ATTI PARLAMENTARI

XIX LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. LV
n. 3

RELAZIONE

SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL COMITATO PER LA LOTTA CONTRO LE FRODI NEI CONFRONTI DELL'UNIONE EUROPEA

(Anno 2023)

(Articolo 54, comma 1, della legge 24 dicembre 2012, n. 234)

Presentata dal Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR

(FITTO)

Trasmessa alla Presidenza il 19 novembre 2024

PAGINA BIANCA

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.

SOMMARIO

VOLUME I

INTRODUZIONE 9

SEZIONE PRIMA - LA TUTELA DEGLI INTERESSI FINANZIARI DELL'UE: PRINCIPALI MISURE PREVISTE A LIVELLO EUROPEO 13

A. I PRINCIPI FONDAMENTALI 13

B. I PRINCIPI DEL REGOLAMENTO FINANZIARIO 14

C. TUTELA DEGLI INTERESSI FINANZIARI UE E SISTEMA DEI VALORI DELL'UNIONE 22

D. IRREGOLARITÀ E FRODI IN DANNO DEL BILANCIO UE 23

E. CONFLITTO D'INTERESSI E BILANCIO DELL'UE 27

F. AUTORITÀ DELL'UNIONE EUROPEA PREPOSTE ALLE AZIONI DI VIGILANZA E CONTROLLO 30

1. LA CORTE DEI CONTI EUROPEA 30
2. L'UFFICIO DEL PROCURATORE EUROPEO - *EUROPEAN PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE (EPPO)* 31
3. L'UFFICIO EUROPEO PER LA LOTTA ANTIFRODE (OLAF) 33
   a. Compiti e organizzazione 33
   b. Il Regolamento (CE) n. 2185/96 del Consiglio dell'11 novembre 1996, relativo ai controlli e alle verifiche sul posto effettuati dalla Commissione 35
   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 37

G. I SERVIZI DI COORDINAMENTO ANTIFRODE (AFCOS) NEGLI STATI MEMBRI 41

H. LA STRATEGIA ANTIFRODE DELLA COMMISSIONE (CAFS) E LE INDICAZIONI PER LE STRATEGIE NAZIONALI 44

I. 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 TUTELA DEGLI INTERESSI FINANZIARI DELL'UE 52

SEZIONE SECONDA - LA STRATEGIA NAZIONALE ANTIFRODE 57

A. PREMESSA 57

B. 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 59
   c. La normativa anticorruzione 60
   d. Il *Whistleblowing* 62
   e. I presidi di legalità negli appalti pubblici 64
2. COOPERAZIONE E COORDINAMENTO 66
   a. Il Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione Europea (COLAF) 66

b. Il Nucleo della Guardia di Finanza per la repressione delle frodi nei confronti dell'Unione Europea 68
c. Attività svolta dal COLAF nel 2023 69
3. FORMAZIONE E COMUNICAZIONE 76
C. INDIVIDUAZIONE DELLE FRODI 80
1. NOTE INTRODUTTIVE 80
2. LA CORTE DEI CONTI 80
3. LE STRUTTURE DI GOVERNO, GESTIONE E CONTROLLO DELLA POLITICA DI COESIONE 82
4. LE STRUTTURE DI GOVERNO, GESTIONE E CONTROLLO DELLA POLITICA AGRICOLA COMUNE 89
5. LE PRINCIPALI STRUTTURE DI CONTROLLO IN MATERIA DI ENTRATE DEL BILANCIO UE 92
6. ANALISI DEL RISCHIO E DIGITALIZZAZIONE DELLA LOTTA ALLA FRODE 98
D. LE INDAGINI 108
1. LA POLIZIA GIUDIZIARIA 108
2. PRINCIPALI POTERI DI INDAGINE, VERIFICA E CONTROLLO 109
3. LA PROCURA EUROPEA IN ITALIA 111
4. LA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE DI POLIZIA 114
5. I PRESIDI ANTIRICICLAGGIO 115
a. Note introduttive 115
b. Il sistema antiriciclaggio in Europa 116
c. Il contrasto al riciclaggio nell'ordinamento nazionale 118
E. SANZIONI E RECUPERI IN MATERIA DI FRODI 120
1. INTRODUZIONE 120
2. LE SANZIONI IN MATERIA DI USCITE DEL BILANCIO UE 120
3. LE SANZIONI IN MATERIA DI ENTRATE DEL BILANCIO UE 122
4. LE ALTRE DISPOSIZIONI PENALI CORRELATE ALLA DIRETTIVA PIF 125
a. I reati in materia di riciclaggio 125
b. I reati in materia di corruzione e contro la Pubblica Amministrazione 126
5. SEQUESTRI E CONFISCHE 127
6. LA RESPONSABILITÀ DEGLI ENTI DIPENDENTE DA REATO 128
F. L'ATTUAZIONE DELLE RACCOMANDAZIONI DELLA COMMISSIONE UE 130

SEZIONE TERZA - LA TUTELA DEGLI INTERESSI FINANZIARI DEL PNRR 132

A. ORIGINE ED EVOLUZIONE DEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA (PNRR) 132
B. LA PREVENZIONE E IL CONTRASTO DELLE FRODI NEL PNRR 133
1. LA NORMATIVA EUROPEA 133
2. LA NORMATIVA NAZIONALE 134
3. IL DISPOSITIVO NAZIONALE DI VIGILANZA E CONTROLLO 136

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 139
(1) L'Ispettorato Generale per il PNRR 139
(2) Il Tavolo di coordinamento per la rendicontazione e il controllo del PNRR 140
(3) La Rete dei referenti antifrode del PNRR 140
(4) La Cabina di coordinamento prefettizia 141
d. Soggetti responsabili delle attività di controllo e rendicontazione 142
(1) I Soggetti attuatori 142
(2) Le Amministrazioni centrali titolari di misure PNRR 142
(3) L'Unità di Missione RGS 143
(4) L'Ufficio V dell'Ispettorato Generale per il PNRR 143
(5) L'Organismo indipendente di Audit 143
e. La Guardia di Finanza 144

4. LE PRINCIPALI DISPOSIZIONI RIGUARDANTI L'ATTIVITÀ DI MONITORAGGIO E CONTROLLO 146
a. 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*" 147
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 149
(2) Il sistema ReGiS 151
(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*" 158
(1) L'Appendice Tematica in tema di prevenzione e controllo del conflitto d'interessi 158
(2) L'Appendice Tematica relativa alla duplicazione di finanziamenti 161
f. La funzione di *Audit* 163

C. LA STRATEGIA GENERALE ANTIFRODE PER L'ATTUAZIONE DEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA 165

1. OBIETTIVI DELLA STRATEGIA GENERALE PER IL PNRR 165
2. LE FASI DEL "CICLO DI LOTTA ALLE FRODI" E LE MISURE APPLICABILI 166
3. LA VALUTAZIONE DEL RISCHIO DI FRODE NEL PNRR 169
4. LO STRUMENTO DI AUTOVALUTAZIONE DEL RISCHIO FRODE NELL'AMBITO DEL PNRR. *TOOL FRAUD RISK ASSESSMENT* 170

D. I PRESIDI ANTIRICICLAGGIO APPLICATI AL PNRR 171

1. L'OBBLIGO DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI DI COMUNICAZIONE DI OPERAZIONI SOSPETTE 171
2. GLI ADEMPIMENTI DI DETTAGLIO PER LE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI 172
3. ULTERIORI INDICAZIONI PER LE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI NELLA GESTIONE DEL PNRR 175

E. ULTERIORI PRESIDI PER LA PREVENZIONE E IL CONTRASTO DELLE FRODI IN DANNO DEL PNRR ... 177

F. LA PREVENZIONE DELLE INFILTRAZIONI CRIMINALI 177

SEZIONE QUARTA - IRREGOLARITÀ E FRODI: SISTEMI DI MONITORAGGIO E RISULTATI 2023 180

A. IL SISTEMA DI SEGNALAZIONE ALLA COMMISSIONE EUROPEA DEI CASI DI IRREGOLARITA' E FRODE 180
1. OGGETTO DELLE SEGNALAZIONI 180
2. PRESUPPOSTI DELLE SEGNALAZIONI 180
3. SOGGETTI OBBLIGATI ALLE SEGNALAZIONI 181
4. TERMINI E MODALITA' DI INOLTRO DELLE SEGNALAZIONI 181
5. LE LINEE GUIDA 181

B. LA BANCA DATI IMS 183
1. STRUTTURA E FUNZIONALITÀ DEL SISTEMA 183
2. IL DISPOSITIVO NAZIONALE 184
3. LINEE DI INDIRIZZO PER MIGLIORARE LE PROCEDURE DI COMPILAZIONE/IMPLEMENTAZIONE DELLE SCHEDE DI SEGNALAZIONE DI IRREGOLARITÀ/FRODE NEL SISTEMA I.M.S. 187
a. Aspetti di carattere generale 187
(1) Modalità di creazione, salvataggio e finalizzazione della scheda di segnalazione di irregolarità/frode sulla piattaforma IMS 187
(2) Tempistiche di aggiornamento del caso in ragione delle novità intervenute 187
(3) Casistiche relative a vecchie programmazioni 188
(4) Redazione della Comunicazione speciale nei casi di irrecuperabilità delle somme 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 procedimenti 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. Implementazione corretta, completa e coerente dei campi della scheda 190
(1) 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 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 CONTROLLO" (perché)] e 7.3 ["TIPO E/O METODO DEL CONTROLLO" (come)] della scheda IMS. 191

(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 omesso di compilare il campo 10.7 ("DATA IN CUI LA PROCEDURA SI È CONCLUSA"). 191
(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. 191

C. DATI 2023 192

1. IRREGOLARITÀ E FRODI SEGNALATE A LIVELLO EUROPEO: LA RELAZIONE PIF 2023 192
   a. Andamento generale dei casi di irregolarità e frode sul piano europeo 192
   b. Casi di irregolarità 195
   c. Casi di frode 196
   d. Analisi andamento pluriennale dei dati a livello europeo 197
2. IRREGOLARITÀ E FRODI SEGNALATE A LIVELLO NAZIONALE NEL 2023 199
   a. Andamento generale dei casi di irregolarità e frode 199
   b. Analisi andamento pluriennale dei dati nazionali 200
3. CONFRONTO FRA DATI EUROPEI E NAZIONALI 203
4. ANALISI DI DETTAGLIO DEI DATI RELATIVI AI FONDI SIE 211
   a. Introduzione 211
   b. Analisi andamento pluriennale 211
   c. Confronto fra dati europei e nazionali 213
   d. Analisi specifica riferita alla Programmazione 2014-2020 215
   e. Distinzione per Organo segnalatore 218
   f. Distinzione per periodo di programmazione 220
   g. Distinzione per tipologia di fondo 221
   h. Distinzione per tipologia e ragioni di controllo 222
   i. Distinzioni in base alla tipologia di violazioni 226
   j. I recuperi 230
   k. Le procedure di decertificazione 231
   l. Attività di chiusura dei casi 233
   m. Analisi dei casi aperti al 31.12.2023. 238
5. ANALISI DI DETTAGLIO DEI DATI RELATIVI ALLA POLITICA AGRICOLA COMUNE 240
   a. Introduzione 240
   b. Andamento generale dei casi di irregolarità e frode – anno 2023 241
6. ANALISI DI DETTAGLIO DEI DATI RELATIVI ALLE RISORSE PROPRIE 245
   a. Introduzione 245
   b. Andamento generale dei casi di irregolarità e frode – anno 2023 246

VOLUME II

SEZIONE QUINTA - IL RUOLO DELLE ISTITUZIONI E DELLE AMMINISTRAZIONI FACENTI PARTE DEL COLAF 5

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

SEZIONE SESTA - IL RUOLO DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME DI TRENTO E DI BOLZANO FACENTI PARTE DEL COMITATO PER LA LOTTA CONTRO LE FRODI NEI CONFRONTI 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 COMUNI ITALIANI 164

INTRODUZIONE

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-

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.

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

SEZIONE PRIMA

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.

Il 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-

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 contributi 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 **cooperazione**, 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.

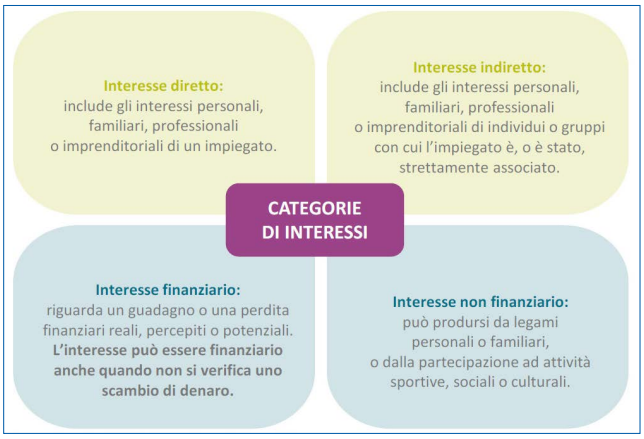
L'art. 61, paragrafo 1, del citato provvedimento recita: "*gli agenti finanziari…e le altre persone, comprese le Autorità nazionali a tutti i livelli, che partecipano all'esecuzione in regime di gestione diretta, indiretta e concorrente del bilancio, anche per quanto riguarda i relativi atti preparatori, 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.

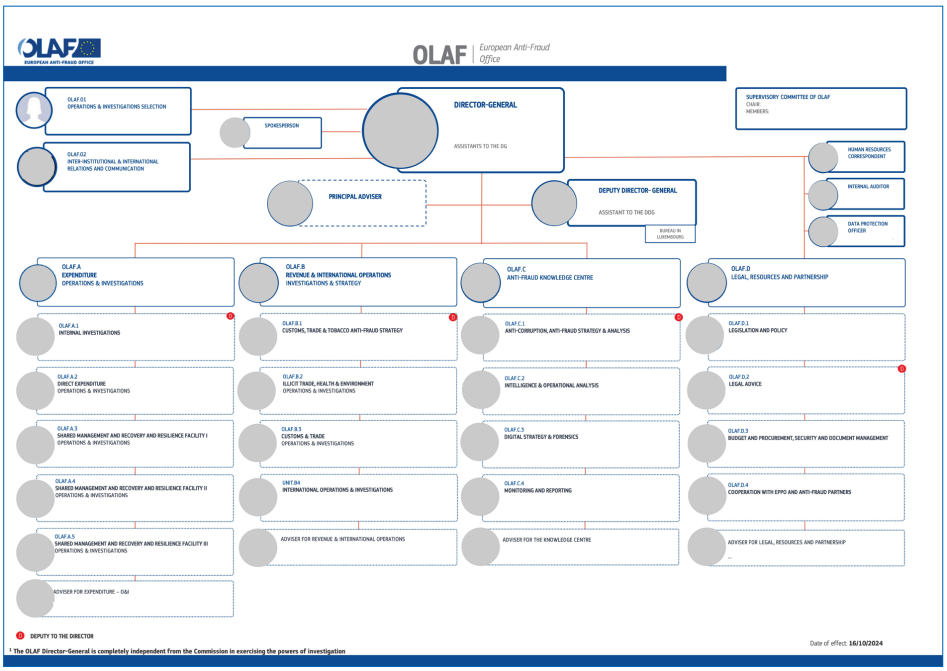
L'Ufficio Europeo, quindi, effettua una valutazione di tutte le denunce ricevute per stabilire se rientrano nel proprio ambito di competenza e se rispondono ai criteri per avviare un'indagine che può comportare colloqui e ispezioni locali.

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'OLAF, 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'EPPO**, 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 cooperazione 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.

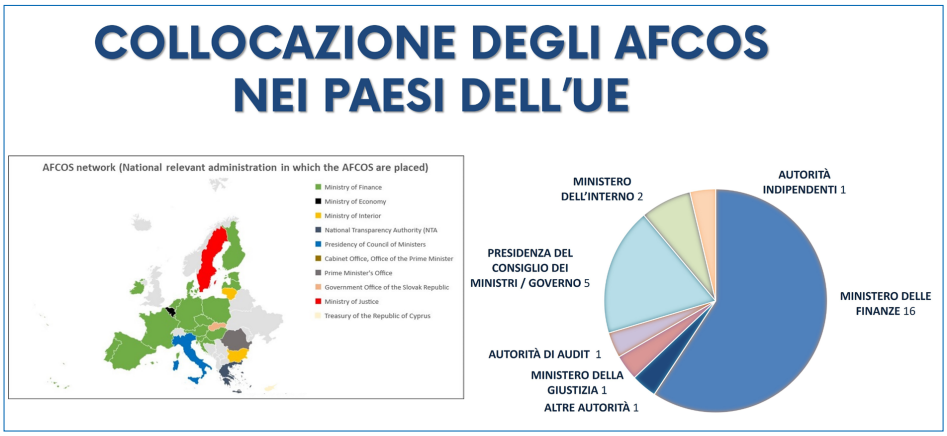
Secondo tali indicazioni, in linea generale il mandato dell'AFCOS può variare a seconda delle circostanze specifiche di ogni Paese, ferma restando l'opportunità di:

- **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 NAZIONALI

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.

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

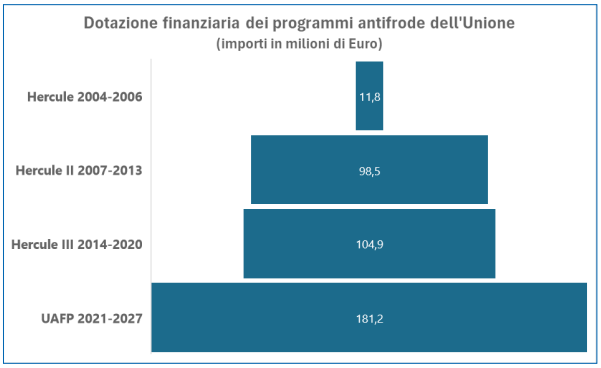
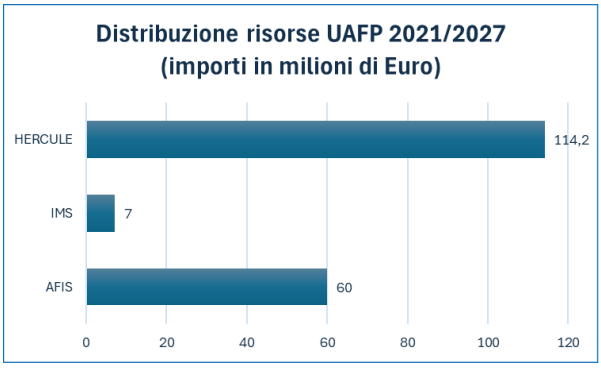


Grafico 2. Distribuzione risorse UAFP 2021-2027



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.

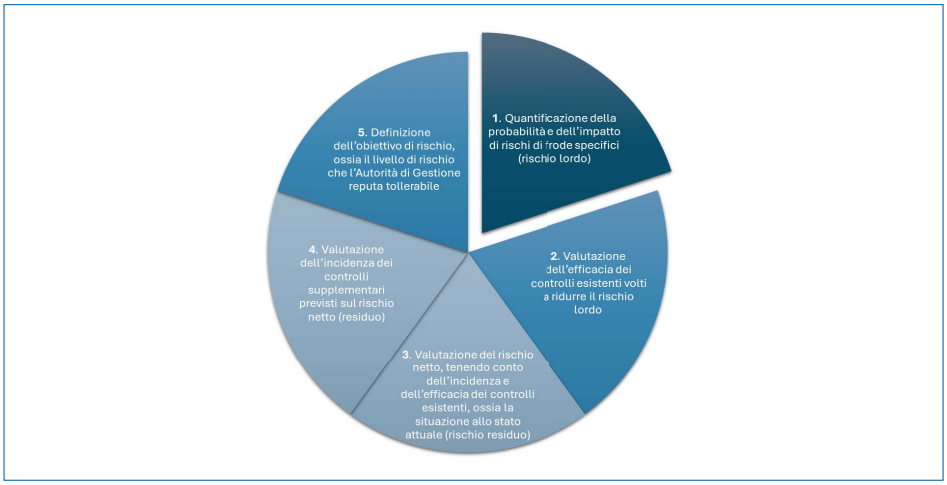
In questo contesto l'art. 125 del medesimo Regolamento, nel prevedere una serie di specifici obblighi per le Autorità di Gestione responsabili dello sviluppo di uno o più programmi operativi nell'ambito della Politica di Coesione, espressamente contempla quello di istituire "*misure antifrode efficaci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

SEZIONE SECONDA

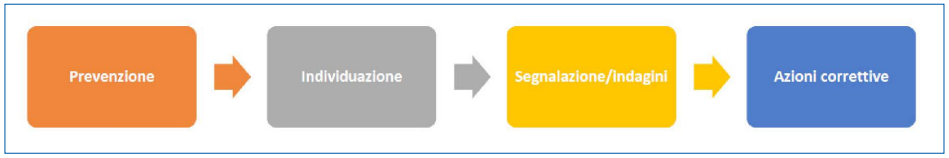
LA STRATEGIA NAZIONALE ANTIFRODE

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;

- 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 princìpi 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 (CiVIT), **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. Il *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 presìdi 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 (COCOLAF) 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 COLAF, 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 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" (Eu*ropean 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.

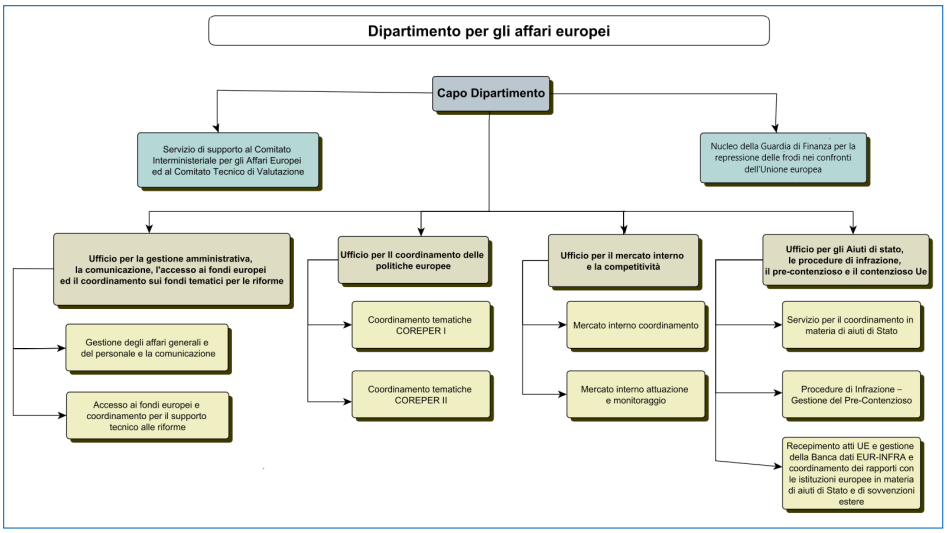
Il Dipartimento svolge le sue attività in raccordo con le competenti istituzioni italiane ed europee, in particolare con il Ministero per gli Affari Esteri e la Cooperazione Internazionale - Direzione Generale per l'Unione Europea e la Rappresentanza Permanente d'Italia presso l'Unione Europea, garantisce 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 gli 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.

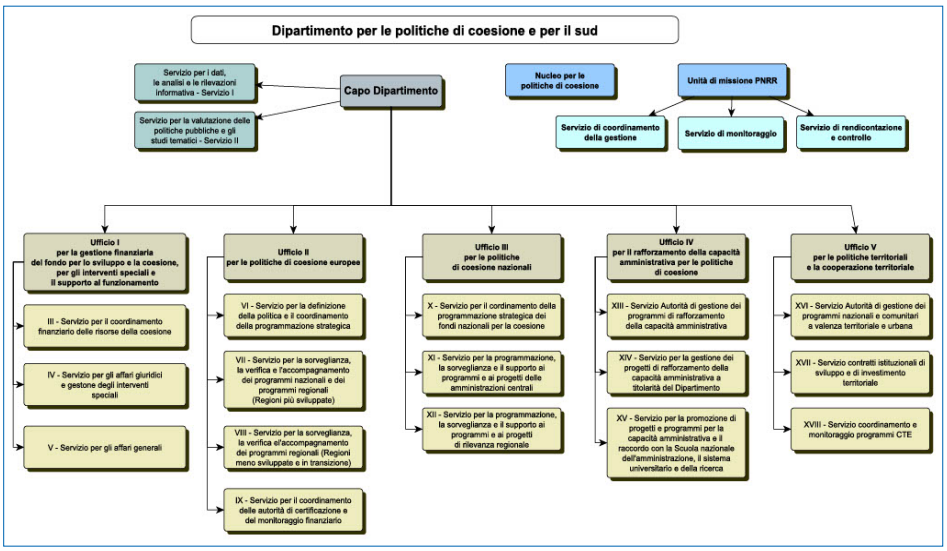
Le competenze del Dipartimento, individuate principalmente dall'art. 10 del D.L. n. 101 del 2013 e successive modifiche, sono:

- 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 (NUVAP)** 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 del 13 luglio 2021, come modificato 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**

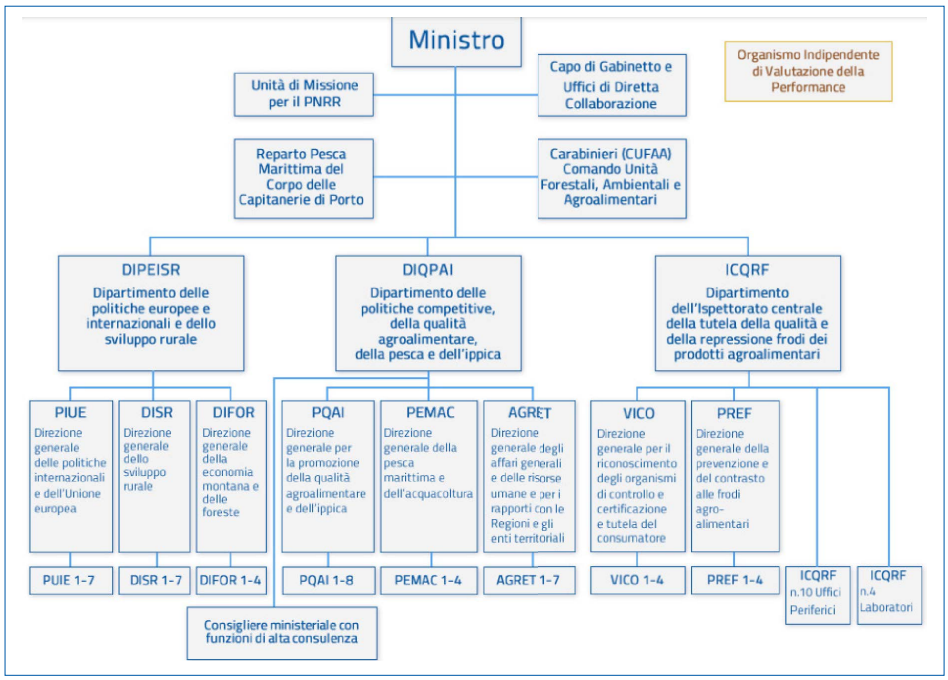
dei prodotti agroalimentari e dei mezzi tecnici di produzione per l'agricoltura, la vigilanza sugli organismi di controllo e certificazione operanti nell'ambito dei regimi di produzione agroalimentare di qualità regolamentata, il contrasto dell'irregolare commercializzazione dei prodotti agroalimentari 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 (MASAF), 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.

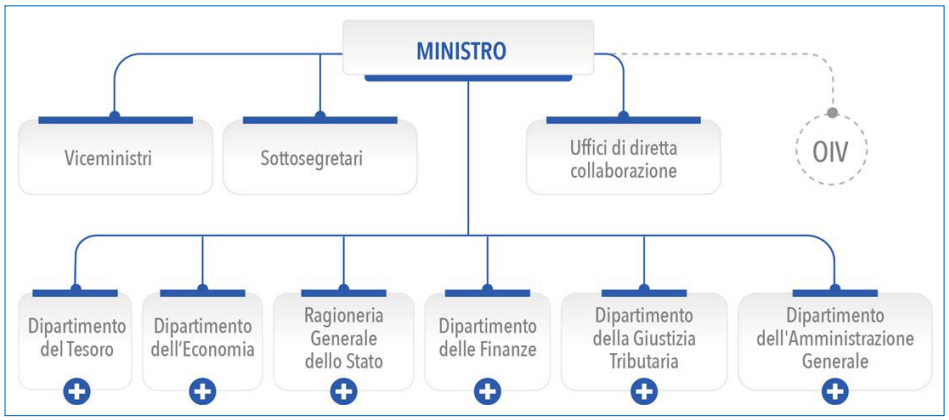
Il terzo livello fa capo agli Organismi di certificazione che forniscono ogni anno un parere sulla completezza, accuratezza e veridicità dei conti annuali degli organismi di pagamento, sul corretto funzionamento dei loro sistemi di controllo interno e sulla legalità e regolarità delle spese per le quali 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



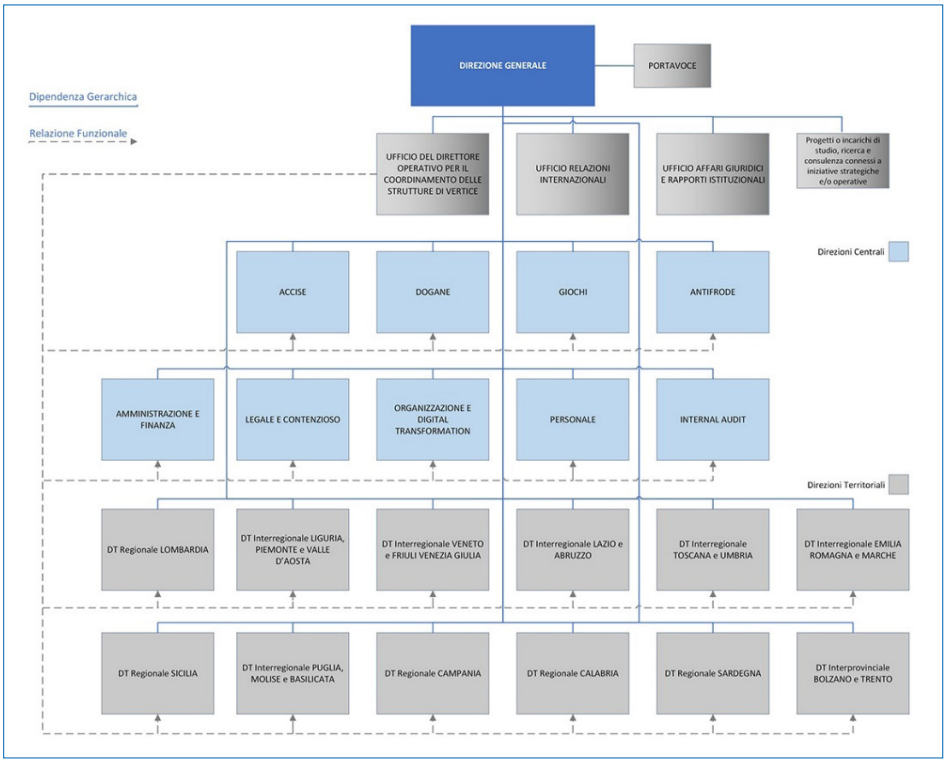
Nell'ambito della sua organizzazione, si è già accennato alla **Ragioneria Generale dello Stato (RGS)**, che svolge funzioni di coordinamento delle politiche di bilancio e di verifica degli andamenti di finanza pubblica, con il principale obiettivo di garantire la corretta gestione e la rigorosa programmazione 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.

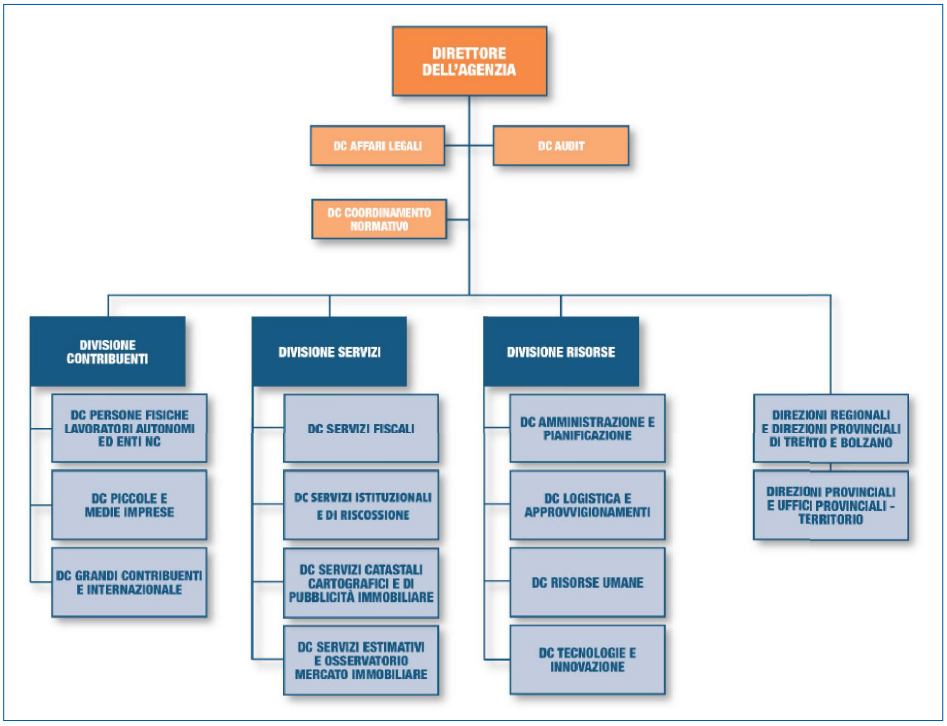
Tanto a livello centrale, quanto a livello territoriale, l'Agenzia delle Entrate dispone di appositi Uffici e altre strutture dedicate all'attività di analisi dei rischi e a quella di verifica e controllo, tendenzialmente articolate per tipologia e dimensioni dei contribuenti da controllare.

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 settembre1973, 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.

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.*

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.

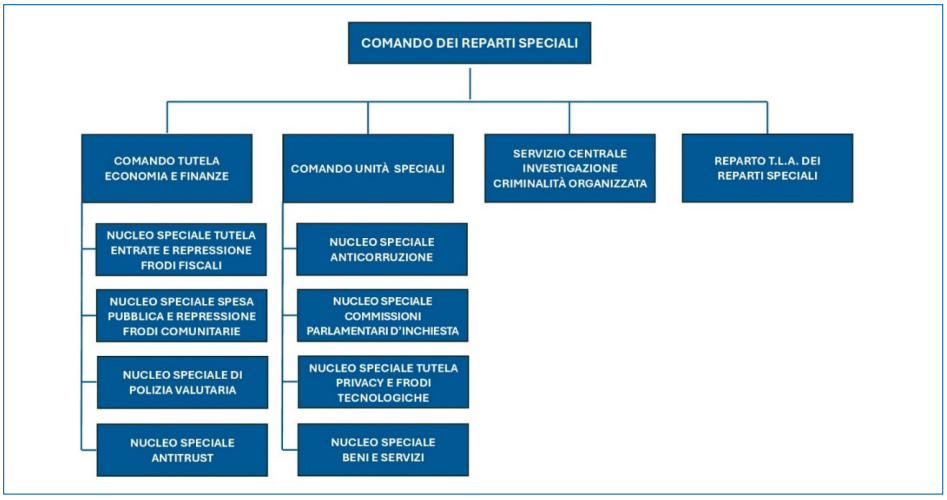
Grafico 12. L'organizzazione territoriale della Guardia di Finanza



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**.

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 EGESIF_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	1) Anagrafiche dei soggetti 2) 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
MEF - IGRUE	Banca Dati Unica (BDU)	1) Finanziamenti Programmazione 07-13 2) Finanziamenti Programmazione 14-20 3) 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	1) 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	1) 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 RGS - BDAP	Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP)	1) 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)	1) 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 5ª 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 presìdi 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 presìdi 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 3ª, 4ª e 5ª).

La richiamata normativa di base è stata **aggiornata**, più di recente, con il **D.Lgs n. 125 del 4 ottobre 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 antiriciclaggio** 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 digitalizzazione 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.

SEZIONE TERZA

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.

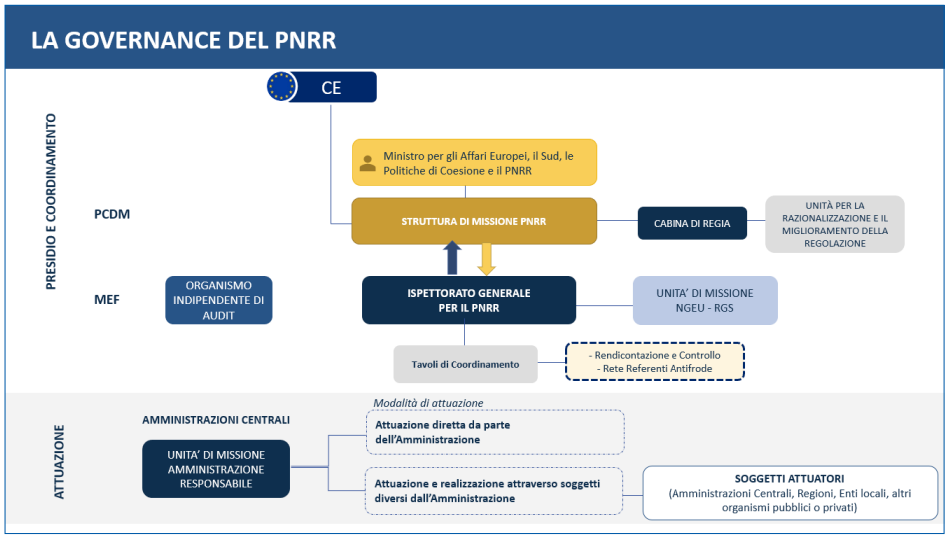
Per quanto riguarda, più specificamente, l'esercizio delle **funzioni di *audit*** del PNRR, l'art. 7 dello stesso Decreto-Legge ha istituito presso il **Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato –**

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.

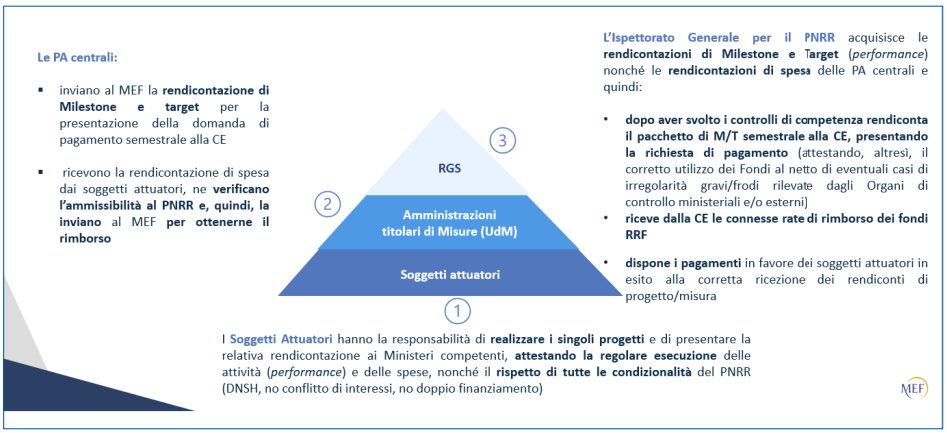
  I controlli di natura "amministrativa" si esplicano invece sugli atti che approvano bandi e avvisi utilizzati per la selezione dei progetti, sugli atti attraverso i quali si provvede all'assegnazione dei fondi ai Soggetti attuatori (come gli enti territoriali) nonché sugli atti che approvano contratti.

  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 ReGiS, 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 *target* (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



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 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 aziendali.

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.

SEZIONE QUARTA

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.

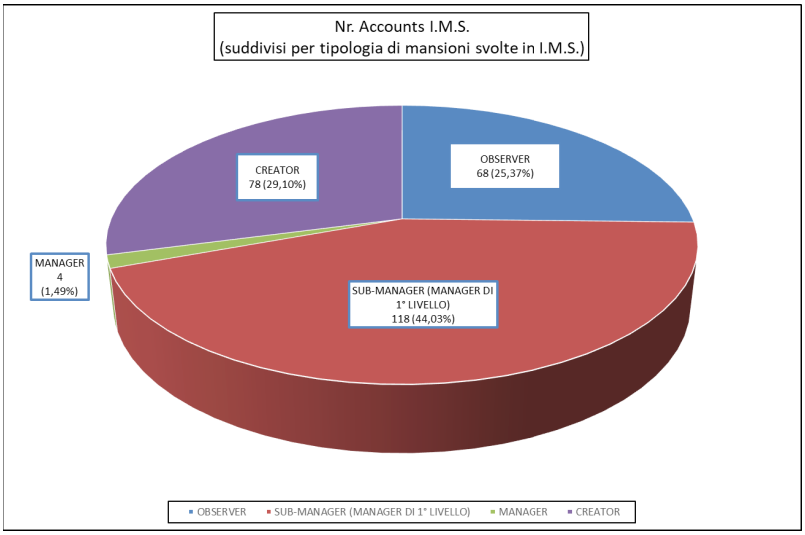
Nella tabella che segue, sono riportate, alla data del 31 dicembre 2023, le utenze abilitate con riferimento al settore di interesse, dislocate su tutto il territorio nazionale.

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**

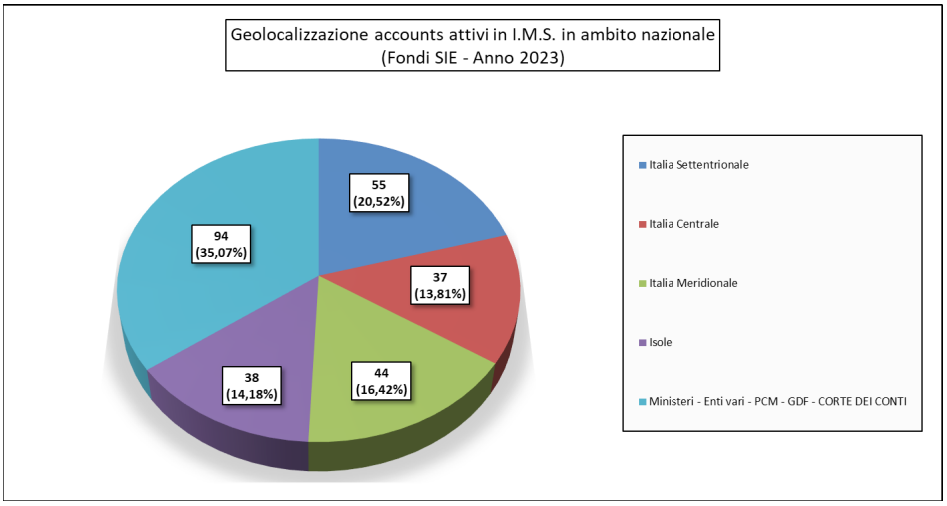
Sul piano della tipologia delle mansioni svolte, il numero maggiore di *account* accreditati al sistema è quello con profilo "*Sub-Manager*" o "*Manager di 1° Livello*" (n. **118 *account*** per una percentuale del **44,03** del totale), come riportato nel grafico seguente.

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.

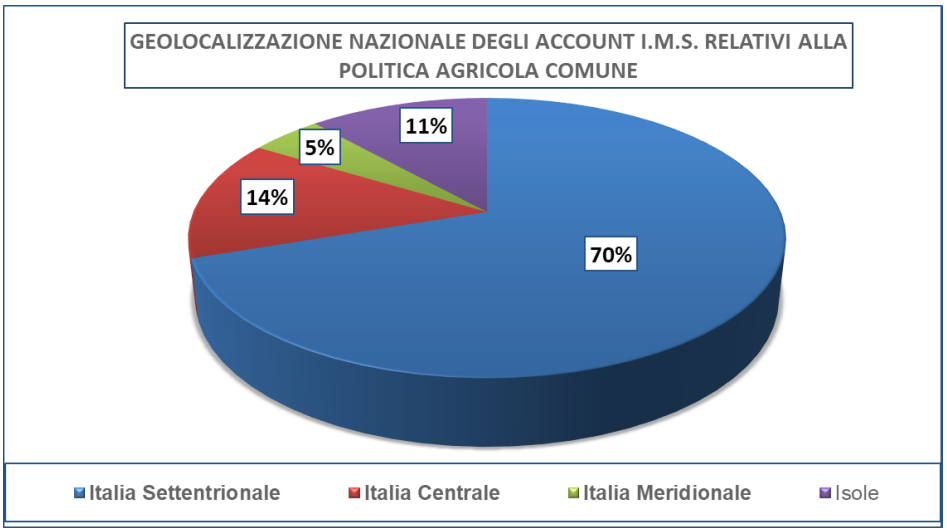
Le altre 11 Regioni italiane non hanno un proprio Organismo pagatore e, per queste ragioni, tale compito è svolto da AGEA, l'Organismo pagatore nazionale.

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								
PAESI UE	**POLITICA AGRICOLA COMUNE**		**COESIONE E PESCA**		**RISORSE 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**	**RAPPORTO % TRA LE DUE ANNUALITA' A 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	**2023**	**DIFFERENZA TRA LE DUE ANNUALITA' A CONFRONTO**	**RAPPORTO % TRA LE DUE ANNUALITA' A 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 ANNUALITA' A CONFRONTO**	**RAPPORTO % TRA LE DUE ANNUALITA' A 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 ANNUALITA' A CONFRONTO**	**RAPPORTO % TRA LE DUE 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**
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.

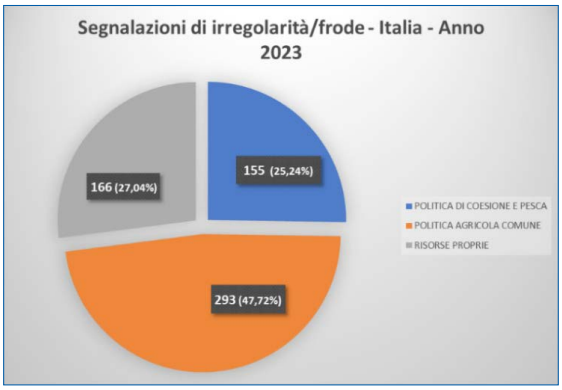
2. IRREGOLARITÀ E FRODI SEGNALATE A LIVELLO NAZIONALE NEL 2023

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**.

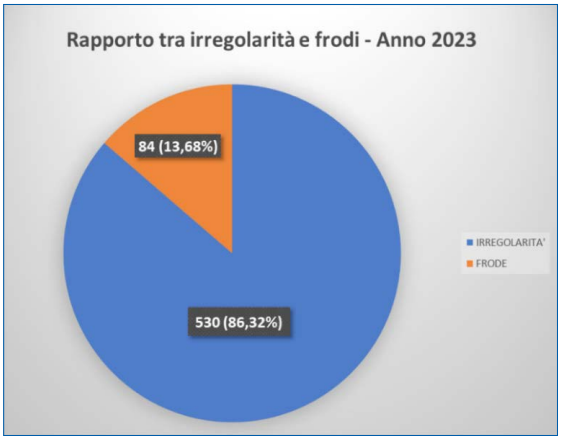
Di queste, la gran parte sono relative alla **Politica Agricola Comune** con **293** casi, pari al **47,72%** del totale; segue il settore delle **Risorse Proprie** con **166** segnalazioni (**27,04%** sul totale) mentre **155** (**25,24%** del totale) sono quelle relative alla **Politica di Coesione 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**.

Sezione Quarta
Irregolarità e frodi: sistemi di monitoraggio e risultati 2023

Tabella 20

SEGNALAZIONI DI IRREGOLARITA'/FRODI - ITALIA TREND IMPORTI FINANZIARI ULTIMI 5 ANNI						
	2019	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**VALORE MEDIO DEGLI IMPORTI FINANZIARI NEGLI 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	PAESI UE	POLITICA AGRICOLA COMUNE	COESIONE E PESCA	RISORSE 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**
POLITICA DI COESIONE E PESCA	**ITALIA**	103	157	87	111	155	**123**
	PAESI UE	1849	2578	2486	2710	2892	**2503**
	INCIDENZA ITALIA SU TOTALE PAESI UE	**5,57%**	**6,09%**	**3,50%**	**4,10%**	**5,36%**	**4,90%**
POLITICA AGRICOLA COMUNE	**ITALIA**	492	321	311	307	293	**345**
	PAESI UE	2887	3271	3705	4059	4164	**3617**
	INCIDENZA ITALIA SU TOTALE PAESI UE	**17,04%**	**9,81%**	**8,39%**	**7,56%**	**7,04%**	**9,53%**
RISORSE PROPRIE	**ITALIA**	160	87	83	96	166	**118**
	PAESI UE	3877	3815	3988	4661	5118	**4292**
	INCIDENZA ITALIA SU TOTALE PAESI UE	**4,13%**	**2,28%**	**2,08%**	**2,06%**	**3,24%**	**2,76%**
TOTALI	**ITALIA**	**755**	**565**	**481**	**514**	**614**	**586**
	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

ANNESSO RELAZIONE PIF - ANNO 2023

POSIZIONE	PAESI UE	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%

Sezione Quarta
Irregolarità e frodi: sistemi di monitoraggio e risultati 2023

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
POLITICA DI COESIONE E PESCA	ITALIA	16.117.839 €	56.314.548 €	17.757.950 €	23.746.340 €	16.509.928 €	**26.089.321,00 €**
	PAESI UE	838.229.323 €	715.405.892 €	2.436.976.631 €	676.567.638 €	1.058.800.488 €	**1.145.195.994,40 €**
	INCIDENZA ITALIA SU TOTALE PAESI UE	**1,92%**	**7,87%**	**0,73%**	**3,51%**	**1,56%**	**2,28%**
POLITICA AGRICOLA COMUNE	ITALIA	32.740.478 €	23.611.819 €	16.335.184 €	23.347.410 €	22.711.495 €	**23.749.277,20 €**
	PAESI UE	227.351.060 €	190.806.806 €	234.025.459 €	207.928.512 €	247.722.372 €	**221.566.841,80 €**
	INCIDENZA ITALIA SU TOTALE PAESI UE	**14,40%**	**12,37%**	**6,98%**	**11,23%**	**9,17%**	**10,72%**
RISORSE PROPRIE	ITALIA	14.239.984 €	7.465.373 €	55.064.480 €	14.881.111 €	26.875.452 €	**23.705.280,00 €**
	PAESI UE	390.791.246 €	419.091.509 €	523.836.534 €	103.089.308 €	478.411.556 €	**383.044.030,60 €**
	INCIDENZA ITALIA SU TOTALE PAESI UE	**3,64%**	**1,78%**	**10,51%**	**14,44%**	**5,62%**	**6,19%**
TOTALI	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 €**
	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 RELAZIONE PIF - ANNO 2023

POSIZIONE	PAESI UE	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	PAESI UE	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	PAESI UE	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	PAESI UE	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 CASI NEGLI ULTIMI 5 ANNI
POLITICA DI COESIONE*	IRREGOLARITA'	103	157	83	105	150	119,60
	FRODI	0	3	0	0	5	1,60
TOTALI		103	160	83	105	155	121

* il valore totale ricomprende anche il dato dei fondi di Preadesione (CBC-IPA)

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	TIPOLOGIA VIOLAZIONE	2019	2020	2021	2022	2023	VALORE MEDIO DEGLI IMPORTI FINANZIARI NEGLI ULTIMI 5 ANNI
POLITICA DI COESIONE*	IRREGOLARITA'	16.117.839 €	36.322.904 €	17.713.170 €	23.593.590 €	15.651.291 €	21.879.759 €
	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	PAESI UE	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%

* il valore totale ricomprende anche il dato dei fondi di Preadesione (CBC-IPA)

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	PAESI UE	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%

* il valore totale ricomprende anche il dato dei fondi di Preadesione (CBC-IPA)

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								
ANNESSO RELAZIONE PIF - ANNO 2023								
POSIZIONE		CF	ERDF	ESF	EMFF	IMPORTI TOTALI	IMPORTO EROGATO TOTALE	INCIDENZA SUL TOTALE
		NR	NR	NR	NR			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

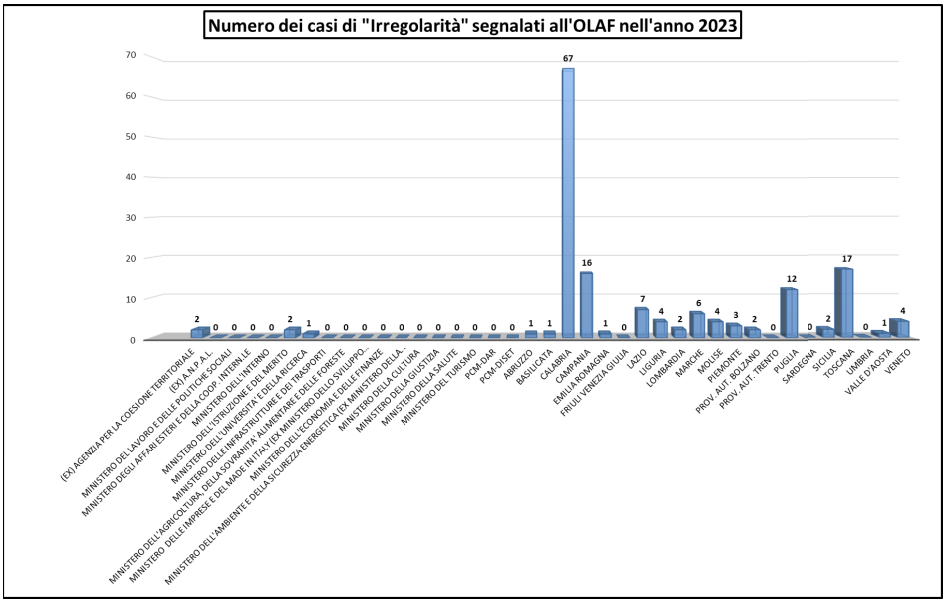
POSIZIONE		CF	ERDF	ESF	EMFF	IMPORTI TOTALI	IMPORTO EROGATO TOTALE	INCIDENZA SUL TOTALE
		NR	NR	NR	NR			Δ%
1	Rep. Slovacchia	132.279.841	652.730.382	5.673.999	0	*790.684.222*	*12.827.768.732*	6,16%
2	Romania	427.055.716	367.465.553	4.373.769	0	*798.895.038*	*22.379.503.848*	3,57%
3	Lettonia	3.824.085	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**).

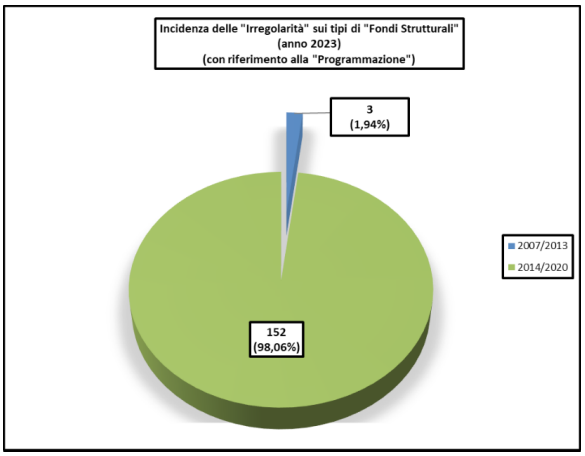
Tabella 37

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

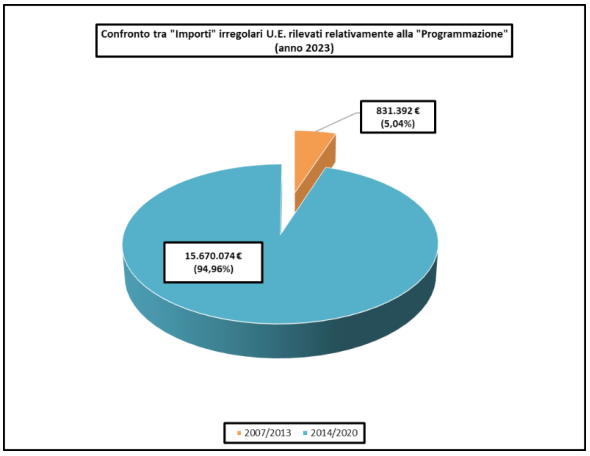
Con riguardo all'incidenza delle segnalazioni di irregolarità/frode sulle diverse programmazioni, si conferma l'andamento già registrato lo scorso anno, con una netta prevalenza di casi, **152** (**98,06%**), riferiti alla **Programmazione 2014-2020** (nel 2022 il dato era del 97% sul totale), seguita, 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%**).

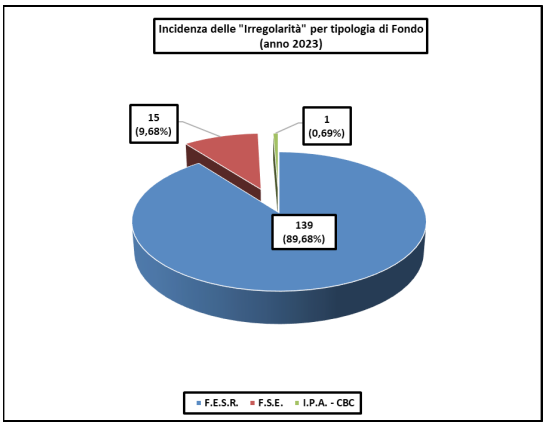
Grafico 23



g. Distinzione per tipologia di fondo

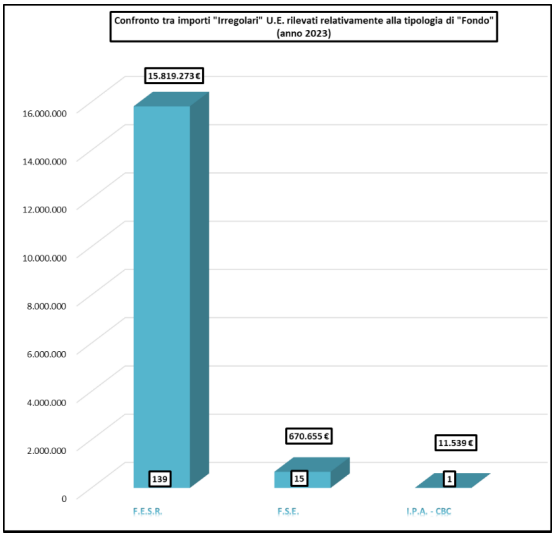
Anche nel 2023, il Fondo maggiormente interessato dalle segnalazioni di irregolarità/frode è il **FESR** con **139** casi (**89,68%**), quasi interamente relativi alla Programmazione 2014-2020, confermando il *trend* degli anni scorsi; segue il **FSE** con **15** casi (**9,68%**) e l'**IPA-CBC** con **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

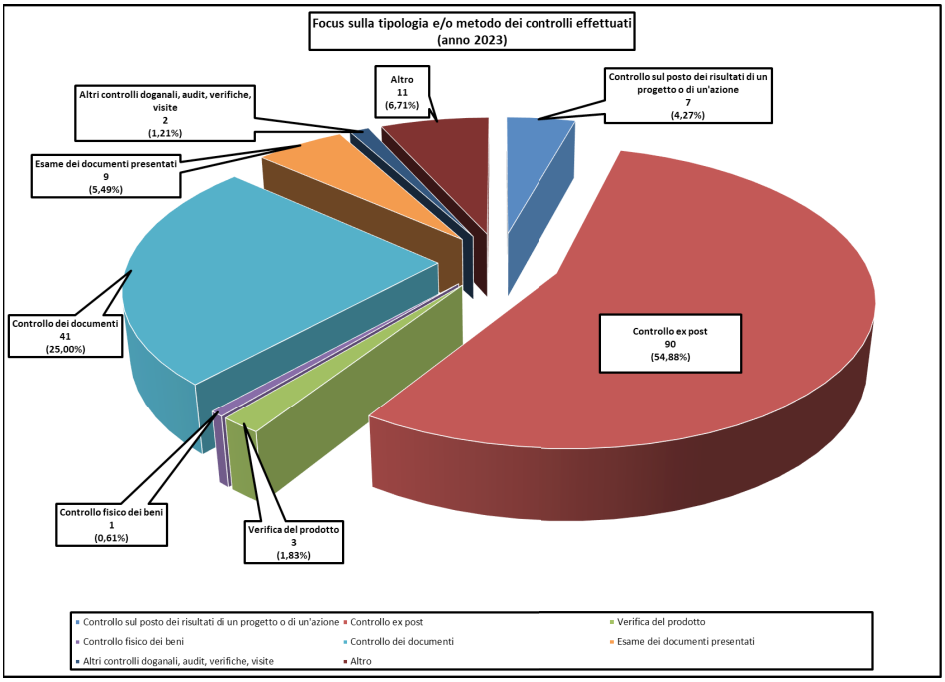


h. Distinzione per tipologia e ragioni di controllo

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.

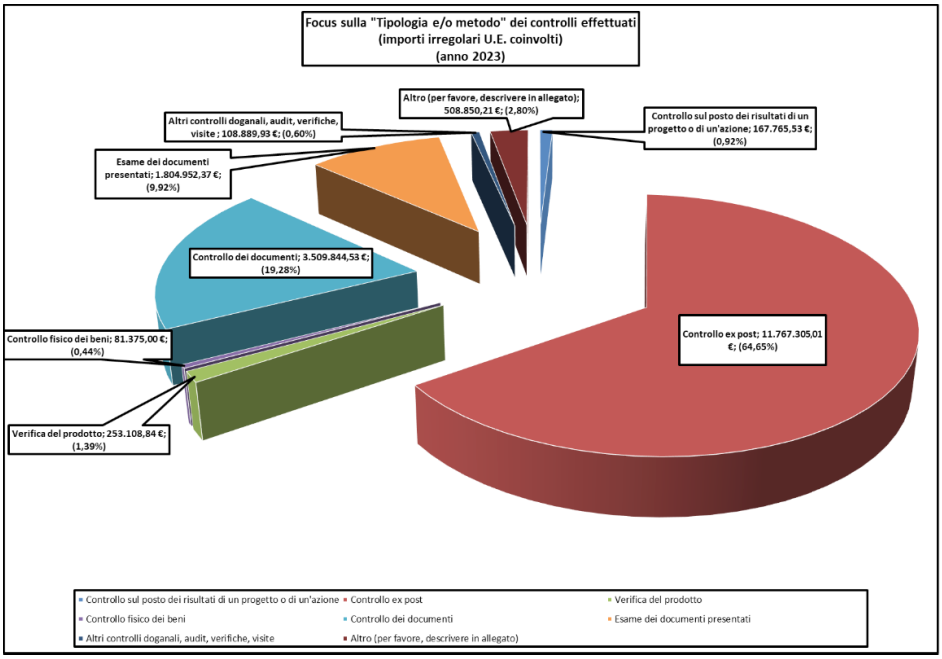
Seguono le diverse modalità di "**Analisi documentale**", cui viene ricondotto nel complesso il **30,49%** dei casi (**41** a seguito di un "Controllo dei documenti" e **9** a seguito di "Esame dei documenti", per un totale di **50**) che originano una segnalazione di irregolarità/frode; quindi, la categoria generica "**Altro**" con 11 casi ed a seguire la voce "**Controllo sul posto"** con **7** casi.

Grafico 26



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%**).

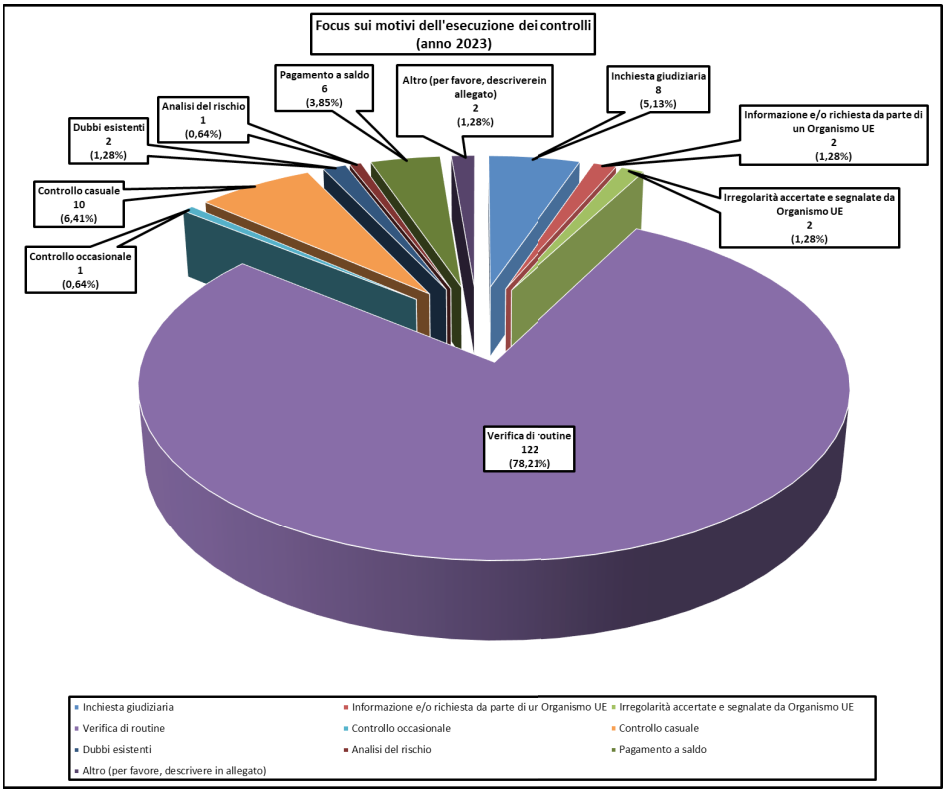
Grafico 27



Sezione Quarta
Irregolarità e frodi: sistemi di monitoraggio e risultati 2023

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%**.

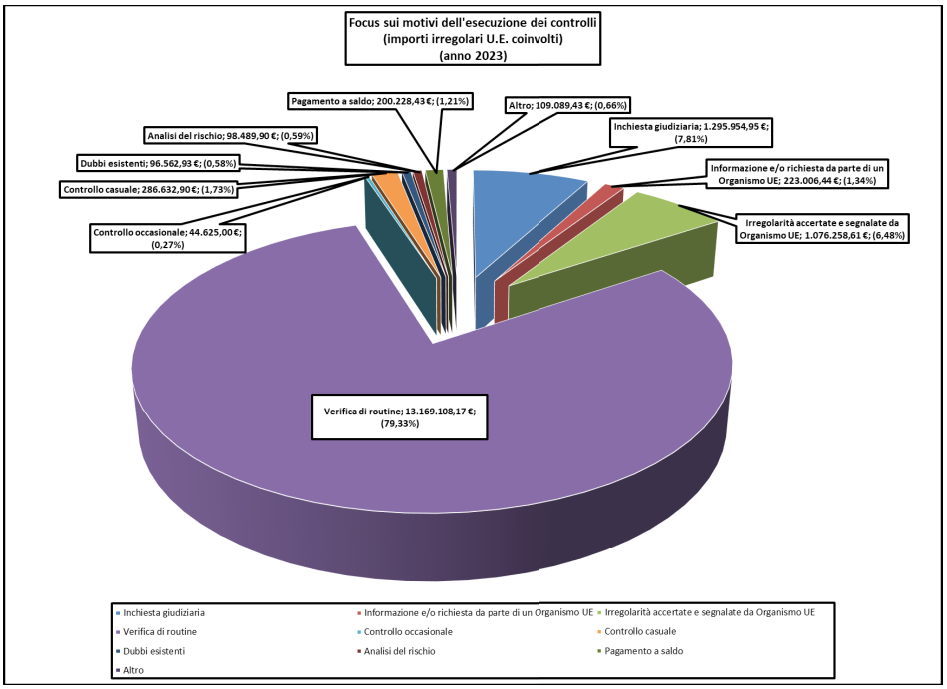
Grafico 28



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-AREE RIFERITE ALLE CATEGORIE DI VIOLAZIONI COMMESSE				
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 vietata 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 e/o 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)9527 (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.)	Irregolarità connesse con la destinazione finale (scambio, non arrivo a destinazione, ecc.) (T17/00)	21.000 €	0,11%
TOTALE			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)	3	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)	3	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)	2	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)	1	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)	1	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)	1	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	Δ%
1	Violazione alle norme sugli appalti pubblici [vgs. allegato Commission Decision C(2019)3452] - Altre irregolarità in materia di appalti pubblici (T41/99)	135.049 €	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)	83.522 €	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)	47.295 €	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)	21.033 €	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)	14.769 €	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)	14.645 €	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)	11.539 €	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				
NR. / VALORE	**2022**	**2023**	**DIFFERENZA TRA LE DUE ANNUALITA' A CONFRONTO**	**VARIAZIONE %**
CASI	**26**	**50**	**+24**	**92,31%**
IMPORTO	**5.016.663 €**	**2.634.785 €**	**-2.381.878 €**	**-47,48%**

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	**2014-2020**	Recupero indebito erogato in ambito nazionale	**4**	**90.552 €**
FESR		Recupero indebito erogato in ambito nazionale	**14**	**434.556 €**
		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)

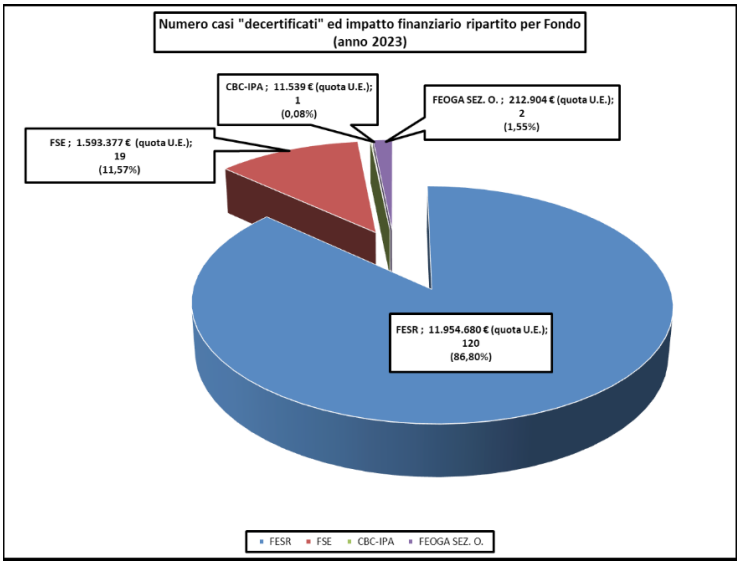
AMMINISTRAZIONI	CBC-IPA 2014-2020		F.E.O.G.A. SEZ.O. 2000/2006		F.E.S.R. 2014/2020		F.S.E. 2014/2020		TOTALE NR. COMPLESSIVO CASI	TOTALE COMPLESSIVO IMPORTI IRREG. U.E.
	NR. CASI	IMP. IRREG. U.E.	NR. CASI	IMP. IRREG. U.E.	NR. CASI	IMP. IRREG. U.E.	NR. CASI	IMP. IRREG. U.E.		
EX AGENZIA PER LA COESIONE 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	288.699,93 €			5	288.699,93 €
MOLISE					3	137.934,38 €			3	137.934,38 €
PIEMONTE					1	31.911,05 €			1	31.911,05 €
PROV. AUT. BOLZANO					2	28.044,18 €			2	28.044,18 €
PUGLIA	1	11.538,92 €			3	74.019,86 €	8	1.272.546,59 €	12	1.358.105,37 €
SICILIA					1	197.046,59 €			1	197.046,59 €
TOSCANA					8	369.360,17 €	4	95.879,13 €	12	465.239,30 €
VALLE D'AOSTA					1	98.489,90 €			1	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%**).

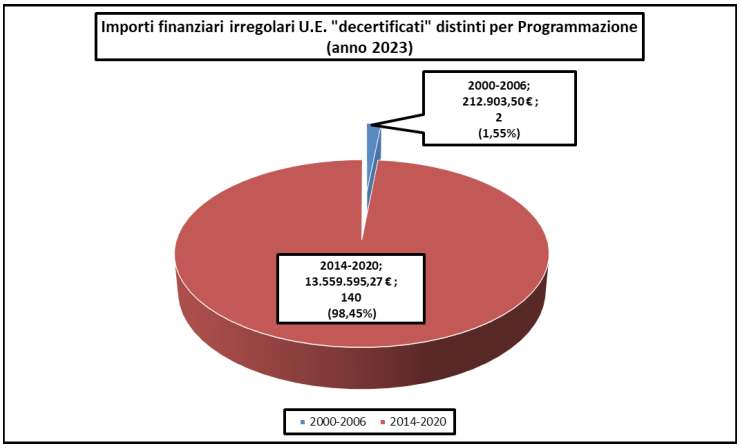
Il fondo **FESR** resta quello maggiormente interessato rispetto agli altri fondi, con **120** casi, per complessivi **€ 11.954.680** pari all'**86,80%** dell'importo totale (nel 2022 l'incidenza sul totale era stata dell'**85,65%**), seguito dal **FSE** con **19** casi ed il **11,57%** (**€ 1.593.377**) 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



l. Attività di chiusura dei casi

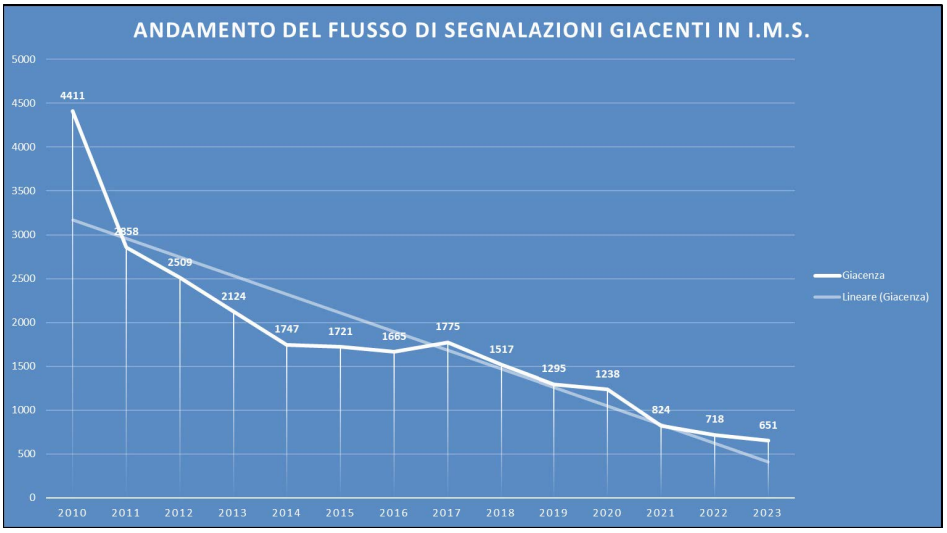
Parallelamente all'azione di monitoraggio dei casi di irregolarità e frode, anche nel corso del 2023 è stato dato forte impulso alle attività di coordinamento volte alla chiusura, in accordo con la Commissione Europea, dei casi presenti nella banca dati *IMS*, con particolare attenzione a quelli più 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.

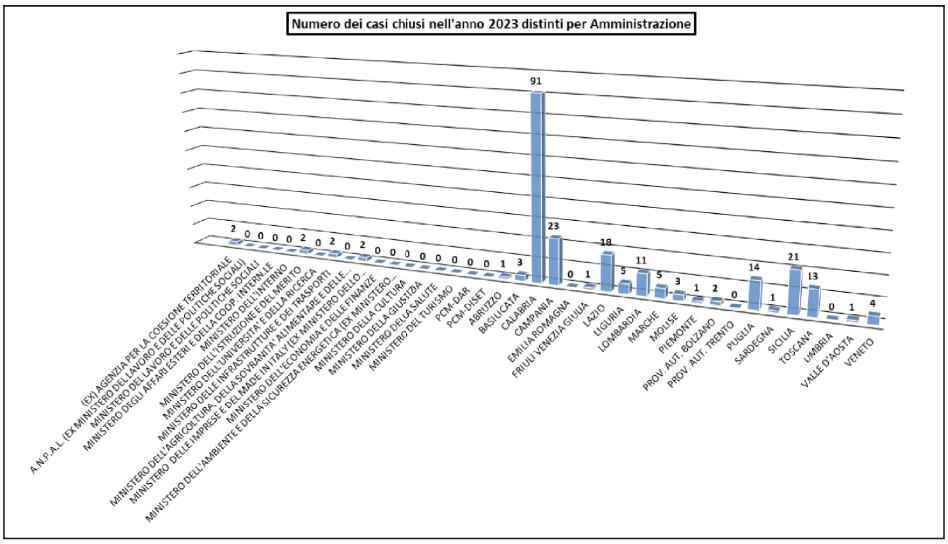
Grafico 32



In termini numerici, nel corso dell'anno 2023 sono stati chiusi **226** casi, per un ammontare pari a **€ 37.788.100** di quota UE.

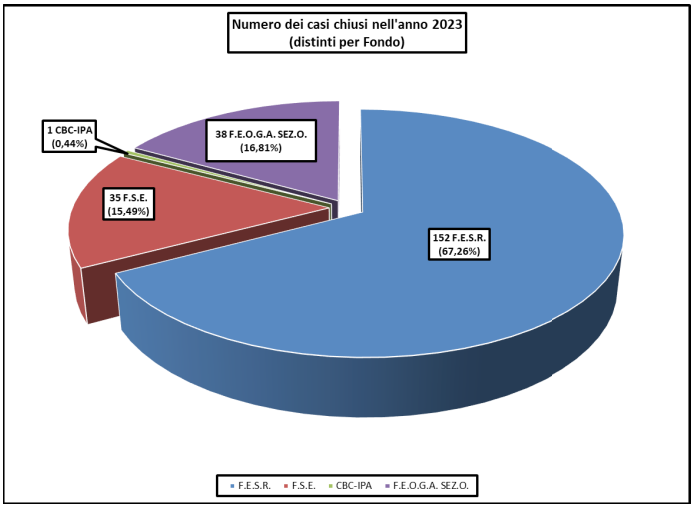
L'Amministrazione che ha maggiormente contribuito alla chiusura dei casi aperti è la **Regione Calabria** con 91 *dossier*, seguita dalla **Regione Campania** (23 casi), dalla **Regione Siciliana** (21 casi), dalla **Regione Lazio** (18 casi), dalla **Regione Puglia** (14 casi), dalla **Regione Toscana** (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%.

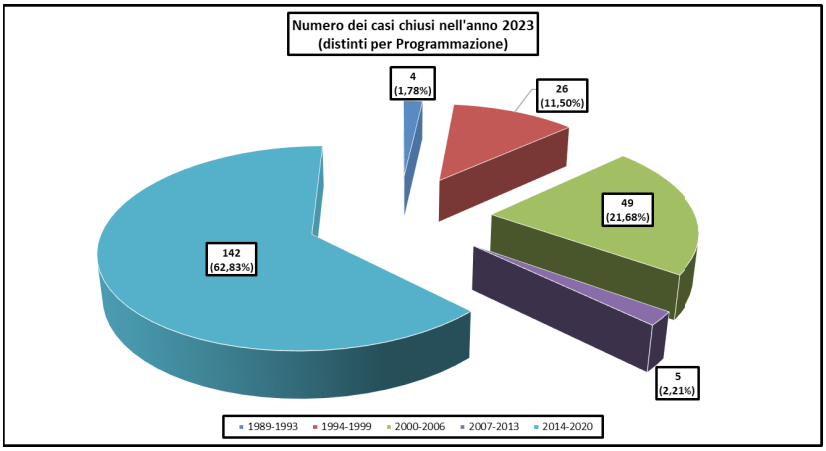
Grafico 34



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%**).

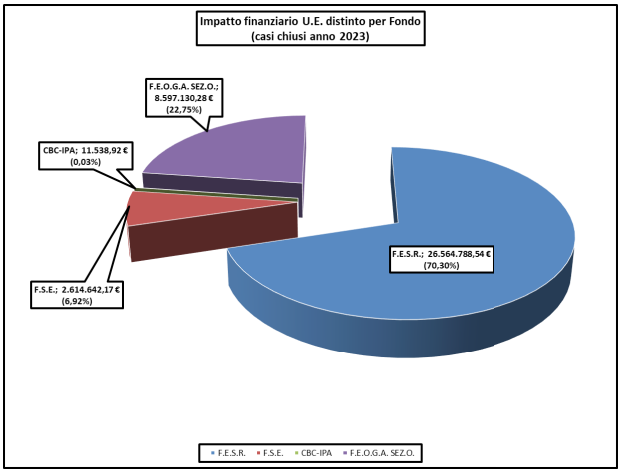
Seguono la Programmazione **2000-2006** con **49** casi chiusi (**21,68%**), la Programmazione **1994-1999** con **26** casi chiusi (**11,50%**), la Programmazione **2007-2013** con **5** casi (**2,21%**) e, da ultimo, la Programmazione **1989-1993** con **4** casi chiusi (**1,78%**).

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**).

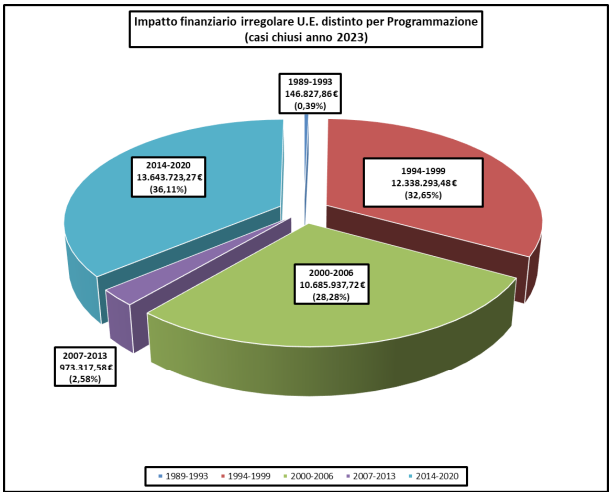
Grafico 36



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

PROGRAMMAZIONE	CODIFICHE IRQ - TIPOLOGIE IRREGOLARITA'			TOTALE CASI APERTI (al 31.12.2023)
	IRQ2 (IRREGOLARITA')	IRQ3 (SOSPETTA FRODE)	IRQ5 (FRODE ACCERTATA)	
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	TOTALE CASI APERTI (al 31.12.2023)	NR CASI APERTI CON PROC. PENALE SUL TOTALE	CODIFICHE IRQ - TIPOLOGIE IRREGOLARITA'			
			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 IRREGOLARITA'			TOTALE IMPORTI (al 31.12.2023)	incidenza % importo per Programmazione su importo totale
	IRQ2 (IRREGOLARITA')	IRQ3 (SOSPETTA FRODE)	IRQ5 (FRODE ACCERTATA)		
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.

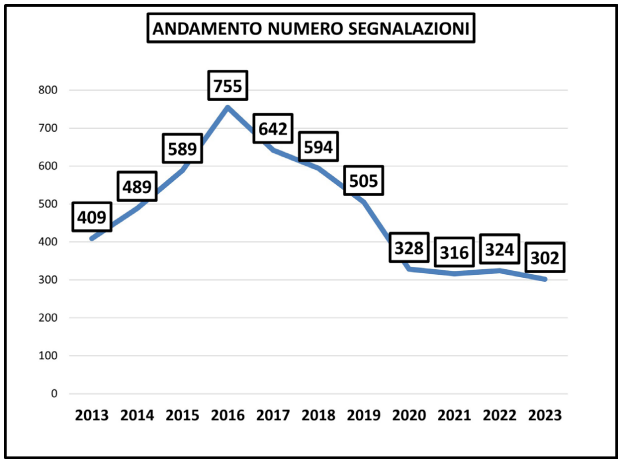
Questi dati confermano il *trend* di progressiva diminuzione delle comunicazioni evidenziato nel grafico sotto riportato, che segue il picco del 2016, anno in cui sono state segnalate 755 comunicazioni iniziali di casi irregolari, che sembrerebbe essersi assestato su un valore medio degli ultimi tre 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

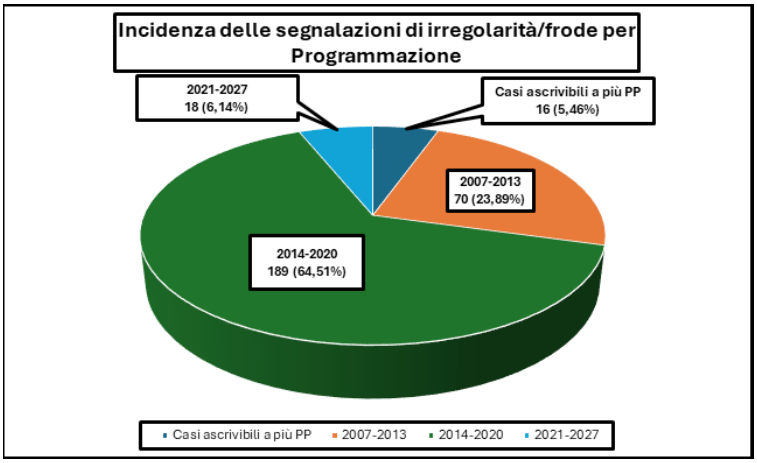


Dei **302** casi irregolari segnalati nell'anno 2023, si evidenzia che alla data di chiusura del 4° trimestre 2023 ne risultano effettivamente irregolari **293** – casi, questi ultimi, al netto dei **9** riqualificati come "regolari" - (erano **276** nel 2022) e fanno riferimento ai **Periodi di Programmazione** (**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

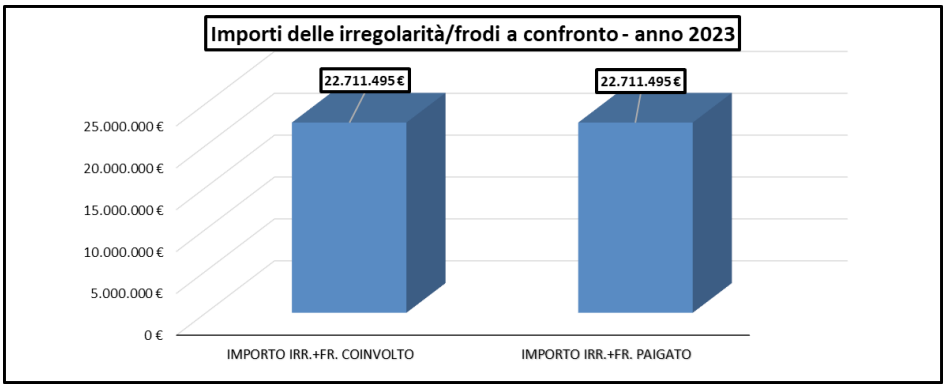
PROGRAMMAZIONE	IMPORTI IRR. + FR.
Casi ascrivibili a più PP	1.813.213 €
2007-2013	8.597.352 €
2014-2020	11.223.635 €
2021-2027	1.077.295 €
TOTALE	22.711.495 €

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%**.

Sezione Quarta
Irregolarità e frodi: sistemi di monitoraggio e risultati 2023

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 TOTALE		CASI CON RECUPERO PARZIALE			CASI SENZA RECUPERO		CASI CON RECUPERO PARZIALE			
	n. (a)	n. (b)	B - importo recuperato	n. (c)	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	172	7.235.908 €	11	144.300 €	244.953 €	43	10.267.772 €	7.380.208 €	10.512.725 €	226	17.892.933 €
2014	0	228	6.010.838 €	8	152.941 €	111.999 €	4	2.575.080 €	6.163.779 €	2.687.079 €	240	8.850.858 €
2015	0	271	7.823.990 €	6	104.625 €	269.943 €	8	794.616 €	7.928.615 €	1.064.559 €	285	8.993.174 €
2016	0	326	11.724.720 €	4	101.943 €	24.305 €	5	503.779 €	11.826.663 €	528.084 €	335	12.354.747 €
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 €	5	198.017 €	196.244 €	2	52.015 €	22.671.410 €	248.259 €	197	22.919.669 €
2019	0	168	5.113.170 €	0	- €	- €	2	191.103 €	5.113.170 €	191.103 €	170	5.304.273 €
2020	0	140	3.942.132 €	1	56.848 €	587 €	0	- €	3.998.980 €	587 €	141	3.999.567 €
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 €	0	- €	- €	1	106.777 €	3.423.120 €	106.777 €	113	3.529.897 €
2023	0	96	3.060.431 €	0	- €	- €	0	- €	3.060.431 €	- €	96	3.060.431 €
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

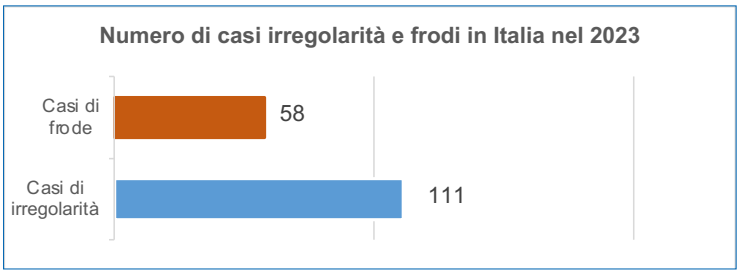
Nel presente paragrafo viene presentato uno spaccato di dettaglio di alcuni elementi di analisi in materia di Risorse Proprie, secondo quanto segnalato dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, che cura il flusso di comunicazioni alla Commissione Europea relativo ai casi di irregolarità/frode, attraverso 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

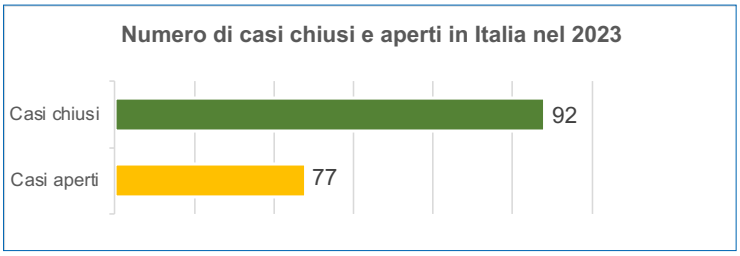
Dall'analisi dei dati estratti dalla banca dati OWNRES, risulta che nel 2023 sono stati segnalati **169** casi (**111** sono relativi ad **irregolarità**, mentre **58** concernono **frodi**), in aumento rispetto al 2022 in cui erano stati **109**.

Grafico 41



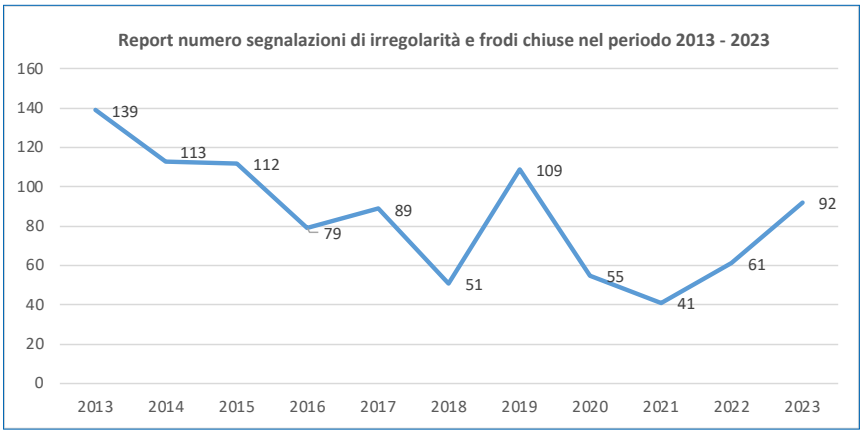
Inoltre, nel corso del 2023, sono stati chiusi **92** casi a fronte dei **61** dell'anno precedente.

Grafico 42



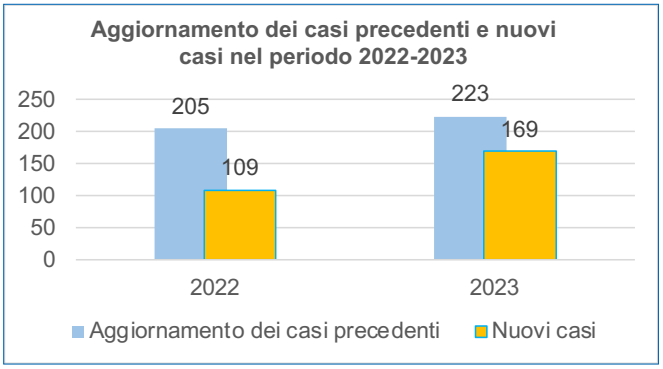
Si tratta di una tendenza al rialzo registrata negli ultimi anni, come illustrato nel grafico che segue.

Grafico 43



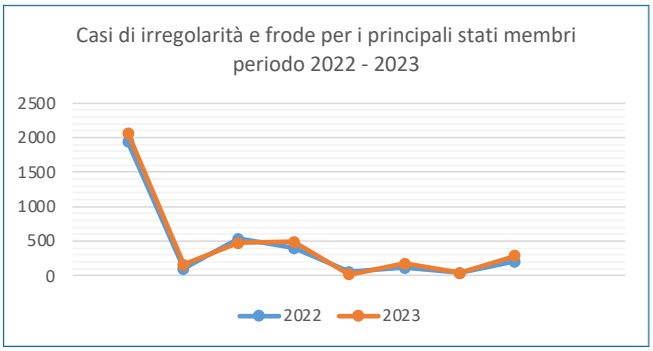
Per quanto concerne l'attività di alimentazione delle schede nella banca dati OWNRES, nel 2023, oltre ai **169** nuovi casi di irregolarità e frodi riscontrate sono state aggiornate **223** schede frodi/ irregolarità degli anni precedenti.

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 OWNRES 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**

PAGINA BIANCA

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.

Finito di stampare nel mese di novembre 2024
presso il Centro Tipografico Fiamme Gialle - Roma

Dipartimento per gli Affari Europei

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



Relazione Annuale

VOLUME II

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

PAGINA BIANCA

SOMMARIO

SEZIONE QUINTA - IL RUOLO DELLE ISTITUZIONI E DELLE AMMINISTRAZIONI FACENTI PARTE DEL COLAF 5

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 DELL'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

SEZIONE SESTA - IL RUOLO DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME DI TRENTO E DI BOLZANO FACENTI PARTE DEL COMITATO PER LA LOTTA CONTRO LE FRODI NEI CONFRONTI 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 COMUNI ITALIANI 164

PAGINA BIANCA

SEZIONE QUINTA

IL RUOLO DELLE ISTITUZIONI E DELLE AMMINISTRAZIONI FACENTI PARTE DEL COMITATO PER LA LOTTA CONTRO LE FRODI NEI CONFRONTI DELL'UNIONE EUROPEA (COLAF)

Nelle pagine che seguono sono riportati elementi, informazioni e dati relativi a compiti, organizzazione e attività svolte, con particolare riguardo al 2023, dalle Istituzioni/Amministrazioni, a livello centrale, facenti parte del Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione Europea (COLAF), che hanno fornito il proprio contributo alla redazione della presente Relazione annuale al Parlamento.

Si precisa che le Istituzioni/Amministrazioni che sono state interessate per fornire il proprio contributo, sono quelle facenti parte del COLAF antecedentemente alla composizione prevista dall'art. 3 del D.L. n. 19 del 2024 convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 56 del 2024.

1. Misure adottate nel 2023 per una più efficace azione di prevenzione e repressione delle irregolarità e frodi in danno dell'UE e degli altri illeciti potenzialmente lesivi degli interessi finanziari dell'UE secondo la Direttiva PIF n. 1371 del 2017 (corruzione, riciclaggio e reati contro la Pubblica Amministrazione qualora connessi con reati lesivi del bilancio UE).

L'accertamento delle molteplici condotte illecite – perpetrate dai privati con o senza il concorso di funzionari della Pubblica Amministrazione – in danno dei fondi pubblici costituiti con risorse di provenienza, in tutto o in parte, euro-unitaria, spetta alle Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei Conti, su impulso dei Procuratori regionali della Corte dei Conti (artt. 1 e 12, D.Lgs 26 agosto 2016, n. 174, Codice di giustizia contabile), anche quando le risorse siano di diretta derivazione euro-unitaria, cioè non erogate agli Stati membri, per la successiva assegnazione ai beneficiari.

In proposito, la giurisprudenza della Corte di Cassazione è da tempo orientata, in modo univoco, nel senso di riconoscere la giurisdizione della Corte dei Conti sui soggetti privati che abbiano conseguito in modo illecito, ovvero distolto dalla finalità prestabilita, contributi erariali. È opportuno rammentare che la cognizione della Corte dei Conti si estende anche all'azione di responsabilità erariale promossa per la rifusione alla Commissione Europea dei contributi erogati in via diretta.

Viene poi svolto un costante approfondimento conoscitivo dei profili più generali del fenomeno, con la partecipazione della Procura Generale della stessa Corte alle attività di monitoraggio, coordinamento e implementazione normativa, svoltesi sia in sede nazionale, presso il Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione Europea (COLAF) della Presidenza del Consiglio dei Ministri, sia in sede europea, attraverso il collegamento alle attività dell'OLAF e dell'EPPO. È stata data inoltre attuazione, con buoni risultati, al protocollo stipulato tra la Procura Generale e la Guardia di Finanza. In base all'art. 325 del TFUE, si è affermata la responsabilità non solo di amministratori e funzionari pubblici ma anche di beneficiari finali dei finanziamenti, sia persone fisiche che giuridiche.

L'azione delle Procure regionali a tutela delle risorse euro-unitarie si è articolata, in prevalenza, nella proposizione di domande giudiziali di risarcimento del danno nei confronti dei percettori di contributi erogati, in tutto o in parte, a valere su detti fondi. Quando si tratta di Organizzazioni collettive (società, associazioni), l'azione è stata esercitata non solo nei confronti di queste ultime, ma anche di coloro che, in quanto loro rappresentanti legali, ovvero investiti *de facto* di un potere di controllo su di esse, abbiano concorso nell'illecito distraendo in proprio favore le risorse pubbliche ottenute.

Così, ad esempio, si è affermato che "è pacifica la sussistenza del rapporto di servizio (che, insieme al presupposto della sussistenza di un danno erariale, incardina la giurisdizione di questa Corte), sia in capo alla Società (…), *in persona del legale rappresentante* pro tempore (…), *sia in capo a* (…) *che, nella qualità di socio di fatto e legale rappresentante pro tempore, è la persona fisica che materialmente si è ingerita nella gestione delle domande di aiuto sottoscrivendo le domanda per accedere ai contributi pubblici*" (Corte dei Conti, Sez. giur. Reg. Lombardia, n. 123/2023). Questa interpretazione è suffragata dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, le quali, in veste di giudice della giurisdizione, hanno ripetutamente evidenziato che "è configurabile un rapporto di servizio tanto con la persona giuridica beneficiaria di un contributo quanto con chi, amministratore o legale rappresentante dell›ente collettivo, sia stato incaricato di realizzare il programma di interesse

pubblico a cui il contributo risultava vincolato, sicché, in caso di sviamento della somma dalla finalità programmata, sussiste una responsabilità contabile anche di coloro che con la predetta società abbiano intrattenuto un rapporto organico, ove si ipotizzi che dai comportamenti da loro tenuti sia derivata la distrazione delle risorse dal fine pubblico cui erano destinate, con conseguente radicamento della giurisdizione della *Corte dei Conti nei loro confronti*" (in questi termini, tra le varie decisioni, Cass., SS.UU., ord. n. 15893/2022).

L'azione in parola può ben cumularsi con la richiesta di risarcimento del medesimo danno nei confronti di quegli agenti pubblici che, in ambito euro-unitario o nazionale, abbiano contribuito a cagionarlo in concorso con il percettore.

Nel 2023 le Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei Conti hanno emesso condanne al risarcimento del danno erariale, nel settore dei fondi pubblici, per euro **51.290.115,52** (totale n. **178** sentenze). I fondi euro-unitari *prevalentemente* interessati sono: FEOGA, FEAGA, FEASR e FEP, per euro 10.750.306,92; FESR, per euro 7.531.900,54; FSE, per euro 1.177.484,36.

Suddividendo le fattispecie per tipologia di condotte illecite, nelle sentenze si rilevano:

- dichiarazioni mendaci in merito alle effettive modalità di utilizzo dei fondi (Corte dei Conti, Sez. giur. Reg. Abruzzo, n. 2/2023);
- mancata realizzazione delle attività finanziate (Corte dei Conti, Sez. giur. Reg. Basilicata, n. 70/2023; Corte dei Conti, Sez. giur. Reg. Calabria, n. 182/2023; Corte dei Conti, Sez. giur. Reg. Campania, n. 137/2023);
- produzione di documentazione non veritiera sulle attività svolte, con sviamento nell'utilizzo dei fondi rispetto alle modalità previste nei programmi (Corte dei Conti, Sez. giur. Reg. Marche, n. 45/2023);
- difetto di condizioni soggettive per l'accesso al finanziamento, tra cui la dichiarata conduzione di superfici in realtà non nella propria disponibilità (*ex multis*, Corte dei Conti, Sez. giur. Reg. Puglia, n. 65/2023; Corte dei Conti, Sez. giur. Reg. Campania, n. 644/2023; Corte dei Conti, Sez. giur. Reg. Lombardia, n. 206/2023);
- omessa rendicontazione dell'utilizzo dei fondi (tra le tante decisioni, Corte dei Conti, Sez. giur. Reg. Piemonte, nn. 71/2023, 72/2023, 73/2023);
- mancato rispetto delle prescrizioni relative alla destinazione dei beni realizzati con il finanziamento (Corte dei Conti, Sez. giur. Reg. Puglia, n. 96/2023).

Quanto alla collaborazione con gli altri Organismi, nazionali e internazionali, che svolgono funzioni di contrasto al cattivo uso dei fondi pubblici, ed al ricorso ai mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale, si segnala il sequestro conservativo richiesto e ottenuto dalla Procura regionale per la Lombardia a garanzia del risarcimento del danno cagionato da una azienda *leader* nel settore vitivinicolo destinataria di erogazioni pubbliche, di matrice unionale (per la somma di euro 2.085.810,96), per il finanziamento di un progetto finalizzato a rafforzare la competitività del settore agricolo dell'Unione e a consentire il miglioramento della posizione economica dei prodotti agricoli di origine UE attraverso azioni di informazione e promozione degli stessi nel mercato interno e nei paesi terzi.

Le risultanze dell'attività istruttoria, svolta con la collaborazione della Guardia di Finanza e in coordinamento con la Procura Europea e l'OLAF, hanno permesso la contestazione di condotte illecite – consistite, in sintesi, nell'elusione dei requisiti richiesti dal Bando europeo per l'erogazione del finanziamento – anche nei confronti del soggetto esecutore del progetto europeo, dei relativi amministratori e del consulente nominato dalle due società per la progettazione, gestione operativa e monitoraggio delle attività del progetto.

Nel corso del giudizio cautelare, in cui l'Agenzia della Commissione Europea danneggiata è intervenuta *ad adiuvandum* della Procura regionale, la società beneficiaria del finanziamento ha provveduto all'integrale risarcimento del danno.

2. Misure in atto nel 2023 per consentire all'Ufficio del Procuratore Europeo di esercitare, in Italia, i poteri conferiti dal Regolamento istitutivo.

La Procura Generale della Corte dei Conti, in qualità di Ufficio preposto, ai sensi dell'art. 12, comma 3, c.g.c., al coordinamento delle Procure regionali, cura i rapporti con gli Organismi sovranazionali e con le Istituzioni di altri Paesi attraverso il Servizio per gli affari internazionali e per i rapporti interistituzionali in materia di contrasto alla corruzione e all'illecito utilizzo di fondi europei.

Nell'anno di riferimento è proseguita la collaborazione con l'Ufficio del Procuratore Europeo - EPPO, sulla base dell'Accordo di lavoro sottoscritto dal Procuratore Europeo e dal Procuratore Generale presso la Corte dei Conti il 13 settembre 2021.

In base a questo documento, che si prefigge l'obiettivo di fornire un quadro strutturato di cooperazione, la modalità privilegiata di collaborazione tra Uffici requirenti penali e contabili consiste nello scambio di informazioni, che si estende oltre quanto previsto dalla normativa primaria in materia. La Procura Generale, più specificamente, comunica all'EPPO, direttamente o tramite la Procura regionale procedente, qualsiasi notizia verosimile di frode, irregolarità o altra condotta illecita lesiva degli interessi finanziari dell'Unione Europea, di natura non penale; ciò, quando il danno non è inferiore a 100.000 euro, ovvero se il caso potrebbe avere ripercussioni che interessano l'Unione o coinvolgere funzionari o altri agenti dell'Unione o delle sue Istituzioni, ovvero ancora se la condotta illecita assume una dimensione transfrontaliera che coinvolge almeno due Stati membri partecipanti. Nel 2023 sono pervenute alle Procure regionali presso la Corte dei Conti n. **40** comunicazioni da parte dei Procuratori Europei Delegati. Le comunicazioni indirizzate a queste ultime dai requirenti contabili sono state, invece, n. **8**.

Agli Uffici dei Procuratori Europei Delegati e alle Procure regionali presso la Corte dei Conti è, inoltre, richiesto di attivare un ulteriore livello di coordinamento, se del caso attraverso riunioni o analoghe iniziative, nel caso in cui, a seguito dello scambio di informazioni, abbiano intrapreso indagini su fatti connessi.

L'Accordo stabilisce, altresì, la possibilità che i Procuratori Europei Delegati accedano, per il tramite delle Procure regionali, alle informazioni contenute nelle banche dati della Corte dei Conti. Il Procuratore Generale ha, a tal proposito, istituito la Banca dati centrale delle attività di indagine in materia di illecito conseguimento e utilizzo dei fondi europei, con funzioni informative e di supporto all'attività di coordinamento, che anche nel 2023 è stata alimentata dalle Procure regionali con l'inserimento dei principali elementi identificativi di ciascuna istruttoria e la descrizione dei relativi sviluppi processuali.

3. Misure adottate nel 2023 nell'ambito della digitalizzazione e dell'uso di nuovi strumenti volti ad assicurare una più performante interoperabilità tra sistemi nella lotta contro le frodi, tenuto conto delle minacce esistenti e future legate alle nuove tecnologie, in termini di metodologie scelte, procedure e tecniche di analisi e valutazione dei rischi di irregolarità e di frode in danno del bilancio UE.

Allo scopo di effettuare un'analisi del rischio più accurata ed approfondita viene utilizzata la banca dati della Corte dei Conti per la ricerca puntuale e diretta di ciascuna sentenza emessa dalla Corte in materia di contrasto alle frodi nei confronti del Bilancio nazionale ed euro-unitario, estrapolando per ciascun caso tutte le notizie utili per poter replicare su scala nazionale, con tempestività, tutte le possibili misure a contrasto delle attività illecite in danno del bilancio UE, nonché per l'emersione

delle ipotesi di danno, cui segue l'apertura di istruttoria da parte delle competenti Procure della Corte dei Conti.

A tale proposito, allo scopo di effettuare un'analisi del rischio più accurata ed approfondita, le Procure regionali, a seguito di ogni notizia di danno, verificano nelle banche dati della Corte dei Conti se vi sono precedenti sia in relazione al soggetto al quale è contestata l'attività fraudolenta, che alla tipologia di illecito contestata. Inoltre, si sta sempre maggiormente consolidando l'utilizzo della banca dati I.M.S. da parte delle Procure contabili, agevolata anche dalle segnalazioni specifiche provenienti dall'Organismo gestore sul territorio nazionale di detta banca dati. Nel 2023 sono state ricevute n. 28 segnalazioni. Sono inoltre attive, in seno alla Procura Generale, banche dati dedicate alla raccolta delle segnalazioni di possibili illeciti in danno del bilancio UE, nonché di gestione del contenzioso di responsabilità; tali strumenti sono utilizzati per studi ed analisi dei fenomeni emergenti e ricorrenti, anche allo scopo di sensibilizzare le Procure regionali nei confronti di fattispecie ad alto rischio di frode.

4. Misure intraprese nel 2023 per migliorare l'individuazione, la segnalazione ed il "*follow up*" delle frodi sospette.

Come già evidenziato, nel corso del periodo di riferimento la Procura Generale della Corte dei Conti ha svolto una fondamentale attività di coordinamento delle Procure territoriali, curando la trasmissione delle notizie di possibili frodi in danno del bilancio UE; adottando indirizzi di coordinamento finalizzati a realizzare criteri operativi uniformi ed efficaci; monitorando l'emersione di nuovi fenomeni illeciti e metodologie di frode, allo scopo di definire efficaci standard operativi di contrasto. Di fondamentale importanza si è poi palesata la collaborazione informativa con OLAF ed EPPO, nei settori di rispettiva competenza.

Va ricordato che la Procura Generale coopera con tutte le altre Amministrazioni interessate alla prevenzione delle frodi ai danni dei fondi PNRR. La Procura Generale, infatti, è stata invitata a partecipare ai lavori di due organi istituiti presso il Servizio centrale per il PNRR della Ragioneria Generale dello Stato:

- il Tavolo di rendicontazione e controllo, sorto allo scopo di assicurare il presidio delle attività di controllo e rendicontazione degli interventi finanziati dal Piano;
- la Rete dei referenti antifrode, ideata al fine di garantire una valutazione periodica dei rischi di frode, conflitti di interesse e doppio finanziamento e, se necessario, definire apposite misure ed azioni correttive.

Nell'anno di riferimento, l'Ufficio, oltre a prendere parte al *meeting* dei referenti antifrode del 17 marzo 2023, ha altresì offerto il proprio contributo alla predisposizione della seconda versione della Strategia Generale Antifrode.

5. Misure programmate e/o attuate nel 2023 per il rafforzamento della "*governance* antifrode", anche in termini di collaborazione sinergica tra gli attori istituzionali competenti per la prevenzione ed il contrasto alle frodi in danno del bilancio UE.

In proposito, si evidenzia che fondamentale ambito di cooperazione con organismi sovranazionali è quello con l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), in forza dell'accordo di cooperazione amministrativa sottoscritto il 25 settembre 2013. Ai sensi dell'art. 325 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, le Procure contabili e l'OLAF condividono informazioni su fatti causativi di danno agli interessi finanziari euro-unitari, si prestano a vicenda assistenza tecnica e operativa, conducono analisi strategiche congiunte e danno vita a programmi di formazione e scambio del personale. Nel periodo di riferimento si registrano n. 2 interlocuzioni su casi trattati dall'OLAF. La

Procura Generale ha curato i collegamenti tra quest'ultimo e la Procura regionale competente e ha provveduto a dare riscontro alle richieste di aggiornamenti.

Le attività antifrode delle Procure contabili sono state illustrate in seno all'OLAF *Anti-Fraud Communicators' Network* – OAFCN in occasione della seduta del 28-29 marzo 2023.

Si segnala che è in fase di avvio il procedimento di stesura di un aggiornamento del protocollo d'intesa tra Procura Generale della Corte dei Conti ed OLAF, resosi necessario in ragione della continua evoluzione – anche tecnologica – delle frodi in danno al bilancio UE ed all'Erario nazionale, nonché della necessità di individuare strumenti di collaborazione operativa sempre più efficaci.

Anche nel 2023, poi, è stato fatto utilizzo, al fine della individuazione di fattispecie di rilievo nel settore dei fondi euro-unitari, del sistema informatico *Irregularities Management System* – IMS, che, come è noto, raccoglie, e permette di consultare, le comunicazioni delle Autorità di Gestione dei finanziamenti in merito alle irregolarità emerse nell'erogazione e nell'utilizzo degli stessi. Si tratta di uno strumento gestito dall'OLAF, in coordinamento, a livello nazionale, con il Nucleo della Guardia di Finanza per la repressione delle frodi nei confronti dell'UE presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Esso consente l'acquisizione, da parte delle Procure regionali (le quali sono abilitate ad accedervi), di informazioni di rilievo in materia di illeciti a danno dei fondi UE.

Nell'ambito della partecipazione della Procura Generale al programma *Jean Monnet The EPPO and EU law: a step forward in integration*, della *School of law* della Università degli studi di Milano – Bicocca, è inoltre proseguita la raccolta delle principali decisioni della Corte dei Conti in materia di fondi UE, destinate ad una ulteriore banca dati, di pubblico accesso (https://www.steppo-eulaw.com/case-law). Le sentenze sono selezionate dal Servizio affari internazionali della Procura Generale, il quale provvede alla redazione di un abstract in italiano e in inglese.

La Procura Generale svolge, ormai da tempo, un ruolo attivo nel dialogo con le Istituzioni superiori di controllo degli altri Paesi. Nell'ambito dell'INTOSAI, in particolare, vanno tenute presenti le iniziative del *Forum of Jurisdictional SAIs*, istituito a Parigi nel 2015, che ricomprende le Istituzioni superiori di controllo (ISC) investite anche di funzioni giurisdizionali.

Il 16 e il 17 ottobre 2023 ha avuto luogo lo svolgimento di una nuova riunione, organizzata a Bangkok dallo *State Audit Office* della Thailandia, in occasione della quale sono state, tra l'altro, discusse le linee evolutive del Forum in un organismo istituzionale autonomo, comunque collegato all'INTOSAI.

Una distinta iniziativa, che riveste particolare interesse per la Procura Generale, è poi la realizzazione di un collegamento permanente tra gli uffici del Pubblico ministero presso le ISC, su impulso dei magistrati del *Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União* (Procura Generale presso la ISC del Brasile). Nel 2023 sono proseguiti i contatti finalizzati a realizzare il network in questione.

Si segnala, altresì, la partecipazione dell'Ufficio, nell'ambito delle attività del Comitato di contatto tra ISC europee e Corte dei Conti Europea, all'organizzazione del *Meeting of the Contact Committee WG on prevention and fight against irregularities and fraud* (Roma, 19-20 gennaio 2023).

Nell'ambito del Tavolo interistituzionale anticorruzione istituito presso il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, l'Ufficio ha anche fatto parte della delegazione della Repubblica italiana che ha partecipato all'*Implementation Review Group - Fourteenth session,* che si è tenuta a Vienna presso l'Organizzazione delle Nazioni Unite per il contrasto alla Droga ed al Crimine (UNODC), nei giorni 12 – 16 giugno 2023. In quest'occasione, nell'ambito della sessione *Exchange of information, practices and experiences gained in the implementation of the Convention*, l'Ufficio ha illustrato il Protocollo di intesa fra la Procura Generale e il Ministero dell'Istruzione e del Merito, sottoscritto il 5 aprile 2023, avente ad oggetto un'attività di formazione negli istituti scolastici svolta da Magistrati della Corte dei Conti, attraverso la quale illustrare i principi che regolano l'utilizzo delle risorse pubbliche, con particolare riferimento alla legalità finanziaria ed agli strumenti di tutela diretti a contrastare gli sprechi, l'utilizzo indebito delle risorse della collettività e i fenomeni di corruzione.

Nei giorni tra il 28 febbraio e il 5 marzo 2023 la Procura Generale ha poi partecipato – unitamente a rappresentanti del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, dell'ANAC e della SNA - al *Summit*, nell'ambito del G20, sessione di Gurugram (Haryiana, India), relativo alla redazione del *Proposal for Compendium of Good Practices in Enhancing the Role of Auditing in Tackling Corruption*. In tale contesto, oltre all'illustrazione dell'*asset recovery* dei fondi nazionali ed europei oggetto di distrazione, è stato altresì svolto un incontro bilaterale con il Ragioniere Generale dell'India, nel quale sono state illustrate le funzioni dei rispettivi organi.

Sempre con riferimento al contrasto alla corruzione, la Procura Generale collabora con l'ANAC all'elaborazione delle Linee Guida relative al D.Lgs n. 24 del 2023, in materia di protezione del dipendente che denuncia atti illeciti (*whistleblowing*).

Da ultimo, nel quadro delle iniziative di formazione e di scambio con le Istituzioni di Paesi stranieri, si segnala la visita, il 7 settembre 2023, di una delegazione di funzionari della Macedonia del Nord, selezionati dall'Ufficio del Vice Primo Ministro della Macedonia del Nord (tra cui capi dipartimento di uffici ministeriali e capi di gabinetto), con illustrazione, da parte del Procuratore Generale e di altri magistrati e funzionari dell'Ufficio, delle funzioni della Corte dei Conti e della Procura Generale, dell'attività - anche in ambito europeo - di controllo e recupero dei fondi nazionali e europei e del ruolo delle banche dati.

6. Attività della Sezione di controllo per gli affari europei e internazionali.

La Sezione di controllo per gli Affari europei e internazionali per lo svolgimento della sua attività si è potuta avvalere, anche per il 2023, della pluriennale, fattiva collaborazione di tutte le amministrazioni direttamente impegnate nella lotta ai fenomeni di irregolarità e frode, in danno del bilancio unionale, nonché di una ormai solida base di dati statistici dei quali potersi avvalere, sia a livello europeo sia a livello nazionale, e, segnatamente, per quanto riguarda la Corte, della Banca dati (Bdu) e di Sidif.

Il tutto in un quadro di strategia europea e nazionale di lotta alle frodi consolidato e in costante aggiornamento, nel cui ambito la Corte svolge un ruolo rilevante di tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea, attraverso l'attività delle Procure contabili e delle Sezioni giurisdizionali che garantiscono una risposta addizionale rispetto a quella penale, nonché mediante l'attività di controllo dell'azione amministrativa svolta dalla Sezione, orientata non solo al monitoraggio delle attività di recupero attuate dai competenti organi di gestione e pagatori ma anche all'analisi dei fenomeni, a quella dei rischi ed al controllo di gestione per valutare l'efficacia dei sistemi di prevenzione delle frodi messi in atto dalle amministrazioni coinvolte.

Per quanto concerne l'analisi dei dati disponibili a tutto il 2023, confrontati con quelli della precedente rilevazione, si conferma un *trend* di graduale crescita delle segnalazioni di irregolarità, che passano dalle 405 del 2021 (89 riferite ai Fondi strutturali e 316 alla Pac), alle 424 del 2022 (109 Fondi strutturali e 315 Pac) e alle 448 del 2023 (155 Fondi strutturali e 293 Pac), con una percentuale media di incremento del 5% annuo. La crescita delle irregolarità ha interessato principalmente il Fondo europeo di sviluppo regionale. Da segnalare un incremento significativo degli importi da recuperare nell'anno 2023 (58,1 milioni), rispetto al 2022 (47 mil.) e al 2021 (41,8). La programmazione maggiormente interessata è quella 2014-2020, rimanendo del tutto residuali le segnalazioni sopravvenute relative a quella 2007-2013.

In merito ai recuperi effettuati, per quanto riguarda la Programmazione 2007- 2013, per il Fondo Fesr si registra un dato in lenta crescita pari al 43,4%, rispetto al 39,5% del precedente monitoraggio, per un importo di 177,2 milioni recuperati e 231,2 da recuperare; per quanto riguarda il Fse si nota un leggero ma sempre insoddisfacente aumento della percentuale di recupero che passa dal 18 al 19,1%, pari a un importo recuperato di 733 mila euro e una somma da recuperare di 2,8 milioni; sul Fondo europeo per la pesca non vi sono sostanziali aggiornamenti, la percentuale di recupero è fer-

ma al 7,4% circa dell'importo da recuperare (15,2 milioni). Per quanto attiene agli importi finanziari recuperati per la Programmazione 2014-2020, per il Fondo Fesr quasi la metà (49,5%) dell'importo irregolare è stato recuperato, pari a 16,2 mil., su un totale di 32,7 mil.; per il Fondo sociale europeo, la percentuale di recupero è solo del 23,8% (562 mila euro) su un ammontare totale di 2,3 milioni di euro. I recuperi attinenti ai Fondi della Politica Agricola Comune si attestano al 37% delle somme irregolarmente percepite (252,7 mil. su 685,6 mil. erogati). A fattor comune, si conferma anche per l'annualità in esame una generale difficoltà nei recuperi degli importi irregolarmente percepiti con basse percentuali di successo.

Con specifico riguardo alle frodi e irregolarità nella Politica agricola comunitaria e all'efficacia dei sistemi di prevenzione e controllo messi in campo dagli organismi responsabili, nel corso delle annualità 2022 e 2023, questa Sezione ha approfondito l'analisi di tali frodi e irregolarità al fine di verificare le proporzioni del fenomeno e le modalità prevalentemente utilizzate per ottenere, in modo fraudolento, gli aiuti europei.

Si è proceduto, a tal riguardo, a confrontare, in una prospettiva pluriennale, le sentenze emesse dalle Sezioni giurisdizionali della Corte, dal 2020 al 2023, relative ad illecite percezioni di sussidi in agricoltura sui Fondi Feaga, Feasr e Feaga/Feasr, campionandone complessivamente n. 248, di cui n. 231 di condanna.

Un primo elemento d'interesse emerso è quello relativo alla localizzazione geografica delle irregolarità prese in esame dalla Corte, ove si registra nel quadriennio una particolare incidenza dei casi nella Regione Sicilia.

Con riguardo alle modalità usate per ottenere le illecite/irregolari contribuzioni, le false dichiarazioni sulla disponibilità giuridica dei terreni prevalgono nettamente in tutte le annualità esaminate (189 casi su 248 totali), seguite da false fatturazioni e false dichiarazioni di proprietà immobiliari, mancata realizzazione o difformità di realizzazione di opere finanziate ovvero destinazione delle stesse a finalità diverse da quelle indicate in fase di erogazione dei contributi.

Ulteriore elemento d'interesse emerso da detta analisi è il coinvolgimento di personale dei Centri di Assistenza Agricola (Caa) nei procedimenti menzionati (n. 86 casi) sia in termini di corresponsabilità che per conflitti d'interesse.

Dai dati emerge, come critica e meritevole di specifico approfondimento, la questione della inadeguatezza degli strumenti di prevenzione e controllo interno e l'assenza o inefficacia delle modalità di *audit*.

In proposito, l'impiego di strumenti tecnologici, anche di tipo satellitare, e di aggiornati e integrati sistemi informatici per effettuare analisi e mappature del rischio e dei soggetti a rischio è auspicabile, specialmente nelle zone ove più è presente la possibilità di infiltrazioni della criminalità organizzata, anche per supportare la verifica della disponibilità giuridica dei terreni e della loro effettiva destinazione ad attività agricola e l'effettiva realizzazione di opere finanziate. In tale ottica, la piena utilizzazione degli strumenti informatici europei (in particolare ARACHNE) consentirebbe importanti passi avanti. Inoltre, è importante rafforzare il coordinamento delle attività antifrode e uniformare le misure e le procedure di controllo interno a livello nazionale, anche in funzione di prevenzione della corruzione e dei conflitti d'interesse.

L'impegno della Corte dei Conti, come evidenziato dall'attività svolta, resta vitale e centrale sia nella lotta contro le frodi e nella prevenzione delle irregolarità, sia quale presidio di monitoraggio dell'efficacia dei meccanismi di restituzione dei fondi irregolarmente percepiti, nel quadro di tutte le funzioni – di controllo, requirenti e giudicanti - che sono proprie dell'Istituto e allo scopo di partecipare, con sempre maggiore efficacia, alla tutela degli interessi finanziari e alla integrità del bilancio dell'Unione Europea.

Per i profili di competenza, le Procure regionali della Corte dei Conti svolgono da tempo un ruolo attivo nell'accertamento delle molteplici condotte illecite perpetrate dai privati, con o senza il concorso di funzionari della Pubblica Amministrazione, in danno dei fondi pubblici costituiti con risorse di provenienza, in tutto o in parte, euro-unitaria, cooperando con le altre Autorità pubbliche per la protezione degli interessi finanziari dell'Unione Europea. La giurisprudenza della Corte di Cassazione è infatti, ormai da tempo, orientata in modo univoco nel senso di riconoscere la giurisdizione della Corte dei Conti sui soggetti privati che abbiano conseguito in modo illecito, ovvero distolto dalla finalità prestabilita, contributi erariali.

La cognizione della Corte dei Conti si estende anche all'azione di responsabilità erariale promossa per la rifusione alla Commissione Europea dei contributi erogati in via diretta. Le condotte illecite volte all'indebita appropriazione o alla distrazione delle risorse UE, infatti, hanno spesso natura plurioffensiva, arrecando danni sia all'erario dell'Unione Europea (danno all'erario euro-unitario), sia all'erario dello Stato. In ogni caso, la giurisdizione sulle azioni risarcitorie contro gli autori dei suddetti illeciti, in virtù del principio di assimilazione di cui all'art. 325 TFUE, spetta alla Corte dei Conti, essendo il giudice cui, secondo l'ordinamento interno, è devoluto l'accertamento del danno all'erario dello Stato.

L'azione delle Procure regionali a tutela delle risorse euro-unitarie si articola, in prevalenza, nella proposizione di domande giudiziali di risarcimento del danno nei confronti dei percettori di contributi erogati, in tutto o in parte, a valere su detti fondi. Quando si tratta di organizzazioni collettive (società, associazioni), l'azione può essere esercitata non solo nei confronti di queste ultime, ma anche di coloro che, in quanto loro rappresentanti legali, ovvero investiti *de facto* di un potere di controllo su di esse, abbiano concorso nell'illecito distraendo in proprio favore le risorse pubbliche ottenute. L'azione in parola può ben cumularsi con la richiesta di risarcimento del medesimo danno nei confronti di quegli agenti pubblici che, in ambito euro-unitario o nazionale, abbiano contribuito a cagionarlo in concorso con il percettore. Si può trattare, ad esempio, di funzionari dell'amministrazione incaricata della erogazione delle somme, ovvero di componenti degli organi che avrebbero dovuto verificare il rispetto delle condizioni necessarie.

L'illecito non assume necessariamente la connotazione di una condotta fraudolenta, ossia volta a ottenere il contributo mediante una falsa rappresentazione della realtà (di regola, dei requisiti per la sua assegnazione), ben potendo consistere anche nell'utilizzo di risorse legittimamente ottenute per scopi diversi da quelli cui erano destinate.

Nel 2023 le Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei Conti hanno emesso condanne al risarcimento del danno erariale, nel settore dei fondi pubblici, per complessivi euro 51.290.115,52 (totale n. 178 sentenze). I fondi euro-unitari prevalentemente interessati sono: FEOGA, FEAGA, FEASR e FEP (86 sentenze), per euro 10.750.306,92; FESR (19 sentenze), per euro 7.531.900,54; FSE (8 sentenze), per euro 1.177.484,36.

Suddividendo le fattispecie per tipologia di condotte illecite, nelle sentenze si rilevano: dichiarazioni mendaci in merito alle effettive modalità di utilizzo dei fondi (Corte dei Conti, Sez. giur. Reg. Abruzzo, n. 2/2023); mancata realizzazione delle attività finanziate (Corte dei Conti, Sez. giur. Reg. Basilicata, n. 70/2023; Corte dei Conti, Sez. giur. Reg. Calabria n. 182/2023; Corte dei Conti, Sez. giur. Reg. Campania, n. 137/2023); produzione di documentazione non veritiera sulle attività svolte, con sviamento nell'utilizzo dei fondi rispetto alle modalità previste nei programmi (Corte dei Conti, Sez. giur. Reg. Marche, n. 45/2023); difetto di condizioni soggettive per l'accesso al finanziamento, tra cui la dichiarata conduzione di superfici in realtà non nella propria disponibilità (*ex multis*, Corte dei Conti, Sez. giur. Reg. Puglia, n. 65/2023; Corte dei Conti, Sez. giur. Reg. Campania, n. 644/2023; Corte dei Conti, Sez. giur. Reg. Lombardia, n. 206/2023); omessa rendicontazione dell'utilizzo dei fondi (tra le tante decisioni, Corte dei Conti, Sez. giur. Reg. Piemonte, nn. 71/2023, 72/2023, 73/2023); mancato rispetto delle prescrizioni relative alla destinazione dei beni realizzati con il finanziamento (Corte dei Conti, Sez. giur. Reg. Puglia, n. 96/2023).

Dalle relazioni trasmesse dalle Procure regionali, emerge che, limitatamente ai danni che hanno inciso su risorse euro-unitarie, gli Uffici requirenti hanno emesso n. 141 atti di citazione in giudizio, per il complessivo importo di euro 23.220.067,93.

La Procura Generale, inoltre, coopera con tutte le altre amministrazioni interessate alla prevenzione delle frodi ai danni dei fondi PNRR; a tal fine essa è stata invitata a partecipare ai lavori di due organi istituiti presso il Servizio centrale per il PNRR della Ragioneria Generale dello Stato: il Tavolo di rendicontazione e controllo, sorto allo scopo di assicurare il presidio delle attività di controllo e rendicontazione degli interventi finanziati dal Piano; la Rete dei referenti antifrode, ideata al fine di garantire una valutazione periodica dei rischi di frode, conflitti di interesse e doppio finanziamento e, se necessario, definire apposite misure ed azioni correttive.

Nell'anno di riferimento, l'Ufficio, oltre a prendere parte al *meeting* dei referenti antifrode del 17 marzo 2023, ha altresì offerto il proprio contributo alla predisposizione della seconda versione della Strategia Generale Antifrode.

In qualità di Ufficio preposto, ai sensi dell'art. 12, comma 3, c.g.c., al coordinamento delle Procure regionali, la Procura Generale cura i rapporti con gli organismi sovranazionali e con le Istituzioni di altri Paesi attraverso il Servizio per gli affari internazionali e per i rapporti interistituzionali in materia di contrasto alla corruzione e all'illecito utilizzo di fondi europei.

Nell'anno di riferimento è proseguita la collaborazione con l'Ufficio del Procuratore Europeo - EPPO, sulla base dell'Accordo di lavoro sottoscritto dal Procuratore Europeo e dal Procuratore Generale presso la Corte dei Conti il 13 settembre 2021. In base a questo documento, che si prefigge l'obiettivo di fornire un quadro strutturato di cooperazione, la modalità privilegiata di collaborazione tra Uffici requirenti penali e contabili consiste nello scambio di informazioni, che si estende oltre quanto previsto dalla normativa primaria in materia. La Procura Generale, più specificamente, comunica all'EPPO, direttamente o tramite la Procura regionale procedente, qualsiasi notizia verosimile di frode, irregolarità o altra condotta illecita lesiva degli interessi finanziari dell'Unione Europea, di natura non penale; ciò, quando il danno non è inferiore a 100.000 euro, ovvero se il caso potrebbe avere ripercussioni che interessano l'Unione o coinvolgere funzionari o altri agenti dell'Unione o delle sue Istituzioni, ovvero ancora se la condotta illecita assume una dimensione transfrontaliera che coinvolge almeno due Stati membri partecipanti. Nel 2023 sono pervenute alle Procure regionali presso la Corte dei Conti n. 40 comunicazioni da parte dei Procuratori Europei Delegati. Le comunicazioni indirizzate a questi ultimi dai requirenti contabili sono state, invece, n. 8. L'Accordo stabilisce, altresì, la possibilità che i Procuratori Europei Delegati accedano, per il tramite delle Procure regionali, alle informazioni contenute nelle banche dati della Corte dei Conti. Il Procuratore Generale ha, a tal proposito, istituito la Banca dati centrale delle attività di indagine in materia di illecito conseguimento e utilizzo dei fondi europei, con funzioni informative e di supporto all'attività di coordinamento, che anche nel 2023 è stata alimentata dalle Procure regionali con l'inserimento dei principali elementi identificativi di ciascuna istruttoria e la descrizione dei relativi sviluppi processuali.

Altro ambito di cooperazione con organismi sovranazionali è quello con l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), in forza dell'accordo di cooperazione amministrativa sottoscritto il 25 settembre 2013. Ai sensi dell'art. 325 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, le Procure contabili e l'OLAF condividono informazioni su fatti causativi di danno agli interessi finanziari euro-unitari, si prestano a vicenda assistenza tecnica e operativa, conducono analisi strategiche congiunte e danno vita a programmi di formazione e scambio del personale.

Nel periodo di riferimento si registrano n. 2 interlocuzioni su casi trattati dall'OLAF. La Procura Generale ha curato i collegamenti tra quest'ultimo e la Procura regionale competente e ha provveduto a dare riscontro alle richieste di aggiornamenti. Le attività antifrode delle Procure contabili sono state illustrate in seno all'OLAF *Anti-Fraud Communicators' Network* – OAFCN in occasione della seduta del 28-29 marzo 2023. Anche nel 2023, poi, è stato fatto utilizzo, al fine della individuazio-

ne di fattispecie di rilievo nel settore dei fondi euro-unitari, del sistema informatico *Irregularities Management System* – IMS, che, come è noto, raccoglie, e permette di consultare, le comunicazioni delle Autorità di Gestione dei finanziamenti in merito alle irregolarità emerse nell'erogazione e nell'utilizzo degli stessi. Si tratta di uno strumento gestito dall'OLAF, in coordinamento, a livello nazionale, con il Nucleo della Guardia di Finanza per la repressione delle frodi nei confronti dell'UE presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Esso consente l'acquisizione, da parte delle Procure regionali (le quali sono abilitate ad accedervi), di informazioni di rilievo sugli illeciti a danno dei fondi UE. Nelle more della, già programmata, evoluzione del sistema, la quale dovrebbe permettere agli Uffici requirenti di ricevere tempestiva notizia dell'apertura di ciascuna scheda e di avviare immediatamente un procedimento istruttorio, la Procura generale ha avviato, di concerto col predetto Nucleo, il vaglio delle schede aperte nel 2023 con concreta possibilità di ipotesi di danno (n. 28 segnalazioni); di tali schede, segnalate al Procuratore regionale competente per territorio che, se del caso, provvede alla relativa istruttoria, in particolare n. 4 risultano attualmente archiviate, altre 4 chiuse per riparazione spontanea e n. 2 hanno dato origine ad sequestri conservativi.

Con riferimento, infine, alle altre funzioni della Procura Generale in ambito internazionale va ricordato che essa svolge, ormai da tempo, un ruolo attivo nel dialogo con le Istituzioni superiori di controllo degli altri Paesi.

Sezione Quinta
Il ruolo delle Istituzioni e delle Amministrazioni facenti parte del COLAF

MINISTERO DELL'INTERNO

L'Unione Europea ha, da tempo, affermato che i propri interessi finanziari sono sempre più significativamente oggetto di frodi commesse in danno del bilancio europeo.

La tutela di detti interessi ha ispirato, pertanto, un percorso di progressiva integrazione "comunitaria" che si è ulteriormente consolidato con il Regolamento Europeo n. 2017/1939, concernente l'istituzione della Procura Europea (EPPO - *European Public Prosecutor's Office*), operativa dal 1° giugno 2021. Tale organo giurisdizionale, funzionale all'innalzamento del livello di tutela dei citati interessi, è competente in via esclusiva per i reati che ledono, anche potenzialmente, gli interessi finanziari dell'Unione Europea, quando il danno causato dall'azione delittuosa è pari o superiore a 10.000 euro.

L'esperienza investigativa maturata negli anni rivela, infatti, come le mafie abbiano da tempo adottato una strategia di silente infiltrazione economica, anche per facilitare le indispensabili operazioni di riciclaggio dei capitali acquisiti illecitamente con le tradizionali attività criminali. Questa azione di "inabissamento" dei sodalizi mafiosi è stata affinata mediante tentativi dei clan non solo di influenzare le procedure di affidamento delle gare pubbliche, ma anche in qualche caso di ottenere fraudolentemente finanziamenti pubblici sia nazionali, sia europei.

Al riguardo, giova ricordare che il legislatore nazionale ha, nel tempo, costituito una "architettura di prevenzione antimafia", di cui il Dipartimento della Pubblica Sicurezza, per il tramite della Direzione Investigativa Antimafia (DIA), è parte integrante che consente di rilevare, per tempo, ogni elemento considerato "anomalo" e di intervenire in modo efficace, anche mediante il ricorso a validi istituti giuridici di prevenzione. Si pensi alla documentazione interdittiva antimafia di competenza degli Uffici territoriali del Governo che – a fronte di elementi sintomatici di tentativi di infiltrazione mafiosa volti a condizionare le scelte e gli indirizzi di società o imprese – impedisce di fatto ai privati di entrare in rapporto con la Pubblica Amministrazione, evitando di vederli destinatari dell'affidamento di lavori e servizi pubblici, ma anche scongiurando l'attribuzione a loro favore di finanziamenti o fondi pubblici. La documentazione prefettizia antimafia, in questo senso, rappresenta la massima anticipazione della soglia di prevenzione in materia antimafia. Ciò in quanto il legislatore ha considerato tardivo l'intervento repressivo delle Autorità dopo la commissione e la realizzazione delle condotte criminali, proponendo invece un modello di intervento sul piano amministrativo che, come noto, non richiede elementi probatori gravi, come invece nell'ambito del processo penale.

Al riguardo, l'azione delle Prefetture, con il supporto del Dipartimento della Pubblica Sicurezza, attraverso la Direzione Investigativa Antimafia, ha consentito l'adozione di provvedimenti interdittivi antimafia, nel 2023, nei confronti di imprese anche attive nell'agricoltura, nella trasformazione di prodotti alimentari e nell'allevamento di bestiame che, in quanto collegate a personaggi di mafia, non hanno potuto beneficiare, di conseguenza, dei finanziamenti pubblici.

Oltre all'importantissima azione di prevenzione, le attività di monitoraggio svolte dal Dipartimento di Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno hanno consentito, nel 2023, di rilevare alcuni casi di indebita percezione dei contributi, anche europei, in contesti avulsi da dinamiche mafiose e che comunque sono stati oggetto di efficaci interventi contrasto.

Il **23 settembre 2023**, a Cerignola (FG) la Direzione Investigativa Antimafia ha eseguito un sequestro emesso dal Tribunale di Bari a seguito della proposta di misura di prevenzione formulata congiuntamente dal Procuratore della Repubblica di Bari e dal Direttore della DIA, nei confronti di un imprenditore locale operante nel settore immobiliare, agricolo e del commercio dell'olio di oliva. L'imprenditore,

direttamente coinvolto dagli anni '80 in numerosi procedimenti giudiziari, sarebbe considerato uno dei principali sofisticatori di olio di oliva a livello nazionale, capace di commercializzare il prodotto adulterato anche sui mercati alimentari internazionali. Mediante quest'attività illegale il predetto sarebbe riuscito ad accrescere illecitamente il patrimonio a fronte di un'evidente sproporzione tra la capacità reddituale e la reale consistenza dei beni accumulati anche mediante l'indebita acquisizione dei fondi europei AGEA. Il sequestro, del valore complessivo di oltre **10 milioni di euro**, ha riguardato 3 società operanti nel settore agricolo, 1 società di imbottigliamento dell'olio, 2 società immobiliari, macchine operatrici speciali, 26 terreni, 28 fabbricati, autoveicoli e numerosi rapporti finanziari.

Quest'ultimo sequestro ha natura provvisoria in quanto risultano ancora pendenti le fasi di giudizio all'esito delle quali saranno emessi gli eventuali provvedimenti di confisca definitiva. Peraltro, scaturisce dall'approfondimento di elementi informativi estratti dall'operazione "Oro giallo" dell'Arma dei Carabinieri che, nel 2019, aveva portato all'arresto nei territori di Foggia, Potenza e in Germania di 24 persone che avevano costituito un'associazione per delinquere dedita appunto alla produzione, al confezionamento e alla vendita di olio extravergine di oliva sofisticato, oltre alla truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche. Il sodalizio aveva la base operativa all'interno dell'oleificio di Cerignola ed era attivo anche in altre Regioni del territorio nazionale, con proiezioni in Germania ove due soggetti, un lucano e un casertano, fornivano supporto per la distribuzione nel territorio tedesco del prodotto adulterato.

Dalle attività sin qui descritte, si può osservare che l'azione di contrasto del Dipartimento della Pubblica Sicurezza, per il tramite della DIA, anche in questo comparto, punta direttamente a colpire la parte più sensibile della criminalità, ossia i profitti illeciti, quindi ciò che rappresenta la ragione stessa dell'agire criminale. Proprio la proposizione delle misure di prevenzione antimafia volte al recupero dei patrimoni illegalmente accumulati si traduce nel contrasto del "sereno arricchimento" perseguito dai criminali, per far sì che "il crimine non paghi". Tali investigazioni non sono dunque finalizzate all'individuazione della commissione di specifici reati, quanto piuttosto a svolgere – in presenza di chiari indici di pericolosità sociale ascrivibili a chi presenta profili di pericolosità sociale per l'abitualità a comportamenti delinquenziali – una sistematica ricerca e aggressione di tutte le manifestazioni di ricchezza ad essi riconducibili e non giustificate da legittime fonti di reddito, per restituirle alla comunità.

Ancora la DIA, su delega della Procura Europea (EPPO) sede di Palermo, ha dato esecuzione a Catania, il **6 ottobre 2023**, ad un provvedimento di sequestro preventivo, emesso dal G.I.P. del Tribunale di Enna, nei confronti di una donna ritenuta responsabile del reato di truffa aggravata ai danni dell'UE. Le investigazioni, di natura documentale, hanno avuto origine dalle attività di verifica disposte dalla Direzione Investigativa Antimafia nei confronti di un elenco di società che, benché controindicate all'ottenimento di contributi pubblici, avevano richiesto l'accesso ai finanziamenti del Decreto "Cura Italia". L'indagata, legata da rapporti parentali con persone ritenute appartenenti alla criminalità organizzata peloritana, al fine di ottenere il riconoscimento dei benefici economici di cui al Fondo Europeo Agricolo di Garanzia, avrebbe fornito indicazioni fraudolente, relative agli anni 2016-2021, in merito alla titolarità di superfici agrarie di cui di fatto non poteva legittimamente disporre, riuscendo ad ottenere dall'AGEA indebiti finanziamenti pari ad **245 mila euro** circa, oggetto del sequestro preventivo in parola, richiesto dai Procuratori Europei Delegati e disposto dal G.I.P. del Tribunale di Enna competente per territorio. Nel corso dell'operazione, fino a concorrenza del valore del provvedimento ablatorio, sono stati sequestrati monili in oro (custoditi in una cassetta di sicurezza) somme di denaro depositato su conti correnti ed una quota parte di una struttura ricettiva riconducibile all'indagata. Inoltre, le successive investigazioni hanno portato anche all'esecuzione, il **15 novembre 2023**, di un provvedimento applicativo di misure cautelari emesso, su delega della Procura Europea (EPPO), Ufficio di Palermo, dal G.I.P. del Tribunale di Siracusa nei confronti di 7 soggetti, in quanto ritenuti presunti responsabili, a vario titolo, del reato di truffa aggravata, falso in atto pubblico e reimpiego di denaro o beni di provenienza illecita.

Le investigazioni hanno avuto origine da verifiche svolte ai fini dell'adozione di interdittive antimafia ed hanno consentito di appurare che 16 indagati – inseriti in contesti familiari contigui alla criminalità

organizzata – sono riusciti fraudolentemente ad ottenere 900mila euro del Fondo Europeo Agricolo di Garanzia (FEAGA) facendo fittiziamente figurare nella propria disponibilità terreni agricoli in realtà sottoposti a sequestro dell'Autorità Giudiziaria, attraverso la produzione di falsi contratti di compravendita e di affitto, in relazione a 13 eventi di frode ricostruiti dalle indagini e riconosciuti dal GIP di Siracusa. Accogliendo il quadro indiziario fornito dalla DIA e dal Reparto Carabinieri Tutela Agroalimentare, il G.I.P. del Tribunale di Siracusa su richiesta della EPPO ha disposto per 6 indagati la misura dell'obbligo di presentazione alla polizia giudiziaria mentre per un ulteriore soggetto, quella dell'obbligo di dimora nel comune di residenza. Successivamente è emerso che la donna già colpita da una misura ablativa, al fine di ottenere il riconoscimento di benefici economici di cui al Fondo Europeo Agricolo di Sviluppo Rurale (F.E.A.S.R.), avrebbe indicato nelle fraudolente Domande Uniche di Pagamento, anch'esse relative agli anni 2016-2021, la disponibilità di superfici agrarie di cui non poteva legittimamente disporre, riuscendo ad ottenere dall'AGEA ulteriori finanziamenti pari a circa **405 mila euro**, oggetto di una ulteriore misura cautelare patrimoniale eseguita il **7 dicembre 2023** e che ha interessato un agriturismo di Catania con struttura ricettiva riconducibile all'indagata.

Infine, la DIA e il Reparto dei Carabinieri Tutela Agroalimentare, il **15 novembre 2023**, hanno eseguito a Catania un provvedimento applicativo di misure cautelari emesso, su delega della Procura Europea (EPPO), Ufficio di Palermo, dal G.I.P. del Tribunale di Siracusa nei confronti di 7 soggetti, in quanto ritenuti presunti responsabili, a vario titolo, del reato di truffa aggravata, falso in atto pubblico e reimpiego di denaro o beni di provenienza illecita. Le investigazioni hanno avuto origine da verifiche svolte ai fini dell'adozione di interdittive antimafia ed hanno consentito di appurare che 16 indagati – inseriti in contesti familiari contigui alla criminalità organizzata – sono riusciti fraudolentemente ad ottenere **900 mila euro** del Fondo Europeo Agricolo di Garanzia (FEAGA) facendo fittiziamente figurare nella propria disponibilità terreni agricoli in realtà sottoposti a sequestro dell'Autorità Giudiziaria, attraverso la produzione di falsi contratti di compravendita e di affitto, in relazione a 13 eventi di frode ricostruiti dalle indagini e riconosciuti dal GIP di Siracusa. Accogliendo il quadro indiziario fornito dalla DIA e dal Reparto Carabinieri Tutela Agroalimentare, il G.I.P. del Tribunale di Siracusa su richiesta della EPPO ha disposto per 6 indagati la misura dell'obbligo di presentazione alla polizia giudiziaria mentre per un ulteriore soggetto, quella dell'obbligo di dimora nel comune di residenza.

In considerazione delle competenze della Procura Europea, è stato necessario avviare il personale della Polizia di Stato ad uno specifico corso di formazione. Infatti, nel 2023, il Servizio Centrale Operativo della Direzione Centrale Anticrimine della Polizia di Stato ha organizzato attività formative anche in materia di indagini anticorruzione, con il fine precipuo di migliorare l'efficacia del contrasto ai reati contro la Pubblica Amministrazione e implementare la qualità delle indagini sulle condotte corruttive. In tale ottica, dal 13 al 17 novembre 2023 e dal 13 al 23 febbraio 2024, si è tenuto un seminario (suddiviso in 3 cicli) rivolto a funzionari e investigatori delle Sezioni o delle Unità anticorruzione delle Squadre mobili delle Questure e delle SISCO. L'iniziativa ha consentito di formare 243 funzionari ed operatori di polizia, con i quali è stato possibile predisporre e aggiornare un vademecum sulle tecniche investigative in materia di reati contro la P.A., dal taglio strettamente pratico, che sarà divulgato agli uffici territoriali. L'attività didattica ha visto il coinvolgimento, tra gli altri, di magistrati con specifiche esperienze nel settore e rappresentanti qualificati di altri enti quali l'ANAC, la Corte dei Conti e il MEF. Tra le tematiche affrontate, il contrasto alle frodi sui fondi europei ed il ruolo della Procura EPPO, di cui sono state illustrate l'organizzazione, gli ambiti di competenza ed il funzionamento. Inoltre, un focus è stato posto sui rapporti tra legislazione antimafia e reati contro la P.A..

Nello specifico, le tematiche oggetto di trattazione sono state le seguenti:

– l'illustrazione delle principali fattispecie corruttive;
– il concetto ampio di "utilità";
– l'importanza dell'atto a sorpresa (perquisizione delegata) per l'acquisizione di documentazione utile alle indagini sulle procedure di gara viziate;

- lo "statuto" delle indagini anticorruzione: livello investigativo (varie forme di intercettazione, operazioni undercover), contrasto patrimoniale (sequestro per equivalente) e misure di prevenzione (presupposti soggettivi e oggettivi);
- lo sviluppo delle indagini per il contrasto di fenomeni corruttivi, in vista della fase processuale;
- le esigenze dibattimentali e della formazione della prova nei processi riguardanti i reati contro la P.A.;
- l'importanza delle imputazioni minori in contesti corruttivi che presentano una complessità dal punto di vista probatorio;
- i mezzi specifici di ricerca della prova e gli strumenti investigativi utilizzabili, con la giurisprudenza dominante;

Sul piano operativo, nell'anno 2023, l'azione di contrasto ai reati contro la Pubblica Amministrazione e ai reati economico-finanziari ha consentito la conclusione di 32 operazioni di polizia giudiziaria e l'arresto di 84 soggetti, in esecuzione di misure cautelari, precautelari o di altro titolo. Particolare attenzione è stata rivolta anche all'aggressione dei patrimoni illeciti, con il sequestro e la confisca di beni per un valore complessivo stimato di oltre 290 milioni di euro.

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 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.

Particolare attenzione è stata posta alla necessità di far fronte al rischio che le consorterie mafiose possano intercettare - nella pericolosa triangolazione tra organizzazione criminale, funzionari pubblici ed imprenditoria - le ingenti risorse finanziarie derivanti dalle contribuzioni comunitarie in sede di "Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza" (PNRR), strumento a sua volta innestato nel più ampio programma di interventi convenzionalmente denominato "*Next Generation EU*" (NGEU). Le contribuzioni in argomento costituiscono, infatti, ingenti iniezioni di liquidità con cui l'Unione Europea ha già iniziato a supportare e supporterà negli anni a venire, attraverso finanziamenti strutturali a fondo perduto e prestiti agevolati, le azioni e le iniziative italiane per sostenere l'economia ed ammodernare il Paese. 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.

Sotto il profilo delle proiezioni internazionali delle attività investigative coordinate, con particolare riguardo all'ambito europeo e all'ambito di competenza della Procura Europea (EPPO), si sottolinea che la Direzione Centrale Anticrimine della Polizia di Stato, per il tramite del Servizio Centrale Operativo sta continuando a porre in essere molteplici attività investigative incardinate negli Uffici di Roma e Palermo della Procura Europea (EPPO).

Ministero della Giustizia

Allo scopo di migliorare l'adeguamento dell'ordinamento italiano alla Direttiva PIF, si sono susseguiti i seguenti interventi legislativi:

- il Decreto-Legge del 25 febbraio 2022 n. 13, poi abrogato dalla Legge del 28 marzo 2022 n. 25, la quale ne ha riprodotto la parte relativa alla normativa PIF;
- il Decreto Legislativo del 4 ottobre 2022 n. 156, recante "*Disposizioni correttive e integrative del Decreto Legislativo del 14 luglio 2020 n. 75, di attuazione della Direttiva (UE) n. 2017/1371, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale*".

Giova sottolineare che gli effetti applicativi delle menzionate modifiche legislative si sono prodotti, in particolare per il D.Lgs 156/2022, nell'anno 2023 e di seguito si rappresentano le principali novità introdotte. Al riguardo, occorre considerare che, anche al fine di migliorare l'implementazione dell'art. 10 della Direttiva PIF laddove richiama la Direttiva n. 2014/42/UE, il Decreto-Legge del 25 febbraio 2022 n. 13 ha ampliato l'ambito di applicazione della confisca in casi particolari (cd. per sproporzione), di cui all'art. 240 bis c.p., ricomprendendo tra i reati presupposto la truffa aggravata in danno dello Stato, di altro ente pubblico o dell'Unione Europea (art. 640 comma secondo n. 1 c.p.) e la truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche (art. 640 bis c.p.). Il citato Decreto ha, inoltre, modificato le fattispecie di reato previste dagli artt. 316 bis, 316 ter e 640 bis c.p. In primis, sono state corrette le rubriche degli articoli 316 bis e 316 ter c.p., che attualmente recitano "Malversazione di erogazioni pubbliche" e "Indebita percezione di erogazioni pubbliche" in luogo delle precedenti malversazione e indebita percezione di erogazioni "ai danni dello Stato". In tal modo si è adeguato il testo delle rubriche al contenuto degli articoli, che già ricomprendevano le erogazioni di altri enti pubblici e di organismi europei, oltre quelle dello Stato.

In secondo luogo, il Decreto-Legge n. 13/2022 ha uniformato la lista delle possibili erogazioni, che in precedenza risultava ingiustificatamente eterogenea per le fattispecie di malversazione (316 bis c.p.), indebita percezione (316 ter c.p.) e truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche (640 bis c.p.). Pertanto, attualmente, tutte le condotte previste dalle tre norme citate possono avere ad oggetto contributi, sovvenzioni, finanziamenti, mutui agevolati o altre erogazioni dello stesso tipo, comunque denominate. La modifica ha in tal modo reso le previsioni interne più aderenti alle definizioni di «interessi finanziari dell'Unione» e di «appropriazione indebita» del funzionario pubblico previste dagli artt. 2, par. 1, lett. a), e 4, par. 3 dalla Direttiva PIF. È stato poi ulteriormente modificato l'art. 316 bis c.p., ampliandone l'ambito di applicazione fino a ricomprendere le erogazioni pubbliche destinate a qualunque finalità e non solo quelle volte a favorire iniziative dirette alla realizzazione di opere o allo svolgimento di attività di pubblico interesse, come invece previsto dalla previgente normativa. Tra le novità introdotte con il più recente Decreto Legislativo del 4 ottobre 2022 n. 156, appaiono meritevoli di particolare menzione le seguenti previsioni:

- l'art. 2, che introduce la confisca per equivalente nei delitti di contrabbando;
- l'art. 3, che rende applicabile sia la confisca per equivalente che la confisca per sproporzione al delitto di cui all'art. 2 della Legge del 23 dicembre 1986 n. 898, il quale punisce l'indebita percezione, mediante esposizione di dati o notizie falsi, di 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;

– l'art. 4, che ha emendato l'art. 6 del Decreto Legislativo n. 74 del 2000, in tema di tentativo nei reati di dichiarazione fraudolenta o infedele finalizzata all'evasione dell'imposta sul valore aggiunto in ambito transfrontaliero. Il nuovo testo dell'art. 6, comma 1 bis, prevede ora la configurabilità del tentativo per dichiarazione infedele "*quando la condotta è posta in essere 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, dai quali consegua o possa conseguire un danno complessivo pari o superiore a euro 10.000.000*". Negli stessi casi, è prevista anche la configurabilità del tentativo di dichiarazione fraudolenta, ma solo ove non ricorra il caso di concorso nel delitto di emissione di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti, previsto dall'articolo 8 dello stesso Decreto Legislativo n. 74/2000. La modifica risponde all'esigenza di assicurare la corretta individuazione del profilo di transnazionalità unionale richiesto ai fini dell'integrazione della fattispecie PIF della frode IVA;
– l'art. 5, che ha modificato il comma 1 bis dell'art. 25 *quinquiesdecies* del Decreto Legislativo dell'8 giugno 2001 n. 231, in tema di responsabilità amministrativa degli enti per reati tributari, al fine di adeguarne la descrizione del profilo di transnazionalità unionale rilevante ai fini PIF, in termini analoghi a quanto sopra descritto per le modifiche all'art. 6 del Decreto Legislativo n. 74/2000.

Infine, va evidenziato che nella Gazzetta Ufficiale n. 63 del 15 marzo 2023 è stato pubblicato il Decreto Legislativo del 10 marzo 2023 n. 24 "*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 del diritto dell'Unione e recante disposizioni riguardanti la protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali*".

Ai sensi dell'art. 1, il Decreto disciplina 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. Va sul punto sottolineato che, ai sensi del successivo art. 2, si intendono per "violazioni" comportamenti, atti od omissioni che ledono l'interesse pubblico o l'integrità dell'amministrazione pubblica o dell'ente privato e che consistono, anche, in atti od omissioni che ledono gli interessi finanziari dell'Unione di cui all'articolo 325 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea.

Con riferimento alla partecipazione dell'Italia alla Procura Europea, si rappresenta che:

– con il Decreto Legislativo 2 febbraio 2021, n. 9, sono state dettate le disposizioni necessarie ad adeguare la normativa nazionale alle disposizioni del Regolamento (UE) n. 2017/1939 del Consiglio, del 12 ottobre 2017, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura Europea - «EPPO»;
– con l'articolo 34 del Decreto-Legge 1° marzo 2022, n. 17, convertito, con modificazione, dalla Legge 27 aprile 2022, n. 34, recante Misure urgenti per il contenimento dei costi dell'energia elettrica e del gas naturale, per lo sviluppo delle energie rinnovabili e per il rilancio delle politiche industriali, sono stati operati alcuni interventi correttivi ed è stata predisposta la base giuridica interna per l'attuazione dell'accordo integrativo concluso dal Ministro della Giustizia con il Procuratore Capo Europeo relativo ai cd. PED di legittimità;
– da ultimo, con il Decreto Legislativo 4 maggio 2023, n. 54, sono state dettate disposizioni in materia di conservazione della documentazione relativa alle intercettazioni eseguite nei procedimenti di competenza della Procura Europea (come noto, è in corso di perfezionamento l'iter di adozione del Decreto Ministeriale previsto dall'articolo 1, comma 2, del Decreto Legislativo ai fini dell'istituzione dell'archivio nazionale dell'EPPO e della disciplina delle modalità di conservazione dei dati e di accesso all'archivio medesimo).

Con specifico riguardo ai dati disponibili, si evidenzia che essi sono riportati nelle **relazioni annuali della Procura Europea**. Con particolare riferimento all'**anno 2023**, la relazione annuale della Procura

Europea, pubblicata lo scorso 29 febbraio, mostra che al 31 dicembre 2023 si contano **1.927 indagini** in corso, per un danno stimato per il bilancio dell'Unione di **oltre 19,2 miliardi di euro**; **139 rinvii a giudizio** (oltre il 50% in più rispetto al 2022) e ordini di congelamento di beni per **1,5 miliardi di euro** richiesti e concessi dai giudici (un importo quattro volte superiore a quello del 2022).

Per quanto concerne l'**Italia**, risultano aperte **618 indagini** (oltre il doppio di quelle avviate nell'anno precedente), di cui **160** con una dimensione transnazionale, per un totale di **256** persone rinviate a giudizio e **395,3 milioni di euro** di beni congelati. Il dettaglio sull'attività giudiziaria mostra, infine, **98** procedimenti in corso, **22** sentenze di primo grado, **17** divenute definitive, **13** condanne e **4** assoluzioni.

Giova segnalare la crescita dei dati sopra indicati rispetto all'**anno 2022**, in cui erano state avviate **265** indagini e i danni stimati ammontavano a **2 miliardi di euro**; inoltre, si erano registrati **40** processi pendenti, **una** sentenza di primo grado, **4** sentenze definitive, tutte di condanna.

Per quanto riguarda il tema della valutazione dei rischi, si rappresenta che questo Ministero consta di una articolazione – la Direzione Generale per il coordinamento delle politiche di coesione del Dipartimento transizione digitale della giustizia, analisi statistica e politiche di coesione – che, secondo quanto disposto dall'art. 3, comma 6, del DPCM n. 84/2015, e sue modificazioni, nelle materie previste dal successivo articolo 5-bis, comma 2, lettera c), svolge le seguenti attività: i) di coordinamento e pianificazione strategica e operativa degli interventi della politica regionale e nazionale finanziata o cofinanziata dall'Unione Europea, per il perseguimento degli obiettivi e dei compiti istituzionali del Ministero, in relazione al fabbisogno delle articolazioni ministeriali interessate all'attuazione delle riforme; ii) di coordinamento, gestione, monitoraggio e rendicontazione dei programmi e degli interventi finanziati nell'ambito del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC) e dei Fondi strutturali e di investimento europei (FONDI SIE); iii) di coordinamento e gestione delle attività inerenti alla materia degli aiuti di Stato.

Pertanto, quale Organismo Intermedio, ha contribuito all'autovalutazione dei rischi di frode e al relativo monitoraggio attraverso la partecipazione del responsabile dell'O.I. Giustizia al "Gruppo di valutazione dei rischi di frode del PON *Governance* e Capacità Istituzionale 2014-2020" istituito con Decreto n. 39/2017 del 16 febbraio 2017 da parte dell'Agenzia per la Coesione territoriale, nonché nel medesimo Gruppo del PON inclusione 2014-2020 istituito con Decreto Direttoriale n. 252 del 30 settembre 2016 e sue modificazioni con D.D. n. 542 del 12 novembre 2018 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e successivamente aggiornato con Decreto Direttoriale n. 303 del 6 agosto 2021 del medesimo Ministero.

Ministero dell'Economia e delle Finanze

1. Ragioneria Generale dello Stato.

In termini di prevenzione e contrasto delle irregolarità e delle frodi in danno dell'Unione Europea, RGS ed in particolare l'Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione Europea (IGRUE), in qualità di Organismo Nazionale di coordinamento delle Autorità di *audit*, e l'Ispettorato Generale per l'Informatica e l'Innovazione Tecnologica (IGIT), per gli aspetti tecnici della procedura di accreditamento, hanno assicurato la profilatura delle Autorità di *audit* per la consultazione dei dati informativi sui soggetti fisici e giuridici tramite la Piattaforma Nazionale Integrata Anti-Frode (PIAF-IT).

Inoltre, nel documento orientativo sulla strategia di *audit* 2021-2027, trasmesso alle Autorità di *audit* con nota n. 289585 del 21 dicembre 2023, l'IGRUE ha fornito specifiche indicazioni sulla valutazione dei rischi, ed in particolare sulla spiegazione del metodo di valutazione del rischio applicato e sulle procedure interne di aggiornamento della valutazione dei rischi.

L'IGRUE svolge anche il ruolo di Amministratore Locale e coordinatore del Gruppo Tecnico del sistema ARACHNE, fornendo indicazioni comuni a livello nazionale circa le modalità di utilizzo del predetto sistema, al fine di concorrere al rispetto della normativa in materia antifrode.

Nel corso del 2023 si è proceduto alle profilazioni delle Autorità di Gestione e delle Autorità di Audit sul Sistema ARACHNE per la Programmazione 2014-2020 ed avviate le profilazioni per la Programmazione 2021-2027.

Inoltre, è stato organizzato un incontro di coordinamento e confronto diretto tra la Commissione Europea, le Autorità di Gestione e le Autorità di Audit, al fine di ottimizzare l'utilizzo di ARACHNE nella Programmazione 2021-2027.

L'incontro ha avuto l'obiettivo di condividere le esperienze, le *best practice* e proposte migliorative nonché di analizzare le problematiche comuni, rafforzando le competenze delle singole Autorità preposte.

Infine, è stata avviata la richiesta di candidature per l'istituzione del Gruppo Nazionale ARACHNE.

Con riferimento alle misure intraprese nel 2023 per migliorare l'individuazione, la segnalazione e il "*follow-up*" delle frodi sospette, l'IGRUE, in qualità di Organismo Nazionale di coordinamento delle Autorità di *audit*, a seguito di specifiche raccomandazioni della Commissione Europea, sensibilizza costantemente tali Autorità a verificare che l'attività di segnalazione di irregolarità via IMS da parte delle Autorità di Gestione sia svolta in modo puntuale e tempestivo, nonché ad includere nella relazione annuale di controllo:

- la conferma che nella checklist per gli *audit* delle operazioni è presente un punto volto a verificare che i casi di frodi sospette, se emersi, siano stati correttamente comunicati e corretti;
- la conferma che per i casi di sospetta frode rilevati negli *audit* ci si accerti dell'inserimento degli importi irregolari in IMS e del seguito dato da parte dell'Autorità di Gestione rispetto ai casi segnalati.

2. Ispettorato Generale per il PNRR.

In via preliminare si rappresenta che, con **Circolare della RGS n.11 del 22.03.2023**, è stato istituito il "Registro Integrato dei Controlli PNRR - Sezione controlli *milestone* e *target*" che sarà successivamente informatizzato all'interno della piattaforma ReGiS e confluirà, infine, all'interno del più ampio "Registro Integrato dei Controlli PNRR", quale database unico di riferimento da implementare e costantemente aggiornare in ReGiS, unitamente alle connesse "Linee guida per l'utilizzo da parte delle Amministrazioni titolari di Misure PNRR del Registro Integrato dei Controlli PNRR - Sezione controlli *milestone* e *target*", all'interno del quale vengono registrati i controlli sulla performance eseguiti dalle Amministrazioni centrali titolari di misure PNRR, nonché degli esiti dei controlli a queste comunicati da altri Organismi competenti (Corte dei Conti Europea ed italiana, Commissione Europea, Organismo Indipendente di Audit, ecc.).

Tale strumento è volto a supportare il sistema di controllo interno di ciascuna Amministrazione, al fine di garantirne la correttezza, la completezza, nonché l'efficienza e l'efficacia di funzionamento anche per le finalità di prevenzione del rischio frode. Con **Nota RGS n. 65687 del 6 aprile 2023** è stato adottato e condiviso con le Amministrazioni Centrali titolari di Misure PNRR il modello base di "Strumento di autovalutazione del Rischio Frode nell'ambito del PNRR - *Tool Fraud Risk Assessment*", nella versione predisposta con il supporto dell'assistenza tecnica della CE - DG Reform e condivisa con la "Rete dei referenti antifrode per il PNRR". Tale strumento consente alle suddette Amministrazioni l'autovalutazione del "rischio frode" nelle misure PNRR e nei relativi processi gestionali di competenza. Per facilitarne la compilazione, sono state inoltre diramate le connesse "Linee guida per la compilazione dello Strumento di autovalutazione del Rischio Frode nell'ambito PNRR - *Tool Fraud Risk Assessment*".

Con **Circolare RGS n. 27 del 15 settembre 2023** è stata adottata la prima Appendice tematica alle Linee Guida Rendicontazione e controllo PNRR a suo tempo adottate, realizzata in collaborazione con le stesse Amministrazioni centrali e i diversi stakeholders (Autorità Nazionale Anti Corruzione - ANAC, Banca d'Italia e Guardia di Finanza), che permette la corretta individuazione e registrazione, sulla piattaforma informatica di monitoraggio del PNRR (banca dati ReGiS), delle Titolarità effettive nella fase di selezione dei progetti (Destinatari dei fondi PNRR) e nella fase delle procedure di gara (Appaltatori dei fondi PNRR). Il documento inoltre richiama gli obblighi connessi alle "Segnalazioni di Operazioni sospette ai fini antiriciclaggio" da parte delle Pubbliche Amministrazioni e sottolinea in tale ambito il ruolo dell'Unità di Informazione Finanziaria della Banca d'Italia.

Infine, con **Circolare RGS n. 35 del 22 dicembre 2023**, è stata adottata la nuova versione 2.0 della "Strategia Generale Antifrode per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza".

Il documento aggiorna ed integra i contenuti del precedente testo per il necessario adeguamento alle principali novità normative intervenute nelle materie di riferimento.

Il documento si è alimento anche dalle evidenze acquisite nel corso del primo anno di attuazione della Strategia, nonché agli esiti del proficuo e continuo confronto con i competenti Organismi di controllo nazionali ed europei e, altresì, dai contributi forniti da alcuni stakeholders istituzionali aventi competenza in materia (Autorità Nazionale Anti Corruzione - ANAC, Guardia di Finanza, Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione Europea - COLAF, Banca d'Italia - UIF, Corte dei Conti nazionale).

Inoltre, prima della sua diramazione, la nuova versione della Strategia è stata oggetto di analisi e condivisione anche nell'ambito della "Rete dei referenti antifrode del PNRR".

Per le finalità di prevenzione e contrasto antifrode nel PNRR, in linea con quanto previsto dall'art. 22 del Reg. (UE) n. 241/20214, la Ragioneria Generale dello Stato ha avviato strette interlocuzioni con l'Ufficio del Procuratore Europeo (*European Public Prosecutor's Office* - EPPO).

In particolare, nel mese di luglio 2023, in esito a primi incontri avuti con il Vice-Procuratore Capo Europeo e con i Procuratori Europei Delegati (PED) nazionali, è stato definito l'avvio di un primo flusso informativo ad hoc dedicato ad EPPO ed alle P.G. delegate, attraverso cui incanalare e gestire, in via riservata e nel rispetto del segreto investigativo, le richieste di dati/notizie/documenti inoltrate dalle Autorità citate all'IG PNRR sui possibili casi di frode oggetto di indagini penali.

Tale canale è stato implementato attraverso le seguenti modalità:

– allineamento informativo, da attuare in tempi brevi e compatibilmente con il segreto di indagine, tra i dati acquisiti dai PED (ovvero Autorità Giudiziarie nazionali), nell'ambito delle loro prerogative istruttorie, ed i dati in possesso dell'IG PNRR, ai fini della successiva comunicazione degli stessi con le competenti Amministrazioni titolari per il tramite del Nucleo Speciale Spesa Pubblica e Repressione Frodi Comunitarie della Guardia di Finanza;

– incontri periodici nell'ambito della "Rete dei referenti antifrode del PNRR" alla presenza di tutti i PED per valutare lo stato dell'arte del PNRR e considerare ogni utile iniziativa.

Con **Circolare RGS n. 16 del 14 aprile 2023** sono state integrate le "Linee guida per lo svolgimento delle attività di controllo e rendicontazione degli interventi PNRR", prevedendo l'implementazione sulla piattaforma REGIS delle diverse "Attestazioni di verifica dei controlli effettuati", rispettivamente, dalle Amministrazioni titolari e dai Soggetti attuatori. Inoltre, è stato attuato il collegamento diretto, tramite apposite funzionalità REGIS, alla banca dati mondiale "*Bureau van Dijk* - ORBIS", nonché alle piattaforme antifrode "ARACHNE" (della Commissione Europea) e "PIAF-IT" (nazionale), al fine di facilitare la verifica dell'assenza del "conflitto d'interessi" e del "doppio finanziamento" sulle attività progettuali di interesse.

Inoltre, al fine di supportare i Soggetti attuatori nella rilevazione delle Titolarità effettive, specie nella fase di aggiudicazione delle Gare PNRR, l'Appendice Tematica "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" prevede l'interoperabilità di REGIS con sistemi informativi esterni che rilasciano automaticamente le informazioni necessarie alla verifica delle stesse Titolarità effettive nei confronti di Enti/operatori economici privati.

La "Strategia Generale Antifrode per il PNRR", adottata con **circolare RGS n. 35 del 22 dicembre 2023**, rafforza la cooperazione e la sinergia, già prevista dalla **Determina n. 57 del RGS** istitutiva della "Rete dei referenti antifrode del PNRR", con tutti gli altri attori istituzionali coinvolti sui temi "antifrode/anticorruzione" tra cui, in particolare:

– la Guardia di Finanza, che partecipa quale membro di diritto ai lavori della "Rete dei referenti antifrode" anche ai fini dell'applicazione del Protocollo d'intesa sottoscritto il 17.12.2021 tra la Ragioneria Generale dello Stato ed il Comando Generale del Corpo;

– la Corte dei Conti, la Banca d'Italia – UIF e l'ANAC che costituiscono interlocutori istituzionali di riferimento della citata "Rete dei referenti antifrode del PNRR", anche all'interno dei sottogruppi tematici di lavoro che saranno attivati all'interno della stessa, relativi alla definizione di format/strumenti/tool operativi da utilizzare per l'autovalutazione del rischio frode da parte delle Amministrazioni;

– il Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione Europea (COLAF) che - ai sensi dell'art. 3 del D.P.R. 14 maggio 2007, n. 91 e dell'art. 54, Legge 24 dicembre 2012, n. 234 - opera presso il Dipartimento per gli Affari Europei della Presidenza del Consiglio dei Ministri, con la qualifica di *Anti-Fraud Coordination Service* (AFCOS) nazionale e che, pertanto, riveste anche il ruolo di interlocutore dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode – OLAF.

Dal punto di vista della fattiva collaborazione e dell'attività di supporto ai fini dell'attivazione di misure di contrasto alle frodi, gli stakeholders istituzionali sopra citati potranno:

– supportare attivamente la "Rete dei referenti antifrode del PNRR" attraverso la partecipazione alle sedute plenarie e/o ai lavori dei sottogruppi che saranno istituiti; elaborare periodicamente documenti/rapporti/relazioni sulle principali fattispecie di irregolarità/frode rilevate nell'ambito delle attività istituzionali di competenza;
– produrre analisi e studi periodici su settori ritenuti "a rischio";
– fornire ogni altro dato/informazione ritenuti di interesse.

La stessa "Strategia Generale Antifrode per il PNRR" prevede, inoltre, la possibilità di istituire presso ogni Amministrazione dei Gruppi di lavoro per l'autovalutazione del rischio frode coinvolti principalmente nella fase cd. "preparatoria" del processo di Valutazione del rischio frode all'interno elle rispettive Amministrazioni. In particolare, tali Gruppi hanno il compito di analizzare ai fini antifrode l'organizzazione, i processi, gli attori, e le procedure adottate dall'Amministrazione nella realizzazione delle progettualità PNRR ed il sistema dei controlli in essere. Sulla base di tale approfondimento quindi, svolgere una valutazione del rischio di frode delle misure PNRR di competenza.

Ministero delle Imprese e del Made in Italy

Nel rispetto della *governance* del Ministero delle Imprese e del Made in Italy, la Direzione Generale per gli incentivi alle imprese (DGIAI) è incaricata dell'implementazione dei programmi operativi PON Imprese e Competitività 2014-2020, PON Iniziativa PMI 2014-2020 e PN Ricerca Innovazione e Competitività per la transizione verde e digitale 2021-2027.

La struttura organizzativa della DGIAI, prevede che le funzioni di Autorità di Gestione e di Autorità di Certificazione siano svolte dalla Divisione III - Autorità di Gestione dei programmi operativi comunitari e programmazione delle fonti finanziarie - e dalla Divisione IV – Programmazione e Gestione Risorse finanziarie. Inoltre, la Divisione III opera in qualità di Organismo Intermedio in molti Programmi Operativi regionali.

In qualità di Autorità di Gestione, la Divisione III ha previsto, nel proprio sistema di gestione e controllo, l'utilizzo esteso degli strumenti informativi al fine di garantire la standardizzazione dei processi amministrativi, la tempestività, la certezza e la tracciabilità degli atti e delle operazioni attivate.

Il sistema informativo utilizzato è composto da molteplici elementi - SIMOCO, Registro degli Aiuti, RUC ecc. - con specifiche funzionalità integrate tra loro, che, unitamente all'utilizzo di altri sistemi esterni, consentono di rispondere adeguatamente alle prescrizioni regolamentari in materia di contrasto alle frodi e alle irregolarità e permettono all'Autorità di Gestione di acquisire informazioni e svolgere controlli più approfonditi, al fine di prevenire e individuare fenomeni illeciti e irregolarità.

Con specifico riferimento all'adozione di misure antifrode efficaci e proporzionate, in conformità alle indicazioni fornite dalla Commissione Europea nella guida "*Fraud Risk Assessment and Effective and Proportionate Anti-Fraud Measures*" (Valutazione del rischio di frode e misure antifrode efficaci e proporzionate) - EGESIF 14-0021-00 del 16/06/2014, nella logica di operare attraverso un approccio proattivo, strutturato e mirato del rischio di frode, l'Autorità di Gestione ha adottato una procedura interna descritta nel manuale "Metodologia di gestione, prevenzione e contrasto del rischio di frode", aggiornata, da ultimo, con Decreto Direttoriale n. 3417 del 29/11/2022. Inoltre, con Decreto Direttoriale n. 2248 del 15/05/2017 e ss.mm, ha istituito il "Gruppo di Valutazione dei rischi di frode".

Quest'ultimo, avvalendosi della check list di autovalutazione dei rischi di frode messa a disposizione delle Amministrazioni dalla guida EGESIF sopra richiamata, effettua un'analisi dei rischi relativi a conflitti di interesse, false dichiarazioni, doppio finanziamento, corruzione, ecc. e dei controlli posti in essere a presidio di tali rischi nelle fasi di selezione, attuazione e certificazione/pagamenti dei progetti di propria competenza, al fine di assicurare la misurazione del livello di rischio connesso all'articolazione degli interventi e quindi del programma nel suo complesso.

In particolare, il Gruppo, in conformità alla summenzionata guida EGESIF ed alle Linee guida nazionali ARACHNE, ha espletato la propria attività di valutazione del rischio sugli interventi del PON Imprese e Competitività 2014-2020, rilevando per gli stessi un basso livello di rischio.

Per il PN Ricerca Innovazione e Competitività per la transizione verde e digitale 2021-2027, questa Autorità di Gestione, in attesa di eventuali aggiornamenti delle linee guida antifrode, unionali e nazionali,

opererà in continuità con la programmazione 2014-2020, sempre in logica di prevenzione ed intercettazione dei fenomeni fraudolenti.

L'Autorità di Gestione, inoltre, si avvale dell'utilizzo del sistema ARACHNE - strumento informatico integrato per la ricerca, l'estrazione e l'analisi dei dati - sviluppato dalla Commissione Europea allo scopo di fornire un valido strumento di supporto alle diverse autorità attraverso un set informativo che, interpretato e verificato dalle singole autorità, consente di aumentare l'efficienza nelle fasi di gestione e controllo dei progetti e di rafforzare ulteriormente l'identificazione, la prevenzione e l'individuazione dei rischi di frode.

Con riferimento agli interventi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza la DGIAI, in qualità di soggetto attuatore, assicura un adeguato presidio dei rischi di frode/irregolarità in conformità ai regolamenti vigenti.

Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste

1. Il finanziamento della Politica Agricola Comune.

Per finanziare le spese necessarie all'attuazione della Politica Agricola Comune (PAC) sono stati istituiti nel tempo vari fondi.

In origine è stato istituito il FEOGA, previsto dal Reg. CEE n. 25/1962 e reso operativo nel 1964, suddiviso in 2 sezioni:

– la sezione "Garanzia" che finanziava, in particolare, le restituzioni all'esportazione verso paesi terzi, le spese dell'Organizzazione Comune dei Mercati agricoli (OCM) dirette a regolare e sostenere i mercati e le misure di sviluppo rurale collegate al sostegno dei mercati (PSR – Programmi di Sviluppo Rurale);

– la sezione "Orientamento", facente parte dei fondi a finalità strutturali, che finanziava altre misure di sviluppo rurale non finanziate dalla sezione "Garanzia", come ad esempio gli investimenti nelle nuove attrezzature e tecnologie da utilizzare in agricoltura, i progetti di miglioramento delle strutture di produzione, trasformazione e di vendita dei prodotti agricoli e, più in generale, le misure previste dai POR (Programmi Operativi Regionali).

Il FEOGA, gestito in modo concorrente dalla Commissione e dagli Stati membri, ha operato per entrambe le Sezioni fino alla conclusione del periodo di Programmazione 2000-2006.

Per il periodo di Programmazione 2007-2013, con l'entrata in vigore del Regolamento (CE) del Consiglio n. 1290/2005, sono stati istituiti 2 distinti fondi:

– il FEAGA, che finanzia, in regime di gestione concorrente tra gli Stati membri e l'Unione 'Europa, le spese "tradizionali" della PAC (restituzioni all'esportazione, misure di intervento e pagamenti diretti) e che ha sostanzialmente sostituito il FEOGA Garanzia;

– il FEASR, che finanzia tutte le misure per lo Sviluppo rurale e che ha praticamente sostituito il FEOGA Orientamento.

Il successivo Regolamento (CE) n. 1290/2005 ha stabilito altresì che i pagamenti degli aiuti a carico di entrambi i fondi, affinché le relative spese possano beneficiare di un finanziamento europeo, debbano essere eseguiti dagli Organismi Pagatori riconosciuti, designati dagli Stati membri; tale situazione era in precedenza prevista solamente per gli aiuti pagati dal FEOGA – Garanzia.

Gli stessi fondi, per quanto stabilito dal Reg. (UE) del Parlamento e del Consiglio n. 1306/2013, sono stati utilizzati per il finanziamento delle spese della PAC del periodo di Programmazione 2014-2020 e sono attualmente utilizzati per le spese del periodo di Programmazione 2021-2027, così come previsto dal Regolamento (UE) del Parlamento e del Consiglio n. 2021/2116.

Quest'ultimo Regolamento, il Regolamento (UE) n. 2021/2115 ed il Regolamento (UE) n. 1308/2013 come modificato dal Regolamento (UE) n. 2021/2117, costituiscono il quadro giuridico della PAC per il periodo di Programmazione 2021 – 2027, prevedendo per ciascuno Stato membro l'attuazione di un piano strategico nazionale, in cui confluiscono i finanziamenti per il sostegno al reddito, lo sviluppo rurale e le misure di mercato, per il raggiungimento di 9 obiettivi specifici e di un obiettivo trasversale attraverso la programmazione e l'attuazione degli interventi finanziati sia dal FEAGA che dal FEASR.

Va infine precisato che per il FEOGA, il FEAGA ed il FEASR l'esercizio finanziario di un dato anno N di riferimento inizia il 16 ottobre dell'anno N-1 e termina il 15 ottobre dell'anno N.

2. La comunicazione alla Commissione dei casi di Irregolarità e Frode in danno dei fondi agricoli.

La comunicazione dei casi di irregolarità e frode in danno dei fondi agricoli dell'Unione Europea, prevista nel tempo dal Regolamento (CEE) del Consiglio n. 283/72, dal Regolamento (CEE) del Consiglio n. 595/91 e dal Regolamento (CE) della Commissione n. 1848/2006, fino a tutto il 2023 è stata disciplinata dal Regolamento delegato (UE) n. 2015/1971 della Commissione e dal Regolamento di esecuzione (UE) n. 2015/1975 della Commissione, abrogati e sostituiti a decorrere dal 1° marzo 2024, rispettivamente, dai Regolamenti (UE) delegato (UE) n. 2024/205 e di esecuzione (UE) n. 2024/206.

L'articolo 3 del Regolamento delegato (UE) n. 2015/1971 stabilisce che gli Stati membri comunichino alla Commissione le irregolarità oggetto di un primo verbale amministrativo o giudiziario, di importo superiore a 10.000 euro, unitamente a tutta una serie di informazioni relative alla natura e alla consistenza della spesa interessata, alle pratiche utilizzate per commettere l'irregolarità, all'identificazione dei beneficiari coinvolti ed allo svolgimento dei procedimenti amministrativi o giudiziari.

L'articolo 4 del Regolamento delegato (UE) n. 2015/1971 prevede altresì che siano inviate alla Commissione le informazioni di aggiornamento dei casi di irregolarità comunicati ai sensi dell'articolo 3.

Il Regolamento di esecuzione (UE) n. 2015/1975 della Commissione stabilisce la frequenza e le modalità da seguire per la segnalazione delle irregolarità.

In particolare, la relazione iniziale di una comunicazione di irregolarità va trasmessa dallo Stato membro alla Commissione Europea / OLAF entro i due mesi successivi alla fine di ciascun trimestre di riferimento, per via elettronica, tramite il sistema di gestione delle irregolarità (*Irregularity Management System* - IMS) istituito dalla Commissione UE.

Al riguardo va precisato che la comunicazione delle irregolarità, effettuata originariamente attraverso la spedizione di lettere e documenti cartacei, viene svolta per via informatica a decorrere dall'anno 2000.

Dal 2009 l'OLAF ha perfezionato l'applicazione IMS, rendendola accessibile da WEB attraverso il portale AFIS (*Anti Fraud Information System*).

Ciò ha consentito un sostanziale decentramento dell'attività di comunicazione alle strutture amministrative titolari delle informazioni, con un concreto miglioramento in termini di puntualità, qualità, completezza e facilità di aggiornamento dei seguiti amministrativi e giudiziari delle irregolarità comunicate.

L'applicazione IMS viene periodicamente aggiornata al fine di migliorarne la fruibilità e l'efficienza.

In Italia il compito di effettuare le comunicazioni delle irregolarità e delle frodi in danno dei fondi FEAGA e FEASR spetta agli Organismi Pagatori riconosciuti, attualmente 11, che sono in possesso delle informazioni necessarie, in quanto responsabili del pagamento degli aiuti e dell'attività di recupero delle somme indebitamente erogate nell'ambito della PAC.

L'organizzazione della struttura di comunicazione IMS prevede che gli Organismi Pagatori riconosciuti predispongano le comunicazioni, inoltrandole al competente Ufficio del Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste che, dopo una verifica sulla completezza e sulla rispondenza delle informazioni ai criteri regolamentari, le invia all'OLAF.

Va infine precisato che, in analogia con il periodo nel quale intercorre un dato esercizio finanziario FEAGA/FEASR (dal 16 ottobre dell'anno N-1 al 15 ottobre dell'anno N), per la rendicontazione delle comunicazioni riferite ad un dato esercizio finanziario N, la Commissione Europea prende in con-

siderazione i dati delle comunicazioni riferite all'ultimo trimestre dell'anno N-1 e quelle riferite ai primi tre trimestri dell'anno N.

I dati delle comunicazioni di irregolarità e frodi, riferite ai citati trimestri, costituiscono pertanto la base delle elaborazioni statistiche a corredo dei Rapporti sulla protezione degli interessi finanziari dell'UE e la lotta antifrode, che la Commissione Europea presenta annualmente al Parlamento ed al Consiglio ai sensi dell'articolo 325 del TFUE.

Nella banca dati IMS sono presenti vari casi di irregolarità PAC, classificati come "frode sospetta", la cui persistenza dovrebbe essere comunque limitata nel tempo, in dipendenza della definizione del procedimento penale che vede coinvolto il beneficiario interessato, in esito al quale il caso va riclassificato come "frode accertata" o come "irregolarità" sulla base del pronunciamento del giudice circa la sussistenza, o meno, della frode.

Tuttavia, numerosi tra questi casi risultano "chiusi" in IMS, perché gli Organismi Pagatori hanno definito le procedure amministrative legate al recupero completo degli importi indebiti.

Si tratta di una situazione determinata da fattori concomitanti: quando gli aspetti penali di un caso fraudolento non sono correlati all'attività di recupero dell'importo indebito e le procedure amministrative riguardanti il recupero di tale importo sono state completate, un Organismo Pagatore non ha concrete necessità di disporre di informazioni circa l'esito del giudizio penale relativo al caso, se non quelle di aggiornare con tali informazioni il caso nella banca dati IMS.

Inoltre, un Organismo Pagatore spesso non riceve informazioni sull'esito processuale di tali casi dai tribunali presso i quali il giudizio è incardinato, con la conseguenza di doverle richiedere di propria iniziativa, con evidenti aggravi sull'attività ordinariamente svolta.

Quale misura di rimedio per cercare di limitare la presenza in banca dati IMS di tali casi, oltre a sensibilizzare i referenti presso ciascun Organismo Pagatore sugli aspetti generali della questione, si è provveduto a sollecitare, in presenza della richiesta di chiusura di un caso classificato come "frode sospetta" e prima del relativo inoltro all'OLAF, che l'Organismo Pagatore interessato esegua verifiche sullo stato penale del caso e lo classifichi conseguentemente, in modo tale da procedere alla progressiva riduzione, in banca dati, della presenza di casi "chiusi" classificati come "sospetta frode".

MINISTERO del LAVORO
e delle POLITICHE SOCIALI

1. Attività svolta dalle Direzioni Generali dell'immigrazione e delle politiche di integrazione, per la Lotta alla povertà e delle Politiche attive del lavoro.

a. La **Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione** riveste il ruolo di Organismo Intermedio di Programmi cofinanziati dai fondi dell'Unione Europea, nell'ambito dei periodi di programmazione 2014-2020 e 2021-2027. In particolare, è stata designata dal Ministero dell'Interno (Autorità responsabile) quale Autorità delegata del Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI), con convenzione di delega del 28 maggio 2015 e tale ruolo è stato confermato per il ciclo 2021-2027 con convenzione del 29.12.2022. Inoltre, con convenzione del 16 marzo 2018, ha assunto il ruolo di Organismo Intermedio del PON Inclusione 2014-2020 e, in data 4 agosto 2023, ha stipulato con l'Autorità di Gestione del PN Inclusione e lotta alla povertà 2021-2027 (Direzione Generale per la Lotta alla povertà e per la programmazione sociale) la convenzione per lo svolgimento delle funzioni di Organismo Intermedio.

Le misure e le attività poste in essere per la prevenzione e il contrasto alle frodi e alle irregolarità, pertanto, si inquadrano nell'ambito dei programmi summenzionati, in linea con quanto disposto in merito dalle rispettive Autorità di Gestione, e sono descritte nei Sistemi di Gestione e Controllo (Si.Ge.Co.) e nella manualistica di riferimento di ciascun Programma.

La struttura organizzativa di cui si è dotata la Direzione Generale per l'attuazione dei Programmi summenzionati è improntata a garantire la separatezza delle funzioni di gestione, controllo e pagamento, in modo da assicurare diversi livelli e modalità di controllo. Inoltre, le diverse unità organizzative coinvolte svolgono verifiche specifiche finalizzate all'individuazione di irregolarità nelle diverse fasi attuative degli interventi (selezione delle operazioni, convenzionamento, rimborso delle spese sostenute dai beneficiari, ecc.).

Con riferimento alle attività poste in essere per la prevenzione e il contrasto alle frodi e irregolarità, la Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione opera con procedure idonee ad assicurare che sia condotta un'appropriata esercitazione in materia di gestione dei rischi di frode/ irregolarità per il tramite dei controlli operati in sede di selezione, attuazione e controllo degli interventi cofinanziati. A tali attività si affiancano quelle di formazione del personale coinvolto nella Direzione che, insieme al sistema di controlli e all'utilizzo di procedure condivise e standardizzate garantiscono un adeguato presidio al rischio di frode e delle irregolarità.

La Direzione ha, altresì, attuato tutte le misure organizzative previste per la prevenzione e la gestione del rischio, procedendo alla mappatura e al monitoraggio dei processi considerati più a rischio, anche con riferimento alla gestione dei fondi UE, e ottemperando agli obblighi di trasparenza.

La Direzione Generale, in qualità di Organismo Intermedio del Fondo Asilo Migrazione e Integrazione 2021-2027, ha previsto una metodologia di valutazione del livello di rischio di frode nel Sistema di gestione e controllo del FAMI 2021-2027. Tale metodologia tiene conto di tutti i potenziali rischi di frode che potrebbero verificarsi durante la gestione del Fondo e dell'insieme delle misure adottate per mitigare o scongiurare il verificarsi degli stessi.

Nello specifico, tale strategia di individuazione, segnalazione e repressione della frode si delinea nei seguenti tre obiettivi:

(1) quantificazione del rischio complessivo (lordo) che un determinato tipo di frode possa verificarsi, dato dal prodotto tra la probabilità associata al rischio (ossia la probabilità che si verifichi l'evento) e l'impatto del rischio stesso (ossia gli effetti negativi derivanti dal verificarsi dell'evento);

(1) valutazione dell'efficacia dei controlli esistenti per limitare il rischio complessivo. Attraverso tale valutazione è possibile effettuare un ricalcolo dell'impatto e della probabilità associata al rischio oggetto di analisi deducendo da quest'ultimo l'effetto dei controlli svolti (rischio residuale);

(2) definizione del rischio obiettivo, ossia il livello di rischio tollerabile dopo che tutti i controlli sono definiti e operanti.

Inoltre, l'OI è responsabile dell'attività di analisi del rischio (*risk assessment*) delle progettualità ammesse a finanziamento. Nello specifico, valorizza gli elementi di rischiosità finanziaria e operativa di ogni singolo progetto al fine di predisporre ed elaborare delle graduatorie, sulla base delle quali si definirà il Piano dei controlli operativi e finanziari in loco.

Con riferimento al Programma Nazionale Inclusione e lotta alla povertà 2021-2027, di cui la Direzione è Organismo Intermedio, la strategia antifrode è sviluppata secondo un approccio organico e strutturato coerente con quanto raccomandato dalle Linee Guida comunitarie ed è descritta nel Sistema di Gestione e Controllo dell'Autorità di Gestione, al quale l'Organismo Intermedio è tenuto a conformarsi. Le misure di prevenzione e mitigazione dei rischi previste per il PN tengono conto, della dimensione e della complessità del Programma legata all'articolazione organizzativa "multilivello" e spesso "decentrata", con particolare riguardo alle nuove attribuzioni in termini di competenze e fonti di finanziamento previste dal PN 2021-2027.

L'AdG, al fine di mettere in atto misure antifrode efficaci e proporzionate, sulla base di un'attenta valutazione dei rischi, si avvale di uno strumento di autovalutazione del rischio di frode e del ciclo di lotta alle frodi, che include quattro elementi, la prevenzione, l'individuazione, la rettifica e l'azione giudiziaria.

Il modello definito dall'AdG, che si avvale del contributo degli OOII, si sviluppa attraverso l'istituzione di un apposito Gruppo per l'autovalutazione del rischio di frode composto dalle Autorità del Programma, dai responsabili di ciascuna UO dell'AdG e dai responsabili antifrode degli OOII che hanno attivato procedure selettive a valere sul Programma. Il Gruppo è incaricato dell'autovalutazione del rischio di frode, che avviene con frequenza generalmente annuale mediante la definizione e la compilazione di appositi strumenti di valutazione comprendenti l'eventuale relativo piano d'azione.

Per la valutazione del rischio, l'AdG si avvale, inoltre, del sistema ARACHNE, messo a disposizione dall'IGRUE per tutte le AdG dei Programmi, uno specifico strumento per la classificazione del rischio che contribuisce a individuare, prevenire e rilevare operazioni, progetti, Beneficiari e contratti/contraenti a rischio fungendo altresì da meccanismo di prevenzione. Per quanto concerne la programmazione 2021-2027 si prevede, in particolare, la possibilità di fare riferimento ad ARACHNE per individuare gli elementi di rischio del Beneficiario da prendere in considerazione per sviluppare l'analisi rischio ex ante per le verifiche di gestione.

La responsabilità della procedura di gestione delle irregolarità spetta all'AdG in quanto soggetto responsabile della sana gestione del programma e deputato alla raccolta dei dati relativi a ciascuna operazione necessari per la sorveglianza, la valutazione, la gestione finanziaria, la verifica e l'*audit* (cfr. RDC artt. 72 e 74). Alcune funzioni sono svolte anche dall'OI. L'OI è infatti responsabile della raccolta e della trasmissione all'AdG delle informazioni e dei dati relativi ai casi di irregolarità accertati per gli interventi di diretta competenza.

b. Per ciò che concerne la **Direzione Generale per la lotta alla povertà**, si rappresentano di seguito le misure antifrode attuate nel corso dell'annualità 2023, in qualità di Autorità responsabile dei Programmi "PON Inclusione 2014-2020", "PO I FEAD 2014-2020", "PN Inclusione 2021-2027" e nell'esercizio delle funzioni di gestione e controllo attribuite dai Regolamenti.

In particolare, in riferimento alle Linee Guida sulla valutazione del rischio di frode e sull'istituzione di misure antifrode efficaci e proporzionate della Commissione Europea ("*Fraud risk assessment and effettive and proporzionate anti-fraud Measures*" – EGESIF 14-0021-00 del 16/06/2014), si fa presente che i Sistemi di Gestione e Controllo dei Programmi in argomento prevedono una procedura di "autovalutazione" dei rischi di frode, quale strumento utile per valutare i punti di debolezza del sistema in un'ottica preventiva.

Il modello definito nei Si.Ge.Co. (che si avvale del contributo degli Organismi Intermedi dei Programmi) si sviluppa attraverso l'istituzione di un apposito Gruppo per l'autovalutazione del rischio di frode, il quale anche per l'annualità 2023 ha provveduto a compiere:

- l'autovalutazione del rischio di frode, con la definizione e compilazione di appositi strumenti di valutazione;
- l'attività di reporting (per la formalizzazione degli esiti dell'autovalutazione) che classifica i livelli di rischio (tollerabile, significativo, critico);

Nella valutazione del rischio di frode gli aspetti e le fasi oggetto di valutazione sono stati i seguenti:

- selezione delle operazioni;
- attuazione e verifica delle operazioni;
- pagamenti e certificazione.

Per ciascuno dei rischi specifici individuati, l'obiettivo generale è stato quello di valutare il rischio "complessivo" che si può verificare in particolari scenari di frode, e quindi di identificare e valutare l'efficacia dei controlli già in atto per limitare la possibilità che tali rischi di frode si verifichino o rimangano non rilevati.

Sia per quanto riguarda il PON Inclusione che per quanto riguarda il PO I FEAD, il risultato dell'autovalutazione ha evidenziato per il 2023 un rischio netto tollerabile, a conferma di un sistema che contempla misure di prevenzione delle frodi efficaci. Secondo il modello EGESIF ciò sta a significare che non sono stati ritenuti necessari specifici Piani di Azione da esplicitare.

Le altre misure di prevenzione attuate dall'AdG per il periodo di riferimento hanno riguardato i) i corsi di formazione seguiti dal personale dell'AdG in materia di etica pubblica; ii) il progetto di sensibilizzazione delle Organizzazioni partner Territoriali partecipanti al PO I FEAD sul contrasto alle frodi; iii) le verifiche di gestione on desk e in loco, queste ultime eseguite su campioni di operazioni estratti in base all'analisi dei rischi, quest'ultima per il PON Inclusione si avvale anche delle estrapolazioni dal sistema comunitario antifrode ARACHNE; iv) le migliorie del sistema Sifead per la tracciabilità degli aiuti alimentari.

Con particolare riferimento al punto iii), le verifiche di gestione svolte nell'annualità 2023 per la loro frequenza e portata hanno garantito un completo ed esaustivo sistema di controlli in grado anche di prevenire eventuali irregolarità o frodi.

Attraverso una costante analisi dei risultati dei controlli di primo livello, nonché di quelli svolti da parte dell'Autorità di Audit o di altri soggetti abilitati, l'AdG ha assicurato una pronta risposta alla necessità di revisione delle procedure di attuazione degli interventi mediante la predisposizione di apposite circolari o note esplicative e l'adozione delle azioni necessarie per la risoluzione delle criticità e dei rischi individuati.

L'analisi dei rischi che l'AdG e gli OO.II effettuano nell'ambito dei controlli in loco ha assicurato un'appropriata gestione del rischio attraverso:

- l'individuazione delle attività maggiormente soggette all'insorgenza di rischi derivanti, ad es., da procedure maggiormente articolate, numerosità degli attori interessati, entità delle risorse finanziarie, rischio connesso ai Beneficiari;
- la valutazione del tasso di errore risultante dai controlli di I livello e di *audit*, nonché da eventuali controlli effettuati dalla Commissione Europea o dalla Corte dei Conti o da altri soggetti abilitati (es. Guardia di Finanza);
- l'individuazione di eventuali errori di sistema;
- la messa in atto di eventuali misure correttive o di miglioramento delle procedure di gestione e controllo, disposte a seguito dell'esame dei risultati dei controlli effettuati.

In ultimo, come accennato al precedente paragrafo, l'AdG al fine di individuare i progetti potenzialmente esposti a rischi di frode, conflitti di interesse e irregolarità, si avvale, inoltre, dello strumento predisposto dalla Commissione Europea ARACHNE, uno strumento di classificazione del rischio particolarmente appropriato per l'identificazione e la valutazione dei rischi di frode, tra gli altri, nel settore degli appalti pubblici, particolarmente esposto a frodi e irregolarità, quali le offerte collusive. Inoltre, il processo di valutazione del rischio di frode relativo alle singole operazioni necessita di una maggiore sofisticazione nelle procedure di raccolta, archiviazione e analisi dei dati, in quanto è necessario il controllo incrociato delle informazioni in possesso di altre organizzazioni del settore pubblico o privato. ARACHNE è uno strumento in grado di potenziare tali tecniche di rilevazione specializzata del rischio di frode in relazione a specifiche operazioni, all'individuazione dei progetti, dei beneficiari, dei contratti e dei contraenti più rischiosi.

c. La **Direzione Generale delle Politiche attive del lavoro** fornisce le informazioni relative ad un caso di sospetta frode nei confronti dell'Unione Europea che ha visto coinvolto un progetto finanziato nel 2020 con il Programma Erasmus+ (settore VET – Istruzione e Formazione Professionale).

Si precisa, riguardo il suddetto Programma che la gestione delle attività è condotta dall'INAPP in qualità di Agenzia Nazionale incaricata dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e la Direzione Generale Politiche Attive è l'Autorità Nazionale nella figura del Direttore Generale.

Il beneficiario del progetto, che vede il coinvolgimento di una rete di *partner* italiani e stranieri, e di un Istituto scolastico.

Le irregolarità riscontrate, principalmente afferenti al disconoscimento di firme apposte su alcuni documenti, sono state segnalate dal suddetto organismo beneficiario della convenzione di sovvenzione, in data 9 febbraio 2023, alla Procura della Repubblica e da INAPP alla Commissione Europea - Direzione Generale Istruzione e Cultura (Ufficio anti-frode) in data 17 marzo 2023.

Programma e azione	Nr. e durata della convenzione di sovvenzione	Nome dell'organismo beneficiario (firmatario della convenzione di sovvenzione) e dell'organismo partner di supporto al quale sono ascrivibili la irregolarità	Importo totale della sovvenzione concessa	Importo del prefinanziamento erogato (unica quota)
Programma Erasmus+ - Azione chiave 1 "Mobilità individuale ai fini dell'apprendimento – Progetti di mobilità rivolti a discenti e personale dell'istruzione e formazione professionale"	Convenzione di sovvenzione nr. /// Durata della convenzione: 31/12/2020 - 30/12/2022	Beneficiario della convenzione di sovvenzione: ///	€ 691.490,00	€ 484.043,00

Di seguito si riassumono gli eventi in ordine cronologico:

- **luglio 2022**: l'Agenzia Nazionale Erasmus+ "INAPP" (di seguito INAPP) viene contattata dalla Questura per indagini inerenti alcuni contratti Erasmus+ sottoscritti da discenti e da un Istituto scolastico beneficiario di un progetto europeo, che erano stati ritrovati nel PC di una persona oggetto di indagine da parte della Questura. In una prima fase, INAPP ha cooperato con la suddetta Questura sulla base della massima riservatezza richiesta.
- **1° dicembre 2022**: a seguito della conclusione delle indagini, la Questura ha comunicato ad INAPP la facoltà di effettuare verifiche a propria discrezione. Sulla base delle informazioni ricevute dalla Questura, che ha escluso il coinvolgimento delle attività Erasmus+ nelle indagini, INAPP si è riservato di effettuare ulteriori verifiche in merito alla corretta gestione del progetto e di adottare, in fase di valutazione del rapporto finale di attività progettuale (scadenza prevista entro il 28 febbraio 2023, ovvero entro 60 giorni dalla conclusione delle attività), tutte le misure volte alla tutela dei fondi europei e al rispetto delle disposizioni del Programma Erasmus+, comunicando tale decisione all'Istituto scolastico in data **12 dicembre 2022**.
- **20 febbraio 2023**: il dirigente scolastico dell' Istituto ha comunicato ad INAPP di aver ravvisato, a seguito di attività di verifica, alcune criticità inerenti alla documentazione progettuale in merito alle quali sono stati richiesti chiarimenti ad un *partner* di progetto, in virtù dei compiti da questo svolti in materia di gestione e implementazione delle attività progettuali. Nella nota lo stesso Istituto ha altresì comunicato di avere effettuato, in data 9 febbraio 2023, previa acquisizione del parere dell'Avvocatura Distrettuale dello Stato, apposita segnalazione all'Autorità giudiziaria competente per territorio in merito alle criticità riscontrate nonché, in attesa degli sviluppi delle autorità competenti, l'impossibilità di sottoscrivere e trasmettere entro il 28 febbraio 2023 il Rapporto finale.
- **21 febbraio 2023**: INAPP ha richiesto chiarimenti in merito alle criticità riscontrate dall'Istituto in relazione al progetto in oggetto e dallo stesso comunicate all'Ufficio Scolastico Regionale e all'Avvocatura Distrettuale dello Stato, chiarimenti da trasmettere unitamente al Rapporto finale del progetto, per il quale è stata concessa una dilazione del termine di trasmissione al 28 marzo 2023.
- **23 febbraio 2023**: l'Istituto scolastico ha inoltrato ad INAPP i documenti trasmessi in data 22 dicembre 2022 all'Ufficio Scolastico Regionale e all'Avvocatura Distrettuale dello Stato; solo in questa data INAPP ha preso atto, e in modo circostanziato, delle gravi irregolarità riscontrate dall'Istituto relative a:
  - partecipazione alle attività di mobilità di discenti provenienti da istituti scolastici non facenti parte del consorzio nazionale (situazione precedentemente non comunicata ad INAPP);
  - firma dei contratti con i discenti da parte del precedente Dirigente Scolastico dell'Istituto che risultava in quiescenza alla data riportata nei contratti;
  - disconoscimento da parte di un Organismo di invio (cd. *sending organisation*) dei discenti partecipanti alle attività di mobilità a questo ricondotti e dei relativi contratti sottoscritti.
- **13 marzo 2023**: l'Istituto scolastico ha comunicato ad INAPP l'impossibilità di presentare e sottoscrivere il Rapporto finale entro il 28 marzo 2023 per le motivazioni elencate nella nota del 20 febbraio 2023, di cui sopra, giustificando la propria posizione sulla base dell'assunto di dover rimanere "in attesa degli sviluppi delle autorità giudiziaria adita il 09/02/2023 che, al momento, non ha fornito riscontro".
- **17 marzo 2023**: in linea con le disposizioni della Guida per le Agenzie Nazionali Erasmus+ predisposta dalla Commissione Europea e contrattualmente vincolante per INAPP (in quanto allegato dell'accordo di contribuzione da questo annualmente sottoscritto con la Commissione Europea), INAPP ha trasmesso una segnalazione di irregolarità inerente il progetto in oggetto

alla Commissione Europea - Direzione Generale Istruzione e Cultura (Ufficio anti-frode) e in copia conoscenza al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - Direzione Generale delle Politiche Attive del Lavoro (Autorità nazionale di coordinamento del Programma Erasmus+ in Italia per il settore istruzione e formazione professionale di competenza di INAPP), fornendo successivamente sia alla Commissione Europea che al suddetto Ministero aggiornamenti periodici sulle azioni di *follow-up* intraprese da INAPP (nello specifico, rapporti di aggiornamento sono stati trasmessi al Dicastero in data 31 marzo, 5 maggio, 22 giugno, 15 settembre, 27 ottobre, 17 novembre e 21 dicembre 2023).

- **20 marzo 2023**: INAPP ha comunicato all'Istituto scolastico di aver segnalato alla Commissione Europea, come sopra riportato, le irregolarità riscontrate dal medesimo Istituto e di riservarsi di assumere, all'esito degli accertamenti da parte delle autorità giudiziarie competenti, tutte le misure previste dalla normativa vigente a garanzia della corretta gestione della convenzione di sovvenzione in oggetto.
- **22 marzo 2023**: in considerazione degli elementi sopra evidenziati e del ruolo svolto nella gestione delle attività di mobilità e nella trasmissione di documentazione irregolare, INAPP ha richiesto all'Organismo, nonostante lo stesso rappresentasse solo un *partner* e non il firmatario (quindi il responsabile diretto della sovvenzione), chiarimenti in merito alle irregolarità rilevate dall'Istituto.
- **23 marzo 2023**: al fine di completare l'istruttoria di competenza, INAPP ha richiesto all'Istituto scolastico documentazione aggiuntiva, nonché l'ammontare residuo, in funzione delle spese e dei costi già sostenuti, del prefinanziamento della sovvenzione ricevuto, rappresentando all'Istituto la possibilità che allo stesso potesse essere richiesta, in funzione degli esiti della disamina della pertinente documentazione, nonché all'esito degli accertamenti in corso, la restituzione dell'ammontare del pre-finanziamento già ricevuto, a tutela degli interessi economico-finanziari della Commissione Europea. Con la medesima nota INAPP ha altresì richiesto i riferimenti dell'Autorità giudiziaria adita, in modo da fornire alla stessa, nell'esercizio del proprio ruolo istituzionale, ogni utile informazione.
- **4 aprile 2023**: a seguito della richiesta di chiarimenti formulata da INAPP in data 22 marzo 2023, l'Organismo di cui sopra ha comunicato ad INAPP di aver commesso errori materiali nella predisposizione della documentazione e che, dopo aver invitato i membri del consorzio a partecipare alle attività di mobilità in qualità di organismi di invio, non riuscendo questi a reclutare il numero di partecipanti previsti nel progetto a causa dell'incertezza dovuta all'evoluzione della pandemia, al fine di realizzare il numero di mobilità previste nel progetto, sono stati invitati a partecipare altri istituti scolastici i cui studenti avevano manifestato interesse a partecipare al progetto.
- **aprile 2023**: INAPP ha svolto ulteriori accertamenti con il suddetto Organismo, il precedente Dirigente Scolastico (che risultava in quiescenza alla data riportata nei contratti firmati con i discenti) e gli istituti scolastici coinvolti nel consorzio. A seguito della ricezione e analisi della documentazione richiesta e degli ulteriori documenti presentati dall'organismo beneficiario, in linea con le procedure previste nell'Allegato IV.7 "*Guidelines on how to deal with irregularities and fraud*" della Guida per le Agenzie Nazionali Erasmus+ e a seguito di confronto con la *desk officer* presso la Commissione Europea - DG EAC, INAPP ha adottato le seguenti misure:
  - **Sospensione dell'accreditamento** aggiudicato all'Organismo nel 2022, quale nuovo progetto, e conseguente esclusione dall'allocazione dei fondi richiesti da tale organismo a valere anche sul progetto europeo, comunicati da INAPP all'Organismo in oggetto in data 14 aprile 2023 (si precisa che: l'accreditamento nell'Azione Chiave 1 Erasmus+ – settore istruzione e formazione professionale - KA120-VET - rappresenta uno strumento a disposizione degli organismi per aprirsi agli scambi transnazionali e ricevere regolarmente finanziamenti per attività di mobilità. Gli organismi titolari dell'accreditamento, aggiudicato a valere su specifico Invito a presen-

tare proposte e avente validità fino al 2027, possono annualmente presentare una richiesta di finanziamento (KA121-VET) non soggetta a valutazione qualitativa, per cui ogni domanda di sovvenzione ammissibile riceverà un finanziamento).

- **Invalidazione OID dell'Organismo** per sospette irregolarità e inserimento delle informazioni rilevanti nel sistema PMM – *Project Management Module* implementato dalla CE (si precisa che: tutti gli organismi che intendono inviare una candidatura o partecipare come *partner* ad azioni Erasmus+ devono registrarsi nella piattaforma della Commissione Europea ORS – *Organisation Registration System* e ottenere l'OID - *Organisation ID*, ossia il codice univoco identificativo di ogni organismo che partecipa al Programma Erasmus+, codice da inserire nel formulario di candidatura, da compilare e trasmettere esclusivamente online nello specifico sistema predisposto dalla Commissione Europea. Una volta inviate online, le candidature vengono successivamente riversate nel sistema PMM - *Project Management Module* – implementato dalla Commissione Europea per la gestione dei progetti Erasmus+ ad uso delle Agenzie Nazionali Erasmus+. All'interno di tale sistema è prevista la procedura di invalidazione dell'OID di organismi specifici da parte delle Agenzie Nazionali Erasmus+, informazione immediatamente visibile anche da parte di tutte le Agenzie partecipanti al Programma).
- **Identificazione di progetti finanziati/candidature di competenza di altre Agenzie Nazionali Erasmus+ italiane e/o straniere che vedevano il coinvolgimento dell'Organismo e comunicazione**, in data 18 aprile 2023, alle Agenzie interessate dell'invalidazione dell'OID dell'Organismo e dell'elenco di progetti finanziati/candidature nei/nelle quali lo stesso era coinvolto.

– **17 aprile 2023**: INAPP ha espresso formalmente alla Procura della Repubblica la propria disponibilità a fornire ogni eventuale collaborazione e informazione in ordine al procedimento penale attivato dalla stessa Procura a seguito della segnalazione effettuata dall'Istituto scolastico sull'ipotesi di irregolarità ravvisate; successivamente, in data 8 novembre 2023 la Procura della Repubblica ha comunicato ad INAPP che il procedimento giudiziario attivato a seguito della segnalazione dell'Istituto scolastico è stato trasferito per giurisdizione ad una differente Procura in data 1° settembre 2023.

  INAPP ha inoltre rilevato che la proposta progettuale inerente il progetto in oggetto, ricevuta da INAPP in data 31 gennaio 2020 in sede di presentazione della candidatura e da questo successivamente valutata e approvata, non corrispondeva a quella in possesso dell'Istituto scolastico. Di conseguenza, in data 8 giugno 2023 lo stesso istituto è stato invitato da INAPP a segnalare alla Procura della Repubblica la difformità documentale sopra riportata, segnalazione avvenuta da parte dell'Istituto in data 10 giugno 2023. In data 11 luglio 2023, nell'ambito del procedimento penale sopra citato, come da richiesta dei Carabinieri del 7 luglio 2023, INAPP ha consegnato *brevi manu* al Comandante dei Carabinieri incaricato copia della convenzione di finanziamento sottoscritta tra INAPP e l'Istituto scolastico e tutti gli atti relativi ai pagamenti effettuati.

– **maggio-luglio 2023**: un'ampia e regolare interlocuzione è intercorsa tra INAPP e la Commissione Europea - Direzione Generale Istruzione e Cultura in merito alle misure più idonee da adottare per garantire la corretta gestione della convenzione di sovvenzione in oggetto, compresa la revoca della stessa e la restituzione dell'intero importo del finanziamento erogato nel rispetto delle disposizioni previste, a salvaguardia dei fondi Erasmus+. In merito all'accreditamento Erasmus+ per il settore istruzione e formazione professionale di cui era titolare l'Organismo, in attesa della decisione definitiva della competente autorità giudiziaria, INAPP ha ritenuto opportuno mantenere sospeso tale accreditamento (piuttosto che procedere alla sua revoca); tale misura avrebbe infatti consentito ad INAPP di tenere sotto controllo la situazione, evitando ogni ulteriore criticità e l'assegnazione di fondi all'organismo coinvolto.

- **5 settembre 2023**: A seguito delle interlocuzioni intercorse con la Commissione Europea - Direzione Generale Istruzione e Cultura e a fronte della mancata osservanza da parte dell'Istituto scolastico dell'obbligo di presentare, ai sensi dell'art. I.4.4 della convenzione di sovvenzione in oggetto, il rapporto finale sull'attuazione della attività progettuali entro 60 giorni dalla data di conclusione del progetto medesimo, nonostante i numerosi solleciti effettuati da INAPP e la proroga da questo concessa in data 21 febbraio 2023, INAPP ha comunicato all' Istituto la revoca della convenzione di sovvenzione in oggetto per inosservanza degli obblighi contrattuali (in linea con quanto previsto dagli art. II.17.3.1 e art. II.23 delle Condizioni Generali della convenzione di sovvenzione). Per effetto di ciò INAPP ha altresì richiesto la restituzione del pre-finanziamento già erogato all'esito dell'*audit ex-post* che INAPP da effettuarsi presso la sede dell'Istituto in data 20-21 settembre 2023, al fine di verificare, sulla base della disamina delle evidenze documentali da acquisire del corso dell'*audit*, la sussistenza di spese eleggibili relative ad attività correttamente realizzate rispetto alle quali poter eventualmente riconoscere parte del suddetto prefinanziamento, rideterminando l'importo finale del finanziamento riconoscibile sulla base delle risultanze dell'*audit* (ai sensi dell'art. II. 25.4 delle Condizioni Generali della convenzione di sovvenzione). INAPP ha richiesto a tal fine all'Istituto scolastico di predisporre e rendere disponibile tutta la documentazione in originale relativa al progetto in oggetto, essendo INAPP già in possesso di copie della stessa.
- **18 settembre 2023**: a seguito della comunicazione dell'Istituto scolastico dell'11 settembre 2023 di non essere in possesso dei documenti in originale, INAPP ha:
  - rappresentato all'Istituto scolastico che il mancato possesso dei documenti in originale da parte dell'Organismo beneficiario della convenzione di sovvenzione costituisce una violazione delle disposizioni della stessa convenzione (art. II.27.2 delle Condizioni Generali);
  - annullato l'*audit* presso l'Istituto scolastico, pianificato per il 20-21 settembre 2023, a seguito della comunicazione dello stesso di cui sopra di non essere in possesso della documentazione originale richiesta, e a fronte della conseguente impossibilità per INAPP di verificare le evidenze documentali relative al progetto in oggetto al fine di stabilire l'ammontare delle spese eleggibili riconducibili a mobilità correttamente effettuate;
  - confermato la revoca della convenzione di sovvenzione in oggetto (già comunicata all'Istituto scolastico in data 5 settembre 2023) per inosservanza degli obblighi contrattuali ai sensi degli artt. II.17. 3.1 e II.23 delle Condizioni Generali e richiesto la restituzione, entro 30 gg. dalla presente comunicazione, dell'intero prefinanziamento già erogato a favore dell'Istituto (pari a € 484.043).
- **14 ottobre 2023**: a fronte della richiesta di INAPP di recupero fondi e annullamento dell'*audit ex-post* relativamente al progetto in oggetto, l'Istituto scolastico ha comunicato ad INAPP:
  - le criticità riscontrate sono state tempestivamente comunicate ad INAPP a partire dal 1° dicembre 2022 e che le comunicazioni e i materiali relativi al progetto in oggetto disponibili presso la scuola erano agli atti della stessa ed erano stati trasmessi anche all'Ufficio Scolastico Regionale e alla Procura della Repubblica;
  - di aver subito un danno non irrilevante e di ritenere la revoca del finanziamento disposta da INAPP destituita di fondamento;
  - che la situazione contabile dell'Istituto scolastico in relazione al progetto in oggetto era la seguente:
    - Accertato per il 100% dell'importo assegnato: € 691.490,00
    - Riscosso: € 484.043,00
    - Impegnato e pagato: € 282.608,62

  - Economie su riscosso alla data 22/12/2022: € 201.434,30
- che quattro segnalazioni erano state inoltrate dall'Istituto scolastico alla Procura della Repubblica, al fine di una opportuna definizione delle responsabilità;
- che gli originali dei documenti di progetto erano presumibilmente conservati presso la sede dell'Organismo, partner formale del progetto, e che all'Istituto, su richiesta dello stesso, erano stati trasmessi file dai quali era stata effettuata la verifica finale e dalle cui risultanze erano emerse le criticità segnalate;
- che era stata disposta una visita ispettiva da parte dell'Ufficio Scolastico Regionale, finalizzata ad accertare eventuali irregolarità verificatesi nell'attività di gestione del progetto in oggetto nonché nella relativa procedura di spesa, evidenziando i relativi profili di responsabilità.

  Stante quanto sopra dichiarato l'Istituto ha chiesto la sospensione del procedimento di revoca del finanziamento o, in subordine, una dilazione dei termini della richiesta in attesa della definizione delle responsabilità da parte della Procura della Repubblica e dell'Ufficio Scolastico Regionale, ciascuno secondo le proprie competenze.

– **8 novembre 2023**: in linea con le disposizioni della Guida per le Agenzie Nazionali Erasmus+ relativamente alla procedura da adottare per il recupero dei fondi (art. 3.12 *Recovery of EU funds from beneficiaries*), a seguito dell'analisi delle osservazioni presentate dall'organismo beneficiario, INAPP ha formalmente notificato all'Istituto scolastico di non poter accogliere la richiesta di sospensione della procedura di revoca della convenzione di sovvenzione in quanto INAPP era tenuto a garantire la massima tutela dei fondi europei. Ciò premesso, essendo scaduto il termine per la restituzione dei fondi (previsto entro il 18 ottobre 2023) e a seguito della richiesta di dilazione dei termini formulata dall'Istituto nella nota di cui sopra, INAPP ha invitato l'Organismo in questione a procedere alla restituzione:
  - dell'importo di € 201.434,30, indicato dall'Istituto scolastico come "Economie su riscosso alla data del 22/12/2022", entro e non oltre 10 giorni dal ricevimento della nota (ovvero entro il 18 novembre 2023);
  - dell'importo residuo di € 282.608,70, entro e non oltre il 31 dicembre 2023.
– **14 novembre 2023**: l'Istituto scolastico ha trasmesso una nota all'Avvocatura Distrettuale dello Stato, all'Ufficio Scolastico Regionale e ad INAPP (in copia alla Procura della Repubblica) nella quale evidenzia i seguenti elementi, rinnovando la richiesta di tutela legale (trasmessa in data 9 settembre 2023), con particolare riferimento ad ogni azione giurisdizionale, anche cautelare, relativa all'impugnazione o alla contestazione della nota INAPP dell'8 novembre 2023 di cui sopra. Inoltre, con riferimento alla scadenza del termine di dieci giorni previsto dalla succitata nota in ordine alla restituzione delle economie, l'Istituto scolastico ha chiesto un parere urgente alla suddetta Avvocatura dello Stato al fine di procedere o meno alla restituzione della somma, al fine di non pregiudicare le azioni difensive della medesima Avvocatura a tutela dell'istituzione scolastica in oggetto, rappresentando, al contempo, l'estrema urgenza essendo il termine di dieci giorni fissato da INAPP.
– **17 novembre 2023**: l'Istituto scolastico ha disposto la restituzione in favore di INAPP dell'importo di € 201.434,38, nelle more delle successive verifiche delle responsabilità da parte delle autorità competenti e delle azioni conseguenti e considerando che, in attesa di un pronunciamento da parte delle Autorità competenti, la perdita del finanziamento sia ascrivibile per l'istituto in questione a criticità di terzi e che l'Istituto stesso si sarebbe rivalso, nei tempi e nei modi dovuti, per richiedere il risarcimento del danno subito.
– **20 novembre 2023**: INAPP ha ricevuto dall'Istituto scolastico l'importo di € 201.434,38 (invece che di € 201.434,30 come richiesto da INAPP).

- **10 gennaio 2024**: a fronte della mancata restituzione dell'importo residuo (che avrebbe dovuto essere corrisposto ad INAPP entro il 31 dicembre 2023), in linea con le disposizioni della Guida per le Agenzie Nazionali Erasmus+ relativamente alla procedura da adottare per il recupero dei fondi (art. 3.12.3.1), INAPP ha trasmesso un sollecito all'Istituto scolastico per la restituzione dell'importo residuo di € 282.608,62 (tenuto conto che in data 20 novembre 2023 è stato restituito l'importo di € 201.434,38 invece che di € 201.434,30) entro il 25 gennaio 2024, riservandosi di avviare, in caso di mancato pagamento entro tale termine, ogni azione a tutela del corretto utilizzo dei fondi europei.
- **18 gennaio 2024**: con riferimento alle risultanze dell'indagine ispettiva relativa al progetto in oggetto, l'Ufficio Scolastico Regionale ha comunicato ad INAPP e all'Istituto scolastico l'avviso di procedere alla restituzione, da parte dello stesso ad INAPP, dell'importo residuo di € 282.608,62, a valere sull'avanzo di amministrazione non vincolato dall'Istituzione scolastica.
- **19 gennaio 2024**: l'Istituto scolastico ha richiesto ad INAPP un posticipo dei termini per la restituzione del suddetto importo successivamente al 15 febbraio 2024 a causa di adempimenti amministrativi vincolanti.
- **26 gennaio 2024**: in riferimento agli adempimenti amministrativi rappresentati dall'Istituto scolastico nella nota di cui sopra, INAPP ha comunicato la disponibilità a ricevere il pagamento dell'importo residuo di € 282.608,62 entro e non oltre il 29 febbraio 2024.
- **28 febbraio 2024**: l'Istituto scolastico ha comunicato ad INAPP di voler proporre un piano di rientro dilazionato e solo a seguito di parere favorevole dei revisori dei conti.

INAPP ha inoltre effettuato verifiche approfondite in relazione ad ulteriori progetti Erasmus+ nei quali risultava coinvolto l'Organismo. Sono state realizzate verifiche a conclusione della attività progettuali inerenti 2 progetti di Mobilità ai fini di apprendimento (c.d. Azione chiave 1) dalle quali è emerso un ruolo sproporzionato dell'Organismo, rispetto ai compiti che lo stesso avrebbe dovuto svolgere. È stata, inoltre, realizzata, in fase di valutazione del rapporto finale, una verifica approfondita (*desk check*) relativamente a costi e attività inerenti ad un progetto di Partenariato strategico (c.d. Azione chiave 2) dalla quale non sono emerse particolari criticità.

Si rappresenta, inoltre, che il legale rappresentante dell'Organismo risultava inserito nella graduatoria degli esperti a supporto dell'Agenzia Nazionale Erasmus+ nelle attività di valutazione del Programma Erasmus+. In sede di istruttoria per il conferimento in favore dello stesso da parte di INAPP di incarico di lavoro autonomo per lo svolgimento delle attività di valutazione delle candidature Erasmus+ nel 2022, il legale rappresentante, come da nota sottoscritta in data 23 marzo 2022, aveva dichiarato di non avere incarichi o essere titolare di cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla Pubblica Amministrazione e di non svolgere attività libero professionali. Come successivamente riscontrato dalla documentazione agli atti di INAPP, lo stesso è risultato rappresentante legale di un'ulteriore Associazione Culturale, associazione a cui l'INAPP, nell'ambito delle attività di gestione del Programma Erasmus+, ha erogato risorse pubbliche. In considerazione di ciò:

- in data **7 aprile 2023** INAPP ha comunicato al rappresentante legale la cancellazione dalla graduatoria degli esperti a supporto dell'Agenzia Nazionale Erasmus+ nelle attività di valutazione del Programma Erasmus+;
- in data **14 aprile 2023** INAPP ha trasmesso alla Procura della Repubblica un esposto in ordine al rilascio da parte del rappresentante legale di dichiarazioni mendaci in sede di istruttoria per il conferimento di incarico di lavoro autonomo.

2. Misure adottate nel 2023 per una più efficace azione di prevenzione e repressione delle irregolarità e frodi in danno dell'UE e degli altri illeciti potenzialmente lesivi degli interessi finanziari dell'UE secondo la Direttiva PIF n. 1371 del 2017 (corruzione, riciclaggio e reati contro la Pubblica Amministrazione qualora connessi con reati lesivi del bilancio UE).

Nell'ambito del Manuale della Strategia Antifrode del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali per l'attuazione degli interventi del PNRR è prevista l'attuazione di specifiche misure volte alla prevenzione delle frodi, del conflitto di interesse, all'individuazione del titolare effettivo nonché alla prevenzione del rischio di doppio finanziamento.

Tali misure, ulteriori rispetto a quelle già presenti nel PIAO e nei codici di comportamento del Ministero del Lavoro e dei Soggetti attuatori coinvolti, si concentrano prevalentemente su tre ambiti di attività, ovvero processi fondamentali, considerati maggiormente esposti a rischi di frode specifici:

– la selezione dei potenziali Soggetti attuatori e soggetti esecutori/realizzatori;

– l'attuazione e la verifica delle operazioni;

– la rendicontazione e i pagamenti.

Quanto al rischio di frodi, in coerenza con quanto previsto dalle "Linee Guida Nazionali per l'utilizzo del Sistema Comunitario Antifrode ARACHNE", sono adottate modalità specifiche per identificare le operazioni che potrebbero essere esposte al rischio di frode (oltre che al conflitto d'interesse). In questo quadro, nell'ambito dei rispettivi compiti di attuazione del Piano, l'Unità di Missione si avvale dello strumento ARACHNE quale piattaforma di Business Intelligence e di analisi integrata volta al potenziamento dell'azione di contrasto alle frodi UE, per un utilizzo anche in fase preventiva del rischio.

In particolare, la procedura di campionamento deve basarsi su un'analisi dei rischi e sull'utilizzo del sistema ARACHNE al fine di individuare i soggetti che il sistema comunitario antifrode indica come rischio elevato e/o significativo, in particolare in relazione ai casi di frode, corruzione e conflitto d'interesse.

I criteri e/o i parametri di rischio utilizzati ai fini del calcolo prendono in considerazione le seguenti dimensioni di analisi:

– elementi di rischio derivanti dal sistema informativo antifrode ARACHNE;

– elementi di rischio intrinseco dei progetti finanziati (es: importo, tipo procedura, modalità rendicontativa, localizzazione, numero di soggetti correlati, ecc.);

– elementi di rischio derivanti da precedenti controlli (su medesimo progetto, procedura, ecc.).

In fase di rendicontazione all'Ispettorato Generale per il PNRR, l'Unità di Missione predispone apposite check-list che attestano la verifica delle spese sostenute, con indicazione di eventuali carenze, non conformità, errori, irregolarità e presunte frodi rilevate ed eventuali azioni correttive messe in atto.

I meccanismi per la prevenzione, individuazione e gestione di casi in cui si sospettino frodi, sono sia di tipo interno all'Amministrazione (es. *whistleblowing* – segnalazioni/denuncia degli illeciti in maniera anonima da parte dei dipendenti, anche con la previsione di una sezione apposita presente nel sito web del Ministero), sia esterni, che assicurano la tempestiva comunicazione dei casi di frode (sospette e/o accertate), con conseguente avvio delle indagini da parte degli organismi investigativi competenti in materia.

Al riguardo, si ricorda che tutto il personale coinvolto nell'attuazione del Piano (dell'Unità di Missione, ma anche dei Soggetti attuatori a vario titolo coinvolti) ha l'obbligo di segnalare le irregolarità e i casi di frode.

A seguito della segnalazione delle irregolarità o frodi, l'Unità di Missione ne valuta la fondatezza mediante l'acquisizione di tutta la documentazione necessaria anche al fine di stabilirne la natura isolata o sistemica; nello specifico, verifica e accerta se la segnalazione e i documenti integrativi comportano la violazione di una o più disposizioni riportate:

- nella normativa comunitaria e nazionale di riferimento;
- nel Programma e nei bandi/avvisi di riferimento;
- nelle Linee guida e nei Manuali operativi predisposti ai fini della corretta gestione e rendicontazione delle operazioni.

d. Verifiche sul conflitto di interessi e sul titolare effettivo

L'Unità di Missione, le Direzioni generali interessate e i Soggetti attuatori, prima della concessione delle agevolazioni o della sottoscrizione delle convenzioni o dei contratti, devono provvedere ad eseguire controlli specifici sulle dichiarazioni rese al fine della prevenzione e contrasto dei conflitti di interesse e per la verifica del titolare effettivo.

A tal riguardo, occorre distinguere tra le fasi di (1) predisposizione e approvazione della procedura di selezione; (2) istruttoria delle domande di partecipazione; (3) stipula del contratto / concessione delle agevolazioni.

(2) Predisposizione e approvazione della procedura di selezione.

Prima della pubblicazione dei provvedimenti relativi alla procedura di selezione, tutti i soggetti coinvolti, secondo le rispettive competenze, devono accertarsi che tali provvedimenti contengano esplicitamente l'obbligo:

- da parte dei soggetti partecipanti di natura privata, di fornire i dati necessari per l'identificazione del titolare effettivo a carico dei partecipanti;
- del rilascio di un'autodichiarazione di assenza di conflitto di interessi a carico dei partecipanti (e dei titolari effettivi).

(3) Istruttoria delle domande di partecipazione.

Quanto all'istruttoria, occorre verificare che:

- i soggetti candidati/proponenti abbiano fornito i dati necessari per l'identificazione del titolare effettivo;
- tutti soggetti candidati/proponenti abbiano rilasciato l'autodichiarazione di assenza di conflitto di interessi;
- le autodichiarazioni siano state rese (e sottoscritte) da parte dei soggetti obbligati per legge o dallo specifico Avviso/Bando;
- le dichiarazioni in ordine all'assenza di conflitto di interessi siano coerenti con i format predisposti dall'Amministrazione e, in tutti i casi, prodotte nella forma della dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà e di certificazione ai sensi degli articoli 46 e 47 del Decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 e coerenti con quanto richiesto dalla normativa vigente, riguardo sia al contenuto specifico che alle tempistiche di presentazione.

(4) Stipula del contratto / Concessione delle agevolazioni.

In relazione alla fase di stipula del contratto/convenzionamento occorre:

- individuare il titolare effettivo dell'aggiudicatario della gara o destinatario finale dell'agevolazione e adottare misure ragionevoli per verificare l'identità della persona fisica per

conto della quale è realizzata l'operazione o l'attività. Nello specifico, nel caso di un'entità giuridica, si tratta di individuare la persona fisica (o le persone fisiche) che, possedendo o controllando la suddetta entità, risulta l'effettivo beneficiario dell'operazione o dell'attività. Ciò implica, per le persone giuridiche, i trust, le società, le fondazioni ed istituti giuridici analoghi, l'adozione di misure ragionevoli per comprendere l'assetto proprietario e di controllo;

– verificare il conflitto di interessi utilizzando i dati relativi alla titolarità effettiva dei potenziali aggiudicatari e destinatari finali dell'aiuto. Tale verifica dovrà essere svolta nell'ambito delle misure PNRR ritenute più rischiose sulla base di un'analisi e valutazione del rischio effettuata in via preliminare e a livello centrale nell'ambito della "Rete dei referenti antifrode".

Le suddette verifiche si sostanziano nella raccolta (tramite interrogazione di sistemi informatici, archivi o banche dati) di dati, informazioni e documenti utili ad incrociare ed analizzare le informazioni contenute nelle DSAN (per il conflitto di interessi) e/o nelle altre forme previste (titolarità effettiva) al fine di verificarne la veridicità e la correttezza (i controlli devono essere svolti anche in caso di subappalto e RTI).

Nel caso in cui si faccia ricorso al subappalto (se previsto dall'Avviso/Bando di gara e dal Contratto di appalto), la comunicazione dei dati relativi al titolare effettivo e le relative attività di verifica dovranno essere svolte anche sul soggetto terzo (subappaltatore) cui l'appaltatore affida in tutto o in parte, l'esecuzione del lavoro ad esso appaltato. In caso di Raggruppamento Temporaneo di Imprese (RTI), tali controlli vanno eseguiti su tutti gli operatori economici che fanno parte del Raggruppamento. Tutta l'attività svolta dovrà essere attestata in ReGiS, al fine di certificare lo svolgimento delle misure ex ante come sopra descritte. Il Soggetto Attuatore dovrà conservare agli atti tutta la documentazione atta a comprovare le attività svolte.

Si precisa che, ai sensi nella circolare MEF-RGS n. 30 dell'11/08/2022, in tema di individuazione del titolare effettivo è necessario fare riferimento al D.Lgs n. 231/2007 (art. 2 Allegato tecnico) e al D.Lgs n. 125 del 2019.

A tal riguardo, si prevede l'applicazione di n. 3 criteri alternativi per l'individuazione del titolare effettivo:

– criterio dell'assetto proprietario: sulla base del presente criterio si individua il/i titolare/i effettivo/i quando una o più persone detengono una partecipazione del capitale societario superiore al 25%. Se questa percentuale di partecipazione societaria è controllata da un'altra entità giuridica non fisica, è necessario risalire la catena proprietaria fino a trovare il titolare effettivo;

– criterio del controllo: sulla base di questo criterio si provvede a verificare chi è la persona, o il gruppo di persone, che tramite il possesso della maggioranza dei voti o vincoli contrattuali esercita maggiore influenza all'interno del panorama degli shareholders. Questo criterio è fondamentale nel caso in cui non si riesca a risalire al titolare effettivo con l'analisi dell'assetto proprietario (cfr. punto 1);

– criterio residuale: questo criterio stabilisce che, se non sono stati individuati i titolari effettivi con i precedenti due criteri, questi vadano individuati in coloro che esercitano poteri di amministrazione o direzione della società.

Solo ed esclusivamente nel caso in cui, anche attraverso l'applicazione dei tre criteri sopradescritti, non sia possibile risalire al titolare effettivo, si potrà valutare di utilizzare la casistica definita quale "assenza di titolare effettivo".

Con specifico riguardo al conflitto di interesse, si distingue tra il personale interno al Ministero ed il personale dei Soggetti attuatori.

Il personale del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, nel rispetto di quanto stabilito dalla Circolare MEF RGS n. 30 dell'11 agosto 2022, nonché dal "Codice di comportamento" interno e dal "Piano integrato attività e organizzazione" (PIAO), è tenuto a fornire le dichiarazioni sostitutive di atto notorio (DSAN) di assenza di situazioni di conflitti di interessi, incompatibilità, inconferibilità.

Qualora dovessero sussistere situazioni di conflitto di interesse, la risorsa si astiene dal prendere decisioni o svolgere attività inerenti alle sue mansioni, dando comunicazione tempestiva e per iscritto al responsabile del procedimento o al diretto superiore gerarchico.

e. Verifica dichiarazioni sostitutive di atto di notorietà e di certificazione ai sensi del DPR n. 445/2000 di assenza di conflitto di interesse e di non sussistenza di doppio finanziamento.

Nei casi di interventi a regia, in relazione alle DSAN a carico dei soggetti che presentano i progetti per il finanziamento nell'ambito di una misura del Piano, e alle DSAN sottoscritte da ogni funzionario della Pubblica Amministrazione o esperto esterno che svolga incarichi specifici nella procedura di selezione dei progetti e/o dei Soggetti attuatori, l'Ufficio di rendicontazione e controllo effettua le seguenti verifiche:

- controlli al 100% delle DSAN, verificando che le stesse siano state effettivamente rese dai soggetti obbligati, e la conformità di tali autodichiarazioni alla normativa vigente;
- sulla base della valutazione del rischio delle misure attuate, svolge inoltre controlli specifici, a campione:
  - sul conflitto d'interesse, utilizzando i dati relativi alla titolarità effettiva dei destinatari finali e dei contraenti (comprese le imprese straniere), e riportando gli esiti nel Registro dei Controlli, nelle more della definizione di specifiche funzionalità del sistema ReGiS. In particolare, il suddetto Ufficio individua e verifica l'identità della persona fisica per conto della quale è realizzata l'operazione o l'attività. Nel caso di un'entità giuridica, si tratta di individuare la persona fisica (o le persone fisiche) che, possedendo o controllando la suddetta entità, risulti essere l'effettivo beneficiario dell'operazione o dell'attività;
  - sui casi di doppio finanziamento, attraverso l'interrogazione di banche dati pubbliche disponibili (es.: OpenCUP e Open coesione) o di ulteriore piattaforma informatica messa a disposizione dall'Ispettorato Generale per il PNRR e/o dalla Commissione Europea. Si precisa che, nell'ambito del PNRR, è prevista la possibilità di cumulare all'interno di un unico progetto fonti finanziarie differenti (risorse da altri programmi dell'Unione e/o risorse ordinarie da Bilancio statale) a condizione che tale sostegno non copra lo stesso costo (divieto di doppio finanziamento).

Il controllo sull'assenza del conflitto di interesse è rimesso anche ai Soggetti attuatori in tutte le fasi di esecuzione dei progetti, come descritto nei Manuali di Misura, e attraverso i punti di controllo presenti nelle *check list* definite dall'Unità di Missione in allegato ai Manuali di Misura, le quali in ogni caso devono essere necessariamente sottoscritte da un soggetto diverso dal Responsabile della Procedura, al fine di garantire un'adeguata imparzialità del controllo.

In particolare, spetta al Soggetto Attuatore in primo ordine verificare la regolare aggiudicazione dell'appalto e l'assenza del conflitto d'interesse a carico dei funzionari che svolgono incarichi specifici connessi alla singola procedura di gara (Responsabile unico del procedimento, membri delle Commissione di gara, ecc.), al pari dei partecipanti ai bandi di gara, facendosi rilasciare apposita autodichiarazione di assenza di conflitto di interessi, in linea con quanto previsto dalla normativa nazionale.

Infatti, la dichiarazione rilasciata deve necessariamente contenere un chiaro riferimento alla procedura in questione, il nome completo e i dati identificativi del firmatario, nonché la posizione in seno all'organizzazione e l'eventuale funzione nell'ambito della procedura, il riferimento alle norme, ivi incluse quelle relative al divieto di *pantouflage*, ed alle sanzioni disciplinari/amministrative/penali previste in caso di falsa dichiarazione, la data e la firma.

Inoltre, al fine di prevenire l'insorgenza di cause di conflitto di interesse, la dichiarazione resa nella forma della DSAN (artt. 46 e 47 DPR n. 445/2000) deve permettere al firmatario di dichiarare con riferimento alla specifica procedura se, per quanto gli è dato di sapere, lo stesso si trovi, o vi siano circostanze che potrebbero porlo in una situazione di apparente/potenziale/reale conflitto di interessi e che, qualora si verifichino tali circostanze, notificherà immediatamente questa conclusione.

In relazione alle Dichiarazioni Sostitutive di Atto Notorio rilasciate dal Soggetto Attuatore di cui sopra, l'Unità di Missione per il PNRR, per il tramite dell'Ufficio di Rendicontazione e Controllo, provvede ad effettuare i controlli al 100% delle DSAN, consistenti nella verifica che le stesse siano effettivamente rese da parte dei soggetti obbligati e che siano conformi alla normativa vigente, nonché di verifiche a campione secondo le procedure dettagliate nel SiGeCo.

Infine, per contribuire ad individuare situazioni di conflitto di interesse, potrebbero essere utilizzate - laddove compatibili con le caratteristiche dell'intervento - la piattaforma PIAF e il sistema informativo antifrode ARACHNE per effettuare una ricerca atta a rilevare eventuali legami in conflitto di interessi riferibili ai soggetti titolari dell'intervento stesso.

Qualora dai controlli svolti - e a seguito di contraddittorio con l'interessato - emerga la non veridicità del contenuto delle dichiarazioni sostitutive presentate, si provvederà, anche a seguito di interlocuzione con l'interessato, ad inoltrare la segnalazione alle autorità competenti in materia.

f. Doppio finanziamento.

Ai sensi della circolare MEF RGS n. 33 del 31 dicembre 2021, l'Unità di Missione ha individuato e implementato le misure atte a distinguere le ipotesi di cumulo da quelle di doppio finanziamento, al fine di prevenire il manifestarsi di quest'ultima fattispecie.

Per ottemperare a tale obbligo l'Unità di Missione, per il tramite dell'Ufficio Rendicontazione e controllo, ha individuato come indicatore sintomatico della presenza di doppio finanziamento il confronto tra le spese sostenute e rendicontate dal Soggetto Attuatore e l'entità dei finanziamenti ricevuti a titolo di realizzazione del singolo intervento/sub-intervento. Nel caso in cui l'ammontare dei finanziamenti superi quello dei costi sostenuti, l'Ufficio Rendicontazione e controllo, riconoscendo l'attualità del rischio di doppio finanziamento, procede ad ulteriori verifiche volte ad accertare l'esistenza effettiva di tale irregolarità, utilizzando a tal fine il CUP, in quanto prezioso strumento per tracciare e ricostruire i movimenti finanziari che hanno portato alla realizzazione dell'intervento in questione, al fine di garantire la trasparenza degli stessi.

Di fronte a quello che pare costituire un divieto rafforzato, il Sistema unitario ReGiS rappresenta lo strumento attraverso il quale avere una visione completa della distribuzione dei fondi nei territori e delle relative fonti di finanziamento.

Inoltre, per garantire il rispetto del principio della sana gestione finanziaria dei fondi pubblici e della corretta esecuzione delle operazioni, elementi fondamentali oggetto di controllo sulla spesa rendicontata sono le fatture o documenti equivalenti ed i relativi giustificativi di pagamento. In ottemperanza al divieto di doppio finanziamento, ai sensi del (UE) 1303/2013 (articolo 65), sussisterà pertanto l'obbligo di riportare sui titoli di spesa e sui giustificativi di pagamento, oltre al Codice Unico di Progetto, anche il Codice Identificativo di gara (CIG), il titolo del Progetto e il Programma di riferimento, nonché l'importo rendicontato.

Si specifica, infine, che per raggiungere un risultato più incisivo nell'individuazione delle frodi e per scongiurare rischi di doppio finanziamento, la verifica sui CUP e l'interrogazione di ARACHNE sono necessariamente integrati con ulteriori indicatori verificabili su altre banche dati Centrali, Regionali e delle forze di Polizia, nell'ambito di un processo di interscambio informativo e di collaborazioni interistituzionali.

g. Procedure di recupero a seguito di accertamento di irregolarità relative a frodi, conflitto di interesse o titolare effettivo.

L'Unità di Missione, in quanto responsabile della gestione e del controllo degli interventi finanziati dal PNRR, definisce la procedura di gestione delle irregolarità e dei recuperi degli importi versati, e a tal fine è tenuta ad acquisire e registrare le informazioni relative a tutti i controlli svolti dagli organismi interni ed esterni al Piano.

Nello specifico, il provvedimento di revoca totale o parziale del contributo rappresenta l'atto amministrativo con cui l'Unità di Missione, quantificato l'importo indebitamente percepito, dispone il recupero dello stesso dando avvio alla procedura amministrativa finalizzata alla restituzione del contributo.

Il verbale rappresenta una prima valutazione scritta stilata da un'autorità competente, amministrativa o giudiziaria, che in base a fatti specifici accerta l'esistenza di un'irregolarità, ferma restando la possibilità di rivedere o revocare tale accertamento alla luce degli sviluppi del procedimento amministrativo o giudiziario.

Ricevute le segnalazioni delle irregolarità, di frode e sospetta frode, inviate a seguito di attività di controllo, qualora si ravvisino gli estremi di comportamenti rilevanti sotto il profilo penalistico, trovano applicazione le norme previste dal Codice di Procedura Penale in ordine alla notizia di reato, con i conseguenti obblighi di comunicazione - all'Autorità Giudiziaria o alla Polizia Giudiziaria - in capo all' Unità di Missione. Similmente opera l'obbligo di comunicazione alla magistratura contabile nell'ipotesi di responsabilità amministrativa.

A fronte delle irregolarità accertate, a seguito della comunicazione delle informazioni necessarie per avviare la procedura da parte dell'Ufficio di rendicontazione e controllo, l'Ufficio di Coordinamento della gestione provvede al recupero degli importi indebitamente versati disponendo un provvedimento di revoca totale o parziale dell'impegno e/o della liquidazione del pagamento, e contabilizza l'importo assoggettato a rettifica finanziaria, procedendo all'aggiornamento periodico del Registro dei pagamenti, del Registro dei recuperi e compilando l'apposita scheda di comunicazione per la Commissione Europea, accompagnata dall'attestazione degli importi in attesa di recupero.

Relativamente agli importi non ammissibili, il sistema prevede un Registro dei debitori (nelle more del rilascio delle specifiche funzionalità del sistema ReGiS, gestito tramite un "Registro dei Controlli sulle spese e sulle irregolarità" extra-sistema), che evidenzia gli importi ritirati e i recuperi pendenti, e in cui confluiscono le risultanze contabili, relative alle verifiche dei vari Organismi di controllo, che comportano la necessità di decurtazioni.

Qualora un importo indebitamente versato a un beneficiario non possa essere recuperato per colpa o negligenza dell'Unità di Missione, tale importo verrà rimborsato alla Commissione Europea.

L'applicazione della rettifica finanziaria a livello di singola operazione avviene con la conseguente deduzione dell'importo oggetto dell'irregolarità rilevata e/o con il relativo recupero della somma indebitamente erogata.

h. Procedure di recupero a seguito di accertamento di irregolarità relative a frodi, conflitto di interesse o titolare effettivo.

L'Unità di Missione, in quanto responsabile della gestione e del controllo degli interventi finanziati dal PNRR, definisce la procedura di gestione delle irregolarità e dei recuperi degli importi

versati, e a tal fine è tenuta ad acquisire e registrare le informazioni relative a tutti i controlli svolti dagli organismi interni ed esterni al Piano.

i. Lotta alla povertà.

Nel corso del 2023, l'Autorità di Gestione del PON Inclusione e del PO I FEAD 2014-2020, in conformità alle disposizioni comunitarie e nazionali vigenti, alle raccomandazioni di cui alla nota EGESIF n. 14-0012-02 final del 17/9/2015 "Linee guida per gli Stati membri sulle verifiche di gestione" e alle procedure adottate nell'ambito del Sistema di Gestione e Controllo dei Programmi, ha eseguito le verifiche di gestione delle operazioni cofinanziate, finalizzate a verificare l'effettiva e regolare esecuzione delle operazioni, la realtà delle spese dichiarate, nonché la loro conformità con i Programmi e le norme nazionali e dell'Unione applicabili.

L'attività di verifica ha incluso: verifiche preventive degli strumenti per la selezione delle operazioni; verifiche amministrativo-documentali del 100% delle rendicontazioni presentate dai beneficiari; verifiche in loco su base campionaria, sia in itinere sia a conclusione degli interventi. Nell'ambito del campionamento finalizzato all'estrazione delle operazioni da sottoporre a controllo in loco, inoltre, è stata effettuata un'analisi dei rischi sulle singole operazioni costituenti l'universo di riferimento, individuando, come prescritto dai Regolamenti, i fattori di rischio rilevanti.

Nel 2023 si è inoltre riunito il Gruppo di valutazione dei rischi di frode per il PON Inclusione e per il PO I FEAD 2014-2020 (di seguito GdV), in riferimento all'attività di aggiornamento dell'analisi del rischio frode e in applicazione delle indicazioni fornite dai Servizi della Commissione Europea nella nota orientativa EGESIF_14-0021- 00 del 16/06/2014 e EGESIF_14-0012_02 del 17/09/2015.

Nello specifico, con riferimento a ciascun processo e al singolo rischio individuato, l'autovalutazione è stata effettuata seguendo le fasi di seguito descritte: 1) quantificazione del rischio che un determinato tipo di frode possa essere commesso; 2) valutandone impatto e probabilità (rischio lordo); 3) valutazione dell'efficacia dei controlli attualmente in vigore per limitare il rischio complessivo; 4) valutazione del rischio "netto", dopo aver preso in considerazione le ripercussioni degli eventuali controlli attuali, nonché la loro efficacia, ossia la situazione allo stato attuale (rischio residuo); 5) valutazione dell'effetto dei controlli (combinati) per l'attenuazione del rischio sul rischio netto (residuo); 6) definizione del livello di rischio che l'AdG considera tollerabile.

L'esercizio di autovalutazione dei rischi di frode è stato condotto tenendo conto, tra l'altro: 1) dell'evoluzione del contesto normativo nazionale sulle procedure d'appalto, che introducono, nello scenario di impiego dei fondi stessi, nuove opportunità e sollecitazioni; 2) delle politiche antifrode, di cui ai Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (sulla base della L. n. 192/2012) e ai Codice di comportamento dei dipendenti pubblici (DPR 62/2013) di ogni organismo coinvolto nella "*governance*" del programma, che vanno a tutti gli effetti considerati incisivi strumenti di mitigazione del rischio di frode applicabili, nella fattispecie, ad alcuni specifici aspetti richiamati dal modello EGESIF; 3) della disamina dell'andamento attuativo dei Programmi; 4) nonché, delle valutazioni dell'Autorità di Audit formulate nel Rapporto Annuale di Controllo, al fine di porne a valore gli esiti, sia in termini di punti di forza che di criticità.

Le altre misure di prevenzione attuate dall'AdG per il periodo di riferimento hanno riguardato i corsi di formazione seguiti dal personale dell'AdG in materia di etica pubblica e il progetto di sensibilizzazione delle Organizzazioni partner Territoriali partecipanti al PO I FEAD sul contrasto alle frodi nella distribuzione degli aiuti alimentari.

3. Misure in atto nel 2023 per consentire all'Ufficio del Procuratore Europeo di esercitare, in Italia, i poteri conferiti dal Regolamento Istitutivo.

Con riferimento alla fase di segnalazione e indagine dei casi di frode/corruzione, il MLPS si impegna ad adottare misure quali:

- istituzione e promozione di specifici meccanismi di segnalazione di presunte irregolarità da parte di soggetti terzi, tra cui il *whistleblowing*;
- 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;
- registrazione, tramite il Sistema informativo ReGiS - Registro dei controlli, di tutte le irregolarità presunte e/o accertate dai Soggetti attuatori e/o dall'Unità di Missione PNRR. A tal fine è istituita, all'interno del Sistema informativo ReGiS, un'apposita procedura attraverso la quale l'Unità di Missione deve registrare informazioni e dati riguardanti le fattispecie di irregolarità e sospetta frode rilevate. Tale procedura, inoltre, consente a tutte le Amministrazioni competenti di dimostrare le attività di competenza (azioni correttive) poste in essere.

La rilevazione di irregolarità o frodi avviene durante l'intera attuazione del Piano, prima o dopo che la spesa irregolare sia stata consuntivata all'Ispettorato Generale per il PNRR. Le irregolarità o frodi sono segnalate all'Unità di Missione mediante un primo atto di constatazione predisposto dai soggetti coinvolti nelle attività di gestione e controllo, che sono identificabili nei seguenti organismi interni ed esterni al Programma:

- organismi interni:
  - Ufficio di coordinamento della gestione;
  - Ufficio di monitoraggio;
  - Ufficio di rendicontazione e controllo.
- organismi esterni:
  - Organismi nazionali (Ispettorato Generale per il PNRR, Guardia di Finanza, Corte dei Conti, Unità di Audit);
  - Organismi comunitari (D.G. Regio, OLAF, Corte dei Conti Europea);
  - Autorità giudiziaria.

Tutto il personale coinvolto nell'attuazione del Piano ha l'obbligo di segnalare le irregolarità e i casi di frode. A seguito della segnalazione delle irregolarità o frodi, l'Unità di Missione ne valuta la fondatezza mediante l'acquisizione della documentazione necessaria anche al fine di stabilirne la natura isolata o sistemica; nello specifico, verifica e accerta se la segnalazione e i documenti integrativi comportano la violazione di una o più disposizioni riportate:

- nella normativa comunitaria e nazionale di riferimento;
- nel Programma e nei bandi/avvisi di riferimento;
- nelle Linee guida e nei Manuali operativi predisposti ai fini della corretta gestione e rendicontazione delle operazioni.

Ai sensi dell'articolo 22 del Regolamento n. 241/2021, conseguentemente all'individuazione di casi di frode e/o irregolarità, in capo all'Unità di Missione ricade l'obbligo di segnalazione delle stesse, seguendo le procedure di cui ai Regolamenti (UE) n.n. 1970/2015, 1971/2015, 1972/2015 e 1973/2015.

Tali disposizioni prevedono che l'Unità di Missione del PNRR ha l'obbligo di stilare una relazione iniziale che prenda atto della presenza di un caso di frode o irregolarità accertato tramite procedimento amministrativo. Tale accertamento, pur se privo di valore giudiziario, è sufficiente a far sorgere in capo all'Ufficio di Rendicontazione e controllo l'obbligo di segnalazione alle competenti autorità europee qualora l'entità della frode superi i 10.000 euro ai danni delle risorse europee.

Si pone inoltre l'esigenza di consentire l'espletamento dei poteri di indagine in capo all'OLAF, nonché l'eventuale segnalazione degli illeciti da parte di quest'ultimo alla Procura Europea.

In ogni caso, l'Unità di Missione è tenuta a dare riscontro di qualsiasi ipotesi di irregolarità o frode alla competente procura della Corte dei Conti nazionale.

A seguito dell'accertamento sopracitato, si procede alla stesura e/o definizione di un primo verbale amministrativo, il quale deve possedere gli elementi o le caratteristiche principali di seguito indicati:

– un documento scritto (valutazione scritta): relazione, *memorandum*, risoluzione, ordine di riscossione, lettera o altro documento che riporti in dettaglio i fatti e gli elementi dell'irregolarità, documento attestante la trasmissione alla procura e, se del caso, sentenza e rinvio a giudizio;
– una valutazione da parte di un'autorità competente;
– la conclusione che è stata commessa un'irregolarità.

Nel caso in cui non si riscontrino irregolarità e/o frodi, la segnalazione viene archiviata. In caso di irregolarità accertata, l'Unità di Missione, per il tramite dell'Ufficio competente di Coordinamento della gestione, adotta gli atti e le procedure necessarie al fine di tutelare gli interessi finanziari nazionali e comunitari, provvedendo ad inserire le segnalazioni nel Sistema informativo e ad emanare gli atti di recupero degli importi indebitamente percepiti.

Se ricorrono gli estremi per una segnalazione all'OLAF, l'Unità di Missione predispone la scheda OLAF all'interno del sistema *Irregularities Management System* (IMS), e, secondo la procedura prevista da tale sistema, la stessa verrà trasmessa al 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 a sua volta provvederà a trasmetterla all'OLAF. A fronte di successivi sviluppi, relativi all'irregolarità segnalata e/o all'azione di recupero avviata, le schede OLAF inserite nel sistema IMS dovranno essere oggetto di aggiornamento.

Tutte le informazioni relative alle irregolarità accertate e ai successivi adempimenti da intraprendere (ad esempio, l'apertura delle schede OLAF, gli importi recuperati e/o da recuperare e gli importi ritirati), sono regolarmente comunicate dall'Unità di Missione all'Ispettorato Generale per il PNRR per il tramite del sistema informativo ReGiS, in cui sono registrate le seguenti informazioni:

– dati identificativi del progetto;
– dati relativi agli importi decretati ed erogati;
– informazioni relative agli importi irregolari.

L'Ufficio di Rendicontazione e controllo ha il compito di registrare nel suddetto sistema informatico gli esiti delle verifiche condotte e garantire la messa in atto delle necessarie misure correttive nei casi riscontrati di irregolarità, segnalando all'Ispettorato Generale per il PNRR eventuali casi di frode, corruzione, conflitto d'interesse e doppio finanziamento.

4. Misure adottate nel 2023 nell'ambito della digitalizzazione e dell'uso di nuovi strumenti volti ad assicurare una più performante interoperabilità tra sistemi nella lotta contro le frodi, tenuto conto delle minacce esistenti e future legate alle nuove tecnologie, in termini di metodologie scelte, procedure e tecniche di analisi e valutazione dei rischi di irregolarità e di frode in danno del bilancio UE.

Nell'annualità 2023 l'Unità di Missione per il PNRR del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha intrapreso un percorso di digitalizzazione con riferimento alla lotta contro le frodi.

Infatti l'Unità di Missione, nell'espletamento delle proprie attività, beneficia di una serie di strumenti e di piattaforme che utilizza sia al fine di digitalizzare tutte le informazioni ricevute e centralizzare così su un sistema informativo tutta la documentazione relativa ai soggetti con cui interagisce, sia allo scopo di svolgere il proprio compito di controllo sulla regolarità amministrativa e di prevenzione, individuazione e gestione del rischio di frode nelle procedure mediante la consultazioni di piattaforme ad hoc.

In primis, l'Unità di Missione per il PNRR utilizza il sistema ReGiS (Registro Generale dei Sistemi informativi di cui all'articolo 1, comma 1043 della Legge di bilancio n. 178/2020), sviluppato per supportare le attività di gestione, monitoraggio, rendicontazione e controllo del PNRR e atto a garantire lo scambio elettronico dei dati tra i diversi soggetti coinvolti nella *governance* del Piano.

Inoltre, ReGiS costituisce un database centralizzato che registra e mantiene informazioni sui sistemi informativi utilizzati dalle Pubbliche Amministrazioni italiane. Tuttavia, nonostante non sia direttamente correlato all'attività di prevenzione delle frodi, può essere utilizzato come strumento di supporto per la gestione e il monitoraggio dei dati informatici delle Pubbliche Amministrazioni.

Specie in relazione al contrasto del rischio del conflitto di interesse, il Sistema ReGiS svolge il ruolo di "contenitore" di tutti i Titolari Effettivi dei soggetti coinvolti nelle varie procedure di affidamento di competenza del MLPS, che, quindi, sono oggetto di valutazione da parte dell'Amministrazione Centrale anche con il supporto degli altri strumenti specifici e dedicati alla prevenzione del rischio di frode e corruzione.

Tra gli strumenti digitali più utili vi è la piattaforma ARACHNE, strumento informatico integrato per la valutazione del rischio di frode sviluppato dalla Commissione Europea (Direzione generale per l'Occupazione, gli affari sociali e l'inclusione – DG EMPL e dalla Direzione generale della Politica regionale e urbana – DG REGIO) in collaborazione con alcuni Stati membri, per supportare le attività di verifica sulle spese e gli interventi nell'ambito dei fondi europei, anche per la prevenzione e il contrasto delle frodi.

Come specificato nella Circolare MEF RGS n. 16 del 14/04/2023, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali usufruisce delle piattaforme antifrode PIAF-IT e ARACHNE, che rappresentano strumenti di supporto ai controlli svolti dalle Amministrazioni su potenziali casi di frode, corruzione, conflitto di interessi e doppio finanziamento; le informazioni da questi estrapolabili non rappresentano di per sé elementi probatori, ma esclusivamente *input* informativi utili ai controlli stessi.

In particolare, ARACHNE rappresenta per le Amministrazioni centrali titolari di Misure PNRR uno strumento per orientare l'attività di analisi del rischio finalizzata al campionamento di procedure e/o spese rendicontate dai Soggetti attuatori da sottoporre ai controlli amministrativi di competenza.

Infatti, questa piattaforma opera attraverso un'analisi dei dati sviluppata utilizzando algoritmi avanzati per analizzare grandi quantità di dati provenienti da diverse fonti. Questi dati possono includere transazioni finanziarie, dati amministrativi, informazioni fiscali, e altro ancora.

Attraverso l'analisi dei dati, la piattaforma è in grado di individuare voci anomale che potrebbero indicare la presenza di frodi o irregolarità. Questi *pattern* possono includere transazioni non autorizzate, discrepanze nei dati, o comportamenti insoliti.

Inoltre, la piattaforma ARACHNE integra informazioni provenienti da diverse fonti, inclusi database pubblici e privati, per ottenere una visione completa e accurata delle attività e delle transazioni svolte dal soggetto su cui si focalizza il controllo, e indica quelle che posso essere considerate sospette. A tal fine, essa fornisce dashboard e reportistica personalizzati per consentire agli utenti di monitorare e valutare i risultati dell'analisi in modo chiaro e immediato. Questo aiuta l'Unità di Missione a prendere decisioni informate e tempestive nella gestione delle frodi.

Infatti, in questo quadro, nell'ambito dei rispettivi compiti di attuazione del Piano, l'Unità di Missione si avvale dello strumento ARACHNE quale piattaforma di Business Intelligence e di analisi integrata volta al potenziamento dell'azione di contrasto alle frodi UE per un utilizzo anche in fase preventiva del rischio.

In particolare, la procedura di campionamento si basa su un'analisi dei rischi e sull'utilizzo del sistema ARACHNE al fine di individuare i soggetti che il sistema comunitario antifrode indica come a rischio elevato e/o significativo, in particolare in relazione ai casi di frode, corruzione e conflitto d'interesse.

La Piattaforma Integrata Anti-Frode (PIAF-IT) è una piattaforma progettata per raccogliere, aggregare e analizzare dati provenienti da diverse fonti, inclusi dati finanziari, transazioni, informazioni fiscali e altro ancora.

Tale Sistema viene utilizzato dall'Unità di Missione, analogamente ad ARACHNE, in fase di campionamento di procedure e spese per la rendicontazione; la piattaforma PIAF integra informazioni provenienti da diverse fonti, inclusi database pubblici e privati, per ottenere una visione completa e accurata delle attività.

Infatti, la piattaforma PIAF interagisce e raccoglie i dati da una serie di fonti esterne eterogenee e certificate a livello nazionale ed europeo, consentendo di generare una Scheda informativa inerente a un soggetto fisico o giuridico. La piattaforma, interrogabile dagli utenti accreditati, consente di estrarre dati relativi ai c.d. "Progetti correlati" ad un determinato soggetto, ossia tutti quei progetti finanziati a valere sui fondi UE e nazionali in capo allo stesso.

Attraverso l'accesso alla Piattaforma PIAF, l'Unità di Missione potrà usufruire di talune funzionalità specifiche per acquisire dati al fine di scongiurare i rischi di doppio finanziamento:

– "Gestione delle schede" utile a: i) generare una Scheda informativa; ii) generare le schede in modalità massiva; iii) ricercare le elaborazioni effettuate; iv) accedere al dettaglio di una Scheda informativa;

– "Interrogazioni online" utile a: i) interrogare la visura ordinaria di un soggetto fisico o giuridico; ii) interrogare il servizio di dettaglio di una persona, cosiddetto "Scheda persona"; iii) interrogare i "Finanziamenti Gestione Diretta"; iv) accedere allo storico delle interrogazioni;

– "Reportistica" utile a: i) generare un report; ii) accedere all'elenco dei report generati.

L'Unità di Missione potrà quindi estrapolare una Scheda Informativa che, ai fini del controllo sul doppio finanziamento, conterrà una serie di informazioni che possono risultare utili per la propria analisi del rischio. L'Ufficio, nell'ambito delle attività di verifica sull'assenza di doppio finanziamento, ha la possibilità di utilizzare la Piattaforma PIAF sia per i controlli ex ante, sulla procedura di selezione dei progetti e/o dei Soggetti attuatori/Beneficiari di aiuti, che in fase di rendicontazione delle spese all'Ispettorato Generale per il PNRR (rendicontazioni di Misura), per creare la Scheda informativa per i Soggetti attuatori e, ove necessario, anche per i Soggetti Realizzatori.

5. Misure intraprese nel 2023 per migliorare l'individuazione, la segnalazione e il "*follow-up*" delle frodi sospette.

L'Unità di Missione è tenuta a monitorare il processo di *follow up* rispetto alle criticità riscontrate e ad attivare le necessarie misure correttive ai fini della corretta rendicontazione all'Ispettorato Generale per il PNRR, segnalando a quest'ultimo gli eventuali casi di frode, corruzione e conflitto d'interesse riscontrati.

In fase di rendicontazione all'Ispettorato Generale per il PNRR, l'Unità di Missione predispone apposite check list che attestano la verifica delle spese sostenute, con indicazione di eventuali carenze, non conformità, errori, irregolarità e presunte frodi rilevate ed eventuali azioni correttive messe in atto.

L'Unità di Missione, per il tramite dell'Ufficio di Coordinamento della gestione, tiene conto dell'analisi e della valutazione periodica dei rischi di frode svolta in seno alla Rete dei referenti antifrode del PNRR, al fine di definire le eventuali azioni migliorative e/o correttive da adottare, le conseguenti misure efficaci e proporzionate da implementare presso l'Amministrazione nella gestione e attuazione del PNRR, con l'obiettivo di ridurre ulteriormente i livelli di rischio individuati e non ancora affrontati efficacemente dai controlli esistenti.

I meccanismi per la prevenzione, individuazione e gestione di casi in cui si sospettino frodi sono sia di tipo interno all'Amministrazione (es. *whistleblowing* – segnalazioni/denuncia degli illeciti in maniera anonima da parte dei dipendenti, anche con la previsione di una sezione apposita presente nel sito web del Ministero), sia esterni, e assicurano la tempestiva comunicazione dei casi di frode (sospette e/o accertate), nonché un pronto e tempestivo rinvio delle indagini agli organismi investigativi competenti in materia.

Con l'obiettivo di migliorare l'efficacia complessiva delle misure volte a prevenire, ricercare e contrastare le violazioni in danno degli interessi economici e finanziari dello Stato e dell'Unione Europea connessi alle misure di sostegno di competenza dell'Amministrazione, l'Unità di Missione si avvale del Protocollo d'intesa tra il Ministero dell'Economia e delle Finanze e la Guardia di Finanza del 17 dicembre 2021.

Nell'annualità 2023, l'Unità di Missione per l'attuazione degli interventi PNRR ha provveduto a costituire, in aggiunta alla propria struttura organizzativa, un Gruppo operativo di valutazione dei rischi di frode, al fine di implementare una specifica procedura di valutazione del rischio di frode connesso alle misure del PNRR di competenza del MLPS e ridurre al minimo il rischio del verificarsi di comportamenti fraudolenti.

In attuazione della Strategia Generale Antifrode per l'attuazione del Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza, adottata con nota MEF RGS n. 238431 dell'11 ottobre 2022, il menzionato Gruppo operativo è stato istituito con Decreto Direttoriale prot. n. 196 del 23.10.2023.

Nello specifico, il Gruppo provvede a:

- esaminare la struttura organizzativa, i processi, gli attori, le procedure adottate nonché le misure e i controlli già esistenti;
- svolgere una valutazione del rischio di frode specifica per le misure del PNRR a titolarità del MLPS, attraverso lo strumento di autovalutazione del rischio frode nell'ambito del PNRR - Tool Fraud Risk Assessment. I risultati saranno poi utilizzati come punto di partenza per definire le eventuali azioni da adottare successivamente (migliorative e/o correttive), ovvero le "proporzionate" misure da implementare per ridurre ulteriormente i livelli di rischi già individuati durante il parallelo processo di autovalutazione del rischio frode e non ancora affrontati efficacemente dai controlli esistenti (cd. "rischi residui").

Con precipuo riferimento all'individuazione, alla segnalazione e al *follow up* delle frodi sospette, dopo la conclusione di un'indagine su una sospetta frode da parte delle autorità competenti, l'Amministrazione, oltre a garantire una piena cooperazione con le autorità investigative, di polizia e giudiziarie, in particolare conservando i fascicoli relativi ai casi di frode in un luogo sicuro e garantendo un corretto passaggio di consegne, in caso di mobilità del personale, deve procedere a un riesame di tutti i procedimenti, le procedure o i controlli connessi alla frode potenziale o accertata.

Il riesame deve essere obiettivo e critico e condurre a conclusioni chiare sulle debolezze percepite e sugli insegnamenti tratti, nonché ad azioni dirette a stimolare la successiva revisione dell'autovalutazione del rischio frode.

In tal senso, si prevede la trasmissione al Gruppo Operativo di valutazione dei rischi di frode di apposite informative in merito ad eventuali irregolarità/casi di frode (sospetta o accertata) nonché di eventuali nuovi rischi riscontrati o potenziali sulle misure/interventi di propria competenza intercettati nell'ambito delle attività di *audit* interne ed esterne. In tal modo, il Gruppo Operativo di valutazione può procedere - previa analisi delle informazioni ricevute - a valutare l'impatto sul sistema antifrode ed eventualmente all'individuazione di azioni migliorative o correttive (Piano di azione).

6. Misure programmate e/o attuate per il 2023 per il rafforzamento della *"governance"* antifrode, anche in termini di collaborazione sinergica tra gli attori istituzionali competenti per la prevenzione e il contrasto alle frodi in danno del bilancio dell'UE.

Con precipuo riferimento alla politica antifrode in ambito PNRR, all'Ispettorato generale per il PNRR, in qualità di struttura di coordinamento, è attribuita la funzione di orientamento della politica antifrode del PNRR attraverso la "Rete dei referenti antifrode".

Al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali è attribuita la responsabilità di declinare la strategia generale in una strategia settoriale, riferita alle misure di competenza, monitorarne costantemente l'attuazione, nonché rilevare e proporre, attraverso la "Rete dei referenti antifrode", ogni eventuale azione rettificativa/migliorativa sia d'interesse specifico che orizzontale.

In particolare, la definizione di adeguate politiche antifrode non può prescindere dalla elaborazione di un'accurata valutazione dei rischi di frode da cui far derivare le azioni da porre in essere a tutela delle risorse finanziarie del bilancio dell'UE.

In coerenza con gli Orientamenti sulle strategie nazionali antifrode della CE, si specifica che la valutazione del rischio di frode è tesa specificamente a individuare le condizioni che potrebbero indicare l'esistenza di incentivi, pressioni od opportunità per le persone di essere coinvolte in una frode e in altre irregolarità, e a individuare situazioni che possono favorire irregolarità e frodi. Al momento di valutare la probabilità che venga commessa una frode, occorre adottare un approccio molto prudenziale e tenere presente il principio della "tolleranza zero".

Per una corretta definizione di una strategia antifrode, risulta necessaria una prima fase di analisi della struttura organizzativa, degli attori, dei processi e dei presidi già esistenti.

Al fine di poter procedere a tale analisi, con Decreto Direttoriale prot. n. 196 del 23.10.2023 è stato istituito il Gruppo Operativo di valutazione dei rischi di frode, a cui sono demandate le seguenti attività:

5) effettuare, con l'ausilio dello Strumento di autovalutazione del rischio frode nell'ambito del PNRR "*Tool Fraud Risk Assessment*", 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 (investimenti e/o riforme) di competenza;

6) definire misure antifrode efficaci e proporzionate ai rischi individuati, garantendone l'attuazione da parte di tutti i soggetti coinvolti;
7) valutare i progressi realizzati e l'efficacia dei presidi posti in essere a fronte dei rischi individuati;
8) revisionare, in presenza di mutamenti significativi, l'analisi dei rischi e delle conseguenti misure antifrode.

A tal riguardo, la Rete dei referenti antifrode, anche attraverso sotto-gruppi tematici costituiti ad hoc, può fornire alle Amministrazioni indicazioni e suggerimenti utili a definire le strategie e gli strumenti (per quanto possibile omogenei e standardizzati) capaci di garantire un corretto svolgimento delle attività di analisi del rischio relativamente alle Misure di competenza, nonché ogni altra informazione utile circa la rischiosità (anche solo potenziale) in merito alle procedure espletate per l'attuazione del PNRR.

Anche l'Ispettorato Generale per il PNRR elabora:

– una propria analisi del rischio relativa al Piano, che potrà tener conto degli esiti dell'autovalutazione del rischio frode effettuata dalle Amministrazioni;
– un'autovalutazione del rischio di frode relativa ai processi interni dell'Ispettorato Generale PNRR.

Ministero dell'Istruzione e del Merito

Misure adottate nel 2023 per una più efficace azione di prevenzione e repressione delle irregolarità e frodi in danno dell'UE e degli altri illeciti potenzialmente lesivi degli interessi finanziari dell'UE secondo la Direttiva PIF n. 1371 del 2017 (corruzione, riciclaggio e reati contro la Pubblica Amministrazione qualora connessi con reati lesivi del bilancio UE).

Con Decreto del Direttore Generale e Coordinatore dell'Unità di Missione 29 dicembre 2023, n. 100, è stata approvata la nuova versione del Sistema di gestione e controllo (Si.Ge.Co.) degli interventi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza di titolarità del Ministero dell'istruzione e del merito.

Nel Si.Ge.Co. e nei suoi allegati, pubblicati sul sito *https://pnrr.istruzione.it/sigeco/*, sono state descritte e aggiornate le misure, le procedure e gli strumenti individuati per il contrasto alla corruzione e alla frode in armonia con le disposizioni nazionali ed europee.

Tra i documenti di interesse si riportano:

- la "Strategia antifrode per l'attuazione del PNRR" e lo "Strumento di autovalutazione del rischio frode nell'ambito del PNRR *Tool Fraud Risk Assessment*". Entrambi i documenti sono stati approvati nella seduta del 6 giugno 2023 del Gruppo di Autovalutazione del Rischio di Frode e sono stati adottati nel Si.Ge.Co.;
- il documento denominato "Formalizzazione degli esiti derivanti dal processo di valutazione del rischio frode", allegato 4.4.1 al Si.Ge.Co.;
- i due documenti di analisi dei rischi, denominati rispettivamente "Analisi dei rischi e metodologia di campionamento per i controlli in loco di *milestone* e *target* degli interventi PNRR" e "Analisi dei rischi e metodologia di campionamento per i controlli *on desk* di *milestone* e *target* degli interventi PNRR", entrambi allegati al Si.Ge.Co. (4.10 e 4.11);
- il Manuale dei controlli con le relative checklist e i registri.

7. Misure adottate nel 2023 nell'ambito della digitalizzazione e dell'uso di nuovi strumenti volti ad assicurare una più performante interoperabilità tra sistemi nella lotta contro le frodi, tenuto conto delle minacce esistenti e future legate alle nuove tecnologie, in termini di metodologie scelte, procedure e tecniche di analisi e valutazione dei rischi di irregolarità e di frode in danno del bilancio UE.

L'Unità di Missione per il PNRR presso il Ministero dell'istruzione e del merito per lo svolgimento dei controlli sulle frodi e sui potenziali casi di "conflitto di interessi" e di "doppio finanziamento" utilizza per tramite del Sistema Informativo ReGiS di piattaforme informatiche e/o banche dati ad hoc preposte come ARACHNE e PIAF-IT. L'uso di tali piattaforme informatiche, compreso il Sistema informativo locale "Futura PNRR" affianca le procedure e le metodologie individuate nel Si.Ge.Co. e nel Manuale dei Controlli, nonché nelle Analisi del rischio e metodologie di campionamento on desk e in loco.

L'ADG ha avviato strategie per la *digital transformation* allo scopo di rafforzare l'efficacia delle procedure di controllo attraverso la loro digitalizzazione (sono allo studio dell'ADG soluzioni che impiegano l'Intelligenza Artificiale per la verifica della documentazione inserita, sistemi di automazione dell'acquisizione dei dati attraverso il riconoscimento ottico dei caratteri (OCR), verifiche automatizzabili attraverso l'interoperabilità e in generale automazione, almeno parziale, dei controlli).

8. Misure intraprese nel 2023 per migliorare l'individuazione, la segnalazione e il "*follow up*" delle frodi sospette.

La fase di individuazione e di segnalazione e le relative procedure che l'Unità di Missione per il PNRR ha predisposto per la realizzazione/attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza sono descritte nel Si.Ge.Co., insieme alle altre fasi che caratterizzano l'intero "ciclo di lotta alle frodi"; tutte le fasi sono ulteriormente dettagliate nell'allegato al Si.Ge.Co. denominato "*Strategia antifrode per l'attuazione del PNRR*".

Per quanto concerne il Programma nazionale "Scuola e competenze" 2021-2027, in tutti i casi in cui l'Autorità di Gestione rilevi potenziali irregolarità in sede di verifiche di I livello (fondamentale strumento per la loro individuazione) oppure ne venga a conoscenza per il mezzo di qualunque canale (notizie di cronaca, "segnalazioni" comprese quelle anonime, "denunce" "esposti" o comunicazioni di irregolarità o sospette frodi altrimenti denominate, provenienti da personale delle Istituzioni scolastiche o degli enti locali, o da terzi soggetti), vengono avviate, a prescindere dalla loro "intenzionalità", tutte le procedure atte all'accertamento delle irregolarità e all'adozione dei necessari conseguenti provvedimenti amministrativi.

Nell'unico caso di sospetta frode che l'ADG ha appreso nell'anno 2023 da notizie di stampa, dopo gli opportuni accertamenti, i contraddittori instaurati con il beneficiario si sono conclusi con provvedimenti di revoca dei progetti. Questi ultimi, integrando il primo verbale amministrativo di accertamento della esistenza delle irregolarità, hanno fatto sorgere l'obbligo di comunicazione. Al fine di garantire la compilazione corretta, completa e coerente dei campi di segnalazione sul sistema IMS OLAF, in aderenza alle indicazioni di cui alla richiamata nota n. DPE0000221 p-4.12.22.18 del 11 gennaio 2024, si è provveduto a richiedere alle competenti autorità giudiziarie elementi di informazione utili al corretto inquadramento delle irregolarità che, infatti, nel caso specifico verrà più propriamente qualificata come sospetta frode. Sarà cura dell'ADG seguire gli sviluppi dei procedimenti penali pendenti.

9. Misure programmate e/o attuate nel 2023 per il rafforzamento della "*governance*" antifrode, anche in termini di collaborazione sinergica tra gli attori istituzionali competenti per la prevenzione e il contrasto alle frodi in danno del bilancio dell'UE.

Tra le misure attuate nell'anno 2023 da parte dell'Unità di Missione PNRR presso il Ministero dell'istruzione e del merito per il rafforzamento della "*governance*" antifrode, è la costituzione del Gruppo di Autovalutazione del Rischio di Frode (GARF) con Decreto del Direttore Generale e coordinatore dell'Unità di Missione per il PNRR del Ministero dell'istruzione e del merito del 18 aprile 2023, n. 28.

Il GARF ha proceduto a regolamentare le attività da svolgersi, ha approvato un Regolamento interno, visionabile come allegato al Si.Ge.Co. e disponibile al link *https://pnrr.istruzione.it/sigeco/*, e ha anche provveduto ad adottare gli strumenti necessari per lo svolgimento dei controlli.

La "Strategia Generale Antifrode per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza" sottolinea l'importanza di garantire la partecipazione dei soggetti e degli uffici maggiormente interessati e coinvolti nei principali processi di gestione degli interventi PNRR, estendendo e rafforzando il Gruppo di Autovalutazione del Rischio di Frode con la presenza di ulteriori n. 5 funzionari in servizio presso gli Uffici dell'Unità di Missione per il PNRR del Ministero dell'istruzione e del merito.

Con riferimento alla collaborazione sinergica tra gli attori istituzionali competenti per la prevenzione e il contrasto delle frodi in danno del bilancio dell'UE, l'Unità di Missione fornisce, su richiesta delle autorità competenti, tutta la documentazione utile per il buon esito delle indagini in corso e il GARF invia regolarmente al Nucleo della Guardia di Finanza per la repressione delle frodi nei confronti dell'UE le segnalazioni con qualsiasi mezzo pervenute all'Unità di Missione PNRR al fine di consentire l'eventuale attivazione delle conseguenti azioni.

10. Approfondimento in merito alle misure adottate per la prevenzione e la lotta alle frodi nei confronti del PNRR.

L'Unità di Missione per il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), istituita con Decreto del Ministro dell'istruzione, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, 21 settembre 2021, n. 284, ha predisposto e adottato, per quanto concerne il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, una strategia di contrasto alle frodi per mettere in campo tutte le opportune misure per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione e per garantire che l'utilizzo dei fondi sia conforme al diritto dell'Unione e a quello nazionale, applicabile nei settori della prevenzione, dell'individuazione e della rettifica delle frodi, dei casi di corruzione e dei conflitti di interessi (art. 22 Regolamento (UE) n. 2021/241).

La strategia si sostanzia in una pluralità di azioni coerenti e associate tra loro, intraprese nell'ambito di un approccio unitario e strutturato che, ispirato ai principi e agli orientamenti comunitari di cui alla nota EGESIF 14-0021-00 del 16/06/2014 "*Valutazione del rischio di frode e misure antifrode efficaci e proporzionate*", si sviluppa secondo le principali fasi dell'intero ciclo di lotta alle frodi, come descritto nel Sistema di gestione e controllo (Si.Ge.Co.), la cui versione aggiornata è stata adottata con Decreto del Direttore Generale e Coordinatore dell'Unità di Missione 29 dicembre 2023, n. 100, ed è disponibile al *link*: *https://pnrr.istruzione.it/sigeco/*. Il Si.Ge.Co., declinato nei suoi allegati, definisce le modalità e le procedure per l'attuazione della strategia, anche grazie non solo all'adozione delle iniziative necessarie a prevenire le frodi, la corruzione, i conflitti di interesse ma individua anche le iniziative volte ad evitare il rischio di doppio finanziamento pubblico sugli interventi PNRR di competenza del Ministero dell'istruzione e del merito. In particolare, tra gli allegati al Si.Ge.Co., relativi alle tematiche oggetto della presente relazione, l'Unità di Missione per il PNRR ha adottato e utilizza la "*Strategia antifrode per l'attuazione del PNRR*" e il "*Manuale dei controlli*" dotato di dettagliate *checklist* e di specifici registri necessari per l'espletamento delle attività di controllo sugli investimenti PNRR e sul conseguimento delle *Milestone* e dei Target.

Ai predetti documenti si aggiungono i seguenti due documenti per l'individuazione dei diversi livelli di rischio associati alla spesa ammissibile rendicontata, in proporzione ai quali viene determinata l'ampiezza del campione da sottoporre alle verifiche amministrative *in loco* e *on desk*, denominati rispettivamente "*Analisi dei rischi e metodologia di campionamento per i controlli in loco di milestone e target degli interventi PNRR*" e "*Analisi dei rischi e metodologia di campionamento per i controlli on desk di milestone e target degli interventi PNRR*".

Ai precedenti documenti, si affiancano anche le "*Linee guida*" e le "*Istruzioni operative*" per le linee di investimento PNRR di competenza del Ministero dell'istruzione e del merito. L'Unità di Missione per il PNRR ha recepito gli indirizzi della nota del Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, Ispettorato Generale per il PNRR dell'11 ottobre 2022, prot. 238431, in armonia con le predette Linee Guida EGESIF 14-0021-00 del 16.06.2014 per gli Stati membri, adottando una propria strategia antifrode descritta e dettagliata nel documento denominato "*Strategia antifrode per l'attuazione del PNRR*". Inoltre, a seguito della nota del Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, Ispettorato generale per il PNRR, prot. n. 65687 del 6 aprile 2023, l'Unità di Missione per il PNRR ha rafforzato il Gruppo per l'Autovalutazione del Rischio Frode (GARF), estendendo la partecipazione a due funzionari per ciascun ufficio preposto all'attuazione del PNRR. Il Regolamento del GARF e la nomina dei suoi componenti avvenuta con Decreto del Direttore Generale e Coordinatore dell'Unità di Missione del 18 aprile 2023, n. 28, sono disponibili come allegati al Si.Ge.Co. al *link*: *https://pnrr.istruzione.it/sigeco/*.

Il GARF si è riunito in data 6 giugno 2023 per effettuare la prima attività di autovalutazione utilizzando lo "*Strumento di autovalutazione del Rischio Frode nell'ambito del PNRR - Tool Fraud Risk Assessment*" trasmesso con nota MEF- RGS prot. n. 65687 del 6 aprile 2023, le cui evidenze sono state formalizzate in un apposito documento di sintesi degli esiti. Entrambi i documenti sono allegati

al Si.Ge.Co. e disponibili al *link*: *https://pnrr.istruzione.it/sigeco/*. Ad ogni buon conto e per completezza, si comunica che il Direttore Generale dell'Unità di Missione per il PNRR presso il Ministero dell'istruzione e del merito, a seguito della nota del Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, Ispettorato generale per il PNRR, prot. n. 290465 del 22 dicembre 2023, in cui si sottolinea, tra l'altro, la necessità di garantire la composizione eterogenea del gruppo e la partecipazione dei soggetti e degli uffici maggiormente interessati e coinvolti nei principali processi di gestione degli interventi PNRR, ha proceduto all'allargamento dello stesso integrando ulteriori n. 5 funzionari in servizio presso l'Unità di Missione PNRR con Decreto direttoriale 29 aprile 2024, n. 19. Con specifico riferimento alle *policy* di prevenzione dei conflitti di interesse, l'Unità di Missione del PNRR presso il Ministero dell'istruzione e del merito impronta la propria azione negli interventi finanziati dal PNRR a quanto previsto:

- dal Regolamento Finanziario (UE) n. 2024/2509 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 23 settembre 2024 che disciplina le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione e definisce, tra l'altro, i principi applicabili in materia di conflitti di interesse;
- dalla Comunicazione della Commissione (2021/C121/01) che reca orientamenti sulla prevenzione e gestione dei conflitti di interesse, che prevede, tra l'altro, il ricorso al principio di separazione delle funzioni, in particolare tra chi effettua la selezione e chi effettua il controllo delle operazioni;
- dal citato Codice di comportamento che prevede, in particolare, l'obbligo di astensione per il personale dell'amministrazione che si trova in situazione di conflitto di interessi, anche potenziale, nello svolgimento della propria attività, e la sottoscrizione di un'apposita dichiarazione sull'assenza di conflitto di interessi;
- dal Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO), che prevede, tra l'altro, per i dirigenti, all'atto di conferimento dell'incarico, la presentazione di una dichiarazione sulla insussistenza di cause di inconferibilità di cui al D.Lgs n. 39/93 e, su base annuale, la sottoscrizione di una dichiarazione sulla insussistenza delle cause di incompatibilità di cui al suddetto Decreto. Nel Piano è altresì previsto che, nel caso di costituzione di commissioni di valutazione per la selezione di personale, per la scelta di contraenti cui affidare lavori, servizi o forniture, o per la concessione o erogazioni di sovvenzioni e contributi, sia assicurato il principio di rotazione quale misura di prevenzione della corruzione.

Alla luce dei suddetti richiami, l'Unità di Missione per il PNRR del Ministero dell'istruzione e del merito garantisce, nell'ambito dell'organizzazione del proprio sistema di gestione e controllo, il rispetto:

- del principio di separazione delle funzioni tra i soggetti che effettuano la valutazione delle proposte progettuali e i soggetti preposti all'esecuzione dei controlli sulle procedure e sulle spese rendicontate ai Soggetti attuatori;
- del principio di separazione delle funzioni nel caso di interventi a titolarità, tra i soggetti coinvolti nella gestione delle operazioni e i soggetti preposti all'esecuzione dei controlli ai fini della validazione delle relative spese;
- del principio di rotazione del personale nel caso di ricorso ai Nuclei di valutazione nell'ambito delle procedure valutative a graduatoria;
- individuazione, mediante specifici ordini di servizio, del personale assegnato ai controlli per ciascun investimento di competenza dell'Unità di Missione.

Inoltre, sempre nell'ambito della propria organizzazione per l'attuazione degli investimenti del PNRR, è previsto che i RUP/membri del Nucleo di Valutazione, nonché i soggetti preposti all'effettuazione dei controlli sulle spese rendicontate dai Soggetti attuatori, presentino, prima dello

svolgimento dell'attività, o con cadenza periodica nel caso di attività continuativa, apposita dichiarazione di assenza di conflitto di interesse.

Per quanto concerne il divieto del doppio finanziamento, al fine di garantire che le spese degli interventi finanziati dal PNRR non siano rimborsate anche da altre fonti di finanziamento pubbliche, l'Unità di Missione per il PNRR adotta una serie di misure atte a ridurne il rischio. In particolare, a titolo esemplificativo, si prevede:

– per tutti gli investimenti, l'inserimento del CUP e del titolo dell'intervento di riferimento sulla documentazione amministrativa, tecnica e contabile probatoria dell'avanzamento di spese, *target* e *milestone*; il codice CUP è sistematicamente controllato dal sistema informativo attraverso una specifica funzione automatica in cooperazione applicativa con il Dipartimento per la Programmazione Economica, che consente di verificare l'univocità del codice CUP ovvero che lo stesso non risulti associato ad altri progetti; a tal fine, in accordo fra Unità di Missione del PNRR e DIPE, per ciascun avviso vengono realizzati specifici "template" per la generazione dei CUP, che permettono di poter acquisire informazioni di dettaglio indicizzate sulla base delle linee di investimento;
– nel caso di documenti elettronici, quali fatture elettroniche, bonifici, quietanze di pagamento, ecc., l'indicazione, oltre al CUP e al titolo dell'intervento, se l'importo è rendicontato al 100% o in quota parte sul progetto;
– l'adozione di controlli incrociati, anche a campione, tra le informazioni presenti sul sistema informativo dedicato al PNRR e quelle di altre banche dati disponibili, volte a verificare se uno stesso intervento/spesa risulti finanziato/a da più fonti di finanziamento (ad es. nel caso di interventi di edilizia scolastica attraverso la verifica con i dati sugli interventi sugli edifici registrati nel Sistema nazionale dell'Anagrafe dell'edilizia scolastica e, ove necessario, anche mediante richiesta di scarico dei dati dell'Anagrafe dell'edilizia scolastica regionale; nel caso di interventi formativi rivolti a studenti attraverso la verifica, con il cruscotto PON Scuola, dei destinatari dei corsi; nel caso di interventi rivolti allo sviluppo della digitalizzazione attraverso la verifica, con il cruscotto Scuola digitale, dei finanziamenti ricevuti, ecc.).

Per un maggior dettaglio dei meccanismi relativi all'utilizzo dei differenti database e piattaforme al fine di rilevare i casi di doppio finanziamento si rinvia alle Indicazioni sul doppio finanziamento allegate al Si.Ge.Co. e disponibili al *link https://pnrr.istruzione.it/sigeco.*

Per quanto riguarda la prevenzione, considerata una priorità per ridurre al minimo i rischi di frode, l'Unità di Missione ha adottato misure ed azioni utili a prevenire eventuali comportamenti fraudolenti/fenomeni corruttivi, tra cui la realizzazione di attività di formazione, che garantiscono la diffusione di una "cultura etica" di lotta alle frodi; politiche di etica e integrità, curate sia dal personale interno al Ministero dell'istruzione e del merito sia da personale esterno e da enti certificatori riconosciuti come la Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA), e la realizzazione di attività di sensibilizzazione come la produzione di una *newsletter* dedicata ai temi dell'anticorruzione e dell'antifrode, istituita per favorire il costante aggiornamento di tutti coloro che a vario titolo, all'interno dell'Unità di Missione per il PNRR del Ministero dell'istruzione e del merito, si occupano della gestione, del monitoraggio e dei controlli dei progetti relativi al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Il Direttore dell'Unità di Missione per il PNRR è altresì Autorità di Gestione (ADG) del Programma Operativo Nazionale "PON per la scuola" 2014-2020 e del Programma Nazionale "Scuole e competenze 2021-2027", che attua la propria strategia antifrode attraverso l'Ufficio IV Programmazione e gestione dei fondi strutturali europei e nazionali per lo sviluppo e la coesione sociale nel settore dell'istruzione, posto funzionalmente alle dipendenze della Unità di Missione del PNRR e nell'ambito del quale la prevenzione, l'individuazione e il contrasto alle irregolarità e frodi è perseguito tramite l'attività del Gruppo autovalutazione del rischio (GAR). Il GAR assicura un'appropriata gestione dei rischi attraverso l'elaborazione di procedure idonee a identificare le attività potenzialmente sog-

gette all'insorgenza dei rischi e adotta azioni e misure adeguate a prevenire la configurazione dei rischi stessi e misure correttive idonee a mitigare i rischi individuati affinché si mantengano entro livelli accettabili.

La valutazione del rischio viene effettuata in relazione a ciascuno dei 4 processi chiave interessati da possibili rischi, coerentemente alle indicazioni fornite a livello comunitario e nazionale. Tale valutazione viene aggiornata con cadenza annuale nonché al verificarsi di eventi potenzialmente idonei a incrementare i livelli di rischio (mutamenti del contesto organizzativo e/o normativo, modifiche riguardante il Programma e i suoi beneficiari, ecc.).

Il GAR, rispondendo alle indicazioni dello specifico Si.Ge.Co., è gruppo multidisciplinare costituito dai rappresentanti dell'Area "Controlli contenzioso e irregolarità" e dai rappresentanti delle varie Aree alle quali afferiscono i processi chiave oggetto della valutazione stessa ("Selezione dei candidati", "Implementazione del programma a verifica delle attività", "Certificazione e Pagamenti" e "Appalti diretti da parte dell'ADG"). La metodologia utilizzata per la valutazione del rischio (sotto il profilo della probabilità di accadimento e del possibile impatto), si basa sulle seguenti 5 fasi: (i) valutazione del rischio lordo, quale livello di esposizione al rischio inteso in senso; (ii) valutazione dell'efficacia dei controlli attualmente previsti dal Si.Ge.Co.: controlli amministrativi e controlli in loco; controllo a campione dell'ADC; controlli dell'ADA; (iii) valutazione del rischio netto: con il quale si determina l'effetto dei controlli sul rischio lordo; (iv) valutazione del *target risk*, ovvero valutazione del rischio tollerabile e (v) piani di azione correttivi. L'Area "Controlli, contenzioso e irregolarità": provvede alla trattazione e gestione di ogni elemento di irregolarità e/o sospetta frode acquisiti in sede di verifiche di I livello o tramite notizie di cronaca, "segnalazioni" comprese quelle anonime, "denunce" "esposti" o comunicazioni di irregolarità o sospette frodi altrimenti denominate, provenienti da personale delle Istituzioni scolastiche, quali principali beneficiari del Programma, ovvero da terzi soggetti, e si occupano di svolgere le seguenti attività:

- gestione delle irregolarità: istruttorie dei casi segnalati con controlli *desk* e in loco *ad hoc*, richieste di accertamenti ispettive a cura degli Uffici scolastici regionali competenti per territorio, instaurazione di contraddittori con i beneficiari, definizione e adozione di conseguenti provvedimenti amministrativi (rettifiche finanziarie, revoche finanziamenti, ecc.);
- definizione dei casi di applicabilità OLAF e comunicazione tramite piattaforma comune (IMS);
- gestione e follow-up dei relativi procedimenti amministrativi, ivi compresi quelli riguardanti i casi comunicati all'OLAF (segnalazioni e richiesta informazioni alle competenti Autorità giudiziarie, azioni di recupero etc).

Le principali linee d'azione adottate nelle attività di prevenzione e contrasto delle irregolarità e delle frodi in danno dell'Unione Europea, oltre a quanto già descritto, possono essere sintetizzate come segue:

- autovalutazione dei rischi;
- adozione di procedure di controllo atte a garantire misure efficaci e proporzionate per la lotta antifrode, rafforzate dall'ausilio del sistema informativo gestionale di supporto del programma che consente di tracciare interamente il processo e in cui sono infatti integrate tutte le funzioni di controllo (controlli di I livello *desk* e *in loco*, controlli di secondo livello da parte dell'AdA e per i controlli svolti a cura dell'AdC) consentendo un monitoraggio costante dei progetti assoggettati a verifica e degli esiti raggiunti dalle verifiche stesse;
- attuazione periodica della procedura di Quality Review, finalizzata alla valutazione della qualità, della correttezza e della coerenza delle verifiche di I livello, aggiornamento delle *checklist*, l'introduzione di nuovi punti di controllo sulle verifiche amministrative e in generale l'adozione di piste di controllo potenzialmente sempre più efficaci;

- adozione di una strategia per la *digital transformation* che mira a rafforzare l'efficacia delle procedure di controllo attraverso la loro digitalizzazione (sono allo studio dell'ADG soluzioni che impiegano l'Intelligenza Artificiale per la verifica della documentazione inserita, sistemi di automazione dell'acquisizione dei dati attraverso il riconoscimento ottico dei caratteri (OCR), verifiche automatizzabili attraverso l'interoperabilità e in generale automazione, almeno parziale, dei controlli);
- la consultazione del sistema informatico ARACHNE, la predisposizione e diffusione di istruzioni e circolari con indicazioni specifiche per la corretta attuazione e gestione degli interventi, anche alla luce delle risultanze degli Audit;
- formazione costante: le risorse dell'Ufficio IV svolgono corsi di formazione e aggiornamento presso la Scuola Nazionale dell'Amministrazione, con particolare riguardo ai percorsi relativi agli appalti pubblici e alla prevenzione e contrasto alla corruzione nelle PA.

Nell'anno 2023, l'ADG ha appreso da notizie di stampa di n. 1 caso di sospetta frode riguardanti diversi progetti autorizzati ad un unico beneficiario, relativamente al quale ha provveduto a porre in essere tutte le azioni necessarie (sospensione dei pagamenti, accertamenti ispettivi a cura dell'USR, instaurazione di contraddittori, provvedimenti di revoca dei progetti e richiesta informazioni a organismo di controllo esterno su pendenza procedimenti penali a cui seguirà la segnalazione su IMS OLAF a conclusione di tutto l'iter, laddove ne ricorrano i presupposti).

Il GAR in sede di aggiornamento della autovalutazione del rischio non ha ritenuto vi sia stato incremento del rischio lordo o netto. Tra l'altro, nell'anno 2023 non sono stati segnalati casi di presunta frode sul sistema IMS-OLAF, ma unicamente n. 2 casi di irregolarità rilevati dall'Autorità di Audit nel corso dei controlli di II livello. Anche la consultazione della mappatura dei rischi effettuata tramite lo strumento ARACHNE non ha evidenziato un aumento rilevante dei punteggi di rischio.

Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della Funzione Pubblica

1. Attività di prevenzione e contrasto alle irregolarità e alle frodi.

Il Dipartimento della Funzione Pubblica, nel suo ruolo di Organismo Intermedio nell'ambito del Programma Operativo Nazionale "*Governance* e Capacità Istituzionale" 2014-2020, nonché di Amministrazione titolare di misure finanziate dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza italiano ha adottato – in entrambi i contesti appena citati – misure finalizzate a garantire una efficace azione di prevenzione, contrasto e repressione di irregolarità e di frodi a danno del Bilancio e degli interessi finanziari dell'Unione Europea.

a. Fondi SIE 2014-2020

In adempimento dell'Art. 125 paragrafo 4, lettera c) del Regolamento sulle disposizioni comuni (RDC) UE n.1303/2013 e in coerenza con quanto disposto dal Sistema di Gestione e Controllo (Si.Ge.Co.) del Programma Operativo Nazionale "*Governance* e Capacità Istituzionale" 2014-2020 (paragrafo 2.1.4), con Decreto n. 39/2017 del 16 febbraio 2017 è stato formalmente istituito il "Gruppo di valutazione dei rischi di frode" (GVRF) del PON "*Governance*" 2014-2020 (PON GOV), incaricato di effettuare l'autovalutazione dei rischi di frode e il relativo monitoraggio.

Come componente del GVRF, il Dipartimento della Funzione Pubblica, in qualità di Organismo Intermedio (OI) del PON GOV (in virtù della Convenzione di Delega sottoscritta il 4 agosto 2015 con l'Agenzia per la Coesione Territoriale ACT), relativamente alle azioni di propria competenza del PON, al fine di ridurre al minimo il rischio del verificarsi di determinati comportamenti fraudolenti, collabora nell'attuazione di una specifica procedura di valutazione del rischio in conformità con quanto indicato nel documento definito dal gruppo di esperti EGESIF (*Expert group on European Structural and Investment Funds*) della Commissione Europea nella nota 14-0021-00 del 16 giugno 2014 "*Valutazione del rischio di frode e su misure antifrode effettive e proporzionate*".

La procedura di valutazione del rischio di frode è correlata alle principali situazioni dove i processi chiave per l'attuazione del PON GOV potrebbero essere più esposti alla manipolazione da parte di individui o organizzazioni fraudolente, alla valutazione della probabilità e della gravità che tali situazioni possano avere e a quanto viene attualmente realizzato da parte dell'OI per contrastarle. L'attenzione è rivolta ai tre processi chiave ritenuti più esposti a rischi di frode specifici:

– selezione dei candidati;

– attuazione e verifica delle operazioni;

– certificazione e pagamenti.

La procedura si basa su cinque fasi metodologiche:

(1) quantificazione del rischio che un determinato tipo di frode possa verificarsi, valutandone impatto e probabilità ("rischio complessivo");

(1) valutazione dell'efficacia dei controlli attualmente in vigore per limitare il rischio complessivo;

(2) valutazione del "rischio netto", dopo aver preso in considerazione l'effetto degli eventuali controlli attuati e la loro efficacia, cioè la situazione così com'è al momento attuale ("rischio residuo");

(3) valutazione dell'effetto dei controlli previsti sul rischio netto ("residuo");

(4) definizione del rischio target, vale a dire il livello di rischio che l'OI (di concerto con l'Autorità di Gestione) ritiene tollerabile dopo che tutti i controlli sono definiti e operanti.

Nel corso del 2023, il DFP – come stabilito nell'undicesima riunione del GVRF del 5 aprile 2023 – ha effettuato l'aggiornamento del proprio Strumento di autovalutazione dei rischi di frode (adottato in prima istanza il 21 giugno 2017 e, da ultimo, il 30 giugno 2021). In particolare, il lavoro condotto dal DFP in seno al GVRF ha riguardato:

– in primo luogo, un riesame della valutazione dei rischi lordi (in termini di impatto e probabilità) sulla base della documentazione, dei dati e delle rilevazioni disponibili inerenti le principali aree e i livelli di rischio così come rappresentati nel Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT) 2022-2024 della PCM, nonché alla luce delle risultanze delle attività di controllo di I livello svolte nelle annualità precedenti; in parallelo è stato condotto un riesame della valutazione dell'efficacia (combinata) dei controlli in essere e delle azioni a presidio dei rischi, così come declinati nel Si.Ge.Go. del PON GOV;

– in secondo luogo, l'analisi degli esiti delle verifiche di gestione *ex* art 125 RDC svolte dall'OI-DFP relativamente agli interventi di propria competenza nel VII anno contabile (1/07/2020 – 30/06/2021) e nell'VIII anno contabile (1/07/2021 – 30/06/2022): le verifiche amministrative non hanno rilevato particolari criticità sulle procedure di affidamento oggetto di controllo; in relazione ai controlli sulle spese, inoltre, sono state effettuate solo alcune decurtazioni di importo ridotto (euro 4.862,23 nel VII anno contabile ed euro 3.840,66 nell'VIII anno contabile), ascrivibili essenzialmente a errori materiali di imputazione dei costi, a spese non correttamente giustificate e/o a carenza della documentazione giustificativa.

  Per completezza, si aggiunge che sono stati analizzati gli esiti delle Relazioni annuali di controllo (RAC) ex art 127 paragrafo 5, lettera b) RDC relative alla chiusura del VII anno contabile (1/07/2020 – 30/06/2021) e VIII anno contabile (1/07/2021 – 30/06/2022) eseguite dall'Autorità di Audit del PON GOV: in base agli elementi emersi in sede di *audit*, l'AdA ha concluso che il livello di affidabilità attribuibile al Si.Ge.Co. per la sua capacità di garantire la legittimità e regolarità delle spese è riconducibile, sulla base delle indicazioni riportate nella EGESIF_14-0013-final del 18 dicembre 2014 nonché in applicazione della Nota EGESIF 15_0007_02-final del 9 ottobre 2015, nella Categoria 1 "senza riserve".

  Sulla base delle analisi e delle valutazioni appena descritte, lo Strumento di autovalutazione è stato aggiornato mediante la conferma dell'attribuzione dei punteggi ai singoli rischi e all'effetto combinato dei controlli in essere.

b. PNRR

Secondo le previsioni del Regolamento (UE) n. 2021/241 (che istituisce il Dispositivo europeo per la ripresa e la resilienza - RRF) e in coerenza con l'art. 11 dell'Accordo di finanziamento tra la Commissione Europea e lo Stato membro, i piani nazionali di ripresa e resilienza devono essere attuati in linea con il principio della sana gestione finanziaria, che comprende la prevenzione e il

perseguimento efficace della frode (ivi compresi la corruzione, il conflitto di interessi e il doppio finanziamento).

Tutti i livelli di *governance* (siano essi di natura pubblica o privata) coinvolti all'interno del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza italiano (di seguito "PNRR") devono quindi impegnarsi ad aderire ai principi di integrità, obiettività e onestà e a garantire elevati standard giuridici, etici e morali nella gestione e attuazione del PNRR, nonché ad adottare una politica di "*tolleranza zero*" nei confronti degli illeciti, mettendo in atto un solido sistema di controllo teso a prevenire e ad individuare le attività fraudolente e, qualora queste si verifichino, a rettificarne prontamente le conseguenze.

A integrazione di quanto relazionato per l'anno 2022, si rappresenta che, alla luce delle intervenute modifiche normative (quali, ad esempio, la disciplina del *whistleblowing* e del nuovo Codice dei contratti pubblici di cui al D.Lgs n. 36/2023), delle esperienze maturate nel corso del primo anno di attuazione della "Strategia Generale Antifrode per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza", nonché degli esiti degli *audit* della CE/DG-ECFIN e della Corte dei Conti europea (ECA), è stata elaborata dall'Ispettorato Generale per il PNRR, con il contributo dei competenti *stakeholders* istituzionali (Autorità Nazionale Anti Corruzione - ANAC, Guardia di Finanza, Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione Europea - COLAF, Banca d'Italia - UIF, Corte dei Conti nazionale), la nuova versione (*2.0*) della Strategia, adottata in data 22 dicembre 2023 con nota RGS n. 290465 (Circolare n. 35/2023). La principale novità apportata dalla nuova Strategia è l'introduzione dello Strumento di autovalutazione del rischio frode per il PNRR (par 5.2.1). È stato, pertanto, predisposto dall'Ispettorato Generale per il PNRR (di seguito "IG PNRR") uno strumento di supporto per le Amministrazioni per la valutazione dell'impatto e della probabilità di eventuali rischi di frode lesivi degli interessi finanziari dell'UE. Il documento è stato condiviso con la "Rete dei referenti antifrode" e diffuso con nota della RGS n. 65687 del 6 aprile 2023.

Considerato che l'IG PNRR, con la citata Circolare 35/2023, ha raccomandato alle Amministrazioni titolari di Misure PNRR di recepire tempestivamente i contenuti del nuovo documento all'interno delle proprie "strategie antifrode settoriali", se del caso, nei sistemi di gestione e controllo e nella manualistica operativa delle misure PNRR a titolarità di ciascuna Amministrazione (es: Linee guida per i Soggetti attuatori, Manuale delle procedure di controllo, *ecc.*), il Gruppo operativo per l'autovalutazione del rischio di frode (GOARF) del Dipartimento della Funzione Pubblica ha predisposto il Manuale di attuazione della politica antifrode, con l'obiettivo di illustrare il sistema antifrode adottato dal DFP nell'intento di prevenire, individuare e correggere possibili casi di corruzione, frode e conflitto di interessi che si possono verificare negli interventi PNRR di competenza. Il documento - che si inserisce all'interno di un quadro più ampio di istruzioni relative agli interventi PNRR di competenza del DFP, che comprende anche il Si.Ge.Co. e il Manuale dei controlli, entrambi attualmente in fase di aggiornamento – è stato approvato nella riunione del GOARF del 12 febbraio 2024 e successivamente adottato dal Decreto direttoriale del 20 maggio 2024, protocollo DFP-0034274-P-21/05/2024.

Nel Manuale sono descritte le attività di valutazione del rischio affidate al GOARF, che è uno specifico gruppo di lavoro istituito con nota del Capo Dipartimento della Funzione Pubblica ID 44966227 del 3 marzo 2023, che annovera i seguenti membri effettivi:

– Referente antifrode PNRR designato dal Dipartimento della Funzione Pubblica ai sensi dell'art. 3 della Determina del RGS n. 57 del 9 marzo 2022, con funzioni di Presidente;

- Unità di Missione PNRR – Dirigente pro tempore del Servizio di rendicontazione e controllo PNRR;
- Unità di Missione PNRR – Dirigente pro tempore del Servizio di coordinamento della gestione PNRR;
- Gestore delle richieste di anticipazione e rimborso PNRR;
- Ufficio per i concorsi e il reclutamento – Dirigente indicato dal Direttore *pro tempore*;
- Ufficio per la semplificazione e la digitalizzazione – Dirigente indicato dal Direttore *pro tempore*;
- Ufficio per l'organizzazione ed il lavoro pubblico – Dirigente indicato dal Direttore *pro tempore*;
- Ufficio per la qualità della performance e le riforme – Dirigente indicato dal Direttore *pro tempore*;
- Ufficio per l'innovazione amministrativa, la formazione e lo sviluppo delle competenze – Dirigente indicato dal Direttore *pro tempore*;
- Ufficio gestione amministrativa – Dirigente *pro tempore* del Servizio per gli interventi a regia e controlli;
- Referente per il Dipartimento della Funzione Pubblica per la prevenzione della Corruzione e Trasparenza;
- Ispettorato per la Funzione Pubblica – Direttore *pro tempore*.

Il Regolamento interno, approvato nella riunione di insediamento in data 6 marzo 2023, ammette la possibilità che i componenti effettivi possano essere sostituiti da componenti supplenti in caso di assenza o impedimento. Il Gruppo può essere affiancato, previo assenso del Presidente, dal personale coinvolto, per le rispettive competenze, nel coordinamento strategico, nella selezione, attuazione, controllo e monitoraggio degli interventi di competenza del DFP, nonché da esperti in materia di antifrode.

La strategia antifrode del DFP richiama i principi e gli orientamenti comunitari previsti nella Nota EGESIF_14-0021-00 del 16 giugno 2014, che individua le seguenti fasi del ciclo di lotta alle frodi:

(1) Prevenzione: adozione di misure e azioni utili a prevenire eventuali comportamenti fraudolenti e fenomeni corruttivi, secondo quanto previsto dal Piano Triennale della prevenzione della Corruzione e attraverso l'utilizzo della banca dati ORBIS, del sistema ARACHNE e della Piattaforma Integrata Anti Frode (PIAF);

(2) Individuazione: individuazione delle irregolarità attraverso i controlli previsti dalla legislazione vigente, nonché attraverso l'implementazione del sistema dei controlli aggiuntivi introdotti specificatamente per i fondi PNRR;

(3) Segnalazione: comunicazione delle irregolarità riscontrate dall'analisi della documentazione mediante l'avvio di apposite procedure di segnalazione agli Organismi nazionali ed europei competenti;

(4) Azioni correttive: predisposizione e monitoraggio dei piani di prevenzione del rischio frodi, avvio delle procedure di recupero delle somme indebitamente percepite dai soggetti beneficiari dei fondi PNRR, inserimento delle rettifiche finanziarie sui sistemi informativi.

L'attività di autovalutazione ha ad oggetto i processi fondamentali considerati maggiormente esposti a rischi di frode specifici, quali: la selezione degli interventi, l'attuazione e la verifica delle attività, la rendicontazione di *milestone* e *target*, la rendicontazione delle spese e il circuito finanziario.

Tale attività viene svolta avvalendosi di specifici strumenti operativi quali lo Strumento di autovalutazione del rischio frode nell'ambito del PNRR "*Tool Fraud Risk Assessment*", trasmesso al DFP, unitamente alle relative Linee Guida, con nota MEF - RGS prot. n. 65687 del 6 aprile 2023. Nel corso del 2023 il GOARF ha provveduto a completare l'autovalutazione del rischio frode per tutti gli interventi PNRR di competenza del Dipartimento della Funzione Pubblica.

Ulteriori strumenti di cui può avvalersi il DFP nell'attività di prevenzione e monitoraggio del rischio antifrode sono rappresentati dai sistemi informativi di analisi dei rischi, quali la banca dati ORBIS, il sistema informativo comunitario ARACHNE e la Piattaforma PIAF-IT. Essi costituiscono un importante supporto all'attività di sorveglianza del rischio e alla sua evoluzione nel corso dell'attuazione degli investimenti, permettendo di monitorare i livelli di rischio dei progetti, dei Soggetti attuatori e dei soggetti contraenti. 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, anagrafica completa: ragione sociale, indirizzo, anno di costituzione *ecc.*) e, nell'ambito delle progettualità PNRR, costituisce un utile supporto per la verifica dei titolari effettivi dichiarati dai Soggetti attuatori individuati dalle Amministrazioni centrali titolari di Misura, nonché dagli appaltatori/sub-appaltatori selezionati in esito a procedure di gara.

2. Misure adottate nel 2023 per una più efficace azione di prevenzione e repressione delle irregolarità e frodi in danno all'UE e degli altri illeciti potenzialmente lesivi degli interessi finanziari dell'UE secondo la Direttiva PIF n. 1371 del 2017 (corruzione, riciclaggio e reati contro la Pubblica Amministrazione qualora connessi con reati lesivi del bilancio UE).

Relativamente al PON "*Governance*" 2014-2020, il DFP – in qualità di Organismo Intermedio – si è provveduto ad aggiornare lo Strumento di autovalutazione dei rischi di frode, adottato dal Gruppo di valutazione dei rischi di frode il 3 luglio 2023, tenendo conto sia di quanto definito nel Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT) 2022-2024 della PCM sia degli esiti delle verifiche di gestione *ex* art 125 RDC, svolte dall'OI-DFP relativamente agli interventi di propria competenza nel VII anno contabile (1/07/2020 – 30/06/2021) e nell'VIII anno contabile (1/07/2021 – 30/06/2022), nonché degli esiti delle Relazioni annuali di controllo (RAC) *ex* art 127 par 5 lett b RDC relative ai medesimi anni contabili.

Relativamente al PNRR, il GOARF, nel corso del 2023, ha predisposto e approvato il "Manuale di attuazione della politica antifrode" con l'obiettivo di illustrare il sistema antifrode adottato dal DFP nell'intento di prevenire, individuare e correggere possibili casi di corruzione, frode e conflitto di interessi che si possono verificare negli interventi PNRR di competenza. Il documento, adottato dal Decreto direttoriale del 20 maggio 2024, protocollo DFP-0034274-P-21/05/2024, si inserisce all'interno di un quadro più ampio di istruzioni relative agli interventi PNRR di competenza del DFP, che comprende anche il Si.Ge.Co. e il Manuale dei controlli, entrambi attualmente in fase di revisione. Le attività di valutazione del rischio frode sono affidate al GOARF che, nella riunione di insediamento del 6 marzo 2023, ha approvato il Regolamento interno. Infine, nel PIAO della Presidenza del Consiglio dei Ministri 2023-2025, approvato con DPCM 30 marzo 2023 e registrato alla Corte dei Conti al n. 1247 in data 4 maggio 2023, sono state previste specifiche iniziative di formazione e sensibilizzazione in tema di contrasto alle frodi a beneficio di tutto il personale, interno ed esterno, sia

di livello dirigenziale che funzionale, direttamente coinvolto nei processi di gestione delle riforme, con il duplice obiettivo di diffondere una cultura amministrativa basata sulla prevenzione, e di fornire competenze e strumenti pratici e operativi per una pronta ed efficace risposta nell'individuazione e segnalazione dei casi sospetti.

3. **Misure adottate nel 2023 nell'ambito della digitalizzazione e dell'uso di nuovi strumenti volti ad assicurare una più performante interoperabilità tra sistemi nella lotta contro le frodi, tenuto conto delle minacce esistenti e future legate alle nuove tecnologie, in termini di metodologie scelte, procedure e tecniche di analisi e valutazione dei rischi di irregolarità e di frode in danno del bilancio UE.**

Relativamente al PON "*Governance*" 2014-2020, il Si.Ge.Co. del Programma prevede modalità specifiche per identificare le operazioni che potrebbero essere esposte al rischio di frode, al conflitto d'interesse ecc., anche attraverso l'utilizzo del sistema ARACHNE. I dati estratti dal Sistema dall'Autorità di Gestione del PON sono utilizzati dall'Ufficio del DFP responsabile del controllo di I livello nella propria attività di valutazione e gestione del rischio nell'ambito dell'esecuzione delle verifiche di gestione e delle verifiche sul posto (anche ricorrendo a bilanciamenti dei campioni estratti ai fini delle verifiche in loco delle operazioni), nonché dai componenti DFP del Gruppo di valutazione dei rischi di frode nell'attività valutazione e di monitoraggio del rischio di frode ai fini dell'aggiornamento dello Strumento di autovalutazione.

Relativamente al PNRR, nel "Manuale di attuazione della politica antifrode", elaborato nel corso del 2023, al par. 4.1.3 (I sistemi informativi di analisi dei rischi) sono previsti appositi strumenti di cui può avvalersi il DFP nell'attività di prevenzione e monitoraggio del rischio quali: la banca dati ORBIS, il sistema informativo comunitario ARACHNE e la Piattaforma PIAF-IT: essi costituiscono un importante supporto all'attività di sorveglianza del rischio e alla sua evoluzione nel corso dell'attuazione degli investimenti, permettendo di monitorare i livelli di rischio dei progetti, dei Soggetti attuatori e dei soggetti contraenti.

4. **Misure intraprese nel 2023 per migliorare l'individuazione, la segnalazione e il "*follow-up*" delle frodi sospette.**

Relativamente al PON "*Governance*" 2014-2020, in sede di aggiornamento del proprio Strumento di autovalutazione dei rischi di frode (approvato dal Gruppo di valutazione dei rischi di frode nel corso della riunione del 3 luglio 2023), l'OI-DFP – anche in considerazione degli esiti delle verifiche di gestione *ex* art 125 RDC svolte dall'OI-DFP relativamente agli interventi di propria competenza nel VII anno contabile (1/07/2020 – 30/06/2021) e nell'VIII anno contabile (1/07/2021 – 30/06/2022) nonché degli esiti delle Relazioni annuali di controllo (RAC) *ex* articolo 127, paragrafo 5, lettera b) RDC relative ai medesimi anni contabili – ha confermato le proprie valutazioni in merito alla probabilità e al rischio del verificarsi di frodi, tenendo conto delle procedure previste dal Si.Ge.Co. del Programma.

È stabilito, infatti, che l'Autorità di Certificazione e l'Autorità di Audit, attraverso il Sistema informativo del PON, ricevano dall'OI – per il tramite dell'Autorità di Gestione – tutte le informazioni circa gli esiti delle verifiche effettuate (*checklist* e verbali di controllo), comprese le informazioni in merito alle carenze e/o alle irregolarità (inclusi i casi di frode sospetta e quelli accertati) e sul loro *follow-up* (par. 2.2.3.9 e 2.2.3.10). È stabilito, inoltre, che l'AdG – con il supporto dell'OI – segua il *follow-up* dei progressi nei procedimenti amministrativi e giudiziari relativi alle irregolarità precedentemente riscontrate al fine di garantire la sana gestione finanziaria del PON. Riguardo alle irregolarità segna-

late, l'Autorità di Gestione indica anche: *i)* il carattere amministrativo o penale delle sanzioni; *ii)* se le sanzioni risultano dalla violazione del diritto comunitario o nazionale; *iii)* le disposizioni che fissano le sanzioni; *iv)* l'eventuale accertamento di una frode. Infine, è previsto che l'OI provveda all'adozione degli atti necessari al recupero degli importi indebitamente versati, compresi i relativi interessi di mora, e alla loro registrazione nel Sistema informativo, il quale permette anche la registrazione degli interessi relativi a recuperi stessi.

Relativamente al PNRR si rappresenta che le attività per l'individuazione, la segnalazione e il "follow-up" delle frodi sospette sono state svolte ordinariamente dal Servizio di rendicontazione, controllo e prevenzione frodi PNRR, dell'Unità di Missione per il coordinamento attuativo del PNRR, come previsto dal Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 30 giugno 2023, ai sensi della disciplina vigente, ivi inclusa più specificatamente la "Strategia Generale Antifrode per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza", di cui alla Nota della RGS n. 238431 dell'11 ottobre 2022.

Inoltre, in data 23 ottobre 2023 il GOARF (Gruppo operativo per l'autovalutazione del rischio frode) ha approvato il "Manuale di attuazione della politica antifrode", successivamente aggiornato, dal medesimo Gruppo, in data 12 Febbraio 2024 a seguito dell'adozione della nuova "Strategia Generale Antifrode per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza - versione 2.0" del dicembre 2023. Il Manuale è stato adottato in via definitiva nel maggio 2024.

Più specificatamente il par. 4.4.1 ("La predisposizione e il monitoraggio dei Piani di Azione") prevede la predisposizione da parte delle Amministrazioni centrali titolari di misure PNRR, responsabili della gestione ordinaria dei rischi di frode, di specifici Piani di azione come rilevati nell'autovalutazione dei rischi di frode. I Piani di azione, monitorati attraverso adeguate procedure di *follow-up*, sono finalizzati ad introdurre misure correttive che, a fronte delle irregolarità riscontrate, possano sanare criticità sistemiche, così come l'applicazione della rettifica finanziaria a livello di singola operazione, con la conseguente deduzione dell'importo oggetto dell'irregolarità rilevata e il relativo recupero della somma indebitamente erogata. Il Servizio di rendicontazione, controllo e prevenzione frodi PNRR dell'Unità di Missione, di cui sopra, realizza un'istruttoria volta a individuare chiaramente l'irregolarità, la natura e l'ammontare delle somme da recuperare. Ove rilevata una condizione di irregolarità, l'istruttoria è sottoposta al Direttore Generale della medesima Unità di Missione che provvede a trasmetterla al Capo Dipartimento e al Gestore delle richieste di rimborso e anticipazione per le necessarie rettifiche legate all'operatività del circuito finanziario, con lo scopo di ripristinare una situazione di conformità alla normativa nazionale ed europea delle spese dichiarate.

5. Misure programmate e/o attuate nel 2023 per il rafforzamento della "*governance*" antifrode, anche in termini di collaborazione sinergica tra gli attori istituzionali competenti per la prevenzione e il contrasto alle frodi in danno del bilancio dell'UE.

Relativamente al PON "*Governance*" 2014-2020, come indicato al punto precedente, in sede di aggiornamento del proprio Strumento di autovalutazione dei rischi di frode nel 2023, l'OI-DFP ha confermato le proprie valutazioni in merito alla probabilità e al rischio del verificarsi di frodi, tenendo conto delle procedure previste dal Si.Ge.Co. del Programma. È stabilito, infatti, che l'OI supporti l'AdG per le azioni di propria competenza, che consistono, in primo luogo, nel valutare se gli elementi indicati nelle comunicazioni di irregolarità ricevute sono di consistenza tale da rendere fondata l'ipotesi dell'avvenuta violazione di una norma comunitaria o nazionale anche astrattamente idonea a provocare pregiudizio al bilancio comunitario. In caso affermativo, l'AdG, con il supporto del proprio Ufficio controlli, inoltra la comunicazione d'irregolarità, tramite il Sistema informatico N.I.M.S. alla Presidenza del Consiglio dei Ministri che, a sua volta, la trasmette alla Commissione Europea.

Nell'ambito delle stesse comunicazioni, l'AdG segnala anche alla CE tutti i procedimenti avviati in seguito alle irregolarità comunicate, nonché i cambiamenti significativi derivati da detti interventi: tali informazioni riguardano l'apertura, la conclusione o l'abbandono di procedimenti sanzionatori amministrativi o penali in relazione alle irregolarità segnalate, nonché l'esito dei suddetti procedimenti. Infine, è stabilito che l'AdG, con il supporto del proprio Ufficio controlli, provveda alla creazione, sul Sistema informativo IMS, di un'apposita "comunicazione sul seguito dato".

Relativamente al PNRR, come rappresentato al punto 1, nel corso del 2023 si è insediato il GOARF e si è provveduto all'elaborazione, approvazione e adozione del "Manuale di attuazione della politica antifrode" che recepisce le indicazioni fornite dall'Ispettorato Generale per il PNRR con la nuova versione (*2.0*) della "Strategia Generale Antifrode per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza", adottata in data 22 dicembre 2023 con nota RGS n. 290465 (Circolare n. 35/2023), le Linee guida per la compilazione dello Strumento di autovalutazione del rischio frode nell'ambito del PNRR "*Tool Fraud Risk Assessment*", *v. 1.0* del 6 aprile 2023, la Nota MEF - RGS - Prot. n. 65687/2023 del 6 aprile 2023 e la Circolare MEF-RGS del 14 aprile 2023, n. 16, recante "*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*".

Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie

Nel quadro delle proprie missioni, il DARA svolge azioni volte all'innalzamento della capacitazione istituzionale delle amministrazioni di livello subnazionale in ordine all'utilizzo dei Fondi europei. In particolare, negli ultimi mesi ha avviato uno specifico laboratorio (*atelier*) dedicato alla trasparenza e finalizzato a potenziare le buone pratiche – amministrative e normative – di innesto delle politiche anticorruzione nei processi di formazione e di approvazione dei bilanci di regioni ed enti territoriali.

Il progetto, che si configura come sperimentale, si inquadra nel contesto delle attività di capacitazione istituzionale (*capacity building*) delle autonomie territoriali che il DARA conduce nel contesto del Piano Operativo Nazionale *Governance* dei fondi strutturali europei 2014-2020.

L'obiettivo è offrire alle Unioni dei Comuni, ai Comuni e alle Regioni, un supporto mirato al rafforzamento della trasparenza e prevenzione della corruzione, oltre che della loro efficienza, attraverso la condivisione di buone pratiche esistenti e rilevate tra gli Enti stessi, e adottando il punto di vista degli *stakeholders*, in particolare dei cittadini.

Più in dettaglio, il progetto intende valorizzare la pubblicazione di quei dati che il Decreto Legislativo n. 33/2013 ha reso obbligatori per tutte le PA nella sezione Amministrazione Trasparente dei rispettivi siti web:

– da un lato, semplificando e agevolando le Amministrazioni Pubbliche nell'adempimento dell'obbligo di pubblicazione;
– dall'altro, rendendo maggiormente fruibili i dati pubblicati per i cittadini e gli altri stakeholder, ai fini di quel "monitoraggio diffuso" a cui il suddetto Decreto Legislativo n. 33/2013 fa riferimento come strumento più efficace di prevenzione della corruzione.

Inoltre, il progetto si pone l'obiettivo di offrire anche un servizio di stima della capacità assunzionale dei Comuni associati alle Unioni, ovvero un servizio di verifica della pianta organica del personale amministrativo e delle potenziali assunzioni attivabili.

Come già rappresentato nella relazione dell'anno 2022, le attività presso il DARA sono condotte da un gruppo di lavoro integrato, costituito da dirigenti e funzionari di Unioni di Comuni, Comuni e Regioni, oltre che da esperti, con la partecipazione mirata a singoli temi da parte di rappresentanti di ANAC.

I lavori sono stati avviati nel 2022 - sulla base dei risultati di uno studio comparato condotto a campione presso il DARA stesso sulle Unioni di Comuni in tema di trasparenza, integrità ed efficienza – e, come da pianificazione, si concluderanno nel 2024.

Il gruppo di lavoro si riunisce con cadenza mensile e lavora, tra un appuntamento e l'altro, in sottogruppi, studiando e raccogliendo esempi di buone pratiche cui ispirarsi, e valutando nuovi approcci e strumenti applicabili.

Nel corso dei vari incontri, il DARA ha lavorato per integrare le esigenze sia delle singole Amministrazioni di disporre di una guida per sveltire e agevolare la pubblicazione dei dati sul proprio sito web, sia dei cittadini di disporre di dati di facile consultazione per conoscere il proprio Comune, Unione o Regione.

Le attività si possono, pertanto, sintetizzare come finalizzate a "semplificare, standardizzare e valorizzare i dati pubblicati".

In altri termini, senza ulteriori gravami a carico delle Pubbliche Amministrazioni, il gruppo di lavoro del DARA lavora per:

– creare un modello standard per la pubblicazione dei dati, che guidi l'Amministrazione e al contempo renda i dati pubblici e comparabili con quelli di altri Enti della stessa tipologia;

– automatizzare i flussi informativi nei siti web istituzionali;

– estrarre alcuni dati, tra quelli già pubblicati, che risultino più significativi per i cittadini e renderli più facilmente accessibili e comprensibili.

Ciò ha portato, dopo i diversi incontri di lavoro, a individuare i primi settori su cui lavorare:

– bilancio;

– personale;

– servizi erogati;

– patrimonio immobiliare.

Per ciascun settore è stato individuato un set di indicatori, da visualizzare sul sito web istituzionale in formato tabellare e grafico, così che il cittadino possa monitorare:

– come sono gestite le risorse pubbliche (quanto e come spende) dal suo Comune/Unione/Regione;

– quanto e quale personale viene utilizzato;

– quanti e quali servizi sono erogati;

– se le risorse patrimoniali dell'ente generano nuovo valore a beneficio della collettività.

Nel mese di ottobre 2023, per rendere operativo il lavoro di coordinamento sopra rappresentato, si è stipulato un contratto – previa pubblicazione di un avviso esplorativo per ricevere manifestazioni di interesse e successive conseguenti fasi - per l'acquisizione di una soluzione software o di un'applicazione *web* da mettere a disposizione degli enti locali e di altre Pubbliche Amministrazioni, che consenta il popolamento automatico delle aree di maggior rilevanza della sezione Amministrazione trasparente dei siti istituzionali e che rivesta altresì la funzione di strumento unico di accesso ai predetti dati per finalità di comparazione ed elaborazione statistica. Questo consentirà di disporre di dati standardizzati, automatizzati e fruibili, per una PA trasparente, integra e responsabile, oltre che per una partecipazione civica effettiva e incisiva, resa possibile, o almeno facilitata, mediante l'accesso a serie storiche (aggiornabili con continuità) di indicatori di semplice interpretazione.

L'aggiornamento delle banche dati all'interno del predetto *software*, pertanto, consente la rappresentazione – mediante batterie di indicatori – dell'efficienza delle amministrazioni coinvolte e della loro efficacia nel sovrintendere alle esigenze degli stakeholders (cittadini e imprese). La sintesi descrittiva che ne scaturisce concorre periodicamente (Rapporti) a valutare lo stato di avanzamento verso frontiere del valore che contemplano, tra l'altro, la tensione alla trasparenza, il contrasto alla corruzione e l'utilizzo funzionale di ogni risorsa – economica, umana e patrimoniale – per le finalità concordate nei processi decisionali sottesi.

Nei primi mesi del 2024 è stato testato e consegnato il *software* in parola, con collaudo positivo, ed è in programmazione nel mese di giugno 2024 un incontro con vari attori istituzionali per illustrarne il funzionamento.

In conclusione, alla luce dell'estraneità del DARA alle funzioni erogatorie dei fondi europei e, pertanto, al perimetro di intervento della Direttiva PIF n. 1371/2017), il Dipartimento non ha – tra le sue missioni istituzionali espresse – l'obiettivo di perseguire azioni di rafforzamento della lotta (prevenzione e repressione) alle frodi, ma ne riconosce l'importanza sulla scorta della propria collocazione centrale nella morfologia istituzionale. Pertanto, il DARA – sensibile al proprio ruolo di supporto alle missioni

governative e delle istituzioni ad ogni livello - prende parte alle riunioni ed alle riflessioni condotte, ad esempio, nel COLAF (Comitato per la lotta alle frodi comunitarie) in cui vengono aggiornati gli avanzamenti metodologici oltre alle ricorrenze (dati statistici) o alle nuove frontiere dei Soggetti attuatori delle frodi, anche al fine di trarne suggerimenti per il supporto ad ogni azione di contrasto al crimine ed alla distorsione dell'uso delle risorse pubbliche.

Si evidenzia, ad ogni buon conto, che le finalità perseguite con il progetto dianzi illustrato (innalzamento dei livelli di trasparenza e di *accoutability* delle P.A. interessate dal progetto *Italiae*) costituiscono una delle fondamentali premesse logiche – da un punto di vista fattuale e comunicativo – per il contrasto della corruzione e, nello specifico, delle frodi al bilancio dell'UE.

Nel quadro della propria attività normativa, amministrativa e comunicativa continuerà a sostenere lo sforzo di diffusione delle buone pratiche volte a innalzare la capacità gestionale mediante la trasparenza, il rispetto delle regole del mercato interno e l'utilizzo pertinente dei fondi europei.

In continuità con quanto riferito in merito alle attività avviate nell'anno 2022, anche nel corso del 2023 l'Agenzia 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, come già esposto per l'anno precedente, 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, si rappresenta che 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, tale attività ha consentito di individuare e bloccare soggetti qualificabili come *missing trader* o *defaulter* in circuiti di frode IVA intracomunitaria, per un valore imponibile complessivo di false fatturazioni pari a circa 664 milioni di euro (imponibile). Si evidenzia che, nel complesso, le false fatturazioni intercettate a partire dalla data di avvio del correlato progetto (giugno 2020) ammontano a circa 3,3 miliardi di euro (imponibile).

Come accennato nel paragrafo precedente, dal 1° gennaio 2023 sono entrate in vigore ulteriori misure di prevenzione e contrasto ai fenomeni di evasione connessi al rilascio di nuove partite IVA che prevedono, tra l'altro, un *iter* istruttorio semplificato per la cessazione del numero di partita IVA ed il rilascio di garanzia fideiussoria in caso di apertura di nuova partita IVA da parte di soggetto già oggetto di provvedimento di cessazione. Tali misure vanno ad aggiungersi al presidio già preesistente, disciplinato dal comma 15-*bis* di cui all'art. 35 del D.P.R citato, e sono principalmente rivolte ai numeri di partita IVA di nuova attribuzione (o a quelli caratterizzati da periodi di inattività), contraddistinti dal sistematico inadempimento degli obblighi dichiarativi e di versamento delle imposte. Con Provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate del 16 maggio 2023, prot. n. 156803/2023, è stata data attuazione alla novella normativa, stabilendo criteri e modalità della cessazione della partita IVA. A livello operativo, nel corso del 2023 sono stati cessati complessivamente 2.428 numeri di Partita IVA.

Sempre in relazione alle attività svolte nel 2023, al fine di contrastare il crescente fenomeno delle immatricolazioni in frode di autoveicoli di provenienza comunitaria dichiarati in Motorizzazione come acquistati dalla Repubblica di San Marino, il Settore Contrasto Illeciti dell'Agenzia delle entrate ha avviato una specifica iniziativa progettuale di carattere operativo, nell'ambito della quale ha individuato e segnalato ai fini del controllo i soggetti a maggior rischio fiscale. In merito, con la Legge 30 dicembre 2023, n. 213 (Legge di bilancio 2024 – articolo 1 comma 93), il legislatore ha esteso il controllo preventivo già previsto dai commi 9 e 9-bis dell'articolo 1 del Decreto-Legge 30 ottobre 2006, n. 262, come convertito, per i veicoli di provenienza comunitaria (vaglio dell'Agenzia delle entrate), anche agli autoveicoli dichiarati come provenienti dalla Repubblica di San Marino e dallo Stato della Città del Vaticano.

Ancora, nell'ambito delle attività di contrasto alle indebite compensazioni svolte nel corso del 2023, l'Agenzia ha altresì alimentato la procedura di sospensione, ed eventuale scarto, delle deleghe di pa-

gamento contenenti l'esposizione di crediti tributari contrassegnati da specifici profili di rischio, come previsto dall'art. 37, commi 49-*ter* e 49-*quater* del Decreto-Legge 4 luglio 2006, n. 223, introdotti, rispettivamente nel 2017 e nel 2019. In particolare, a seguito di specifiche analisi ed attività di controllo, la struttura antifrode dell'Agenzia ha posto in sospensione nel corso del 2023 n. 470 soggetti, bloccando l'utilizzo di oltre 2 miliardi di euro di crediti tributari a elevato rischio fiscale, di cui circa 1,7 miliardi di euro relativi a crediti IVA inesistenti.

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. Dal 2018 ad oggi, tale attività ha consentito individuare oltre 380 falsi esportatori abituali che hanno trasmesso false dichiarazioni di intento esponendo un plafond IVA pari ad oltre 2 miliardi e mezzo di euro, di cui 75 milioni nel 2023.

Si ritiene utile menzionare l'introduzione di recenti novità normative relative al fenomeno dell'utilizzo abusivo della procedura di cui all'articolo 143, paragrafo 1, lettera d), della Direttiva n. 2006/112/CE del Consiglio, del 28 novembre 2006, che consente l'esenzione dal pagamento dell'IVA al momento dell'importazione di beni nell'Unione Europea da Paesi extra-UE, con focus sugli operatori non residenti nell'UE e i loro rappresentanti fiscali (principio di delega di cui all'articolo 17, comma 1, lettera e) della Legge 9 agosto 2023, n. 111, e disposizioni contenute nell'art. 4 del Decreto Legislativo 12 febbraio 2024, n. 13).

Si evidenzia, inoltre, come il Settore Contrasto Illeciti è la struttura interna all'Agenzia delle entrate deputata alla gestione dei rapporti istituzionali e dei flussi di comunicazione con la Procura Europea (EPPO). In questa veste, il suddetto Settore ha dato impulso alle attività di cooperazione internazionale, avviando rapporti di collaborazione e cooperazione istituzionale con le varie articolazioni della Procura Europea.

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.

Sezione Quinta
Il ruolo delle Istituzioni e delle Amministrazioni facenti parte del COLAF

L'AGENZIA DELLE ACCISE, DOGANE E MONOPOLI

1. Attività svolta nel 2023

In applicazione al Regolamento (CEE) n. 515/1997, le attività tra Stati membri e tra questi e la Commissione Europea – Ufficio Europeo Lotta alla Frode (OLAF) si sono concretizzate anche nel 2023 dando seguito alle comunicazioni di mutua assistenza diramate dall'OLAF agli Stati membri (comunicazioni AM) su operazioni per le quali sia stata sospettata o accertata la violazione di norme doganali, sia in materia tributaria che in materia extratributaria, ma prevalentemente pertinenti l'aggiramento di misure antidumping. Nel 2023 sono state ricevute e trattate 31 nuove comunicazioni di mutua assistenza AM (29 AM e 2 AMP) relative a varie tipologie merceologiche (tra cui precursori di droghe, fogli di alluminio, fastners, beni di consumo elettronici, biodiesel, pellet, cavi in fibra ottica, laminati piatti, acido citrico, ruote, tubi senza saldatura, semi di cacao, pomodori secchi, lamette e bici elettriche), riguardanti principalmente traffici da Paesi terzi dell'area orientale (Cina, Hong Kong, Turchia, Egitto, Bahrein, Emirati Arabi Uniti, India, Indonesia, Kazakhistan, Marocco, Regno Unito, Sierra Leone, Tailandia e Taiwan), perpetrati in violazione di normative differenti (falsa/errata dichiarazione di origine, di specie e/o di valore; evasione di dazi antidumping e compensativi; contraffazione; elusione delle sanzioni verso la Russia, salute e sicurezza umana, precursori, abuso di procedure doganali; importazioni illecite, commercio illegale, CITES).

Con riferimento alla collaborazione con altre autorità doganali, si evidenzia che gli uffici locali, sulla base delle linee di indirizzo in materia di analisi dei rischi e delle procedure in materia di controlli, hanno ritenuto opportuno attivare 88 richieste di mutua assistenza amministrativa in materia doganale, 407 richieste di cooperazione in materia di origine preferenziale e 600 richieste di cooperazione amministrativa in materia di iva, finalizzate ad ottenere informazioni integrative, utili ai fini della corretta esecuzione dei controlli.

Nell'ambito della collaborazione interna, nel periodo di riferimento, è proseguita l'attività di analisi incrociata delle informazioni disponibili, che ha portato alla segnalazione - agli uffici locali - di circa 139 operatori economici ritenuti a rischio fiscale in campo iva, dando così impulso alle strutture territoriali per una vigilanza su potenziali scambi irregolari.

L'Agenzia, inoltre, ha continuato a partecipare anche per il 2023 alle attività di controllo congiunte finalizzate a contrastare le importazioni di merci illegali proposte da organismi unionali e internazionali quali OLAF, EUROPOL e INTERPOL. La XVI^ edizione dell'operazione PANGEA, promossa da INTERPOL e finalizzata alla lotta alla commercializzazione di medicinali e dispositivi medici illegali o falsificati venduti online, ha visto il sequestro di oltre 3 milioni di unità di farmaci e dispositivi medici a livello mondiale di cui quasi 47.000 mila unità in Italia per un valore stimato di oltre 170.000 euro. Nel corso del "week of action", oltre 1300 siti internet illegali sono stati oscurati e un considerevole numero di soggetti coinvolti nel traffico di medicinali potenzialmente dannosi per la salute.

Inoltre, ADM ha partecipato alle seguenti operazioni:

– OPSON XII, focalizzata sul traffico illecito di bevande alcoliche contraffatte e/o pericolose per la sicurezza dei consumatori e che ha portato all'individuazione di irregolarità per oltre 91 mila litri di bevande alcoliche;

– DECOY focalizzata contrastare l'immissione nel territorio europeo di banconote e monete contraffatte, svoltasi sotto l'egida di EUROPOL con il supporto di OLAF;

– LUDUS IV, operazione congiunta dogane e polizia (JCPO) focalizzata sulla lotta al traffico illecito di giocattoli contraffatti e/o dannosi per salute dei consumatori finali provenienti principalmente dalla Cina e destinati al mercato dell'Unione Europea.

Nel corso del 2023 l'attività di analisi dei rischi ha comportato l'analisi delle principali fonti di informazione, con particolare attenzione nei riguardi di quelle provenienti da fonti qualificate come l'Ufficio Europeo di Lotta alla Frode - 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 all'interno degli Uffici dell'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 state controllate oltre 29 mila dichiarazioni**; la percentuale di **difformità** degli esiti dei controlli si mantiene intorno al 8,3% ed oltre il 90% dei controlli effettuati sono relativi a controlli fisici.

Dall'attività di analisi effettuata sui dati di competenza EPPO si sono potute constatare le seguenti fattispecie criminose:

– Sottofatturazione all'importazione;

– Frodi carosello nel settore IVA Intracomunitaria;

– Utilizzo fraudolento del regime doganale 42 che prevede la sospensione dell'iva fino all'immissione in consumo in altro Stato membro;

– Errata classificazione delle merci (in particolare origine) per eludere dazi, dazi antidumping e compensativi.

Maggiori diritti accertati e sequestri relativi alle più significative tipologie di infrazione:

- **Contrabbando penale**: quantità sequestrate in relazione alla tipologia delle merci: Kg. 93.854; pezzi n. 3.253.603; maggiori diritti accertati: € 25.872,65 (migliaia di euro);
- **Contrabbando amministrativo**: quantità sequestrate in relazione alla tipologia delle merci: Kg. 23.256; pezzi n 398.708; maggiori diritti accertati: € 664,97 (migliaia di euro);
- **Violazioni all'art. 96 del D.Lgs 26 settembre 2024, n. 141**: quantità sequestrate in relazione alla tipologia di merce Kg. 157.257; n. pezzi 39.018; maggiori diritti accertati: € 15.816,34 (migliaia di euro);
- **IVA intra-UE**: maggiori diritti accertati: € 517.863,52 (migliaia di euro);
- **Contrabbando di tabacchi lavorati esteri**: quantità sequestrate in relazione alla tipologia delle merci: Kg. 32.256; pezzi 4.094.946;
- **Contraffazione**: la pirateria e il commercio abusivo sono una delle principali priorità di ADM e, anche nel 2023 sono state condotte molte attività istituzionali e operative volte a contrastare tale fenomeno. In particolare, per quanto riguarda la contraffazione, nel corso dell'anno 2023, la quantità di merce sequestrata è stata pari 6.756.679 di pezzi.

  Nel dettaglio, i maggiori quantitativi di pezzi sequestrati riguardano:

  - abbigliamento ed accessori 370.820;
  - calzature e loro parti 129.919;
  - giocattoli, giochi e articoli sportivi 1.061.327;
  - accessori personali 163.947;
  - materiale di imballaggio 4.006.100;
  - prodotti alimentari e bevande 578.302;
  - prodotti per la cura del corpo 126.162;
- **Accordo di Madrid**: quantità prodotti sequestrati in relazione alla tipologia di merce Kg. 39.321, n. pezzi 2.860.435;
- **Made in Italy**: quantità prodotti sequestrati in relazione alla tipologia di merce Kg. 373.421, n. pezzi 898.390;
- **Stupefacenti**: complessivamente nell'anno 2023 sono state sequestrate in relazione alla tipologia di merce Kg. 12.018 di sostanze stupefacenti; pezzi n. 4.707;
- **Armi**: Nel corso dell'anno 2023 sono stati sequestrati in relazione alla tipologia di merce Kg. 23.794, n. 1.260 pezzi;
- **Traffico illecito di rifiuti**: Nel 2023 l'ammontare dei quantitativi sequestrati è stato di Kg. 2.209.024;
- **Prodotti alimentari**: sono state sequestrate in relazione alla tipologia di merce Kg. 599.275;
- **Medicinali**: sono state sequestrate in relazione alla tipologia di merce Kg. 387, pezzi 412.943.

2. Misure adottate nel 2023 per una efficace azione di prevenzione e repressione delle irregolarità e frodi in danno all'UE e degli altri illeciti potenzialmente lesivi degli interessi finanziari dell'UE secondo la Direttiva PIF n. 1371 del 2017 (corruzione, riciclaggio e reati contro la Pubblica Amministrazione qualora connessi con reati lesivi del bilancio UE)

Nel 2023 la Direzione Antifrode, nell'ambito dei rapporti con la UIF della Banca d'Italia - FIU nazionale - e con la Direzione Nazionale antimafia e antiterrorismo – DNA (*National Antimafia Directorate – Public antimafia Prosecutor*) ha rafforzato le analisi e le segnalazioni di **movimentazioni transfrontaliere di denaro contante** ritenute incongrue rispetto al reddito dichiarato dai transitanti e trasgressori, incrociando le dichiarazioni fiscali dei residenti in Italia con altri elementi di rischio per il contrasto del riciclaggio derivante da fenomeni di evasione fiscale.

Nel 2023, sono state inviate alla Financial Intelligence Unit (FIU) 45 segnalazioni relative a movimentazioni transfrontaliere di denaro contante, riguardanti n. 143 posizioni soggettive (persone fisiche e società commerciali) considerate sospette per elementi di rischio riguardanti ipotesi di riciclaggio scaturenti soprattutto da evasione fiscale rilevata sulla base di modelli predittivi di analisi, per un controvalore di 9,9 milioni di euro.

Nello stesso anno sono state inoltrate n. 25 segnalazioni alla Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo per circa 258 soggetti per un complessivo di 48,4 milioni di euro, in relazione a flussi di denaro contante o flussi merceologici transfrontalieri ritenuti sospetti per narcotraffico, infiltrazione degli interessi economici della criminalità organizzata in operazioni import-export.

Per il contrasto del riciclaggio, allo scopo di rafforzare i controlli mirati presso i valichi doganali di confine, compresi gli aeroporti, sono state trasmesse all'Ufficio Controlli Dogane della Direzione Dogane n. 24 richieste di inserimento di profili selettivi per il controllo valutario mirato delle dichiarazioni valutarie (CDV – Circuito Doganale Valutario) inerenti n.72 soggetti a rischio riciclaggio internazionale ed evasione fiscale e n. 13 richieste di proroghe. Per il controllo mirato dei flussi valutari, sono state inviate alle Direzioni territoriali n. 12 segnalazioni specifiche riguardanti 30 posizioni soggettive, riguardanti il contrasto del riciclaggio connesso a movimentazioni transfrontaliere di denaro contante e del finanziamento del terrorismo di matrice islamista.

A partire dall'ultimo bimestre 2022 e per tutto il 2023, **nel settore delle accise**, sono state svolte analisi dei dati inerenti alle richieste di rimborso dell'accisa gravante sul carburante utilizzato da società di trasporto, utilizzate per ottenere – in larghissima parte della platea nazionale di riferimento - la **compensazione dei debiti IVA** prevalentemente per l'anno d'imposta 2021.

Dopo la definizione dei cluster geografici, definiti elaborando anche le informazioni rese disponibili da altre Amministrazioni dello Stato, si è proceduto all'analisi dei soggetti richiedenti che ha comportato l'identificazione completa delle compagini aziendali attraverso le basi dati della fiscalità e della Camera di Commercio, la ricerca nelle fonti aperte - con tecniche OSINT - di eventuali coinvolgimenti della società e delle persone fisiche in indagini per gravi reati (come delitti tributari e frode fiscale) e reati inerenti interessi della criminalità, e la ricerca di precedenti violazioni già accertate da ADM (BDA) per la definizione di una griglia di rischio. In detto contesto operativo, al termine delle attività di intelligence doganale condotte per la selezione dei soggetti da considerare a maggiore rischio specifico, sono state trasmesse agli Uffici territoriali di ADM n. 24 segnalazioni specifiche che hanno riguardato almeno 150 società richiedenti rimborso accise per un valore complessivo di compensazione/rimborso di svariati milioni di euro.

3. Misure in atto nel 2023 per consentire all'Ufficio del Procuratore Europeo di esercitare, in Italia, i poteri conferiti dal Regolamento Istitutivo

Nell'anno 2023, nell'ottica di potenziare la collaborazione e la comunicazione tra ADM e EPPO, al fine di rafforzare l'efficacia e l'efficienza delle attività di polizia giudiziaria svolte da ADM sotto il co-

ordinamento di EPPO, l'ADM ha programmato di stipulare un nuovo Accordo di Cooperazione con la Procura Europea.

Al pari degli anni precedenti, si è provveduto ad effettuare incontri istituzionali periodici tra rappresentanti ADM e EPPO. Si riscontra grande disponibilità da parte di EPPO nella organizzazione di attività formative reciproche in materie di interesse comune, anche attraverso la pianificazione di convegni, conferenze, seminari e corsi di formazione.

Tra le molteplici attività svolte, si segnala che ADM con cadenza bimestrale, effettua una mappatura dei procedimenti penali incardinati presso le Procure Europee dislocate sul territorio nazionale, che consente di coordinare le attività degli uffici operativi.

Si riporta di seguito il report relativo all'anno 2023, comprendente le segnalazioni inviate alle competenti sedi della Procura Europea, suddivise per bimestre:

	SEGNALAZIONI						
	1 BIM	2 BIM	3 BIM	4 BIM	5 BIM	6 BIM	TOTALE
CNR Trasmesse dalle Direzioni Territoriali alla European Public Prosecutor's Office (EPPO)	21	10	8	4	1	12	56

Si riportano, altresì, gli importi delle irregolarità riscontrate per ogni bimestre: tali importi sono suddivisi in dazio ed IVA.

Ricognizione procedimenti penali EPPO - ANNO 2023			
PERIODO	DAZIO	IVA	TOTALE
1 BIM	6.140.255,34 €	1.500.109,88 €	7.640.365,23 €
2 BIM	4.707.346,72 €	2.634.404,83 €	7.341.751,56 €
3 BIM	425.065,67 €	265.076,70 €	690.142,37 €
4 BIM	135.453,39 €	20.118,97 €	155.572,36 €
5 BIM	- €	13.925.504,78 €	13.925.504,78 €
6 BIM	695.198,05 €	13.897.539,08 €	14.592.737,13 €
TOT ANNO	12.103.319,17 €	32.242.754,25 €	44.346.073,42 €

Con particolare riguardo alle frodi transfrontaliere in materia di IVA superiore a 10 milioni di euro, stando a quanto comunicato dalle competenti sedi territoriali dell'Agenzia, sono stati avviati diversi procedimenti penali che superano la suddetta soglia.

Nel 2023, ADM è stata delegata a svolgere diverse attività di indagine in materia tributaria e finanziaria, approfondendo, tra l'altro, i rapporti organizzativi tra società, partecipate e gruppi con sede legale in diversi Stati membri.

Nell'ambito delle frodi dell'IVA intracomunitaria, e con specifico riguardo ai settori dell'*automotive* e dell'elettronica, sono state svolte attività di polizia giudiziaria su delega della Procura Europea. Tali attività hanno comportato, nel complesso, l'analisi di 73 società con sede in diversi Paesi europei, che hanno effettuato scambi commerciali con numerose società italiane.

Al fine di individuare frodi ai danni del bilancio UE, sono state effettuate numerose analisi ed in particolar modo:

- Ricognizione bimestrale dei procedimenti penali nazionali di competenza delle *European Public Prosecutor's Office* (EPPO), che consente di monitorare l'efficacia dell'azione investigativa di contrasto alle condotte illecite che ledono le risorse del bilancio unionale e quantificare costantemente i maggiori diritti accertati dall'Agenzia;
- Analisi della banca dati antifrode/AIDA, finalizzata ad approfondire le tipologie di frodi ed individuare nuove fattispecie criminose;
- Analisi delle INF-AM scaturite dalle indagini amministrative condotte dall' OLAF e che riguardano possibile evasione dei dazi doganali, per i profili di specifica competenza;
- Utilizzo delle seguenti banche dati:
  - COGNOS, per analisi dei flussi di merce;
  - InDEx-VIES, per consultare le operazioni intracomunitarie e compararle successivamente con i dati fiscali presenti sull'applicativo Ser.P.I.Co;
  - Orbis, per reperire informazioni anagrafiche riguardanti le sedi legali, il settore di attività, lo storico della situazione giuridica, gli assetti proprietari delle società oggetto di interrogazione, nonché riscontrare elementi di collegamento ed informazioni immediate sulla presenza di altre società di una stessa holding, collegate a quelle inizialmente attenzionate, contribuendo ad un ampliamento della portata delle indagini;
  - Ownres, per consultare i casi di frode RPT a livello comunitario per importi superiori ai 10 mila euro;
  - THESEUS, per conoscere il giusto prezzo di mercato per tipologia di merce, per contestare i reati di sottofatturazione.

A tal fine, sono state reperite le informazioni anagrafiche riguardanti le sedi legali, il settore di attività, lo storico della situazione giuridica, gli assetti proprietari ed è stato possibile riscontrare elementi di collegamento ed informazioni immediate, in alcuni casi, - mediante le funzionalità direttamente fruibili da ORBIS (come "*Ownership Explorer*") - sulla presenza di altre società di una stessa holding, collegate a quelle inizialmente attenzionate, contribuendo ad un ampliamento della portata delle indagini.

Infine, nel corso dell'anno 2023, è stato realizzato un incontro con l'Ufficio del Procuratore Europeo durante il quale è stata data la disponibilità a svolgere analisi preventive per identificare rotte e fenomeni a rischio di frode da sottoporre a controllo prioritario.

4. Misure in atto nel 2023 nell'ambito della digitalizzazione e dell'uso di nuovi strumenti volti ad assicurare una più performante interoperabilità tra sistemi della lotta contro le frodi, tenuto conto delle minacce esistenti e future legate alle nuove tecnologie, in termini di metodologie scelte, procedure e tecniche di analisi e valutazione dei rischi di irregolarità e di frode in danno al bilancio UE.

Nel corso del 2023 sono proseguite le azioni di valutazione dei rischi attraverso l'uso di alcune specifiche metodologie in uso all'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, difforme e 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 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 gli Stati membri lo scambiano di informazioni sui rischi in tempo reale.

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

- RIF (*Risk Information Form*): per scambio informazioni di frode tributarie ed extratributarie, recepite da ogni Stato membro;
- CM (*crisis management*): pannello di gestione delle crisi (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.

5. Misure programmate e/o attuate nel 2023 per il rafforzamento della "*governance*" antifrode, anche in termini di collaborazione sinergica tra gli attori istituzionali competenti per la prevenzione e il contrasto alle frodi in danno del bilancio dell'UE.

Nel corso del 2023, all'esito del proficuo confronto collaborativo, svoltosi attraverso riunioni tecniche sia presso la sede dell'Agenzia sia presso il Comando Generale della Guardia di Finanza, l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli ha sottoscritto un importante Protocollo d'intesa con il Corpo della Guardia di Finanza, teso ad assicurare, negli ambiti di interesse comune, un efficace coordinamento operativo interistituzionale nel contrasto agli illeciti.

L'esecuzione di controlli più selettivi mira ad evitare le sovrapposizioni o duplicazioni operative, valorizzare le competenze e le professionalità in modo da rendere i controlli sempre più mirati garantendo allo stesso tempo la fluidità dei traffici legittimi.

Lo scopo dei lavori è stato:

- l'ulteriore intensificazione della già proficua collaborazione tra gli Uffici dell'Agenzia e i Reparti della Guardia di Finanza, così da valorizzare in modo sinergico le reciproche competenze;
- la definizione condivisa e in tempi rapidi di alcune questioni pendenti;
- giungere alla sottoscrizione di un'intesa protocollare e la successiva elaborazione di una bozza di Direttiva ministeriale per disciplinare le modalità di coordinamento tra le due Istituzioni.

Particolare attenzione è stata dedicata allo svolgimento di mirate analisi di rischio congiunte, così da orientare i controlli verso i soggetti che presentano significativi elementi di pericolosità, a tutela dei cittadini e delle imprese oneste

L'accordo risponde all'esigenza di ampliare e accrescere la condivisione del patrimonio informativo e delle reciproche esperienze al fine di assicurare una tutela sempre più efficace degli interessi finanziari unionali e nazionali oltre che raggiungere un maggior livello di protezione nei confronti delle minacce alla sicurezza dell'Unione e dei suoi residenti, alla salute umana, animale o vegetale, all'ambiente e ai consumatori.

L'obiettivo è stato quello di una piena valorizzazione delle sinergie istituzionali consolidando i rapporti di cooperazione, di supporto reciproco e di complementarietà delle due Amministrazioni, garantendo il pieno coordinamento operativo per il contrasto del contrabbando e degli altri traffici illeciti connessi alla circolazione della merce in ingresso e in uscita nel o dal territorio doganale dell'Unione Europea, nonché delle violazioni nei settori delle accise e delle altre imposte sulla produzione e sui consumi, del "gioco pubblico" e della movimentazione transfrontaliera di denaro contante.

Sezione Quinta
Il ruolo delle Istituzioni e delle Amministrazioni facenti parte del COLAF

La collaborazione con la Guardia di Finanza ha rinnovato una concreta sinergia tra le Amministrazioni da attuare, da parte di tutte le strutture dell'Agenzia, mediante una puntuale e completa applicazione del Protocollo e delle istruzioni operative diramate.

Con specifico riguardo alla collaborazione tra l'Agenzia e la Procura Europea si segnala l'attività di predisposizione delle comunicazioni di notizia di reato: nelle ipotesi in cui si procede ad accertamenti di natura tributaria e si rinvengono fattispecie penalmente rilevanti di competenza della Procura Europea, gli Uffici, sentita preventivamente l'Autorità Giudiziaria, compilano la CNR e provvedono a trasmetterla alle sedi della Procura Europea territorialmente competenti.

Con riferimento agli strumenti di cooperazione e collaborazione, giova richiamare la Convenzione OCSE - Consiglio d'Europa sulla mutua assistenza amministrativa in materia fiscale, cui l'Italia ha aderito. La Convenzione è stata successivamente modificata dal Protocollo entrato in vigore il 1° giugno 2011, in linea con la normativa gli standard internazionali in materia di trasparenza e scambio di informazioni. Essa prevede tutte le forme possibili di cooperazione amministrativa tra gli Stati in materia di accertamento e riscossione delle imposte, ponendosi in particolar modo l'obiettivo di contrastare l'elusione e l'evasione fiscale. Risulta di particolare rilievo, con specifico riferimento allo scambio di informazioni relative all'IVA concernenti transazioni intracomunitarie, la possibilità di interpellare le autorità dello Stato destinatario della richiesta, al fine di ottenere i numeri, le date e gli importi delle fatture relative a determinate transazioni effettuate tra soggetti negli Stati membri interessati (in tal senso, artt.4 e ss. del Regolamento CEE n. 218/92).

Nell'ottica della continua cooperazione tra ADM e EPPO, si segnala che in diverse occasioni la Procura Europea, dopo aver ricevuto la comunicazione di notizia di reato, ha provveduto a conferire la delega per lo svolgimento di ulteriori indagini finanziarie agli Uffici ADM competenti sia a livello centrale che periferico.

Sovente la Procura Europea, successivamente all'attivazione delle indagini, ha dato delega per reperire ulteriori informazioni sia sui conti correnti societari che per l'acquisizione di fatture di acquisto e di vendita utilizzando la mutua assistenza amministrativa.

Più in dettaglio, nell'anno 2023 l'Ufficio ha collaborato con diversi organi di polizia, partecipando alle indagini e ricevendo da parte della Procura Europea di Milano e Palermo un certo numero di subdeleghe, le quali hanno comportato l'interrogazione dei sistemi Index-Vies, Serpico, Orbis nonché richieste specifiche all'Agenzia delle Entrate per 432 società sia nazionali che appartenenti a Stati membri, con l'esame e lo studio di complessive 3832 posizioni contributive. Si è, pertanto, proceduto a redigere dettagliate informative di polizia giudiziaria, con l'individuazione di società segnalate come "EVASORE TOTALE".

Per quanto riguarda l'esito dei procedimenti penali EPPO, si segnala che al momento non è previsto uno stabile sistema di scambio di informazioni tra ADM e la Procura Europea relativo all'esito delle indagini e dei procedimenti penali EPPO. Si sottolinea, a tal proposito, che per finalità pratiche e/o operative, pur sempre nel rispetto delle esigenze di segretezza, ADM ha la facoltà di richiedere alla Procura Europea aggiornamenti sullo stato delle indagini, utilizzando i canali istituzionali a ciò deputati.

La valorizzazione di tale aspetto, altamente strategico per il corretto indirizzamento dell'operatività investigativa, è al vaglio dei vertici delle predette Autorità e sarà valutato con attenzione anche nell'ambito di un nuovo protocollo bilaterale in corso di predisposizione, orientato all'efficientamento di tali interlocuzioni.

Infine, con riferimento alla collaborazione con la FIU nazionale nell'ambito del Regolamento UE n. 1672/2018, sono state inviati alla Financial Intelligence Unit (FIU) vari schemi di lavoro – oltre che decine di segnalazioni mirate – relativamente a movimentazioni transfrontaliere di denaro contante e di merci.

Nell'ultimo trimestre del 2023, in ragione dell'utilità e positività delle segnalazioni inoltrate da ADM alla FIU nazionale (Financial Intelligence Unit), per la rilevanza con i nessi potenziali con il riciclaggio di proventi, l'Unità di Informazione Finanziaria della Banca d'Italia ha formalizzato ad ADM la richiesta di registrazione in qualità di soggetto non obbligato al portale Infostat-Uif, utilizzato per la predisposizione e la trasmissione telematica delle segnalazioni di Operazioni Sospette (SOS).

6. Misure intraprese nel 2023 per migliorare l'individuazione, la segnalazione e il "*follow up*" delle frodi sospette.

Le misure intraprese da questa Agenzia nel 2023 sono state orientate nei confronti di determinati settori merceologici particolarmente a rischio, quali: bici elettriche; cavi in acciaio, tubi, condotti profilati e non profilati; prodotti in alluminio, anche laminati; prodotti alimentari, nello specifico riso.

Dall'analisi dei dati estratti dalla banca dati OWNRES che fornisce alla Commissione Europea le comunicazioni relative ai casi di irregolarità/frodi nell'ambito delle Risorse Proprie Tradizionali, si è rilevato che nel 2022, a fronte di n.109 schede inserite a sistema, di cui 61 chiuse, nel 2023 si è rilevato un aumento di nuovi casi, pari a 169 di cui più del 50% chiusi nel 2023. Inoltre, si specifica che dei 169 nuovi casi, 111 sono relativi ad irregolarità, mentre 58 concernono frodi.

Guardia di Finanza

1. Missione istituzionale della Guardia di Finanza e attività svolta nel 2023

La Guardia di Finanza è una **forza di polizia che tutela gli interessi finanziari pubblici nazionali e dell'Unione Europea**, attraverso un'azione di contrasto alle frodi lesive delle risorse pubbliche nonché ai fenomeni di indebita percezione di finanziamenti nazionali e unionali.

In virtù della combinazione di poteri di natura amministrativa e di polizia giudiziaria attribuiti al Corpo per via legislativa, i Reparti della Guardia di Finanza dislocati sull'intero territorio nazionale rappresentano uno **strutturato presidio** contro le **frodi in danno delle uscite** di bilancio dell'UE, **relative all'IVA** nonché a quelle commesse **in ambito doganale**.

Nel **settore della tutela della spesa pubblica di matrice unionale**, il dispositivo adottato mira ad assicurare che le **ingenti risorse** destinate a investimenti o al supporto di imprese e famiglie siano effettivamente **impiegate per le finalità previste**.

Per l'assolvimento di tali funzioni, la Guardia di Finanza si avvale, sul piano amministrativo, di attribuzioni e potestà normativamente previste quali, in particolare, quelle disciplinanti l'esecuzione delle verifiche fiscali (tra cui la possibilità di esperire indagini finanziarie nei confronti dei soggetti ispezionati) e quelle contemplate dalla legislazione antiriciclaggio.

Gli interventi sono avviati sulla base di preliminari attività di raccolta degli input informativi acquisiti nell'ambito del controllo economico del territorio, di elementi tratti dalla consultazione delle banche dati a disposizione, dalle attività di intelligence e da segnalazioni qualificate provenienti – sulla base di specifici protocolli d'intesa – dagli enti responsabili della gestione/erogazione delle diverse linee di finanziamento.

Ulteriore importante sostegno all'operatività della Guardia di Finanza nel **contrasto alle frodi al bilancio dell'UE** discende dalla sistematica valorizzazione dei flussi informativi partecipati dai soggetti obbligati ai sensi della normativa antiriciclaggio, dai quali possono essere rilevati elementi relativi alla commissione di condotte illecite della specie.

Nell'anno **2023**, le unità operative del Corpo hanno eseguito **267 interventi** relativi al **contrasto agli illeciti in materia di spesa pubblica**, effettuando sequestri per oltre **127 milioni di euro**.

Un contributo particolarmente importante nel contesto in argomento è assicurato dal **Nucleo Speciale Spesa Pubblica e Repressione Frodi Comunitarie**, referente all'interno di un'ampia rete di relazioni operative con gli organi ed enti di gestione della spesa pubblica, incaricato di elaborare specifiche progettualità i cui esiti si traducono nella selezione di *target* connotati da elevati *alert* di rischio che sono rimessi, ai fini del conseguente sviluppo operativo, ai Reparti dislocati sul territorio.

Per rendere sempre più efficaci gli interventi, è stato impresso un deciso impulso al potenziamento degli strumenti informatici depositari di dati e notizie d'interesse, con il precipuo scopo di fornire ausilio alle Articolazioni territoriali nella selezione dei soggetti da sottoporre a controllo. Si fa riferimento, in particolare, agli applicativi Mo.Co.P. (Monitoraggio Contratti Pubblici) e S.I.A.F. (Sistema Informativo Antifrode), rispettivamente riferiti al settore degli appalti e dei finanziamenti di matrice unionale, che consentono l'esecuzione di mirate analisi, utili a orientare l'intrapresa di attività di controllo in tali comparti.

In particolare, sono stati eseguiti **581 interventi** che hanno consentito di accertare **frodi** per **oltre 110 milioni di euro** nel segmento dei **fondi strutturali e** delle **spese dirette** e **circa 89 milioni di euro** con riguardo alla **Politica Agricola Comune** e della **pesca**.

Il ruolo del Corpo ha assunto particolare rilievo nel contesto del **Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza**, ove la **Guardia di Finanza** si pone quale **organo di *law enforcement*** all'interno del **dispositivo di *governance*,** a presidio delle ingenti risorse progressivamente destinate a finanziare le riforme e gli investimenti del Piano.

Le linee d'azione dedicate al presidio antifrode approntato dal Corpo hanno consentito, già dal 2022, di **modulare, in funzione preventiva, l'azione dei Reparti**, di modo da intervenire per tempo e scongiurare il rischio che le risorse pubbliche possano essere distratte.

Uno degli elementi fondanti su cui poggia la "strategia antifrode generale" del Piano è rappresentato dalla solida e intensa **cooperazione tra le Amministrazioni centrali titolari degli interventi e la Guardia di Finanza**.

Il cardine dell'approccio del Corpo in tema di PNRR, anche in applicazione del **protocollo d'intesa** sottoscritto il 17 dicembre 2021 **con il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato** del Ministero dell'Economia e delle Finanze, è costituito dal **ruolo** riconosciuto alla **Guardia di Finanza** nell'ambito della **"Rete dei referenti antifrode"**.

La **collaborazione** tra l'Ispettorato Generale per il PNRR, le Amministrazioni centrali e la Guardia di Finanza si sviluppa attraverso:

- un costante, **generalizzato scambio informativo** tra le Amministrazioni centrali e il Nucleo Speciale Spesa Pubblica e Repressione Frodi Comunitarie, in particolare, in ordine all'**avanzamento** e alla **localizzazione degli interventi** del Piano ritenuti di interesse e/o rilevanti. Ciò nella prospettiva di consentire al Reparto Speciale di **attivare percorsi di analisi** utili a orientare la componente territoriale nelle **attività di prevenzione e repressione di irregolarità, frodi e abusi**;
- l'inoltro al Nucleo Speciale Spesa Pubblica e Repressione Frodi Comunitarie di **segnalazioni**, **informazioni e notizie afferenti a determinate misure e/o soggetti** (e, in particolare, su beneficiari di finanziamenti o contributi di qualsiasi genere, ovvero esecutori di opere o prestatori di servizi), **sui quali siano emersi specifici e circostanziati elementi sintomatici del rischio di frode**, per le autonome valutazioni da parte delle unità operative del Corpo, di cui l'Ispettorato Generale per il PNRR e le Amministrazioni medesime siano venuti a conoscenza nell'esercizio delle proprie, ordinarie funzioni di monitoraggio e controllo;
- la **partecipazione del Corpo** al processo di **analisi e valutazione dei rischi** nel contesto della menzionata **"Rete dei referenti antifrode"**, al fine, tra l'altro, di **individuare i settori maggiormente esposti**.

Le unità operative della Guardia di Finanza nel **2023** hanno inoltre eseguito:

- **305 interventi in materia di appalti**, che hanno consentito di accertare **frodi** per oltre **144 milioni di euro**;
- **6.890 interventi su crediti d'imposta**, con **frodi** accertate superiori a **1.799 milioni di euro**;
- **3.688 interventi relativi a finanziamenti**, nel cui ambito sono state accertate **frodi per oltre 483 milioni di euro**.

Nel **comparto dell'I.V.A.**, l'operatività dei Reparti a contrasto delle frodi, anche per il 2023, si è fondata sul **ricorso combinato** alle **tecniche investigative** tipiche della polizia giudiziaria e agli **approfondimenti contabili e documentali** sviluppati nell'ambito di interventi di natura amministrativa, orientati a:

– **ricostruire i flussi finanziari illeciti** e **aggredire i patrimoni** delle organizzazioni criminali, così da salvaguardare, in maniera efficace, le risorse erariali;

– acquisire ogni elemento che consenta, nelle frodi carosello, di **dimostrare l'esistenza di un accordo fraudolento** fra interposto e interponente e la consapevole partecipazione alla frode di tutti i soggetti intervenuti nella "catena" delle operazioni.

In tale contesto, fondamentali sono le informazioni derivanti dall'obbligo di **fatturazione elettronica** che consente di acquisire, in tempo reale, i dati delle fatture emesse e ricevute, superando i limiti dei precedenti obblighi comunicativi che, nei casi di condotte frodatorie, risultavano sistematicamente omessi o assolti mediante l'indicazione di dati e/o notizie mendaci.

È possibile così individuare, in maniera più tempestiva, il ruolo degli operatori economici nell'ambito della filiera commerciale, tra i quali, importatori, grossisti, commercianti al minuto e i soggetti inadempienti agli obblighi di versamento IVA, sulla base di un confronto diretto tra fatturato attivo/passivo e i modelli F24 afferenti alle liquidazioni periodiche.

Nelle ipotesi in cui, all'esito delle attività ispettive e di indagine, sia stata **rilevata l'assenza dei presupposti oggettivi e/o soggettivi per lo svolgimento di un'attività d'impresa**, previsti dagli artt. da 1 a 5 del D.P.R. n. 633/1972 (ad esempio, nel caso di individuazione di **società "cartiere"**), si è sistematicamente proceduto a trasmettere ai competenti Uffici dell'Agenzia delle entrate la **proposta di cessazione delle partite IVA a rischio**.

Quest'ultimo rappresenta un aspetto fondamentale della complessiva strategia antifrode poiché la chiusura d'ufficio della partita IVA inibisce la possibilità di emettere fatture elettroniche, impedendo, quindi, la predisposizione di ulteriori documenti fittizi strumentali alla reiterazione del meccanismo fraudolento.

Nel corso del 2023, in continuità con un percorso di riforme già avviato nel 2022, il legislatore ha ulteriormente affinato gli strumenti a disposizione dell'Amministrazione finanziaria per contrastare più efficacemente il fenomeno delle cc.dd. "**imprese apri e chiudi**", vale a dire quelle iniziative imprenditoriali "temporizzate", progettate per esaurire il proprio ciclo di vita nel volgere di pochi anni, se non addirittura mesi – così da poter agevolmente sfuggire ai controlli sia durante il periodo di operatività, sia successivamente, una volta violati gli obblighi fiscali e contributivi – spesso riconducibili a meri "prestanome" e utilizzate strumentalmente anche nei circuiti di frode all'IVA.

Alle partite IVA cessate è, inoltre, esclusa la facoltà di avvalersi dell'istituto della compensazione dei crediti.

Sul versante della **lotta al contrabbando doganale**, la strategia d'azione del Corpo si basa su un **dispositivo integrato** che si articola in:

– **presidi di vigilanza statica presso tutti i porti, aeroporti e valichi di confine**, supportati da servizi di vigilanza dinamica in prossimità e nelle adiacenze di tali strutture;

– **controllo economico del territorio, del mare e dello spazio aereo**, assicurato dalle pattuglie delle unità terrestri e aeronavali, per la vigilanza sull'importazione, la circolazione, il transito e il deposito delle merci;

– **verifiche e controlli nei confronti dei soggetti operanti con l'estero**;

– investigazioni finalizzate a **disarticolare le organizzazioni** che in Italia e all'estero gestiscono i traffici illeciti, a **ricostruire** i relativi **flussi finanziari** nonché a **individuare e sequestrare i profitti** illegalmente conseguiti;

– **sistematica valorizzazione del patrimonio informativo contenuto nelle banche dati** di polizia, fiscali, doganali e valutarie, arricchito dagli *input* originati dal controllo economico del territorio.

Relativamente alle **attività di polizia doganale** svolte nelle zone di vigilanza doganale marittime, nei porti e lungo litorali e confini terrestri, la **componente aeronavale del Corpo** garantisce un **costante supporto** ai Reparti dislocati sul territorio e svolge specifici **controlli** su **navi e aeromobili** finalizzati all'accertamento della corretta documentazione di carico, dell'equipaggio o delle persone presenti a bordo e delle cose trasportate nonché alla **repressione** del **traffico di sostanze stupefacenti**.

Al fine di garantire l'efficacia complessiva – anche a livello transnazionale - del sistema di contrasto agli illeciti doganali nonché di evitare controproducenti sovrapposizioni operative e il connesso rischio di disperdere informazioni utili, il **Corpo** assicura, con il supporto dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, la **presenza** dell'Amministrazione doganale italiana negli **organismi internazionali deputati alla cooperazione di polizia** e, al contempo, delle forze di polizia nei consessi sovranazionali doganali.

Con riferimento all'attività di prevenzione e repressione del **contrabbando di tabacchi lavorati esteri**, la Guardia di Finanza svolge primariamente una continua azione di contrasto, mantenendo fermo l'obiettivo di **ricostruire l'intera filiera criminale e di aggredire i patrimoni illeciti accumulati**. Le operazioni condotte dal Corpo in questo comparto hanno consentito di individuare le nuove tendenze delle associazioni delinquenziali che, negli ultimi anni, hanno sempre più diversificato le proprie strategie imprenditoriali.

L'efficacia del dispositivo di **contrasto alle frodi al bilancio UE**, tanto sul versante delle entrate quanto delle uscite, è stata garantita, altresì, grazie a un **costante scambio di informazioni** e ai **consolidati rapporti di collaborazione con gli Organismi internazionali** impegnati nella lotta alla criminalità transnazionale, tra i quali Interpol, Europol, OLAF e la rete delle *Financial Intelligence Units* estere, cui si affianca il ***network* degli Ufficiali del Corpo distaccati presso le principali rappresentanze diplomatiche** italiane all'estero.

In particolare, nel 2023, il Corpo ha continuato a supportare la **cooperazione con l'Ufficio europeo per la lotta antifrode – OLAF**, attraverso lo scambio informativo, ai sensi del Regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013, e l'impiego dei Reparti territoriali nell'attività di "controllo sul posto", stabilita dal Regolamento (Euratom, CE) n. 2185/96.

Più in dettaglio, è stato possibile sviluppare, nel settore delle frodi all'Unione Europea:

- 35 richieste pervenute dal predetto Ufficio e 2 originate dal II Reparto del Comando Generale, su *input* di Reparti operativi;
- 6 "controlli sul posto", nel corso dei quali è stata assicurata l'assistenza delle Articolazioni territoriali competenti.

In tale contesto di collaborazione, la Guardia di Finanza è stata individuata quale Autorità nazionale deputata a ricevere le richieste di accesso ai rapporti bancari e finanziari formulate dall'OLAF, a seguito delle modifiche del menzionato Regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013, che ha ulteriormente rafforzato il ruolo del Corpo nell'ambito dei rapporti con il citato Ufficio.

La Guardia di Finanza ha intensificato, altresì, la propria attività di cooperazione con gli Stati membri attraverso lo **scambio informativo e di *intelligence*** basato su strumenti giuridici quali il **Regolamento (CE) n. 515/97** e utilizzando la piattaforma di comunicazione ***Anti-Fraud Information System* (AFIS)** a contrasto delle frodi aventi ad oggetto le risorse messe a disposizione dall'Unione Europea nel pacchetto *Recovery* e *Next Generation EU*.

A tutela del richiamato piano di investimenti, il Corpo partecipa – sotto l'egida di *Europol* unitamente alla Procura Europea (EPPO), all'OLAF e ad altri 18 Stati membri – all'operazione "*Sentinel*", che si prefigge l'obiettivo, attraverso un rapido scambio di informazioni, di prevenire e reprimere tempestivamente gli illeciti connessi al *Recovery and Resilience Fund.*

In relazione a tale ultima iniziativa, avviata nel 2021, il Nucleo Speciale Spesa Pubblica e Repressione Frodi Comunitarie è stato individuato quale destinatario delle informazioni e delle rendicontazioni inoltrate dai Reparti territoriali che hanno svolto attività operative nello specifico ambito.

2. Misure adottate nel 2023 per una più efficace azione di prevenzione e repressione delle irregolarità e frodi in danno dell'UE e degli altri illeciti potenzialmente lesivi degli interessi finanziari dell'UE secondo la Direttiva PIF n. 1371 del 2017 (corruzione, riciclaggio e reati contro la Pubblica Amministrazione qualora connessi con reati lesivi del bilancio UE).

Nel 2023, l'azione di prevenzione e contrasto alle frodi IVA è stata una delle priorità operative della Guardia di Finanza e, per questo motivo, nell'ambito della programmazione annuale dell'attività di polizia economico-finanziaria del Corpo, strutturata sulla realizzazione di specifici "piani", incentrati sulle macro-tipologie di operatori economici interessati ovvero sul fenomeno illecito o di frode da contrastare, è stato dedicato un apposito piano operativo alle frodi in discorso.

Il piano si è sostanziato nell'esecuzione di interventi ispettivi di natura amministrativa – effettuati in un'ottica preventiva anche nei confronti di imprese di nuova costituzione – nonché di indagini di polizia giudiziaria dirette a reprimere l'operatività delle organizzazioni criminali che, oltre a evadere il Fisco per importi rilevanti, alterano la libera concorrenza e inquinano il mercato con capitali di provenienza illecita, con significativi danni per il sistema produttivo del Paese.

Nel corso del 2023, inoltre, in continuità con un percorso di riforme già avviato nel 2022, il Legislatore ha affinato ulteriormente gli strumenti a disposizione dell'Amministrazione finanziaria per contrastare più efficacemente il fenomeno delle imprese cc.dd. "apri e chiudi", vale a dire quelle iniziative imprenditoriali "temporizzate", progettate per esaurire il proprio ciclo di vita nel volgere di pochi anni, se non addirittura mesi – così da poter agevolmente sfuggire ai controlli sia durante il periodo di operatività sia successivamente, una volta violati gli obblighi fiscali e contributivi – spesso riconducibili a meri "prestanome" e utilizzate strumentalmente anche nei circuiti di frode all'IVA.

Nello specifico, le novità introdotte all'art. 35 del D.P.R. n. 633/1972 dalla Legge di bilancio per il 2023 (art. 1, commi 148-150, della Legge 29 dicembre 2022, n. 197), hanno riguardato:

– il riconoscimento all'Amministrazione finanziaria di poter effettuare specifiche analisi del rischio in sede di rilascio di nuove partite IVA anche attraverso l'esibizione di documentazione tramite cui verificare l'effettivo esercizio dell'attività. Nel caso in cui il contribuente non si presenti e/o non produca documentazione sufficiente, ovvero non giustifichi le incongruenze rilevate, l'Amministrazione finanziaria potrà procedere alla cessazione d'ufficio della partita IVA, così da epurare *ab origine* il tessuto economico da imprese potenzialmente "tossiche" (comma 15-*bis*.1);

– la previsione che la richiesta di una partita IVA da parte di un soggetto destinatario di un provvedimento di cessazione della partita IVA è subordinata al rilascio di una polizza fideiussoria o fideiussione bancaria per la durata di tre anni e per un importo non inferiore a 50.000 euro (comma 15-*bis*.2). La Legge di bilancio per il 2024 (art.1, comma 99, della Legge 30 dicembre 2023, n. 213) ha, inoltre, previsto che gli effetti del comma 15-*bis*.2 si producono anche in conseguenza della notifica da parte dell'Ufficio di un provvedimento che accerti la sussistenza dei presupposti per la cessazione della partita IVA, in relazione al periodo di attività, ai sensi dei commi 15-*bis* e 15-*bis*.1 del medesimo articolo 35, nei confronti dei contribuenti che nei dodici mesi precedenti abbiano comunicato autonomamente la cessazione dell'attività.

Al riguardo, il Corpo ha diramato specifiche direttive operative ai propri Reparti al fine di rafforzare il presidio preventivo e di contrasto alle frodi fiscali connesse al fenomeno delle "imprese apri e chiudi".

Con riferimento al contrasto alle frodi doganali, nel corso del predetto anno, la Guardia di Finanza, forza di polizia con competenza generale in materia economica e finanziaria e Autorità doganale, ha svolto una costante attività di prevenzione, ricerca e repressione delle violazioni in materia doganale e del contrabbando di tabacchi lavorati esteri.

In tale contesto, la strategia del Corpo posta a contrasto di tali fenomeni e dei connessi traffici illeciti si basa su un dispositivo integrato strutturato su:

- presidi di vigilanza statica presso tutti i porti, aeroporti e valichi di confine, supportati da servizi di vigilanza dinamica in prossimità e nelle adiacenze di queste strutture;
- controllo economico del territorio, del mare e dello spazio aereo, assicurato dalle pattuglie delle unità terrestri, navali ed aree per la vigilanza sull'importazione, la circolazione, il transito e il deposito delle merci;
- verifiche e controlli nei confronti delle imprese che operano con l'estero;
- investigazioni volte a colpire le organizzazioni che gestiscono, in Italia e all'estero, i traffici illeciti, andando a ricostruire i relativi flussi finanziari onde rilevare e procedere al sequestro degli illeciti profitti conseguiti;
- massima valorizzazione del patrimonio informativo contenuto nelle banche dati di polizia, fiscali, doganali e valutarie, arricchito dagli input provenienti dalle attività di controllo economico del territorio condotte.

Relativamente alle attività di polizia doganale svolte nelle zone di vigilanza doganale terrestre e marittima, la componente aeronavale del Corpo garantisce un costante supporto ai Reparti territoriali mediante l'effettuazione di specifici controlli su navi e aeromobili finalizzati all'accertamento della corretta documentazione di carico, dell'equipaggio o delle persone presenti a bordo e delle cose trasportate, favorendo, in questo modo, l'implementazione del dispositivo di contrasto al fenomeno del contrabbando ovvero dei traffici di sostanze stupefacenti o di altri merci illegali.

La Guardia di Finanza rappresenta, altresì, l'interlocutore privilegiato della Procura Europea, in ragione del ruolo e delle responsabilità ad essa affidati della prevenzione, ricerca e repressione delle violazioni in tutti gli ambiti che rientrano nello spettro delle competenze della medesima Autorità giudiziaria.

Con riferimento alla tutela della spesa pubblica, in aderenza ai compiti istituzionali assegnati, il Nucleo Speciale Spesa Pubblica e Repressione Frodi Comunitarie procede all'ideazione e allo sviluppo di "analisi operative di rischio" che, nell'ambito del monitoraggio delle agevolazioni e incentivi di spesa, approfondiscono i presupposti per la concessione, gli obblighi e le prescrizioni previste, con la finalità di una puntuale selezione - soprattutto attraverso l'incrocio massivo dei dati acquisiti a livello centrale e delle banche dati in uso al Corpo - dei soggetti beneficiari nei cui confronti orientare l'attività ispettiva dei reparti territoriali.

In tale contesto, assumono rilevanza strategica gli accordi protocollari e le interlocuzioni avviate con le Autorità, Istituzioni ed Enti coinvolti a qualsiasi titolo nella gestione, nell'erogazione e nel controllo delle risorse pubbliche. Per tale motivo, al Nucleo Speciale è riconosciuto il ruolo di referente operativo nell'ambito di tali intese.

Nella cornice dianzi sintetizzata, si inserisce l'intesa protocollare siglata nel 2021 dalla Guardia di Finanza **con il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato del Ministero dell'Economia e delle Finanze**, cui hanno aderito tutte le Amministrazioni centrali titolari degli interventi, finalizzata a disciplinare le modalità di collaborazione volte ad assicurare adeguata tutela alle risorse del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, orientando **l'azione di *enforcement*** affidata al Corpo verso fenomenologie e/o contesti caratterizzati da specifici profili di rischio.

Gli Enti istituzionali con i quali il Nucleo condivide memorandum finalizzati anche alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea sono: il Ministero dell'Università e della Ricerca (MUR), il Ministero della cultura (MIC), il Ministero delle Imprese e Made in Italy (MIMIT), il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT), il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE), il Ministero del Turismo (MIT), l'Agenzia Nazionale per lo Sviluppo d'Impresa (INVITALIA S.p.a.), il Gestore dei Servizi Energetici (GSE), l'Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (AGEA), l'Istituto di Servizi per il Mercati Agricolo Alimentare (ISMEA).

La collaborazione tra le parti si fonda sulla condivisione di notizie e input informativi qualificati, nonché sull'accesso della Guardia di Finanza a informazioni contenute in banche dati utili a supportare la propria azione di polizia economico - finanziaria.

3. Misure in atto nel 2023 per consentire all'Ufficio del Procuratore Europeo di esercitare, in Italia, i poteri conferiti dal Regolamento istitutivo.

La Guardia di Finanza costituisce, a livello nazionale, un interlocutore privilegiato della Procura Europea in ragione dei compiti istituzionali ad essa affidati dal D.Lgs n. 68/2001, quale Corpo di polizia economico-finanziaria preposto a tutela del bilancio dello Stato, delle Regioni, degli enti locali e dell'Unione Europea.

L'unicità del Corpo nel panorama europeo e la sua propensione a investigare i contesti economico – finanziari più complessi, lo rendono, infatti, il naturale destinatario delle deleghe della citata EPPO nello svolgimento di indagini a contrasto dei fenomeni che determinano nocumento agli interessi tutelati dalla Direttiva PIF.

Nell'ottica di monitorare l'impegno operativo e i risultati conseguiti dai Reparti nel settore si è proceduto all'adeguamento dei sistemi di rendicontazione, prevedendo, con riferimento alla piattaforma informatica ***A.Re.S.***, l'indicazione del coinvolgimento della Procura Europea, in relazione alle attività di indagine e alle eventuali, ulteriori misure eseguite.

Le condotte penali emerse nel corso di attività ispettive inerenti alle misure sostenute con risorse di origine unionale (ivi comprese, quindi, anche quelle del PNRR), al ricorrere delle condizioni previste dal Regolamento EPPO, rientrano sempre nella competenza della richiamata Autorità Giudiziaria, alla quale sono indirizzate le relative comunicazioni di notizia di reato, mediante la compilazione dell'EPPO Crime Report (ECR).

In tale contesto, trova collocazione il *memorandum* siglato dalla Procura Europea e dalla Guardia di Finanza che definisce termini e modalità di reciproca collaborazione, nella prospettiva di:

– rafforzare il sistema di prevenzione e contrasto delle condotte lesive degli interessi finanziari dell'Unione Europea di cui all'art. 22 del Reg. (UE) n. 2017/1939;

– individuare forme tempestive ed efficaci di scambio di informazioni che garantiscano il coordinamento delle attività investigative da parte della Procura e, in tal senso, evitino la frammentazione di indagini rientranti in ambiti investigativi anche multiregionali.

4. Misure adottate nel 2023 nell'ambito della digitalizzazione e dell'uso di nuovi strumenti volti ad assicurare una più performante interoperabilità tra sistemi nella lotta contro le frodi, tenuto conto delle minacce esistenti e future legate alle nuove tecnologie, in termini di metodologie scelte, procedure e tecniche di analisi e valutazione dei rischi di irregolarità e di frode in danno del bilancio UE.

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 denominata "*Transaction Network Analysis (T.N.A.)*", la quale 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 "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 delle elaborazioni multidimensionali impiegando dati storicizzati, riferiti al mese precedente all'interrogazione, provenienti dalle dichiarazioni sulle 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 funzionali all'esecuzione di ogni altra attività di indagine che necessiti la ricostruzione di 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, tra l'altro, 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.

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.

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 e dei monopoli 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 nel previsto applicativo:

– 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 **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.

  Tali elementi informativi sono utilizzati dal Corpo per il popolamento del Sistema Informativo Anti Frode (SIAF). Si tratta di un applicativo telematico per l'analisi di rischio e l'orientamento delle attività di controllo dei Reparti.

  Questo strumento si pone, da un lato, l'obiettivo di **rendere fruibili informazioni aggregate e puntuali in ordine ai flussi di finanziamento europei** d'interesse per l'ambito territoriale di riferimento e, dall'altro, di eseguire **analisi di rischio utilizzabili sul piano operativo**;

– 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.

  Tale sistema ha, infatti, lo scopo di garantire il continuo e tempestivo presidio dell'avanzamento finanziario, procedurale e fisico degli interventi selezionati e finanziati dal PNRR, consentendo la puntuale e costante verifica della loro capacità di conseguimento delle *milestone* e dei *target* (UE e nazionali) e delle misure ad essi associati.

  Il sistema ReGiS consente, inoltre, di verificare e monitorare il conseguimento delle tappe tecnico-amministrative individuate dalle Amministrazioni titolari nei cronoprogrammi procedurali attuativi di ciascuna misura.

  Il sistema risponde, altresì, all'esigenza di dare attuazione all'articolo 22, c. 2, lettera d) del Regolamento (UE) n. 2021/241, istitutivo del Dispositivo per la ripresa e la resilienza, il quale, a fini di *audit* e controllo, impone agli Stati membri di raccogliere e garantire l'accesso, per categorie standardizzate e dettagliate, ai dati inerenti ai soggetti coinvolti nella realizzazione degli interventi o ai destinatari degli stessi (quali i riferimenti del destinatario finale dei fondi, degli appaltatori e subappaltatori, nonché i relativi titolari effettivi).

Infine, con il costante aggiornamento del sito *intranet* del Nucleo Speciale Spesa Pubblica e Repressione Frodi Comunitarie, sono costantemente resi disponibili a tutto il personale del Corpo i più recenti documenti utili a supportare l'attività operativa dei Reparti.

In particolare, in tale area sono pubblicati i documenti d'impianto delle iniziative operative rilasciate della Componente speciale, i protocolli d'intesa stipulati e/o rinnovati nell'ambito della tutela della spesa pubblica e i documenti di maggiore interesse operativo.

5. Misure intraprese nel 2023 per migliorare l'individuazione, la segnalazione e il "*follow up*" delle frodi sospette.

Nel settore della spesa pubblica il Nucleo Speciale Spesa Pubblica e Repressioni Frodi Comunitarie assicura il costante monitoraggio della concreta attuazione delle misure previste dal Piano, svolgendo mirate attività di analisi anche connesse alla "messa a terra" delle risorse.

Mediante le interlocuzioni con le Amministrazioni centrali nell'ambito della "Rete dei referenti antifrode del PNRR", rileva quindi lo stato effettivo dei singoli interventi di spesa, per la puntuale individuazione dei beneficiari dei fondi pubblici. Il successivo incrocio delle banche dati in uso porta, infine, alla selezione mirata dei controlli da demandare ai reparti territoriali.

In merito, il Nucleo Speciale ha elaborato e condiviso un documento di sintesi che riepiloga i "percorsi ispettivi" da seguire nell'esecuzione dei controlli in materia di PNRR. Il documento è articolato in due parti distinte, dedicate agli "Incentivi" e agli "Appalti", nelle quali sono descritte le diverse fasi procedurali dei controlli, non mancando di segnalare anche le principali fattispecie illecite configurabili.

Il 3 aprile 2023 è stato sottoscritto un protocollo d'intesa finalizzato a rafforzare i rapporti di collaborazione con l'Agenzia delle dogane e dei monopoli e assicurare, al tempo stesso, una più efficace tutela degli interessi finanziari unionali e nazionali oltre che un maggiore livello di protezione nei confronti delle minacce alla sicurezza dell'Unione e dei suoi residenti.

In seguito, è stato avviato un monitoraggio dell'attuazione del protocollo d'intesa, all'esito del quale è emerso un positivo riscontro da parte della componente territoriale circa le potenzialità offerte dall'accordo in esame, utile a dare sistematicità, uniformità di indirizzo e ulteriore slancio ai già consolidati rapporti di collaborazione tra Guardia di Finanza e l'Agenzia.

Il protocollo in parola ha introdotto importanti novità in merito alla condivisione del patrimonio informativo e all'interoperabilità dei sistemi informativi in possesso delle citate Istituzioni.

Inoltre, al fine di potenziare e migliorare ulteriormente la capacità di analisi, la fruibilità delle banche dati e l'accesso al relativo patrimonio informativo, sono state sviluppate rinnovate sinergie con l'Agenzia delle dogane e dei monopoli che hanno consentito l'accesso, per alcuni Reparti del Corpo, a nuovi dati che potranno essere valorizzati tanto ai fini della predisposizione di progettualità a vantaggio dell'attività operativa quanto nell'ottica di pervenire a una piena interoperabilità del sistema di *business intelligence* COGNOS, con particolare riferimento allo strumento *e*-MANIFEST.

6. Misure programmate e/o attuate per il 2023 per il rafforzamento della "*governance*" antifrode, anche in termini di collaborazione sinergica tra gli attori istituzionali competenti per la prevenzione e il contrasto alle frodi in danno del bilancio dell'UE.

Nel settore della spesa pubblica, con riguardo alla tutela del PNRR, a livello centrale, il Nucleo Speciale Spesa Pubblica e Repressione Frodi Comunitarie ha elaborato le "*Check list a supporto dell'attività di valutazione del rischio di frodi nel PNRR*", al fine di fornire un concreto ausilio alle Amministrazioni centrali titolari di interventi del Piano per l'individuazione dei casi meritevoli di ulteriori approfondimenti istruttori.

Le stesse *check list* sono espressamente richiamate nella circolare n. 35 del 22 dicembre 2023 della Ragioneria Generale dello Stato in tema di *"Strategia Generale Antifrode per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza",* ritenendole un *"utile supporto alle Amministrazioni al fine dell'i-*

dentificazione degli indicatori di frode che meglio descrivono le potenziali situazioni di rischio a cui sono esposti".

Esse formano oggetto di costante verifica, aggiornamento e perfezionamento, in modo da garantire - attraverso il loro sistematico utilizzo - un'efficace azione di prevenzione, individuazione e contrasto alle irregolarità che si possono configurare nella messa a terra delle risorse del Piano.

Al riguardo, proseguono le interlocuzioni con le Amministrazioni centrali titolari di interventi, concordate nell'ambito della *Rete dei Referenti Antifrode,* al fine di condividere le informazioni di interesse e, nel contempo, conoscere lo stato di attuazione delle misure di competenza.

A livello periferico, invece, l'art. 1, comma 4, lett. f), del Decreto Legge 24 febbraio 2023, n. 13, 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*", ha previsto che 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, possano stipulare specifici protocolli d'intesa con la Guardia di Finanza, allo scopo di rafforzare le 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 degli interventi previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

In considerazione della rilevanza delle frodi all'IVA e della particolare attenzione riposta nell'attività di contrasto a siffatto fenomeno, non solo per il peso in termini di danno arrecato al bilancio dell'Unione e degli Stati membri ma anche per il notevole pregiudizio cagionato alla regolare concorrenza sui mercati, la Guardia di Finanza ricopre un ruolo fondamentale.

Questo compito deriva dalla peculiarità del Corpo, cui sono attribuiti contestualmente i poteri ispettivi propri dell'Amministrazione finanziaria, nonché quelli più penetranti previsti dal codice di procedura penale, in ragione della propria natura di Forza di polizia economico-finanziaria.

In ragione di ciò, la Guardia di Finanza garantisce interventi di natura amministrativa e indagini di polizia giudiziaria d'iniziativa e su delega, non solo dell'Autorità giudiziaria nazionale, ma anche della Procura Europea, di cui costituisce, in relazione alle citate funzioni e prerogative operative, il principale referente a livello nazionale.

Sul punto, si segnala che il Corpo, nel 2023, ha intrattenuto costanti interlocuzioni con EPPO al fine di avviare una forma di collaborazione nelle diverse materie di competenza della citata Autorità giudiziaria, con particolare riferimento al contrasto alle frodi in materia di IVA.

Tale iniziativa si è conclusa con la sottoscrizione, nel marzo 2024, di un apposito *memorandum* operativo tra la Guardia di Finanza e la Procura Europea, con il quale sono state definite le modalità della reciproca collaborazione, nell'ambito dei rispettivi fini istituzionali e in attuazione del quadro normativo vigente, allo scopo di rafforzare il sistema di prevenzione e contrasto delle condotte lesive degli interessi finanziari dell'Unione.

Nel corso del 2023, come detto, il Corpo ha sottoscritto un importante Protocollo d'intesa con l'Agenzia delle dogane e dei monopoli che ha rafforzato la *"governance"* antifrode, sia per lo sviluppo di attività di analisi congiunte che per l'esecuzione di attività operative coordinate e sinergicamente orientate alla tutela degli interessi finanziari dell'UE.

Inoltre, la Guardia di Finanza partecipa a operazioni congiunte internazionali promosse da Europol ovvero da altri organismi quali l'OLAF e l'Organizzazione Mondiale delle Dogane.

La duplice natura di Autorità Doganale e Forza di polizia, consente, infatti, al Corpo di poter interloquire con tutti gli attori istituzionali esteri competenti per la prevenzione e il contrasto delle frodi in danno del bilancio dell'UE, attraverso tutti i canali di cooperazione disponibili (doganali, giudiziari, di polizia).

PAGINA BIANCA

Sezione Quinta
Il ruolo delle Istituzioni e delle Amministrazioni facenti parte del COLAF

ARMA DEI CARABINIERI
COMANDO CARABINIERI PER LA TUTELA AGROALIMENTARE

1. L'Arma dei Carabinieri: modello operativo.

Nello specifico settore del contrasto alle frodi, l'Arma dei Carabinieri ha adottato un **modello operativo** che privilegia, da un lato, l'*azione preventiva delle Stazioni Carabinieri diffuse su tutto il territorio e, dall'altro, la capacità di svolgere indagini approfondite da parte dei Nuclei Investigativi dei Comandi Provinciali e dei Reparti Speciali*, tra cui **assume particolare rilievo il Comando Carabinieri per la Tutela Agroalimentare, il cui Comandante è membro del Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'UE** (**COLAF**).

Inoltre, l'**Arma ha aderito alla nuova architettura inquirente dello *European Public Prosecutor Office* (EPPO)**, competente a perseguire i reati in danno del bilancio dell'Unione, **costituendo apposite unità investigative (Sezioni EPPO) nelle sedi ove operano i Procuratori Europei Delegati**.

Il **Comando Carabinieri per la Tutela Agroalimentare** (*già* ***Comando Carabinieri Politiche Agricole ed Alimentari***), da ultimo, ai sensi **dell'art.6, comma 1 del D.P.C.M. 16 ottobre 2023 n.178**:

- svolge **controlli straordinari** sulla **erogazione e percezione di aiuti comunitari nel settore agroalimentare e della pesca e acquacoltura, sulle operazioni di ritiro e vendita di prodotti agroalimentari, ivi compresi gli aiuti a Paesi in via di sviluppo e indigenti**;
- esercita **controlli specifici** sulla **regolare applicazione dei regolamenti comunitari**;
- **concorre**, coordinandosi con l'Ispettorato centrale per il controllo della qualità dei prodotti agroalimentari (*ICQRF*), nell'**attività di prevenzione e repressione delle frodi nel settore agroalimentare**.

Nello svolgimento di tali compiti, il Reparto può effettuare accessi e ispezioni amministrative avvalendosi dei poteri previsti dalle norme vigenti per l'esercizio delle proprie attività istituzionali.

In relazione ai compiti istituzionali e alle competenze del Comando, si evidenzia inoltre come l'art. 8 del D.Lgs 198/2021 (*attuazione della Direttiva (UE) n. 2019/633 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019,* ***in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare***), nell'individuare **l'Ispettorato Centrale della Tutela della Qualità e Repressione Frodi (*ICQRF*)** del Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste quale **Autorità nazionale di contrasto** deputata all'attività di accertamento delle pratiche commerciali sleali e all'irrogazione delle relative sanzioni amministrative, al comma 3 stabilisce che il citato Organo, **nell'esercizio delle attività connesse alle funzioni di controllo e accertamento attribuitegli, può avvalersi anche del Comando Carabinieri per la Tutela Agroalimentare.**

Reparto Specializzato dell'Arma dei Carabinieri, **costituito nel 1982,** il **Comando Carabinieri per la Tutela Agroalimentare** opera**,** nella sua attuale configurazione ordinativa, su tutto il territorio nazionale attraverso un **Reparto Operativo** (*con alle dipendenze una Sezione Operativa Centrale ed una Sezione Analisi e Banche Dati*) con sede a Roma e **competenza nazionale**, e **5 Reparti Carabi-**

nieri Tutela Agroalimentare, dislocati a **Torino, Parma, Roma, Salerno e Messina,** con **competenza areale multiregionale**.

L'ampia articolazione dell'attività del Reparto speciale è svolta in stretta **sinergia con gli altri Reparti dell'Arma**, in particolare quelli dell'Organizzazione Territoriale e della Tutela Forestale, presidi insostituibili della sicurezza per la loro capillare distribuzione sul territorio, giovandosi anche delle **collaborazioni istituzionali** con gli Organismi, Enti ed Organizzazioni di settore. A titolo esemplificativo vanno citate quelle con **l'Ufficio Europeo per la Lotta Antifrode (*OLAF*)** della Commissione Europea per gli aspetti di cooperazione internazionale di polizia, con **l'Agenzia delle Dogane,** con **l'Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (*AGEA*) e con l'ISMEA (*Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo Alimentare*)**, anche in virtù di convenzioni, protocolli d'intesa ed accordi di cooperazione in corso di vigenza.

Il **Comando,** inoltre, **partecipa** con propri rappresentanti ai lavori del **Comitato per la Lotta contro le Frodi nei confronti dell'Unione Europea (*COLAF*)** presso **il Dipartimento per le Politiche Europee** della **Presidenza del Consiglio dei Ministri**.

In tal senso, l'**azione operativa** è indirizzata lungo le **seguenti direttrici**:

– **contrasto alle frodi connesse all'indebita percezione dei fondi comunitari e nazionali** erogati a sostegno del comparto agroalimentare dall'Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (*AGEA*) del MASAF e dagli altri Organismi Pagatori regionali;

– **tutela della sicurezza degli alimenti**, prevenzione e contrasto delle **frodi in campo agroalimentare**, con attività finalizzate ad accertare il rispetto da parte di tutti gli operatori interessati dalla relativa filiera (*produzione, trasformazione e commercializzazione*) della normativa europea e nazionale di settore.

Per quanto concerne la **prima direttrice operativa** e le **strategie e modalità di contrasto alle frodi che ledono gli interessi finanziari dell'UE** nell'ambito di competenza assegnato, l'attività del **Comando Carabinieri per la Tutela Agroalimentare** è stata precipuamente indirizzata all'esecuzione di **controlli straordinari** sulla regolarità dei finanziamenti della **Politica Agricola Comune (*PAC*)** a sostegno del comparto agricolo, in particolare quelli erogati dai suoi **2 principali strumenti**: il **Fondo Europeo Agricolo di Garanzia (*FEAGA*)** e il **Fondo Europeo Agricolo di Sviluppo Rurale (*FEASR*).**

Si tratta di cospicui incentivi pubblici previsti a sostegno del reddito degli imprenditori agricoli che al pari di ogni altra forma di distribuzione delle risorse sul territorio, costituisce oggetto di attenzione da parte dei sodalizi criminali, anche di matrice mafiosa, operanti soprattutto nelle aree meridionali del Paese. La **criminalità organizzata**, capace per sua natura di individuare forme di profitto e di indirizzare le proprie attività illegali verso gli ambiti di acquisizione della ricchezza, da tempo rivolge la sua **attenzione** anche **all'ambito imprenditoriale agricolo** e della **produzione alimentare**, connotandosi anche quale vera e propria **criminalità economica e d'impresa**.

L'attività condotta soprattutto in tale contesto criminale, declinata nella **verifica e** nel **contrasto all'illecito percepimento di finanziamenti europei e nazionali** a sostegno del reddito agricolo, svolta **d'iniziativa o su delega dell'Autorità Giudiziaria**, ma anche a supporto dell'Arma Territoriale e Forestale e degli altri Reparti specializzati che si trovino impegnati in indagini del settore, risulta quindi di precipuo interesse strategico, in quanto i riflessi delle manifestazioni delittuose non sono ascrivibili esclusivamente al danno economico nei confronti della Pubblica Amministrazione, ma arrecano altresì pregiudizio anche alla funzione sociale perseguita dalla distribuzione dei fondi, con grave nocumento per le già fragili economie locali e la critica situazione in cui versa l'imprenditoria giovanile, destinataria di specifici aiuti.

Le **numerose indagini** condotte negli anni dal **Comando Carabinieri per la Tutela Agroalimentare** e dagli altri **Reparti dell'Arma**, hanno consentito di **segnalare all'A.G.** (*Procure ordinarie, Procure Distrettuali e Uffici nazionali della Procura Europea-EPPO*) **diverse decine di illeciti percettori di**

contributi pubblici a sostegno del comparto agricolo, risultati, in diversi casi, anche **sodali o contigui a gruppi di criminalità organizzata di matrice mafiosa** campani, pugliesi, calabresi e siciliani.

È stata ripetutamente documentata, soprattutto nel meridione, l'esistenza di un **collaudato sistema criminale** ben radicato sul territorio, organizzato ad ogni livello sociale, estremamente efficace nella realizzazione di questi illeciti e agevolato in alcuni casi anche dall'**apporto collusivo di pubblici ufficiali e/o incaricati di pubblico servizio**. In tal senso risulta determinante infatti il **contributo causale di responsabili e operatori dei Centri di Assistenza Agricola (*CAA*)**, incaricati di pubblico servizio preposti alla formazione delle domande di aiuto i quali, istruendo istanze irregolari ed inducendo in errore gli Organismi Pagatori, consentono l'erogazione di pubbliche sovvenzioni a soggetti privi dei titoli formali e dei requisiti soggettivi richiesti dalla legge.

L'azione operativa, preceduta da mirata e preliminare **attività di analisi**, prevede l'esecuzione di **riscontri documentali** e sul "**campo**" finalizzati a verificare l'esistenza dei previsti **requisiti soggettivi** (*quali l'effettivo esercizio di un'attività agricola – strictu sensu o in forma imprenditoriale – ovvero l'assenza di motivi ostativi ex art. 67 del D.Lgs n. 159/2011*) e dei **requisiti oggettivi** (*quali la disponibilità titolata dei terreni e delle attività produttive dichiarate in conduzione*) del richiedente, nonché l'effettiva titolarità delle attività finanziate e l'esecuzione di specifici metodi di produzione.

Le conseguenti **attività investigative**, volte non solo ad **accertare le frodi** e **disarticolare i sodalizi** ma anche a **recuperare gli ingenti contributi** illecitamente conseguiti, sono il frutto di **complessi impianti** che necessitano, oltre che di una profonda conoscenza della eterogenea normativa comunitaria e nazionale in materia, dello **sviluppo parallelo, accanto alle indagini "classiche", anche di accertamenti di natura finanziaria e patrimoniale**, mutuando il modello di contrasto alle manifestazioni di criminalità organizzata e utilizzando gli strumenti operativi e procedurali previsti dalla legislazione penale, antimafia e speciale di settore.

In particolare, **ai fini del recupero** di quanto illecitamente percepito, sono costantemente perseguiti dal Reparto i seguenti istituti:

- il cd. "**sequestro preventivo finalizzato alla successiva confisca anche per equivalente**";
- il cd. "**rapporto per danno erariale**" alla Corte dei Conti;
- le **sanzioni amministrative *ex* art. 3 della Legge n. 898 del 1986**, che, per espressa previsione normativa, devono essere comminate indipendentemente dalla sanzione penale.

Con riferimento ai **risultati operativi** raggiunti nel **contrasto all'indebita percezione di fondi europei erogati a sostegno del comparto agricolo**, il **Comando Carabinieri per la Tutela Agroalimentare** nell'anno **2023** ha:

- **controllato** nr. **234** aziende agricole;
- **verificato contributi** per oltre **16 milioni di euro**;
- **accertato illeciti percepimenti** di contributi per oltre **8 milioni e 334mila euro**;
- **deferito** in stato di libertà all'A.G. **133** soggetti;
- **sequestrato** beni mobili ed immobili per circa 1 **milione e 380mila euro**;
- **contestato 20 sanzioni amministrative** per un **importo** complessivo di oltre **2 milioni 351mila euro**.

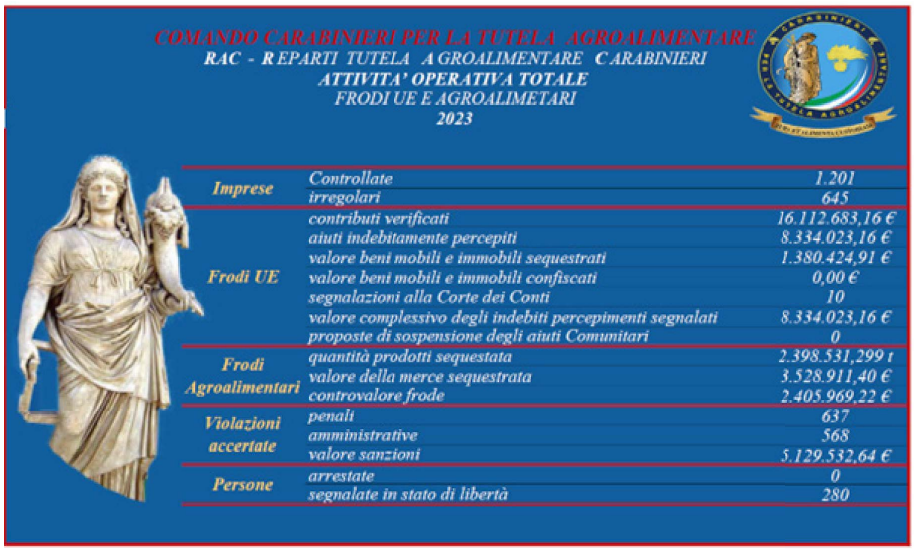
Tra le **principali operazioni concluse dall'Arma dei Carabinieri**, **nell'anno 2023**, nell'ambito del contrasto alle frodi in danno dell'UE, si segnala:

- nella provincia di Matera, esecuzione del Decreto di **sequestro per equivalente**, emesso dalla Procura dal Tribunale di Matera su richiesta della Procura Europea di Napoli, per l'indebito percepimento ai danni dello Stato di beni immobili fino alla concorrenza di **58.896 euro**;

- in provincia di Cosenza, denunciata una persona per **truffa aggravata**, al fine del **conseguimento di 250.000 euro circa di erogazioni pubbliche**, poiché attestava falsamente la proprietà di alcuni terreni. Tale condotta criminosa è aggravata da circostanze per **reati connessi ad attività mafiose**;
- nella provincia di Crotone, è stata data esecuzione all'ordinanza di **sequestro preventivo** nei confronti di tre imprenditori agricoli ritenuti responsabili di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche. Sequestrati beni mobili, immobili e somme di denaro fino alla concorrenza di **321.883 euro**;
- nelle province di Parma e Modena, denunciate alla Procura della Repubblica e EPPO di Bologna due persone per **indebiti percepimenti ai danni dello Stato per oltre € 90mila**;
- in provincia di Enna, è stato eseguito Decreto emesso dall'Ufficio del Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Enna, su richiesta della Procura Europea di Palermo, che ha disposto il **sequestro preventivo** di denaro e beni immobili **per € 239mila**, profitto di reato commesso da una società agricola operante nel Messinese e di 145 titoli di pagamento (*c.d. diritti all'aiuto*) del valore complessivo di 28.752 euro;
- in provincia di Crotone, è stata data esecuzione a un Decreto emesso dall'Ufficio del Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Crotone (*KR*) - su richiesta della Procura Europea di Palermo – per il **sequestro preventivo**, anche per equivalente, di denaro e beni immobili **per circa 322mila euro**, profitto di reato, nei confronti di due coniugi nonché del proprio figlio, tutti residenti nel Crotonese;
- nella provincia dell'Aquila, **denunciati** alla Procura della Repubblica dell'Aquila due funzionari pubblici, **per aver assegnato artificiosamente,** in "fida pascolo" ad aziende riconducibili a familiari, **pascoli montani** in misura eccedente ai reali fabbisogni aziendali, procurando così un ingiusto profitto, pari a 21.037 euro. Inoltre sono stati denunciati due imprenditori agricoli in quanto con artifizi e raggiri ottenevano illecitamente 106 titoli dalla riserva nazionale AGEA, **percependo indebitamente contributi comunitari pari a 159.193 euro**;
- nella provincia di Salerno, a conclusione di attività d'indagine condotta unitamente al personale del Comando Stazione Parco di competenza territoriale, sono stati **deferiti** in stato di libertà alla Procura Europea di Napoli (*EPPO*) **tre titolari d'impresa che in concorso tra loro percepivano due finanziamenti di 523.908 euro**, nell'ambito del PSR, senza mai eseguire alcun lavoro. Inoltre, è emerso che gli stessi prelevavano e sottraevano, senza alcuna autorizzazione, materiale sabbioso dall'alveo di un fiume ricadente all'interno del territorio del Parco Nazionale per utilizzarlo nella realizzazione dell'opera finanziata;
- nelle province di Catania e Siracusa, sono state **denunciate 5 persone ritenute responsabili di truffa aggravata per il conseguimento di finanziamenti comunitari di cui al FAEGA per un importo di 317.214 euro** e di 317 titoli PAC del valore di 65.726 euro. Uno di loro con la collaborazione degli altri quattro dichiarava, a tal fine, il possesso di sedime aeroportuale in uso all'aeronautica militare;
- nella provincia di Enna, **denunciate 9 persone ritenute responsabili di associazione per delinquere finalizzata alla truffa aggravata per il conseguimento di finanziamenti comunitari, per un importo complessivo di 907.725 euro**. Sette dei suddetti denunciati permettevano alle aziende dei restanti due, attraverso false dichiarazioni e infondate concessioni, di formare una consistenza aziendale attraverso la cessione di terreni oggetto di indagine;
- nelle province di Siracusa e Messina, a seguito di attività investigativa svolta con la Direzione Investigativa Antimafia, **sono state eseguite misure cautelari nei confronti di sette persone**, ritenute responsabili, a vario titolo, **di associazione per delinquere finalizzata alla truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche** e falsità ideologica commessa da pubblico ufficiale in atto pubblico. I suddetti attraverso la predisposizione di falsi contratti d'affitto su fondi rustici, mendaci dichiarazioni in conduzione di numerose particelle agricole, già sottoposte a sequestro

preventivo, e l'utilizzo di titoli di pagamento di provenienza delittuosa, **ottenevano contributi per oltre 650.000 euro**;

– nella provincia di Venezia, **denunciate alla Procura Europea 4 persone che concorrevano fra di loro nel reato di truffa aggravata e continuata**, costituendo società inesistenti **al fine di percepire indebitamente erogazione** pubbliche eludendo così le limitazioni previste. Truffa quantificata **per oltre 3.027.673 euro**.



Imprese	Controllate	1.201
	irregolari	645
Frodi UE	contributi verificati	16.112.683,16 €
	aiuti indebitamente percepiti	8.334.023,16 €
	valore beni mobili e immobili sequestrati	1.380.424,91 €
	valore beni mobili e immobili confiscati	0,00 €
	segnalazioni alla Corte dei Conti	10
	valore complessivo degli indebiti percepimenti segnalati	8.334.023,16 €
	proposte di sospensione degli aiuti Comunitari	0
Frodi Agroalimentari	quantità prodotti sequestata	2.398.531,299 t
	valore della merce sequestrata	3.528.911,40 €
	controvalore frode	2.405.969,22 €
Violazioni accertate	penali	637
	amministrative	568
	valore sanzioni	5.129.532,64 €
Persone	arrestate	0
	segnalate in stato di libertà	280

Tra le **ulteriori operazioni concluse dalle sezioni EPPO dei Comandi Provinciali Carabinieri sul territorio nazionale, nell'anno 2023**, nell'ambito del contrasto alle frodi in danno dell'UE, si annoverano:

– il **RONI di Bologna**, concludeva **attività d'indagine** dando esecuzione ad un **sequestro preventivo, a carico di una azienda della provincia di Parma,** finalizzato alla confisca diretta del profitto del reato di *truffa aggravata per il conseguimento di erogazione pubbliche* in danno dell'Unione Europea, per l'ammontare di **euro 153.005;**

– il **RONI di Torino ha denunciato**, alla Procura EPPO competente, **7 persone per truffa aggravata per il conseguimento di contributi UE** in ambito agricolo;

– il **RONI di Venezia** sviluppava le seguenti attività d'indagine:

  • a seguito del riscontro di un **tentativo di truffa per indebita percezione di fondi europei**, perpetrata per mezzo di richieste fraudolente, volte all'ottenimento dei premi PAC **per € 830.380,85**. Durante la progressione investigativa, venivano accertate altre **frodi consumate per un totale di € 272.280,64**. Sono state eseguite misure cautelari reali inerenti al **sequestro preventivo di titoli PAC**;

  • a seguito di segnalazione dall'AVEPA, riguardanti **anomalie emerse in alcune Domande Uniche di Pagamento** aventi come oggetto terreni ceduti dall'istituto nazionale ISMEA con patto di riservato dominio, l'esame dei documenti acquisiti ha dimostrato l'assenza di qualsiasi titolo di proprietà/godimento sui terreni oggetto di richiesta e che **una delle aziende agricole**

in questione fosse stata creata artatamente al fine di ottenere i premi previsti dalla PAC e sviare i controlli degli Organismi Pagatori;

- un'indagine, originariamente avviata da un Comando Stazione del Comando Provinciale di Belluno riguardo condotte fraudolente finalizzate all'ottenimento di erogazioni pubbliche, provenienti da risorse nazionali - quali ristoro dei per i danni provocati dalla "Tempesta Vaia", **ha messo in luce come il principale indagato avesse chiesto ed ottenuto anche fondi Europei per 320.972 Euro**, in ordine alla ristrutturazione, promozione e realizzazione di una azienda agricola finalizzata alla produzione di fagioli Lamon, miele ed allevamento di ovini;

– il **RONI di Milano**, poneva in essere attività investigativa concentrata sulle **contribuzioni indebitamente percepite**, tra il 2018 e il 2022, da una società del novarese. Tali contribuzioni rientravano **nell'ambito dei finanziamenti a favore delle piccole e medie imprese garantiti da Medio Credito Centrale** e in massima parte dai finanziamenti, concessi quale sostegno alle imprese per i danni subiti a causa dell'emergenza COVID-19, adottati dalla Commissione Europea. Nello specifico, la citata società aveva ricevuto **contribuzioni e finanziamenti per circa euro 6.7 milioni** per i quali era stata apprestata garanzia pubblica nella misura di euro 5.796.819,55. **Al termine dell'attività investigativa**, facente parte di una più ampia indagine di altra F.P., **sono stati sequestrati preventivamente euro 41.853.136,94** proventi di frode fiscale, autoriciclaggio e della truffa aggravata ed è stata eseguita una misura di custodia cautelare presso il proprio domicilio della persona indagata, legale rappresentante della società;

– il **Comando Provinciale Carabinieri di Nuoro segnalava un'attività d'indagine condotta dal NORM della Compagnia di Bitti** che portava alla **denuncia di due soggetti per truffa aggravata** e falsità ideologica commessa da privato in atto pubblico, poiché attestavano falsamente di possedere capi ovini per l'ottenimento di contributi UE in agricoltura;

– la **Sezione EPPO di Palermo** ha condotto due indagini afferenti la gestione di fondi pubblici, così come di seguito:

- la prima, denominata "*La coscienza di Zen-O",* conduceva all'esecuzione di 3 custodie cautelari nei confronti di altrettanti soggetti, per ipotesi di peculato e corruzione; all'interno di un Istituto scolastico, operante nel quartiere ZEN di Palermo, venivano infatti emesse false attestazioni circa la presenza di alunni all'interno della scuola, al fine di giustificare la realizzazione mendace di progetti PON. Inoltre, veniva appurata l'appropriazione indebita di dispositivi informatici, di generi alimentari e l'affidamento di forniture di materiale tecnologico da un'unica azienda in forza di un accordo corruttivo per l'ottenimento di dazioni illecite di strumenti tecnologici di ultima generazione;
- la seconda, denominata "*VOLTA",* conduceva all'esecuzione di custodie cautelari nei confronti di 3 soggetti, nonché al sequestro preventivo di 140mila euro, per ipotesi di reato di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche. L'indagine ha consentito di accertare che imprenditori edili aggiudicatari di appalto pubblico, finanziato da fondi UE, attraverso il metodo dei *subappalti a cascata* e di fatturazioni fittizie distraevano denaro pubblico al fine di perseguire i propri interessi.

2. Misure adottate nel 2023 per una più efficace azione di prevenzione e repressione delle irregolarità e frodi in danno dell'UE e degli altri illeciti potenzialmente lesivi degli interessi finanziari dell'UE secondo la Direttiva PIF n. 1371 del 2017 (corruzione, riciclaggio e reati contro la Pubblica Amministrazione qualora connessi con reati lesivi del bilancio UE).

In linea con quanto avvenuto in passato e in aderenza ai suoi compiti istituzionali, nell'anno 2023 il Comando Carabinieri per la Tutela Agroalimentare ha continuato a perseguire, tra i vari obiettivi

strategici individuati, il contrasto alle frodi connesse all'indebita percezione dei fondi comunitari e nazionali erogati a sostegno del comparto agroalimentare.

La direttrice operativa in tale settore è stata quindi precipuamente indirizzata all'esecuzione di controlli straordinari sulla regolarità dei finanziamenti previsti dalla Politica Agricola Comune (PAC) a sostegno del comparto agricolo, in particolare quelli erogati dai suoi 2 strumenti principali, il FEAGA ed il FEASR.

Le conseguenti attività investigative, precedute da mirata e preliminare attività di analisi e studio documentale, sono state volte non solo ad accertare le frodi ma anche a recuperare gli ingenti contributi illecitamente conseguiti, conducendo in parallelo indagini "classiche" ed accertamenti di natura finanziaria e patrimoniale.

In particolare, ai fini del recupero di quanto illecitamente percepito, sono costantemente perseguiti dal Reparto i seguenti istituti:

– il cd. "sequestro preventivo finalizzato alla successiva confisca anche per equivalente";
– il cd. "rapporto per danno erariale" alla Corte dei Conti;
– le sanzioni amministrative ex art. 3 della Legge n. 898 del 1986, che, per espressa previsione normativa, devono essere comminate indipendentemente dalla sanzione penale.

3. Misure in atto nel 2023 per consentire all'Ufficio del Procuratore Europeo di esercitare, in Italia, i poteri conferiti dal Regolamento istitutivo.

L'istituzione della Procura Europea EPPO e, per quanto riguarda l'Italia, di 8 Uffici territoriali dei Procuratori Europei Distaccati (PED) in sede di Corte d'Appello, ha determinato sin dai primi mesi di operatività il previsto e continuo interscambio con le articolazioni del Comando CC per la Tutela Agroalimentare, a seguito della competenza esercitata in relazione ad attività investigative per casi di frode che ledono gli interessi finanziari dell'UE e concernenti l'illecito percepimento di finanziamenti erogati a sostegno del comparto agroalimentare. Molteplici sono le attività d'indagine del dipendente Reparto Operativo e dei Reparti CC Tutela Agroalimentare coordinate dagli Uffici EPPO nazionali. Inoltre, per affinare lo strumento info-investigativo, si sono svolti specifici incontri tra PED e UPG sia di questo comparto di specialità, sia effettivo alle Sezioni EPPO istituite presso i Comandi Provinciali in cui hanno sede le citate procure.

Nello specifico, nel corso dell'anno 2023, le articolazioni operative del Comando Carabinieri per la Tutela Agroalimentare, sotto il coordinamento della Procura Europea, hanno, complessivamente, svolto 39 attività d'indagine, che hanno consentito di ottenere i seguenti risultati operativi:

– deferiti all'A.G. 97 soggetti;
– accertati indebiti percepimenti di contributi comunitari per un importo complessivo di circa 7,5 milioni di euro;
– sequestrati beni mobili ed immobili per un importo di circa 1,2 milioni di euro.

4. Misure adottate nel 2023 nell'ambito della digitalizzazione e dell'uso di nuovi strumenti volti ad assicurare una più performante interoperabilità tra sistemi nella lotta contro le frodi, tenuto conto delle minacce esistenti e future legate alle nuove tecnologie, in termini di metodologie scelte, procedure e tecniche di analisi e valutazione dei rischi di irregolarità e di frode in danno del bilancio UE.

L'utilizzazione di sistemi informatici ha permesso di accelerare il processo di gestione dei fondi UE attraverso l'interoperabilità dei database come mezzo di cooperazione tra le Amministrazioni Pubbliche. Un approfondito processo di gestione e analisi dei rischi, ha permesso di supportare effica-

cemente le strategie decisionali. La sinergia svolta con altri enti, mediante l'utilizzo di un cruscotto operativo, ha permesso di individuare aree a rischio.

Dalle valutazioni effettuate attraverso il cruscotto operativo è emersa l'importanza dell'elemento territoriale nella commissione delle frodi e dei reati di altra natura, per cui è fondamentale identificare con precisione le aree e gli ambiti a maggiore rischio e integrare le azioni di contrasto alle varie tipologie di reato, frodi incluse.

Le banche dati più utilizzate sono quelle facenti capo al SIAN, al SISTER, alla CCIA, BDN e allo SDI. Inoltre sono state effettuate valutazioni ed analisi con l'utilizzo di banche dati di altri enti quali: ADM (Agenzia delle Dogane e dei Monopoli), UVAC (Ufficio Veterinario per gli adempimenti Comunitari), PIF (Posti di Ispezione Frontaliera), Agenzia delle Entrate.

5. Misure programmate e/o attuate nel 2023 per il rafforzamento della "*governance*" antifrode, anche in termini di collaborazione sinergica tra gli attori istituzionali competenti per la prevenzione e il contrasto alle frodi in danno del bilancio dell'UE.

Per l'anno 2023 l'Arma dei Carabinieri al fine di conseguire obiettivi sempre più performanti nel contrasto alle frodi, ha sancito un protocollo di Intesa con l'AGEA (*Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura*). L'Agenzia da un lato gestisce l'erogazione degli aiuti europei, dall'altro 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.

La messa a punto di in protocollo collaborativo ha permesso di disporre di applicativi necessari alla consultazione delle posizioni delle singole imprese agricole, effettuare attività di screening nell'ambito del piano antifrode e di elaborare sinergie tese a rafforzare la legalità sul territorio di aree meno sviluppate e di contrastare fenomeni criminali connessi alle attività produttive. Di particolare valore è stata la collaborazione con AGEA per lo sviluppo del cruscotto operativo "*Criminal Focus Area*" che, valorizzando le immagini aerofotogrammetriche, registra e analizza le variazioni quali-quantitative degli elementi indicativi di attività criminose inibenti lo sviluppo economico-sociale (discariche abusive, sversamenti, baraccopoli collegate al caporalato, manufatti abusivi), identificando delle aree di rischio da monitorare costantemente.

Il cruscotto permetterà inoltre alle Forze dell'Ordine e alle Amministrazioni Centrali e Locali l'implementazione dei dati ai fini della prevenzione e del contrasto dei reati e delle irregolarità. Altra importante attività collaborativa svolta nel 2023 è stata quella con l'ISMEA (*Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare*) con la quale, nell'ambito di un protocollo d'intesa e di un successivo Accordo operativo sono state attuate sinergie volte alla prevenzione di condotte illecite sviluppate nel mercato fondiario nazionale.

Agea
Agenzia
per le Erogazioni
in Agricoltura

1. Attività di AGEA quale Organismo di Coordinamento.

In primo luogo, appare opportuno rappresentare le linee di indirizzo di ordine generale che hanno informato l'attività di questo Organismo di coordinamento in materia di antifrode e contrasto e prevenzione delle irregolarità, nell'esercizio della propria missione istituzionale.

Giova, in proposito, articolare l'esposizione distinguendo tra il contrasto alle irregolarità, alle frodi, l'attività di anticorruzione e la gestione dei conflitti di interessi.

Con riferimento alle **irregolarità**, l'Organismo di coordinamento collabora con le istituzioni europee e ne cura il rapporto con gli Organismi Pagatori affinché questi ultimi provvedano al recupero dei contributi indebitamente percepiti, ai sensi dell'art. 56 del Reg. (UE) n. 2116/2021.

Analogamente, in relazione all'attività di prevenzione e contrasto alle **frodi** in danno del bilancio dell'Unione Europea, l'Organismo di coordinamento collabora con l'OLAF nello svolgimento delle indagini, fornendo la propria valutazione dei fatti e svolgendo con obiettività la propria missione istituzionale di organismo mediano tra le istituzioni europee e gli Organismi Pagatori.

Le procedure di segnalazione sono attualmente regolate dalle "*Linee guida sulle modalità di comunicazione alla Commissione Europea delle irregolarità e frodi a danno del bilancio europeo*" emanate dal COLAF nel 2019.

Da ultimo si fa presente che, nel gennaio 2024, l'Organismo di coordinamento si è attivato per promuovere presso gli Organismi Pagatori le nuove "*Linee di indirizzo per migliorare le procedure di compilazione/implementazione delle schede di segnalazione di irregolarità/frodi nel sistema I.M.S.*", disposte dal COLAF**.**

In terzo luogo, AGEA adotta il sistema informatico di valutazione del rischio denominato **ARACHNE**, strumentale all'individuazione, sulla base di un insieme di indicatori di rischio, di:

- soggetti a rischio di frodi;
- conflitto di interessi e irregolarità;
- specifici segnali di rischio che consentono di ottimizzare i controlli di gestione.

Gli indicatori di rischio identificati sono oltre 106, raggruppati nelle 7 categorie di appalti, gestione di contratti, ammissibilità, performance, concentrazione, allarme frode e reputazione. L'attuazione efficace di tale sistema può riflettersi indirettamente anche sulla prevenzione e sull'individuazione delle irregolarità in senso lato, intese per l'appunto come categoria più ampia della frode.

Lo strumento di valutazione del rischio messo a disposizione dal sistema ARACHNE rappresenta la tecnologia più avanzata in termini di estrazione e arricchimento dei dati.

Il ricorso a questa tecnologia avanzata consentirà di:

- sostenere il miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia delle verifiche di gestione, fornendo in tal modo un contributo all'ottimizzazione delle capacità delle risorse umane nel contesto del riesame documentale e delle verifiche in loco;

– fornire alle amministrazioni competenti la possibilità di documentare una maggiore efficacia ed efficienza della verifica di gestione nel tempo;
– prevenire potenziali irregolarità e, di conseguenza, giungere ad una riduzione dei tassi di errore, il che rappresenta un obiettivo comune sia alla Commissione Europea che alle amministrazioni competenti;
– attuare una misura antifrode efficace e proporzionata, in linea con l'articolo 125, paragrafo 4, lettera c), del Reg. UE n. 1303/2013.

Al fine di presidiare e garantire la tutela degli interessi finanziari dell'Unione, AGEA Coordinamento, quale unico interlocutore della Commissione per conto dell'Italia per tutte le questioni relative ai Fondi agricoli ai sensi dell'art. 3, comma 3 del Reg. UE di esecuzione n. 128/2022, promuove l'uso del sistema ARACHNE presso tutti gli Organismi Pagatori riconosciuti, i quali, sono tenuti ad individuare procedure e sistemi idonei a tutela del bilancio dell'Unione, incluse le misure antifrode basate sul rischio, nonché condividere le *best practices* anche ai fini delle attività previste dall'articolo 30 del D.M. 4 agosto 2023 n. 410739.

Pertanto, per l'anno 2024 AGEA Coordinamento ha predisposto l'utilizzo del sistema ARACHNE in via provvisoria, in vista della sua definitiva adozione a partire dall'anno successivo.

A tal proposito, si è provveduto a pubblicare una circolare per favorire l'armonizzazione delle procedure tra gli Organismi Pagatori.

Relativamente al contrasto alla **corruzione**, AGEA ha adottato, il 23 maggio 2023, il Piano Integrato di Attività e Organizzazione 2023-25 (PIAO) ai sensi della Legge 6 agosto 2021, n. 113 ed ha attivato il sistema di *whistleblowing* per la segnalazione di illeciti.

Infine, la gestione dei **conflitti di interessi** è curata trasversalmente dall'Agenzia. In primo luogo, il personale interno di AGEA è tenuto a firmare una dichiarazione annuale relativa a situazioni di potenziale conflitto di interesse con lo svolgimento di attività di competenza dell'Organismo Pagatore AGEA.

Nel 2024, inoltre, è prevista la stipula di convenzioni con i Centri di assistenza agricola (CAA) che dedicano un particolare risalto alla gestione del conflitto di interessi degli operatori dei Centri.

2. Attività degli Organismi Pagatori regionali

Dall'esame dei contributi pervenuti dagli Organismi Pagatori ai fini della compilazione della presente relazione, si evincono, per l'anno 2023, le seguenti linee di tendenza.

Con il primo quesito del Questionario, il COLAF ha chiesto quali misure siano state adottate nel 2023 per una più efficace azione di prevenzione e repressione delle irregolarità e frodi in danno dell'UE e degli altri illeciti potenzialmente lesivi degli interessi finanziari dell'UE secondo la Direttiva PIF n. 1371 del 2017 (corruzione, riciclaggio e reati contro la Pubblica Amministrazione qualora connessi con reati lesivi del bilancio UE).

In proposito, gli Organismi Pagatori hanno descritto il complesso degli strumenti, delle procedure e dei sistemi predisposti per prevenire e contrastare le frodi in ambito PAC.

Su un piano generale, può rilevarsi come i principali strumenti di presidio contro le frodi ad essere stati attivati e/o mantenuti e migliorati siano i controlli (di I°, II° livello e controllo interno; controlli in loco ed ex post), lo svolgimento di *audit* sui processi per l'individuazione delle frodi, la revisione dei *Risk Assessment*, l'adozione di Manuali antifrode, di Piani per la Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza (PTPCT) e di Piani Integrati di Attività e Organizzazione (PIAO) dalla durata triennale, con nomina di un Responsabile, nonché l'approvazione di Policy interne per il contrasto alle frodi e la formazione del personale sulla normativa e le strategie antifrode.

Tra le novità più significative del 2023, si segnala che l'Organismo Pagatore AGEA ha implementato le attività di prevenzione e controllo attraverso la progettazione della Banca delle terre pubbliche, in collaborazione con il Ministero dell'interno.

Nell'ambito di tale progetto, che si propone l'obiettivo principale di arginare il fenomeno della indebita percezione di contributi su terreni di proprietà pubblica, l'Agenzia sta sviluppando un applicativo che consente la gestione dei perimetri aziendali delle Pubbliche Amministrazioni e permette di acquisire i supporti documentali al fine di poter conferire a terzi blocchi di consistenza.

Le Amministrazioni locali e centrali, che riceveranno una opportuna formazione, potranno utilizzare l'applicativo, una volta messo a loro disposizione, per la consultazione e la gestione del proprio territorio. L'AGEA fornirà la base dati delle elaborazioni, che potrà comunque essere implementata anche dagli utenti istituzionali. L'applicativo, inoltre, permetterà al sistema SIAN nonché ai referenti delle pubbliche amministrazioni ed alle autorità competenti (Guardia di Finanza, Carabinieri) di accertare la presenza di superi geografici tra le consistenze delle pubbliche amministrazioni. Così facendo, potranno essere verificate le eventuali false dichiarazioni da parte dei produttori agricoli presenti nel fascicolo aziendale e nelle domande di aiuto.

Ancora, rappresenta una novità lo sviluppo del Sistema di Intelligenza Artificiale SAS per l'estrazione di un campione antifrode e le conseguenti attività di controllo. Si tratta di un modello di individuazione di nuovi indicatori di rischio basato su una piattaforma di *data analytics* che si prevede di alimentare con i dati alfa numerici provenienti dai sottosistemi SIAN (Fascicolo e domande di aiuto). Si prevede, inoltre, un *data lake* propedeutico all'attivazione di SAS. Sarà acquisita la piattaforma di data analytics SAS in via prototipale al fine di effettuare la ricognizione dei dati estratti in base agli indicatori di rischio che riguarderà le ultime cinque campagne per le sole domande a superficie. Al termine delle attività sarà disponibile un prototipo di nuovi indicatori desunti da SAS.

Con il secondo quesito, il COLAF ha chiesto quali siano le misure in atto nel 2023 per consentire all'ufficio del Procuratore Europeo di esercitare in Italia i poteri conferiti dal Regolamento istitutivo.

In proposito, la maggior parte degli Organismi Pagatori non ha fornito elementi, sul presupposto di non essere il soggetto competente. Taluni Organismi Pagatori, invece, hanno rappresentato, su un piano generale, che le misure attuate sono quelle concernenti la trasmissione al MASAF, tramite sistema IMS, delle irregolarità che riguardano un importo superiore a 10.000 € in contributi dei fondi, nonché tutti i casi di irregolarità precedenti un fallimento e i casi di sospetta frode, una volta avuta la segnalazione da parte della Guardia di Finanza, quando ha agito a sua volta con delega da parte dell'Ufficio del Procuratore Europeo. Spetta poi al MASAF la trasmissione di tali casistiche alla Commissione Europea.

Con il terzo quesito, il COLAF ha chiesto, nell'ambito della digitalizzazione e dell'uso di nuovi strumenti volti ad assicurare una più performante interoperabilità tra sistemi nella lotta contro le frodi, tenuto conto delle minacce esistenti e future legate alle nuove tecnologie, quali siano state le misure adottate, nell'anno 2023, in termini di metodologie scelte, procedure e tecniche di analisi e valutazione dei rischi di irregolarità e di frode in danno del bilancio 2023. Il quesito muove dalla seconda Raccomandazione della Relazione PIF 2022, "*digitalizzazione della lotta contro le frodi*".

Nel merito, gli Organismi Pagatori hanno descritto le principali novità dell'anno 2023. Di primaria rilevanza è senz'altro l'implementazione della piattaforma ARACHNE ed il Sistema SAS, di cui si è parlato sopra.

Inoltre, alcuni Organismi Pagatori hanno rappresentato di aver adottato uno standard di sicurezza della gestione delle informazioni (SGSI). Ad esempio, presso l'OP Agrea, nel mese di ottobre 2023 ha avuto luogo l'Audit di sorveglianza per la verifica della conformità alla norma ISO/IEC 27001:2013 del SGSI dell'Agenzia al termine del quale la certificazione è stata confermata.

Con il quarto quesito, il Comitato chiede informazioni circa le misure intraprese nel 2023 per migliorare l'individuazione, la segnalazione e il "*follow-up*" delle frodi sospette, in linea con la prima Raccomandazione della Relazione sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione per il 2022.

A tal proposito, tra le attività più rilevanti di cui gli Organismi Pagatori hanno dato conto, rientra la progressiva revisione dei *risk assessment* degli organismi, con un nuovo format che include anche le fasi e attività a potenziale rischio frode, il cui insieme determina il *risk fraud assessment*.

In tale ambito, oltre all'identificazione dei rischi, è stata predisposta una sezione dedicata alle attività per la loro mitigazione. Qualora un rischio non sia adeguatamente mitigato, sono attivate le azioni correttive ed è individuata una *timeline* per la loro implementazione.

Alcuni Organismi hanno introdotto per la prima volta, i cosiddetti *Red Flag* o indicatori di frode, che assumono rilevanza a seguito dell'elaborazione e condivisione dei *Fraud Risk Assessment*.

Infine, tutti gli Organismi Pagatori utilizzano la piattaforma IMS (*Irregularities Management System*). Anche l'Organismo Pagatore del Friuli-Venezia Giulia, di recente riconoscimento, ha adottato un Manuale di gestione delle irregolarità, sanzioni e recuperi, con Decreto del Direttore del 21 marzo 2023, n. 6, al fine di attivare il sistema di segnalazioni a partire dalla campagna di pagamenti del 2024.

Con l'ultimo quesito, il COLAF ha chiesto quali misure siano state programmate e/o attuate nel 2023 per il rafforzamento della *governance* antifrode, anche in termini di collaborazione sinergica tra gli attori istituzionali competenti per la prevenzione e il contrasto alle frodi in danno del bilancio dell'UE. Il quesito muove dalla terza Raccomandazione della Relazione PIF 2022.

Ciascun Organismo Pagatore ha illustrato le collaborazioni interistituzionali in essere ed in progetto. In particolare, diversi Organismi Pagatori hanno stipulato protocolli con la Guardia di Finanza.

Tra le sinergie più rilevanti, si segnala la cooperazione, in essere dal 2020, dell'APPAG della Provincia di Trento con l'APSS (Azienda Provinciale per i Servizi Sanitari) e con il Corpo Forestale Provinciale, avente ad oggetto, tra le altre cose, la prevenzione delle frodi nell'ambito dei pascoli e dell'alpeggio.

L'Organismo Pagatore AGEA ha rappresentato di aver rinnovato la convenzione con il CUFAA (Comando Unità Forestali, Ambientali e Agroalimentari dei Carabinieri), che prevede, tra le altre cose, la cooperazione per la formazione del personale, lo scambio informativo, nonché l'implementazione del **Cruscotto *Criminal Focus Area* (CFA)**, in collaborazione con il Ministero degli Interni, che, attraverso la valorizzazione delle immagini aerofotogrammetriche, registra e analizza le variazioni quali-quantitative degli elementi indicativi di attività criminose inibenti lo sviluppo economico-sociale (discariche abusive, sversamenti, baraccopoli collegate al caporalato, manufatti abusivi), e identifica, in tal modo, le aree maggiormente a rischio che necessitano di un costante monitoraggio. Il Cruscotto è già stato messo a disposizione delle Forze dell'Ordine e delle Amministrazioni Centrali e Locali per la consultazione e l'implementazione dei dati ai fini della prevenzione e del contrasto dei reati e delle irregolarità.

Al fine di estendere l'adozione e l'utilizzo dello strumento, sono stati avviati corsi di formazione ad oltre 100 Comuni per l'utilizzo dello strumento, relativamente alle analisi di reati ambientali e superfici che ricadono nell'ambito di competenza di ciascun Comune.

PAGINA BIANCA

SEZIONE SESTA

IL RUOLO DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME DI TRENTO E DI BOLZANO FACENTI PARTE DEL COMITATO PER LA LOTTA CONTRO LE FRODI NEI CONFRONTI DELL'UNIONE EUROPEA (COLAF)

Nelle pagine che seguono sono riportati elementi, informazioni e dati relativi a compiti, organizzazione e attività svolte, con particolare riguardo al 2023, dalle Amministrazioni, a livello regionale/provinciale, facenti parte del Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione Europea (COLAF), che hanno inteso fornire il proprio contributo alla redazione della presente Relazione annuale al Parlamento.

Sezione Sesta
Il ruolo delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano facenti parte del COLAF

1. Attività svolta nel 2023.

La Regione Calabria mantiene, da sempre, un atteggiamento proattivo nella gestione del rischio frode, nonché nelle attività di prevenzione e contrasto delle irregolarità e delle frodi in danno dell'Unione Europea.

Al suo interno la struttura adibita all'espletamento di tali attività è l'Autorità di Gestione del POR CALABRIA FESR FSE 2014-2020 e del PR Calabria FESR FSE+ 2021-2027 che ha istituito, tra le altre cose, nell'ambito del Dipartimento Programmazione Unitaria e, in particolare, del Settore "Controlli, Monitoraggio, Sistemi Informativi", l'Unità Operativa "Gestione delle irregolarità".

Detta U.O. si occupa di svolgere le seguenti attività:

- gestione delle irregolarità segnalate: istruttoria irregolarità e definizione dei casi di applicabilità OLAF;
- comunicazione OLAF tramite piattaforma comune (IMS);
- coordinamento dell'assistenza tecnica dedicata ad irregolarità e casi OLAF;
- gestione e follow-up dei procedimenti amministrativi inerenti ai casi comunicati all'OLAF;
- gestione e coordinamento delle attività previste dal protocollo d'intesa con la Guardia di Finanza; - Contenzioso;
- rapporti con AdC e monitoraggio revoche, ritiri, recuperi;
- rapporti con AdA per irregolarità e OLAF;
- procedimenti giudiziari inerenti operazioni finanziate;
- rapporti con le amministrazioni centrali e con le competenti Direzioni Generali della Commissione Europea.

Le principali linee d'azione adottate nelle attività di prevenzione e contrasto delle irregolarità e delle frodi in danno dell'Unione Europea possono essere sintetizzate per come segue:

- autovalutazione dei rischi e misure antifrode;
- procedure atte a garantire misure efficaci e proporzionate;
- misure attuate nell'ambito del sistema integrato di controllo e gestione delle irregolarità (utilizzo di banche dati e di sistemi di controllo preventivi);
- attuazione del processo di gestione delle irregolarità;
- attuazione di misure correttive, rettifiche finanziarie, ritiri e recuperi;

Gli obiettivi raggiunti nel 2023 nell'ambito della lotta contro le frodi, la corruzione e i conflitti di interessi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione Europea sono sintetizzabili per come segue:

a. Adozione del *Disciplinare sui controlli dei conflitti di interesse*: sulla base degli esiti dei monitoraggi degli anni precedenti, si è optato per l'introduzione del *"disciplinare sui controlli dei conflitti di interesse"* anche grazie al contributo dell'Autorità di Audit e del Dipartimento Programmazione Unitaria; in considerazione dell'esito delle risultanze dell'*audit* della Commissione Europea (procedimento n. CCI2014IT16M0OP006) tenutosi nell'ottobre 2023, tale disciplinare sarà utilizzato come misura rafforzativa nel contrasto alle frodi per l'anno 2024;

b. Utilizzo della funzionalità c.d. "*Ex-ante*" sul sistema ARACHNE: la Regione Calabria è stata una delle prime in Italia ad utilizzare detta funzionalità che consente di simulare il calcolo dei rischi potenziali al fine di conoscere in anticipo quali potrebbero essere il/i rischio/i legato/i ad un progetto o a un'azienda. Tale funzionalità è da considerarsi uno strumento imprescindibile nella verifica della presenza di potenziali fenomeni di conflitto di interessi in anticipo rispetto all'avvio della fase esecutiva di un intervento ed è in linea con quanto previsto dal Disciplinare sul conflitto di interessi del RPCT della Regione Calabria;

c. Approvazione del documento "Descrizione del Sistema di Gestione e Controllo" del PR Calabria FESR/FSE+ 2021/2027: con Decreto n. 9369 del 30/06/2023 è stato approvato il documento che descrive il Sistema di gestione e controllo del Programma Regionale Calabria FESER/FSE+ 2021/2027, nonché il Manuale di procedure di controllo e il Modello di Piano di gestione dei rischi. Ciò in ottemperanza a quanto disposto dal Regolamento (UE) n. 1060/2021 che prevede l'implementazione di sistemi di gestione e controllo dei programmi e la garanzia del relativo funzionamento secondo il principio della sana gestione finanziaria.

SEZIONE STATISTICA ANNO 2023

1. Comunicazioni segnalate sotto l'aspetto NUMERICO.

   a. comunicazioni raggruppate per "STATO";

AUTORITÀ	CHIUSE	APERTE	TOTALE
Calabria	67		67

   b. comunicazioni distinte per "FONDO";

AUTORITÀ	FESR	FSE	GUID	TOTALE
Calabria	62	5		67

   c. comunicazioni distinte per "Definizione"

	IRREGOLARITA'					
AUTORITÀ	AP	JP	JP/AP	PP	PP/JP	TOTALE
Calabria	67					67

2. Flusso di comunicazioni segnalato sotto l'ASPETTO FINANZIARIO (solo "QUOTA UE").

   a. Importo irregolare segnalato;

AUTORITÀ	CHIUSE	APERTE	TOTALE
Calabria	8.703.107,52		8.703.107,52

b. Importo irregolare segnalato distinto per "FONDI";

AUTORITÀ	FESR	FSE	GUID	TOTALE
Calabria	8.576.033,23	127.074,29		8.703.107,52

c. Importo irregolare segnalato distinto per "STATO".

	IRREGOLARITA'					
AUTORITÀ	AP	JP	JP/AP	PP	PP/JP	TOTALE
Calabria	8.703.107,52					8.703.107,52

3. Evoluzione delle comunicazioni.

a. Importo irregolare "DECERTIFICATO"

Autorità/Authority	Importo coinvolto | amount involved (a)	Importo pagato amount paid (b)	Decertificato | Decertifications (c)	% (c/b)
Calabria	8.703.107,52	8.703.107,52	8.703.107,52	100,00 %

b. Raffronto casi Importo Coinvolto/Pagato/Decertificato/Recuperato/Da recuperare.

Autorità/ Authority	Imp. Coinvolto | amount involved	Imp. Pagato amount paid	Decerificazione | Decertifications	Imp. Recuperato | amount recovered	Imp. da recuperare amount to recover
Calabria	8.703.107,52	8.703.107,52	8.703.107,52	0	0

c. Numero di Irregolarità/Frodi - annualità a confronto

AUTORITÀ	2022	2023
Calabria	16	67

d. Importi coinvolti in Irregolarità/Frodi- annualità a confronto

AUTORITÀ	2022	2022
Calabria	8.079.662,36	8.703.107,52

L'attività programmatica per il 2024 nell'ambito della lotta contro le frodi, la corruzione e i conflitti di interesse che ledono gli interessi finanziari dell'Unione Europea si è principalmente incentrata sulle sottoelencate direttive:

d. Applicazione del "Protocollo d'Intesa ai fini del coordinamento dei controlli e dello scambio di dati in materia di operazioni finanziate con fondi SIE tra regione Calabria e Comando Regionale Calabria della Guardia di Finanza" - Programma regionale Calabria FESR FSE+ 2021-2027 – PSR 2014-2022 – P.S.R. 2023-2027 fondi FEASR e FEAGA della Politica Agricola Comune.

Con Nota prot. n. 520269 del 23/11/2023, a seguito di contatti informali già intrapresi nel 2022, il Presidente della Giunta Regionale, On. Roberto Occhiuto, ha formalmente richiesto al Comandante Regionale Calabria della Guardia di Finanza di voler sottoscrivere un nuovo Protocollo d'intesa ai fini del coordinamento dei controlli e dello scambio di dati in materia di operazioni

finanziate con i Fondi citati, in analogia ai protocolli già stipulati per i pregressi periodi di programmazione.

Detto protocollo, redatto in collaborazione tra le Parti, è stato sottoscritto in data 22 maggio 2024 (Rep. Regione Calabria n. 21381 del 23/05/2024).

L'obiettivo derivante dalla piena applicazione dell'accordo sarà quello di rafforzare le azioni di tutela della legalità dell'azione amministrativa, relativa all'utilizzo delle risorse erogate dall'Unione Europea attraverso la prevenzione e il contrasto a qualsiasi tentativo di utilizzo irregolare e/o fraudolento delle risorse erogate.

Detto Protocollo rientra tra gli strumenti atti ad incrementare l'efficacia complessiva dei controlli in materia di finanziamenti delle politiche strutturali, di coesione e sociali dell'Unione Europea.

e. Applicazione delle misure antifrode contenute nel Piano triennale prevenzione della corruzione e trasparenza 2024-2026.

Con Deliberazione della Giunta Regionale n. 29 del 7/2/2024 è stato approvato il Piano Integrato di attività e organizzazione della Pubblica Amministrazione 2024-2026 che include il Piano triennale della Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza 2024/2026.

Al suo interno sono contenute le **misure rafforzative per il 2024 che si intende attuare al fine di incrementare l'efficacia dell'attività regionale di contrasto alle frodi unionali**.

Tra le misure rafforzative rientra la procedura informatica di verifica/blocco di assenza di conflitto di interesse anche al processo di "pre-certificazione della spesa" al fine di obbligare il controllore ad effettuare un'operazione di conferma della condizione di "assenza di conflitto di interesse". Tale operazione agisce come "blocco" a sistema e in sua mancanza non è consentito prendere in carico le spese ed effettuare la pre-certificazione. Tale funzionalità consente di tenere traccia anche di eventuali controlli rifiutati per "conflitto di interesse".

Per i soggetti che si occupano di gestione o che collaborano con coloro che hanno attività gestionale è stato adottato uno specifico formato di dichiarazione di assenza di conflitti di interesse deputato alle verifiche gestionali ex art. 125 Reg (UE) n.1303 del 2013.

Inoltre, sulla base degli esiti dei monitoraggi degli anni precedenti, si è optato per l'introduzione del "disciplinare sui controlli dei conflitti di interesse" adottato nel 2023 anche grazie al contributo dell'autorità di Audit e del Dipartimento Programmazione Unitaria. Anche in considerazione dell'esito delle risultanze dell'*audit* della Commissione Europea (procedimento n. CCI2014IT-16M0OP006) tenutosi nell'ottobre 2023, tale disciplinare sarà utilizzato come misura rafforzativa per l'anno 2024.

2. Misure adottate nel 2023 nell'ambito della digitalizzazione e dell'uso di nuovi strumenti volti ad assicurare una più performante interoperabilità tra sistemi nella lotta contro le frodi, tenuto conto delle minacce esistenti e future legate alle nuove tecnologie, in termini di metodologie scelte, procedure e tecniche di analisi e valutazione dei rischi di irregolarità e di frode in danno del bilancio UE.

La digitalizzazione delle procedure atte a ridurre i rischi di irregolarità e frodi comunitarie e la programmazione e l'utilizzo di strumenti informatici in grado di supportare le attività di controllo sono state, anche nel 2023, tra le priorità dell'Autorità di Gestione delle Programmazioni 2014/2020 e 2021/2027.

Nel 2023 la Regione Calabria è stata una delle prime in Italia ad utilizzare la funzionalità c.d. "*Ex-ante*" sul sistema ARACHNE che consente di simulare il calcolo dei rischi potenziali al fine di conoscere in anticipo quali potrebbero essere il/i rischio/i legato/i ad un progetto o a un'azienda. Tale funziona-

lità è da considerarsi uno strumento imprescindibile nella verifica della presenza di potenziali fenomeni di conflitto di interessi in anticipo rispetto all'avvio della fase esecutiva di un intervento ed è in linea con quanto previsto dal Disciplinare sul conflitto di interessi del RPCT della Regione Calabria.

Il calcolo dei rischi ex-ante viene elaborato in automatico dal sistema ARACHNE previa valorizzazione di un set predefinito di informazioni all'interno di uno specifico file Excel.

Una volta valorizzati i dati di interesse, sarà cura del personale specificamente autorizzato all'accesso al sistema ARACHNE procedere a:

- verificare la correttezza formale dei dati inseriti nel file (tramite apposite funzionalità di controllo sulla congruenza dei dati);
- convertire il file dal formato XLSX in formato xml;
- caricare all'interno del sistema ARACHNE il file xml generato;
- monitorare periodicamente la disponibilità del report (output del processo) contenente il valore di rischio per ciascuno degli indicatori utili ai fini della verifica del conflitto di interessi;
- inoltrare le risultanze del sistema (*report*) ai soggetti incaricati.

Sempre nel 2023 è stata pianificata, poi, dal punto di vista tecnico, l'introduzione sul Sistema Informativo Unitario Regionale per la Programmazione – SIURP – di una procedura digitalizzata relativa al conflitto d'interessi che sarà pienamente operativa a partire dal secondo semestre del 2024.

Si tratta di una procedura informatica di verifica/blocco di assenza di conflitto di interesse che obbliga il controllore ad effettuare un'operazione di conferma della condizione di "assenza di conflitto di interesse". Tale operazione agisce come "blocco" a sistema e in sua mancanza non è consentito prendere in carico le spese ed effettuare la pre-certificazione. Tale funzionalità consente di tenere traccia anche di eventuali controlli rifiutati per "conflitto di interesse".

Si tratta di una misura adeguata a prevenire misure ostative in quanto in grado di inibire al processo decisionale i soggetti interessati.

Dal punto di vista tecnico, la maschera di dettaglio per la presa in carico del controllo sarà preceduta da un format per la dichiarazione di "assenza di motivazioni ostative"; il *form* da compilare, oltre le informazioni per la stesura del modulo, richiede che sia effettuato l'*upload* del documento d'identità del compilante.

Il controllore dopo aver caricato il documento d'identità e inserito la data di scadenza dello stesso, avrà a disposizione (sarà visibile) il pulsante "Vai al controllo"; cliccando su questo, accetterà la dichiarazione di assenza di motivi ostativi e potrà proseguire con le attività di controllo.

Il pulsante "Rifiuta" sarà selezionato per indicare la presenza di un generico motivo ostativo, che potrà essere specificato selezionando un campo dalla tendina a menù "Tipo di rifiuto". In quest'ultimo caso, non sarà necessario caricare il documento d'identità.

La nuova funzionalità consentirà di tenere traccia (sia in caso di rifiuto del controllo sia in caso di consenso) di tutti gli eventi relativi alle motivazioni di impedimento per il controllo *desk*, salvando questi nella base dati del sistema SIURP.

3. Misure intraprese nel 2023 per migliorare l'individuazione, la segnalazione ed il "*follow up*" delle frodi sospette.

L'individuazione delle sospette frodi nello svolgimento delle attività di gestione e controllo si è basato, anche nel 2023, sull'applicazione di indicatori derivanti prevalentemente dal sistema informativo ARACHNE, dalle esperienze precedentemente acquisite nonché da quanto alla Raccolta di casi ano-

nimizzati dell'OLAF-Azioni strutturali; Guida pratica dell'OLAF sul conflitto di interessi ed alla Guida pratica dell'OLAF sui documenti contraffatti.

Per quanto attiene l'attività di "*follow up*" è divenuto operativo nel 2023 un output realizzato nell'ambito del Progetto Obiettivo del 2022 "Monitoraggio delle irregolarità comunicate sui fondi UE" della Segreteria Tecnica dell'Autorità di Gestione del POR Calabria FESR-FSE 2014/2020: un database aggiornato dei casi aperti sul sistema IMS completo del numero di dati relativi al calendario di udienze, dibattimenti e sentenze penali/contabili ed ai termini dei recuperi delle somme irregolari tale da consentire all'AdG l'acquisizione delle informazioni dagli Organi Competenti per l'aggiornamento periodico delle Schede OLAF in ordine a quanto stabilito dalla normativa (l'art. 122, par. 2, Reg. (UE) n. 1303/2013, prevede l'obbligo per l'AdG di notifica alla Commissione delle irregolarità rilevate, informandola sistematicamente circa l'andamento dei relativi procedimenti amministrativi e giudiziari che gravano sui casi di pertinenza).

Tale c.d. "scadenzario" ha favorito, nel 2023, la predisposizione di rapporti di follow-up periodici e costanti in relazione alle Schede OLAF aperte sul Sistema IMS relative ai periodi di programmazione 2000-2006, 2007-2013 e 2014-2020.

Il tutto ha consentito, pertanto, l'ottemperanza dell'obbligo dell'Autorità di Gestione, in relazione ai casi presenti sul sistema IMS, di fornire informazioni alla Commissione 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.

4. Misure programmate e/o attuate nel 2023 per il rafforzamento della "*governance*" antifrode, anche in termini di collaborazione sinergica tra gli attori istituzionali competenti per la prevenzione e il contrasto alle frodi in danno del bilancio dell'UE.

La "*governance*" complessiva del sistema antifrode in ambito UE è stata oggetto, nel corso del 2023, di una analisi complessiva e di una conseguente attività di riprogettazione dell'intero sistema scaturita dall'*audit* che la Commissione Europea ha condotto in loco, sul POR Calabria FESR-FSE 2014-20, dal 23 al 27 ottobre 2023 [*Audit* DACC114 IT 1699], per valutare alcuni requisiti-chiave del sistema di gestione e controllo.

In tale sede gli *auditors* della Commissione Europea hanno espresso una serie di raccomandazioni finalizzate al miglioramento del sistema con particolare ma non esclusivo riguardo ad un elemento centrale del sistema, rappresentato dalle politiche di prevenzione e identificazione dei conflitti di interesse.

In estrema sintesi l'Autorità di Gestione del Programma, in esito all'*audit*, ha pianificato una serie di azioni migliorative del sistema di gestione e controllo, aventi ad oggetto:

- l'estensione e la proceduralizzazione delle verifiche sul conflitto d'interesse condotte mediante ARACHNE a tutti i soggetti, anche esterni alla Regione Calabria, coinvolti a vario titolo nella gestione dei Fondi;
- l'inserimento, all'interno delle *check-list* di controllo di primo livello, di specifici items di verifica attraverso i quali il processo di controllo di cui al punto (a) viene esplicitato e reso evidente. Viene in sostanza formalizzata in modo stringente una procedura che verifica che i controlli di cui al punto (a) abbiano avuto effettivamente luogo nei modi e nei tempi previsti;
- l'elaborazione di specifiche Linee guida relative al conflitto d'interesse da diramare a tutti i beneficiari e soggetti coinvolti allo scopo di garantire -secondo quanto richiesto dalla Commissione Europea- un approccio uniforme e condiviso nella definizione, prevenzione, identificazione e gestione dei conflitti di interesse;

– l'elaborazione di un piano di monitoraggio finalizzato ad accertare l'effettiva implementazione e la funzionalità dei meccanismi di denuncia delle irregolarità presso i beneficiari (sistemi di *whistleblowing*);
– la prosecuzione delle attività di formazione sui temi dell'antifrode e del conflitto d'interesse ed una parallela attività di sensibilizzazione e informazione indirizzata ai beneficiari/soggetti esterni mediante la produzione di una serie di brevi moduli tematici (*bite-size-learning*), a carattere multimediale, di approfondimento on demand sul trattamento del conflitto d'interessi e dell'anticorruzione, da rendere fruibili sul portale web del Programma;
– il rafforzamento delle attività di verifica di qualità del dato e di alimentazione informativa del sistema informativo regionale SIURP, allo scopo di rendere più efficaci le capacità analitiche e di valutazione dell'applicativo ARACHNE (sistema che acquisisce e utilizza anche la base di dati presente su SIURP).

Da precisare che le sopra elencate misure sono state successivamente comunicate alla Commissione Europea nell'ambito del procedimento di chiusura dell'*audit* (nota prot. n. 304296 del 3.4.2024).

REGIONE CAMPANIA

1. Attività svolta nel 2023 dall'Autorità di Gestione FSE+ 2021-2027.

a. Premessa.

Nell'ambito del sistema di gestione e controllo, l'Autorità di Gestione (AdG) del PR Campania FSE+ 2021-2027 e l'intera Amministrazione regionale sono costantemente impegnate a prevenire e contrastare ogni tentativo e forma di frode ai danni del bilancio europeo, nazionale e regionale fornendo una risposta proporzionata e adatta alle specifiche situazioni, in ottemperanza all'articolo 74, par. 1 lett. C) del Reg. (UE) n. 1060/2021 e alle indicazioni fornite dalla nota EGESIF (*Expert Group on European Structural and Investment Funds*) 14-0021-00 del 16/6/2014.

Tale obiettivo viene perseguito mediante una pluralità di azioni coerenti e associate tra loro, intraprese nell'ambito di un approccio unitario e strutturato, così come prescritto dalla citata Nota EGESIF.

In primo luogo, l'Autorità di Gestione è dotata di un solido sistema interno di prevenzione del rischio frode, ben definito nell'ambito del Sistema di Gestione e Controllo del PR Campania FSE e correttamente attuato.

In particolare, nel 2023, con Delibera di Giunta Regionale n. 374 del 29 giugno 2023 è stato approvato il nuovo Sistema di Gestione e Controllo del PR Campania FSE+ 2021-2027, il quale rappresenta un'importante misura di contrasto, nonché un deterrente, alla possibilità che si verifichino "condizioni favorevoli" all'insorgenza di frodi.

Con Decreto Dirigenziale n. 229 del 27 luglio 2023, come aggiornato dal Decreto Dirigenziale n. 102 del 06/05/2024 sono stati approvati il "Manuale delle procedure di gestione", le "Linee guida per i beneficiari", il "Manuale dei controlli di primo livello" che individuano procedure comuni a beneficio dei vari soggetti coinvolti nell'attuazione del Programma per la corretta e omogenea implementazione delle operazioni, in coerenza con quanto previsto dalla normativa comunitaria nazionale e regionale.

Con i provvedimenti sopra citati (DD n. 229/2023 come aggiornato dal DD n. 102/2024) è stato anche approvato il "Documento di valutazione dei rischi ex ante per le verifiche di gestione" del PR Campania FSE+ 2021/2027 al fine di adempiere alle prescrizioni di cui agli artt. 74 e ss. del Regolamento (UE) n. 1060 del 24 giugno 2021.

L'Articolo 74 del Reg. (UE) n. 2021/1060 stabilisce che l'Autorità di Gestione esegue verifiche di gestione di competenza basate sulla valutazione dei rischi e proporzionate ai rischi individuati ex ante e per iscritto. In applicazione di tale disposizione, al fine di minimizzare i rischi di irregolarità, in una fase di prima applicazione il nuovo Si.Ge.Co, in continuità col ciclo di Programmazione 2014-2020, prevede che l'Autorità di Gestione esegua verifiche amministrative sul 100% delle dichiarazioni rilasciate dai destinatari, anche attraverso l'interrogazione delle banche dati gestite e monitorate da altre Pubbliche Amministrazioni, fermo restando la possibilità di procedere al campionamento delle operazioni da sottoporre al controllo, ogni qualvolta sia opportuno, in ragione della numerosità dei soggetti coinvolti dall'operazione, dalla numerosità dei documenti sottostanti, ovvero dalla tenuità del rischio.

Altro strumento primario di prevenzione adottato dall'Autorità di Gestione del PR Campania FSE+ rivolto al contrasto alle frodi specifiche è costituito dall'attività di autovalutazione dei rischi. L'obiettivo dell'attività di autovalutazione consiste nel far fronte in maniera adeguata e differenziata ad ogni rischio di frode, nel rispetto del principio di proporzionalità.

Lo strumento di autovalutazione del rischio fornisce utili indicazioni sulla probabilità che si verifichino fenomeni di frode in relazione ad alcuni macro-processi fondamentali quali: selezione dei richiedenti del finanziamento, attuazione dei progetti da parte dei beneficiari, certificazione dei costi e pagamenti da parte dell'Autorità di Gestione.

Per il PR Campania FSE+ 2021-2027 il processo di valutazione sarà svolto dalla Commissione di Autovalutazione Rischio Frode, istituita con Decreto Dirigenziale n. 67 del 09/04/2024 composta dai Responsabili di Obiettivo Specifico, dai Referenti del controllo di I livello on desk e in loco, dall'Unità per il Monitoraggio degli interventi e per il Coordinamento del Sistema di Gestione e Controllo, dall'Unità per la Gestione Finanziaria e dall'Autorità contabile.

Al contempo, fino alla chiusura del POR Campania 2014-2020 ha operato la Commissione di Autovalutazione Rischio Frode istituita con il Decreto Dirigenziale n. 6 del 31 maggio 2017 e successivamente integrata con Decreto Dirigenziale n. 217 del 08 novembre 2019, composta da: i Responsabili di Obiettivo Specifico, i referenti del controllo di I livello on desk e in loco, l'Unità per il Monitoraggio degli interventi e per il Coordinamento del Sistema di Gestione e Controllo, l'Unità per la Gestione Finanziaria, l'Autorità di Certificazione, un referente per il PON SPAO.

In linea con le disposizioni comunitarie in materia di prevenzione delle irregolarità e delle frodi e di difesa degli interessi finanziari dell'Unione Europea, l'AdG, per garantire i principi di sana gestione finanziaria, di trasparenza e di non discriminazione, conferma nel proprio Sistema di Gestione e Controllo, anche per il ciclo 2021-2027, l'utilizzo del Sistema comunitario antifrode ARACHNE.

L'elaborazione ed il monitoraggio delle informazioni contenute in ARACHNE è finalizzata all'individuazione di una serie di indicatori di rischio frode utili per indirizzare le azioni di contrasto ai fenomeni fraudolenti e in particolare i controlli di gestione su operazioni potenzialmente rischiose.

L'Autorità di Gestione utilizza le informazioni restituite dal sistema informatico ARACHNE per integrare l'analisi dei rischi finalizzata all'estrazione del campione di operazioni da controllare in loco. In particolare, attraverso una procedura "comparativa", le operazioni contenute nell'universo di riferimento, estratte dal sistema informativo regionale SURF, sono analizzate anche sotto il profilo "rischio ARACHNE" al fine di individuare quelle che presentano maggiori elementi di rischio frode. In particolare, sulla scorta delle informazioni restituite da ARACHNE, si procede a controllare in loco il 100% dei progetti, appartenenti all'universo di riferimento e con un livello di rischio "significativo", ovvero classificati dal sistema ARACHNE con punteggio complessivo di rischio, compreso nel *range* 40-50 e quindi con una rischiosità elevata/elevatissima.

Le risultanze dell'analisi del rischio operata attraverso ARACHNE integrano il verbale di campionamento e ne costituiscono allegato al medesimo verbale.

Nell'ambito del monitoraggio e dei controlli del rischio frode potrebbe essere utilizzata, ad integrazione di ARACHNE, anche la nuova piattaforma italiana PIAF-Piattaforma integrata antifrode, non appena l'Amministrazione nazionale competente darà indicazioni sulla possibilità di accesso e sulle modalità di utilizzo.

Altro strumento utilizzato dall'AdG del PR Campania FSE+ nella lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione Europea è il sistema IMS, che consente la segnalazione di irregolarità/frodi attraverso l'accesso e la compilazione telematica di apposite schede di segnalazione.

Relativamente all'anno 2023, all'esito delle consuete verifiche svolte dall'AdG, è stato rilevato un caso di irregolarità riferito alla programmazione FSE 2014-2020, per cui il competente Responsabile di Obiettivo Specifico (RoS) ha provveduto alla richiesta di deduzione delle spese oggetto di irregolarità.

L'AdG, inoltre, monitora costantemente le attività di recupero intraprese nell'ambito del FSE e segnalate attraverso il sistema IMS-OLAF, comunicando l'esito del predetto monitoraggio alla Corte dei Conti con cadenza semestrale.

Nell'ottica della prevenzione del rischio frode si pongono anche il "Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione" e l'utilizzo delle informazioni fornite dal Sistema ARACHNE.

Il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione 2022-2024, oltre a rappresentare esso stesso un valido strumento di individuazione, rilevamento e analisi del rischio corruttivo, rende esplicita la volontà della Regione di un impegno reale contro i fenomeni corruttivi ed ogni forma di illegalità e una manifestazione concreta di una "cultura etica" a sostegno della volontà di contrastare tali fenomeni.

Il Piano prevede modalità per contrastare il rischio frode sotteso a specifici rischi, rispetto al quale il PTPC regionale garantisce adeguate modalità di mitigazione, coerentemente con le disposizioni normative nazionali e europee.

b. Misure adottate nel 2023 nell'ambito della digitalizzazione e dell'uso di nuovi strumenti volti ad assicurare una più performante interoperabilità tra sistemi nella lotta contro le frodi, tenuto conto delle minacce esistenti e future legate alle nuove tecnologie, in termini di metodologie scelte, procedure e tecniche di analisi e valutazione dei rischi di irregolarità e di frode in danno del bilancio UE.

In conformità a quanto previsto dall'art. 74 del Reg. (UE) n. 1060/2021, l'AdG ha elaborato un documento che descrive la metodologia utilizzata dalla stessa per la valutazione del rischio *ex ante* (DD n. 229/2023 come aggiornato dal DD n. 102/2024), ovvero i criteri/fattori di rischio esaminati per identificare gli ambiti di intervento del PR più rischiosi e, se del caso, le operazioni e/o le domande di rimborso e/o le spese/azioni da verificare. Il documento contiene, altresì, indicazioni relative alle modalità e alla tempistica di svolgimento dei controlli basati sull'analisi del rischio (frequenza, scopo/portata e grado di copertura), utili ad una pianificazione di massima delle verifiche di gestione, nonché le condizioni per la revisione della metodologia di valutazione del rischio.

Il documento prevede il supporto nella valutazione del rischio *ex ante* mediante consultazione del database di ARACHNE, sistema che analizza i progetti finanziati dal PR FSE+ e inviati al sistema di monitoraggio nazionale dalla cui banca dati acquisisce le informazioni.

L'elaborazione ed il monitoraggio delle informazioni contenute in ARACHNE è finalizzata all'individuazione di una serie di indicatori di rischio frode utili per indirizzare le azioni di contrasto ai fenomeni fraudolenti e in particolare i controlli di gestione su operazioni potenzialmente rischiose.

c. Misure intraprese nel 2023 per migliorare l'individuazione, la segnalazione ed il "*follow up*" delle frodi sospette.

L'Articolo 74 del Reg. (UE) n. 2021/1060 stabilisce che l'Autorità di Gestione esegue verifiche di gestione di competenza basate sulla valutazione dei rischi e proporzionate ai rischi individuati ex ante e per iscritto. In applicazione di tale disposizione, stante l'avvio del ciclo di programmazione FSE+ 2021/2027, in una fase di prima applicazione il nuovo Si.Ge.Co., si è stabilito d procedere in continuità col ciclo di Programmazione 2014-2020, attraverso verifiche amministrative sul 100% delle dichiarazioni rilasciate dai destinatari, anche attraverso l'interrogazione delle banche

dati gestite e monitorate da altre Pubbliche Amministrazioni, fermo restando la possibilità di procedere al campionamento delle operazioni da sottoporre al controllo, ogni qualvolta sia opportuno, in ragione della numerosità dei soggetti coinvolti dall'operazione, dalla numerosità dei documenti sottostanti, ovvero dalla tenuità del rischio.

L'accertamento di un'irregolarità determina il dovere della comunicazione della stessa mediante compilazione dell'apposita scheda OLAF, nell'applicativo *AFIS-Irregularity Management System* (IMS) nonché quello di trasmissione della suddetta "scheda irregolarità" all'Autorità Contabile in quanto struttura competente a comunicarne notizia alla Commissione e per conoscenza all'Autorità di Gestione.

La comunicazione, in caso di accertamento dell'irregolarità prevede la segnalazione da parte dell'Autorità Contabile al Nucleo della Guardia di Finanza per la repressione delle frodi nei confronti dell'UE presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per gli Affari Europei e, per conoscenza all'AdG. Il Nucleo successivamente procede all'inoltro alla Commissione Europea della scheda OLAF. L'informativa in merito al *follow up* viene garantita dall'accesso al sistema informatico da parte delle strutture coinvolte, dell'Autorità con funzione contabile e dell'Autorità di Audit e delle altre autorità interessate al trattamento delle irregolarità.

d. Misure programmate e/o attuate nel 2023 per il rafforzamento della "*governance*" antifrode, anche in termini di collaborazione sinergica tra gli attori istituzionali competenti per la prevenzione e il contrasto alle frodi in danno del bilancio dell'UE.

Relativamente all'anno 2023 non sono emerse esigenze tali da rendere necessaria la programmazione e/o attuazione di misure in termini di rafforzamento della collaborazione con attori istituzionali competenti in tema di contrasto alle frodi. In ogni caso, con l'avvio della nuova programmazione FSE+ 2021-2027, con Decreto Dirigenziale n. 67 del 09/04/2024 è stata istituita la Commissione di Autovalutazione Rischio Frode composta dai Responsabili di Obiettivo Specifico, dai Referenti del controllo di I livello *on desk* e in loco, dall'Unità per il Monitoraggio degli interventi e per il Coordinamento del Sistema di Gestione e Controllo, dall'Unità per la Gestione Finanziaria e dall'Autorità contabile.

2. Attività svolta nel 2023 dall'Autorità di Gestione FESR.

a. Misure adottate nel 2023 per una più efficace azione di prevenzione e repressione delle irregolarità e frodi in danno dell'UE e degli altri illeciti potenzialmente lesivi degli interessi finanziari dell'UE secondo la Direttiva PIF n. 1371 del 2017 (corruzione, riciclaggio e reati contro la Pubblica Amministrazione qualora connessi con reati lesivi del bilancio UE).

L'Autorità di Gestione, nel rispetto di quanto previsto dall'art. 72 del Reg. (UE) n. 1303/2013, anche nel corso del 2023 ha proseguito le attività di prevenzione, rilevazione e correzione di tutte le irregolarità, comprese le frodi.

Nell'ambito delle misure adottate, nel corso del 2023, per garantire una più efficace azione di prevenzione e repressione delle irregolarità e frodi in danno dell'UE, l'Autorità di Gestione ha provveduto all'**aggiornamento dell'autovalutazione del rischio di frode**, di cui al documento della Commissione Europea EGESIF 14-0021-00 del 16/06/2014, che è stato svolto dalla Commissione di autovalutazione del rischio di frode del POR Campania FESR 2014-2020, partendo dal precedente aggiornamento.

In coerenza con quanto previsto dal Regolamento di funzionamento della Commissione di autovalutazione del rischio frode l'attività viene svolta attraverso la condivisione dello strumento di autovalutazione (*check list*), già in precedenza utilizzato, aggiornato tenendo conto sia delle modifiche organizzative e procedurali intervenute sul Sistema di Gestione e Controllo del Pro-

gramma, sia degli atti di indirizzo della Commissione Europea in materia di Conflitto di interesse e appalti pubblici, sia delle raccomandazioni, sempre della Commissione Europea, in relazione ai possibili rischi specifici di frode connessi con l'attuazione di misure di contrasto al Coronavirus, quali quelli dovuti a procedure negoziate negli appalti pubblici, a possibili pratiche di sovrapprezzo abusivo in una situazione di emergenza, ai rischi di doppio finanziamento.

Tale aggiornamento è preceduto dall'analisi dei risultati ottenuti attraverso le azioni di potenziamento delle misure e gli strumenti di mitigazione attivate nell'annualità precedente.

Anche in occasione del suddetto aggiornamento, non si è ritenuto necessario modificare lo Strumento di autovalutazione (*check list*), già approvato con D.D. n. 20/2017, non essendo intervenute sostanziali modifiche organizzative o procedurali nell'ambito del Sistema di Gestione e Controllo del Programma Operativo (rispetto all'ultimo aggiornamento risalente a settembre 2021) che potevano comprometterne l'efficacia. Anche in considerazione della numerosità dei componenti della Commissione per l'autovalutazione del rischio di frode si è ritenuto, inoltre, che l'invarianza dello strumento possa assicurare continuità e coerenza interpretativa rispetto ai precedenti esercizi di autovalutazione.

Nello specifico, la valutazione è stata, inoltre, condotta avuto riguardo:

- alla piena implementazione delle procedure di controllo di I livello che prevedono l'utilizzo della piattaforma ARACHNE al fine di determinare il livello di rischiosità di talune operazioni da sottoporre al controllo di I livello in loco;
- agli esiti delle attività di controllo di I livello e di *audit* condotte dall'Autorità di Audit e dalla Commissione Europea e anche alle misure correttive poste in essere dall'Autorità di Gestione in risposta alle osservazioni dei suddetti organismi di controllo;
- alla più approfondita analisi del contesto e delle aree di rischio nell'ambito del Piano Triennale della Regione Campania di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (2022-2024) che ha riguardato sia la rilevazione e l'esame dei processi, sia la valutazione del rischio correlato e il suo trattamento. La gran parte dei processi analizzati per l'Area di riferimento "Programmazione, gestione e controlli dei Fondi europei" hanno fatto registrare un giudizio finale di rischio basso in quanto strettamente regolamentato e le attività sono oggetto di controlli plurimi ed elevati; questo anche con riferimento all'area di rischio dei contratti pubblici, nelle fasi di selezione, esecuzione e rendicontazione.

Le iniziative di contrasto e prevenzione riportate nel PTPCT scaturenti da una più approfondita analisi delle aree di rischio e dei processi attuativi hanno svolto, anche nell'ambito del presente aggiornamento, effetto compensativo ai fini della determinazione del Rischio attuale netto. Ciò conferma il permanere di un livello di esposizione del Programma "accettabile", al verificarsi di situazioni fraudolente. L'autovalutazione ha, infatti, prodotto anche in tale fase di aggiornamento, per ciascuna tipologia di rischio, un **punteggio non superiore a tre, ovvero un grado di rischio tollerabile** che non prevede l'attivazione di Piani di azione o controlli aggiuntivi rispetto a quelli già previsti e declinati nell'ambito dei controlli esistenti.

Con riferimento al ciclo di programmazione 2021/2027, l'AdG si è adeguata a quanto previsto dal Regolamento (UE) n. 1060/2021, che stabilisce all'art. 74, par. 1, lett. c) e d) che l'Autorità di Gestione "pone in atto misure e procedure antifrode efficaci e proporzionate, tenendo conto dei rischi individuati" e "previene, individua e rettifica le irregolarità".

Nello specifico, l'AdG ha previsto attività volte a consentire un'efficace azione di prevenzione attraverso un'efficiente valutazione e identificazione dei rischi, pianificando i controlli e predisponendo attente procedure di monitoraggio e repressione delle irregolarità e frodi.

L'AdG garantirà, infine, la formazione specifica e l'aggiornamento del personale coinvolto nelle attività di prevenzione e contrasto alle frodi e alla corruzione.

Nel corso del 2023, l'AdG ha richiesto l'attivazione dei profili sul Sistema ARACHNE per la Programmazione 2021-2027, che sono stati attivati con la funzionalità "*ex ante*".

b. Misure adottate nel 2023 nell'ambito della digitalizzazione e dell'uso di nuovi strumenti volti ad assicurare una più performante interoperabilità tra sistemi nella lotta contro le frodi, tenuto conto delle minacce esistenti e future legate alle nuove tecnologie, in termini di metodologie scelte, procedure e tecniche di analisi e valutazione dei rischi di irregolarità e di frode in danno del bilancio UE.

Nel 2023, nel rispetto di quanto previsto dalle Linee Guida comunitarie, gli strumenti informatici utilizzati dall'AdG per individuare le operazioni rischiose sono stati il sistema ARACHNE e il sistema IMS.

Con particolare riferimento al Sistema ARACHNE, l'AdG ha utilizzato lo strumento nell'ambito delle attività di propria competenza sul monitoraggio periodico del rischio di frode sui progetti/beneficiari/contraenti/contratti, afferenti al POR Campania FESR 2014/20.

Dall'analisi del rischio prodotta dal sistema ARACHNE, sono risultati alcuni progetti che afferiscono ad alcune Direzioni Generali, alle quali sono state trasmesse le relazioni contenenti gli ambiti di rischio analizzati, i valori ed i calcoli dei singoli fattori di rischio, al fine di consentire di effettuare in maniera efficiente ed efficace le valutazioni di propria competenza.

A tal proposito, si ricorda che l'analisi di ARACHNE è sul rischio potenziale, pertanto, un'indicazione di rischio alto prodotta dal sistema su un/una Beneficiario/operazione non significa che detto/a Beneficiario/operazione sia sicuramente più rischioso/a, ma che dall'analisi di un insieme di fattori di rischio questo/a Beneficiario/operazione potrebbe avere maggiore probabilità di contenere irregolarità.

Inoltre, l'AdG garantisce che il personale sia a conoscenza dei rischi di frode e sia efficacemente formato sulla tematica della lotta alla frode.

Infine, nel mese di novembre 2023, il personale dell'AdG competente in materia, ha partecipato in presenza all'incontro informativo "Il Sistema antifrode ARACHNE nella Programmazione 2021-2027" tenutosi a Roma, in data 9 e 10 novembre 2023, con la presenza dei referenti ARACHNE della Commissione Europea.

c. Misure intraprese nel 2023 per migliorare l'individuazione, la segnalazione ed il "*follow up*" delle frodi sospette.

Nel corso del 2023, nell'ambito dell'attività di monitoraggio e analisi delle irregolarità/frodi inserite nel sistema IMS, le Direzioni Generali competenti hanno collaborato con il Nucleo della Guardia di Finanza per la repressione delle frodi nei confronti dell'Unione Europea, al fine di migliorare le schede di segnalazione delle irregolarità/frodi ed il relativo "*follow up*".

Per quanto riguarda l'attività futura di monitoraggio e *follow up* delle frodi sospette, l'AdG farà riferimento alle Linee di indirizzo trasmesse dal Dipartimento per gli Affari Europei della Presidenza del Consiglio dei Ministri con nota prot. n. DPE 000221 P-4.12.22.18 del 11 gennaio 2024, al fine di migliorare le procedure di compilazione/implementazione delle schede di segnalazione di irregolarità/frode nel sistema IMS.

d. Misure programmate e/o attuate nel 2023 per il rafforzamento della "governance" antifrode, anche in termini di collaborazione sinergica tra gli attori istituzionali competenti per la prevenzione e il contrasto alle frodi in danno del bilancio dell'UE.

Iniziative specifiche in tema di prevenzione e contrasto alla corruzione ed al conflitto di interessi discendono dall'attuazione di procedure e misure adottate in conformità alle indicazioni

contenute nel "Piano Triennale della Regione Campania di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza 2022-2024" e nel "Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO) 2023 – 2025".

Nel 2023, per i casi di sospetta frode/irregolarità rilevati a seguito degli *audit* dell'AdA e/o per le irregolarità riscontrate in sede di controlli di I livello in loco, l'AdG ha posto in essere tutti gli adempimenti consequenziali, a partire dall'inserimento degli importi irregolari nel sistema IMS.

Inoltre, ha messo in campo misure al fine di garantire che l'utilizzo dei fondi del Dispositivo di Ripresa e Resilienza sia conforme al diritto dell'Unione e nazionale applicabile, con particolare attenzione alla prevenzione, individuazione e rettifica delle frodi, della corruzione, dei conflitti di interessi nonché dei casi di doppio finanziamento. In particolare, l'AdG ha posto particolare attenzione al tema del doppio finanziamento attivandosi affinché esso sia evitato, data anche la possibile complementarietà tra Fondi (PNRR compreso) e tra Programmi.

Infine, l'AdG, nel 2023, con l'obiettivo di rafforzare la "governance" antifrode nel pieno rispetto di quanto stabilito dalla normativa nazionale e comunitaria, nell'ambito della Procedura per l'affidamento di Servizi di supporto tecnico e specialistico per l'avvio, la gestione, attuazione e il controllo del PR FESR Campania 2021-2027, suddiviso in n. 2 lotti funzionali (rif. DD 889 del 03/11/2023) ha previsto, nell'ambito del Lotto 2 "Servizio inerente alle verifiche di gestione, ai sensi dell'art. 74 del Reg. (UE) n. 1060/2021 a valere sugli interventi finanziati nell'ambito del PR FESR Campania 2021-2027", la Linea di attività 2.1 denominata "Impostazione delle verifiche di gestione ai sensi dell'articolo 74 del Regolamento (UE) n. 2021/1060" nella quale viene richiamata l'attività di definizione delle misure e delle procedure antifrode efficaci e proporzionate, tenendo conto dei rischi individuati.

Sezione Sesta
Il ruolo delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano facenti parte del COLAF

RegioneEmilia-Romagna

1. Attività svolta nel 2023.

In materia di prevenzione e repressione della corruzione e dell'illegalità nella Pubblica Amministrazione, in adempimento al Regolamento (UE) n. 2021/1060 e nello specifico all'art. 69 comma 2, art. 74 comma 1, lettera c), Allegato XI; conformemente anche a quanto previsto dalla legge n. 190/2012 con i relativi decreti attuativi, gli atti dell'Amministrazione regionale tra cui i Piani Triennali di prevenzione della corruzione ed il Piano Integrato di Attività e Organizzazione; l'Autorità di Gestione dei PR 2021-2027 FSE+ e FESR della Regione Emilia Romagna si è dotata, per ciascun fondo, di un **Gruppo di Autovalutazione del rischio frode** istituito a giugno 2023 con il compito di effettuare periodicamente una valutazione dei rischi di frode e definendo misure antifrode efficaci e proporzionate.

Il gruppo è composto da dirigenti e/o funzionari dell'Autorità di Gestione diversamente coinvolti, per le rispettive competenze, nei Settori e nelle Aree afferenti ai processi chiave dell'attuazione del programma che sono maggiormente esposti al rischio frode, nonché da rappresentanti dell'Autorità Contabile del PR. Il coordinamento dei due gruppi è affidato al Responsabile del Settore Fondi comunitari e nazionali con il supporto della funzione operativa "*Irregolarità comunitarie POR FESR e FSE e PR FESR e FSE+".*

Per lo svolgimento dell'esercizio di autovalutazione del rischio frode, i gruppi di lavoro FSE+ e FESR hanno adottato un *Regolamento interno* recante finalità, compiti, tempi e periodicità degli incontri oltre che le modalità operative e un *Nuovo strumento di autovalutazione del rischio di frode* più consono alle peculiarità organizzative e di programmazione, selezione, gestione e controlli.

Rispetto alla programmazione precedente, infatti, tenendo conto dell'esperienza trascorsa e senza stravolgere gli orientamenti della Commissione contenuti nella nota EGESIF 14-0021-00 del 16/06/2014, lo strumento presenta elementi di semplificazione con l'individuazione di rischi ridotti di numero con una descrizione orientata anche alle operazioni in regime di concessione oltre a quella orientata agli appalti.

A tal proposito è utile ribadire che i controlli attenuanti individuati, sono tutti previsti nella descrizione del sistema di gestione e controllo del PR e nel Manuale delle procedure. Un altro riferimento importante per la definizione delle misure antifrode, laddove applicabile, è stata la normativa sui contratti pubblici (D. Lgs n. 50/2016), sostituito dal recente D.Lgs n. 36/23, che, in linea con le direttive europee sugli appalti e concessioni, applica i principi cardine della trasparenza e della legalità nell'affidamento dei contratti, servizi e forniture.

Per l'anno 2023 si è concluso il primo esercizio di autovalutazione del rischio frode su entrambi i fondi.

Degne di nota, inoltre, tra le misure trasversali anticorruzione, adottate dalla Regione Emilia-Romagna, ci sono anche:

- la Delibera di Giunta regionale n. 1173 del 10 luglio 2023 "Segnalazione di condotte illecite e protezione del segnalante (*whistleblower*) ai sensi del D.Lgs n. 24 del 2023. Approvazione di prime indicazioni applicative per le strutture della Giunta e delle Agenzie regionali";
- in materia di antiriciclaggio, la Delibera di Giunta regionale n. 24312 del 16/11/2023, con la quale il RPCT della Regione Emilia Romagna, ha previsto la prosecuzione, per l'anno 2024, del progetto sperimentale per il contrasto al riciclaggio attraverso il monitoraggio di una serie di procedimenti amministrativi individuati tra le strutture regionali a cui si sono aggiunti, nel rispetto di quanto

comunicato dalla UIF in data 29 maggio 2023, anche tutti i procedimenti collegati a risorse del PNRR con l'indicazione di segnalare tempestivamente alla UIF quelle sospette.

2. Misure intraprese nel 2023 per migliorare l'individuazione, la segnalazione ed il "*follow up*" delle frodi sospette.

Ai fini di una gestione ottimale delle informazioni relative alle fasi di rilevazione e di accertamento delle irregolarità e per poterne seguire adeguatamente l'andamento e registrarne gli esiti dei procedimenti adottati, anche sotto il profilo della gestione dei recuperi di somme indebitamente erogate e dei procedimenti giudiziari eventualmente sorti, l'Autorità di Gestione FESR e FSE+ della Regione Emilia-Romagna, si è dotata di un'apposita funzione per la raccolta e coordinamento delle irregolarità comunitarie (E.Q. Irregolarità comunitarie POR FESR e FSE e PR FESR e FSE+).

Tale funzione, quindi, raccoglie, gestisce e monitora la documentazione legata alla fase di rilevazione dell'irregolarità, al fine di attivare fasi istruttorie e di approfondimento per la sua identificazione e accertamento. A seconda della natura della sospetta irregolarità, l'istruttoria prevede oltre all'analisi della documentazione, momenti di incontro e confronto con gli organismi interni o esterni all'Amministrazione preposti ai controlli e coinvolti nel caso. A chiusura della fase istruttoria, in accordo con il responsabile del Servizio competente, la funzione deputata registra gli esiti a cui si è pervenuti nonché i provvedimenti e le misure correttive individuate per assicurare un'adeguata tutela degli interessi finanziari del bilancio comunitario, nazionale e locale.

A seguito dell'accertamento dell'irregolarità, il Servizio compente dell'Autorità di Gestione, attraverso la funzione di coordinamento delle irregolarità comunitarie, procede alla verifica della presenza dei requisiti ai fini della notifica dell'irregolarità alla Commissione con una relazione iniziale e con relazioni successive sui provvedimenti adottati.

3. Misure programmate e/o attuate nel 2023 per il rafforzamento della "*governance*" antifrode, anche in termini di collaborazione sinergica tra gli attori istituzionali competenti per la prevenzione e il contrasto alle frodi in danno del bilancio dell'UE.

Con la delibera di Giunta n. 242 del 28/02/2023, si è approvato il protocollo d'intesa relativo ai rapporti di collaborazione tra la Regione Emilia-Romagna e il Comando Regionale della Guardia di Finanza in materia di finanziamenti delle politiche strutturali e di coesione dell'Unione Europea. Con il presente accordo le Parti definiscono la reciproca collaborazione, nell'ambito dei rispettivi fini istituzionali e in attuazione del quadro normativo vigente, allo scopo di rafforzare il sistema di prevenzione e contrasto delle condotte lesive degli interessi economici e finanziari pubblici connessi alle misure di sostegno e/o di incentivo, per le quali è già stato perfezionato l'iter di concessione, di competenza della Regione Emilia-Romagna, con particolare riferimento ai finanziamenti delle politiche strutturali e di coesione dell'Unione Europea anche nell'ambito del PNRR.

Sezione Sesta
Il ruolo delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano facenti parte del COLAF

REGIONE AUTONOMA FRIULI VENEZIA GIULIA

1. Attività svolta nel 2023 dall'Autorità di Gestione per le operazioni finanziate sul POR FESR 2014-2020 e sul PR FESR 2021-2027.

La Regione Friuli Venezia Giulia ha adottato un sistema di prevenzione delle irregolarità di tipo decentrato, con attività di controllo documentale e in loco svolte dalle Strutture Regionali Attuatrici/Organismi Intermedi (SRA/OI).

Le verifiche documentali sono effettuate su tutte le operazioni finanziate in fase di attuazione/rendicontazione, a seguito della presentazione da parte del beneficiario della documentazione amministrativo-contabile inerente all'esecuzione dell'operazione e, in ogni caso, prima della certificazione delle relative spese da parte dell'Autorità di Certificazione. Tali verifiche sono volte ad accertare l'effettività e l'ammissibilità della spesa, la correttezza della documentazione presentata, la sussistenza dei requisiti di fatto e di diritto insieme alla conformità dell'operazione alla normativa comunitaria e nazionale, al Programma e a quanto previsto dai bandi/inviti.

Le verifiche in loco sulle operazioni rappresentano il completamento del controllo amministrativo svolto su base documentale e consentono in particolare di verificare la fornitura di beni e servizi, e la conformità degli elementi fisici e tecnici dell'operazione alla normativa comunitaria e nazionale, al Programma e a quanto previsto dai bandi/inviti. La frequenza e la portata delle verifiche in loco sono proporzionali all'ammontare del sostegno pubblico a un'operazione e al livello di rischio individuato nel corso delle verifiche. Le verifiche in loco possono essere svolte a campione sulla base di una metodologia di campionamento e analisi dei rischi.

Eventuali irregolarità sono rilevate nei verbali di controllo di primo livello documentale e in loco e nelle relative check-list. In tal caso le SRA/OI avviano le procedure di recupero degli eventuali importi indebitamente versati; valutano la ricorrenza dei presupposti per la segnalazione delle irregolarità/sospette frodi; alimentano il sistema informativo IMS (nuova comunicazione ovvero aggiornamenti) ai fini del tempestivo inoltro alla CE; adottano i provvedimenti correttivi rispetto alle irregolarità riscontrate, avviando il procedimento di recupero nei confronti dei beneficiari; assicurano, di concerto con l'Autorità di Certificazione, le conseguenti rettifiche finanziarie ai fini del recupero di quanto non dovuto al bilancio comunitario; provvedono, se del caso, all'informativa agli Organismi di controllo esterni, che hanno trasmesso l'atto o la segnalazione, circa l'esito delle decisioni assunte.

Sia in fase di prevenzione che di contrasto alle irregolarità l'Autorità di Gestione coordina le attività delle SRA e degli OI. In particolare l'AdG definisce la metodologia di campionamento, l'analisi del rischio e l'estrazione delle operazioni da sottoporre a controllo in loco, la revisione del sistema di controlli annuale e la pianificazione annuale dei controlli. Inoltre definisce le procedure e l'organizzazione dei flussi informativi relativi alle comunicazioni inerenti le irregolarità e all'andamento delle procedure amministrative e giudiziarie attivate, supervisiona le procedure di rilevazione delle irregolarità e di recupero degli importi indebitamente versati, verifica e inoltra le segnalazioni su IMS; rende l'informativa periodica alle altre Autorità del Programma in merito alle irregolarità riscontrate e allo stato dei recuperi.

Per potenziare il contrasto alle irregolarità e alle frodi, sulla base delle indicazioni della CE, la Regione FVG ha aderito al Progetto ARACHNE Risk Scoring Tool promosso dalle Istituzioni comunitarie (DG REGIO e DG EMPLOY in collaborazione con l'OLAF) per l'utilizzo dell'apposito software informatico predisposto per supportare le Amministrazioni titolari dei Programmi Operativi nell'analisi dei rischi di gestione delle operazioni cofinanziate.

In linea con gli orientamenti della Commissione Europea, nell'ambito del Sistema di gestione e controllo sia del POR FESR 2014-2020 sia del PR FESR 2021-2027 opera un apposito Gruppo di autovalutazione del rischio di frode; tale organo è incaricato di utilizzare lo strumento di autovalutazione del rischio di frode proposto nella nota EGESIF 14-0021 del 16 giugno 2014 ai fini di quantificare i rischi contestuali rispetto ai due Programmi, formulando all'Autorità di Gestione apposite proposte di azioni (controlli) mitiganti. Il Gruppo di autovalutazione si riunisce inoltre con cadenza annuale per analizzare gli esiti delle attività di controllo svolte ed adeguare, se necessario, gli strumenti di prevenzione e/o intraprendere eventuali azioni mitiganti del rischio.

Oltre alla valutazione del rischio e al consolidamento del sistema dei controlli interni in maniera proporzionale ai rischi, la strategia di prevenzione delle frodi si realizza anche attraverso una chiara comunicazione interna ed esterna da parte dell'Autorità di Gestione. Al riguardo, l'Autorità di Gestione redige annualmente delle informative indirizzate al personale regionale e degli Organismi intermedi, con le quali si intende promuovere, nell'ambito delle strutture dedicate alla gestione e al controllo del Programma, un'adeguata cultura etica in materia di antifrode, basata sui principi di integrità, obiettività, responsabilità e onestà.

2. **Misure adottate nel 2023 per una più efficace azione di prevenzione e repressione delle irregolarità e frodi in danno dell'UE e degli altri illeciti potenzialmente lesivi degli interessi finanziari dell'UE secondo la Direttiva PIF n. 1371 del 2017 (corruzione, riciclaggio e reati contro la Pubblica Amministrazione qualora connessi con reati lesivi del bilancio UE).**

   Attività informativa dell'ADG alle Strutture Attuatrici/Organismi intermedi, anche attraverso ampia trattazione nel Manuale delle procedure di gestione, circa l'Istituzione da parte dell'Autorità di Gestione di misure antifrode efficaci e proporzionate ai sensi dell'art. 125 §4 lettera d) del Reg. (UE) n. 1303/2013 e prevenzione e sulla gestione dei conflitti d'interessi a norma del Regolamento finanziario; adozione del Piano annuale dei controlli; attività di campionamento degli interventi da sottoporre a controllo; riunione periodica del Gruppo di autovalutazione del rischio di frode.

3. **Misure adottate nel 2023 nell'ambito della digitalizzazione e dell'uso di nuovi strumenti volti ad assicurare una più performante interoperabilità tra sistemi nella lotta contro le frodi, tenuto conto delle minacce esistenti e future legate alle nuove tecnologie, in termini di metodologie scelte, procedure e tecniche di analisi e valutazione dei rischi di irregolarità e di frode in danno del bilancio UE.**

   Dal punto di vista della metodologia la Regione utilizza lo strumento dell'autovalutazione del rischio di frode proposto nella nota EGESIF 14-0021 del 16 giugno 2014 ai fini di quantificare i rischi. Inoltre per potenziare il contrasto alle irregolarità e alle frodi, sulla base delle indicazioni della CE, la Regione FVG si avvale di ARACHNE *Risk Scoring Tool*.

4. **Misure programmate e/o attuate nel 2023 per il rafforzamento della "*governance*" antifrode, anche in termini di collaborazione sinergica tra gli attori istituzionali competenti per la prevenzione e il contrasto alle frodi in danno del bilancio dell'UE.**

   Le strategie antifrode da attuare nell'ambito della politica di coesione, in stretta correlazione con le misure di prevenzione e le metodologie di analisi previste dal Codice di comportamento dei dipendenti, dalla procedura per la segnalazione di illeciti e irregolarità, e dalle iniziative in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, sono state inserite nel Piano integrato di attività e organizzazione della Regione (PIAO).

Sezione Sesta
Il ruolo delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano facenti parte del COLAF

REGIONE LAZIO

1. **Misure adottate nel 2023 per una più efficace azione di prevenzione e repressione delle irregolarità e frodi in danno dell'UE e degli altri illeciti potenzialmente lesivi degli interessi finanziari dell'UE secondo la Direttiva PIF n. 1371 del 2017 (corruzione, riciclaggio e reati contro la Pubblica Amministrazione qualora connessi con reati lesivi del bilancio UE).**

   Le misure di competenza dell'Autorità di Gestione (di seguito AdG) dei Programmi Operativi FSE 2014-2020 e FSE+ 2021-2027 della Regione Lazio dirette a svolgere un'azione di prevenzione delle irregolarità e delle frodi sono strutturate attorno ai **quattro elementi chiave del ciclo della lotta alle frodi**: la prevenzione, l'individuazione, la rettifica e l'azione giudiziaria.

   In particolare nella politica in materia di lotta alla frode l'AdG ha puntato su alcuni aspetti:

   – strategie per lo sviluppo di una cultura antifrode;

   – assegnazione delle responsabilità nella lotta alla frode;

   – meccanismi di segnalazione di presunte frodi;

   – cooperazione tra i diversi soggetti.

   Tale politica viene messa in rilievo in seno all'organizzazione e divulgata al personale attraverso un sistema di procedure dei programmi (Si.Ge.CO, Manuale delle procedure, Avvisi o Bandi con previsione di cause di esclusione in caso di mancato rispetto dei Protocolli di legalità o dei patti di integrità, Utilizzo dei modelli di Dichiarazione di assenza di conflitti di interesse ecc.) ma anche un sistema di policy regionale (codici *di comportamento dei dipendenti pubblici*, Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione, *Segnalazioni di illeciti - Whistleblowing ecc.)* con aggiornamenti su questioni connesse alle frodi e relazioni sui risultati delle indagini sulle frodi.

   Ciò avviene in particolare sia per la programmazione 2014-2020 che per la programmazione 2021-2027 attraverso queste direttrici:

   – **Diffusione di una Cultura etica***:* con un codice di condotta – un codice etico inequivocabile, cui tutto il personale deve regolarmente dichiarare di aderire, relativo ad aspetti quali: conflitti di interessi – spiegazioni, requisiti e procedure di segnalazione etc; Inoltre l'AG ha previsto all'interno dei dispostivi attuativi specifici paragrafi di riferimento sulla lotta alle frodi e sull'utilizzo da parte della stessa del sistema ARACHNE (sia in fase di selezione che di attuazione degli interventi), al fine di inviare un chiaro messaggio ai potenziali frodatori, inducendo eventuali cambiamenti di comportamento e di atteggiamento nei confronti della frode.

   – **Assegnazione delle responsabilità***:* nell'ambito dell'AdG esiste una chiara assegnazione delle responsabilità riguardanti l'istituzione di sistemi di gestione e controllo conformi ai requisiti dell'UE e la verifica dell'efficacia del funzionamento di tali sistemi per la prevenzione, l'individuazione e la rettifica delle frodi. L'utilizzo e l'applicazione delle azioni preventive della valutazione dei rischi di frode (si veda risposta al quesito n. 3) svolta avvalendosi del "Gruppo di autovalutazione del rischio di frode" che costituisce un'importante misura di prevenzione e contrasto delle frodi in quanto incide direttamente sulle "condizioni favorevoli" che rendono possibile l'insorgenza delle stesse**;**

   – **Formazione e sensibilizzazione***:* la strategia globale di gestione dei rischi ha incluso programmi formali di formazione e di sensibilizzazione rivolti al personale che ha ricevuto una formazione

sugli aspetti teorici e pratici, che fornisce loro sostegno nell'individuazione e nella risposta a presunti casi di frode;

– **Sistemi di controllo interno***:* La difesa preventiva più resistente contro la frode è l'istituzione poi di un solido sistema di controllo interno, che mette in atto come risposta proporzionata ai rischi individuati in un esercizio di valutazione dei rischi. Tra le misure di competenza dell'Autorità di Gestione (di seguito AdG) dei Programmi Operativi che sono dirette a svolgere un'azione di prevenzione delle irregolarità e delle frodi si rappresentano le attività di controllo di primo livello svolte nel corso dell'anno 2023. Queste, unitamente alle successive attività di controllo di secondo livello svolte dall'Autorità di Audit (di seguito AdA), sono ritenute idonee alla finalità di prevenzione di irregolarità e frodi.

In sostanza quindi le verifiche di gestione sono approfondite e per Il POR FSE 2014-2020 sono stati fatti controlli sul posto aggiuntivi al campione statistico sulla base dei rischi di frode rilevati da ARACHNE.

Per la programmazione 2021-2027 gli indicatori di frode del sistema ARACHNE concorrono alla batteria di indicatori necessari ad effettuare la valutazione del rischio ex ante per campionare i progetti da sottoporre controllo. Inoltre sono state verificate in fase di selezione dei beneficiari potenziali conflitti di interesse associati ai membri delle commissioni di valutazione. La probabilità di rilevare i casi di frode potenziale è maggiore laddove siano in atto verifiche di gestione così approfondite.

Inoltre vi è la valutazione annuale del rischio di frode dei programmi che concorre a determinare un obiettivo di rischio, ossia il livello di rischio che l'Autorità di Gestione considera tollerabile per i programmi dopo la messa in atto e l'esecuzione di tutti i controlli.

– **Analisi dei dati e uso dello strumento ARACHNE**: un corretto uso di ARACHNE consente di individuare i "cartellini rossi" e proporre misure mirate di lotta alla frode;

– **Meccanismi di segnalazione**: nell'ambito della Manualistica sono state previste specifiche procedure che individuano meccanismi chiari di segnalazione che rappresentano un elemento fondamentale della prevenzione, nonché dell'individuazione. Tali meccanismi sono intesi a semplificare la segnalazione sia di presunte frodi, sia di debolezze nei controlli che potrebbero accrescere l'esposizione dell'AG alla frode. Inoltre vi è un continuo coordinamento dell'AdG in **merito a questioni antifrode con l'autorità di *audit* e le autorità dello Stato membro competenti delle indagini**;

– **Indagini, rettifiche e azioni penali e recuperi**: sono state previste **apposite procedure per trattare** un sospetto di frode, l'AG deve riferire il caso all'autorità competente in materia di indagini e sanzioni dello Stato membro, ivi comprese le autorità di lotta alla corruzione, se del caso, nonché informare l'OLAF di conseguenza, nonché procedure consolidate per occuparsi di eventuali recuperi di fondi dell'UE spesi in modo fraudolento. Le procedure dovrebbero precisare chiaramente i casi in cui seguiranno procedimenti civili o penali. **L'applicazione di tali sanzioni e la loro visibilità rappresentano un deterrente fondamentale per i potenziali frodatori**.

2. Misure adottate nel 2023 nell'ambito della digitalizzazione e dell'uso di nuovi strumenti volti ad assicurare una più performante interoperabilità tra sistemi nella lotta contro le frodi, tenuto conto delle minacce esistenti e future legate alle nuove tecnologie, in termini di metodologie scelte, procedure e tecniche di analisi e valutazione dei rischi di irregolarità e di frode in danno del bilancio UE.

L'AdG per i Programmi FSE 2014-2020 e FSE+ 2021-2027 della Regione Lazio, agisce in totale continuità con quanto già descritto nel questionario del precedente anno per quanto riguarda il POR FSE 2014-2020 a cui si fa opportuno rimando, mentre ha introdotto alcune novità per il PR FSE+ 2021-2027, pur in sostanziale continuità con l'assetto del precedente periodo di programmazione.

In particolare secondo quanto descritto nel Manuale delle procedure dell'AdG/OOII approvato con Determinazione Dirigenziale n. G17189 del 20.12.2023, l'AdG ha proceduto a:

- definire la propria policy antifrode all'interno del Piano anticorruzione, dei dispositivi attuativi, finalizzata a comunicare all'interno e all'esterno dell'Amministrazione l'impegno nel contrasto dei fenomeni fraudolenti e corruttivi*;*
- validare la prosecuzione dell'adesione al Progetto *ARACHNE Risk Scoring Tool* promosso dalle Istituzioni comunitarie (DG REGIO e DG EMPLOY in collaborazione con l'OLAF);
- definire l'assegnazione di specifiche responsabilità in materia di misure antifrode attraverso l'istituzione (effettuata in collaborazione con gli OOII) di un apposito Gruppo di autovalutazione, dotato della necessaria conoscenza del sistema di gestione e controllo del Programma e dei beneficiari degli interventi nonché rappresentativo delle diverse Strutture che concorrono all'attuazione delle misure (selezione delle operazioni, esecuzione delle verifiche amministrative e in loco e autorizzazione dei pagamenti, certificazione), incaricato di svolgere e revisionare periodicamente la valutazione del rischio di frode.

Si specifica che sempre in continuità con la Programmazione 2014-2020, la base informativa messa a disposizione da ARACHNE, nella programmazione 2021-2027 sarà impiegata dalle Strutture interessate nell'ambito delle procedure di controllo delle dichiarazioni di assenza di conflitti di interessi dei membri delle commissioni di valutazione.

Diversamente dalla 2014-2020, che prevedeva una valutazione del rischio frode (usando lo strumento ARACHNE) che si aggiungeva all'analisi del rischio per il campionamento statistico dei controlli di I livello (e che portava ad individuare eventuali controlli aggiuntivi da effettuare, oltre a quelli derivanti dal campione statistico), nella programmazione 2021-2027 gli indicatori di frode sono stati inglobati nel Documento metodologico per la Valutazione dei rischi ex ante per le verifiche di gestione, ossia per individuare gli elementi di rischio del Beneficiario da prendere in considerazione per sviluppare l'analisi rischio ex ante per le verifiche gestione ciò al fine di concentrare le verifiche in loco sui progetti risultati potenzialmente più rischiosi.

3. Misure intraprese nel 2023 per migliorare l'individuazione, la segnalazione ed il "*follow up*" delle frodi sospette.

L'AdG dei Programmi FSE e FSE+ per i cicli di programmazione 2014-2020 e 2021-2027 implementa trimestralmente il sistema IMS dell'OLAF con le specifiche schede di rilevazione di nuovi casi di irregolarità accertate (nel trimestre di riferimento) e/o di follow-up delle irregolarità pregresse.

Ai sensi della nota della Presidenza del Consiglio dei Ministri protocollo n. DPE0000221 P-4.12.22.18 dell'11 gennaio 2024, l'AdG ha provveduto a migliorare la qualità dei dati riportati nelle schede IMS (aperte o anche chiuse) soprattutto con riferimento al monitoraggio ed ai *follow up* dei ricorsi giurisdizionali pendenti per le medesime vicende.

Tra le misure per individuare, segnalare e monitorare le sospette frodi si citano inoltre le misure ordinariamente previste dal Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza (RPCT) della Regione, che promuove e supporta le attività di prevenzione della corruzione e trasparenza e l'attuazione della strategia antifrode per i fondi PNRR (DUALE e GOL).

Infine, con riferimento all'attività di valutazione dei rischi di frode di cui al punto n. 3, si precisa che al verificarsi di casi di frode l'AdG adotta tempestivamente le misure aggiuntive atte a correggere le debolezze del sistema; il *follow up* di tali misure sarà svolto dal gruppo di autovalutazione.

4. Misure programmate e/o attuate nel 2023 per il rafforzamento della "*governance*" antifrode, anche in termini di collaborazione sinergica tra gli attori istituzionali competenti per la prevenzione e il contrasto alle frodi in danno del bilancio dell'UE.

L'AdG dei Programmi FSE e FSE+ è, come detto, responsabile (per i due Programmi) in materia di lotta alle frodi e in tal senso presiede i lavori del Gruppo di autovalutazione del rischio Frode (cui partecipano i diversi soggetti dell'amministrazione regionali coinvolti a vario titolo nell'attuazione dei Programmi).

L'AdG FSE collabora inoltre con il MEF-IGRUE nell'ambito del "Gruppo di Lavoro sull'utilizzo del Sistema Comunitario Antifrode ARACHNE".

Inoltre l'AdG FSE relaziona periodicamente, a seconda dei casi semestralmente o annualmente, le competenti Autorità regionali e nazionali presso le competenti sezioni di controllo presso la Corte dei Conti, anche con riferimento alle irregolarità e sospette frodi verificatesi ed accertate negli anni.

Infine si evidenza, con riferimento alle segnalazioni in IMS, anche su input delle indicazioni di cui alla nota della Presidenza del Consiglio dei Ministri protocollo n. DPE0000221 P-4.12.22.18 dell'11 gennaio 2024, che l'AdG attiva una modalità più efficace di interlocuzione con l'Avvocatura regionale, per migliorare il monitoraggio e i *follow up* dei ricorsi giurisdizionali pendenti per le medesime vicende.

Sezione Sesta
Il ruolo delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano facenti parte del COLAF

Regione Lombardia

1. Attività svolta nel 2023 dall'Autorità di Gestione FSE 2014-2020 e FSE+ 2021-2027.

a. Premessa.

Conformemente all'articolo 125, par. 4, punto c), del Reg. (UE) n. 1303/13, nell'ambito del POR FSE 2014-2020, e all'articolo 74, par 1, punto c) del Reg (UE) n. 1060/21 Regione Lombardia ha individuato nella figura dell'Autorità di Gestione le funzioni di Responsabile delle misure antifrode, con i compiti previsti dalle Linee Guida della Commissione Europea "Valutazione dei rischi di frode e misure antifrode efficaci e proporzionate (EGESIF 14-0021-00 del 16/06/2014)".

Tenendo conto delle suddette Linee guida CE, l'AdG ha attivato un processo di autovalutazione del rischio di frode nominando un apposito Gruppo di Autovalutazione dei rischi di frode (Decreto n. 13788 del 18.09.2023, di ricostituzione del Gruppo di Autovalutazione dei rischi di frode nell'ambito della gestione del POR FSE 2014/2020 in attuazione della norma dell'art. 125, paragrafo 4, lettera c), composto da personale individuato nelle Direzioni/U.O. interessate nelle funzioni di selezione, gestione, controllo e pagamento delle operazioni finanziate a valere sul FSE; nonché da rappresentanti degli Organismi Intermedi, dell'AdC, di ARIA spa (ente in house che gestisce il SI del PR FSE+), e in qualità di osservatore, dell'AdA.

La valutazione è rivista ogni due anni, salvo situazioni di nuovi casi di frode accertati che richiedono un'eventuale revisione annuale. L'ultima valutazione è stata effettuata nel mese di settembre 2023, ed i relativi esiti sono stati formalizzati con Decreto n. 14724 del 02/10/2023. Tale Decreto ha stabilito che l'autovalutazione del rischio effettuata assume validità anche per il PR FSE+ 2021-2027 adottato con Decisione (C2022)5302 del 17 luglio 2022, nelle more di avviare il primo processo di analisi del rischio legata alla fase iniziale del Programma.

b. Processo di autovalutazione del rischio di frode.

L'autovalutazione del rischio legato alle frodi è lo strumento principale di prevenzione dei rischi derivanti da frodi adottato dall'AdG, il cui processo di autovalutazione, il contrasto alle irregolarità e alle frodi si inserisce nelle azioni del Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO) della G.R. Lombardia per il triennio 2023-2025 adottato con Deliberazione n. 7858 del 31/01/2023.

Il 2023 ha visto l'estensione dell'applicazione della nuova metodologia di analisi e ponderazione del rischio di corruzione introdotta con il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e Trasparenza 2022-2024 e prevista dal PNA 2019 con un approccio di tipo misto (quantitativo e qualitativo) per la stima dell'esposizione al rischio dei processi.

L'approccio adottato è incentrato sullo svolgimento di percorsi di autovalutazione attraverso schede di analisi e con momenti di confronto formativo di tipo laboratoriale, in modo da garantire una piena responsabilizzazione degli uffici nella valutazione degli elementi di forza e di debolezza delle situazioni di partenza (fonti di rischio, fattori abilitanti, conseguenze determinate dal possibile verificarsi degli eventi rischiosi) e nella conseguente individuazione delle misure di trattamento del rischio più adeguate.

L'autovalutazione dei rischi di frode è incentrata su specifici processi attuati dall'AdG che possono essere maggiormente esposti a tali eventualità. Per effettuare tale stima, il Gruppo di Autovalutazione ha utilizzato lo strumento suggerito dalla Commissione Europea che è allegato alla

succitata nota EGESIF. Lo strumento è declinato in quattro macroaree che fanno riferimento ai seguenti processi:

- selezione del candidato;
- attuazione e Verifica;
- certificazione e Pagamenti;
- aggiudicazione diretta da parte dell'AdG.

Per ciascun processo i relativi rischi specifici, i soggetti esposti a rischio e la tipologia di rischio.

c. Metodologia di analisi del rischio.

In riferimento a ciascun processo e al singolo rischio individuato, la metodologia applicata prevede le seguenti fasi:

- **Quantificazione del rischio** che un determinato tipo di frode possa essere commesso, valutandone impatto e probabilità (rischio lordo);
- **Verifica dell'esistenza e dell'efficacia dei controlli** associati per ogni rischio individuato. Quanto più gli strumenti o le procedure di controllo sono ritenute idonee tanto più viene ridotto il valore dell'impatto e la probabilità del rischio lordo;
- **Valutazione del rischio netto**, che corrisponde al livello di rischio ottenuto in considerazione dell'incidenza dei controlli esistenti e della loro efficacia;
- **Adozione di un Piano di Azione**. La procedura prevede che, qualora la valutazione del rischio di frode evidenzi un rischio netto significativo o critico dovuto al fatto che i controlli esistenti sono insufficienti a mitigare i rischi di frode identificati, l'Autorità di Gestione metta in atto delle ulteriori misure, precisando le azioni da intraprendere, eventuali ulteriori soggetti coinvolti e un calendario per la loro attuazione.

d. Esiti della valutazione.

L'analisi effettuata dal Gruppo di autovalutazione ha rilevato che il Si.Ge.Co, i relativi manuali, gli Avvisi e le pertinenti linee guida sono stati modificati e migliorati nel corso della programmazione, rendendo più affidabili gli strumenti di gestione e di controllo in uso.

Inoltre, l'insieme delle norme stabilite dal Codice degli Appalti, dal PIAO di Regione Lombardia e dal Codice di Comportamento per il personale della Giunta consentono di contenere in maniera consistente i rischi di frode.

Le uniche misure previste da adottare successivamente alla valutazione del Gruppo sono state le seguenti:

- adozione di azioni per la diffusione delle norme sull'integrità, deontologia e applicazioni di sanzioni disciplinari ad ogni mutamento di assetto organizzativo del Programma che venga recepito nel Si.Ge.Co. del Programma.

Il Gruppo di autovalutazione del rischio di frode, a seguito della puntuale analisi degli aspetti indicati nella nota EGESIF_14-0021-00 del 16/06/2014 e del relativo strumento allegato, ha ritenuto che il Sistema di Gestione e controllo attuato da Regione Lombardia per il POR FSE possa essere considerato complessivamente affidabile.

e. Misure adottate nel 2023 per una più efficace azione di prevenzione e repressione delle irregolarità e frodi in danno dell'UE e degli altri illeciti potenzialmente lesivi degli interessi finanziari

dell'UE secondo la Direttiva PIF n. 1371 del 2017 (corruzione, riciclaggio e reati contro la Pubblica Amministrazione qualora connessi con reati lesivi del bilancio UE).

In linea con le previsioni del PIAO (DGR n. XI/7858 del 31/01/2023), le misure adottate inerenti al processo di gestione e controllo del Programma FSE sono state l'autovalutazione del rischio frode, il rafforzamento delle competenze del personale coinvolto nella gestione dei fondi e l'implementazione del fascicolo di progetto.

Per quanto riguarda il processo di Individuazione degli interventi e di assegnazione delle risorse del Programma, si evidenzia la condivisione delle misure di intervento e dello stato di avanzamento del Programma finalizzato alla definizione e promozione dell'etica e degli standard di comportamento.

Inoltre, l'Autorità di Gestione, in qualità di Responsabile delle misure antifrode, si è avvalsa del sistema comunitario ARACHNE, al fine di intervenire tempestivamente con approfondimenti, valutazioni e correttivi, qualora necessari, e per determinare una riduzione degli errori e documentare una maggiore efficienza ed efficacia delle verifiche di gestione.

f. Misure adottate nel 2023 nell'ambito della digitalizzazione e dell'uso di nuovi strumenti volti ad assicurare una più performante interoperabilità tra sistemi nella lotta contro le frodi, tenuto conto delle minacce esistenti e future legate alle nuove tecnologie, in termini di metodologie scelte, procedure e tecniche di analisi e valutazione dei rischi di irregolarità e di frode in danno del bilancio UE.

Gli strumenti tecnologici adottati per il contrasto alla frode vertono su due paradigmi: l'attestazione della responsabilità e la veridicità delle informazioni rese.

L'attestazione della responsabilità avviene attraverso l'identificazione certa del soggetto che opera nei sistemi nelle due modalità:

- attraverso l'accesso ai sistemi con identità digitale di livello 2 (SPID, Carta d'identità digitale, Carta Nazionale dei Servizi);
- attraverso la firma digitale dei documenti.

La verifica della veridicità delle informazioni rese avviene attraverso l'accesso in cooperazione applicativa alle banche dati certificate, tra le quali si citano a titolo di esempio:

- INPS – per la verifica dell'ISEE;
- INAIL – per la verifica del DURC e della regolarità contributiva;
- RNA – per la verifica dell'accesso agli aiuti di Stato;
- PARIX – per la verifica delle informazioni delle aziende presso il registro delle camere di commercio;
- Comunicazioni Obbligatorie – per la verifica dello stato occupazionale;
- Sistema centrale delle politiche attive per la verifica dello status NEET e il possesso dei requisiti in ambito Reddito di Cittadinanza e Supporto per la Formazione e il Lavoro.

Per facilitare l'accesso dei cittadini alle tecnologie di firma digitale è stata realizzata un'*APP* che, attraverso un semplice sistema di notifiche, consente la firma di documenti e la convalida delle informazioni in essi contenute. Questo strumento è stato adottato per la convalida da parte dei destinatari delle informazioni inserite dagli enti accreditati nel registro elettronico di classe, nei *time-sheet*, nel il patto di servizio ecc.

È stata infine integrata in APP una funzionalità per "rispondere all'appello virtuale" nel caso di formazione a distanza.

g. Misure intraprese nel 2023 per migliorare l'individuazione, la segnalazione ed il "*follow up*" delle frodi sospette.

Nell'ottica di perseguire un miglioramento delle attività di individuazione, segnalazione e *follow up* delle frodi sospette, sono state adottate delle significative misure nel corso del 2023, quali, a titolo non esaustivo, l'implementazione del sistema di controlli di primo livello (adozione del SI.GE.CO, Sistema di Gestione e Controllo del PR FSE+ 2021-2027, approvato con Decreto n. 9948 del 30 giugno 2023), il potenziamento delle attività di *follow up*, nonché l'organizzazione di incontri sulle tematiche connesse alla tutele degli interessi finanziari europei.

h. Misure programmate e/o attuate nel 2023 per il rafforzamento della "*governance*" antifrode, anche in termini di collaborazione sinergica tra gli attori istituzionali competenti per la prevenzione e il contrasto alle frodi in danno del bilancio dell'UE.

Come previsto dal Protocollo Quadro d'Intesa tra Regione Lombardia e il Comando Regionale Lombardia della Guardia di Finanza (6 settembre 2022), prosegue la collaborazione con le Fiamme Gialle, volta a rafforzare il sistema di prevenzione e contrasto delle condotte lesive degli interessi economici e finanziari pubblici connessi ai finanziamenti, contributi ed erogazioni di qualsiasi genere e natura (comunitaria, nazionale e/o regionale).

2. Attività svolta nel 2023 dall'Autorità di Gestione FESR.

a. Misure adottate nel 2023 per una più efficace azione di prevenzione e repressione delle irregolarità e frodi in danno dell'UE e degli altri illeciti potenzialmente lesivi degli interessi finanziari dell'UE secondo la Direttiva PIF n. 1371 del 2017 (corruzione, riciclaggio e reati contro la Pubblica Amministrazione qualora connessi con reati lesivi del bilancio UE).

Nel corso del 2023 l'AdG FESR Lombardia ha attuato una serie di azioni volte a garantire un'efficace azione di prevenzione, repressione delle irregolarità e frodi in danno dell'UE e formalizzate nel Sistema di Gestione e Controllo (Si.Ge.Co.) che insieme al quadro normativo nazionale e regionale vigente, garantiscono procedure in grado di mitigare i rischi mediante l'applicazione del Codice degli Appalti, del Piano Triennale dell'Anticorruzione e Trasparenza di Regione Lombardia e del Codice di comportamento per il personale della Giunta:

- l'utilizzo di ARACHNE da parte dell'AdG avviene regolarmente nell'ambito delle attività di selezione delle operazioni da sottoporre a controllo in loco, con le modalità descritte nel "Manuale per le verifiche in loco" allegato al SI.GE.CO. In particolare, il campione estratto viene integrato, se necessario, con altre operazioni fino al raggiungimento di una soglia di almeno il 15% e fino al 30% di progetti campionati con rischio in ARACHNE di livello alto o medio. Il ricorso ad ARACHNE è inoltre previsto nell'ambito delle verifiche sul conflitto di interessi, sia per quanto riguarda le verifiche già previste per i componenti dei nuclei di valutazione, sia per le verifiche sulle dichiarazioni rese dai soggetti istruttori e controllori delle pratiche oggetto di finanziamento;
- l'acquisizione della dichiarazione sull'assenza di interessi finanziari e conflitto per quanto riguarda i soggetti incaricati delle verifiche di primo livello (in loco o documentali) con la quale il funzionario attesta la presenza di eventuali situazioni di conflitto d'interessi già note o la loro assenza, anche rispetto a situazioni precedenti la data di sottoscrizione della dichiarazione, in modo che al momento dell'assegnazione delle pratiche al funzionario, il superiore gerarchico o RUP possa verificare che non siano presenti conflitti di interesse rispetto ai beneficiari interessati. Inoltre, il funzionario sottoscrive l'impegno a comunicare immediatamente l'insorgere di nuove situazioni di conflitto o situazioni eventualmente sopravvenienti nell'ambito delle attività assegnate, mediante un aggiornamento della dichiarazione. La verifica della

veridicità delle dichiarazioni è effettuata su un campione (anche attraverso l'utilizzo del sistema ARACHNE);

- la verifica della completa attuazione del principio della separazione delle funzioni attraverso l'individuazione di due uffici/ambiti organizzativi distinti per la concessione e la liquidazione dei contributi.

b. Misure in atto nel 2023 per consentire all'Ufficio del Procuratore Europeo di esercitare, in Italia, i poteri conferiti dal Regolamento istitutivo.

Si è continuato a garantire al Procuratore Europeo, in comodato d'uso, la disponibilità di uffici all'interno di una porzione della sede istituzionale denominata "Palazzo Pirelli", in particolare gli uffici del 2° piano della Palazzina Galvani, in applicazione della DGR XI/4859 del 14/06/2022.

c. Misure adottate nel 2023 nell'ambito della digitalizzazione e dell'uso di nuovi strumenti volti ad assicurare una più performante interoperabilità tra sistemi nella lotta contro le frodi, tenuto conto delle minacce esistenti e future legate alle nuove tecnologie, in termini di metodologie scelte, procedure e tecniche di analisi e valutazione dei rischi di irregolarità e di frode in danno del bilancio UE.

Si segnala l'uso regolare del sistema informativo ARACHNE nei modi previsti dalla Linea guida Nazionale.

d. Misure intraprese nel 2023 per migliorare l'individuazione, la segnalazione ed il "*follow up*" delle frodi sospette.

Lo strumento utilizzato è la segnalazione, mediante il sistema IMS, alla CE (OLAF) dei progetti con irregolarità/frodi che superano i 10.000 euro di contributo comunitario, unitamente agli aggiornamenti relativi all'avanzamento dei procedimenti amministrativi e giudiziari.

e. Misure programmate e/o attuate nel 2023 per il rafforzamento della "governance" antifrode, anche in termini di collaborazione sinergica tra gli attori istituzionali competenti per la prevenzione e il contrasto alle frodi in danno del bilancio dell'UE.

Nei casi di sospetta frode individuati nel corso dell'attività di controllo desk, si è fatto ricorso alla collaborazione con la Guardia di Finanza grazie al protocollo operativo tra Regione Lombardia e Guardia di Finanza sottoscritto in data 6 settembre 2022, per la durata di tre anni, volto a rafforzare il sistema di prevenzione e contrasto delle condotte lesive degli interessi economici e finanziari pubblici connessi ai finanziamenti, contributi ed erogazioni di qualsiasi genere e natura (comunitaria, nazionale e/o regionale) e alla spesa sanitaria, anche in riferimento ai contratti pubblici, alle procedure di appalto, autorizzazioni, concessioni e concessione di benefici economici, compresi gli interventi connessi al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Il Protocollo disciplina, quindi, lo scambio di informazioni tra le Parti.

REGIONE MARCHE

1. Attività svolta nel 2023 relativa al fondo FESR.

Nell'ambito del POR FESR Marche 2014-2020 e del PR FESR Marche 2021-2027, l'Autorità di Gestione, in conformità con le disposizioni regolamentari di riferimento, insieme alle singole strutture di attuazione e agli Organismi Intermedi, ha definito specifiche misure antifrode efficaci e proporzionate tenendo conto dei rischi individuati nell'ambito dell'attuazione del programma.

La procedura di valutazione del rischio di frode è correlata alle principali situazioni dove i processi chiave per l'attuazione del POR potrebbero essere più esposti alla manipolazione da parte di individui o organizzazioni fraudolente, alla valutazione della probabilità e della gravità che tali situazioni possano avere e a quanto viene attualmente realizzato da parte dell'Autorità di Gestione e dagli Organismi Intermedi per contrastarle.

L'Autorità di Gestione e gli Organismi Intermedi (relativamente alle azioni di competenza del POR), al fine di ridurre al minimo il rischio del verificarsi di determinati comportamenti fraudolenti, collaborano nell'attuazione di una specifica procedura di valutazione del rischio in conformità con quanto indicato nei seguenti due documenti definiti dalla CE: EGESIF 14-0021-00 del 16.06.2014. In particolare, in relazione alla puntuale ed efficace attività di rilevamento dei casi di frode, l'Autorità di Gestione informa, in coerenza con le indicazioni della Nota COCOF (Comitato di coordinamento dei fondi), tutto il personale della struttura (in particolar modo i funzionari dei controlli di I livello) attraverso la divulgazione di uno specifico memorandum, predisposto dalla stessa AdG, circa gli indicatori di frode (cartellini rossi – *red flags*) più comuni che sono in grado di rilevare situazioni specifiche di frode.

Le analisi del rischio sono effettuate in modo strutturato, tale da individuare situazioni concrete di rischio di frode in ciascun comparto, tanto ai fini dell'attività istruttoria quanto ai fini dell'attività di controllo. Le misure antifrode sono quindi definite in proporzione ai rischi individuati dal Programma nonché a eventuali carenze riscontrate a seguito dei controlli di I livello. Pertanto, l'AdG terrà in debita considerazione l'articolazione e la complessità del PO stesso, in particolare: l'ammontare complessivo del PO; l'ammontare finanziario delle singole priorità di investimento; la natura e della durata dell'operazione (es. contratto o sovvenzione); la natura del beneficiario; la frequenza e della portata delle verifiche in loco; gli esiti delle verifiche di I e di II livello.

L'attività di valutazione è affidata a uno specifico Gruppo di autovalutazione presieduto dall'Autorità di Gestione e composto da membri provenienti dagli Uffici maggiormente rappresentativi, ovvero da personale dell'Autorità di Gestione con diverse responsabilità, compresa la selezione delle operazioni, i controlli di primo livello documentali e in loco e l'autorizzazione dei pagamenti, nonché da rappresentanti dell'Autorità di Certificazione e di altri organismi coinvolti nell'attuazione. La valutazione del rischio di frode viene svolta, di norma, ogni anno e, nel caso il livello del rischio individuato sia molto basso e nell'anno precedente non siano stati segnalati casi di frode, può essere svolta ogni due anni. Il Gruppo di autovalutazione, attraverso l'utilizzo degli strumenti operativi definiti dal gruppo di esperti della Commissione Europea nella sua "Nota Orientativa sulla valutazione del rischio di frode e su misure antifrode effettive e proporzionate" svolge quindi le seguenti attività:

– realizzare la valutazione del rischio di frode e stabilire una efficace politica anti-frode e un piano di risposta alle frodi;

- definire i fabbisogni informativi da soddisfare con il Sistema informativo del POR e con le relative integrazioni rispetto ai sistemi di prevenzione delle frodi;
- garantire la sensibilizzazione e la formazione del personale e dei Beneficiari;
- garantire che siano riportate prontamente le indagini ad Organismi investigativi competenti quando si verificano;
- intraprendere una revisione regolare del rischio di frode, verificando che vi sia un adeguato sistema di controllo interno al fine di prevenire e individuare le frodi;
- redigere un rapporto di autovalutazione (almeno una volta l'anno) che illustri gli esiti della procedura e indichi, nel caso sia necessario, i correttivi da apportare alle procedure attuative e di controllo in essere;
- adottare adeguate misure correttive.

La procedura garantisce quindi che, se la valutazione del rischio di frode mostra che vi è un rischio (netto) residuo di frode significativo o critico dovuto al fatto che i controlli esistenti sono insufficienti a mitigare i rischi di frode identificati, l'Autorità di Gestione e gli Organismi Intermedi mettano in atto ulteriori misure anti-frode, definendo le azioni da intraprendere e un calendario per la loro attuazione. Ad esempio, tra le misure preventive volte a mitigare il rischio residuo di frode ad un livello accettabile, le quali devono essere adeguate, proporzionate e adattate alle situazioni specifiche, possono rientrare dichiarazioni di missione, il Codice di condotta, la distribuzione delle responsabilità, le azioni di formazione e sensibilizzazione, l'analisi dei dati e l'aggiornamento degli indicatori di frode.

L'AdG cura la raccolta e documentazione delle fonti d'informazione (es. relazioni di *audit*, relazioni di frode e auto-valutazioni di controllo) prese in considerazione durante il processo di valutazione del rischio e documenta il processo di autovalutazione stesso, al fine di consentire un chiaro esame delle conclusioni raggiunte. A seguito di tale valutazione, l'AdG provvede all'elaborazione e alla trasmissione a tutto il personale di note di indirizzo/orientamenti relative alle situazioni a rischio ed alle misure correttive che gli stessi devono applicare in un'ottica di prevenzione e riduzione del rischio.

2. Attività svolta nel 2023 relativa al fondo FSE/FSE+.

Per quanto riguarda il POR Marche FSE 2014-2020 ed il PR Marche FSE+ 2021-2027, coerentemente con le rispettive disposizioni regolamentari di riferimento, l'Autorità di Gestione assicura un'appropriata gestione dei rischi attraverso l'insieme delle procedure definite per garantire il corretto utilizzo delle risorse a disposizione.

Tra le suddette procedure rientrano: la predisposizione di documenti che dettano le procedure attuative cui attenersi nella gestione e nel controllo di primo livello degli interventi attivati; la realizzazione, a cura di una specifica Posizione di Elevata Qualificazione (PEQ), dell'attività di verifica di conformità di tutti gli atti (bandi e avvisi) emanati per l'implementazione dei Programmi da tutte le strutture coinvolte nella gestione delle risorse FSE/FSE+; l'utilizzo di criteri di selezione delle operazioni – definiti in linea con quanto disposto dall'art. 125 del Reg. (UE) n. 1303/2013 e dall'art. 73 del Reg. (UE) n. 2021/1060 – e sulla base di una metodologia multicriterio ampiamente testata e consolidata; il rispetto del principio di separazione e di indipendenza delle funzioni, di cui all'art. 72 del Reg. (UE) n. 1303/2013 e all'art. 71 del Reg. (UE) n. 2021/1060; l'obbligo dell'accreditamento, ai sensi del vigente dispositivo regionale, a carico degli enti che gestiscono attività formative, che comporta la necessità di sottostare a verifiche annuali in loco finalizzate alla verifica del mantenimento dei requisiti e prevede specifiche sanzioni a fronte di eventuali irregolarità nella gestione dei corsi (fino ad arrivare, nei casi più gravi, alla sospensione o alla revoca dello stesso accreditamento); la previsione di controlli prima della liquidazione degli anticipi, dei pagamenti intermedi e del saldo ai

beneficiari finali; la previsione di controlli prima della certificazione della spesa alla Commissione Europea. Nell'ottica dell'ottimizzazione delle attività di controllo di primo livello (amministrative e in loco), nel PR 2021-2027, in linea con quanto disposto dall'art. 74 del Reg. (UE) n. 2021/1060, è stato introdotto lo strumento della "valutazione dei rischi", che consente di ottenere un'accurata mappatura delle aree di rischio e di focalizzare l'attenzione sulle operazioni e sugli aspetti associati ad una probabilità di errore potenzialmente più elevata. La metodologia di analisi adottata si basa sui seguenti fattori di rischio: la tipologia di beneficiario; la numerosità dei beneficiari; la procedura utilizzata; la tipologia di operazione; il tipo di rendicontazione; il tipo di gestione; l'importo delle domande di pagamento presentate dai beneficiari sulle singole operazioni; l'importo totale dei finanziamenti accordati al singolo beneficiario; l'innovatività dell'operazione; la fase di vita dell'operazione.

L'AdG e tutte le strutture coinvolte nella gestione ed attuazione dei Programmi adottano un approccio proattivo, strutturato e mirato alla gestione del rischio di frode ed operano per prevenire, identificare e correggere le eventuali irregolarità che si manifestano nell'attuazione degli interventi cofinanziati. In tale prospettiva viene opportunamente promossa e monitorata la partecipazione del personale interessato ad azioni formative specifiche. In aggiunta, nel 2023 l'AdG – utilizzando le risorse dell'assistenza tecnica a disposizione – ha organizzato un ciclo di *webinar* informativi sulla programmazione 2021-2027, tenuti da esperti qualificati ed espressamente progettati per il personale delle strutture di attuazione coinvolto nell'implementazione del Programma; uno dei *webinar* era dedicato proprio alla tematica dell'"Antifrode e gestione delle irregolarità". La partecipazione al ciclo di *webinar* è stata molto elevata: oltretutto le registrazioni dei *webinar* e i materiali di supporto prodotti vengono tuttora utilizzati a beneficio di chi ha necessità di approfondire le tematiche in essi affrontate.

In linea con quanto previsto dalla Nota EGESIF 14-0021-00 del 16/06/2014, è stato inoltre istituito un "Comitato di AutoValutazione del Rischio di Frode (CAVRiF)", composto dal Dirigente dell'AdG, dal funzionario titolare della PEQ incaricata del monitoraggio, da un funzionario della PEQ incaricata della verifica di conformità dei bandi e degli avvisi; dal titolare della PEQ incaricata dei controlli di primo livello, dal titolare della PEQ che svolge la funzione contabile (o di AdC per il la programmazione 2014/2020) e dal Dirigente (o funzionario da esso delegato) di una delle strutture coinvolte nella gestione ed attuazione del POR 2014/2020 e del PR 2021/2027. Il CAVRiF si riunisce di norma una volta l'anno e procede all'autovalutazione del rischio di frode sulla base dello "strumento" mutuato dalla sopraccitata nota EGESIF e della relativa documentazione di supporto.

Il lavoro del CAVRiF è finalizzato: all'individuazione della probabilità di frode associabile alle diverse fasi della selezione dei candidati, dell'attuazione e della verifica delle operazioni, della certificazione e del pagamento (quantificazione del rischio lordo: inesistente, basso, medio, alto); alla valutazione dell'impatto sul rischio di frode delle procedure di controllo in essere e alla quantificazione del rischio netto residuo (tollerabile, significativo, critico); all'individuazione di eventuali modifiche da apportare alle procedure di controllo o di eventuali ulteriori procedure di controllo da implementare al fine di ridurre il rischio residuo e limitarlo entro livelli accettabili (inesistente o basso). Operativamente, l'attività del CAVRiF viene svolta attraverso: l'analisi delle relazioni annuali sui controlli di I livello effettuati sulle operazioni afferenti al POR FSE, delle Relazioni annuali dell'AdA regionale, dei documenti (ad esempio: le "Relazioni annuali della Commissione sulla tutela degli interessi finanziari dell'UE" o le "Raccolte dei casi anonimizzati dell'Olaf") ed, eventualmente, delle banche dati (fra cui: IMS e ARACHNE) utili a circoscrivere le tipologie di frode riscontrabili nell'attuazione dei Programmi cofinanziati; la compilazione dello "strumento di autovalutazione del rischio di frode" ex-Nota EGESIF; la redazione di un "rapporto di autovalutazione" che illustri gli esiti della procedura e indichi, nel caso sia necessario, i correttivi da apportare alle procedure attuative e di controllo in essere. Livelli di rischio "medio" o "alto" eventualmente rilevati in sede di autovalutazione comportano la necessità di rivedere le procedure di gestione e/o controllo previste. La revisione viene attuata secondo le modalità indicate dal CAVRiF che provvede, a seguito di ogni seduta, a verbaliz-

zare gli esiti e le motivazioni dell'autovalutazione e a definire le modifiche da apportare alle procedure in essere. Si precisa che l'autovalutazione condotta potrebbe anche far emergere l'esistenza di irregolarità sistematiche e che anche a fronte di tali eventuali irregolarità è previsto che il CAVRiF indichi, nel rapporto finale, le misure correttive da apportare alle procedure in essere. Il rapporto di autovalutazione viene trasmesso a tutte le strutture regionali coinvolte nella gestione delle risorse FSE e costituisce la base per la definizione, qualora necessario, di un piano di lavoro finalizzato alla revisione delle procedure in essere. Il piano di lavoro indica, nello specifico: le procedure da modificare; le motivazioni che ne suggeriscono la revisione: le persone incaricate della suddetta revisione; i tempi entro cui apportare le modifiche individuate come necessarie al fine di garantire tassi di rischio netto residuo accettabili.

3. Attività svolta nel 2023 relativa al PNRR.

La struttura organizzativa della Regione Marche si articola in Dipartimenti, Direzioni e Settori, così come previsto dalle deliberazioni di Giunta regionale n. 1204 del 11 ottobre 2021 e n. 1523 del 6 dicembre 2021. Nel contesto di tale articolazione si è tenuto conto, fin dal 2021, della necessità di gestione delle risorse derivanti dal PNRR e dell'opportunità di adeguare la struttura dirigenziale regionale con le idonee competenze.

Nello specifico, il Dipartimento "Programmazione integrata, UE e risorse finanziarie, umane e strumentali", tra le funzioni assegnate, annovera gli indirizzi per la programmazione delle attività ricadenti sul territorio regionale previste dal PNRR e il coordinamento e monitoraggio delle citate attività con le relative risorse assegnate.

Infine, i singoli Dipartimenti programmano e gestiscono tutte le misure utili all'attuazione delle Missioni del PNRR, di propria competenza.

Il Comitato di Coordinamento, costituito dai Dirigenti apicali della Regione, è stato individuato quale Cabina di regia per il Coordinamento delle attività relative al PNRR.

Per quanto riguarda i dati finanziari e contabili e quelli relativi al monitoraggio della gestione degli interventi del PNRR per il quali la Regione è soggetto attuatore, la Regione ha proceduto al previsto caricamento dei dati sul Sistema REGIS ed ha inoltre predisposto un portale denominato Easy PNRR Marche, che comprende fra l'altro un cruscotto di monitoraggio alimentato da parte delle strutture regionali.

Nel corso del 2023 sono state attivate iniziative di formazione interna e predisposte specifiche indicazioni tramite guide operative, al fine di favorire la conoscenza e condividere le indicazioni relative al monitoraggio e controllo delle risorse PNRR.

I controlli finalizzati alla verifica della copertura finanziaria e all'apposizione del visto contabile per la gestione dei fondi PNRR avvengono secondo le ordinarie modalità previste per le entrate e per le spese del bilancio regionale ed in coerenza con la normativa contabile vigente. Non sono state pertanto emanate specifiche direttive regionali agli organi di controllo interno in materia di *audit* finanziario-contabile e di monitoraggio della gestione.

La Regione condivide con i Soggetti attuatori le linee guida emanate dal MEF-IGRUE relative ai processi PNRR. Come previsto nelle linee guida, i Soggetti attuatori dei progetti sono responsabili dell'alimentazione del Sistema Unitario nazionale REGIS (previsto dall'articolo 1, comma 1043, Legge 30 dicembre 2020, n. 178).

Per quanto riguarda il contrasto alle criticità per frodi nella gestione dei fondi PNRR si segnala l'approvazione, da parte della Giunta regionale (D.G.R. n. 1553 del 28/11/2022) di un protocollo di intesa sottoscritto il 1° dicembre 2022 con il Comando regionale della Guardia di Finanza per il contrasto

alle frodi nell'utilizzo delle risorse PNRR, che prevede diverse forme di cooperazione e scambio di informazioni.

4. Misure adottate nel 2023 nell'ambito della digitalizzazione e dell'uso di nuovi strumenti volti ad assicurare una più performante interoperabilità tra sistemi nella lotta contro le frodi, tenuto conto delle minacce esistenti e future legate alle nuove tecnologie, in termini di metodologie scelte, procedure e tecniche di analisi e valutazione dei rischi di irregolarità e di frode in danno del bilancio UE.

In data 9 e 10 novembre 2023 i rappresentanti dell'Autorità di Gestione FESR e FSE+ hanno partecipato al l'incontro informativo "Il sistema antifrode ARACHNE nella programmazione 2021-2027", organizzato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze – Ragioneria Generale dello Stato – I.G.R.U.E., alla presenza dei referenti ARACHNE della Commissione Europea, durante il quale si è fatta una panoramica delle potenzialità di ARACHNE sia in termini di controlli individuali per le aziende PMI, che di controlli per i progetti (conflitto di interessi, doppio finanziamento, capacità finanziaria e amministrativa, lista di esecuzione e sanzioni) ma anche di controlli orizzontali (selezione dei progetti e beneficiari basata sul rischio) ed infine sulla Tracciabilità delle verifiche (gestione dei casi, rischi storici, esportazione dati). Si segnala, infine, che la Direzione "Programmazione integrata risorse comunitarie e nazionali" ha individuato al suo interno il referente che prenderà parte ai lavori del costituendo Gruppo di Lavoro sull'utilizzo del Sistema Comunitario Antifrode ARACHNE, di cui alla Determina del Ragioniere Generale dello Stato del 18.1.2019.

5. Misure intraprese nel 2023 per migliorare l'individuazione, la segnalazione ed il "*follow up*" delle frodi sospette.

La procedura di accertamento dell'irregolarità si conclude con la predisposizione, da parte degli organismi competenti, di idonea documentazione contenente la constatazione dell'irregolarità riscontrata. Le strutture competenti per le operazioni comunicano all'Autorità di Gestione qualunque irregolarità da essi accertata, o della quale abbiano ricevuto notizia da altri soggetti che abbiano proceduto all'accertamento della stessa, attraverso l'immediata registrazione dell'irregolarità nell'apposita sezione presente sul sistema informatizzato di cui all'art. 125, comma 2, lett. d) del Reg. (UE) n. 1303/2013. Come disciplinato nel Protocollo d'Intesa stipulato tra la Regione Marche ed il Comando Regionale della Guardia di Finanza, la struttura regionale che ha accertato l'irregolarità segnala, quando ravvisabili, i fatti che possono configurarsi come violazioni tributarie, al Comando Provinciale della Guardia di Finanza territorialmente competente, fornendo l'eventuale documentazione atta a comprovare tali fatti, ai sensi dell'art. 36, ultimo comma, del Decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600 e dell'art. 2, ultimo comma, del Decreto Legislativo 19 marzo 2001 n. 68. In caso di irregolarità configurabile come sospetta frode, la struttura regionale che ha accertato l'irregolarità provvede alla sua denuncia alla Procura Regionale della Corte dei Conti ed, ex art. 331 del Codice di Procedura Penale, alla Procura della Repubblica. Qualora, inoltre, se ne verifichino tutte le condizioni, la struttura competente per le operazioni provvede, secondo le modalità di seguito dettagliate, alla comunicazione dell'irregolarità all'OLAF e all'invio di eventuali successivi aggiornamenti in relazione agli sviluppi delle connesse procedure.

Se un'irregolarità accertata rientra nella fattispecie delle irregolarità oggetto di obbligo di segnalazione all'OLAF, la struttura competente per le operazioni provvede alla creazione di un'apposita comunicazione di irregolarità tramite il sistema informatico I.M.S. (Irregularity Management System), appositamente istituito dalla Commissione Europea per la comunicazione delle irregolarità all'OLAF. La struttura regionale incaricata di trasmettere le suddette comunicazioni alla Commissione Europea per il tramite della Presidenza del Consiglio dei Ministri è l'Autorità di Gestione del Programma Operativo Regionale. Ai sensi dell'art. 122, paragrafo 2, comma 1 del Reg. n. 1303/2013, vanno comunicate alla Commissione le irregolarità che superano i 10.000 euro di contributo dei fondi e,

la stessa, deve essere informata sui progressi significativi dei relativi procedimenti amministrativi e giudiziari. Non costituiscono invece oggetto di comunicazione alla Commissione Europea: a) casi in cui l'irregolarità consista unicamente nella mancata esecuzione, in tutto o in parte, di un'operazione rientrante nel programma operativo cofinanziato in seguito al fallimento del beneficiario; b) casi segnalati spontaneamente dal beneficiario all'Autorità di Gestione o all'Autorità di Certificazione prima del rilevamento da parte di una delle due autorità, sia prima che dopo il versamento del contributo pubblico; c) casi rilevati e corretti dall'Autorità di Gestione o dall'Autorità di Certificazione prima dell'inclusione delle spese in questione in una dichiarazione di spesa presentata alla Commissione. In tutti gli altri casi, in particolare in caso di irregolarità precedenti un fallimento o nei casi di sospetta frode, le irregolarità rilevate e le relative misure preventive e correttive vanno notificate alle Commissione.

In caso di irregolarità rilevate da organismi di controllo esterni, questi ultimi sono tenuti a far pervenire alle strutture competenti per l'attuazione delle operazioni, e per conoscenza all'Autorità di Gestione, tutti gli elementi necessari per la comunicazione delle irregolarità stesse all'OLAF, per i successivi adempimenti di competenza. L'Autorità di Gestione dovrà, conseguentemente, informare i suddetti organismi di controllo esterni, che hanno trasmesso l'atto o la segnalazione, circa l'esito delle decisioni assunte.

REGIONE PIEMONTE

1. Attività svolta nel 2023 dall'Autorità di Gestione del POR FESR 2014/2020 e del PR FESR 2021/2027.

L'Autorità di Gestione POR FESR 2014/2020 e del PR FESR 2021/2027 (di seguito AdG) nel corso del 2023 ha proseguito ad adottare le azioni e i comportamenti ritenuti d'ausilio nella prevenzione e nel contrasto delle irregolarità e delle frodi già segnalati nei contributi precedenti.

In particolare, con riferimento alle "***strutture adibite alla prevenzione e al contrasto delle irregolarità e delle frodi in danno dell'Unione Europea***", anche al fine di dare avvio all'attività di autovalutazione dei rischi di frode in ordine alla Programmazione 2021/2027, l'AdG ha provveduto a rinnovare, ampliandolo, il precostituito *Gruppo di autovalutazione rischio frode* allo scopo di renderlo sempre più rappresentativo delle Autorità del Programma e dei principali soggetti coinvolti nella fase di gestione e attuazione quali i rappresentanti delle Strutture regionali e dell'Organismo Intermedio (Finpiemonte S.p.A).

Riguardo invece alle "**principali linee d'azione adottate in materia**", fermo restando che l'AdG ha istituito forme di cooperazione tra i diversi attori coinvolti nel contrasto alle frodi (quali, ad es. la Guardia di Finanza) e che ha da tempo aderito al Progetto ARACHNE, preme evidenziare la correlazione delle azioni poste in essere con le "Linee strategiche per la prevenzione della corruzione" previste nel Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO) 2023/2025 della Regione Piemonte. Queste ultime infatti, prevedono indicativamente di assicurare la piena e più efficace applicazione del sistema di prevenzione della corruzione in materia di contratti pubblici, l'individuazione e la gestione efficace dei conflitti di interessi nella loro più ampia accezione, la graduale revisione della mappatura dei processi connessi a rischi corruttivi, l'integrazione tra il sistema di monitoraggio delle misure anticorruzione e i sistemi di controllo interno.

Con riferimento infatti all' **"attività svolta nel corso del 2023**" si segnala che l'AdG:

- ha continuato ad effettuare il Monitoraggio annuale del rischio del Programma Operativo FESR 2014/2020 attraverso la consultazione e l'estrazione dati dall'applicativo ARACHNE al fine di cogliere eventuali progetti o beneficiari valutati a rischio rispetto alla soglia d'attenzione fissata;
- ha effettuato la valutazione del rischio frode per il Programma Regionale FESR 2021/2027 riportandone gli esiti all'interno della Griglia di valutazione definendo altresì le azioni di mitigazione del rischio nel Piano d'Azione (rif. Orientamenti EGESIF 14-0021-00 del 16/06/2014). In particolare, con riferimento al suddetto Piano si segnala per i macro-processi sotto indicati, l'inserimento dei seguenti nuovi controlli in programma:
  - "Selezione del candidato": *Aggiornamento del documento di indirizzi per la gestione e il presidio del conflitto di interesse in coerenza con gli Orientamenti sulla prevenzione e sulla gestione dei conflitti d'interessi a norma del Regolamento finanziario" (2021/C 121/01)*;
  - "Attuazione e verifica": 1) *Creazione sul sito PR FESR 2021/2027 di una sezione dedicata ai temi della legalità e dell'anticorruzione; 2) Predisposizione della Guida alla rendicontazione delle operazioni ricadenti nei macroprocessi diversi dai regimi di aiuto, nell'ambito della quale è prevista una sezione dedicata al presidio del conflitto di interessi*; 3) *Progettazione e programmazione di webinar per il rafforzamento delle capacità amministrative degli enti locali, prevedendo un focus sulla prevenzione e sul rilevamento di condotte fraudolente nell'ambito degli appalti pubblici;*

- *"*Certificazione e pagamenti*":* 1) *Adozione della dichiarazione di assenza di conflitti di interessi; 2) Integrazione della check list dell'Autorità che svolge le funzioni contabili con uno specifico punto di controllo circa il conflitto di interessi;*

– in adempimento alle prescrizioni di cui all'art. 74, par. 2 del Regolamento (UE) n. 2021/1060 (RDC) l'AdG ha altresì redatto il "*Documento metodologico di valutazione dei rischi per le verifiche amministrative svolte dall'AdG*" in relazione al quale, anche con il coinvolgimento del sopracitato Gruppo di autovalutazione rischio frode, sono state effettuate verifiche amministrative basate su un approccio prudente a tutela del bilancio dell'UE e prima della presentazione dei conti ex art. 98 RDC, il controllo delle operazioni e la verifica delle domande di pagamento sulla base degli esiti dell'analisi del rischio (Determinazione Dirigenziale n. 554 del 19/12/2023).

Relativamente ai "**dati statistici**" e ai "**risultati conseguiti**", si riporta schematicamente quanto segue.

Sotto soglia - n. 18 progetti di cui:

N. progetti	Autorità controllante	Tot. importo revocato con ordine di recupero	Tot. Importo recuperato	Tot. Importo da recuperare	Motivi irregolarità
1	AdA	15.030,96	9.220,22	5.810,74	Violazione normativa appalti, spese del personale non ammissibili, mancata stabilità
17	O.I. (Finpiemonte)				

Irregolarità segnalate nel 2023: **sopra soglia -** n. 3 progetti di cui:

N. progetti	Stato IMS	Tot. irregolarità	Tot. recuperato	Tot. Da recuperare
2	Chiuso	218.426,22	69.369,97	149.056,25
1	Aperto			

2. Attività svolta nel 2023 dall'Autorità di Gestione, Direzione Istruzione, Formazione, Lavoro.

a. Iniziative intraprese nel 2023

Nell'anno 2023, la Regione Piemonte - Direzione Istruzione, Formazione e Lavoro, quale Autorità di Gestione dei Fondi Sociali Europei, all'esito delle procedure di controllo poste in essere nei confronti dei soggetti beneficiari delle risorse comunitarie, non ha riscontrato e quindi segnalato irregolarità, frodi o sospette frodi alla Commissione Europea.

Con D.D. 675 del 29 novembre 2022, è stata approvata la Descrizione del Sistema di Gestione e Controllo con le allegate Linee guida sulla gestione delle Irregolarità e frodi a danno del bilancio europeo includenti il modello per le segnalazioni e il diagramma sul flusso di processo - Programma Regionale FSE Plus 2021-2027 della Regione Piemonte. Successivamente, con D.D. n. 319 del 29/06/2023, è stato definito ed approvato il Sistema di Gestione e Controllo PR FSE Plus 2021-

2027 e l'allegato "Manuale per l'individuazione dei fattori di rischio e la definizione del campione da sottoporre a controllo in ufficio e in loco" e delle "Linee Guida per la gestione e il controllo delle operazioni cofinanziate". Il medesimo provvedimento ha motivatamente mantenuto la validità dello strumento di autovalutazione in precedenza approvato, come sotto illustrato.

Nell'ambito del campionamento delle operazioni da sottoporre a controllo, la scrivente Autorità, secondo una procedura ormai consolidata, procede mensilmente all'estrazione del punteggio beneficiari dal sistema informatico ARACHNE, necessario per il calcolo del "Rischio beneficiario".

In via generale, il punteggio complessivo del beneficiario può variare da un minimo di 0 ad un massimo di 50. Tale punteggio, a sua volta, viene ricondotto a 5 fasce di rischio: bassa, medio-bassa, media, medio-alta, alta, quest'ultima corrispondente alla fascia di rischio maggiore ed associata al punteggio di allerta 50.

Nello specifico, le estrazioni mensili ARACHNE effettuate nell'anno 2023, riferite ad una media di 400 beneficiari, hanno prodotto un punteggio corrispondente alla fascia di rischio bassa.

Per tale ragione, si è ritenuto di applicare, in linea generale, la medesima procedura di prevenzione del rischio frode anche nella gestione delle risorse del PNRR.

Il sistema è inoltre presidiato nel quadro generale di prevenzione della Regione Piemonte così articolato:

- il Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO) della Giunta regionale del Piemonte per gli anni 2023-2025, approvato con Deliberazione della Giunta Regionale 30 gennaio 2023, n. 3-6447 e il Codice di Comportamento dei dipendenti del ruolo della Giunta della Regione Piemonte, approvato con DGR 1-1717 del 13 luglio 2015, prevedono disposizioni specifiche sul conflitto di interessi e, il primo, sulla prevenzione del rischio frode e corruzione;
- i dirigenti hanno sottoscritto dichiarazioni di incompatibilità e inconferibilità;
- fermo restando il rispetto dell'art. 5 del Codice di comportamento, il dipendente è tenuto ad astenersi dal prendere decisioni o svolgere attività inerenti alle sue mansioni in situazione di conflitto anche potenziale, in cui siano coinvolti interessi personali di parenti o affini entro il secondo grado;
- i dipendenti membri delle commissioni di valutazione dei progetti, compresi i Progetti finanziati con fondi strutturali, hanno sottoscritto una dichiarazione di insussistenza di situazioni di conflitto di interessi;
- sono stati censiti i funzionari che, per il ruolo assegnato in relazione alla gestione di fondi strutturali, sono tenuti a sottoscrivere una auto dichiarazione di assenza/presenza di conflitti di interessi; agli stessi è stata fornita una informativa dettagliata in merito agli obblighi previsti dalle disposizioni comunitarie, nazionali e regionali e sono state gestite le dichiarazioni presentate, verbalizzando i casi che richiedevano un trattamento per dubbi sull'esistenza di conflitti di interessi;
- è stata attivata, rispetto alle utenze ARACHNE già abilitate presso la scrivente Autorità di Gestione, l'ulteriore funzionalità ex ante prevista dall'applicativo, al fine di avviare il controllo preventivo sulle dichiarazioni di assenza di conflitto di interesse rilasciate dai funzionari regionali e dai fornitori esterni in caso di gare o procedure di selezione;
- è stato confermato lo strumento di autovalutazione del rischio frode già approvato con D.D. n. 594 del 25/10/2022, in considerazione del fatto che non sono intervenute modifiche sostanziali nella struttura organizzativa della Direzione e che non sono state evidenziate irregolarità e/o rischi ulteriori rispetto a quelli considerati nel richiamato strumento.

Come già precisato in risposta al quesito n. 1 dell'allegato questionario, nel 2023 l'Autorità di Gestione ha integrato i modelli di "Domande di contributo" con riferimento al tema delle modalità di raccolta dei dati sui titolari effettivi dei destinatari dei finanziamenti dell'Unione Europea con specifico riferimento al FSE+ e al PNRR, al fine di individuare e prevenire eventuali irregolarità nella gestione degli interventi finanziati, ai sensi dell'art. 22, par. 2 lett. d) del Reg. (UE) n. 2021/241 e dell'art. 69, comma 2 del RDC (e Allegato XVII) e in recepimento della Direttiva (UE) n. 2015/849.

Inoltre è attivo un sistema informatico che identifica univocamente le singole operazioni/progetti tramite il CUP e traccia i finanziamenti dall'origine dell'operazione all'assegnazione dei contributi/degli appalti, fino al controllo e pagamento, anche al fine di prevenire il rischio di doppio finanziamento, unitamente all'utilizzo di costi standard per evitare duplicazioni di rendicontazione.

b. Misure adottate nel 2023 per una più efficace azione di prevenzione e repressione delle irregolarità e frodi in danno dell'UE e degli altri illeciti potenzialmente lesivi degli interessi finanziari dell'UE secondo la Direttiva PIF n. 1371 del 2017 (corruzione, riciclaggio e reati contro la Pubblica Amministrazione qualora connessi con reati lesivi del bilancio UE).

Nel 2023 l'AdG ha integrato i modelli di "Domande di contributo" al fine di provvedere alla raccolta e all'aggiornamento sistematico dei dati sui titolari effettivi dei destinatari dei finanziamenti dell'Unione Europea con specifico riferimento al FSE+ e al PNRR, al fine di individuare e prevenire eventuali irregolarità nella gestione degli interventi finanziati, ai sensi dell'art. 22, par. 2 lett. d) del Reg. (UE) n. 2021/241 e dell'art. 69, comma 2 del RDC (e Allegato XVII) e in recepimento della Direttiva (UE) n. 2015/849.

I dati sono gestiti tramite una procedura informatica specifica integrata con le domande di contributo.

Inoltre l'AdG presidia informaticamente l'identificazione univoca delle singole operazioni/progetti tramite il CUP che traccia i finanziamenti e previene il rischio di doppio finanziamento, unitamente all'utilizzo di costi standard per evitare duplicazioni di rendicontazione.

c. Misure adottate nel 2023 nell'ambito della digitalizzazione e dell'uso di nuovi strumenti volti ad assicurare una più performante interoperabilità tra sistemi nella lotta contro le frodi, tenuto conto delle minacce esistenti e future legate alle nuove tecnologie, in termini di metodologie scelte, procedure e tecniche di analisi e valutazione dei rischi di irregolarità e di frode in danno del bilancio UE.

Nel 2023 l'informazione sul titolare effettivo è stata digitalizzata nell'ambito della procedura informatizzata della domanda di contributo che presentano gli operatori. L'aggiornamento dei dati è precondizione per l'inoltro delle domande di contributo e dal 2024 sarà oggetto di verifiche incrociate con l'utilizzo del Sistema ARACHNE.

Nel 2023 inoltre, è stato approvato nell'ambito del Sistema di gestione e controllo del PR FSE 2021-2027 il Manuale per l'individuazione dei fattori di rischio e la definizione del campione da sottoporre a controllo in ufficio e in loco anche per garantire un più equilibrato sistema di campionamento in base ai rischi e alla tipologia di misure previste dal programma regionale.

d. Misure intraprese nel 2023 per migliorare l'individuazione, la segnalazione ed il "*follow up*" delle frodi sospette.

L'AdG, contestualmente all'accertamento e comunicazione alla Commissione Europea delle irregolarità amministrative, con provvedimento specifico ha previsto l'assunzione da parte dei responsabili dei finanziamenti interessati dalle irregolarità, delle misure funzionali al recupero del

finanziamento risultato irregolare. La procedura di recupero è oggetto di monitoraggio da parte dell'AdG.

e. Misure programmate e/o attuate nel 2023 per il rafforzamento della "*governance*" antifrode, anche in termini di collaborazione sinergica tra gli attori istituzionali competenti per la prevenzione e il contrasto alle frodi in danno del bilancio dell'UE.

Nel 2023 è stato istituito un registro nel quale sono stati censiti i funzionari tenuti a sottoscrivere una auto dichiarazione di assenza/presenza di conflitti di interessi e sono state gestite le dichiarazioni presentate. Il sistema di verifica dei conflitti, anche con l'utilizzo della funzionalità *ex ante* disponibile sulla piattaforma ARACHNE, è in fase di realizzazione.

Sezione Sesta
Il ruolo delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano facenti parte del COLAF

REGIONE SICILIA

1. Attività svolta nel 2023.

L'AdG della Regione Siciliana nell'ambito del Sistema di gestione e Controllo del PO FESR 2014/2020, ha predisposto le "Linee guida per la gestione e la correzione delle irregolarità", al fine di fornire indirizzi operativi e univoci al personale dell'Amministrazione coinvolto a vario titolo nei processi di individuazione, eventuale segnalazione, gestione e correzione delle irregolarità riscontrate nell'ambito dell'attuazione del Programma, individuando per ciascun soggetto le rispettive responsabilità. Anche nell'ambito del nuovo Sistema di Gestione e Controllo relativo al PR FESR Sicilia 2021/2027 sono state definite aggiornate "Linee guida per la gestione e la correzione delle irregolarità". Nel documento vengono fornite indicazioni su:

- i principali riferimenti normativi-regolamentari;
- le definizioni del quadro regolamentare;
- i soggetti rilevanti ai fini della individuazione e segnalazione (comunicazione) delle irregolarità;
- le misure per la prevenzione, individuazione e correzione delle irregolarità e delle frodi;
- l'autovalutazione del rischio come strumento di prevenzione e individuazione delle frodi;
- l'obbligo di segnalazione e le relative deroghe;
- il sistema della comunicazione (*Irregularity Management System* – IMS)

Anche nell'ambito del Sistema di gestione e Controllo del PO FSE 2014/2020 versione 6 e SiGeCo del PR FSE+ Sicilia 2127 versione 1, sono stati predisposti appositi paragrafi relativi ai punti sopra evidenziati.

Strumento primario per la gestione e prevenzione del rischio frode continua ad essere rappresentato dalla autovalutazione curata da un apposito Gruppo di lavoro rappresentativo degli organismi/soggetti che nell'ambito del SiGeCo stesso concorrono all'attuazione delle operazioni. Il lavoro del gruppo dovrà essere aggiornato ed adeguato alla nuova programmazione. In linea con le indicazioni di cui alla nota EGESIF 14-0021-00, le attività del gruppo si sostanziano nella predisposizione una apposita matrice, che viene periodicamente aggiornata, che individua specifiche azioni correttive da adottare nelle varie casistiche di irregolarità e di frodi.

In ambito regionale le attività di controllo vengono svolte dagli Uffici di controllo presenti presso tutti i dipartimenti impegnati nella gestione dei programmi di spesa. Il principale strumento utilizzato dagli Uffici di Controllo è rappresentato dal sistema ARACHNE che si mostra particolarmente efficace ed indicato per supportare l'analisi dei rischi nell'ambito dei controlli di I° livello. Inoltre periodicamente l'AdG effettua delle estrazioni, monitorando i livelli di rischio e trasmettendo le informazioni a tutti gli uffici interessati.

Lo strumento viene utilizzato anche per la verifica delle autodichiarazioni relative all'assenza di conflitto d'interessi.

Al fine di verificare che le analisi vengano realmente eseguite, nelle *check list* di controllo sono stati previsti specifici punti di controllo.

Gli adempimenti connessi alla rilevazione delle irregolarità, descritti nelle linee guida, prevedono le procedure per le segnalazioni relative all'IMS (*Irregularity Management System*). In tale senso, il responsabile dell'area 4 Controlli del Dipartimento Programmazione in qualità di *sub-manager* coordinatore del Fondo FESR, verifica la corretta compilazione delle schede OLAF predisposte dagli uffici e, se necessario, richiede le necessarie correzioni. Ne effettua, quindi, la "finalizzazione" su IMS per il successivo inoltro all'OLAF. Predispone e trasmette, inoltre, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, le previste relazioni trimestrali di monitoraggio.

Lo stesso ufficio cura, infine, la raccolta egli esiti di irregolarità che danno luogo a rettifiche, registrandole nell'ambito della relazione annuale sui conti. Cura infine le periodiche relazioni per la Corte dei Conti su irregolarità e recuperi.

2. **Misure adottate nel 2023 per una più efficace azione di prevenzione e repressione delle irregolarità e frodi in danno dell'UE e degli altri illeciti potenzialmente lesivi degli interessi finanziari dell'UE secondo la Direttiva PIF n. 1371 del 2017 (corruzione, riciclaggio e reati contro la Pubblica Amministrazione qualora connessi con reati lesivi del bilancio UE).**

   Le misure adottate seguono sempre le indicazioni di cui alle "Linee guida per la gestione e la correzione delle irregolarità" facenti parte del Sistema di gestione e Controllo del PO FESR. È, quindi, in primo luogo l'attività di autovalutazione che ha prodotto il documento "Strumento/matrice di autovalutazione del rischio frode", approvato nella sua ultima versione (aprile 2022) con Decreto del 05.05.2022 e riproposto nell'ambito del nuovo Programma regionale FESR 2021-2027. Analoghe misure sono state adottate nell'ambito del Sistema di gestione e Controllo del PO FSE 2014-2020 e del nuovo Programma regionale PR FSE+ Sicilia 2021-2027.

3. **Misure adottate nel 2023 nell'ambito della digitalizzazione e dell'uso di nuovi strumenti volti ad assicurare una più performante interoperabilità tra sistemi nella lotta contro le frodi, tenuto conto delle minacce esistenti e future legate alle nuove tecnologie, in termini di metodologie scelte, procedure e tecniche di analisi e valutazione dei rischi di irregolarità e di frode in danno del bilancio UE.**

   È stato intensificato l'utilizzo della piattaforma ARACHNE per la verifica delle operazioni ricadenti nei programmi di spesa. Sono state organizzate a tal fine specifiche sessioni informative sull'utilizzo del sistema, rivolte a tutti gli uffici di controllo abilitati. L'Ufficio di coordinamento delle attività di controllo presso il dipartimento della programmazione estrae periodicamente i principali dati sul rischio relativi a tutti i progetti del programma FESR 2014/2020 e del programma Italia-Malta comunicando, nel rispetto della riservatezza dei dati, gli esiti agli uffici interessati. Ad oggi non sono stati rilevati casi con punteggio superiore a 40/50 (soglia di rischio).

4. **Misure programmate e/o attuate nel 2023 per il rafforzamento della "governance" antifrode, anche in termini di collaborazione sinergica tra gli attori istituzionali competenti per la prevenzione e il contrasto alle frodi in danno del bilancio dell'UE.**

   Sono state trasmesse tramite il sistema IMS complessivamente 5 richieste.

   Di queste una relativa ad una richiesta annullamento in quanto caso regolare a seguito di sentenza assolutoria. Un aggiornamento relativo a procedura di revoca di finanziamento T40/22. Una richiesta chiusura T15/99 a seguito decertificazione. Una richiesta di aggiornamento codice T14/04, cui ha fatto seguito una richiesta di chiusura per recupero e decertificazione. Nell'ambito del FSE sono in corso gli aggiornamenti delle schede IMS con richieste di annullamento per archiviazione dei procedimenti.

Sezione Sesta
Il ruolo delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano facenti parte del COLAF

Région Autonome Vallée d'Aoste — Regione Autonoma Valle d'Aosta

1. Attività svolta nel 2023 dall'Autorità di Gestione FSE/FSE+

Con riferimento al Programma operativo "Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione" FSE 2014/2020, ai sensi del Regolamento (UE) n. 1303/2013 (art. 125, par. 4, lettera c), l'Autorità di Gestione deve mettere in atto misure antifrode efficaci e proporzionate, tenendo conto dei rischi individuati. Nell'ambito di tale attività, l'Autorità di Gestione tiene conto delle Linee Guida sulla valutazione del rischio frode e sull'istituzione di misure antifrode efficaci e proporzionate della Commissione Europea ("*Fraud risk assessment and effective and proporzionate anti-fraud Measures*" – EGESIF 14-0021-00 del 16/06/2014).

In particolare, con nota prot. n. 5652 del 14 maggio 2018, in attuazione dell'articolo 125 del Regolamento (UE) n. 1303/2013 e in conformità alla nota EGESIF14-0021-00 del 16 giugno 2014 e 14 0013-final del 18 dicembre 2014, l'Autorità di Gestione ha costituito il Gruppo di autovalutazione del rischio frode, composto dal dirigente dell'Autorità di Gestione, da un rappresentante dell'Autorità di Gestione, da un rappresentante della Struttura Controllo progetti europei e statali, da un rappresentante di ciascuna Struttura responsabile dell'attuazione degli interventi (SRRAI) e da un rappresentante dell'Autorità di Certificazione. Il Gruppo di Autovalutazione si è dotato di apposito Regolamento interno per regolarne il funzionamento.

Tenuto conto delle competenze di Organismo Intermedio attribuite alla Struttura Programmazione Fondo sociale europeo e progetti cofinanziati in materia di istruzione, il Gruppo di Autovalutazione del PO FSE 2014/20 assolve alle medesime funzioni anche ai Programmi operativi nazionali IOG e SPAO per la programmazione 2014/2020.

Al fine di valutare l'impatto e la probabilità di eventuali rischi di frode lesivi degli interessi finanziari dell'Unione Europea, l'Autorità di Gestione ha previsto l'utilizzo dello strumento di valutazione dei rischi di frode allegato alla Nota EGESIF 14-0021-00 del 16/06/2014. Gli aspetti procedurali delle misure antifrode definiti dal Gruppo di Autovalutazione sono contenuti nel "Manuale sulla autovalutazione del rischio frode".

Inoltre, ai sensi dell'art. 74 del Regolamento (UE) n. 1303/2013, gli Stati membri prevengono, individuano e correggono le irregolarità. A tal proposito, tutti i casi di irregolarità potenziale e i sospetti di frode vengono comunicati all'Autorità di Gestione dai diversi soggetti che li riscontrano (sia soggetti interni, Autorità del Programma, Controllore di I livello, sia soggetti esterni, Guardia di Finanza o altri organi). Le irregolarità potenziali o i sospetti di frode vengono trattati diversamente a seconda dell'avvenuto o del mancato pagamento del contributo e in base all'avvenuto o mancato inserimento della spesa nella dichiarazione di spesa certificata dall'Autorità di Certificazione. Le procedure da adottare sono descritte nel Manuale delle procedure e dei controlli per la gestione degli interventi finanziari dal PO FSE 2014/2020.

Ai sensi dell'articolo 122, paragrafo 2, del Regolamento (UE) n. 1303/2013, l'Autorità di Gestione è tenuta ad informare la Commissione delle irregolarità che superano i 10.000,00 euro di contributo dei fondi e dei progressi significativi dei relativi procedimenti amministrativi e giudiziari, tramite il sistema A.F.I.S. – I.M.S. (*Irregularities Management System*).

Infine, si segnala che nell'ambito delle attività di individuazione e prevenzione dei rischi di frode, è previsto l'utilizzo dello strumento informativo ARACHNE. In particolare, lo stesso viene utilizzato nella fase di campionamento delle operazioni da sottoporre a controllo in loco in itinere e a rendi-

contazione, all'interno di una più ampia valutazione del rischio per individuare la numerosità del campione. Inoltre, l'Autorità di Gestione effettua annualmente il monitoraggio dei dati di rischio attraverso il supporto di ARACHNE, al fine di permettere l'immediata individuazione dei progetti e dei beneficiari maggiormente rischiosi.

Per quanto riguarda il Programma Regionale FSE+ 2021/2027, l'art. 74, paragrafo 1, lettera c), del Regolamento (UE) n. 2021/1060 prescrive che l'Autorità di Gestione ponga in atto misure e procedure antifrode efficaci e proporzionate, tenendo conto dei rischi individuati. A tal fine il documento "Descrizione del sistema di gestione e controllo", approvato con deliberazione della Giunta regionale n. 738 del 30 giugno 2023 e, in particolare il Manuale delle procedure dell'Autorità di Gestione allegato, prevede l'istituzione di un Gruppo di autovalutazione del rischio frode, che ha il compito di effettuare l'autovalutazione del rischio frode analogamente a quanto effettuato per la precedente programmazione. La prima riunione del Gruppo è in programma entro la fine del 2024.

Ai sensi dell'art. 74, paragrafo 1, lettera d) del Regolamento (UE) n. 2021/1060, anche per il periodo di programmazione 2021/2027, l'Autorità di Gestione previene, individua e rettifica le irregolarità. A tal proposito, il Manuale delle procedure dell'Autorità di Gestione disciplina le procedure da adottare per il trattamento delle irregolarità.

Inoltre, anche per il PR FSE+ 2021/2027, è previsto l'utilizzo di ARACHNE, in particolare per supportare l'analisi del rischio finalizzata al campionamento delle verifiche di gestione e per effettuare il monitoraggio periodico del rischio con cadenza annuale.

A favorire una politica antifrode concorrono, poi, le misure di prevenzione del rischio di frode e di corruzione in attuazione della Legge 6 novembre 2012, n. 190 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella Pubblica Amministrazione) che ha introdotto nell'ordinamento un sistema organico di prevenzione della corruzione che prevede l'adozione, a livello nazionale del "Piano nazionale anticorruzione" e, a livello di ciascuna Amministrazione, di un Piano Triennale di prevenzione della corruzione, confluito a partire dal 30 giugno 2022 nel Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO), ai sensi dell'articolo 6 del Decreto-Legge n. 80 del 9 giugno 2021, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2021, n. 113.

Le attività specifiche (non continuative) realizzate nel corso del 2023 sono state:

- l'erogazione di un modulo formativo sulla lotta alle irregolarità e alle frodi nei Fondi UE, con focus specifico sul ruolo dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF). I contenuti del corso hanno riguardato la tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea, le attività di controllo e giurisdizionale della Corte dei Conti, la Direttiva PIF, il ruolo dell'OLAF, del COLAF e del Nucleo della Guardia di Finanza per la repressione delle frodi nei confronti dell'Unione Europea, il ruolo della Procura Europea, il ruolo dell'ANAC nel contrasto alle frodi, la regolazione anticorruzione, le competenze dell'Unione Europea in tema di frode e l'analisi dei più diffusi fenomeni di irregolarità e frode;
- il monitoraggio annuale dei dati di rischio da parte dell'Autorità di Gestione attraverso il supporto del sistema ARACHNE: l'attività di analisi non ha rilevato progetti che, in considerazione delle informazioni disponibili, risultassero meritevoli di approfondimento.

2. Attività svolta nel 2023 dall'Autorità di Gestione del FESR

Con riferimento al periodo di Programmazione 2014/2020, l'Autorità di Gestione è tenuta, ai sensi dell'art. 125, paragrafo 4, lettera c) del Regolamento (UE) n. 1303/2013, a istituire misure antifrode efficaci e proporzionate, tenendo conto dei rischi individuati.

A tale proposito, con Provvedimento dirigenziale n. 2297 del 2 maggio 2018, è stato istituito il Gruppo di Autovalutazione del rischio frode del PO FESR Valle d'Aosta 2014/2020, in attuazione dell'art.

125 del Regolamento (UE) n. 1303/2013 e in conformità alla nota EGESIF14-0021-00 del 16 giugno 2014 e 14 0013-final del 18 dicembre 2014, composto dai rappresentanti dell'Autorità di Gestione, dell'Autorità di Certificazione, dell'Organismo Intermedio e delle Strutture regionali maggiormente coinvolte nell'attuazione del Programma, che si riunisce di norma ogni due anni e che ha il compito di effettuare l'autovalutazione del rischio frode del Programma avvalendosi del documento di autovalutazione del rischio frode, come previsto dalla nota EGESIF 14-0021-00 (Allegato XIV al Manuale delle procedure dell'Autorità di Gestione). Il Gruppo di Autovalutazione è dotato della necessaria conoscenza del sistema di gestione e controllo del Programma e dei beneficiari degli interventi, nonché rappresentativo delle diverse Strutture che concorrono all'attuazione delle Azioni e dei Progetti (selezione delle operazioni, esecuzione delle verifiche amministrative e in loco, autorizzazione dei pagamenti e certificazione).

Lo strumento di autovalutazione del rischio di frode riguarda le principali situazioni in cui i processi fondamentali di attuazione del Programma sono più esposti all'azione di persone ed organizzazioni fraudolente, inclusa la valutazione dell'eventuale probabilità e gravità di tali situazioni e le azioni intraprese dall'AdG per farvi fronte.

L'ultima riunione del Gruppo è avvenuta in data 20 dicembre 2023. In tale occasione è stato aggiornato il documento di autovalutazione del rischio frode che non ha richiesto piani d'azione da porre in essere.

L'AdG, inoltre, nell'ambito delle attività di individuazione e prevenzione dei rischi frode, utilizza lo strumento informatico ARACHNE, predisposto e messo a disposizione dalla Commissione Europea al fine di supportare le attività di verifica delle AdG dei fondi strutturali nell'individuazione delle iniziative potenzialmente esposte a rischi di frode, conflitti di interesse e irregolarità.

L'Autorità di Gestione utilizza, altresì, ARACHNE in occasione del campionamento dei progetti da sottoporre ai controlli ex post al fine di un'eventuale integrazione del campione con operazioni che presentano un livello di rischio elevato.

In data 22 dicembre 2023 l'Autorità di Gestione ha, inoltre, provveduto ad effettuare il Monitoraggio periodico del rischio del PO, estrapolando all'interno del Sistema informativo ARACHNE i progetti aperti, i beneficiari e i contraenti caratterizzati dai maggiori punteggi di rischio complessivo. In tale occasione non sono emersi rischi rilevanti.

Infine, l'Autorità di Gestione, in conformità all'art. 122 del Regolamento (UE) n. 1303/2013, paragrafo 2, è tenuta a prevenire, individuare e correggere le irregolarità e a recuperare gli importi indebitamente versati informando la Commissione Europea tramite il Sistema IMS delle irregolarità che superano i 10.000 euro di contributo dei fondi. Al di fuori dei casi di deroga dall'obbligo di comunicazione previsti dall'art. 122, par. 2, lett. a), b) e c), in particolare, in caso di irregolarità precedenti un fallimento o nei casi di sospetta frode, le irregolarità rilevate e le relative misure preventive e correttive sono notificate alla CE.

Nel corso del 2023 è stata segnalata tramite il Sistema IMS-OLAF un'unica irregolarità di importo superiore ai 10.000 euro di contributo dei fondi, riguardante il mancato rispetto dell'art. 2 del D.P.R. 5 febbraio 2018 n. 22 "Regolamento recante i criteri sull'ammissibilità delle spese per i programmi cofinanziati dai Fondi strutturali di investimento europei (SIE) per il periodo di programmazione 2014/2020".

Parimenti, con riferimento al periodo di Programmazione 2021/2027 l'art. 74 del Regolamento (UE) n. 2021/1060 impone all'Autorità di Gestione di porre in atto misure e procedure antifrode efficaci e proporzionate, tenendo conto dei rischi individuati. A tal fine il Sistema di gestione e controllo approvato con Deliberazione della Giunta regionale n 739 del 30 giugno 2023 e in particolare il Manuale delle procedure dell'Autorità di Gestione allegato prevede l'istituzione di un Gruppo di autovalutazione del rischio frode costituito da rappresentanti dell'Autorità di Gestione, dell'Autorità di Certificazione, dell'Or-

ganismo Intermedio e delle Strutture regionali maggiormente coinvolte nell'attuazione delle Azioni del Programma, che si riunisce di norma ogni due anni e che ha il compito di elaborare e approvare periodicamente il Documento di autovalutazione del rischio frode analogamente a quanto effettuato per la Programmazione 2014/2020. La prima riunione del Gruppo è in programma entro la fine del 2024.

Inoltre, relativamente alla Programmazione 2021/2027, è prevista, analogamente alla Programmazione 2014/2020, la possibilità di utilizzo di ARACHNE per supportare l'analisi del rischio nell'ambito del campionamento delle verifiche ex post e nell'ambito del monitoraggio periodico del rischio. A tendere, l'Autorità di Gestione ha intenzione di utilizzare ARACHNE anche nella fase di campionamento delle operazioni da sottoporre a controlli in loco.

In tale contesto lo strumento ARACHNE, attraverso il set di indicatori utilizzati, permette di svolgere un'analisi dei rischi più puntuale tale da poter concentrare le verifiche sui progetti che potenzialmente risultano più rischiosi su ARACHNE.

Infine, in attuazione della legge 6 novembre 2012, n. 190 e tenuto conto della legge 6 agosto 2021, n. 113, che ha introdotto un nuovo strumento di pianificazione denominato "Piano integrato di attività e organizzazione - PIAO" che ha la finalità di assicurare qualità e trasparenza dell'attività amministrativa, migliorare qualità dei servizi a cittadini e imprese e procedere alla costante e progressiva semplificazione e reingegnerizzazione dei processi, è stato approvato con Deliberazione della Giunta regionale n. 81 del 29 gennaio 2024 il "PIAO-Piano integrato di attività e organizzazione 2024-2026 della Giunta regionale della Regione Autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste" che contiene al suo interno la Sezione 3 "Rischi corruttivi e trasparenza" che riguarda la mappatura dei processi corruttivi e la programmazione delle misure di prevenzione del rischio, tra cui interventi per promuovere la trasparenza.

3. Misure adottate nel 2023 nell'ambito della digitalizzazione e dell'uso di nuovi strumenti volti ad assicurare una più performante interoperabilità tra sistemi nella lotta contro le frodi, tenuto conto delle minacce esistenti e future legate alle nuove tecnologie, in termini di metodologie scelte, procedure e tecniche di analisi e valutazione dei rischi di irregolarità e di frode in danno del bilancio UE.

Nell'ambito della Programmazione 2021/2027 è prevista, analogamente alla Programmazione 2014/2020, la possibilità di utilizzo di ARACHNE per supportare l'analisi del rischio nell'ambito del campionamento delle verifiche ex post e nell'ambito del monitoraggio periodico del rischio. L'Autorità di Gestione ha intenzione di utilizzare ARACHNE anche nella fase di campionamento delle operazioni da sottoporre a controlli in loco. In tale contesto lo strumento ARACHNE, attraverso il set di indicatori utilizzati, permette di svolgere un'analisi dei rischi più puntuale tale da poter concentrare le verifiche sui progetti che potenzialmente risultano più rischiosi su ARACHNE.

Sezione Sesta
Il ruolo delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano facenti parte del COLAF

REGIONE DEL VENETO

1. Attività svolta nel 2023

L'Autorità di Gestione del PR Veneto FESR, identificata nel Direttore della Direzione Programmazione Unitaria, sviluppa "un approccio strutturato nella lotta alla frode", basato sui seguenti principali elementi: Prevenzione, Individuazione, Correzione, Repressione.

In tale ottica di prevenzione, lo strumento primario è costituito dall'attività di autovalutazione del rischio di esposizione alle frodi.

L'autovalutazione viene effettuata da una apposita Commissione di Autovalutazione designata e supportata nell'espletamento delle sue funzioni dagli uffici dell'Unità Organizzativa Programmazione e Gestione FESR e FSC. È composta da personale proveniente dalle diverse Strutture Responsabili di Attuazione (SRA) e dagli Organismi Intermedi (OI) coinvolti nel processo di attuazione del PR, da un rappresentante dell'Organismo che svolge Funzione Contabile (OFC), ovvero è diversamente composta in funzione delle peculiarità organizzative dell'Amministrazione.

Essa opera sulla base di un proprio Regolamento interno. L'ultimo rapporto della Commissione è stato prodotto a febbraio 2022. Nel corso del 2023 sono state effettuate n. 3 estrazioni da ARACHNE per tenere monitorato il livello di esposizione ai rischi di frode.

L'AdG FESR, inoltre, ha approvato il documento "Linee guida per la gestione e il trattamento delle irregolarità e delle frodi" con Decreto della Direzione Programmazione Unitaria n. 76 del 28 giugno 2023. Tale documento fa parte del Sistema di Gestione e Controllo e ha l'obiettivo di fornire un supporto metodologico ai soggetti coinvolti nell'attuazione del Programma per la gestione delle eventuali violazioni della normativa comunitaria, nazionale e regionale di riferimento risultanti dagli esiti dei controlli documentali di tipo amministrativo-contabile e dei controlli in loco, realizzati sia da soggetti interni al Programma quali SRA, OI, OFC e Autorità di Audit, sia da altri soggetti nazionali (quali, per esempio MEF-IGRUE, Guardia di Finanza, Organi di Polizia Giudiziaria, Corte dei Conti, altri Organi di controllo delle Amministrazioni centrali) e/o comunitari (quali, per esempio, Corte dei Conti Europea, OLAF, Procura Europea, Commissione Europea).

Le "Linee guida per la gestione e il trattamento delle irregolarità e delle frodi" intendono illustrare, in stretta correlazione e complementarietà con la normativa comunitaria e nazionale vigente:

- il processo di gestione delle irregolarità/frodi e dei recuperi: il punto di partenza è rappresentato dalla procedura di revoca parziale/totale di un progetto cofinanziato con il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale dell'Unione Europea, fino ad arrivare al suo ritiro e al conseguente recupero delle somme indebitamente imputate sul fondo stesso;
- le modalità di comunicazione alla Commissione Europea delle irregolarità/frodi a danno del bilancio comunitario, integrando le procedure previste dal Sistema di Gestione e Controllo (SI.GE.CO.) con le procedure disciplinate e relative all'IMS (Irregularity Management System), con il quale l'AdG trasmette le segnalazioni di irregolarità/frodi alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per gli Affari Europei - AFCOS e, conseguentemente, all'OLAF.
- Nella gestione dei processi relativi alle irregolarità/frodi, l'AdG supporta le SRA nella gestione delle segnalazioni e dei flussi di comunicazione ad esse relativi. In particolare, l'AdG svolge le seguenti funzioni:
  - raccordo con le Autorità Nazionali e con la Commissione Europea;
  - rapporti e flussi informativi con l'OFC e l'Autorità di Audit;

- raccolta e tenuta delle informazioni trasmesse dalle SRA, per il tramite del Sistema informativo per la gestione dei fondi comunitari, in riferimento a:
  - gli esiti dei pagamenti effettuati nei confronti dei beneficiari;
  - gli esiti delle verifiche espletate chiuse con l'accertamento di violazioni ovvero di irregolarità/frodi e con l'eventuale richiesta di restituzione;
  - la trasmissione delle comunicazioni OLAF, in qualità di *sub-manager*, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per gli Affari Europei – AFCOS;
  - raccolta dati delle irregolarità, frodi comunitarie e dei recuperi delle somme per le quali sono state segnalate irregolarità, trasmessi dalle SRA, per le Relazioni alla Corte dei Conti.

La SRA è il soggetto cui compete operativamente sia la gestione del processo di accertamento delle irregolarità/frodi sia di quello di revoca del finanziamento e dell'eventuale richiesta di restituzione delle somme erogate nonché la verifica del rispetto delle tempistiche di restituzione degli importi dovuti. Sempre con riferimento agli adempimenti previsti nella normativa nazionale sopra citata e nei casi in cui la regolamentazione comunitaria lo preveda, la SRA è, altresì, il soggetto preposto a compilare senza ritardo, la comunicazione di segnalazione delle irregolarità/frodi nell'ambito del sistema IMS con profilo di creatore di cui all'Allegato XII del Reg. (UE) n. 1060/2021.

Gli Organismi Intermedi individuati hanno le medesime competenze delle SRA.

L'AdG conduce estrazioni periodiche utilizzando la banca dati europea ARACHNE e nel 2023 ha condotto n. 3 estrazioni di cui si è dato conto, in appositi verbali, alla Commissione di Autovalutazione. Per quanto riguarda la richiamata annualità 2023, l'analisi obiettiva, svolta sui pannelli dati estratti dal sistema, ha rilevato che i valori relativi ai progetti/beneficiari non hanno avuto profili di criticità, non presentando una soglia di rischio globale eccedente il punteggio di 40/50 e attestandosi, invece, a valori inferiori a 30/50 di punteggio. Non si sono rese necessarie, dunque, ulteriori attività di verifica.

Per quello che concerne le irregolarità rilevate nell'anno 2023 e segnalate per il tramite del sistema IMS, sono complessivamente n. 4 classificate con codice IRQ2 Irregolarità ai sensi del Reg. (UE) n. 2988/95. Per una di esse la tipologia è riconducibile alla classificazione (T41/12) "Definizione insufficiente o imprecisa dell'oggetto dell'appalto", mentre per tre di esse è classificabile come (T16/03) "Mancato rispetto delle scadenze".

Sezione Sesta
Il ruolo delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano facenti parte del COLAF

PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO

1. Attività svolta nel 2023

La struttura dell'Amministrazione provinciale competente a coordinare le attività inerenti alle irregolarità e le eventuali frodi in danno dell'Unione Europea, in caso di contributi a valere sui fondi FESR, FSE e FSE+, è l'Autorità di Gestione (di seguito AdG) dei Programmi Operativi (di seguito P.O.) FESR e FSE 2014 – 2020 nonché dei Programmi FESR e FSE+ 2021 - 2027 della Provincia autonoma di Trento appena avviati.

Tale AdG è attualmente individuata nell'Unità di Missione Semplice (UMSE) Europa - incardinata nell'Unità di Missione Strategica (UMST) Pianificazione, Europa e PNRR.

In particolare, l'AdG svolge le attività di valutazione del rischio frode, di implementazione del sistema I.M.S. OLAF nonché gli adempimenti in tema anticorruzione e trasparenza riferiti alla sopra citata UMSE Europa.

Si precisa tuttavia che eventuali procedimenti aventi ad oggetto la revoca dei contributi FESR, FSE e FSE+ sono adottati dalle strutture provinciali competenti, per materia, dell'attuazione degli interventi.

Di seguito sono riepilogate le principali misure che l'AdG ha attivato, nello svolgimento delle proprie competenze ordinarie, nel corso del 2023.

Con riferimento all'implementazione del sistema I.M.S OLAF, nel corso del 2023 l'AdG, oltre ad aggiornare le schede dei casi aperti in relazione alla programmazione 2007-2013 e 2014 – 2020 anche ai sensi della nota della Presidenza del Consiglio dei Ministri protocollo n. DPE0000221 P-4.12.22.18 dell'11 gennaio 2024, non ha accertato nuove irregolarità da segnalare.

Sotto il profilo della lotta alla corruzione, invece, nel corso del 2023 l'AdG ha applicato le misure individuate nell'allora vigente Piano di Prevenzione della corruzione e per la trasparenza 2023 – 2025 della Provincia autonoma di Trento; va comunque evidenziato che l'Unità di Missione strategica (UMST) Pianificazione, Europa e PNRR in cui è incardinata l'AdG non rientra tra le strutture provinciali esposte a maggior rischio di corruzione e pertanto adotta le misure di prevenzione della corruzione comuni a tutte le strutture provinciali, quali, ad esempio la rotazione del personale, il rispetto del Codice di comportamento dei dipendenti pubblici ed il monitoraggio dei rapporti di interesse tra interessati e soggetti competenti.

Nell'ambito dei Sistemi di Gestione e Controllo sono previsti due strumenti chiave finalizzati al trattamento dei rischi.

Analisi dei rischi: si tratta del principale strumento di individuazione dei principali rischi derivanti da irregolarità, attraverso un processo di valutazione degli stessi, finalizzato ad individuare le principali criticità del sistema e prevenire irregolarità, anche, eventualmente, mettendo a punto adeguate misure correttive. L'analisi dei rischi legata alle irregolarità, predisposta e revisionata con cadenza annuale dall'Ufficio Verifica delle operazioni finanziate con i fondi europei, è strettamente collegata con il processo di autovalutazione del rischio frode e rappresenta la base per l'estrazione del campione dei controlli in loco di primo livello. Il processo di analisi volto a rilevare il rischio di irregolarità si concentra su due aspetti particolari, il primo teso a individuare i rischi derivanti da irregolarità

inerenti le operazioni, il secondo, invece, i rischi derivanti dalle attività di autocontrollo che possono risultare non efficaci nella individuazione delle irregolarità. Le modalità attraverso le quali l'AdG assicura tale processo prevedono le seguenti fasi:

- individuazione delle attività maggiormente soggette all'insorgenza di rischi (valutando anche il livello di rischio ed i criteri per identificarle, ad es. necessità di definire procedure articolate e complesse, numerosità degli attori amministrativi coinvolti, entità delle risorse finanziarie, ricorso a procedure di gara ecc.);
- esame dei rischi che derivano dall'esperienza di programmazione precedente (2014-2020) per gruppi di operazioni omogenee;
- valutazione del tasso di errore risultante dalle verifiche di gestione man mano attivati nel quadro di attuazione del PR.

Gli esiti dell'analisi dei rischi forniscono utili indicazioni per l'adozione di eventuali azioni correttive atte a limitare suddette irregolarità e a garantire un processo di graduale riduzione dell'insorgenza dei rischi. Viene valutato il tasso di irregolarità riscontrato, nei diversi ambiti di intervento, nella passata Programmazione 2014-2020, prendendo in considerazione gli esiti dei controlli emersi nel corso dell'attuazione dei progetti, nonché le risultanze di ulteriori controlli svolti da altri organismi nazionali ed europei, enucleando così, eventualmente, particolari settori o particolari tipologie di progetti o profili di beneficiari in relazione ai quali si sono configurate maggiori carenze e che sono quindi suscettibili di manifestare per questo un più alto grado di rischio. L'analisi così condotta permetterà all'AdG, utilizzando il supporto del sistema informativo, di stratificare i progetti assegnando ad essi un determinato livello di rischio sulla base di una serie di indicatori rilevanti. Tale stratificazione costituirà la base, per esempio, dell'aggiornamento della metodologia di campionamento per le verifiche sul posto.

Autovalutazione del rischio frode: si tratta del principale strumento di prevenzione dei rischi derivanti da frodi. Tenuto conto della nota orientativa della Commissione Europea sulla gestione del rischio di frode rivolta alle AdG e alle AdA (COCOLAF 13-11-2014 "Orientamenti sulle strategie nazionali antifrode per i Fondi strutturali e di investimento europei (SIE)"), ci si avvale dello strumento che prevede e attua una procedura di "autovalutazione". Tale strumento è proposto nella nota EGESIF 14-0021-00 del 16/06/2014, e contempla esclusivamente specifici rischi di frode, non le mere irregolarità.

La procedura di autovalutazione di cui sopra, in continuità con la Programmazione 2014-2020, viene effettuata da un gruppo di autovalutazione e comprendente soggetti afferenti agli organismi di attuazione maggiormente interessati e coinvolti nelle singole fasi relative all'operazione, con differenti responsabilità tra cui: la selezione delle operazioni, la verifica, sia documentale che sul posto, e l'autorizzazione dei pagamenti e dagli organismi di attuazione.

Tale Gruppo, rappresentativo dei diversi Servizi che concorrono all'attuazione delle misure (selezione delle operazioni, esecuzione delle verifiche amministrative e in loco e autorizzazione dei pagamenti, certificazione) è incaricato di svolgere e revisionare periodicamente la valutazione del rischio di frode. A tal proposito, già nella passata programmazione era stata adottata una specifica metodologia che sarà aggiornata nei riferimenti normativi e sarà inserita nel nuovo Manuale delle procedure di gestione e controllo dell'AdG. In particolare, lo strumento di autovalutazione analizzerà i tre processi chiave dell'attuazione dei Programmi, ovvero la selezione dei richiedenti, l'attuazione dei progetti da parte dei beneficiari – ponendo l'accento su appalti pubblici - e l'attività di controllo e rendicontazione/certificazione. Per ciascuna fase del processo lo strumento sarà precompilato con un elenco di rischi.

Si procederà quindi alla valutazione di ciascuno dei rischi specifici individuati come rilevanti attraverso la seguente metodologia: 1) quantificazione del rischio che un determinato tipo di frode

possa verificarsi valutando impatto e probabilità (c.d. rischio lordo); 2) valutazione dell'efficacia dei controlli attualmente in vigore per limitare il rischio lordo; 3) valutazione del rischio netto dopo aver tenuto conto dell'effetto dei controlli attuali e la loro efficacia (c.d. rischio residuo). Nel caso dovesse evidenziarsi un rischio netto tollerabile, l'attività si può considerare conclusa. Nel caso si evidenziasse un rischio residuo significativo o critico, il gruppo di autovalutazione procederà alla compilazione della seconda parte della scheda, con l'inserimento di un elenco di controlli aggiuntivi e/o l'aumento della frequenza dei controlli attuali ovvero misure antifrode efficaci e proporzionate - mantenendo contenuto l'onere amministrativo in tema di costi dei controlli per valutare l'effetto dei controlli aggiuntivi previsti sul rischio (residuo) netto. L'autovalutazione del rischio di frode verrà svolta periodicamente, di norma con cadenza annuale, durante l'intero periodo di programmazione, rendendo partecipe anche l'Autorità di Audit, a titolo consultivo e di osservatore, alle riunioni indette dal gruppo di autovalutazione. Tale intervallo temporale potrà essere ridotto dall'AdG al verificarsi di casi di frode o di modifiche rilevanti del sistema di gestione e controllo. La prima valutazione di rischio, secondo quanto previsto e raccomandato dalla nota orientativa CE, viene svolta anteriormente alla prima certificazione di spesa. In ogni caso, al verificarsi invece di casi di frode o di irregolarità sistemiche nell'attuazione del Programma, l'AdG adotterà tempestivamente le misure aggiuntive atte a correggere le debolezze del sistema.

2. Misure adottate nel 2023 per una più efficace azione di prevenzione e repressione delle irregolarità e frodi in danno dell'UE e degli altri illeciti potenzialmente lesivi degli interessi finanziari dell'UE secondo la Direttiva PIF n. 1371 del 2017 (corruzione, riciclaggio e reati contro la Pubblica Amministrazione qualora connessi con reati lesivi del bilancio UE).

Tra le misure di competenza dell'Autorità di Gestione (di seguito AdG) dei Programmi Operativi FSE e FESR 2014 – 2020 della Provincia autonoma di Trento che sono dirette a svolgere un'azione di prevenzione delle irregolarità e delle frodi si rappresentano le attività di controllo di primo livello svolte nel corso dell'anno 2023. Queste, unitamente alle successive attività di controllo di secondo livello svolte dall'Autorità di Audit (di seguito AdA), sono ritenute idonee alla finalità di prevenzione di irregolarità e frodi in quanto, di fatto, nel corso del ciclo di programmazione 2014 – 2020 non sono mai state riscontrate irregolarità significative né frodi e, laddove sono state segnalate irregolarità, queste erano di lieve entità.

Di seguito si riepilogano gli esiti delle attività di controllo di primo livello sulla Programmazione 2014-2020.

FONDO SOCIALE EUROPEO (FSE)

Nel corso del 2023 l'AdG ha svolto le attività relative alle verifiche di primo livello sulle operazioni, così come previsto dal Sistema di Gestione e Controllo. In particolare sono stati svolti i seguenti controlli sulle attività ordinarie:

- controlli di tipo amministrativo sul 100% delle dichiarazioni di spesa/attività presentate dagli enti attuatori: n. 172 dichiarazioni controllate (le dichiarazioni qualora presentate hanno periodicità trimestrale);
- controlli sulla rendicontazione finale dei progetti: n. 534 rendiconti controllati;
- controlli a campione sul posto di tipo amministrativo/contabile n. 8 dichiarazioni controllate;
- controlli a campione sul posto di tipo ispettivo: n. 14 interventi controllati;
- controlli di tipo procedurale e amministrativo effettuati sulle strutture provinciali competenti in quanto beneficiarie dell'operazione: n. 3 progetti controllati rientranti tra quelli attivati dalla Provincia autonoma di Trento per contrastare l'emergenza Covid-19.

Si fa presente che un progetto/intervento può essere assoggettato a più forme di controllo (es. lo stesso progetto sottoposto a controllo amministrativo trimestrale, può essere controllato sul posto a campione e, dopo la conclusione del progetto, essere verificato a rendiconto).

Con riferimento alle tipologie di controllo sopra riportate si fa presente che il controllo di tipo amministrativo sul 100% delle dichiarazioni di spesa/attività viene effettuato prima di procedere all'erogazione dello stato di avanzamento, ed il controllo sulla rendicontazione finale viene effettuato prima di procedere al pagamento del saldo.

Nel corso dei controlli sono state rilevate irregolarità quantitativamente limitate. La tipologia di irregolarità si ritiene non possa dare evidenza di specifiche carenze nel Sistema di Gestione e Controllo adottato dall'Autorità di Gestione, tali da comportare modifiche nelle procedure di controllo dovute ad errori sistemici.

Inoltre nel corso del 2023 hanno avuto svolgimento anche le attività riferibili alla seconda fase del Piano provinciale Occupazione Giovanile finanziato con fondi YEI e FSE; in questo caso la Provincia di Trento è Organismo Intermedio dell'Autorità di Gestione, inizialmente incardinata nel Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ed attualmente incardinata nell'Agenzia Nazionale Politiche Attive del Lavoro (ANPAL).

In quest'ambito nel corso del 2023 sono stati effettuatile seguenti verifiche:

– controlli relativi al percorso D "Servizio civile" n. 39 progetti controllati;
– controlli relativi al percorso A "Orientamento specialistico-formazione mirata all'inserimento lavorativo-tirocinio extra-curricolare-accompagnamento al lavoro": n. 18 progetti controllati;
– controlli di tipo ispettivo su entrambe le tipologie di percorsi: n. 16 progetti controllati.

Anche in questo caso gli errori rilevati non sembrano dare evidenza di specifiche carenze nel Sistema di Gestione e Controllo adottato, tali da comportare modifiche nelle procedure di controllo dovute ad errori sistemici, in quanto sono errori riconducibili alla compilazione dei registri in difformità ai criteri oppure alla mancata corrispondenza tra registro, calendario del corso.

FONDO EUROPEO DI SVILUPPO REGIONALE (FESR)

L'attività di controllo sia di tipo procedurale che di tipo documentale effettuata nel corso del 2023 si è concentrata su n. 24 progetti di cui:

– n. 16 interventi rientranti nell'ambito della concessione di incentivi alle imprese;
– n. 5 interventi gestiti dall'Autorità di Gestione in quanto beneficiaria dell'operazione;
– n. 3 interventi gestiti da altre strutture provinciali competenti e individuate beneficiarie dell'operazione.

Non sono riscontrate particolari criticità.

Per quanto riguarda i controlli effettuati dall'AdA, nel corso del 2023 sono state effettuate le verifiche a campione sulle operazioni certificate nell'anno contabile 2022/2023. In particolare sono state campionate 3 operazioni. I controlli effettuati fanno riferimento sia a controlli di tipo procedurale che di tipo amministrativo contabile.

Con riferimento ai sistemi di gestione e controllo FSE e FESR, l'AdA ha dato valutazione positiva.

Parimenti, con riferimento alle operazioni a valere sul FESR/FSE+ 2021- 2027 che sono state avviate nell'anno 2022, pur non essendo state avviate formalmente le attività di controllo di primo livello, l'AdG ha ritenuto idonea misura la costante interlocuzione con le strutture provinciali competenti all'attuazione degli interventi e alle verifiche ordinarie su tali interventi, ai sensi della normativa

applicabile per materia; si conferma che alla data del 31.12.2023 non sono state evidenziate irregolarità o frodi.

In generale, con riferimento sia alla Programmazione 2014-2020 sia alla programmazione 2021-2027 si ritiene che l'utilizzo e l'applicazione delle azioni preventive della valutazione dei rischi di frode (si veda risposta al quesito n. 3) svolta avvalendosi dei "Gruppi di autovalutazione del rischio di frode" dei Programmi FSE e FESR possa costituire un'importante misura di prevenzione e contrasto delle frodi in quanto incidono direttamente sulle "condizioni favorevoli" che rendono possibile l'insorgenza delle stesse.

3. Misure adottate nel 2023 nell'ambito della digitalizzazione e dell'uso di nuovi strumenti volti ad assicurare una più performante interoperabilità tra sistemi nella lotta contro le frodi, tenuto conto delle minacce esistenti e future legate alle nuove tecnologie, in termini di metodologie scelte, procedure e tecniche di analisi e valutazione dei rischi di irregolarità e di frode in danno del bilancio UE.

A livello di misure e strumenti (metodologie, procedure e analisi) di carattere digitale, nel corso del 2023 l'AdG si è organizzata come segue:

– con riferimento al ciclo di Programmazione 2014-2020, la consueta attività di autovalutazione dei rischi di frode (ai sensi della nota EGESIF 14-0021-00 del 16/06/2014), viene svolta avvalendosi dei 2 "Gruppi di autovalutazione del rischio di frode" del Programmi FSE e FESR, incaricati di svolgere e revisionare periodicamente la valutazione del rischio di frode tramite metodologia di analisi *ad hoc* (descritta nelle relazioni dei precedenti anni) e l'apposito Sistema ARACHNE *Risk Scoring Tool*, database di catalogazione e valutazione del rischio finalizzato ad individuare progetti che possono essere suscettibili ai rischi di frode, conflitto di interessi e irregolarità. Esso è inoltre uno strumento a supporto dell'individuazione e classificazione del rischio;

– con riferimento al ciclo di programmazione 2021-2027, la procedura di autovalutazione di cui sopra è mutuata in continuità con la Programmazione 2014-2020 (naturalmente la composizione dei 2 Gruppi di Autovalutazione tiene conto delle strutture provinciali coinvolte nell'attuazione dei Programmi FSE+ e FESR 2021-2027), sempre avvalendosi del supporto del Sistema ARACHNE *Risk Scoring Tool*. La specifica metodologia per il corretto svolgimento dell'autovalutazione del rischio frode sarà aggiornata nei riferimenti normativi e sarà inserita nei rispettivi Manuali delle procedure di gestione e controllo FESR E FSE+ adottati dall'AdG.

4. Misure intraprese nel 2023 per migliorare l'individuazione, la segnalazione ed il "*follow up*" delle frodi sospette.

L'AdG dei Programmi FESR, FSE e FSE+ per i cicli di programmazione 2014-2020 e 2021-2027 implementa trimestralmente il sistema IMS dell'OLAF con le specifiche schede di rilevazione di nuovi casi di irregolarità accertate (nel trimestre di riferimento) e/o di follow-up delle irregolarità pregresse.

Ai sensi della nota della Presidenza del Consiglio dei Ministri protocollo n. DPE0000221 P-4.12.22.18 dell'11 gennaio 2024, l'AdG ha provveduto a migliorare la qualità dei dati riportati nelle schede IMS (aperte o anche chiuse) soprattutto con riferimento al monitoraggio ed ai *follow up* dei ricorsi giurisdizionali pendenti per le medesime vicende.

Tra le misure per individuare, segnalare e monitorare le sospette frodi si citano inoltre le misure ordinariamente previste dal Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza (RPCT) della Provincia autonoma di Trento, che promuove e supporta le attività di prevenzione della corruzione e trasparenza e l'attuazione della strategia antifrode per i fondi Next Generation EU destinati al PNRR.

Infine, con riferimento all'attività di valutazione dei rischi di frode di cui al punto n. 3, si precisa che al verificarsi di casi di frode l'AdG adotta tempestivamente le misure aggiuntive atte a correggere le debolezze del sistema. Il *follow up* di tali misure sarà svolto dal gruppo di autovalutazione.

5. Misure programmate e/o attuate nel 2023 per il rafforzamento della "governance" antifrode, anche in termini di collaborazione sinergica tra gli attori istituzionali competenti per la prevenzione e il contrasto alle frodi in danno del bilancio dell'UE.

L'AdG relaziona periodicamente, a seconda dei casi semestralmente o annualmente, le competenti Autorità provinciali e nazionali presso le competenti sezioni di controllo presso la Corte dei Conti provinciale e centrale, anche con riferimento alle irregolarità e sospette frodi verificatesi ed accertate negli anni.

Inoltre, con riferimento alle segnalazioni in IMS, anche su *input* delle indicazioni di cui alla nota della Presidenza del Consiglio dei Ministri protocollo n. DPE0000221 P-4.12.22.18 dell'11 gennaio 2024, l'AdG ha provveduto ad attivare una più efficace interlocuzione con l'Avvocatura della provincia di Trento per migliorare il monitoraggio ed i *follow up* dei ricorsi giurisdizionali pendenti per le medesime vicende.

Sezione Sesta
Il ruolo delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano facenti parte del COLAF

ASSOCIAZIONE NAZIONALE COMUNI ITALIANI

1. Attività svolta nel 2023 dall'Associazione Nazionale Comuni Italiani

La prevenzione e il contrasto dei fenomeni di illegalità nell'utilizzo di risorse europee e nell'attuazione dei programmi di investimento finanziati dall'Unione Europea è al centro dell'impegno dei Comuni e delle Città Metropolitane. Come noto, tanto il *Recovery and Resilience Facility* quanto i Fondi SIE prevedono nei regolamenti procedure stringenti atte a garantire la correttezza dell'utilizzo delle risorse.

Comuni e Città Metropolitane, come noto, sono protagoniste nell'attuazione dei programmi di investimento co-finanziati dall'Unione Europea. Nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e del Piano Nazionale per gli Investimenti Complementari (PNC), Città Metropolitane, Comuni e Unioni di Comuni sono stati individuati tra i Soggetti attuatori di investimenti il cui valore complessivo è pari a circa 40 miliardi di Euro. Nel corso della Cabina di Regia PNRR convocata il 27 luglio 2023, il Governo ha reso nota una proposta di riprogrammazione del PNRR che è stata successivamente parzialmente accolta dalla Commissione e dal Consiglio dell'Unione Europea (con decisione dell'8 dicembre 2023). La riprogrammazione ha interessato diverse misure di cui sono Soggetti attuatori Comuni e Città Metropolitane. Di conseguenza, il finanziamento per progetti di valore pari a circa 10 miliardi precedentemente garantito dal PNRR è stato trasferito a valere su altre fonti di finanziamento individuate tramite il Decreto-Legge 19/2024 convertito con modificazioni dalla L. 29 aprile 2024, n. 56. Sono inoltre state approvate diverse modifiche a *milestone* e *target* per gli interventi in gestione a Comuni e Città.

Il ciclo 2021-2027 della Coesione in Europa può contare su un finanziamento di 392 miliardi di euro. La nuova programmazione con i 43 miliardi di provenienza europea e i co-finanziamenti nazionali, in Italia ha un valore di 74 miliardi. Per quanto riguarda Città e Comuni, i punti di interesse nella programmazione italiana 2021-2027 sono i seguenti:

- come previsto dall'articolo 11 del Regolamento n. 1058/2021, il FESR è dedicato per almeno l'8% della dotazione a sostenere interventi di Sviluppo Urbano Sostenibile, con un aumento rispetto al 5% previsto nella programmazione precedente;
- ai Comuni capoluogo di Città Metropolitana è dedicato il PN Metro che ha una dotazione di circa 3 miliardi risultando più che triplicato rispetto alla programmazione precedente;
- nel nuovo PN Metro sono coinvolti non solo i Comuni capoluogo di Città Metropolitana ma anche 39 Città Medie del Sud con una linea ad esse dedicata per azioni legate all'innovazione sociale per un valore complessivo di circa 300 milioni;
- ci sono poi le Strategie urbane previste dalle programmazioni regionali, che prevedono iniziative di rigenerazione urbana in decine di Comuni prevalentemente di medie dimensioni e nelle relative aree funzionali, per un valore complessivo che la Fondazione IFEL ANCI per la Finanza Locale ha stimato in 2,1 miliardi di euro;

– la strategia nazionale per le aree interne nel 2021-2027 vede un incremento del numero di Comuni coinvolti, che arrivano a 1.904 Comuni in 124 Aree di progetto, in cui vivono 4,5 milioni di abitanti.

Come noto, i Comuni sono tenuti ad effettuare una pianificazione di contrasto alla corruzione tramite lo strumento del Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione, che costituisce la sezione "Anticorruzione e trasparenza" del PIAO (Piano Integrato di Attività e Organizzazione"). A questo si affianca l'impegno quotidiano di Comuni e Città nelle attività ordinarie di applicazione delle normative in materia di trasparenza e contrasto delle frodi in stretta sinergia con gli enti competenti (tra cui ANAC, Corte dei Conti, Magistratura, Forze dell'Ordine).

Per quanto concerne i fondi SIE, la normativa europea prevede procedure stringenti per il contrasto dei rischi di frode, che hanno interessato Comuni e Città Metropolitane in quanto soggetti beneficiari e, in frequenti casi, in quanto Organismi Intermedi nell'attuazione dei Programmi Nazionali e Regionali. In questi casi i Comuni hanno proceduto alla redazione di strumenti di auto valutazione del rischio di frode, che sono stati periodicamente aggiornati e sottoposti a verifica.

Comuni e Città Metropolitane, dunque, sono impegnati nel contrasto a fenomeni corruttivi e fraudolenti nell'ordinaria attività amministrativa. La rilevanza inedita dei programmi di investimento attivati con il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, tuttavia, ha spinto diverse amministrazioni a dotarsi di ulteriori strumenti e a rafforzare la cooperazione con altri enti. In diversi casi Comuni e Città sono andati oltre l'attuazione di tutte le previsioni normative a garanzia della corretta attuazione degli interventi, assumendo ulteriori iniziative che segnalano la grande attenzione posta dalle Amministrazioni territoriali alla garanzia della legalità.

Roma Capitale, ad esempio, ha siglato il 27 marzo 2024 un protocollo per la legalità con il Comando Regionale del Lazio della Guardia di Finanza. Il Protocollo "prevede la condivisione delle informazioni necessarie alla prevenzione di frodi, corruzione, doppi finanziamenti e infiltrazioni della criminalità organizzata all'interno dei processi di assegnazione dei fondi".

Il Protocollo di Roma non riguarda il solo PNRR ma punta a rafforzare il presidio di legalità su tutti i programmi di investimento co-finanziati dall'Unione Europea o ad essi complementari. Nell'ambito del Protocollo, infatti, Roma Capitale condivide con la Guardia di Finanza "notizie, informazioni e analisi di contesto utili al perseguimento delle finalità collaborative e potrà fornire input informativi qualificati di cui sia venuta a conoscenza in ragione delle funzioni esercitate, utili per la prevenzione e la repressione di irregolarità, frodi e abusi di natura economico-finanziaria nonché ai Programmi Operativi dei fondi strutturali (2014-2020 e 2021-2027) e al Piano per lo Sviluppo e la Coesione (P.S.C.)".

Un protocollo analogo è stato stipulato dal Comune di Palermo il 30 gennaio 2023, con la finalità di consentire "alla Guardia di Finanza di accedere, in maniera rapida ed efficace, a una gran mole di dati, notizie, informazioni che permetteranno di implementare le analisi di contesto già avviate, utili a orientare e rafforzare l'azione di prevenzione, ricerca e repressione degli illeciti economici e finanziari in danno del bilancio del Comune di Palermo, dello Stato e dell'Unione Europea".

Il Comune di Benevento ha stipulato il 17 novembre 2022 un protocollo di intesa con il Comando Provinciale della Guardia di Finanza "per il rafforzamento delle attività di prevenzione, controllo e tutela delle misure di finanziamento pubblico ai fini dell'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza". In base all'accordo, il Comune condivide "con il Comando provinciale, tramite piattaforma telematica, aggiornamenti, dati, notizie, informazioni e analisi di contesto nelle iniziative e progettualità" per le quali svolge il ruolo di soggetto attuatore e centrale di committenza.

Il Comune di Torino in data 10 marzo 2023 ha stipulato un protocollo di intesa con la Guardia di Finanza per "il monitoraggio e il controllo delle misure di finanziamento pubblico previste dal PNRR". Il protocollo "impegna la Città a fornire alla Guardia di Finanza dati, notizie, informazioni utili relativamente all'affidamento di lavori, servizi, forniture rientranti nelle progettualità finanziate con fondi stanziati dal PNRR e a segnalare, ove venga riscontrata, la ricorrenza di possibili anomalie di carattere economico-finanziario".

Ad aver proceduto alla stipula di accordi e protocolli sono anche Comuni di dimensione minore, che di fronte alla sfida del PNRR hanno ritenuto di dotarsi di strumenti addizionali per la garanzia della legalità. È il caso, tra gli altri, del Comune di Canosa di Puglia, che il 29 marzo 2022 ha sottoscritto con la Prefettura territoriale un protocollo che "punta a rafforzare le misure di prevenzione dei tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata negli affidamenti pubblici, delle concessioni e delle procedure concorsuali, con particolare riguardo alle ingenti risorse che saranno trasferite agli enti locali nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza".

Tra i molti Comuni di minori dimensioni che hanno proceduto ad accordi con la Guardia di Finanza per la legalità nell'attuazione del PNRR ci sono quelli del Friuli Venezia Giulia che facendo seguito al protocollo stipulato dal Comune di Pordenone il 18 febbraio 2022 si sono associati per stipulare un unico protocollo che coinvolge i Comuni di Comuni di Azzano Decimo, Cordenons, Fontanafredda, Polcenigo, Porcia, Roveredo in Piano, Sacile, San Quirino, San Vito al Tagliamento, Valvasone Arzene e Zoppola. Questo Protocollo "oltre a creare un ulteriore presidio di legalità sulla fase dell'esecuzione contrattuale delle opere che saranno realizzate con i fondi del PNRR, conferma la stretta sinergia esistente tra le Amministrazioni coinvolte".

A questi protocolli fanno seguito attività puntuali di controllo e monitoraggio di tutte le fasi attuative degli interventi finanziati dal PNRR e da altri programmi europei. Il Comune di Varese, ad esempio, nell'ambito del protocollo attivato con la Guardia di Finanza, ha concluso nel settembre 2023 una prima fase operativa nel corso della quale sono state condotte verifiche su circa 90 operatori "tra aziende e professionisti, provenienti da diverse aree della nazione che sono state analizzate ai "raggi x" attraverso l'informatica operativa che acquisisce tutta una serie di informazioni dalle banche dati e le restituisce ai reparti della Guardia di Finanza sull'intero territorio".

Non sono mancate, nei Comuni, iniziative di divulgazione e formazione professionale per la promozione della cultura della legalità nell'utilizzo delle risorse europee. Si pensi, ad esempio, all'incontro organizzato il 4 febbraio 2023 dal Comune di Napoli sul tema "PNRR tra Legalità e Sviluppo: l'efficacia della cooperazione istituzionale". All'incontro hanno preso parte tra gli altri il Sindaco di Napoli, il Comandante del Nucleo di polizia economico-finanziaria della Guardia di Finanza di Napoli, il Vice Procuratore della Procura Regionale per la Campania della Corte dei Conti. Nel corso dell'incontro sono stati illustrati i contenuti del Protocollo di Intesa che anche il Comune di Napoli, come altri sopra citati, ha stipulato con il Comando territoriale della Guardia di Finanza per "il rafforzamento delle attività di prevenzione, controllo e tutela delle misure di finanziamento pubblico e di investimento ai fini dell'attuazione del PNRR".

A dare ampio spazio alla promozione della legalità nell'attuazione dei programmi europei è anche il sistema ANCI, che promuove diverse iniziative in questo senso. Tra le tante è possibile citare il ciclo formativo "Legalità, valore per il territorio", organizzato da Città metropolitana di Torino, ANCI Piemonte e Unione Nazionale dei Segretari Comunali e Provinciali, che ha preso avvio il 15 marzo 2024. Il ciclo ha toccato temi che spaziano dal *whistleblowing* al conflitto di interessi, alle situazioni di inconferibilità e incompatibilità dei dipendenti pubblici, al dovere di segnalazione e di astensione. Alla base dell'organizzazione del ciclo c'è la consapevolezza che "Il PNRR è una grande opportunità

per il Paese ma la sua attuazione non è immune da criticità e da rischi che vanno analizzati attentamente al fine di prevenire pericolosi fenomeni distorsivi".

In questo quadro quindi si colloca la partecipazione di ANCI nell'ambito del Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione Europea: Comuni e Città Metropolitane sono impegnati nel perseguire una sempre più efficace attuazione dei programmi di investimento finanziati dall'Unione Europea, e il contrasto dei fenomeni di frode e corruzione è un requisito essenziale perché tali programmi raggiungano pienamente i propri obiettivi.

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.

Finito di stampare nel mese di novembre 2024
presso il Centro Tipografico Fiamme Gialle - Roma