L.E.A.** (acronimo di **Logica, Esperienza e Analisi**), che rende concreta una matrice di rischio, volta allo sviluppo di modelli predittivi, a partire da:

- un insieme di informazioni desumibili dalle banche dati a disposizione di questa Agenzia riguardanti le dichiarazioni valutarie, i verbali di violazione valutaria, le importazioni e le esportazioni;
- l'acquisizione di notizie a fonte aperta, inerenti a studi economici, pubblicazioni statistiche ed altro, per procedere all'analisi di potenziali incongruità (a livello soggettivo e per categorie generali

riguardanti codice ATECO o settore imprenditoriale-merceologico) del rapporto tra le movimentazioni transfrontaliere di denaro contante ed i redditi dichiarati dal transitante o trasgressore.

La matrice di rischio è stata utilizzata nel 2023 nell'ambito di varie segnalazioni inoltrate alla FIU nazionale per la prevenzione ed il contrasto di fenomeni di riciclaggio connessi a evasione fiscale e/o altri reati gravi di natura tributaria ed extra-tributaria potenzialmente riferibili alla movimentazione transfrontaliera di denaro contante.

Sulla base della sperimentazione del progetto LEA sono state trasmesse decine di segnalazioni anche alla DNA ed agli Uffici Territoriali ADM competenti per i valichi di frontiera, per controlli mirati su movimentazioni di valuta e merci da considerare a rischio di evasione fiscale, violazioni doganali inerenti il valore imponibile (sottofatturazione o sovrafatturazione), violazioni sulla qualità, la quantità e l'origine delle merci dichiarate all'importazione ed esportazione, nonché per il contrasto del riciclaggio.

Risulta ancora in fase di sviluppo l'implementazione del modello LEA ai fini dell'applicazione dell'art. 7 del Regolamento UE n. 1672/2018 per l'applicazione dell'istituto del trattenimento temporaneo del denaro contante oggetto di movimentazione transfrontaliera sospetta.

Ancora per quanto riguarda le entrate di bilancio e, in particolare, l'IVA, l'Agenzia delle Entrate ha segnalato che, in continuità con il 2022, anche nel corso del 2023 ha posto in essere specifiche iniziative volte a prevenire il danno erariale derivante dalle frodi IVA intracomunitarie, attraverso la tempestiva cessazione della Partita IVA o l'esclusione dal VIES (VAT Information Exchange System), ai sensi dell'art. 35, comma 15-bis del D.P.R. n. 633 del 1972, e dei nuovi commi 15 bis-1 e 15 bis-2 (introdotti con decorrenza 1° gennaio 2023) dei soggetti nazionali responsabili dell'evasione dell'IVA, che operano come cartiere ("missing trader" o "defaulter") in circuiti fraudolenti.

In tale ambito sono stati valorizzati i dati delle fatture elettroniche emesse e ricevute, nonché alcuni strumenti innovativi di cooperazione con gli altri Paesi europei. In relazione alla banca dati contenente i dati della fatturazione elettronica, a partire dal 2023 è possibile accedere, a certe condizioni, ai dati specifici riguardanti l'oggetto delle fatture, così consentendo un controllo e un monitoraggio più approfondito in relazione alle transazioni poste in essere da soggetti con profili di rischio elevati.

Particolarmente significativo continua ad essere l'apporto fornito dallo strumento informatico di analisi elaborato dalla Commissione Europea in sede EUROFISC, denominato **TNA** (*Transaction Network Analysis*), che consente l'acquisizione e l'analisi congiunta delle informazioni contenute nel sistema VIES di tutti gli Stati membri dell'Unione Europea.

Nel corso del 2023 sono inoltre proseguite le attività di contrasto alle frodi IVA realizzate mediante la presentazione di false lettere di intento. Grazie ad una tempestiva analisi di tutte le dichiarazioni di intento inviate, sono stati individuati i soggetti maggiormente a rischio e, appurata la loro irregolarità, si è proceduto con le relative contestazioni ed all'invio di *warning letters* ai soggetti cedenti, al fine di interrompere il flusso di fatturazione in frode e prevenire l'ulteriore danno erariale. Il fenomeno è risultato molto ridimensionato nel settore dei carburanti, in conseguenza dell'introduzione dell'art. 6 del Decreto-Legge n. 124 del 2019 e i settori maggiormente interessati sono risultati essere quelli dell'abbigliamento e relativi accessori.

La prospettiva per i prossimi anni è quella di rafforzare le attività sopra descritte, attraverso il potenziamento delle attività di analisi del rischio, anche tramite l'utilizzo di nuovi strumenti di intelligenza artificiale (AI) e *machine learning*. Dal punto di vista tecnologico, infatti, è pienamente operativo un nuovo strumento di analisi antifrode, denominato "*TAXNET*", che consente, attraverso l'interoperabilità di diverse banche dati (fatture elettroniche, dati dichiarativi, dati anagrafici, versamenti, banca dati VIES, ecc.), l'automatica ricostruzione dell'intera catena di frode e una tempestiva mappatura dei collegamenti e delle ricorrenze esistenti tra i vari soggetti - persone fisiche e/o giuridiche – coinvolte nelle operazioni in frode.

Sul fronte delle **uscite di bilancio**, la valutazione del rischio, con riferimento ai finanziamenti della **Politica di Coesione**, rientra nelle principali funzioni di controllo che fanno capo alle diverse **Autorità di Gestione**, che applicano diffusamente le indicazioni riportate nelle **"Linee guida EGESIF" n. 14-0021-00** emanate dalla Commissione Europea il 16 giugno 2014 in tema di **"Valutazione dei rischi di frode e misure antifrode efficaci e proporzionate"**, così come fanno largamente uso del sistema *ARACHNE*, secondo le *"Linee guida nazionali"* predisposte da un apposito Gruppo di Lavoro Nazionale istituito presso la Ragioneria Generale dello Stato del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Box 16. ARACHNE. Le linee guida nazionali

Come già accennato, lo strumento di valutazione del rischio "ARACHNE" - sviluppato dalla Commissione Europea per sostenere gli Stati membri nella prevenzione delle frodi - elabora e analizza i dati forniti dai Paesi dell'UE su beneficiari, contraenti e altri portatori di interessi relativi a un progetto e svolge controlli incrociati tra tali dati e le informazioni provenienti da banche dati esterne su imprese e persone collegate a tali imprese, rendendo possibile individuare progetti, beneficiari e contraenti a rischio di frode.

Sviluppato in origine per il settore della Politica di Coesione, lo strumento è stato esteso alla PAC tramite un progetto pilota lanciato nel febbraio 2019 che riguarda i progetti di sviluppo rurale.

Al fine di andare incontro all'esigenza manifestata dalle Amministrazioni nazionali di avere indicazioni comuni a livello nazionale circa le modalità operative di utilizzo del sistema ARACHNE, quale strumento per potenziare l'identificazione, la prevenzione e il rilevamento delle frodi, in linea con quanto previsto nei rispettivi Sistemi di Gestione e Controllo, è stata condivisa l'istituzione di un apposito gruppo tecnico presieduto dal MEF-RGS-IGRUE e composto da rappresentanti di alcune Autorità di Gestione e Autorità di Audit dei Programmi Operativi FESR e FSE 2014-2020, nonché dell'Agenzia per la Coesione Territoriale e dell'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro.

Il citato Gruppo di lavoro, istituito con Determina del Ragioniere Generale dello Stato del 18 gennaio 2019, ha definito le "Linee guida nazionali per l'utilizzo del sistema comunitario antifrode ARACHNE" - destinate alle Autorità di Gestione, Certificazione e Audit, nonché agli Organismi Intermedi dei Programmi Operativi che forniscono specifiche indicazioni sull'utilizzo dello strumento, al fine di concorrere al rispetto della normativa in materia antifrode.

Nell'ambito dei rispettivi Sistemi di Gestione e Controllo, ciascuna Amministrazione, in base alla propria organizzazione interna, alla dotazione strutturale di risorse di personale, alle esigenze di verifica e di sorveglianza, ha potuto scegliere le fasi amministrative di utilizzo del sistema nel rispetto di quanto già previsto dalle Linee guida sulla valutazione del rischio di frode e misure antifrode efficaci e proporzionate" (Nota orientativa EGE-SIF 14-0021-00 del 16/06/2014).

A livello centrale, l'Ispettorato Generale Rapporti finanziari con l'Unione Europea (IGRUE) presso la stessa Ragioneria Generale dello Stato del Ministero dell'Economia e delle Finanze, nella sua azione di coordinamento delle Autorità e delle funzioni di *audit*, ha emanato un proprio "Manuale delle procedure di Audit 2021 - 2027" del 29 febbraio 2024, che include uno specifico paragrafo dedicato alla valutazione del rischio.

In tale ambito, l'IGRUE ha elaborato una metodologia di valutazione del rischio nazionale, disponibile sul sistema informativo "MyAudit", che prevede alcuni approfondimenti e alcune variazioni rispetto alla metodologia contenuta nelle richiamate "Linee Guida EGESIF" soprattutto per il metodo di calcolo del punteggio di rischio.

L'IGRUE, inoltre, ha il compito di gestire la **Banca Dati Unitaria (BDU)** che contiene tutte le informazioni riguardanti la programmazione e l'attuazione degli interventi finanziati con fondi di politica regionale comunitaria e nazionale.

Box 17. La Banca Dati Unitaria dell'IGRUE

La Banca Dati Unitaria (BDU) opera presso il MEF – Dipartimento della RGS – Ispettorato Generale Rapporti finanziari con l'Unione Europea (IGRUE) – e gestisce i dati di monitoraggio dei programmi e dei progetti di politica regionale di sviluppo finanziati con fondi nazionali e comunitari. Hanno accesso all'archivio informatico le Amministrazioni e gli Organismi responsabili del coordinamento, dell'attuazione e della vigilanza sugli interventi di programmazione dei fondi a valere sul bilancio dell'Unione Europea. Il data base consente di:

- avere una visione integrata dell'andamento complessivo della politica regionale italiana e permettere l'osservazione delle azioni dirette al raggiungimento degli obiettivi del Quadro Strategico Comune;
- accrescere l'efficienza delle procedure di trasmissione dei dati dai Sistemi informativi locali e delle Amministrazioni centrali al sistema centrale;
- fornire informazioni utili all'esercizio delle attività di sorveglianza, controllo e valutazione sull'andamento della politica regionale comunitaria.

La **Guardia di Finanza**, attese le sue funzioni di polizia economico – finanziaria e quindi estese a ogni genere di violazione lesiva dei bilanci nazionale ed europeo, sviluppa le sue attività di analisi e valutazione del rischio tanto sul fronte delle **entrate**, quanto su quello delle **spese**.

Al fine di contrastare le **frodi IVA** il Nucleo Speciale Tutela Entrate e Repressione Frodi Fiscali elabora un'analisi di rischio permanente con cui individua le imprese presumibilmente coinvolte nei circuiti di frode, demandando ai Reparti territoriali gli opportuni approfondimenti.

Tale analisi si fonda, in *primis*, sulla disamina delle informazioni provenienti dal *network Eurofisc*, nel cui ambito a partire dal 2021 è stata implementata la piattaforma *TNA*, che consente l'uso di avanzati strumenti di analisi per individuare rapidamente e puntualmente i potenziali casi di frode all'IVA intracomunitaria.

Queste informazioni vengono incrociate con le risultanze delle numerose banche dati a cui accede il Corpo, tra le quali rilevano:

- l'applicativo "ST.A.F. (Strumento AntiFrode)", che garantisce un efficace monitoraggio dei contribuenti titolari di partita IVA al fine di individuare, tempestivamente, i soggetti coinvolti in frodi fiscali, attribuendo a ciascuno di essi un punteggio di rischio;
- il **portale "Fatture e Corrispettivi"** e **l'applicativo "@-Fattura"**, che consentono l'analisi puntuale e integrata dei dati delle fatture elettroniche;
- gli applicativi "EMCS-eAD Dogane" e "COGNOS Dogane e Accise", che consentono il monitoraggio della circolazione dei prodotti soggetti ad accise e degli operatori del comparto, particolarmente utili ai fini del contrasto delle frodi IVA nel settore dei carburanti;
- "COGNOS area Analisi libera Italia", partizione dell'area "Dichiarazioni doganali" della piattaforma di "business intelligence COGNOS", che consente di effettuare elaborazioni multidimensionali impiegando dati storicizzati, riferiti al mese precedente all'interrogazione, provenienti
 dalle dichiarazioni relative alle operazioni doganali. È particolarmente indicata per selezionare i
 soggetti verso cui orientare i controlli a posteriori in materia doganale, nonché per sviluppare gli
 eventuali successivi approfondimenti ed eseguire ogni altra attività di indagine che necessiti di
 ricostruire flussi commerciali a carattere internazionale, anche risalenti nel tempo.

Ulteriori specifiche analisi sono state elaborate dal Nucleo Speciale Tutela Entrate e Repressione Frodi Fiscali per il contrasto delle indebite compensazioni e delle frodi in materia di cessione dei crediti d'imposta edilizia ed energetica, tra cui il Superbonus 110%, misura cofinanziata dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

A tal fine, sono stati valorizzati, tra gli altri, gli applicativi:

- "P.Ris.M.A." Portale Riscossioni Monitoraggi e Applicazioni che consente la consultazione puntuale dei crediti d'imposta agevolativi di cui sono titolari i contribuenti e dei dati relativi alle operazioni di cessione dei crediti stessi;
- "Moni.C." Monitoraggio delle Compensazioni che permette di effettuare interrogazioni puntuali o massive, attraverso l'elaborazione dei dati dei modelli F24, per individuare le indebite compensazioni dei crediti d'imposta.

Altro strumento di centrale importanza per l'analisi di rischio in materia fiscale, è rappresentato all'archivio dei rapporti finanziari, collegato al sistema dell'Anagrafe tributaria, gestito dall'Agenzia delle Entrate.

Box 18. L'archivio dei rapporti finanziari

L'archivio dei rapporti finanziari è organizzato in base al codice fiscale di ciascun intestatario dei rapporti finanziari.

Gli operatori finanziari comunicano, con **periodicità mensile**, i dati relativi ai rapporti finanziari e alle operazioni extra conto (operazioni effettuate direttamente allo sportello bancario attraverso assegni circolari o contanti) e i dati anagrafici dei soggetti collegati al rapporto con specificazione del ruolo.

Con **periodicità annuale**, invece, gli operatori finanziari comunicano i **dati relativi ai saldi del rapporto**, distinti in saldo iniziale al 1° gennaio e saldo finale al 31 dicembre, dell'anno cui è riferita la comunicazione, ovvero il saldo iniziale di apertura e il saldo contabilizzato antecedente la data di chiusura, per i rapporti chiusi in corso d'anno. Vengono altresì comunicati anche gli importi totali delle movimentazioni distinte tra dare e avere, la giacenza media annua relativa ai rapporti di deposito e di conto corrente bancari e postali e gli altri dati contabili per altre tipologie di rapporto.

Per particolari tipologie di rapporti bancari o finanziari vi è l'obbligo di comunicare **ulteriori dati aggiuntivi a quelli relativi alle giacenze e a flussi annuali**. Ad esempio, per le cassette di sicurezza, la banca deve comunicare il numero totale degli accessi effettuati nell'anno dal contribuente.

Gli operatori finanziari obbligati alle comunicazioni periodiche all'archivio dei rapporti finanziari, appartengono a diverse categorie di soggetti, tra cui i principali sono: gli istituti bancari, le poste italiane, i consorzi e le cooperative di garanzia collettiva dei fidi, le imprese di investimento, gli organismi di investimento collettivo del risparmio (OICR e SICAV), le società di gestione del risparmio (SGR), le società fiduciarie e le società e gli enti di assicurazione per le attività finanziarie.

Ad oggi, l'archivio dei rapporti finanziari viene utilizzato per le indagini finanziarie, per elaborare liste selettive per l'analisi del rischio di evasione e per le verifiche e i controlli effettuati ai fini ISEE. Ultimamente, è aumentato anche l'uso dei dati contenuti nell'archivio dei rapporti finanziari, da parte dei concessionari della riscossione per le procedure esecutive di pignoramento presso terzi, condotte proprio sui conti bancari del debitore.

In merito alla digitalizzazione e nell'uso di nuovi strumenti volti ad assicurare una più performante interoperabilità tra sistemi nella lotta contro le **frodi in ambito doganale**, vi è stato l'avvio da parte dell'Agenzia delle Dogane di un progetto per la **digitalizzazione delle procedure doganali** di imbarco/sbarco e ingresso/uscita dai nodi portuali.

Nel corso dello sviluppo dell'iniziativa in parola, già operativa nel porto di Bari e in via di progressiva estensione ad altri ambiti portuali (Ancona, Livorno e Venezia), è stato inserito su ogni dichiarazione doganale, lavorata dagli Uffici competenti, il **codice MRN** (*Movement Reference Number*).

Si tratta di un numero unico di identificazione creato dai sistemi doganali all'atto della presentazione della dichiarazione per l'importazione, l'esportazione e il transito interno/esterno delle merci che consente di individuare, in qualsiasi momento, la spedizione cui è associata la predetta dichiarazione. L'identificativo è disponibile anche in A.I.D.A. (Automazione Integrata Dogane Accise) in ambiente reale.

La novità introdotta semplifica le operazioni ai varchi doganali in quanto i militari della Guardia di finanza, nello svolgimento delle attività relative all'apposizione del c.d. "visto uscire", possono rilevare, anche

con l'utilizzo di lettori ottici, i codici a barre delle dichiarazioni doganali, accedendo più celermente alle informazioni della spedizione.

Nel settore della **spesa pubblica** è stato siglato un protocollo di intesa con il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato del Ministero dell'Economia e delle Finanze volto a regolare la collaborazione per la messa a disposizione di dati, l'attivazione di apposite procedure di accesso e l'interoperabilità dei sistemi informativi. In tale ambito, è stato istituito un Comitato tecnico con il compito di delineare le modalità di attuazione dell'accordo.

Rientrano nell'applicativo previsto dall'accordo:

- il **Cruscotto GDF in BDAP**, che rappresenta uno strumento unico, omogeneo e razionalizzato di rilevazione, misurazione ed analisi della finanza pubblica.
 - Tale strumento consente di operare interrogazioni puntuali dei dati relativi ai pagamenti effettuati dalle Amministrazioni Centrali a favore del beneficiario indicato, negli esercizi finanziari selezionati, opportunamente rielaborati in "contesti di analisi" predefiniti;
- la già citata **BDU-IGRUE**, "Banca Dati Unitaria" (B.D.U.) dell'Ispettorato Generale per i rapporti con l'Unione Europea (I.G.R.U.E.) della Ragioneria Generale dello Stato, che raccoglie i dati relativi ai contributi erogati nell'ambito dei Programmi Operativi finanziati dai Fondi Strutturali, sulla base di un apposito protocollo d'intesa, utilizzati dal Corpo per il popolamento del Sistema Informativo Anti Frode (SIAF), di cui è cenno più avanti;
- il **ReGiS**, piattaforma attraverso cui devono essere svolte, da tutti i soggetti coinvolti (Amministrazioni Centrali e Soggetti attuatori) le attività di gestione, rendicontazione, controllo e monitoraggio legate alle iniziative del PNRR.

Al fine di migliorare l'efficacia dell'azione di prevenzione e repressione delle frodi in danno delle uscite del bilancio UE, il **Nucleo Speciale Spesa Pubblica e Repressione Frodi Comunitarie**, ha anche curato la manutenzione evolutiva del menzionato applicativo "S.I.A.F. - Sistema Informativo Anti Frode", realizzato nell'ambito di un progetto finanziato con risorse tratte dal Programma Operativo Nazionale "Governance e Assistenza Tecnica 2007-2013".

Si tratta, nello specifico, di una piattaforma di *business intelligence* che supporta le attività di analisi operativa proprio nel settore della spesa pubblica.

Attraverso la messa a sistema degli elementi acquisiti anche attingendo agli altri data base in uso al Corpo, è possibile così estrarre elenchi di soggetti beneficiari di erogazioni pubbliche con un potenziale rischio di irregolarità.

La fruibilità della risorsa, inizialmente limitata ai Reparti del Corpo delle sole Regioni dell'"obiettivo convergenza" del Quadro Finanziario Pluriennale 2007/2013 (Puglia, Campania, Calabria e Sicilia), dal 2021 è estesa all'intero territorio nazionale.

Per quanto riguarda nello specifico il PNRR, il **Nucleo Speciale Spesa Pubblica e Repressione Frodi Comunitarie della Guardia di Finanza** ha elaborato, anche con il supporto del Nucleo del Corpo presso il Dipartimento per gli Affari Europei della Presidenza del Consiglio dei Ministri quale Segreteria Tecnica del COLAF, analitiche **check-list** contenenti specifici indicatori di rischio distintamente applicabili all'erogazione di incentivi ovvero all'esecuzione di opere pubbliche nelle forniture di servizio che, tramite il sistema **ReGiS**, approntato dalla Ragioneria Generale dello Stato, sono a disposizione di tutte le Amministrazioni centrali e locali e dei Soggetti attuatori coinvolti nell'attuazione del Piano che, in tal modo, possono migliorare la propria autonoma capacità di individuazione di situazioni anomale da sottoporre ad ulteriori approfondimenti.

Importante novità nel panorama delle misure adottate dall'Italia per rafforzare l'analisi di rischio nel settore della **gestione dei fondi europei**, è la *"Piattaforma Integrata Anti-Frode (PIAF-IT)"*, realiz-

zata dalla Ragioneria Generale dello Stato in collaborazione con il Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione Europea e cofinanziata dalla Commissione Europea (OLAF) con risorse del Programma europeo "Hercule III", che risponde appieno a specifiche previsioni normative europee ed a plurime Raccomandazioni della Commissione Europea, tese a sottolineare la necessità di progettare e concentrare le attività di audit e di controllo sulla base dell'analisi del rischio e lo sviluppo di "IT tools" in grado di valorizzare l'enorme mole di dati nella disponibilità delle Autorità nazionali e locali.

PIAF-IT costituisce, nello specifico, una piattaforma di integrazione che estraendo, aggregando e riconciliando i dati provenienti da fonti nazionali (Agenzia delle Entrate, Infocamere, Corte Conti) ed europee ("Irregularity Management System/IMS" che fa direttamente capo all'Ufficio europeo per la lotta antifrode e "Financial Trasparency System/FTS" gestito dalla Direzione Generale del Bilancio della Commissione Europea con riferimento ai beneficiari di finanziamenti a gestione diretta), consente di generare una scheda informativa inerente a un soggetto fisico o giuridico, fornendo un utile supporto di valutazione per le possibili frodi, con l'obiettivo di:

- intensificare lo scambio informativo e, quindi, potenziare al massimo la fase della "prevenzione antifrode";
- accentrare e rendere visibili tutte le informazioni chiave relative ai beneficiari dei finanziamenti pubblici di origine europea;
- elaborare specifici output di analisi di tali informazioni attraverso il loro raffronto con i dati presenti in altre banche dati attraverso l'interrogazione di un unico sistema informatico, in modo aggregato e senza dover ricorrere a diverse e distinte interrogazioni.

La Piattaforma è utilizzata come un efficace strumento di supporto ad ARACHNE con l'obiettivo di consolidare e rafforzare la lotta contro le irregolarità e le frodi e le altre attività illegali a danno del bilancio dell'UE, sia nella fase antecedente alla certificazione di spesa che in quella dei controlli *ex post*, oltre che per i controlli amministrativi relativi all'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Il contesto tecnico di PIAF-IT, che include una tecnologia basata su micro-servizi in grado di archiviare anche i *big data*, consente, altresì, di:

- effettuare interrogazioni *online* (visura ordinaria e storica di un soggetto fisico o giuridico), nonché generare e visualizzare, nel dettaglio, schede informative;
- presentare una soluzione altamente estendibile nel futuro verso altre fonti di dati, utili ad affinare meglio il livello di inquadramento soggettivo/oggettivo della posizione da esaminare (in ipotesi, quelli reperibili dal "Sistema Informativo del Casellario Giudiziale" del Ministero della Giustizia, relativamente alle condanne per reati specifici di frode a danno del bilancio nazionale ed europeo e dal database "Kohesio" gestito dalla Direzione Generale della Politica Regionale e Urbana/DG REGIO della Commissione Europea, per quanto attiene ai dati aggiornati su progetti e beneficiari cofinanziati dalla Politica di Coesione dell'UE).

Le funzionalità fruibili dalla Piattaforma, successivamente alle procedure di accreditamento per l'assegnazione delle utenze alle Autorità nazionali e regionali che gestiscono fondi UE, saranno messe a disposizione di utenti quali le Autorità di Gestione, le Autorità di Audit, il COLAF e, più in generale, di tutti i soggetti della Pubblica Amministrazione.

Tabella 4. Le fonti dati della Piattaforma Integrata Anti-Frode (PIAF-IT)

Fonte dei dati	Banca Dati	Tipo di dati	Purpose
Agenzia delle Entrate	Anagrafe Tributaria	Anagrafiche dei soggetti Informazioni sulle attività	- Maggiore controllo - l'anagrafe Tributaria costituisce la più grande banca dati fiscali di cui dispone il Fisco. Essa svolge un ruolo importante nell'accertamento e nel controllo finanziario finalizzato al contrasto dell'evasione fiscale; - Esistenza - attraverso il PIAF, si verifica l'esistenza tributaria di un qualunque soggetto: fisico, giuridico, società, associazione o organizzazione di persone; - Veridicità e certificazione - il PIAF recupera anagrafiche certificate sui soggetti fisici e/o giuridici
Infocamere	Visura Camerale	1) Dati di visura camerale delle imprese o società 2) Bilanci depositati 3) Atti notarili 4) Soci, amministratori e altre cariche amministrative	Esistenza - La Visura camerale garantisce l'effettiva esistenza giuridica dell'impresa nonché la pubblicità legale di tutti gli atti che la riguardano. Solidità di un'impresa - attraverso il PIAF, sono recuperati gli atti notarili dell'impresa, la storia pregressa e le disposizioni concorsuali, al fine di ottenere informazioni ufficiali specifiche e valutarne la solidità;
Corte dei Conti	Giustizia Digitale Contabile (Giudico) Sistema Informativo Irregolarità e Frodi (SIDIF)	1) Sentenze passate in giudicato per danni erariali 2) Irregolarità riscontrate a livello comunitario pervenute da I.M.S. (Irregularities Management System)	- Situazione sanzionatoria - l'integrazione con Corte dei Conti consente di recuperare le sentenze passate in giudicato delle imprese accedendo alla Banca Dati «Giudico», fornendo uno strumento di valutazione sul rischio e sull'attendibilità fraudolenta dell'impresa. Il PIAF verifica la presenza di sentenze passate in giudicato anche per i singoli soggetti fisici quali amministratori, soci, e titolari di altre cariche all'interno dell'impresa. - Verifica a livello comunitario - in aggiunta ai dati nazionali «Giudico» il PIAF recupera tramite Corte dei Conti anche le irregolarità riscontrate a livello Comunitario consentendo di avere un quadro più esaustivo
IGRUE MEF - IGRUE	Banca Dati Unica (BDU)	Finanziamenti Programmazione 07-13 Finanziamenti Programmazione 14-20 My Audit	Verifica sui doppi finanziamenti - il recupero dei dati finanziari da parte del PIAF, consente di verificare se i soggetti coinvolti hanno ricevuto in passato dei finanziamenti a gestione indiretta, monitorati all'interno della Banca Dati Unica (BDU) dell'IGRUE; Presenza di sanzioni audit - il PIAF recupera inoltre informazioni legate ai controlli svolti dalle Autorità di Audit sui progetti di finanziamento, consentendo agli operatori di verificarne gli esiti.
Commissione Europea	Finanziamenti a Gestione Diretta	Finanziamenti a Gestione Diretta	Verifica sui doppi finanziamenti – i dati relativi ai finanziamenti a gestione diretta da parte della Commissione Europea sono annualmente inseriti all'interno del PIAF, consentendo agli operatori di consultare i dati e verificare se sono stati percepiti importi.

Fonte: Slide illustrata nel corso dell'evento di presentazione della Piattaforma Integrata Anti-Frode (PIAF-IT). Ministero dell'Economia e delle Finanze - Roma, 16-18 novembre 2021

Nel corso del 2023, PIAF-IT è stato implementato al fine di potenziare le funzionalità di reporting, fornendo nuove caratteristiche e migliorando l'esperienza dell'utente.

In particolare, la piattaforma PIAF-IT è stata integrata con nuovi database per arricchire il contenuto informativo dei moduli e fornire informazioni più dettagliate e complete da utilizzare durante il processo di valutazione.

Tabella 5. Le nuove fonti dati della Piattaforma Integrata Anti-Frode (PIAF-IT)

Fote dei dati	Banca Dati	Tipo di dati	Purpose
MISE - RNA	Registro Nazionale Aiuti di Stato	Aiuti di Stato concessi	Verifica sui doppi finanziamenti - il recupero dei dati finanziari da parte del PIAF, consente di verificare se i soggetti coinvolti hanno ricevuto in passato degli aiuti di stato, monitorati all'interno del Registro Nazionale Aiuti di Stato (RNA);
BDAP	Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP)	Finanziamenti opere pubbliche	Verifica sui doppi finanziamenti – - il recupero dei dati finanziari da parte del PIAF, consente di verificare se i soggetti coinvolti hanno ricevuto in passato dei finanziamenti per opere pubbliche, monitorati all'interno della Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche di RGS.
ReGiS RGS - ReGiS	Monitoraggio e Rendicontazione del PNRR (ReGIS)	Finanziamenti Progetti PNRR	Verifica sui doppi finanziamenti - il recupero dei dati finanziari da parte del PIAF, consente di verificare se i soggetti coinvolti hanno ricevuto in passato dei finanziamenti per Progetti del PNRR, monitorati all'interno del Sistema di Monitoraggio e rendicontazione del PNRR (ReGIS) della Ragioneria Generale dello Stato.
Bureau van Dijk	Orbis (servizio di consultazione realizzato ad hoc con dati aggiornati periodicamente)	1) Società azioniste	Verifica società azioniste- il recupero dei dati relativi alle società azioniste da parte del PIAF, consente di verificare se i soggetti coinvolti sono controllate da società e in che percentuale, estratte dalla banca dati Orbis di Bureau Van Dijk, che dispone di informazioni su oltre 400 milioni di società ed entità in tutto il mondo.

Fonte: Slide dell'Ispettorato Generale per l'informatica e l'innovazione tecnologica (IGIT) della Ragioneria Generale dello Stato, elaborata nell'ambito delle riunioni del "Gruppo di Esperti" costituito, sotto l'egida del COCOLAF, per la realizzazione di un compendio sugli strumenti informatici sviluppati a livello nazionale per gestire e controllare adeguatamente le riforme e gli investimenti previsti, principalmente, dal "Recovery and Resilience Facility" (RRF) Febbraio 2024

Al fine di fornire un quadro completo delle attività svolte per prevenire ogni genere di rischio lesivo degli interessi finanziari dell'Unione Europea, appare altresì opportuno richiamare le iniziative assunte per contrastare gli interessi, anche in tale ambito, della criminalità organizzata.

In materia il Ministero dell'Interno – Dipartimento della Pubblica Sicurezza – Direzione Centrale Anticrimine della Polizia di Stato ha rappresentato che in tema di procedure e tecniche di analisi dei rischi di irregolarità e frode in danno del bilancio europeo, sulla base della pregressa esperienza investigativa, sono stati elaborati una serie di indicatori in grado di rivelare potenziali tentativi da parte di centri di interessi illegali nelle procedure di erogazione dei fondi del PNRR; in particolare, la presenza che tali indicatori, soprattutto laddove molteplici, può essere considerata sintomatica della possibile permeabilità a tentativi di infiltrazione da parte della criminalità organizzata nell'esecuzione delle progettualità derivanti dal PNRR.

Sul punto, è stata evidenziata la necessità che gli Uffici investigativi predispongano specifiche strategie operative volte a impedire che l'ingente contribuzione di fondi europei possa essere intercettata dalle organizzazioni criminali, anche mafiose, attraverso l'infiltrazione, più o meno diretta, nei diversi settori produttivi a cui sono destinati i finanziamenti. Alla luce di quanto sopra, è stato necessario improntare l'analisi info-investigativa alla protezione dei flussi economici in questione, con particolare attenzione al settore degli appalti pubblici, notoriamente esposti a fenomeni corruttivi, tenendo presente che le maggiori risorse del PNRR sono destinate allo sviluppo di diverse aree del sud Italia, con particolare riguardo ai comparti agro-alimentari, delle infrastrutture sanitarie, turistico-alberghiero e della ristorazione.

D. LE INDAGINI

1. LA POLIZIA GIUDIZIARIA

L'attività investigativa nei confronti delle più gravi forme di frode in danno del bilancio UE, che assumono rilevanza penale, viene sviluppata dall'Autorità Giudiziaria, che si avvale a tal fine della polizia giudiziaria.

A mente dell'art. 55 del codice di procedura penale la polizia giudiziaria deve, "anche di propria iniziativa, prendere notizia dei reati, impedire che vengano portati a conseguenze ulteriori, ricercarne gli autori, compiere gli atti necessari per assicurare le fonti di prova e raccogliere quant'altro possa servire per l'applicazione della Legge penale" e svolge ogni indagine e attività disposta o delegata dall'Autorità Giudiziaria.

Tali funzioni sono svolte dagli ufficiali e agenti di polizia giudiziaria, alla dipendenza e sotto la direzione dell'Autorità Giudiziaria e, più in dettaglio:

- dai Servizi di polizia giudiziaria previsti dalla Legge, vale a dire tutti gli Uffici e le unità ai quali è
 affidato dalle rispettive Amministrazioni o dagli organismi previsti dalla Legge il compito di svolgere in via prioritaria e continuativa le funzioni indicate nel citato art. 55;
- dalle Sezioni di Polizia Giudiziaria istituite presso ogni Procura della Repubblica e composte da personale dei Servizi di polizia giudiziaria, quali Ufficiali e Agenti di polizia giudiziaria della Polizia di Stato, dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza, ferma restando la possibilità del Procuratore Generale presso la Corte d'Appello e del Procuratore della Repubblica di applicare alle Sezioni ufficiali e Agenti di polizia giudiziaria di altri organi;
- dagli Ufficiali e Agenti di polizia giudiziaria appartenenti agli altri organi cui la Legge fa obbligo di compiere indagini a seguito di una notizia di reato.

L'individuazione più specifica degli Ufficiali e Agenti di polizia giudiziaria è contenuta nell'art. 57 del Codice di Procedura Penale, dal quale si ricava una distinzione fondamentale fra **Organi di polizia** giudiziaria a competenza generale e **Organi di polizia** giudiziaria con competenza limitata.

Mentre i primi hanno la facoltà di procedere a tutti gli atti inerenti all'esercizio delle loro funzioni e a tutte le attività tipiche della polizia giudiziaria in ogni parte del territorio dello Stato e per qualsivoglia ipotesi di reato, queste possibilità non si riscontrano per i secondi, i quali incontrano limitazioni di ordine territoriale e, soprattutto, in relazione alle materie che rientrano strettamente nelle attribuzioni del loro servizio.

Organi di polizia giudiziaria con competenza generale sono quelli che la Legge nazionale fondamentale che disciplina la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, vale a dire la Legge n. 121 del 1981, comprende, all'art. 16, nella locuzione "Forze di Polizia", ovverosia la Polizia di Stato, l'Arma dei Carabinieri e il Corpo della Guardia di Finanza.

Di contro, gli Organi di polizia giudiziaria a competenza limitata sono, in base al comma terzo dell'art. 57 del c.p.p., "nei limiti del servizio cui sono destinate e secondo le rispettive attribuzioni, le persone alle quali le leggi e i regolamenti attribuiscono le funzioni previste dall'art. 55".

Rientrano in questa categoria gli appartenenti a diversi Organismi di Vigilanza e di Controllo, con compiti estesi a livello nazionale o limitati a specifici ambiti territoriali, alcuni dei quali sono stati oggetto di esame nei paragrafi precedenti, come, ad esempio, l'Agenzia delle Dogane e Monopoli e l'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari.

Alle qualifiche di polizia giudiziaria a competenza generale è connessa non solo la dipendenza funzionale dall'Autorità Giudiziaria per lo svolgimento di indagini nei riguardi di qualsiasi reato, ma

anche l'obbligo di riferire alla stessa Autorità ogni reato procedibile d'ufficio di cui gli appartenenti abbiano avuto comunque notizia.

Ancora con riguardo a qualsiasi tipologia di reato, la polizia giudiziaria a competenza generale può procedere a specifici atti d'indagine delegati dall'Autorità Giudiziaria e, in qualche caso predeterminato dalla Legge, anche d'iniziativa, quali l'acquisizione di informazioni dall'indagato o da altri soggetti, perquisizioni locali o personali, acquisizioni di documenti, accertamenti urgenti su luoghi o persone, sequestro di tracce o cose pertinenti al reato.

Fra gli strumenti investigativi più incisivi che possono essere delegati alla polizia giudiziaria, l'ordinamento nazionale prevede, in presenza di determinate condizioni, l'acquisizione di documentazione presso istituti bancari, finanziari e simili e le intercettazioni telefoniche, telematiche e ambientali.

Box 19. I comparti di specialità delle Forze di Polizia e la tutela degli interessi finanziari dell'UE

Con riferimento alle tre Forze di polizia con funzioni generali di polizia giudiziaria, quindi Polizia di Stato, Carabinieri e Guardia di Finanza, con il Decreto del Ministro dell'Interno 15 agosto 2017 è stata rivisitata l'attribuzione di alcune specifiche funzioni – cosiddetti "comparti di specialità "– in attuazione di un più ampio processo di riforma, che ha comportato, tra l'altro, la soppressione del Corpo Forestale dello Stato e la sua confluenza nell'Arma dei Carabinieri e l'attribuzione della funzione di "Polizia del mare" alla Guardia di Finanza, in attuazione del D.Lgs n. 177 del 19 e dell'art. 8, comma 1, lett. a), della Legge 7 agosto 2015, n. 124.

In questo contesto e limitando l'analisi ai settori di rilevanza per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea, con il menzionato Decreto, tra l'altro:

- è stata regolamentata la competenza delle tre Forze di Polizia per i fenomeni d'illegalità sul web, confermando le attribuzioni di ciascuna Istituzione sul territorio anche sulla "rete";
- per effetto dell'assorbimento del Corpo Forestale dello Stato nell'Arma dei Carabinieri, sono state a questa demandate:
- in via esclusiva, le funzioni di prevenzione e repressione degli illeciti in materia forestale;
- una competenza preminente nei settori della tutela ambientale e agroalimentare;

alla Guardia di Finanza:

- una funzione concorsuale in materia di tutela ambientale, tanto a terra quanto in ambiente marino;
- nell'ambito degli spazi doganali, la funzione di controllo doganale del commercio illegale della flora e della fauna in via di estinzione, in attuazione della Convenzione C.I.T.E.S. e del Regolamento (CE) n. 338/1997 del Consiglio del 9 dicembre 1996;
- per quanto concerne il settore agroalimentare, in via esclusiva compiti di accertamento e contrasto delle frodi in danno del bilancio dell'Unione, inclusi gli illeciti in materia doganale;
- una competenza preminente nel contrasto alle frodi lesive degli interessi finanziari europei nel settore agricolo e della pesca;
- una competenza preminente nella prevenzione e nel contrasto delle violazioni in materia di valuta, titoli, valori, mezzi di pagamento nazionale, europei ed esteri, nonché nelle movimentazioni finanziarie e di capitali.

2. PRINCIPALI POTERI DI INDAGINE, VERIFICA E CONTROLLO

Trattando della polizia giudiziaria e delle sue funzioni nel campo delle indagini penali, si è già fatto cenno a taluni dei principali strumenti d'indagine che possono da questa essere esercitati per la scoperta di reati e l'assicurazione delle fonti di prova, su delega della magistratura e, in presenza di certi presupposti, anche d'iniziativa.

Si tratta di potestà azionabili per tutte le tipologie di reato che possono avere riflessi sulla tutela degli interessi finanziari dell'UE.

A questo quadro, per quanto concerne il versante delle **entrate del bilancio unionale**, va aggiunta la tutela rafforzata prevista dall'ordinamento nazionale per le violazioni finanziarie costituenti reato, fra cui rientra il **contrabbando**, tipico reato lesivo anche delle **Risorse Proprie UE**.

In merito, **l'art. 33 della Legge 7 gennaio 1929, n. 4,** dispone che oltre a quanto stabilito dal Codice di Procedura Penale per gli Ufficiali della polizia giudiziaria, è data facoltà agli Ufficiali della **polizia tributaria** – individuati nel precedente art. 30 negli Ufficiali, Ispettori e Sovrintendenti della Guardia di Finanza - di procedere a perquisizione domiciliare, qualora abbiano notizia o fondato sospetto di violazione delle leggi finanziarie costituenti reato.

Relativamente alle violazioni finanziarie che, invece, rilevano solo sul piano amministrativo, viene in considerazione il complesso quadro normativo che l'ordinamento nazionale appresta in materia di accertamento dell'**Imposta sul Valore Aggiunto** e che riverbera i suoi effetti, essendo una quota del tributo prevista come risorsa propria UE, anche sulla tutela degli interessi finanziari di questa.

In sintesi, gli artt. 51, 52 e 63 del D.P.R. n. 633 del 1973 prevedono che i **funzionari dell'Agenzia delle Entrate** e la **Guardia di Finanza**, possono, ai fini dell'accertamento dell'imposta e per la repressione dell'evasione e delle altre violazioni in materia, eseguire accessi, ispezioni e ricerche presso locali destinati all'esercizio di attività commerciali, agricole, artistiche o professionali, in quelli utilizzati da enti non commerciali, nonché, in presenza di gravi indizi di violazione e con il nulla osta dell'Autorità giudiziaria, anche presso locali adibiti ad abitazione privata.

Inoltre, possono invitare i soggetti sottoposti a controllo presso i propri uffici per esibire documenti o fornire informazioni e inviare agli stessi questionari ed inviti ed inoltre, sulla base di una articolata procedura autorizzatoria e in presenza di determinate condizioni, possono procedere anche ad indagini sui conti bancari e gli altri rapporti finanziari dei soggetti sospettati di condotte illecite, acquisendo la relativa documentazione e accedendo preventivamente all'Archivio dei rapporti finanziari cui si è in precedenza accennato.

Analoghi poteri di inoltro di inviti e questionari, di richiesta a banche e operatori finanziari e di accesso presso luoghi di esercizio di attività produttive e commerciali, sono previsti per i **funzionari doganali** dagli artt. 40, 41 e 42 del **D.Lgs 26 settembre 2024, n. 141**, in caso di revisione dell'accertamento doganale.

Ai funzionari doganali sono, inoltre, riconosciuti poteri di controllo allo sdoganamento tali da consentire di effettuare tutti gli approfondimenti necessari atti ad assicurare il rispetto della normativa vigente per gli aspetti tributari e extratributari.

A tal fine, i funzionari doganali si avvalgono dei poteri di cui agli artt. 15, 46, 188 e seg. del Codice Doganale Unico – CDU (approvato con Regolamento n. 952/2013), art. 238 e seg. del Regolamento di Esecuzione (approvato con Regolamento n. 2447/2015), artt. 31 - 35 della Legge n. 4 del 1929, art. 42 del D.Lgs n. 141 del 2024, nonché da altre fonti che attribuiscono ulteriori specifici poteri.

In particolare, l'art. 46 del CDU, in tema di Gestione del rischio e controlli doganali, prevede testualmente che: "Le autorità doganali possono effettuare qualsiasi controllo doganale che ritengono necessario. Tali controlli doganali possono consistere, in particolare, nella visita delle merci, nel prelievo di campioni, nella verifica dell'accuratezza e della completezza delle informazioni fornite in dichiarazioni o notifiche e dell'esistenza, dell'autenticità, dell'accuratezza e della validità di documenti, nell'esame della contabilità degli operatori economici e di altre scritture, nel controllo (...omissis..)" e l'art. 15 del CDU consente agli uffici di richiedere "tutta la documentazione e le informazioni prescritte, nella forma appropriata, nonché tutta l'assistenza necessaria ai fini dell'espletamento di tali formalità o controlli".

Le disposizioni in materia di IVA, dianzi richiamate, assumono particolare importanza anche per il controllo, in via amministrativa, delle **spese a carico del bilancio UE**, allorquando l'organo di controllo procedente sia la **Guardia di Finanza**.

Infatti, l'art. 2 del citato D.Lgs n. 68 del 2001, al comma 4, dispone che "ferme restando le norme del codice di procedura penale e delle altre leggi vigenti, i militari del Corpo, nell'espletamento dei compiti di cui al comma 2, si avvalgono delle facoltà e dei poteri previsti dagli 51 e 52 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, e successive modificazioni".

Ne consegue che la Guardia di Finanza, anche per le finalità di prevenzione e repressione delle violazioni in materia di diritti doganali, di confine e altre Risorse Proprie nonché di uscite del bilancio dell'Unione Europea, può esercitare tutte le potestà ispettive di accesso, ispezione, ricerca, invio di questionari, richieste e inviti alla stessa concessa in materia di prevenzione e repressione delle violazioni IVA.

Ulteriori poteri sono attribuiti, nell'ambito della stessa Guardia di Finanza, al Nucleo Speciale Spesa Pubblica e Repressione frodi comunitarie, per effetto della Legge 30 ottobre 2014, n. 161, che, aggiungendo all'art. 25 del D.L. n. 83/2012 il comma 1-bis, ha conferito al Nucleo Speciale, per l'effettuazione di "analisi, ispezioni e controlli sull'impiego delle risorse del bilancio dello Stato, delle regioni, degli enti locali e dell'Unione Europea", la facoltà di:

- accedere ai dati contenuti nell'Archivio dei rapporti finanziari;
- esercitare i poteri "attribuiti dalla normativa valutaria" di cui agli articoli 25, comma 1, lett. c),
 26, 28, comma 1, lettera a) e 29, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo
 1988, n. 148, ossia:
 - interpellare gli intermediari bancari e finanziari per l'acquisizione della documentazione in loro possesso sul conto dei soggetti interessati;
 - richiedere l'esibizione di documentazione contabile e di altra natura con possibilità di estrarne copia;
 - assumere dichiarazioni dalle persone sottoposte a controllo;
 - accedere presso esercizi pubblici e locali aziendali o commerciali per eseguirvi ispezioni, verifiche e ricerche nonché ricorrere alle altre potestà attribuite al personale del Corpo dalle norme tributarie;
 - delegare ai Reparti del Corpo sul territorio i predetti compiti di vigilanza sui flussi di spesa, con contestuale estensione, a tale scopo, dei poteri da ultimo richiamati.

Infine, per quanto riguarda, in via generale, l'applicazione di sanzioni amministrative (non tributarie) consistenti nel pagamento di una somma di denaro (come nel caso di quelle previste per l'indebita percezione di aiuti all'agricoltura di importo pari o inferiore a 5.000 euro o di altre erogazioni UE di importo inferiore a 3.999,96 euro), **l'art. 13 delle Legge n. 689 del 24 novembre 1981**, prevede che gli organi addetti al controllo sull'osservanza delle disposizioni per la cui violazione sono previste dette sanzioni, possono, ai fini dell'accertamento, assumere informazioni e procedere a ispezioni di cose e di luoghi diversi dalla privata dimora, a rilievi e altre operazioni tecniche, al sequestro cautelare delle cose che possono essere oggetto di confisca amministrativa.

All'accertamento delle predette violazioni, possono procedere anche gli Ufficiali e gli Agenti di polizia giudiziaria, i quali, oltre ad esercitare i poteri precedenti, possono procedere a perquisizione su autorizzazione dell'Autorità Giudiziaria.

3. LA PROCURA EUROPEA IN ITALIA

Il **D.Lgs 2 febbraio 2021, n. 9**, ha adeguato l'ordinamento nazionale alle disposizioni del Regolamento n. 2017/1939.

In Italia, sono previsti 20 PED ripartiti in uffici territoriali.

Posto che, come si è in precedenza accennato, la Direttiva PIF non contiene una elencazione di specifiche condotte criminose, per titoli di reato, ma fornisce una definizione generale di "frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione" in relazione a categorie di entrate e spese del bilancio europeo, le fattispecie che rientrano nella competenza della Procura Europea sono individuabili in quelle che, nell'ordinamento nazionale, sono applicabili alle stesse categorie di entrate e spese, tenendo

conto delle regole che emergono dal Regolamento istitutivo dell'Ufficio, dalla Direttiva PIF e dalla relativa relazione illustrativa.

Da questa prospettiva, possono ritenersi rientranti nella competenza della Procura Europea:

- i delitti contro la Pubblica Amministrazione presenti nel Titolo II del codice penale (delitti di peculato, malversazione, indebita percezione di erogazioni pubbliche, concussione, tutte le ipotesi di corruzione, istigazione alla corruzione, indizione indebita, abuso d'ufficio, corruzione internazionale, turbata libertà degli incanti, frode in pubbliche forniture), nonché delitti contro il patrimonio previsti dal codice penale o da leggi speciali (truffa aggravata, anche per il conseguimento di erogazioni pubbliche, frode informatica, malversazione di finanziamenti europei nel settore agricolo) aventi ad oggetto fondi provenienti dall'Unione che siano non inferiori a 10.000 euro (a meno che il caso abbia ripercussioni a livello dell'Unione che richiedano una indagine dell'EPPO, oppure possano essere sospettati di aver commesso il reato funzionari o altri agenti dell'Unione, ovvero membri di Istituzioni dell'Unione);
- i delitti tributari nel settore dell'IVA, qualora la condotta sia commessa in due o più Stati con un danno di almeno 10 milioni di euro; è in ogni caso esclusa ogni competenza per i reati in materia di imposte dirette nazionali;
- i delitti di contrabbando previsti dal D.Lgs 26 settembre 2024, n. 141. Al riguardo, tenuto conto che quello di contrabbando è un reato plurioffensivo contro l'UE per i dazi doganali, contro lo Stato membro per le accise e le altre imposizioni e per evasione di IVA d'importo inferiore a 10 milioni di euro se è maggiore il danno all'UE procede EPPO, mentre se è maggiore quello allo Stato membro procede l'A.G. nazionale, a meno che vi sia il consenso dell'Autorità nazionale competente affinché proceda EPPO oppure se questo è in posizione migliore per svolgere le indagini o esercitare l'azione penale;
- i delitti di riciclaggio, se il denaro ed i beni oggetto di questo provengono interamente dai delitti di competenza dell'EPPO;
- in caso di provenienza in parte da delitti di competenza EPPO, in parte da altri delitti, EPPO è competente, se la pena prevista per il delitto presupposto di sua competenza è maggiore di quella degli altri delitti di competenza della A.G. nazionale, se i beni provenienti dai reati di competenza EPPO hanno maggior valore degli altri, oppure se le indagini hanno ripercussioni ed impatto a livello dell'UE;
- i reati di partecipazione a un'organizzazione criminale, quando l'attività dell'organizzazione sia incentrata sulla commissione delle condotte sopra descritte;
- tutti gli altri reati "indissolubilmente connessi" ai precedenti;
- le fattispecie di istigazione, favoreggiamento, concorso e tentativo, se collegate ai reati precedenti;
- le condotte sanzionate dal D.Lgs 8 giugno 2001, n. 231, in tema di responsabilità delle persone giuridiche derivante da reato, se quest'ultimo ricade nella competenza della Procura Europea.

Le incombenze amministrative e di carattere processuale non legate alla cognizione penale rimangono in carico alle Procure nazionali, per cui restano fuori dal perimetro dell'EPPO le richieste di applicazione di misure di prevenzione, la gestione dell'archivio intercettazioni, dei certificati di carichi pendenti e del casellario giudiziale.

Sul piano procedurale, l'art. 14 del citato D.Lgs n. 9/2021 prevede la contestuale trasmissione al Procuratore Europeo Delegato e al Pubblico Ministero nazionale di tutte le comunicazioni di cui all'art. 347 c.p.p., delle denunce, delle querele, degli esposti e degli ulteriori atti comunque denominati in relazione a reati per i quali la Procura Europea potrebbe esercitare la propria competenza.

Nell'attesa della decisione da parte dell'EPPO sull'esercizio del diritto di avocazione, che deve avvenire nel più breve tempo possibile e, comunque, entro un termine perentorio dal ricevimento delle informazioni, l'Autorità Giudiziaria nazionale deve limitarsi a disporre l'annotazione della notizia di reato in un apposito registro elettronico; viene inoltre rimesso alla medesima Autorità, in assenza di intervento da parte della Procura Europea, il compimento degli adempimenti di cui all'articolo 335, comma 1, c.p.p., quando sia necessario compiere atti urgenti o vi sia motivo di ritenere che un ritardo nell'avvio delle indagini possa comprometterne l'esito.

La Procura Europea può, quindi, autonomamente decidere se avviare o avocare un procedimento penale che abbia ad oggetto materie di sua competenza. Nondimeno, nel caso si astenga dall'intervenire, l'esercizio dell'azione penale e, dunque, la sua obbligatorietà, restano garantiti dall'Autorità Giudiziaria nazionale.

Il Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione è chiamato a decidere nei casi di contrasto di competenza tra Procura Europea e Procure nazionali.

Sulla base dei dati contenuti nel Report 2023, presentato a marzo 2024 dall'Ufficio del Procuratore Europeo, l'assegnazione dei Procuratori Delegati e dei relativi assistenti nell'ambito dei Paesi membri che hanno aderito alla cooperazione rafforzata in materia è riportata nelle tabelle che seguono.

Tabella 6. Procuratori Europei delegati nominati in ogni Paese membro aderente alla cooperazione rafforzata

PAESI	EUROPEAN DELEGATED PROSECUTORS (PED)/ PROCURATORI EUROPEI DELEGATI
ROMANIA	20
GERMANIA	19
ITALIA	17
BULGARIA	10
REPUBBLICA CECA	10
GRECIA	7
SPAGNA	7
CROAZIA	6
FRANCIA	6
PORTOGALLO	6
SLOVACCHIA	6
LETTONIA	4
LITUANIA	4
ESTONIA	3
AUSTRIA	2
BELGIO	2
FINLANDIA	2
LUSSEMBURGO	2
MALTA	2
OLANDA	2
SLOVENIA	2
CIPRO	1

Fonte: Relazione annuale della Procura europea 2023

Tabella 7. Assistenti dei Procuratori Europei delegati nominati in ogni Paese membro aderente alla cooperazione rafforzata

PAESI	NATIONAL EUROPEAN DELEGATED PROSECUTORS
	ASSISTENATS/ASSISTENTI PROCURATORE DELEGATI
ITALIA	50
BULGARIA	20
ROMANIA	12
CROAZIA	11
SPAGNA	9
GERMANIA	8
FRANCIA	7
LETTONIA	6
GRECIA	5
OLANDA	5
PORTOGALLO	4
BELGIO	3
REPUBBLICA CECA	3
LITUANIA	3
SLOVENIA	3
AUSTRIA	2
ESTONIA	2
LUSSEMBURGO	2
SLOVACCHIA	2
MALTA	1
CIPRO	0
FINLANDIA	0

Fonte: Relazione annuale della Procura europea 2023

4. LA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE DI POLIZIA

Nello sviluppo delle attività di cooperazione internazionale di polizia (e connesso scambio informativo) in ambito europeo e/o extraeuropeo, i delineati ambiti potestativi attribuiti alle Forze di Polizia italiane sono supportati dalla **Direzione Centrale della Polizia Criminale** del Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno, per il tramite del **Servizio per la Cooperazione Internazionale di Polizia** (SCIP), organo a composizione interforze istituito con Decreto del 25 ottobre 2000 del Ministro dell'Interno emanato di concerto con il Ministro del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica.

Lo SCIP, in base alle più recenti previsioni, contemplate dell'art. 63 del decreto del Ministro dell'Interno e del Ministro dell'Economia e delle Finanze del **6 febbraio 2020**, in dettaglio:

"cura, agevola e indirizza, anche attraverso i previsti canali di collegamento, lo scambio informativo ed operativo in materia di cooperazione di polizia in ambito europeo ed internazionale" operando, per le predette finalità "in raccordo con le altre articolazioni del Dipartimento di Pubblica Sicurezza di volta in volta competenti, nonché con gli organi dei Comandi Generali

dell'Arma dei Carabinieri e del Corpo della Guardia di Finanza, competenti a sviluppare attività nel contesto europeo o internazionale".

Al riguardo, "Le articolazioni degli Uffici, delle Direzioni Centrali e della Direzione Investigativa Antimafia, i Reparti dei Comandi Generali dell'Arma dei Carabinieri e del Corpo della Guardia di Finanza, nonché gli Uffici periferici delle Forze di polizia, secondo le rispettive procedure, fanno riferimento al Servizio per la Cooperazione Internazionale di Polizia per ogni esigenza di carattere tecnico-operativa e si coordinano con esso per ogni correlata necessità attinente alla cooperazione europea e internazionale di polizia. Il Servizio per la cooperazione internazionale di polizia, a sua volta, provvede a comunicare agli Uffici e Reparti ogni evidenza di specifico interesse e competenza, emersa dai Fori di cooperazione cui il Servizio partecipa";

- "assicura, altresì, al Servizio Relazioni internazionali dell'Ufficio per il Coordinamento e la pianificazione delle Forze di polizia" del Dipartimento di Pubblica Sicurezza "contributi valutativi
 e propositivi per la negoziazione e la stipula di accordi internazionali nei settori di specifica
 competenza";
- "svolge le funzioni di **Ufficio Centrale Nazionale Interpol**, **Unità Nazionale Europol** e **Ufficio S.I.Re.N.E.**".

In particolare, tramite la 4ª Divisione - Unità Nazionale Europol (prevista dall'art. 7 del Regolamento n. 2016/794 del Parlamento Europeo e del Consiglio istitutivo dell'Agenzia dell'Unione Europea per la cooperazione nell'attività di contrasto-Europol) - organo, previsto per tutti gli Stati membri, di collegamento tra le "Autorità competenti" nazionali (per l'Italia individuate nelle tre Forze di polizia) e l'Agenzia Europol - lo SCIP gestisce, sul **canale SIENA** (la piattaforma "Secure Information Exchange Network Application-SIENA", alla quale hanno accesso tutti gli Stati Membri e partner operativi di Europol, è gestita da tale Agenzia e consente lo scambio sicuro di informazioni), l'intero **flusso informativo nazionale** scambiato tra le Forze di polizia con gli Stati Membri e Europol nonché con i partner con i quali quest'ultima abbia sottoscritto accordi operativi (tra i quali si citano, in maniera non esaustiva, i Paesi Terzi, le Istituzioni Europee – quali Eurojust e EPPO - nonché Organizzazioni internazionali – tra le quali Interpol).

Rispetto a tale assetto regolamentare, per quanto attiene agli illeciti oggetto della presente relazione, occorre evidenziare che, nel mandato dell'Agenzia Europol è ricompreso il potenziamento dell'azione delle Autorità competenti degli Stati membri (e la loro reciproca cooperazione) nella prevenzione e nella lotta contro forme di criminalità grave che ledono un interesse comune oggetto di una politica dell'Unione (indicate nell'Allegato I del Regolamento) e tra queste vengono a ricomprendersi gli illeciti in danno degli interessi finanziari dell'UE, la corruzione, il riciclaggio e, in generale, le frodi (includendo anche quelle di natura tributaria).

Per tale ambito, l'Agenzia nel 2020 ha costituito presso di sé, a favore degli Stati Membri e dell'EPPO, il Centro Europeo di Contrasto sui Crimini Economico Finanziari (*European Financial and Economic Crime Centre* – EFECC), entità che peraltro, attraverso un dedicato *Analysis Project*, supporta il *network* di cooperazione degli Uffici nazionali per il recupero dei beni e di *Asset Recovery office* (ARO) di cui alla Decisione 2007/845/GAI del Consiglio dell'Unione europea del 6 dicembre 2007.

Lo SCIP, supporta le Forze di polizia nelle attività di recupero di beni all'estero sia attraverso l'Ufficio ARO italiano, inquadrato nella 5^a Divisione, che, per ambiti extraeuropei attraverso il canale Interpol, di cui costituisce, come anzidetto, l'**Ufficio Centrale Nazionale.**

5. I PRESIDI ANTIRICICLAGGIO

a. Note introduttive

Con riguardo alle attività preventive/investigative di tipo economico – finanziario e, quindi, anche a quelle di contrasto degli illeciti lesivi degli interessi finanziari dell'UE, un ruolo determinante è rivestito dal sistema nazionale di prevenzione dell'uso dell'apparato finanziario per finalità di riciclaggio.

Il riciclaggio attinge a una serie più o meno estesa di **reati presupposto** e si riverbera, a valle, in complesse operazioni di **"ripulitura"** attraverso molteplici e articolati passaggi (nelle destinazioni, nazionali o transfrontaliere, delle disponibilità, nella titolarità giuridica, nella natura delle disponibilità).

Traendo il riciclaggio vantaggio anche dal disallineamento esistente tra i diversi presidi nazionali e dalla diversa intensità/natura dei controlli esperiti nei vari Paesi, è auspicabile giungere ad un appianamento delle asimmetrie normative esistenti mediante adozione di regole uniformi e armonizzate e allo sviluppo di forme di coordinamento tra i presidi e i controlli nazionali.

La consapevolezza di tali necessità è alla base del ruolo svolto da Organismi internazionali ed europei nella configurazione di nuovi sistemi di prevenzione e di contrasto armonizzati ed efficaci.

b. Il sistema antiriciclaggio in Europa

La legislazione antiriciclaggio UE ha mosso i primi passi negli anni '90, approvando, nel tempo, una serie di Regolamenti e Direttive che hanno determinato le basi per la formulazione di una concreta idea di riciclaggio inteso come qualificazione di una ipotetica fattispecie giuridica che, nonostante risultasse carente di una diretta rilevanza penale e fosse stata sviluppata principalmente quale presupposto per l'applicazione delle misure preventive, ha fortemente agevolato il processo di armonizzazione delle molteplici fattispecie incriminatrici esistenti a livello UE.

Il corpo normativo principale a livello UE è rappresentato dalle seguenti Direttive:

- la prima Direttiva Antiriciclaggio (91/308/CEE del 10 giugno 1991) è stata focalizzata sulla prevenzione dell'uso del sistema finanziario ai fini del riciclaggio di denaro e la regolamentazione dell'illecito ruota attorno a due nozioni: quella di "riciclaggio", relativa alle condotte, e quella di "attività criminosa" relativa all'ambito dei reati presupposto;
- la seconda Direttiva Antiriciclaggio (2001/97/CE del 4 dicembre 2001), amplia considerevolmente il "catalogo" delle fattispecie presupposto, integrando, nell'art. 1, la definizione di "attività criminosa". La tecnica normativa impiegata per estendere l'intervento di armonizzazione si basa sia sul riferimento a fattispecie specifiche, sia sul rinvio a categorie generali di illeciti non "nominati";
- la terza Direttiva Antiriciclaggio (2005/60/CE del 26 ottobre 2005) amplia l'area dei reati presupposto includendovi altre attività criminose e le condotte di finanziamento del terrorismo;
- la quarta Direttiva Antiriciclaggio (UE 2015/849 del 20 maggio 2015), quanto alla definizione di "attività criminosa", all'art. 3, punto 4., aggiunge alle categorie di reati presupposto già previste i "reati fiscali" connessi alle imposte dirette e indirette, andando così ad inglobare nel perimetro del riciclaggio anche la materia fiscale e, inoltre, rafforza il sistema di prevenzione degli Stati membri, sulla base delle indicazioni internazionali andando a valorizzare un approccio basato sul rischio (Risk Based Approach);
- la quinta Direttiva Antiriciclaggio (UE 2018/843 del 30 maggio 2018) amplia la platea di soggetti obbligati e pone regole più severe per l'adeguata verifica della clientela (estendendo le misure della titolarità effettiva e rafforzando i poteri delle Financial intelligence Unit).

Il 20 luglio 2021 la Commissione ha presentato il c.d. "AML Package" costituito da quattro proposte legislative riguardanti tre Regolamenti e una sesta Direttiva contro il riciclaggio di denaro.

L'obiettivo principale dell'AML package è quello di espandere la lista dei soggetti obbligati al rispetto della normativa antiriciclaggio includendovi, tra gli altri, tutti i fornitori di servizi per le cripto-attività, così come definiti dal cd. Regolamento MiCA (Regolamento n. 2023/1114 sui mercati delle cripto-attività), ovvero coloro che forniscono servizi professionali riguardanti le cripto attività.

Questi soggetti saranno tenuti a rispettare le norme antiriciclaggio e a segnalare tempestivamente operazioni sospette alle competenti autorità di vigilanza.

Il 18 gennaio 2024, dopo mesi di negoziazioni, il Parlamento Europeo e il Consiglio hanno annunciato di aver raggiunto un accordo provvisorio sull'*AML package*.

Le parti principali dell'accordo includono la sesta Direttiva antiriciclaggio e il Regolamento europeo denominato "codice unico"; in particolare:

- la sesta Direttiva mira a migliorare l'organizzazione dei sistemi antiriciclaggio degli Stati membri, mentre il Codice Unico antiriciclaggio si propone di armonizzare in modo completo le norme antiriciclaggio in tutta l'UE, eliminando le criticità che potrebbero essere sfruttate dai criminali per il riciclaggio di denaro sporco o il finanziamento del terrorismo;
- si è deciso di espandere il campo di applicazione delle normative europee includendo nuovi soggetti obbligati, a partire dai fornitori di servizi per le cripto-valute: tutti i fornitori di servizi in parola dovranno eseguire una *due diligence* sui loro clienti, verificare fatti e informazioni e segnalare attività sospette in caso di transazioni superiori a 1000 euro;
- il Codice Unico stabilisce un limite massimo europeo di 10.000 euro per i pagamenti in contanti al fine di rendere più difficile il riciclaggio di denaro sporco da parte delle organizzazioni criminali e di rendere più trasparenti le regole sulla titolarità effettiva;
- secondo il testo provvisorio della sesta direttiva antiriciclaggio, le UIF avranno accesso immediato e diretto a una rilevante mole di informazioni, a partire da quelle finanziarie;
- l'AML package, insieme all'accordo provvisorio, prevede anche l'istituzione di un'Autorità Europea Antiriciclaggio "Anti-Money Laundering Authority" (AMLA) come Agenzia europea competente per svolgere nuove attività antiriciclaggio a livello sovranazionale.

L'AMLA, che avrà sede a Francoforte e sarà pienamente operativa a partire dal 2026, coordinerà le autorità di vigilanza nazionali e avrà il compito di supervisionare direttamente alcuni soggetti obbligati in determinati casi, inclusi i fornitori di servizi per le cripto-attività considerati ad alto rischio o operanti a livello transfrontaliero, al fine di contribuire all'armonizzazione e all'organizzazione delle attività di supervisione e in vari settori economici, oltre a coordinare le Unità di Informazione Finanziaria dei vari Stati membri.

Da ultimo, si evidenzia che il 24 aprile 2024 il Parlamento Europeo e il 30 maggio il Consiglio dell'Unione Europea hanno approvato, in via definitiva, l'AML package, successivamente pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell'UE del 19 giugno 2024.

Il "pacchetto", quindi, comprende i **Regolamenti (UE) n. 2024/1624** (Regolamento Antiriciclaggio) e n. 2024/1620 (Regolamento AMLA), nonché la **Direttiva (UE) n. 2024/1640**.

Il Regolamento antiriciclaggio sarà applicato a decorrere dal 10 luglio 2027, fatta eccezione per le disposizioni relative ai nuovi soggetti obbligati che si applicheranno dal 10 luglio 2029, mentre quelli concernente l'AMLA si applicherà dal 1° luglio 2025.

La sesta Direttiva antiriciclaggio dovrà essere recepita dagli Stati entro il 10 luglio 2027, ad eccezione delle disposizioni in tema di registro dei titolari effettivi e di punto di accesso unico alle informazioni sui beni immobili, da recepire rispettivamente entro il 10 luglio 2026 e il 10 luglio 2029.

c. Il contrasto al riciclaggio nell'ordinamento nazionale

L'ordinamento italiano in materia, rappresentato principalmente dal **Decreto Legislativo n. 231** del 21 novembre 2007 (e successive modifiche) e dal Decreto Legislativo n. 109 del 22 giugno 2007 per quanto riguarda il contrasto al finanziamento del terrorismo, è stato plasmato e si è evoluto nel tempo in linea con gli standard internazionali e le Direttive europee in materia (in particolare 3°, 4° e 5°).

La richiamata normativa di base è stata **aggiornata**, più di recente, con il **D.Lgs n. 125 del 4 otto-bre 2019** (in attuazione della V Direttiva antiriciclaggio UE 2018/843, che tra l'altro ha introdotto apposite misure per prevenire il riciclaggio connesso all'impiego di valute virtuali) e ulteriori modifiche sono state apportate con il Decreto-Legge n. 124 del 26 ottobre 2019, convertito nella **Legge 157 del 19 dicembre 2019** (che ha riguardato il regime dell'utilizzo del contante) e con il Decreto-Legge 30 dicembre 2021, n. 228, convertito con modificazioni dalla **Legge 25 febbraio 2022, n. 15** (che ha apportato modifiche in materia di identificazione a distanza, di tutela della riservatezza delle informazioni antiriciclaggio e di limiti all'utilizzo del contante).

Il D.Lgs n. 231/2007, in linea con la normativa unionale, si basa essenzialmente su tre pilastri:

- conoscenza della clientela/titolare effettivo e adeguata verifica (art. 17 e seguenti).
 - La conoscenza del cliente rappresenta un tema essenziale della normativa nazionale ed europea e un'adeguata verifica della clientela configura un valido strumento per il contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo;
- registrazione e conservazione delle informazioni (art. 31 e seguenti);
- segnalazione delle operazioni sospette (art. 35 e seguenti).

Le nuove disposizioni normative prevedono poi un più accurato censimento delle informazioni sulla clientela ed introducono il concetto di approccio "basato sul rischio" in funzione della "sensibilità" dei clienti, commisurando gli obblighi di adeguata verifica della clientela al rischio associato al tipo di cliente.

La prevenzione del riciclaggio si basa sulla collaborazione "attiva" tra operatori, autorità e organi investigativi, con un approccio essenzialmente basato **sul rischio** (*risk based approach*) e che prevede una valutazione triennale condotta dal Comitato di sicurezza finanziaria, con contributi da parte della Unità d'Informazione Finanziaria presso la Banca d'Italia e di altre autorità per identificare i settori più esposti al rischio.

Gli operatori di cui all'art. 3 – i cc.dd. "soggetti obbligati", che nel tempo si sono ampliati, andando ad includere intermediari finanziari, professionisti, operatori non finanziari (come gallerie d'arte e aziende di recupero crediti) e recentemente anche fornitori di servizi relativi a valute virtuali e portafogli digitali, nonché operatori nel settore del gioco d'azzardo e dei compro-oro - devono adempiere a molteplici obblighi, tra i quali, come già anticipato, spiccano quelli dell'adeguata verifica della clientela e d'inserimento nel circuito antiriciclaggio della segnalazione di operazioni sospette, nel momento in cui - senza ritardo - sanno, sospettano o hanno motivi ragionevoli per sospettare che siano in corso o che siano state compiute o tentate operazioni di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo o che comunque i fondi, indipendentemente dalla loro entità, provengano da attività criminosa.

Anche se la **Pubblica Amministrazione** non è formalmente inclusa tra l'elenco dei soggetti obbligati di cui all'art. 3, alcuni uffici, competenti allo svolgimento di compiti di amministrazione attiva o di controllo, ai sensi dell'art. 10, comma 1, hanno precisi doveri di **comunicazione di operazioni sospette** alla UIF.

In linea con gli orientamenti sovranazionali, sono state inoltre introdotte nel nostro ordinamento misure per aumentare la trasparenza della titolarità effettiva delle entità giuridiche, come un registro centralizzato dei titolari effettivi, nonché misure di prevenzione che includono restrizioni sull'uso del contante e titoli al portatore e l'obbligo di canalizzare le transazioni attraverso intermediari vigilati.

Il Decreto Legislativo n. 231/2007 stabilisce poi anche l'architettura istituzionale per la prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, promuovendo la cooperazione tra Autorità a livello nazionale e internazionale.

Il **Ministero dell'Economia e delle Finanze** ha il compito di supervisionare tutto il sistema, promuovendo la collaborazione tra varie entità, inclusa l'Unità d'Informazione Finanziaria, le Autorità di Vigilanza Settoriale, gli Ordini Professionali e le Forze dell'Ordine, nonché tra settore pubblico e privato.

Il Ministero gestisce anche i rapporti con le Istituzioni europee e internazionali, sovrintende alle restrizioni sull'uso del denaro contante e ha il potere di infliggere sanzioni, acquisendo informazioni utili attraverso ispezioni proprie e da soggetti obbligati.

Il **Comitato di Sicurezza Finanziaria**, **presso lo stesso Ministero**, elabora l'analisi dei rischi e le strategie per contrastare il finanziamento del terrorismo, con poteri specifici in questo settore.

L'Unità d'Informazione Finanziaria – UIF - collocata presso la Banca d'Italia, gioca un ruolo chiave nella raccolta e nell'analisi finanziaria delle segnalazioni di operazioni sospette, collaborando con le Autorità investigative competenti.

Effettua analisi finanziarie standardizzate, approfondite e strategiche per individuare tendenze e vulnerabilità sistemiche, utilizzando una vasta gamma di fonti informative.

La UIF emana, inoltre, istruzioni riguardanti i dati e le informazioni da includere nelle segnalazioni di operazioni sospette, la tempistica e le modalità di tutela della riservatezza del segnalante.

In aggiunta, emana indicatori di anomalia e diffonde modelli rappresentativi di comportamenti sospetti per agevolare i soggetti obbligati nell'individuazione di operazioni sospette e il loro inserimento all'interno del circuito antiriciclaggio.

La UIF interviene poi negli scambi informativi internazionali con le corrispondenti FIU estere, utilizzando canali dedicati (circuito FIU-NET) e stipulando protocolli quando necessario.

Dispone anche di poteri ispettivi per verificare il rispetto degli obblighi di segnalazione e acquisire informazioni specifiche.

Gli **Organismi di autoregolamentazione**, rappresentanti delle categorie professionali, promuovono l'osservanza degli obblighi antiriciclaggio tra i **professionisti**, elaborando regole tecniche e applicando sanzioni disciplinari in caso di violazioni gravi.

Il D.Lgs n. 231/2007, come modificato dal D.Lgs n. 190/2017, ha ulteriormente valorizzato le reti interistituzionali su cui si fonda il sistema nazionale antiriciclaggio, coinvolgendo anche la **Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo (DNAA)**, in misura ben più rilevante rispetto al passato, negli scambi di flussi informativi, nelle attività di confronto dei dati, nella collaborazione operativa.

La Direzione Investigativa Antimafia (DIA) e il Nucleo Speciale di Polizia Valutaria della Guardia di Finanza (NSPV) svolgono approfondimenti pre-investigativi sulle segnalazioni di operazioni sospette trasmesse dalla UIF in modo strutturato, telematico e sicuro attraverso il portale internet INFOSTAT-UIF verso, rispettivamente, il sistema ELIOS (in uso alla DIA) e SIVA2 (in uso alla Guardia di Finanza), collaborando strettamente con tali Istituzioni.

Il Nucleo Speciale della Guardia di Finanza controlla anche il rispetto degli obblighi antiriciclaggio da parte dei soggetti non vigilati e può collaborare con la UIF su richiesta.

Inoltre, la normativa promuove la collaborazione nazionale tra le Autorità coinvolte nella prevenzione e contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo, facilitando lo scambio di informazioni utili per prevenire tali attività illecite.

La UIF ha istituito un apposito portale per gli scambi informativi e gli organi investigativi, garantendo riservatezza e sicurezza. Gli scambi informativi tra la UIF e le FIU estere consentono la tracciabilità dei flussi finanziari transnazionali illeciti e agevolano la cooperazione giudiziaria internazionale.

In conclusione, con riferimento al **sistema sanzionatorio per l'osservanza degli obblighi anti- riciclaggio** si evidenzia che lo stesso, nel corso degli anni, è stato ampiamente modificato per adeguarsi alle previsioni comunitarie, adottando **misure effettive**, **proporzionate e dissuasive**.

Le sanzioni penali si applicano solo in caso di gravi condotte, come frode o falsificazione e violazioni del divieto di comunicare segnalazioni di operazioni sospette.

Le sanzioni amministrative, invece, riguardano sia violazioni gravi, ripetute o sistematiche sia quelle meno gravi, con importi diversi in base alla gravità della violazione.

Il sistema sanzionatorio include anche la responsabilità degli esponenti aziendali e la possibilità di interdizione dall'attività; pure il personale delle banche e delle società fiduciarie può essere ritenuto responsabile per omissioni nella segnalazione di operazioni sospette.

E. SANZIONI E RECUPERI IN MATERIA DI FRODI

1. INTRODUZIONE

Da tempo la legislazione italiana ha apprestato un efficace e articolato quadro sanzionatorio di carattere sia penale, sia amministrativo, contro i responsabili di frodi e irregolarità ai danni degli interessi finanziari dell'UE, tanto sul fronte delle uscite, quanto su quello delle entrate, corredato da un sistema di aggressione ai patrimoni illecitamente accumulati dagli stessi che può supportare anche il recupero delle risorse finanziarie dell'UE indebitamente acquisite.

Con il **D.Lgs n. 75 del 14 luglio 2020** è stata recepita in via definitiva la Direttiva PIF del 2017, completando il percorso di armonizzazione delle misure previste in materia, iniziato con la ratifica ed esecuzione, mediante la Legge 29 settembre 2000, n. 300, della Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari della Comunità Europea del 26 luglio 1995.

Il menzionato D.Lgs non è intervenuto introducendo nuove fattispecie illecite, bensì operando modifiche sotto il profilo sanzionatorio, oltre a integrazioni e precisazioni di fattispecie già esistenti nel nostro ordinamento, già in gran parte allineato a quanto richiesto dalla Direttiva.

2. LE SANZIONI IN MATERIA DI USCITE DEL BILANCIO UE

Nel settore delle spese e, quindi, dei finanziamenti europei, è vigente un articolato quadro di sanzioni penali, oggetto nel tempo di ripetute modifiche e integrazioni, ad opera, tra l'altro, del citato D.Lgs n. 75 del 2020 e, da ultimo, della Legge n. 25 del 28 marzo 2022.

La prima fattispecie che viene in considerazione è l'art. **640 (Truffa), comma 2, del codice penale**, che punisce in forma aggravata, con la reclusione da uno a cinque anni e la multa da 309 a 1.549 euro, la condotta, prevista al comma 1, di chiunque, con artifici o raggiri, inducendo taluno in errore, procura a sé o ad altri un ingiusto profitto con altrui danno, ove il fatto sia commesso in danno dello Stato o di un altro ente pubblico o dell'Unione Europea.

L'art. **640 bis del codice penale (Truffa aggravata per il conseguimento delle erogazioni pubbliche)**, contempla invece la reclusione da due a sette anni se il fatto previsto dall'art. 640, di cui rappresenta una ulteriore aggravante, riguarda, in maniera specifica, contributi, finanziamenti, mutui agevolati ovvero altre erogazioni dello stesso tipo.

Altra fattispecie di reato è contenuta nell'art. **316 bis c.p. (Malversazione di erogazioni pubbliche)**, che punisce con la reclusione da sei mesi a quattro anni chi, estraneo alla Pubblica Amministrazione, avendo ottenuto dallo Stato o da altro ente pubblico o dall'Unione Europea, contributi, sovvenzioni, finanziamenti, mutui agevolati o altre erogazioni dello stesso tipo, comunque denominate, destinati alla realizzazione di una o più finalità, non li impiega per le finalità previste.

Questa figura delittuosa presuppone che le provvidenze finanziarie siano state legittimamente acquisite e solo successivamente siano state distolte dallo scopo per cui erano state erogate e questo anche con riferimento a finanziamenti già ottenuti da tempo e pure se in parte destinati alle finalità previste.

Parzialmente assimilabile al reato di cui all'art. 640 bis, è quello previsto dall'art. 316 ter c.p., introdotto dalla Legge n. 300 del 2000 e poi modificato dal D.Lgs n. 75 del 2020 e dalla Legge n. 25 del 2022, rubricato "Indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato", che punisce con la reclusione da sei mesi a tre anni - salvo che il fatto integri il 640 bis - chi, mediante l'utilizzo o la presentazione di dichiarazioni o di documenti falsi o attestanti cose non vere, ovvero mediante l'omissione di informazioni dovute, consegue indebitamente per sé o per altri contributi, sovvenzioni, finanziamenti, mutui agevolati o altre erogazioni dello stesso tipo, comunque denominati, concessi o erogati dallo Stato, da altri enti pubblici o dall'Unione Europea.

Se il fatto è commesso da un pubblico ufficiale o da un incaricato di pubblico servizio con abuso della sua qualità o dei suoi poteri, la pena è della reclusione da uno a quattro anni, mentre è da sei mesi a quattro anni se il fatto offende gli interessi finanziari dell'Unione Europea e il danno o il profitto sono superiori a euro 100.000.

Si tratta di una figura sussidiaria rispetto all'art. 640 bis c.p., che può configurarsi solo nei casi in cui la condotta dell'agente volta all'indebita apprensione di risorse pubbliche si esaurisca nella mera esposizione dolosa di dati o notizie non veritieri ovvero nell'omissione di informazioni dovute, senza che a questo si accompagnino elementi aggiuntivi idonei a configurare artifici o raggiri.

È poi prevista una sanzione penale specifica per la materia degli aiuti europei nel settore agricolo.

L'art. 2, comma 1, della Legge 23 dicembre 1986, n. 898 – come modificato dal D.Lgs n. 75 del 2020 - stabilisce che, ove il fatto non configuri il più grave reato previsto dall'articolo 640-bis del codice penale, chiunque, mediante l'esposizione di dati o notizie falsi, consegue indebitamente, per sé o per altri, aiuti, premi, indennità, restituzioni, contributi o altre erogazioni a carico totale o parziale del Fondo europeo agricolo di garanzia e del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni, aumentata a quattro quando il danno o il profitto siano superiori a 100.000 euro; quando la somma indebitamente percepita è pari od inferiore a 5.000 euro si applica soltanto la sanzione amministrativa prevista nei successivi articoli della Legge citata.

Agli effetti di tale disposizione e come precisa il comma 2 dello stesso articolo, alle erogazioni a carico del Fondo europeo agricolo di garanzia e del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale sono assimilate le quote nazionali previste dalla normativa UE a complemento delle somme a carico di detti Fondi, nonché le erogazioni poste a totale carico della finanza nazionale sulla base della normativa europea.

Completano il quadro sanzionatorio sul fronte delle spese, alcune penalità di carattere **amministrativo**.

La prima discende dall'art. 3 della citata Legge n. 898 del 1986, coordinato con l'art. 2 nel contenuto da ultimo modificato dal citato D.Lgs n. 75 del 2020 e consiste nel pagamento di una sanzione amministrativa pecuniaria, pari all'importo indebitamente percepito, nell'ambito di applicazione delle misure finanziate dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), quando l'importo stesso sia pari o inferiore a 5.000 euro.

Altra ipotesi di sanzione amministrativa, anche in questo caso alternativa alla sanzione penale, si ha nell'ipotesi di applicazione della fattispecie di cui al citato art. 316 ter c.p., quando – in base al comma 2 – la somma indebitamente percepita è inferiore a euro 3.999,96, con il pagamento di una somma da euro 5.164 a euro 25.822, senza, però, che questa possa superare il triplo del beneficio conseguito.

3. LE SANZIONI IN MATERIA DI ENTRATE DEL BILANCIO UE

Con riferimento al settore delle entrate del bilancio UE, vengono in considerazione le sanzioni in materia di **Risorse Proprie** e, in particolare, di evasione dei **dazi doganali** e, quindi, di **contrabbando**, nonché quelle previste per l'evasione dell'**Imposta sul valore aggiunto.**

Entrambi i comparti sono stati recentemente interessati, in Italia, da un ampio processo di revisione, sostanziale e procedurale, varato dal Governo con la **Legge n. 111 del 9 agosto 2023 di delega al Governo per la riforma fiscale,** che ha riguardato anche i profili sanzionatori.

Per quanto riguarda le **Risorse Proprie**, con il Decreto Legislativo 26 settembre 2024, n. 141, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 232 del 3 ottobre 2024, in attuazione della citata Legge delega, in data 7 agosto 2024, è stata portata a termine la **complessa opera di riforma della normativa doganale**, rivolta all'obiettivo di **riallineare la normativa nazionale a quella eurounionale**.

A tal fine la riforma abroga, da una parte, le norme del Testo Unico delle Disposizioni delle Leggi Doganali – TULD - di cui al D.P.R. n. 43 del 1973 e quelle di carattere procedurale previste dal D.Lgs n. 374 del 1990 e, dall'altra, prevede in allegato al decreto delegato un nuovo *corpus* normativo denominato "Disposizioni nazionali complementari al Codice doganale dell'Unione", nello spirito di riservare alla normativa interna solo gli ambiti che sono di competenza degli Stati membri, come quelli, ad esempio, in tema di controlli e accertamenti e sanzioni penali ed amministrative.

Con specifico riguardo a questi ultimi aspetti, la frammentaria impostazione che ha caratterizzato il TULD viene in parte superata con la previsione di due **macro-fattispecie penali** principali del reato di contrabbando (per omessa dichiarazione e per dichiarazione infedele) e con la riproposizione di alcuni illeciti già previsti nello stesso TULD, con un generale ridimensionamento dell'entità delle sanzioni base.

In particolare, l'art. 78 dell'allegato al citato D.Lgs punisce con la multa dal 100 al 200% dei diritti dovuti, qualunque forma di omessa dichiarazione con introduzione, circolazione nel territorio doganale o sottrazione alla vigilanza doganale, di merci non unionali, ovvero l'uscita dal territorio doganale di merci unionali.

L'art. 79 punisce con la stessa sanzione chiunque dichiari, in modo non corrispondente all'accertato, qualità, quantità, origine e valore delle merci, nonché ogni altro elemento occorrente per l'applicazione della tariffa doganale e per la liquidazione dei diritti.

Gli artt. da 80 a 83 prevedono poi la stessa sanzione per alcune casistiche specifiche, quali il contrabbando nel movimento delle merci marittimo, aereo e nei laghi di confine, per indebito uso di merci importate con riduzione totale o parziale dei diritti, nell'esportazione di merci ammesse a restituzione di diritti e nell'esportazione temporanea e nei regimi di uso particolare e di perfezionamento.

Per le fattispecie di base di cui agli artt. da 78 a 83, l'art. 88 prevede alcune aggravanti, vale a dire:

- l'aumento della multa fino alla metà se per commettere contrabbando vengono adoperati mezzi di trasporto appartenenti a persona estranea al reato;
- l'aggiunta alla multa della reclusione da tre a cinque anni, quando:
 - l'autore, nel commettere il reato o immediatamente dopo, nella zona di vigilanza, è sorpreso a mano armata;
 - nel commettere il reato o immediatamente dopo, nella zona di vigilanza, tre o più persone autrici di contrabbando sono sorprese insieme riunite e in condizioni tali da frapporre ostacolo agli Organi di polizia;
 - quando il fatto è commesso con altro delitto contro la fede pubblica o contro la Pubblica Amministrazione;
 - quando l'autore è associato per commettere delitti di contrabbando e il delitto commesso sia tra quelli per i quali l'associazione è stata costituita;
 - quando l'ammontare di almeno uno dei diritti di confine dovuti, distintamente considerati, è superiore a 10.000 euro;
- l'aggiunta alla multa della reclusione fino a tre anni quando l'ammontare di almeno uno dei diritti di confine dovuti, distintamente considerati, è maggiore di euro 50.000 e non superiore a euro 100.000.

Disposizioni specifiche sono previste per i casi di recidiva nel contrabbando, abitualità e professionalità, equiparazione del reato tentato a quello consumato; inoltre, nei casi di contrabbando è sempre ordinata la confisca, anche nella forma per equivalente, delle cose che utilizzate per commettere il reato, ovvero che ne costituiscono l'oggetto ovvero il prodotto o il profitto.

Box 20. Le sanzioni per il contrabbando di tabacchi

Le "Disposizioni nazionali complementari al Codice Doganale dell'Unione" prevedono anche sanzioni specifiche per il contrabbando di tabacchi lavorati, punendo con la reclusione da 2 a 5 anni chiunque introduce, vende, fa circolare, acquista o detiene a qualunque titolo nel territorio dello Stato un quantitativo di tabacco lavorato di contrabbando superiore a 15 Kg convenzionali (1 kg convenzionale, ai sensi dell'art. 39 quinquies del D.Lgs n. 504 del 1995, corrisponde a 1000 sigarette).

Fino a questo quantitativo e qualora non ricorrano le circostanze aggravanti di cui all'art. 85, si applica la sanzione amministrativa pari a 5 euro per ogni grammo convenzionale di prodotto, non inferiore in ogni caso a 5.000 euro; se i quantitativi sono non superiori a 200 grammi convenzionali, la sanzione amministrativa è in ogni caso pari a 500 euro, mentre se sono superiori a 200 e fino a 400 grammi convenzionali, la sanzione è in ogni caso pari a 1000 euro.

In merito alle aggravanti, l'art. 85 prevede un aumento di pena se i fatti sono commessi adoperando mezzi di trasporto appartenenti a persone estranee al reato, mentre prevede la multa di 25 euro per ogni grammo convenzionale di prodotto e la reclusione da 3 a 7 anni, quando: nel commettere il reato o nei comportamenti diretti ad assicurare il prezzo, il prodotto, il profitto o l'impunità, l'autore fa uso delle armi o si accerti averle possedute nell'esecuzione del reato; nel commettere il reato o immediatamente dopo, l'autore è sorpreso insieme a due o più persone in condizioni tali da frapporre ostacolo agli organi di polizia; il fatto è connesso con altro delitto contro la fede pubblica o contro la Pubblica Amministrazione; nel commettere il reato, l'autore ha utilizzato mezzi di trasporto che, rispetto alle caratteristiche omologate, presentano alterazioni o modifiche idonee a ostacolare l'intervento degli organi di polizia ovvero a provocare pericolo per incolumità pubblica; nel commettere il reato, l'autore ha utilizzato società di persone o di capitali ovvero si è avvalso di disponibilità finanziarie in qualsiasi modo costituite in Stati non collaborativi ai sensi delle convenzioni di assistenza giudiziaria in materia di riciclaggio e contrabbando.

È inoltre disciplinata l'associazione per delinquere finalizzata al contrabbando di tabacchi lavorati, punita dall'art. 86 con la reclusione da tre a otto anni per coloro che promuovono, costituiscono, dirigono, organizzano o finanziano l'associazione e da uno a sei anni per coloro che vi partecipano; se il numero degli associati è di dieci o più, la pena è aumentata.

Se l'associazione è armata ovvero se ricorrono aggravanti, la reclusione è da cinque a quindici anni ovvero, a seconda della tipologia di aggravanti, da un anno a sei anni.

Per quanto concerne le **sanzioni amministrative**, l'art. 96 prevede che a chiunque commetta le violazioni di cui agli artt. da 79 a 83 si applichi quella da 100 al 200 per cento dei diritti di confine dovuti e comunque in misura non inferiore a euro 2000 (euro 1000 per la violazione di cui all'art. 79), salvo che, alternativamente, ricorra una delle circostanze aggravanti di cui all'art. 88, comma 2, lettere da a) a d), oppure l'ammontare di almeno uno dei diritti di confine dovuti o indebitamente percepiti, distintamente considerati, ovvero dei diritti di confine indebitamente richiesti in restituzione, sia superiore a euro 10.000.

La sanzione anzidetta è ridotta di un terzo quando i maggiori diritti di confine dovuti sono inferiori al 3 per cento di quelli dichiarati.

Non si applicano le sanzioni amministrative in tutti i casi in cui la revisione della dichiarazione ai sensi dell'art. 42, è avviata su istanza del dichiarante.

Ancora sul fronte delle **entrate** e, segnatamente, della risorsa propria dell'UE rappresentata da una quota dell'**Imposta sul Valore Aggiunto nazionale**, l'ordinamento italiano prevede da tempo un articolato quadro di **sanzioni amministrative e penali** in materia di violazioni tributarie.

Anche a questo specifico riguardo, occorre precisare che, come previsto dalla citata Legge n. 111 del 2023 di delega al Governo per la riforma fiscale, con il **D.Lgs 14 giugno 2024, n. 87**, avente ad oggetto "Revisione del sistema sanzionatorio tributario, ai sensi dell'articolo 20 della Legge 9 agosto, n. 111", l'impianto normativo in materia di sanzioni nel settore dell'IVA (così come delle imposte dirette e degli altri tributi) è stato oggetto di modifiche.

Per quanto riguarda quelle di carattere **non penale**, la riforma ha riguardato i contenuti del **D.Lgs 18 dicembre 1997**, **n. 471**, che contiene, anche nel nuovo assetto modificato principalmente negli importi, penalità variamente parametrate all'ammontare delle imposte dovute ed evase o delle operazioni non dichiarate o non documentate, applicabili per le violazioni relative alle dichiarazioni, ai rimborsi, alla documentazione, registrazione ed individuazione delle operazioni, nonché alle esportazioni.

Per la disciplina penale in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto (e che in questa sede interessa solo per quest'ultimo aspetto), il testo di riferimento continua ad essere il **D.Lgs n. 74** del 10 marzo 2000, non particolarmente inciso dalla recente riforma nella struttura delle diverse fattispecie incriminatrici, le cui modifiche più rilevanti hanno riguardato alcune definizioni (nello specifico quelle di crediti inesistenti e crediti non spettanti) e diversi aspetti procedurali.

Pertanto, il menzionato Decreto Legislativo punisce con la reclusione, variamente determinata in base alle particolarità delle diverse fattispecie descrittive delle singole condotte incriminate, la dichiarazione fraudolenta mediante uso di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti (art. 2), la dichiarazione fraudolenta mediante altri artifici (art. 3), la dichiarazione infedele (art. 4), l'omessa dichiarazione (art. 5), l'emissione di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti (art. 8), l'occultamento o la distruzione di documenti contabili (art. 10) l'omesso versamento di ritenute certificate (art. 10 bis), l'omesso versamento di IVA (art. 10 ter), l'indebita compensazione (art. 10 quater), la sottrazione fraudolenta al pagamento di imposte (art. 11).

Ad eccezione del caso di omesso versamento di IVA (per il quale la rilevanza penale scatta quando l'ammontare dell'imposta dovuta sulla base della dichiarazione e non versata è superiore a 250.000 euro) e di indebita compensazione, per gli altri delitti dianzi menzionati è richiesto il dolo specifico connotato dalla finalità di evadere l'Imposta sul Valore Aggiunto tranne che per quello di emissione di fatture inesistenti, qualificato dal dolo specifico di consentire a terzi l'evasione dell'IVA.

I reati di dichiarazione fraudolenta mediante uso di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti, di emissione di tali fatture o documenti, di occultamento di documenti contabili, di sottrazione fraudolenta al pagamento delle imposte, sono punibili a prescindere dagli importi evasi, la cui entità può incidere su quella della pena, mentre per gli altri la rilevanza penale si manifesta

al superamento di determinate soglie di punibilità, riferite, a seconda dei casi, all'imposta evasa, all'ammontare complessivo degli elementi di base imponibile sottratti all'imposizione, alle ritenute o alle imposte non versate.

In questo contesto, l'intervento di adeguamento alla Direttiva PIF discende da quanto disposto dall'art. 5, par. 2, della stessa, il cui contenuto è stato riprodotto nell'art. 3, comma 1, lett. c), della Legge delega n. 117 del 2019 con cui il Parlamento nazionale ha incaricato il Governo di "abrogare espressamente tutte le norme interne che risultino incompatibili con quelle della Direttiva (UE) 2017/1371 e in particolare quelle che stabiliscono che i delitti che ledono gli interessi finanziari dell'Unione Europea di cui agli articoli 3 e 4 della medesima Direttiva non sono punibili a titolo di concorso o di tentativo".

Di conseguenza, l'art. 2 del D.Lgs n. 75 del 2020 ha introdotto una deroga alla regola generale contenuta nell'art. 6 del D.Lgs n. 74 del 2000 recante la disciplina dei reati tributari, secondo cui i delitti dichiarazione fraudolenta mediante uso di fatture per operazioni inesistenti o altri artifici e di dichiarazione infedele non sono punibili a titolo di tentativo.

In particolare, secondo il comma 1 bis del citato art. 6, come da ultimo modificato con il **D.Lgs 4 ottobre 2022**, **n. 156**, è stato reso punibile anche il solo tentativo di commettere i predetti reati, quando la condotta è posta in essere al fine di evadere l'IVA nell'ambito di "sistemi fraudolenti transfrontalieri", connessi al territorio di almeno un altro Stato membro dell'UE, dai quali consegua o possa conseguire un danno complessivo pari o superiore a euro 10.000.000, con la precisazione che in caso di concorso dei delitti di dichiarazione fraudolenta di cui gli artt. 2 e 3 del D.Lgs n. 74 del 2000 con il delitto consumato di emissione di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti di cui all'art. 8 dello stesso Decreto, il tentativo non è configurabile.

4. LE ALTRE DISPOSIZIONI PENALI CORRELATE ALLA DIRETTIVA PIF

a. I reati in materia di riciclaggio

Come si è accennato, la Direttiva PIF indica, fra gli altri reati lesivi degli interessi finanziari dell'UE per i quali viene richiesta una risposta penale dagli Stati membri, il riciclaggio di denaro riguardante beni provenienti dai reati rientranti nell'ambito di applicazione della Direttiva stessa.

L'ordinamento nazionale, da tempo, prevede un articolato quadro di disposizioni penali volto a colpire ogni genere di manifestazione di riciclaggio, tutte applicabili alle casistiche di "reato presupposto" riconducibili alle previsioni della Direttiva PIF.

Oltre all'art. **648 bis c.p**. che contempla la fattispecie "base" di "**riciclaggio**" e che punisce con la reclusione da 4 a 12 anni e con la multa da 5.000 a 25.000 euro, chi, fuori dai casi di concorso nel reato presupposto, "sostituisce o trasferisce denaro, beni o altre utilità provenienti da delitto, ovvero compie in relazione ad esse altre operazioni, in modo da ostacolare l'identificazione della loro provenienza delittuosa", l'art. **648 ter** punisce con la stessa pena la diversa ipotesi di "**impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita**", riferita a chi, fuori dei casi di concorso e dei casi di cui agli artt. 648 (ricettazione) e 648 bis, "impiega in attività economiche o finanziarie denaro, beni o altre utilità provenienti da delitto".

Oltre a questo, è punito il delitto di "autoriciclaggio" dall'art. 648 ter.1, con la reclusione da 2 a otto anni e la multa da euro 5.000 a 25.000 per chi "avendo commesso o concorso a commettere un delitto, impiega, sostituisce, trasferisce, in attività economiche, finanziarie, imprenditoriali o speculative, il denaro, i beni o le altre attività provenienti dalla commissione di tale delitto, in modo da ostacolare concretamente l'identificazione della loro provenienza delittuosa".

Da evidenziare che, per effetto del D.Lgs n. 195 del 2021, qualsiasi reato, anche quelli colposi e le fattispecie punite a titolo di contravvenzione, può essere presupposto dei reati di riciclaggio e di autoriciclaggio.

In caso di condanna o applicazione della pena su richiesta delle parti è prevista la confisca obbligatoria, anche per equivalente, dei beni che costituiscono il prodotto o il profitto dei reati menzionati, così come la confisca per sproporzione.

b. I reati in materia di corruzione e contro la Pubblica Amministrazione

Crescente è stata, negli anni, l'attenzione delle Istituzioni europee per il contrasto ai fenomeni corruttivi, anche sul piano della tutela degli interessi finanziari unionali.

La stessa Direttiva PIF richiede l'adozione di un quadro penale contro la corruzione, la concussione e il peculato (l'"appropriazione indebita" della Direttiva) che, nell'ordinamento nazionale, è da tempo compreso nel Titolo II del Libro secondo del codice penale riguardante i delitti contro la Pubblica Amministrazione, sul quale è intervenuto, fra gli altri provvedimenti normativi che hanno via via rafforzato la risposta penale ai crimini del genere, il più volte citato D.Lgs n. 75 del 2020 attuativo della menzionata Direttiva.

Il sistema attuale prevede anzitutto una fattispecie base di "peculato" che (art. 314 c.p.) punisce con la reclusione da 4 a 10 anni e 6 mesi, "il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio che, avendo per ragione del suo ufficio o servizio il possesso o comunque la disponibilità di denaro o di altra cosa mobile altrui, se ne appropria", cui si affianca (art. 316 c.p.) il "peculato mediante profitto dell'errore altrui" che punisce con la reclusione da sei mesi a tre anni che aumenta fino a quattro quando il fatto offende gli interessi finanziari dell'Unione Europea e il danno o il profitto sono superiori a 100.000 euro, "il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio il quale, nell'esercizio delle sue funzioni o del servizio, giovandosi dell'errore altrui, riceve o ritiene indebitamente, per sé o per un terzo, denaro o altra utilità".

Con più specifico riferimento ai fenomeni corruttivi o assimilabili:

- l'art. **317 c.p.** "concussione", punisce con la reclusione da 6 a 12 anni, il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio che, abusando della sua qualità o dei suoi poteri, costringe taluno a dare o promettere indebitamente, a lui o a un terzo, denaro o altra utilità;
- gli artt. 318 e 319 c.p., rubricati rispettivamente "corruzione per l'esercizio della funzione" e "corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio", che puniscono, il primo, con la reclusione da 3 a 8 anni, "il pubblico ufficiale che, per l'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri, indebitamente riceve, per sé o per un terzo, denaro o altra utilità o ne accetta la promessa", il secondo, con la reclusione da sei a dieci anni, "il pubblico ufficiale che, per omettere o ritardare o per aver omesso o ritardato un atto del suo ufficio, ovvero per compiere o per aver compiuto un atto contrario ai doveri d'ufficio, riceve, per sé o per un terzo, denaro o altra utilità, o ne accetta la promessa"; a mente dell'art. 321 c.p. le pene dianzi citate si applicano anche al corruttore;
- l'art. 319 quater c.p., "induzione indebita a dare o promettere utilità", punisce, al primo comma, con la reclusione da sei anni a dieci anni e sei mesi, salvo che il fatto costituisca più grave reato, "il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio che, abusando della sua qualità o dei suoi poteri, induce taluno a dare o a promettere indebitamente, a lui o un terzo, denaro o altra utilità" e, al secondo comma, "chi dà o promette denaro o altra utilità", con la reclusione fino a tre anni, ovvero fino a quattro quando il fatto offende gli interessi finanziari dell'Unione Europea e il danno o il profitto sono superiori a euro 100.000.

Sono poi previste, come fattispecie autonome, la corruzione in atti giudiziari (art. 319 ter), l'istigazione alla corruzione (art. 322 c.p.), così come la punibilità, ai sensi degli artt. 318 e 319 c.p.,

anche per gli incaricati di pubblico servizio, con riduzione delle pene in misura non superiore a un terzo.

Particolarmente di rilievo è **l'art. 322 bis c.p.**, riferito alla c.d. **corruzione internazionale**, che estende l'applicazione delle fattispecie dianzi esaminate ai membri delle Corti internazionali, degli organi dell'Unione Europea, di assemblee parlamentari internazionali, di organizzazioni internazionali, nonché ai funzionari dell'Unione Europea e di Stati esteri ed alle persone che esercitino funzioni o attività corrispondenti a quelle dei pubblici ufficiali e degli incaricati di pubblico servizio nell'ambito di Stati non appartenenti all'Unione Europea, quando il fatto offende gli interessi finanziari dell'Unione.

Alle fattispecie dianzi elencate, a mente dell'art. 322 ter c.p., in caso di condanna o di applicazione della pena su richiesta delle parti, si applica sempre la confisca diretta e quella per equivalente; con riguardo al profilo del corruttore, questa non può essere inferiore al denaro o al valore delle altre utilità date o promesse al pubblico ufficiale o all'incaricato di pubblico servizio.

Anche la confisca "allargata" o "per sproporzione" si applica ai reati dianzi indicati.

La normativa nazionale prevede poi alcune fattispecie penali applicabili a casistiche diverse da condotte corruttive in senso stretto, quali l'abuso d'ufficio (art. 323 c.p.) e il traffico di influenze illecite (art. 346 bis c.p.).

5. SEQUESTRI E CONFISCHE

Di fondamentale importanza per un'azione di contrasto alle frodi in danno degli interessi finanziari dell'Unione Europea, realmente concreta e incisiva come sottolinea la Direttiva PIF all'art. 10, è l'adozione di misure adeguate a "consentire il congelamento e la confisca degli strumenti e dei proventi dei reati".

Da questo punto di vista, l'ordinamento italiano appresta un sistema articolato di strumenti in grado di incidere non solo sul "profitto" dei reati, ma più in generale, sulle "ricchezze illecite" accumulate ponendo in essere condotte sanzionate penalmente, utile anche per garantire il recupero delle somme indebitamente percepite dai responsabili di truffe e frodi o delle imposte evase.

In via generale, l'art. 240, primo comma, del codice penale, dispone che nel caso di condanna il giudice può ordinare la confisca – c.d. diretta – delle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato e delle cose che ne sono il prodotto o il profitto; a queste ipotesi di confisca facoltativa, si aggiungono casi di confisca obbligatoria, come quella delle cose che costituiscono il prezzo del reato di cui al comma 2 del citato art. 210 c.p. ed in altre circostanze previste dalla Legge.

Le disposizioni in tema di confisca rendono possibile procedere all'apprensione di beni e disponibilità in possesso di responsabili di reati anche in un momento anteriore alla conclusione del giudizio penale e pure nel corso delle indagini, ai sensi dell'art. 321 c.p..

Con l'art. 3 della Legge 29 settembre 2000, n. 300, sono stati ampliati i casi di confisca obbligatoria ed è stata introdotta la **confisca per equivalente** per alcune tipologie di reati.

Più in dettaglio sono stati inseriti nel codice penale gli artt. 322 ter e 640 quater, in base ai quali, nei casi di condanna per uno dei delitti previsti, tra gli altri, anche dagli artt. 316 bis (malversazione di erogazioni pubbliche), 316 ter comma 1 (indebita percezione di erogazioni pubbliche), 640, comma 2, n. 1) e 640 bis (truffa aggravata in danno dell'Unione Europea e per il conseguimento delle erogazioni pubbliche), è sempre ordinata la confisca dei beni che ne costituiscono il profitto o il prezzo, salvo che appartengano a persona estranea al reato, ovvero, quando ciò non sia possibile, la confisca di beni, di cui il reo ha disponibilità, per un valore corrispondente a tale prezzo o profitto.

Questa particolare forma di confisca, che garantisce di colpire l'autore di un reato nel suo patrimonio in misura equivalente al suo arricchimento illecito, nei casi in cui non sia possibile aggredire direttamente quest'ultimo, è stata estesa a un numero significativo di altri reati, fra i quali, con riferimento a quelli rilevanti ai fini della Direttiva PIF, i delitti tributari (ai sensi dell'art. 12 bis del D.Lgs n. 74 del 2000), i delitti di contrabbando (art. 94 del D.Lgs 26 settembre 2024, n. 141) e il reato di indebita percezione di erogazioni in agricoltura di cui all'art. 2 della Legge n. 898/1986 (a mente del citato D.Lgs n. 156 del 2022).

Ancora, l'art. 6 del D.Lgs 1° marzo 2018, n. 21, ha poi inserito nel codice penale l'art. **240 bis**, che, riprendendo gran parte dei contenuti del previgente art. 12 sexies del D.L. 8 giugno 1996, n. 306, prevede la c.d. "**confisca allargata o per sproporzione**".

Tale istituto (originariamente finalizzato ad aggredire sul piano patrimoniale la criminalità organizzata) prevede che sia sempre disposta la confisca del denaro, dei beni o delle altre utilità di cui il condannato non può giustificare la provenienza e di cui, anche per interposta persona fisica o giuridica, risulta essere titolare o avere la disponibilità a qualsiasi titolo in valore sproporzionato al proprio reddito, dichiarato ai fini delle imposte sui redditi, o alla propria attività economica.

Presupposto principale per l'applicazione di questa misura patrimoniale, è la condanna o l'applicazione della pena su richiesta delle parti per un ampio ventaglio di reati, fra cui, per effetto di una serie di provvedimenti succedutisi nel tempo che ne hanno esteso l'applicazione anche a reati rilevanti ai sensi della Direttiva PIF (da ultimo, la **Legge 28 marzo 2022, n. 25**), tutte le fattispecie in tema di finanziamenti europei cui si applica anche la confisca per equivalente, in precedenza indicati, nonché, in base all'art. 12 ter del D.Lgs n. 74 del 2000 introdotto dalla Legge 19 dicembre 2019, n. 157, i delitti tributari di cui agli art. 2, 3, 8 e 11, comma 1, al superamento di determinati parametri quantitativi.

Box 21. Le misure di aggressione patrimoniale nella legislazione antimafia

Nell'ordinamento nazionale esiste la possibilità di aggredire il patrimonio di responsabili di frodi e altri reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione Europea non solo nel quadro di indagini e procedimenti penali, ma anche in via preventiva, sulla base di un quadro indiziario adeguatamente motivato e di altri presupposti normativamente definiti.

Il "Codice delle Leggi antimafia e delle misure di prevenzione" contenuto nel D.Lgs 6 settembre 2011, n. 159, prevede infatti la possibilità di applicare misure di prevenzione di carattere patrimoniale, quali il sequestro e la confisca, originariamente "pensate" per gli appartenenti ad associazioni di stampo "mafioso", anche a una serie di altri soggetti, fra i quali, ai fini che interessano in questa sede:

- i soggetti indiziati di alcuni specifici reati, principalmente di carattere associativo, fra cui l'640-bis o l'art. 416 (associazione per delinquere) c.p. finalizzato alla commissione, tra gli altri, dei delitti di cui agli artt. 316-bis e 316 ter c.p.;
- coloro che debbano ritenersi, sulla base di elementi di fatto, abitualmente dediti a traffici delittuosi, nonché
 coloro che per la condotta ed il tenore di vita debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, che vivano abitualmente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose;

allorquando ricorra il presupposto oggettivo della disponibilità diretta o indiretta di beni o disponibilità di valore sproporzionato rispetto ai redditi dichiarati o all'attività economica svolta, ovvero ricorrano indizi dai quali emerge che i beni siano il frutto di attività illecite o ne costituiscano il reimpiego.

6. LA RESPONSABILITÀ DEGLI ENTI DIPENDENTE DA REATO

Anche le sollecitazioni della Direttiva PIF per la previsione di un sistema di responsabilità per le persone giuridiche quando i reati in danno degli interessi finanziari UE siano commessi a loro vantaggio, a determinate condizioni, trovano in Italia un quadro di ampia e sostanziale applicazione, introdotto da tempo e via via completato.

Tale responsabilità è stata introdotta dal **D.Lgs 8 giugno 2001, n. 231** e si configura a carico delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, in aggiunta

a quella penale della persona fisica che commette materialmente il fatto illecito a "vantaggio" o anche soltanto "nell'interesse degli enti", quando tale condotta configuri uno dei reati "presupposto" indicati in un elenco, oggetto di frequenti integrazioni legislative.

Fra questi reati, quelli che possono riguardare condotte lesive o potenzialmente tali in danno degli interessi finanziari dell'UE sono:

- malversazione e indebita percezione di erogazioni, truffa in danno dello Stato, di un ente pubblico o dell'Unione Europea o per il conseguimento di erogazioni pubbliche, di cui agli articoli 316-bis, 316-ter, 640, comma 2, n. 1 e 640-bis c.p.;
- peculato, concussione, induzione indebita a dare o promettere utilità, corruzione, di cui agli artt. 314, 317, 318, 319, 320, 321, 322, 322 bis e 346-bis del codice penale;
- riciclaggio e impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita, nonché autoriciclaggio, di cui agli artt. 648-bis, 648-ter e 648-ter.1 del codice penale;
- reati tributari previsti dal D.Lgs n. 74 del 2000, con la previsione di sanzioni pecuniarie differenziate quando commessi al fine di evadere l'imposta sul valore aggiunto nell'ambito di sistemi fraudolenti transfrontalieri connessi al territorio di almeno un altro Stato membro dell'Unione Europea, da cui consegua o possa conseguire un danno complessivo pari o superiore a 10 milioni di euro;
- reati di contrabbando di cui al D.Lgs 26 settembre 2024, n. 141.

Si tratta di un sistema di responsabilità autonomo in cui le relative sanzioni, sebbene di natura amministrativa, sono applicate dal giudice penale competente per il reato presupposto e che si declina in maniera differente, sul piano probatorio, a seconda che gli illeciti penali siano stati commessi (o tentati) da soggetti in posizione apicale o sottoposti all'altrui direzione o vigilanza.

Nel primo caso esiste, a mente dell'art. 6 del testo normativo, una presunzione relativa di colpevolezza dell'ente che non risponde amministrativamente se dimostra che:

- l'organo dirigente ha adottato ed efficacemente attuato, prima della commissione del fatto, modelli di organizzazione e di gestione idonei a prevenire reati della specie di quello verificatosi;
- il compito di vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli e di curare il loro aggiornamento è stato affidato a un organismo dell'ente dotato di autonomi poteri di iniziativa e di controllo;
- le persone hanno commesso il reato eludendo fraudolentemente i modelli di organizzazione e di gestione;
- non vi è stata omessa o insufficiente vigilanza da parte dell'Organismo di vigilanza.

Perché l'ente sia sanzionabile è quindi necessario dimostrare anche la c.d. "colpa di organizzazione", ossia un *deficit* dell'organizzazione o dell'attività dell'ente rispetto ad un modello di diligenza esigibile dalla persona giuridica nel suo insieme.

Il modello di organizzazione e di gestione idoneo a prevenire reati, deve mappare le attività "sensibili" nel cui ambito possono essere commessi reati, prevedere specifici protocolli diretti a programmare la formazione e l'attuazione delle decisioni dell'ente in relazione ai reati da prevenire, individuare modalità di gestione delle risorse finanziarie idonee ad impedire la commissione dei reati, contemplare obblighi di informazione nei confronti dell'organismo deputato a vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli, introdurre un sistema disciplinare idoneo a sanzionare il mancato rispetto delle misure indicate nel modello.

Laddove, invece, la condotta penale sia stata posta in essere da un soggetto sottoposto all'altrui direzione o vigilanza, la persona giuridica sarà responsabile solo allorquando sia provato che la commissione dell'illecito penale è stata resa possibile dall'inosservanza degli obblighi di direzione o

vigilanza (art. 7). Quest'ultima è sempre da considerarsi esclusa se l'ente, prima della commissione del reato, abbia adottato ed efficacemente attuato un modello di organizzazione, gestione e controllo che, mappando i potenziali rischi, abbia consentito di introdurre misure idonee a prevenire reati della specie di quello verificatosi.

Il profilo sanzionatorio è curato dall'art. 9, comma 1, che sancisce, in caso di condanna dell'ente per illeciti amministrativi dipendenti da reato, l'applicazione, oltre che di sanzioni pecuniarie (mediante un sistema di "quote" il cui importo è calibrato sulla base delle condizioni economiche e patrimoniali della persona giuridica) e interdittive, della confisca.

Con riguardo a tale ultima misura, l'art. 19 contempla, al comma 1, l'obbligatorietà della confisca diretta del prezzo o del profitto del reato nei confronti dell'ente e, al comma 2, in subordine, la confisca per equivalente sui beni sociali fino a concorrenza del prezzo o del profitto dell'illecito penale; laddove ne sussistano i presupposti, analoghi provvedimenti sono disposti in via preventiva anche nella fase cautelare, in forza dell'art. 53, comma 1.

F. L'ATTUAZIONE DELLE RACCOMANDAZIONI DELLA COMMISSIONE UE

Fra gli obiettivi della Strategia Nazione Antifrode, particolare attenzione è riservata alla puntuale, effettiva e sostanziale attuazione delle Raccomandazioni che, ogni anno, la Commissione Europea formula agli Stati membri nell'ambito delle Relazioni annuali sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea, cc.dd. Relazioni PIF.

Nella Sezione Prima del presente documento, sono riportate quelle da ultimo contenute nella Relazione PIF per il 2022, presentata a luglio 2023, che si richiamano di seguito, con un breve cenno alle principali linee attuative sviluppate nell'ambito della Strategia Nazionale Antifrode, con rinvio alle parti della presente Relazione ove sono contenuti più specifici approfondimenti.

La **prima** Raccomandazione riguarda il **miglioramento dell'individuazione, della segnalazione e del** *follow-up* delle frodi sospette.

Sul punto è da osservare che, nel corso del 2023, il COLAF, nell'ambito dell'azione di orientamento e indirizzo costantemente svolta nei riguardi di tutte le competenti Autorità presenti sul territorio nazionale, ha portato avanti una costante attività rivolta all'individuazione dei principali profili di criticità che caratterizzano, con particolare riferimento al settore delle Politiche di Coesione, la compilazione e la corretta implementazione delle schede che alimentano l'*Irregularity Management System – IMS* per la segnalazione alla Commissione Europea di irregolarità e frodi.

Tale attività, sviluppata anche con il continuo e proficuo confronto con l'OLAF della Commissione Europea, si è conclusa con la diramazione, nei primi giorni del 2024, a tutte le Autorità interessate, di una specifica circolare predisposta dal Nucleo della Guardia di Finanza per la repressione delle frodi nei confronti dell'Unione Europea, quale Segreteria Tecnica del COLAF, avente ad oggetto "Linee di indirizzo per migliorare le procedure di compilazione/implementazione delle schede di segnalazione di irregolarità/frode nel sistema I.M.S".

Per i contenuti di dettaglio di tale circolare e le ulteriori iniziative adottate sul punto, si rinvia alla Sezione Quarta della presente Relazione.

Con riferimento alla **seconda** Raccomandazione, riguardante l'**ulteriore potenziamento della digita- lizzazione della lotta contro le frodi**, la Commissione Europea fa leva, essenzialmente, su due linee d'azione, vale a dire:

• l'inventario degli strumenti esistenti, per il quale il COLAF si è, da tempo, attivato attraverso lo sviluppo di progettualità mirate, attraverso le quali è stato svolto un preliminare "benchmarking" delle migliori banche dati – amministrative e di polizia – orientate specificamente al rafforzamento dell'azione di contrasto agli illeciti e all'analisi di rischio;

• l'interoperabilità tra gli strumenti, che sta trovando progressiva attuazione mediante gli sviluppi tecnici della "Piattaforma Integrata Anti Frode (PIAF-IT)".

Per entrambi gli aspetti si fa rimando, per elementi di dettaglio, a quanto in precedenza esposto al paragrafo B.4 della presente Relazione in tema di analisi del rischio.

La terza Raccomandazione concerne il rafforzamento della "governance" antifrode negli Stati membri.

In merito, già da tempo il COLAF, quale Servizio di coordinamento Antifrode nazionale, assicura il sistematico coinvolgimento nel circuito nazionale di cooperazione e coordinamento in tema di tutela degli interessi finanziari dell'UE di tutte le Autorità di Gestione dei fondi dell'Unione, dell'Autorità doganale, di tutte le Autorità di contrasto – in particolare le Forze di Polizia – della Magistratura, dell'Agenzie delle Entrate e le altre Amministrazioni con competenze in campo fiscale, della Autorità amministrative indipendenti aventi competenze rilevanti per il contrasto alle frodi.

Tale coinvolgimento avviene, a seconda dai casi, attraverso:

- consultazioni mirate per la formazione della posizione comune o nazionale da rappresentare in sede interistituzionale o a livello europeo, tenuto conto della specificità delle materie trattate;
- acquisizione di elementi istruttori in possesso delle diverse Amministrazioni, per corrispondere alle richieste di Autorità nazionali o europee o per provvedere alla redazione di periodiche relazioni;
- elaborazione condivisa di nuovi orientamenti e/o di nuove linee d'azione per l'attività di contrasto, l'analisi di rischio, il miglioramento delle procedure;
- iniziative di carattere informativo e/o operativo per il supporto, ove necessario, di Amministrazioni nazionali o Autorità europee;
- progettualità formative, convegnistiche o comunicative nel settore della tutela degli interessi finanziari dell'UE, con l'interessamento anche di Istituzioni universitarie di primaria rilevanza nazionale e altri Enti operanti in campo formativo.

Da ultimo, sulla base di percorsi di approfondimento e valutazione sviluppati nel 2023, con particolare riguardo al miglioramento dell'azione di raccordo e impulso coordinato in materia di contrasto alle frodi in tema di PNRR e Politiche di Coesione, con il D.L. n. 19 del 2024 sono state potenziate le funzioni del COLAF ed incrementato il numero dei componenti, con conseguente rafforzamento della *governance* antifrode anche sul piano normativo; per i dettagli si rinvia a quanto esposto al paragrafo B.2 della presente Sezione.

Nella Sezione Quinta della presente Relazione, sono riportati dettagliati elementi informativi in merito alle modalità con cui le Raccomandazioni della Commissione Europea per il 2023 sono state attuate da parte di tutte Istituzioni componenti il Comitato e delle Regioni che hanno fornito il proprio contributo per la redazione del presente documento.

LA TUTELA DEGLI INTERESSI FINANZIARI DEL PNRR

A. ORIGINE ED EVOLUZIONE DEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA (PNRR)

Varato fra settembre 2020 e aprile 2021, in base al Regolamento (UE) 12 febbraio 2021, n. 241, il *Recovery and Resilience Facility* o *Next Generation EU*, è stato finanziato dalla Commissione Europea con prestiti contratti sul mercato dei capitali per conto dell'UE, tra la metà del 2021 e il 2026, per essere poi rimborsati entro il 2058.

È un programma *performance based* e non di spesa, incentrato sul conseguimento di *milestone* (traguardi qualitativi che spesso individuano una fase chiave del programma, di norma rappresentati da riforme o da un mix di riforme e investimenti) e *target* (traguardi quantitativi misurati sulla base di indicatori ben specifici, normalmente rappresentati da investimenti), vincolati al rispetto di alcune condizionalità (in tema di ambiente, clima, digitalizzazione, parità di genere, inserimento giovani).

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) italiano è stato approvato dal Consiglio dell'UE il 13 luglio 2021 per un ammontare di risorse inizialmente pari a 191,5 miliardi di euro, suddivisi in 68,9 miliardi di sovvenzioni a fondo perduto e 122,6 miliardi a titolo di prestito, per realizzare un complessivo di 59 riforme e 134 investimenti, articolati originariamente fra 6 specifiche "missioni":

- digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo;
- rivoluzione verde e transizione ecologica;
- infrastrutture per una mobilità sostenibile;
- istruzione e ricerca;
- inclusione e coesione;
- salute.

Come previsto dalla normativa europea, nel corso del 2023, a causa soprattutto dell'impennata dei prezzi energetici e delle materie prime conseguente al conflitto russo-ucraino, il Governo italiano ha intrapreso un processo di revisione del Piano.

La proposta di revisione è stata presentata il 7 agosto 2023 alla Commissione Europea, che l'ha positivamente valutata il 24 novembre 2023. Il nuovo PNRR prevede una dotazione finanziaria di 194,4 miliardi di euro, con un incremento delle sovvenzioni che raggiungono i 71,8 miliardi di euro, mentre restano invariate le risorse a prestito.

È stata aggiunta una settima "missione", collegata con il capitolo *REPowerEU*. Alle 59 riforme previste dal Piano originario, ne sono state aggiunte 7 per un totale di 66 e gli investimenti sono passati da 134 a 150.

Box 22. L'Italia quale principale beneficiario dei fondi del Recovery and Resilience Facility

L'Italia si conferma il principale beneficiario dei fondi del Dispositivo di Ripresa e Resilienza, seguita da Spagna, Francia e Polonia; al 31 maggio 2023 solo 7 Paesi avevano optato per i prestiti (Italia, Germania e Romania per l'intero importo) mentre, in occasione della revisione del Piano, 10 Paesi hanno chiesto prestiti aggiuntivi.

Ad aprile 2024, l'Italia è lo Stato membro che ha raggiunto il più alto numero di *milestone* e *target* (178 su un totale di 527) seguita da Spagna e Croazia e, con la richiesta della quinta rata trasmessa alla Commissione Europea il 29 dicembre 2023, è l'unico Paese ad aver chiesto il 50% del numero complessivo dei pagamenti.

Fonte: "Quarta relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza", Ministro per gli Affari Europei, il Sud, le Politiche di Coesione ed il PNRR, 22 febbraio 2024

B. LA PREVENZIONE E IL CONTRASTO DELLE FRODI NEL PNRR

1. LA NORMATIVA EUROPEA

L'art. 22 del Regolamento (UE) n. 2021/241 del 12 febbraio 2021 del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce il Dispositivo per la ripresa e la resilienza, rappresenta la norma di base cui gli Stati membri devono fare riferimento per la tutela degli interessi finanziari dell'UE nella gestione del dispositivo stesso.

La norma prevede che "nell'attuare il Dispositivo gli Stati membri, in qualità di beneficiari o mutuatari di fondi a titolo dello stesso, adottano tutte le opportune misure per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione e per garantire che l'utilizzo dei fondi in relazione alle misure sostenute dal dispositivo sia conforme al diritto dell'Unione e nazionale applicabile, in particolare per quanto riguarda la prevenzione, l'individuazione e la rettifica delle frodi, dei casi di corruzione e dei conflitti d'interessi. A tal fine, gli Stati membri prevedono un sistema di controllo interno, efficace ed efficiente nonché provvedono al recupero degli importi erroneamente versati o utilizzati in modo non corretto. Gli Stati membri possono fare affidamento sui loro normali sistemi nazionali di gestione del bilancio".

L'art. 22 prosegue precisando che gli "accordi di prestito" di cui all'art. 15 dello stesso Regolamento e quelli di cui all'art. 23 conclusi fra Commissione e Stati membri devono contemplare, per questi ultimi, gli obblighi di:

- verificare regolarmente che i finanziamenti siano utilizzati correttamente e che tutte le misure per l'attuazione delle riforme e dei progetti d'investimento siano correttamente attuate, in particolare per quanto riguarda la prevenzione, l'individuazione e la rettifica delle frodi, dei casi di corruzione e dei conflitti d'interesse;
- adottare misure adeguate a prevenire, individuare e risolvere le frodi, la corruzione e i conflitti di
 interessi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione e intraprendere azioni legali per recuperare i
 fondi che sono stati indebitamente assegnati, anche in relazione a eventuali misure per l'attuazione
 di riforme e progetti di investimento nell'ambito del piano per la ripresa e la resilienza;
- corredare le richieste di pagamento di una dichiarazione di gestione che attesti che i fondi sono stati
 utilizzati per lo scopo previsto, che le informazioni contenute con la richiesta sono complete, esatte e
 affidabili e che i sistemi di controllo posti in essere forniscono le garanzie necessarie a stabilire che i
 fondi sono stati gestititi in conformità alle norme applicabili, in particolare in materia di prevenzione
 dei conflitti di interesse, delle frodi, della corruzione e della duplicazione di finanziamenti da parte del
 dispositivo e di altri programmi dell'Unione, nonché di una sintesi degli audit effettuati, che comprenda le carenze individuate e le eventuali azioni correttive adottate;
- ai fini dell'audit e del controllo e per fornire dati comparabili sull'utilizzo dei fondi in relazione a misure per l'attuazione di riforme e progetti di investimento, raccogliere, garantendone l'accessibilità, dati standardizzati relativi ai riferimenti identificativi del destinatario finale dei fondi, dell'appaltatore e del subappaltatore, nonché un elenco di eventuali misure per l'attuazione di riforme e progetti con l'importo totale del finanziamento pubblico e con l'importo dei fondi erogati nell'ambito del dispositivo e di altri fondi dell'UE;
- autorizzare espressamente la Commissione, l'OLAF, la Corte dei Conti Europea e, se del caso, l'EPPO a
 esercitare i rispettivi diritti di controllo ed accesso cui all'art. 129, paragrafo 1, del Regolamento Finanziario e imporre a tutti i destinatari finali dei fondi erogati per le misure di attuazione delle riforme e
 dei progetti di investimento inclusi nel Piano per la ripresa e la resilienza, o a tutte le altre persone o
 entità coinvolte nella loro attuazione, l'obbligo di autorizzare espressamente la Commissione, l'OLAF,
 la Corte dei Conti e, se del caso, l'EPPO a esercitare i medesimi diritti, imponendo obblighi analoghi a
 tutti i destinatari finali dei fondi erogati;
- conservare i dati conformemente all'articolo 133 del Regolamento Finanziario.

La disposizione stabilisce altresì che gli accordi fra Commissione e Stati membri devono prevedere il diritto della prima di ridurre proporzionalmente il sostegno nell'ambito del dispositivo e di recuperare qualsiasi importo dovuto al bilancio UE o di chiedere il rimborso anticipato del prestito in caso di frode, corruzione e conflitto di interessi lesivi dello stesso bilancio, qualora non via sia stata rettifica da parte dello Stato membro, o in caso di grave violazione di un obbligo derivante da detti accordi.

Nel decidere in merito all'importo del recupero, della riduzione o del rimborso, la Commissione rispetta il principio di proporzionalità e tiene conto della gravità della frode, della corruzione e del conflitto d'interessi lesivi degli interessi finanziari dell'UE, o della violazione di un obbligo; lo Stato membro può presentare le proprie osservazioni prima che sia effettuata la riduzione o richiesto il rimborso anticipato.

La norma in esame, prevede altresì che la Commissione mette a disposizione degli Stati membri un sistema integrato e interoperabile di informazione e di monitoraggio, comprendente un unico strumento di estrazione dati e di valutazione del rischio, al fine di accedere ai dati pertinenti e di analizzarli, in vista di un'applicazione generalizzata di tale sistema da parte degli Stati membri.

2. LA NORMATIVA NAZIONALE

La normativa nazionale in tema di prevenzione e contrasto ai fenomeni di frode, corruzione e conflitto d'interessi relativi al PNRR, tiene conto della struttura "multilivello" delle funzioni attuative del Piano, che discende dalle previsioni di cui agli artt. 8 e 9 del Decreto-Legge n. 77 del 2021, convertito dalla Legge n. 108 del 2021, come modificato dal Decreto-Legge n. 13 del 2023, convertito dalla Legge n. 41 del 2023, nonché dal D.L. 2 marzo 2024, n. 19, convertito, con modificazioni, dalla Legge 29 aprile 2024, n. 56.

La prima norma dianzi citata si occupa del "coordinamento della fase attuativa" da parte delle Amministrazioni centrali titolari di interventi previsti nel PNRR – vale a dire dei Ministeri e delle strutture della Presidenza del Consiglio dei Ministri responsabili dell'attuazione delle riforme e degli investimenti previsti nel PNRR - mentre la seconda riguarda l'"attuazione degli interventi del PNRR", prevedendo che "alla realizzazione operativa degli interventi previsti dal PNRR provvedono le Amministrazioni centrali, le Regioni, le Province autonome di Trento e Bolzano e gli enti locali, sulla base delle specifiche competenze istituzionali, ovvero della diversa titolarità degli interventi definita nel PNRR, attraverso le proprie strutture, ovvero avvalendosi di Soggetti attuatori esterni individuati nel PNRR, ovvero con le modalità previste dalla normativa nazionale ed europea vigente".

In questo sistema, **funzioni di prevenzione e contrasto alle irregolarità e alle frodi** sono esplicitamente previste per le **Amministrazioni centrali titolari degli interventi**, che, ai sensi dell'art. 8, comma 1, dello stesso Decreto, devono provvedere "al coordinamento delle relative attività di gestione, nonché al loro monitoraggio, rendicontazione e controllo" e, a questo scopo, "nell'ambito della propria autonomia organizzativa" individuano, "tra quelle esistenti, la struttura di livello dirigenziale di riferimento ovvero istituisce una apposita unità di missione di livello dirigenziale fino al completamento del PNRR e comunque non oltre il 31 dicembre 2026".

Tale struttura rappresenta il punto di contatto con l'Ispettorato Generale per il PNRR presso il Dipartimento Ragioneria Generale dello Stato per l'espletamento di tutti gli adempimenti previsti dal Regolamento (UE) n. 2021/241, vigila affinché siano adottati criteri di selezione delle azioni coerenti con le regole e gli obiettivi del PNRR ed emana le linee guida per assicurare la correttezza delle procedure di attuazione e rendicontazione, la regolarità della spesa e il conseguimento degli obiettivi intermedi e finali e di ogni altro adempimento previsto dalla normativa europea e nazionale applicabile al PNRR.

La medesima struttura vigila altresì sulla regolarità delle procedure e delle spese e adotta tutte le iniziative necessarie a prevenire, correggere e sanzionare le irregolarità e gli indebiti utilizzi delle risorse, nonché a prevenire le frodi, i conflitti d'interesse ed evitare il rischio di doppio finanziamen-

to pubblico degli interventi ed è responsabile dell'avvio delle procedure di recupero e restituzione delle risorse indebitamente utilizzate ovvero oggetto di frode o doppio finanziamento pubblico.

Invece, a mente del comma 4 dell'art. 9, le Amministrazioni di cui al comma 1 dello stesso articolo, responsabili dell'attuazione delle riforme e degli investimenti – quindi sia le Amministrazioni centrali in caso di attuazione diretta da parte delle stesse, sia le Regioni, le Province autonome e gli enti locali - devono assicurare la completa tracciabilità delle operazioni e la tenuta di una apposita codificazione contabile per l'utilizzo delle risorse del PNRR secondo le indicazioni fornite dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e devono conservare tutti gli atti e la relativa documentazione giustificativa su supporti informatici adeguati, rendendoli disponibili per le attività di controllo e di *audit*.

Secondo il comma 3 dello stesso art. 9, infatti, "gli atti, i contratti ed i provvedimenti di spesa adottati dalle Amministrazioni per l'attuazione degli interventi del PNRR sono sottoposti ai controlli ordinari di legalità e ai controlli amministrativo contabili previsti dalla legislazione nazionale applicabile".

A fronte di questi adempimenti posti in capo alle Amministrazioni centrali titolari degli interventi e a quelle responsabili della loro attuazione, la più generale **funzione di provvedere al coordinamento delle attività di controllo e rendicontazione** prevista, tra l'altro, dall'art. 22 del Regolamento (UE) n. 2021/241, è demandata dal già citato art. 6, comma 1, del citato D.L. n. 77 del 2021, convertito dalla Legge n. 108 del 2021 e successive modifiche, al menzionato **Ispettorato Generale per il PNRR** presso la Ragioneria Generale dello Stato del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

A tale Ispettorato, quindi, compete l'adozione delle misure necessarie "per garantire che l'utilizzo dei fondi in relazione alle misure sostenute dal dispositivo sia conforme al diritto dell'Unione e nazionale applicabile, in particolare per quanto riguarda la prevenzione, l'individuazione e la rettifica delle frodi, dei casi di corruzione e dei conflitti d'interessi", prevedendo "un sistema di controllo interno, efficace ed efficiente".

Oltre a tale responsabilità, all'Ispettorato è demandata la gestione del *Fondo di rotazione del Next Generation EU Italia* - istituito con l'art. 1, comma 1037, della Legge 31 dicembre 2020, n. 178, nello stato di previsione del Ministero dell'Economia e delle Finanze, quale anticipazione rispetto ai contributi provenienti dall'UE - nonché del sistema di monitoraggio sull'attuazione delle riforme e degli investimenti del PNRR, assicurando il necessario supporto tecnico alle Amministrazioni centrali titolari di interventi previsti nel PNRR e a quelle territoriali responsabili della loro attuazione.

Nello svolgimento di questo complesso di funzioni, l'Ispettorato si raccorda con le altre strutture centrali e territoriali della Ragioneria Generale dello Stato; queste ultime concorrono al presidio dei processi amministrativi, al monitoraggio anche finanziario degli interventi del PNRR e al supporto alle Amministrazioni centrali e territoriali interessate per gli aspetti di relativa competenza.

Inoltre, l'art. 1, comma 1050, della Legge 30 dicembre 2020, n. 178, ha istituito presso il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato del Ministero dell'Economia e delle Finanze, con decorrenza 1° gennaio 2021, un'apposita Unità di Missione con compiti di coordinamento, raccordo e sostegno delle strutture del medesimo Dipartimento a vario titolo coinvolte nel processo di attuazione del programma Next Generation EU.

Il comma 2 dell'art. 7 del citato D.L. n. 77 del 2021, convertito dalla Legge n. 108 del 2021 e successive modifiche, prevede che tale Unità di Missione provvede, anche in collaborazione con le Amministrazioni centrali titolari di interventi PNRR, alla predisposizione e attuazione del programma di valutazione *in itinere* ed *ex post* del PNRR, assicurando, tra l'altro, la coerenza dei relativi obiettivi finali ed intermedi e concorrendo alla verifica della qualità e completezza dei dati di monitoraggio, nonché supportando la predisposizione dei rapporti e delle relazioni di attuazione e avanzamento del Piano.

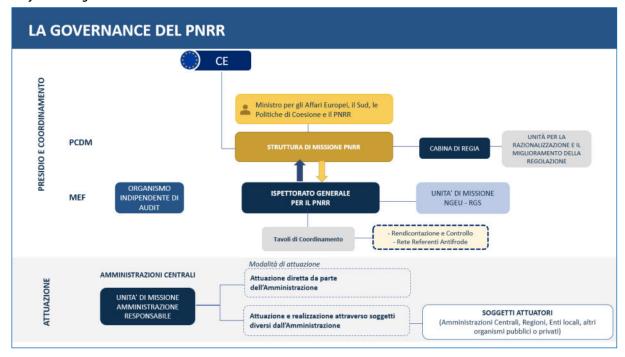
Per quanto riguarda, più specificamente, l'esercizio delle **funzioni di** *audit* del PNRR, l'art. 7 dello stesso Decreto-Legge ha istituito presso il **Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato –**

Ispettorato Generale per i Rapporti finanziari con l'Unione Europea (IGRUE) uno specifico ufficio dirigenziale che opera in posizione di indipendenza funzionale rispetto alle strutture coinvolte nella gestione del PNRR e che si avvale, nello svolgimento delle funzioni di controllo relative a linee di intervento realizzate a livello territoriale, dell'ausilio delle Ragionerie territoriali dello Stato.

In tema di tutela degli interessi finanziari UE e di quelli nazionali a questa connessi, occorre poi ricordare che, a mente dell'art. 1, comma 1043, della Legge n. 178 del 2020, le Amministrazioni e gli organismi titolari dei progetti finanziati con il *Fondo di rotazione del Next Generation EU Italia*, sono responsabili della relativa attuazione conformemente al principio della sana gestione finanziaria e alla normativa nazionale ed europea, in particolare per quanto riguarda la prevenzione, l'individuazione e la correzione delle frodi, la corruzione e i conflitti d'interesse.

3. IL DISPOSITIVO NAZIONALE DI VIGILANZA E CONTROLLO

Grafico 14. La governance del PNRR



Fonte: "Ufficio V" dell'Ispettorato Generale per il PNRR presso la Ragioneria Generale dello Stato

a. La Struttura di Missione PNRR

L'art. 2 del D.L. n. 13 del 2023, convertito con modificazioni, dalla Legge n. 41 del 2023, come modificato dall'art. 4 del **D.L. 2 marzo 2024**, **n. 19**, convertito, con modificazioni, dalla **Legge 29 aprile 2024**, **n. 56**, disciplina composizione e funzioni della **Struttura di missione PNRR**, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, alle dirette dipendenze del Ministro per gli Affari europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il PNRR, prevista fino al 31 dicembre 2026 e articolata su cinque direzione generali.

La Struttura, tra l'altro:

(1) supporta l'Autorità politica delegata in materia di PNRR per l'esercizio delle relative funzioni di indirizzo e coordinamento dell'azione strategica del Governo per l'attuazione del Piano;

- (2) assicura e svolge le interlocuzioni con la Commissione Europea quale punto di coordinamento strategico con le Amministrazioni titolari di interventi del PNRR;
- (3) cura le interlocuzioni con la Commissione Europea quale punto di contatto nazionale per l'attuazione del PNRR, nonché per la verifica della coerenza dei risultati derivanti dall'attuazione del Piano rispetto agli obiettivi e traguardi concordati a livello europeo;
- (4) in collaborazione con l'Ispettorato generale per il PNRR verifica la coerenza della fase di attuazione del PNRR rispetto agli obiettivi programmati e provvede alla definizione delle misure correttive necessarie;
- (5) supporta la Cabina di Regia presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri nell'esercizio delle sue funzioni, anche attraverso il coordinamento di riunioni tecniche preliminari alle sedute del predetto organismo;
- (6) individua, sulla base delle segnalazioni trasmesse dalla Cabina di Regia, gli ostacoli all'attuazione corretta e tempestiva delle riforme e degli investimenti previsti nel PNRR derivanti dalle disposizioni normative e dalle rispettive misure attuative e formula proposte attinenti ai rimedi;
- (7) elabora e trasmette alla predetta Cabina di Regia, con cadenza periodica, rapporti informativi sullo stato di attuazione del PNRR, anche sulla base dell'analisi e degli esiti del monitoraggio comunicati dal Ministero dell'Economia e delle Finanze Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, segnalando le situazioni rilevanti ai fini dell'esercizio dei poteri sostitutivi di cui all'articolo 12 del D.L. 31 maggio 2021, n. 77;
- (8) segnala al Presidente del Consiglio dei Ministri i casi da valutare ai fini dell'eventuale esercizio dei poteri sostitutivi di cui all'articolo 12 del citato D.L. n. 77 del 2021, ove ne ricorrano le condizioni all'esito dell'istruttoria svolta e individua e segnala al Presidente del Consiglio dei Ministri le azioni utili al superamento delle criticità segnalate dai Ministri competenti per materia;
- (9) assicura lo svolgimento delle attività di comunicazione istituzionale e di pubblicità del PNRR, anche avvalendosi delle altre strutture della Presidenza del Consiglio dei Ministri, in collaborazione con l'Ispettorato generale per il PNRR.

L'art. 4 del citato **D.L. 2 marzo 2024, n. 19**, convertito, con modificazioni, dalla **Legge 29 aprile 2024, n. 56**, ha altresì previsto che la Struttura di Missione PNRR, "ai fini della verifica della coerenza della fase attuativa del PNRR rispetto agli obiettivi programmati...può procedere all'effettuazione di ispezioni e controlli a campione, sia presso le Amministrazioni centrali titolari delle misure, sia presso i Soggetti attuatori".

Box 23. La quinta Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione del nuovo Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

A luglio 2024, il Ministro per gli Affari Europei, il Sud, le Politiche di Coesione ed il PNRR ha presentato la Quinta Relazione al Parlamento sull'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Il documento si articola in due volumi. La **Sezione I** illustra l'attività svolta e i risultati conseguiti nell'ambito dell'attuazione del Piano nei primi sei mesi del 2024. La **Sezione II**, a cura delle Amministrazioni titolari, riporta per ogni misura del Piano la descrizione analitica, lo stato di realizzazione e le iniziative future.

La **Sezione I** si compone di sei Capitoli. Il **Capitolo 1** passa in rassegna le misure intraprese dal Governo per realizzare il nuovo PNRR, a seguito della revisione approvata dal Consiglio UE l'8 dicembre 2023, con particolare riferimento al Decreto-Legge del 2 marzo 2024, n. 19 convertito con modificazioni dalla Legge 29 aprile 2024, n. 56, oggetto di analitica esposizione nell'ambito della presente Relazione.

Il Capitolo 1 illustra anche la recente riforma della Politica di Coesione per il ciclo 2021-2027, tesa ad accelerare e innalzare la qualità della spesa rispetto ad alcuni settori strategici, in sinergia e secondo l'approccio performance-based del PNRR nonché tenendo conto del piano strategico della Zona Economica Speciale unica recentemente istituita dal Governo.

Il Capitolo 2 illustra il percorso di attuazione del Piano nell'ultimo semestre, a partire dalla revisione di natura tecnica, approvata dal Consiglio UE del 14 maggio 2024, resasi necessaria, a seguito della revisione dello scorso 8 dicembre, per eliminare ambiguità interpretative anche a beneficio dei processi di attuazione e verifica dei risultati previsti. Come di consueto, è stato intenso e proficuo il confronto istituzionale con la Commissione Europea, in particolare nell'ambito della missione di monitoraggio svoltasi a giugno 2024, nell'ambito della quale si sono tenuti più di cinquanta incontri di alto livello e tematici organizzati dalla Struttura di Missione PNRR con la partecipazione del Ministero dell'Economia e Finanze, le Amministrazioni centrali, le parti sociali, gli enti territoriali, istituti di ricerca e autorità indipendenti. Il confronto a livello nazionale e stato altrettanto fruttuoso, in particolare nell'ambito della Cabina di regia per il PNRR, riunitasi sei volte nel periodo febbraio-luglio 2024. La seduta del 3 luglio, in particolare, e stata dedicata alla verifica dello stato di attuazione delle misure con traguardi e obiettivi da conseguire entro il 31 dicembre 2024, nel complesso pari a 69 (35 traguardi e 34 obiettivi), nell'ambito della settima rata di pagamento, il cui valore si attesta a 18,2 miliardi di euro.

Il **Capitolo 3** descrive l'attività svolta in relazione all'imponente mole di obiettivi e traguardi associati alla quinta rata di pagamento, pari a 53 risultati (di cui 23 traguardi e 30 obiettivi, relativi a 14 riforme e 22 investimenti), per un valore di 11 miliardi di euro (al netto del prefinanziamento); i risultati includono due obiettivi originariamente previsti nell'ambito della settima rata di pagamento. La richiesta di pagamento della quinta rata, presentata il 29 dicembre 2023, ha ricevuto parere positivo da parte della Commissione Europea il 2 luglio 2024 e dal Comitato economico e finanziario il successivo 18 luglio.

Il **Capitolo 4** dettaglia i contenuti dei risultati associati alla sesta rata di pagamento, pari nel complesso a 37 (di cui 23 traguardi e 14 obiettivi, relativi a 6 riforme e 4 investimenti). L'importo della rata è di 8,5 miliardi di euro (al netto del prefinanziamento). La sesta richiesta di pagamento è stata trasmessa lo scorso 28 giugno.

Il **Capitolo 5** è dedicato all'analisi dello stato di avanzamento procedurale e finanziario del Piano. Al 30 giugno 2024 risultano attivati, ossia finanziati e in corso di esecuzione, interventi PNRR per un valore complessivo di circa 165 miliardi di euro, pari all'85 per cento della dotazione complessiva del Piano (194,4 miliardi di euro), mentre la spesa sostenuta si attesta a 51,4 miliardi di euro, corrispondente al 31 per cento del valore degli interventi attivati. Se si considera il sottoinsieme delle misure del Piano la cui realizzazione richiede una procedura di affidamento, a fronte di un importo totale pari a circa 133 miliardi di euro, gli interventi attivati ammontano a 122 miliardi (92 per cento del totale), mentre quelli a cui risulta associato almeno un bando di gara si attestano a 111 miliardi (91 per cento delle misure attivate).

Il Capitolo 6 traccia un confronto tra il Piano italiano e quello degli altri Stati membri dell'Unione Europea, da cui emerge la posizione di assoluta centralità del nostro Paese rispetto ai progressi nell'attuazione del Dispositivo di ripresa e resilienza. L'Italia, che si conferma il primo beneficiario dei fondi del Dispositivo in termini assoluti, registra il più alto numero di obiettivi e traguardi raggiunti. Tale circostanza le ha consentito di ricevere risorse pari, al 22 luglio 2024, a 102,5 miliardi di euro, al lordo del prefinanziamento, corrispondenti all'importo delle prime quattro rate di pagamento. Tali erogazioni rappresentano il 53 per cento della dotazione complessiva del Piano, dato che si colloca ben al di sopra della media europea e che è destinato a raggiungere 113,5 miliardi, più del 58 per cento dell'allocazione totale, quando verrà pagata la quinta richiesta di pagamento.

Il Capitolo 6 riporta anche le valutazioni del Piano da parte della Commissione Europea e di alcune istituzioni internazionali. La Commissione Europea ha preso atto dei notevoli progressi compiuti dal nostro Paese nell'esecuzione del PNRR nella valutazione di medio termine del Dispositivo di ripresa e resilienza, nella Relazione per Paese del 2024 e nelle successive raccomandazioni specifiche, approvate dal Consiglio UE del 16 luglio 2024. Il Fondo Monetario Internazionale e l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico hanno espresso apprezzamento per la determinazione del Governo italiano nel porre in essere tutte le azioni necessarie per accelerare l'attuazione del PNRR, secondo un approccio ispirato a una visione unitaria dei fabbisogni del Paese e delle soluzioni di policy, tesa a ricercare sinergie e complementarità con le Politiche di Coesione anche attraverso una riforma dedicata, inserita nel Piano in occasione della revisione del dicembre 2023.

Fonte: "Quinta relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza", Ministro per gli Affari Europei, il Sud, le Politiche di Coesione ed il PNRR, 22 luglio 2024

b. La Corte dei Conti

Come già evidenziato nella Sezione Seconda della presente Relazione, Capitolo C, paragrafo 2, l'art. 7 del D.L. n. 77 del 2021, convertito nella Legge n. 108 dello stesso anno e successive modifiche, dispone che la Corte dei Conti esercita, in tema di PNRR, il **controllo sulla gestione** di cui all'art. 3, della Legge 14 gennaio 1992, n. 20, svolgendo in particolare valutazioni di economicità,

efficienza ed efficacia circa l'acquisizione e l'impiego delle risorse finanziarie provenienti dai fondi del Piano.

Tale controllo si informa ai criteri di cooperazione e coordinamento con la Corte dei Conti Europea, secondo quanto previsto dall'art. 287, paragrafo 3 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea.

La Corte dei Conti riferisce, almeno semestralmente, al Parlamento sullo stato di attuazione del PNRR.

La Corte dei Conti esercita, altresì, le proprie ordinarie funzioni di controllo sull'attuazione del PNNR a mente dell'art. 9 del citato D.L. n. 77 del 2021, per il quale "Gli atti, i contratti e i provvedimenti di spesa adottati dalle Amministrazioni per l'attuazione degli interventi del PNRR sono sottoposti ai controlli ordinari di legalità e ai controlli amministrativo – contabili previsti dalla legislazione nazionale applicabile".

Inoltre, ai sensi dell'art. 46, comma 2, della Legge 23 dicembre 2021, n. 238, limitatamente alle risorse stanziate dal PNRR e ai fondi complementari al PNRR, le Sezioni riunite della Corte dei Conti in sede consultiva, a richiesta delle amministrazioni centrali e degli organismi di diritto pubblico nazionali, rendono pareri nelle materie di contabilità pubblica su fattispecie di valore complessivo non inferiore a un milione di euro e assicurano la funzione nomofilattica sull'esercizio della funzione consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo.

I medesimi pareri sono resi dalle Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti, a richiesta dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle regioni, sulle condizioni di applicabilità della normativa di contabilità pubblica all'esercizio delle funzioni e alle attività finanziate con le risorse stanziate dal PNRR e con i fondi complementari al PNRR.

È esclusa, in ogni caso, la gravità della colpa qualora l'azione amministrativa si sia conformata ai pareri resi dalla Corte dei Conti in via consultiva ai sensi della disposizione in esame nel rispetto dei presupposti generali per il rilascio dei medesimi.

c. Soggetti competenti nelle attività di indirizzo e supporto alle attività di verifica e controllo

(1) L'Ispettorato Generale per il PNRR

Come in precedenza già accennato, all'Ispettorato Generale PNRR presso la Ragioneria Generale dello Stato compete la responsabilità di attuare l'art. 22 del Regolamento (UE) n. 2021/241 e quindi di individuare le misure necessarie per garantire che l'utilizzo dei fondi del Piano avvenga conformemente al diritto dell'Unione e nazionale applicabile, in particolare per quanto riguarda la prevenzione, l'individuazione e la rettifica delle frodi, dei casi di corruzione e dei conflitti d'interessi, prevedendo un sistema di controllo interno, efficace ed efficiente.

Box 24. Le principali disposizioni emanate dall'Ispettorato Generale per il PNRR

Nell'esercizio delle sue funzioni, l'Ispettorato Generale, tra l'altro, ha emanato:

- la circolare n. 22116 del 10 febbraio 2022, riguardante "Trasmissione delle Istruzioni tecniche per la redazione dei sistemi di gestione e controllo delle amministrazioni centrali titolari di interventi nel PNRR";
- la circolare n. 30 dell'11 agosto 2022, avente ad oggetto "Circolare sulle procedure di controllo e rendicontazione delle misure PNRR", con allegato il documento "Linee guida per lo svolgimento delle attività di controllo e rendicontazione degli interventi PNRR di competenza delle Amministrazioni centrali e dei Soggetti attuatori".

In tale documento, l'Ispettorato Generale si inserisce nel quadro dei "Soggetti competenti nelle attività di indirizzo e supporto alle attività di verifica e controllo", ove colloca, altresì, il "Tavolo di coordinamento per la rendicontazione e il controllo del PNRR" e la "Rete dei referenti antifrode del PNRR", di cui ai paragrafi successivi;

- le circolari di integrazione delle suddette "Linee Guida" n. 16 del 4 aprile 2023, n. 27 del 15 settembre 2023 e n. 13 del 28 marzo 2024;
- la "Strategia Generale antifrode per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza", di cui una prima versione è stata diramata in data 11 ottobre 2022, poi aggiornata con una versione 2.0 del 22 dicembre 2023.

(2) Il Tavolo di coordinamento per la rendicontazione e il controllo del PNRR

Con determina n. 57 del 9 marzo 2022 del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, al fine di assicurare il presidio delle attività di controllo e rendicontazione degli interventi finanziati dal PNRR è stato costituito, nell'ambito della stessa Ragioneria Generale, uno specifico **Tavolo di coordinamento**, che, dalle "Linee guida" allegate alla richiamata circolare n. 30 dell'11 agosto 2022, è inserito fra i "Soggetti competenti nelle attività di indirizzo e supporto alle attività di verifica e controllo".

Tra i compiti del Tavolo rientrano, in particolare:

- l'analisi delle tematiche comuni afferenti alle attività di controllo e rendicontazione del PNRR, anche al fine dell'elaborazione, da parte della Ragioneria generale dello Stato, di linee guida e indirizzi per le singole Amministrazioni;
- l'analisi delle metodologie e degli strumenti di supporto alle attività di controllo e rendicontazione;
- la formulazione di proposte di aggiornamento o revisione riferite anche al quadro normativo e regolamentare.

Il Tavolo è composto dai dirigenti preposti agli Uffici di rendicontazione e controllo delle Unità di missione PNRR istituite presso ciascuna Amministrazione centrale titolare di interventi del PNRR e presso il Segretariato Generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, da un dirigente dell'Ispettorato generale di finanza, un dirigente dell'Ispettorato dei Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica, un dirigente del Servizio centrale per il sistema delle Ragionerie e per il controllo interno dipartimentale, nonché un dirigente per ciascun Ufficio centrale di bilancio presso le Amministrazioni titolari di interventi.

Il Tavolo può costituire, al proprio interno, appositi sottogruppi tecnici di lavoro per la trattazione di singole tematiche comunque connesse con gli adempimenti di rendicontazione e controllo del PNRR a cui possono essere chiamati a partecipare anche soggetti esterni alla Pubblica Amministrazione con specifiche esperienze e qualificazioni professionali nelle materie di interesse.

(3) La Rete dei referenti antifrode del PNRR

La stessa Determina della Ragioneria Generale dello Stato del 9 marzo 2022 ha istituito, tra l'altro, la "**Rete dei referenti antifrode del PNRR**", per il coordinamento delle azioni volte a garantire una valutazione periodica dei rischi di frode, conflitto di interessi e doppio finanziamento e a definire misure e azioni efficaci e proporzionate in proposito.

Anche la "Rete", dalle "Linee guida" allegate alla circolare n. 30 dell'11 agosto 2022, è compresa fra i "Soggetti competenti nelle attività di indirizzo e supporto delle attività di verifica e controllo".

La "Rete" è presieduta da un dirigente dell'Ispettorato Generale PNRR ed è composta da rappresentanti dello stesso Ispettorato e della Guardia di Finanza, nonché da un referente antifrode designato da ciascuna Amministrazione centrale titolare di misure PNRR.

In via generale, i compiti della "Rete" sono:

- raccogliere informazioni utili ad individuare i settori maggiormente esposti a rischi di frode, corruzione, conflitto d'interessi, doppio finanziamento;
- segnalare alle Amministrazioni centrali titolari di misure, i settori individuati come "a rischio" affinché si proceda alle valutazioni del caso ed alla più efficace ed efficiente definizione dei controlli di rispettiva competenza;
- raccogliere segnalazioni su eventuali nuovi rischi e veicolarle prontamente alle Amministrazioni centrali affinché queste possano procedere alle eventuali azioni migliorative e/o correttive di proprio interesse e/o dei Soggetti attuatori.

In relazione alle tematiche da trattare, alle riunioni della Rete partecipano anche esperti e rappresentanti del COLAF, di altri Organi dello Stato e dell'Unione Europea, di altre Amministrazioni ed Enti pubblici nazionali, di Uffici del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato o di altri Dipartimenti del Ministero dell'Economia e delle Finanze, nonché di Società pubbliche o private, Associazioni di categoria, altri Enti ed Organismi comunque interessati.

Nell'ambito della Rete, si realizzano anche le attività di collaborazione previste dal Protocollo di intesa sottoscritto il 17 dicembre 2021 tra la Ragioneria Generale dello Stato e il Comando Generale della Guardia di Finanza, esaminato più in dettaglio nel paragrafo successivo.

Secondo quanto previsto al paragrafo 3.3, "Stakeholders istituzionali coinvolti nell'attuazione delle misure antifrode" della Strategia Nazionale Antifrode, versione 2.0 – oggetto di analisi più dettagliata in un successivo paragrafo - uno degli elementi cardine su cui poggia la Strategia stessa, anche al fine di mettere a fattor comune le rispettive esperienze già maturate nel settore della tutela degli interessi finanziari dell'UE, è rappresentato proprio dall'intensa cooperazione che si realizza nella "Rete" fra tutti gli attori istituzionali coinvolti, fra cui, in particolare, la Guardia di Finanza, la Corte dei Conti, l'Unità di Informazione Finanziaria – UIF – della Banca d'Italia e l'Autorità Nazionale Anticorruzione – ANAC – ed il COLAF, che, come diffusamente esaminato in precedenza, quale Servizio di Coordinamento Antifrode Nazionale riveste anche il ruolo di interlocutore dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode - OLAF.

La partecipazione dei menzionati stakeholders anche agli specifici sottogruppi di lavoro della "Rete" che possono essere attivati per l'analisi di singole tematiche o fattispecie rilevanti per l'attuazione del Piano, secondo la "Strategia", "costituisce garanzia di adozione di un sistema di gestione e controllo concertato e qualificato teso a prevenire e individuare tempestivamente, per quanto possibile, le attività fraudolente e, qualora queste si verifichino, a porre in atto tutte" le necessarie misure correttive, potendo anche declinarsi in azioni di diretto supporto alle Amministrazioni titolari di misure PNRR.

Fra tali azioni vengono indicate l'elaborazione periodica di documenti o relazioni sulle principali fattispecie di irregolarità/frode rilevate nell'ambito delle attività istituzionali di rispettiva competenza, la produzione di analisi e studi periodici su settori ritenuti a rischio, la fornitura di ogni altro dato o informazione ritenuti di interesse.

(4) La Cabina di coordinamento prefettizia

Il già citato D.L. 2 marzo 2024, n. 19, convertito, con modificazioni, dalla Legge 29 aprile 2024, n. 56, all'articolo 9, ha istituito, presso ciascuna Prefettura – Ufficio territoriale di Governo, una Cabina di coordinamento, per la definizione del piano di azione per l'efficace attuazione dei programmi e degli interventi previsti dal PNRR in ambito provinciale.

Scopo della misura è rendere maggiormente efficace il monitoraggio su base territoriale degli interventi del PNRR, favorire le sinergie tra le diverse amministrazioni e i Soggetti attuatori operanti nel medesimo territorio, nonché migliorare l'attività di supporto in favore degli enti territoriali, anche promuovendo le migliori prassi.

Alla Cabina di coordinamento partecipano il Presidente della provincia o il sindaco della città metropolitana o loro delegati, un rappresentante della regione o della provincia autonoma, un rappresentante della Ragioneria Generale dello Stato, una rappresentanza dei sindaci dei Comuni titolari di interventi previsti dal PNRR o loro delegati e i rappresentanti delle Amministrazioni centrali titolari dei programmi e degli interventi previsti dal PNRR da attuare in ambito provinciale, di volta in volta interessati.

Possono essere chiamati a partecipare anche i rappresentanti delle organizzazioni sindacali e delle associazioni imprenditoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale nonché altri soggetti pubblici interessati.

È previsto che la Struttura di missione PNRR, citata sub. 3. a., d'intesa con la Ragioneria Generale dello Stato – Ispettorato Generale per il PNRR e con il Dipartimento per gli affari interni e territoriali del Ministero dell'Interno, emani apposite linee guida per la predisposizione del piano di azione, per il monitoraggio della sua attuazione e l'eventuale adeguamento.

Il piano di azione e gli esiti del monitoraggio sono comunicati dal Prefetto alla Struttura di missione PNRR, nonché alla Ragioneria generale dello Stato – Ispettorato generale per il PNRR, anche ai fini dell'assunzione delle iniziative di cui all'articolo 12 ovvero all'articolo 13 del Decreto-Legge n. 77 del 2021 che prevedono la possibilità di esercitare poteri sostitutivi nei casi di mancato rispetto da parte dei Soggetti attuatori di obblighi e impegni finalizzati all'attuazione del PNRR, nonché di superare eventuali casi di dissenso, diniego, opposizione o altro atto equivalente che possano precludere, in tutto o in parte, la realizzazione di un intervento rientrante nel PNRR.

Ove ritenuto strettamente indispensabile per la risoluzione di specifiche criticità attuative rilevate in sede di monitoraggio e suscettibili di compromettere il raggiungimento degli obiettivi previsti dal PNRR, la Struttura di missione PNRR, d'intesa con la Ragioneria Generale dello Stato – Ispettorato Generale per il PNRR, può proporre alla Cabina di Regia PNRR presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri la costituzione di specifici nuclei, composti da personale messo a disposizione dalle Pubbliche Amministrazioni operanti nel territorio di riferimento del piano di azione, nonché dal personale dei soggetti incaricati del supporto tecnico-operativo all'attuazione dei progetti PNRR.

d. Soggetti responsabili delle attività di controllo e rendicontazione

(1) I Soggetti attuatori

Ai sensi dell'art. 1, comma 4, lett. o), del citato D.L. n. 77/2021, convertito dalla Legge n. 108/2021 e successive modifiche, sono **Soggetti attuatori** "i soggetti pubblici o privati che provvedono alla realizzazione degli interventi previsti dal PNRR".

In pratica si tratta dei soggetti titolari del Codice Unico di Progetto - CUP – più avanti meglio descritto.

(2) Le Amministrazioni centrali titolari di misure PNRR

Sono tali i Ministeri e le strutture della Presidenza del Consiglio dei Ministri responsabili dell'attuazione delle riforme e degli investimenti previsti nel PNRR, secondo quanto previsto dal Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze del 6 agosto 2021 e successive modifiche.

Il DPCM del 9 luglio 2021 ha individuato le Amministrazioni presso cui è istituita una "Unità di missione PNRR", articolata su più uffici dirigenziali di livello non generale, che provvede

al coordinamento delle attività di gestione, monitoraggio, rendicontazione e controllo degli investimenti e delle riforme di pertinenza dell'Amministrazione centrale.

Ai sensi dell'art. 8, comma 1, del D.L. n. 77 del 2021, le altre Amministrazioni che non sono tenute alla costituzione di una struttura *ad hoc*, individuano, nell'ambito della propria autonomia organizzativa, la struttura di livello dirigenziale, tra quelle esistenti, di riferimento per le attività di gestione, monitoraggio, rendicontazione e controllo degli interventi PNRR.

(3) L'Unità di Missione RGS

Come già accennato trattando della normativa nazionale in tema di PNRR, l'art. 1, comma 1050, della Legge n. 178 del 2020, ha istituito presso il Dipartimento della Ragioneria Generale un'apposita Unità di Missione con compiti di coordinamento, raccordo e sostegno delle strutture del medesimo Dipartimento a vario titolo coinvolte nel processo di attuazione del programma Next Generation EU.

Sul piano dei controlli, tale Unità svolge funzioni di valutazione e monitoraggio degli interventi PNRR, nonché di verifica di merito circa il soddisfacente conseguimento dei target e milestone preliminarmente alla richiesta di pagamento alla Commissione Europea.

(4) L'Ufficio V dell'Ispettorato Generale per il PNRR

Nell'ambito dell'Ispettorato Generale per il PNRR – che, come si è visto, è considerato un Organismo, nel complesso, deputato all'indirizzo e al supporto alle attività di verifica e controllo – l'**Ufficio V** ha invece specifici compiti di controllo e rendicontazione.

In particolare, l'Ufficio è deputato:

- al controllo sulla completezza e sulla coerenza della documentazione inerente al raggiungimento di milestone e target presentata dalle Amministrazioni centrali titolari di misure PNRR nonché delle rendicontazioni di spesa trasmesse dalle Amministrazioni medesime;
- alla predisposizione delle richieste periodiche di pagamento alla Commissione Europea;
- alla tenuta della contabilità informatizzata degli importi richiesti alla Commissione stessa e dei corrispondenti rimborsi riconosciuti, nonché alla contabilizzazione degli importi oggetto di rettifica e/o recuperi, nonché dei fondi non utilizzati e degli importi recuperati.

(5) L'Organismo indipendente di Audit

Individuato, come si è già visto, dall'art. 7 del D.L. n. 77 del 2021 presso la Ragioneria Generale dello Stato – Ispettorato Generale per i Rapporti Finanziari con l'UE, quale struttura funzionalmente separata rispetto alle quelle amministrative coinvolte nella gestione attuativa del PNRR, viene individuato dalla "Linee Guida" allegate alla circolare n. 30 dell'11 agosto 2022 quale "responsabile del sistema di controllo interno dello Stato membro, atto a tutelare gli interessi finanziari dell'Unione, ai sensi del Regolamento (UE) n. 2021/241".

Tra le sue attività l'Organismo ha il primario compito di **garantire il controllo sull'efficace funzionamento del Sistema di Gestione e Controllo del PNRR**, attraverso le verifiche di sistema e le verifiche delle operazioni.

Le **verifiche di sistema** sono finalizzate a valutare la correttezza delle procedure messe in campo da tutti i soggetti preposti alla gestione, realizzazione e verifica delle progettualità del PNRR.

Le **verifiche delle operazioni**, invece, sono effettuate su un campione di operazioni, individuate sulla base di un'analisi di rischio e sono finalizzate a verificare la coerente e corretta implementazione di *milestone* e *target*.

e. La Guardia di Finanza

La Guardia di Finanza, in quanto Forza di Polizia economico – finanziaria con competenze e potestà specifiche di controllo per la tutela degli interessi finanziari dell'UE, trova una **esplicita collocazione normativa nel dispositivo di vigilanza e controllo relativo al PNRR**.

Il comma 8 dell'art. 7 del più volte citato D.L. n. 77 del 2021 prevede infatti un **sistema di intese protocollari** fra il Corpo e i diversi soggetti titolari o responsabili di misure PNRR, che, originariamente previsto solo per le Amministrazioni centrali, per effetto dell'art. 1, comma 4, lettera f), n. 3, del D.L. 24 febbraio 2023, n. 13, è stato notevolmente ampliato.

È di tutta evidenza che la novità normativa punta a potenziare le attività di controllo finalizzate alla prevenzione e al contrasto delle frodi e degli altri illeciti lesivi degli interessi finanziari dell'UE connessi al PNRR, facendo leva, appunto, sulle generali funzioni e professionalità di polizia economico – finanziaria della Guardia di Finanza e sui poteri ispettivi alla stessa conferiti anche in tema di tutela delle risorse finanziarie UE.

Il testo attuale della disposizione, infatti, recita che "ai fini del rafforzamento delle attività di controllo, anche finalizzate alla prevenzione ed al contrasto della corruzione, delle frodi, nonché ad evitare i conflitti di interesse ed il rischio di doppio finanziamento pubblico, ferme restando le competenze in materia dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, degli interventi, le amministrazioni centrali titolari di interventi previsti dal PNRR, nonché le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano, gli enti locali e gli altri soggetti pubblici che provvedono alla realizzazione degli interventi previsti dal PNRR possono stipulare specifici protocolli d'intesa con la Guardia di Finanza senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica".

Correlato a questa previsione, è il **Protocollo d'intesa** stipulato il 17 dicembre 2021 fra il **Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato del Ministero dell'Economia e delle Finanze e il Comando Generale della Guardia di Finanza**, che rappresenta la generale cornice di riferimento per le forme di cooperazione interistituzionale cui possono aderire le singole Amministrazioni centrali titolari di interventi previsti dal PNRR e che, sul piano esecutivo, vede, per la Guardia di Finanza, il coinvolgimento del **Nucleo Speciale Spesa Pubblica e Repressione Frodi comunitarie**.

Box 25. Il contenuto del Protocollo tra Guardia di Finanza e Ragioneria Generale dello Stato

Il Protocollo, in sintesi, prevede che:

• l'Ispettorato Generale PNRR:

- comunica al Nucleo Speciale SPRFC informazioni e notizie circostanziate ritenute rilevanti per la repressione di irregolarità, frodi ed abusi di natura economico finanziaria di cui sia venuto a conoscenza nell'esercizio delle sue funzioni di monitoraggio e controllo centrale;
- segnala al Nucleo Speciale gli interventi, i Soggetti attuatori, realizzatori o esecutori che presentano particolari elementi di rischio, per le autonome attività di analisi e controllo da parte del Corpo, fornendo ogni
 informazione ed elemento utili e/o necessari anche sulla base delle attività di valutazione del rischio di frode
 operate dalla apposita "Rete dei referenti Antifrode" del PNRR, pure avvalendosi di appositi sistemi informativi, tra cui l'applicativo della Commissione Europea "ARACHNE" e la Piattaforma nazionale "PIAF-IT";
- garantisce alla Guardia di Finanza la possibilità di contribuire al processo di analisi e valutazione del rischio di frode del PNRR attraverso la partecipazione alla citata "Rete dei referenti Antifrode";
- sulla scorta delle informazioni acquisite, il **Nucleo Speciale SPRFC** assicura il raccordo informativo e cura l'interessamento, per le eventuali attività, degli altri Reparti Speciali e dei Reparti Operativi del Corpo territorialmente competenti nello sviluppo di indagini, accertamenti e controlli e, nel rispetto delle norme sul segreto, comunica all'Ispettorato Generale PNRR, per l'adozione degli eventuali provvedimenti di competenza, le risultanze emerse a seguito dei controlli svolti. L'Ispettorato, a sua volta, comunica i provvedimenti adottati.

Ciascuna Amministrazione centrale che intenda stipulare intese con la Ragioneria Generale e la Guardia di Finanza può procedervi mediante atto unilaterale di adesione, previa individuazione

del referente responsabile antifrode, impegnandosi a partecipare ai lavori della Rete, a mettere a disposizione dell'Ispettorato Generale e del Nucleo Speciale tutte le informazioni in possesso relative ai Soggetti attuatori, realizzatori/esecutori degli interventi finanziati dal Piano, segnalare all'Ispettorato e al Nucleo notizie circostanziate ritenute rilevanti per la prevenzione/repressione di irregolarità, frodi ed abusi di natura economico – finanziaria di cui sia venuta a conoscenza nella fase attuativa degli interventi e assicurare la propria collaborazione al fine di garantire il corretto svolgimento di tutte le attività ricomprese nella Strategia Antifrode del Piano.

Di particolare importanza è la novità introdotta, ad opera dell'art. 3, comma 8, del **D.L. 2 marzo 2024, n. 19**, convertito, con modificazioni, dalla **Legge 29 aprile 2024, n. 56**, al citato art. 7, comma 8, del D.L. n. 77 del 2021, con l'aggiunta, dopo il primo periodo, del seguente: «*Nell'ambito dei protocolli d'intesa di cui al primo periodo, sono altresì definite le modalità con cui la Guardia di Finanza può condividere, anche in deroga all'obbligo del segreto d'ufficio, dati, informazioni e documentazione acquisiti nell'ambito delle relative attività istituzionali e ritenuti rilevanti per le attività di competenza della Ragioneria Generale dello Stato e delle Amministrazioni centrali titolari degli interventi previsti dal PNRR, fermo restando il rispetto delle norme sul segreto investigativo e delle disposizioni di cui al Regolamento (UE) n. 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, e al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196».*

Tale precisazione è preordinata ad assicurare efficacia ed effettività al contributo che la Guardia di Finanza è stata chiamata a fornire al sistema di *governance* del PNRR, consentendo, in particolare, lo scambio di tutte le informazioni che, nel caso emergano ipotesi di frodi e irregolarità, sono necessarie ad avviare i conseguenti provvedimenti di blocco delle erogazioni e/o di recupero delle risorse già erogate, a cura delle Amministrazioni titolari delle misure del PNRR, nonché ad agevolare le attività di rendicontazione dei progetti da parte della Ragioneria Generale dello Stato.

Tale completezza e la conseguente utilità dei flussi informativi in argomento hanno richiesto la previsione di un'espressa deroga al «segreto d'ufficio», previsto, in via generale, dall'art. 15 del D.P.R. n. 3 del 1957 e, con specifico riguardo al settore fiscale, dagli artt. 68 e 66, rispettivamente, dei DD.P.R. n. 600 del 1973 e n. 633 del 1972.

Quest'ultima disposizione, in particolare, stabilisce che "Gli impiegati dell'Amministrazione finanziaria e gli ufficiali e agenti della Guardia di Finanza sono obbligati al segreto per tutto ciò che riguarda i dati e le notizie di cui vengono a conoscenza nell'adempimento dei compiti e nell'esercizio dei poteri previsti dal presente decreto".

In tale quadro, la deroga al "segreto d'ufficio" garantisce la possibilità di veicolare agli Organi interessati anche le informazioni di natura fiscale, eventualmente acquisite dalla Guardia di Finanza nell'esecuzione di verifiche e altri controlli in campo tributario, che possono nei fatti risultare indispensabili per lo sviluppo delle attività di competenza della Ragioneria Generale dello Stato e delle Amministrazioni centrali titolari degli interventi previsti dal PNRR, nella prospettiva di un efficace rafforzamento delle attività di controllo, anche finalizzate alla prevenzione e al contrasto della corruzione, delle frodi, nonché per evitare rischi di doppio finanziamento pubblico degli interventi.

Si tratta peraltro, di una deroga già consentita nell'ordinamento in altri settori come quello, a mero titolo esemplificativo, del dispositivo di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo di cui al D.Lgs n. 231 del 2007, nell'ambito del quale, all'art. 12, comma 1-bis, è stabilito che "per le finalità di cui al presente decreto, le autorità...collaborano tra loro scambiando informazioni, anche in deroga all'obbligo del segreto d'ufficio".

Tale deroga non ha riguardato, in ogni caso, il segreto investigativo, il cui rispetto è stato espressamente confermato, unitamente a quello afferente alla normativa in materia di protezione dei dati personali.

4. LE PRINCIPALI DISPOSIZIONI RIGUARDANTI L'ATTIVITÀ DI MONITORAGGIO E CONTROLLO

a. Le tipologie di controllo

Il sistema dei controlli del PNRR è articolato su due principali tipologie di controlli finalizzate, da un lato, alla verifica del conseguimento dei traguardi e degli obiettivi secondo le tempistiche previste (cosiddetti "controlli sulla performance") e, dall'altro, alla valutazione della ammissibilità delle spese e delle procedure connesse all'attuazione dei progetti.

In particolare, sono previsti:

controlli amministrativo-contabili, che seguono le ordinarie procedure previste dalla normativa nazionale, secondo l'ordinamento dei diversi livelli di governo coinvolti nell'attuazione del PNRR e sono volti a garantire la legittimità, la trasparenza, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa nell'esecuzione degli interventi PNRR, nonché l'analisi e la valutazione della regolarità delle spese esposte a rendiconto.

A tale processo di controllo "ordinario" partecipano, secondo le rispettive competenze e funzioni, gli organismi nazionali (Uffici centrali di bilancio, Corte dei Conti, Autorità Nazionale Anticorruzione, ecc.) che supervisionano anche le procedure e le spese relative ai progetti del PNRR.

Nello specifico, per quanto riguarda le Pubbliche Amministrazioni centrali, i controlli "contabili" si sostanziano nelle verifiche istruttorie svolte dagli Uffici centrali di bilancio costituiti presso i Ministeri sugli atti di impegno e pagamento connessi agli interventi PNRR realizzati.

I controlli di natura "amministrativa" si esplicano invece sugli atti che approvano bandi e avvisi utilizzati per la selezione dei progetti, sugli atti attraverso i quali si provvede all'assegnazione dei fondi ai Soggetti attuatori (come gli enti territoriali) nonché sugli atti che approvano contratti.

A questi controlli, si affiancano i controlli di gestione, che hanno l'obiettivo di ottimizzare il rapporto fra costi e risultati e verificare efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa;

controlli specifici per il PNRR, che si esplicano sull'attività di rendicontazione del PNRR (rendicontazione delle spese, rendicontazione del conseguimento di traguardi e obiettivi) in corrispondenza dell'avanzamento fisico e finanziario dei singoli progetti e interventi e sono svolti dai diversi soggetti coinvolti a vario titolo e a vari livelli nell'attuazione delle riforme e degli investimenti PNRR (Soggetti attuatori, Amministrazioni centrali titolari delle misure, Ispettorato Generale per il PNRR).

Con riferimento alle rendicontazioni del conseguimento di traguardi e obiettivi, i controlli specifici riferiti al PNRR sono svolti in conformità alle regole previste dal Piano stesso, tenendo conto delle condizionalità previste dal Regolamento (UE) n. 2021/241 e degli ulteriori requisiti connessi alla singola misura, nonché dei principi trasversali del PNRR fra cui il principio DNSH "Do No Significant Harm" (vale a dire "di non arrecare un danno significativo agli obiettivi ambientali") e sono finalizzati ad assicurare l'effettivo e soddisfacente avanzamento e il conseguimento dei traguardi e degli obiettivi, secondo le previsioni indicate nell'Allegato alla decisione di esecuzione del Consiglio dell'Unione Europea del 13 luglio 2021 e nei successivi Accordi operativi (OA).



Grafico 15. Il sistema dei controlli

Fonte: "Ufficio V" dell'Ispettorato Generale per il PNRR presso la Ragioneria Generale dello Stato

b. La circolare n. 22116 in data 10 febbraio 2022, avente ad oggetto "Trasmissione delle Istruzioni tecniche per la redazione dei Sistemi di gestione e controllo delle Amministrazioni centrali titolari di interventi PNRR"

Il documento, preliminarmente, riepiloga gli elementi innovativi essenziali del PNRR quale Programma avente natura *performance-based* e non di spesa, ovvero incentrato sul conseguimento di *milestone* (traguardi qualitativi che spesso individuano una fase chiave del programma) e *target* (traguardi quantitativi misurati sulla base di indicatori ben specifici), nonché il modello di gestione del Piano, secondo i ruoli, i compiti e le responsabilità demandati dalla Legge alle Amministrazioni centrali titolari di interventi e ai Soggetti attuatori, in precedenza già accennati e nel prosieguo ulteriormente approfonditi.

Quale finalità di carattere specifico, il documento fornisce indicazioni mirate per supportare le Amministrazioni centrali titolari di interventi PNRR nella definizione delle proprie procedure di gestione e controllo, nonché appendici, istruzioni e allegati tecnici e operativi utili per l'elaborazione del proprio documento descrittivo del **Sistema di Gestione e Controllo - Si.Ge.Co. -** nonché della manualistica e della principale strumentazione operativa che ciascuna Amministrazione titolare deve adottare a favore dei propri Soggetti attuatori.

Lo "schema" di Si.Ge.Co. proposto nel documento – similmente agli analoghi sistemi previsti per i Fondi strutturali e di investimento europei della Politica di Coesione – prevede che l'**Amministrazione centrale assicuri lo svolgimento delle seguenti funzioni**:

coordinamento della gestione, per:

- garantire il presidio continuativo circa l'avanzamento di investimenti e riforme ed il conseguimento di *milestone* e *target* di competenza, vigilando su eventuali criticità attuative e azioni correttive;
- vigilare sull'adozione di criteri di selezione delle operazioni coerenti con le regole e gli obiettivi del PNRR;
- predisporre linee guida e istruzioni operative;

- provvedere alla gestione delle risorse finanziarie;
- verificare la conservazione e l'archiviazione documentale da parte dei Soggetti attuatori;
- monitoraggio, al fine di:
 - assicurare l'alimentazione e la conservazione dei dati di monitoraggio fisico, finanziario e procedurale degli interventi di competenza e dei connessi milestone e target;
 - certificare la completezza e la veridicità dei dati di progetto;
 - validare e trasmettere all'Ispettorato Generale PNRR i dati di monitoraggio e le informazioni sullo stato di avanzamento degli interventi, tramite il sistema informativo;
 - assicurare il monitoraggio dei flussi di cassa;

• controllo e rendicontazione, per:

- effettuare verifiche formali e sostanziali sulle spese e sul conseguimento di *milestone* e target di competenza dell'Amministrazione, caricate sul sistema informativo ReGiS dai Soggetti attuatori;
- registrare nel sistema informativo ReGiS gli esiti dei controlli svolti e garantire la messa in atto di misure correttive in caso di irregolarità o criticità riscontrate;
- trasmettere la rendicontazione delle spese sostenute e del conseguimento di milestone e target all'Ispettorato Generale PNRR;
- definire la tenuta di una contabilità delle richieste di trasferimento fondi e rendicontazione delle spese e di milestone e target.

In tale contesto, le **Amministrazioni centrali** titolari di misure PNRR:

- possono procedere all'attuazione dei progetti con le modalità:
 - "a titolarità", in cui la stessa Amministrazione centrale titolare dell'intervento procede direttamente alla sua attuazione, in veste di Soggetto attuatore, attraverso le proprie strutture amministrative;
 - "a regia", in cui i progetti vengono affidati ad altri Organismi pubblici o privati, quali Soggetti attuatori, selezionati dalle Amministrazioni centrali titolari di interventi secondo le modalità e gli strumenti amministrativi ritenuti più idonei in base alle caratteristiche dell'intervento da realizzare;
- in ogni caso, assicurano sempre il necessario raccordo con le strutture di governance centrale del PNRR;
- devono rispettare e vigilare sul perseguimento di specifici principi, obblighi e priorità di carattere trasversale, quali:
 - il principio del "non arrecare danno significativo" ("Do no Significant Harm DNSH") secondo il quale nessuna misura finanziata dal PNRR deve arrecare nocumento agli obiettivi ambientali in coerenza con l'art. 17 del Regolamento (UE) n. 2020/852;
 - il principio del contributo all'obiettivo climatico e digitale (c.d. tagging), finalizzato al conseguimento e perseguimento degli obiettivi climatici e della transizione digitale;
 - rispetto e promozione della parità di genere;
 - protezione e valorizzazione dei giovani, al fine di garantire l'attuazione di interventi e riforme a beneficio diretto e indiretto per le future generazioni;
 - superamento dei divari territoriali;

 l'obbligo di adottare misure finalizzate alla prevenzione, individuazione e rettifica delle frodi, dei casi di corruzione e di conflitto di interessi e della duplicazione dei finanziamenti.

Con riferimento a questo specifico ultimo aspetto, i documenti descrittivi del Sistema di Gestione e Controllo (Si.Ge.Co.) devono indicare i seguenti adempimenti:

- esplicitazione dell'iter procedurale relativo alla nomina del Referente Antifrode da segnalare all'apposita "Rete" e della composizione del Gruppo operativo di riferimento, indicando anche attraverso quali atti l'iter sarà attuato;
- descrizione di come l'intero Sistema di gestione e controllo garantisca un efficace contributo
 preventivo e di contrasto alle principali minacce alla tutela del Bilancio dell'UE ed una sana
 e corretta gestione delle risorse finanziarie, con riferimento anche alla prevenzione delle
 frodi, dei casi di corruzione, dei conflitti di interessi e dei doppi finanziamenti, anche attraverso l'illustrazione degli aspetti generali della strategia di gestione dei rischi e della policy
 antifrode, pure in coerenza con la Strategia generale antifrode del PNRR e le eventuali Linee
 Guida di riferimento.

In tale ambito, è utile accennare ai sistemi di controllo ordinario e alla predisposizione del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, nonché alle procedure di prevenzione e monitoraggio periodico del rischio, specificando il processo adottato, la tempistica e gli strumenti di supporto;

- indicazione delle procedure di individuazione delle frodi, dei casi di corruzione, conflitto d'interessi e doppio finanziamento, nonché delle irregolarità e di segnalazione e rettifica delle stesse, comprendendo anche le modalità di raccolta delle informazioni sul follow up di carenze rilevate nel contesto delle verifiche e controlli, gli strumenti adottati, gli eventuali format e la relativa tempistica;
- specificazione delle procedure per il recupero delle somme irregolari, descrivendo in maniera puntuale i passaggi della procedura, i soggetti direttamente coinvolti nell'attività e gli atti amministrativi che caratterizzano il processo.
- c. La circolare n. 30 dell'11 agosto 2022, di diramazione delle "Linee guida per lo svolgimento delle attività di controllo e rendicontazione delle Misure PNRR di competenza delle Amministrazione centrali e dei Soggetti attuatori"

(1) Indicazioni generali

Con questa circolare, l'Ufficio IV dell'Ispettorato Generale PNRR della Ragioneria Generale dello Stato ha diramato, con le citate "Linee Guida", un primo strumento operativo a beneficio di tutti i soggetti interessati, frutto della preliminare condivisione all'interno del "Tavolo di coordinamento per la rendicontazione e il controllo del PNRR", che descrive i **principali flussi procedurali inerenti i processi di controllo e rendicontazione** in capo sia ai Soggetti attuatori che alle Amministrazioni centrali titolari di misure PNRR, così come, tra l'altro, concordati con la Commissione Europea.

Scopo delle "Linee Guida" è quello di fornire linee di orientamento e di indirizzo metodologiche per il corretto espletamento delle attività di controllo e rendicontazione delle spese, nonché dei dati, degli atti e dei documenti comprovanti il conseguimento di milestone e target al fine di attestare compiutamente l'effettivo ed efficace avanzamento procedurale, fisico e finanziario del Piano.

Tali indicazioni riguardano i passaggi procedurali che ciascuna Amministrazione centrale titolare di misure PNRR deve necessariamente adottare e, a sua volta, indicare all'interno della manualistica predisposta a favore dei propri Soggetti attuatori, che dovrà altresì prevedere ulteriori indicazioni circa i dati, gli atti e la documentazione da produrre e caricare sull'apposito sistema informativo, compresi gli strumenti operativi da utilizzare per il controllo e la rendicontazione delle misure PNRR, quali, ad esempio, modelli di attestazioni/dichiarazioni, check list, verbali e "piste di controllo".

Gli adempimenti trattati nel documento riguardano principalmente le attività rivolte ad assicurare:

- la regolarità amministrativo-contabile degli atti di competenza delle Amministrazioni centrali titolari di misure PNRR e dei Soggetti attuatori, nonché delle spese realizzate nel corso della realizzazione ed esposte a rendicontazione;
- il rispetto delle condizionalità e di tutti gli ulteriori requisiti connessi alle misure PNRR, fra cui il principio "DNSH" e i cc.dd. "principi trasversali" del Piano;
- la verifica della titolarità effettiva del destinatario finale dei fondi;
- l'attività di prevenzione e contrasto alle frodi, al doppio finanziamento e al conflitto d'interessi.

Box 26. I presidi normativi di carattere generale applicabili al PNRR

In via preliminare, le "Linee guida" opportunamente ricordano alcuni adempimenti previsti, in genere, dalla normativa nazionale, che possono assolvere anche a importanti funzioni preventive e di contrasto per possibili casi di frode, corruzione, conflitto d'interessi e doppio finanziamento, quali, principalmente:

• il Codice Unico di Progetto (CUP), previsto dall'art. 11, comma 2 bis, della Legge n. 3 del 2003, come integrato dall'art. 41, comma 1, del D.L. n. 76 del 2020 convertito dalla Legge n. 120 del 2020 e dalla delibera CIPE n. 63 del 2020, che identifica univocamente un progetto d'investimento pubblico e la cui richiesta da parte delle pubbliche Amministrazioni è obbligatoria a pena di nullità per tutti gli atti amministrativi che dispongono il finanziamento pubblico o autorizzano l'esecuzione di progetti di investimento pubblico, ivi compresi quelli a valere sulle misure di attuazione del programma "Next Generation EU".

Al fine di agevolare il monitoraggio e la tracciabilità dei finanziamenti, come anche stabilito dall'art. 5, comma 1, del DPCM del 15 settembre 2021, gli atti delle Amministrazioni titolari, anche di natura regolamentare, che dispongono il finanziamento pubblico o autorizzano la realizzazione di investimenti, devono contenere per ciascun progetto del PNRR, a pena di nullità dell'atto stesso, il relativo CUP, che va altresì obbligatoriamente riportato in tutti i documenti giustificativi di spesa e pagamento.

Il CUP è richiesto attraverso l'apposito portale "Sistema CUP" gestito dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica;

• il Codice Identificativo di Gara (CIG). Introdotto dall'art. 3, comma 5, della Legge 13 agosto 2010, n. 136, è un codice univoco generato dal sistema informativo dell'Autorità Nazionale Anticorruzione – ANAC – che permette la tracciabilità dei pagamenti effettuati dalla Pubblica Amministrazione e che viene da questa richiesto prima dell'inizio di una gara d'appalto o di una negoziazione, per poi essere riportato nel contratto e nella documentazione di spesa e di pagamento.

In questo ambito, l'ANAC ha anche da tempo elaborato specifiche linee guida di cui alla determinazione n. 4 del 7 luglio 2011, aggiornata nel corso del tempo, da ultimo con la delibera n. 585 del 19 dicembre 2023.

Il CIG, presente nella Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BPNCP) presso l'ANAC, permette di identificare univocamente un contratto sottoscritto con la Pubblica Amministrazione in seguito ad appalto o affidamento di servizi e deve essere obbligatoriamente indicato nei documenti riferiti alla specifica procedura di gara e nei documenti giustificativi di spesa e pagamento. Il legame fra CIG e CUP (al quale potrebbero essere associati più CIG) è fondamentale per la tracciabilità del progetto;

• la fatturazione elettronica, introdotta con Legge finanziaria del 2008 (art. 1, commi 209-214 della Legge n. 244 del 2007) quale obbligo di fatturare nei confronti della Pubblica Amministrazione utilizzando un apposito formatto elettronico (XML) mediante il Sistema di Interscambio (SDI) amministrato dall'Agenzia delle Entrate.

L'utilizzo esclusivo di fatture elettroniche durante le fasi di attuazione del progetto e di avanzamento della spesa, che devono riportare il CUP e il CIG degli interventi, rappresenta un potente strumento di prevenzione del doppio finanziamento o del molteplice utilizzo di documenti giustificativi di spesa, garantendo l'autenticità del mittente, l'univocità e la correttezza del documento e l'integrità e la leggibilità del contenuto;

• la previsione di conti correnti dedicati e codificazione contabile adeguata, come richiesto:

- dal citato art. 9 del D.L. n. 77 del 2021, in merito alla completa tracciabilità delle operazioni che va assicurata dalla Pubbliche Amministrazioni attuatrici mediante la tenuta di una apposita tenuta contabile e la conservazione di tutti gli atti e della relativa documentazione giustificativa su supporti contabili da rendere disponibili per le attività di controllo e di audit;
- dall'art. 3 della Legge n. 136 del 2010 e dalla Determina ANAC n. 566 del 2017, relativamente all'utilizzo di
 conti correnti bancari o postali dedicati alle commesse pubbliche, anche in via non esclusiva e all'effettuazione di movimentazioni finanziarie attinenti alle stesse commesse solo mediante lo strumento del bonifico
 bancario o postale ovvero di altri strumenti di pagamento idonei a consentire la piena tracciabilità delle
 operazioni;
- la normativa nazionale in tema di **prevenzione e contrasto della corruzione**, con specifico riferimento alle misure al riguardo adottate dalle Amministrazioni Pubbliche in conformità delle indicazioni contenute nel "Piano Nazionale Anticorruzione" e dei provvedimenti dell'ANAC, nonché le disposizioni in materia di contratti pubblici, attualmente contenute nel D.Lgs 31 marzo 2023, n. 36; per un esame sintetico dei principali aspetti di queste discipline, si rinvia a un successivo paragrafo della presente trattazione;
- i presidi antiriciclaggio, in merito ai quali si rinvia, per approfondimenti, ad un successivo, specifico paragrafo;
- le misure previste dalla normativa in tema responsabilità amministrativo-contabile, per effetto delle quali la violazione delle regole di utilizzo dei finanziamenti PNRR, lo sviamento delle risorse rispetto ai progetti approvati, i ritardi nella realizzazione degli interventi e ogni situazione che cagioni danno alla finanza pubblica, obbligano le Amministrazioni interessate, a mente dell'art. 52, comma 6, del Codice di giustizia contabile approvato con D.Lgs n. 174 del 2016, a "porre in essere tutte le iniziative necessarie a evitare l'aggravamento del danno, intervenendo ove possibile in via di autotutela o comunque adottando gli atti amministrativi necessari a evitare la continuazione dell'illecito", oltre a presentare, in caso di illecito causativo di danno erariale, denuncia al pubblico ministero presso la Corte dei Conti.

Fonte: Documento avente ad oggetto "Misure di prevenzione e contrasto alle frodi e agli altri illeciti in danno al PNRR", redatto dal Nucleo della Guardia di Finanza per la repressione delle frodi nei confronti dell'UE, che opera presso il Dipartimento per gli Affari Europei della Presidenza del Consiglio dei Ministri, quale Segreteria Tecnica del COLAF – Settembre 2024

(2) Il sistema ReGiS

Per assicurare il monitoraggio dell'attuazione del PNRR, il Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento Ragioneria Generale dello Stato, a mente dell'art. 1, comma 1043, della Legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Legge di bilancio 2021) ha sviluppato il **sistema informativo ReGiS**, che integra in un'unica piattaforma centralizzata tutti i dati di programmazione, attuazione, monitoraggio, rendicontazione e controllo del PNRR e che, quindi, garantisce il continuo e tempestivo presidio dell'avanzamento finanziario, procedurale e fisico degli interventi del Piano.

In particolare, il sistema ReGiS consente di:

- supportare la gestione, il monitoraggio e il controllo delle iniziative finanziate (investimenti e riforme);
- garantire un unico punto di accesso per le Amministrazioni che rivestono ruoli di responsabilità nell'ambito dell'attuazione del PNRR, anche mediante l'interoperabilità con le principali basi dati nazionali;
- storicizzare tutti i dati rilevati in modalità strutturata e renderli disponibili per la consultazione da parte dei soggetti che ne hanno titolo;
- archiviare la documentazione rilevante in ogni fase dei processi supportati.
 Il sistema consente di disporre per ciascun progetto di un insieme completo di informazioni, tra cui anagrafica completa (con dati relativi a costo, localizzazione, beneficiario, soggetto attuatore), stato delle procedure (progettazione, autorizzazioni, bandi, aggiudicazione lavori, inizio e conclusione lavori, stato di avanzamento lavori SAL, collaudo),

avanzamento finanziario (anticipazioni ricevute, spese sostenute, saldi erogati).

ReGiS è interoperabile con le principali banche dati nazionali e garantisce l'assolvimento degli obblighi in merito al monitoraggio degli investimenti pubblici, anche attraverso un costante allineamento delle informazioni con quelle contenute nella Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP), il sistema CUP (Codice Unico di Progetto), la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP) dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), nel quale vengono registrati in maniera univoca i codici di tutti i contratti pubblici delle Amministrazioni, anche territoriali, garantendo il controllo sulle imprese che partecipano alle procedure ad evidenza pubblica, e che rappresenta il perno della digitalizzazione dei contratti pubblici, il sistema della fatturazione elettronica, attraverso cui vengono emesse e registrate le fatture di tutte le imprese che erogano beni e servizi in favore delle amministrazioni pubbliche, anche territoriali, i sistemi SIOPE+, SICOGE e PCC che consentono il recupero dei dati relativi ai pagamenti e alle fatture elettroniche collegate a un determinato CUP.

È prevista, altresì, l'interoperabilità con il sistema della Commissione Europea **ARACHNE** e la piattaforma nazionale **PIAF-IT**.

Box 27. La Circolare del 14 aprile 2023, n. 16 e il potenziamento di REGIS

Con questa circolare, l'Ispettorato Generale PNRR della Ragioneria Generale dello Stato ha dato notizia del rilascio nel sistema ReGiS:

- delle funzionalità utili alla diretta implementazione, da parte di Amministrazioni centrali titolari di misure PNRR
 e dei Soggetti attuatori, delle Attestazioni relative all'avvenuta effettuazione di alcune verifiche, segnatamente
 quelle relative alla procedura di selezione dei progetti e/o dei Soggetti attuatori, alla procedura di gara, ai Rendiconti di progetto e ai Rendiconti di Misura;
- del collegamento alla banca dati mondiale ORBIS (che contiene dettagliate informazioni finanziarie, anagrafiche, di azionariato e partecipazioni, per oltre 200 milioni di aziende e società di tutto il mondo), nonché alle piattaforme antifrode ARACHNE della Commissione Europea e PIAF-IT, realizzata a livello nazionale, da utilizzare quale supporto per lo svolgimento dei controlli oggetto delle Attestazioni dianzi menzionate, nonché relativi a potenziali casi di "conflitto di interessi" e "doppio finanziamento" ovvero per la ricerca delle "titolarità effettive".

La circolare, nel comunicare gli sviluppi del processo di accreditamento delle Unità di Missione e delle altre articolazioni delle Amministrazione centrali alle citate piattaforme, cui i Soggetti attuatori (sia privati che Enti locali) potranno rivolgersi per ottenere dalle suddette piattaforme report utili ai controlli di loro competenza, fornisce anche indicazioni relative alle fasi dei processi di gestione e controllo delle misure PNRR nel cui contesto prevederne l'utilizzo.

In particolare:

- la banca dati *ORBIS* può supportare nella verifica delle compagini societarie, anche ai fini dell'individuazione dei titolari effettivi dichiarati dagli appaltatori/subappaltatori selezionati dai Soggetti attuatori in esito a procedure di gara, ovvero di quelli dichiarati dagli stessi Soggetti attuatori delle progettualità PNRR selezionate dalle Amministrazioni centrali;
- il sistema antifrode ARACHNE viene indicato come utile a supportare le Amministrazione centrali per il monitoraggio dei rischi di frode dei progetti/investimenti, dei Soggetti attuatori e dei relativi contraenti, così come per l'analisi di rischio rivolta al campionamento di procedure e/o spese rendicontate dai Soggetti attuatori da sottoporre a controlli amministrativi di competenza, nelle verifiche delle dichiarazioni rese in merito all'assenza di conflitti d'interessi e nello svolgimento di approfondimenti puntuali su specifici ipotesi frode, corruzione e conflitto d'interessi;
- il sistema antifrode PIAF-IT viene segnalato per il supporto all'Amministrazione centrale per le verifiche sull'assenza del doppio finanziamento tramite interrogazioni puntuali utili a riscontrare la presenza di progettualità simili o analoghe in capo al medesimo soggetto, da sottoporre ad ulteriori approfondimenti, ovvero per interrogazioni puntuali su aspetti specifici indicativi di possibili casi di frode, corruzione e conflitto d'interessi.

Fonte: Circolare del 14 aprile 2023, n. 16, "Integrazione delle Linee Guida per lo svolgimento delle attività di controllo e rendicontazione delle Misure PNRR di competenza delle Amministrazioni centrali e dei Soggetti attuatori - Rilascio in esercizio sul sistema informativo ReGiS delle Attestazioni dei controlli svolti su procedure e spese e del collegamento alla banca dati ORBIS nonché alle piattaforme antifrode ARACHNE e PIAF-IT", emanata dalla Ragioneria Generale dello Stato

(3) Il sistema dei controlli

In via generale, va rimarcato che, diversamente dai programmi di spesa tradizionalmente realizzati nell'ambito delle Politiche di Coesione, il PNRR è un programma di performance, con traguardi qualitativi e quantitativi prefissati a stringenti scadenze, per cui il controllo e la rendicontazione devono riguardare sia il corretto conseguimento di traguardi e obiettivi (milestone e target) sia la regolarità e conformità alla normativa vigente delle spese sostenute per la realizzazione dei progetti.

In questo contesto, l'attività di controllo è stata individuata su tre livelli.

Il **primo livello** riguarda i **Soggetti attuatori**, che hanno la responsabilità di realizzare i singoli progetti e di presentare la rendicontazione alle amministrazioni centrali titolari di intervento competenti attraverso il sistema informativo ReGiS, attestando la regolare esecuzione delle attività (*performance*) e delle spese.

Più in dettaglio il Soggetto attuatore assume, nella fase di attuazione del progetto di propria responsabilità, specifici obblighi in tema di:

- controllo della regolarità amministrativo-contabile delle procedure e delle spese soggette
 a rendicontazione a valere sul PNRR e, quindi, di tutti gli atti di competenza direttamente
 o indirettamente collegati ad esse, regolarità che viene garantita mediante gli ordinari
 controlli previsti a tal fine dalla normativa vigente per assicurare legittimità, correttezza e
 regolarità dell'azione amministrativa, nonché mediante i controlli di gestione, che hanno
 l'obiettivo di ottimizzare il rapporto fra costi e risultati;
- verifica del rispetto di tutte le condizionalità del PNRR, fra cui il principio DNSH, per il quale si può fare riferimento alla "Guida operativa per il rispetto del principio di non arrecare danno significativo all'ambiente" di cui alla circolare MEF del 30 dicembre 2021, n. 32 e dei cc.dd. principi trasversali (parità di genere, politiche dei giovani, quota Sud ove applicabile);
- adozione di misure di prevenzione e contrasto delle frodi, della corruzione, del conflitto di interessi e di casi di doppio finanziamento, nonché delle verifiche previste dalla normativa antiriciclaggio, in particolare quelle riguardanti il titolare effettivo;
- rendicontazione sul sistema informativo ReGiS delle spese sostenute.

Fanno parte delle attività di controllo e rendicontazione le attestazioni sottoscritte dai responsabili dei progetti concernenti la regolarità delle procedure di gara adottate, attività che deve essere svolta attraverso l'utilizzo di apposite funzionalità previste all'interno del sistema ReGiS, distintamente per:

- gli esiti del controllo riferiti a "Procedure di gara e atti di competenza" per ciascuna procedura di gara espletata;
- gli esiti del controllo relativi a "Spese/Procedure consuntivate Rendiconto di Progetto", per ciascuna rendicontazione di spesa per i progetti di competenza presentata all'Amministrazione centrale titolare di misura.

L'attestazione dei controlli svolti avviene sul sistema ReGiS apponendo appositi *flag* informatici in corrispondenza delle diverse aree di controllo (ad es. regolarità amministrativo – contabile, misure/verifiche *ex ante* titolare effettivo e conflitto d'interessi, assenza di doppio finanziamento, rispetto principio DNSH, ecc.).

A ciascun *flag* va allegata idonea evidenza documentale del controllo svolto secondo le indicazioni fornite dalle Amministrazioni centrali titolari di misure (ad es. *check list*, attestazioni, verbali, ecc.).

Al termine della compilazione dei campi, è previsto il rilascio automatizzato di una "attestazione delle verifiche effettuate" da sottoscrivere a cura dei dirigenti preposti.

In tale contesto, per quanto riguarda le misure di contrasto alle frodi, alla corruzione e al conflitto d'interessi, sono tra l'altro previsti gli obblighi, in capo al Soggetto attuatore, di:

- fornire all'Amministrazione centrale una assicurazione in merito alla presenza all'interno dell'amministrazione di un sistema organico di procedure e regole adeguato ad assicurare tali obiettivi di prevenzione e contrasto;
- accertarsi che il personale a qualunque titolo coinvolto nelle varie fasi di una procedura di gara abbia rilasciato la prescritta dichiarazione attestante l'assenza di conflitto di interessi e di situazioni di incompatibilità, provvedendo, in caso di necessità, alla modifica delle nomine;
- accertarsi che il bando di gara per l'aggiudicazione preveda espressamente l'obbligo, da parte
 dei partecipanti, di fornire i dati necessari per l'identificazione del titolare effettivo, verificando poi che tali dati vengano effettivamente forniti;
- verificare che il bando di gara preveda espressamente l'obbligo del rilascio di una dichiarazione di assenza di conflitto di interessi a carico dei partecipanti e dei titolari effettivi, accertando poi che tali dichiarazioni siano state effettivamente rese;
- prevedere nel bando **appositi** *format* per la comunicazione del **titolare effettivo** e per la dichiarazione di **assenza** di **conflitto d'interessi**;
- successivamente all'aggiudicazione, nella fase di stipula del contratto, individuare il titolare effettivo dell'aggiudicatario/contraente e adottare misure ragionevoli per verificarne
 l'identità e, esclusivamente nell'ambito delle misure PNRR ritenute più rischiose sulla base
 di un'analisi e una valutazione del rischio effettuata a livello preliminare e centrale nell'ambito della "Rete dei referenti antifrode", verificare la sussistenza di conflitti d'interesse,
 utilizzando i dati relativi alla titolarità effettiva del potenziale aggiudicatario/contraente.

È importante sottolineare che secondo le "Linee guida", in caso di Soggetti attuatori privati, l'Amministrazione centrale titolare di misure PNRR deve adoperarsi affinché nelle convenzioni/dispositivi/disciplinari/atti predisposti siano previsti obblighi e adempimenti sostanzialmente analoghi a quelli previsti per i Soggetti pubblici o comunque idonei a prevenire reati, a garantire la massima pubblicità, trasparenza e concorrenzialità, ad assicurare l'adozione di procedure gestionali di qualità e l'esecuzione di controlli interni e contabili utili alla verifica dei titoli di spesa e a garantire la piena legittimità, correttezza e conformità degli atti alla normativa e alle procedure amministrative interne.

Il secondo livello coinvolge le Amministrazioni centrali.

Come in precedenza già evidenziato, queste provvedono al coordinamento delle attività legate all'attuazione delle misure di propria competenza, assicurano che la gestione, il monitoraggio e la rendicontazione da parte dei Soggetti attuatori siano effettuate correttamente e tempestivamente, ricevono la rendicontazione di spesa dagli stessi Soggetti attuatori, ne verificano l'ammissibilità al PNRR e quindi, tramite il sistema ReGiS, la inviano periodicamente all'Ispettorato Generale PNRR presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze per ottenerne il rimborso, trasmettendo allo stesso Dicastero, con le stesse modalità, la rendicontazione di milestone e target per la presentazione della domanda di pagamento semestrale alla Commissione Europea.

Più in dettaglio, le Amministrazioni centrali, anche attraverso le proprie strutture o Unità di Missione istituite per il PNRR:

per assicurare la regolarità di procedure e spese soggette a rendicontazione, devono svolgere tutti i controlli amministrativo contabili e sulla gestione previsti dalla legislazione vigente e, inoltre, devono effettuare, quali "controlli aggiuntivi", verifiche formali (al 100%) circa la legittimità e la completezza dei dati e della documentazione amministrativa, tecnica e contabile probatoria dell'avanzamento delle spese inserite dai Soggetti attuatori (accertandosi anche dell'avvenuto controllo da parte di questi ultimi), nonché controlli amministrativi a campione, basati su una preventiva analisi dei rischi, volti ad attestare la correttezza e la conformità alla normativa di riferimento delle procedure di gara/affidamento adottate per l'attuazione dell'intervento.

Per quanto attiene, nello specifico, la rendicontazione delle spese all'Ispettorato Generale PNRR, l'Amministratore titolare raccoglie periodicamente l'insieme di spese inserite nei Rendiconti di Progetto presentati dai vari Soggetti attuatori, provvede alle attività di verifica e controllo di propria responsabilità e infine procede alla trasmissione tramite ReGiS, attestando la regolarità delle spese;

- devono garantire all'Ispettorato Generale PNRR la presenza e la corretta implementazione di misure di prevenzione, individuazione contrasto alla frode e alla corruzione discendenti dalla normativa vigente e da quanto previsto dai Piani triennali Anticorruzione, anche con riferimento al proprio personale interno.
 - In questo contesto, per le diverse fasi attuative di ogni singolo intervento, le Amministrazioni centrali devono attuare e assicurare l'attuazione da parte dei Soggetti attuatori di tutti gli adempimenti, in precedenza accennati, riguardanti l'identificazione del titolare effettivo, l'assenza di conflitti d'interesse e la non sussistenza di doppi finanziamenti;
- devono assicurare il rispetto delle condizionalità e di tutti gli ulteriori requisiti connessi alle misure PNRR e, quindi, del principio DNSH e dei principi trasversali (parità di genere, politiche per i giovani, quota SUD ove prevista);
- devono garantire il corretto ed effettivo avanzamento/conseguimento di target e milestone.

Questo avviene mediante lo svolgimento da parte dell'Amministrazione centrale di controlli on desk (ed eventualmente in loco) finalizzati ad accertare il pieno e corretto avanzamento o conseguimento del 100% dei target e milestone dichiarati, nonché il rispetto delle condizionalità previste per gli specifici investimenti/riforme del PNRR, ivi compreso il DNSH.

Tali controlli sono effettuati sul 100% dei dati e delle informazioni relative all'avanzamento fisico di investimenti/riforme presenti sul sistema ReGiS, nonché della relativa documentazione probatoria, tanto sul piano formale (per la coerenza fra i dati le informazioni presenti a sistema rispetto ai documenti programmatici del PNRR e del progetto) e sostanziale (per la verifica della presenza e la conformità di tutta la documentazione necessaria).

A seguito del positivo completamento delle opportune attività di verifica e controllo, l'Unità di missione dell'Amministrazione centrale compila, tramite il sistema ReGiS, un apposito *Report*, allegandovi le relative evidenze e li invia all'Ispettorato Generale PNRR, trasmettendo altresì l'apposita *check-list* (allegata alle "*Linee Guida*") attestante l'esito dei controlli effettuati sullo stato di avanzamento e la "dichiarazione di gestione" semestrale.

Infine, il **terzo livello** riguarda l'**Ispettorato Generale per il PNRR**, che acquisisce le rendicontazioni di *milestone* e *target*, nonché le rendicontazioni di spesa delle Amministrazioni centrali e quindi, dopo avere svolto i controlli di competenza:

• rendiconta il "pacchetto" di *milestone* e *target* semestrale alla Commissione Europea, presentando la richiesta di pagamento e attestando il corretto utilizzo dei fondi al netto di

eventuali casi di irregolarità gravi o frodi rilevate dagli Organi di controllo ministeriali e/o esterni;

- riceve dalla Commissione Europea le connesse rate di rimborso dei fondi RRF;
- dispone i pagamenti in favore dei Soggetti attuatori in esito alla corretta ricezione dei rendiconti di progetto/misura.
- d. La circolare n. 27 del 15 settembre 2023 di integrazione delle "Linee Guida", di diramazione dell'Appendice Tematica avente ad oggetto "Rilevazione delle titolarità effettive ex art. 22 par. 2 lett. d) Reg. (UE) 2021/241 e comunicazione alla UIF di operazioni sospette da parte della Pubblica Amministrazione ex art. 10 D.Lgs n. 231/2007"

L'Appendice tematica in argomento integra le "Linee Guida" affrontando due aspetti principali.

Il primo riguarda ulteriori indicazioni operative in merito al tema della raccolta delle "titolarità effettive" dei destinatari finali/appaltatori dei fondi PNRR, mentre il secondo riguarda l'applicazione dei presidi antiriciclaggio al PNRR.

Rinviando, per quanto concerne quest'ultima tematica, agli specifici approfondimenti riportati in un successivo paragrafo, con riguardo al primo aspetto viene anzitutto richiamata la Direttiva (UE) n. 2015/849 in tema di "prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo", nel cui contesto l'identificazione del titolare effettivo rappresenta una delle principali misure per la mitigazione dei rischi correlati ai citati fenomeni illeciti, nonché elemento fondamentale per la verifica di eventuali conflitti di interessi, ragion per cui gli Stati membri devono assicurare che i soggetti giuridici costituiti nel loro territorio, conformemente al diritto nazionale, ottengano e conservino informazioni adeguate, accurate ed attuali sulla loro titolarità effettiva da archiviare in un apposito Registro centrale, di cui va garantito l'accesso da chi può vantare un legittimo interesse al riguardo.

In merito, è utile evidenziare che con il D.Lgs 25 maggio 2017, n. 90, di attuazione della suddetta Direttiva, è stato tra l'altro introdotto in Italia, il "Registro nazionale dei titolari effettivi" e che, con il Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze dell'11 marzo 2022, è stato approvato il Regolamento recante le disposizioni in materia di comunicazione, accesso e consultazione dei dati e delle informazioni relative alla titolarità effettiva di imprese dotate di personalità giuridica, di persone giuridiche private, di trust produttivi di effetti giuridici rilevanti ai fini fiscali ed istituti giuridici affini al *trust*.

Il Ministero delle Imprese e del Made in Italy, con il Decreto del 12 aprile 2023, ha approvato le specifiche tecniche del formato elettronico della comunicazione con la quale gli amministratori delle società e dei *trust* devono inviare telematicamente le informazioni sui titolari effettivi, nonché, con i Decreti del 16 marzo e del 20 aprile 2023, approvato i modelli per il rilascio di certificati e copie anche digitali relative alle informazioni sulla titolarità effettiva e gli importi dei diritti di segreteria.

Premesso quanto precede, l'Appendice Tematica ricorda che l'art. 3, comma 6, della menzionata Direttiva stabilisce che per "titolare effettivo" si intende la persona o le persone fisiche che, in ultima istanza, possiedono o controllano il cliente e/o le persone fisiche per conto delle quali è realizzata una operazione o una attività e, più in dettaglio:

- in caso di società:
 - la persona fisica o le persone fisiche che, in ultima istanza, possiedono o controllano il soggetto giuridico attraverso il possesso, diretto o indiretto, di una percentuale sufficiente di azioni o diritti di voto o altra partecipazione in detta entità, anche tramite azioni al portatore, o attraverso il controllo con altri mezzi, ad eccezione di una società ammessa alla

quotazione su un mercato regolamentato e sottoposta a obblighi di comunicazione conformemente al diritto dell'Unione o a standard internazionali equivalenti che garantiscono una trasparenza adeguata delle informazioni sugli assetti proprietari.

Una percentuale di azioni pari al 25% più una quota o altra partecipazione superiore al 25% del capitale di un cliente detenuta da una persona fisica costituisce indicazione di proprietà diretta.

Una percentuale di azioni del 25% più una quota o altra partecipazione superiore al 25% del capitale di un cliente, detenuta da una società, controllata da una o più persone fisiche, ovvero da più società, controllate dalla stessa persona fisica, costituisce indicazione di proprietà indiretta.

È fatto salvo il diritto degli Stati membri di prevedere che una percentuale inferiore possa costituire indicazione di proprietà o di controllo;

- se, dopo aver esperito tutti i mezzi possibili e purché non vi siano motivi di sospetto, non è individuata alcuna persona secondo i precedenti criteri, o, in caso di dubbio circa il fatto che la persona o le persone individuate sia o siano i titolari effettivi, la persona fisica o le persone fisiche che occupano una posizione dirigenziale di alto livello;
- in caso di *trust*, il costituente, il o i «*trustee*», il guardiano, se esiste, i beneficiari ovvero, se le persone che beneficiano dell'istituto giuridico o dell'entità giuridica non sono ancora state determinate, la categoria di persone nel cui interesse principale è istituito o agisce l'istituto giuridico o il soggetto giuridico, qualunque altra persona fisica che esercita in ultima istanza il controllo sul *trust* attraverso la proprietà diretta o indiretta o attraverso altri mezzi;
- in caso di soggetti giuridici quali le fondazioni e istituti giuridici analoghi ai *trust*, la persona o le persone fisiche che detengono posizioni equivalenti o analoghe a quelle di cui sopra.

L'Appendice Tematica, rammenta altresì che occorre tenere presenti i criteri per la determinazione della titolarità effettiva di cui all'art. 20 del D.Lgs n. 231 del 2007, secondo cui:

- il titolare effettivo di soggetti diversi dalle persone fisiche coincide con la persona fisica o le persone fisiche cui, in ultima istanza, è attribuibile la proprietà diretta o indiretta dell'ente ovvero il relativo controllo;
- nel caso in cui il cliente sia una società di capitali, costituisce indicazione di proprietà diretta la titolarità di una partecipazione superiore al 25% del capitale del cliente, detenuta da una persona fisica, mentre costituisce indicazione di proprietà indiretta la titolarità di una percentuale di partecipazioni superiore al 25% del capitale, posseduto per il tramite di società controllate, società fiduciarie o per interposta persona;
- nelle ipotesi in cui l'esame dell'assetto proprietario non consenta di individuare in maniera univoca la persona fisica o le persone fisiche cui è attribuibile la proprietà diretta o indiretta dell'ente, il titolare effettivo coincide con la persona fisica o le persone fisiche cui, in ultima istanza, è attribuibile il controllo del medesimo in forza del controllo della maggioranza dei voti esercitabili in assemblea ordinaria, ovvero del controllo di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante in assemblea ordinaria o dell'esistenza di particolari vincoli contrattuali che consentano di esercitare un'influenza dominante;
- nel caso in cui il cliente sia una persona giuridica privata, come associazioni fondazioni, sono cumulativamente individuati, come titolari effettivi, i fondatori, ove in vita, i beneficiari, quando individuati o facilmente individuabili, i titolari di poteri di rappresentanza legale, direzione e amministrazione;

qualora l'applicazione dei criteri di cui ai precedenti alinea non consenta di individuare univocamente uno o più titolari effettivi, il titolare effettivo coincide con la persona fisica o le
persone fisiche titolari, conformemente ai rispettivi assetti organizzativi o statutari, di poteri
di rappresentanza legale, amministrazione o direzione della società o del cliente comunque
diverso dalla persona fisica.

In questa cornice normativa, l'Appendice Tematica ricorda che la raccolta dei "titolari effettivi" nell'ambito del PNRR, è garantita dalla registrazione, all'interno del sistema informativo Re-GiS, dei dati comunicati dai destinatari dei fondi/appaltatori circa le proprie titolarità effettive, come indicato nelle "Linee Guida"; tale registrazione viene effettuata nelle fasi di:

- selezione dei progetti e dei Soggetti attuatori, di norma mediante la pubblicazione di bandi/ avvisi a cura delle Amministrazioni centrali titolari di misure PNRR o di Enti attuatori da queste delegati;
- procedura di gara per l'aggiudicazione degli appalti, a cura dei Soggetti attuatori.

L'Appendice, oltre a mettere a disposizione appositi "modelli" mediante i quali gli Enti pubblici e privati, che partecipano alle fasi amministrative dianzi descritte, possono fornire i dati delle proprie titolarità effettive al momento dell'ammissione a finanziamento del progetto o dell'aggiudicazione dell'appalto, da atto dell'implementazione in ReGiS di apposite funzionalità utili, per le fasi di selezione dei progetti presentati da Enti privati e di procedure di gara per l'aggiudicazione degli appalti, a supportare le attività di ricerca e rilevazione delle titolarità effettive, aggiuntive rispetto alle comunicazioni rese dai soggetti interessati.

e. La circolare n. 13 del 28 marzo 2024 di integrazione delle "Linee Guida", di diramazione delle Appendici Tematiche aventi ad oggetto "La prevenzione e il controllo del conflitto d'interessi ex art. 22 Reg. (UE) n. 2021/241" e "La duplicazione dei finanziamenti ex art. 22 par. 2 lett. c) Reg. (UE) n. 2021/241"

(1) L'Appendice Tematica in tema di prevenzione e controllo del conflitto d'interessi

Il documento muove da una dettagliata panoramica riguardante il quadro normativo e dispositivo europeo in materia di conflitto d'interessi – incentrato sul Regolamento Finanziario n. 2024/2509, sulla Comunicazione (2021/C 121/01) della Commissione Europea, recante "Orientamenti sulla prevenzione e sulla gestione dei conflitti d'interessi a norma del regolamento finanziario" e sulla Direttiva n. 2014/24/UE in tema di appalti pubblici – nonché la disciplina nazionale, quale rinvenibile principalmente nella Legge generale sul procedimento amministrativo, la Legge 7 agosto 1990, n. 241, nel D.Lgs n. 165/2001, "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze della Amministrazioni pubbliche", nel D.Lgs n. 39/2013, "Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico...", nel D.P.R. n. 62/2013, "Regolamento recante il codice di comportamento dei dipendenti pubblici", oltre che nella disciplina anticorruzione e nelle delibere e Piani dell'Autorità nazionale Anticorruzione e nel codice sui contratti pubblici, attualmente contenuto nel D.Lgs 31 marzo 2023, n. 36.

Ad una illustrazione di queste disposizioni, europee e nazionali, sono dedicati appositi, successivi paragrafi del presente documento.

Sul piano più strettamente procedurale, l'Appendice fornisce indicazioni di maggior dettaglio in merito alle **verifiche** che le Amministrazioni titolari e i Soggetti attuatori coinvolti nella gestione ed attuazione del PNRR devono svolgere sulle **dichiarazioni ad assenza di conflitti d'interesse** presentati dai diversi soggetti interessati, a seconda delle varie fasi di attuazione del Piano stesso.

In particolare, per la selezione dei progetti e/o dei Soggetti attuatori:

- nella fase di predisposizione del bando, occorre inserire nell'avviso/bando l'obbligo da parte del proponente – legale rappresentante o del titolare effettivo, ove non coincidente con il rappresentante, di rilasciare una dichiarazione di assenza di conflitto d'interessi nei confronti dell'Amministrazione/Ente delegato alla selezione;
- nella fase di affidamento di incarichi al personale (interno ed esterno) direttamente coinvolto nella procedura di selezione dei progetti, nella procedura di selezione, l'Amministrazione/Ente esterno a questa delegato deve provvedere, prima di affidare l'incarico, ad acquisire le dichiarazioni di assenza di conflitto d'interessi del personale stesso, soprattutto ove si tratti di Responsabile del procedimento, membri di Commissione di valutazione, Dirigente di ufficio/struttura o titolare di organo di governo dell'Amministrazione/Ente esterno competente alla selezione, soggetti che comunque hanno avuto un ruolo significativo, tecnico o amministrativo, nella predisposizione degli atti delle procedure.

Acquisite le dichiarazioni, l'Amministrazione/Ente esterno delegato alla selezione deve provvedere a verificare l'avvenuto rilascio delle dichiarazioni da parte del personale indicato, la correttezza formale delle dichiarazioni e la loro conformità alla normativa vigente, nonché provvedere eventualmente alla modifica delle nomine;

- per la fase di istruttoria delle domande di partecipazione all'Avviso/Bando di selezione dei progetti e/o dei Soggetti attuatori, occorre procedere alla verifica formale del 100% dei dati forniti e delle dichiarazioni di assenza di conflitti di interessi rese dai partecipanti, verificando, in particolare, la comunicazione dei dati del titolare effettivo, l'avvenuto rilascio delle dichiarazioni, la loro correttezza formale e conformità alla normativa vigente;
- relativamente alla fase di stipula della Convenzione/Atto d'obbligo e/o Atto di ammissione
 a finanziamento e assegnazione risorse, l'Amministrazione/Ente esterno delegato alla selezione deve chiedere al Soggetto attuatore selezionato l'eventuale comunicazione in cui
 viene indicato il dato aggiornato sulla titolarità effettiva, solo qualora cambiato rispetto
 alla precedente comunicazione.

Le verifiche dianzi citate vanno inserite nel sistema "ReGiS" mediante l'apposita "Attestazione"

Per quanto riguarda, la procedura di gara per l'aggiudicazione degli appalti:

- nella fase di predisposizione ed approvazione dell'Avviso/Bando di gara, va previsto, in quest'ultimo, l'inserimento dell'obbligo di rilascio da parte dei partecipanti di una dichiarazione di assenza di conflitto d'interessi riferita alla stazione appaltante.
 - Nelle gare di importo pari o superiore a 400.000 euro (per quelle inferiori può essere utilizzata una dichiarazione sostitutiva di pubblica utilità) tale dichiarazione deve essere resa tramite la compilazione del Documento di Gara Unico Europeo (DGUE) e, relativamente al conflitto d'interessi, deve avere un tenore molto ampio, il quanto il partecipante deve precisare se è o meno a conoscenza di conflitti come indicato nella legislazione nazionale, nell'avviso pertinente o nei documenti di gara dovuti alla sua partecipazione alla procedura d'appalto e, in caso affermativo, deve fornire informazioni dettagliate sulle modalità con cui è stato risolto il conflitto d'interessi;
- per la fase di affidamento di incarichi al personale (interno ed esterno) direttamente coinvolto nella procedura di selezione dei progetti, il personale del Soggetto attuatore/Stazione appaltante esterna (fra cui il Responsabile Unico di Progetto, i Commissari di gara, il Dirigente competente alla stipula del contratto o preposto all'unità organizzativa deputata alla procedura di affidamento, il titolare dell'organo di governo dell'amministrazione ag-

giudicatrice, i soggetti, anche esterni, che hanno avuto un ruolo significativo, tecnico o amministrativo, nella predisposizione degli atti di gara), deve rendere, per ogni singola gara, al momento dell'assegnazione dell'incarico, una dichiarazione di assenza di conflitto d'interessi, con riferimento ad attività professionali e lavorative pregresse, interessi finanziari ed altre aree a tal fine rilevanti.

Il Soggetto attuatore/Stazione appaltante estera deve provvedere alla verifica del 100% di tali dichiarazioni, con riferimento all'avvenuto rilascio, alla correttezza formale, alla conformità alla normativa, nonché procedere, se, necessario, alla modifica delle nomine, considerando anche i dati relativi al titolare effettivo qualora diverso dal legale rappresentante;

- relativamente alla fase istruttoria delle domande di partecipazione alla gara, il Soggetto attuatore/Stazione appaltante esterna, prima dell'aggiudicazione dell'appalto, deve provvedere all'esecuzione al 100% del controllo formale delle dichiarazioni dei partecipanti all'Avviso/Bando in tema di prevenzione del conflitto d'interessi, anche rispetto alle titolarità effettive, verificando gli aspetti indicati al precedente punto;
- per la fase di stipula del contratto d'appalto, in coerenza con la disciplina generale del codice dei contratti pubblici, il bando di gara deve prevedere che l'operatore economico nei cui confronti è stata disposta la proposta di aggiudicazione produca, solo in caso di intervenute modifiche delle informazioni già rese, una comunicazione in cui si riporta il nuovo dato sulla titolarità effettiva.

La Stazione appaltante effettua un controllo sulle dichiarazioni acquisite con riferimento al titolare effettivo dell'operatore nei cui confronti è stata proposta l'aggiudicazione, oltre che sulle dichiarazioni eventualmente aggiornate rilasciate dal personale interno ed esterno della Stazione stessa.

L'Appendice Tematica, specifica che tale controllo deve essere svolto esclusivamente per le procedure ritenute più rischiose sulla base dell'analisi del rischio svolta dalle Amministrazioni centrali titolari delle misure PNRR, i cui esiti sono comunicati dai Soggetti attuatori.

Relativamente ai controlli delle dichiarazioni sul conflitto d'interessi rese dal personale interno/esterno coinvolto, con riferimento al titolare effettivo dell'operatore economico destinatario della proposta di aggiudicazione, il Soggetto attuatore/Stazione appaltante esterna provvede a verificare gli impieghi e le partecipazioni in società negli ultimi 3 anni e i loro rapporti di parentela e le relazioni personali, nonché a riscontrare che sia stato comunicato il titolare effettivo in sede di partecipazione del soggetto economico e se sia stato aggiornato tale dato in fase antecedente all'aggiudicazione.

Il documento fornisce altresì alcune indicazioni sulle banche dati utilizzabili per svolgere i suddetti controlli.

A valle dell'espletamento delle verifiche dianzi richiamate, occorre sottoscrivere l'apposita "Attestazione" e inserirla in ReGiS.

Relativamente alla fase di rendicontazione delle spese, l'Appendice Tematica distingue fra:

- rendicontazione delle spese del Soggetto attuatore (c.d. Rendiconto di progetto), per la quale i controlli sul conflitto d'interessi vanno effettuati sulla base dei medesimi documenti eventualmente già prodotti in occasione delle verifiche effettuate sulla procedura di gara, per cui i Soggetti attuatori, in fase di presentazione di un Rendiconto di Progetto, devono sottoscrivere in ReGiS un'apposita attestazione;
- rendicontazione delle spese dell'Amministrazione titolare di Misure PNRR (c.d. Rendiconto di progetto), per la quale l'Amministrazione interessata, in esito alla ricezione delle rendicontazioni di spesa (Rendiconti di progetto) presentate dai Soggetti attuatori ed in

funzione dell'invio della consuntivazione delle spese (Rendiconti di Misura) all'Ispettorato Generale PNRR, deve provvedere anche ad effettuare controlli specifici sostanziali sull'assenza del conflitto d'interessi, con riferimento alle sole procedure selezionate sulla base dell'analisi del rischio.

Tali controlli si sostanziano nella verifica delle veridicità e correttezza delle dichiarazioni rese dai Soggetti attuatori/realizzatori (utilizzando i dati relativi alla titolarità effettiva da questi comunicati) nel corso dello svolgimento della procedura di appalto afferente alle spese campionate e della corrispondente procedura di selezione del progetto effettuata a monte, per escludere ogni genere di potenziale conflitto con il personale coinvolto nella procedura di selezione/gara; anche per tale fase di controlli - all'esito dei quali va sottoscritta in ReGiS l'apposita attestazione - il documento fornisce indicazioni in merito alle banche dati utilmente consultabili.

Da ultimo, il documento contiene un annesso informativo che riporta dettagliate istruzioni sull'utilizzo della piattaforma informatica ARACHNE per l'effettuazione delle verifiche sul conflitto d'interessi.

(2) L'Appendice Tematica relativa alla duplicazione di finanziamenti

Il documento premette che la previsione di sistemi di controllo che garantiscano anche l'assenza di casi di duplicazione di finanziamenti, discende dalle previsioni di cui all'art. 22 del Reg. (UE) n. 2021/241, paragrafo 2, lettera c), a mente del quale, in fase di presentazione della Richiesta di pagamento, lo Stato membro deve produrre una specifica dichiarazione che attesti che i fondi sono stati utilizzati per lo scopo previsto, che le informazioni contenute nella richiesta sono complete, esatte e affidabili e che i controlli posti in essere forniscono le garanzie necessarie a stabilire che i fondi sono stati gestititi in conformità di tutte le norme applicabili, in particolare in materia di prevenzione dei conflitti d'interesse, delle frodi, della corruzione e, appunto, della duplicazione di finanziamenti da parte del Dispositivo e di altri programmi dell'Unione.

Al riguardo, l'Appendice Tematica evidenzia che lo stesso Regolamento dispone:

- all'art. 9, "Addizionalità e finanziamento complementare", che "il sostegno nell'ambito del dispositivo si aggiunge al sostegno fornito nell'ambito di altri programmi e strumenti dell'Unione. I progetti di riforma e di investimento possono essere sostenuti da altri programmi e strumenti dell'Unione, a condizione che tale sostegno non copra lo stesso costo";
- all'art. 18, "Piano per la ripresa e la resilienza", paragrafo 4, lettera l), che lo stesso deve fornire informazioni su finanziamenti dell'Unione esistenti o previsti;
- all'art. 28, "Coordinamento e complementarità", che "in funzione delle rispettive responsabilità, la Commissione e gli Stati membri interessati promuovono le sinergie e assicurano un efficace coordinamento tra il dispositivo e gli altri programmi e strumenti dell'Unione, tra cui lo strumento di sostegno tecnico, e in particolare le misure finanziate dai fondi dell'Unione.

A tal fine, essi:

- garantiscono complementarità, sinergia, coerenza e uniformità tra i diversi strumenti a livello dell'Unione, a livello nazionale e, se del caso, regionale, in particolare per quanto riguarda le misure finanziate da fondi dell'Unione, sia nella fase di pianificazione che durante l'attuazione;
- ottimizzano i meccanismi di coordinamento per evitare la duplicazione degli sforzi;

 garantiscono una stretta collaborazione tra i responsabili dell'attuazione e del controllo a livello dell'Unione, a livello nazionale e, se del caso, regionale, al fine di conseguire gli obiettivi del dispositivo".

Nell'Appendice, l'Ispettorato Generale PNRR rammenta inoltre di avere emanato:

- la circolare RGS n. 21 in data 14 ottobre 2021, avente ad oggetto "Istruzioni tecniche per la selezione dei progetti PNRR", che prevede, per tutte le Misure PNRR, "...l'assenza di una duplicazione del finanziamento degli stessi costi da parte del dispositivo e di altri programmi dell'Unione, nonché con risorse del bilancio statale", lasciando invece aperta la possibilità che le stesse Misure PNRR siano finanziate da ulteriori fonti, prevedendo il cumulo di diverse forme di incentivo/sostegno;
- la successiva circolare RGS n. 33 del 31 dicembre 2021, avente ad oggetto "Nota di chiarimento sulla circolare del 14 ottobre 2021 Trasmissione delle istruzioni Tecniche per la selezione dei progetti PNRR Addizionalità, finanziamento complementare e obbligo di assenza del c.d. doppio finanziamento", che chiarisce che il divieto di quest'ultimo, previsto espressamente dalla normativa europea, prescrive che il medesimo costo di un intervento non possa essere rimborsato due volte a valere su fonti di finanziamento pubbliche anche di diversa natura. La medesima circolare chiarisce altresì il diverso concetto di "cumulo", che si riferisce alla possibilità di stabilire una sinergia tra diverse forme di sostegno pubblico di un intervento, che vengono in tal modo, appunto, "cumulate" a copertura di diverse quote parti di un progetto/investimento.

L'appendice Tematica prosegue articolandosi in due Sezioni.

Nella prima Sezione viene in dettaglio spiegato che il concetto di duplicazione di finanziamenti per il PNRR, in cui l'erogazione delle rate di finanziamento non è collegata alle spese effettivamente sostenute e certificate come per gli altri fondi UE, bensì al conseguimento di milestone e target, è in parte diverso da quello riferibile ai fondi SIE; più in dettaglio:

- per i fondi UE, la duplicazione di finanziamenti è generalmente un tema legato esclusivamente alle spese sostenute, che non devono essere coperte dal rimborso di più fondi UE e nazionali, per cui il medesimo costo di un progetto non può essere rimborsato due volte a valere su fonti di finanziamento pubbliche anche di diversa natura;
- per il PNRR, oltre a quanto precede, la duplicazione di finanziamenti è legata anche alle attività previste per il conseguimento della *performance* del PNRR, i cui costi devono essere coperti esclusivamente con i fondi dello stesso PNRR.

Ne consegue che, con riferimento al PNRR, bisogna distinguere fra Misura e Progetto.

Relativamente alla Misura, non può essere previsto un sostegno da parte di altri fondi UE per la copertura dei costi stimati per le attività di ciascuna Misura, necessarie al raggiungimento dei relativi *milestone* e *target* finanziati dal PNRR, a meno che, in linea il coordinamento fra il Dispositivo e gli altri programmi e strumenti dell'Unione previsto dall'art. 28 del Reg. (UE) n. 2021/241, ricorrano congiuntamente le seguenti condizioni:

- il finanziamento con altri fondi UE delle Misure è previsto in sede di negoziato del Piano con la Commissione Europea oppure in occasione delle modifiche dello stesso;
- il finanziamento con altri fondi UE riguarda attività al di fuori o ulteriori rispetto alla performance (confermandosi, quindi, che le attività previste per il conseguimento di quest'ultima sono finanziate esclusivamente con risorse PNRR);

• l'Amministrazione garantisce una demarcazione/distinzione tra attività progettuali oggetto di *performance* e attività progettuali al di fuori di questa, nonché fra le rispettive fonti finanziarie utilizzate.

A livello di progetto, invece, le spese sostenute per l'attuazione dei progetti relativi alle Misure finanziate con fondi PNRR e che concorrono al conseguimento della *performance*, non possono essere coperte con altri fondi UE.

L'Appendice fornisce poi indicazioni in merito agli strumenti di supporto alle attività di controllo, specificando che le verifiche sull'assenza di duplicazione di finanziamenti da parte delle Amministrazioni centrali titolari di Misure PNRR, da effettuarsi prima di procedere alla rendicontazione delle spese all'Ispettorato Generale, possono essere supportate dalla Piattaforma antifrode PIAF-IT.

Per l'attività di analisi dei rischi funzionale al campionamento delle spese di progetto che ciascuna Amministrazione centrale ritiene di controllare, può essere utilizzata la piattaforma antifrode europea ARACHNE.

Nella seconda Sezione, il documento contiene direttive di carattere tecnico ai fini dei controlli e dell'attestazione dell'assenza della duplicazione di finanziamenti nell'ambito del sistema informativo ReGiS, da prodursi in fase di selezione dei progetti e/o dei Soggetti attuatori/beneficiari di aiuti, di norma da parte delle Amministrazioni centrali titolari di Misure, in fase di presentazione del Rendiconto di Progetto, normalmente a cura dei Soggetti attuatori ed in fase di presentazione del Rendiconto di Misure, di norma a cura delle Amministrazioni centrali.

In tale ultimo contesto, l'Appendice ricorda i controlli formali sul 100% delle rendicontazioni di spesa dei Soggetti attuatori (Rendiconti di progetto) e le verifiche sostanziali a campione su procedure e spese selezionate in base a un'analisi di rischio, che vanno effettuate dalle Amministrazioni centrali anche con riguardo all'assenza di duplicazioni di finanziamenti.

f. La funzione di Audit

Come già accennato, l'art. 7 del D.L. n. 77 del 2021, convertito dalla Legge n. 108 del 2021 e successive modifiche, ha previsto al comma 1 l'istituzione, presso la Ragioneria Generale dello Stato - Ispettorato Generale per i Rapporti Finanziari con l'Unione Europea (IGRUE) – di un apposito Ufficio con funzioni di *audit* del PNRR deputato a garantire la raccolta e l'accesso ai dati di cui all'art. 22, paragrafo 2, lettera d), del Regolamento (UE) n. 2021/241.

L'Organismo di *audit* del PNRR, a tal fine, svolge **due tipologie di verifiche**.

La prima riguarda le cc.dd. **verifiche di sistema**, riguardanti l'efficiente organizzazione e definizione delle procedure delle strutture amministrative coinvolte nella realizzazione del PNRR.

Questa tipologia di controllo è finalizzata a verificare la capacità amministrativa delle strutture interessate, il sistema informativo utilizzato, il conseguimento di *milestone* e *target*, la regolarità e la legalità della spesa, il sistema di monitoraggio, il rispetto del principio DNSH, le misure adottate per la prevenzione e il contrasto delle frodi, della corruzione, del conflitto d'interessi e del doppio finanziamento, il recupero degli importi irregolari.

Questi ultimi aspetti, in particolare, vengono controllati nell'ambito di un'analisi complessiva del Sistema di gestione e controllo, rivolta a riscontare:

- la presenza di una politica antifrode e la sua diffusione a tutti gli attori coinvolti;
- la presenza di una politica sul conflitto d'interessi e la sua diffusione a tutti i soggetti interessati;

- la costituzione del Gruppo autovalutazione del rischio frode;
- l'individuazione e diffusione di "red flags" (vale a dire, indicatori di rischio) a tutto il personale coinvolto;
- le procedure di segnalazione degli illeciti;
- le procedure volte a prevenire il doppio finanziamento.

In maniera trasversale, vengono inoltre verificate la separazione funzionale tra i soggetti destinati alle attività di gestione e quelli destinati alle attività di controllo, la diffusione e comunicazione, attraverso manuali e linee guida, ai Soggetti attuatori delle procedure rivolte alla tutela degli interessi finanziari dell'UE, le procedure di controllo su *milestone* e *target* e sulla regolarità e legalità della spesa che contemplino anche controlli specifici su frodi, conflitti di interesse, corruzione e doppio finanziamento.

La seconda tipologia di controllo svolta dall'Organismo di Audit PNRR riguarda le **verifiche di convalida**, collegate alla particolarità del PNRR, per cui i pagamenti della Commissione Europea sono conseguenti alla *performance* e non ai costi effettivamente sostenuti e si basano sul soddisfacente raggiungimento di *milestone* (traguardi) e *tarqet* (obiettivi) concordati.

Al fine di fornire alla Commissione Europea adeguate garanzie su tali aspetti al momento della presentazione delle richieste di pagamento, l'Organismo indipendente di *audit* svolge un controllo sostanziale su tali traguardi e obiettivi selezionati, al fine di valutare la veridicità e l'affidabilità, nonché il loro soddisfacente conseguimento anche alla luce degli Accordi operativi.

Tale controllo viene svolto a campione, estraendo, all'inizio di ciascun semestre precedente ciascuna domanda di pagamento, *milestone* e *target* conseguiti alle date previste e registrati nel sistema ReGiS; dopo questa estrazione, vengono individuati gli interventi sottostanti, sempre tramite campionamento, statistico o casuale, in base alla loro numerosità.

Il particolare *test* permette altresì di controllare l'effettuazione, da parte degli uffici competenti delle Unità di Missione delle Amministrazioni centrali, delle verifiche sul conseguimento di traguardi ed obiettivi che devono essere raggiunti nel pieno rispetto della normativa nazionale e europea in materia di frode, corruzione e conflitto d'interessi.

In tale contesto sono oggetto di verifica, a titolo esemplificativo, l'adeguata presenza dei Codici CUP e CIG, l'effettuazione di verifiche sui titolari effettivi, la corretta rilevazione dei dati finanziari, anche su eventuali altre fonti di finanziamento, l'effettuazione di controlli sulle procedure di assegnazione degli appalti pubblici, in particolare sull'assenza di conflitti d'interesse.

C. LA STRATEGIA GENERALE ANTIFRODE PER L'ATTUAZIONE DEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA







STRATEGIA GENERALE ANTIFRODE PER L'ATTUAZIONE DEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA

Versione 2.0

Dicembre 2023

1. OBIETTIVI DELLA STRATEGIA GENERALE PER IL PNRR

Il 22 dicembre 2023 la Ragioneria Generale dello Stato – Ispettorato Generale PNRR ha diramato la nuova versione della "Strategia Generale antifrode" per il PNRR, di aggiornamento ed integrazione di quella varata l'11 ottobre 2022.

Il documento descrive, in maniera riassuntiva e omnicomprensiva, le principali azioni e misure che le Istituzioni ed Enti interessati devono porre in essere per assicurare che l'attuazione del Piano, al di là degli specifici adempimenti previsti nelle "Linee Guida" avvenga nel rispetto del principio di "sana gestione finanziaria" e per prevenire e reprimere i casi di frode, corruzione, conflitto di interessi e "doppio finanziamento", attraverso una "strategia generale comune" che sia in grado di garantire soluzioni omogenee ed efficaci, tenendo conto della dimensione e della complessità del Piano legata all'articolazione organizzativa "multilivello" decentrata.

A questo specifico riguardo, la Strategia ricorda che, sebbene esista un coordinamento centrale da parte della Struttura di Missione PNRR presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, cui si affianca un coordinamento operativo dell'Ispettorato Generale PNRR, il sistema "multilivello" contempla un decentramento delle principali fasi attuative del Piano (ad es. per la selezione, l'attuazione, la rendicontazione e il controllo degli interventi), con livelli di gestione e responsabilità suddivisi fra le Amministrazioni centrali titolari di Misure PNRR e i cosiddetti Soggetti attuatori.

In tale contesto, l'Ispettorato Generale PNRR, attraverso la "Rete dei referenti antifrode", assume un ruolo di indirizzo per tutte le Amministrazioni coinvolte, fornendo indicazioni ed elaborando linee guida ed eventuali strumenti operativi utili.

Tuttavia, resta in capo alle Amministrazioni titolari di misure PNRR la responsabilità di definire, a valle, proprie Strategie antifrode adeguate a tutelare le risorse connesse agli investimenti/riforme di competenza, nonché di attuare ogni iniziativa o azione necessarie affinché le stesse producano effetti concreti sul piano della prevenzione e repressione delle frodi, anche recependo i contenuti della Strategia generale all'interno delle proprie "Strategie antifrode settoriali" così come nella manualistica operativa riferita alle diverse misure, adeguando, se del caso, i relativi sistemi di gestione e controllo.

Sul piano generale, gli obiettivi di fondo della Strategia sono:

- assicurare che tutti i soggetti, sia pubblici che privati, coinvolti nel Piano, si impegnino ad aderire ai generali principi di integrità, obiettività ed onestà e a garantire elevati standard etici e morali, nonché ad adottare una politica di "tolleranza zero" nei confronti degli illeciti, mettendo in atto un solido sistema di controllo teso a prevenire e individuare le attività fraudolente e, nel caso queste si verifichino, a rettificarne prontamente le conseguenze;
- valutare i principali rischi di frode nel PNRR;
- identificare le vulnerabilità dei sistemi di controllo esistenti;
- garantire il coinvolgimento di tutte le parti interessate (Amministrazioni titolari di misure PNRR, Organismi di controllo esterni, stakeholders istituzionali, ecc.), rafforzando in particolare le azioni collaborative e coordinate.

Entrando nel merito dei contenuti, la Strategia, dopo avere ricordato che la funzione di orientamento della politica antifrode è attribuita all'Ispettorato Generale PNRR, richiama l'attenzione delle Amministrazioni centrali deputate ad elaborare le proprie Strategie "settoriali" circa l'importanza di un'accurata **valutazione dei rischi di frode**, da cui far discendere le azioni da porre in essere a tutela delle risorse finanziarie UE, che dovrebbe essere preceduta da una fase di analisi della propria struttura organizzativa, degli attori, dei processi e dei presìdi già previsti.

A questo fine, viene ritenuta necessaria la costituzione di "Gruppi operativi per l'autovalutazione del rischio di frode", all'interno delle Amministrazioni, per effettuare un esame e una valutazione periodica dell'impatto e della probabilità dei potenziali rischi di frode che potrebbero verificarsi rispetto a ciascuna delle fasi che caratterizzano la gestione e il controllo delle Misure PNRR di competenza, definire misure antifrode efficaci e proporzionate ai rischi individuati, garantendone l'attuazione da parte di tutti i soggetti coinvolti, valutare i progressi realizzati e l'efficacia dei presìdi posti in essere a fronte dei rischi individuati e revisionare, in caso di cambiamenti significati, l'analisi dei rischi e delle conseguenti misure antifrode.

A tal riguardo, la "Rete dei referenti antifrode", anche attraverso sottogruppi tematici costituiti *ad hoc*, può fornire alle Amministrazioni indicazioni e suggerimenti utili a definire strategie e strumenti capaci di garantire un corretto svolgimento delle attività di analisi del rischio relativamente alle Misure di competenza.

2. LE FASI DEL "CICLO DI LOTTA ALLE FRODI" E LE MISURE APPLICABILI

Dopo avere ricordato quali sono i principali "attori" coinvolti nell'attuazione delle misure antifrode (vale a dire Guardia di Finanza, Corte dei Conti, Banca d'Italia - UIF, ANAC, COLAF la cui cooperazione è assicurata nell'ambito della più volte citata "Rete dei referenti antifrode"), la Strategia illustra le principali azioni che devono essere adottate in relazione alle 4 fasi del "ciclo di lotta alle frodi", così come indicate nella nota EGESIF 14 – 0021 00 del 16 giugno 2014 della Commissione Europea, avente ad oggetto "Valutazione del rischio di frode e misure antifrode efficaci e proporzionale".

La prima fase è quella della **prevenzione**, che rappresenta la fase prioritaria, poiché una volta erogate a valle le varie forme di finanziamento, l'azione di recupero è spesso complessa e comporta tempistiche rilevanti, di norma connesse all'esito di lunghi procedimenti giudiziari.

Secondo la "Strategia" concorrono a migliorare l'azione preventiva:

- la realizzazione di attività di formazione e sensibilizzazione specifica che garantiscano la diffusione ne nella PA di una "cultura etica" di lotta alle frodi;
- politiche di etica e integrità, ovvero norme, codici e procedure che contemplano le principali regole di condotta del personale o, in generale, modelli organizzativi e programmi di compliance "anticorruzione" adottati da Amministrazioni/Enti/aziende al fine di gestire e ridurre il rischio di reati contemplati nel D.L. n. 231/2001 in tema di responsabilità amministrativa degli enti, così come le misure dal "Piano Nazionale Anticorruzione" varato dall'ANAC e i "Piani triennali di Prevenzione della Corruzione" di ogni Amministrazione ed Ente, con particolare riferimento a quelle previste per garantire la separazione delle funzioni e la rotazione del personale, l'assenza di conflitti d'interesse (mediante autodichiarazioni e lo svolgimento di adeguate istruttorie su queste ultime), la promozione di maggiori livelli di trasparenza, il whistleblowing nel cui ambito, in attuazione del D.Lgs 10 marzo 2023, n. 24, ha adottato specifiche linee guida di cui alla delibera n. 311 del 12 luglio 2023;
- il monitoraggio periodico del rischio di frode, anche attraverso l'utilizzo integrato di sistemi e strumenti informatici *ad hoc*, come ARACHNE e PIAF-IT;
- la stipula e la puntuale applicazione di protocolli di intesa specifici volti a rafforzare le attività che garantiscono il principio di legalità, come i protocolli con la Guardia di Finanza di cui si è in precedenza trattato.

Ai fini, invece, della **individuazione delle frodi** – individuata come seconda fase del ciclo di lotta alla frode - la Strategia prevede la predisposizione e l'implementazione di un solido sistema di controllo che assicuri lo svolgimento di:

- controlli ordinari amministrativo-contabili previsti dalla normativa vigente da parte di tutti i soggetti coinvolti nella fase attuativa del PNRR (in particolare Amministrazioni centrali e Soggetti attuatori), a garanzia della legittimità e della regolarità amministrativo contabile delle spese e delle procedure;
- controlli *ad hoc* sul conflitto d'interesse e sul doppio finanziamento, anche tramite le apposite piattaforme informatiche disponibili (ARACHNE e PIAF-IT);
- controlli aggiuntivi e correttezza e la regolarità delle spese e delle procedure, nonché sul corretto, effettivo e soddisfacente avanzamento/conseguimento di *target* e *milestone*, secondo tutte le condizionalità previste.

In questo contesto, la Strategia segnala come, nella fase della individuazione di casi potenzialmente fraudolenti da sottoporre ad ulteriori approfondimenti, possa risultare molto utile l'utilizzo di **indicatori di frode** – comunemente noti come *red flags* – intesi come elementi che sono per natura "inconsueti" o che si discostano dal normale andamento delle diverse attività e potrebbero quindi richiedere esami mirati.

Al riguardo, la Strategia rimarca che il Nucleo Speciale Spesa Pubblica e Repressione Frodi Comunitarie della Guardia di Finanza ha elaborato e illustrato, anche con il supporto del Nucleo del Corpo presso il Dipartimento per gli Affari Europei della Presidenza del Consiglio dei Ministri quale Segreteria tecnica del COLAF, analitiche "check-list" contenenti specifici indicatori di rischio distintamente applicabili all'erogazione di incentivi ovvero all'esecuzione di opere pubbliche che, tramite il sistema ReGiS, sono state messe a disposizione di tutte le Amministrazioni centrali e locali e dei Soggetti

attuatori coinvolti nel Piano che, in tal modo, possono migliorare la propria autonoma capacità di individuazione di situazioni anomale da sottoporre ad ulteriori approfondimenti.

Questi e altri analoghi strumenti di analisi del rischio di frode, qualora effettivamente utilizzati dalle diverse Amministrazioni, vanno declinati da ognuna di queste all'interno delle proprie procedure gestionali e di controllo, previa mappatura dei processi maggiormente significativi per le procedure attuate secondo la specificità delle Misure PNRR di rispettiva competenza.

Con riferimento, invece, alla terza **fase di segnalazione e indagine** dei casi di frode, la Strategia raccomanda di adottare misure che assicurino la tempestiva circolazione delle informazioni e delle comunicazioni necessarie, quali:

- l'istituzione e promozione di specifici meccanismi di segnalazione di presunte irregolarità da parte di soggetti terzi, tra cui il già citato whistleblowing;
- ancora, l'applicazione del Protocollo di Intesa con la Guardia di Finanza, finalizzato a segnalare al Nucleo Speciale Spesa Pubblica e Repressione Frodi Comunitarie dati, elementi e situazioni che necessitano di approfondimenti investigativi di esclusiva competenza del Corpo;
- la registrazione tramite il Sistema informativo ReGiS Registro dei controlli di tutte le irregolarità presunte e/o accertate dai Soggetti attuatori e/o dalle Unità di Missione PNRR istituite presso le Amministrazioni centrali, che possono altresì comportare l'obbligo di denunciare i casi all'Autorità Giudiziaria competente.

È importante sottolineare che, sul punto, la Strategia testualmente recita:

- "anche nei casi in cui la rilevazione e la segnalazione venga effettuata da Organismi di controllo esterni al sistema di governance del PNRR (ad es. Organi di polizia tributaria o giudiziaria,
 Organismo indipendente agli Audit nazionale, Commissione Europea, ecc.) la valutazione delle
 competenti Amministrazioni si estrinsecherà nell'accertamento della effettiva sussistenza della
 irregolarità/frode rispetto alle norme europee e nazionali applicabili, nella verifica e quantificazione deli importi irregolari e nella conseguente sospensione della erogazione delle somme e/o
 nell'adozione di provvedimenti correttivi (compensazione/recupero);
- "le Unità di Missione PNRR delle Amministrazioni sono tenute ad informare tempestivamente l'IG PNRR di tutti i casi di sospetta irregolarità/frode rilevati, nonché seguire puntualmente l'iter dei procedimenti amministrativi/penali connessi e darne costante aggiornamento degli sviluppi attraverso il sistema informativo ReGiS – Registro dei controlli...";
- "a tal fine, è prevista, all'interno del sistema informativo ReGiS, un...Registro integrato dei controlli PNRR, dove le Amministrazioni dovranno registrare sia le risultanze dei controlli di pertinenza di spese e procedure...che le risultanze dei controlli sul conseguimento di milestone/target...;
- "la presenza del Registro integrato dei Controlli PNRR all'interno del sistema informativo ReGiS
 garantisce la condivisione in tempo reale dei dati relativi ad eventuali casi di violazione degli
 accordi inerenti alla performance e/o di irregolarità/irregolarità grave";
- "al fine di formalizzare periodicamente la comunicazione all'IG PNRR della Ragioneria Generale dello Stato sulla violazione degli accordi inerenti alla performance ed irregolarità/irregolarità gravi, le Amministrazioni sono chiamate a trasmettere una sintesi di tali dati in occasione della trasmissione della Dichiarazione di Gestione...propedeutica alla rendicontazione periodica di M/T";
- "... i casi di eventuali irregolarità rilevate durante i controlli su spese e procedure, sono sintetizzati nell'allegato alla Dichiarazione di gestione, denominato Sintesi delle irregolarità";
- "per quanto concerne la sintesi dei dati relativi ad eventuali irregolarità/irregolarità gravi, rilevate durante i controlli su spese e procedure, nelle more della piena implementazione a sistema

della relativa Sezione del suddetto registro integrato, l'Amministrazione si avvale di un proprio registro relativo ai controlli di pertinenza su procedure e spese";

 "...sarà cura dell'IG PNRR garantire lo scambio delle informazioni inerenti irregolarità/frodi nel PNRR con il...COLAF, in qualità di Anti-fraud coordination service (AFCOS) Italiano, anche nell'ottica di potenziali interoperabilità/protocolli di colloquio con la banca dati...IMS dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode...".

Passando, infine, alla quarta **fase delle azioni correttive**, la Strategia antifrode del PNRR richiede alle Amministrazioni di adottare specifiche procedure che assicurino l'adozione di misure che, a fronte delle irregolarità segnalate, siano in grado di sanare criticità sistemiche e consentire la conseguente deduzione dell'importo oggetto dell'irregolarità rilevata e il relativo recupero della somma eventualmente già erogata.

In esito alla rilevazione di irregolarità/casi di frode (sospetta o accertata), ciascuna Amministrazione dovrà porre in essere ogni azione necessaria a evitare il rischio che la stessa si ripresenti.

Il recupero degli importi indebitamente versati ai Soggetti attuatori spetta alle Amministrazioni centrali titolari di Misure PNRR.

A fattor comune per tutte le suddette fasi, la Strategia Generale opportunamente ricorda l'importanza di coordinare le azioni poste in essere con la puntuale osservanza dei **presidi antiriciclaggio** e, in particolare, con gli adempimenti conseguenti all'**obbligo di individuazione e comunicazione delle operazioni sospette all'Unità di Informazione Finanziaria della Banca d'Italia**, ai sensi dell'art. 10 del D.Lgs n. 231 del 2007 e delle indicazioni attuative diramate dalla citata UIF in data 23 aprile 2018, secondo quanto esposto nella citata circolare della Ragioneria Generale dello Stato n. 27 del 15 settembre 2023 di integrazione delle "Linee Guida" e di diramazione dell'Appendice Tematica avente ad oggetto "Rilevazione delle titolarità effettive ex art. 22 par. 2 lett. d. Reg. (UE) n. 2021/241 e comunicazione alla UIF di operazioni sospette da parte della Pubblica Amministrazione ex art. 10 D.Lgs 231/2007".

3. LA VALUTAZIONE DEL RISCHIO DI FRODE NEL PNRR

Conclusivamente, la Strategia riprende il tema della **valutazione del rischio di frode PNRR**, definita quale "assessment sul rischio che presuppone un'analisi dettagliata del contesto (interno ed esterno) ed una mappatura dei processi/attività che caratterizzano le principali fasi del Piano...tesa sostanzialmente all'identificazione dei possibili eventi rischiosi che, anche solo potenzialmente, potrebbero verificarsi in relazione a ciascuno dei processi mappati nel PNRR soffermandosi in particolare su situazioni che potrebbero favorire comportamenti illeciti, nonché condizioni che potrebbero indicare l'esistenza di incentivi, pressioni, o anche solo la possibilità per gli addetti ai lavori di essere coinvolti in un evento corruttivo o in una frode".

Al riguardo, vengono declinati più nello specifico i compiti dei "Gruppi di valutazione del rischio di frode", in precedenza già citati, quali:

- definizione e adozione della strumentazione operativa da utilizzare nonché delle procedure da seguire per l'analisi, l'individuazione e valutazione dei rischi di frode, in relazione alle caratteristiche tipiche dell'Amministrazione interessata e delle Misure PNRR di competenza;
- raccolta di documentazione e fonti d'informazione necessarie per la valutazione dei rischi;
- individuazioni di nuovi rischi (riscontrati o potenziali);
- esecuzione ed approvazione dell'autovalutazione del rischio di frode delle Misure PNRR di competenza e delle eventuali azioni di miglioramento e/o correttive da porre in essere, anche, ad esempio, con un apposito Piano d'azione;

- monitoraggio del sistema antifrode posto in essere e, in particolare, dello stato di avanzamento dell'eventuale piano d'azione;
- revisione periodica della valutazione effettuata, a seconda dei livelli di rischio e dei casi di frode intercettati nell'attuazione delle Misure PNRR di propria competenza.

Dal punto di vista operativo, per lo svolgimento delle suddette analisi e valutazioni, il "Gruppo":

- utilizza il Tool Fraud Risk Assement, condiviso nell'ambito della Rete dei referenti Antifrode e adottato con nota n. 65687 del 6 aprile 2023 della Ragioneria Generale dello Stato, più avanti esaminato;
- può avvalersi dei già citati sistemi informativi ARACHNE e PIAF-IT, utilizzando i dati e le informazioni che questi applicativi rendono disponibili, nell'ambito dei processi attenzionati e con riferimento ai soggetti coinvolti;
- può avvalersi altresì dei documenti di studio, analisi, indirizzo, forniti dagli stakeholders istituzionali (Corte dei Conti, Guardia di Finanza, COLAF, ANAC, Banca d'Italia UIF) alla "Rete dei referenti antifrode".

4. LO STRUMENTO DI AUTOVALUTAZIONE DEL RISCHIO FRODE NELL'AMBITO DEL PNRR. TOOL FRAUD RISK ASSESSMENT

La standardizzazione delle attività di autovalutazione del rischio di frode viene assicurata, come dianzi accennato, da un apposito Strumento o *Tool* elaborato nell'ambito della "Rete dei referenti antifrode", le cui Linee Guida per la relativa compilazione sono state diramate alle Amministrazioni titolari di misure PNRR, a cura dell'Ufficio IV dell'Ispettorato Generale per il PNRR della Ragioneria Generale dello Stato con nota n. 65687 del 6 aprile 2023.

Lo Strumento è stato mutuato da quello proposto per le Politiche di Coesione dalla Commissione Europea con la Nota EGESIF 14 – 00021 – 00 del 16 giugno 2014 e rivisto in coerenza con le specifiche caratteristiche del PNRR.

Lo Strumento, che le Amministrazioni titolari di misure dovranno necessariamente adattare in ragione delle proprie dimensioni e complessità amministrative, nonché delle proprie specifiche esigenze, è rivolto al Gruppo di valutazione da costituirsi presso ciascuna Unità di Missione PNRR o struttura analoga con personale interno all'Amministrazione interessata, coinvolgendo tutti i soggetti e gli uffici maggiormente interessati nei processi chiave da mappare, nonché particolari figure interne aventi specifiche competenze in materia di analisi dei rischi e anticorruzione (come, ad esempio, il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza) e valutando di far partecipare anche i rappresentanti dei Soggetti attuatori eventualmente incaricati dello sviluppo di specifiche attività.

Il *Tool* è strutturato in 5 Sezioni separate, ognuna delle quali è deputata all'analisi di uno dei seguenti processi:

- Selezione;
- Attuazione e verifica delle attività;
- Rendicontazione di milestone e target;
- Rendicontazione di spese;
- · Circuito finanziario.

Più in dettaglio, il *Tool* è articolato su:

• un primo foglio denominato "Controlli Generici", contenente i controlli trasversali da poter aggiungere a quelli predefiniti all'interno dello stesso *Tool* in relazione ai suddetti processi;

- cinque fogli denominati come i processi dianzi elencati, per ognuno dei quali sono riportati i principali rischi relativi all'ambito di pertinenza, determinati sulla base dell'esperienza maturata nell'ambito della Politica di Coesione;
- ulteriori fogli, per ciascuna Sezione/processo, in cui sono riportati i principali controlli riferiti a ciascun rischio indicato nei fogli di cui sopra.

La prima attività del Gruppo di autovalutazione consiste nello stabilire se i rischi predefiniti nel *Tool* siano o meno pertinenti al proprio Sistema di Gestione e Controllo; se si ritiene che alcuni di questi rischi non siano sussistenti occorre darne adeguata motivazione, mentre, nel caso si rilevino rischi ulteriori, occorre integrare quelli già previsti dal *format*.

Occorre poi indicare i soggetti coinvolti in ciascun rischio (ad es. Amministrazione titolare, Soggetti attuatori, ecc.).

Successivamente, seguendo la procedura delle più volte richiamate Linee Guida EGESIF, occorre, per ciascuno dei processi in precedenza descritti e per ciascun rischio specifico per ciascuno di essi individuato:

- quantificare la probabilità che si verifichi e il suo impatto (rischio lordo);
- valutare l'efficacia dei controlli esistenti volti a ridurre il rischio lordo;
- tenendo conto dell'incidenza e dell'efficacia dei controlli esistenti, valutare lo stato attuale del livello di rischio (rischio netto);
- valutazione della messa in atto di un Piano d'azione, vale a dire controlli supplementari sul rischio netto nonché definizione della sua efficacia ed incidenza (rischio residuo);
- definizione del rischio previsto, vale a dire il rischio che l'Amministrazione reputa tollerabile.

In esito alla valutazione del rischio di frode, l'Amministrazione dovrebbe predisporre un "Documento del rischio di frode" nel quale sintetizzare le informazioni relative alla metodologia seguita per la compilazione del *Tool* descrivendo gli esiti delle analisi, le principali aree di rischio individuate ed il Piano di Azione, recante le azioni correttive per mitigare i rischi.

Nel caso sia stato redatto un Piano di azione, è sempre opportuno dare conto dell'evoluzione e dei progressi compiuti attraverso i controlli supplementari messi in atto.

D. I PRESIDI ANTIRICICLAGGIO APPLICATI AL PNRR

1. L'OBBLIGO DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI DI COMUNICAZIONE DI OPERAZIONI SOSPETTE

La normativa antiriciclaggio assume un ruolo centrale ai fini di prevenzione dei rischi di infiltrazione criminale nell'impiego dei fondi relativi al PNRR, permettendo la tempestiva individuazione di eventuali illeciti.

Tenendo conto che la *governance* del PNRR, come più volte visto, si basa su un sistema "multilivello" che vede direttamente coinvolte strutture centrali pubbliche di coordinamento, Amministrazioni nazionali titolari di interventi e Soggetti attuatori, anche aventi natura pubblica, appare evidente l'importanza di un puntuale rispetto dell'art. 10 del D.Lgs del 21 novembre 2007, n. 231 e successive modifiche, che stabilisce il dovere delle Pubbliche Amministrazioni di comunicare alla UIF eventuali operazioni sospette rilevate nello svolgimento di specifiche attività.

Preliminarmente, si ricorda che per "pubbliche Amministrazioni", secondo l'art. 1, comma 2, lett. hh), del medesimo D.Lgs n. 231 del 2007, si intendono le Amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del D.Lgs 30 marzo 2001, n. 165, gli enti pubblici nazionali, le società partecipate dalle Amministrazioni

pubbliche e dalle loro controllate, ai sensi dell'art. 2359 del Codice civile, limitatamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dall'Unione Europea nonché i soggetti preposti alla riscossione dei tributi nell'ambito della fiscalità nazionale o locale, quale che ne sia la forma giuridica.

Secondo l'art. 1, comma 2, del D.Lgs n. 165 del 2001, per "Amministrazioni pubbliche" si intendono "tutte le Amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed Amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le Amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche Amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al D.Lgs 30 luglio 1999, n. 300...".

Sono da ricomprendere nella specifica nozione, le città metropolitane di cui all'art. 1, della Legge 7 aprile 2014, n. 56.

La Banca d'Italia, nelle FAQ pubblicate il 20 novembre 2023, ha precisato che, ai fini dell'individuazione del titolare effettivo nelle Pubbliche Amministrazioni, trova applicazione il criterio residuale di cui all'art. 20, comma 5, del D.Lgs n. 231 del 2007, in base al quale esso coincide con il soggetto dotato di poteri di rappresentanza legale, amministrazione o direzione dell'ente pubblico; ne deriva che l'individuazione in concreto del titolare effettivo nelle Pubbliche Amministrazioni è effettuata sulla base della verifica degli assetti organizzativi o statutari dell'ente.

Fatte queste premesse, il menzionato art. 10 stabilisce anzitutto che gli adempimenti dallo stesso previsti riguardano gli uffici delle Pubbliche amministrazioni competenti allo svolgimento di compiti di amministrazione attiva o di controllo, nell'ambito dei procedimenti finalizzati all'adozione di provvedimenti di autorizzazione o concessione, delle procedure di scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi secondo le disposizioni di cui al codice dei contratti pubblici e procedimenti di concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzioni di vantaggi economici di qualunque genere a persone fisiche ed enti pubblici e privati.

Gli uffici pubblici impegnati nell'esercizio di queste funzioni, al fine di consentire lo svolgimento di analisi finanziarie mirate a far emergere fenomeni di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, "comunicano alla UIF dati e informazioni concernenti le operazioni sospette di cui vengano a conoscenza nell'esercizio della propria attività istituzionale" e, a tal fine, nel quadro dei programmi di formazione continua del personale, adottano misure idonee ad assicurare il riconoscimento, da parte dei propri dipendenti, delle fattispecie meritevoli di essere comunicate ai sensi della disposizione in esame.

La UIF, in apposite istruzioni adottate sentito il Comitato di sicurezza finanziaria, individua i dati e le informazioni che le Pubbliche Amministrazioni devono trasmettere, le modalità e i termini della relativa comunicazione nonché gli indicatori per agevolare la rilevazione delle operazioni sospette.

2. GLI ADEMPIMENTI DI DETTAGLIO PER LE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

Con provvedimento del 23 aprile 2018, l'UIF ha diramato le regole attuative del citato art. 10, stabilendo, anzitutto, che le Pubbliche Amministrazioni tenute a comunicare alla UIF dati e informazioni concernenti le operazioni sospette, devono provvedervi, a prescindere dalla rilevanza e dall'importo dell'operazione, basando il sospetto su una compiuta valutazione degli elementi oggettivi e soggettivi acquisiti nell'ambito dell'attività istituzionale svolta.

I presupposti per l'individuazione delle operazioni sospette si ricavano dall'art. 35 dello stesso D.Lgs n. 231 del 2007, per cui gli uffici pubblici devono effettuare la comunicazione "quando sanno, sospettano o hanno motivi ragionevoli per sospettare che siano in corso o che siano state compiute o

tentate operazioni di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo o che comunque i fondi, indipendentemente, dalla loro entità, provengano da attività criminosa".

L'Appendice Tematica allegata alla circolare n. 27 del 15 settembre 2023 dell'Ispettorato Generale PNRR, precisa che "rileva, in tale contesto, anche il sospetto che il soggetto con cui l'Amministrazione si relaziona risulti coinvolto in attività illecite o possa sfruttare per scopi illeciti il rapporto con la Pubblica Amministrazione o i fondi rivenienti dal PNRR".

La valutazione degli elementi oggettivi e soggettivi acquisiti nell'ambito dell'attività istituzionale svolta, da cui muovere per l'eventuale comunicazione, può essere basata anche sugli indicatori di anomalia riportati in allegato allo stesso provvedimento del 23 Aprile 2018.

L'elencazione di tali indicatori di anomalia non è esaustiva, anche in considerazione della continua evoluzione delle modalità di svolgimento delle operazioni.

L'impossibilità di ricondurre operazioni o comportamenti a uno o più degli indicatori non è sufficiente a escludere che l'operazione sia sospetta; vanno valutati pertanto con la massima attenzione ulteriori comportamenti e caratteristiche dell'operazione che, sebbene non descritti negli indicatori, siano egualmente sintomatici di profili di sospetto.

D'altro canto, la mera ricorrenza di operazioni o comportamenti descritti in uno o più indicatori di anomalia non è motivo di per sé sufficiente per la qualificazione dell'operazione come sospetta ai fini della comunicazione alla UIF, ma è comunque necessario svolgere una specifica analisi nel concreto e una valutazione complessiva dell'operatività avvalendosi di tutte le altre informazioni disponibili.

La comunicazione è inviata alla UIF anche quando le Pubbliche Amministrazioni dispongono di dati e informazioni inerenti a operazioni rifiutate o interrotte ovvero eseguite in tutto o in parte presso altri destinatari di autonomi obblighi di segnalazione.

In ogni caso le Pubbliche Amministrazioni assicurano la massima riservatezza dell'identità delle persone che effettuano la comunicazione e del contenuto della medesima.

Il contenuto della comunicazione si articola in:

- dati identificativi, in cui sono riportate le informazioni che identificano e qualificano la comunicazione e la Pubblica Amministrazione;
- *elementi informativi, in forma strutturata*, sulle operazioni, sui soggetti, sui rapporti e sui legami intercorrenti tra gli stessi;
- *elementi descrittivi*, in forma libera, sull'operatività oggetto della comunicazione e sui motivi del sospetto;
- eventuali documenti allegati.

Per quanto concerne gli *elementi informativi in forma strutturata*, questi devono riguardare le operazioni, i rapporti, i soggetti ai quali si riferisce l'attività amministrativa, i legami tra le operazioni e i rapporti, i legami tra questi e i soggetti, i legami tra i soggetti.

La comunicazione contiene il riferimento ad almeno un'operazione e al soggetto cui questa è riferita e può contenere il riferimento a più operazioni che appaiano tra loro funzionalmente o economicamente collegate; si possono altresì riportare operazioni ritenute non sospette qualora necessarie per la comprensione dell'operatività descritta o del sospetto manifestato.

Nell'ambito degli *elementi descrittivi in forma libera*, occorre fare riferimento al contesto economico finanziario, illustrando in modo esauriente e dettagliato i motivi del sospetto, ossia le ragioni che hanno indotto le Pubbliche amministrazioni a sospettare l'operazione come collegata a riciclaggio o finanziamento del terrorismo e a effettuare la comunicazione.

In particolare, deve risultare chiaramente il processo logico seguito dalle Pubbliche amministrazioni nella valutazione delle anomalie rilevate nell'operatività oggetto della comunicazione.

Le informazioni, esposte in forma sintetica, devono risultare necessarie o utili alla comprensione dei collegamenti fra operazioni, rapporti e soggetti coinvolti, ed essere finalizzate a consentire, ove possibile, di ricostruire il percorso dei flussi finanziari individuati come sospetti, dall'origine all'impiego degli stessi.

Va altresì precisato se la comunicazione riguarda un numero limitato di operazioni ovvero attiene all'operatività complessiva posta in essere dal soggetto nell'arco temporale esaminato.

Le comunicazioni sono effettate senza ritardo alla UIF in via telematica, attraverso la rete internet, tramite il portale *Infostat-UIF* della Banca d'Italia, previa adesione al sistema di comunicazione *online*; ogni comunicazione è contraddistinta da un numero identificativo e da un numero di protocollo attribuito in modo univoco su base annua dal sistema informativo della UIF.

Le Pubbliche Amministrazioni devono individuare, con formale provvedimento, un "gestore" quale soggetto delegato a valutare ed effettuare le comunicazioni alla UIF.

Al riguardo, l'Appendice Tematica allegata alla citata circolare n. 27 del 15 settembre 2023 dell'Ispettorato Generale PNRR suggerisce che le Pubbliche Amministrazioni valutino l'opportunità di nominare, quale gestore, il medesimo soggetto che svolge la funzione di "Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RCPT)", in modo da valorizzare al meglio l'integrazione fra i presidi antiriciclaggio e quelli di prevenzione della corruzione.

Sul punto l'Appendice, richiamando le indicazioni fornite dall'Autorità Nazionale Anticorruzione nel Piano Nazionale Anticorruzione approvato il 16 novembre 2022 e valido per il triennio successivo, evidenzia che in ogni caso devono essere garantite adeguate sinergie fra il dispositivo antiriciclaggio e quello anticorruzione presenti nell'ambito di ogni Amministrazione.

Con tali accortezze, le Amministrazioni possono individuare il gestore antiriciclaggio nell'ambito della funzione di controllo ai fini dello stesso PNRR.

In caso di enti locali o comunque di Pubbliche Amministrazioni di ridotte dimensioni può essere nominato un gestore comune, mentre, al contrario, in caso di strutture organizzative complesse può essere designato più di un soggetto delegato dal gestore alla tenuta dei rapporti con l'UIF, assicurando il coordinamento.

Il gestore devi iscriversi al portale *Infostat – UIF* ed utilizzarlo per tutte le interlocuzioni con l'UIF, assicurando tempestività di comunicazione, massima riservatezza e pronta ricostruibilità delle motivazioni alla base delle decisioni assunte.

Egli riceve e analizza le informazioni ricevute dagli addetti agli uffici pubblici e concernenti eventuali anomalie intercettate nelle operazioni e nei comportamenti riferibili ai soggetti con i quali si relazionano, valutando di volta in volta l'opportunità di trasmettere alla UIF una comunicazione di operazione sospetta.

L'inosservanza degli adempimenti previsti dall'art. 10 del D.Lgs n. 231 del 2007 rileva ai fini della responsabilità dirigenziale a mente dell'art. 21, comma 1 bis, del D.Lgs n. 165 del 2001, applicandosi la decurtazione della retribuzione di risultato di una quota fino all'80% in caso di accertata colpevole violazione del dovere di vigilanza sul rispetto, da parte del personale assegnato ai propri uffici, degli standard quantitativi e qualitativi fissati in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle Pubbliche Amministrazione.

3. ULTERIORI INDICAZIONI PER LE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI NELLA GESTIONE DEL PNRR

Per quanto riguarda, in maniera specifica, il PNRR, con il **Comunicato dell'11 Aprile 2022**, l'UIF ha preliminarmente rimarcato l'importanza di portare alla sua attenzione con la massima tempestività operazioni sospette correlate al Piano stesso, di modo da consentire l'attivazione della collaborazione interna e internazionale ed anche l'eventuale esercizio del potere di sospensione previsto dall'art. 6, comma 4, lett. c) del D.Lgs n. 231 del 2007.

A questo riguardo, con il **Comunicato del 31 maggio 2022**, l'UIF, per agevolare la collaborazione attiva e per consentire alle proprie strutture la pronta rilevazione dei contesti in cui siano rilevati profili di anomalia tanto nella fase di accesso alle risorse del Piano, quanto con riferimento al loro utilizzo, ha introdotto una nuova "tassonomia" indicativa dello specifico fenomeno che i segnalanti devono utilizzare, denominata "**PN1 – Anomalie connesse all'attuazione del PNRR"**.

Con il successivo **Comunicato del 20 maggio 2023**, al fine di poter agevolare la riconducibilità delle operazioni sospette oggetto di segnalazione/comunicazione a ciascuna missione del Piano, la stessa UIF ha introdotto le seguenti, ulteriori codifiche:

- PNRR M1, per la Missione 1 (Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo);
- PNRR M2, per la Missione 2 (Rivoluzione verde e transizione ecologica);
- PNRR M3, per la Missione 3 (Infrastrutture per una mobilità sostenibile);
- PNRR M4, per la Missione 4 (Istruzione e ricerca);
- PNRR M5, per la Missione 5 (Inclusione e coesione);
- PNRR M6, per la Missione 6 (Salute).

Ancora nel Comunicato dell'11 Aprile 2022, l'UIF:

- rimarca che ai fini dell'utilizzo, relativamente al PNRR, degli indicatori di anomalia per la comunicazione di operazioni sospette di cui al provvedimento del 23 aprile 2018, è opportuno prestare particolare attenzione, oltre a quelli di carattere generale, agli indicatori riguardanti i settori appalti, contratti pubblici e finanziamenti pubblici, sottolineando l'importanza, ai fini della valutazione dei soggetti economici che accedono alle gare d'appalto, alle concessioni o agli altri benefici collegati ai fondi PNRR, di controlli tempestivi ed efficaci sulla c.d. documentazione antimafia.
 - Sul punto, l'Appendice tematica allegata alla circolare n. 27 del 15 settembre 2023 richiama l'importanza di assicurare una adeguata attenzione sulla movimentazione finanziaria e sull'impiego del conto corrente dedicato, tenuto conto degli obblighi di tracciabilità dei flussi finanziari previsti dal legislatore per contrastare le infiltrazioni criminali nelle commesse pubbliche, al fine di cogliere tempestivamente eventuali sospetti di utilizzo indebito dei fondi;
- sottolinea come un ulteriore presidio utile anche ai fini antiriciclaggio sia ravvisabile nella previsione di cui all'art. 9, comma 4, del D.L. n. 77/2021, convertito dalla Legge n. 108/2021, che stabilisce che nell'attuazione degli interventi PNRR le Amministrazioni devono assicurare la completa tracciabilità delle operazioni e la tenuta di una apposita codificazione contabile per l'utilizzo delle risorse, secondo le indicazioni del Ministero delle Finanze; tutti gli atti e la relativa documentazione giustificativa sono conservati su supporti informatici e sono disponibili per le attività di controllo di audit.
 - È quindi opportuno garantire al "gestore" la piena accessibilità alle informazioni e alla documentazione inerente all'esecuzione dei progetti e alla rendicontazione delle spese;
- ricorda come l'art. 22 del Regolamento (UE) n. 2021/241 istitutivo del Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza, stabilisca, a fini di tutela degli interessi finanziari dell'UE, l'obbligo di raccogliere

alcune categorie di dati e richiede esplicitamente che, in relazione ai destinatari dei fondi e agli appaltatori, sia individuato il titolare effettivo come definito nella disciplina antiriciclaggio.

A questo scopo è opportuno che le Pubbliche Amministrazioni tengano conto della nozione e delle indicazioni contenute nel D.Lgs n. 231/2007, si avvalgano degli ausili derivanti da *database* pubblici o privati, ove accessibili e tengano evidenza dei criteri seguiti per l'individuazione della titolarità effettiva.

Tale precisazione è quanto mai opportuna, tenendo conto che la Pubblica Amministrazione non è, allo stato, annoverata tra i destinatari degli obblighi antiriciclaggio individuati dall'art. 3 del D.Lgs n. 231 del 2007 e quindi non è abilitata ad accedere al "Registro nazionale dei titolari effettivi", in virtù dell'art. 21, commi 2 e 4, del D.M. 11 marzo 2022, n. 55, essendo tale accesso consentito – tra gli altri – ai "soggetti obbligati", quale supporto degli adempimenti prescritti in occasione dell'adeguata verifica.

Per l'individuazione del titolare effettivo, ovviamente le Pubbliche Amministrazioni devono fare riferimento alla specifica Appendice tematica allegata alla circolare n. 27 del 15 settembre 2023.

Box 28. La collaborazione dei "soggetti obbligati" alla prevenzione delle frodi in danno del PNRR

Al di là dell'importanza degli adempimenti demandati alla Pubblica Amministrazione per contrastare i tentativi di frode e altri illeciti in danno delle risorse del PNRR, un'azione altrettanto incisiva deve continuare ad essere assicurata da tutti i soggetti obbligati al rispetto della normativa antiriciclaggio appartenenti al settore privato.

In questa direzione, il già citato Comunicato dell'11 Aprile 2022 dell'UIF, osserva che gli **intermediari bancari e finanziari e professionisti**, nell'ambito delle attività di assistenza, supporto e consulenza prestate per agevolare l'accesso ai fondi, oltre a considerare gli indicatori (dal 1° gennaio 2024 quelli di cui al **Provvedimento UIF in data 12 maggio 2023**) e schemi di anomalia rilevanti per l'operatività svolta, devono valutare con attenzione la coerenza tra il profilo del soggetto che intende accedere ai predetti fondi, il settore economico di appartenenza e gli interventi che dovranno essere realizzati in attuazione del PNRR.

Per gli eventuali servizi offerti attraverso consulenti, mediatori e, in generale, collaboratori esterni, è necessario verificare con cura l'adeguatezza e la completezza dei dati e delle informazioni acquisiti ai fini della valutazione e segnalazione delle operatività sospette, così come vanno monitorate nel tempo le attività svolte e la regolarità del comportamento assunto dai predetti collaboratori.

Tenuto poi conto degli obblighi di tracciabilità dei flussi finanziari stabiliti dalla Legge 13 agosto 2010, n. 136 per contrastare le infiltrazioni criminali nelle commesse pubbliche e, in particolare, delle previsioni concernenti l'impiego del conto corrente bancario o postale dedicato, l'effettuazione delle transazioni finanziarie esclusivamente con il bonifico bancario o postale ovvero con altre modalità idonee a consentire la piena tracciabilità delle operazioni, l'indicazione negli strumenti di pagamento relativi ad ogni transazione del Codice identificativo di gara (CIG) e, ai sensi dell'art. 11 della Legge 16 gennaio 2003, n. 3, del Codice unico di progetto (CUP), gli intermediari presso cui risultino incardinati rapporti della specie devono prestare particolare attenzione alla relativa movimentazione finanziaria, al fine di cogliere tempestivamente eventuali sospetti di utilizzo indebito dei fondi.

Per soggetti obbligati appartenenti alla categoria dei professionisti, risulta fondamentale attenersi alle "Linee Guida - Regole Tecniche" emanate ed aggiornate in materia di antiriciclaggio dai rispettivi Ordini nazionali facendo leva sulla propria capacità, esperienza e diligenza professionale in tema di diritti di proprietà, operazioni societarie, attività economiche, gestioni d'impresa, obblighi contrattuali, situazioni contabili, flussi finanziari, bilanci

Più in generale, nel monitoraggio dei rapporti sui quali confluiscono fondi riferibili al PNRR, occorre avere specifico riguardo agli eventuali flussi finanziari in favore di persone politicamente esposte (PEP) o soggetti a queste notoriamente collegati, per esempio in relazione a prestazioni riconducibili a consulenze o a operazioni di natura mobiliare o immobiliare che appaiono inusuali, incoerenti o illogiche.

Fonte: Documento avente ad oggetto "Misure di prevenzione e contrasto alle frodi e agli altri illeciti in danno al PNRR", redatto dal Nucleo della Guardia di Finanza per la repressione delle frodi nei confronti dell'UE, che opera presso il Dipartimento per gli Affari Europei della Presidenza del Consiglio dei Ministri, quale Segreteria Tecnica del COLAF – Settembre 2024

E. ULTERIORI PRESIDI PER LA PREVENZIONE E IL CONTRASTO DELLE FRODI IN DANNO DEL PNRR

Sono applicabili ai progetti e agli investimenti e alle procedure di affidamento correlate al PNRR tutti i presidi in tema di prevenzione dei conflitti di interesse, anticorruzione, legalità negli appalti pubblici e connesse misure previste, in via generale, dall'ordinamento giuridico, che sono state diffusamente illustrate trattando della Strategia Nazionale Antifrode nel "Capitolo B", "Sezione Seconda", della presente Relazione, ai cui contenuti si fa formale e integrale rinvio per gli eventuali approfondimenti.

F. LA PREVENZIONE DELLE INFILTRAZIONI CRIMINALI

Sono senz'altro annoverabili fra i presidi di legalità utili a prevenire e contrastare illeciti in danno delle risorse finanziarie riferibili al PNRR, soprattutto ai fini della valutazione dei soggetti economici che accedono alle gare di appalto, alle concessioni o agli altri benefici collegati ai fondi del Piano, le disposizioni riguardanti il c.d. "sistema di prevenzione antimafia", che si incentra essenzialmente sulla "documentazione antimafia" e, in particolare, sulle "informazioni antimafia", la cui applicazione è demandata ai Prefetti, ai sensi del D.Lgs 6 settembre 2011, n. 159 (c.d. Codice antimafia).

Quest'ultimo testo normativo è stato modificato dagli artt. dal 47 al 49-bis del **D.L. 6 novembre 2021, n. 152**, contenente "Disposizioni urgenti per l'attuazione del PNRR e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose", convertito con modificazioni nella Legge 29 dicembre 2021, n. 233.

In estrema sintesi, quest'ultimo provvedimento ha disposto:

- con l'art. 47, la modifica dell'art. 34 bis del Codice antimafia, in tema di "Amministrazione giudiziaria e controllo giudiziario delle aziende";
- con l'art. 48, l'integrazione delle norme relative al procedimento di rilascio delle informazioni antimafia, incidendo sugli artt. 92 e 93 del Codice, con la previsione di forme di contraddittorio;
- con l'art. 49, l'inserimento nel Codice di un nuovo art. 94 bis che prevede l'adozione, da parte dei Prefetti, di misure amministrative di collaborazione da parte dell'impresa rispetto alla quale venga accertato che i tentativi di infiltrazione mafiosa siano riconducibili a situazioni di agevolazione occasionale, mediante un provvedimento per così dire "ibrido", vale a dire non liberatorio né interdittivo rispetto all'esercizio dell'attività d'impresa, bensì prodromico all'adozione della informazione antimafia liberatoria o interdittiva al termine della durata di validità delle misure stesse.

Per il funzionamento di questo sistema, centrale importanza assume l'efficace utilizzo della **Banca Dati Nazionale unica della Documentazione Antimafia (BDNA)**, la cui disciplina è stata opportunamente aggiornata, con modifiche operative a decorrere dal 17 maggio 2022, per assicurare che, all'atto dell'accesso alla stessa Banca Dati, sia indicato espressamente se la richiesta di documentazione si riferisce a un intervento attuativo del PNRR.

Importanti sono altresì, a livello centrale, le attività assicurate dal **Gruppo Interforze Centrale (GIC)**, istituito in via permanente presso il Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno, per lo svolgimento delle attività di monitoraggio, raccolta e analisi delle informazioni antimafia, nonché per il supporto specialistico all'attività di prevenzione amministrativa dei Prefetti, anche in relazione alla realizzazione di opere di massimo rilievo ed al verificarsi di circostanze emergenziali.

Il Gruppo, che opera nell'ambito del Servizio analisi criminale della Direzione centrale della Polizia Criminale e ha sostituito precedenti Gruppi costituiti con riferimento a specifiche opere o interventi, si articola in due sezioni, specializzate rispettivamente in grandi opere infrastrutturali e grandi eventi e processi di ricostruzione e riqualificazione a seguito anche di emergenze di protezione civile.

Tale sistema di monitoraggio si affianca, per le infrastrutture e gli insediamenti prioritari inclusi negli strumenti di pianificazione e di programmazione, allo specifico modello di prevenzione, incentrato su un livello centrale identificato nel **Comitato di Coordinamento per l'Alta Sorveglianza delle Infrastrut**-

ture e degli Insediamenti Prioritari (CCASIIP) e in snodi territoriali costituiti da gruppi interforze coordinati dalle Prefetture.

Per tali opere continua ad applicarsi il sistema di prevenzione che prevede, tra l'altro, il ricorso a protocolli di legalità, sottoscritti tra le Prefetture territorialmente competenti e gli affidatari o i contraenti generali, sulla base degli schemi tipo adottati con la delibera CIPE n. 62 del 2020, su proposta del CCASIIP.

A livello provinciale, operano da tempo, presso le Prefetture - Uffici territoriali del Governo, i **Gruppi Interforze Antimafia** (**GIA**) coordinati da un dirigente degli stessi uffici e composti da un funzionario della Polizia di Stato, da un ufficiale dell'Arma dei Carabinieri, da un ufficiale della Guardia di Finanza, da un rappresentante del Provveditorato interregionale per le opere pubbliche, da un rappresentante della Direzione territoriale del lavoro, nonché da un funzionario del Centro operativo della Direzione investigativa antimafia competente per territorio.

I predetti Gruppi Interforze operano in collegamento con la Direzione Investigativa Antimafia – DIA - che, nel caso di opere che interessano il territorio di più province, assicura il raccordo delle attività dei Gruppi istituiti presso le Prefetture, nonché con il Servizio per l'alta sorveglianza delle grandi opere.

Nel quadro delle iniziative volte all'accelerazione e allo snellimento delle procedure di attuazione del PNRR e del Piano Nazionale degli investimenti Complementari (PNC), l'art. 14, comma 4-bis, del **D.L. 24 febbraio 2023, n. 13**, convertito con modificazioni dalla **Legge 21 aprile 2023, n. 41**, ha demandato ad apposito provvedimento del Ministro dell'Interno l'individuazione, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, di misure di potenziamento dell'azione istruttoria dei predetti GIA, istituiti presso le Prefetture, nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

In attuazione della suddetta previsione legislativa, è stato emanato il **D.M. 2 ottobre 2023**, recante "Misure di potenziamento dell'azione istruttoria dei Gruppi Interforze Antimafia istituiti presso le Prefetture", il cui art. 5 contempla anche la condivisione da parte della DIA degli "eventuali esiti investigativi di potenziale interesse" conseguenti allo sviluppo delle segnalazioni di operazioni sospette di riciclaggio, attinenti ai fenomeni associativi di tipo mafioso, fermo restando il rispetto del regime di riservatezza delle stesse segnalazioni previsto dal D.Lgs n. 231 del 2007 e del segreto investigativo di cui all'art. 329 c.p.p..

Ai predetti GIA è demandata l'esecuzione degli **accessi ai cantieri** disposti dai Prefetti, ai sensi dell'art. 93 del Codice antimafia, che costituiscono strumenti particolarmente utili ed incisivi per individuare possibili infiltrazioni della criminalità organizzata nelle fasi esecutive per la realizzazione di un'opera pubblica.

In estrema sintesi, il controllo si sostanzia nel verificare *in loco* le persone fisiche e giuridiche presenti, le attrezzature e i mezzi impiegati, la documentazione contrattuale prodotta tra stazioni appaltanti/aggiudicatari/eventuali terzi in subappalto.

Il patrimonio informativo così acquisito viene trasmesso alle Prefetture competenti e da queste utilizzato per alimentare il *Sistema Informatico Rilevazione Accessi ai Cantieri (SIRAC)*, gestito dalla Direzione Investigativa Antimafia.

I Prefetti, in base a quanto rilevato nei cantieri, possono intervenire anche nella fase esecutiva delle opere mediante l'adozione di eventuali provvedimenti antimafia di natura interdittiva, potendo pure modificare la documentazione liberatoria precedentemente rilasciata.

Da ultimo, nel quadro dei presidi preventivi e repressivi delle infiltrazioni criminali nell'economia e, in particolare, negli appalti e nelle concessioni, di particolare importanza sono due novità introdotte con il D.L. 2 marzo 2024, n. 19, convertito, con modificazioni, dalla Legge 29 aprile 2024, n. 56.

La prima riguarda il **reato di "Trasferimento fraudolento di valori" di cui all'art. 512-bis del Codice penale**, che, nell'originaria versione, prevedeva un solo comma, a mente del quale "Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque attribuisce fittiziamente ad altri la titolarità o disponibilità di de-

naro, beni o altre utilità al fine di eludere le disposizioni di Legge in materia di misure di prevenzione patrimoniali o di contrabbando, ovvero di agevolare la commissione di uno dei delitti di cui agli articoli 648, 648-bis e 648-ter, è punito con la reclusione da due a sei anni.".

Il comma 9 dell'art. 3 del citato D.L. n. 19 del 2024 ha aggiunto un secondo comma secondo cui "la stessa pena di cui al primo comma si applica a chi, al fine di eludere le disposizioni in materia di documentazione antimafia, attribuisce fittiziamente ad altri la titolarità di imprese, quote societarie o azioni ovvero di cariche sociali, qualora l'imprenditore o la società partecipi a procedure di aggiudicazione o di esecuzione di appalti o di concessioni".

Il successivo comma 10 del citato art. 3 interviene invece sul testo dell'art. 84, comma 4, lettera a) del citato "Codice delle leggi antimafia" – D.Lgs n. 159 del 2011 – relativo alla documentazione antimafia, inserendo, fra i provvedimenti da cui possono essere desunte le situazioni relative ai tentativi di infiltrazione mafiosa che danno luogo all'adozione dell'informazione antimafia interdittiva di cui al comma 3 dello stesso art. 84, anche quelli che dispongono una misura cautelare o il giudizio, ovvero che recano una condanna anche non definitiva per taluni dei delitti di cui agli artt. 3 e 8 del D.Lgs n. 74 del 10 marzo del 2000.

La modifica testimonia la presa d'atto da parte del legislatore che anche i più gravi delitti tributari – segnatamente quelli per utilizzo ed emissione di fatture per operazioni inesistenti e di dichiarazioni fraudolenta - sono oggi commessi, in gran parte, da esponenti della criminalità organizzata, anche di stampo mafioso e, quindi, elementi utili all'applicazione dei presidi preventivi atti ad arginare i tentativi di infiltrazione delle organizzazioni criminali nell'economia posso ricavarsi anche dai provvedimenti giudiziari riguardanti i reati stessi.

IRREGOLARITÀ E FRODI: SISTEMI DI MONITORAGGIO E RISULTATI 2023

A. IL SISTEMA DI SEGNALAZIONE ALLA COMMISSIONE EUROPEA DEI CASI DI IRREGOLARITA' E FRODE

1. OGGETTO DELLE SEGNALAZIONI

Ogni caso concreto di lesione degli interessi finanziari dell'Unione Europea, riferito sia al settore delle entrate sia a quello delle spese, deve essere segnalato dallo Stato membro interessato alla Commissione Europea-Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF).

Le segnalazioni vengono trasmesse, per il settore delle **spese**, tramite il sistema di gestione delle irregolarità denominato *Irregularity Management System (IMS)*, mentre, per le **entrate** di bilancio, mediante il sistema *OWNRES*.

Sono oggetto di segnalazione alla Commissione Europea i casi di **irregolarità, sospetta frode o frode accertata** che arrecano un danno agli interessi finanziari dell'UE.

Al riguardo, valgono le definizioni già esaminate in precedenza, per cui si intende:

- **per irregolarità**, qualsiasi violazione di una disposizione comunitaria o anche nazionale derivante da una azione od omissione di un operatore economico che possa avere come conseguenza un pregiudizio ai bilanci dell'UE, attraverso la diminuzione o soppressione di entrate provenienti da Risorse Proprie percepite direttamente per conto delle Comunità, ovvero una spesa indebita;
- per frode, qualsiasi irregolarità in cui sussista un intento deliberato di commettere l'azione od omissione dannosa per il bilancio dell'UE e che quindi sia connotata dall'intenzionalità, distinguendosi fra frode sospetta, laddove sussista una irregolarità che a livello nazionale determini l'avvio di un procedimento amministrativo o giudiziario volto a determinare l'esistenza di un comportamento intenzionale e frode accertata, una volta che un Organo competente ha assunto una decisione definitiva (giudiziaria o amministrativa) che constati la sussistenza di un comportamento intenzionale e quindi, in caso di reato, sia emanata una sentenza di condanna e questa non venga impugnata.

Sul piano quantitativo, l'irregolarità/frode deve essere di importo superiore a € 10.000.

2. PRESUPPOSTI DELLE SEGNALAZIONI

L'obbligo di segnalazione è collegato ad un **primo verbale amministrativo o giudiziario**, inteso quale prima valutazione scritta di un'Autorità competente, amministrativa o giudiziaria, che in base a fatti concreti o specifici accerti l'esistenza di una irregolarità o di una frode.

Per quanto riguarda, più specificamente, i casi penalmente rilevanti, il Ministero della Giustizia ha ritenuto corretto individuare il "primo atto di accertamento giudiziario" da cui sorge l'obbligo di segnalazione, nel momento in cui l'Autorità giudiziaria procedente, escludendo di poter procedere all'archiviazione ed esercitando l'azione penale, formula l'imputazione e compie quindi una prima valutazione scritta dotata di una qualche forma di stabilità.

Tale momento si identifica, nel procedimento ordinario, con la **richiesta di rinvio a giudizio** o di riti alternativi ai sensi dell'art. 405 c.p.p. e nel procedimento avanti al Tribunale in composizione monocratica, con la citazione diretta a giudizio.

Lo stesso Ministero, tuttavia, ha precisato che, qualora i fenomeni di abusiva fruizione di sovvenzioni comunitarie vedano coinvolti soggetti titolari di funzioni pubbliche, è opportuno individuare

il primo atto di accertamento giudiziario negli eventuali provvedimenti di arresto, fermo o custodia cautelare adottati nei confronti di tali soggetti.

3. SOGGETTI OBBLIGATI ALLE SEGNALAZIONI

Il "primo verbale amministrativo o giudiziario", cui è collegato l'obbligo della segnalazione, deve essere oggetto di una valutazione che verifichi se gli elementi ivi contenuti siano di consistenza tale da rendere "prima facie" fondata l'ipotesi della avvenuta violazione di una norma comunitaria o nazionale anche astrattamente idonea a causare un pregiudizio al bilancio comunitario.

Tale valutazione è rimessa agli Organi decisionali preposti alla gestione delle diverse provvidenze comunitarie, vale a dire le Autorità di Gestione per il settore dei Fondi strutturali e gli Organismi Pagatori per il settore della Politica Agricola Comune, che devono compiere una attività di controllo dei contenuti del primo atto di accertamento, di modo che si possa escludere l'obbligo di segnalazione tutte le volte che si riscontri la palese insussistenza di fatti integranti irregolarità o frodi.

Tale vaglio deve essere effettuato da parte dei suddetti Organi con proprio atto formale, nel caso irregolarità amministrativa, senza ritardo e comunque entro 60 giorni dalla ricezione del primo documento di controllo, ove si tratti di Politica Agricola Comune ed entro 12 mesi se si tratti di Fondi Strutturali.

Per i casi di rilevanza penale, detta valutazione coincide con la richiesta di rinvio a giudizio o di riti alternativi, con il decreto di citazione a giudizio, o con gli eventuali provvedimenti di fermo, arresto o custodia cautelare nei casi in precedenza indicati.

4. TERMINI E MODALITA' DI INOLTRO DELLE SEGNALAZIONI

Le segnalazioni devono essere inoltrate alla Commissione Europea per il tramite:

- del Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste, per quanto riguarda le somme indebitamente pagate nell'ambito del finanziamento della Politica Agricola Comune, che si avvale del sistema IMS;
- dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, per le Risorse Proprie Tradizionali (RPT), che utilizza il sistema informatico OWNRES;
- della Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento per gli Affari Europei per i Fondi SIE (Fondi Strutturali e d'Investimento Europei), che parimenti utilizza il sistema IMS.

Quanto alla tempistica, tanto per la Politica Agricola Comune (FEAGA e FEASR), quanto per i Fondi Strutturali (FESR, FSE, FC, FEAMP) e le Risorse Proprie, la segnalazione deve essere inoltrata entro i due mesi successivi alla fine di ogni trimestre dalla data del primo verbale, adeguatamente valutato dall'Organo decisionale, secondo le modalità indicate al punto 3.

5. LE LINEE GUIDA

Le procedure di segnalazione da parte delle competenti Autorità nazionali in presenza di casi di irregolarità ovvero sospetta o accertata frode sono attualmente regolate dalle "Linee Guida sulle modalità di comunicazione alla Commissione Europea delle irregolarità e frodi a danno del bilancio europeo" emanate ad ottobre del 2019, sulla base del quadro normativo relativo al QFP 2014-2020.

Esse sono frutto del "Gruppo di lavoro" costituito "ad hoc" in seno al Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione Europea con delibera n. 18 del 05 giugno 2014 e si conformano al Manuale relativo alla "Segnalazione delle Irregolarità nell'ambito della gestione concorrente - 2017" della Commissione Europea – OLAF, tenendo conto, ove necessario, delle peculiarità nazionali.

Le disposizioni delle "Linee Guida" sono altresì da intendersi complementari rispetto a quelle contenute nella Circolare Interministeriale del 12 ottobre 2007, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del

15 ottobre dello stesso anno, recante "Modalità di comunicazione alla Commissione Europea delle irregolarità e frodi a danno del bilancio comunitario" e delle connesse "Note esplicative" di cui alla Delibera n. 13 in data 7 luglio 2008 del COLAF.

Box 29. Quadro normativo di riferimento delle "Linee Guida sulle modalità di comunicazione alla Commissione Europea delle irregolarità e frodi a danno del bilancio europeo - 2019"

- Regolamento Delegato (UE) n. 2015/1970 della Commissione dell'8 luglio 2015 che integra il Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio, con disposizioni specifiche sulla segnalazione di irregolarità relative al FESR, al FSE, al Fondo di coesione e al Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca (FEAMP);
- Regolamento Delegato (UE) n. 2015/1971 della Commissione dell'8 luglio 2015 che integra il Regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio, con disposizioni specifiche sulla segnalazione di irregolarità in relazione al FEAGA e al FEASR che abroga il Regolamento (CE) n. 1848/2006 della Commissione;
- Regolamento Delegato (UE) n. 2015/1972 della Commissione, dell'8 luglio 2015, che integra il Regolamento (UE) n. 223/2014 del Parlamento Europeo e del Consiglio con disposizioni specifiche sulla segnalazione di irregolarità relative al Fondo di aiuti europei agli indigenti;
- Regolamento Delegato (UE) n. 2015/1973 della Commissione, dell'8 luglio 2015, che integra il Regolamento (UE) n. 514/2014 del Parlamento Europeo e del Consiglio con disposizioni specifiche sulla segnalazione di irregolarità relative al Fondo asilo, migrazione e integrazione e allo strumento di sostegno finanziario per la cooperazione di polizia, la prevenzione e la lotta alla criminalità e la gestione delle crisi;
- Regolamento di Esecuzione (UE) n. 2015/1974 della Commissione, dell'8 luglio 2015, che stabilisce la frequenza e il formato della segnalazione di irregolarità riguardanti il FESR, il FSE, il Fondo di coesione e il FEAMP, a norma del Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio;
- Regolamento di Esecuzione (UE) n. 2015/1975 della Commissione, dell'8 luglio 2015 che stabilisce la frequenza e il formato delle relazioni di irregolarità concernenti il FEAGA ed il FEASR, a norma del Regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio;
- Regolamento di Esecuzione (UE) n. 2015/1976 della Commissione, dell'8 luglio 2015 che stabilisce la frequenza e il formato delle relazioni sulle irregolarità concernenti il Fondo per il sostegno europeo agli indigenti, ai sensi del Regolamento (UE) n. 223/2014 del Parlamento Europeo e del Consiglio;
- Regolamento di Esecuzione (UE) n. 2015/1977 della Commissione, dell'8 luglio 2015 che stabilisce la frequenza e il formato delle relazioni sulle irregolarità concernenti asilo, migrazione e Fondo per l'integrazione e lo strumento di sostegno finanziario per la cooperazione di polizia, la prevenzione e la lotta contro la criminalità e la gestione delle crisi, a norma del Regolamento (UE) n. 514/2014 del Parlamento Europeo e del Consiglio.

Obiettivi specifici delle "Linee Guida" sono:

- standardizzare le disposizioni e le "istruzioni operative" emanate nel tempo al fine di consentire alle competenti Autorità nazionali/regionali di adempiere in modo celere ed efficace alle previsioni di settore della normativa europea;
- uniformare e migliorare il processo di *reporting*, con particolare riferimento alla qualità delle informazioni, nell'ambito delle procedure di spesa.

L'esperienza maturata nel corso degli ultimi anni di applicazione, il nuovo Quadro Finanziario europeo, il rinnovato scenario istituzionale in termini di *governance* nella gestione dei fondi europei, gli sviluppi delle interlocuzioni portate avanti con l'OLAF, hanno fatto emergere la necessità di un aggiornamento delle citate "Linee guida", per il quale sono state intraprese le necessarie iniziative in ambito COLAF.

In questo contesto, con particolare con riguardo ai **Fondi strutturali e alla sicurezza**, le nuove disposizioni introdotte dal **Regolamento (UE) n. 2021/1060** con riferimento al QFP 2021 – 2027 prevedono che gli Stati membri segnalino le irregolarità conformemente ai criteri, ai dati ed al formato stabiliti dall'**Allegato XII** dello stesso provvedimento, innovando la tecnica legislativa in precedenza adottata dal legislatore europeo che riconduceva le procedure di implementazione del sistema IMS a singoli Regolamenti delegati alla Commissione.

Nondimeno, sul piano sostanziale, le modalità di segnalazione di irregolarità e frodi riguardanti la spesa restano in buona parte confermate, con pochissime modifiche relative alle "voci" da implementare.

Sul fronte della **Politica Agricola Comune (PAC)**, è intervenuto il nuovo **Regolamento (UE) n. 2021/2116**, che ha demandato l'applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 50, paragrafo 3, relative all'obbligo per gli Stati membri di mettere a disposizione della Commissione informazioni riguardanti le irregolarità, ad un **Regolamento Delegato della Commissione**, il **n. 2024/205**, che rimanda ad un **Regolamento di Esecuzione**, sempre **della Commissione**, il **n. 2024/206**. Per coerenza metodologica e di sistema, viene ribadito che tali norme devono essere equivalenti a quelle relative alle modalità di segnalazione di irregolarità di cui all'allegato XII del citato Regolamento (UE) n. 2021/1060 in tema di Politica di Coesione e sicurezza.

Una specifica disciplina viene poi prevista per il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione per i lavoratori espulsi dal lavoro (FEG) di cui al Regolamento (UE) n. 2021/691 che, mutuando la tecnica legislativa adottata per la PAC, demanda l'applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 23, paragrafo 1, primo comma, lettera e), e secondo comma, relative all'obbligo per gli Stati membri di mettere a disposizione della Commissione informazioni riguardanti le irregolarità, ad un Regolamento Delegato della Commissione, il n. 2024/204, che rimanda ad un Regolamento di Esecuzione, sempre della Commissione, il n. 2024/203.

Anche in questo caso, per coerenza metodologica e di sistema, viene ribadito che tali norme devono essere equivalenti a quelle relative alle modalità di segnalazione di irregolarità di cui all'allegato XII del citato Regolamento (UE) n. 2021/1060 in tema di Politica di Coesione e sicurezza.

Non vi sono, invece, novità di rilievo sul fronte delle Risorse Proprie con riguardo al sistema di segnalazione.

B. LA BANCA DATI IMS

1. STRUTTURA E FUNZIONALITÀ DEL SISTEMA

L'**IMS** è un'applicazione dedicata, operante sul *Web* e accessibile tramite il portale *AFIS* (ovvero il *Sistema di Informazione Antifrode*, che sostiene la mutua assistenza amministrativa relativamente alle attività operative tra le Autorità doganali degli Stati Membri), che consente di redigere e presentare rapporti/comunicazioni di irregolarità all'OLAF della Commissione Europea, in aderenza agli obblighi previsti dagli specifici Regolamenti di settore.

L'accesso al sistema *IMS* è consentito, in base alle diverse competenze, mediante apposita richiesta da inoltrare ad uno dei *Liaison Officer*, per ottenere la relativa abilitazione mediante *username* e appositi certificati digitali da installare nel PC dell'utente, nel quale sono necessari alcuni requisiti minimi di sistema.

Sul piano delle **funzionalità**, il sistema prevede la compilazione telematica di apposite "schede di segnalazione" organizzate in Sezioni logiche di informazioni, che comprendono vari campi in cui selezionare o immettere i dati rilevanti ai fini della specifica comunicazione, tra i quali, ad esempio, l'identificazione del Fondo, la tipologia di irregolarità, gli importi interessati, le procedure penali, amministrative e di recupero in corso, quelle relative all'applicazione di eventuali sanzioni, nonché commenti di vario genere.

Con riferimento all'**organizzazione**, **IMS** opera attraverso un bilanciato quadro di operatori regolato su diversi livelli di accesso a seconda delle competenze e delle funzioni degli stessi.

In particolare, sono previste le seguenti figure a livello nazionale:

• *Creator*, nella fase di inserimento dei dati nella scheda di segnalazione (a cura dei funzionari addetti delle Autorità di Gestione e/o Certificazione, ecc.);

- Manager di 1° livello (o altrimenti denominato "Sub-Manager"), nella fase di primo controllo e validazione della scheda (a cura dei competenti "Capi ufficio" delle Autorità di Gestione e/o Certificazione, ecc.);
- Manager di 2° livello (o più semplicemente "Manager"), nella fase di validazione finale ed invio della scheda all'OLAF;
- **Observer**, che opera esclusivamente in modalità lettura senza possibilità di modifica e/o implementazione dei dati (ad es. Corte dei Conti, Guardia di Finanza, ecc.) per proprie finalità istituzionali;
- Liaison Officer, che funge da collettore tra l'OLAF e gli utenti AFIS-IMS per tutto ciò che afferisce all'applicazione e fornisce l'assistenza tecnica di prima istanza, in fase di accesso al sistema o per problematiche correlate;
- Country Officer, che gestisce la struttura di segnalazione nazionale.

A livello europeo, invece, operano l'**OLAF Manager**, utente dell'OLAF, che agisce per conto della Commissione Europea, per lo studio delle irregolarità segnalate dagli Stati Membri, nonché il **Commission Observer**, utente della Commissione Europea, che opera esclusivamente in modalità lettura senza possibilità di modifica.

Tutti gli attori/utenti interessati operano in costante ed immediata condivisione dei dati.

2. IL DISPOSITIVO NAZIONALE

Per quanto riguarda i Fondi SIE, come in precedenza già accennato, la struttura referente dell'OLAF per il sistema *IMS* è il Nucleo della Guardia di Finanza per la repressione delle frodi nei confronti dell'Unione Europea presso il Dipartimento per gli Affari Europei che, a sua volta, ha costituito una puntuale ed estesa rete di referenti presso tutte le competenti Amministrazioni centrali e locali, finalizzata ad agevolare lo scambio di informazioni e delle migliori "pratiche" e, dunque, il corretto e tempestivo *iter* di segnalazione dei casi di irregolarità/frode, anche attraverso un costante monitoraggio del sistema.

In tal senso, il personale del citato Nucleo della Guardia di Finanza, anche nel 2023, ha continuato a fornire puntuale supporto agli operatori per quanto riguarda la corretta implementazione della banca dati IMS, nonché per le connesse richieste di assistenza da parte delle Amministrazioni centrali e/o locali, mediante un apposito servizio di *help desk* e una linea dedicata.

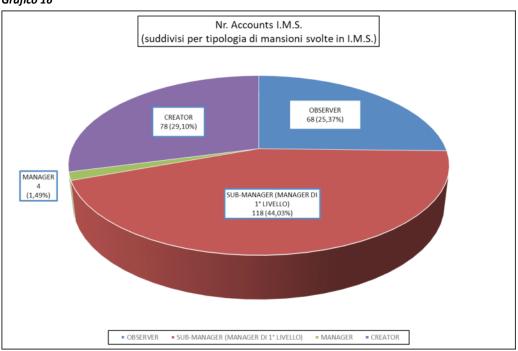
Nella tabella che segue, sono riportate, alla data del 31 dicembre 2023, le utenze abilitate con riferimento al settore di interesse, dislocate su tutto il territorio nazionale.

Tabella 8

GEOLOCALIZZAZIONE DEGLI ACCOUNT I.M.S. A LIVELLO NAZIONALE (FONDI SIE - ANNO 2023)	NR. ACCOUNT I.M.S.
Italia Settentrionale	55
Italia Centrale	37
Italia Meridionale	44
Isole	38
Ministeri - Enti Vari - PCM - Guardia di Finanza - Corte dei Conti	94
TOTALE	268

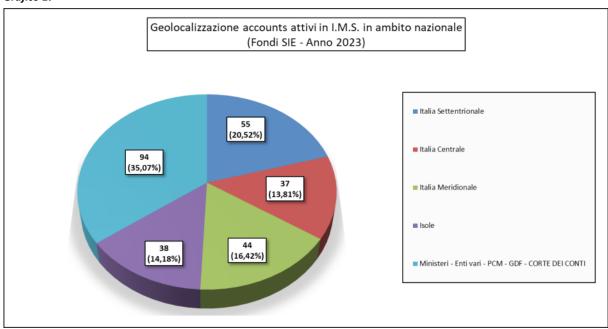
Sul piano della tipologia delle mansioni svolte, il numero maggiore di *account* accreditati al sistema è quello con profilo "Sub-Manager" o "Manager di 1° Livello" (n. **118 account** per una percentuale del **44,03** del totale), come riportato nel grafico seguente.

Grafico 16



Il **35,07%** delle utenze è riferito alle Autorità centrali, mentre la restante parte è sostanzialmente distribuita in maniera uniforme sul territorio nazionale.

Grafico 17



Per quanto concerne la Politica Agricola Comune, la gestione del sistema è affidata al Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste.

La geolocalizzazione degli account IMS che effettuano la comunicazione delle irregolarità della PAC è legata alla diffusione territoriale degli Organismi Pagatori, nazionali e regionali, che svolgono tale compito.

Le Regioni Piemonte, Lombardia, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Toscana, Calabria, Sardegna e le Province autonome di Trento e Bolzano hanno un proprio Organismo pagatore.

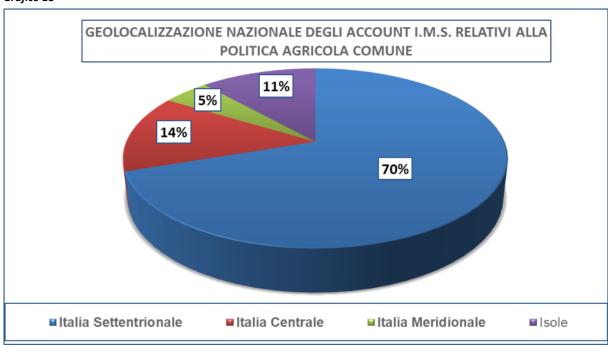
Le altre 11 Regioni italiane non hanno un proprio Organismo pagatore e, per queste ragioni, tale compito è svolto da AGEA, l'Organismo pagatore nazionale.

La conseguenza di ciò è una geolocalizzazione non omogenea, a livello nazionale, degli utenti IMS che effettuano la comunicazione di casi irregolari riguardanti la PAC.

Tabella 9

GEOLOCALIZZAZIONE NAZIONALE DEGLI ACCOUNT I.M.S. RELATIVI ALLA POLITICA AGRICOLA COMUNE	NR. ACCOUNT I.M.S.
Italia Settentrionale	30
Italia Centrale	6
Italia Meridionale	2
Isole	5
TOTALE	43

Grafico 18



3. LINEE DI INDIRIZZO PER MIGLIORARE LE PROCEDURE DI COMPILAZIONE/IMPLEMENTAZIONE DELLE SCHEDE DI SEGNALAZIONE DI IRREGOLARITÀ/FRODE NEL SISTEMA I.M.S.

L'esperienza maturata nel corso degli ultimi anni di applicazione ha fatto emergere la necessità di formulare una serie di linee di indirizzo per le Autorità di Gestione, anche in ragione delle sollecitazioni che sono pervenute dalle Istituzioni europee e, più nello specifico, dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), per migliorare la qualità delle informazioni presenti nel sistema IMS.

In tal senso, con il foglio n. 0000221 in data 11.01.2024 del Nucleo della Guardia di Finanza per la repressione delle frodi nei confronti dell'UE sono state inviate a tutte le Autorità di Gestione e altre Amministrazioni interessate, apposite linee di indirizzo, che qui si riepilogano.

a. Aspetti di carattere generale

(1) Modalità di creazione, salvataggio e finalizzazione della scheda di segnalazione di irregolarità/frode sulla piattaforma IMS.

Situazione:

Una recente attività di verifica avviata dal *team* tecnico di IMS di OLAF sui dati presenti nella banca dati sulle segnalazioni di irregolarità e/o frodi (IMS) ha fatto emergere una serie di criticità in ordine ad alcune schede non finalizzate rimaste nel sistema a livello locale e mai notificate all'Organismo europeo. Conseguentemente, è stato partecipato a tutti i *Sub-Manager* delle Autorità di Gestione italiane, un elenco di schede, salvate in bozza, ma non ancora finalizzate. Più nello specifico, si tratta di casistiche che sono state create a livello locale, senza che poi si sia provveduto all'invio, per l'approvazione e il successivo controllo di completezza e coerenza delle informazioni, propedeutico alla notifica della segnalazione di irregolarità ad OLAF. Si tratta, quindi, di bozze che permangono nel sistema informatico nell'area di competenza delle singole Autorità di Gestione e che, pertanto, non sono visibili al Nucleo della Guardia di Finanza per la repressioni delle frodi nei confronti dell'Unione Europea.

Linee di indirizzo:

In ragione della criticità segnalata, le Autorità di Gestione devono verificare, ciascuna per la parte di competenza, la presenza di ulteriori casistiche della specie, provvedendo quanto prima al superamento della criticità segnalata ed avendo cura, per il futuro, di porre attenzione alle tempistiche di finalizzazione delle bozze di scheda relative alla creazione o all'aggiornamento di un caso.

(2) Tempistiche di aggiornamento del caso in ragione delle novità intervenute

Situazione:

Altra questione di criticità riguarda la tempistica degli aggiornamenti delle schede di segnalazione in ragione dell'obbligo per le Autorità di Gestione di "fornire informazioni per quanto riguarda l'inizio, la conclusione o l'abbandono di procedimenti o quelli che prescrivono misure amministrative, sanzioni amministrative o sanzioni penali, nonché l'esito di tali procedure o procedimenti". Tali informazioni devono essere inviate ad OLAF al più presto possibile dopo che l'Autorità di riferimento le ha ottenute dall'Organo Amministrativo e/o Giudiziario competente. Tuttavia, nell'ambito dell'attività di monitoraggio svolta, è stato più volte constatato il mancato rispetto di tali tempistiche, con conseguenti disallineamenti temporali tra quanto indicato nella scheda e la reale situazione di fatto in termini di stato del procedimento amministrativo o penale, procedure di recupero, assetto societario.

Linee di indirizzo:

L'aggiornamento della scheda, oltre alla qualità del dato, rappresenta una delle priorità cui sono chiamate le Autorità di Gestione nell'applicazione delle procedure relative alle segnalazioni di irregolarità e frodi a danno europeo. Occorre, quindi, tenere in costante attenzione l'iter che segue all'evoluzione dei procedimenti avviati a fronte della condotta segnalata, siano essi amministrativi, giudiziari, di recupero della somma erogata, ecc. In tal senso, è fondamentale lo scambio informativo interistituzionale, soprattutto al fine di acquisire formale documentazione in merito agli "step" raggiunti (ad es. notifica di provvedimenti, decisioni, ricorsi, sentenze civili o penali ecc.), che dovrà essere caricata nel sistema, nonché aggiornare, conseguentemente, i campi interessati, in particolare, quello relativo alla descrizione del caso (punto 11.1. della scheda IMS).

(3) Casistiche relative a vecchie programmazioni

Situazione:

Come si è avuto modo di evidenziare nel punto che precede, l'aggiornamento delle schede di segnalazione presenti in IMS rappresenta una delle priorità cui sono chiamate le Autorità di Gestione. Tale circostanza assume ancor più evidenza nei casi di comunicazioni molto datate nel tempo, soprattutto qualora riconducibili a programmazioni precedenti al 2007 per le quali, per la chiusura del caso, è richiesta una formale approvazione da parte della Commissione UE/OLAF. In tal senso, va sottolineato come, sul totale delle schede presenti in IMS, quelle relative al citato periodo di programmazione ante 2007, costituiscano ancora più del 60% sul totale, con tutte le conseguenze del caso in termini di finalizzazione delle procedure in ragione delle difficoltà più volte rappresentate dalle Autorità di Gestione di reperire la relativa documentazione.

Linee di indirizzo:

Sul punto, è stata avviata da tempo un'attività di data quality con riguardo alle segnalazioni di irregolarità/frode presenti nella banca dati IMS, che ha riguardato, in particolare, i casi più risalenti nel tempo. Proprio in tali circostanze, sono state già numerose le sollecitazioni verso le Autorità di Gestione finalizzate a promuovere in tempi rapidi l'aggiornamento e/o la finalizzazione di tali schede, anche in ragione delle numerose criticità emerse in termini di completezza, correttezza e coerenza del dato. In tal senso, si ribadisce la necessità di aumentare gli sforzi nella direzione indicata, tenuto conto, tra l'altro, dei tavoli già avviati con le competenti DG della Commissione Europea, a seguito di specifiche indagini conoscitive che hanno riguardato vecchie programmazioni, con le quali sono state condivise in molti casi le procedure di finalizzazione delle schede.

(4) Redazione della Comunicazione speciale nei casi di irrecuperabilità delle somme da porre a carico dell'Unione Europea

Situazione:

A differenza del settore agricolo, nel settore dei Fondi strutturali e/o Fondi SIE, la normativa prevede che in presenza di importi irrecuperabili venga attivata una procedura, mediante la trasmissione di una Comunicazione Speciale, per informare la Commissione Europea circa l'impossibilità di recuperare una somma dopo che sono state completate tutte le azioni necessarie volte a tentare il recupero dal beneficiario. La normativa europea ha variato, nel tempo, la modalità di inoltro di tale Comunicazione Speciale diversificandola secondo la programmazione di riferimento. Ciò ha comportato, talvolta, alcune criticità nella comunicazione, soprattutto con riguardo alle programmazioni antecedenti al 2007. Per queste, la normativa (art. 5, comma 2 del Reg. (CE) n. 1681/94) prevede una procedura ben definita

ed articolata che consiste nella compilazione di una richiesta formale molto dettagliata nella quale sono riepilogate tutte le attività poste in essere dalle varie Autorità di Gestione per ottenere il recupero delle somme irregolari. Tuttavia, la stesura di tale comunicazione risulta non di rado incompleta e carente nella illustrazione dettagliata delle attività attuate dall'Autorità di Gestione e delle motivazioni che hanno comportato l'irrecuperabilità delle somme nel periodo trascorso tra la segnalazione dell'irregolarità nel sistema IMS e la presentazione della citata comunicazione.

Linee di indirizzo:

La Comunicazione Speciale rappresenta lo strumento formale attraverso il quale lo Stato Membro, dopo aver operato tutte le iniziative possibili consentite dall'Ordinamento nazionale, può "giustificare" il mancato recupero delle somme oggetto di irregolarità e frode e, quindi, richiedere che le stesse siano poste a carico dell'Unione Europea. Tale procedura richiede, tuttavia, un'attenta analisi delle procedure adottate nonché la necessaria documentazione a supporto che attesti quanto descritto nella stessa Comunicazione. In tal senso, occorre porre la massima attenzione nell'esecuzione di tale procedura.

(5) Attualizzazione dei casi presenti a sistema già chiusi in IMS (ad es. per decertificazione/ recupero totale/ecc.), per i quali risultino ancora in corso i relativi procedimenti giudiziari/amministrativi/contabili

Situazione:

Una situazione molto importante è quella relativa ai casi definiti nel sistema IMS attraverso, per esempio, le procedure di decertificazione o recupero completo, per i quali nella scheda era stata indicata la presenza di un procedimento penale/civile o contabile in essere. In particolare, come già previsto nelle citate "Linee guida", l'Autorità di Gestione è tenuta a monitorare lo stato di tali procedimenti e, qualora ne ricorrano i presupposti (ad. es. rinvio a giudizio, condanna penale, ecc.), a riaprire la scheda aggiornandone i contenuti. Da una verifica è emerso che il più delle volte tale situazione non trova corretta applicazione in quanto tale casistica viene erroneamente interpretata nel senso di ritenere conclusa la trattazione per effetto della chiusura della scheda, senza che continui ad essere monitorato il relativo procedimento avviato sul piano penale e/o civile e/o contabile.

Linee di indirizzo:

La casistica in esame richiede una **particolare attenzione**, anche con riguardo agli effetti che si potrebbero generare nei casi in cui il soggetto attenzionato sia oggetto di un provvedimento di condanna, ancorché definitivo. Tale circostanza, ovviamente, deve trovare ulteriore evidenza nella relativa **scheda IMS** che deve, per l'effetto, essere **riaperta** e quindi **aggiornata** in tal senso, avendo cura anche di mutare, se necessario, la qualificazione del caso [es. da irregolarità amministrativa (IRQ2) a sospetta frode (IRQ3) o, ancora, frode accertata (IRQ5)].

A tal proposito, si ritiene utile che ciascuna Autorità di Gestione intraprenda una ricognizione sui casi di competenza che sono stati chiusi per decertificazione ovvero recupero completo, pur in presenza dell'avvio di un procedimento amministrativo, giudiziario o contabile non ancora definito.

Al riguardo, ove le Autorità di Gestione riscontrino difficoltà di interlocuzione con le Autorità Amministrative/Giudiziarie di riferimento, potranno contattare il Nucleo della Guardia di Finanza presso il Dipartimento per gli Affari Europei della Presidenza del Consiglio dei Ministri, fornendo tutti i riferimenti e dettagli del caso, per verificare la possibilità di sviluppare congiuntamente gli ulteriori approfondimenti necessari.

(6) Puntuale monitoraggio di tutti i casi presenti a sistema per i quali è noto l'avvenuto interessamento dell'Autorità Giudiziaria

Situazione:

Il tema di cui è cenno *sub* (5) è strettamente connesso a quello più generale e, come tale fortemente avvertito, che riguarda l'imprescindibile necessità di seguire gli sviluppi del caso segnalato, qualora sia noto, a qualsiasi titolo, che lo stesso sia stato oggetto di denuncia/indagine con l'interessamento dell'Autorità Giudiziaria per fatti costituenti reato.

Questo perché, sulla base delle più volte richiamate "Linee Guida", l'eventuale presentazione di una richiesta di rinvio a giudizio pone inderogabilmente la necessità di cambiare la qualifica originariamente attribuita all'irregolarità (quantomeno, in frode sospetta e poi, eventualmente, una volta intervenuta la condanna, con sentenza irrevocabile, in frode accertata).

Linee di indirizzo:

Sono state nel periodo segnalate difficoltà riscontrate dalle Autorità di Gestione nelle interlocuzioni con le Autorità Giudiziarie di riferimento.

Per questa ragione si raccomanda, ogni qualvolta si riscontrino effettive difficoltà del genere, di contattare tempestivamente il Nucleo della Guardia di Finanza presso il Dipartimento per gli Affari Europei della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che provvederà a fornire il proprio supporto, anche agevolando, ove possibile, le interlocuzioni necessarie.

b. Implementazione corretta, completa e coerente dei campi della scheda

La corretta, completa e coerente compilazione della scheda di segnalazione di irregolarità rappresenta un passaggio obbligato per consentire un continuo monitoraggio del flusso di comunicazioni tra le Autorità di Gestione e la Commissione al fine di corrispondere in modo adeguato ed esaustivo agli adempimenti previsti dalle norme regolamentari europee. In tal senso, da tempo, il Nucleo della Guardia di Finanza presso il Dipartimento per gli Affari Europei della Presidenza del Consiglio dei Ministri ha avviato un'intensa attività di data quality con riferimento ai casi oggi presenti nel sistema IMS che ha portato, tra l'altro, alla chiusura di numerosi dossier. Tuttavia, permangono su questo fronte alcune criticità che riguardano principalmente i casi ormai datati, con riferimento ai quali sono note le difficoltà da parte delle Autorità di Gestione nel reperire la documentazione necessaria all'aggiornamento o chiusura della scheda stessa.

Più nello specifico, le criticità maggiormente rilevate afferiscono a:

(1) errata procedura di selezione in caso di chiusura di una scheda IMS.

È stato più volte rilevato che, nel caso di chiusura di una scheda per recupero completo, si utilizza erroneamente il tasto "AGGIORNARE CASO" in luogo di quello corretto "CHIUDERE CASO";

(2) errata imputazione dei codici di chiusura da attribuire al caso nell'ipotesi di decertificazione dell'importo UE e recupero completo della quota nazionale.

Nel caso di specie, nel punto 1.16 della scheda IMS, il codice corretto da utilizzare non è "FULR" "RECUPERO COMPLETO", bensì il codice "EUSW" "A CARICO DEL BILANCIO DELLO STATO MEMBRO", in quanto prevale il rapporto Stato Membro-Unione Europea;

(3) eccessivo utilizzo di codici generici nel campo 6.8 ("TIPO DI IRREGOLARITÀ") e corretta e coerente implementazione del campo 6.9 ("MODUS OPERANDI") della scheda IMS.

Un aspetto di particolare criticità, più volte segnalato alle Autorità di Gestione afferisce ad un eccessivo utilizzo di codici generici nella maschera 6.8 ("TIPO DI IRREGOLARITÀ") della scheda IMS. Conseguentemente e in coerenza con quanto indicato nel citato campo 6.8, è necessario fornire elementi esplicativi nel campo 6.9 ("MODUS OPERANDI") sulle condotte irregolari e/o fraudolente rilevate;

(4) eccessivo utilizzo di codici generici nei campi 7.2 ["MOTIVO DELL'ESECUZIONE DEL CONTROLLO" (perché)] e 7.3 ["TIPO E/O METODO DEL CONTROLLO" (come)] della scheda IMS.

Anche in questo caso, si tratta di una prassi non corretta, utilizzata in modo generalizzato dalle Autorità di Gestione, che impedisce di fornire utili elementi di conoscenza sul caso, anche in chiave di monitoraggio ed analisi, seppur, dalla lettura degli elementi indicati nel campo 11.1 ("COMMENTI") ovvero della documentazione allegata (campo 11.3), siano presenti dati ed informazioni che consentano una specifica qualificazione delle condotte;

(5) mancata indicazione degli importi relativi agli interessi legali nel campo 9.12 della scheda IMS.

Si tratta di un errore di coerenza del dato rispetto alle informazioni finanziarie che sono rilevabili il più delle volte nella documentazione allegata alla scheda IMS o comunque calcolabili sulla base dei dati disponibili (punti 11.1 e 11.3);

- (6) omessa/incompleta/non corretta compilazione della Sezione 10 della scheda IMS, allorquando sia accertata l'esistenza di una "Sanzione"; inoltre, viene spesso omesso di compilare il campo 10.7 ("DATA IN CUI LA PROCEDURA SI È CONCLUSA");
- (7) erronea rappresentazione degli avvenimenti nel campo "Commenti" punto 11.1 ed omesso/incompleto/non coerente inserimento dei campi 11.3 e 11.4 della scheda IMS.

Occorre, nel caso di specie, porre la massima attenzione nella implementazione del campo 11.1 "COMMENTI", che rappresenta una delle parti più qualificanti della scheda IMS, sia per il valore che assume sul piano della conoscibilità delle condotte segnalate, allegati compresi, sia perché consente di meglio monitorare il flusso informativo, secondo un criterio cronologico, a seguito degli aggiornamenti che intervengono nel tempo. In questo caso, è fondamentale mantenere la coerenza del dato con quanto contenuto negli allegati richiamati, che devono trovare puntuale corrispondenza con i successivi campi 11.3 e 11.4. A tal proposito, si suggerisce di supportare, per quanto possibile, la descrizione dei fatti con il riferimento all'allegato del documento che si cita (ad es. Allegato 1 - Segnalazione della Guardia di Finanza, Allegato 2 - Avviso dell'avvio della procedura di recupero, Allegato 3 - Sentenza della Corte dei Conti, Allegato 4 - Richiesta di rinvio a giudizio ecc.) così da rendere la scheda facilmente leggibile già in questa fase. Laddove non dovesse essere necessario lo spazio di digitazione consentito dal sistema, per aver superato il numero di caratteri consentiti, si potrà riportare la descrizione in uno specifico allegato, avendo cura di evidenziare quanto precede nello stesso campo 11.1 della scheda IMS.

C. DATI 2023

1. IRREGOLARITÀ E FRODI SEGNALATE A LIVELLO EUROPEO: LA RELAZIONE PIF 2023

a. Andamento generale dei casi di irregolarità e frode sul piano europeo

Secondo quanto contenuto nel documento principale della Relazione PIF relativa al 2023 presentata dalla Commissione Europea lo scorso 25 luglio 2024, il numero complessivo di irregolarità e frodi relativo a quest'ultima annualità è pari a 13.563 casi, per un importo totale di 1,9 miliardi di euro. Rispetto al 2022 si è registrato un leggero aumento delle irregolarità segnalate (+2,3%) e dei relativi importi irregolari (+4,6%).

Il numero di **irregolarità fraudolente** segnalate dalle Autorità nazionali alla Commissione tramite il sistema IMS è rimasto relativamente stabile negli ultimi 5 anni e ammonta a **1.030** nel **2023** (- 9,5% rispetto al 2022). Gli importi finanziari legati a questi casi sono variati maggiormente a causa di un numero limitato di singoli casi con un elevato impatto finanziario e si sono assestati a **585,8 milioni di euro** nel 2023 (**+103%** rispetto al 2022).

Le **irregolarità non fraudolente** segnalate sono state **12.533** (**+3,5%** rispetto al 2022) per un importo finanziario di **1,31** miliardi di euro (**-14%**).

Tuttavia, va precisato che nel numero di questi casi sono comprese le segnalazioni relative alle **"Spese dirette"** (per le quali non viene fornita, per il 2023, alcuna disaggregazione per Stati membri) oltre alle segnalazioni riferite alla **"Politica di preadesione"**.

Nella Sezione 4 della Relazione vengono forniti i dati di dettaglio relativi ai casi di irregolarità e frodi segnalati da tutti gli Stati membri, con riferimento alle **tre aree di principale interesse del bilancio UE** (Risorse Proprie, Politica di Coesione e Pesca, Politica Agricola Comune).

Nel proseguimento della presente Relazione si procederà all'approfondimento di questi ultimi dati, in quanto idonei allo sviluppo di analisi complete che rendono possibile il confronto sia con i dati nazionali disaggregati sia con quelli relativi a tutti i 27 Paesi membri.

Da questa prospettiva, i casi di irregolarità/frode trasmessi all'OLAF dai **27 Paesi membri** dell'Unione Europea con riguardo a Politica di Coesione e Pesca, Politica Agricola Comune e Risorse Proprie sono stati **12.174** (erano **11.431** nel 2022) per un valore di € **1.784.934.416** (era € **1.667.415.528** nel 2022), come riportato in dettaglio nella tabella che segue.

Di queste casistiche, **5.118** (erano **4.661** nel 2022) sono da riferirsi alle **Risorse Proprie**, pari al **42,04%** sul totale; segue la **Politica Agricola Comune** con **4.164** (erano **4.060** nel 2022) segnalazioni (**34,20%**), mentre **2.892** (erano **2.710** nel 2022) (**23,76%**) sono quelle relative alla **Politica** di Coesione e Pesca.

Tabella 10

	SEGNALAZIONI IRREGOLARITA'/FRODI							
ANNESSO RELAZIONE PIF - ANNO 2023								
PAESIUE		LITICA AGRICOLA COMUNE		IONE E PESCA	RISORS	E PROPRIE	-	TOTALI
	NR	EUR	NR	EUR	NR	EUR	NR	EUR
Belgio	31	803.791	24	2.049.582	377	46.406.726	432	49.260.099
Bulgaria	102	13.394.842	154	54.504.781	20	1.451.321	276	69.350.944
Repubblica Ceca	48	1.126.092	337	46.964.989	103	6.630.342	488	54.721.423
Danimarca	68	2.321.975	2	37.726	157	6.566.239	227	8.925.940
Germania	90	2.965.216	146	16.654.537	2.081	197.158.559	2.317	216.778.312
Estonia	52	4.381.840	100	24.666.317	9	279.506	161	29.327.663
Irlanda	0	0	0	0	59	8.092.906	59	8.092.906
Grecia	256	5.114.448	89	32.865.977	15	5.227.156	360	43.207.581
Spagna	556	68.431.617	97	56.046.698	480	63.156.886	1.133	187.635.201
Francia	177	9.813.996	55	8.076.027	430	35.640.495	662	53.530.518
Croazia	208	12.656.761	49	6.564.843	16	1.214.961	273	20.436.565
Italia	293	22.711.495	155	16.509.928	166	26.875.452	614	66.096.875
Cipro	0	0	3	270.953	6	251.415	9	522.368
Lettonia	20	1.884.893	43	8.604.730	16	873.508	79	11.363.131
Lituania	136	3.490.024	161	14.189.868	54	6.625.956	351	24.305.848
Lussemburgo	0	0	0	0	0	0	0	0
Ungheria	557	14.542.764	227	32.371.741	26	2.042.902	810	48.957.407
Malta	16	990.225	6	292.172	2	110.246	24	1.392.643
Olanda	23	908.450	8	266.274	400	21.725.323	431	22.900.047
Austria	7	698.019	19	4.137.906	72	4.328.952	98	9.164.877
Polonia	406	14.939.725	634	99.067.076	136	14.540.452	1.176	128.547.253
Portogallo	242	7.141.476	99	12.051.058	38	1.261.838	379	20.454.372
Romania	604	42.755.664	311	539.863.722	65	7.143.552	980	589.762.938
Slovenia	12	198.912	18	2.912.949	28	1.361.542	58	4.473.403
Rep. Slovacchia	216	15.259.272	118	77.421.517	13	276.978	347	92.957.767
Finlandia	32	950.665	16	1.236.127	66	6.338.716	114	8.525.508
Svezia	12	240.210	21	1.172.990	283	12.829.626	316	14.242.826
TOTALE UE27	4164	247.722.372	2.892	1.058.800.488	5.118	478.411.556	12.174	1.784.934.416

Il **Parlamento Europeo**, in diverse occasioni, ha inteso rimarcare che confronti fra i dati relativi a irregolarità e frodi di singole annualità possono essere scarsamente significativi, risultando preferibili analisi su base pluriennale.

Rinviando a un successivo paragrafo questa analisi, si ritiene comunque interessante, sia pure a titolo di mero orientamento sulle tendenze in atto, evidenziare che, rispetto al 2022, i casi di irregolarità/frode hanno subito nel 2023, nel complesso, un incremento di 743 unità pari al 6,50%.

Tabella 11

SEGNALAZIONI DI IRREGOLARITA'/FRODI - DATO UE CONFRONTO CASI – ANNUALITA' 2022-2023						
	2022 2023 DIFFERENZA TRA LE DUE ANNUALITA' A CONFRONTO CONFRONTO					
POLITICA DI COESIONE E PESCA	2.710	2.892	+182	+6,72%		
POLITICA AGRICOLA COMUNE	4.060	4.164	+104	+2,56%		
RISORSE PROPRIE	4.661	5.118	+457	+9,80%		
TOTALI	11.431	12.174	+743	+6,50%		

Analogamente, l'importo complessivamente coinvolto dalle segnalazioni di casi di irregolarità/frode ha evidenziato un incremento del +7,05% passando da € 1.667.415.528 nel 2022 a € 1.784.934.416 nel 2023 per effetto del sensibile incremento che hanno avuto i settori della Politica di Coesione e Pesca (+56,50) e quello della Politica Agricola Comune (+19,14%) a fronte di un dato, in controtendenza, delle Risorse Proprie che hanno registrato, invece, un decremento del 38,89%.

Tabella 12

SEGNALAZIONI DI IRREGOLARITA'/FRODI - DATO UE CONFRONTO IMPORTO FINANZIARIO – ANNUALITA' 2022-2023								
	2022	2022 2023 DIFFERENZA TRA LE DUE ANNUALITA' A CONFRONTO CONFRONTO						
POLITICA DI COESIONE E PESCA	676.567.638 €	1.058.800.488 €	+ 382.232.850 €	+56,50%				
POLITICA AGRICOLA COMUNE	207.928.512€	247.722.372€	+ 39.793.860 €	+ 19,14%				
RISORSE PROPRIE	782.919.378 €	478.411.556 €	- 304.507.822€	- 38,89%				
TOTALI	1.667.415.528 €	1.784.934.416 €	+ 117.518.888€	+ 7,05%				

b. Casi di irregolarità

Un dato che va posto in adeguato risalto è che le irregolarità - e, quindi, le violazioni non intenzionali, meno gravi - rappresentano ben il **92,06**% del numero complessivo di segnalazioni pervenute nell'anno all'Ufficio europeo, secondo una tendenza costante negli anni.

Si tratta, in particolare, di **11.207** segnalazioni nel complesso, rispetto alle **10.338** del 2022, anche in questo caso con un leggero incremento (**+8,41%**) rispetto al dato dello scorso anno.

Più in dettaglio, **4.778** sono da riferirsi alle Risorse Proprie, pari al **42,63%** sul totale; segue la Politica Agricola Comune con **3.807** segnalazioni (**33,97%** sul totale), mentre **2.622** (**23,40%** sul totale) sono quelle relative alla Politica di Coesione e Pesca.

Tabella 13

SEGNALAZIONI DI IRREGOLARITA' - DATO UE CONFRONTO CASI – ANNUALITA' 2022-2023						
	2022 2023 DIFFERENZA TRA LE DUE RAPPORTO % TRA LE DUE ANNUALITA' A CONFRONTO CONFRONTO					
POLITICA DI COESIONE E PESCA	2.504	2.622	+118	+4,71%		
POLITICA AGRICOLA COMUNE	3.627	3.807	+180	+4,96%		
RISORSE PROPRIE	4.207	4.778	+571	+13,57%		
TOTALI	10.338	11.207	+869	+8,41%		

L'importo finanziario coinvolto nei soli casi di irregolarità è pari a € 1.220.729.249, con un decremento dell'11,17% rispetto al 2022 in cui era stato pari a € 1.374.300.687 dovuto alla sensibile flessione del settore delle Risorse Proprie.

Un **incremento** del valore finanziario, invece, ha coinvolto l'area della **Coesione e Pesca** e della **Politica Agricola Comune**, con un **aumento**, rispettivamente, del **12,75%** e **19,28%**.

Tabella 14

SEGNALAZIONI DI IRREGOLARITA' - DATO UE CONFRONTO IMPORTO FINANZIARIO – ANNUALITA' 2022-2023						
	2022 2023 DIFFERENZA TRA LE DUE RAPPORTO % TRA LE DUE ANNUALITA' A CONFRONTO ANNUALITA' A CONFRONTO					
POLITICA DI COESIONE E PESCA	507.397.090 €	572.109.279 €	64.712.189€	+ 12,75%		
POLITICA AGRICOLA COMUNE	187.073.527 €	223.133.083 €	36.059.556 €	+19,28%		
RISORSE PROPRIE	679.830.070 €	425.486.887 €	- 254.343.183€	- 37,41%		
TOTALI	1.374.300.687 €	1.220.729.249 €	- 153.571.438 €	- 11,17%		

c. Casi di frode

In conseguenza di quanto evidenziato a proposito della larga incidenza dei casi di irregolarità, quella dei casi di frode (presunta o accertata) resta contenuta, pari al **7,94%**, con **967** segnalazioni pervenute nel 2023 rispetto alle **1093** del 2022, con una **diminuzione** dell'**11,53%**.

Tabella 15

SEGNALAZIONI DI FRODI - DATO UE CONFRONTO CASI – ANNUALITA' 2022-2023						
	2022 2023 DIFFERENZA TRA LE DUE ANNUALITA' A CONFRONTO RAPPORTO % TRA LE DUE ANNUALITA' A CONFRONTO CONFRONTO					
POLITICA DI COESIONE E PESCA	206	270	+64	+31,07%		
POLITICA AGRICOLA COMUNE	433	357	-76	- 17,55%		
RISORSE PROPRIE	454	340	-114	- 25,11%		
TOTALI	1093	967	-126	- 11,53%		

Sul piano finanziario, si assiste ad un **generale** e **sensibile incremento** degli importi complessivi oggetto di frode, pari a € **564.205.167**, corrispondente ad un **+92,49%**, rispetto a € **293.114.841** del 2022, da ascriversi a pochi casi emersi in alcuni Stati membri con elevato impatto finanziario.

In particolare, viene in evidenza il rilevante aumento dell'importo riferito al settore della Coesione e Pesca, che vede un +187,69% rispetto al dato dello scorso anno e della Politica Agricola Comune con un +17,91%; in controtendenza, il valore finanziario coinvolto nel settore della Risorse Proprie, che ha avuto un sensibile decremento pari al 48,66%.

Tabella 16

SEGNALAZIONI DI FRODI - DATO UE CONFRONTO IMPORTO FINANZIARIO – ANNUALITA' 2022-2023						
	2022	2023	DIFFERENZA TRA LE DUE ANNUALITA' A CONFRONTO	RAPPORTO % TRA LE DUE ANNUALITA' A CONFRONTO		
POLITICA DI COESIONE E PESCA	169.170.548€	486.691.209€	+ 317.520.661€	+187,69%		
POLITICA AGRICOLA COMUNE	20.854.985€	24.589.289€	+ 3.734.304€	+ 17,91%		
RISORSE PROPRIE	103.089.308€	52.924.669€	- 50.164.639€	- 48,66%		
TOTALI	293.114.841€	564.205.167€	+ 271.090.326€	+92,49%		

d. Analisi andamento pluriennale dei dati a livello europeo

La **Relazione PIF presentata per il 2023** contiene un'analisi dettagliata dell'andamento delle irregolarità e frodi nell'ultimo quinquennio, nonché alcuni interessanti cenni alle principali casistiche.

Con riferimento alle **Risorse Proprie Tradizionali** (RPT), nel 2023 il **numero di irregolarità fraudolente e non fraudolente (5.118)** è stato del **10% superiore** al numero medio di irregolarità segnalate negli ultimi cinque anni.

Il numero delle **irregolarità fraudolente** è **diminuito del 27%** e le **irregolarità non fraudolente** sono **aumentate del 15%** rispetto alla media quinquennale 2019-2023.

L'importo totale delle RPT oggetto di irregolarità o frode segnalato dagli Stati membri è diminuito del 12%, pari a 478 milioni di euro (rispetto ai 783 milioni di euro dell'anno precedente).

La Relazione pone altresì in evidenza che il **contrabbando** rimane uno dei principali *modus operandi* nei **casi di frode** mentre la tipologia più comune per i **casi non fraudolenti** è l'**errata classificazione/descrizione delle merci**. In termini monetari, la maggior parte dei casi segnalati riguarda l'**errato valore delle merci**.

Tessili e calzature sono stati i beni più colpiti, non solo per numero di casi, ma soprattutto per il valore; la **Cina** è rimasta il Paese di origine più significativo delle merci interessate da irregolarità, seguono **Stati Uniti** e **Vietnam**.

Tredici Stati membri hanno segnalato **87 casi** di **contrabbando di sigarette**, con un importo stimato di RPT coinvolto pari a quasi **13 milioni di euro**.

Rispetto al 2022, **11 Stati membri** (Belgio, Bulgaria, Estonia, Grecia, Spagna, Francia, Croazia, Lettonia, Lituania, Polonia e Romania) hanno continuato a segnalare casi di contrabbando, mentre

2 Stati membri (Repubblica Slovacca e Finlandia) li hanno segnalati per la prima volta nel 2023; ciò potrebbe indicare un potenziale spostamento delle frodi o delle rotte del contrabbando di sigarette verso altri Stati membri.

L'immissione in libera pratica rimane il regime doganale più colpito da irregolarità fraudolente e non fraudolente (4.236 casi per un importo complessivo di 397 milioni di euro).

Per quanto riguarda la **Politica Agricola Comune** nel periodo 2019-2023, le irregolarità fraudolente segnalate in IMS per lo **sviluppo rurale** risultano in tendenziale aumento, principalmente a causa dell'incremento dei rilevamenti durante il periodo di programmazione 2014-2020.

Le irregolarità fraudolente nell'ambito del sostegno all'agricoltura hanno raggiunto un picco nel 2022, quando il numero è stato influenzato da uno Stato membro che ha segnalato molti casi di piccoli importi collegati tra loro.

Gli importi finanziari irregolari coinvolti in irregolarità non fraudolente hanno subito notevoli fluttuazioni, soprattutto a causa di casi che riguardavano importi elevati per le misure di mercato.

I tassi di rilevazione per lo sviluppo rurale sono stati molto più alti rispetto al sostegno all'agricoltura. Tuttavia, una parte del sostegno all'agricoltura, le misure di mercato, ha registrato i tassi di rilevamento più elevati. L'individuazione delle irregolarità, in particolare delle frodi, si è concentrata in pochi Stati membri.

Gli importi finanziari oggetto di irregolarità non fraudolente hanno oscillato fortemente, principalmente a causa della segnalazione, in alcuni anni, di casi di importi eccezionali, per **misure di mercato**.

Nel periodo 2019-2023, le irregolarità fraudolente hanno spesso riguardato la **falsificazione della richiesta di aiuto** o **di prove documentali**; per le misure di mercato e lo sviluppo rurale sono state significative anche le violazioni relative all'**attuazione dell'azione**, confermando così modelli e rischi già evidenziati nelle relazioni precedenti.

Per quanto riguarda la **Politica di Coesione**, il numero e gli importi finanziari delle **irregolarità non fraudolente** segnalate per il periodo di programmazione 2014-2020 sono molto inferiori a quelli segnalati nei primi 10 anni di attuazione del periodo di programmazione 2007-2013. Tale situazione riguarda tutti i fondi e la maggior parte degli Stati membri. Resta basso il numero di irregolarità segnalate come fraudolente.

Queste dinamiche sono in linea con le tendenze e i modelli noti legati ai cicli di attuazione pluriennali.

Per quanto riguarda le frodi, la tipologia di violazione più frequente ha riguardato i **documenti giustificativi**.

Importi finanziari elevati sono stati coinvolti in irregolarità fraudolente in cui si sono verificate **violazioni delle disposizioni/norme contrattuali**, che spesso consistevano in un'incompleta o mancata attuazione dell'azione finanziata.

Le **violazioni delle norme sugli appalti pubblici** sono state le irregolarità non fraudolente più segnalate, ma raramente hanno portato a un sospetto di frode (solo il **4%**).

La maggior parte delle **violazioni fraudolente contro l'etica e l'integrità** sono legate ai conflitti di interesse (circa il **70%**), mentre circa il **23%** riguarda la corruzione/concussione.

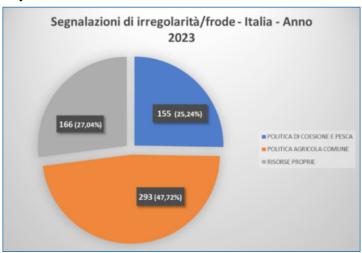
2. IRREGOLARITÀ E FRODI SEGNALATE A LIVELLO NAZIONALE NEL 2023

a. Andamento generale dei casi di irregolarità e frode

Con riguardo al dato nazionale dei casi di irregolarità e frode, nel 2023 sono **614** le segnalazioni trasmesse complessivamente all'OLAF dalle competenti Autorità del nostro Paese, con un **incremento** (**+19,46%**) rispetto all'anno precedente, in cui erano state **514**.

Di queste, la gran parte sono relative alla **Politica Agricola Comune** con **293** casi, pari al **47,72%** del totale; segue il settore delle **Risorse Proprie** con **166** segnalazioni (**27,04%** sul totale) mentre **155** (**25,24%** del totale) sono quelle relative alla **Politica di Coesione e Pesca**.

Grafico 19



Da rimarcare che, in linea con la tendenza emersa a livello europeo, la **gran parte** delle segnalazioni in argomento riguarda i casi di **irregolarità (530)** – espressivi, come più volte evidenziato, di violazioni non intenzionali e quindi meno gravi – che rappresentano l'**86,32%** del numero totale di segnalazioni pervenute nell'anno, mentre i casi di **frode (84)** ammontano al **13,68%**.

Grafico 20



Sul piano finanziario, l'importo complessivamente coinvolto dalle segnalazioni di casi di irregolarità/frode è pari a € 66.096.875, in diminuzione (-7,89%) rispetto a € 71.760.055 del 2022.

In particolare, una diminuzione degli importi segnalati è rilevabile nei settori **Politica di Coesione e Pesca** con un **-30,47%** e per la **Politica Agricola Comune** con un **-13,68%** mentre in controtendenza le **Risorse Proprie segnano un +23,84%**.

Tabella 17

SEGNALAZIONI DI IRREGOLARITA'/FRODI - ITALIA CONFRONTO IMPORTO FINANZIARIO – ANNUALITA' 2022-2023						
	2022	2023	DIFFERENZA TRA LE DUE ANNUALITA' A CONFRONTO	RAPPORTO % TRA LE DUE ANNUALITA' A CONFRONTO		
POLITICA DI COESIONE E PESCA	23.746.340€	16.509.928€	- 7.236.412€	- 30,47%		
POLITICA AGRICOLA COMUNE	26.311.352€	22.711.495€	- 3.599.857€	- 13,68%		
RISORSE PROPRIE	21.702.363€	26.875.452€	+ 5.173.089€	+23,84%		
TOTALI	71.760.055€	66.096.875€	- 5.663.180€	- 7,89%		

b. Analisi andamento pluriennale dei dati nazionali

Con riferimento ai dati nazionali, è possibile seguire meglio l'indicazione del Parlamento Europeo di sviluppare, relativamente alle segnalazioni dei casi di irregolarità e frode, analisi riferite a più annualità.

Da questa prospettiva ed estendendo la visuale **all'ultimo quinquennio 2019-2023**, si conferma, sostanzialmente, una **tendenza** in linea con quella registrata negli anni precedenti.

Infatti, analizzando nel dettaglio i **dati del 2023**, pur rilevando complessivamente un leggero incremento del numero di casi segnalati, sul piano finanziario si registra un decremento dell'importo totale.

Nello specifico, il numero di casi registrati complessivamente nel 2023, è pari a **614**, con un leggero aumento (+**4,78**%) rispetto al valore medio registrato negli ultimi 5 anni, che è pari a **586** casi, come emerge dalle seguenti tabelle.

Tabella 18

SEGNALAZIONI DI IRREGOLARITA'/FRODI - ITALIA TREND NUMERO CASI ULTIMI 5 ANNI							
	2019 2020 2021 2022 2023 VALORE MEDIO DEI CASI NEGLI ULTIMI 5 ANNI						
POLITICA DI COESIONE E PESCA	103	157	87	111	155	122,60	
POLITICA AGRICOLA COMUNE	492	321	311	307	293	344,80	
RISORSE PROPRIE	161	87	83	96	166	118,60	
TOTALI	756	565	481	514	614	586,00	

Tabella 19

SEGNALAZIONI DI IRREGOLARITA'/FRODI - ITALIA TREND NUMERO CASI ULTIMI 5 ANNI							
	VALORE MEDIO DEI CASI NEGLI ULTIMI 5 ANNI 2023 differenza ? %						
POLITICA DI COESIONE E PESCA	122,60	155	32,4	+26,43%			
POLITICA AGRICOLA COMUNE	344,80	293	-51,8	- 15,02%			
RISORSE PROPRIE	118,60	166	47,4	+39,97%			
TOTALI	586	614	28	+4,78%			

Diversamente, sul piano finanziario, il valore complessivo pari a € 66.096.875, resta ancora al di sotto (-3,70%) del valore medio registrato negli ultimi 5 anni che è pari a € 68.637.069, con una differenza di - € 2.540.194.

Tabella 20

SEGNALAZIONI DI IRREGOLARITA'/FRODI - ITALIA TREND IMPORTI FINANZIARI ULTIMI 5 ANNI									
	2019	2019 2020 2021 2022 2023 VALORE MEDIO DEG IMPORTI FINANZIARI NI ULTIMI 5 ANNI							
POLITICA DI COESIONE E PESCA	16.117.839€	56.314.548 €	17.757.950 €	23.746.340 €	16.509.928 €	26.089.321 €			
POLITICA AGRICOLA COMUNE	32.740.478 €	23.611.819 €	20.971.346 €	26.311.352 €	22.711.495€	25.269.298 €			
RISORSE PROPRIE	14.013.878 €	7.465.373 €	16.335.184 €	21.702.363 €	26.875.452 €	17.278.450 €			
TOTALI	62.872.195 €	87.391.740 €	55.064.480 €	71.760.055€	66.096.875 €	68.637.069 €			

Tabella 21

SEGNALAZIONI DI IRREGOLARITA'/FRODI - ITALIA TREND IMPORTI FINANZIARI ULTIMI 5 ANNI							
	VALORE MEDIO DEGLI IMPORTI FINANZIARI NEGLI ULTIMI 5 ANNI	2023	differenza	Δ %			
POLITICA DI COESIONE E PESCA	26.089.321 €	16.509.928 €	- 9.579.393 €	-36,72%			
POLITICA AGRICOLA COMUNE	25.269.298 €	22.711.495 €	- 2.557.803 €	-10,12%			
RISORSE PROPRIE	17.278.450 €	26.875.452 €	+ 9.597.002€	+55,54%			
TOTALI	68.637.069 €	66.096.875 €	- 2.540.194€	-3,70%			

3. CONFRONTO FRA DATI EUROPEI E NAZIONALI

Esaminando i dati generali delle irregolarità/frodi complessivamente segnalate all'UE nel 2023 dai 27 Stati membri, l'**Italia** si posiziona al **settimo posto** in termini di casi scoperti per una incidenza del **5,04**% sul totale, come emerge dalla seguente tabella.

Tabella 22

	SEGNALAZIONI IRREGOLARITA'/FRODI - NR CASI TOTALI									
POSIZIONE	PAESIUE	POLITICA AGRICOLA COMUNE	COESIONE E PESCA	RISOR SE PROPRIE	TOTALI	INCIDENZA SUL TOTALE				
		NR	NR	NR	NR	Δ%				
1	Germania	90	146	2.081	2.317	19,03%				
2	Polonia	406	634	136	1.176	9,66%				
3	Spagna	556	97	480	1.133	9,31%				
4	Romania	604	311	65	980	8,05%				
5	Ungheria	557	227	26	810	6,65%				
6	Francia	177	55	430	662	5,44%				
7	Italia	293	155	166	614	5,04%				
8	Repubblica Ceca	48	337	103	488	4,01%				
9	Belgio	31	24	377	432	3,55%				
10	Olanda	23	8	400	431	3,54%				
11	Portogallo	242	99	38	379	3,11%				
12	Grecia	256	89	15	360	2,96%				
13	Lituania	136	161	54	351	2,88%				
14	Rep. Slovacchia	216	118	13	347	2,85%				
15	Svezia	12	21	283	316	2,60%				
16	Bulgaria	102	154	20	276	2,27%				
17	Croazia	208	49	16	273	2,24%				
18	Danimarca	68	2	157	227	1,86%				
19	Estonia	52	100	9	161	1,32%				
20	Finlandia	32	16	66	114	0,94%				
21	Austria	7	19	72	98	0,80%				
22	Lettonia	20	43	16	79	0,65%				
23	Irlanda	0	0	59	59	0,48%				
24	Slovenia	12	18	28	58	0,48%				
25	Malta	16	6	2	24	0,20%				
26	Cipro	0	3	6	9	0,07%				
27	Lussemburgo	0	0	0	0	0,00%				
	TOTAL EU27	4164	2.892	5.118	12.174	100%				

Se si guarda al valore medio di questa incidenza nel quinquennio 2019 – 2023, pari al **5,63%**, si può osservare come il valore del 2023 si attesti a un livello inferiore.

Tabella 23

SEGNALAZIONI DI IRREGOLARITA'/FRODI - ITALIA/UE TREND INCIDENZA NUMERO CASI ITALIA SU TOTALE CASI PAESI UE (ULTIMI 5 ANNI)								
		2019	2020	2021	2022	2023	VALORE MEDIO DEI CASI NEGLI ULTIMI 5 ANNI	
	ITALIA	103	157	87	111	155	123	
POLITICA DI COESIONE E	PAESI UE	1849	2578	2486	2710	2892	2503	
PESCA	INCIDENZA ITALIA SU TOTALE PAESI UE	5,57%	6,09%	3,50%	4,10%	5,36%	4,90%	
	ITALIA	492	321	311	307	293	345	
POLITICA AGRICOLA	PAESI UE	2887	3271	3705	4059	4164	3617	
COMUNE	INCIDENZA ITALIA SU TOTALE PAESI UE	17,04%	9,81%	8,39%	7,56%	7,04%	9,53%	
	ITALIA	160	87	83	96	166	118	
RISORSE PROPRIE	PAESI UE	3877	3815	3988	4661	5118	4292	
THOTHE	INCIDENZA ITALIA SU TOTALE PAESI UE	4,13%	2,28%	2,08%	2,06%	3,24%	2,76%	
	ITALIA	755	565	481	514	614	586	
TOTALI	PAESI UE	8613	9664	10179	11430	12174	10412	
	INCIDENZA ITALIA SU TOTALE PAESI UE	8,77%	5,85%	4,73%	4,50%	5,04%	5,63%	

Pure con riferimento agli importi complessivi emersi nei casi di irregolarità/frode segnalati, l'Italia si colloca al **settimo posto** fra i 27 Paesi membri, con una incidenza percentuale sul complesso degli importi irregolari od oggetto di frode emersi a livello europeo pari al **4,30%**.

Tabella 24

	SEGNALAZIONI IRREGOLARITA'/FRODI - IMPORTI TOTALI										
	JEGNALA	ZIONI INNEO	OLANIIA / IN		KIIIOIALI						
	ANNESSO RELAZIONE PIF - ANNO 2023										
POSIZIONE	PAESIUE	POLITICA AGRICOLA COMUNE	COESIONE E PESCA	RISORSE PROPRIE	TOTALI	INCIDENZA SUL TOTALE					
		EUR	EUR	EUR	EUR	Δ%					
1	Romania	42.755.664	539.863.722	7.143.552	589.762.938	33,04%					
2	Germania	2.965.216	16.654.537	197.158.559	216.778.312	12,14%					
3	Spagna	68.431.617	56.046.698	63.156.886	187.635.201	10,51%					
4	Polonia	14.939.725	99.067.076	14.540.452	128.547.253	7,20%					
5	Rep. Slovacchia	15.259.272	77.421.517	276.978	92.957.767	5,21%					
6	Bulgaria	13.394.842	54.504.781	1.451.321	69.350.944	3,89%					
7	Italia	22.711.495	16.509.928	26.875.452	66.096.875	3,70%					
8	Repubblica Ceca	1.126.092	46.964.989	6.630.342	54.721.423	3,07%					
9	Francia	9.813.996	8.076.027	35.640.495	53.530.518	3,00%					
10	Belgio	803.791	2.049.582	46.406.726	49.260.099	2,76%					
11	Ungheria	14.542.764	32.371.741	2.042.902	48.957.407	2,74%					
12	Grecia	5.114.448	32.865.977	5.227.156	43.207.581	2,42%					
13	Estonia	4.381.840	24.666.317	279.506	29.327.663	1,64%					
14	Lituania	3.490.024	14.189.868	6.625.956	24.305.848	1,36%					
15	Olanda	908.450	266.274	21.725.323	22.900.047	1,28%					
16	Portogallo	7.141.476	12.051.058	1.261.838	20.454.372	1,15%					
17	Croazia	12.656.761	6.564.843	1.214.961	20.436.565	1,14%					
18	Svezia	240.210	1.172.990	12.829.626	14.242.826	0,80%					
19	Lettonia	1.884.893	8.604.730	873.508	11.363.131	0,64%					
20	Austria	698.019	4.137.906	4.328.952	9.164.877	0,51%					
21	Danimarca	2.321.975	37.726	6.566.239	8.925.940	0,50%					
22	Finlandia	950.665	1.236.127	6.338.716	8.525.508	0,48%					
23	Irlanda	0	0	8.092.906	8.092.906	0,45%					
24	Slovenia	198.912	2.912.949	1.361.542	4.473.403	0,25%					
25	Malta	990.225	292.172	110.246	1.392.643	0,08%					
26	Cipro	0	270.953	251.415	522.368	0,03%					
27	Lussemburgo	0	0	0	0	0,00%					
	TOTALE UE27	247.722.372	1.058.800.488	478.411.556	1.784.934.416	100%					

Se si guarda al valore medio di questa incidenza nel quinquennio 2019 – 2023, pari al **4,20**%, si può osservare come il valore del 2023 si attesti a un livello inferiore.

Tabella 25

	SEGNALAZIONI DI IRREGOLARITA'/FRODI - ITALIA/UE TREND INCIDENZA IMPORTO ITALIA SU IMPORTO TOTALE PAESI UE (ULTIMI 5 ANNI)								
		2019	2020	2021	2022	2023	VALORE MEDIO DEI CASI NEGLI ULTIMI 5 ANNI		
	ITALIA	16.117.839 €	56.314.548 €	17.757.950 €	23.746.340 €	16.509.928 €	26.089.321,00 €		
POLITICA DI COESIONE E	PAESI UE	838.229.323 €	715.405.892 €	2.436.976.631 €	676.567.638 €	1.058.800.488 €	1.145.195.994,40 €		
PESCA	INCIDENZA ITALIA SU TOTALE PAESI UE	1,92%	7,87%	0,73%	3,51%	1,56%	2,28%		
	ITALIA	32.740.478 €	23.611.819 €	16.335.184 €	23.347.410 €	22.711.495 €	23.749.277,20 €		
POLITICA AGRICOLA	PAESI UE	227.351.060 €	190.806.806 €	234.025.459 €	207.928.512 €	247.722.372 €	221.566.841,80 €		
COMUNE	INCIDENZA ITALIA SU TOTALE PAESI UE	14,40%	12,37%	6,98%	11,23%	9,17%	10,72%		
	ITALIA	14.239.984 €	7.465.373 €	55.064.480 €	14.881.111€	26.875.452 €	23.705.280,00 €		
RISORSE PROPRIE	PAESI UE	390.791.246 €	419.091.509€	523.836.534 €	103.089.308 €	478.411.556 €	383.044.030,60 €		
FROFRIE	INCIDENZA ITALIA SU TOTALE PAESI UE	3,64%	1,78%	10,51%	14,44%	5,62%	6,19%		
	ITALIA	63.098.301,00 €	87.391.740,00 €	89.157.614,00 €	61.974.861,00 €	66.096.875,00 €	73.543.878,20 €		
TOTALI	PAESI UE	1.456.371.629,00 €	1.325.304.207,00 €	3.194.838.624,00 €	987.585.458,00 €	1.784.934.416,00 €	1.749.806.866,80 €		
	INCIDENZA ITALIA SU TOTALE PAESI UE	4,33%	6,59%	2,79%	6,28%	3,70%	4,20%		

Sotto un'altra visuale d'analisi, guardando alle due macroaree in cui si distinguono le voci del bilancio UE – cioè, entrate e spese – può essere utile osservare che, con riferimento al solo settore delle prime, vale a dire le **Risorse Proprie**, l'Italia si posiziona sempre al **settimo posto** per numero di casi di irregolarità/frode fra i 27 Paesi dell'UE, con un'incidenza percentuale sul totale dei casi per il **3,24**%.

Tabella 26

	SEGNALAZIONI IRREGOLARITA'/FRODI DATI UE - NUMERO CASI RISORSE PROPRIE							
,	ANNESSO RELAZI	ONE PIF - ANNO	2023					
POSIZIONE	PAESIUE	NR CASI TOTALI	INCIDENZA SUL TOTALE					
		NR	Δ%					
1	Germania	2.081	40,66%					
2	Spagna	480	9,38%					
3	Francia	430	8,40%					
4	Olanda	400	7,82%					
5	Belgio	377	7,37%					
6	Svezia	283	5,53%					
7	Italia	166	3,24%					
8	Danimarca	157	3,07%					
9	Polonia	136	2,66%					
10	Repubblica Ceca	103	2,01%					
11	Austria	72	1,41%					
12	Finlandia	66	1,29%					
13	Romania	65	1,27%					
14	Irlanda	59	1,15%					
15	Lituania	54	1,06%					
16	Portogallo	38	0,74%					
17	Slovenia	28	0,55%					
18	Ungheria	26	0,51%					
19	Bulgaria	20	0,39%					
20	Croazia	16	0,31%					
21	Lettonia	16	0,31%					
22	Grecia	15	0,29%					
23	Rep. Slovacchia	13	0,25%					
24	Estonia	9	0,18%					
25	Cipro	6	0,12%					
26	Malta	2	0,04%					
27	Lussemburgo	0	0,00%					
	TOTALE UE27	5.118	100%					

Per quanto riguarda l'ammontare complessivo degli importi oggetto di irregolarità/frodi nel settore delle Risorse Proprie, l'Italia si colloca alla **quinta posizione** con un'incidenza percentuale pari al **5,62%** sul totale complessivo in ambito UE.

Tabella 27

	SEGNALAZIONI IRREGOLARITA'/FRODI DATI UE - IMPORTO FINANZIARIO RISORSE PROPRIE									
ANNESSO RELAZIONE PIF - ANNO 2023										
POSIZIONE	PAESIUE	IMPORTI TOTALI	INCIDENZA SUL TOTALE							
		EUR	Δ%							
1	Germania	197.158.559	41,21%							
2	Spagna	63.156.886	13,20%							
3	Belgio	46.406.726	9,70%							
4	Francia	35.640.495	7,45%							
5	Italia	26.875.452	5,62%							
6	Olanda	21.725.323	4,54%							
7	Polonia	14.540.452	3,04%							
8	Svezia	12.829.626	2,68%							
9	Irlanda	8.092.906	1,69%							
10	Romania	7.143.552	1,49%							
11	Repubblica Ceca	6.630.342	1,39%							
12	Lituania	6.625.956	1,38%							
13	Danimarca	6.566.239	1,37%							
14	Finlandia	6.338.716	1,32%							
15	Grecia	5.227.156	1,09%							
16	Austria	4.328.952	0,90%							
17	Ungheria	2.042.902	0,43%							
18	Bulgaria	1.451.321	0,30%							
19	Slovenia	1.361.542	0,28%							
20	Portogallo	1.261.838	0,26%							
21	Croazia	1.214.961	0,25%							
22	Lettonia	873.508	0,18%							
23	Estonia	279.506	0,06%							
24	Rep. Slovacchia	276.978	0,06%							
25	Cipro	251.415	0,05%							
26	Malta	110.246	0,02%							
27	Lussemburgo	0	0,00%							
	TOTALE EU27	478.411.556	100%							

Sul versante delle **uscite** del bilancio UE, vale a dire della sommatoria fra finanziamenti della Politica di Coesione e Pesca e della Politica Agricola Comune, l'Italia si colloca, per **numero di casi** di irregolarità/frode segnalati nel 2023, al **quinto posto** fra i 27 Paesi unionali con una percentuale d'incidenza sul totale complessivo dei casi emersi a livello europeo pari al **6,35%**.

Tabella 28

SEGNALAZIONI IRREGOLARITA'/FRODI DATI UE - NUMERO CASI SPESA (PAC, COESIONE E PESCA)

ANNESSO RELAZIONE PIF - ANNO 2023

POSIZIONE	PAESIUE	POLITICA AGRICOLA COMUNE	COESIONE E PESCA	TOTALI	INCIDENZA SUL TOTALE
		NR	NR	NR	Δ%
1	Polonia	406	634	1.040	14,74%
2	Romania	604	311	915	12,97%
3	Ungheria	557	227	784	11,11%
4	Spagna	556	97	653	9,25%
5	Italia	293	155	448	6,35%
6	Repubblica Ceca	48	337	385	5,46%
7	Grecia	256	89	345	4,89%
8	Portogallo	242	99	341	4,83%
9	Rep. Slovacchia	216	118	334	4,73%
10	Lituania	136	161	297	4,21%
11	Croazia	208	49	257	3,64%
12	Bulgaria	102	154	256	3,63%
13	Germania	90	146	236	3,34%
14	Francia	177	55	232	3,29%
15	Estonia	52	100	152	2,15%
16	Danimarca	68	2	70	0,99%
17	Lettonia	20	43	63	0,89%
18	Belgio	31	24	55	0,78%
19	Finlandia	32	16	48	0,68%
20	Svezia	12	21	33	0,47%
21	Olanda	23	8	31	0,44%
22	Slovenia	12	18	30	0,43%
23	Austria	7	19	26	0,37%
24	Malta	16	6	22	0,31%
25	Cipro	0	3	3	0,04%
26	Irlanda	0	0	0	0,00%
27	Lussemburgo	0	0	0	0,00%
	TOTALE UE27	4164	2.892	7.056	100%

Guardando all'**importo complessivo** emerso in tali casi, l'Italia si colloca all'**ottavo posto** con un'incidenza percentuale pari al **3,00**% del valore totale emerso a livello europeo.

Tabella 29

SEGNALAZIONI IRREGOLARITA'/FRODI DATI UE - IMPORTO FINANZIARIO SPESA (PAC, COESIONE E PESCA)

ANNESSO RELAZIONE PIF - ANNO 2023

POSIZIONE	PAESIUE	POLITICA AGRICOLA COMUNE	COESIONE E PESCA	TOTALI	INCIDENZA SUL TOTALE
		EUR	EUR	EUR	Δ%
1	Romania	42.755.664	539.863.722	582.619.386	44,59%
2	Spagna	68.431.617	56.046.698	124.478.315	9,53%
3	Polonia	14.939.725	99.067.076	114.006.801	8,73%
4	Rep. Slovacchia	15.259.272	77.421.517	92.680.789	7,09%
5	Bulgaria	13.394.842	54.504.781	67.899.623	5,20%
6	Repubblica Ceca	1.126.092	46.964.989	48.091.081	3,68%
7	Ungheria	14.542.764	32.371.741	46.914.505	3,59%
8	Italia	22.711.495	16.509.928	39.221.423	3,00%
9	Grecia	5.114.448	32.865.977	37.980.425	2,91%
10	Estonia	4.381.840	24.666.317	29.048.157	2,22%
11	Germania	2.965.216	16.654.537	19.619.753	1,50%
12	Croazia	12.656.761	6.564.843	19.221.604	1,47%
13	Portogallo	7.141.476	12.051.058	19.192.534	1,47%
14	Francia	9.813.996	8.076.027	17.890.023	1,37%
15	Lituania	3.490.024	14.189.868	17.679.892	1,35%
16	Lettonia	1.884.893	8.604.730	10.489.623	0,80%
17	Austria	698.019	4.137.906	4.835.925	0,37%
18	Slovenia	198.912	2.912.949	3.111.861	0,24%
19	Belgio	803.791	2.049.582	2.853.373	0,22%
20	Danimarca	2.321.975	37.726	2.359.701	0,18%
21	Finlandia	950.665	1.236.127	2.186.792	0,17%
22	Svezia	240.210	1.172.990	1.413.200	0,11%
23	Malta	990.225	292.172	1.282.397	0,10%
24	Olanda	908.450	266.274	1.174.724	0,09%
25	Cipro	0	270.953	270.953	0,02%
26	Irlanda	0	0	0	0,00%
27	Lussemburgo	0	0	0	0,00%
	TOTALE UE27	247.722.372	1.058.800.488	1.306.522.860	100%

4. ANALISI DI DETTAGLIO DEI DATI RELATIVI AI FONDI SIE

a. Introduzione

In questo paragrafo si intende fornire uno spaccato di dettaglio, in termini di analisi dei dati e informazioni di carattere specifico, riferito a Fondi SIE.

Il monitoraggio dell'andamento dei casi di irregolarità e frode in tale ambito, anche in funzione di una generale valutazione del rischio di frode, rientra nelle competenze del Nucleo della Guardia di Finanza per la repressione delle frodi nei confronti dell'UE presso il Dipartimento per gli Affari Europei della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Andamento generale dei casi di irregolarità e frode – anno 2023

Con riguardo al dato nazionale dei casi di irregolarità e frode, nel 2023 sono **155** le segnalazioni relative ai Fondi SIE trasmesse complessivamente all'OLAF dalle Autorità di Gestione, con un **incremento** (+47,62%), rispetto all'anno precedente, in cui erano state **105**.

Sulla base di quanto già osservato con riferimento ai precedenti periodi di programmazione, il significativo aumento rispetto allo scorso anno può essere ascritto al fatto che proprio nel 2023, quale annualità di chiusura della programmazione 2014-2020 (tenuto conto dell'ordinaria estensione triennale), si è concentrato il più elevato numero di controlli.

Anche quest'anno, la maggior parte (150) dei casi segnalati è relativa ad irregolarità non fraudolente, essendo stati rilevati solo 5 casi di sospetta o accertata frode; va comunque precisato che, per 10 dei 150 casi segnalati come non fraudolenti, ancorché tuttora censiti come "irregolarità", risultano avviati procedimenti penali allo stato inziale che potrebbero, in ipotesi, condurre ad una successiva rilevazione come frode sospetta o accertata.

Sul piano finanziario, l'importo relativo alle segnalazioni di irregolarità dell'Italia è pari a € 16.501.467, con un decremento pari a -30,06%, rispetto a € 23.593.590 del 2022.

b. Analisi andamento pluriennale

L'analisi dell'andamento pluriennale del dato nazionale dei casi di irregolarità e frode relativi ai Fondi SIE consente di osservare che il dato complessivo dei casi segnalati nel 2023 risulta al di sopra della media registrata nel quinquennio 2019 – 2023, a conferma che in quest'ultima annualità può essersi concentrato un numero di controlli più elevato.

Tabella 30

SEGNALAZIONI DI IRREGOLARITA'/FRODI - ITALIA TREND NUMERO CASI ULTIMI 5 ANNI								
SETTORE TIPOLOGIA VIOLAZIONE 2019 2020 2021 2022 2023 VALORE MEDIO DEI CAS NEGLI ULTIMI 5 ANNI								
POLITICA DI	IRREGOLARITA'	103	157	83	105	150	119,60	
COESIONE*	FRODI	0	3	0	0	5	1,60	
TOTALI 103 160 83 105 155 121								

Diversamente, il dato complessivo relativo agli importi finanziari segnalati nel 2023 risulta sensibilmente al di sotto della media registrata nel quinquennio 2019 – 2023.

Tabella 31

SEGNALAZIONI DI IRREGOLARITA'/FRODI - ITALIA TREND IMPORTI FINANZIARI ULTIMI 5 ANNI							
SETTORE	SETTORE TIPOLOGIA VIOLAZIONE 2019 2020 2021 2022 2023 VALORE MEDIO D. IMPORTI FINANZIAR ULTIMI 5 ANN						
POLITICA DI	IRREGOLARITA'	16.117.839€	36.322.904€	17.713.170€	23.593.590€	15.651.291€	21.879.759€
COESIONE*	FRODI	0 €	19.991.644€	0 €	0€	850.176€	4.168.364€
TOTALI		16.117.839€	56.314.548€	17.713.170€	23.593.590€	16.501.467€	26.048.123€

^{*} il valore totale ricomprende anche il dato dei fondi di Preadesione (CBC-IPA)

c. Confronto fra dati europei e nazionali

Rispetto a tutti i casi di irregolarità/frode emersi a livello europeo in tema di Fondi SIE, l'Italia si colloca al **settimo** posto rispetto agli altri Paesi UE, per quanto riguarda il numero di segnalazioni, con una percentuale d'incidenza pari rispettivamente a **5,34%**.

Tabella 32

SEGNALAZIONI IRREGOLARITA'/FRODI DATI UE - NUMERO TOTALE CASI - COESIONE*									
ANNESSO RELAZIONE PIF - ANNO 2023									
POSIZIONE	PAESIUE	NR CASI TOTALI	INCIDENZA SUL TOTALE						
		NR	Δ%						
1	Polonia	631	21,74%						
2	Repubblica Ceca	337	11,61%						
3	Romania	308	10,61%						
4	Ungheria	227	7,82%						
5	Bulgaria	171	5,89%						
6	Lituania	161	5,55%						
7	Italia	155	5,34%						
8	Germania	145	5,00%						
9	Rep. Slovacchia	118	4,07%						
10	Estonia	100	3,45%						
11	Portogallo	99	3,41%						
12	Spagna	97	3,34%						
13	Grecia	89	3,07%						
14	Francia	55	1,90%						
15	Croazia	49	1,69%						
16	Lettonia	43	1,48%						
17	Belgio	24	0,83%						
18	Svezia	21	0,72%						
19	Austria	19	0,65%						
20	Slovenia	18	0,62%						
21	Finlandia	16	0,55%						
22	Olanda	8	0,28%						
23	Malta	6	0,21%						
24	Cipro	3	0,10%						
25	Danimarca	2	0,07%						
26	Irlanda	0	0,00%						
27	Lussemburgo	0	0,00%						
	TOTALE UE27	2.902	100%						

Guardando all'**importo complessivo** emerso in tali casi, l'Italia si colloca all'**undicesimo posto** con un'incidenza percentuale pari al **1,56%** del valore totale emerso a livello europeo.

Tabella 33

	SEGNALAZIONI IRREGOLARITA'/FRODI DATI UE - IMPORTO FINANZIARIO - COESIONE*								
ANNESSO RELAZIONE PIF - ANNO 2023									
POSIZIONE	PAESIUE	IMPORTI TOTALI	INCIDENZA SUL TOTALE						
		EUR	Δ%						
1	Romania	538.638.446	51,05%						
2	Polonia	95.990.299	9,10%						
3	Rep. Slovacchia	77.421.517	7,34%						
4	Spagna	56.046.698	5,31%						
5	Bulgaria	55.111.053	5,22%						
6	Repubblica Ceca	46.964.989	4,45%						
7	Grecia	32.865.977	3,12%						
8	Ungheria	32.371.741	3,07%						
9	Estonia	24.666.317	2,34%						
10	Germania	16.632.129	1,58%						
11	Italia	16.501.467	1,56%						
12	Lituania	14.189.868	1,34%						
13	Portogallo	12.051.058	1,14%						
14	Lettonia	8.604.730	0,82%						
15	Francia	8.076.027	0,77%						
16	Croazia	6.564.843	0,62%						
17	Austria	4.137.906	0,39%						
18	Slovenia	2.912.949	0,28%						
19	Belgio	2.049.582	0,19%						
20	Finlandia	1.236.127	0,12%						
21	Svezia	1.172.990	0,11%						
22	Malta	292.172	0,03%						
23	Cipro	270.953	0,03%						
24	Olanda	266.274	0,03%						
25	Danimarca	37.726	0,00%						
26	Irlanda	0	0,00%						
27	Lussemburgo	0	0,00%						
	TOTALE UE27	1.055.073.838	100%						

d. Analisi specifica riferita alla Programmazione 2014-2020

Un dato di particolare interesse è quello relativo all'incidenza degli importi relativi al numero complessivo di casi di irregolarità/frodi rispetto all'importo totale erogato per la Politica di Coesione ai Paesi UE con riguardo alla Programmazione 2014-2020, oggetto di analisi all'interno della Relazione PIF 2023.

Nello specifico, con riferimento al totale dei casi di irregolarità/frodi, l'incidenza dell'importo finanziario sul totale erogato nel nostro Paese è pari allo 0,26%; da questa visuale di analisi, l'Italia si posiziona al 22° posto su 27 Paesi UE.

Al riguardo va osservato che ben 22 Paesi presentano una incidenza inferiore alla media UE, pari allo 1,23%, a dimostrazione di un andamento delle condotte irregolari e fraudolente commesse in Italia che si pone in linea con la tendenza della gran parte dei Paesi UE, nella considerazione - tra l'altro - che solo 4 Paesi, di un'area pressoché omogenea del territorio dell'Unione Europea, presentano una incidenza delle irregolarità sul totale erogato superiore a tale dato.

Tabella 34

POSIZIONE		CF	ERDF	ESF	EMFF	IMPORTI TOTALI	IMPORTO EROGATO TOTALE	INCIDENZA SUL TOTALE
		NR	NR	NR	NR			Δ%
1	Rep. Slovacchia	368.391.233	838.325.213	36.217.776	258.653	1.243.192.875	12.827.768.732	9,69%
2	Romania	508.013.563	509.399.179	24.219.104	4.516.831	1.046.148.677	22.379.503.848	4,67%
3	Bulgaria	109.443.777	57.725.811	4.363.885	2.993.106	174.526.579	6.999.556.397	2,49%
4	Estonia	27.466.216	32.522.521	2.888.457	563.358	63.440.552	3.797.228.883	1,67%
5	Grecia	28.186.296	65.310.937	153.526.193	554.087	247.577.513	18.060.726.553	1,37%
6	Lettonia	10.536.709	37.970.003	1.562.637	841.364	50.910.713	4.328.720.504	1,18%
7	Austria	0	10.926.280	901.878	81.943	11.910.101	1.122.122.793	1,06%
8	Ungheria	16.719.252	124.685.418	31.099.738	1.590.234	174.094.642	22.354.789.513	0,78%
9	Croazia	26.328.029	16.652.340	15.192.737	2.321.226	60.494.332	7.990.039.994	0,76%
10	Repubblica Ceca	48.246.034	102.289.057	8.459.569	1.295.978	160.290.638	22.264.709.191	0,72%
11	Polonia	35.067.277	414.434.388	88.751.532	1.699.061	539.952.258	78.244.058.645	0,69%
12	Lituania	11.150.270	33.640.474	2.599.640	118.160	47.508.544	7.008.967.245	0,68%
13	Svezia	0	1.129.256	1.745.023	5.192.238	8.066.517	1.781.460.065	0,45%
14	Francia	0	52.156.653	9.838.539	4.366.057	66.361.249	15.344.882.344	0,43%
15	Danimarca	0	651.959	524.678	1.167.448	2.344.085	651.341.490	0,36%
16	Portogallo	2.215.598	54.457.181	13.221.498	5.195.234	75.089.511	22.767.803.457	0,33%
17	Belgio	0	3.947.483	1.995.572	0	5.943.055	1.856.422.498	0,32%
18	Irlanda	0	394.543	2.802.946	0	3.197.489	1.010.827.690	0,32%
19	Spagna	0	42.573.179	46.999.217	3.188.308	92.760.704	31.380.388.889	0,30%
20	Germania	0	38.108.538	12.944.855	195.511	51.248.904	18.331.493.787	0,28%
21	Malta	1.128.213	286.718	555.937	43.162	2.014.030	739.445.370	0,27%
22	Italia	0	84.507.268	10.652.379	38.136	95.197.783	35.961.872.404	0,26%
23	Slovenia	2.065.361	4.488.367	1.797.610	0	8.351.338	3.256.875.428	0,26%
24	Cipro	771.248	759.224	339.292	243.857	2.113.621	878.447.546	0,24%
25	Finlandia	0	2.526.472	360.455	310.026	3.196.953	1.489.832.150	0,21%
26	Olanda	42.275	1.097.443	420.211	40.426	1.600.355	1.274.709.399	0,13%
27	Lussemburgo	0	14.259	0	0	14.259	174.466.251	0,01%
	TOTAL EU27	1.195.771.351	2.530.980.164	473.981.358	36.814.404	4.237.547.277	344.278.461.066	1,23%

Più in dettaglio, prendendo in esame i soli casi di irregolarità, l'incidenza dell'importo finanziario sul totale erogato nel nostro Paese è pari allo 0,25%, ponendosi al 19° posto sui 27 Paesi UE.

Anche per le irregolarità, può osservarsi che **ben 21 Paesi** presentano una **incidenza inferiore alla media UE pari allo 0,69%**, a conferma di un andamento delle condotte irregolari commesse in Italia che rientrano nella media della gran parte dei Paesi UE, nella considerazione - tra l'altro -

che solo 6 Paesi, di un'area pressoché omogenea del territorio dell'Unione Europea, presentano una incidenza delle irregolarità sul totale erogato superiore a tale dato.

Tabella 35

	SEGNALAZIONI IRREGOLARITA' - IMPORTI TOTALI									
	PROGRAMMAZIONE 2014-2020									
		ANN	ESSO RELAZI	ONE PIF -	ANNO 2023	3				
POSIZIONE		CF	ERDF	ESF	EMFF	IMPORTI	IMPORTO EROGATO	INCIDENZA SUL TOTALE		
POSIZIONE		NR	NR	NR	NR	TOTALI	TOTALE	Δ%		
1	Rep. Slovacchia	236.111.392	185.594.831	30.543.777	258.653	452.508.653	12.827.768.732	3,53%		
2	Bulgaria	109.443.777	57.541.745	3.613.930	2.993.106	173.592.558	6.999.556.397	2,48%		
3	Estonia	26.855.226	28.094.769	2.813.487	69.769	57.833.251	3.797.228.883	1,52%		
4	Grecia	22.068.593	64.826.613	153.484.793	554.087	240.934.086	18.060.726.553	1,33%		
5	Romania	80.957.847	141.933.626	19.845.335	4.516.831	247.253.639	22.379.503.848	1,10%		
6	Austria	0	8.533.961	813.446	81.943	9.429.350	1.122.122.793	0,84%		
7	Lituania	11.150.270	32.140.474	2.168.791	19.542	45.479.077	7.008.967.245	0,65%		
8	Polonia	30.890.643	373.343.559	73.460.354	989.243	478.683.799	78.244.058.645	0,61%		
9	Repubblica Ceca	48.246.034	74.297.160	6.186.073	1.295.978	130.025.245	22.264.709.191	0,58%		
10	Ungheria	15.430.444	80.548.509	29.879.893	1.590.234	127.449.080	22.354.789.513	0,57%		
11	Croazia	9.343.673	14.429.018	15.192.737	2.321.226	41.286.654	7.990.039.994	0,52%		
12	Francia	0	42.213.863	9.616.444	4.309.807	56.140.114	15.344.882.344	0,37%		
13	Lettonia	6.712.624	7.958.403	732.942	186.485	15.590.454	4.328.720.504	0,36%		
14	Irlanda	0	394.543	2.802.946	0	3.197.489	1.010.827.690	0,32%		
15	Belgio	0	3.879.927	1.901.665	0	5.781.592	1.856.422.498	0,31%		
16	Spagna	0	42.472.465	46.952.762	3.188.308	92.613.535	31.380.388.889	0,30%		
17	Danimarca	0	406.304	520.223	856.335	1.782.862	651.341.490	0,27%		
18	Svezia	0	1.107.597	1.307.889	2.328.393	4.743.879	1.781.460.065	0,27%		
19	Italia	0	80.058.929	10.652.379	38.136	90.749.444	35.961.872.404	0,25%		
20	Malta	913.518	286.718	555.937	43.162	1.799.335	739.445.370	0,24%		
21	Germania	0	35.027.491	6.855.983	195.511	42.078.985	18.331.493.787	0,23%		
22	Finlandia	0	2.526.472	360.455	310.026	3.196.953	1.489.832.150	0,21%		
23	Cipro	771.248	395.364	339.292	243.857	1.749.761	878.447.546	0,20%		
24	Slovenia	1.888.156	2.370.806	1.097.655	0	5.356.617	3.256.875.428	0,16%		
25	Portogallo	2.215.598	15.421.609	6.474.548	5.065.786	29.177.541	22.767.803.457	0,13%		
26	Olanda	42.275	1.097.443	187.190	31.426	1.358.334	1.274.709.399	0,11%		
27	Lussemburgo	0	14.259	0	0	14.259	174.466.251	0,01%		
	TOTAL EU27	603.041.318	1.296.916.458	428.360.926	31.487.844	2.359.806.546	344.278.461.066	0,69%		

Guardando, invece, ai soli **casi di frode**, l'incidenza dell'importo finanziario sul totale erogato nel nostro Paese è pari allo **0,01%**, ponendosi al **22° posto sui 27 Paesi UE**.

Analogamente a quanto evidenziato con riguardo ai casi irregolari, **ben 24 Paesi** presentano una **incidenza inferiore alla media UE pari allo 0,55%**, ad ulteriore dimostrazione di un andamento delle condotte fraudolente commesse in Italia coerente con la tendenza della gran parte dei Paesi UE, nella considerazione - tra l'altro - che solo 3 Paesi presentano una incidenza delle frodi sul totale erogato superiore a tale dato.

Tabella 36

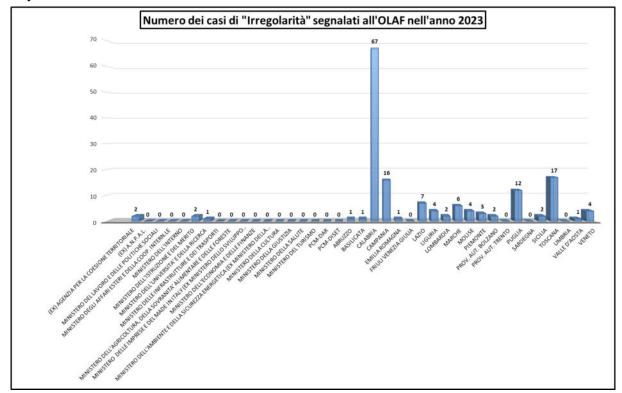
	SEGNALAZIONI FRODI - IMPORTI TOTALI PROGRAMMAZIONE 2014-2020									
	ANNESSO RELAZIONE PIF - ANNO 2023									
POSIZIONE		CF	ERDF	ESF	EMFF	IMPORTI	IMPORTO	INCIDENZA SUL TOTALE		
FOSIZIONE		NR	NR	NR	NR	TOTALI	EROGATO TOTALE	Δ%		
1	Rep. Slovacchia	132.279.841	652.730.382	5.673.999	0	790.684.222	12.827.768.732	6,16%		
2	Romania	427.055.716	367.465.553	4.373.769	0	798.895.038	22.379.503.848	3,57%		
3	Lettonia	3.824.085	30.011.600	829.695	654.879	35.320.259	4.328.720.504	0,82%		
4	Croazia	16.984.356	2.223.322	0	0	19.207.678	7.990.039.994	0,24%		
5	Austria	0	2.392.319	88.432	0	2.480.751	1.122.122.793	0,22%		
6	Ungheria	1.288.808	44.136.909	1.219.845	0	46.645.562	22.354.789.513	0,21%		
7	Portogallo	0	39.035.572	6.746.950	129.448	45.911.970	22.767.803.457	0,20%		
8	Svezia	0	21.659	437.134	2.863.845	3.322.638	1.781.460.065	0,19%		
9	Estonia	610.990	4.427.752	74.970	493.589	5.607.301	3.797.228.883	0,15%		
10	Repubblica Ceca	0	27.991.897	2.273.496	0	30.265.393	22.264.709.191	0,14%		
11	Slovenia	177.205	2.117.561	699.955	0	2.994.721	3.256.875.428	0,09%		
12	Danimarca	0	245.655	4.455	311.113	561.223	651.341.490	0,09%		
13	Polonia	4.176.634	41.090.829	15.291.178	709.818	61.268.459	78.244.058.645	0,08%		
14	Francia	0	9.942.790	222.095	56.250	10.221.135	15.344.882.344	0,07%		
15	Germania	0	3.081.047	6.088.872	0	9.169.919	18.331.493.787	0,05%		
16	Cipro	0	363.860	0	0	363.860	878.447.546	0,04%		
17	Grecia	6.117.703	484.324	41.400	0	6.643.427	18.060.726.553	0,04%		
18	Malta	214.695	0	0	0	214.695	739.445.370	0,03%		
19	Lituania	0	1.500.000	430.849	98.618	2.029.467	7.008.967.245	0,03%		
20	Olanda	0	0	233.021	9.000	242.021	1.274.709.399	0,02%		
21	Bulgaria	0	184.066	749.955	0	934.021	6.999.556.397	0,01%		
22	Italia	0	4.448.339	0	0	4.448.339	35.961.872.404	0,01%		
23	Belgio	0	67.556	93.907	0	161.463	1.856.422.498	0,01%		
24	Spagna	0	100.714	46.455	0	147.169	31.380.388.889	0,00%		
25	Irlanda	0	0	0	0	0	1.010.827.690	0,00%		
26	Lussemburgo	0	0	0	0	0	174.466.251	0,00%		
27	Finlandia	0	0	0	0	0	1.489.832.150	0,00%		
	TOTAL EU27	592.730.033	1.234.063.706	45.620.432	5.326.560	1.877.740.731	344.278.461.066	0,55%		

e. Distinzione per Organo segnalatore

Nell'anno 2023 il numero di Autorità di Gestione che hanno segnalato violazioni di irregolarità/ frode risulta in linea con la media degli ultimi anni. Sono state in questo anno **19** le Amministrazioni segnalanti, rispetto alle **15** del 2021 e alle **24** del 2022.

Tra queste, si colloca al primo posto per numero di comunicazioni la **Regione Calabria** (67 casi) con, a seguire, la **Regione Toscana** (17 casi), quindi la **Regione Campania** (16 casi), la **Regione Puglia** (12 casi), la **Regione Lazio** (7 casi) e la **Regione Marche** (6 casi).

Grafico 21



Sul piano finanziario, è ancora la **Regione Calabria** ad evidenziare l'importo maggiore, con € **8.079.662**, pari al 34,25% del totale, seguita dalla **Regione Puglia** con € **6.211.171**, pari al 26,33%, e dalla **Regione Campania** con € **2.873.673**, pari al 12,18%.

Va evidenziato che, da sole, le tre Autorità di Gestione sopra citate hanno segnalato importi irregolari complessivi per € 17.164.506, pari al 72,75% del totale nazionale (€ 23.593.590).

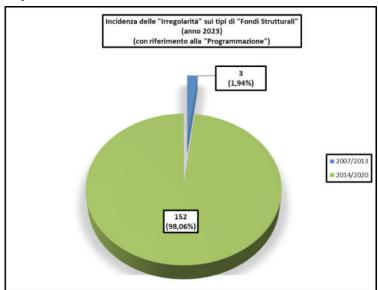
Tabella 37

IMPORTI IRREGOLARI - ANNUALITA' 2023 DISTINTI PER SINGOLA AMMINISTRAZIONE (PROGR. 2014/2020 - 2007/2013)						
AMMINISTRAZIONI COINVOLTE	NUMERO CASI (APERTI/CHIUSI)	IMPORTI U.E. IRREG./FRAUD.				
(EX) AGENZIA PER LA COESIONE TERRITORIALE	2	109.089€				
MINISTERO DELL'ISTRUZIONE E DEL MERITO	2	104.637€				
MINISTERO DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA	1	722.348€				
ABRUZZO	1	27.253€				
BASILICATA	1	36.895€				
CALABRIA	67	8.703.108€				
CAMPANIA	16	1.642.420 €				
EMILIA ROMAGNA	1	15.021 €				
LAZIO	7	358.445€				
LIGURIA	4	372.820€				
LOMBARDIA	2	53.901€				
MARCHE	6	458.702€				
MOLISE	4	157.134€				
PIEMONTE	3	125.168€				
PUGLIA	12	2.257.105€				
PROV. AUT. BOLZANO	2	28.044€				
SICILIA	2	197.047€				
TOSCANA	17	676.220€				
VALLE D'AOSTA	1	98.490€				
VENETO	4	357.619€				
TOTALI	155	16.501.467€				

f. Distinzione per periodo di programmazione

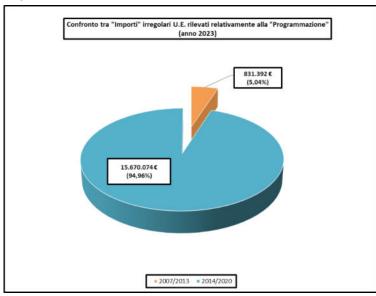
Con riguardo all'incidenza delle segnalazioni di irregolarità/frode sulle diverse programmazioni, si conferma l'andamento già registrato lo scorso anno, con una netta prevalenza di casi, **152** (**98,06%**), riferiti alla **Programmazione 2014-2020** (nel 2022 il dato era del 97% sul totale), seguita, con **3** casi (**1,94%**), dalla **Programmazione 2007-2013** (erano 2 nel 2022 pari al 2%); nessun caso ha riguardato, invece, le altre **Programmazioni**.

Grafico 22



Anche sul piano finanziario, si conferma, così come avvenuto lo scorso anno, la netta prevalenza della **Programmazione 2014-2020** che da sola assorbe il **94,96%** (era del **94,48%** nel 2022) del valore dell'impatto finanziario dei casi di irregolarità/frode, per un importo complessivo di € **15.670.074** rispetto ad un totale di € **16.501.467**. Poco rilevante, invece, il dato relativo alle **Programmazioni 2007-2013**, pari a soli € **831.392** (**5,04%**).

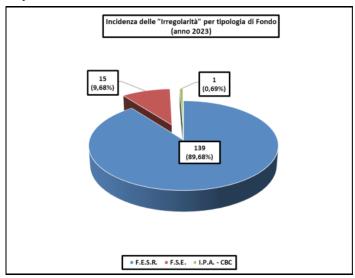
Grafico 23



g. Distinzione per tipologia di fondo

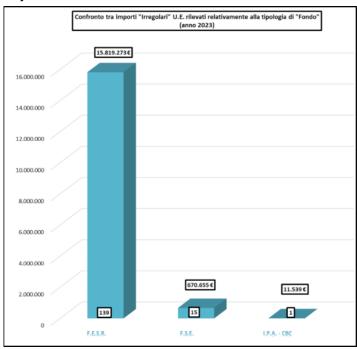
Anche nel 2023, il Fondo maggiormente interessato dalle segnalazioni di irregolarità/frode è il **FESR** con **139** casi **(89,68%)**, quasi interamente relativi alla Programmazione 2014-2020, confermando il *trend* degli anni scorsi; segue il **FSE** con **15** casi **(9,68%)** e l'**IPA-CBC** con **1 caso (0,64%)**, mentre nessuna segnalazione ha riguardato il **FEAMP** e il **FEOGA** - **Sez. Orientamento**.

Grafico 24



Analogamente, in termini finanziari, è sempre il Fondo FESR quello maggiormente interessato, con una percentuale pari al 95,87% del totale degli importi delle irregolarità, per un valore complessivo di € 21.663.708 di quota UE, seguito dal FSE con il 4,06% per un importo di € 670.655; da ultimo il IPA-CBC con l'0,07% pari a complessivi euro 11.539.

Grafico 25

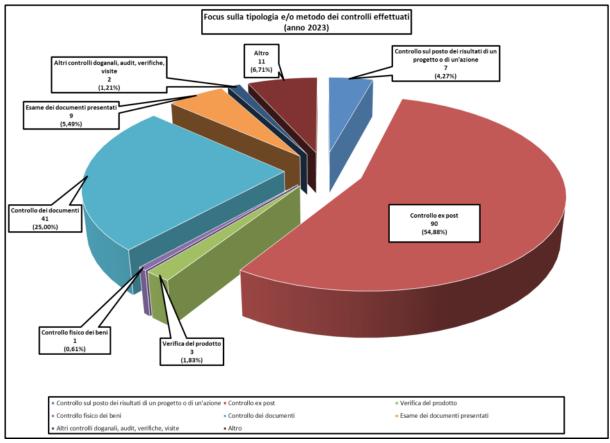


h. Distinzione per tipologia e ragioni di controllo

L'analisi dei dati per tipologia di controllo (che numericamente possono essere diversi da quelli dei casi segnalati per diverse ragioni) mette in evidenza una netta prevalenza della tipologia "Controlli ex post" quale modalità che ha portato all'individuazione di 90 casi di irregolarità/frode nel settore dei fondi SIE, pari al 54,88% del totale, confermando una tendenza registrata negli ultimi anni.

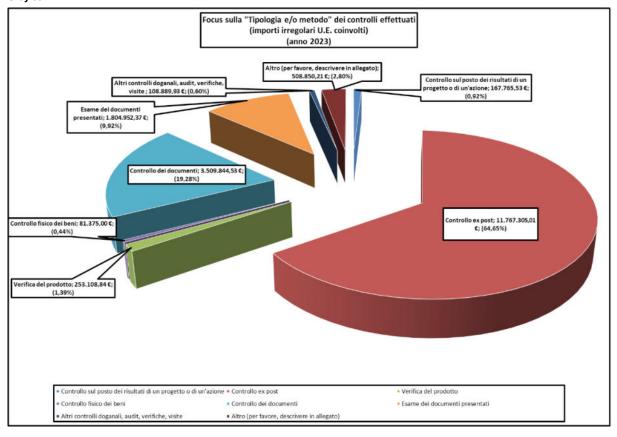
Seguono le diverse modalità di "Analisi documentale", cui viene ricondotto nel complesso il **30,49%** dei casi (**41** a seguito di un "Controllo dei documenti" e **9** a seguito di "Esame dei documenti", per un totale di **50**) che originano una segnalazione di irregolarità/frode; quindi, la categoria generica "Altro" con **11** casi ed a seguire la voce "Controllo sul posto" con **7** casi.





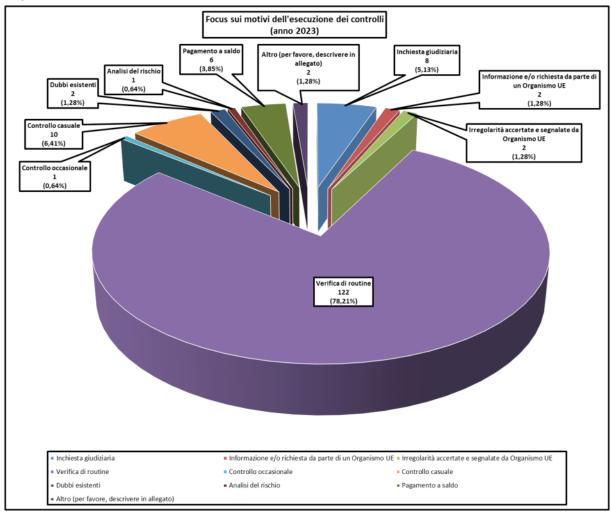
Sul piano dell'impatto finanziario, l'importo più alto registrato è da riferirsi alla voce "Controlli ex post" con un valore di € 11.767.305, pari al 64,65%; quindi, la modalità "Analisi documentale" per un importo di € 5.314.796 (€ 3.509.844 a seguito di un "Controllo dei documenti" e € 1.804.952 a seguito di "Esame dei documenti") pari al 29,20% e, a seguire, dai casi relativi alla tipologia generica "Altro" con un impatto finanziario irregolare complessivo di € 508.850 (2,80%).

Grafico 27



Esaminando le ragioni che hanno determinato un controllo, la voce "Verifica di Routine" è quella cui è correlata la percentuale più alta dei casi (con 122 su 155), pari al 78,21%; quindi, la voce "Controllo casuale" (10 casi), con il 6,41% e, a seguire, "Inchiesta giudiziaria" (8 casi), con il 5,13%.

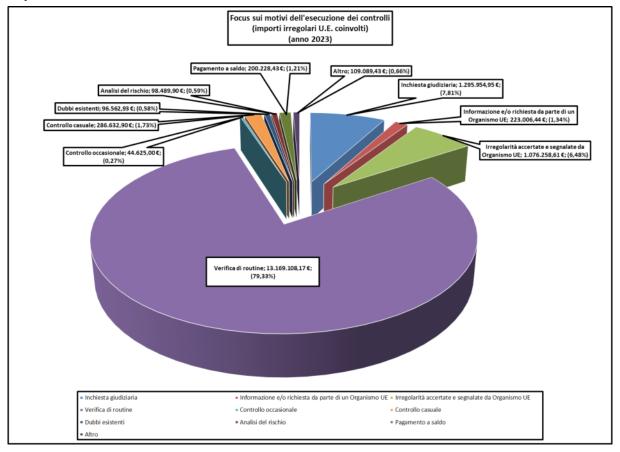
Grafico 28



Sul piano dell'impatto finanziario, i controlli effettuati come "Verifica di Routine" hanno permesso di segnalare presunte irregolarità/frodi per € 13.169.108, vale a dire un valore del 79,33% sul totale dei controlli avviati.

Seguono le voci "Inchiesta giudiziaria" (con il 7,81%) che ha permesso di individuare casi per € 1.295.955 e, quindi, "Irregolarità accertate e segnalate da Organismo UE" con il 6,48% del totale ed un importo complessivo pari a € 1.076.259.

Grafico 29



i. Distinzioni in base alla tipologia di violazioni

Sul piano della tipologia delle violazioni, la voce prevalente con cui queste sono state censite nella banca dati *IMS* è quella relativa alla categoria "Nessuna azione" pari a 51 casi (30,54% del totale) con un impatto finanziario pari a € 5.835.712 (28,47%).

A seguire, 32 casi, pari al 19,16% del totale, hanno riguardato la voce "Richiesta", per complessivi € 4.374.108,6; "Prove documentali" con 23 casi; segue la voce "Altre irregolarità" con complessivi 17 casi.

Ulteriori voci hanno riguardato, in maniera residuale, le macroaree "Violazione alle norme sugli appalti pubblici", "Beneficiario", "Contabilità e registrazioni", "Quantità, qualità e/o origine", "Fallimento", "Irregolarità connesse con la destinazione finale" ed infine "Etica e integrità"; elementi di dettaglio sono riportati nella tabella che segue.

Tabella 38

	FOCUS SULLE TIPOLOGIE DI VIOLAZIONI COMMESSE (ANNO 2023)							
	MACRO-AR	EE RIFERITE ALLE CATEGORIE DI VIOLAZIONI COMMESS	E					
NR.	ELENCO DELLE MACRO- CATEGORIE DI TIPI DI VIOLAZIONI COMMESSE	DETTAGLI TIPI DI VIOLAZIONE (SOTTO-CATEGORIE)	NR. VIOLAZIONI RILEVATE	Δ%				
1	Nessuna azione	- Azione non implementata (T16/00) - Azione non completata (T16/01) - Azione vietata durante la misura (T16/02) - Mancato rispetto delle scadenze (T16/03) - Altre irregolarità relative ad omissioni (T16/99)	51	30,54%				
2	Richiesta	 Richiesta di aiuto errata o incompleta (T11/00) Prodotto, specie, progetto e/o attività non ammissibili agli aiuti (T11/02) Varie richieste per lo stesso prodotto, specie, progetto e/o attività (T11/04) 	32	19,16%				
3	Prove documentali	- Documenti spariti o non forniti (T14/00) - Documenti incompleti (T14/01) - Documenti errati (14/02) - Documenti falsi e/o falsificati (T14/04) - Altri casi di irregolarità relative alla prova documentale (T14/99)	23	13,77%				
4	Altre irregolarità	- Altre irregolarità (T90/99)	17	10,18%				
5	Violazione alle norme sugli appalti pubblici	- Commission Decision C(2013)9527 (T40) - Commission Decision C(2019)3452 (T41)	14	8,38%				
6	Beneficiario	Operatore/Beneficiario che non possiede le qualità richieste (T12/03) Altre irregolarità concernenti il Beneficiario (T12/99)	11	6,59%				
7	Contabilità e Registrazioni	- Conti errati (T13/01) - Conti non presentati (T13/03) - Errori di calcolo (T13/05) Altri casi di contabilità e registrazioni irregolari (T13/99)	11	6,59%				
8	Quantità, Qualità e/o Origine	- Altre irregolarità concernenti quantità, qualità e/o origine (T15/99)	4	2,40%				
9	Fallimento	- Altre irregolarità in materia di fallimento (T18/99)	2	1,20%				
10	Irregolarità connesse con la destinazione finale (scambio, non arrivo a destinazione, ecc.)	Irregolarità connesse con la destinazione finale (scambio, non arrivo a destinazione, ecc.) (T17/00)	1	0,60%				
11	Etica e integrità	- Conflitto di interessi (T19/00)	1	0,60%				
	_	TOTALE	167	100,00%				

Sul piano finanziario, la voce prevalente segnalata è quella relativa alla categoria "Richiesta" con un impatto finanziario pari a € 5.835.712 (29,47%).

A seguire, col **26,39%** del totale, la voce "**Nessuna azione**", per complessivi € **5.226.512**, la voce "**Prove documentali**" con € **4.762.998** (**24,05%**); quindi, la voce "**Beneficiario**" con € **1.476.181** (**7,45%**).

Ulteriori voci hanno riguardato, in maniera residuale, le macroaree "Altre irregolarità", "Contabilità e registrazioni", "Violazioni alle norme sugli appalti pubblici", "Quantità, qualità e/o origine", "Etica e integrità", "Fallimento", "Irregolarità commesse con lo scambio della destinazione finale". Elementi di dettaglio sono riportati nella tabella che segue.

Tabella 39

	FOCUS SULLE TIPOLOGIE DI VIOLAZIONI COMMESSE (ANNO 2023)							
	MACRO-AREE RIFERITE ALLE CATEGORIE DI VIOLAZIONI COMMESSE							
NR.	ELENCO DELLE MACRO- CATEGORIE DI TIPI DI VIOLAZIONI COMMESSE	DETTAGLI TIPI DI VIOLAZIONE (SOTTO-CATEGORIE)	IMPORTI IRREG. UE	Δ%				
1	Richiesta	- Richiesta di aiuto errata o incompleta (T11/00) - Prodotto, specie, progetto e/o attività non ammissibili agli aiuti (T11/02) - Varie richieste per lo stesso prodotto, specie, progetto e/o attività (T11/04)	5.835.712 €	29,47%				
2	Nessuna azione	- Azione non implementata (T16/00) - Azione non completata (T16/01) - Azione Vetata durante la misura (T16/02) - Mancato rispetto delle scadenze (T16/03) - Altre irregolarità relative ad omissioni (T16/99)	5.226.512 €	26,39%				
3	Prove documentali	- Documenti spariti o non forniti (T14/00) - Documenti incompleti (T14/01) - Documenti errati (14/02) - Documenti falsi elo falsificati (T14/04) - Altri casi di irregolarità relative alla prova documentale (T14/99)	4.762.998 €	24,05%				
4	Beneficiario	Operatore/Beneficiario che non possiede le qualità richieste (T12/03) Altre irregolarità concernenti il Beneficiario (T12/99)	1.476.181 €	7,45%				
5	Altre irregolarità	- Altre irregolarità (T90/99)	972.712 €	4,91%				
6	Contabilità e Registrazioni	- Conti errati (T13/01) - Conti non presentati (T13/03) - Errori di calcolo (T13/05) Altri casi di contabilità e registrazioni irregolari (T13/99)	719.841 €	3,64%				
7	Violazione alle norme sugli appalti pubblici	- Commission Decision C(2013)8527 (T40) - Commission Decision C(2019)3452 (T41)	458.721 €	2,32%				
8	Quantità, Qualità e/o Origine	- Altre irregolarità concernenti quantità, qualità e/o origine (T15/99)	266.027 €	1,34%				
9	Etica e integrità	- Conflitto di interessi (T19/00)	32.901 €	0,17%				
10	Fallimento	- Altre irregolarità in materia di fallimento (T18/99)	28.725 €	0,15%				
11	Irregolarità connesse con la destinazione finale (scambio, non arrivo a destinazione, ecc.) (117/00)		21.000 €	0,11%				
		19.801.331 €	100,00%					

Con riferimento alle segnalazioni che riguardano le violazioni alla normativa sugli **appalti**, la tabella di seguito offre un quadro di sintesi delle ragioni che, in concreto, hanno determinato la procedura di segnalazione.

Tabella 40

	DETTAGLI IN MATERIA DI VIOLAZIONE ALLA NORMATIVA SUGLI APPALTI (ANNO 2023)					
NR.	ELENCO DETTAGLIATO DELLE CATEGORIE DI VIOLAZIONI COMMESSE	NR. VIOLAZIONI RILEVATE	Δ%			
1	Violazione alle norme sugli appalti pubblici [vgs. allegato Commission Decision C(2013)9527] - Criteri di selezione o discriminatori stabiliti nel bando di gara o nel capitolato d'appalto (T40/09B)		21,43%			
2	Violazione alle norme sugli appalti pubblici [vgs. allegato Commission Decision C(2019)3452] - Altre irregolarità in materia di appalti pubblici (T41/99)		21,43%			
3	Violazione alle norme sugli appalti pubblici [vgs. allegato Commission Decision C(2019)3452] - Definizione insufficiente o imprecisa dell'oggetto dell'appalto (T41/12)		14,29%			
4	Violazione alle norme sugli appalti pubblici [vgs. allegato Commission Decision C(2013)9527] - Aggiudicazione di appalti di lavori/servizi/forniture complementari (nel caso in cui tale aggiudicazione costituisca modifica sostanziale delle condizioni iniziali) senza concorrenza e in assenza di estrema urgenza risultante da eventi imprevedibili (T40/24A)	1	7,14%			
5	Violazione alle norme sugli appalti pubblici [vgs. allegato Commission Decision C(2019)3452] - Frazionamento artificioso di appalti di lavori/servizi/forniture (T41/02)		7,14%			
6	Violazione alle norme sugli appalti pubblici [vgs. allegato Commission Decision C(2019)3452] - Inosservanza della procedura stabilita nella Direttiva per gli appalti elettronici e aggregati (T41/08)		7,14%			
7	Violazione alle norme sugli appalti pubblici [vgs. allegato Commission Decision C(2019)3452] - Mancata pubblicazione del bando di gara (T41/01A)	1	7,14%			
8	Violazione alle norme sugli appalti pubblici [vgs. allegato Commission Decision C(2019)3452] - Utilizzo di criteri di esclusione, selezione, aggiudicazione che non siano discriminatori nel senso del precedente tipo di irregolarità ma che limitino comunque l'accesso per gli operatori economici (T41/11A)	1	7,14%			
9	Violazione alle norme sugli appalti pubblici [vgs. allegato Commission Decision C(2019)3452] - Modifica degli elementi contrattuali previsti nel bando di gara, non conformi alle Direttive (T41/23A)		7,14%			
	TOTALE	14	100,00%			

Tabella 41

	DETTAGLI IN MATERIA DI VIOLAZIONE ALLA NORMATIVA SUGLI APPALTI (ANNO 2023)						
NR.	ELENCO DETTAGLIATO DELLE CATEGORIE DI VIOLAZIONI COMMESSE	IMPORTI IRREG. UE	$\Delta\%$				
1	Violazione alle norme sugli appalti pubblici [vgs. allegato Commission Decision C(2019)3452] - Altre irregolarità in materia di appalti pubblici (T41/99)		29,44%				
2	Violazione alle norme sugli appalti pubblici [vgs. allegato Commission Decision C(2013)9527] - Aggiudicazione di appalti di lavori/servizi/forniture complementari (nel caso in cui tale aggiudicazione costituisca modifica sostanziale delle condizioni iniziali) senza concorrenza e in assenza di estrema urgenza risultante da eventi imprevedibili (T40/24A)	102.067 €	22,25%				
3	Violazione alle norme sugli appalti pubblici [vgs. allegato Commission Decision C(2013)9527] - Criteri di selezione o discriminatori stabiliti nel bando di gara o nel capitolato d'appalto (T40/09B)		18,21%				
4	Violazione alle norme sugli appalti pubblici [vgs. allegato Commission Decision C(2019)3452] - Definizione insufficiente o imprecisa dell'oggetto dell'appalto (T41/12)		10,31%				
5	Violazione alle norme sugli appalti pubblici [vgs. allegato Commission Decision C(2019)3452] - Mancata pubblicazione del bando di gara (T41/01A)	28.801 €	6,28%				
6	Violazione alle norme sugli appalti pubblici [vgs. allegato Commission Decision C(2019)3452] - Modifica degli elementi contrattuali previsti nel bando di gara, non conformi alle Direttive (T41/23A)		4,59%				
7	Violazione alle norme sugli appalti pubblici [vgs. allegato Commission Decision C(2019)3452] - Frazionamento artificioso di appalti di lavori/servizi/forniture (T41/02)		3,22%				
8	Violazione alle norme sugli appalti pubblici [vgs. allegato Commission Decision C(2019)3452] - Utilizzo di criteri di esclusione, selezione, aggiudicazione che non siano discriminatori nel senso del precedente tipo di irregolarità ma che limitino comunque l'accesso per gli operatori economici (T41/11A)		3,19%				
9	Violazione alle norme sugli appalti pubblici [vgs. allegato Commission Decision C(2019)3452] - Inosservanza della procedura stabilita nella Direttiva per gli appalti elettronici e aggregati (T41/08)		2,52%				
	TOTALE	458.721 €	100,00%				

j. I recuperi

Con riguardo alle procedure di recupero attinenti alle segnalazioni di irregolarità e frodi presenti nella banca dati *IMS*, appare utile premettere che l'analisi che segue fa riferimento soltanto a quelle avvenute esclusivamente per i casi creati e definiti nel corso dell'anno in esame.

In particolare, il 2023 ha fatto registrare un sensibile incremento (oltre il **92,31%**) dei casi sottoposti a procedure di recupero e una diminuzione degli **importi sottoposti a recupero** nel corso dell'anno, pari a € **2.634.785** di quota UE rispetto ai **5.016.663** di euro del 2022.

Tabella 42

PROCEDURE DI RECUPERO - FONDI SIE - ANNO 2023 DISTINZIONE PER FONDO							
2022	2023	DIFFERENZA TRA LE DUE ANNUALITA' A CONFRONTO	VARIAZIONE %				
26	50	+24	92,31%				
5.016.663€	2.634.785 €	-2.381.878€	-47,48%				
	2022 26	2022 2023 26 50	2022 2023 DIFFERENZA TRA LE DUE ANNUALITA' A CONFRONTO 26 50 +24				

In questo contesto, la sola Programmazione interessata dalle procedure in parola è stata quella **2014-2020**, per lo più riferita ad erogazioni relative al Fondo FESR (**46** casi su **50**).

Tabella 43

PROCEDURE DI RECUPERO - FONDI SIE - ANNO 2023 DISTINZIONE PER FONDO							
FONDO	PROGRAMMAZIONE	TIPOLOGIA DI RECUPERO	NUMERO DEI CASI	IMPORTO RECUPERATO			
FSE		Recupero indebito erogato in ambito nazionale	4	90.552€			
5500	2014-2020	Recupero indebito erogato in ambito nazionale	14	434.556 €			
FESR		Altre tipologie di recupero	32	2.109.678€			
	TOTALI	50	2.634.785 €				

Va comunque precisato che le attività di recupero avviate dalle Autorità di Gestione e, nella prima fase, monitorate nel sistema *IMS*, continueranno il loro *iter* anche laddove dovesse verificarsi la chiusura della "scheda" di segnalazione, soprattutto nei casi che saranno esaminati a seguire, che di fatto riportano le attività di recupero ad un ambito nazionale.

k. Le procedure di decertificazione

Nel settore della Politica di Coesione, in questi ultimi anni, si è registrato un aumento significativo dell'uso della cosiddetta procedura di "decertificazione" da parte delle Amministrazioni centrali e locali, con riferimento ai casi di irregolarità/sospetta frode rilevati.

Questa particolare procedura trova avallo nei Regolamenti settoriali emanati nel tempo e nelle "Linee Guida" della Commissione Europea, che forniscono indicazioni operative in tema di procedure relative ai recuperi e alle modalità di presentazione delle informazioni alla Commissione stessa, chiarendo anche le definizioni concernenti gli importi ritirati, gli importi recuperati e gli importi irrecuperabili.

In particolare, il "ritiro", cui può sostanzialmente ricondursi la "decertificazione", viene definito come la procedura consistente nel ritirare le spese irregolari dal programma non appena vengano rilevate, detraendole dalla successiva domanda di pagamento intermedio e mettendo pertanto a disposizione di altre operazioni il finanziamento dell'UE.

Nel concreto, la "decertificazione" consente l'eliminazione di spese di progetti non più strategici per l'attuazione del Programma, nonché di progetti che si interrompono a seguito di fallimenti oppure per problemi giudiziari e/o amministrativi, connesse alla identificazione di irregolarità o frodi nei confronti del bilancio europeo e comporta la necessità di rimpiazzare le spese cancellate con spese di altri progetti, ovvero di restituire detti importi al bilancio unionale.

Nella tabella che segue, sono riepilogati tutti gli importi irregolari decertificati dalle Amministrazioni competenti nell'annualità 2023, distinti per "Fondo" e "Programmazione".

Tabella 44

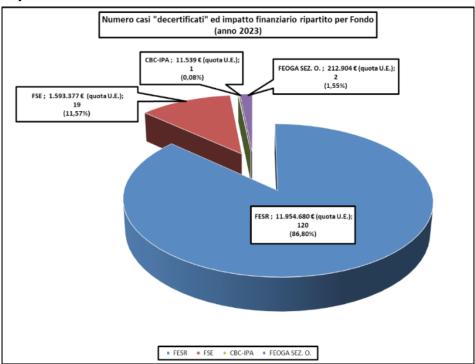
PROSPETTO CASI DEFINITI CON DECERTIFICAZIONE NEL SISTEMA "IRREGULARITY MANAGEMENT SYSTEM (I.M.S.)" (DATO AL 31/12/2023)										
		CBC-IPA	F.E.C	D.G.A. SEZ.O.		F.E.S.R.		F.S.E.	TOTALE NR.	TOTALE
AMMINISTRAZIONI		2014-2020	2	2000/2006	2	2014/2020	2	2014/2020	COMPLESSIVO	COMPLESSIVO IMPORTI IRREG.
	NR. CASI	IMP. IRREG. U.E.	NR. CASI	IMP. IRREG. U.E.	NR. CASI	IMP. IRREG. U.E.	NR. CASI	IMP. IRREG. U.E.	CASI	U.E.
EX AGENZIA PER LA COESIONE TERRITORIALE					2	109.089,43 €			2	109.089,43 €
MINISTERO DELL'ISTRUZIONE E DEL MERITO					2	104.636,93 €			2	104.636,93 €
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI					1	47.265,87 €			1	47.265,87 €
CALABRIA			2	212.903,50 €	62	8.251.338,74 €	5	127.074,29 €	69	8.591.316,53 €
CAMPANIA					16	1.568.274,94 €			16	1.568.274,94 €
LAZIO					7	358.445,47 €			7	358.445,47 €
LIGURIA					2	208.152,24 €	2	97.876,62 €	4	306.028,86 €
LOMBARDIA					1	21.000,00 €			1	21.000,00 €
MARCHE					5				5	288.699,93 €
MOLISE					3	137.934,38 €			3	137.934,38 €
PIEMONTE POLIZANO					1	31.911,05 €			1	31.911,05 €
PROV. AUT. BOLZANO		44 500 00 6			2	28.044,18 €	_	4 070 540 50 6	2	28.044,18 €
PUGLIA SICILIA		11.538,92 €			3	74.019,86 € 197.046.59 €	8	1.272.546,59 €	12	1.358.105,37 €
TOSCANA					8	369.360.17 €	4	95.879.13 €	12	197.046,59 € 465.239,30 €
VALLE D'AOSTA					1	98.489,90 €	-	33.073,13 €	12	98.489,90 €
VENETO					3	60.970,04 €			3	60.970,04 €
TOTALI	1	11.538,92 €	2	212.903,50 €	120	11.954.679,72 €	19	1.593.376,63 €	142	13.772.498,77 €

In particolare, nel 2023 il valore degli importi decertificati ammonta complessivamente a € 13.772.499 ed è relativo a 142 casi (su un totale di 226 casi chiusi).

Se si considera il totale complessivo (€ 37.788.100) dei casi di irregolarità/frode chiusi nell'anno di riferimento, l'importo dei casi decertificati pesa sul 36,45% del totale, in sensibile diminuzione rispetto al valore del precedente anno (nel 2022 era stato del 78,30%).

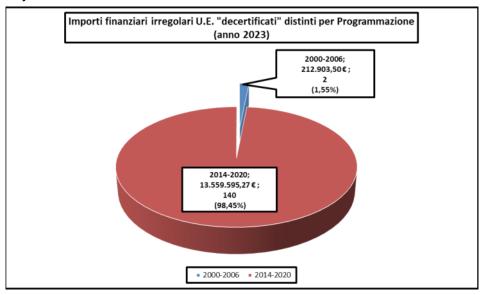
Il fondo **FESR** resta quello maggiormente interessato rispetto agli altri fondi, con **120** casi, per complessivi € **11.954.680** pari all'**86,80%** dell'importo totale (nel 2022 l'incidenza sul totale era stata dell'**85,65%**), seguito dal **FSE** con **19** casi ed il **11,57%** (€ **1.593.377**) e dal **FEOGA Sez. O.** con 2 casi e il **1,55%** (€ **212.904**). Un caso ha riguardato il fondo CBC-IPA per un importo di € **11.539** (**0,08%**).

Grafico 30



Il dato relativo all'incidenza finanziaria dei casi di decertificazione sulle diverse Programmazioni vede una totale predominanza della **Programmazione 2014-2020** con € **13.559.597** (pari al **98,45%** rispetto al 75,48% del 2022) riferiti a **140** casi su 142; segue, in flessione, la sola **Programmazione 2000-2006** con € **1.332.500** (**1,55%** rispetto al 4,79% del 2022) con 2 casi. Nessun caso ha riguardato la **Programmazione 2007-2013** con € **2.988.853** a fronte dell'incidenza del 10,75% registrata nel 2022.

Grafico 31



I. Attività di chiusura dei casi

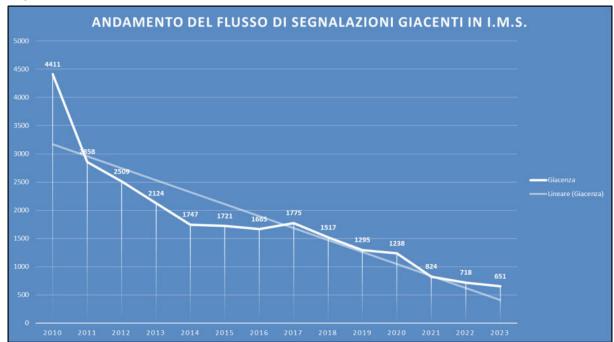
Parallelamente all'azione di monitoraggio dei casi di irregolarità e frode, anche nel corso del 2023 è stato dato forte impulso alle attività di coordinamento volte alla chiusura, in accordo con la Commissione Europea, dei casi presenti nella banca dati *IMS*, con particolare attenzione a quelli più risalenti nel tempo.

Tale attività, che prevede continui contatti con le Amministrazioni interessate ed il costante collegamento con i competenti Servizi della Commissione Europea, consente spesso di chiarire alle Autorità europee che lo Stato Membro ha posto in essere tutti gli adempimenti necessari per la tutela degli interessi finanziari dell'UE e, quindi, di evitare consistenti addebiti finanziari in capo al nostro Stato.

Si tratta di un'azione molto importante perché in presenza di somme erogate, oggetto di frode e ritenute non recuperabili, spetta allo Stato Membro rimborsare al bilancio europeo l'importo perduto, qualora la perdita sia dovuta a colpa o negligenza del Paese interessato.

Nello specifico, tale azione ha consentito di **ridurre** ulteriormente il **numero di casi** ancora aperti in banca dati, pari a **651** al 31.12.2023, per un importo finanziario di € **264.076.646**, con una **diminuzione** di **67 casi** rispetto agli **718** rilevati a fine 2022, secondo un *trend* ormai consolidato, come risulta dal grafico seguente.

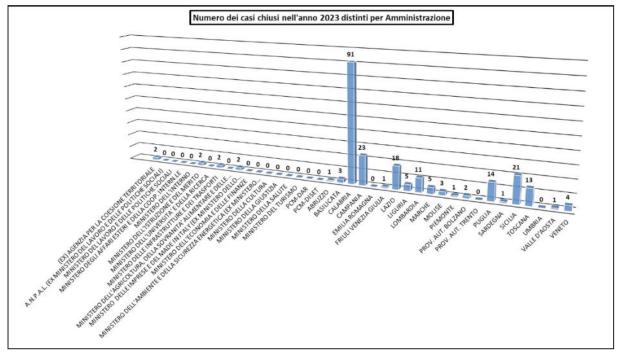
Grafico 32



In termini numerici, nel corso dell'anno 2023 sono stati chiusi **226** casi, per un ammontare pari a **€ 37.788.100** di quota UE.

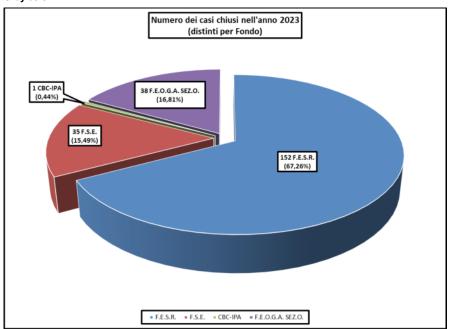
L'Amministrazione che ha maggiormente contribuito alla chiusura dei casi aperti è la **Regione Calabria** con 91 *dossier*, seguita dalla **Regione Campania** (23 casi), dalla **Regione Siciliana** (21 casi), dalla **Regione Lazio** (18 casi), dalla **Regione Puglia** (14 casi), dalla **Regione Toscana** (13 casi) e dalla **Regione Lombardia** (11 casi).

Grafico 33



Analizzando, invece, i **fondi maggiormente interessati** dalle chiusure dei casi emerge il **FESR** con 152 casi (67,26%), segue il **FEOGA - Sezione Orientamento** con 38 casi (16,81%), quindi il **FSE** con 35 casi (15,49%) e, da ultimo, con un solo caso, il **Programma CBC-IPA**, per lo 0,44%.

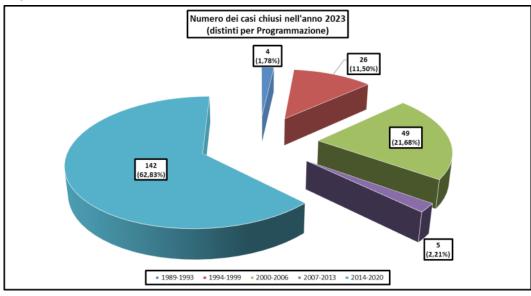
Grafico 34



Se si considera, invece, come dato d'analisi, il **periodo di Programmazione**, è ancora la Programmazione **2014-2020** quella maggiormente interessata dalla chiusura di casi, con **142** casi chiusi **(62,83%)**.

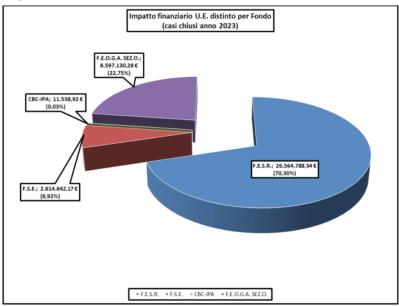
Seguono la Programmazione **2000-2006** con **49** casi chiusi **(21,68%)**, la Programmazione **1994-1999** con **26** casi chiusi **(11,50%)**, la Programmazione **2007-2013** con **5** casi **(2,21%)** e, da ultimo, la Programmazione **1989-1993** con **4** casi chiusi **(1,78%)**.

Grafico 35



Sul piano finanziario, in termini percentuali il FESR resta quello maggiormente interessato rispetto agli altri fondi, con il 70,30% dell'importo totale pari a € 26.564.789, seguito dal FEOGA-Sezione Orientamento con lo 22,75% (€ 8.597.130), dal FSE col 6,92% (€ 2.614.642) e, da ultimo, dall' IPA-CBC con il 0,03% (€ 11.593).

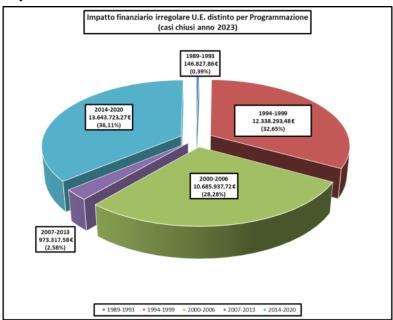
Grafico 36



Facendo riferimento alle **singole Programmazioni**, l'importo maggiormente coinvolto dai casi chiusi riguarda la Programmazione **2014-2020** con € **13.643.723** (pari al **36,11%**).

Segue la Programmazione **1994-1999** con € **12.338.293** (pari al **32,65%**), la Programmazione **2000-2006** con € **10.685.938** (pari al **28,28%**), la Programmazione **2007-2013** con € 973.318 (pari all'**2,58%**) e, infine, la Programmazione **1989-1993** con € **146.828** (pari al **0,38%**).

Grafico 37



In questo contesto, va per completezza dato conto di continui confronti con le competenti Direzioni Generali della Commissione Europea e con lo stesso OLAF per pervenire alla chiusura di ulteriori 62 casi di irregolarità/frode (dato al 31.12.2023), tuttora aperti in *IMS* e relativi a programmazioni datate, i quali, ancorché definiti in ambito nazionale, sia sotto il profilo amministrativo che giudiziario, sono ancora soggetti a valutazioni e/o consultazioni in ambito europeo.

Questi casi, per i quali sono state avanzate dall'Italia specifiche richieste di chiusura, fanno riferimento al "FEOGA - Sezione Orientamento" (12 casi per un importo complessivo coinvolto pari a € 97.723), al "Fondo Sociale Europeo – FSE" (47 casi per un importo pari a € 5.742.133), al "Fondo Europeo di Sviluppo Regionale – FESR" (2 per € 1.090.215), nonché allo "Strumento Finanziario di Orientamento della Pesca - "SFOP" (1 caso con un importo a € 723.040).

m. Analisi dei casi aperti al 31.12.2023.

Come già evidenziato nel punto che precede, il **numero di casi ancora aperti** nella banca dati IMS, al **31.12.2023**, è pari a **651**, per un importo finanziario di € **264.076.646**.

Più della metà dei casi aperti (330 su 651) sono riferiti alla Programmazione 2000-2006 con il 50,69%, seguiti dalla Programmazione 2007-2013 col 32,57%, quindi la Programmazione 1994-1999 col 8,91%, la Programmazione 2014-2020 col 4,30% e, infine, la Programmazione 1989-1993 col 3,53%.

Tabella 45

PROGRAMMAZIONE	TOTALE CASI APERTI (al 31.12.2023)	incidenza % dei casi sul totale casi aperti per Programmazione
1989-1993	23	3,53%
1994-1999	58	8,91%
2000-2006	330	50,69%
2007-2013	212	32,57%
2014-2020	28	4,30%
TOTALI	651	100,00%

Prendendo a riferimento la tipologia di segnalazione, risulta che i casi di **irregolarità** non fraudolenta rappresentano il **78,03**% del totale mentre quelli relativi a **frodi** il restante **21,97**% (più specificatamente, il **16,13**% è relativo a casi di **sospetta frode** mentre il **5,84**% di **frode accertata**).

Tabella 46

	CODIFICHE			
PROGRAMMAZIONE	IRQ2 (IRREGOLARITA')	IRQ3 (SOSPETTA FRODE)	IRQ5 (FRODE ACCERTATA)	TOTALE CASI APERTI (al 31.12.2023)
1989-1993	13	3	7	23
1994-1999	39	18	1	58
2000-2006	250	51	29	330
2007-2013	185	26	1	212
2014-2020	21	7	0	28
TOTALI	508	105	38	651
incidenza % dei casi per tipologia irregolarità	78,03%	16,13%	5,84%	100%

Se viene preso a riferimento, come dato di analisi, il numero di casi aperti che presentano la **codifica PP**, risulta che **222** casi su 651, pari al **34,10%** del totale, sono da ricondurre ad un **procedimento penale** in essere.

Più in dettaglio, sono **79** (**35,59%**) i **casi** che, pur avendo attribuita la **codifica IRQ2** (irregolarità), presentano un procedimento penale avviato mentre **143** (**64,41%**) sono qualificati con le **codifiche IRQ3** (sospetta frode) e **IRQ5** (frode accertata) in ragione, rispettivamente, dell'intervenuta richiesta di rinvio a giudizio o di una sentenza di condanna definitiva.

Tabella 47

PROGRAMMAZIONE		NR CASI APERTI CON PROC. PENALE SUL TOTALE	CODIFICHE IRQ - TIPOLOGIE IRREGOLARITA'					
	TOTALE CASI APERTI (al 31.12.2023)		IRQ2 (IRREGOLARITA')		IRQ3 (SOSPETTA FRODE)	IRQ5 (FRODE ACCERTATA)		
			AP/JP	PP	PP	PP		
1989-1993	23	15	8	5	3	7		
1994-1999	58	43	15	24	18	1		
2000-2006	330	94	236	14	51	29		
2007-2013	212	60	152	33	26	1		
2014-2020	28	10	18	3	7	0		
TOTALI	651	222	429	79	105	38		

Sul piano finanziario, più della metà dell'importo complessivo dei casi aperti, pari a € 139.053.676, è riferito alla Programmazione 2007-2013 con il 52,66%, segue la Programmazione 2000-2006 col 37,91%, per un importo di € 100.124.454, quindi la Programmazione 1994-1999 col 6,92% per un importo di € 18.279.112; infine con riguardo alla Programmazione 1989-1993 abbiamo l'1,76% con un importo pari a € 4.650.948. Solo lo 0,5% dell'importo complessivo, pari a € 1.968.456, riguarda, invece, la Programmazione 2014-2020.

Con riguardo alla tipologia dell'irregolarità, poco più della metà dell'intero importo (50,51%) è da ricondurre a casi di irregolarità (IRQ2) mentre la restante parte (49,49%) a segnalazioni di frode.

Tabella 48

PROGRAMMAZIONE	CODIFICHE	IRQ - TIPOLOGIE IRRE		incidenza % importo per	
	IRQ2 (IRREGOLARITA')	IRQ3 (SOSPETTA FRODE)	IRQ5 (FRODE ACCERTATA)	TOTALE IMPORTI (al 31.12.2023)	Programmazione su importo totale
1989-1993	3.145.218 €	143.202 €	1.362.528 €	4.650.948 €	1,76%
1994-1999	14.202.812 €	4.015.313 €	60.987 €	18.279.112 €	6,92%
2000-2006	41.873.141 €	55.511.566 €	2.739.747 €	100.124.454 €	37,91%
2007-2013	72.937.081 €	48.043.894 €	18.072.701 €	139.053.676 €	52,66%
2014-2020	1.230.277 €	738.179 €	- €	1.968.456 €	0,75%
TOTALI	133.388.529€				100,00%
incidenza % tipologia irregolarità	50,51%	41,07%	8,42%	100%	

I dati sopra riportati sono particolarmente interessanti in termini statistici, perché forniscono un interessante quadro di sintesi circa la dinamicità in termini di classificazione che caratterizza ogni caso di irregolarità/frode nel tempo. In altre parole, ogni singola segnalazione che viene inviata ad OLAF attraverso il sistema IMS dalla singola Autorità di Gestione verrà poi costantemente monitorata da quest'ultima che, in ragione dell'evoluzione del procedimento amministrativo o penale, provvederà a modificarne la classificazione (da irregolarità a sospetta frode o viceversa ovvero, nei casi di sentenza penale passata in giudicato, come frode accertata) ad ogni evento qualificato, fino alla chiusura del caso.

5. ANALISI DI DETTAGLIO DEI DATI RELATIVI ALLA POLITICA AGRICOLA COMUNE

a. Introduzione

In questo paragrafo si intende fornire uno spaccato di dettaglio, in termini di analisi dei dati e informazioni di carattere specifico, riferito ai fondi relativi alla Politica Agricola Comune.

Il monitoraggio dell'andamento dei casi di irregolarità e frode in tale ambito, anche in funzione di una generale valutazione del rischio di frode, rientra nelle competenze del Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste.

b. Andamento generale dei casi di irregolarità e frode - anno 2023

Nell'anno 2023 sono state effettuate **302** prime comunicazioni di casi PAC irregolari, di cui **9** riclassificate come "regolari" entro la data di rendicontazione stabilita dalla Commissione Europea. Pertanto, il numero complessivo dei casi irregolari considerati nel rapporto PIF 2023 della Commissione Europea (**293**) risulta essere in linea con quanto sopra riportato.

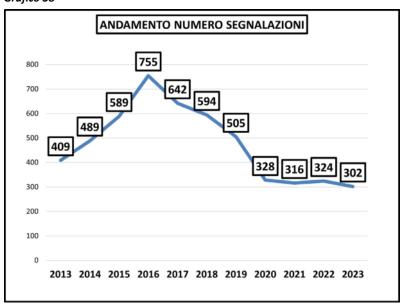
Questi dati confermano il *trend* di progressiva diminuzione delle comunicazioni evidenziato nel grafico sotto riportato, che segue il picco del 2016, anno in cui sono state segnalate 755 comunicazioni iniziali di casi irregolari, che sembrerebbe essersi assestato su un valore medio degli ultimi tre anni di **314** circa.

La diminuzione del numero di casi segnalati è legata sia ai risultati dell'attività di contrasto alle irregolarità e alle frodi effettuate negli anni dal 2013 al 2016, periodo in cui la tendenza era in crescita, sia alle misure gradualmente adottate dagli Organismi Pagatori per la gestione e il controllo degli aiuti erogati, al fine di prevenire e limitare le irregolarità e le frodi.

Tabella 49

ANNO	NR. CASI
2013	409
2014	489
2015	589
2016	755
2017	642
2018	594
2019	505
2020	328
2021	316
2022	324
2023	302
TOTALE	5.253

Grafico 38

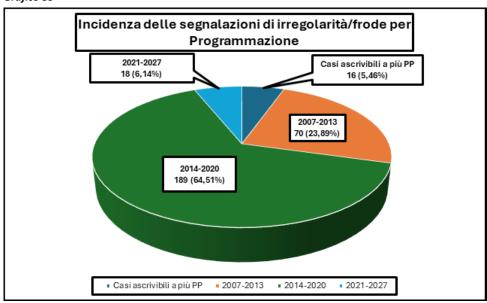


Dei 302 casi irregolari segnalati nell'anno 2023, si evidenzia che alla data di chiusura del 4° trimestre 2023 ne risultano effettivamente irregolari 293 – casi, questi ultimi, al netto dei 9 riqualificati come "regolari" - (erano 276 nel 2022) e fanno riferimento ai Periodi di Programmazione (PP) considerati nella tabella e nel grafico sotto riportati, confermando la marginalità dei casi ascrivibili a più Programmazioni (16 casi), la progressiva diminuzione dei casi irregolari relativi al PP 2007-2013 (70 casi) e la prevalenza dei casi relativi al PP 2014-2020 (189). Inoltre, 18 casi sono relativi alla Programmazione 2021-2027.

Tabella 50

PROGRAMMAZIONE	NR. CASI SEGNALATI IRR. + FR.
Casi ascrivibili a più PP	16
2007-2013	70
2014-2020	189
2021-2027	18
TOTALE	293

Grafico 39



In analogia con il precedente grafico, i dati finanziari confermano la marginalità dei casi irregolari ascrivibili a più Programmazioni (1.813.212 €), mentre l'importo complessivo riferito ai casi della PP 2007-2013 (8.597.352 €) risulta considerevolmente inferiore a quello dei casi riferiti alla PP 2014-2020 (11.223.635 €) che allo stato risulta essere la Programmazione con maggiore incidenza finanziaria; fatta eccezione solo per la Programmazione 2021-2027 (1.077.295 €) che totalizza un importo complessivo irregolare coinvolto pari quasi alla metà di quello indicato per la Programmazione 2007-2013.

L'importo unitario medio dei casi segnalati, dato dal rapporto "importo totale per PP / numero dei casi per PP", ammonta a 122.819 € per i casi del PP 2007-2013, mentre per i casi del PP 2014-2020 è pari a 59.384 €.

Tabella 51

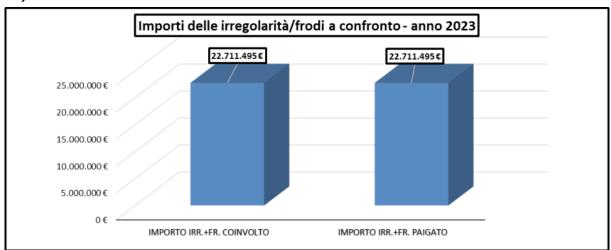
PROGRAMMAZIONE	IMPORTI IRR. + FR.
Casi ascrivibili a più PP	1.813.213 €
2007-2013	8.597.352 €
2014-2020	11.223.635 €
2021-2027	1.077.295 €
TOTALE	22.711.495 €

Per i casi irregolari considerati nel 2023, l'importo irregolare totale pagato e da recuperare è esattamente pari all'importo totale verificato come irregolare.

Tabella 52

IMPORTI A CONFRONTO	IMPORTI IRR. + FR.
IMPORTO IRR.+FR. COINVOLTO	22.711.495 €
IMPORTO IRR.+FR. PAIGATO	22.711.495 €

Grafico 40



Con riferimento al **periodo 2013-2023**, l'incidenza dei casi ancora aperti (**2.416**) nel sistema IMS rispetto al numero complessivo delle segnalazioni notificate all'OLAF (**5.253**) è pari al **45,99%**.

Ove la percentuale fosse rapportata a ogni singola annualità si noterebbe un incremento proporzionale del suo valore con l'aumentare degli anni; ciò è dovuto al fatto che le procedure di recupero che si sono aperte nelle annualità più risalenti nel tempo sono andate fisiologicamente verso la loro chiusura rispetto a quelle avviate di recente che sono ancora nelle prime fasi di svolgimento.

A titolo esemplificativo, si potrà notare che risalendo indietro negli anni il numero dei casi aperti si riduce drasticamente e di conseguenza l'incidenza percentuale sulle segnalazioni inviate; infatti, nell'annualità 2023 risultano 197 casi aperti con un'incidenza percentuale sul totale dei casi segnalati nello stesso anno pari al 65,23%, mentre, nell'annualità 2013 ne risultano 87 con un'incidenza percentuale sul totale dei casi segnalati ad OLAF nel medesimo anno pari al 21,27%.

Tabella 53

ANNO	NR. CASI
2013	87
2014	159
2015	119
2016	280
2017	378
2018	353
2019	300
2020	175
2021	183
2022	185
2023	197
TOTALE	2.416

La tabella successiva riporta la situazione al 30 giugno 2024 riguardante 2.117 casi irregolari chiusi su un totale di **5.253** comunicati via IMS negli anni dal 2013 al 2023, per un corrispettivo finanziario irregolare di circa **96,87 milioni di euro**.

Per 2.004 casi il recupero è risultato completo, per un corrispettivo di circa 79,8 milioni di euro.

Per **36** casi il recupero è avvenuto in maniera parziale, in quanto sono stati introitati circa **774 mila euro**, mentre, per i restanti **848 mila euro**, non è stato effettuato alcun recupero in quanto trattasi di casi "dedotti".

Per **77** casi, pari a un corrispettivo di circa **15,5 milioni di euro**, non è stato effettuato alcun tipo di recupero, in quanto casi dichiarati irrecuperabili o con importi "dedotti", per i quali le relative conseguenze finanziarie sono state definite con la Commissione Europea.

L'importo complessivamente recuperato per i 2.117 casi chiusi ammonta dunque a poco più di 80,5 milioni di euro, quello non recuperato o dedotto ammonta a 16,3 milioni di euro, per un rapporto di 4,94/1.

Tabella 54

ANNO	CASI NON PAGATI		CASI CON RECUPERO CASI CON RECUPERO PARZIALE GASI SENZA RECU		CASI CON RECUPERO PARZIALE		A RECUPERO	(CASI CON RECUI	PERO PARZIA	LE	
UNNA	n. (a)	n. (b)	B - importo recuperato	п. (с)	C - importo recuperato	D - Importo detratto o non recuperato	n. (d)	E - Importo detratto o non recuperato	F - Importo recuperato (B+C)	G - importo detratto o non recuperato (D+E)	n. (a+b+c+d)	importo Irregolare (F+G)
2013	0	1/2	7.235.908 €	11	144.300 €	244.953 €	43	10.267.772 €	7.380.208 €	10.512./25 €	226	17.892.933 €
2014	0	228	6 010 838 C	8	152 941 C	111 999 C	4	2 575 080 C	6 163 779 C	2 887 079 C	240	8 850 858 C
2015	0	2/1	7.823.990 €	6	104.625 €	269,943 €	8	/94.616 €	7.928.615 €	1.064.559 €	285	8.993.174 €
2016	0	328	11 724 720 C	4	101 943 C	24 305 C	5	503 779 C	11 826 683 C	528 084 C	335	12 354 747 C
2017	0	181	5,546,858 €	1	14.822 €	7.€	11	800,454 €	5,561,680 €	800.461 €	193	6.362.141 €
2018	0	190	22 473 393 C	5	198 017 C	198 244 C	2	52 015 C	22 871 410 C	248 259 C	197	22 919 889 C
2019	0	168	5.113.170 €	0	€	€	2	191.103 €	5.113.170 €	191.103 €	1/0	5.304.2/3 €
2020	0	140	3 942 132 C	1	58 848 C	587 C	0	- C	3 996 960 C	587 C	141	3 999 587 C
2021	0	120	3.438.067 €	0	€	€	1	163.132 €	3.438.067 €	163.132 €	121	3.601.199 €
2022	0	112	3 423 120 C	0	- C.	- C.	1	108 777 C	3 423 120 C	106 777 C	113	3 529 897 C
2023	0	98	3.080.431 C	0	- C	- 0	0	- 0	3 080 431 C	- C	98	3 060 431 C
Totale	0	2.004	79.792.627 €	36	773.496 €	848.038€	77	15.454.728 €	80.566.123 €	16.302.766 €	2.117	96.868.889€

La tabella successiva riporta la situazione dei recuperi afferenti ai casi compresi nelle annualità ante 2013 al 2023 che sono stati definiti nel periodo 01/07/2023-30/06/2024.

Risultano definiti complessivamente **201** casi, dei quali **38** riclassificati come "**regolari**" e **163** acclarati come "**irregolari**", per un corrispettivo complessivo di circa **10,6 milioni di euro**.

Per questi 163 casi sono stati recuperati poco meno di 6,6 milioni di euro.

Tabella 55

CASI DEFINITI (CHIUSI) NEL PERIODO 01/07/2023 - 30/06/2024									
ANNO	numero totale	di cui casi con esito non irregolare	di cui casi con esito irregolare	importo irrecuperabile (a)	importo non recuperabile (b)	totale importo irregolare (a+b)			
Ante 2013	4	1	3	1.171 €	3.624.742 €	3.625.913 €			
2013	2	1	1	32.231 €	9.193 €	41.424 €			
2014	4	0	4	48.099 €	18.207 €	66.306 €			
2015	8	5	3	65.796 €	10.525 €	76.321 €			
2016	8	1	7	666.308 €	219.980 €	886.288 €			
2017	5	4	1	17.402 €	0€	17.402 €			
2018	9	3	6	1.355.730 €	12.482 €	1.368.212 €			
2019	10	2	8	271.388 €	0 €	271.388 €			
2020	11	3	8	124.644 €	0 €	124.644 €			
2021	7	1	6	138.222 €	0 €	138.222 €			
2022	28	8	20	807.577 €	106.777 €	914.354 €			
2023	105	9	96	3.060.431 €	0€	3.060.431 €			
Totale	201	38	163	6.588.999 €	4.001.906 €	10.590.905 €			

6. ANALISI DI DETTAGLIO DEI DATI RELATIVI ALLE RISORSE PROPRIE

a. Introduzione

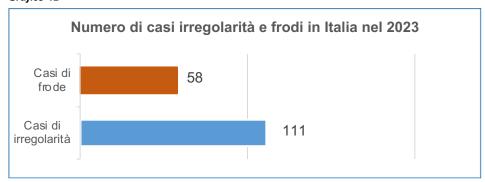
Nel presente paragrafo viene presentato uno spaccato di dettaglio di alcuni elementi di analisi in materia di Risorse Proprie, secondo quanto segnalato dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, che cura il flusso di comunicazioni alla Commissione Europea relativo ai casi di irregolarità/frode, attraverso il sistema OWNRES.

Le analisi di seguito riportate si fondano su dati parzialmente divergenti da quelli indicati nelle precedenti tabelle, in quanto riferiti ad una data di estrazione dalla citata banca dati diversa da quella su cui sono stati basati quelli della Relazione PIF pubblicata dalla Commissione Europea.

b. Andamento generale dei casi di irregolarità e frode – anno 2023

Dall'analisi dei dati estratti dalla banca dati OWNRES, risulta che nel 2023 sono stati segnalati 169 casi (111 sono relativi ad irregolarità, mentre 58 concernono frodi), in aumento rispetto al 2022 in cui erano stati 109.

Grafico 41



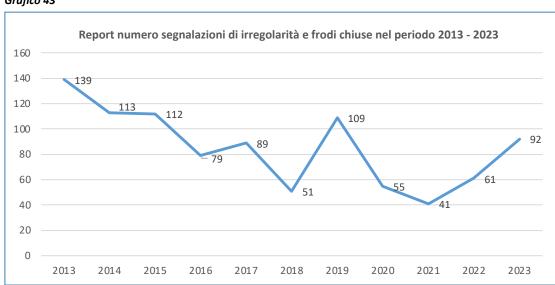
Inoltre, nel corso del 2023, sono stati chiusi 92 casi a fronte dei 61 dell'anno precedente.

Grafico 42



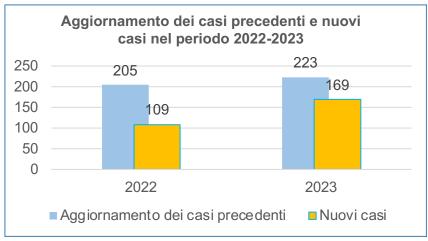
Si tratta di una tendenza al rialzo registrata negli ultimi anni, come illustrato nel grafico che segue.

Grafico 43



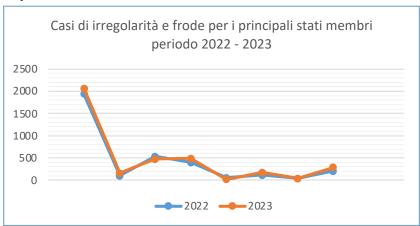
Per quanto concerne l'attività di alimentazione delle schede nella banca dati OWNRES, nel 2023, oltre ai **169** nuovi casi di irregolarità e frodi riscontrate sono state aggiornate **223** schede frodi/irregolarità degli anni precedenti.

Grafico 44



Nel 2023 l'Italia, in linea con Francia, Svezia, Spagna, Germania e Danimarca, ha aumentato sia il numero dei casi inseriti a sistema, che il corrispondente importo accertato. Per Grecia e Portogallo si è rilevata invece una flessione dei casi inseriti.

Grafico 45



Per quanto concerne il numero globale di tutte le schede inserite nel 2023 nella banca dati OWN-RES pari a 5.271, l'importo totale recuperato nella stessa annualità è pari ad euro 350.522.822; per quanto concerne, nello specifico l'Italia, è stato effettuato un recupero pari ad euro 8.840.410.

Si evidenzia, nella tabella di seguito riportata, le tipologie di frodi nel 2023, relative a specifiche procedure amministrative/giudiziarie che hanno comportato un importo totale delle irregolarità, pari ad euro 25.500.102.

Tabella 56

Tipologia procedura amm.va/giudiziaria	Casi	Importi €
Procedura amministrative (obbligazione accertata)	141	22.048.278
Indagine amministrativa	10	213.557
Procedimento giudiziario (ricorso o azione legale)	18	3.238.267
Totale	169	25.500.102



La "Relazione annuale COLAF al Parlamento italiano (anno 2023)" è stata redatta – ai sensi dell'articolo 54, comma 1, della Legge 24 dicembre 2012, n. 234 – dal Nucleo della Guardia di Finanza per la repressione delle frodi nei confronti dell'Unione Europea, quale Segreteria Tecnica del Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione Europea (COLAF, AFCOS italiano), che opera presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per gli Affari Europei.

Redazione della pubblicazione a cura di

Gen. C.A. Stefano Screpanti
Col. Cruciano Cruciani
Ten. Col. Marco Fanti
Ten. Col. Davide Lazari
Lgt. C.S. Antonio Pantè
Lgt. C.S. Vincenzo Branchi
Lgt. Vincenzo Tarallo
Lgt. Claudio Simeoli
M.C. Mariano Varchetta
M.O. Fabio Tetta
M.O. Carmine Perri
M.O. Alessandro Sabatelli

Collaborazione alla pubblicazione

Lgt. C.S. Ermino Ariano Lgt. Alessandro Sciuto Lgt. Alessandro Mandarano M.A. Pasquale Marciano M.A. Maurizio Tessari M.O. Carmine Caroccia Brig. C. QS Cosma Ionta Brig. C. Giuseppe Maggio

Realizzazione grafica e impaginazione

M.O. Fabio Di Ceglie

Si ringraziano i rappresentanti dei Ministeri e delle altre Amministrazioni componenti il Comitato (COLAF) che, nel quadro della consolidata collaborazione, hanno fatto pervenire il proprio contributo.