

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



# Relazione Annuale

(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 Hermes 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.*

## PRESENTAZIONE

*a firma dell'On. Raffaele Fitto, Ministro per gli Affari Europei,  
il Sud, le Politiche di Coesione e il PNRR* ..... 7

**INTRODUZIONE** ..... 10

**SEZIONE PRIMA - IL FINANZIAMENTO DELLE POLITICHE EUROPEE** ..... 12

A. OSSERVAZIONI INTRODUTTIVE ..... 12

B. LE ENTRATE DEL BILANCIO DELL'UNIONE EUROPEA ..... 14

C. LE SPESE DELL'UNIONE EUROPEA ..... 15

1. LA POLITICA DI COESIONE E SVILUPPO ..... 15

2. LA POLITICA AGRICOLA COMUNE ..... 20

3. LE SPESE DIRETTE ..... 22

4. IL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA ..... 23

5. LA COESISTENZA FRA PNRR E POLITICA DI COESIONE ..... 29

**SEZIONE SECONDA - LA TUTELA DEGLI INTERESSI FINANZIARI DELL'UE** ..... 31

A. IL QUADRO DISPOSITIVO EUROPEO ..... 31

B. IRREGOLARITÀ E FRODI IN DANNO DEL BILANCIO DELL'UE ..... 32

C. LA TUTELA DEL BILANCIO UE NEL SISTEMA DEI VALORI DELL'UNIONE ..... 33

D. IL CONCETTO DI FRODE NELLA DIRETTIVA PIF ..... 35

E. IL REGOLAMENTO FINANZIARIO E IL PRINCIPIO DI SANA GESTIONE FINANZIARIA ..... 36

F. LA PROCURA EUROPEA ..... 38

G. IL PROGRAMMA ANTIFRODE DELL'UNIONE ..... 39

H. LA STRATEGIA ANTIFRODE DELLA COMMISSIONE (CAFS) E LE INDICAZIONI  
PER LE STRATEGIE NAZIONALI ..... 41

I. ANALISI E VALUTAZIONE DEI RISCHI DI FRODE SUL PIANO EUROPEO ..... 42

J. LE RACCOMANDAZIONI DELLA COMMISSIONE EUROPEA ..... 48

K. LA POSIZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO IN MERITO AI PRINCIPALI ASPETTI  
DELLA TUTELA DEGLI INTERESSI FINANZIARI DELL'UE ..... 49

**SEZIONE TERZA - LA STRATEGIA NAZIONALE ANTIFRODE** ..... 52

A. INQUADRAMENTO GENERALE ..... 52

B. L'ORGANIZZAZIONE ITALIANA PER IL CONTRASTO ALLE IRREGOLARITÀ E ALLE FRODI ..... 52

1. NOTE INTRODUTTIVE ..... 52

2. LA CORTE DEI CONTI ..... 53

3. LE STRUTTURE DI GOVERNO, GESTIONE E CONTROLLO DELLA POLITICA DI COESIONE ..... 55

4. LE STRUTTURE DI GOVERNO, GESTIONE E CONTROLLO  
DELLA POLITICA AGRICOLA COMUNE ..... 63

5. LE PRINCIPALI STRUTTURE DI CONTROLLO IN MATERIA DI ENTRATE DEL BILANCIO UE ..... 66

6. LA POLIZIA GIUDIZIARIA ..... 72

C. IL COMITATO PER LA LOTTA CONTRO LE FRODI NEI CONFRONTI DELL'UNIONE EUROPEA ..... 75

1. INTRODUZIONE ..... 75

2. COMPITI DEL COLAF ..... 75

3. IL NUCLEO DELLA GUARDIA DI FINANZA PER LA REPRESSIONE DELLE FRODI  
NEI CONFRONTI DELL'UNIONE EUROPEA ..... 76

4. ATTIVITÀ SVOLTA DAL COLAF NEL 2022 ..... 77

D. IL QUADRO SANZIONATORIO NAZIONALE CONTRO IRREGOLARITÀ E FRODI IN DANNO DELL'UE ..... 80

1. INTRODUZIONE ..... 80

2. LE SANZIONI IN MATERIA DI USCITE DEL BILANCIO UE ..... 81

3. LE SANZIONI IN MATERIA DI ENTRATE DEL BILANCIO UE ..... 82

4. L'AGGRESSIONE PATRIMONIALE NEI CONFRONTI DI RESPONSABILI DI FRODI ..... 86

E. LE ALTRE MISURE NAZIONALI CORRELATE ALLA DIRETTIVA PIF .....	88
1. IL CONTRASTO AL RICICLAGGIO .....	88
a. I presidi penali.....	88
b. I presidi preventivi.....	89
2. IL DISPOSITIVO ANTICORRUZIONE .....	89
a. Il sistema penale .....	89
b. Il sistema di prevenzione.....	91
3. LA RESPONSABILITÀ DEGLI ENTI DIPENDENTE DA REATO .....	93
F. PRINCIPALI POTERI DI INDAGINE, VERIFICA E CONTROLLO .....	95
G. LA PROCURA EUROPEA IN ITALIA .....	97
H. L'ATTUAZIONE DELLE RACCOMANDAZIONI DELLA COMMISSIONE UE .....	99
I. L'ANALISI E LA VALUTAZIONE DEI RISCHI DI FRODE IN ITALIA .....	101
J. IL SISTEMA DI CONTROLLO E MONITORAGGIO DEL PNRR .....	107
1. NOTE INTRODUTTIVE .....	107
2. IL RUOLO DELLA CORTE DEI CONTI, DELLA GUARDIA DI FINANZA E DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI.....	108
3. IL CONTROLLO E L'AUDIT SULL'ATTUAZIONE DEL PNRR .....	109
4. IL COORDINAMENTO DEI CONTROLLI E DELL'ATTIVITÀ ANTIFRODE E ANTICORRUZIONE .....	112
5. LA STRATEGIA NAZIONALE ANTIFRODE PER L'ATTUAZIONE DEL PNRR.....	113
<b>SEZIONE QUARTA - IRREGOLARITÀ E FRODI: SISTEMI DI MONITORAGGIO E RISULTATI 2022</b> .....	<b>117</b>
A. IL SISTEMA DI SEGNALAZIONE ALLA COMMISSIONE EUROPEA DEI CASI DI IRREGOLARITÀ E FRODE.....	117
1. OGGETTO DELLE SEGNALAZIONI .....	117
2. PRESUPPOSTI DELLE SEGNALAZIONI .....	117
3. SOGGETTI OBBLIGATI ALLE SEGNALAZIONI.....	118
4. TERMINI E MODALITÀ DI INOLTRO DELLE SEGNALAZIONI .....	118
5. LE LINEE GUIDA .....	118
B. LA BANCA DATI IMS .....	120
1. STRUTTURA E FUNZIONALITÀ DEL SISTEMA .....	120
2. IL DISPOSITIVO NAZIONALE.....	121
C. DATI 2022 .....	124
1. IRREGOLARITÀ E FRODI SEGNALATE A LIVELLO EUROPEO: LA RELAZIONE PIF 2022 .....	124
a. Andamento generale dei casi di irregolarità e frode sul piano europeo.....	124
b. Casi di irregolarità .....	126
c. Casi di frode .....	127
d. Analisi andamento pluriennale dei dati a livello europeo.....	128
2. IRREGOLARITÀ E FRODI SEGNALATE A LIVELLO NAZIONALE NEL 2022 .....	129
a. Andamento generale dei casi di irregolarità e frode.....	129
b. Analisi andamento pluriennale dei dati nazionali .....	131
3. CONFRONTO FRA DATI EUROPEI E NAZIONALI.....	134
4. ANALISI DI DETTAGLIO DEI DATI RELATIVI AI FONDI SIE .....	141
a. Introduzione.....	141
b. Andamento generale dei casi di irregolarità e frode – anno 2022 .....	142
c. Analisi andamento pluriennale .....	142
d. Confronto fra dati europei e nazionali .....	143
e. Distinzione per Organo segnalatore.....	145
f. Distinzione per periodo di Programmazione.....	146
g. Distinzione per tipologia di fondo .....	148
h. Distinzione per tipologia e ragioni di controllo .....	150
i. Distinzioni in base alla tipologia di violazioni.....	154

j. I recuperi.....	156
k. Le procedure di decertificazione.....	157
l. Attività di chiusura dei casi .....	159
5. ANALISI DI DETTAGLIO DEI DATI RELATIVI ALLA POLITICA AGRICOLA COMUNE .....	165
a. Introduzione.....	165
b. Andamento generale dei casi di irregolarità e frode – anno 2022.....	165
6. ANALISI DI DETTAGLIO DEI DATI RELATIVI ALLE RISORSE PROPRIE.....	172
a. Introduzione.....	172
b. Andamento generale dei casi di irregolarità e frode – anno 2022.....	172
D. PRINCIPALI CASISTICHE DI FRODE EMERSE NEL 2022 .....	175
1. INTRODUZIONE .....	175
2. CORTE DEI CONTI .....	175
3. MINISTERO DELL’INTERNO.....	176
4. MINISTERO DELL’ECONOMIA E DELLE FINANZE .....	178
5. MINISTERO DELL’AGRICOLTURA, DELLA SOVRANITÀ ALIMENTARE E DELLE FORESTE .....	179
6. AUTORITÀ DI GESTIONE.....	179
7. AGENZIA DELLE DOGANE E DEI MONOPOLI.....	180
8. COMANDO CARABINIERI PER LA TUTELA AGROALIMENTARE.....	180
9. GUARDIA DI FINANZA.....	180
E. I DATI DELLA PROCURA EUROPEA RIGUARDANTI L’ITALIA.....	182
<b>SEZIONE QUINTA - IL RUOLO DELLE ISTITUZIONI E DELLE AMMINISTRAZIONI</b>	
<b>FACENTI PARTE DEL COLAF .....</b>	<b>185</b>
CORTE DEI CONTI .....	186
MINISTERO DELL’INTERNO .....	189
MINISTERO DELLA GIUSTIZIA .....	194
MINISTERO DELL’ECONOMIA E DELLE FINANZE .....	196
MINISTERO DELLE IMPRESE E DEL MADE IN ITALY .....	197
MINISTERO DELL’AGRICOLTURA, DELLA SOVRANITÀ ALIMENTARE E DELLE FORESTE .....	199
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI .....	202
DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA .....	206
DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI REGIONALI E LE AUTONOMIE .....	208
AGENZIA DELLE ENTRATE .....	210
AGENZIA DELLE DOGANE E DEI MONOPOLI.....	212
AGENZIA PER LA COESIONE TERRITORIALE .....	216
GUARDIA DI FINANZA.....	220
COMANDO CARABINIERI PER LA TUTELA AGROALIMENTARE.....	228





Per la seconda volta dall'inizio del mio mandato di Ministro per gli Affari Europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il PNRR, ho il privilegio di presentare la Relazione al Parlamento riguardante l'attività svolta dal Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione Europea – COLAF – e dalle Istituzioni nazionali che ne fanno parte, in quanto deputate alla tutela degli interessi finanziari dell'UE.

L'anno cui si riferisce il documento, il 2022, assume un particolare significato, in quanto il COLAF è stato istituito con l'art. 76 della Legge 19 febbraio 1992, n. 142 e poi rafforzato nelle sue funzioni dall'art. 54 della Legge 24 dicembre 2012, n. 234.

Nel 2022, quindi, il Comitato ha “compiuto” 30 anni di attività, il che vuol dire che la nostra Nazione può vantare un'esperienza più che trentennale nella cooperazione inter - istituzionale per la protezione delle risorse dell'Unione, così come nella collaborazione con le Istituzioni dell'UE per la migliore tutela del suo bilancio.

E i risultati di questo percorso ultradecennale si colgono molto bene nei contenuti della presente Relazione, a partire dai dati riguardanti le irregolarità e le frodi segnalate dall'Italia e dal confronto fra questi e quelli degli altri Stati membri.

Il nostro Paese non è più, da alcuni anni a questa parte, nelle “prime posizioni” degli Stati colpiti dal maggior numero di frodi e per gli importi più consistenti.

Esaminando i casi e gli importi finanziari relativi a tutti gli ambiti in cui gli Stati sono chiamati a difendere le finanze europee – Risorse Proprie, Politiche di Coesione e Pesca, Politica Agricola Comune – l'Italia si colloca al nono posto, analogamente a quanto accade, in maniera specifica, per il settore delle Politiche di Coesione.

Coerente con questo scenario è l'andamento nel tempo dei dati del nostro Paese, dal momento che anche il 2022 è caratterizzato da un numero di casi di irregolarità e frode (514) e da relativi importi (per un complesso di poco meno di 72 milioni di euro) inferiori alla media dell'ultimo quinquennio (pari, rispettivamente, a 647 e a poco meno di 83 milioni di euro).

Molto importante è altresì notare che fra i casi segnalati dall'Italia, circa il 90 per cento (461) riguardano irregolarità, vale a dire casistiche connotate dalla non intenzionalità e da violazioni di impatto limitato e solo poco più del 10% (53) sono vere e proprie frodi.

Nessuna frode, poi, risulta comunicata con riferimento alle Politiche di Coesione, in linea con quanto avvenuto nel 2021 e, lo scorso anno, in altri 8 Paesi membri, ancorché risultino in corso indagini penali che potrebbero portare alla successiva rilevazione di frodi.

Da questi e dagli altri dati analiticamente riportati nella Relazione, emerge un quadro confortante e incoraggiante che consente alla nostra Nazione di guardare con fiducia al prossimo futuro, in cui le Istituzioni nazionali competenti a prevenire e reprimere le irregolarità e le frodi in danno dell'UE avranno la responsabilità di difendere una massa di finanziamenti europei destinati all'Italia mai vista in precedenza.

Sono infatti in gioco circa 350 miliardi di euro fra Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e correlato Piano Nazionale Complementare, *REPowerEU*, Fondi di Coesione della Programmazione 2021 – 2027, residui Fondi di Coesione del QFP 2014 – 2020 e Fondo di Coesione nazionale.

In questa prospettiva è quanto mai necessario disporre di un disegno unitario che, nell'impiego di ogni tipologia di risorsa europea, risponda all'esigenza di evitare fenomeni di frode, corruzione e ingerenze della criminalità.

A tale obiettivo di fondo sono state ispirate le azioni poste in essere nel 2022 dal COLAF e 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, anche nell'esercizio delle sue funzioni di Segreteria Tecnica del COLAF e, in particolare, quelle attinenti allo sviluppo e all'attuazione della Strategia Nazionale Antifrode.

Una Strategia che può far leva su "punti di forza" di notevole portata e che sono alla base del positivo andamento dei risultati cui ho fatto dianzi cenno.

Da una articolata organizzazione per un presidio completo e diffuso di tutte le aree del bilancio UE, composta da Agenzie, strutture ministeriali, Autorità di Gestione, Organismi Pagatori, Forze di Polizia e magistratura, che trovano nel COLAF un centro permanente di confronto e di scambio d'informazioni e di procedure, a sistemi di controllo e d'indagine e a un quadro sanzionatorio in grado di colpire i responsabili di ogni genere di reato in danno dell'Unione, le ricchezze da questi illecitamente accumulate, le società che si sono indebitamente avvantaggiate delle frodi, i correlati fenomeni corruttivi e di *mala gestio*, oltre che i canali di riciclaggio.

Tutto questo nell'ambito di un processo che ha visto le competenti Istituzioni nazionali - fra cui, in particolare, le Autorità di Gestione dei Fondi di Coesione - affinare nel corso degli ultimi anni i sistemi di analisi e valutazione dei rischi, facendo largo ricorso a banche dati e applicativi informativi *ad hoc*, seguendo le Linee Guida emanate dalla Commissione Europea, utilizzando i sistemi informativi da questa approntati, come *Arachne* e *IMS*, cui si è ora affiancata la "*Piattaforma Integrata Anti-Frode (PIAF-IT)*", realizzata dalla Ragioneria Generale dello Stato in collaborazione con il COLAF, nonché curando la formazione e l'aggiornamento costante del personale preposto alla gestione delle risorse unionali.

Analisi del rischio e formazione sono i pilastri della prevenzione, che rappresenta la strada maestra che è stata percorsa negli anni nella difesa degli interessi finanziari dell'UE e che deve ora caratterizzare, quale elemento portante, anche la tutela delle risorse del PNRR.

La progressiva realizzazione dei progetti previsti dal Piano va infatti costantemente supportata da misure che mettano in sicurezza gli ingenti flussi finanziari che arriveranno nel nostro Paese, prima ancora che si verifichino le truffe o emergano infiltrazioni della criminalità.

E questo non solo per le difficoltà insite nel materiale recupero di finanziamenti illegalmente percepiti da truffatori e criminali, ma anche per evitare il rischio di rallentamenti o ostacoli nell'attuazione del Piano e conseguentemente nell'afflusso di risorse al nostro Paese.

Per questa ragione ritengo davvero pregevoli le iniziative assunte dalla "Rete dei referenti antifrode del PNRR", di cui il COLAF fa parte, che hanno messo al centro proprio la prevenzione, a partire dai numerosi incontri formativi con i funzionari di Amministrazioni centrali e locali e dei soggetti attuatori, fino alla messa a disposizione di questi delle *check list* predisposte dalla Guardia di Finanza per la rilevazione di indici di anomalia sintomatici di possibili illeciti, utili ad intervenire prima che questi si realizzino in concreto.

Accanto alla prevenzione, altro valore che considero centrale per difendere al meglio non solo gli interessi finanziari dell'UE, ma anche quelli nazionali a questi connessi, è il dialogo costante e quanto più possibile costruttivo con i competenti Servizi della Commissione Europea e le altre Istituzioni unionali.

Il sistema messo in atto per le verifiche sullo stato di attuazione del PNRR e le modifiche di alcuni obiettivi, basato sul confronto tecnico fra le competenti strutture nazionali e quelle europee, è un modello che va applicato a ogni ambito attinente alla gestione delle risorse UE nel nostro Paese.

E anche da questo punto di vista la presente Relazione contiene importanti riscontri, specialmente per quanto riguarda i casi di irregolarità e frode segnalati dall'Italia in tempi passati e che risultano ancora aperti presso la Commissione nonostante i favorevoli sviluppi dei relativi procedimenti.

Grazie all'opera portata avanti dal Comitato, tramite il Nucleo della Guardia di Finanza presso il Dipartimento per gli Affari Europei ed alle costanti interlocuzioni con i competenti Servizi della Commissione, nello scorso anno sono stati chiusi ulteriori 188 casi per un valore di circa 36 milioni di euro, seguendo un percorso che dal 2010 al 2022 ha portato il numero delle irregolarità e frodi risultanti a carico dell'Italia da oltre 4100 a 718.

Il ciclo virtuoso azionato dalla Strategia Nazionale Antifrode e dalle iniziative per la tutela degli interessi finanziari connessi al PNRR, che la presente Relazione ha il pregio di illustrare con un approccio al tempo stesso scientifico e divulgativo, dovrà quindi essere ulteriormente sviluppato facendo leva proprio sui progressi realizzati e sui risultati raggiunti in questi anni quale conseguenza dell'impegno profuso da tutte le Istituzioni che compongono il COLAF.

A queste stesse Istituzioni va il mio personale plauso e ringraziamento, unitamente all'incoraggiamento a proseguire con la dedizione e lo spirito di servizio dimostrati fino ad ora.

Al personale del Nucleo della Guardia di Finanza per la repressione delle frodi nei confronti dell'UE presso il Dipartimento per gli Affari Europei, esprimo la mia gratitudine, quale Presidente del COLAF, per la fondamentale azione di impulso e supporto alle attività del Comitato, nonché per la passione e la professionalità dimostrate nella preparazione della presente Relazione.

*Il Ministro per gli Affari Europei,  
il Sud, le Politiche di Coesione e il PNRR*

**Onorevole Raffaele FITTO**

La Relazione presentata al Parlamento dal Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione Europea – COLAF - riguardante l'attività svolta nel 2022, si caratterizza per una impostazione alquanto diversa rispetto alle precedenti edizioni, mirando a fornire una visione a 360 gradi dell'azione svolta da tutte le competenti Istituzioni italiane nella tutela degli interessi finanziari dell'UE e dei significativi progressi fatti in questi ultimi anni soprattutto in termini di organizzazione, presidi sanzionatori, supporti tecnologici e azioni preventive.

In tale prospettiva nella stesura della Relazione – curata, con il fondamentale apporto di tutte le Istituzioni componenti il COLAF, dal Nucleo della Guardia di Finanza per la repressione delle frodi nei confronti dell'UE operante presso il Dipartimento per gli Affari Europei della Presidenza del Consiglio dei Ministri - è stato adottato un approccio olistico, tale da porre in risalto le effettive capacità del “sistema Paese” di arginare le truffe e gli altri illeciti lesivi del bilancio unionale, in uno scenario di rafforzata centralità delle politiche europee per il definitivo superamento delle fasi critiche che hanno interessato i Paesi membri a causa della pandemia, del conflitto russo – ucraino, delle difficoltà in campo energetico e dell'aumento dei prezzi.

Tutto questo anche per collocare nella giusta visuale i positivi risultati raggiunti dall'Italia, che, da alcuni anni, hanno assunto un andamento significativamente diverso rispetto agli elevati valori del passato, pure nel confronto con gli altri Stati membri, quale risultanza di un insieme di strumenti e procedure che hanno posto al centro le politiche di gestione del rischio e, quindi, la prevenzione, ancorché nel quadro di un solido apparato repressivo e sanzionatorio.

Con questo spirito, la Relazione si apre con una prima Sezione dedicata all'illustrazione degli obiettivi verso cui sono orientate le azioni anti – frode, vale a dire le Politiche dell'Unione Europea e le reali capacità di queste di raggiungere le finalità di crescita economica e sociale cui sono preordinate, attraverso la tutela dei diversi sistemi finanziari con cui le stesse si alimentano e vengono sostenute.

Sono quindi tracciati i lineamenti principali delle Risorse Proprie del bilancio generale dell'UE, delle Politiche di Coesione e di sviluppo, della Politica Agricola Comune, delle Spese gestite direttamente dalla Commissione e dell'innovativo strumento di sostegno degli Stati membri rappresentato dal *Next Generation EU* e dai correlati Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza, ponendo l'accento, per il nostro Paese, sulle importanti iniziative assunte in termini di adeguamento della *governance* e sinergie fra PNRR e Politiche di Coesione.

Segue la seconda Sezione, deputata all'illustrazione del quadro normativo europeo in tema di tutela degli interessi finanziari UE, oltre che delle principali raccomandazioni, comunicazioni, indirizzi ed orientamenti delle Istituzioni europee in materia, dando centralità a due importanti eventi che negli ultimi anni hanno rilanciato fortemente l'azione di contrasto alle frodi.

Si tratta dell'emanazione della Direttiva sulla Protezione degli Interessi Finanziari dell'UE, la cosiddetta Direttiva PIF del 2017, rivolta al riavvicinamento del diritto penale degli Stati membri per un contrasto maggiormente uniforme alle più gravi manifestazioni fraudolente in danno dell'UE e dell'avvio dell'operatività dell'Ufficio del Procuratore Europeo (*European Public Prosecutor's Office – EPPO*), con poteri d'investigazione diretta all'interno degli Stati membri per i reati che ledono le risorse finanziarie dell'Unione.

Scopo della terza Sezione è invece fare emergere con chiarezza e organicità la completezza e l'incisività del sistema italiano di tutela degli interessi finanziari dell'UE, mediante l'esposizione analitica della Strategia Nazionale Antifrode.

Questa, nello specifico, viene esaminata approfondendo l'organizzazione delle diverse Istituzioni e Amministrazioni italiane deputate alla gestione e al controllo delle diverse tipologie di entrate e uscite del bilancio UE, i compiti del COLAF e le attività da questo svolte nel 2022, il quadro sanzionatorio nazionale contro le irregolarità e le frodi in danno dell'UE (comprensivo delle misure di aggressione patrimoniale e della responsabilità degli enti), i presidi anti riciclaggio e anti corruzione, i poteri di controllo previsti dalla legislazione italiana.

L'illustrazione della Strategia Nazionale è poi completata con i provvedimenti assunti dal nostro Paese per assicurare completo ed effettivo supporto all'Ufficio del Procuratore Europeo, così come sostanziale applicazione alle Raccomandazioni formulate dalla Commissione, con particolare riguardo all'analisi e alla valutazione dei rischi e alla digitalizzazione della lotta alla frode, ambiti nei quali emerge la piena valorizzazione delle procedure e degli strumenti al riguardo approntati dalle Istituzioni UE, integrata con innovativi sistemi di esclusiva derivazione nazionale.

Chiude questa Sezione un *focus* mirato sulle procedure di controllo e monitoraggio del PNRR, con particolare riguardo alle iniziative assunte in tema di coordinamento delle attività di analisi, prevenzione e repressione delle frodi e dei fenomeni corruttivi e supporto, in tali ambiti, delle Amministrazioni centrali e locali interessate.

La quarta Sezione si apre con una breve rassegna delle regole che sovrintendono i sistemi di monitoraggio e di comunicazione alla Commissione Europea dei dati concernenti le irregolarità e le frodi scoperte nel nostro Paese, vale a dire l'*Irregularity Management System (IMS)* e OWNRES, gli unici metodi di rilevazione basati su regole predeterminate e procedure consolidate e uniformi e, come tali, idonei a fornire informazioni chiare e certificate, utili per analisi e comparazioni affidabili e significative.

Quindi la Sezione passa ad esaminare i risultati conseguiti nell'azione di contrasto, tratti da quei sistemi, muovendo da quelli relativi a tutti i 27 Paesi UE e contenuti nella Relazione PIF relativa al 2022 e presentata dalla Commissione Europea lo scorso mese di luglio, per poi procedere ad approfondimenti mirati riguardanti i dati nazionali.

Gli inevitabili confronti fra il quadro europeo e quello nazionale, così come le tendenze riscontrabili nell'ultimo quinquennio, fanno emergere l'elevato livello di attenzione che il nostro Paese riserva alla tutela degli interessi finanziari dell'UE, in piena coerenza con la forte vocazione anti – frode che tradizionalmente caratterizza l'Italia e che è stata potenziata negli ultimi anni, grazie agli interventi illustrati nella Sezione dedicata alla Strategia Nazionale Antifrode.

Chiude il documento una Quinta Sezione in cui sono raccolti i preziosi contributi forniti da Istituzioni e Enti nazionali che fanno parte del COLAF, dalla cui lettura emergono altri e importanti elementi di conoscenza che consentono di apprezzare ulteriormente i progressi conseguiti dal nostro Paese nell'azione di tutela degli interessi finanziari dell'UE, sul piano soprattutto dell'analisi dei rischi e dei fenomeni, dei sistemi di prevenzione dei fenomeni corruttivi, della capacità di colpire i più gravi e articolati meccanismi fraudolenti.

L'auspicio è che la nuova impostazione della Relazione, offrendo una visione omnicomprensiva e unitaria dei sistemi preventivi e repressivi delle frodi in danno delle risorse europee, possa contribuire a rafforzare la fiducia nelle capacità del nostro Paese di poter valorizzare al meglio il sostegno finanziario dell'Unione Europea al riparo da truffe, fenomeni di malaffare e ingerenze della criminalità e di riuscire comunque a individuarne e colpire i responsabili, così come fare emergere i numerosi punti di forza che caratterizzano la Strategia Nazionale Antifrode dai quali muovere per ulteriori avanzamenti nell'azione di prevenzione e contrasto.

Fra questi ultimi, un ruolo centrale riveste il forte spirito di cooperazione che unisce tutte le Istituzioni a vario titolo coinvolte nella tutela degli interessi finanziari dell'UE, di cui il COLAF rappresenta una sede di confronto e di sintesi e che, in conclusione di questa introduzione, si intende ringraziare per i numerosi e altamente qualificati contributi forniti per tutte le questioni approfondite e le iniziative adottate nel corso del 2022, oltre che per il sostegno assicurato alla stesura della presente Relazione.

**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*

## IL FINANZIAMENTO DELLE POLITICHE EUROPEE

### A. OSSERVAZIONI INTRODUTTIVE

L'Unione Europea persegue i propri obiettivi e pone in essere le proprie strategie, attraverso politiche e programmi finanziati tramite un sistema di entrate e spese che trovano evidenza nel suo **bilancio annuale**.

Quest'ultimo è oggetto di una preventiva programmazione in un bilancio a lungo termine, che coincide con il **Quadro Finanziario Pluriennale (QFP)**, adottato ai sensi dell'art. 312 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) che determina, per un periodo di sette anni, i settori prioritari d'intervento e i massimali di spesa, in una cornice programmatoria definita e con una dotazione di risorse adeguata.

La proiezione pluriennale dei vincoli finanziari è funzionale 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.

Attualmente, è in vigore il **QFP 2021 – 2027**.

Nell'ambito della cornice delineata dal QFP, il Parlamento Europeo ed il Consiglio, su proposta della Commissione, approvano il bilancio annuale, in cui devono trovare previsione tutte le entrate e le spese dell'Unione per ciascun esercizio finanziario.

Le norme di dettaglio relative alla formazione e all'esecuzione del bilancio dell'UE sono contenute in un provvedimento specifico, oggetto di periodico aggiornamento anche in relazione alle diverse programmazioni pluriennali, denominato **Regolamento Finanziario**; allo stato, è in vigore il **Regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento e del Consiglio del 18 luglio 2018**.

A mente dell'art. 6 di detto Regolamento, la formazione e l'esecuzione del bilancio rispettano i principi di *verità, annualità, pareggio, unità di conto, universalità, specializzazione, sana gestione finanziaria e trasparenza*.

Queste ultime due regole, ai sensi degli artt. da 33 a 38 del citato Regolamento, si declinano, in sintesi, 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*;
- *controllo interno*, da applicarsi a tutti i livelli di gestione allo scopo di fornire ragionevoli garanzie per il conseguimento degli obiettivi di efficacia, efficienza ed economicità 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;
- *pubblicazione* dei conti e dei bilanci, nonché di informazioni sui destinatari dei fondi finanziati a titolo del bilancio.

Per quanto riguarda, in particolare, l'esecuzione del bilancio, sono previste due diverse metodologie, quali:

- **gestione concorrente** con gli Stati membri, in cui l'esecuzione viene affidata a questi ultimi, sebbene la Commissione ne mantenga comunque la responsabilità finale, mediante procedure di liquidazione dei conti o meccanismi di rettifiche finanziarie;
- **gestione non concorrente**, vale a dire senza l'intermediazione degli Stati membri; in tal caso la Commissione procede direttamente (c.d. **gestione diretta**), ad opera dei Servizi della Commissione stessa o tramite apposite agenzie esecutive, oppure indirettamente (c.d. **gestione indiretta**), affidando i compiti di esecuzione a talune categorie di soggetti normativamente individuate, quali, ad esempio, Paesi terzi e organismi da questi designati, organizzazioni internazionali e rispettive agenzie, Banca Europea per gli Investimenti, ecc..

**Box 1. Brevi cenni in merito all'evoluzione dell'Unione Europea e alle sue Istituzioni**

Il 18 aprile 1951, Francia, Germania, Italia, Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo, firmarono a Parigi il **Trattato istitutivo della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA)**, entrato in vigore il 25 luglio 1952 e poi, a Roma, il 25 marzo 1957, i **Trattati istitutivi della Comunità Economica Europea (CEE) e della Comunità Europea per l'Energia Atomica (Euratom)**, entrati in vigore il 14 gennaio 1958.

Accanto agli Stati che fin dall'origine parteciparono alle Comunità, nel corso degli anni si sono aggiunti Danimarca, Regno Unito e Irlanda dal 1973, Grecia dal 1981, Spagna e Portogallo dal 1986, Austria, Finlandia e Svezia dal 1995, Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica ceca, Slovacchia, Slovenia e Ungheria dal 2004, Romania e Bulgaria dal 2007, Croazia dal 2013; nel 2020 il Regno Unito ha lasciato l'Unione.

Dopo il **Libro bianco della Commissione sul mercato interno del 1985** e l'**Atto Unico Europeo del 1986**, che impressero una forte accelerazione al processo di integrazione dei mercati, un ulteriore rilancio si è avuto con il **Trattato di Maastricht sull'Unione Europea**, firmato il 7 febbraio 1992 ed entrato in vigore il 1° novembre 1993 e poi, più avanti, con l'ampia riforma varata con il **Trattato di Lisbona** firmato il 13 dicembre 2007 ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009, che ha comportato una profonda revisione del **Trattato sull'Unione Europea (TUE)** e del Trattato istitutivo della Comunità Europea, la cui denominazione è mutata in **Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE)**.

Nell'attuale assetto, le Istituzioni dell'Unione sono:

- il **Parlamento Europeo**, composto da rappresentanti dei cittadini dell'Unione, che esercita congiuntamente al Consiglio la funzione legislativa e la funzione di bilancio, oltre a funzioni di controllo e consultive ed elegge il Presidente della Commissione;
- il **Consiglio Europeo**, composto dai capi di Stato o di Governo degli Stati membri, dal suo Presidente e dal Presidente della Commissione, che dà all'Unione gli impulsi necessari al suo sviluppo e ne definisce gli orientamenti e le priorità politiche generali;
- il **Consiglio**, composto da un rappresentante di ciascuno Stato Membro a livello ministeriale, che si riunisce in varie formazioni a seconda della materia trattata ed esercita, congiuntamente al Parlamento Europeo, le funzioni legislative e di bilancio, oltre che di definizione delle politiche e di coordinamento;
- la **Commissione Europea**, composta da un cittadino per ogni Stato Membro, nominato dal Consiglio Europeo, che esercita funzioni di esecuzione, coordinamento e gestione, promuove l'interesse generale dell'Unione, vigila sull'applicazione dei Trattati e del diritto dell'Unione Europea, dà esecuzione al bilancio e gestisce i programmi, promuove l'adozione di atti legislativi, assicura la rappresentanza esterna dell'Unione;
- la **Corte di Giustizia dell'Unione Europea**, che comprende la Corte di Giustizia, composta da un giudice per Stato Membro, il Tribunale e i tribunali specializzati, ed assicura il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei Trattati;
- la **Corte dei Conti Europea**, che ha il compito di assicurare il controllo sulla gestione finanziaria dell'Unione;
- la **Banca Centrale Europea**, che, unitamente alle banche centrali degli Stati membri la cui moneta è l'euro, conduce la politica monetaria dell'Unione.

## B. LE ENTRATE DEL BILANCIO DELL'UNIONE EUROPEA

A mente dell'art. 311, comma 2, del TFUE, il bilancio unionale è finanziato integralmente mediante le cosiddette **Risorse Proprie** secondo il principio dell'autonomia finanziaria.

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

- le **Risorse Proprie Tradizionali (RPT)**, costituite essenzialmente 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, detto aggio, 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 ad 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.

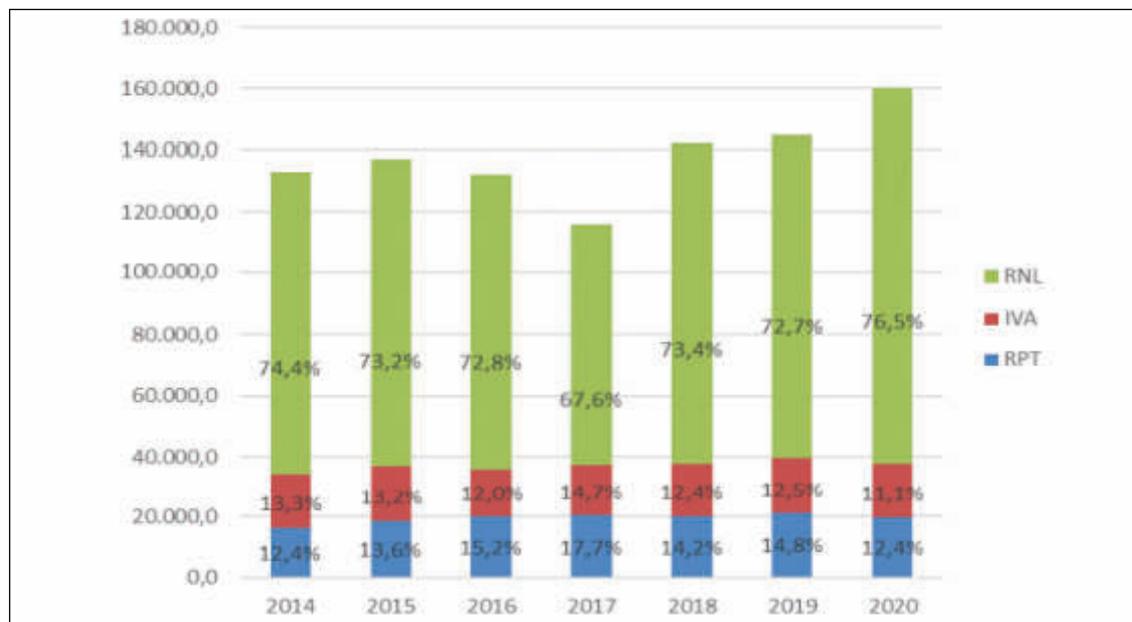
Ancorché questa risorsa (detta anche "complementare") sia utilizzata come residuale, variando di anno in anno nell'importo in funzione delle entrate complessive per coprire le spese del bilancio dell'UE, tenuto conto degli importi provenienti dai dazi doganali, dalla quota IVA e da altre fonti, attualmente la stessa finanzia 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, l'eventuale saldo positivo di ciascun esercizio è inserito nel bilancio dell'anno successivo.

È da aggiungere che, nell'ambito del QFP 2021 – 2027, è entrata in vigore la **decisione (UE, Euratom) 2020/2053**, applicata dal 1° gennaio 2021, che ha conservato le tre principali fonti di entrata in precedenza menzionate, apportando alcuni cambiamenti alle RPT ed alla risorsa propria basata sull'IVA ed ha introdotto una nuova risorsa propria che consiste in un contributo nazionale basato sulla quantità di rifiuti di imballaggio di plastica non riciclati prodotti nello Stato Membro.

Per una indicazione relativa all'incidenza delle varie tipologie di Risorse Proprie sul bilancio UE, può farsi riferimento al grafico che segue, riferito al periodo 2014 – 2020, in cui si evidenzia che nel 2020 la risorsa RNL ha rappresentato il 76,5% delle entrate unionali, mentre l'IVA e le RPT, rispettivamente, l'11,1% e il 12,4%.

Grafico 1. Incidenza relativa delle entrate da Risorse Proprie nel Periodo 2014-2020 (milioni di euro)



Fonte: elaborazione Corte dei Conti su dati Commissione Europea, da "Corte dei Conti. Sezione di Controllo per gli affari comunitari e internazionali. Relazione Annuale 2021. I rapporti finanziari con l'Unione Europea e l'utilizzazione dei Fondi europei". Febbraio 2022.

## C. LE SPESE DELL'UNIONE EUROPEA

### 1. LA POLITICA DI COESIONE E SVILUPPO

La Politica di Coesione economica, sociale e territoriale, definita dall'art. 174 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, si sviluppa sulla base di programmazioni finanziarie con proiezione settennale e fa tradizionalmente leva su 5 **Fondi Strutturali e d'Investimento europei (Fondi SIE)**, gestiti congiuntamente dalla Commissione Europea e dai Paesi dell'UE, preordinati a sostenere investimenti per creare posti di lavoro, sviluppare i diversi territori, colmare i divari di crescita, promuovere un'economia e un ambiente sani e sostenibili in Europa.

Tali fondi sono:

- il **Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR)**, che promuove uno sviluppo equilibrato e sostenibile nelle diverse regioni dell'UE, mediante il rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale, l'eliminazione delle principali disparità fra aree territoriali e la riconversione delle regioni industriali in declino e delle regioni in ritardo di sviluppo.

Tale fondo finanzia anche il sostegno alla **Cooperazione Territoriale Europea (CTE)**, mediante programmi interregionali, che richiedono il coinvolgimento obbligatorio di partenariati nazionali ed internazionali, organizzati e coordinati da un "lead partner" capofila (di norma, un ente pubblico) per realizzare studi, progetti pilota, attivazioni di reti, linee guida per affrontare in maniera innovativa una particolare problematica;

- il **Fondo Sociale Europeo (FSE)**, i cui obiettivi sono quelli di incentivare elevati livelli occupazionali e di qualità dei posti di lavoro, migliorare l'accesso al mercato del lavoro, sostenere la mobilità geografica e occupazionale dei lavoratori e facilitare il loro adattamento ai cambiamenti industriali e a quelli del sistema produttivo, incoraggiare un elevato livello di

istruzione e formazione, combattere la povertà, migliorare l'inclusione sociale, promuovere l'uguaglianza di genere, la non discriminazione e le pari opportunità;

- il **Fondo di Coesione (FC)**, che finanzia progetti per sostenere la convergenza economica nelle regioni meno sviluppate, di modo da ridurre disparità economiche e sociali e riguarda Stati il cui reddito nazionale lordo pro capite è inferiore al 90% della media UE; l'Italia è esclusa dai relativi interventi;
- il **Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR)**, che si concentra su progettualità specifiche per le zone rurali dell'UE, per contribuire allo sviluppo di un settore agricolo dell'Unione caratterizzato da un maggiore equilibrio territoriale e ambientale, nonché più rispettoso del clima, resiliente, competitivo ed innovativo; dal 2014 ha sostituito la sezione «Orientamento» del Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e di Garanzia;
- il **Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca (FEAMP)**, che supporta la sostenibilità della pesca e la diversificazione delle economie delle comunità costiere.

La Politica di Coesione rappresenta oggi la principale politica di investimento dell'Unione Europea, cui è destinato circa un terzo delle risorse del quadro finanziario dell'Unione.

Essa trova fondamento e legittimazione anche nella Costituzione italiana, segnatamente negli artt. 119, comma 5 e 3, comma 2.

Il sistema di finanziamento dei fondi SIE è a gestione concorrente fra Unione Europea e Stati Membri, per cui le risorse a valere sul bilancio UE si aggiungono alle risorse che i singoli Paesi devono destinare agli investimenti, secondo la regola dell'addizionalità.

A tal fine, le risorse nazionali della Politica di Coesione in Italia sono allocate nei seguenti Fondi:

- il **Fondo di Rotazione per l'attuazione delle Politiche Europee**, istituito dall'art. 5 della Legge n. 193 del 1987 presso il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato del Ministero dell'Economia e delle Finanze, che eroga le quote di cofinanziamento nazionale degli interventi europei e le eventuali anticipazioni sui contributi spettanti a carico del bilancio UE;
- il **Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC)**, ex Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS), ridenominato dall'art. 4 del D.Lgs. n. 88/2011, che ha sostituito precedenti fondi con finalità analoghe, nel quale sono iscritte le risorse finanziarie aggiuntive nazionali per attuare politiche per lo sviluppo orientate alla coesione economica, sociale e territoriale e alla rimozione degli squilibri economici e sociali, in attuazione dell'art. 19, comma 5, della Costituzione.

Ai fini dell'assegnazione delle risorse della Politica di Coesione, le Regioni europee si distinguono in "meno sviluppate", "in transizione" e "più sviluppate", a seconda che il proprio PIL sia, rispettivamente, inferiore al 75%, compreso fra il 75 e il 100%, superiore al 100% della media europea.

I finanziamenti dei fondi SIE sono gestiti dagli stessi Paesi membri, attraverso **accordi di partenariato**.

Ogni Paese prepara un accordo, in collaborazione con la Commissione Europea, che illustra in che modo i fondi saranno utilizzati durante il periodo di finanziamento, attraverso, di norma, una serie di programmi di investimento per distribuire i fondi disponibili fra le diverse Regioni e i vari progetti nei settori interessati.

Con riferimento alla gestione concorrente dei finanziamenti dei fondi SIE, anche la programmazione del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione è su base settennale.

Per quanto riguarda la fase attuativa, le priorità da finanziare con i fondi SIE e la relativa gestione nazionale concorrente, vengono da ogni Stato Membro declinate, per settori e territorio, dai **Programmi operativi (PO)**, in coerenza con i contenuti dell'accordo di partenariato.

Si distingue fra **Programmi Nazionali (PON)** e **Programmi Regionali (POR)**; il soggetto responsabile del PON, detto anche **Autorità di Gestione**, può essere lo Stato Membro oppure altri organismi pubblici o privati designati dallo stesso.

I PON sono gestiti a livello nazionale e riguardano l'intero territorio; ognuno di essi declina un aspetto tematico di particolare rilevanza per il Paese, corrispondente a uno o più Obiettivi definiti a livello comunitario per l'utilizzo dei Fondi Strutturali.

I POR sono a titolarità di un'Amministrazione locale (Regione o Provincia autonoma) e possono essere monofondo oppure plurifondo.

Al fine di supportare l'attuazione della programmazione comunitaria e nazionale della Politica di Coesione, dal 2013 in Italia ha operato l'**Agenzia per la Coesione Territoriale**, attraverso azioni di sostegno alle Amministrazioni centrali e regionali titolari di programmi operativi e agli enti beneficiari degli stessi, oltre ad attività di monitoraggio e verifica degli investimenti; con 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*", è stata disposta la soppressione della predetta Agenzia, con effetto dalla data stabilita da apposito Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché l'attribuzione delle sue funzioni al **Dipartimento per le Politiche di Coesione** della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

La **Programmazione 2014 – 2020** dei Fondi SIE (che ha un periodo di esecuzione di 10 anni) si è basata sull'integrazione con gli obiettivi del Programma strategico a lungo termine chiamato "Europa 2000", per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva ed ha visto un impegno complessivo sul bilancio dell'UE pari a 355,8 miliardi di euro (il 37,5% del bilancio stesso), distribuiti sui fondi FC, FESR e FSE, più ulteriori 99,3 miliardi di euro al FEASR e 5,7 miliardi al FEAMP.

Tuttavia, le gravi implicazioni poste dalla pandemia da COVID 19 hanno indotto le Istituzioni dell'Unione a ripensare le regole di spesa della Politica di Coesione, modificando il quadro regolamentare 2014 – 2020, riprogrammando le risorse disponibili per veicularle sui settori con maggiore necessità di sostegno finanziario, come la sanità e il sistema delle imprese (PMI in particolare) e per consentire margini di maggiore flessibilità nell'utilizzo dei fondi.

In conformità con l'accordo di partenariato a suo tempo sottoscritto con la Commissione Europea, l'Italia ha avviato nel ciclo 2014-2020 un totale di 15 Programmi Operativi Nazionali (13 finanziati da FESR e FSE): *Governance* e capacità istituzionale; Città metropolitane (Metro); Ricerca e innovazione; Per la scuola; Legalità; Cultura e sviluppo; Imprese e competitività; Iniziativa PMI; Infrastrutture e reti; Inclusione; Iniziativa occupazione giovani; Sistemi politiche attive per l'occupazione; Rete rurale (FEASR); Affari marittimi e pesca (FEAMP). A questi si aggiungono, 68 programmi a titolarità delle Amministrazioni regionali/Province autonome.

**Box 2. I principi fondamentali della Politica di Coesione**

**Addizionalità:** il principio sancisce la necessità che, al fine di garantire un impatto economico effettivo delle risorse dei Fondi Strutturali, l'aiuto europeo non sostituisca l'intervento economico dello Stato Membro, ma sia aggiuntivo e sinergico con esso.

**Concentrazione:** gli interventi della Politica di Coesione si concentrano nella fase di pianificazione sui bisogni più rilevanti e nella fase di programmazione sulle misure più efficaci, attraverso la ripartizione combinata delle risorse finanziarie tra le azioni, i beneficiari e le aree geografiche, nonché l'integrazione dei Fondi Strutturali con gli altri strumenti finanziari disponibili.

**Programmazione:** gli interventi della Politica di Coesione vengono definiti sulla base di un'attività di programmazione pluriennale negoziata tra Regione, Stato Membro e Commissione Europea attraverso l'adozione di Programmi e la realizzazione di attività di sorveglianza e monitoraggio.

**Complementarità:** il principio stabilisce la possibilità per l'Unione Europea di intervenire nei settori che non sono di sua esclusiva competenza, se gli obiettivi perseguiti non possono essere realizzati dallo Stato Membro o possono essere meglio realizzati a livello europeo.

**Partenariato:** il principio stabilisce che la fase di definizione, gestione e valutazione della programmazione della Politica di Coesione si sviluppi sulla base della concertazione tra la Commissione Europea, le Autorità competenti a livello nazionale, regionale e locale, le parti economiche e sociali.

**Fonte:** *Relazione sullo stato di attuazione della Politica di Coesione europea e nazionale. Ministro per gli Affari Europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il PNRR. Roma 15 febbraio 2023. Pag. 12.*

La **Programmazione** per il settennato **2021-2027** fa invece riferimento, quale orizzonte programmatico, all'agenda delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico e alle iniziative da intraprendere per dare seguito ad accordi internazionali in questo ambito, ma anch'essa ha dovuto necessariamente essere riadattata in relazione alla situazione generata dalla pandemia da COVID 19.

In questo contesto, rispetto al passato, è prevista una quota maggiore di risorse destinata a nuove priorità, quali ricerca, istruzione, protezione delle frontiere e altro, rispetto ad ambiti tradizionali come la coesione in senso stretto e l'agricoltura, che sono stati a loro volta significativamente modernizzati, con l'obiettivo di sostenere la transizione verde e digitale.

Durante la procedura di approvazione, nel maggio 2020 sono stati ridefiniti numerosi e rilevanti aspetti, che hanno tra l'altro portato al varo del **Next Generation EU** e alle diverse progettualità finanziarie collegate alla crisi economica seguita all'emergenza sanitaria, oggetto di approfondimento in altro paragrafo della presente Sezione.

Il pacchetto regolamentare della Programmazione della Politica di Coesione 2021 – 2027 è entrato in vigore il 1° luglio 2021, impegnando oltre 330 miliardi di euro pari a quasi un terzo del bilancio UE e rinnova l'ambizione di rilanciare l'attenzione su cinque grandi obiettivi di *policy*, sintetizzati nei seguenti 5 principi: *un'Europa più intelligente, più verde, più connessa, più sociale e inclusiva, più vicina ai cittadini.*

Tali obiettivi vanno realizzati attraverso un sistema di finanziamento basato sui Fondi già esistenti, oggetto di riforma per la nuova Programmazione e altri di nuova istituzione.

Si tratta, quindi, in primo luogo, dei Fondi SIE già esaminati, nella nuova Programmazione denominati **Fondi IOC (Investimenti per l'Occupazione e la Crescita)** – quali il FESR, il FEAMPA (con una denominazione parzialmente rivista, che indica il Fondo Europeo per gli Affari Marittimi, la Pesca e l'Acquacoltura), il FSE + (Fondo Sociale Europeo *plus*), il FC, nonché il JTF (*Just Transition Fund*), nuovo strumento per il sostegno dei territori che fanno fronte a gravi sfide socioeconomiche connesse al processo di transizione verso la neutralità climatica.

A questi si aggiungono il **Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (AMIF)**, il **Fondo Sicurezza Interna (ISF)** e lo **Strumento per la Gestione delle Frontiere e dei Visti (BMVI)**, tutti concepiti in modo da consentire una stretta integrazione con altri strumenti previsti dal bilancio UE, quali la Politica Agricola Comune, il Programma di innovazione Orizzonte Europa, Erasmus + e LIFE, il Programma per l'ambiente e l'azione per il clima, rientranti nella cosiddetta "gestione diretta", esaminata più avanti.

**Box 3. Quadro giuridico-normativo su cui si basano i Fondi Strutturali per il periodo 2021- 2027**

- **Regolamento (UE) 2020/2093** che stabilisce il Quadro Finanziario Pluriennale quantificando nel bilancio dell'Unione le risorse di detti Fondi per il settennato 2021- 2027;
- **Regolamento (UE) 2021/1060**, che definisce le disposizioni comuni e le regole finanziarie applicabili ai Fondi Strutturali europei (FESR, FSE+, Fondo di Coesione, JTF, FEAMP). Contestualmente sono stati emanati:
  - **Regolamento (UE) 2021/1058**, che implementa gli obiettivi e rinnova il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) e il Fondo di Coesione (FC) di cui l'Italia non è beneficiaria;
  - **Regolamento (UE) 2021/1057**, che istituisce il Fondo Sociale Europeo Plus (FSE+) abrogando il Regolamento (UE) 2013/1296. Il FSE+ sosterrà gli Stati Membri nel conseguimento dei principali obiettivi sociali dell'UE per il 2030, stabiliti nel piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali;
  - **Regolamento (UE) 2021/1056**, che istituisce il Fondo per una Transizione Giusta (JTF), volto a garantire che il raggiungimento degli obiettivi climatici assunti nell'ambito dell'European Green Deal, finalizzato a rendere l'UE climaticamente neutra entro il 2050, avvenga in modo equo e non lasci indietro nessuno. Il nuovo programma investe sostanzialmente quei territori colpiti dalla transizione industriale per curarne gli effetti sociali economici e ambientali;
  - **Regolamento (UE) 2021/1059**, che istituisce disposizioni specifiche per l'obiettivo di "Cooperazione territoriale europea" sostenuto dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale e dagli strumenti di finanziamento esterno. Con tale Regolamento si pone l'accento sulla cooperazione ai confini esterni dell'Unione Europea, grazie al sostegno di strumenti specifici (come "IPA" lo strumento di assistenza preadesione e "NDICI" lo strumento di vicinato, sviluppo e cooperazione internazionale) e viene istituita una nuova componente dedicata al rafforzamento della cooperazione regionale delle Regioni ultra-periferiche.

*Fonte: Monitoraggio Politiche di Coesione. Situazione al 28 febbraio 2023. Ministero dell'Economia e delle Finanze. Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato. Pag. 3.*

Per la Programmazione 2021 – 2027, a differenza delle precedenti, la Commissione ha emanato un unico quadro di disposizioni, che tiene conto della specificità dei diversi fondi, vale a dire il **Regolamento 2021/1060 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021**, dal quale è escluso il FEASR (Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale), la cui gestione, come si vedrà successivamente, è inserita nella nuova Politica Agricola Comune.

In Italia, la Legge di bilancio 2021 ha previsto che la dotazione finanziaria relativa al ciclo di Programmazione 2021 – 2027 sia impiegata in coerenza con le politiche di investimento e di riforma previste nel Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza.

L'accordo di partenariato per il periodo di Programmazione 2021 – 2027 è stato firmato a Roma nel luglio 2022 e prevede 11 Programmi Nazionali (**PN**, termine che nella nuova Programmazione ha sostituito quello di PON, come l'espressione Piani Regionali – **PR** quella di POR), 38 programmi regionali (PR), 10 programmi nell'ambito della Cooperazione Territoriale Europea, 1 programma nazionale del Fondo Sicurezza Interna (ISF), 1 programma nazionale dello strumento per il controllo delle frontiere e dei visti (BMVI), 1 programma nazionale del Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (AMIF).

Le novità più importanti in esso contenute, riguardano il programma dedicato alla salute, il potenziamento del programma “metro” che si estende anche alle città medie del Sud, il programma collegato al Fondo per la Transizione Giusta (*Just Transition Fund*).

## 2. LA POLITICA AGRICOLA COMUNE

La Politica Agricola Comune (PAC), ai sensi dell’articolo 39 del Trattato sul Funzionamento dell’UE, rappresenta l’insieme delle disposizioni mediante le quali l’Unione Europea persegue gli obiettivi di incrementare la produttività dell’agricoltura, assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola, garantire la sicurezza degli approvvigionamenti, assicurare prezzi ragionevoli ai consumatori, aiutare ad affrontare i cambiamenti climatici e la gestione sostenibile delle risorse naturali, preservare le zone e i paesaggi rurali in tutta l’UE, promuovere l’occupazione nel settore agricolo, nelle industrie agroalimentari e nei settori associati.

La PAC è una politica comune a tutti i Paesi dell’Unione Europea, gestita e finanziata principalmente a livello europeo con risorse del bilancio dell’UE e sviluppata in diverse modalità, quali, principalmente:

- il sostegno al reddito attraverso pagamenti diretti sulla base di determinati requisiti, al fine di tutelare la stabilità reddituale del settore e ricompensare gli operatori per un’agricoltura rispettosa dell’ambiente e la fornitura di servizi pubblici normalmente non pagati dai mercati, come la cura dello spazio rurale;
- misure di mercato per far fronte a congiunture difficili, come un improvviso calo della domanda per problematiche sanitarie o una contrazione dei prezzi a seguito di una temporanea eccedenza di prodotti sul mercato;
- interventi di sviluppo rurale con programmi nazionali e regionali per rispondere a esigenze specifiche delle zone rurali.

La PAC si è evoluta nel corso degli anni per adattarsi alle mutevoli circostanze economiche e alle esigenze e necessità degli operatori del settore.

Per finanziare le spese necessarie all’attuazione della Politica Agricola Comune sono stati istituiti nel tempo vari fondi.

In origine è stato creato il **FEOGA - Fondo Europeo di Orientamento e Garanzia in Agricoltura**, previsto dal Regolamento 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 - Fondo Europeo Agricolo di Garanzia**, che finanzia, in regime di gestione concorrente tra gli Stati membri e l'Unione Europea, le spese "tradizionali" della PAC (misure di intervento e pagamenti diretti) e che ha sostanzialmente sostituito il FEOGA Garanzia;
- il **FEASR - Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale**, che finanzia tutte le misure per lo Sviluppo rurale e che ha praticamente sostituito il FEOGA Orientamento.

Il Regolamento (CE) 1290/2005 ha stabilito altresì che il pagamento degli aiuti per entrambi i fondi, affinché le relative spese possano beneficiare di un finanziamento europeo, debba essere eseguito 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 Regolamento (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 saranno anche utilizzati per le spese del periodo di Programmazione 2021 – 2027, così come previsto dal Regolamento (UE) del Parlamento e del Consiglio 2021/2116.

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.

A seguito di negoziati tra il Parlamento Europeo, il Consiglio dell'UE e la Commissione Europea, a dicembre 2021 è stata varata una **nuova PAC** per il periodo 2023 – 2027, entrata in vigore il 1° gennaio 2023, i cui obiettivi specifici 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 un uso sostenibile di suolo, acqua e aria, salvaguardare il paesaggio e la biodiversità, proteggere la qualità dell'alimentazione e la salute.

#### **Box 4. Quadro giuridico della nuova PAC**

La nuova PAC si basa sui seguenti Regolamenti entrati in vigore il 1° gennaio 2023:

- **Regolamento (UE) 2021/2116**, sul finanziamento, gestione e monitoraggio della PAC e che abroga il Regolamento (UE) 2013/1306;
- **Regolamento (UE) 2021/2115**, recante norme sul sostegno ai piani strategici nazionali della PAC che abroga i Regolamenti (UE) 2013/1305 e (UE) 2013/1307;
- **Regolamento (UE) 2021/2117**, che modifica i Regolamenti (UE) 2013/1308 sull'organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, (UE) 2012/1151 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, (UE) 2014/251 sulle indicazioni geografiche dei prodotti vitivinicoli aromatizzati e (UE) 2013/228 sulle misure nel settore dell'agricoltura a favore delle regioni ultra periferiche dell'Unione;
- **Regolamento (UE) 2022/1317** che prevede deroghe al Regolamento 2021/2115 per quanto riguarda l'applicazione di norme relative alle buone condizioni agronomiche e ambientali dei terreni.

*Fonte: Monitoraggio Politiche di Coesione. Situazione al 28 febbraio 2023. Ministero dell'Economia e delle Finanze. Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato. Pag. 19.*

In Italia, gli **Organismi Pagatori** sono 10, di cui 9 operanti a livello regionale e 1 a livello nazionale rappresentato dall'**AGEA (Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura)** che, oltre a pagare gli aiuti per i regimi gestiti a livello nazionale, svolge il ruolo di Organismo pagatore per le Regioni che ne sono prive.

### 3. LE SPESE DIRETTE

La Commissione Europea gestisce centralmente risorse finanziarie destinate a supportare specifici progetti negli Stati membri, per i quali eroga direttamente i finanziamenti ai beneficiari, attraverso le proprie Direzioni Generali o agenzie delegate.

Normalmente si tratta di finanziamenti non rivolti alla realizzazione di opere strutturali o investimenti, ma a sostenere programmi tematici per il conseguimento di obiettivi in determinati settori, come ad esempio la ricerca e l'innovazione, le imprese, l'ambiente, la formazione, nell'interesse generale dell'UE.

Di conseguenza, a differenza di quanto accade per la PAC e i Fondi Strutturali, per i quali i flussi di spesa transitano attraverso i singoli Stati membri secondo procedure stabilite a livello nazionale, le "spese dirette" seguono regole e procedimenti stabiliti in maniera unitaria e centralizzata dalla Commissione.

Tra i più importanti programmi europei, possono citarsi *Horizon* per la ricerca e lo sviluppo, *Erasmus plus* in campo formativo, il Programma Anti-Frode dell'Unione (che ha sostituito i precedenti programmi *Hercules*) e *Fiscalis*, rispettivamente per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione ed in materia doganale, *Digital*, per la transizione e l'innovazione digitale, *Life*, in materia ambientale, *Europa creativa*, per il settore culturale, *Cerv (Citizens Equality Rights Values)* per i temi attinenti al sociale, alla cittadinanza attiva, all'uguaglianza, ai diritti e valori, al contrasto alle violenze e soprusi (come il bullismo, la xenofobia e altre forme di intolleranza).

La realizzazione dei programmi è attuata principalmente attraverso due modalità:

- *Call for proposal* (inviti a presentare proposte), per le sovvenzioni destinate a sostenere progetti a carattere tematico, con percentuali di copertura tra il 50 ed il 100 per cento;
- *Call for tender*, vale a dire gare pubbliche d'appalto, alla cui conclusione avviene l'assegnazione del budget per l'acquisto di beni, servizi o opere da parte della Commissione Europea.

#### Box 5. Le priorità strategiche dell'UE

A partire dal 2018, l'UE ha inteso conferire alle sue politiche alcuni obiettivi strategici declinati in appositi piani d'azione, cui ispirare le diverse tipologie di intervento. Si tratta, principalmente, delle seguenti priorità:

- **Agenda 2030**, per lo sviluppo sostenibile della società, dell'economia e dell'ambiente fino al 2030, integrando crescita economica, tutela dell'ambiente e diritti umani e sociali;
- **Green Deal europeo**, per combattere i cambiamenti climatici e il degrado ambientale, attraverso una strategia che trasformi l'UE in una economia in cui nel 2050 non siano più generate emissioni nette di gas a effetto serra, la crescita economica sia dissociata dall'uso delle risorse, nessuna persona e nessun luogo venga trascurato;
- **Decennio digitale europeo**, per la trasformazione digitale dell'UE entro il 2030, con cittadini dotati di competenze digitali e professionisti altamente qualificati nel settore, infrastrutture digitali sostenibili, sicure e performanti, imprese e servizi pubblici altamente digitalizzati;
- **Pilastro europeo dei diritti sociali**, basato su 20 principi e diritti fondamentali per realizzare un'Europa sociale forte, equa, inclusiva e ricca di opportunità.

#### 4. IL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA

Per fronteggiare le gravi conseguenze economiche e sociali della crisi pandemica, nel maggio 2020 la Commissione Europea ha proposto il programma di sostegno delle economie dei singoli Stati membri denominato **Next Generation EU (NGEU)**, attraverso un complesso di risorse – reperite sui mercati finanziari internazionali – pari a 750 miliardi di euro, dei quali 390 miliardi costituiti da sovvenzioni (contributi a fondo perduto) e 360 miliardi da prestiti a lungo termine a tassi agevolati da elargire agli Stati membri.

Il NGEU, istituito dal **Regolamento (UE) n. 2020/2094** si articola in 7 programmi applicativi, di cui il più importante è il **dispositivo per la ripresa e resilienza (Recovery and Resilience Facility - RRF)**, disciplinato dal **Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021**, con una dotazione pari a 672,5 miliardi di euro, di cui 312,5 miliardi sono sovvenzioni e 360 miliardi prestiti a tassi agevolati e con una durata di sei anni.

##### Box 6. Gli altri strumenti previsti dal Next Generation EU

- **Pacchetto di assistenza alla Ripresa per la Coesione e i Territori d'Europa (Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe – REACT EU)**, di cui al Regolamento (UE) n. 2021/241, concepito in un'ottica di breve termine (2021 – 2023) per supportare gli Stati membri nella fase iniziale di rilancio delle loro economie, con la destinazione di risorse aggiuntive per la Politica di Coesione 2014 – 2020 pari a complessivi 47,5 miliardi;
- **Orizzonte Europa**, previsto dal Regolamento (UE) 2021/695, per rafforzare la ricerca nei settori della salute, del clima e dell'innovazione, con un importo di circa 5 miliardi di euro;
- **InvestEU**, di cui al Regolamento (UE) 2021/523, che si propone di utilizzare la garanzia del bilancio UE per attirare altri investitori, anche privati, nei settori delle infrastrutture sostenibili, ricerca, innovazione e digitalizzazione, piccole e medie imprese, investimento sociale e competenze, con un importo complessivo di circa 5,6 miliardi di euro;
- **Fondo Agricolo Europeo per lo Sviluppo Rurale (FEASR)**, per fornire sostegno ad agricoltori e aree rurali nei cambiamenti strutturali che si renderanno necessari per l'attuazione del *green deal* europeo, con un impegno finanziario di circa 7,5 miliardi di euro;
- **Fondo per una Transizione Giusta (JTF – Just Transition Fund)**, di cui al Regolamento (UE) 2021/1056, istituito nell'ambito della Politica di Coesione e attuato in regime di gestione concorrente, finalizzato a concedere sovvenzioni per la diversificazione economica dei territori maggiormente colpiti dalla transizione climatica nonché per la riqualificazione professionale e l'inclusione attiva dei lavoratori e delle persone in cerca di lavoro, con una dotazione di circa 10 miliardi di euro destinati a tutti gli Stati membri sulla base di piani territoriali da questo elaborati e approvati dalla Commissione UE;
- **Meccanismo di protezione civile – RescEU**, di cui al Regolamento (UE) 2021/836, che prevede finanziamenti aggiuntivi utilizzabili nella forma di sovvenzioni o appalti per infrastrutture in risposta ad emergenze, capacità di trasporto e infrastrutture logistiche, con un impegno complessivo per circa 1,9 miliardi di euro.

Nell'ambito del dispositivo RRF, all'Italia sono stati destinati 191,5 miliardi di euro, di cui 68,9 miliardi a titolo di sovvenzioni a fondo perduto (il 36%) e 122,60 miliardi (il 64%) quali prestiti da rimborsare, cui si aggiungono i 30,6 miliardi del **Fondo Nazionale complementare** istituito dall'Italia per affiancare l'intervento dell'UE, nonché i circa 13 miliardi resi disponibili per il programma **REACT – EU**, per un totale di poco più di 235 miliardi di euro.

Il dispositivo RRF ha richiesto agli Stati membri di presentare un pacchetto di riforme e investimenti noto come **Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)**, indicando sei grandi aree d'intervento su cui i singoli Piani nazionali devono focalizzarsi: transizione verde; trasformazione digitale; crescita intelligente, sostenibile e inclusiva; coesione sociale e territoriale; salute e resilienza economica, sociale e istituzionale; politiche per le nuove generazioni, l'infanzia e i giovani.

Il PNRR approntato dall'Italia e trasmesso dal Governo Italiano alla Commissione Europea è stato pubblicato sul sito della Presidenza del Consiglio dei Ministri il 5 maggio del 2021, per un valore complessivo, come già evidenziato, di 235 miliardi di euro tra risorse europee e nazionali.

Il 22 giugno 2021 la Commissione Europea ha pubblicato la proposta di decisione di esecuzione del Consiglio, fornendo una valutazione globalmente positiva del PNRR italiano, accompagnandola da una dettagliata analisi del Piano.

Il 13 luglio 2021 il PNRR dell'Italia è stato definitivamente approvato con Decisione di esecuzione del Consiglio, che ha recepito la proposta della Commissione Europea.

Alla Decisione è allegato un corpus allegato con cui vengono definiti, in relazione a ciascun investimento e riforma, precisi obiettivi e traguardi, cadenzati temporalmente, al cui conseguimento si lega l'assegnazione delle risorse su base semestrale.

Dopo questa data è divenuta operativa la possibilità di accedere ad un anticipo pari al 13% (24,9 miliardi di euro) delle risorse europee complessivamente attestata per l'Italia.

Le ulteriori erogazioni sono collegate ad una procedura di risultati e obiettivi intermedi, cc.dd. "milestones" o "targets", indicatori qualitativi e quantitativi dell'attuazione di riforme e investimenti.

I pagamenti effettivi potranno protrarsi fino al 2026 ed entro il 31 agosto di questo stesso anno dovranno essere completati tutti gli interventi programmati.

Il piano si sviluppa intorno a **3 assi strategici** condivisi a livello europeo.

#### **Box 7. Gli assi strategici del PNRR**

- **Digitalizzazione e innovazione**, per promuovere investimenti in tecnologie, infrastrutture e processi digitali, favorire l'emergere di strategie di diversificazione, migliorare l'adattabilità ai cambiamenti dei mercati;
- **Transizione ecologica**, per ridurre le emissioni inquinanti, prevenire e contrastare il dissesto del territorio, minimizzare l'impatto delle attività produttive sull'ambiente, per una economia più sostenibile;
- **Inclusione sociale**, per migliorare la coesione territoriale e superare i divari territoriali, aiutare la crescita economica e superare le disuguaglianze, assicurando la parità di genere e la protezione e la valorizzazione dei giovani, anche mediante un miglioramento delle loro prospettive occupazionali.

Su queste basi, il Piano si articola in **6 Missioni**, ovvero aree tematiche principali d'intervento, individuate in piena coerenza con i 6 pilastri del *Next Generation EU*.

Le Missioni raggruppano nel complesso **16 Componenti**, ciascuna delle quali riflette riforme e priorità di investimento in un determinato settore o area di intervento, ovvero attività e temi correlati, finalizzati ad affrontare progettualità specifiche attraverso un pacchetto coordinato di misure.

Le Componenti comprendono a loro volta **Investimenti e Riforme**.

Le **Missioni** sono:

- digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura;
- rivoluzione verde e transizione ecologica;
- infrastrutture per una mobilità sostenibile;
- istruzione e ricerca;

- inclusione e coesione;
- salute.

Particolarmente importanti sono le riforme previste dal PNRR, che, in linea con le raccomandazioni della Commissione, devono accompagnare i progetti d'investimento per migliorare le condizioni regolatorie e ordinamentali di contesto per incrementare, in una prospettiva strutturale, l'equità, l'efficienza e la competitività del Paese.

Le **63 riforme** previste dal Piano si distinguono in:

- **orizzontali**, vale a dire trasversali a tutte le Missioni del Piano, con lo scopo di migliorare strutturalmente l'equità, l'efficienza, la competitività e il clima economico del Paese;
- **abilitanti**, funzionali a garantire l'attuazione del Piano e a rimuovere gli ostacoli amministrativi, regolatori e procedurali che condizionano le attività economiche e la qualità dei servizi erogati;
- **settoriali**, che accompagnano gli investimenti delle singole Missioni, quali innovazioni normative relative a specifici ambiti di intervento o attività economiche, rivolte ad introdurre regimi regolatori e procedurali più efficienti.

Le **riforme orizzontali** riguardano:

- la Pubblica Amministrazione, per incentivare la semplificazione e la digitalizzazione delle procedure amministrative, al fine di ridurre i costi e i tempi che gravano su imprese e cittadini;
- la Giustizia, per risolvere le criticità strutturali del processo civile e penale e rivedere l'organizzazione degli uffici giudiziari.

Le **riforme abilitanti** concernono:

- la Semplificazione della legislazione, per modificare o abrogare leggi o regolamenti che ostacolano la vita di cittadini e imprese e l'azione della Pubblica Amministrazione o che agevolano frodi o condotte corruttive;
- la Promozione della Concorrenza, quale fattore essenziale per la crescita economica e l'equità sociale e per sostenere l'attività d'impresa, soprattutto in settori strategici quali le reti digitali, l'energia e i porti.

Le **riforme settoriali**, invece, abbracciano un ampio quadro di interventi in numerosi ambiti, quali, ad esempio, la normativa in tema di investimenti nelle infrastrutture di approvvigionamento idrico, l'iter di approvazione dei progetti ferroviari, l'istituzione di una piattaforma strategica nazionale per la rete dei porti e interporti, la riforma del sistema di reclutamento dei docenti e dell'organizzazione del sistema scolastico.

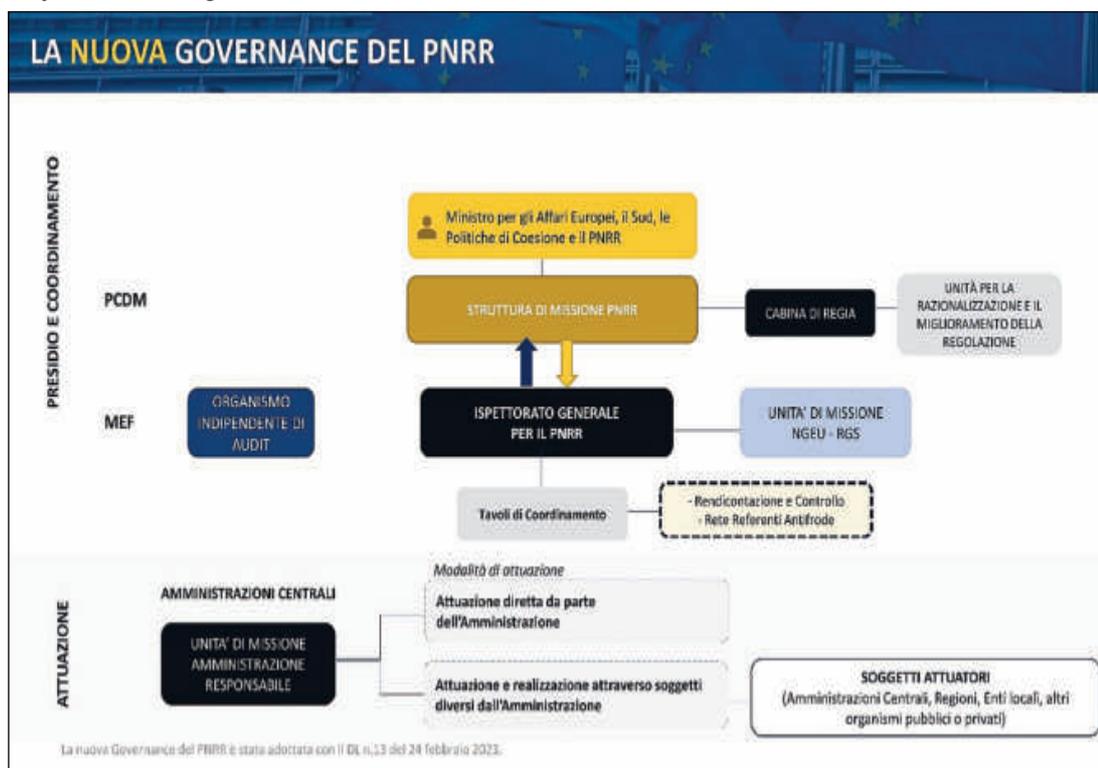
A queste tipologie di riforme si aggiungono le misure che, sebbene non ricomprese nel perimetro del Piano, devono considerarsi concorrenti alla realizzazione degli obiettivi generali di questo e, in quanto tali, si definiscono **riforme di accompagnamento**.

Ad esempio, in questo contesto si inseriscono la semplificazione e razionalizzazione delle normative in materia ambientale, di edilizia ed urbanistica, di investimenti e interventi nel Mezzogiorno, di federalismo fiscale, revisione e valutazione della spesa, ecc..

Il sistema di **governance** del Piano è stato introdotto con il **D.L. 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla Legge 29 luglio 2021, n. 108**, che ha attribuito la responsabilità di indirizzo del Piano alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e istituito una serie di strutture e articolazioni "ad hoc".

Questo sistema è stato rivisitato con il già menzionato **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”, cui ha fatto seguito, quale primo provvedimento attuativo, il **decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 26 aprile 2023**, nonché dal **DPCM 26 luglio 2023, n. 125**, avente ad oggetto “Regolamento recante modifiche al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 26 giugno 2019, n. 103, concernente l’organizzazione del Ministero dell’Economia e delle Finanze”.

Grafico 2. La nuova governance del PNRR



Fonte: slide illustrata nel corso del “Meeting antifrode” organizzato dall’Ispettorato Generale per il PNRR e svoltosi il 17 marzo 2023 presso il Ministero dell’Economia e delle Finanze.

Nel fare rimando per elementi di dettaglio alla **Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza**, presentata dal Ministro per gli Affari Europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il PNRR, il 31 maggio 2023, ai sensi dell’art. 2, comma 2, lettera e) del citato D.L. n. 77/2021, nel rinnovato sistema di *governance* del PNRR, sulla base dei provvedimenti dianzi menzionati, operano:

- una **Cabina di Regia**, con poteri di indirizzo, impulso e coordinamento generale sull’attuazione degli interventi previsti dal PNRR, alle cui sedute partecipano, oltre ai Ministri e Sottosegretari di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri competenti in ragione delle tematiche affrontate, i Presidenti di Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano quando sono esaminate questioni di competenza regionale, il Presidente dell’Associazione nazionale dei Comuni e il Presidente dell’Unione delle Province d’Italia, quando sono affrontati aspetti di rilevanza locale, nonché il Presidente della Conferenza, su

questioni d'interesse di più Regioni o Province autonome; possono essere inoltre invitati, a seconda della tematica affrontata, i rappresentanti dei soggetti attuatori e dei rispettivi organismi associativi e i referenti o rappresentanti del partenariato economico e sociale.

Fra i compiti della Cabina di Regia, si segnalano l'elaborazione di indirizzi e linee guida per l'attuazione degli interventi del PNRR, la ricognizione periodica e puntuale sullo stato di attuazione degli interventi, l'esame di tematiche e specifici profili di criticità segnalati dai Ministri competenti, il monitoraggio degli interventi che richiedono adempimenti normativi, la trasmissione alle Camere con cadenza semestrale di una relazione sullo stato di attuazione del PNRR, la promozione del coordinamento tra i diversi livelli di governo e la proposta di attivazione dei poteri sostitutivi previsti;

- una **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, che, tra l'altro:
  - supporta l'Autorità politica delegata in materia di PNRR per l'esercizio delle relative funzioni di indirizzo e coordinamento dell'azione strategica per l'attuazione del Piano;
  - assicura il coordinamento strategico con le Amministrazioni titolari di interventi del PNRR;
  - 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;
  - acquisisce dall'Ispettorato Generale per il PNRR informazioni e dati di attuazione del PNRR a livello di ciascun progetto, ivi compresi quelli relativi al rispetto dei tempi programmati ed a eventuali criticità rilevate nella fase di attuazione degli interventi;
  - verifica la coerenza della fase di attuazione del PNRR, rispetto agli obiettivi programmati e definisce le eventuali misure correttive ritenute necessarie;
  - supporta la Cabina di Regia nell'esercizio delle sue funzioni, anche attraverso il coordinamento di riunioni tecniche preliminari alle sedute del predetto organismo;
  - 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;
  - sovrintende allo svolgimento dell'attività istruttoria relativa alla formulazione delle proposte di aggiornamento ovvero di modifica del PNRR ai sensi dell'art. 21 del Regolamento (UE) 2021/241;
  - 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;
  - 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;
  - istruisce i procedimenti relativi all'adozione di decisioni finalizzate al superamento del dissenso di cui agli artt. 13 e 44 del menzionato D.L. n. 77 del 2021;

- vigila sull'osservanza da parte delle Amministrazioni centrali, degli indirizzi e delle linee guida per l'attuazione degli interventi del PNRR elaborati dalla Cabina di Regia;
  - individua e segnala al Presidente del Consiglio dei Ministri le azioni utili al superamento delle criticità segnalate dai Ministri competenti per materia;
  - 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;
- un **Ispettorato Generale per il PNRR**, presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, con compiti di coordinamento operativo sull'attuazione, sulla gestione finanziaria e sul monitoraggio, nonché di controllo e rendicontazione.

L'Ispettorato è, tra l'altro, responsabile della gestione finanziaria del Fondo di rotazione nazionale *NextGenerationEU* - Italia e dei flussi di assegnazione e trasferimento delle risorse alle Amministrazioni titolari degli interventi e agli altri aventi diritto, nonché della vigilanza sulle attività di recupero degli importi indebitamente utilizzati dalle amministrazioni responsabili e dell'attivazione delle necessarie operazioni di compensazione.

Assicura il monitoraggio, l'analisi e la valutazione dei dati di avanzamento procedurale, fisico e finanziario degli interventi programmati nonché l'elaborazione e messa a disposizione di dati e informazioni relativi ai risultati ottenuti.

Fornisce, inoltre, assistenza alle Amministrazioni titolari di interventi e alle Amministrazioni territoriali responsabili dell'attuazione al fine di garantire correttezza, completezza e qualità dei dati di monitoraggio.

Infine, l'Ispettorato presta supporto per l'esercizio delle funzioni e delle attività attribuite all'Autorità politica delegata in materia di PNRR, ove nominata, anche raccordandosi con la Struttura di missione PNRR di cui all'art. 2 del D.L. n. 13 del 2023;

- un' **Unità per la razionalizzazione e il miglioramento dell'efficacia della regolazione**, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi, con l'obiettivo di superare gli ostacoli normativi, regolamentari e burocratici che possono rallentare l'attuazione del Piano;
- un **Ufficio di audit per il PNRR**, presso il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato – Ispettorato Generale per i Rapporti finanziari con l'Unione Europea (IGRUE).

Inoltre, ogni **Amministrazione centrale** titolare di interventi previsti dal PNRR deve provvedere al coordinamento delle relative attività di gestione, nonché al loro monitoraggio, rendicontazione e controllo e, a tal fine, individua (o costituisce *ex novo*) una apposita **Unità di missione**, fino al completamento del PNRR e comunque non oltre il 31 dicembre 2026, che agisce come punto di contatto con l'Ispettorato Generale PNRR, provvede alla presentazione delle richieste di pagamento alla Commissione Europea, trasmette all'Ispettorato Generale i dati finanziari e di realizzazione fisica e procedurale degli investimenti e delle riforme, nonché l'avanzamento dell'attuazione dei relativi obiettivi intermedi e finali.

Alla realizzazione operativa degli interventi previsti dal PNRR provvedono i singoli **soggetti attuatori**: le Amministrazioni centrali, le Regioni e le Province autonome e gli enti locali, sulla base delle specifiche competenze istituzionali o della diversa titolarità degli interventi definita nel PNRR, attraverso le proprie strutture, ovvero avvalendosi di soggetti attuatori esterni, o con le modalità previste dalla vigente normativa europea e nazionale.

**Box 8. La nuova governance del PNRR. Organizzazione della Struttura di Missione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri**

Alla Struttura di Missione PNRR, istituita dall'art. 2 del D.L. 24 febbraio 2023, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla Legge 21 aprile 2023, n. 41, è preposto un Coordinatore, nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, in possesso di specifica ed elevata qualificazione professionale richiesta per lo svolgimento dell'incarico, alle cui dirette dipendenze è assegnato un Servizio coordinato da un dirigente di livello dirigenziale non generale, scelto tra i dirigenti dei ruoli della Presidenza del Consiglio dei Ministri, dei Ministeri, delle altre Pubbliche Amministrazioni, ovvero tra estranei alla P.A.

La Struttura si articola in quattro Uffici di livello dirigenziale generale, ciascuno dei quali è a sua volta articolato in 2 Servizi di livello dirigenziale non generale.

Le competenze degli Uffici di livello dirigenziale generale sono individuate con principale riferimento alle diverse Missioni del PNRR, come segue:

- l'Ufficio I: prima Missione - Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo e quarta Missione - Istruzione e ricerca;
- Ufficio II: seconda Missione - Rivoluzione verde e transizione ecologica e terza Missione - Infrastrutture per una mobilità sostenibile;
- Ufficio III: quinta Missione del PNRR - Inclusione e coesione, anche in raccordo con il competente Dipartimento per le Politiche di Coesione e sesta Missione - Salute.
- Ufficio IV: funzioni di supporto alla Cabina di Regia e, con il supporto degli altri Uffici che compongono la Struttura, elaborazione della relazione semestrale sullo stato di attuazione del PNRR da sottoporre alla Cabina di Regia; cura delle attività di comunicazione istituzionale e di pubblicità del PNRR; esercizio - con il supporto degli altri Uffici che compongono la Struttura - dei compiti relativi al diritto di accesso ai documenti amministrativi; cura della partecipazione del partenariato economico, sociale e territoriale alla Cabina di Regia; adempimenti connessi alle segnalazioni al Presidente del Consiglio dei Ministri dei casi da valutare ai fini dell'eventuale esercizio dei poteri sostitutivi di cui all'articolo 12 del D.L. 31 maggio 2021, n. 77, ove ne ricorrano le condizioni.

## 5. LA COESISTENZA FRA PNRR E POLITICA DI COESIONE

Un tratto assolutamente distintivo di questi anni, è quindi la coesistenza fra *Next Generation EU* e la Politica di Coesione e di conseguenza l'importanza di riuscire a mettere a frutto tutte le risorse europee disponibili in maniera coordinata e soprattutto efficace.

In una prospettiva unionale, va considerato che il bilancio pluriennale 2021 – 2027 prevede risorse pari a 1.214,1 miliardi di euro di impegni a prezzi correnti, cui si affiancano quelle del *NGEU* di importo pari a 806,9 miliardi di euro a prezzi correnti; la complessiva spesa UE per il periodo 2021 – 2027, pertanto, ammonta, a circa 2.021 miliardi a prezzi correnti, cui vanno aggiunte le risorse ancora disponibili della Programmazione 2014 – 2020, la cui esecuzione dura dieci anni, fino a tutto il 2023.

Sul piano nazionale, la cifra complessiva in gioco è di circa 350 miliardi, fra PNRR, Piano nazionale complementare, *Repower-EU*, Fondi di Coesione UE 2021 – 2027, residui Fondi di Coesione 2014 – 2020 e Fondo Sviluppo Coesione nazionale.

Gli obiettivi strategici dei due strumenti europei sono in buona parte sovrapponibili, ma prevedono metodi di finanziamento molto diversi.

I fondi della Politica di Coesione coinvolgono soprattutto le Regioni con investimenti baricentrici sui territori e sulle loro peculiarità, piuttosto che sui settori e sui soggetti e richiedono la fase di pianificazione e quella di rendicontazione, con rimborsi a consuntivo in base a pagamenti effettuati.

*NGEU* è invece gestito centralmente dal Governo, prevede che i finanziamenti siano erogati in *tranche* e dipendano strettamente dal conseguimento di *milestone* e *target*, con un mix di

riforme e progetti di investimento che hanno scadenze intermedie e finali; ogni sei mesi viene fatto il punto sulla loro realizzazione e in base a tale valutazione vengono decisi gli esborsi.

Occorre pertanto che le azioni programmate siano state realizzate ed abbiano prodotto i risultati attesi, con una condizionalità più intensa e stringente.

Tra i due strumenti europei sono diversi anche i tempi: riforme e investimenti finanziati dal PNRR devono essere realizzati entro il 2026, mentre il calendario dei Fondi di Coesione è per il periodo 2021 – 2027 con possibilità in parte di andare oltre la scadenza.

Al PNRR è demandato il compito di guidare tutto il processo di crescita del Paese, sia da un punto di vista economico che normativo, mentre la Politica di Coesione agisce localmente per estendere i benefici del primo anche nelle aree più marginali.

Le innovazioni normative e istituzionali introdotte dal PNRR, poi, produrranno i loro effetti positivi su tutta la politica della spesa pubblica e quindi anche sulla gestione dei Fondi Strutturali.

In questa prospettiva, è quanto mai necessario disporre di un disegno unitario che, nell'impiego di ogni tipologia di risorsa europea, risponda all'esigenza di evitare fenomeni di frode, corruzione e ingerenza della criminalità.

A tale esigenza di fondo sono state ispirate le azioni poste in essere dal **Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione Europea (COLAF)** e dal **Nucleo della Guardia di Finanza per la repressione delle frodi nei confronti dell'UE** operante presso il Dipartimento per gli Affari Europei della Presidenza del Consiglio dei Ministri, anche nell'esercizio delle sue funzioni di Segreteria Tecnica del COLAF e, in particolare:

- nell'attività di monitoraggio dell'attuazione delle raccomandazioni della Commissione Europea e, più in genere, delle indicazioni e degli orientamenti delle Istituzioni dell'UE;
- nella promozione del confronto e del raccordo fra tutte le Istituzioni nazionali a vario titolo deputate alla tutela degli interessi finanziari dell'UE;
- nello sviluppo della Strategia Nazionale Antifrode e nel coordinamento con quella specifica elaborata per il PNRR;
- nell'analisi dei dati dell'attività di contrasto alle frodi e alle irregolarità, anche in funzione di una più generale valutazione del rischio complessivo di frode;
- nell'organizzazione di iniziative di formazione e comunicazione nello specifico settore della tutela degli interessi finanziari europei.

#### **Box 9. Il piano REPowerEU**

In risposta alle difficoltà e alle perturbazioni del mercato energetico mondiale causate dall'invasione russa dell'Ucraina, la Commissione Europea ha presentato il piano **REPowerEU**, per risparmiare energia, produrre energia pulita e diversificare l'approvvigionamento energetico europeo.

Il piano comprende misure finanziarie e legislative per costruire in Europa le infrastrutture e il sistema necessari e il Dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF) rappresenta lo strumento principale per attuarlo, in quanto fornisce fondi supplementari; di conseguenza, è stato previsto che gli Stati membri provvedano ad aggiungere un capitolo **REPowerEU** ai loro Piani di ripresa e resilienza per orientare gli investimenti verso le priorità dello stesso **REPowerEU** e attuare le riforme che occorrono, potendo utilizzare i prestiti rimanenti del RFF e le nuove sovvenzioni del dispositivo finanziate mediante la messa all'asta di quote del sistema di scambio delle emissioni, detenute nella riserva stabilizzatrice del mercato.

Fra le altre fonti di finanziamento di **REPowerEU** figurano i finanziamenti della Politica di Coesione, il Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale, il meccanismo per collegare l'Europa, il Fondo per l'innovazione, i finanziamenti nazionali e dell'UE a sostegno degli obiettivi **REPowerEU**, le misure fiscali nazionali, gli investimenti privati, la Banca Europea per gli Investimenti.

## LA TUTELA DEGLI INTERESSI FINANZIARI DELL'UE

### A. IL QUADRO DISPOSITIVO EUROPEO

Propedeutica ad un'azione di tutela del bilancio dell'Unione Europea che sia completa, sostanziale ed effettiva, è la conoscenza puntuale delle norme e degli atti dell'UE che contengono disposizioni, indirizzi e orientamenti per una efficace azione di prevenzione delle condotte lesive degli interessi finanziari unionali.

All'illustrazione del quadro dispositivo che le diverse Istituzioni dell'Unione hanno approntato nella materia, è dedicata la presente Sezione.

Questa analisi non può che prendere le mosse dall'art. **310 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea** che, al comma 5, stabilisce che il bilancio UE è eseguito in conformità del principio di sana gestione finanziaria e che gli Stati membri e l'Unione cooperano affinché gli stanziamenti iscritti in bilancio siano utilizzati secondo tale principio; il successivo comma 6, dispone che l'Unione e gli Stati membri combattono la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, conformemente all'articolo **325**.

Tale ultima norma – inserita nel Titolo del TFUE sulle disposizioni finanziarie, in uno specifico Capo intitolato alla lotta contro la frode, che quindi costituisce un obiettivo autonomo delle Istituzioni unionali - prevede che l'Unione e gli Stati membri combattono la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione stessa, adottando misure che siano dissuasive e tali da permettere una protezione efficace negli Stati membri e nelle Istituzioni, organi e organismi dell'Unione.

Viene così stabilito il **principio di "condivisione"** della responsabilità fra UE e Stati membri riguardo alla protezione degli interessi finanziari dell'UE, che si spiega in quanto le Autorità dei Paesi membri gestiscono di fatto circa tre quarti della spesa dell'UE e riscuotono le Risorse Proprie Tradizionali del bilancio unionale.

La stessa disposizione prevede anche il cosiddetto **principio di "assimilazione"**, secondo cui gli Stati membri adottano, per combattere contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione, le stesse misure che adottano per combattere contro la frode che lede i loro interessi finanziari, coordinando le loro azioni a tutela di questi interessi e organizzando, assieme alla Commissione, una stretta e regolare cooperazione tra le Autorità competenti.

La nozione di **"interessi finanziari dell'Unione"**, già definita nell'art. 2 del **Regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'11 settembre 2013** come le *"entrate, spese e beni coperti dal bilancio dell'Unione Europea, nonché quelli coperti dai bilanci delle istituzioni, degli organi e degli organismi e i bilanci da essi gestiti e controllati"*, è oggi dettagliata dall'art. 2 della **Direttiva (UE) n. 2017/1371 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 5 luglio 2017** relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale, cosiddetta **"Direttiva PIF"**, che la riferisce a *"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"*.

Da quanto precede si comprende che gli interessi finanziari europei trovano il loro principale riferimento nel bilancio UE, ancorché nella relativa definizione rientrino anche voci finanziarie attinenti alle Istituzioni europee (come il Parlamento Europeo, la Commissione Europea, il Consiglio Europeo, la Corte di Giustizia Europea, la Banca Centrale Europea), gli Organi (come, ad es., il Comitato economico e sociale, il Comitato delle Regioni) e gli Organismi (quali, ad esempio,

l'Agencia Europea per i Medicinali – EMA – l'Agencia Europea per l'Ambiente – EEA – l'Unità Europea di Cooperazione Giudiziaria – Eurojust – l'Ufficio Europeo di Polizia – Europol) istituiti in virtù dei Trattati, nonché le fonti e gli impieghi dei bilanci gestiti o controllati direttamente o indirettamente dall'Unione.

La portata degli interessi finanziari dell'Unione va quindi oltre il proprio bilancio, per cui, come stabilisce il primo Considerando della Direttiva PIF, *“la tutela degli interessi finanziari dell'Unione riguarda non solo la gestione degli stanziamenti di bilancio, ma si estende a qualsiasi misura che incida o minacci di incidere negativamente sul suo patrimonio e su quello degli Stati membri, nella misura in cui è di interesse per le politiche dell'Unione”*.

## B. IRREGOLARITÀ E FRODI IN DANNO DEL BILANCIO DELL'UE

Le misure che l'Unione Europea e gli Stati membri approntano per tutelare adeguatamente gli interessi finanziari unionali sono calibrate rispetto all'intensità dell'offesa arrecata al bilancio europeo.

Si distingue pertanto 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”*.

Ancorché la disposizione in parola faccia riferimento esplicito ad una violazione del diritto dell'UE, è pacifico che la stessa comprenda la violazione delle disposizioni nazionali necessarie affinché quelle europee possano concretamente esplicare i propri effetti.

Relativamente al concetto di **frode**, la **Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari europei**, approvata con **Atto del Consiglio del 26 luglio 1995**, definisce tale:

*“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”*.

In sostanza, l'elemento discriminante fra irregolarità e frode è 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.

**Box 10. Il dispositivo antifrode dell'UE. Cenni in merito ai principali Organi**

- **OLAF**: Ufficio Europeo per la Lotta Antifrode, servizio della Commissione Europea da questa istituito con la Decisione n. 352 del 28 aprile 1999, si pone l'obiettivo di contrastare le frodi, la corruzione e qualsiasi attività illecita lesiva degli interessi finanziari dell'Unione Europea;
- **COCOLAF**: Comitato Consultivo per il Coordinamento nel settore della Lotta contro le Frodi, istituito con Decisione della Commissione 94/140/CE, del 23 febbraio 1994, è una piattaforma di scambio sulle questioni generali relative alla tutela degli interessi finanziari europei tra la Commissione e i suoi principali partner nel settore. Il Comitato, in stretta cooperazione con i servizi della Commissione e con gli Stati membri, fornisce orientamenti alle Autorità nazionali e documenti di riferimento sulle frodi e sulle altre irregolarità;
- **GAF**: Gruppo Antifrode. Cura la fase di predisposizione tecnica dei progetti normativi europei (Regolamenti, Direttive, ecc.) nel settore antifrode, per la successiva discussione ed approvazione da parte del Consiglio Europeo e del Parlamento Europeo. Costituisce uno degli Organi preparatori del Consiglio, inserito nell'ambito del settore "Economia e Finanza";
- **EUROPOL**: Ufficio europeo di polizia. È un'agenzia dell'Unione Europea che ha la missione di sostenere gli Stati membri nella prevenzione e nella lotta contro tutte le forme gravi di criminalità organizzata e internazionale, criminalità informatica e terrorismo. Europol collabora anche con molti Stati partner non membri dell'UE e con organizzazioni internazionali;
- **EUROJUST**: organismo dell'Unione Europea istituito nel 2002 per stimolare e migliorare il coordinamento delle indagini e azioni penali tra le autorità giudiziarie degli Stati membri dell'Unione Europea nella lotta alle forme gravi di criminalità organizzata e transfrontaliera.

### C. LA TUTELA DEL BILANCIO UE NEL SISTEMA DEI VALORI DELL'UNIONE

Le disposizioni in tema di prevenzione e repressione delle irregolarità e delle frodi non esauriscono il quadro normativo entro il quale si muove la tutela degli interessi finanziari dell'UE, essendo previsto un meccanismo di reazione anche di carattere finanziario da attivare, nel caso altre procedure previste dalla normativa UE non risultino efficaci allo scopo, in caso di gravi violazioni dei principi generali sanciti nei Trattati e, in particolare, dei valori di cui all'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"*.

Le misure approntate al riguardo, sono contenute nel **Regolamento 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, sul presupposto 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, a seguito di un'articolata procedura che coinvolge la Commissione, il Parlamento ed il Consiglio, oltre che lo Stato Membro interessato, con il quale viene instaurato un contraddittorio, se vengono 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, 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.

Per essere rilevante ai fini del Regolamento citato, una violazione dei principi dello Stato di diritto deve interessare 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 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. IL CONCETTO DI FRODE NELLA DIRETTIVA PIF

Un punto di svolta nella tutela degli interessi finanziari europei, sotto il profilo delle misure più direttamente preordinate alla repressione delle frodi, è rappresentato dalla già citata **Direttiva UE 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”*, elaborando una più ampia e dettagliata definizione di frode a tal fine rilevante e collegandola anche ad altre condotte illecite ritenute potenzialmente lesive del suo bilancio, per le quali vengono indicate agli Stati membri norme minime *“riguardo alla definizione di reati e sanzioni in materia di lotta contro la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione”*.

In primo luogo, all'art. 3, la Direttiva opera una distinzione fra frode concernente **spese non relative agli appalti** e quella attinente a **spese a questi relativi**, stabilendo comunque definizioni fra loro in massima parte sovrapponibili.

In particolare, a fattor comune viene 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 deve in concreto risultare lesiva degli interessi stessi.

Poi, sempre all'art. 3, la Direttiva introduce una innovativa e più marcata distinzione per la frode in materia di **entrate**, a seconda che l'azione o l'omissione siano attinenti o meno alle entrate derivanti dalle Risorse Proprie provenienti dall'IVA.

Nel primo caso – e quindi, in linea generale, qualora la condotta commissiva od omissiva riguardi **Risorse Proprie Tradizionali** – 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 alle Risorse Proprie provenienti dall'**IVA**, la Direttiva stabilisce che 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”*.

Vengono quindi ricondotte al concetto di frode in danno dell'UE, le frodi fiscali nel campo dell'IVA, di massima perpetrate con fatture false per abbattere l'imponibile e quindi l'imposta o per

creare falsi crediti fiscali da compensare indebitamente con debiti fiscali reali, ricorrendo a società fantasma o di comodo.

Tuttavia, il precedente art. 2 della Direttiva precisa, sul punto, che la sua applicazione riguarda solo i casi di reati 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.

A fattor comune, la Direttiva richiede che le condotte dianzi descritte costituiscano reato negli Stati membri a condizione che siano commesse intenzionalmente.

In aggiunta a questo, la Direttiva PIF indica, fra gli alti reati ritenuti lesivi degli interessi finanziari dell'UE per i quali viene auspicata una risposta penale dagli Stati membri:

- il **riciclaggio** di denaro riguardante beni provenienti dai reati rientranti nell'ambito di applicazione della Direttiva stessa;
- la **"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;
- la **"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;
- l'**"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. IL REGOLAMENTO FINANZIARIO E IL PRINCIPIO DI SANA GESTIONE FINANZIARIA

Anche il Regolamento Finanziario che detta le regole di dettaglio per la formazione e l'esecuzione del bilancio e che, nel momento in cui si scrive, è contenuto nel **Regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento e del Consiglio del 18 luglio 2018**, cui si è accennato nella Sezione Prima della presente Relazione, contiene indicazioni molto puntuali in tema di contrasto alle irregolarità e frodi.

Nella declinazione del principio generale di sana gestione finanziaria, l'art.36 del Regolamento riporta le regole da seguire per un "controllo interno efficace ed efficiente" dell'esecuzione del bilancio, laddove per "controllo interno", come specificato dall'art. 19, 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 delle 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...".

Secondo il citato art. 36 un controllo interno deve basarsi sui seguenti elementi:

- separazione dei compiti;
- adeguata strategia di gestione e controllo dei rischi, che comprenda i controlli presso i destinatari dei fondi, coordinata tra le persone addette alle varie fasi del controllo e che consenta a queste persone l'accessibilità ad ogni fase;
- prevenzione dei conflitti di interessi;
- adeguate piste di controllo e integrità dei sistemi informatici;
- procedure per la vigilanza sull'efficacia e sull'efficienza e per dare seguito alle inadeguatezze e lacune individuate;
- ricorso, se del caso, alle dichiarazioni di gestione redatte dai partner di esecuzione e a pareri indipendenti sull'audit;
- applicazione tempestiva di misure correttive, comprese, ove opportuno, sanzioni dissuasive;
- legislazione chiara ed inequivocabile a fondamento degli interventi interessati;
- eliminazione di controlli multipli e miglioramento del rapporto costi – benefici dei controlli;
- valutazione periodica del valido funzionamento del sistema di controllo interno.

**Box 11. I controlli, le verifiche sul posto e le indagini della Commissione: lineamenti principali**

Il **Regolamento n. 2185/96 del Consiglio dell'11 novembre 1996** stabilisce le norme e le procedure per i controlli e le verifiche sul posto effettuati dalla Commissione Europea per contrastare le frodi e le altre irregolarità, in particolare nel caso in cui si sospetti che queste siano state commesse da operatori economici che ricevono un sostegno finanziario dal bilancio dell'UE.

Il Regolamento si applica a tutti i settori di attività dell'UE e non pregiudica i poteri che gli Stati membri hanno di perseguire le violazioni penali ai sensi del diritto nazionale.

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 un Paese dell'UE, 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.

Prima di procedere al controllo o alla verifica, la Commissione deve informare il Paese UE interessato in tempo utile per ottenere tutta l'assistenza necessaria. I controlli e le verifiche sono preparati ed effettuati dalla Commissione in stretta cooperazione con le Autorità competenti del Paese UE interessato e si svolgono sotto la direzione e la responsabilità dei controllori della Commissione, debitamente autorizzati, che devono rispettare le norme di procedura del Paese UE interessato. Gli operatori economici devono permettere ai controllori l'accesso ai locali, terreni, mezzi di trasporto o altri luoghi adibiti ad uso professionale. Qualora un operatore economico si opponga a un controllo o a una verifica sul posto, il Paese UE interessato presta assistenza ai controllori affinché possano svolgere comunque la loro missione. La Commissione tiene conto delle verifiche in corso di effettuazione o già effettuate dal paese UE interessa-

to ai sensi del diritto nazionale. Le relazioni dei controllori della Commissione costituiscono elementi di prova che possono essere ammessi nei procedimenti amministrativi o giudiziari del Paese UE in cui risultati necessario utilizzarle.

Il **Regolamento n. 883/2013 del Parlamento e del Consiglio dell'11 settembre 2013**, al fine di potenziare la lotta contro le frodi, la corruzione e ogni altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari dell'Unione Europea, prevede che l'Ufficio Europeo per la Lotta Antifrode (OLAF) eserciti le competenze di indagine conferite alla Commissione dagli atti dell'Unione e dagli accordi di cooperazione e mutua assistenza conclusi dall'Unione con paesi terzi e organizzazioni internazionali.

Nell'esercizio delle sue funzioni l'Ufficio:

- fornisce agli Stati membri l'assistenza della Commissione per organizzare una collaborazione stretta e regolare tra le loro autorità competenti, al fine di coordinare la loro azione volta a proteggere gli interessi finanziari dell'Unione dalle frodi;
- contribuisce all'elaborazione e allo sviluppo di metodi di prevenzione e di lotta contro le frodi, la corruzione e ogni altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari dell'Unione;
- promuove e coordina, con gli Stati membri e tra di essi, la condivisione di esperienze operative e di migliori pratiche procedurali nel settore della tutela degli interessi finanziari dell'Unione e sostiene azioni comuni contro le frodi condotte dagli Stati membri su base volontaria.

## F. LA PROCURA EUROPEA

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 (EPPO – European Public Prosecutor's Office)** ad opera del **Regolamento (UE) 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 in 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 avviate, 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.

A fine 2022 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 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](http://www.eppo.europa.eu).

## G. IL PROGRAMMA ANTIFRODE DELL'UNIONE

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"**.

Il programma "*Hercule III*", che mirava a tutelare il bilancio unionale combattendo la frode, la corruzione e qualsiasi altra attività illegale, ha messo a disposizione 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 ancora in fase di attuazione.

L'anno 2021 segna, quindi, non solo una transizione generale verso un nuovo quadro finanziario pluriennale (QFP) per gli anni dal 2021 al 2027, ma anche una transizione specifica verso il nuovo "**Programma Antifrode dell'Unione (Union Anti-Fraud Programme - UAFP)**", che sostiene la prevenzione e la lotta contro la frode, la corruzione ed altre attività illecite lesive degli interessi finanziari europei, fornendo sovvenzioni e contratti per iniziative specifiche che comprendono il sostegno tecnico e operativo alle indagini, formazioni specifiche e attività di ricerca, nonché il finanziamento di piattaforme e strumenti informatici dedicati con l'obiettivo di agevolare lo scambio di informazioni tra gli Stati membri e l'UE.

Come tappa fondamentale, il 29 aprile 2021 il Parlamento Europeo e Consiglio hanno adottato il **Regolamento (UE) 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:

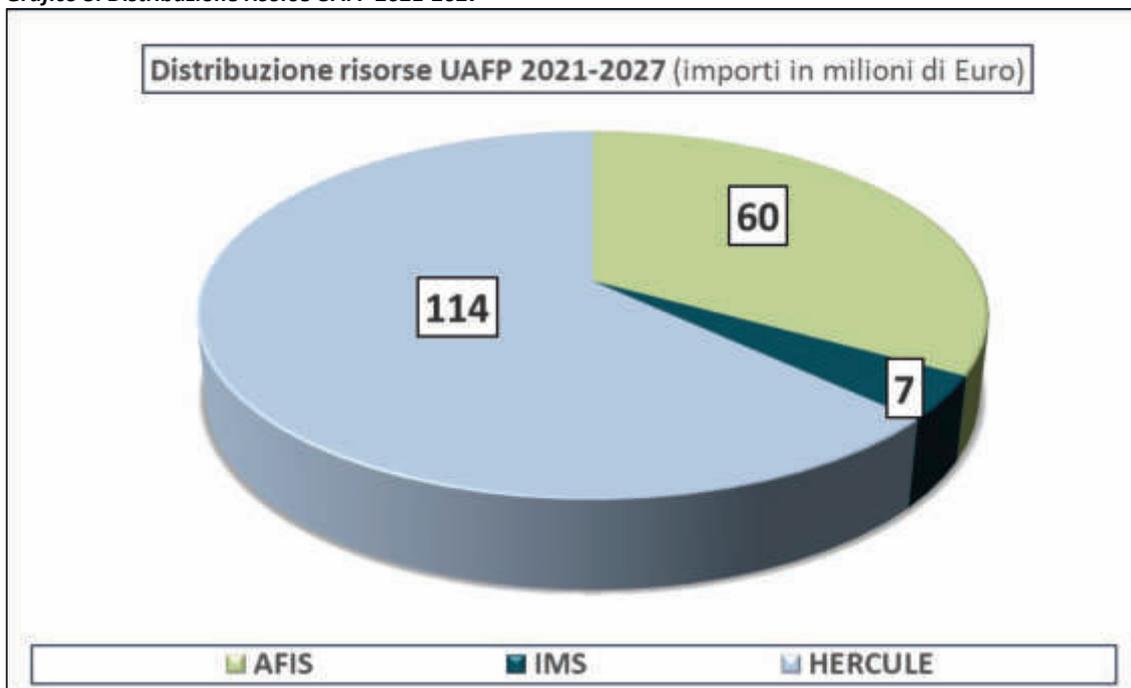
- la parte di finanziamento corrispondente al programma Hercule;

- il finanziamento del Sistema informativo antifrode – AFIS - che sostiene gli Stati membri nella reciproca assistenza in materia doganale e agricola, per i cui profili di dettaglio si fa rimando ad altro paragrafo;
- 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 3. Distribuzione risorse UAFP 2021-2027



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

Al fine 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.

Di conseguenza, la CAFS varata nel 2019:

- interessa le frodi, comprese quelle all'IVA, la corruzione e l'appropriazione indebita lesive degli interessi finanziari UE secondo le definizioni degli artt. 3 e 4 della Direttiva PIF, gli altri reati che danneggiano gli stessi interessi (quali, per esempio, i reati connessi agli abusi nelle procedure di appalto laddove incidono sul bilancio dell'UE), le altre irregolarità intenzionali non comprese nei reati in precedenza indicati, le violazioni gravi degli obblighi professionali ad opera del personale o dei membri delle Istituzioni e degli organismi dell'Unione;
- come quella del 2011 intende coprire l'intero ciclo antifrode, puntando al miglioramento della prevenzione e dell'individuazione delle frodi oltre che delle condizioni alla base delle relative indagini, nonché a garantire un livello sufficiente di riparazione e deterrenza, con sanzioni proporzionate e dissuasive;
- richiamando i principi informatori della CAFS del 2011 (vale a dire etica, maggiore trasparenza, prevenzione della frode, effettiva capacità d'indagine, sanzioni effettive, buona cooperazione fra i soggetti interni ed esterni), impegna la Commissione a garantire un'efficace comunicazione interna ed esterna riguardo alla lotta contro le frodi;
- pone 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 sanzioni amministrative irrogate alle imprese 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.

**Box 12. Le principali indicazioni della Commissione per l'elaborazione delle Strategie Antifrode Nazionali (NAFS)**

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", vale a dire, prevenzione, individuazione, indagini e azione giudiziaria, recupero e sanzioni;
- 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 Relazione PIF presentata dalla Commissione con riferimento al 2022, ha nuovamente richiamato l'importanza di aggiornare le Strategie nazionali per tenere conto anche dei rischi significativi legati all'attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza.

Lo stesso Parlamento Europeo, con la Risoluzione del 7 luglio 2021 sulla Tutela degli interessi finanziari dell'UE, ha sottolineato l'importanza che tutti gli Stati membri elaborino ed applichino le Strategie nazionali tenendo conto di questi elementi, rimarcando l'opportunità di una revisione della stessa Strategia della Commissione per tenere pienamente conto dell'operatività della Procura Europea.

## I. ANALISI E VALUTAZIONE DEI RISCHI DI FRODE SUL PIANO EUROPEO

Nell'ambito della responsabilità comune di tutelare gli interessi finanziari dell'UE, che fa capo alle Istituzioni UE e agli Stati membri, un ruolo centrale è riservato al processo di gestione del rischio di frode, quale condizione necessaria per prevenire, scoprire e reprimere gli illeciti lesivi di tali interessi.

Ovviamente il tema della valutazione dei rischi riguarda l'intero quadro delle risorse finanziarie dell'Unione Europea, tanto sul fronte delle entrate, quanto su quello relativo a ogni genere di finanziamento a carico del bilancio europeo, sia nel campo agricolo, che in quello della Politica di Coesione e delle spese dirette.

Lo stesso Regolamento Finanziario che sovrintende la formazione e l'esecuzione del bilancio, che allo stato si identifica nel **Regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento e del Consiglio del 18 luglio 2018**, ripetutamente sottolinea l'importanza di una "adeguata gestione dei rischi connessi alla legittimità e regolarità delle operazioni" relative all'esecuzione del bilancio.

Grafico 4. Il processo di gestione del rischio di frode



Fonte: Relazione speciale della Corte dei Conti Europea n. 6/2019, "Lotta alle frodi nella spesa UE per la Coesione: le Autorità di Gestione devono potenziare le attività di individuazione, risposta e coordinamento".

Con riferimento specifico ai Fondi Strutturali e di investimento europei, la tematica viene per la prima volta affrontata sul piano generale e sistematico, con il **Regolamento (EU) n. 1303 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013** che, 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, ha espressamente contemplato quello di istituire "misure antifrode efficaci e proporzionate, tenendo conto dei rischi individuati".

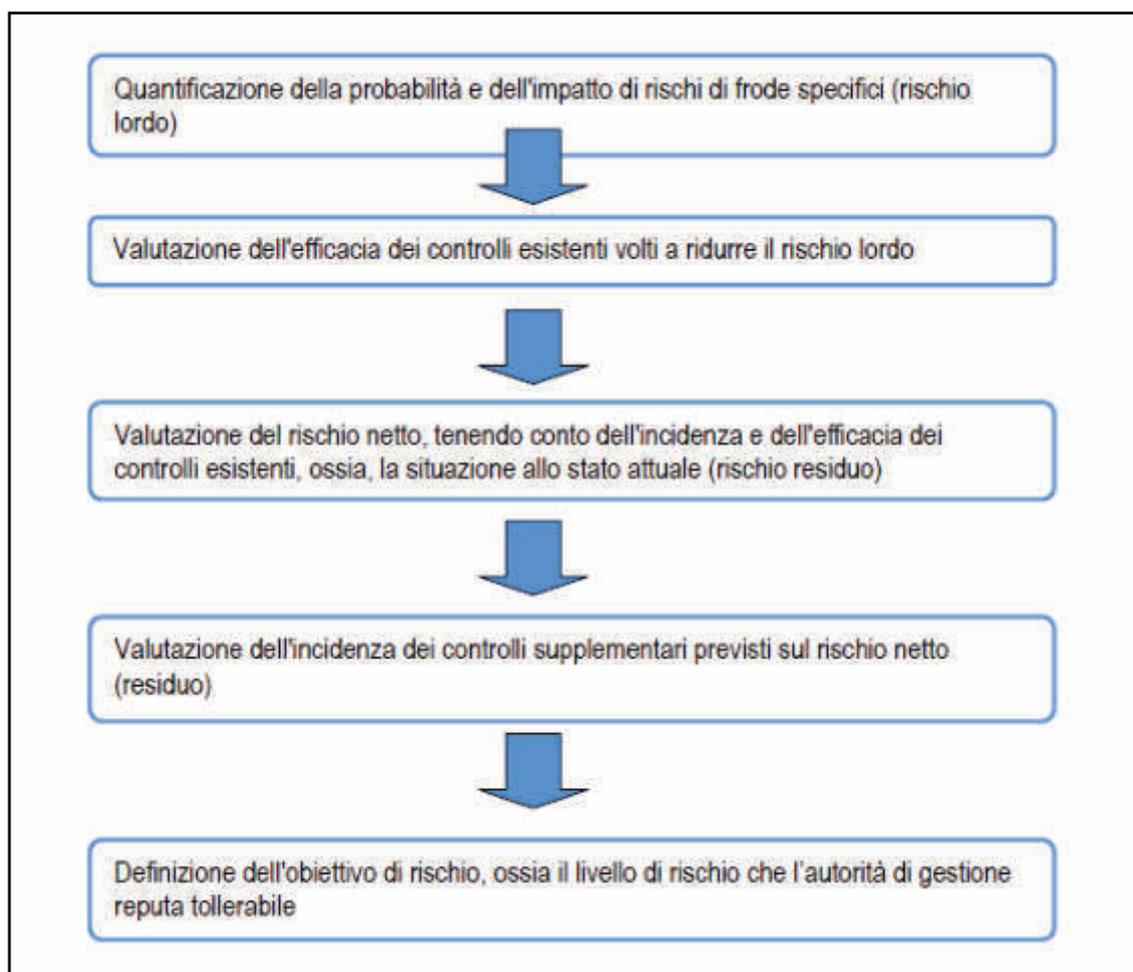
Per l'attuazione di questa indicazione, la Commissione ha emanato le "Linee Guida EGESIF" n. **14-0021-00 del 16 giugno 2014** recanti la "Valutazione dei rischi di frode e misure antifrode efficaci e proporzionate", con lo scopo di fornire orientamenti tecnici alle Autorità di Gestione

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,
- basato su cinque fasi, come riportato nel seguente grafico.

**Grafico 5. 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 di verificarsi 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 ed 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.

In questo contesto, la Commissione ha nel tempo approntato alcuni strumenti tecnici per migliorare i sistemi di analisi e valutazione del rischio di frode, messi a disposizione degli Stati membri per supportarli in questa azione.

Di particolare importanza è "**ARACHNE**", sviluppato in collaborazione con alcuni Paesi, con 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 World 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 *VIÉS* 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 di rischio: 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 punteggio massimo 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 (UE, Euratom) n. 2018/1046 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 18 luglio 2018**, che, come già accennato in precedenza, è lo strumento normativo che contiene il complesso delle regole fondamentali in materia di gestione ed esecuzione del bilancio UE.

Gli artt. 135 e segg. del citato Regolamento, 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. 138 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 per la Lotta Antifrode della Commissione (OLAF), della Procura Europea (EPPO), della Corte dei Conti, delle strutture di *audit* o da 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. 136, 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 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 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 devono seguire gli obblighi in materia di esclusione, ma non sono tenuti a istituire a tal fine appositi sistemi di esclusione o relative banche dati.

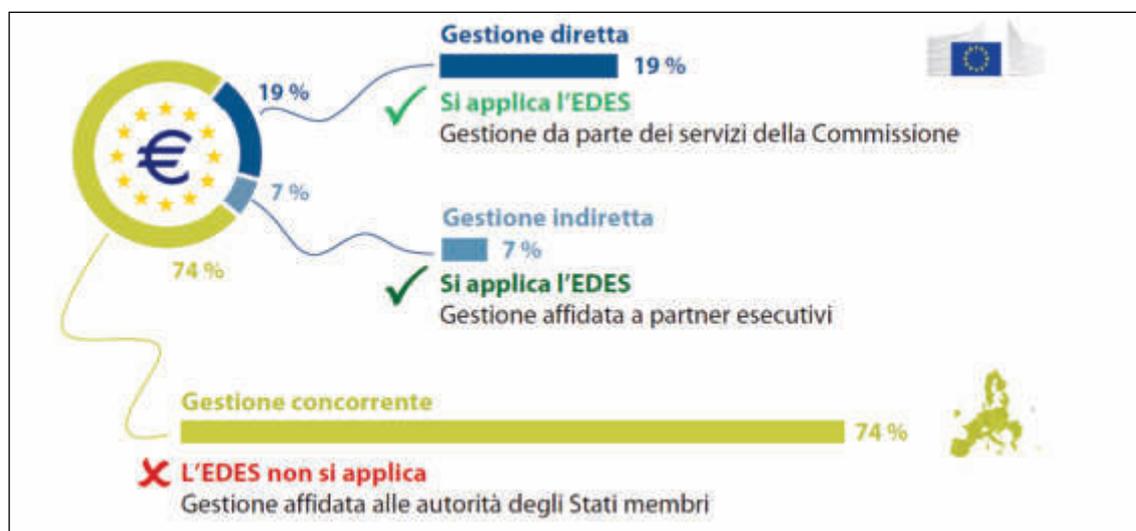
Nello specifico settore delle **Risorse Proprie Tradizionali** e, in particolare, dei **dazi doganali**, la Commissione ha da tempo messo a disposizione degli Stati membri il **sistema informativo anti-frode**, c.d. **AFIS**, termine generico con il quale si indica una serie di applicazioni informatiche

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) 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.

Grafico 6. Quota di spesa UE cui si applica EDES



Fonte: Relazione speciale della Corte dei Conti Europea n. 11/2022, "Proteggere il bilancio dell'UE. Lo strumento dell'esclusione va utilizzato meglio".

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.

Da ultimo, va menzionato l'**Irregularity Management System (IMS)**, piattaforma informatica che, a partire dal mese di settembre 2010, 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 nel settore della Politica di Coesione e della Politica Agricola Comune, oggetto di diffuso esame nella Sezione Quarta della presente Relazione.

**Box 13. La tutela degli interessi finanziari nel PNRR**

L'art. 22 del **Regolamento (Ue) 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 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 quali definiti all’articolo 61, paragrafi 2 e 3, del Regolamento finanziario, 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 nella 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 gestiti 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;
- autorizzare espressamente la Commissione, l’OLAF, la Corte dei Conti e, se del caso, l’EPPO a esercitare i rispettivi diritti di cui all’articolo 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;
- conservare i dati conformemente all’articolo 132 del Regolamento finanziario.

La disposizione prevede altresì, conclusivamente, 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 sia stata rettificata 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.

In merito all’applicazione in Italia delle disposizioni dianzi riportate, si rinvia alla *Sezione Terza, paragrafo J.*, della presente Relazione, *“Il sistema di controllo e monitoraggio del PNRR”*.

**J. LE RACCOMANDAZIONI DELLA COMMISSIONE EUROPEA**

Nella trentatreesima relazione annuale della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo sulla tutela degli interessi finanziari dell’Unione Europea relativa al 2021, sono contenute **quattro raccomandazioni** rivolte agli Stati membri.

La **prima** – rubricata **“Corretto recepimento della Direttiva PIF”** – riguarda gli Stati contro i quali la Commissione ha avviato procedure di infrazione per il mancato corretto recepimento della Direttiva PIF, che vengono invitati ad adottare rapidamente misure correttive e a modificare la legislazione nazionale in questa direzione.

Nonostante si tratti di una raccomandazione ben mirata quanto ai destinatari, è indubbio che la stessa sia espressiva di una chiara posizione di carattere più generale della Commissione in ordine all'importanza del recepimento della Direttiva PIF, in quanto, come si legge espressamente in calce alla raccomandazione, *“un settore antifrode dell'UE coerente e sempre più armonizzato contribuisce anche ad eliminare le possibili scappatoie nell'architettura generale di controllo che possono essere sfruttate dai truffatori”*.

La **seconda** raccomandazione – avente ad oggetto **“Partecipazione all'EPPO”** – si rivolge, in una prima parte, agli Stati membri che non ancora hanno aderito all'EPPO, affinché vi provvedano, e, poi, anche agli Stati che aderiscono alla nuova Procura Europea, i quali *“dovrebbero garantire che quest'ultima sia in grado di esercitare tutti i poteri ad essa conferiti dal regolamento istitutivo”*.

La **terza** – rubricata **“Digitalizzazione della lotta contro la frode”** – riguarda l'invito rivolto agli 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”*.

Infine, nella **quarta** 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”*.

Aggiunge in tale contesto la Commissione che *“gli Stati membri dovrebbero inoltre agire in base alle informazioni fornite dalla Commissione nella presente relazione e in altre analisi strategiche e in relazioni mirate e fornire un riscontro tempestivo sulle azioni intraprese al fine di contribuire a monitorare i rischi e le tendenze in materia di frodi”*.

## **K. LA POSIZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO IN MERITO AI PRINCIPALI ASPETTI DELLA TUTELA DEGLI INTERESSI FINANZIARI DELL'UE**

Con riferimento ai contenuti della trentatreesima relazione annuale della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea relativa al 2021, accennata al precedente paragrafo, appare utile focalizzare l'attenzione su alcune delle considerazioni e valutazioni al riguardo formulate dal Parlamento Europeo nella Risoluzione del 19 gennaio 2023.

In particolare, fra le più importanti linee di indirizzo si ritiene di evidenziare quelle di seguito esposte.

In primo luogo, con riguardo al tema delle **irregolarità fraudolente e non fraudolente**, il Parlamento ribadisce il principio per cui il numero delle irregolarità individuate e segnalate come fraudolente è indicativo della capacità degli Stati membri di intercettare le potenziali frodi e non è un indicatore del livello di diffusione delle frodi in un certo Stato, riaffermando altresì che l'in-

dividuazione e la segnalazione di irregolarità significa che sono state adottate misure correttive per tutelare gli interessi finanziari dell'UE.

Il Parlamento aggiunge di essere consapevole del fatto che gran parte della spesa UE segue cicli pluriennali e che l'attuazione aumenta in modo progressivo mano a mano che si procede verso la conclusione dei programmi, con la conseguenza che il maggior numero di segnalazioni si manifesta due o tre anni dopo l'ultimo anno del ciclo.

Per quanto precede, un confronto anno per anno delle segnalazioni non offre un'analisi affidabile, risultando preferibile una prospettiva pluriennale; è pertanto apprezzabile l'approccio di raffrontare i risultati annuali alla media quinquennale per le Risorse Proprie Tradizionali e alla media del periodo di Programmazione pertinente per le spese.

Per quanto concerne le **principali minacce**, il Parlamento Europeo esprime preoccupazione per quella rappresentata dalla criminalità organizzata, che nel tentativo di infiltrarsi nell'economia legale sempre più spesso ricorre a intermediari altamente qualificati in grado di realizzare frodi relative ai fondi UE estremamente sofisticate e sempre più con una dimensione transnazionale.

Per tali ragioni, il Parlamento ribadisce l'importanza di una cooperazione tempestiva fra le Autorità di contrasto nazionali e fra queste e le agenzie e i competenti organismi dell'UE, sottolineando il ruolo di EPPO, Eurojust, Europol e OLAF.

Con riferimento più specifico alle **entrate**, il Parlamento, tra l'altro, invita l'UE e gli Stati membri a "unire le forze" per affrontare le frodi intracomunitarie in materia di IVA, richiamando le competenze dell'EPPO per le indagini sui reati del genere che siano associati al territorio di due o più Stati membri che comportino una perdita complessiva di almeno 10 milioni di euro e ricordando che, nel 2021, tale Autorità ha indagato su 91 casi di questo tipo per un valore complessivo di 2,5 miliardi di euro.

In merito alle **spese**, il Parlamento osserva che, per i Fondi SIE della Politica di Coesione, il numero di irregolarità fraudolente nel complesso segnalato nel periodo di Programmazione 2014-2020 è rimasto in linea con quello segnalato per il periodo 2007-2013, con un calo delle irregolarità non fraudolente.

Nell'ambito di queste ultime, le maggiori segnalazioni hanno riguardato le violazioni delle norme in tema di appalti pubblici, ma solo il 4% di questi casi ha poi portato alla segnalazione di una frode.

Aggiunge il Parlamento che l'analisi delle irregolarità pone in luce la sussistenza di rischi in relazione alla transizione verde per gli investimenti nell'efficienza energetica, nella fornitura di acqua potabile, nella gestione dei rifiuti, nell'energia rinnovabile e nella prevenzione rischi, oltre che nella transizione digitale.

Viene altresì evidenziata una diminuzione delle irregolarità fraudolente nella gestione diretta dal 2016, nonostante il marginale incremento del 2021, anno in cui, però, per quelle non fraudolente si sono registrati i dati più bassi sia per importi sia per casi.

Sul piano generale, si rimarca che l'analisi dei rischi contribuisce ancora marginalmente all'individuazione delle frodi, mentre le informazioni provenienti dalla società civile (comprese quelle pubblicate sui media) stanno assumendo un ruolo crescente, per cui è importante proteggere queste fonti.

Il Parlamento osserva, altresì, che la percentuale di casi di sospetta frode che non hanno condotto a una condanna rimane elevata, mentre la percentuale dei casi in cui la frode è accertata rimane bassa, *"il che suggerisce la necessità di investire maggiormente nelle indagini e nel perseguimento di tali casi"*.

Da ultimo, viene chiesto che gli Stati membri raccolgano dati sui destinatari dei fondi e li rendano disponibili a richiesta.

Relativamente al tema del **supporto informatico**, il Parlamento afferma di accogliere con favore le proposte della Commissione sull'uso obbligatorio di un unico sistema informatico integrato per l'estrazione di dati e la valutazione del rischio, sull'aumento della portata e dell'efficacia del sistema di valutazione precoce e di esclusione (EDES) e su un maggiore uso della digitalizzazione e della tecnologia per aumentare l'efficienza e la qualità dei controlli e degli audit.

Riguardo all'**architettura antifrode**, interna ed esterna alla UE, il Parlamento sottolinea il valore aggiunto che gli Organismi UE apportano alla lotta contro la frode, superando i limiti dei sistemi nazionali, oltre che l'importanza dell'istituzione dell'EPPO, sottolineando la stretta collaborazione che deve intercorrere fra questa e l'OLAF, nel rispetto dei loro mandati, poteri e competenze, nonché la complementarità dell'attività di EUROJUST.

Il Parlamento evidenzia poi che, con il nuovo modello adottato con il dispositivo di ripresa e resilienza, agli Stati membri spetta una maggiore responsabilità nella prevenzione e nella lotta contro la frode, la corruzione, i conflitti di interesse e la duplicazione dei finanziamenti e li invita a fornire il loro sostegno all'EPPO (attraverso personale di supporto e condizioni adeguate di lavoro per i PED, accesso alle banche dati, cooperazione, ecc.), incoraggiandoli ad adottare un approccio proattivo per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione, utilizzando dati provenienti da tutte le fonti disponibili, analizzando i dati e scambiando 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 frode.

Viene altresì rimarcato come la direttiva PIF sia condizione essenziale per consentire all'EPPO e ai suoi partner di svolgere efficacemente indagini e azioni penali e come i servizi di coordinamento antifrode (AFCOS) siano un requisito in ogni Stato Membro per agevolare la cooperazione e lo scambio di informazioni efficaci con l'OLAF, sottolineando l'importanza che tutti gli Stati membri affidino efficacemente ai loro AFCOS il coordinamento della lotta contro la frode e la corruzione che ledono gli interessi finanziari dell'UE e siano adottate le Strategie Nazionali antifrode.

Il Parlamento richiama poi le raccomandazioni della Commissione illustrate al precedente paragrafo e sottolinea la grande importanza del Regolamento 2020/2092 relativo al regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione, entrato in vigore il 1° gennaio 2021, ricordando che la cooperazione inefficace o intempestiva degli Stati membri o la mancata cooperazione con l'EPPO e l'OLAF costituiscono motivi per agire ai sensi del predetto Regolamento, invitando questi organismi a segnalare ogni caso in cui gli Stati membri non abbiano rispettato i loro obblighi in materia di informazione, assistenza, adozione di misure appropriate e misure precauzionali e *follow up* adeguato e tempestivo alle relazioni e alle raccomandazioni.

# LA STRATEGIA NAZIONALE ANTIFRODE

## A. INQUADRAMENTO GENERALE

La Strategia Nazionale Antifrode (*National Anti-Fraud Strategy -NAFS*) italiana si pone l'obiettivo, in aderenza alle indicazioni della Commissione Europea, di presidiare in maniera efficace e completa tutte le fasi del ciclo antifrode (prevenzione, individuazione, investigazione e applicazione delle sanzioni) e, a tal fine, fa leva su un dispositivo estremamente articolato di Istituzioni, Autorità giudiziarie e amministrative, Forze di Polizia, Agenzie, Autorità di Gestione e di controllo, ognuna responsabile di specifici settori e/o di singole fasi del ciclo suddetto, che trovano continui momenti di analisi comune e confronto nel **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**.

Il tutto, in un quadro ispirato a canoni di flessibilità e dinamismo, di modo da adeguare le linee d'azione alla rapida evoluzione del contesto esterno, negli ultimi anni connotato da emergenze di varia natura, da innovative forme di finanziamento europeo orientate a sostenere i Paesi membri nel superamento di queste emergenze e da una progressiva diversificazione dei fenomeni illeciti lesivi degli interessi finanziari dell'Unione e di quelli nazionali a questi connessi.

Nei paragrafi che seguono, la NAFS italiana viene declinata mediante l'illustrazione:

- dell'organizzazione nazionale deputata al contrasto alle irregolarità e alle frodi in danno dell'UE;
- delle funzioni esercitate dal COLAF e dell'attività da questo svolta nel 2022;
- del quadro normativo nazionale riguardante le sanzioni penali e amministrative e le altre misure a presidio degli ulteriori illeciti individuati, dalla Direttiva PIF, come potenzialmente lesivi degli interessi finanziari dell'UE;
- dei principali poteri di indagine e controllo per l'individuazione delle irregolarità e frodi;
- dell'attuazione in Italia della normativa in tema di Procura Europea e delle principali raccomandazioni dell'Unione sul tema della tutela dei suoi interessi finanziari;
- dei principali sistemi di analisi e valutazione dei rischi di frode adottati dalle Istituzioni nazionali;
- dei sistemi di monitoraggio e controllo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e della Strategia nazionale antifrode specificamente varata per questo importante strumento.

Vanno ricondotti all'ambito della Strategia Nazionale Antifrode, anche i contributi che ciascuna Amministrazione componente del COLAF ha fornito ai fini della stesura della presente relazione, relativamente alle funzioni esercitate e alle principali attività svolte nel 2022 da ciascuna di esse e riportate nella Sezione Quinta, alla quale si rinvia per ulteriori approfondimenti.

## B. L'ORGANIZZAZIONE ITALIANA PER IL CONTRASTO ALLE IRREGOLARITÀ E ALLE 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, di modo da rendere

evidente la completezza del dispositivo nazionale a tutela degli interessi finanziari unionali, con riferimento a tutte le fasi del cosiddetto “ciclo antifrode”.

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 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 2022, si rinvia alla Sezione Quinta della presente Relazione, ove sono compendiate 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 procedurali 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.

**Box 14. La Corte dei Conti e il PNRR: principali riferimenti normativi**

L'art. 9 del D.L. del 31 maggio 2021, n. 77, sotto la rubrica "Attuazione degli interventi del PNRR", al comma 3 prevede "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".

L'art. 7, del D.L. del 31 maggio 2021, n. 77, rubricato "Controllo audit, anticorruzione e trasparenza", al comma 7 dispone: "La Corte dei Conti esercita il controllo sulla gestione di cui all'articolo 3, comma 4, della Legge 14 gennaio 1994 n. 20, svolgendo in particolare valutazioni di economicità, efficienza ed efficacia circa l'acquisizione e l'impiego delle risorse finanziarie provenienti dai fondi di cui al PNRR. Tale controllo si informa a criteri di cooperazione e di coordinamento con la Corte dei Conti europea, secondo quanto previsto dall'articolo 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, in deroga a quanto previsto dall'articolo 3, comma 6, della Legge 14 gennaio 1994, n. 20".

Per ulteriori approfondimenti sul tema si rinvia alla **Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)** redatta, ai sensi dell'art. 7, comma 7, del D.L. 31 maggio 2021, n. 77, nel mese di marzo 2023, dalle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti.

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 delle 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.

Nel mese di settembre 2021, la Procura Generale della Corte dei Conti ha sottoscritto con l'Ufficio del Procuratore Europeo un accordo quadro di collaborazione, relativo sia allo scambio di informazioni sia alle possibilità di collaborazioni investigative tra i Procuratori europei delegati e le Procure Regionali territorialmente competenti.

Al riguardo, nel corso del 2022 sono state 18 le istruttorie in cui vi è stato uno scambio di informazioni investigative fra le due Autorità, mentre sono state trasmesse dai Procuratori Europei delegati alle Procure contabili 15 informative, che riguardavano anche procedimenti penali avviati nel 2021 e 3 informative sono state inviate dalle Procure Regionali della Corte dei Conti ai Procuratori europei delegati.

### 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, 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 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 pre-contenzioso 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.

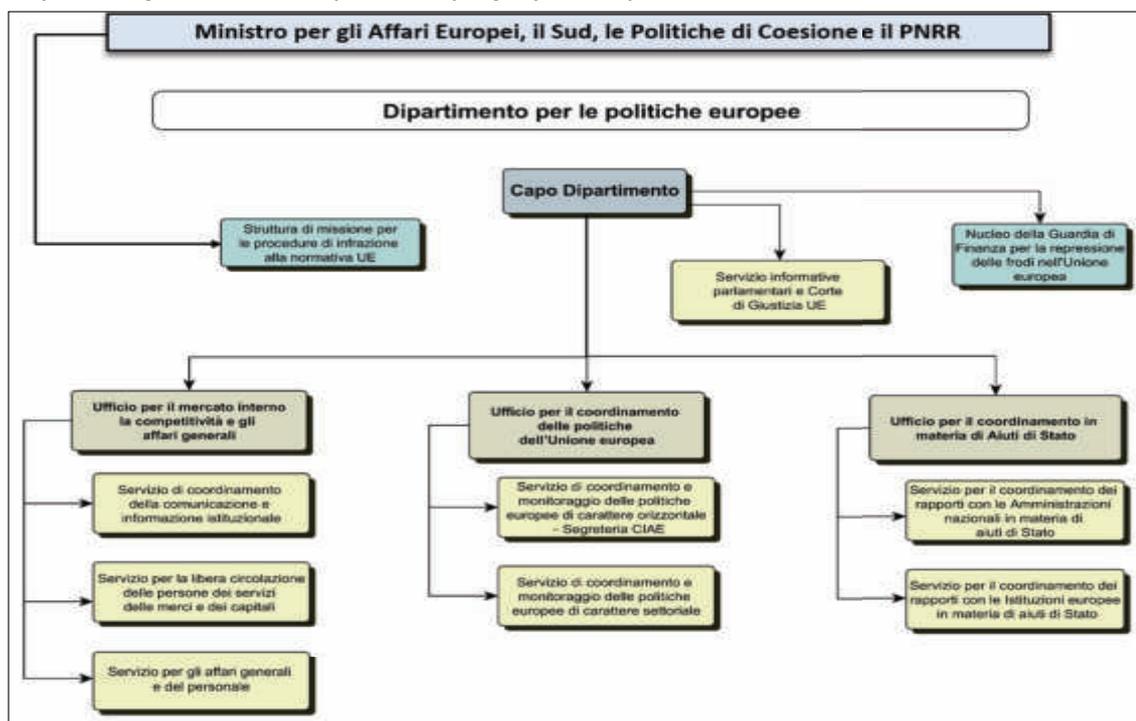
Infine, si raccorda nelle attività di sua competenza con la Commissione Europea e con il Parlamento Europeo anche attraverso i loro uffici in Italia: la Rappresentanza in Italia della Commissione Europea e l'Ufficio di informazione in Italia del Parlamento Europeo.

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.

Con il citato DPCM del 27 luglio 2023 è stato disposto che entro 30 giorni dalla sua entrata in vigore sia adottato un ulteriore Decreto di riorganizzazione interna delle strutture del Dipartimento.

Poiché al momento in cui si scrive quest'ultimo Decreto non è ancora disponibile, nel grafico che segue è riportato l'assetto organico del Dipartimento antecedente alla suddetta modifica.

Grafico 7. L'organizzazione del Dipartimento per gli Affari Europei (ante DPCM 27/07/2023)



Il **Dipartimento per le Politiche di Coesione**, 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.

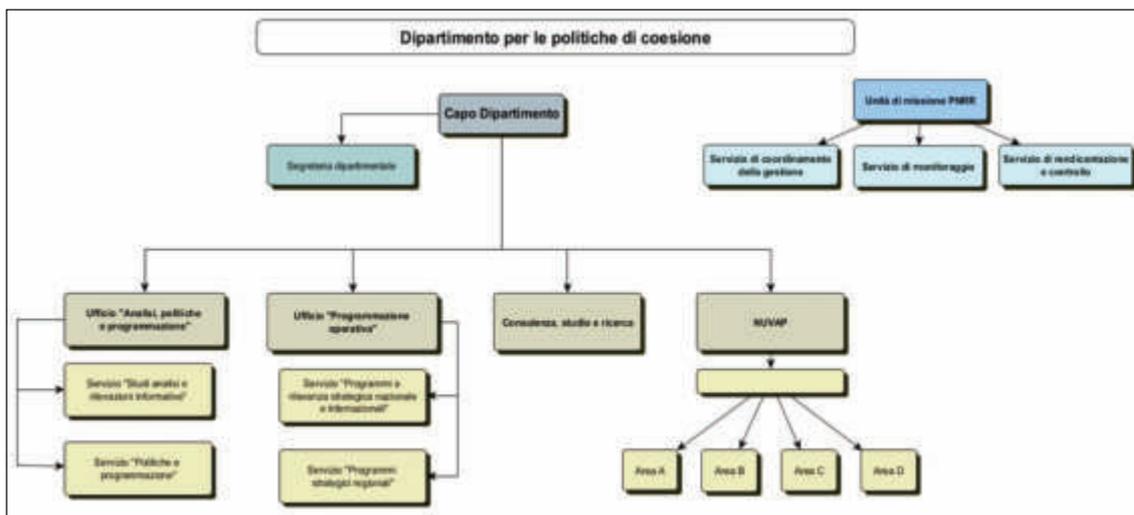
Le competenze del Dipartimento, individuate principalmente dall'art. 10 del D.L. n. 101 del 2013 e successive modifiche, sono:

- 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'efficiamento dei relativi interventi.

Grafico 8. L'organizzazione del Dipartimento per le Politiche di Coesione



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 per i Rapporti finanziari con l'Unione Europea (IGRUE)**, nell'ambito del Ministero dell'Economia e delle 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 finanziari 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 queste siano in una posizione di indipendenza funzionale e organizzativa rispetto all'Autorità di Gestione.

L'IGRUE ha poi 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 15. La Banca Dati Unitaria dell'IGRUE**

La Banca Dati Unitaria (BDU) opera presso il MEF – Dipartimento della RGS – Ispettorato Generale per i 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.

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.

Completano il quadro istituzionale – organizzativo della Politica di Coesione, per quanto riguarda i profili maggiormente attinenti alla vigilanza sul corretto utilizzo dei fondi europei, tra gli altri:

- le **Autorità di Certificazione**, che, quali responsabili della presentazione delle domande di pagamento alla Commissione Europea e della preparazione dei bilanci annuali, hanno il compito di:
  - certificare che la dichiarazione delle spese sia corretta, provenga da sistemi di contabilità affidabili e sia basata su documenti giustificativi verificabili;
  - attestare che le spese dichiarate siano conformi alle norme europee e nazionali, essendo state sostenute in rapporto alle operazioni selezionate per il finanziamento e conformemente ai criteri applicabili al programma;
  - garantire di aver ricevuto dall’Autorità di Gestione informazioni adeguate in merito alle procedure seguite e alle verifiche effettuate sulle dichiarazioni di spesa;
  - mantenere una contabilità informatizzata delle spese dichiarate alla Commissione e del corrispondente contributo pubblico versato ai beneficiari;
  - operare conseguentemente ai risultati di tutte le attività di audit svolte dalla competente autorità o sotto la sua responsabilità;
  - tenere una contabilità degli importi recuperabili e di quelli ritirati a seguito della soppressione totale o parziale della partecipazione a un’operazione;
  - elaborare e trasmettere alla Commissione Europea le domande di pagamento;
  - predisporre i bilanci annuali;
- le **Autorità di audit**, strutture indipendenti dall’Autorità di Gestione e dall’Autorità di Certificazione, che hanno il compito di accertare il corretto funzionamento dei sistemi di gestione e controllo del Programma Operativo e fornire la garanzia della loro affidabilità; a tale scopo devono, tra l’altro:
  - presentare alla Commissione, a seguito dell’approvazione del PO, una strategia di audit riguardante gli organismi preposti alle specifiche attività, la metodologia utilizzata, il metodo di campionamento per le attività di audit sulle operazioni e la pianificazione indicativa delle stesse attività;
  - garantire che i principali organismi coinvolti nel PO siano soggetti ad audit e che tali attività siano ripartite uniformemente sull’intero periodo di programmazione;
  - assicurare che le attività di audit siano svolte su un campione di operazioni adeguato per la verifica delle spese dichiarate.

Entro il 31 dicembre di ogni anno, l’Autorità di audit deve presentare alla Commissione 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;

- gli **Organismi intermedi**, che possono essere designati dalle Autorità di Gestione o di certificazione, per lo svolgimento di determinati compiti o per la gestione di parte di un programma operativo nei confronti dei beneficiari che attuano le operazioni; l’organismo intermedio deve garantire la propria solvibilità e competenza nel settore interessato, nonché la propria capacità di gestione amministrativa e finanziaria.

**Box 16. Ultime aggiornamenti in tema di governance delle Politiche di Coesione**

Il D.L. 19 settembre 2023, n. 124, (c.d. “decreto Sud”) 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. Il decreto prevede 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.

#### 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.

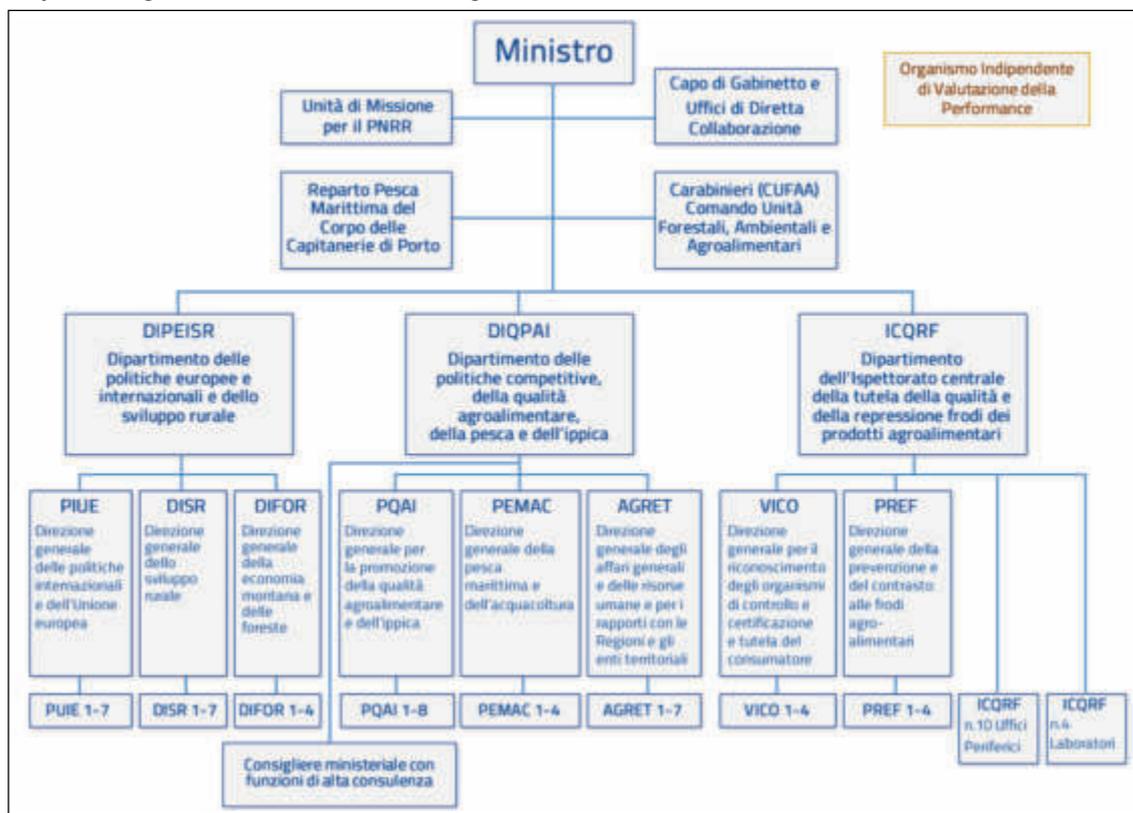
Nell'ambito del Ministero, opera altresì il **Dipartimento dell'Ispettorato Centrale della tutela della Qualità e Repressione Frodi dei prodotti agroalimentari - ICQRF** - organismo di controllo dell'agroalimentare, con 29 uffici sul territorio, fra i cui compiti rientrano la prevenzione e repressione 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 opera 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 2022 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 9. 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 MASAF, 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 10. Gli Organismi Pagatori regionali e provinciali

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

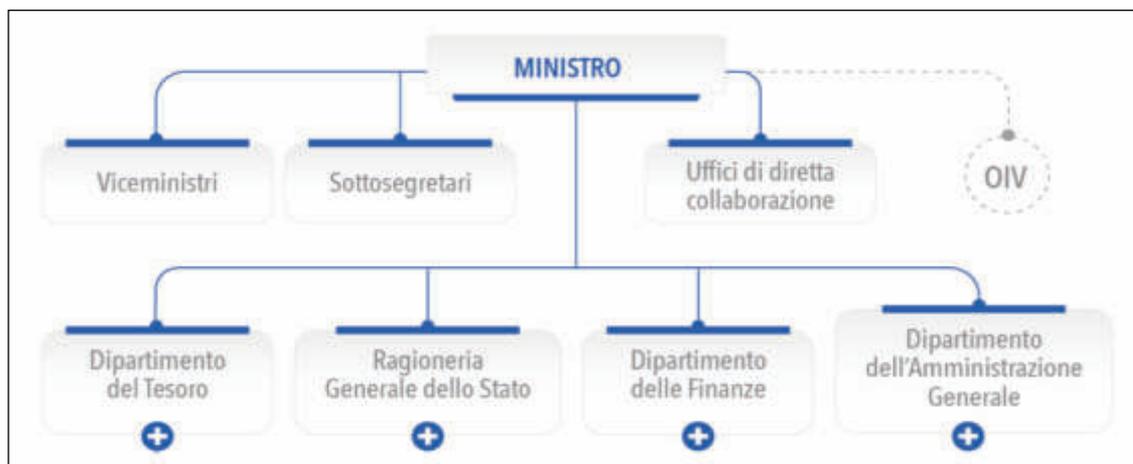
Il terzo livello fa capo agli Organismi di certificazione che forniscono ogni anno un parere sulla completezza, accuratezza e veridicità dei conti annuali degli organismi di pagamento, sul corretto funzionamento dei loro sistemi di controllo interno e sulla legalità e regolarità delle spese per le quali 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 11. L'organizzazione del Ministero dell'Economia e delle Finanze (antecedente alle recenti modifiche organizzative apportate dal DPCM n. 125/2023)**



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.

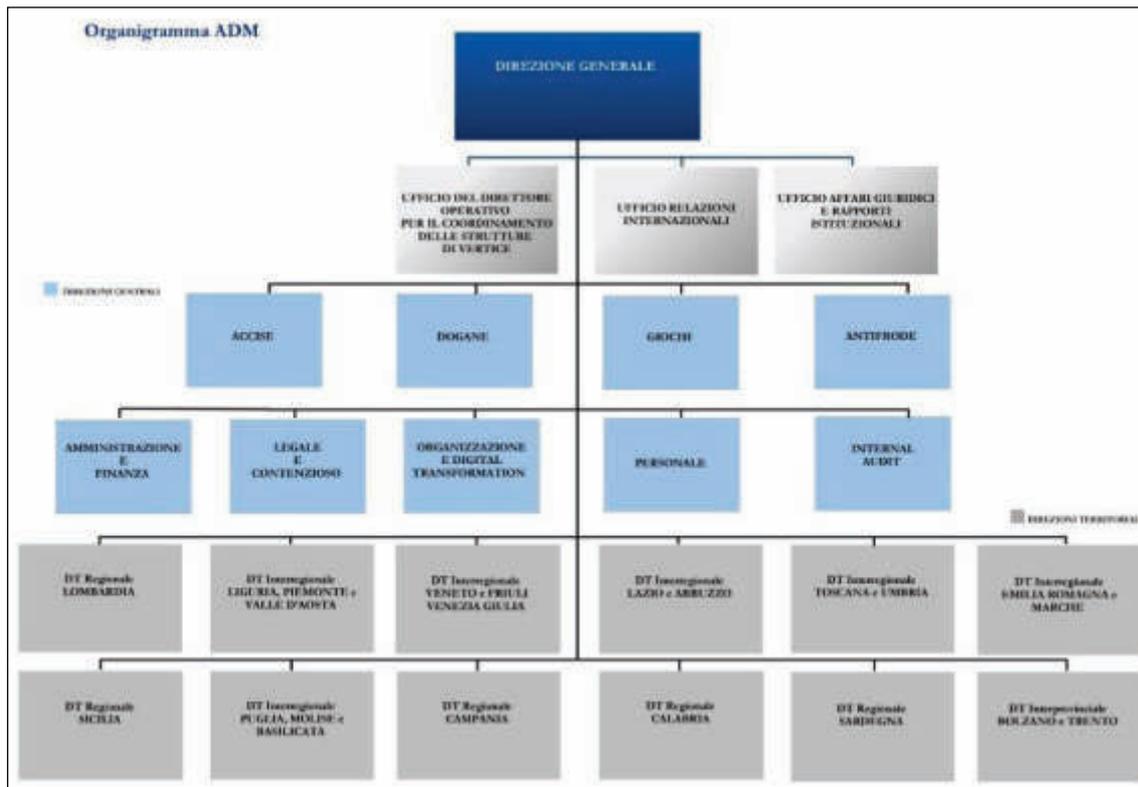
Per l'attuazione delle sue direttive in materia fiscale, il MEF si avvale del **Dipartimento delle Finanze**, che svolge funzioni di indirizzo e di regia complessiva del sistema fiscale nazionale, attraverso il supporto alla definizione delle politiche tributarie, all'attività normativa primaria e secondaria, 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** 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.

**Grafico 12. 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 e le metodologie 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 osservanza degli obblighi fiscali.

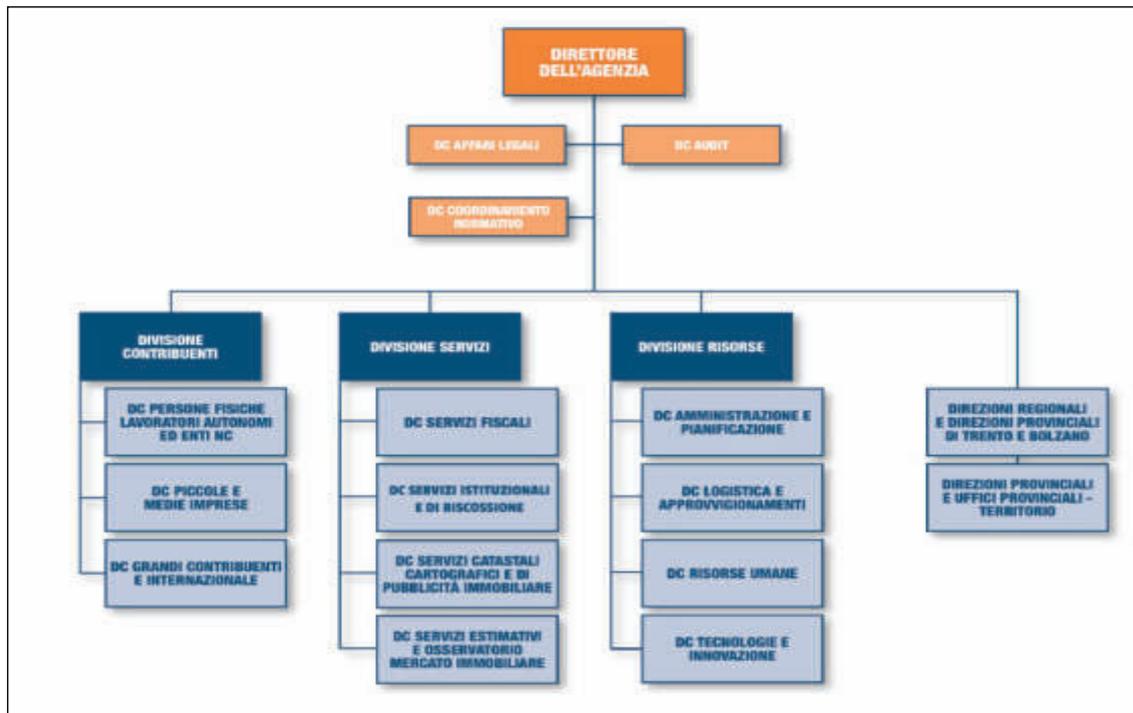
Essa assicura il supporto alle attività del MEF in materia fiscale, collabora con le altre Agenzie fiscali e con gli altri enti o organi che comunque esercitano funzioni in settori della fiscalità di competenza statale e presta la propria collaborazione, secondo gli indirizzi impartiti dal Ministro competente, 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. 29.9.1973, n. 605, che contiene tutti i dati identificativi dei contribuenti italiani e quelli risultanti dalle dichiarazioni e da altre tipologie di documenti presentati o prodotti da cittadini, imprese, professionisti, società aventi rilevanza ai fini fiscali, nonché le informazioni attinenti agli accertamenti e alle altre attività svolte dall'Agenzia, oltre a numerosi altri elementi d'interesse, spesso utilizzati anche per attività di analisi di rischio finalizzate ad orientare l'attività di controllo, pure nel settore dell'IVA.

Grafico 13. L'organizzazione dell'Agenzia delle Entrate



Collegato all'Anagrafe Tributaria è l'**Archivio dei rapporti finanziari**, particolarmente importante per l'attività di controllo e di contrasto alle frodi.

Per elementi e dati di dettaglio in merito all'attività dell'Agenzia delle Entrate e, più in generale, relativamente al contrasto all'evasione fiscale, possono essere consultabili, 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](http://www.mef.gov.it).

**Box 17. 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 con-

zorzi 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.

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 14. L'organizzazione territoriale della Guardia di Finanza

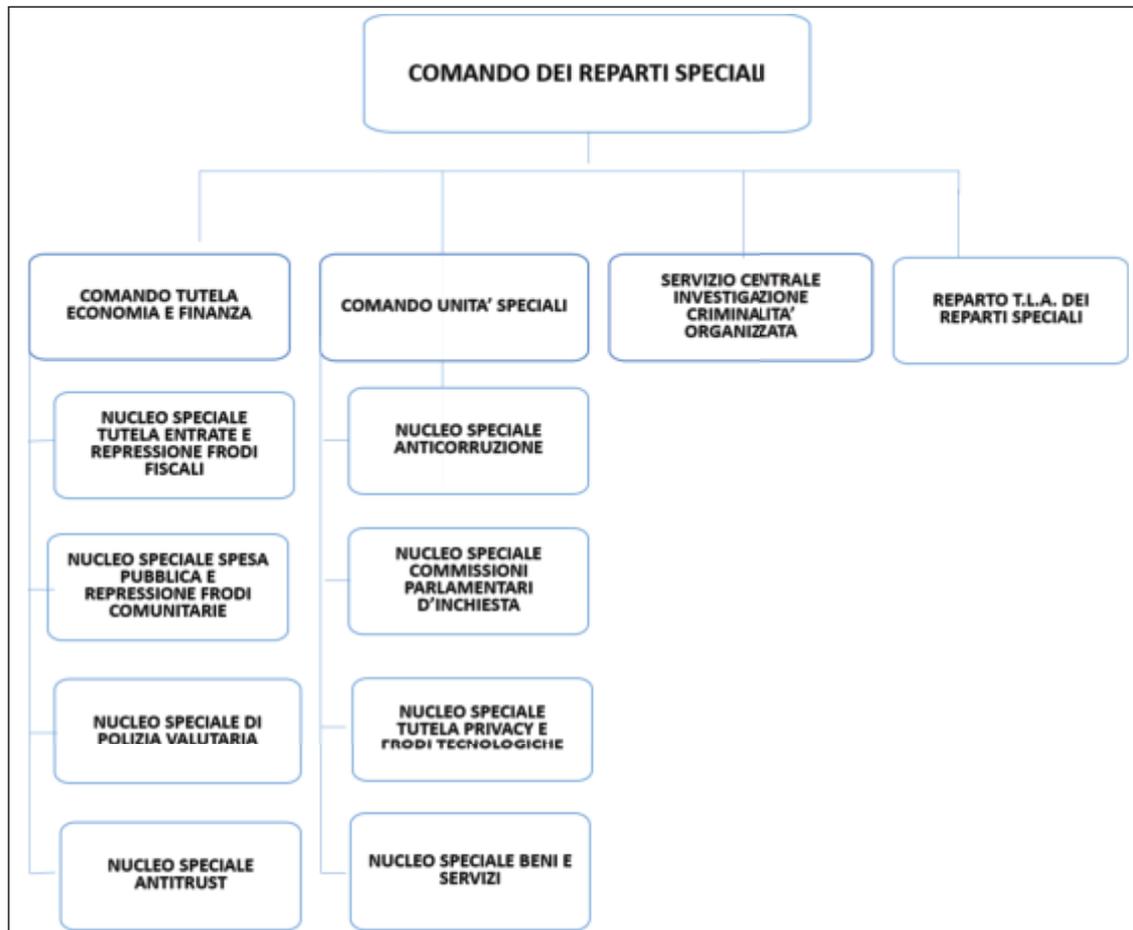


Il dispositivo della Guardia di Finanza si completa con i **Reparti Speciali**, strutture snelle, formate da personale qualificato appositamente addestrato, che hanno il principale obiettivo di studiare ed analizzare a livello nazionale, per ciascun settore della missione istituzionale, i fenomeni illeciti, 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 15. L'organizzazione dei Reparti Speciali della Guardia di Finanza



## 6. 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", ovvero 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.

Con riferimento alle tre Forze di polizia con funzioni generali di polizia giudiziaria – quindi Polizia di Stato, Carabinieri e Guardia di Finanza – è opportuno evidenziare come il Decreto del Ministro dell'Interno 15 agosto 2017 abbia rivisto l'attribuzione alle stesse di alcune specifiche funzioni – cosiddetti "**comparti di specialità**" – in attuazione di un più ampio processo di

riforma del comparto, 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 CITES 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.

Ancora con riferimento al sistema delle Forze di Polizia in Italia occorre rimarcare l'importante ruolo svolto, soprattutto per il contrasto alla criminalità comune ed organizzata, dalla **Polizia di Stato** e dalle sue strutture specialistiche (fra cui il **Servizio Centrale Operativo**) e territoriali, nonché dalla **Direzione Investigativa Antimafia**.

Per elementi di dettaglio in merito alle relative organizzazioni ed alle attività rispettivamente svolte, si fa rinvio al **paragrafo I** della presente **Sezione Terza**, al **paragrafo D.3.** della **Sezione Quarta** ed al **contributo** fornito dal **Ministero dell'Interno – Dipartimento della Pubblica Sicurezza – Direzione Centrale Anticrimine della Polizia di Stato** e riportato nella **Sezione Quinta** della presente Relazione.

## C. IL COMITATO PER LA LOTTA CONTRO LE FRODI NEI CONFRONTI DELL'UNIONE EUROPEA

### 1. INTRODUZIONE

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.

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.

È presieduto dal Ministro per gli Affari Europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il PNRR.

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) 1828/06 della Commissione, dell'8 dicembre 2006 e al Regolamento (CE) 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...*".

L'art. 54 della Legge n. 234 del 2012 dispone che il Comitato presenti una Relazione annuale al Parlamento.

### 2. COMPITI DEL COLAF

Per lo svolgimento delle funzioni demandate dalla normativa di riferimento, 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 del Consiglio UE (GAF)**, curando

l'adozione della posizione nazionale da rappresentare in tali sedi in stretta collaborazione con la Rappresentanza Permanente d'Italia presso l'Unione Europea;

- predisporre la **“Relazione annuale al Parlamento italiano”** sulle attività svolte dal Comitato e dalle competenti Istituzioni nazionali per la tutela degli interessi finanziari dell'UE, nonché sulle linee d'azione e le prospettive in materia.

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, il COLAF fa parte della **“Rete dei referenti Antifrode”** appositamente istituita al riguardo.

#### **Box 18. Composizione del COLAF**

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.

### **3. IL NUCLEO DELLA GUARDIA DI FINANZA PER LA REPRESSIONE DELLE FRODI NEI CONFRONTI DELL'UNIONE EUROPEA**

Strettamente connessa alle funzioni esercitate dal 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 e i cui compiti sono stati stabiliti 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, e 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.

In dettaglio, il Nucleo della Guardia di Finanza:

- svolge, quale Segreteria Tecnica del COLAF, attività di supporto di quest'ultimo nell'assolvimento di tutti i compiti allo stesso demandati e per la realizzazione e l'attuazione di tutte le iniziative e le decisioni assunte nei lavori;

- cura il flusso delle comunicazioni relative ai casi di irregolarità e frode in tema di Fondi europei, per il tramite del sistema informatico IMS, provvedendo ad assicurare il collegamento con l'Ufficio Europeo della 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'articolo 325 del TFUE, seguendo, in tale ambito, l'attuazione delle Raccomandazioni della stessa Commissione e le indicazioni delle altre Istituzioni unionali relative alla tutela degli interessi finanziari dell'UE;
- partecipa ad iniziative formative e di studio, in partenariato con altre Istituzioni nazionali ed estere ed anche nel quadro di progettualità finanziate dall'UE, per migliorare l'azione di contrasto alle frodi;
- supporta la comunicazione delle Istituzioni europee e nazionali al fine di garantire una corretta informazione circa le azioni poste in essere per la tutela degli interessi finanziari dell'UE;
- cura la pubblicazione degli elenchi dei beneficiari dei Fondi europei sul sito *web* istituzionale del Dipartimento per gli Affari Europei.

#### 4. ATTIVITÀ SVOLTA DAL COLAF NEL 2022

Anche nel 2022, il COLAF ha 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.

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 conseguenti alla pandemia, 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 Amministrazioni 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 Nazionale Antifrode** riguardante il PNRR, oggetto di illustrazione in un suc-

cessivo paragrafo della presente Sezione, 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.

Si inserisce in questo importante ambito, la valutazione che il Nucleo del Corpo presso il Dipartimento per gli Affari Europei ha fornito in merito ai contenuti delle **check list** predisposte dal **Nucleo Speciale Spesa Pubblica e Repressione Frodi Comunitarie della Guardia Finanza**, destinate ad essere messe a disposizione di tutte le Pubbliche Amministrazioni, centrali e locali, coinvolte nell'attuazione del Piano e contenenti specifici indicatori di rischio, distintamente strutturati a seconda che l'analisi riguardi l'erogazione di incentivi ovvero l'esecuzione di opere pubbliche e la fornitura di servizi.

In una visuale più generale sono proseguite, anche nel 2022, le attività di costante monitoraggio della concreta attuazione, in Italia, delle **Raccomandazioni** formulate dalla Commissione Europea in tema di tutela degli interessi finanziari dell'UE - con particolare riguardo all'applicazione della Direttiva PIF, alla concreta collaborazione con la Procura Europea, alla digitalizzazione della lotta alla frode e all'analisi del rischio - nonché l'azione di assistenza e supporto delle Amministrazioni interessate e delle Autorità di Gestione nella corretta alimentazione del flusso di comunicazioni in tema di frodi e irregolarità attraverso il **sistema IMS**, anche in esito alla risoluzione di alcune questioni problematiche cui si è pervenuti grazie alla proficua e pronta collaborazione dell'Ufficio Europea della Lotta Antifrode – OLAF.

Nel quadro delle molteplici attività svolte quale partecipa a progettualità ed azioni di partenariato, in collaborazione con Istituzioni nazionali ed estere, finalizzate allo scambio di esperienze e buone pratiche in tema di tutela degli interessi finanziari dell'UE, nel 2022 il COLAF, per il tramite del Nucleo della Guardia di Finanza che opera quale sua Segreteria Tecnica, ha fornito e/o avviato la sua collaborazione alle seguenti, principali iniziative:

- **Fraud Repression through Education (FRED 2).**

Si tratta di un progetto sviluppato in collaborazione istituzionale con l'Università degli Studi "Sapienza" di Roma - Centro di ricerca "ImpreSapiens" - cofinanziato dall'Ufficio Europeo per la Lotta Antifrode (OLAF) della Commissione nell'ambito del programma "*Union Anti-Fraud Programme (EUAF)*", basato sulla cooperazione tra Università italiane (Roma, Milano, Bologna, 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.

L'iniziativa 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;

- **Better Knowledge for better Solution (BETKOSOL).**

Sviluppato dal Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università LUISS di Roma e co-finanziato dalla Commissione Europea nell'ambito del Programma "*Hercule III*", il progetto "*BETKOSOL*" si è posto l'obiettivo di indagare i limiti e le prospettive di miglioramento dell'attuale quadro normativo UE della lotta alle frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, in particolare nel settore sociale, sanitario ed economico.

L'azione, che ha inteso proporre una strategia volta a migliorare la politica europea antifrode di lungo periodo in una prospettiva comparata, si è conclusa con un evento finale svoltosi a Roma il 26 e il 27 maggio 2022.

Ancora nel quadro delle attività in tema di formazione e comunicazione, il COLAF supporta da alcuni anni, in virtù di apposita convenzione siglata con la Presidenza del Consiglio dei Ministri, la Facoltà di Economia dell'Università degli Studi "Sapienza" di Roma, nell'ambito del Master in "Europrogettazione e professioni europee".

Al riguardo, personale del Nucleo della Guardia di Finanza per la repressione delle frodi nei confronti dell'UE, quale "Segreteria Tecnica" del COLAF, ha partecipato al convegno di presentazione dell'edizione del Master per l'anno accademico 2021/2022 svoltosi il 3 marzo 2022 e contribuito allo sviluppo del corso anche attraverso mirati interventi riguardanti le attività e le funzioni del Comitato, la Strategia Nazionale Antifrode e il Programma Antifrode dell'Unione (UAFP).

Infine, anche grazie al definitivo superamento delle restrizioni connesse alla pandemia da Covid 19, il 21 dicembre 2022 è stato possibile svolgere, in presenza, presso il Senato della Repubblica, l'evento di presentazione al Parlamento della Relazione sull'attività svolta dal COLAF nel 2021, con la partecipazione del Ministro per gli Affari Europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, On. Raffaele Fitto, di relatori di elevata caratura nel panorama nazionale e europeo, quali il dott. Carlo Corazza, Capo Ufficio in Italia del Parlamento Europeo, il dott. Antonio Parenti, Direttore della Rappresentanza in Italia della Commissione Europea e il dott. Ernesto Bianchi, Vicedirettore Generale dell'Ufficio Europeo per la Lotta Antifrode (OLAF), nonché di una qualificata platea uditoria composta da Autorità politiche, civili e militari e dai membri del Comitato, nonché cultori della materia.

Sul **piano europeo**, il COLAF, principalmente attraverso i componenti del Nucleo della Guardia di Finanza che opera quale Segreteria Tecnica del Comitato, ha continuato a prendere parte ai lavori delle Istituzioni europee riguardanti il tema della tutela degli interessi finanziari dell'UE, in particolare del **"Gruppo Antifrode" (GAF) del Consiglio UE** e del **Comitato Europeo Consultivo per il Coordinamento nel settore della Lotta contro le Frodi (COCOLAF) della Commissione**, curando sempre la preventiva formazione di una posizione nazionale univoca riferita alle diverse questioni attraverso confronti diretti in ambito COLAF.

Nel quadro di queste funzioni, il Comitato ha proseguito a fornire il proprio apporto alla predisposizione della Relazione annuale sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea (c.d. **Relazione PIF**), elaborando e inviando alla Commissione, previa acquisizione degli elementi necessari da tutte le Istituzioni e Amministrazioni nazionali interessate alla tematica, il **"Questionario ex art. 325 TFUE per l'anno 2022"** e il **"Follow-up delle Raccomandazioni"**.

Nel 2022, le tematiche più significative esaminate in ambito europeo hanno riguardato la proposta di revisione del Regolamento Finanziario (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 18 luglio 2018, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione, la concreta attuazione della Direttiva PIF, il sistema dei rapporti fra OLAF e le Autorità nazionali, nonché fra OLAF e la Procura Europea, il supporto fornito a quest'ultima da parte degli Stati membri, la valutazione e l'analisi dei rischi di frode attraverso strumenti informatici adeguati, le nuove priorità connesse al dispositivo di ripresa e resilienza.

A quest'ultimo proposito, di particolare rilievo è stata la costituzione – su iniziativa del COCOLAF d'intesa con i Servizi di coordinamento antifrode di alcuni Stati membri – di un **Gruppo di esperti** deputati alla predisposizione di un "compendio" degli **strumenti informatici antifrode** utilizzati in ambito nazionale, finalizzato a supportare adeguatamente le attività di gestione e controllo delle riforme e degli investimenti previsti dal dispositivo per la ripresa e

la resilienza, nonché dei progetti finanziati con altri fondi dell'Unione, da condividere fra tutti i Paesi dell'UE.

L'Italia, rappresentata dal COLAF quale AFCOS nazionale, ha aderito all'iniziativa progettuale unitamente a Belgio, Bulgaria, Estonia, Germania, Grecia, Irlanda, Lituania, Malta, Polonia, Romania, Slovacchia.

Il documento redatto al termine dei lavori, denominato "**Developing anti – fraud it tools for the Recovery and Resilience Facility**", è stato presentato ufficialmente durante la sessione del COCOLAF di dicembre 2022 e fornisce un'ampia panoramica delle piattaforme digitali e delle banche dati utilizzate per la lotta contro le frodi in ambito europeo, formulando in conclusione alcuni indirizzi ed auspici per migliorare i livelli dell'azione di contrasto, anche nel quadro della cooperazione internazionale.

In tale prospettiva, il documento evidenzia l'importanza che i sistemi informatici antifrode nazionali possano:

- accelerare il processo di gestione dei fondi UE attraverso l'interoperabilità dei database come mezzo di cooperazione tra le Amministrazioni pubbliche;
- elaborare grandi quantità di informazioni in modo aggregato, al fine di supportare efficacemente le strategie decisionali anche attraverso un approfondito processo di gestione e analisi dei rischi;
- rendere più efficace la cooperazione, anche attraverso la condivisione di informazioni tra Istituzioni e organismi nazionali ed europei;
- fornire supporto tecnico e operativo alle Autorità di Gestione e di audit.

Il contributo fornito dal COLAF è stato predisposto con l'importante collaborazione delle Amministrazioni nazionali competenti nella gestione delle infrastrutture tecnologiche utilizzate per la raccolta di dati standardizzati, fra cui l'Ispettorato Generale per l'Informatica e l'Innovazione Tecnologica/IGIT presso la Ragioneria Generale dello Stato e il Comando Generale della Guardia di Finanza ed è stato incentrato sull'illustrazione dei più importanti sistemi di analisi del rischio utilizzati in Italia, quali:

- la "**Piattaforma Integrata Antifrode (PIAF-IT)**", cui è dedicato un apposito paragrafo della presente Sezione;
- il sistema "**Mo.Co.P. (Monitoraggio dei Contratti Pubblici)**", sviluppato dalla Guardia di Finanza per il rafforzamento dell'azione di contrasto agli illeciti relativi agli appalti pubblici e strutturato sull'integrazione fra informazioni acquisite da fonti esterne e quelle ritraibili da altri archivi informatici in uso al Corpo;
- il "**Sistema Informativo Anti Frode (SIAF)**", parimenti realizzato dalla Guardia di Finanza per l'analisi di rischio e l'orientamento delle attività di controllo dei Reparti nel settore della spesa pubblica di matrice europea, finanziato con risorse tratte dal Programma Operativo Nazionale "*Governance e Assistenza Tecnica 2007-2013*".

## D. IL QUADRO SANZIONATORIO NAZIONALE CONTRO IRREGOLARITÀ E FRODI IN DANNO DELL'UE

### 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.

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 delle Comunità Europee 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

Per quanto riguarda il versante 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, consegua 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 25.822, senza, però, che questa possa superare il triplo del beneficio conseguito.

### **3. LE SANZIONI IN MATERIA DI ENTRATE DEL BILANCIO UE**

Sul fronte delle **Risorse Proprie** e, in particolare, dei **dazi doganali**, il **D.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43**, "Testo Unico delle disposizioni legislative in materia doganale" (TULD), contiene una articolata disciplina penale di diverse casistiche, configurabili delitti, di **contrabbando** di merci attraverso i confini di terra e gli spazi doganali, nei laghi di confine, via mare e via aerea, nelle zone extra doganali e nei depositi doganali, per indebito uso di agevolazioni doganali, nel cabotaggio e nella circolazione, nell'esportazione di merci ammesse a restituzione di diritti, nell'importazione od esportazione temporanea, tutte sanzionate con la multa parametrata sull'ammontare dei diritti di confine dovuti e non corrisposti (artt. da 282 a 291 del TULD).

È prevista poi una fattispecie speciale per il **contrabbando di tabacchi lavorati esteri**, sanzionata, dall'art. 291 *bis* del TULD, con la multa di euro 5 per ogni grammo convenzionale di prodotto e con la reclusione da due a cinque anni, in caso di contrabbando superiore a 10 kg convenzionali e, in caso di quantitativi inferiori, con la sola multa nella misura dianzi indicata, comunque non inferiore a euro 516.

Il successivo art. 291 *ter* contiene, tra l'altro, una serie di circostanze aggravanti punite con la multa di euro 25 per ogni grammo convenzionale di prodotto e la reclusione da tre a sette anni; in sintesi, si tratta dei casi di uso delle armi, di condotta di due o più persone tale da ostacolare gli organi di Polizia, di connessione con altro reato contro la fede pubblica o contro la Pubblica Amministrazione, di uso di mezzi di trasporto alterati o modificati di modo da ostacolare gli organi di Polizia o provocare pericoli per la pubblica incolumità, di ricorso a società o disponibilità finanziarie costituite in Paesi non collaborativi sul piano giudiziario.

L'art. 291 *quater* contempla l'associazione per delinquere finalizzata al contrabbando di tabacchi lavorati esteri, che ricorre quando tre o più persone si associano per commettere più delitti fra quelli indicati nell'art. 291 *bis*, punendo i promotori, gli organizzatori e finanziatori dell'organizzazione con la reclusione da tre a otto anni e i partecipanti con la reclusione da uno a sei anni.

Su questo scenario di base, è intervenuto il più volte citato D.Lgs. n. 75 del 2020, per adeguare il sistema penale nazionale alla Direttiva PIF anche in tema di contrabbando.

In primo luogo, è da evidenziare che l'art. 4 di tale decreto ha modificato l'art 1 del D.Lgs. 15 gennaio 2016, n. 8, in tema di depenalizzazione di reati puniti con la sola pena pecuniaria, per il quale non costituiscono reato e sono soggette alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro tutte le violazioni (tranne espresse eccezioni) per le quali è prevista la sola pena della multa o dell'ammenda, anche se nelle ipotesi aggravate sono puniti con la pena detentiva, sola, alternativa o congiunta a quella pecuniaria (nel qual caso le ipotesi aggravate costituiscono autonome ipotesi di reato), escludendo da tale depenalizzazione i reati di contrabbando (inizialmente tutti compresi nella depenalizzazione stessa, nelle fattispecie semplici) *"quando l'ammontare dei diritti di confine dovuti è superiore a euro diecimila"*.

Inoltre, l'art. 3 del D.Lgs. n. 75 del 2020 ha integrato l'art. 295 del TULD, inasprendo il trattamento sanzionatorio e aggiungendo alla multa, per tutti i casi di contrabbando in cui l'ammontare dei diritti di confine dovuti sia superiore a centomila euro, la reclusione da tre a cinque anni e, in caso di diritti di confine dovuti maggiori di cinquantamila ma non superiori a centomila euro, la reclusione fino a tre anni.

Il superamento di queste soglie integra, quale aggravante delle varie fattispecie di contrabbando di merci, quelle già previste dall'art. 295 come punibili con la reclusione da tre a cinque anni unita alla multa e ricorrenti quando:

- nel commettere il reato, o immediatamente dopo nella zona di vigilanza doganale, il colpevole sia sorpreso a mano armata;
- nel commettere il reato, o immediatamente dopo nella zona di vigilanza, tre o più persone colpevoli di contrabbando siano sorprese insieme riunite e in condizioni tali da frapporre ostacolo agli organi di Polizia;
- quando il fatto sia connesso con altro delitto contro la fede pubblica o contro la Pubblica Amministrazione;
- quando il colpevole sia un associato per commettere delitti di contrabbando e il delitto commesso sia tra quelli per cui l'associazione è stata costituita.

Grafico 16. Punibilità del contrabbando in Italia in base all'ammontare dei diritti di confine evasi

Importo inferiore a 10.000 euro	Sanzione Amministrativa
Importo tra 10.000 e 50.000 euro	Multa
Importo tra 50.000 e 100.000 euro	Multa e Reclusione fino a 3 anni
Importo superiore a 100.000 euro	Multa e Reclusione da 3 a 5 anni

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.

Per il primo aspetto, il sistema sanzionatorio amministrativo, a suo tempo oggetto di un'ampia riforma con il **D.Lgs. 18 dicembre 1997, n. 471**, contiene 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.

La disciplina penale in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto (e che in questa sede interessa solo per quest'ultimo aspetto) è contenuta nel **D.Lgs. n. 74 del 10 marzo 2000**, che 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 (l'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 IVA (art. 10 bis), 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 di 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 consegue 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.

#### **Box 19. Le frodi IVA: caratteristiche principali**

Le disposizioni della Direttiva PIF e quelle nazionali rivolte alla sua attuazione, hanno posto in marcata evidenza la gravità e la diffusione delle frodi all'IVA e gli ingenti danni cagionati ai bilanci dell'Unione Europea e degli Stati membri, oltre che sul piano del regolare funzionamento dei mercati e della concorrenza fra imprese.

La "**Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva. Anno 2021**", predisposta da una apposita Commissione nominata con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze e consultabile integralmente sul sito internet [www.mef.gov.it](http://www.mef.gov.it), dedica al fenomeno specifici approfondimenti nell'ambito dell'illustrazione del "**Piano Operativo Frodi IVA**" della **Guardia di Finanza**.

In questo contesto, si ricorda che le frodi all'IVA intracomunitaria sono realizzate con il coinvolgimento di entità spesso prive di effettiva organizzazione o consistenza economica (c.d. *missing trader*), costituite *ad hoc*, solitamente in ordinamenti caratterizzati da una regolamentazione più flessibile e controlli meno rigidi e poste in liquidazione o cessate poco tempo dopo la costituzione.

Tali entità (c.d. cartiere), sfruttando il principio secondo cui negli scambi intracomunitari 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.

Su questo schema base si possono innestare 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.

Un'ulteriore modalità di realizzazione della frode, che si perfeziona nel territorio dello Stato, coinvolge gli operatori che si qualificano come esportatori abituali, rilasciando lettere d'intento ideologicamente false, al fine di beneficiare del trattamento di non imponibilità applicabile ai loro acquisti, in assenza dei relativi presupposti.

Tale indebito beneficio consente al falso esportatore abituale, nelle successive cessioni poste in essere con operatori nazionali, di offrire prezzi inferiori a quelli mediamente praticati sul mercato; inoltre, il medesimo si comporta alla stregua di un *missing trader* e non versa alcun importo a titolo di IVA, incamerando una parte dell'imposta applicata alle predette cessioni quale provento illecito riconosciuto per il ruolo rivestito nello schema fraudolento.

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.

In questo contesto, come evidenzia la Relazione presentata nel 2022, ancora nella parte dedicata all'attività della Guardia di Finanza, a schemi illeciti consolidati e ricorrenti si accompagnano forme di evasione innovative, anche complesse, nell'ambito delle quali ingenti risorse sottratte a tassazione vengono trasferite verso territori con legislazioni fiscali favorevoli o carenti sotto il profilo della trasparenza bancaria o societaria, al fine di nascondere capitali di origine illecita, schermare gli assetti proprietari e interrompere la tracciabilità dei flussi finanziari.

Le esperienze operative più recenti confermano, inoltre, che molti sistemi imprenditoriali illegali si basano sull'utilizzo strumentale di aziende "apri e chiudi" funzionali alla sistematica violazione degli obblighi fiscali e contributivi, all'importazione di merci contraffatte o insicure e al riciclaggio di capitali illeciti. 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 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.

#### 4. L'AGGRESSIONE PATRIMONIALE NEI CONFRONTI DI RESPONSABILI DI FRODI

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 per "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), c.p., 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. 301, comma 1, del TULD, introdotto dal **D.Lgs. 4 ottobre 2022, n. 156**) 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.

Deve essere altresì posto in risalto che, 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.

## E. LE ALTRE MISURE NAZIONALI CORRELATE ALLA DIRETTIVA PIF

### 1. IL CONTRASTO AL RICICLAGGIO

#### a. I presidi penali

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 presidi preventivi

Va inoltre rimarcato come l'Italia abbia adottato, in linea con le Direttive europee in materia, un avanzato **sistema di prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio**, contenuto nel D.Lgs. 21 novembre 2007, n.231, ponendo a carico di intermediari finanziari, operatori non finanziari e professionisti, una serie di obblighi di vigilanza preventiva e collaborativa, come l'adeguata verifica dei clienti e dei titolari effettivi e di segnalazione, senza ritardo, di operazioni sospette di riciclaggio in corso, compiute o tentate o di casi di sospetto di provenienza dei fondi da attività criminosa, da inoltrare all'Unità d'Informazione Finanziaria – UIF – della Banca d'Italia che, dopo una analisi finanziaria, le invia al Nucleo Speciale Polizia Valutaria della Guardia di Finanza e alla Direzione Investigativa Antimafia.

Elementi e dati di dettaglio in merito all'applicazione di questa complessa normativa, sono contenuti nei Rapporti annuali presentati dall'Unità di Informazione Finanziaria e disponibili sul sito internet [uif.bancaditalia.it](http://uif.bancaditalia.it).

## 2. IL DISPOSITIVO ANTICORRUZIONE

### a. Il sistema penale

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**", 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, la confisca 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.).

## b. Il sistema di prevenzione

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 i Piani triennali di prevenzione della corruzione, 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 in esame sono state anche potenziate le misure dirette a stimolare interventi di prevenzione della corruzione "dall'interno", quale ad esempio l'istituto del *Whistleblowing* finalizzato alla tutela del dipendente pubblico che denuncia o riferisce condotte illecite apprese in ragione del suo rapporto di lavoro, oltre a misure per rafforzare la trasparenza "dall'esterno" (accesso civico).

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.

**Box 20. La disciplina del Whistleblowing in Italia**

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 determinata dalla segnalazione.

Il sistema del *Whistleblowing* è stato potenziato con il **D.Lgs. 10 marzo 2023, n. 24**, di attuazione della **Direttiva (UE) 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. 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 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.

In aggiunta a quanto precede, in attuazione della **Legge n. 124 del 7 agosto 2015**, il **D.Lgs. 25 maggio 2016, n. 97**, ha tra l’altro disposto che il **Piano Nazionale Anticorruzione** abbia durata triennale, venga aggiornato annualmente e costituisca l’atto di indirizzo per le PP.AA. ai fini dell’adozione di misure di prevenzione della corruzione, individuando, in relazione anche alla dimensione e ai diversi settori di attività degli enti, i principali rischi di corruzione e i relativi rimedi.

Nel Piano Nazionale e nei diversi Piani attuativi delle diverse Amministrazioni vengono descritte le misure e gli interventi per mitigare il rischio di comportamenti corrotti, per evitare situazioni di conflitto d’interesse, per agevolare la massima trasparenza, l’etica e l’integrità, nonché per tutelare gli autori di segnalazione di illeciti.

Elementi completi ed aggiornati in merito all’attività dell’ANAC e dati relativi alle sue azioni e al fenomeno della corruzione, sono contenuti nelle relazioni annuali pubblicate dall’Autorità disponibili sul sito internet *anticorruzione.it*.

### 3. 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.

**Box 21. Reati presupposto della responsabilità ex D.Lgs. n. 231/2001 riconducibili a fattispecie lesive, o potenzialmente lesive, degli interessi finanziari dell'UE**

- 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 e abuso d'ufficio, di cui agli artt. 314, 317, 318, 319, 320, 321, 322, 322 bis, 323 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 decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43.

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 organiz-

zazione, 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. PRINCIPALI POTERI DI INDAGINE, VERIFICA E CONTROLLO

Trattando in precedenza 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, esaminate in precedenza, 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** dall'**art. 11 del D.Lgs. 8 novembre 1990, n. 374**, 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 UE n. 952/2013**), art. 238 e seg. del **Regolamento di Esecuzione** (approvato con **Regolamento UE n. 2447/2015**), artt. 31 - 35 della Legge n. 4 del 1929, artt. 8 e 9 del D.Lgs. n. 374 del 1990, art. 55 e segg. del T.U.L.D. (approvato con D.P.R. n. 43 del 1973), nonché da altre fonti che attribuiscono ulteriori specifici poteri (quale ad esempio l'art. 35, comma 35, del **D.L. 4 luglio 2006, n. 223**).

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**, allorché l'organo di controllo precedente 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.

## G. 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 nove uffici territoriali; allo stato ne sono stati nominati 16.

Sulla base di specifico accordo tra il Ministro della Giustizia e il Procuratore Capo Europeo, le sedi, comprendenti due o più distretti di Corte d'appello, sono: Bari (due PED) per i distretti di Bari, Lecce e Campobasso; Bologna (due PED) per i distretti di Bologna, Ancona e Firenze; Milano (tre PED) per i distretti di Milano e Brescia; Napoli (due PED) per i distretti di Napoli e Salerno; Palermo (due PED) per i distretti di Palermo, Catania, Caltanissetta e Messina; Roma (cinque PED) per i distretti di Roma, Perugia, Cagliari, L'Aquila; Catanzaro, Reggio Calabria e Potenza; Torino (due PED) per i distretti di Torino e Genova; Venezia (due PED) per i distretti di Venezia, Trieste e Trento.

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.

**Box 22. Principali reati riconducibili alla competenza di EPPO**

Non essendo disponibile una norma specifica, dalla definizione generale contenuta nella Direttiva PIF, 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. n. 43 del 1973 – Testo Unico Doganale. 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 a che 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.

## H. L'ATTUAZIONE DELLE RACCOMANDAZIONI DELLA COMMISSIONE UE

Nella Sezione seconda della presente Relazione sono state, tra l'altro, richiamate le 4 Raccomandazioni formulate dalla Commissione agli Stati membri nella trentatreesima Relazione annuale sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea e sulla lotta contro la frode, riferita all'anno 2021.

L'attuazione da parte delle Istituzioni nazionali è stata piena, concreta ed effettiva, come relazionato dal COLAF alla Commissione Europea con il documento **"Follow-up delle Raccomandazioni"**

In particolare per quanto riguarda:

- il **"Corretto recepimento della Direttiva PIF"**, si è visto nei paragrafi precedenti come l'ordinamento penale nazionale, da diverso tempo particolarmente attento alla tutela degli interessi finanziari UE in aderenza al principio di assimilazione, sia stato negli anni integrato da interventi normativi mirati tale da renderlo, attualmente, del tutto coerente con le indicazioni della Direttiva.

In tal senso, il processo intrapreso con il **D.Lgs. 14 luglio 2020, n. 75**, con cui sono state ampliate diverse fattispecie di reato per rafforzare la risposta penale alle frodi e agli altri illeciti in danno dell'UE, è stato completato nel **2022**, dapprima con il D.L. 25 febbraio 2022, n. 13, poi abrogato dalla **Legge 28 marzo 2022, n. 25**, che ne ha tuttavia riprodotto la parte relativa alla normativa PIF e in seguito con il **D.Lgs. n. 156 del 4 ottobre**.

Rinviano per i dettagli dell'attuale quadro sanzionatorio in materia al paragrafo D della presente Sezione, i principali contenuti delle richiamate modifiche legislative riguardano, in sintesi:

- l'ampliamento delle categorie di erogazioni che possono essere oggetto delle condotte sanzionate penalmente in quanto lesive del bilancio UE, di modo da rendere le norme nazionali più aderenti alle definizioni della Direttiva PIF;
- il rafforzamento del reato di corruzione/concussione internazionale previsto dall'art. 322 bis del codice penale;
- l'integrazione della punibilità a titolo di tentativo nei reati tributari; in particolare, è ora previsto il tentativo per la dichiarazione infedele, quando la condotta è inserita in sistemi fraudolenti transfrontalieri con danno complessivo pari a 10 milioni di euro e, nello stesso caso, anche della dichiarazione fraudolenta, ma solo se non ricorra il concorso nel delitto di emissione di fatture o altri documenti inesistenti;
- l'adeguamento dei profili di responsabilità amministrativa degli enti per reati tributari alla descrizione del profilo di transnazionalità unionale rilevante ai fini PIF;
- l'ulteriore ampliamento del campo di applicazione delle misure di aggressione patrimoniale a carico dei responsabili di frodi nei confronti dell'Unione Europea, introducendo la confisca per sproporzione anche per la truffa aggravata in danno dell'UE e la truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche, la confisca per equivalente nei delitti

di contrabbando, nonché la confisca per equivalente e quella per sproporzione al reato di cui all'art. 2 della Legge n. 898/1986 in tema di indebita percezione di finanziamenti nel settore agricolo;

- la “**Partecipazione all’EPPO**”, l’operatività in Italia dell’Ufficio del Procuratore Europeo è stata realizzata con l’emanazione del **D.Lgs. del 21 febbraio 2021 n. 9**, oltre che con una serie di accordi e iniziative con il Ministero della Giustizia italiano e altre Istituzioni nazionali che hanno consentito ai Procuratori Europei Delegati presenti in Italia di poter esercitare appieno le proprie funzioni.

I dati resi noti dal Rapporto annuale presentato dall’Ufficio del Procuratore Europeo per il 2022, oggetto di più specifico esame nella Sezione Quarta della presente Relazione, comprovano che l’Italia è il Paese che, in Europa, sta fornendo la maggiore collaborazione all’Ufficio stesso, sia in termini di risorse, sia sotto il profilo della capacità investigativa in concreto espressa;

- la “**Digitalizzazione della lotta contro la frode**”, tutte le Istituzioni nazionali deputate alla gestione di risorse europee o comunque competenti alla tutela degli interessi finanziari dell’UE fanno sistematico e diffuso ricorso, a seconda delle rispettive responsabilità e funzioni, a risorse informatiche, ivi comprese, nei casi previsti, quelle messe a disposizione della Commissione Europea, quali *Arachne*, *EDES* e *IMS*.

Dettagliate informazioni sul punto sono riportate nella Sezione Quinta della presente Relazione, nell’ambito dei contributi forniti dalle diverse Istituzioni, fra cui, per quanto riguarda la Politica di Coesione, le Autorità di Gestione istituite presso le Regioni.

Da rimarcare che il 2022, sul tema, è stato caratterizzato dall’avvio delle sperimentazioni volte a verificare la *performance testing* della nuova “**Piattaforma Integrata Anti-Frode (PIAF IT)**”, che interagisce e raccoglie i dati da fonti esterne eterogenee e certificate a livello nazionale ed europeo, illustrata nel dettaglio nel successivo paragrafo;

- il “**Rafforzamento dell’analisi dei rischi di frode**”, tutte le Amministrazioni nazionali che si occupano di prevenzione e repressione delle frodi, sia sul lato delle entrate che su quello delle spese, sono dotate di banche dati e applicativi “*ad hoc*” per effettuare analisi e valutazione dei rischi di frode, per i settori di rispettiva competenza, di cui sono assicurati il costante aggiornamento e la continua implementazione, al fine di rendere sempre più efficace l’individuazione dei profili oggettivi e soggettivi di vulnerabilità nell’impiego di risorse del bilancio europeo e poter conseguentemente meglio prevenire fenomeni fraudolenti, corruttivi o comunque illeciti e, nei casi necessari, avviare approfondimenti ispettivi sempre più mirati e selettivi.

Questo approccio caratterizza anche la realizzazione dei progetti ed investimenti connessi al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, dove l’ampio coinvolgimento di Organi centrali e locali nella “Rete dei Referenti Antifrode” sta favorendo la circolazione di esperienze e procedure operative anche sul piano della valutazione dei rischi.

Anche per tale aspetto si fa rimando alle dettagliate informazioni contenute nei contributi delle diverse Amministrazioni nazionali interessate, riportate nella Sezione Quinta della presente Relazione, oltre che al paragrafo seguente espressamente deputato all’esposizione dei sistemi e dei metodi adottati a livello nazionale per la gestione del rischio.

## I. L'ANALISI E LA VALUTAZIONE DEI RISCHI DI FRODE IN ITALIA

Nella Sezione seconda della presente Relazione si è accennato alla centralità che la valutazione e l'analisi dei rischi di frode ha progressivamente assunto nell'azione di tutela degli interessi finanziari europei a livello dell'Unione, tanto sul piano normativo, 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 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, al fine di intercettare le frodi in danno del bilancio dell'Unione, in particolare nel settore della "sottofatturazione", nel corso del 2022 sono state utilizzate principalmente due metodologie di selezione e analisi delle dichiarazioni doganali:

- la prima basata sulle soglie di valore rilevate dalla Banca Dati unionale "**Theseus**" del *Joint Research Center* (Centro Comune di Ricerca) della Commissione Europea.

Si tratta di una metodologia di carattere statistico che si pone l'obiettivo di selezionare le dichiarazioni che presentano un valore inferiore ad un "*fair price*" calcolato a livello europeo e, quindi, un elevato rischio di sottofatturazione all'importazione mediante l'identificazione delle soglie "corrette" di valore della merce.

Nel 2022 i profili "*Theseus*" hanno selezionato circa 8.000 dichiarazioni riscontrando una difformità molto elevata, superiore al 17%;

- la seconda, denominata "**Credibility**", anch'essa di carattere statistico e che si pone l'obiettivo di selezionare, al momento dello sdoganamento, le dichiarazioni di importazione che presentano anomalie statistiche e per le quali sussiste il forte sospetto di sottofatturazione del valore dichiarato all'importazione.

Più in generale, nell'ambito della cooperazione con gli organismi dell'Unione Europea e con l'O-LAF, l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli analizza sistematicamente l'intero flusso informativo da questi originato, con conseguente predisposizione di profili di rischio e aggiornamento/taratura di profili esistenti.

Analogamente, nell'ambito della cooperazione con la Commissione Europea e con le Amministrazioni doganali degli Stati Membri, vengono analizzati i *Risk Information Form (RIF)* provenienti dagli Stati membri, dai competenti organismi della UE nonché quelli redatti dagli Uffici Doganali Italiani, ai fini dell'inserimento o della modifica di profili di rischio.

Nell'anno 2022 sono stati attivati complessivamente circa 3.150 profili di natura tributaria destinati alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione e dei suoi Stati Membri.

Nel settore di indagine pertinente ai rapporti con l'Ufficio del Procuratore Europeo, 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)*, per 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;

- utilizzo della **banca dati antifrode/AIDA**, finalizzata ad approfondire le tipologie di frodi in essa registrate al fine di individuare nuove fattispecie criminose;
- analisi delle operazioni di importazioni dal Regno Unito effettuate da operatori nazionali, a seguito della *Brexit*, finalizzata a verificare il corretto utilizzo dell'origine preferenziale della merce, evitando che i beni fossero importati in esenzione daziaria;
- analisi delle segnalazioni relative alle indagini amministrative condotte dall'OLAF e che riguardano possibili evasioni dei dazi doganali, per i profili di specifica competenza.

Fra le banche dati maggiormente utilizzate dall'Agenzia delle Dogane dei Monopoli, si segnala la banca dati **Cognos** che raccoglie informazioni sulle merci importate nell'UE, indicando prodotto per prodotto una scala di valori entro la quale è ammesso che possa oscillare il valore dichiarato delle merci.

Tale sistema è alimentato con dati di provenienza nazionale e internazionale, scaturenti dalle dichiarazioni doganali e dagli elenchi riepilogativi degli acquisti e cessioni intracomunitarie e consente quindi di individuare, con la maggiore precisione possibile, per ciascuna voce doganale, la materia prima utilizzata, il nome della ditta importatrice, i marchi più o meno noti della merce importata e quindi il valore e la qualità dei prodotti simili a quello oggetto di controllo.

Altri sistemi ampiamente utilizzati per l'analisi di rischio nel settore sono **InDEX VIES**, per consultare le operazioni intracomunitarie e compararle successivamente con i dati fiscali presenti sull'applicativo **Ser.P.I.Co** (acronimo di Servizio Per i Contribuenti, programmato dall'Agenzia delle Entrate e contenente i dati delle dichiarazioni fiscali e di altre comunicazioni presentate dai contribuenti), **Orbis** per informazioni di dettaglio relative alle strutture societarie su scala globale, **OWNRES** per consultare i casi di frode relativi alle Risorse Proprie Tradizionali per importi superiori ai 10 mila euro e il già citato **Theseus** per conoscere il giusto prezzo di mercato per tipologia di merce.

Ancora per quanto riguarda le entrate di bilancio e, in particolare, l'**IVA**, l'Agenzia delle Entrate ha segnalato l'importanza dello 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, risultato particolarmente utile per l'individuazione di soggetti coinvolti in circuiti di frode all'IVA intracomunitaria.

L'Agenzia delle Entrate ha altresì comunicato che la prospettiva per i prossimi anni è quella di potenziare l'analisi di rischio, anche attraverso l'utilizzo di nuovi strumenti di intelligenza artificiale e di *machine learning*.

Dal punto di vista tecnologico è divenuto pienamente operativo un nuovo strumento di analisi antifrode, denominato **TAXNET**, che consente, attraverso l'interoperabilità di diverse banche dati (fatture elettroniche, 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.

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, come risulta dettagliatamente nelle Relazioni presentate per il tramite delle rispettive Regioni, riportate nella Sezione Quinta della presente Relazione, 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 antifro-**

**de 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.

A livello centrale, l’**Ispettorato Generale per i Rapporti finanziari con l’Unione Europea (IGRUE)** presso la stessa Ragioneria Generale, nella sua azione di coordinamento delle Autorità e delle funzioni di Audit, ha emanato un proprio “Manuale delle procedure di Audit” (Versione 7 del 21 luglio 2021) 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.

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.

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 curato nel 2022 la manutenzione evolutiva dell’applicativo **“SIAF - 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 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)”**, realizzata 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 per la Lotta Antifrode e **“Financial Transparency 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 confronto 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 sarà 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*, consentirà, 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.

Grafico 17. Le fonti dati della Piattaforma Integrata Anti-Frode (PIAF-IT)

PIAF-IT Le fonti dati			
Fonte dei dati	Banca Dati	Tipo di dati	Purpose
 Agenzia delle Entrate	Anagrafe Tributaria	1) Anagrafiche dei soggetti 2) Informazioni sulle attività	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Maggiore controllo</b> - 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;</li> <li><b>Esistenza</b> - attraverso il PIAF, si verifica l'esistenza tributaria di un qualunque soggetto; fisico, giuridico, società, associazione o organizzazione di persone;</li> <li><b>Veridicità e certificazione</b> - il PIAF recupera <b>anagrafiche certificate</b> sui soggetti fisici e/o giuridici</li> </ul>
 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	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Esistenza</b> - La Visura camerale garantisce l'effettiva <b>esistenza giuridica</b> dell'impresa nonché la pubblicità legale di tutti gli atti che la riguardano;</li> <li><b>Solidità di un'impresa</b> - attraverso il PIAF, sono recuperati gli atti notarili dell'impresa, la storia progressiva e le disposizioni concorsuali, al fine di ottenere informazioni ufficiali specifiche e <b>valutarne la solidità</b>;</li> </ul>
 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 L.M.S. (Irregularities Management System)	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Situazione sanzionabile</b> - 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 fiscale dell'impresa. Il PIAF verifica la presenza di sentenze passate in giudicato anche per i singoli soggetti fisici quali <b>amministratori, soci, e titolari di altre cariche all'interno dell'impresa</b>;</li> <li><b>Verifica a livello comunitario</b> - in aggiunta ai dati nazionali «Giudico» il PIAF recupera tramite Corte dei Conti anche le <b>irregolarità riscontrate a livello Comunitario</b> consentendo di avere un quadro più esaustivo</li> </ul>
 MEF - IGRUE	Banca Dati Unica (BDU)	1) Finanziamenti Programmazione 07-13 2) Finanziamenti Programmazione 14-20 3) My Audit	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Verifica sui doppi finanziamenti</b> - 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;</li> <li><b>Presenza di sanzioni audit</b> - il PIAF recupera inoltre informazioni legate ai controlli effettuati dalle Autorità di Audit sui progetti di finanziamento, consentendo agli operatori di verificarne gli esiti;</li> </ul>
 Commissione Europea	Finanziamenti a Gestione Diretta	1) Finanziamenti a Gestione Diretta	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Verifica sui doppi finanziamenti</b> - 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.</li> </ul>

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.

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.

Più in dettaglio il **Ministero dell'Interno – Dipartimento della Pubblica Sicurezza – Direzione Centrale Anticrimine della Polizia di Stato** ha rappresentato che il dipendente **Servizio Centrale Operativo**, sulla scorta delle linee strategiche ed operative elaborate dalla citata Direzione Centrale Anticrimine e diffuse con apposite circolari, a partire dal 2020 ha richiesto alle Squadre Mobili di monitorare l'evoluzione dei processi economici conseguenti alla cessazione delle restrizioni ed alla ripresa delle attività economiche dopo la pandemia da Covid-19.

Attraverso specifiche riunioni in video conferenza è stata richiamata l'attenzione dei responsabili degli Uffici sulle dinamiche societarie della filiera agro-alimentare, delle infrastrutture sanitarie, della gestione degli approvvigionamenti, specie di materiale medico, del comparto turistico alberghiero e della ristorazione, nonché dei settori della distribuzione al dettaglio della piccola e media impresa.

In particolare, le Squadre Mobili sono state sollecitate affinché fosse immediata la ricerca e l'acquisizione del necessario patrimonio informativo sulla realtà economica dei territori di competenza e sulla sussistenza di eventuali criticità, al fine di dare immediata attuazione ad investigazioni condivise con l'Autorità Giudiziaria.

È stata sottolineata la necessità di mantenere elevata l'attenzione verso i seguenti reati "spia", indici di fenomenologie di infiltrazione criminale, nelle pieghe economiche finanziarie:

- l'attività estorsiva, l'usura, le attività speculative di fagocitazione immobiliare o di impresa favorite dal bisogno impellente di denaro contante;
- l'illecita concorrenza attraverso l'uso della violenza e minaccia;

- le attività di riciclaggio e reimpiego di denaro o beni di utilità e provenienza illecita;
- il trasferimento fraudolento di beni e le truffe per il conseguimento di erogazioni pubbliche;
- la corruzione, nell'ambito dei rapporti con le PP.AA. e altre condotte indebite di pubblici amministratori, soprattutto nelle interazioni tra settore pubblico e imprenditoria privata in ambito sanitario;
- l'aggressione ed il condizionamento del ciclo dell'appalto.

Nel corso di tali incontri è stata ribadita l'importanza di questa fase predittiva per costruire e implementare un patrimonio informativo il più possibile esaustivo circa l'attuale realtà economica, con scrupolose valutazioni di eventuali criticità, allo scopo di dare attuazione alle successive attività investigative.

È stata evidenziata altresì l'importanza di avviare contatti diretti con le associazioni di categoria operanti sul territorio, con le banche e con i Presidenti dei Consorzi di garanzia collettiva dei fidi, al fine di monitorare potenziali casi di default economico e individuare aree di intervento investigativo.

Le articolazioni territoriali sono state sensibilizzate affinché venisse avviata una immediata interlocuzione con le associazioni anti-usura e anti-racket, recettori sensibili delle fasce più deboli ed esposte all'aggressione criminale.

È stata sottolineata la necessità di valorizzare le unità specialistiche "indagini patrimoniali" già presenti nelle Squadre Mobili, mentre le Sezioni e Unità anticorruzione sono state sollecitate ad individuare focus investigativi nei settori delle concessioni pubbliche, dell'edilizia e dell'erogazione di misure economiche di sostegno emergenziale.

È stata richiamata la necessità di uno stretto raccordo fra le articolazioni territoriali, i Commissariati di P.S., l'Ufficio Prevenzione Generale e la Divisione Anticrimine, questi ultimi rispettivamente deputati al controllo del territorio e all'analisi situazionale, quali supporti per l'acquisizione di un patrimonio info-investigativo approfondito.

Infine, per quanto riguarda, in particolare, il PNRR, la Direzione Centrale Anticrimine della Polizia di Stato ha segnalato che, sulla base della pregressa esperienza investigativa, sono stati elaborati una serie di indicatori in grado di rivelare potenziali tentativi di inserimento da parte di centri di interessi illegali nelle procedure di erogazione dei fondi del Piano.

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.

Tali indicatori si distinguono in due categorie:

- quelli relativi alle caratteristiche dell'impresa;
- quelli relativi alle modalità di partecipazione, aggiudicazione ed esecuzione dell'appalto.

## J. IL SISTEMA DI CONTROLLO E MONITORAGGIO DEL PNRR

### 1. NOTE INTRODUTTIVE

Come visto in precedenza, il PNRR costituisce un sistema complesso di riforme e investimenti che vede coinvolte in sede attuativa le Amministrazioni centrali titolari della loro realizzazione e una pluralità di soggetti attuatori, dagli enti territoriali ad altri organismi pubblici o privati.

In questo contesto, come parimenti già evidenziato, l'art. 22 del Regolamento (UE) 2021/241 istitutivo del RRF, ha previsto che gli Stati membri adottino tutte le opportune misure per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione affinché l'utilizzo dei fondi previsti dal dispositivo per la ripresa e la resilienza sia conforme al diritto dell'Unione e nazionale applicabile e sia garantita la prevenzione, l'individuazione e la rettifica delle frodi, dei casi di corruzione, dei conflitti d'interesse e dei casi di c.d. "doppio finanziamento".

La quantità di risorse attivate dal PNRR richiede quindi un sistema di procedure che garantisca che le somme stanziare siano spese in modo corretto e onesto e, pertanto, il **D.L. 31 maggio 2021, n. 77, convertito dalla Legge 29 luglio 2021, n. 108 e successive modifiche e integrazioni**, unitamente ad una serie di circolari e disposizioni amministrative di vario genere, hanno definito un sistema di controlli, monitoraggio e audit sull'attuazione del Piano.

## 2. IL RUOLO DELLA CORTE DEI CONTI, DELLA GUARDIA DI FINANZA E DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI

La **Corte dei Conti** è coinvolta nelle attività di controllo del PNRR, tanto nell'ambito dello svolgimento delle proprie attività ordinarie quanto attraverso interventi più direttamente orientati all'attuazione del Piano.

A tale ultimo riguardo, la Corte dei Conti esercita il controllo sulla gestione, svolgendo valutazioni di economicità, efficienza ed efficacia con riferimento all'acquisizione e all'impiego delle risorse del PNRR, secondo criteri di cooperazione e di coordinamento con la Corte dei Conti Europea.

Con riferimento a tale attività la Corte dei Conti trasmette alle Camere, con cadenza almeno semestrale, una relazione sullo stato di attuazione del Piano.

Sul piano più generale del rafforzamento delle attività di controllo, anche finalizzate alla prevenzione ed al contrasto della corruzione e delle frodi, nonché ad evitare i conflitti di interesse ed il rischio di doppio finanziamento pubblico degli interventi – ferme restando le competenze dell'Autorità Nazionale Anticorruzione – le Amministrazioni centrali titolari di interventi previsti nel PNRR, nonché le Regioni, le Province autonome di Trento e 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 23. Il protocollo d'intesa fra Ragioneria Generale dello Stato e Guardia di Finanza**

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, for-

nendo 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.

In aggiunta a quanto precede, ogni Unità di missione che deve essere appositamente istituita, ai sensi dell’art. 8 del D.L. n. 77 del 2021, presso ciascuna Amministrazione centrale titolare di interventi previsti nel PNRR, deve, fra i vari compiti ad essa demandati, vigilare affinché siano adottati criteri di selezione delle azioni coerenti con le regole e gli obiettivi dei PNRR ed emana linee guida per assicurare la correttezza delle procedure di attuazione e di rendicontazione, la regolarità della spesa ed il conseguimento degli obiettivi intermedi e finali e di ogni altro adempimento previsto dalla normativa europea e nazionale applicabile al PNRR.

La stessa 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, adottando le iniziative necessarie a prevenire le frodi e i conflitti d’interesse ed evitare il rischio di doppio finanziamento pubblico degli interventi, anche attraverso i protocolli d’intesa in precedenza richiamati.

### 3. IL CONTROLLO E L’AUDIT SULL’ATTUAZIONE DEL PNRR

Il sistema dei controlli del PNRR è articolato su due principali livelli, finalizzati, da un lato, alla verifica del raggiungimento dei traguardi e degli obiettivi e, dall’altro, alla valutazione della regolarità amministrativa contabile 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 trasparenza, la regolarità e la correttezza dell’azione amministrativo-contabile nonché l’analisi e la valutazione della spesa ai fini del miglioramento del grado di efficienza ed efficacia della spesa.

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.

I controlli di natura amministrativa si esplicano invece sugli atti che approvano bandi e avvisi 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;

- **controlli specifici per il PNRR**, che si esplicano sugli atti di rendicontazione del PNRR (rendicontazioni di spese, 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 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) 2021/241 e degli ulteriori requisiti connessi alla singola misura, del principio DNSH "Do No Significant Harm", nonché dei principi trasversali del PNRR 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).

**Box 24. Il principio del "Do not Significant Harm (DNSH)"**

Il principio del "non arrecare danno significativo agli obiettivi ambientali" fa riferimento ai criteri indicati nell'art. 17 del Regolamento (UE) 2020/852 in materia di investimenti sostenibili ed ha lo scopo di valutare se una misura possa o meno arrecare danno ad uno o più dei sei obiettivi ambientali del *Green Deal Europeo*.

L'art. 18 del Regolamento (UE) 241/2021 relativo al dispositivo per la ripresa e la resilienza, stabilisce che tutte le misure dei Piani nazionali devono rispettare questo principio, che va soddisfatto *ex ante*, *in itinere* ed *ex post*, sulla base di orientamenti tecnici che la Commissione ha pubblicato nella Comunicazione 2021/c 58/01.

Con la **Circolare MEF n. 30 dell'11 agosto 2022**, sono state emanate le **Linee Guida per lo svolgimento delle attività di controllo e rendicontazione delle Misure PNRR di competenza delle Amministrazione centrali e dei soggetti attuatori**, che sono state articolate su tre livelli.

Il **primo livello** riguarda i **soggetti attuatori**, che hanno la responsabilità di realizzare i singoli progetti e di presentare la relativa rendicontazione ai Ministeri competenti, attestando la regolare esecuzione delle attività e delle spese, nonché il rispetto di tutte le condizionalità del PNRR (DNSH, non conflitto di interessi, non doppio finanziamento).

Il **secondo livello** coinvolge le **Amministrazioni centrali** che ricevono la rendicontazione di spesa dai soggetti attuatori, ne verificano l'ammissibilità al PNRR e, quindi, la inviano al Ministero dell'Economia e delle Finanze per ottenerne il rimborso e trasmettono allo stesso Dicastero la rendicontazione di *milestone* e *target* per la presentazione della domanda di pagamento semestrale alla Commissione Europea.

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.

Per assicurare il monitoraggio dell’attuazione del PNRR, il Ministero dell’Economia e delle Finanze ha sviluppato il sistema informativo **ReGiS**, che integra in un’unica piattaforma centralizzata tutti i dati di programmazione e attuazione non solo del PNRR, ma anche degli altri interventi cofinanziati da fondi europei e nazionali e, pertanto, può essere utilizzato da tutte le Amministrazioni pubbliche che gestiscono programmi di investimento, sia a livello centrale che territoriale.

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 (ad esempio, le Amministrazioni centrali e gli enti locali), 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.

Più in dettaglio, nel sistema informativo sono registrati i dati dell’avanzamento di ogni singolo intervento del PNRR e del Fondo complementare dal punto di vista materiale, finanziario e procedurale.

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)**, gestito dal Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che attribuisce i codici che identificano in maniera univoca i singoli progetti degli investimenti pubblici, il **sistema SIMOG (Sistema Informativo Monitoraggio Gare)** 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, 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.

In conformità agli impegni assunti con la Commissione Europea, il sistema ReGiS è entrato a regime il 30 giugno 2022 con il rilascio di tutte le principali funzionalità.

Il 21 giugno 2022 è stata pubblicata la Circolare n. 27 della Ragioneria Generale dello Stato sul monitoraggio del PNRR e le annesse Linee Guida volte a fornire indicazioni puntuali in merito all'utilizzo del sistema ReGiS.

La Circolare e le Linee Guida forniscono ai vari soggetti che intervengono nel processo di monitoraggio del PNRR indicazioni operative relative alle modalità di alimentazione del sistema e alle tempistiche entro le quali ciascun attore è tenuto a svolgere le attività che lo coinvolgono.

Le principali informazioni raccolte attraverso ReGiS vanno rese disponibili al pubblico in formato aperto ed elaborabile; la Legge di Bilancio per il 2021 ha infatti impegnato il Governo a rilevare i dati di attuazione finanziaria, fisica e procedurale relativi a ciascun progetto del PNRR e a renderli disponibili in formato elaborabile, con particolare riferimento ai costi programmati, agli obiettivi perseguiti, alla spesa sostenuta, alle ricadute sui territori che ne beneficiano, ai soggetti attuatori, ai tempi di realizzazione previsti ed effettivi, agli indicatori di realizzazione e di risultato, nonché a ogni altro elemento utile per l'analisi e la valutazione degli interventi.

#### 4. IL COORDINAMENTO DEI CONTROLLI E DELL'ATTIVITÀ ANTIFRODE E ANTICORRUZIONE

Con determina del 9 marzo 2022, al fine di assicurare il presidio delle attività di controllo e rendicontazione degli interventi finanziati dal PNRR è stato costituito, nell'ambito della Ragioneria Generale dello Stato, uno specifico **Tavolo di coordinamento per la rendicontazione e il controllo del PNRR**.

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 e 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.

Oltre al Tavolo, la stessa delibera del marzo 2022 ha istituito la già citata **"Rete dei referenti antifrode del PNRR"**, che rappresenta uno strumento di 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.

La "Rete" è presieduta da un dirigente dell'Ispettorato Generale PNRR ed è composta da rappresentanti dello stesso Ispettorato, da rappresentanti della Guardia di Finanza e un referente antifrode designato da ciascuna amministrazione centrale titolare di misure PNRR.

In relazione alle tematiche da trattare, alle riunioni della Rete partecipano anche esperti e/o rappresentanti del **Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione Europea (COLAF)**, di altri Organi dello Stato e/o 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 e/o private e/o Associazioni di categoria, e/o altri Enti ed Organismi comunque interessati.

Nell'ambito della Rete, si realizzano anche le attività di collaborazione previste dal già menzionato **Protocollo di intesa sottoscritto il 17 dicembre 2021 tra il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato e il Comando Generale della Guardia di Finanza**.

L'art. 4 di detto Protocollo prevede infatti che, nell'ambito della "Rete", è promosso il confronto volto a:

- individuare i settori maggiormente esposti a profili di rischio, sulla base degli elementi di anomalia più di frequente rilevati nel corso delle funzioni di monitoraggio e controllo proprie delle competenti strutture e/o delle attività investigative svolte dalla Guardia di Finanza;
- concordare modalità di attuazione del dispositivo antifrode e delle attività di controllo che prevedano la possibilità di programmare, per il Corpo, interventi da svolgere su base georeferenziata, anche in forma coordinata con le attività di controllo della Ragioneria dello Stato e/o delle Amministrazioni centrali.

Nel mese di luglio 2022 si sono tenuti i primi due incontri della Rete dei referenti antifrode del PNRR, cui hanno preso parte anche ulteriori Organismi esterni a vario titolo interessati (ANAC, Corte dei Conti, Banca d'Italia, Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione Europea, Organismo di audit, Invitalia - Agenzia Nazionale per l'Attrazione degli Investimenti e lo Sviluppo d'Impresa Spa).

Nell'ambito degli incontri si è provveduto ad approfondire i temi connessi all'analisi dei rischi e alla metodologia di campionamento, dedicando specifici approfondimenti all'utilizzo dell'applicativo della Commissione Europea *ARACHNE* e alla *Piattaforma integrata antifrode PIAF*, realizzata dalla Ragioneria Generale dello Stato in collaborazione con il COLAF e si sono valutati gli sviluppi operativi del Protocollo d'intesa con la Guardia di Finanza.

Ulteriori e specifiche attività di controllo sono di competenza dell'Organismo di audit quale organo indipendente istituito presso l'Ufficio XIII dell'Ispettorato Generale per i Rapporti finanziari con l'Unione Europea (IGRUE) della Ragioneria generale dello Stato, che opera in conformità con gli standard internazionali di audit e che svolge principalmente due tipologie di controllo, di cui viene dato conto periodicamente nelle sintesi degli Audit, vale a dire:

- **verifiche di sistema**, volte ad accertare i requisiti di capacità amministrativa e di affidabilità dei sistemi di controllo interno;
- **verifiche ex post** finalizzate alla valutazione della veridicità e dell'affidabilità dei dati di performance con riferimento al conseguimento dei traguardi e degli obiettivi del Piano.

## 5. LA STRATEGIA NAZIONALE ANTIFRODE PER L'ATTUAZIONE DEL PNRR

In data 11 ottobre 2022, la Ragioneria Generale dello Stato ha trasmesso alle Amministrazioni centrali titolari di interventi PNRR, la **"Strategia Generale antifrode per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza"**.

Tale documento descrive le principali azioni che le Istituzioni ed Enti interessati devono porre in essere per prevenire e reprimere i casi di frode, corruzione, conflitto di interessi e "doppio finanziamento".

La Strategia antifrode del PNRR ha tenuto necessariamente conto della dimensione e della complessità del Piano legata all'articolazione organizzativa "multilivello" decentrata, definita dal D.L. n. 77 del 2021 e si pone, in particolare, l'obiettivo di orientare le azioni e le misure poste in essere dalle singole Amministrazioni coinvolte nell'attuazione del Piano attraverso una "strategia generale comune" che sia in grado di garantire soluzioni omogenee ed efficaci in materia antifrode, in particolare per:

- 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.

**Box 25. Strategia generale antifrode per il PNRR: il documento**



Le Istituzioni sulla cui interazione la Strategia fa leva sono, 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 "Rete";
- il **Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione Europea (COLAF)** che riveste, tra gli altri, anche il ruolo di interlocutore dell'Ufficio Europeo per la Lotta Antifrode - OLAF.

Nel dettaglio, la Strategia si sostanzia in una pluralità di azioni intraprese nell'ambito di un approccio unitario e strutturato che si sviluppa secondo le principali fasi che caratterizzano l'intero "ciclo di lotta alle frodi".

La **prevenzione** 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).

Pertanto, a migliorare l'azione preventiva concorrono:

- 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. 231/2001, in tema di responsabilità amministrativa degli enti;
- il monitoraggio periodico del rischio di frode anche attraverso l'utilizzo integrato di sistemi e strumenti informatici di *ad hoc*;
- la stipula di protocolli di intesa specifici volti a rafforzare le attività che garantiscono il principio di legalità.

Ai fini, invece, della **individuazione delle frodi**, la Strategia prevede la predisposizione e l'implementazione di un solido sistema di controllo che assicuri:

- lo svolgimento dei controlli ordinari amministrativo-contabili previsti dalla normativa vigente da parte di tutti i soggetti coinvolti nella fase attuativa del PNRR;
- lo svolgimento di controlli aggiuntivi effettuati dalle Unità di missione PNRR sulla correttezza e la regolarità delle spese e delle procedure, nonché sul corretto, effettivo e soddisfacente avanzamento/conseguimento di *target* e *milestone*.

Con riferimento, invece, alla **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 *whistleblowing*;
- 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.

Passando, infine, alle iniziative di **recupero**, la Strategia antifrode del PNRR richiede alle Amministrazioni di adottare specifiche procedure che assicurino l'adozione di **misure correttive** che 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.

**Box 26. Ultimi aggiornamenti in materia di presidi anti frode riguardanti il PNRR**

Con Circolare n. 16 del 14 aprile 2023, l'Ispettorato Generale per il PNRR presso il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, ha integrato le Linee Guida per lo svolgimento delle attività di controllo e rendicontazione delle Misure PNRR di cui alla precedente Circolare n. 30 dell'11 agosto 2022.

Nel nuovo documento, viene anzitutto dato atto dell'avvenuto completo rilascio nella piattaforma ReGis delle funzionalità utili alla diretta implementazione, da parte delle Amministrazioni titolari di Misure PNRR abilitate all'accesso e dei Soggetti Attuatori, delle specifiche attestazioni comprovanti l'avvenuto svolgimento dei controlli di competenza (in particolare, sulla procedura di selezione dei progetti, sulla procedura di gara, sui rendiconti di progetto).

La Circolare, poi, informa del collegamento di ReGis alla banca mondiale ORBIS, nonché alle piattaforme antifrode ARACHNE e PIAF – IT, fornendo specifiche indicazioni relative al loro proficuo utilizzo ai fini dell'analisi di rischio di frode, corruzione, conflitto d'interesse, doppio finanziamento nonché per l'individuazione dei titolari effettivi.

A quest'ultimo riguardo, tanto per effetto dell'art. 22 del Regolamento (UE) 2021/241, quanto in base alla Direttiva 2015/849 in tema di prevenzione dell'uso del sistema finanziario ai fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, richiamata nel Regolamento istitutivo del dispositivo di Ripresa e resilienza, uno degli aspetti innovativi caratterizzanti l'attuazione di quest'ultimo, risiede proprio nell'obbligo degli Stati membri di garantire l'accesso alle informazioni relative al titolare effettivo del destinatario dei fondi o dell'appaltatore.

## IRREGOLARITÀ E FRODI: SISTEMI DI MONITORAGGIO E RISULTATI 2022

### A. IL SISTEMA DI SEGNALAZIONE ALLA COMMISSIONE EUROPEA DEI CASI DI IRREGOLARITÀ 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 euro.

#### 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 di 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 MODALITÀ 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 e dell’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, per quanto riguarda le somme indebitamente pagate nell’ambito del finanziamento della Politica Agricola Comune, che si avvalgono del sistema IMS (per le Dogane, relativamente alle restituzioni all’esportazione);
- 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, ecc.) 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 27. 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 e 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 delle segnalazioni 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) 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 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, invece, diversamente dalle disposizioni precedentemente in vigore, i nuovi Regolamenti dispongono che è compito degli Stati membri adottare le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative per garantire l'efficace tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea, ivi comprese le funzioni di monitoraggio e controllo e quelle relative all'obbligo di segnalare irregolarità e frodi.

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 *user-name* 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, 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 2022, 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.

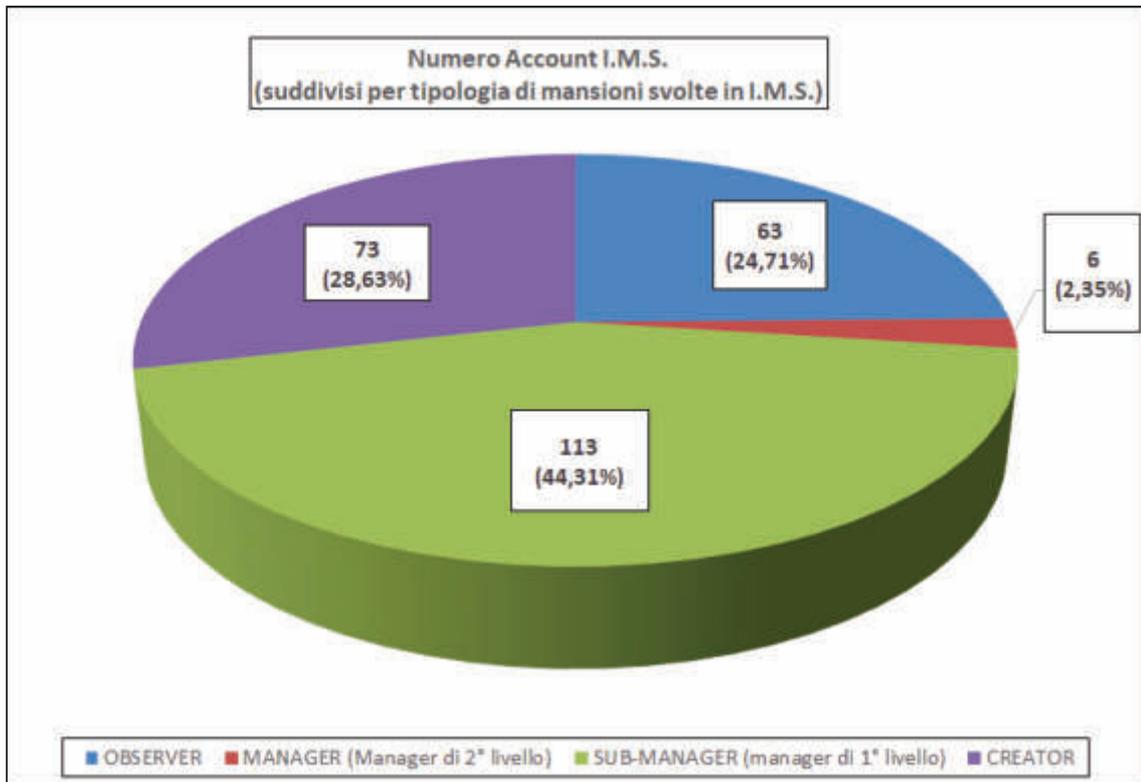
Nella tabella che segue, sono riportate, alla data del 31 dicembre 2022, le utenze abilitate con riferimento al settore su tutto il territorio nazionale.

Tabella 1.

GEOLOCALIZZAZIONE NAZIONALE DEGLI ACCOUNT I.M.S. RELATIVI AI FONDI STRUTTURALI	NR. ACCOUNT I.M.S.
Italia Settentrionale	51
Italia Centrale	38
Italia Meridionale	40
Isole	38
Ministeri - Enti vari - PCM - GDF - CORTE DEI CONTI	88
<b>TOTALE</b>	<b>255</b>

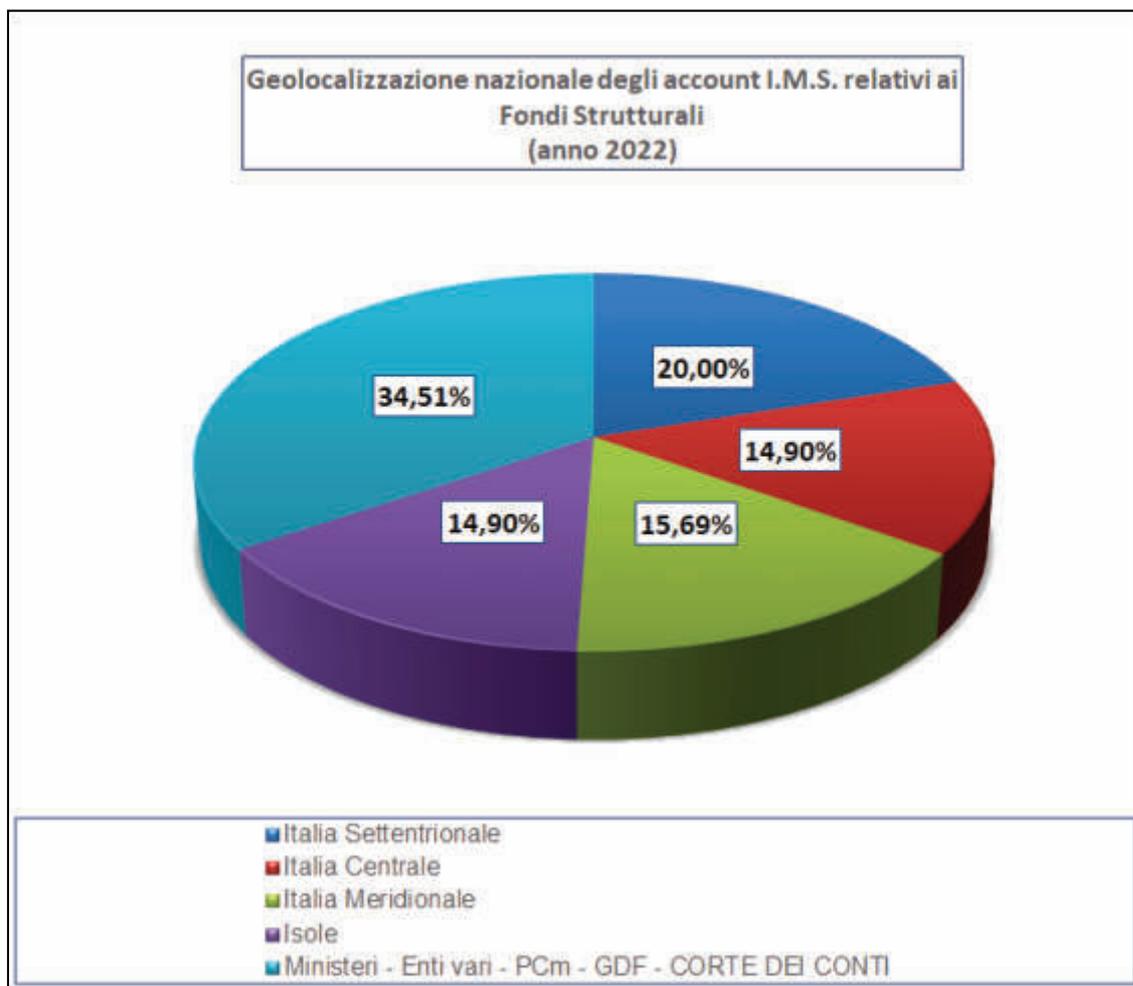
Sul piano della tipologia delle mansioni svolte, il numero maggiore di *account* accreditati al sistema è quello con profilo “*Sub-Manager*” o “*Manager di 1° Livello*” (113 per una percentuale del 44,31% del totale), come riportato nel grafico seguente.

Grafico 18.



Il 34,51% delle utenze è riferito alle Autorità centrali, mentre la restante parte è sostanzialmente distribuita in maniera uniforme sul territorio nazionale.

Grafico 19.



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, Emilia Romagna, Toscana, Calabria, Sardegna e le Province autonome di Trento e Bolzano hanno un proprio Organismo pagatore.

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 2.

GEOLOCALIZZAZIONE NAZIONALE DEGLI ACCOUNT I.M.S. RELATIVI ALLA POLITICA AGRICOLA COMUNE	NR. ACCOUNT I.M.S.
Italia Settentrionale	23
Italia Centrale	6
Italia Meridionale	2
Isole	5
<b>TOTALE</b>	<b>36</b>

Grafico 20.



Relativamente alle Restituzioni all'esportazione, in linea di massima sono disponibili 3 utenze per Direzione territoriale dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli e altre 2/3 per ciascuna Direzione Centrale, fermi restando i cambiamenti connessi all'evoluzione organizzativa dell'Agenzia.

## C. DATI 2022

### 1. IRREGOLARITÀ E FRODI SEGNALATE A LIVELLO EUROPEO: LA RELAZIONE PIF 2022

#### a. Andamento generale dei casi di irregolarità e frode sul piano europeo

Secondo quanto contenuto nel documento principale della Relazione PIF relativa al 2022 presentata dalla Commissione Europea lo scorso 27 luglio 2023, il numero complessivo di irregolarità e frodi relativo a quest'ultima annualità è pari a **12.455** casi, per un importo totale di **1,77 miliardi di euro**.

Tuttavia va precisato che nel numero di questi casi sono compresi **770** segnalazioni relative alle **"Spese dirette"** (per le quali la Relazione PIF non fornisce, per il 2022, alcuna disaggre-

gazione per Stati membri) oltre a **254** segnalazioni riferite alla “**Politica di preadesione**” (con riguardo ai soli 8 Paesi candidati).

Di contro, nella Sezione 2 della Relazione PIF 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 **11.431** per un valore di **€ 1.667.415.528**, come riportato in dettaglio nella tabella che segue.

**Tabella 3.**

SEGNALAZIONI IRREGOLARITA'/FRODI								
ANNESSO RELAZIONE PIF - ANNO 2022								
PAESI/UE	POLITICA AGRICOLA COMUNE		COESIONE E PESCA		RISORSE PROPRIE		TOTALI	
	NR	EUR	NR	EUR	NR	EUR	NR	EUR
Belgio	19	609.288	10	363.624	425	372.537.309	454	373.510.221
Bulgaria	149	10.276.649	220	60.723.139	11	2.710.386	380	73.710.174
Repubblica Ceca	58	1.898.687	379	64.175.168	84	7.716.096	521	73.789.951
Danimarca	33	1.818.186	23	1.183.699	100	3.836.484	156	6.837.369
Germania	83	2.691.497	119	9.662.760	1.676	129.209.922	1.878	141.564.179
Estonia	36	1.476.813	115	10.481.227	4	314.252	155	12.272.292
Irlanda	0	0	8	800.692	22	2.445.636	30	3.246.328
Grecia	514	6.866.344	70	35.521.162	45	8.811.803	629	51.189.309
Spagna	568	19.569.889	48	4.120.167	531	43.148.181	1.147	66.838.237
Francia	443	14.191.930	38	6.449.736	381	36.451.482	862	57.693.148
Croazia	51	2.732.104	27	20.025.522	24	3.860.549	102	26.618.175
<b>Italia</b>	<b>307</b>	<b>26.311.352</b>	<b>111</b>	<b>23.746.340</b>	<b>96</b>	<b>21.702.363</b>	<b>514</b>	<b>71.760.055</b>
Cipro	0	0	4	951.370	5	160.662	9	1.112.032
Lettonia	24	804.401	39	25.342.840	39	3.861.774	102	30.009.015
Lituania	135	3.728.042	86	7.991.164	54	3.602.689	275	15.321.895
Lussemburgo	1	19.220	0	0	0	0	1	19.220
Ungheria	245	7.184.449	203	28.399.276	23	7.049.830	471	42.633.555
Malta	7	278.272	1	24.819	2	44.438	10	347.529
Olanda	14	191.568	13	328.955	601	78.489.293	628	79.009.816
Austria	3	66.683	42	3.061.065	76	3.684.236	121	6.811.984
Polonia	404	43.151.092	710	139.631.956	134	32.828.575	1.248	215.611.623
Portogallo	239	10.141.962	42	3.307.099	31	2.373.808	312	15.822.869
Romania	617	41.875.300	205	47.259.397	41	4.018.301	863	93.152.998
Slovenia	6	149.124	15	2.401.175	18	465.159	38	3.015.458
Rep. Slovacchia	60	10.308.122	152	179.043.197	6	435.742	218	189.787.061
Finlandia	33	1.200.862	11	360.819	32	3.199.768	76	4.841.449
Svezia	12	316.676	19	1.211.270	200	9.961.640	231	11.489.586
<b>TOTALI EU27</b>	<b>4.060</b>	<b>207.928.512</b>	<b>2.710</b>	<b>676.567.638</b>	<b>4.661</b>	<b>782.919.378</b>	<b>11.431</b>	<b>1.667.415.528</b>

Di queste casistiche, **4.661** sono da riferirsi alle **Risorse Proprie**, pari al **40,78%** sul totale; segue la **Politica Agricola Comune** con **4.060** segnalazioni (**35,52%**), mentre **2.710** (**23,71%**) sono quelle relative alla **Politica di Coesione e Pesca**.

Come evidenziato nella Seconda Sezione della presente Relazione (paragrafo K), il **Parlamento Europeo**, nella **Risoluzione del 19 gennaio 2023** relativa ai contenuti della Relazione PIF concernente il 2021, ha affermato che confronti fra i dati relativi a irregolarità e frodi di singole annualità possono essere scarsamente significativi, risultando preferibili analisi su base pluriennali.

Rinviando a un successivo paragrafo questa analisi, si ritiene interessante, sia pure a titolo di mero orientamento sulle tendenze in atto, evidenziare che, sebbene rispetto al 2021 i casi di irregolarità/frode hanno subito un incremento di **1.252** unità e quindi del **12,30%**, l’importo complessivamente coinvolto dalle segnalazioni di casi di irregolarità/frode ha

subito una **flessione del 47,81%** passando da **€ 3.194.838.624** nel 2021 a **€ 1.667.415.528** nel 2022 per effetto della sensibile diminuzione che hanno avuto i settori della **Politica di Coesione e Pesca (-72,24%** rispetto al dato dello scorso anno) e quello della **Politica Agricola Comune (-11,15%)** a fronte del dato in controtendenza delle **Risorse Proprie** che ha registrato, invece, un incremento del **49,46%**.

Tabella 4.

SEGNALAZIONI DI IRREGOLARITA'/FRODI - DATO UE CONFRONTO IMPORTO FINANZIARIO – ANNUALITA' 2021-2022				
SETTORE	2021	2022	DIFFERENZA TRA LE DUE ANNUALITA' A CONFRONTO	RAPPORTO % TRA LE DUE ANNUALITA' A CONFRONTO
POLITICA DI COESIONE E PESCA	2.436.976.631 €	676.567.638 €	- 1.760.408.993 €	- 72,24%
POLITICA AGRICOLA COMUNE	234.025.459 €	207.928.512 €	- 26.096.947 €	- 11,15%
RISORSE PROPRIE	523.836.534 €	782.919.378 €	+ 259.082.844 €	+49,46%
<b>TOTALI</b>	<b>3.194.838.624 €</b>	<b>1.667.415.528 €</b>	<b>- 1.527.423.096 €</b>	<b>- 47,81%</b>

#### 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 **90,44%** del numero complessivo di segnalazioni pervenute nell'anno all'Ufficio europeo.

Si tratta in particolare di **10.338** segnalazioni nel complesso, rispetto alle **9.232** del 2021, anche in questo caso con un leggero incremento (**+11,98%**) rispetto al dato dello scorso anno.

Più in dettaglio, **4.207** sono da riferirsi alle Risorse Proprie, pari al **40,69%** sul totale; segue la **Politica Agricola Comune** con **3.627** segnalazioni (**35,08%** sul totale), mentre **2.504** (**24,22%** sul totale) sono quelle relative alla **Politica di Coesione e Pesca**.

**L'importo finanziario coinvolto** nei soli **casi di irregolarità** è pari a **€ 1.374.300.686**, sostanzialmente in linea (lo **0,68%** in meno) con quello del 2021 che è stato pari a **€ 1.383.700.129**.

In particolare, viene in evidenza un certo incremento dell'importo riferito alle **Risorse Proprie**, che vede un **+85,36%** rispetto al dato dello scorso anno, mentre il valore finanziario coinvolto nei settori della **Coesione e Pesca** e della **Politica Agricola Comune** ha subito un sensibile decremento rispettivamente del **37,58%** e **8,31%**.

Tabella 5.

SEGNALAZIONI DI IRREGOLARITA' - DATO UE CONFRONTO IMPORTO FINANZIARIO – ANNUALITA' 2021-2022				
SETTORE	2021	2022	DIFFERENZA TRA LE DUE ANNUALITA' A CONFRONTO	RAPPORTO % TRA LE DUE ANNUALITA' A CONFRONTO
POLITICA DI COESIONE E PESCA	812.927.584 €	507.397.090 €	- 305.530.494 €	- 37,58%
POLITICA AGRICOLA COMUNE	204.019.652 €	187.073.527 €	- 16.946.125 €	- 8,31%
RISORSE PROPRIE	366.752.893 €	679.830.070 €	+ 313.077.177 €	+85,36%
<b>TOTALI</b>	<b>1.383.700.129 €</b>	<b>1.374.300.687 €</b>	<b>- 9.399.442 €</b>	<b>- 0,68%</b>

**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) è contenuta, pari al **9,56%**, sebbene si registrino **1.093** segnalazioni pervenute nel 2022 rispetto alle **947** del 2021 con un aumento del **15,42%**.

Sul piano finanziario, si assiste ad un generale e sensibile decremento degli importi complessivi oggetto di frode, pari a **€ 293.114.841**, corrispondente al **-83,82%**, rispetto al **€ 1.811.138.495** del 2021.

In particolare, viene in evidenza la sensibile diminuzione dell'importo riferito al settore della **Coesione e Pesca**, che vede un **-89,58%** rispetto al dato dello scorso anno, mentre il valore finanziario coinvolto nei settori della **Risorse Proprie** e della **Politica Agricola Comune** ha avuto un decremento rispettivamente del **34,37%** e **30,50%**.

Tabella 6.

SEGNALAZIONI DI FRODI - DATO UE CONFRONTO IMPORTO FINANZIARIO – ANNUALITA' 2021-2022				
SETTORE	2021	2022	DIFFERENZA TRA LE DUE ANNUALITA' A CONFRONTO	RAPPORTO % TRA LE DUE ANNUALITA' A CONFRONTO
POLITICA DI COESIONE E PESCA	1.624.049.047 €	169.170.548 €	- 1.454.878.499 €	- 89,58%
POLITICA AGRICOLA COMUNE	30.005.807 €	20.854.985 €	- 9.150.822 €	- 30,50%
RISORSE PROPRIE	157.083.641 €	103.089.308 €	- 53.994.333 €	- 34,37%
<b>TOTALI</b>	<b>1.811.138.495 €</b>	<b>293.114.841 €</b>	<b>- 1.518.023.654 €</b>	<b>- 83,82%</b>

#### d. Analisi andamento pluriennale dei dati a livello europeo

La Relazione PIF presentata per il 2022 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 2022 il numero di irregolarità fraudolente e non fraudolente (4.661) è stato del 7,6% superiore al numero medio di irregolarità segnalate negli ultimi cinque anni.

Il numero delle irregolarità fraudolente è diminuito del 6,8% e le irregolarità non fraudolente sono aumentate del 9,4% rispetto alla media quinquennale 2018-2022.

L'importo totale delle RPT stimato e stabilito dagli Stati membri è aumentato del 47% pari a 783 milioni di euro.

La Relazione pone altresì in evidenza che, sebbene il **contrabbando** rimanga uno dei principali modus operandi nei casi di frode, la maggior parte dei casi segnalati nel 2022 riguarda un **valore errato** e una **classificazione/descrizione errata** 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.

14 Stati membri hanno segnalato 116 casi di **contrabbando di sigarette**, con un importo stimato di RPT coinvolto pari a circa 38 milioni di euro.

Rispetto al 2021, 10 Stati membri hanno continuato a segnalare casi di contrabbando, mentre 4 Stati membri li hanno segnalati per la prima volta nel 2022; 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 (3.799 casi per un importo complessivo di 688 milioni di euro).

Per quanto riguarda la **Politica Agricola Comune** nel periodo 2018-2022, 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.

Sebbene meno evidenti, le irregolarità non fraudolente hanno mostrato un andamento simile.

Nel 2022 le irregolarità fraudolente nell'ambito del **sostegno all'agricoltura** sono aumentate rispetto al 2021, principalmente a causa delle segnalazioni relative ai pagamenti diretti da parte di due Stati membri.

Questo aumento è stato in parte dovuto alla segnalazione di molte piccole irregolarità interconnesse.

Gli importi finanziari irregolari 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 2018-2022, 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**.

Le irregolarità fraudolente relative al periodo di Programmazione 2007-2013, nel settore delle **Politiche di Coesione e Pesca**, hanno raggiunto il picco nel 2015, sono progressiva-

mente diminuite negli anni successivi e nel 2018 sono state superate da quelle relative al periodo di Programmazione 2014-2020.

Queste dinamiche sono in linea con le tendenze e i modelli noti legati ai cicli di attuazione pluriennali.

Dal 2017 le segnalazioni di irregolarità non fraudolente relative al periodo di Programmazione 2014-2020 sono aumentate, ma meno del previsto.

Il numero e gli importi finanziari delle irregolarità non fraudolente segnalate durante i primi nove anni del periodo di Programmazione 2007-2013 sono stati molto superiori a quelli segnalati durante il periodo di Programmazione 2014-2020; ciò riguarda tutti i fondi e la maggior parte degli Stati membri.

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.

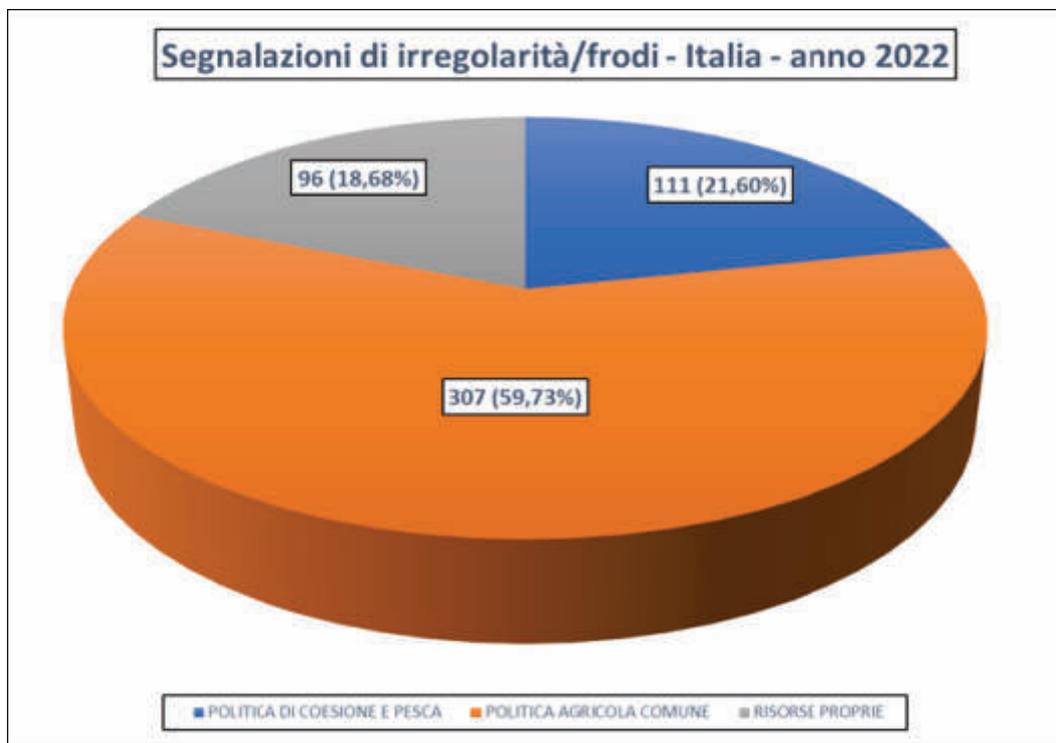
## 2. IRREGOLARITÀ E FRODI SEGNALATE A LIVELLO NAZIONALE NEL 2022

### a. Andamento generale dei casi di irregolarità e frode

Con riguardo al dato nazionale dei casi di irregolarità e frode, nel 2022 sono **514** le segnalazioni trasmesse complessivamente all'OLAF dalle competenti Autorità del nostro Paese, con un **leggero incremento (+6,86%)** rispetto all'anno precedente, in cui erano state **481**.

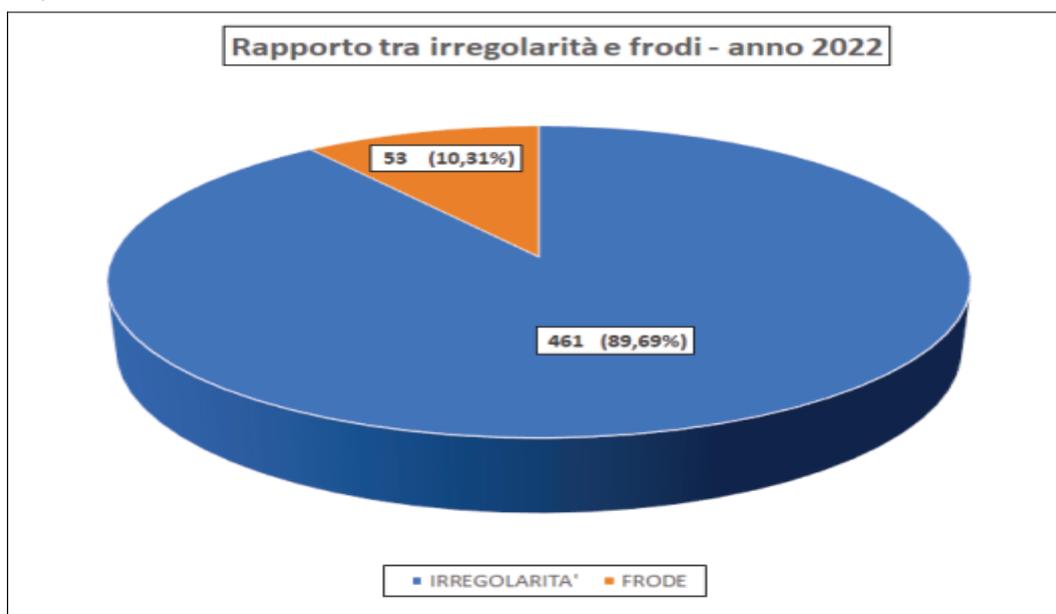
Di queste, la gran parte sono relative alla **Politica Agricola Comune** con **307** casi, pari al **59,73%** del totale; segue la **Politica di Coesione e Pesca** con **111** segnalazioni (**21,60%** sul totale) mentre **96** (**18,68%** del totale) sono quelle relative al settore delle **Risorse Proprie**.

Grafico 21.



Da rimarcare che, in linea con la tendenza emersa a livello europeo, la **gran parte** delle segnalazioni in argomento riguarda i casi di **irregolarità (461)** – espressivi, come più volte evidenziato, di violazioni non intenzionali e quindi meno gravi – che rappresentano l'**89,69%** del numero totale di segnalazioni pervenute nell'anno, mentre i casi di **frode (53)** ammontano al **10,31%**.

Grafico 22.



Sul piano finanziario, l'importo complessivamente coinvolto dalle segnalazioni di casi di irregolarità/frode è pari a € **71.760.055**, con un incremento pari a **+30,32%**, rispetto a € **55.064.480** del 2021.

In particolare, un aumento degli importi segnalati è rilevabile in tutti i settori di riferimento, con un **+33,72%** per la **Politica di Coesione e Pesca**, un **+25,46%** per la **Politica Agricola Comune** ed un **+32,86%** per le **Risorse Proprie**.

Tabella 7.

SEGNALAZIONI DI IRREGOLARITA'/FRODI - ITALIA CONFRONTO IMPORTO FINANZIARIO – ANNUALITA' 2021-2022				
SETTORE	2021	2022	DIFFERENZA TRA LE DUE ANNUALITA' A CONFRONTO	RAPPORTO % TRA LE DUE ANNUALITA' A CONFRONTO
POLITICA DI COESIONE E PESCA	17.757.950 €	23.746.340 €	+ 5.988.390 €	+33,72%
POLITICA AGRICOLA COMUNE	20.971.346 €	26.311.352 €	+ 5.340.006 €	+25,46%
RISORSE PROPRIE	16.335.184 €	21.702.363 €	+ 5.367.179 €	+32,86%
<b>TOTALI</b>	<b>55.064.480 €</b>	<b>71.760.055 €</b>	<b>+ 16.695.575 €</b>	<b>+30,32%</b>

Va opportunamente rilevato che l'**aumento degli importi** sopra riportati **rispetto al 2021**, è stato conseguito relativamente a un **numero di casi di poco superiore** rispetto allo stesso anno, il che può stare a indicare una **aumentata capacità** dei diversi **Organi deputati all'attività di controllo e di audit di mirare meglio le attività ispettive**, grazie ad una **preventiva attività di analisi e valutazione del rischio più efficace**.

#### 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 2018-2022**, si **conferma la tendenza**, già registrata negli anni precedenti, che vede i **dati del 2022 attestarsi al di sotto dei corrispondenti valori medi del periodo di riferimento**.

Questo si rileva anzitutto con riguardo al numero di casi registrati complessivamente nel 2022, pari a **514**, che sono ancora al di sotto del **20,56%** rispetto al valore medio registrato negli ultimi 5 anni, che è pari a **647** casi, come emerge dalle seguenti tabelle.

Tabella 8.

SEGNALAZIONI DI IRREGOLARITA'/FRODI - ITALIA TREND NUMERO CASI ULTIMI 5 ANNI						
SETTORE	2018	2019	2020	2021	2022	VALORE MEDIO DEI CASI NEGLI ULTIMI 5 ANNI
POLITICA DI COESIONE E PESCA	241	103	157	87	111	140
POLITICA AGRICOLA COMUNE	574	492	321	311	307	401
RISORSE PROPRIE	104	161	87	83	96	106
<b>TOTALI</b>	<b>919</b>	<b>756</b>	<b>565</b>	<b>481</b>	<b>514</b>	<b>647</b>

Tabella 9.

SEGNALAZIONI DI IRREGOLARITA'/FRODI TREND NUMERO CASI ULTIMI 5 ANNI				
SETTORE	VALORE MEDIO DEI CASI NEGLI ULTIMI 5 ANNI	2022	DIFFERENZA	Δ %
POLITICA DI COESIONE E PESCA	140	111	-29	-20,71%
POLITICA AGRICOLA COMUNE	401	307	-94	-23,44%
RISORSE PROPRIE	106	96	-10	-9,43%
<b>TOTALI</b>	<b>647</b>	<b>514</b>	<b>-133</b>	<b>-20,56%</b>

Anche sul piano finanziario, il valore complessivo pari a **€ 71.760.055**, resta ben al di sotto (di oltre il **14%**) del valore medio registrato negli ultimi 5 anni che è pari a **€ 83.569.379**, con una differenza di oltre 11 milioni di euro.

**Tabella 10.**

SEGNALAZIONI DI IRREGOLARITA'/FRODI - ITALIA TREND IMPORTI FINANZIARI ULTIMI 5 ANNI						
SETTORE	2018	2019	2020	2021	2022	VALORE MEDIO DEGLI IMPORTI FINANZIARI NEGLI ULTIMI 5 ANNI
POLITICA DI COESIONE E PESCA	74.621.286 €	16.117.839 €	56.314.548 €	17.757.950 €	23.746.340 €	37.711.593 €
POLITICA AGRICOLA COMUNE	57.284.062 €	32.740.478 €	23.611.819 €	20.971.346 €	26.311.352 €	32.183.811 €
RISORSE PROPRIE	8.853.077 €	14.013.878 €	7.465.373 €	16.335.184 €	21.702.363 €	13.673.975 €
<b>TOTALI</b>	<b>140.758.425 €</b>	<b>62.872.195 €</b>	<b>87.391.740 €</b>	<b>55.064.480 €</b>	<b>71.760.055 €</b>	<b>83.569.379 €</b>

**Tabella 11.**

SEGNALAZIONI DI IRREGOLARITA'/FRODI TREND IMPORTI FINANZIARI ULTIMI 5 ANNI				
SETTORE	VALORE MEDIO DEGLI IMPORTI FINANZIARI NEGLI ULTIMI 5 ANNI	2022	DIFFERENZA	Δ %
POLITICA DI COESIONE E PESCA	37.711.593 €	23.746.340 €	- 13.965.253 €	-37,03%
POLITICA AGRICOLA COMUNE	32.183.811 €	26.311.352 €	- 5.872.459 €	-18,25%
RISORSE PROPRIE	13.673.975 €	21.702.363 €	8.028.388 €	+58,71%
<b>TOTALI</b>	<b>83.569.379 €</b>	<b>71.760.055 €</b>	<b>- 11.809.324 €</b>	<b>-14,13%</b>

### 3. CONFRONTO FRA DATI EUROPEI E NAZIONALI

Esaminando i dati generali delle irregolarità/frodi complessivamente segnalate all'UE nel 2022 dai 27 Stati membri, l'Italia si posiziona al **nono posto** in termini di **casi scoperti** per una incidenza del **4,50%** sul totale, come emerge dalla seguente tabella.

Tabella 12.

SEGNALAZIONI IRREGOLARITA'/FRODI						
DATI UE - NUMERO CASI - ANNO 2022						
POSIZIONE	PAESI UE	POLITICA AGRICOLA COMUNE	COESIONE E PESCA	RISORSE PROPRIE	TOTALI	INCIDENZA SUL TOTALE
		NR	NR	NR	NR	Δ%
1	Germania	83	119	1.676	1.878	16,43%
2	Polonia	404	710	134	1.248	10,92%
3	Spagna	568	48	531	1.147	10,03%
4	Romania	617	205	41	863	7,55%
5	Francia	443	38	381	862	7,54%
6	Grecia	514	70	45	629	5,50%
7	Olanda	14	13	601	628	5,49%
8	Repubblica Ceca	58	379	84	521	4,56%
9	<b>Italia</b>	<b>307</b>	<b>111</b>	<b>96</b>	<b>514</b>	<b>4,50%</b>
10	Ungheria	245	203	23	471	4,12%
11	Belgio	19	10	425	454	3,97%
12	Bulgaria	149	220	11	380	3,32%
13	Portogallo	239	42	31	312	2,73%
14	Lituania	135	86	54	275	2,41%
15	Svezia	12	19	200	231	2,02%
16	Rep. Slovacchia	60	152	6	218	1,91%
17	Danimarca	33	23	100	156	1,36%
18	Estonia	36	115	4	155	1,36%
19	Austria	3	42	76	121	1,06%
20	Croazia	51	27	24	102	0,89%
21	Lettonia	24	39	39	102	0,89%
22	Finlandia	33	11	32	76	0,66%
23	Slovenia	5	15	18	38	0,33%
24	Irlanda	0	8	22	30	0,26%
25	Malta	7	1	2	10	0,09%
26	Cipro	0	4	5	9	0,08%
27	Lussemburgo	1	0	0	1	0,01%
	<b>TOTALIEU27</b>	<b>4.060</b>	<b>2.710</b>	<b>4.661</b>	<b>11.431</b>	<b>100,00%</b>

Se si guarda al valore medio di questa incidenza nel quinquennio 2018-2022, pari al **6,64%** si può osservare come il valore del 2022 si attesti a un livello inferiore.

**Tabella 13.**

SEGNALAZIONI DI IRREGOLARITA'/FRODI - ITALIA/UE							
TREND INCIDENZA NUMERO CASI ITALIA SU TOTALE CASI PAESI UE (ULTIMI 5 ANNI)							
SETTORE	CONFRONTO ITALIA/UE	2018	2019	2020	2021	2022	VALORE MEDIO DEI CASI NEGLI ULTIMI 5 ANNI
POLITICA DI COESIONE E PESCA	ITALIA	241	103	157	87	111	140
	PAESI UE	2.058	1.849	2.578	2.486	2.710	2.336
	INCIDENZA ITALIA SU TOTALE PAESI UE	11,71%	5,57%	6,09%	3,50%	4,10%	5,98%
POLITICA AGRICOLA COMUNE	ITALIA	574	492	321	311	307	401
	PAESI UE	2.994	2.887	3.271	3.705	4.059	3.383
	INCIDENZA ITALIA SU TOTALE PAESI UE	19,17%	17,04%	9,81%	8,39%	7,56%	11,85%
RISORSE PROPRIE	ITALIA	104	160	87	83	96	106
	PAESI UE	3.754	3.877	3.815	3.988	4.661	4.019
	INCIDENZA ITALIA SU TOTALE PAESI UE	2,77%	4,13%	2,28%	2,08%	2,06%	2,64%
TOTALI	ITALIA	919	755	565	481	514	647
	PAESI UE	8.806	8.613	9.664	10.179	11.430	9.738
	INCIDENZA ITALIA SU TOTALE PAESI UE	10,44%	8,77%	5,85%	4,73%	4,50%	6,64%

Pure con riferimento agli **importi complessivi** emersi nei casi di irregolarità/frode segnalati, l'Italia si colloca al **nono 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 14.

SEGNALAZIONI IRREGOLARITA'/FRODI						
DATI UE - IMPORTO FINANZIARIO - ANNO 2022						
POSIZIONE	PAESI UE	POLITICA AGRICOLA COMUNE	COESIONE E PESCA	RISORSE PROPRIE	TOTALI	INCIDENZA SUL TOTALE
		EUR	EUR	EUR	EUR	Δ%
1	Belgio	609.288	363.624	372.537.309	373.510.221	22,40%
2	Polonia	43.151.092	139.631.956	32.828.575	215.611.623	12,93%
3	Rep. Slovacchia	10.308.122	179.043.197	435.742	189.787.061	11,38%
4	Germania	2.691.497	9.662.760	129.209.922	141.564.179	8,49%
5	Romania	41.875.300	47.259.397	4.018.301	93.152.998	5,59%
6	Olanda	191.568	328.955	78.489.293	79.009.816	4,74%
7	Repubblica Ceca	1.898.687	64.175.168	7.716.096	73.789.951	4,43%
8	Bulgaria	10.276.649	60.723.139	2.710.386	73.710.174	4,42%
9	<b>Italia</b>	<b>26.311.352</b>	<b>23.746.340</b>	<b>21.702.363</b>	<b>71.760.055</b>	<b>4,30%</b>
10	Spagna	19.569.889	4.120.167	43.148.181	66.838.237	4,01%
11	Francia	14.191.930	6.449.736	36.451.482	57.093.148	3,42%
12	Grecia	6.856.344	35.521.162	8.811.803	51.189.309	3,07%
13	Ungheria	7.184.449	28.399.276	7.049.830	42.633.555	2,58%
14	Lettonia	804.401	25.342.840	3.861.774	30.009.015	1,80%
15	Croazia	2.732.104	20.025.522	3.860.549	26.618.175	1,60%
16	Portogallo	10.141.962	3.307.099	2.373.808	15.822.869	0,95%
17	Lituania	3.728.042	7.991.164	3.602.689	15.321.895	0,92%
18	Estonia	1.476.813	10.481.227	314.252	12.272.292	0,74%
19	Svezia	316.676	1.211.270	9.961.640	11.489.586	0,69%
20	Danimarca	1.818.186	1.183.699	3.835.484	6.837.369	0,41%
21	Austria	66.683	3.061.065	3.684.236	6.811.984	0,41%
22	Finlandia	1.280.862	360.819	3.199.768	4.841.449	0,29%
23	Irlanda	0	800.692	2.445.636	3.246.328	0,19%
24	Slovenia	149.124	2.401.175	465.159	3.015.458	0,18%
25	Cipro	0	951.370	160.662	1.112.032	0,07%
26	Malta	278.272	24.819	44.438	347.529	0,02%
27	Lussemburgo	19.220	0	0	19.220	0,00%
	<b>TOTALI EU27</b>	<b>207.928.512</b>	<b>676.567.638</b>	<b>782.919.378</b>	<b>1.667.415.528</b>	<b>100,00%</b>

Sostanzialmente coincidente, nel 2022, il valore percentuale dell'incidenza dell'importo finanziario segnalato complessivamente dall'Italia sull'importo totale dei Paesi UE, rispetto allo stesso valore calcolato quale media del quinquennio 2018-2022.

**Tabella 15.**

SEGNALAZIONI DI IRREGOLARITÀ/FRODI - ITALIA/UE TREND INCIDENZA IMPORTO ITALIA SU IMPORTO TOTALE PAESI UE (ULTIMI 5 ANNI)							
SETTORE	CONFRONTO ITALIA/UE	2018	2019	2020	2021	2022	VALORE MEDIO DEI CASI NEGLI ULTIMI 5 ANNI
POLITICA DI COESIONE E PESCA	ITALIA	74.621.286 €	16.117.839 €	56.314.548 €	17.757.950 €	23.746.340 €	37.711.593 €
	PAESI UE	1.557.612.365 €	638.229.323 €	715.405.892 €	2.436.976.631 €	678.567.638 €	1.244.958.370 €
	INCIDENZA ITALIA SU TOTALE PAESI UE	4,79%	1,92%	7,87%	0,73%	3,51%	3,03%
POLITICA AGRICOLA COMUNE	ITALIA	57.284.062 €	32.740.478 €	23.611.819 €	20.971.346 €	26.311.352 €	32.183.811 €
	PAESI UE	225.117.566 €	227.351.060 €	190.806.806 €	234.025.459 €	207.928.512 €	217.045.881 €
	INCIDENZA ITALIA SU TOTALE PAESI UE	25,48%	14,40%	12,37%	8,96%	12,66%	14,83%
RISORSE PROPRIE	ITALIA	9.827.329 €	14.239.984 €	7.465.373 €	16.335.184 €	21.702.363 €	13.914.047 €
	PAESI UE	486.969.225 €	390.791.246 €	419.091.509 €	523.836.534 €	782.919.377 €	520.721.578 €
	INCIDENZA ITALIA SU TOTALE PAESI UE	2,02%	3,64%	1,78%	3,12%	2,77%	2,67%
TOTALI	ITALIA	141.732.677 €	63.098.301 €	87.391.740 €	55.064.480 €	71.760.055 €	83.809.451 €
	PAESI UE	2.269.699.156 €	1.456.371.629 €	1.325.304.207 €	3.194.838.624 €	1.667.415.527 €	1.982.726.829 €
	INCIDENZA ITALIA SU TOTALE PAESI UE	6,24%	4,33%	6,59%	1,72%	4,30%	4,23%

Sotto un'altra visuale d'analisi, guardando alle due macro-aree 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 **nono posto** per **numero di casi di irregolarità/frode** fra i 27 Paesi dell'UE, con un'incidenza percentuale sul totale dei casi per il **2,06%**.

Tabella 16.

SEGNALAZIONI IRREGOLARITA'/FRODI			
DATI UE - NUMERO CASI RISORSE PROPRIE - ANNO 2022			
POSIZIONE	PAESI UE	NR CASI TOTALI	INCIDENZA SUL TOTALE
		NR	Δ%
1	Germania	1.676	35,96%
2	Olanda	601	12,89%
3	Spagna	531	11,39%
4	Belgio	425	9,12%
5	Francia	381	8,17%
6	Svezia	200	4,29%
7	Polonia	134	2,87%
8	Danimarca	100	2,15%
9	<b>Italia</b>	<b>96</b>	<b>2,06%</b>
10	Repubblica Ceca	84	1,80%
11	Austria	76	1,63%
12	Lituania	54	1,16%
13	Grecia	45	0,97%
14	Romania	41	0,88%
15	Lettonia	39	0,84%
16	Finlandia	32	0,69%
17	Portogallo	31	0,67%
18	Croazia	24	0,51%
19	Ungheria	23	0,49%
20	Irlanda	22	0,47%
21	Slovenia	18	0,39%
22	Bulgaria	11	0,24%
23	Rep. Slovacchia	6	0,13%
24	Cipro	5	0,11%
25	Estonia	4	0,09%
26	Malta	2	0,04%
27	Lussemburgo	0	0,00%
	<b>TOTALE EU27</b>	<b>4.661</b>	<b>100,00%</b>

Per quanto riguarda l'ammontare complessivo degli **importi** oggetto di irregolarità/frodi nel settore delle Risorse Proprie, l'Italia si colloca alla **settima posizione** con un'incidenza percentuale pari al **2,77%** sul totale complessivo in ambito UE.

Tabella 17.

<b>SEGNALAZIONI IRREGOLARITA'/FRODI</b>			
<b>DATI UE - IMPORTO FINANZIARIO - RISORSE PROPRIE - ANNO 2022</b>			
POSIZIONE	PAESI UE	IMPORTI TOTALI	INCIDENZA SUL TOTALE
		EUR	Δ%
1	Belgio	372.537.309	47,58%
2	Germania	129.209.922	16,50%
3	Olanda	78.489.293	10,03%
4	Spagna	43.148.181	5,51%
5	Francia	36.451.482	4,66%
6	Polonia	32.828.575	4,19%
7	<b>Italia</b>	<b>21.702.363</b>	<b>2,77%</b>
8	Svezia	9.961.640	1,27%
9	Grecia	8.811.803	1,13%
10	Repubblica Ceca	7.716.096	0,99%
11	Ungheria	7.049.830	0,90%
12	Romania	4.018.301	0,51%
13	Lettonia	3.861.774	0,49%
14	Croazia	3.860.549	0,49%
15	Danimarca	3.835.484	0,49%
16	Austria	3.684.236	0,47%
17	Lituania	3.602.689	0,46%
18	Finlandia	3.199.768	0,41%
19	Bulgaria	2.710.386	0,35%
20	Irlanda	2.445.636	0,31%
21	Portogallo	2.373.808	0,30%
22	Slovenia	465.159	0,06%
23	Rep. Slovacchia	435.742	0,06%
24	Estonia	314.252	0,04%
25	Cipro	160.662	0,02%
26	Malta	44.438	0,01%
27	Lussemburgo	0	0,00%
	<b>TOTALE EU27</b>	<b>782.919.378</b>	<b>100,00%</b>

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 2022, all'**ottavo posto** fra i 27 Paesi unionali con una percentuale d'incidenza sul totale complessivo dei casi emersi a livello europeo pari al **6,17%**.

Tabella 18.

SEGNALAZIONI IRREGOLARITA'/FRODI					
DATI UE - NUMERO CASI SPESA (PAC, FONDI SIE E PESCA) - ANNO 2022					
POSIZIONE	PAESI UE	POLITICA AGRICOLA COMUNE	COESIONE E PESCA	NR CASI TOTALI	INCIDENZA SUL TOTALE
		NR	NR	NR	Δ%
1	Polonia	404	710	1.114	16,45%
2	Romania	617	205	822	12,14%
3	Spagna	568	48	616	9,10%
4	Grecia	514	70	584	8,63%
5	Francia	443	38	481	7,10%
6	Ungheria	245	203	448	6,62%
7	Repubblica Ceca	58	379	437	6,45%
8	Italia	307	111	418	6,17%
9	Bulgaria	149	220	369	5,45%
10	Portogallo	239	42	281	4,15%
11	Lituania	135	86	221	3,26%
12	Rep. Slovacchia	60	152	212	3,13%
13	Germania	83	119	202	2,98%
14	Estonia	36	115	151	2,23%
15	Croazia	51	27	78	1,15%
16	Lettonia	24	39	63	0,93%
17	Danimarca	33	23	56	0,83%
18	Austria	3	42	45	0,66%
19	Finlandia	33	11	44	0,65%
20	Svezia	12	19	31	0,46%
21	Belgio	19	10	29	0,43%
22	Olanda	14	13	27	0,40%
23	Slovenia	5	15	20	0,30%
24	Irlanda	0	8	8	0,12%
25	Malta	7	1	8	0,12%
26	Cipro	0	4	4	0,06%
27	Lussemburgo	1	0	1	0,01%
	<b>TOTALI EU27</b>	<b>4.060</b>	<b>2.710</b>	<b>6.770</b>	<b>100,00%</b>

Guardando all'**importo complessivo** emerso in tali casi, l'Italia si colloca al **sesto posto** con un'incidenza percentuale pari al **5,66%** del valore totale emerso a livello europeo.

**Tabella 19.**

<b>SEGNALAZIONI IRREGOLARITA'/FRODI</b>					
<b>DATI UE - IMPORTO FINANZIARIO SPESA (PAC, FONDI SIE E PESCA) - ANNO 2022</b>					
POSIZIONE	PAESI UE	POLITICA AGRICOLA COMUNE	COESIONE E PESCA	TOTALI	INCIDENZA SUL TOTALE
		EUR	EUR	EUR	Δ%
1	Rep. Slovacchia	10.308.122	179.043.197	189.351.319	21,41%
2	Polonia	43.151.092	139.631.956	182.783.048	20,67%
3	Romania	41.875.300	47.259.397	89.134.697	10,08%
4	Bulgaria	10.276.649	60.723.139	70.999.788	8,03%
5	Repubblica Ceca	1.898.687	64.175.168	66.073.855	7,47%
6	<b>Italia</b>	<b>26.311.352</b>	<b>23.746.340</b>	<b>50.057.692</b>	<b>5,66%</b>
7	Grecia	6.856.344	35.521.162	42.377.506	4,79%
8	Ungheria	7.184.449	28.399.276	35.583.725	4,02%
9	Lettonia	804.401	25.342.840	26.147.241	2,96%
10	Spagna	19.569.889	4.120.167	23.690.056	2,68%
11	Croazia	2.732.104	20.025.522	22.757.626	2,57%
12	Francia	14.191.930	6.449.736	20.641.666	2,33%
13	Portogallo	10.141.962	3.307.099	13.449.061	1,52%
14	Germania	2.691.497	9.662.760	12.354.257	1,40%
15	Estonia	1.476.813	10.481.227	11.958.040	1,35%
16	Lituania	3.728.042	7.991.164	11.719.206	1,32%
17	Austria	66.683	3.061.065	3.127.748	0,35%
18	Danimarca	1.818.186	1.183.699	3.001.885	0,34%
19	Slovenia	149.124	2.401.175	2.550.299	0,29%
20	Finlandia	1.280.862	360.819	1.641.681	0,19%
21	Svezia	316.676	1.211.270	1.527.946	0,17%
22	Belgio	609.288	363.624	972.912	0,11%
23	Cipro	0	951.370	951.370	0,11%
24	Irlanda	0	800.692	800.692	0,09%
25	Olanda	191.568	328.955	520.523	0,06%
26	Malta	278.272	24.819	303.091	0,03%
27	Lussemburgo	19.220	0	19.220	0,00%
	<b>TOTALI EU27</b>	<b>207.928.512</b>	<b>676.567.638</b>	<b>884.496.150</b>	<b>100,00%</b>

#### 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.

**b. Andamento generale dei casi di irregolarità e frode – anno 2022**

Con riguardo al dato nazionale dei casi di irregolarità e frode, nel 2022 sono **105** le segnalazioni relative ai Fondi SIE trasmesse complessivamente all'OLAF dalle Autorità di Gestione, con un **incremento (+26,51%)** rispetto all'anno precedente, in cui erano state **83**.

Va però precisato che, pure quest'anno, **tutti i casi segnalati sono relativi ad irregolarità non fraudolente, non essendo stati rilevati casi di sospetta o accertata frode**, come accaduto per il 2021; tuttavia, per **8** dei 105 casi segnalati, ancorché tuttora censiti come "irregolarità", risultano **avviati procedimenti penali allo stato iniziale** che potrebbero, in ipotesi, condurre ad una successiva rilevazione come frode sospetta o accertata.

Va evidenziato che l'Italia condivide l'**assenza di casi di frode nel 2022** con **altri otto Stati membri** (Belgio, Irlanda, Spagna, Lituania, Lussemburgo, Malta, Austria e Finlandia), mentre altri **cinque Paesi** hanno segnalato **1 caso** di frode (Slovenia, Cipro, Portogallo, Grecia e Olanda), altri **due** hanno comunicato **2 casi** di frode (Croazia e Francia), **uno** (Danimarca) **3 casi**, **due** (Svezia e Bulgaria) **6 casi**, **uno** (Estonia) **7 casi**; numericamente, i casi di frode più consistenti sono stati riscontrati in Ungheria (**12**), Germania (**19**), Polonia (**20**), Lettonia (**22**), Slovacchia (**24**), Romania (**32**), e Rep. Ceca (**38**).

Sul piano finanziario, l'importo relativo alle segnalazioni di irregolarità dell'Italia è pari a **€ 23.593.590**, con un incremento pari a **+33,20%**, rispetto a **€ 17.713.170** del 2021.

**c. 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, anche in questo caso, il dato del 2022 rimane ben al di sotto della media registrata nel quinquennio 2018 – 2022, tanto per i casi quanto per gli importi.

**Tabella 20.**

SEGNALAZIONI DI IRREGOLARITA'/FRODI - ITALIA							
TREND NUMERO CASI ULTIMI 5 ANNI							
SETTORE	TIPOLOGIA VIOLAZIONE	2018	2019	2020	2021	2022	VALORE MEDIO DEI CASI NEGLI ULTIMI 5 ANNI
POLITICA DI COESIONE (FONDI SIE)	IRREGOLARITA'	241	103	157	83	105	138
	FRODI	1	0	3	0	0	1
TOTALI		242	103	160	83	105	139

**Tabella 21.**

SEGNALAZIONI DI IRREGOLARITA'/FRODI - ITALIA							
TREND IMPORTI COINVOLTI ULTIMI 5 ANNI							
SETTORE	TIPOLOGIA VIOLAZIONE	2018	2019	2020	2021	2022	VALORE MEDIO DEI CASI NEGLI ULTIMI 5 ANNI
POLITICA DI COESIONE (FONDI SIE)	IRREGOLARITA'	74.526.764 €	16.117.839 €	36.322.904 €	17.713.170 €	23.593.590 €	33.655.253 €
	FRODI	92.522 €	0 €	19.991.644 €	0 €	0 €	4.016.833 €
TOTALI		74.621.286 €	16.117.839 €	56.314.548 €	17.713.170 €	23.593.590 €	37.672.087 €

**d. 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 **nono** posto rispetto agli altri Paesi UE, per quanto riguarda sia il numero di segnalazioni, sia gli importi, con una percentuale d'incidenza pari rispettivamente a **3,90%** e **3,59%**.

Tabella 22.

<b>SEGNALAZIONI IRREGOLARITA'/FRODI</b>			
<b>DATI UE - NUMERO CASI COESIONE - ANNO 2022</b>			
POSIZIONE	PAESI UE	NR CASI TOTALI	INCIDENZA SUL TOTALE
		NR	Δ%
1	Polonia	703	26,10%
2	Repubblica Ceca	379	14,07%
3	Bulgaria	220	8,17%
4	Romania	204	7,57%
5	Ungheria	203	7,54%
6	Rep. Slovacchia	152	5,64%
7	Germania	119	4,42%
8	Estonia	115	4,27%
9	Italia	105	3,90%
10	Lituania	86	3,19%
11	Grecia	70	2,60%
12	Spagna	48	1,78%
13	Portogallo	42	1,56%
14	Austria	42	1,56%
16	Francia	38	1,41%
15	Lettonia	37	1,37%
17	Croazia	27	1,00%
18	Danimarca	23	0,85%
19	Svezia	19	0,71%
20	Slovenia	15	0,56%
21	Olanda	13	0,48%
22	Finlandia	11	0,41%
23	Belgio	10	0,37%
24	Irlanda	8	0,30%
25	Cipro	4	0,15%
26	Malta	1	0,04%
27	Lussemburgo	0	0,00%
	TOTALE EU27	2.694	100,00%

Tabella 23.

<b>SEGNALAZIONI IRREGOLARITA'/FRODI</b>			
<b>DATI UE - IMPORTO FINANZIARIO - COESIONE - ANNO 2022</b>			
POSIZIONE	PAESI UE	IMPORTI TOTALI	INCIDENZA SUL TOTALE
		EUR	Δ%
1	Rep. Slovacchia	179.043.197	27,25%
2	Polonia	120.985.057	18,41%
3	Repubblica Ceca	64.175.168	9,77%
4	Bulgaria	60.723.139	9,24%
5	Romania	47.053.729	7,16%
6	Grecia	35.521.162	5,41%
7	Ungheria	28.399.276	4,32%
8	Lettonia	24.899.189	3,79%
9	Italia	23.593.590	3,59%
10	Croazia	20.025.522	3,05%
11	Estonia	10.481.227	1,60%
12	Germania	9.662.760	1,47%
13	Lituania	7.991.164	1,22%
14	Francia	6.449.736	0,98%
15	Spagna	4.120.167	0,63%
16	Portogallo	3.307.099	0,50%
17	Austria	3.061.065	0,47%
18	Slovenia	2.401.175	0,37%
19	Svezia	1.211.270	0,18%
20	Danimarca	1.183.699	0,18%
21	Cipro	951.370	0,14%
22	Irlanda	800.692	0,12%
23	Belgio	363.624	0,06%
24	Finlandia	360.819	0,05%
25	Olanda	328.955	0,05%
26	Malta	24.819	0,00%
27	Lussemburgo	0	0,00%
	<b>TOTALE EU27</b>	<b>657.118.670</b>	<b>100,00%</b>

Per un più ampio confronto fra i valori dell'incidenza percentuale di casi e importi relativi ai Fondi di Coesione e Pesca del 2022 rispetto ai corrispondenti valori medi dell'ultimo quinquennio si rinvia alle precedenti tabelle 13 e 15.



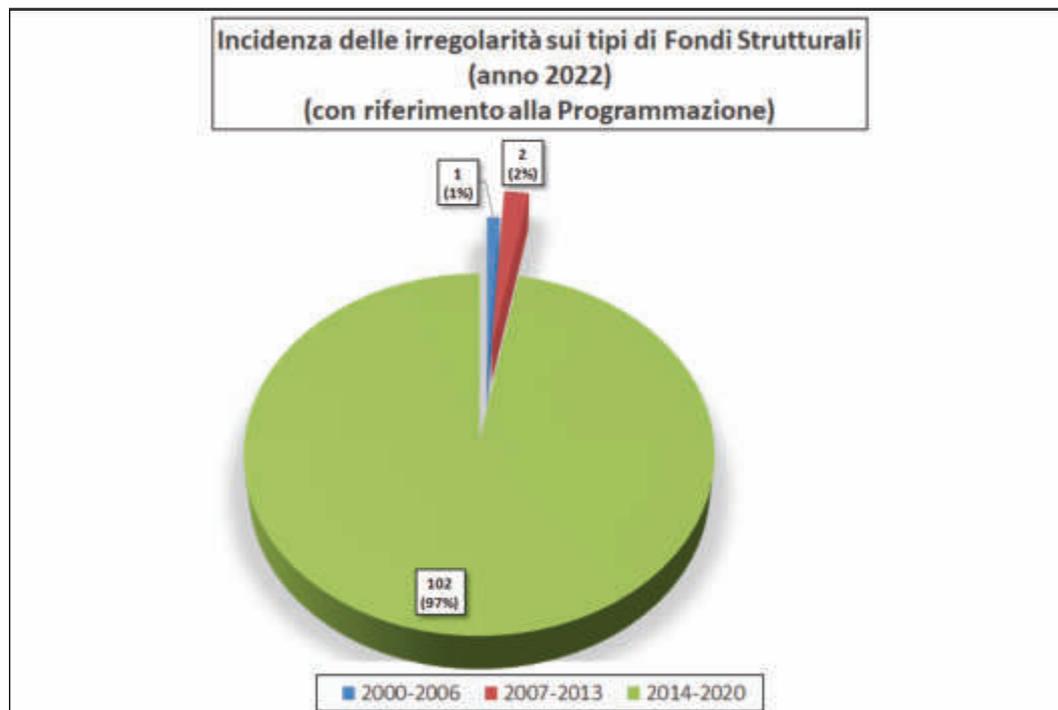
Tabella 24.

IMPORTI IRREGOLARI COINVOLTI DISTINTI PER SINGOLA AMMINISTRAZIONE - ANNUALITÀ 2022 (PROGR. 2014/2020 - 2007/2013 - 2000/2006)		
AMMINISTRAZIONI COINVOLTE	NUMERO CASI (APERTI/CHIUSI)	IMPORTI U.E. IRREG./FRAUD.
AGENZIA PER LA COESIONE TERRITORIALE	6	1.011.940 €
BAVARIA	16	8.019.867 €
CAMPANIA	11	2.013.614 €
EMILIA ROMAGNA	1	91.867 €
LAZIO	1	11.129 €
LIGURIA	1	11.000 €
LOMBARDIA	1	246.307 €
MARCHE	2	11.800 €
MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE, ALIMENTARI E FORESTALI (ORA MINISTERO DELL'AGRICOLTURA E DELLA SOVRANITÀ ALIMENTARE E DEGLI ALIMENTI)	1	38.136 €
MINISTERO DELL'ISTRUZIONE (ORA MINISTERO DELL'ISTRUZIONE E DEL MERCATO)	1	282.814 €
MINISTERO DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA	1	21.000 €
MINISTERO DELL'INTERNO	2	282.808 €
MINISTERO DELL'INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	2	84.114 €
MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO (ORA MINISTERO DELLE IMPRESE E DEL MADE IN ITALY)	1	1.545.161 €
PIEMONTE	4	176.703 €
PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO	1	16.114 €
PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO	1	11.114 €
PUGLIA	16	8.211.171 €
RAVENNINA	1	981.114 €
SICILIA	1	21.114 €
TOSCANA	18	222.808 €
UMBRIA	2	112.814 €
VALLE D'AOSTA	1	112.708 €
VENETO	1	81.814 €
<b>TOTALI</b>	<b>105</b>	<b>23.521.590 €</b>

#### f. Distinzione per periodo di Programmazione

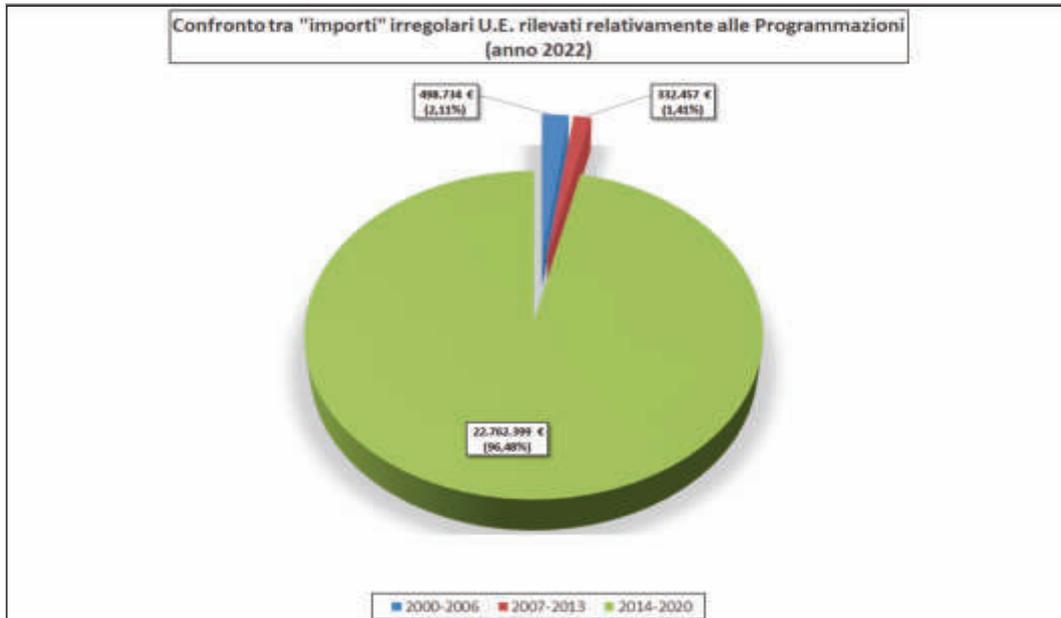
Con riguardo all'incidenza delle segnalazioni di irregolarità/frode sulle diverse programmazioni, si conferma l'andamento già registrato lo scorso anno, con una netta prevalenza di casi, **102 (97%)**, riferiti alla **Programmazione 2014-2020** (nel 2021 il dato era del 95% sul totale), seguita, con **2 casi (2%)**, dalla **Programmazione 2007-2013** (erano 4 nel 2021 pari al 5%); un solo caso ha riguardato, invece, la **Programmazione 2000-2006**.

Grafico 24.



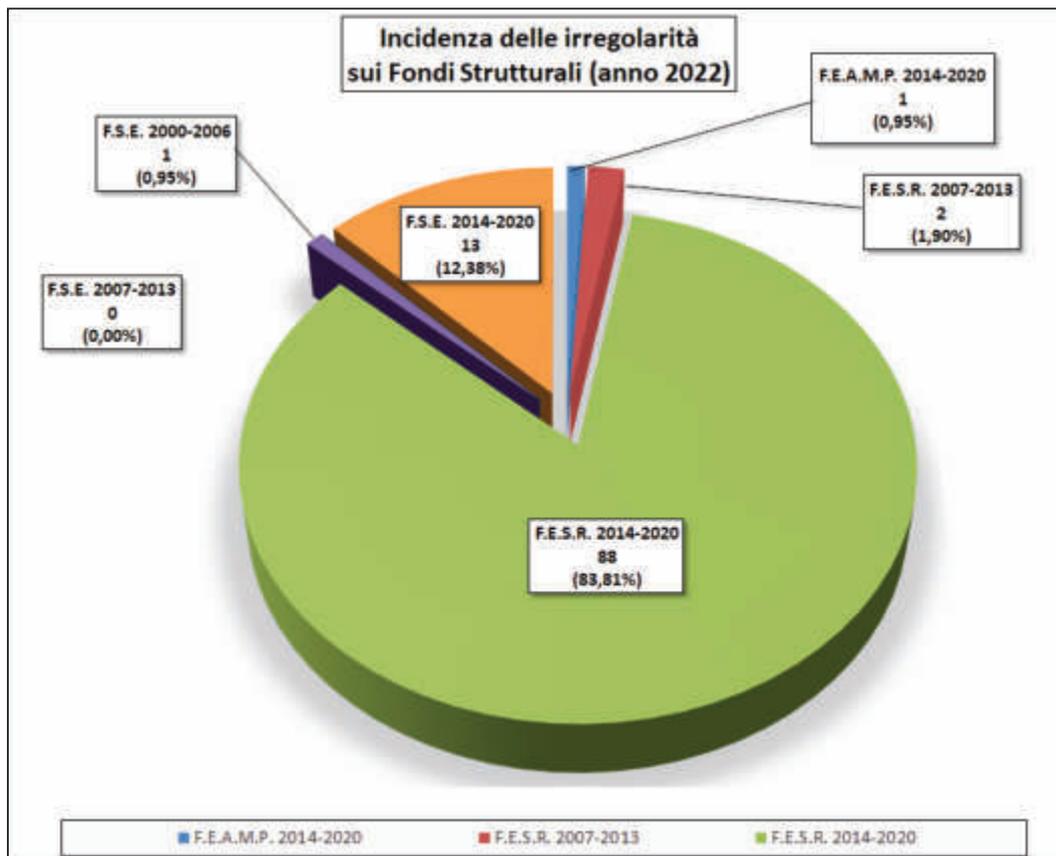
Anche sul piano finanziario, si conferma, così come avvenuto lo scorso anno, la netta prevalenza della **Programmazione 2014-2020** che da sola assorbe il **96,48%** del valore dell'impatto finanziario dei casi di irregolarità/frode, per un importo complessivo di **€ 22.762.399** rispetto ad un totale di **€ 23.593.590**. Poco rilevante, invece, il dato relativo alle **Programmazioni 2007-2013** e **2000-2006** rispettivamente pari a soli **€ 332.457 (1,41%)** e **€ 498.734 (2,11%)**.

**Grafico 25.**



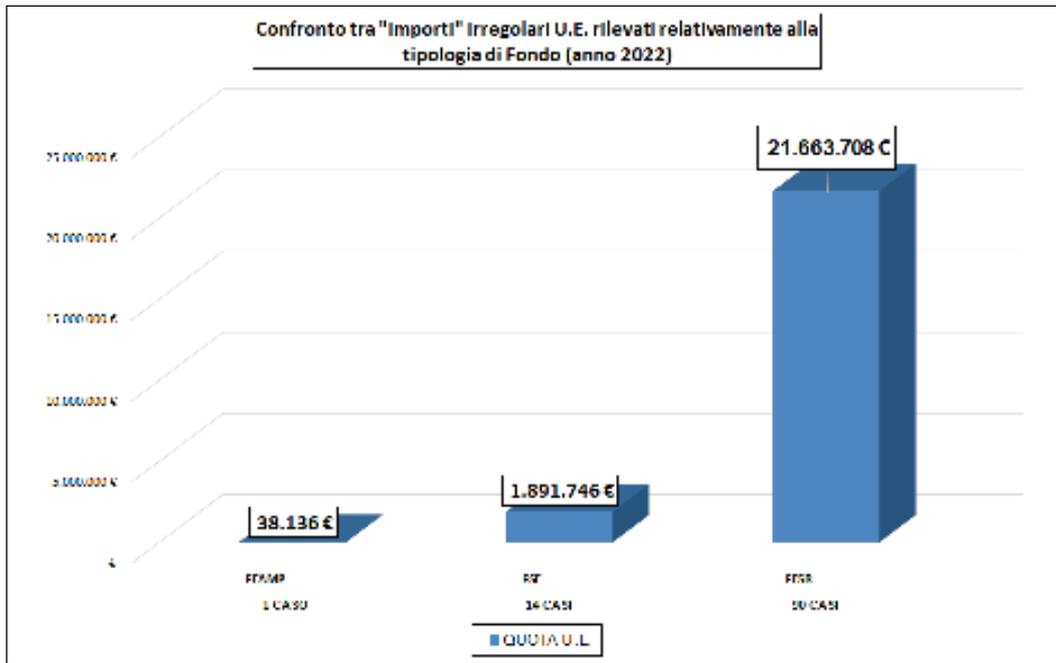
**g. Distinzione per tipologia di fondo**

Anche nel 2022, il Fondo maggiormente interessato dalle segnalazioni di irregolarità/frode è il **FESR** con **90** casi (**85,71%**), quasi interamente relativi alla Programmazione 2014-2020, confermando il trend degli anni scorsi; segue il **FSE** con **14** casi (**13,33%**) ed il **FEAMP** con **1** caso (**0,95%**), mentre nessuna segnalazione ha riguardato il vecchio **FEOGA - Sez. Orientamento**, parimenti a quanto evidenziato nel 2021 (nel 2020, invece, erano stati segnalati 3 casi).

**Grafico 26.**

Analogamente, in termini finanziari, è sempre il Fondo **FESR** quello maggiormente interessato, con una percentuale pari al **91,82%** del totale degli importi delle irregolarità, per un valore complessivo di **€ 21.663.708** di quota UE, seguito dal **FSE** con il **8,02%** per un importo di **€ 1.891.746**; da ultimo il **FEAMP** con l'**0,16%** pari a complessivi **€ 38.136**.

Grafico 27.

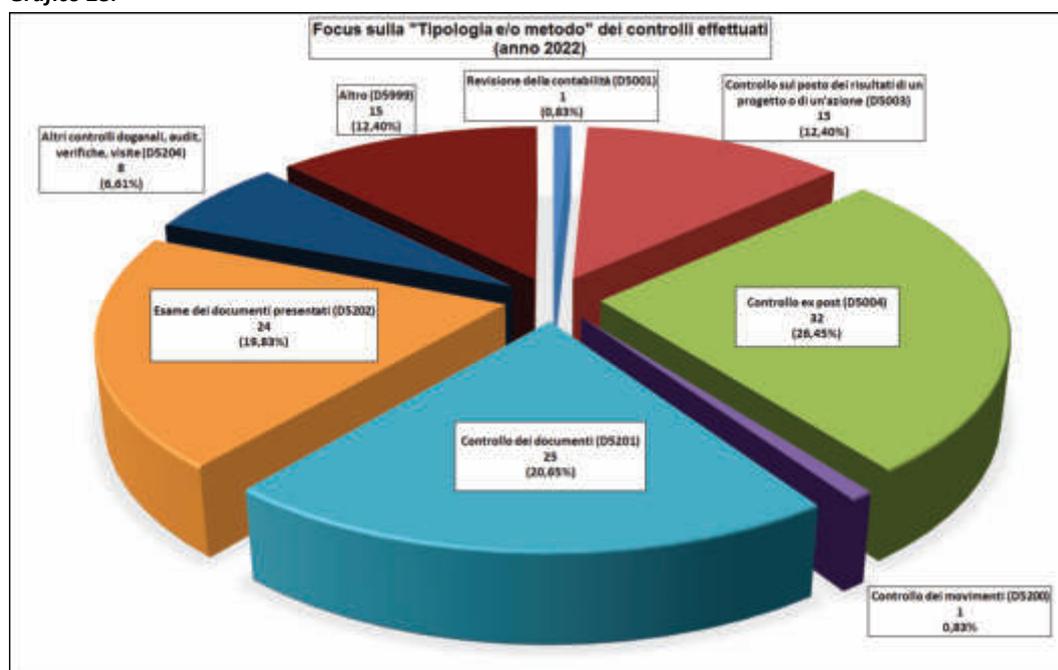


#### h. Distinzione per tipologia e ragioni di controllo

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 **32** casi di irregolarità/frode nel settore dei Fondi SIE, pari al **26,45%** del totale, confermando una tendenza registrata negli ultimi anni.

Seguono le diverse modalità di "**Analisi documentale**", cui viene ricondotto nel complesso il **40,48%** dei casi (**25** a seguito di un "Controllo dei documenti" e **24** a seguito di "Esame dei documenti", per un totale di **49**) che originano una segnalazione di irregolarità/frode; quindi, in pari quantità, i casi (**15**) originati da un "**Controllo sul posto**" o da "**Altro**", che corrispondono ad una percentuale del **12,40%** ciascuno.

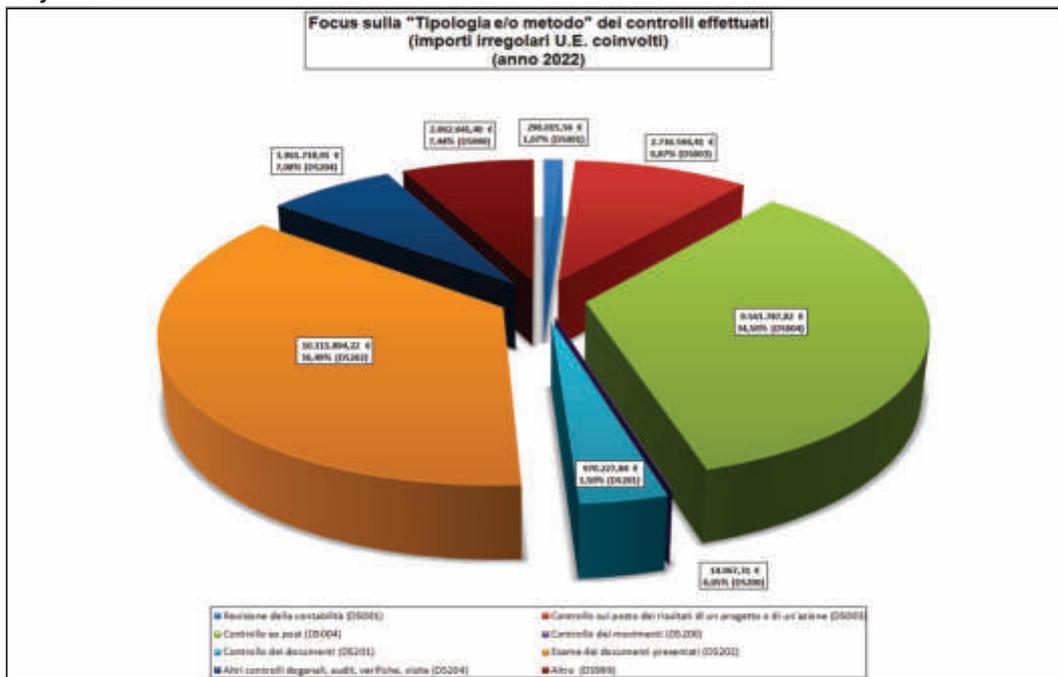
Grafico 28.



Sul piano dell'impatto finanziario, l'importo più alto registrato è da riferirsi alla voce "Esame dei documenti" con un valore di € 10.111.894, pari al 36,49%; quindi, la tipologia "Controlli ex post" con un importo irregolare rilevato pari a € 9.562.788 (34,50%), seguito dai casi relativi al "Controllo sul posto dei risultati di un progetto o di un'azione" con un impatto finanziario irregolare complessivo pari a € 2.736.594 (9,87%).

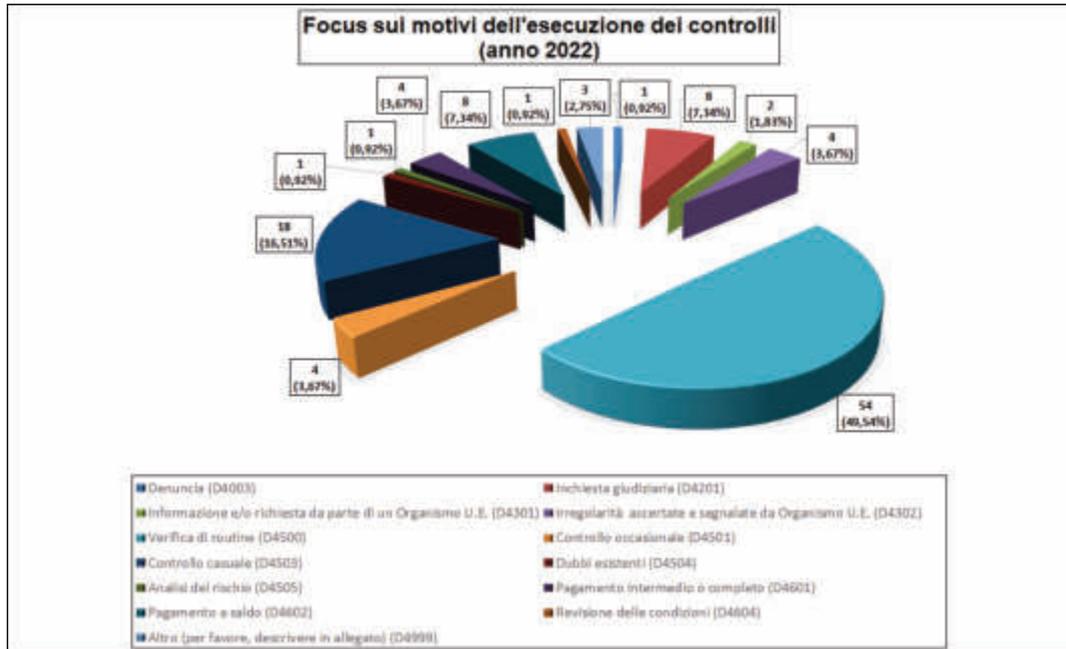
A seguire, "Altri tipi di controlli" per una somma indebita complessiva pari a € 2.062.641 (7,44%) e la voce "Altri controlli doganali, audit, verifiche, visite" che totalizzano un importo irregolare di € 1.961.719 (7,08%).

Grafico 29.



Esaminando le ragioni che hanno determinato un controllo, la voce “**Verifica di Routine**” è quella cui è correlata la percentuale più alta di casi, pari al **49,54%**; a seguire, la voce “**Controllo casuale**” con il **16,51%**, “**Pagamento a saldo**” (**7,34%**) e, da ultimo, “**Inchiesta giudiziaria**” (**7,34%**).

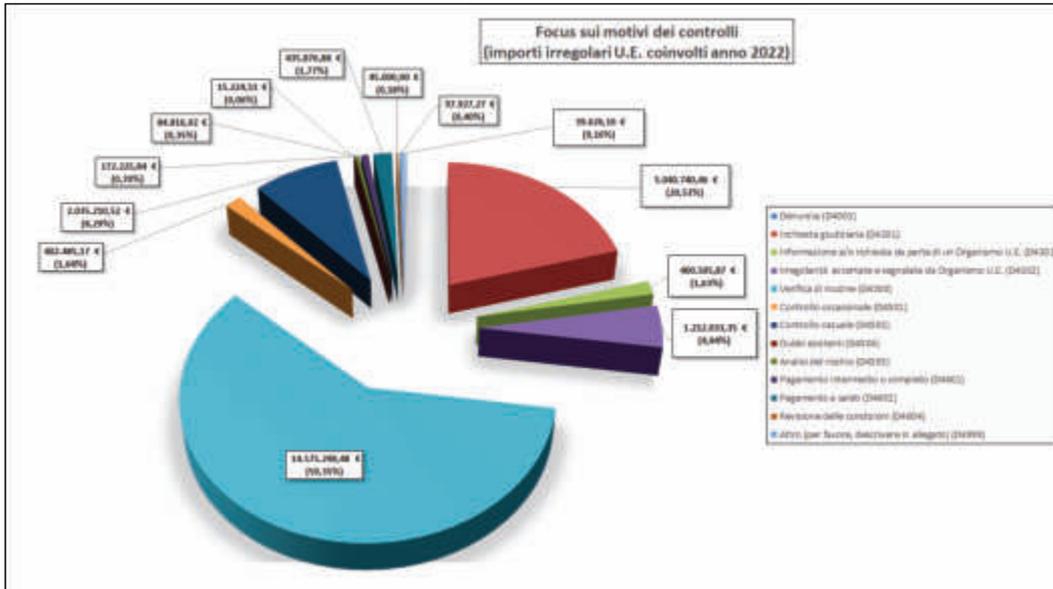
Grafico 30.



Sul piano dell’impatto finanziario, i controlli effettuati come **“Verifica di Routine”** hanno permesso di segnalare presunte irregolarità/frodi per **€ 14.575.298**, vale a dire un valore prossimo al **60%** del totale dei controlli avviati.

Seguono le voci **“Inchiesta giudiziaria”** (con il **20,53%**) che ha permesso di individuare casi per **€ 5.040.740**, **“Controllo casuale”** (con l’**8,29%**) per **€ 2.035.211**, **“Irregolarità accertate e segnalate da Organismo UE”** con il **4,94%** del totale ed un importo complessivo pari a **€ 1.212.033** e **“Pagamento a saldo”** con l’**1,77%** del totale per un valore di **€ 435.877**.

Grafico 31.



### 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 alle “**Altre irregolarità**” pari a **30 casi (25,21%** del totale) con un impatto finanziario pari a **€ 9.921.636**.

A seguire, **20 casi**, pari al **16,81%** del totale, hanno riguardato il settore “**Appalti**”, per complessivi **€ 4.374.108,64**.

Le altre voci significativamente qualificabili, nel complesso ammontanti al **31,10%** dei casi, sono relative a “**Prove documentali**” con **19 casi**; segue la voce “**Nessuna azione**” con complessivi **18 casi**.

Ulteriori voci hanno riguardato, in maniera residuale, le macro aree “**Contabilità e registrazioni**”, “**Beneficiario**”, “**Quantità, qualità e/o origine**”, “**Aiuti di Stato**”, “**Richiesta**”, “**Irregolarità commesse con la destinazione finale**”, “**Etica e integrità**”; elementi di dettaglio sono riportati nella tabella che segue.

Tabella 25.

FOCUS SULLE TIPOLOGIE DI VIOLAZIONI COMMESSE (ANNO 2022)				
MACRO-AREE RIFERITE ALLE CATEGORIE DI VIOLAZIONI COMMESSE				
NR	ELENCO DELLE MACRO-CATEGORIE DI VIOLAZIONI COMMESSE	DETTAGLI TIPO DI VIOLAZIONE (SOTTO-CATEGORIE)	NR VIOLAZIONI RILEVATE	Δ%
1	Altre irregolarità	- Altre irregolarità (T50/99)	30	25,21%
2	Violazione alle norme sugli appalti pubblici	- Commission Decision C(2013)9527 (T40) - Commission Decision C(2019)3452 (T41)	20	16,81%
3	Prove documentali	- Documenti aperti o non fatti (T14/03) - Documenti incompleti (T14/01) - Documenti non corretti (T14/02) - Documenti falsi e/o falsificati (T14/04)	19	15,97%
4	Nessuna azione	- Azione non implementata (T15/00) - Azione non completata (T15/01) - Mancato rispetto delle scadenze (T15/03) - Altre irregolarità relative ad omissioni (T15/99)	18	15,13%
5	Contabilità e registrazioni	- Conti errati (T13/01) - Conti falsificati (T13/02) - Conti non presentati (T13/03) - Errori di calcolo (T13/05) - Altri casi di contabilità e registrazioni irregolari (T13/99)	9	7,56%
6	Beneficiario	- Identità dell'operatore/beneficiario errata (T12/00) - Operatore/beneficiario che non possiede le qualità richieste (T12/03) - Altre irregolarità concernenti il beneficiario (T12/99)	7	5,88%
7	Quantità, qualità e/o origine	- Valore impreciso (T15/03) - Quantità inesatta (T15/04) - Quantità oltre i limiti, quote, soglie consentite (T15/06) - Dichiarazione fittizia di quantità, qualità e/o origine (T15/14) - Altre irregolarità concernenti quantità, qualità e/o origine (T15/99)	7	5,88%
8	Aiuti di Stato	- Altre irregolarità riguardanti gli aiuti di Stato (T50/99)	4	3,36%
9	Richiesta	- Prodotto, specie, progetto e/o attività non ammessi agli aiuti (T11/02) - Altre irregolarità riguardanti la richiesta di aiuto (T11/99)	3	2,52%
10	Irregolarità commesse con la destinazione finale	- Irregolarità commesse con la destinazione finale (scambio non attivo a destinazione, ecc.) (T17/00)	1	0,84%
11	Etica e integrità	- Conflitto di interessi (T19/00)	1	0,84%
TOTALE			119	100,00%

Con riferimento alle segnalazioni che riguardano le violazioni alla normativa sugli **appalti**, la tabella che segue offre un quadro di sintesi delle ragioni che, in concreto, hanno determinato la procedura di segnalazione.

**Tabella 26.**

<b>DETTAGLI IN MATERIA DI VIOLAZIONE ALLA NORMATIVA SUGLI APPALTI (ANNO 2022)</b>			
<b>NR</b>	<b>ELENCO DETTAGLIATO DELLE CATEGORIE DI VIOLAZIONI COMMESSE</b>	<b>NR VIOLAZIONI RILEVATE</b>	<b>Δ%</b>
<b>1</b>	Violazione alle norme sugli appalti pubblici - Altre irregolarità in materia di appalti pubblici (T41/99)	<b>5</b>	<b>25,00%</b>
<b>2</b>	Violazione alle norme sugli appalti pubblici - Aggiudicazione appalti lavori/servizi/forniture complementari (quando costituiscano modifica di condizioni iniziali) senza concorrenza né urgenza dipesa da eventi imprevedibili e senza previsti per attuarli (T41/72)	<b>5</b>	<b>25,00%</b>
<b>3</b>	Violazione alle norme sugli appalti pubblici - Limitazione ingiustificata del subappalto (T40/58)	<b>3</b>	<b>15,00%</b>
<b>4</b>	Violazione a norme sugli appalti pubblici - 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)	<b>2</b>	<b>10,00%</b>
<b>5</b>	Violazione alle norme sugli appalti pubblici - I criteri di selezione (o le specifiche tecniche) sono stati applicati in modo errato (T41/14B)	<b>2</b>	<b>10,00%</b>
<b>6</b>	Violazione alle norme sugli appalti pubblici - Aggiudicazione diretta ingiustificata (ossia procedura negoziata illegale senza previa pubblicazione di un bando di gara) (T41/01B)	<b>1</b>	<b>5,00%</b>
<b>7</b>	Violazione alle norme sugli appalti pubblici - Mancanza di giustificazione per non suddividere l'appalto in lotti (T41/03)	<b>1</b>	<b>5,00%</b>
<b>8</b>	Violazione alle norme sugli appalti pubblici - Casi che non giustificano il ricorso a una procedura competitiva con negoziazione (T41/07A)	<b>1</b>	<b>5,00%</b>
<b>TOTALE</b>		<b>20</b>	<b>100,00%</b>

**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 aperti e definiti nel corso dell'anno in esame.

In particolare, il 2022 ha fatto registrare un certo incremento (**oltre il 69%**) degli **importi recuperati** nel corso dell'anno, pari a **€ 5.016.663** di quota UE (riferiti a **26 casi**) rispetto ai **2.953.000** di euro (riferiti a **18 casi**) del 2021.

Tabella 27.

PROCEDURE DI RECUPERO - FONDI SIE CONFRONTO ANNUALITA' 2021-2022				
NR / VALORE	2021	2022	DIFFERENZA TRA LE DUE ANNUALITA' A CONFRONTO	INCREMENTO %
CASI	18	26	+8	+44,44%
IMPORTO	2.953.000 €	5.016.663 €	+ 2.063.663 €	+69,88%

In questo contesto, la Programmazione interessata dalle procedure in parola, per l'annualità 2022, è stata quella **2014-2020**, per lo più riferita ad erogazioni relative al Fondo FESR.

Tabella 28.

PROCEDURE DI RECUPERO - FONDI SIE - ANNO 2022 DISTINZIONE PER FONDO				
FONDO	PROGRAMMAZIONE	TIPOLOGIA DI RECUPERO	NR CASI	IMPORTO RECUPERATO
FSE	2014-2020	Recupero indebito erogato in ambito nazionale	1	12.079 €
		Altre tipologie di recupero	4	1.162.994 €
FESR		Recupero indebito erogato in ambito nazionale	15	1.538.361 €
		Altre tipologie di recupero	6	2.303.229 €
TOTALI			26	5.016.663 €

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 2022, distinti per "Fondo" e "Programmazione".

**Tabella 29.**

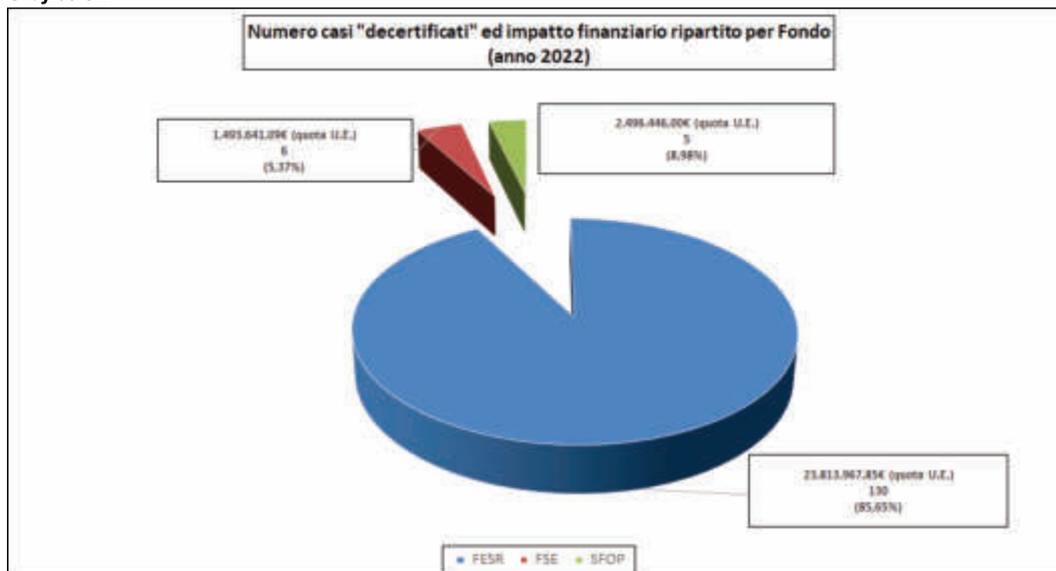
PROSPETTO CASI DEFINITI CON DECERTIFICAZIONE SU PIATTAFORMA "IRREGULARITY MANAGEMENT SYSTEM (I.M.S.)" (DATO AL 31/12/2022)															
AMMINISTRAZIONI	SFOP				FEER				FSE				TOTALE COMPLESSIVI CASI	TOTALE COMPLESSIVI IMPORTI IRREG. UE	
	2021/2021		2022/2022		2021/2021		2022/2022		2021/2021		2022/2022				
	REL. CASI	IMP. IRREG. UE	REL. CASI	IMP. IRREG. UE	REL. CASI	IMP. IRREG. UE	REL. CASI	IMP. IRREG. UE	REL. CASI	IMP. IRREG. UE	REL. CASI	IMP. IRREG. UE			
AGENZIA PER LA COESIONE TERRITORIALE			8	1.821.896 €									8	1.821.896 €	
MINISTERO DELL'INTERNO			2	282.896 €									2	282.896 €	
MINISTERO DELL'ISTRUZIONE E DEL MERITO			1	282.896 €									1	282.896 €	
MINISTERO DELL'AGRICOLTURA DELLA SOVRANITÀ ALIMENTARE E DELLE FORESTE	3	3.496.446 €											3	3.496.446 €	
MINISTERO DELLE IMPRESE E DEL MADE IN ITALY			25	1.176.227 €	4	1.558.279 €							29	2.734.506 €	
CALABRIA					16	1.962.908 €						1	14.226 €	16	1.977.134 €
CAMPANIA			12	1.335.517 €	8	2.795.498 €					1	38.574 €	21	4.169.589 €	
EMILIA ROMAGNA					3	94.861 €							3	94.861 €	
LAZIO					1	11.328 €							1	11.328 €	
LOMBARDIA					3	396.482 €							3	396.482 €	
MARCHE					1	39.898 €							1	39.898 €	
PIEMONTE					2	318.897 €							2	318.897 €	
PROV. AUT. BOLZANO					1	16.174 €							1	16.174 €	
PROV. AUT. TRENTO					1	26.758 €							1	26.758 €	
PUGLIA					8	4.585.296 €	1	1.332.100 €					9	5.917.396 €	
PUGLIA					1	20.704 €							1	20.704 €	
TOSCANA			1	95.899 €	19	318.243 €						1	18.000 €	21	796.979 €
VALLE D'AOSTA			3	320.044 €	3	137.071 €							6	457.115 €	
VALLE D'AOSTA					4	816.758 €							4	816.758 €	
VENETO					1	16.321 €					1	32.710 €	2	49.031 €	
<b>TOTALI</b>	<b>3</b>	<b>3.496.446 €</b>	<b>90</b>	<b>2.596.897 €</b>	<b>88</b>	<b>20.877.871 €</b>	<b>1</b>	<b>1.332.100 €</b>	<b>1</b>	<b>32.710 €</b>	<b>4</b>	<b>108.384 €</b>	<b>141</b>	<b>27.894.555 €</b>	

In particolare, nel 2022 il valore degli importi decertificati ammonta complessivamente a **€ 27.804.055** ed è relativo a 141 casi (su un totale di 188 casi chiusi).

Se si considera il totale complessivo dei casi di irregolarità/frode (**€ 35.508.202**) nell'anno di riferimento, l'importo dei casi decertificati pesa sul **78,30%** del totale, in linea con il valore del precedente anno (nel 2021 era stato del **76,15%**).

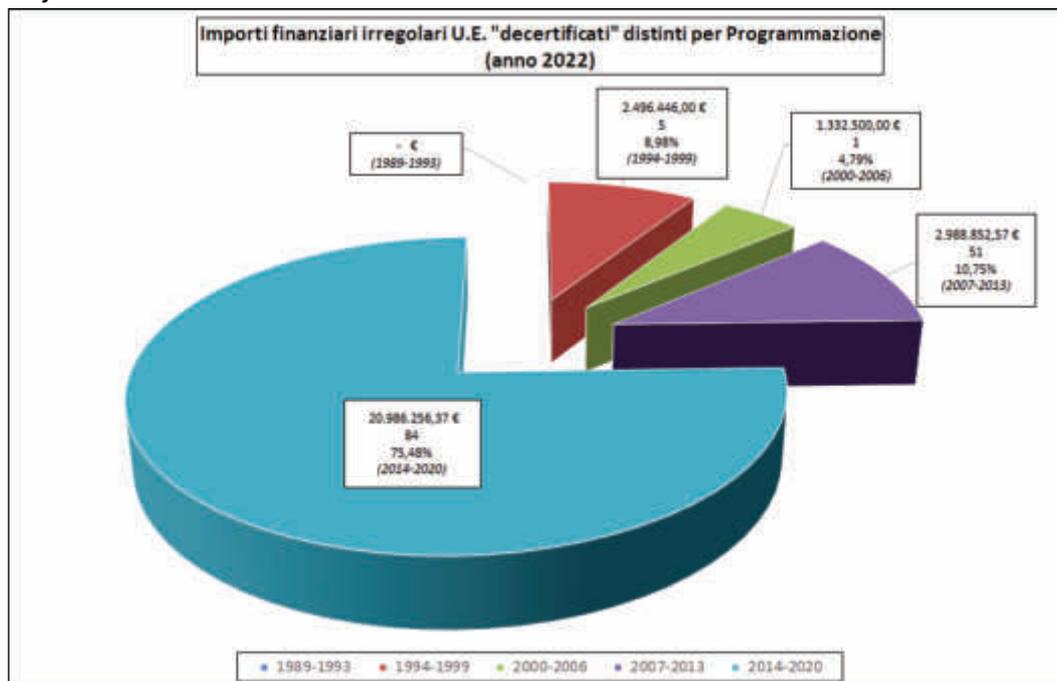
Il Fondo **FESR** resta quello maggiormente interessato rispetto agli altri fondi, con 130 casi, per complessivi € **23.813.968** pari all'**85,65%** dell'importo totale (nel 2021 l'incidenza sul totale era stata dell'82,93%), seguito dal **FSE** con 6 casi ed il **5,37%** (€ **1.493.641**) e dallo **Strumento finanziario di orientamento della pesca (SFOP)** con 5 casi e l'**8,98%** (€ **2.496.446**).

Grafico 32.



Il dato relativo all'incidenza finanziaria dei casi di decertificazione sulle diverse Programmazioni vede una sostanziale impennata della **Programmazione 2014-2020** con € **20.986.256** (75,48% rispetto al 49,75% del 2021) riferiti a 84 casi, mentre subisce una forte riduzione la **Programmazione 2007-2013** con € **2.988.853** (10,75% a fronte del 48,25% del 2021) relativi a 51 casi; crescono anche in valore la **Programmazione 2000-2006** con € **1.332.500** (4,79% rispetto al 2% del 2021) relativamente a 1 caso e la **Programmazione 1994-1999** con € **2.496.446** (8,98%) riferita a 5 casi (nel 2021 non vi erano segnalazioni per tale Programmazione).

Grafico 33.



#### I. Attività di chiusura dei casi

Parallelamente all'azione di monitoraggio dei casi di irregolarità e frode, anche nel corso del 2022 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.

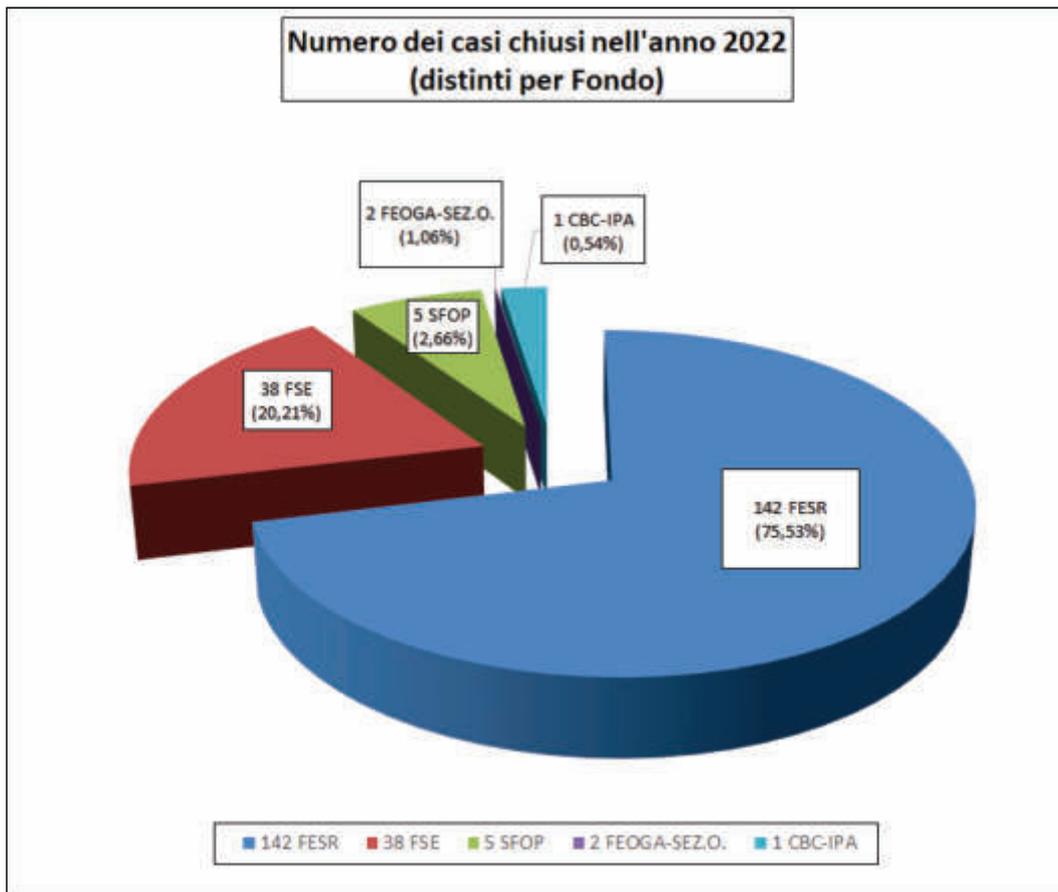
Tale attività, che prevede continui contatti con le Amministrazioni interessate ed il costante collegamento con i competenti Servizi della Commissione Europea, consente spesso di chiarire alle Autorità europee che lo Stato Membro ha posto in essere tutti gli adempimenti necessari per la tutela degli 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.



Analizzando, invece, i **fondi maggiormente interessati** dalle chiusure dei casi emerge il **FESR** con 142 casi (75,53%), segue il **FSE** con 38 casi (20,21%), il **FEOGA Settore Pesca (SFOP)** con 5 casi (2,66%), il **FEOGA - Sezione Orientamento** con 2 casi (1,06%) e, da ultimo, con un solo caso, il **Programma IPA-CBC Adriatic progr. 2007-2013 (Instrument of Pre-Accession Cross-Border Cooperation Programme** gestito dalla Regione Abruzzo in qualità di Autorità di Gestione), per lo 0,54%.

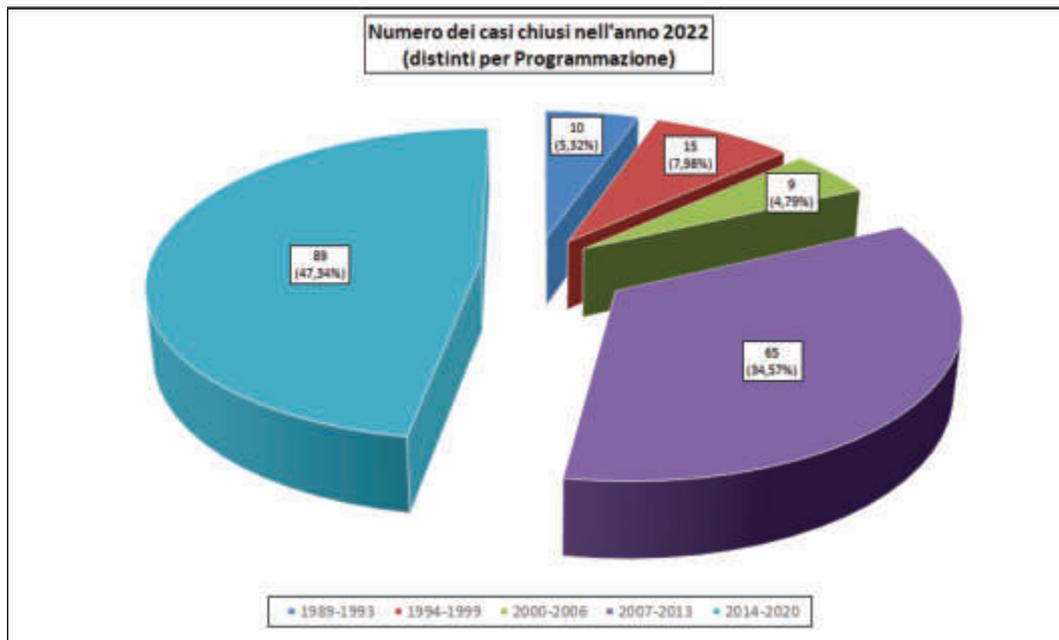
Grafico 36.



Se si considera, invece, come dato d'analisi, il **periodo di Programmazione**, è ancora la Programmazione **2014-2020** quella maggiormente interessata dalla chiusura dei casi, con 89 casi chiusi (47,34%).

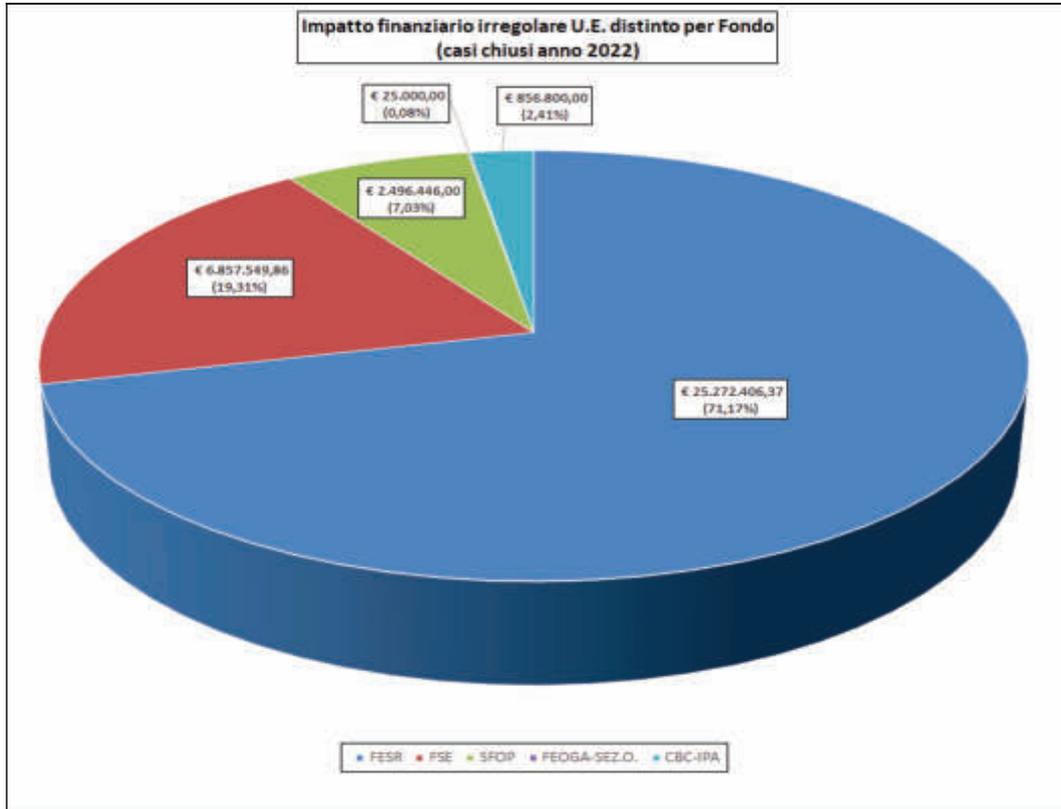
Seguono la Programmazione **2007-2013** con 65 casi chiusi (34,57%), la Programmazione **2000-2006** con 9 casi chiusi (4,79%), la Programmazione **1994-1999** con 15 casi (7,98%) e, da ultimo, la Programmazione **1989-1993** con 10 casi chiusi (5,32%).

**Grafico 37.**



Sul piano finanziario, in termini percentuali il **FESR** resta quello maggiormente interessato rispetto agli altri fondi, con il 71,17% dell'importo totale pari a € 25.272.406, seguito dal **FSE** col 19,31% (€ 6.857.549,88), dallo **SFOP** con il 7,03% (€ 2.496.446), dal **IPA-CBC** con il 2,41% (€ 856.800) e, da ultimo, il **FEOGA- Sezione Orientamento** con lo 0,08% (€ 25.000).

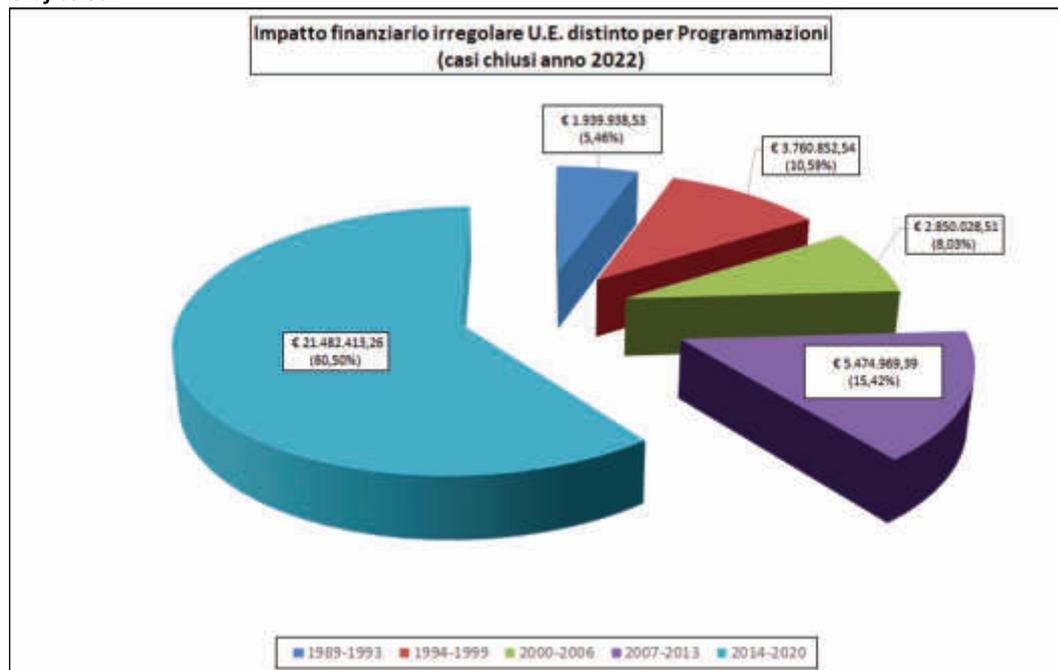
Grafico 38.



Facendo riferimento alle **single Programmazioni**, l'importo maggiormente coinvolto dai casi chiusi riguarda la Programmazione **2014-2020** con € 21.482.413 (pari al 60,50%).

Segue la Programmazione **2007-2013** con € 5.474.969 (pari al 15,42%), la Programmazione **1994-1999** con € 3.760.853 (pari al 10,59%), la Programmazione **2000-2006** con € 2.850.029 (pari all'8,03%) e, infine, la Programmazione **1989-1993** con € 1.939.939 (pari al 5,46%).

**Grafico 39.**



In questo contesto, va per completezza dato conto di continui confronti con le competenti Direzioni Generali della Commissione Europea e dello stesso OLAF per pervenire alla chiusura di ulteriori **66** casi di irregolarità/frode, 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**" (9 casi per un importo complessivo coinvolto pari a € 2.587.758,48), al "**Fondo Sociale Europeo (FSE)**" (39 casi per un importo pari a € 4.356.383,29), al "**Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR)**" (17 per € 11.876.872,07), nonché allo "**Strumento Finanziario di Orientamento della Pesca (SFOP)**" (1 caso con un importo pari a € 723.039,80).

## 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 2022

Nell'anno 2022 sono state effettuate 324 prime comunicazioni di casi PAC irregolari, di cui 17 riclassificate come "regolari" entro la data di rendicontazione stabilita dalla Commissione Europea. Pertanto, il numero effettivo dei casi irregolari considerati nel rapporto PIF 2022 della Commissione Europea (307) risulta essere in linea con quanto sopra riportato.

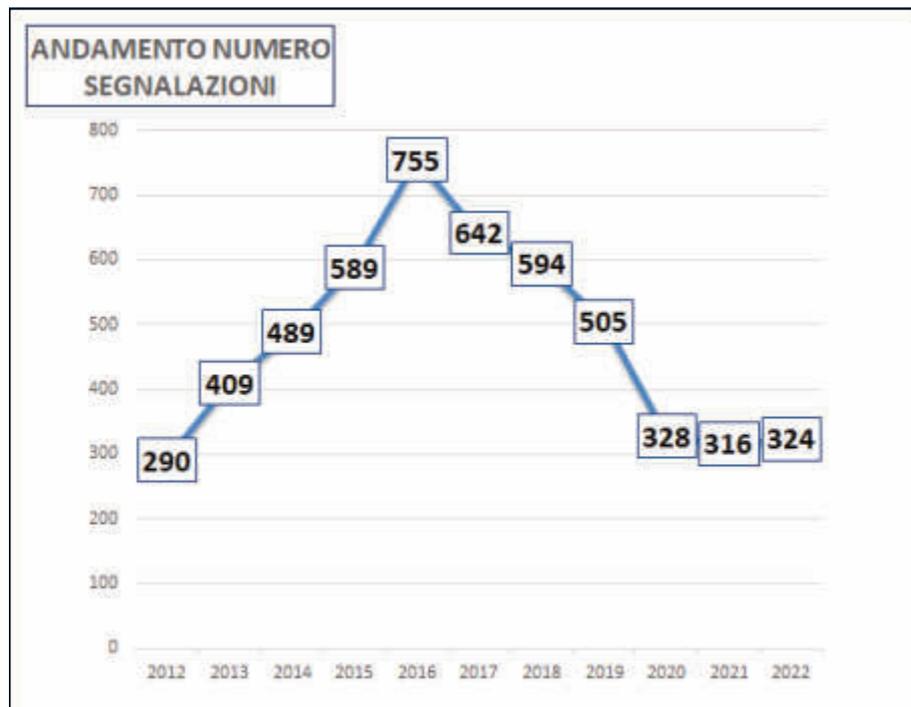
Questi dati confermano il trend di progressiva diminuzione delle comunicazioni evidenziate nel grafico sotto riportato, che segue il picco del 2016, anno in cui sono state segnalate 755 comunicazioni iniziali di casi irregolari, che sembrerebbe essersi assestato su un valore medio degli ultimi tre anni di 323.

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 2012 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.

**Tabella30.**

ANNO	NR. CASI
2012	290
2013	409
2014	489
2015	589
2016	755
2017	642
2018	594
2019	505
2020	328
2021	316
2022	324
<b>TOTALE</b>	<b>5.241</b>

Grafico 40.

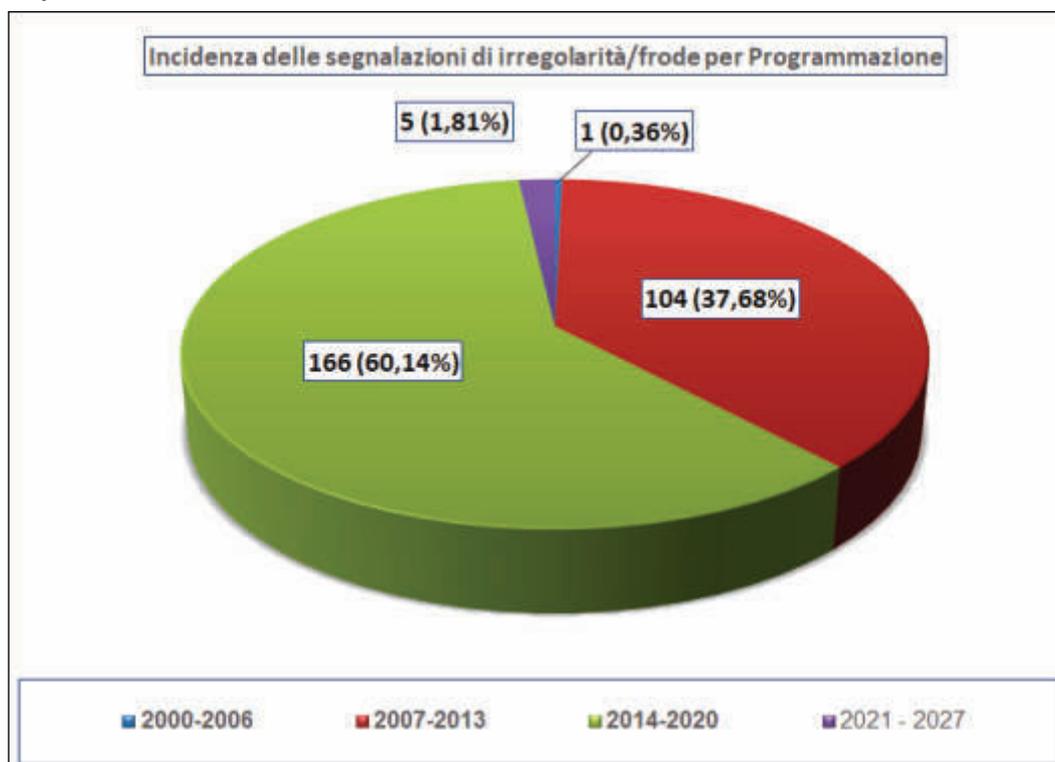


Dei 324 casi irregolari segnalati nell'anno 2022, si evidenzia che al 30 giugno 2023 ne risultano ancora aperti 276 (erano 250 nel 2021) e fanno riferimento ai Periodi di Programmazione (PP) considerati nella tabella e nel grafico sotto riportati, confermando la marginalità dei casi relativi al PP 2000-2006 (un solo caso), la progressiva diminuzione dei casi irregolari relativi al PP 2007-2013 (104 casi) e la prevalenza dei casi relativi al PP 2014-2020 (166). Inoltre, 5 casi sono relativi alla Programmazione 2021-2027.

Tabella 31.

PROGRAMMAZIONE	NR. CASI SEGNALATI IRR. + FR.
2000-2006	1
2007-2013	104
2014-2020	166
2021-2027	5
<b>TOTALE</b>	<b>276</b>

Grafico 41.



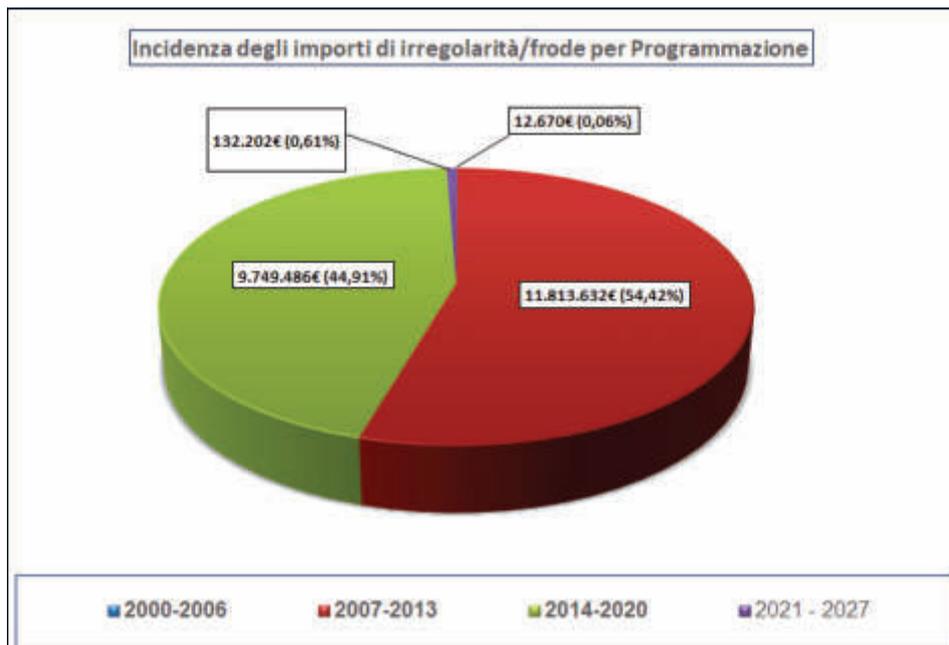
In analogia con il precedente grafico, i dati finanziari confermano la marginalità dei casi irregolari riferiti al PP 2000-2006 (€ 12.670), mentre l'importo complessivo riferito ai casi del PP 2007-2013 (€ 11.813.632) risulta superiore a quello dei casi riferiti al PP 2014-2020 (€ 9.749.486). È di € 132.202 l'importo segnalato per i casi relativi al PP 2021-2017.

L'importo unitario medio dei casi segnalati, dato dal rapporto "importo totale per PP / numero di casi per PP", è di poco superiore a € 112.000 per i casi del PP 2007-2013, mentre per i casi del PP 2014-2020 è pari a poco più di € 46.000.

Tabella 32.

PROGRAMMAZIONE	IMPORTO IRR. + FR.
2000-2006	€ 12.670
2007-2013	€ 11.813.632
2014-2020	€ 9.749.486
2021-2027	€ 132.202
<b>TOTALE</b>	<b>€ 21.707.991</b>

Grafico 42.

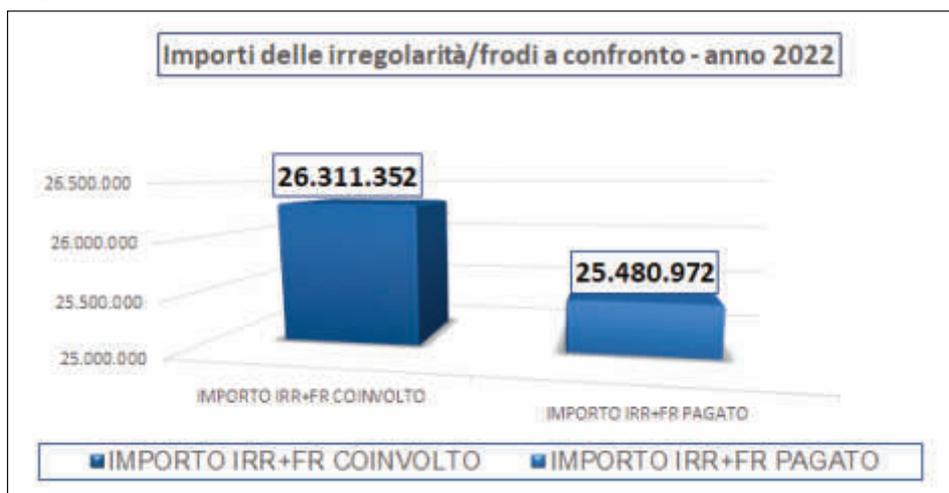


Per i 324 casi irregolari considerati nel 2022, l'importo irregolare totale pagato e da recuperare è pari al 96,84% dell'importo totale verificato come irregolare.

Tabella 30.

IMPORTI A CONFRONTO	IMPORTO IRR. + FR.
IMPORTO IRR+FR COINVOLTO	€ 26.311.352
IMPORTO IRR+FR PAGATO	€ 25.480.972
<b>TOTALE</b>	<b>€ 51.792.324</b>

Grafico 43.



Con riferimento al periodo 2012-2022, l'incidenza dei casi ancora aperti (2.375) nel sistema IMS rispetto al numero complessivo delle segnalazioni notificate all'OLAF (5.241) è pari al 45,32%.

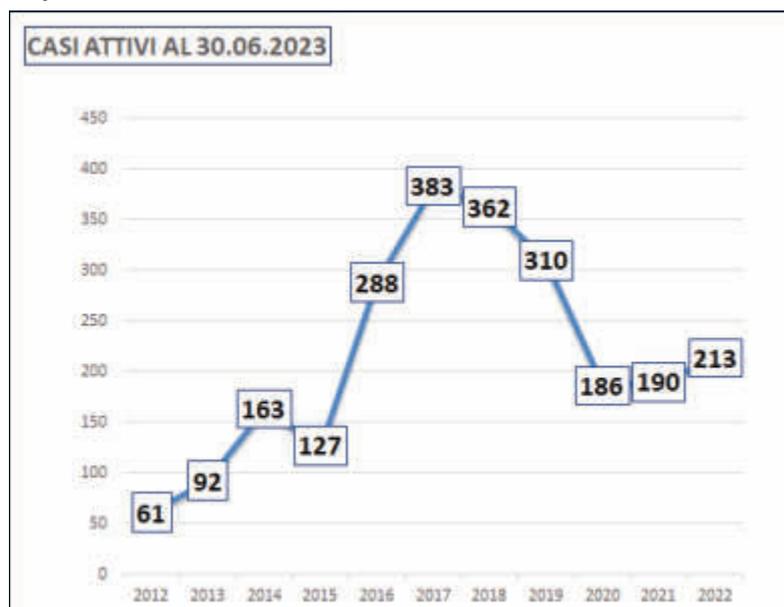
Ove la percentuale fosse rapportata a ogni singola annualità si noterebbe un incremento proporzionale del suo valore con l'aumentare degli anni; ciò è dovuto al fatto che le procedure di recupero che si sono aperte nelle annualità più risalenti nel tempo sono andate fisiologicamente verso la loro chiusura 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 2022 risultano 213 casi aperti con un'incidenza percentuale sul totale dei casi segnalati nello stesso anno pari al 65,74%, mentre, nell'annualità 2012 ne risultano 61 con un'incidenza percentuale sul totale dei casi segnalati ad OLAF nel medesimo anno pari al 21,03%.

**Tabella 34.**

ANNO	NR. CASI
2012	61
2013	92
2014	163
2015	127
2016	288
2017	383
2018	362
2019	310
2020	186
2021	190
2022	213
<b>TOTALE</b>	<b>2.375</b>

Grafico 44.



La tabella successiva riporta la situazione al 30 giugno 2023 riguardante 2.127 casi chiusi su un totale di 5.241 irregolarità comunicate via IMS negli anni dal 2012 al 2022, per un corrispettivo finanziario irregolare di oltre 328 milioni di euro.

Per 1.985 casi il recupero è risultato completo, per un corrispettivo di oltre 78,5 milioni di euro.

Per 36 casi il recupero è avvenuto in maniera parziale, in quanto sono stati introitati circa 1,34 milioni di euro, mentre, per i restanti 3,6 milioni di euro, non è stato effettuato alcun recupero ovvero si è proceduto a “dedurli”.

Per 81 casi, pari a un corrispettivo di 16,1 milioni di euro, non è stato effettuato alcun tipo di recupero, in quanto casi dichiarati irrecoverabili o con importi “dedotti”, in quanto le relative conseguenze finanziarie sono state definite con la Commissione Europea.

Per 25 casi l’irregolarità è stata individuata prima del pagamento e quindi non è stato necessario attivare alcuna procedura di recupero.

L’importo complessivamente recuperato per i 2.127 casi chiusi ammonta dunque a poco più di 99,6 milioni di euro, quello non recuperato o dedotto ammonta a 19,7 milioni di euro, per un rapporto di 5,05/1.

Tabella 35.

ANNO	CASI NON PAGATI	CASI CON RECUPERO TOTALE		CASI CON RECUPERO PARZIALE			CASI SENZA NESSUN RECUPERO		TOTALI PER I CASI CHIUSI AL 30/06/2023			
	n. (a)	n. (b)	II - importo recuperato	n. (c)	I - importo recuperato	D - importo detratto o non recuperato	n. (d)	E - importo detratto o non recuperato	F - importo recuperato (I+G)	G - importo detratto o non recuperato (D+E)	n. (e)	Importo irregolare (I+G)
2012	25	295	5.292.592 €	4	202.115 €	2.795.245 €	8	3.021.045 €	5.294.607 €	2.820.295 €	170	2.802.605 €
2013	0	172	7.295.105 €	10	112.060 €	285.760 €	48	10.267.772 €	7.347.207 €	10.265.252 €	225	17.261.568 €
2014	0	225	5.092.074 €	5	122.705 €	95.795 €	4	2.575.080 €	6.125.659 €	2.665.573 €	229	8.754.553 €
2015	0	260	7.795.394 €	5	104.625 €	265.445 €	7	784.091 €	7.864.829 €	1.054.055 €	262	8.916.824 €
2016	0	221	11.115.457 €	5	41.895 €	15.290 €	4	294.814 €	11.160.855 €	505.104 €	328	11.468.459 €
2017	0	280	5.520.455 €	3	14.222 €	7 €	11	89.454 €	5.544.278 €	89.462 €	192	6.544.740 €
2018	0	285	20.117.565 €	5	195.017 €	195.244 €	1	50.555 €	21.325.679 €	295.772 €	101	21.561.457 €
2019	0	260	4.541.782 €	0	€	€	2	192.105 €	4.841.788 €	192.105 €	152	5.026.855 €
2020	0	152	2.817.485 €	1	55.245 €	287 €	0	€	3.274.935 €	287 €	155	3.274.934 €
2021	0	114	5.290.242 €	0	€	€	1	265.152 €	5.290.845 €	265.152 €	115	5.452.077 €
2022	0	95	2.515.242 €	0	€	€	0	€	2.515.242 €	€	95	2.515.242 €
<b>Totale</b>	<b>25</b>	<b>1.485</b>	<b>78.149.007 €</b>	<b>16</b>	<b>1.141.400 €</b>	<b>3.507.171 €</b>	<b>81</b>	<b>15.128.026 €</b>	<b>79.802.401 €</b>	<b>19.731.747 €</b>	<b>1.127</b>	<b>99.596.494 €</b>

La tabella successiva riporta la situazione dei recuperi afferenti ai casi compresi nelle annualità dal 2012 al 2022 che sono stati definiti nel periodo 01/07/2022 – 30/06/2023.

Risultano definiti complessivamente 220 casi, dei quali 32 riclassificati come “regolari” e 188 acclarati come irregolari, per un corrispettivo complessivo di circa 7,8 milioni di euro.

Per questi 188 casi sono stati recuperati poco più di 7,7 milioni di euro.

**Tabella 36.**

<b>CASI DEFINITI (CHIUSI) NEL PERIODO 01/07/2022 - 30/06/2023</b>						
<b>ANNO</b>	<b>numero totale</b>	<b>di cui casi con esito non irregolare</b>	<b>di cui casi con esito irregolare</b>	<b>importo recuperato (a)</b>	<b>importo non recuperato (b)</b>	<b>totale importo irregolare (a+b)</b>
2012	0	0	0	- €	- €	- €
2013	2	1	1	14.631 €	- €	14.631 €
2014	11	4	7	77.296 €	15.605 €	92.901 €
2015	10	3	7	1.115.433 €	43.237 €	1.158.670 €
2016	10	1	9	312.668 €	335 €	313.003 €
2017	17	5	12	875.947 €	- €	875.947 €
2018	15	3	12	574.883 €	95 €	574.978 €
2019	17	8	9	660.964 €	- €	660.964 €
2020	13	0	13	451.531 €	- €	451.531 €
2021	31	6	25	1.032.559 €	- €	1.032.559 €
2022	94	1	93	2.615.543 €	- €	2.615.543 €
<b>Totale</b>	<b>220</b>	<b>32</b>	<b>188</b>	<b>7.731.455 €</b>	<b>59.272 €</b>	<b>7.790.727 €</b>

## 6. ANALISI DI DETTAGLIO DEI DATI RELATIVI ALLE RISORSE PROPRIE

### a. Introduzione

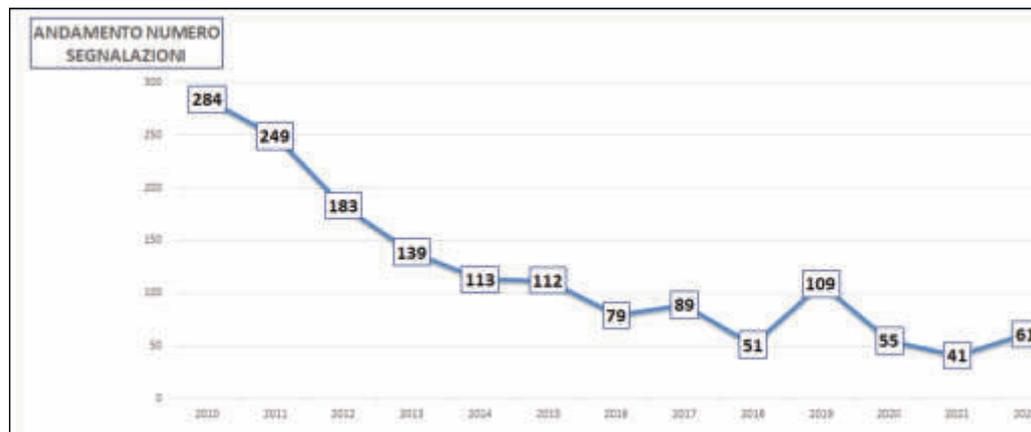
Nel presente paragrafo viene presentato uno spaccato di dettaglio di alcuni elementi di analisi in materia di Risorse Proprie, secondo quanto segnalato dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, che cura il flusso di comunicazioni alla Commissione Europea relativo ai casi di irregolarità/frode, attraverso 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 2022

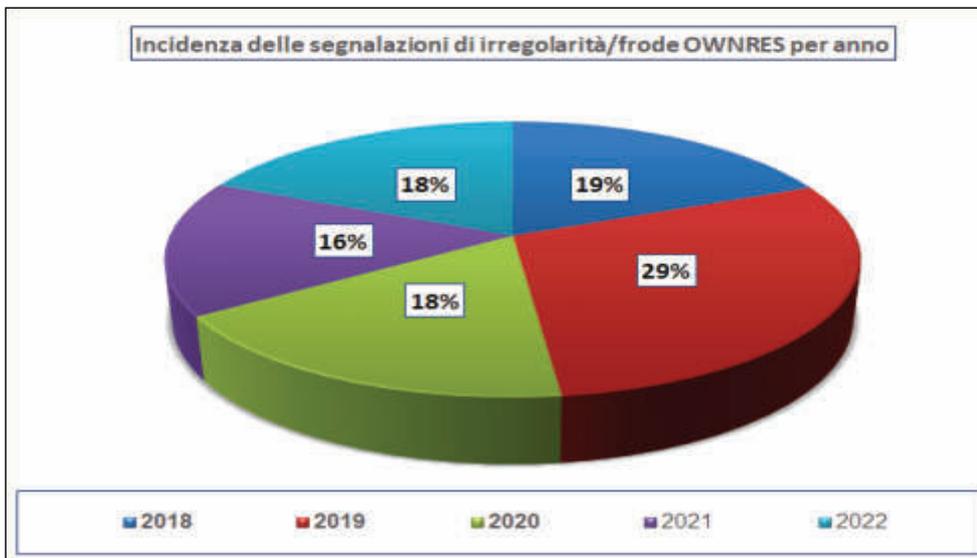
Il numero di casi chiusi in ciascun anno, come rendicontati nel sistema OWNRES, mostra un andamento tendenzialmente in linea con quello dell'ultimo quinquennio.

Grafico 44.



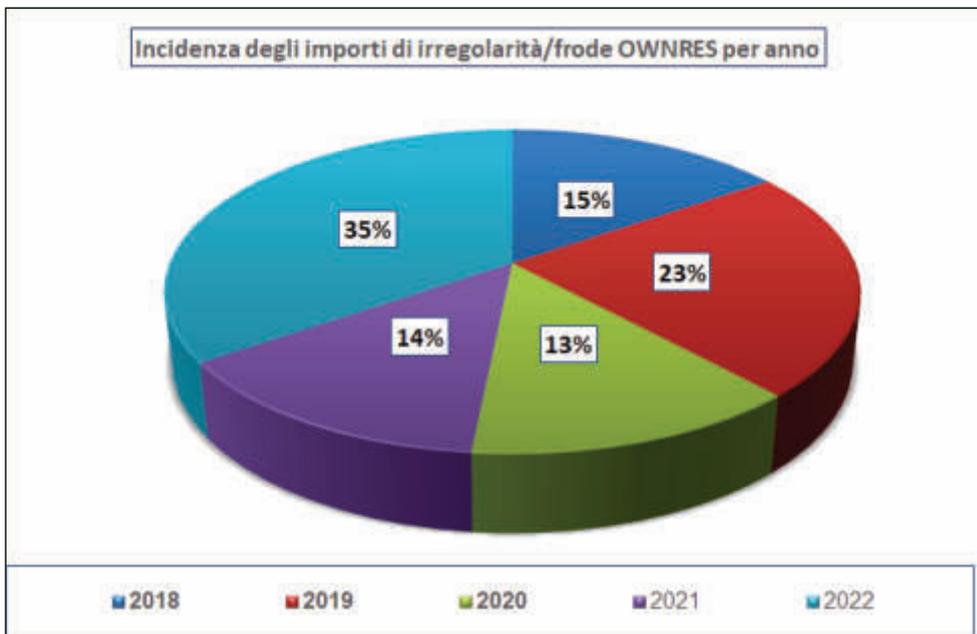
Il numero di nuove schede aperte nel corso del periodo osservato è sostanzialmente costante eccezion fatta per l'anno 2019. Generalmente, in ciascun anno, viene chiuso dal 50% al 70% circa delle schede aperte.

**Grafico 46.**



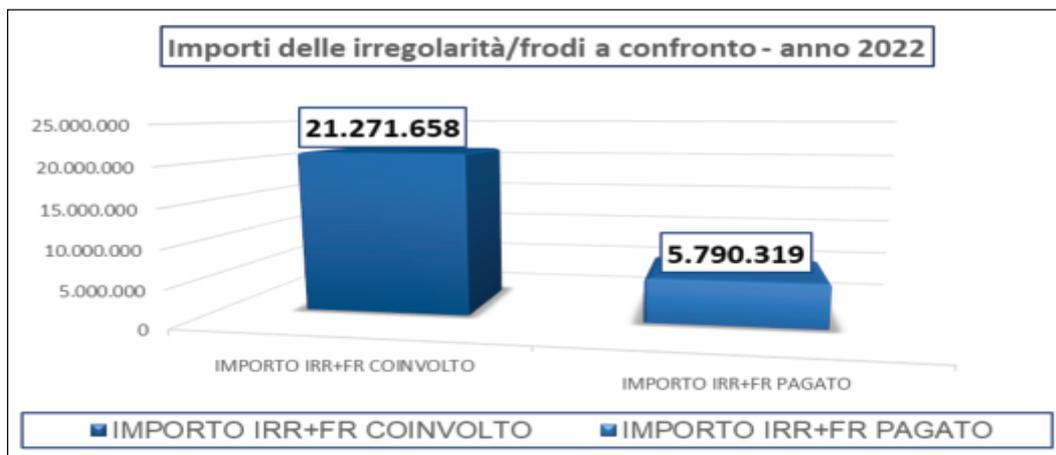
Il maggiore importo registrato per l'anno 2022 è da mettere in relazione principalmente con alcune schede OWNRES aperte presso tre Uffici delle Dogane territoriali con riguardo a specifici casi di importazioni originarie dalla Cina, Ucraina e Turchia elusive di diritti doganali per importi superiori al milione di euro a fronte di un valore medio di diritti accertati, per singola scheda OWNRES, compreso nell'intervallo 80.000€ - 200.000€.

**Grafico 47.**



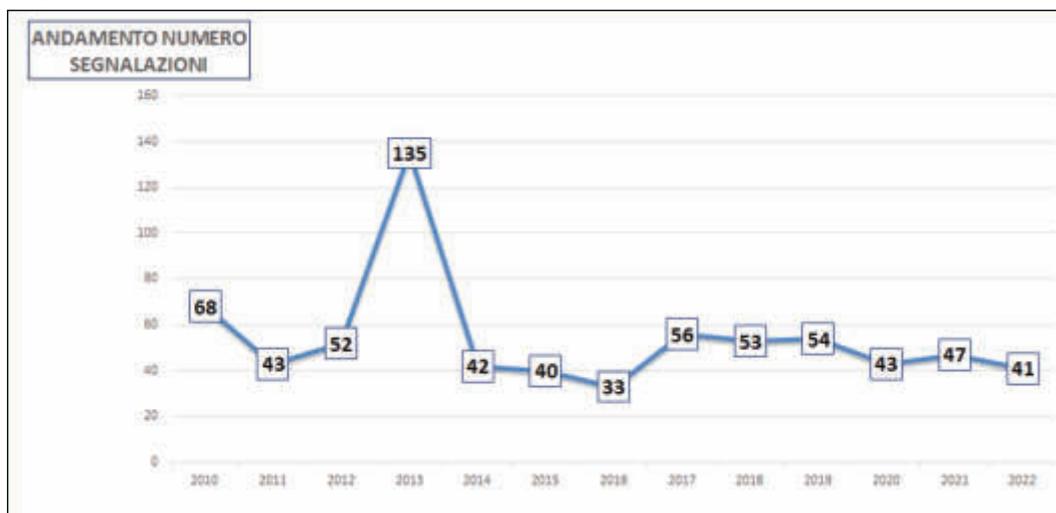
Il tasso di recupero lordo, calcolato al momento dell'elaborazione del dato (marzo 2023), è pari, per l'anno 2022, a circa il 27% del valore accertato, come indicato nelle schede di irregolarità e frode registrate nel sistema OWNRES.

**Grafico 48.**



Analogamente a quanto evidenziato con il grafico "Chiusura casi", il numero di segnalazioni OWNRES che rimane aperto alla fine di ciascun anno mostra un trend in linea con le annualità precedenti.

**Grafico 49.**



## D. PRINCIPALI CASISTICHE DI FRODE EMERSE NEL 2022

### 1. INTRODUZIONE

Nel presente paragrafo vengono riportati i tratti essenziali dei principali casi di frode o comunque riguardanti illeciti lesivi degli interessi finanziari UE, emersi nel corso del 2022 nell'ambito delle attività delle diverse Istituzioni a vario titolo competenti nella materia, sulla base di quanto dalle stesse comunicato.

Si rimarca ulteriormente che altri elementi riferiti alle azioni poste in essere nel 2022 dalle citate Istituzioni per la difesa delle risorse finanziarie UE, sono riportate nella Sezione Quinta della presente Relazione.

### 2. CORTE DEI CONTI

Nel corso del 2022, nei giudizi di primo grado della Corte dei Conti si sono registrate condanne del beneficiario finale e, anche, dei funzionari pubblici e di istituti di credito incaricati delle istruttorie propedeutiche alla erogazione dei finanziamenti, per gravi carenze nei controlli o per collusione con gli autori dell'illecito utilizzo delle risorse.

Numerose sentenze hanno riguardato il settore agricoltura in relazione a dichiarazioni mendaci in ordine alla titolarità dei terreni, illecita percezione di contributi in agricoltura in violazione dell'art. 10 della Legge n. 575/1965 con estensione della responsabilità anche ai Centri di Assistenza Agricola.

Altre sentenze sono intervenute in tema di indebita percezione di finanziamenti pubblici per progetti di attività commerciale che non hanno rispettato la durata minima di 5 anni richiesta nel bando, ricorrendo spesso a false dichiarazioni riguardo all'utilizzo dei fondi ricevuti.

Significative condanne hanno riguardato l'indebito ottenimento di contributi pubblici cofinanziati per corsi di formazione tramite dichiarazioni mendaci e false attestazioni sulle ore di corso e sulla presenza degli studenti, nonché l'utilizzo di false fatturazioni e dichiarazioni mendaci per progetti di impresa non portati a compimento.

In particolare, in riferimento a questo settore si segnalano: l'acquisto di macchinari usati anziché nuovi, ovvero la fittizia rappresentazione di acquisti, in realtà non effettuati; l'omesso mantenimento, per il periodo previsto, dei livelli occupazionali richiesti in sede di erogazione del finanziamento; l'irregolarità nei contributi alle "microimprese".

Le Sezioni di appello hanno in gran parte confermato le decisioni di primo grado.

Al riguardo, si osserva che nel corso del 2022 **in primo grado** sono state emesse **181 sentenze in materia di fondi europei**, con condanne per un importo complessivo di euro 36.780.615,83, distinto per tipologia di fondi come segue: euro 14.112.492,52 per i fondi in agricoltura (FEAGA-FEASR-FEP); euro 20.211.694,2 per i fondi di sviluppo infrastrutturale, di provenienza sia comunitaria che nazionale o regionale (FESR-fondi Min. Sviluppo Economico, Fondi Regionali, leggi speciali, di incentivazione es. Legge n. 488/92); euro 2.456.429,12 per il Fondo della Formazione Professionale (FSE).

In sede di **appello** sono state emesse **23 sentenze**, con condanne per un importo complessivo di euro 15.230.513,68.

Sempre nel 2022, le Procure regionali hanno emesso **159 atti di citazione**, con richieste di condanna per un importo complessivo di euro 20.307.365,41.

**Box 28. L'attività della Corte dei Conti. Un caso emblematico delle frodi nella politica agricola. La c.d. "mafia dei Nebrodi" e i casi di "Land grabbing"**

Nel 2021, la Corte dei Conti aveva supportato l'ECA (Corte dei Conti Europea) in un *audit* in tema di **frodi agricole, focalizzato sulla Sicilia, che aveva l'obiettivo di studiare il fenomeno del "Land grabbing"** ovvero "acquisizioni, da parte di persone o entità, di terreni agricoli che potrebbero essere collegate a pratiche fraudolente, coercizione, uso di influenze politiche o informazioni privilegiate, manipolazioni delle procedure o pagamento di tangenti, con conseguente concentrazione degli aiuti della PAC che potrebbero costituire una forma specifica di attività di ricerca di rendite".

L'ECA, all'esito della attività di audit, aveva messo in evidenza che era stata scoperta una grossa truffa ai danni dell'Unione europea, nel Parco dei Nebrodi (Sicilia), che aveva coinvolto numerose imprese agricole.

A conclusione del procedimento di primo grado, il Tribunale di Patti, nell'ambito del c.d. "Processo Nebrodi" (p.p. n. 2484/2011) ha inflitto novanta condanne ad altrettanti responsabili, tra l'altro, di numerosi reati in danno del bilancio dell'Unione Europea.

Al fine di acquisire informazioni per analizzare le proporzioni del fenomeno fraudolento emerso nel corso del procedimento penale, è stata avviata una attività istruttoria, con la collaborazione degli organi di polizia specializzati, finalizzata ad approfondire l'entità del fenomeno, il modus operandi delle organizzazioni criminali accertato nel corso dell'indagine e le eventuali lacune o problematiche emerse nel sistema di erogazione e controllo dei fondi a sostegno della Politica agricola comunitaria.

Al riguardo, si è accertato come le organizzazioni mafiose operanti nella zona dei Nebrodi si siano orientate ad ottenere, in maniera fraudolenta, gli aiuti comunitari previsti nel Piano di sviluppo rurale (PSR) proposto dall'AGEA, commettendo numerose truffe in danno dell'UE, mediante l'utilizzo delle seguenti modalità:

- uso di prestanome per ottenere finanziamenti, aggirando le restrizioni derivanti dalla normativa antimafia, in particolare utilizzando "giovani agricoltori";
- imposizioni sui titolari di possesso del terreno, avvalendosi della paura derivante dall'appartenenza alla congrega mafiosa, degli atti intimidatori, dei danneggiamenti sui terreni e dei furti di materiali/macchine d'opera;
- presentazione di false dichiarazioni in ordine alla reale disponibilità dei terreni per i quali vengono chiesti contributi (sia per terreni privati che pubblici) e falsità in ordine alla sussistenza dei requisiti di condizionalità degli aiuti;
- turbata liceità degli incanti, durante i bandi per l'assegnazione in affitto di lotti di terreno di proprietà pubblica;
- compiacenza degli operatori dei Centri di Assistenza Agricola, al fine di rimuovere o almeno limitare i controlli predisposti da AGEA. In particolare la compiacenza di personale del CAA ha consentito di eludere i controlli effettuati automaticamente dal sistema SIAN, abbattendo il rischio di essere inseriti tra le imprese oggetto di accertamenti a campione. Nel medesimo contesto, determinante è risultato il contributo informativo fornito da alcuni infedeli addetti ai CAA ai titolari di aziende agricole aderenti alla consorteria criminale, per orientarli su come eludere o approfittare delle previsioni normative di settore e ottenere informazioni preliminari, strumentali per le truffe, mediante l'accesso alla banca dati SIAN, tramite password in possesso del personale dei CAA, in alcuni casi fornite direttamente alla consorteria criminale;
- con il supporto di esperti del settore ed allo scopo di rendere difficoltose o rallentare le indagini giudiziarie, utilizzo di aziende agricole aventi sede legale in Paesi stranieri e/o accreditato dell'aiuto economico erogato da AGEA su conti correnti accesi presso Istituti di credito esteri; nella quasi totalità dei casi, appena i fondi venivano accreditati, le somme erano immediatamente prelevate o trasferite su altri conti correnti, per rendere più difficoltosa la ricostruzione dei movimenti successivi all'elargizione del beneficio.

**3. MINISTERO DELL'INTERNO**

Il **Ministero dell'Interno – Dipartimento della Pubblica Sicurezza – Direzione Centrale Anticrimine della Polizia di Stato** ha segnalato che, in diverse realtà geografiche, le attività investigative hanno documentato l'esistenza di collaudati sistemi finalizzati alla frode ai danni dello Stato e dell'Unione Europea attraverso la distrazione delle somme di denaro derivate

dai prestiti agevolati, con le seguenti modalità del tutto assimilabili a quelle adottate dalla più comune criminalità finanziaria:

- falsificazione di documenti fiscali;
- utilizzazione strumentale di società cartiere;
- coinvolgimento di esperti giuridico-contabili (commercialisti e funzionari di banca).

In tali contesti è emerso il ruolo centrale di consulenti e professionisti -commercialisti, avvocati, intermediari finanziari - che offrono la possibilità di accesso ai finanziamenti agevolati operando fraudolentemente attraverso l'alterazione e contraffazione dei dati fiscali richiesti per la concessione del beneficio (false dichiarazioni, false fatturazioni, scritture contabili alterate).

In altri casi, si è dimostrato come i consulenti intermediari riescono nel loro scopo avvalendosi di compiacenti funzionari pubblici o agenti degli istituti di credito - ultimo anello della filiera - che agevolano l'erogazione dei finanziamenti in assenza delle condizioni richieste e dietro lautissimi compensi.

L'esperienza investigativa maturata negli anni ha mostrato come le tecniche di penetrazione economica possano verificarsi già nella fase di programmazione e progettazione dei progetti legati a fondi pubblici attraverso una mirata azione corruttiva nei confronti dei funzionari della stazione appaltante e dei tecnici/professionisti incaricati.

Peraltro, l'impresa che si aggiudica l'appalto spesso realizza il progetto esecutivo contando da subito sulle varianti in corso d'opera ed il conseguente accrescimento del costo dell'opera. Quindi le imprese mafiose inquinano la gara sin dalla stesura del bando e delle procedure di evidenza pubblica attraverso varie forme di connivenza con funzionari pubblici.

La penetrazione delle associazioni mafiose può avvenire ad esempio scrivendo bandi disegnati su misura sul soggetto che dovrà vincere la gara oppure, all'opposto, tramite bandi con requisiti di ammissione e condizioni di esecuzione molto generici, che non consentono una efficace azione di controllo.

Altro metodo consiste nel partecipare ad appalti "sottosoglia", in cui la normativa è meno rigida per quanto riguarda gli obblighi di pubblicità e trasparenza; ciò consente di fatto di restringere il numero dei candidati.

Non di meno le mafie possono avvalersi di cordate di imprese che pattuiscono il tenore delle offerte e l'aggiudicatario, oppure ricorrono a minacce e intimidazioni nei confronti degli altri candidati o ancora provocano l'esclusione dalla gara dei concorrenti indesiderati o, infine, alterano il procedimento di verifica delle offerte, sempre grazie alla collaborazione di funzionari pubblici infedeli.

Peraltro, il crescente costo delle materie prime - accompagnato dalla progressiva attenuazione degli incentivi della fase post pandemica - pare prospettare una possibile fase deflativa degli investimenti immobiliari privati, generando il rischio di un fisiologico dirottamento dell'interesse mafioso sul più corposo flusso di denaro destinato alle opere pubbliche.

Il massiccio investimento sulla rete infrastrutturale del sud pare oltremodo insistere sullo stesso tema degli appalti e del ciclo del cemento, entrambi storicamente a rischio di infiltrazione mafiosa.

Le indagini in atto svolte, in collaborazione con la Procura EPPO, hanno evidenziato:

- un articolato progetto criminoso su scala internazionale, finalizzato alla commissione di frodi comunitarie - intra UE attraverso il sistema del c.d. “carosello” nonché al riciclaggio di ingenti somme di denaro;
- una consolidata struttura criminale dedita al reato di fatture per operazioni inesistenti, che si avvale di società cartiere, anche con sedi all'estero che, sfruttando illegittimamente il meccanismo del *reverse charge*, creano un danno economico agli interessi dell'Unione Europea;
- reati contro la Pubblica Amministrazione per assicurare la realizzazione di progetti pubblici, sovvenzionati con i fondi europei in favore ditte compiacenti, dietro il corrispettivo di denaro.

Inoltre, sotto il profilo della cooperazione internazionale, si segnala che il 21 febbraio 2023, hanno avuto luogo le fasi esecutive dell'operazione **ACTION DAY**, attivata dall'ufficio EPPO Spagna a conclusione di un'attività d'indagine condotta dalla *Policia Nacional* e dalla *Guardia Civil* nei confronti di un gruppo criminale ritenuto responsabile della commissione di frodi comunitarie - intra UE per un danno quantificato in circa **25 milioni** euro durante il quale, nei diversi Stati Europei interessati (Spagna, Lussemburgo, Portogallo, Slovacchia e Repubblica Ceca), sono stati eseguiti provvedimenti di perquisizione e sequestro.

È stata infine segnalata, da parte della **Direzione Investigativa Antimafia**, nel corso del primo semestre del 2022, una attenta attività di monitoraggio nel territorio dell'Aquila (pesantemente colpito dal terremoto del 2009) e nei Comuni del c.d. “cratere”, per prevenire l'infiltrazione mafiosa sia negli appalti per la ricostruzione di edifici pubblici, sia nella realizzazione con fondi pubblici di edifici privati.

Un'azione preventiva viene svolta anche per evitare ogni possibile infiltrazione nell'ambito delle concessioni di terreni agricoli e pascoli demaniali; ne sono testimonianza alcuni provvedimenti interdittivi emessi dalla competente Prefettura nel semestre in questione nei confronti di 3 aziende zootecniche con sede legale a L'Aquila, per collegamenti con organizzazioni mafiose campane e foggiane.

In particolare, il contesto attenzionato dai provvedimenti amministrativi è riconducibile a talune aziende agricole che, mediante raggiri sui “pascoli fantasma”, avrebbero frodato l'AGEA (Agenzia Erogazioni in Agricoltura) al fine di ottenere indebitamente l'erogazione di contributi comunitari e aiuti pubblici per l'alpeggio/monticazione dei capi di bestiame in aree montane dislocate tra le province di Trento (Comune di Bleggio Superiore e di Stenico), Foggia (Comune di Monte Sant'Angelo) e L'Aquila (nell'area del Parco del Gran Sasso e Monti della Laga).

#### 4. MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

Il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato – Ispettorato Generale per i Rapporti finanziari con l'Unione europea (IGRUE), presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, quale Organismo nazionale di coordinamento delle Autorità di *Audit*, ha rappresentato che, all'esito di un'estrazione di dati dal sistema informativo *MyAudit* relativi agli *audit* delle operazioni svolte nel 2022 riferiti alla spesa certificata nel periodo contabile 1.7.2021 – 30.6.2022, è emerso che le irregolarità più ricorrenti hanno riguardato gli appalti pubblici e, in particolare, la fase di esecuzione del contratto e l'ammissibilità delle spese dichiarate dai beneficiari.

## 5. MINISTERO DELL'AGRICOLTURA, DELLA SOVRANITÀ ALIMENTARE E DELLE FORESTE

Il Dipartimento per le Politiche Competitive, della Qualità Agroalimentare, della Pesca e dell'Ippica – Direzione Generale della pesca marittima e dell'acquacoltura, ha segnalato che, nel corso del 2022, sulla base di due rapporti informativi a sensi della Legge n. 689 del 1981, redatti dalla Polizia Giudiziaria, è stata verificata la percezione di altrettanti finanziamenti a valere sul Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca – FEAMP.

In particolare, le modalità presuntivamente poste in essere dagli interessati hanno riguardato l'eventuale utilizzo di documenti fiscali non veritieri, nonché presumibilmente falsi, in quanto generici, fondati su valori di vendita fuori mercato e per i quali le quantità indicate non risultavano corrispondenti ai registri di pescato, nonché alle norme in tema di conferimento dei rifiuti.

A seguito delle singole istruttorie e alla luce della documentazione penale fatta pervenire dai soggetti interessati, la citata Direzione Generale ha avviato le procedure per la chiusura dell'istruttoria amministrativa.

Sul piano più generale della Politica Agricola Comune, la maggior parte dei casi di irregolarità segnalati nel 2022 impatta sui vari regimi afferenti agli aiuti a superficie (sia per il FEAGA che per il FEASR) ed il sistema più frequentemente riscontrato, in rapporto al numero totale di casi di irregolarità emersi, riguarda il mancato rispetto di obblighi e/o vincoli di varia natura (temporali, agronomici, ambientali) correlati al pagamento degli aiuti ricevuti.

Anche per quanto riguarda le frodi, la maggior parte dei casi segnalati nel 2022 riguarda principalmente i regimi di aiuto a superficie (domanda unica) ed il sistema più frequentemente riscontrato concerne l'utilizzo di titoli falsi o falsificati attestanti la proprietà o il diritto di conduzione dei terreni soggetti a premio.

## 6. AUTORITÀ DI GESTIONE

Nell'ambito della Politica di Coesione, la maggior parte delle Autorità di Gestione ha comunicato che, nell'ambito delle procedure di controllo sulle spese rendicontate da parte dei beneficiari e di quelle, a campione, sull'effettiva esecuzione delle attività, sono stati prevalentemente riscontrati errori casuali, tecnici e materiali e di importo limitato che hanno richiesto la deduzione di importi irregolari dalle spese già certificate alla Commissione in sede di presentazione di conti annuali.

Fra le casistiche di irregolarità sono state segnalate:

- informazioni complementari e documenti giustificativi mancanti o inesatti;
- obiettivi del progetto non raggiunti;
- spese non ammissibili per mancanza del rispetto dei requisiti del bando;
- errata interpretazione e/o applicazione delle norme di rendicontazione da parte del beneficiario del finanziamento;
- mancato rispetto delle scadenze.

## 7. AGENZIA DELLE DOGANE E DEI MONOPOLI

L'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli ha segnalato che, nel corso del 2022, 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 relativamente all'origine) per eludere dazi, dazi antidumping e compensativi.

## 8. COMANDO CARABINIERI PER LA TUTELA AGROALIMENTARE

Il Comando Carabinieri per la Tutela Agroalimentare ha segnalato che, tra le condotte criminose più diffuse accertate nel corso del 2022, nel campo delle frodi in danno dell'UE, si evidenziano, in particolare, le seguenti:

- la fittizia costituzione di aziende agricole, la falsa attestazione di titoli di conduzione di superfici agricole (pure ad opera di soggetti in realtà detenuti in regime carcerario), anche mediante indebiti accessi al Sistema Informativo Agricolo Nazionale, finalizzate all'illecito percepimento del "Premio Unico" o all'illecito accesso alla distribuzione dei "titoli" di aiuto;
- la simulazione dell'esistenza di un diritto reale di godimento relativo alle superfici agricole dichiarate nella disponibilità aziendale, mediante il confezionamento *ad hoc* di falsi negozi giuridici (contratti di affitto o comodato, di acquisto) e di pubbliche concessioni;
- l'attestazione di attività non conformi e di operazioni inesistenti relative alla realizzazione o all'ammodernamento di strutture aziendali, ai trasferimenti di prodotti ad organizzazioni di produttori o alla sovrastima di produzioni, terreni e costi per acquisto di macchinari e la realizzazione di impianti;
- la gestione illecita dei terreni ad uso civico, sui quali sono stati richiesti, concessi e percepiti illecitamente contributi europei e nazionali;
- l'indebita percezione di contributi concessi in relazione a particolari metodi di produzione dichiarati, quali, ad esempio, il biologico, risultati poi non conformi e veritieri a seguito di verifiche.

## 9. GUARDIA DI FINANZA

La **Guardia di Finanza** ha comunicato che nel 2022 le fenomenologie di **frode all'IVA** più rilevanti e ricorrenti continuano a essere quelle che sfruttano illecitamente la non imponibilità delle operazioni intracomunitarie in applicazione del principio di tassazione nel Paese di destinazione.

Per la realizzazione della frode vengono interposte nelle transazioni società di comodo che formalmente effettuano l'acquisto intracomunitario e assumono su di sé il debito d'imposta che sorge al momento della successiva cessione nazionale, per poi ometterne il versamento all'Erario.

L'operatività di tali "cartiere" è emersa anche nei circuiti di frode in materia di cessione dei crediti d'imposta edilizi ed energetici, nel cui ambito è stato di frequente appurato che i lavori edilizi necessari a conferire il diritto al beneficio fiscale non erano mai stati avviati o che i crediti stessi erano oggetto di plurime cessioni "a catena" che coinvolgevano imprese i cui soci o amministratori erano nullatenenti, irreperibili e/o gravati da precedenti penali.

A riprova dei positivi riflessi della digitalizzazione degli adempimenti fiscali, si segnala l'indagine del Nucleo di polizia economico-finanziaria di Milano, che ha individuato una frode IVA per oltre 260 milioni di euro nel settore della grande distribuzione organizzata, perpetrata mediante l'emissione e l'utilizzo di fatture per operazioni inesistenti per 1,8 miliardi di euro.

In tale contesto, si è proceduto all'esecuzione del sequestro preventivo di 260 milioni di euro, pari all'IVA evasa, nonché di 13 misure cautelari personali, di cui 9 domiciliari e 4 interdittive per l'esercizio dell'attività di impresa e di uffici direttivi.

Le investigazioni sono state supportate dalle informazioni pervenute dal canale di cooperazione internazionale di polizia denominato "EMPACT", costituito in ambito *EUROPOL*, in relazione al quale la Guardia di Finanza riveste il ruolo di "driver" delle iniziative promosse a livello europeo ai fini del contrasto alle frodi IVA.

Altrettanto significativa è l'operazione del Nucleo di polizia economico-finanziaria di Vicenza, che ha eseguito 9 misure cautelari personali nei confronti di soggetti ritenuti responsabili di una frode IVA nel settore del commercio di prodotti petroliferi.

Nel corso delle indagini è stato ricostruito un giro di false fatturazioni per circa 600 milioni di euro, IVA evasa per oltre 104 milioni di euro e la sottrazione fraudolenta al pagamento di imposte per oltre 19 milioni di euro. Il sistema di frode consentiva di cedere i carburanti, principalmente a cc.dd. "pompe bianche", a prezzi altamente concorrenziali.

Contestualmente alle misure cautelari è stato eseguito il sequestro preventivo di beni mobili ed immobili, anche per equivalente, per 100 milioni di euro, tra cui beni "schermati" mediante intestazioni a società con sede in Delaware (USA), a Cipro e in Croazia.

A titolo meramente rappresentativo delle numerose attività svolte nel **contrasto alle frodi doganali**, la Guardia di Finanza ha altresì menzionato le seguenti operazioni:

- il Nucleo Speciale Tutela Entrate e Repressione Frodi Fiscali, nell'ambito di autonoma attività di analisi svolta in materia doganale, ha approfondito alcune condotte di aggiramento delle misure daziarie *antidumping* gravanti sulle importazioni dalla Cina di componenti tipici delle *e-bike*, come batterie e motori elettrici, che scontano un dazio notevolmente inferiore rispetto a quelli previsti dai Regolamenti della UE sulle biciclette elettriche.

Nell'ambito dello sviluppo di una di queste segnalazioni, il Nucleo di polizia economico-finanziaria di Venezia, riscontrando le richiamate condotte in capo ad un'impresa italiana operante nel settore della fabbricazione e montaggio delle biciclette, ha sottoposto a sequestro preventivo, su richiesta della Procura Europea, l'importo oggetto di evasione quantificato in complessivi € 2.174.922,11;

- la Compagnia di Pomezia, sulla base di mirate analisi di rischio e di elementi raccolti nel corso delle attività di controllo economico del territorio, ha riscontrato l'effettiva esistenza nella cittadina laziale di un opificio abusivo, immediatamente posto sotto sequestro unitamente, tra l'altro, a 44 tonnellate di tabacchi lavorati esteri (t.l.e.) di contrabbando già assemblato, 22 tonnellate di t.l.e. da assemblare e altri 15 macchinari utilizzati nella filiera di produzione e lavorazione del tabacco ed ha sottoposto ad arresto il titolare dell'azienda.

Inoltre, al momento dell'accesso nel sito, è stata riscontrata la presenza di 10 lavoratori di nazionalità moldava, russa e ucraina, in evidenti condizioni di sfruttamento. L'imposta

potenzialmente evasa avrebbe comportato una perdita per l'erario ammontante complessivamente ad oltre 19 milioni di euro.

I sistemi di frode più rilevanti, individuati dal Nucleo Speciale Spesa Pubblica e Repressione Frodi Comunitarie nel 2022, nel settore dei **finanziamenti europei**, sono connessi all'indicazione – nella domanda di accesso ai contributi UE a valere sul FEAGA e sul FEASR – di inesistenti diritti reali di godimento su fondi agricoli.

Si fa riferimento, nello specifico, ai terreni appartenenti al patrimonio fondiario nazionale, che l'Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo Alimentare (ISMEA) può cedere a imprenditori agricoli, a titolo oneroso, con un "patto di riservato dominio", per il quale il compratore è subito immesso nel possesso del fondo al momento della stipula del rogito e ne mantiene soltanto la custodia, sino al pagamento dell'ultima rata del prezzo.

Tali contratti consentono – sin dalla stipula – di accedere ai contributi sui terreni oggetto di compravendita. Tuttavia, è espressamente previsto che, nel caso di mancato pagamento delle rate del finanziamento, il fondo rientri nella piena proprietà dell'Ente, privando così l'acquirente moroso della possibilità di continuare a richiedere i contributi.

Al riguardo, è stato accertato che alcuni imprenditori agricoli inadempienti – privi quindi di ogni diritto sul terreno, pure con sentenza definitiva passata in giudicato – hanno comunque indicato nella domanda (che va presentata annualmente) la sussistenza del diritto reale di godimento, così ottenendo gli incentivi in maniera indebita.

#### **E. I DATI DELLA PROCURA EUROPEA RIGUARDANTI L'ITALIA**

In una visuale generale di tutti i dati disponibili attinenti alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea, non si può fare a meno di tenere conto di quelli diffusi nel corso del 2023, con riferimento al 2022, dall'Ufficio del Procuratore Europeo e contenuti nell'**Annual Report** pubblicato e disponibile sul sito internet dell'Ufficio [www.eppo.europa.eu](http://www.eppo.europa.eu).

Un dato importante e che testimonia ulteriormente che l'Italia è il Paese che sta offrendo la maggiore collaborazione al nuovo Ufficio, riguarda il numero dei Procuratori Europei delegati (PED) all'interno di ciascun Paese.

L'Italia, infatti, con **16 PED** attivi è il Paese che ne ha nominati di più, come chiaramente risulta dal seguente grafico.



In primo luogo, esistono oggettive ed evidenti differenze fra i dati riportati nei precedenti paragrafi della presente Sezione e i dati della Relazione di EPPO.

I primi, infatti, come ampiamente spiegato, sono basati sulle comunicazioni dei sistemi IMS (per le Politiche Agricole, Pesca e Coesione) e OWNRES (per le Risorse Proprie), che fanno riferimento a casi di irregolarità e frodi emersi in una fase abbastanza avanzata degli accertamenti e quindi connotati da un certo grado di definitività (come già evidenziato, per i procedimenti penali è necessaria una richiesta di rinvio a giudizio).

I dati dei risultati del Rapporto EPPO vengono invece espressamente riferiti alle investigazioni in corso.

Inoltre, tali risultati vengono indicati nel Rapporto EPPO come “*estimated damages*” – danni stimati – mentre i valori riportati nei paragrafi che precedono della presente Relazione si riferiscono a minori entrate o a maggiori uscite del bilancio UE, rispetto a quelle dovute.

Ancora per quanto riguarda i risultati il Rapporto EPPO fornisce, nel complesso e poi per ogni Paese membro, l'importo di dettaglio solo per le frodi IVA; non viene specificato a quale genere di frodi si riferisce l'importo residuo.

In particolare per l'Italia, il Rapporto afferma che sono stati rilevati **3,2 miliardi di euro di “danni stimati”**, per i quali viene chiarito che **2,7 miliardi di euro si riferiscono a frodi all'IVA**; non viene data alcuna indicazione rispetto alla composizione degli altri **500 milioni di euro** di danni stimati nei quali, pertanto, potrebbero in ipotesi essere ricompresi valori attinenti a reati di contrabbando, sui fondi in agricoltura, sui Fondi SIE, ma anche valori relativi a reati di corruzione e riciclaggio investigati dalla Procura Europea.

Interessanti sono i dati contenuti nell'*Annual Report* di EPPO riguardanti la distinzione dei “casi” emersi nelle indagini svolte dalla stessa Procura Europea in Italia nel 2022, di seguito riportati:

- 246 nel campo delle spese non concernenti gli appalti;
- 157 in materia di frodi all'IVA;
- 80 su Risorse Proprie non IVA;
- 75 su organizzazioni criminali dedite ai reati di competenza della Procura Europea;
- 23 in materia di riciclaggio;
- 19 in materia di corruzione;
- 6 relativi a spese concernenti agli appalti;
- 3 in materia di appropriazione indebita;
- 93 relativi a reati connessi ai precedenti.

Parimenti interessanti, sono gli ulteriori dati di dettaglio esposti nel Rapporto per 155 casi di frode concernenti le spese investigati in Italia nel 2022; in particolare:

- 90 casi hanno riguardato programmi del settore agricolo, rurale e della pesca;
- 22 programmi di sviluppo urbano e regionale;
- 10 i settori della ricerca, dell'educazione e della cultura;
- 14 la Politica Sociale e di Coesione e il dispositivo “Recovery and Resilience”;
- 7 programmi di sviluppo industriale;
- 2 la cooperazione internazionale;
- 2 la mobilità e i trasporti e il settore ambientale;
- 8 casi risultano non qualificati.

## IL RUOLO DELLE ISTITUZIONI E DELLE AMMINISTRAZIONI FACENTI PARTE DEL COLAF

Nelle pagine che seguono sono riportati elementi, informazioni e dati relativi a compiti, organizzazione e attività svolte, con particolare riguardo al 2022, dai seguenti Organi e Amministrazioni che hanno fornito il proprio contributo:

- Corte dei Conti
- Ministero dell'Interno
- Ministero della Giustizia
- Ministero dell'Economia e delle Finanze
- Ministero delle Imprese e del Made in Italy
- Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste
- Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti
- Dipartimento per la Funzione Pubblica
- Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie
- Agenzia delle Entrate
- Agenzia delle Dogane e dei Monopoli
- Agenzia per la Coesione Territoriale
- Guardia di Finanza
- Comando Carabinieri per la Tutela Agroalimentare



La Sezione centrale di controllo per gli affari comunitari e internazionali ha da tempo impostato un'ampia attività di monitoraggio sulle irregolarità e frodi nell'utilizzo delle risorse provenienti dal bilancio unionale, coinvolgendo le Amministrazioni interessate, attraverso un lavoro istruttorio costante e utilizzando il database SIDIF-Conosco, strumento conoscitivo e di analisi, a livello nazionale, in tema di fenomeni di irregolarità e frode.

Per esigenze di sintesi, si riportano, i principali elementi d'interesse e i maggiori aspetti critici, in particolare sulla capacità di recupero dei Fondi europei indebitamente percepiti.

Nel periodo esaminato (anno 2021 e primo semestre 2022) vi è stato un leggero incremento sia dei casi segnalati - si è passati dai 314 della precedente rilevazione a 405 - che dell'entità dell'importo irregolare accertato con riguardo ai Fondi Strutturali ed ai Fondi della Politica Agricola; questi ultimi coprono la maggioranza del fenomeno rilevato, con il 79% del totale delle segnalazioni pervenute ed il 61,5% degli importi da recuperare.

La capacità di recupero dispiegata dalle varie Amministrazioni in riferimento alla Programmazione 2007-2013, al netto delle somme attualmente irrecuperabili e di quelle che non sono risultate da recuperare a vario titolo, si evidenzia dai dati che seguono.

Per i Fondi FERS per POR e PON, a fronte di un importo irregolare da recuperare di circa 423,8 mil. di euro, si rileva un recupero di euro 167,6 mil. e una rimanenza di 256,1 mil. ancora da recuperare con un miglioramento della capacità di recupero, passata dal 33,4 al 39,5 per cento rispetto alla precedente rilevazione.

Per i Fondi della Cooperazione Territoriale Europea, Fondi FESR, l'importo irregolare da recuperare è di circa 3,4 mil. di euro, dei quali circa 733 mila recuperati, e 2,7 mil. ancora non recuperati.

Per i Fondi FSE per POR e PON, su un totale di 25,9 mil. di euro da recuperare, sono stati recuperati 4,6 mil. e restano 21,2 mil. ancora non recuperati.

Per il Fondo Europeo per la Pesca, si contano 15,2 mil. di euro da recuperare di cui 1,09 mil. recuperati e 14,1 mil. ancora non recuperati.

Per i Fondi per la Politica Agricola (irregolarità e frodi comunicate dagli Organi pagatori ad OLAF dal 2003 al 2022), emergono 640,2 mil. di euro da recuperare, dei quali 229,5 mil. già recuperati e 410,7 mil. ancora non recuperati.

All'analisi quali-quantitativa dei dati a livello macro, l'attività di monitoraggio della Sezione affianca specifici approfondimenti su tematiche suscettibili di avere risvolti di valenza sistemica. Quest'anno si è compiuta una attività istruttoria sulla c.d. "Mafia dei Nebrodi", partendo dagli esiti di un audit ECA svolto nel 2021 sul fenomeno del "land grabbing".

L'attività istruttoria ha visto la proficua collaborazione degli organi di polizia specializzati, che ha consentito di ricapitolare e sistematizzare gli elementi acquisiti nel corso dell'indagine penale, per cogliere, attraverso lo studio del modus operandi dell'organizzazione criminale, lacune o problematiche emerse nel sistema di erogazione e controllo dei fondi a sostegno della Politica agricola comunitaria.

Inoltre, nel particolare contesto della *Recovery and Resilience Facility* declinata nel PNRR e dell'orientamento ai risultati, che determina quella che viene definita la "condizionalità aggravata", viene in evidenza l'esigenza di verificare se la carenza di strumenti realmente idonei all'effettivo raggiungimento dei risultati possa contribuire a determinare l'elemento soggettivo ai fini dell'integrazione della figura di reato.

La valutazione del discrimine tra "irregolarità" e "frode" pone anche la questione se i fenomeni di irregolarità ripetute in capo allo stesso soggetto, ovvero l'estensione a più soggetti di medesime irregolarità non possano anch'essi condurre a prospettare una fattispecie di reato.

Il contrasto giurisdizionale alle frodi e alle irregolarità, esteso ai "fondi diretti" che vedono l'Unione Europea come amministrazione danneggiata, rientra da tempo nell'azione delle Procure regionali della Corte dei conti.

Inoltre, si è consolidato un costante approfondimento conoscitivo dei profili più generali del fenomeno, con la partecipazione della Procura generale 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.

In aggiunta a quanto precede, il nuovo accordo della Procura generale con l'Ufficio della Procura Europea (EPPO), sottoscritto in data 13/09/2021, ha agevolato, nel corso del 2022, la collaborazione in 18 istruttorie in relazione alle quali vi è stato uno scambio di informazioni investigative tra Procura Europea e Procure Regionali contabili. La giurisprudenza della Corte di Cassazione ha confermato la giurisdizione contabile non solo nei confronti di amministratori e funzionari pubblici ma anche dei beneficiari finali dei finanziamenti, sia persone fisiche che giuridiche (Cass. civ., sez. un., nn. 2850, 3100, 5228, 8449, 9769, 15893, 32146 e 35340/2022).

Nelle azioni promosse nel 2022, i soggetti prevalentemente convenuti in giudizio sono stati i beneficiari del contributo in relazione ad episodi di frode, irregolarità nella percezione del contributo o indebito utilizzo dei finanziamenti per finalità diverse da quelle previste dal progetto o programma. In genere, si tratta di comportamenti connotati da dolo, a volte anche collegati a procedimenti penali.

Nel corso del 2022, nei giudizi di primo grado si sono registrate condanne del beneficiario finale e, anche, dei funzionari pubblici e di istituti di credito incaricati delle istruttorie propedeutiche alla erogazione dei finanziamenti, per gravi carenze nei controlli o per collusione con gli autori dell'illecito utilizzo delle risorse.

Numerose sentenze hanno riguardato il settore agricoltura in relazione a dichiarazioni mendaci in ordine alla titolarità dei terreni (si evidenziano: Corte conti, Sez. giur. reg. Sicilia, nn. 10/2022, 92/2022, 173/2022, 512/2022, 605/2022; Corte conti, Sez. giur. reg. Emilia-Romagna, n. 131/2022; Corte conti, Sez. giur. app. reg. Sicilia, n. 87/2022; Corte conti, Sez. I giur. centr. app., n. 414/2022; Corte conti, Sez. III giur. centr. app., n. 224/2022; Corte conti, Sez. II giur. centr. app., n. 358/2022), illecita percezione di contributi in agricoltura in violazione dell'art. 10, della Legge n. 575/1965 (Corte conti, Sez. II giur. centr. app., n. 358/2022), con estensione della responsabilità anche ai Centri di Assistenza Agricola (Sicilia 512/2022).

Altre sentenze sono intervenute sull'indebita percezione di finanziamenti pubblici per progetti di attività commerciale che non hanno rispettato la durata minima di 5 anni richiesta nel bando, ricorrendo spesso a false dichiarazioni riguardo all'utilizzo dei fondi ricevuti (Corte conti, Sez. giur. reg. Calabria, n. 149/2022; Corte conti, Sez. giur. reg. Campania, n. 350/2022; Corte conti, Sez. giur. reg. Molise, n. 21/2022; Corte conti, Sez. giur. reg. Puglia, nn. 383/2022, 384/2022, 484/2022, 508/2022; Corte conti, Sez. giur. reg. Basilicata, n. 6/2022).

Significative condanne hanno riguardato l'indebito ottenimento di contributi pubblici cofinanziati per corsi di formazione tramite dichiarazioni mendaci e false attestazioni sulle ore di corso e sulla presenza degli studenti (Corte conti, Sez. giur. reg. Calabria, n. 34/2022), così come l'utilizzo di false fatturazioni e dichiarazioni mendaci per progetti di impresa non portati a compimento (Corte conti, Sez. giur. reg. Abruzzo, n. 23/2022; Corte conti, Sez. giur. reg. Sardegna, n. 139/2022; Corte conti, Sez. III giur. centr. app., nn. 274/2022, 275/2022; Corte conti, Sez. I giur. centr. app., nn. 369/2022, 393/2022).

In particolare, in riferimento a questo settore si segnalano: l'acquisto di macchinari usati anziché nuovi, ovvero la fittizia rappresentazione di acquisti, in realtà non effettuati (Corte conti, Sez. II giur. centr. app., n. 325/2022); l'omesso mantenimento, per il periodo previsto, dei livelli occupazionali richiesti in sede di erogazione del finanziamento (Corte conti, Sez. III giur. centr. app., n. 305/2022; Corte conti, Sez. II giur. centr. app., n. 365/2022); l'irregolarità nei contributi alle "microimprese" (Corte conti, Sez. II giur. centr. app., n. 367/2022).

Le Sezioni di appello hanno in gran parte confermato le decisioni di primo grado.

Al riguardo, si osserva che nel corso del 2022 in primo grado sono state emesse 181 sentenze in materia di fondi europei, con condanne per un importo complessivo di euro 36.780.615,83.

La ripartizione delle condanne in relazione alla tipologia di fondi interessati ammonta a: euro 14.112.492,52 per i fondi in agricoltura (FEAGA-FEASR-FEP); euro 20.211.694,2 per i fondi di sviluppo infrastrutturale, di provenienza sia comunitaria che nazionale (FESR-fondi Min. Sviluppo economico, fondi regionali, leggi speciali, di incentivazione es. Legge n. 488/92); euro 2.456.429,12 per il Fondo della Formazione Professionale (FSE).

In sede di appello sono state emesse 23 sentenze, con condanne per un importo complessivo di euro 15.230.513,68.

Sempre nel 2022, le Procure regionali hanno emesso 159 atti di citazione, con richieste di condanna per un importo complessivo di euro 20.307.365,41.

In via riepilogativa, si segnala che, complessivamente, nel periodo 2010-2022 sono state emesse 1.489 sentenze di 1° grado, con condanne per euro per euro 795.882.418,73, a fronte di 2.154 citazioni con richieste per euro 1.449.603.216,24.



## 1. La tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea

Per assicurare ai magistrati dell'Ufficio del Procuratore Europeo (EPPO) l'adeguato supporto investigativo, il **Dipartimento della Pubblica Sicurezza – Direzione Centrale Anticrimine della Polizia di Stato**, con Circolare n.74480 del 23 luglio 2021, ha disposto la costituzione, nelle Sezioni e Unità anticorruzione delle 26 Squadre mobili sedi di distretto di Corte di Appello, di gruppi di lavoro preposti al contrasto dei reati rientranti nel mandato della citata Procura Europea, prevedendo una aliquota minima di tre elementi, di cui almeno un Ufficiale di polizia giudiziaria.

Le Sezioni e le Unità Anticorruzione delle Squadre Mobili, per le specifiche competenze maturate nelle indagini di competenza, sono state individuate quali naturali punti di riferimento per supportare l'organo inquirente europeo in considerazione dello specifico know-how in tema di finanziamenti ed appalti pubblici, dinamiche corruttive e rapporti collusivi tra imprenditori, esponenti della P.A. e organizzazioni criminali e, più in generale, nelle materie economico finanziarie.

A **livello centrale**, il riferimento per le articolazioni territoriali è la **4ª Divisione del Servizio Centrale Operativo** in seno alla quale è da tempo costituita la Sezione Indagini Patrimoniali (composta da personale specializzato, esperto nella gestione delle banche dati relative alle compagini societarie nazionali ed estere, nell'analisi di bilanci nonché di atti del pubblico registro, in grado quindi di cogliere le dinamiche economiche alterate che sottendono fenomeni corruttivi, di interposizione fittizia, riciclaggio, ecc.) e che dall'aprile 2020 ha assunto anche il coordinamento delle indagini relative ai reati contro la Pubblica Amministrazione, creando un unico polo a livello centrale per il contrasto ai reati di natura economico-finanziaria delegati alla Polizia di Stato.

In funzione di un adeguato raccordo info-investigativo, per evitare sovrapposizioni nelle attività investigative, è stato disposto che le eventuali attività di indagine delegate dai Procuratori europei alle Sezioni di polizia giudiziaria degli uffici della Polizia di Stato a competenza esclusiva vengano comunicate al Servizio Centrale Operativo per consentire, nel rispetto del segreto d'indagine, uno stretto coordinamento tra i vari uffici territoriali eventualmente coinvolti, nell'ottica di una migliore sinergia operativa nonché per fornire un contributo di analisi necessario, specie in questa fase di avvio, a verificare l'esigenza di adottare ulteriori misure organizzative.

## 2. Attività di contrasto alle frodi in danno dell'Unione Europea

Nell'ambito della complessiva strategia di contrasto all'accumulazione dei patrimoni illeciti da parte delle consorterie criminali, la Direzione Centrale Anticrimine ha avviato un'azione di analisi sui principali settori destinatari dei contributi legati al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

In tale contesto, si segnalano le seguenti iniziative:

- stipula di un protocollo operativo tra la **Guardia di Finanza** e il **Dipartimento della Pubblica Sicurezza**, avente ad oggetto la condivisione delle informazioni in materia di antiriciclaggio e la cooperazione con gli Uffici centrali e periferici dell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza, per l'esercizio dei compiti istituzionali della Polizia di Stato e delle funzioni del Questore in materia di misure di prevenzione patrimoniali. L'atto in questione è finalizzato a favorire la collaborazione sia nell'ambito dell'investigazione penale, sia nelle investigazioni preventive disposte dal Questore ai sensi del testo unico antimafia, sancendo forme di collaborazione

tra i Comandi Provinciali della Guardia di Finanza e le Questure, nonché ribadendo, in proposito, la possibilità di esercizio del potere di delega di indagine alla Guardia di Finanza, ai sensi dell'art. 19 del codice antimafia, da parte del Questore in materia di misure di prevenzione patrimoniali;

- richiesta ed acquisizione dell'accesso al **Sistema Informativo Agricolo Nazionale (SIAN)** dell'Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (AGEA), che compendia, tra l'altro, i dati concernenti le istanze dei produttori agricoli finalizzate a percepire fondi messi a disposizione dall'Unione Europea.

Sarà altresì implementata la collaborazione con l'Ente nazionale di aiuti alle imprese che aggiorna costantemente l'elenco delle aziende destinatarie di finanziamenti.

In aggiunta, sono state formalmente sollecitate le dipendenti articolazioni territoriali nell'ambito delle attività di controllo del territorio, dell'attività info-investigativa e dell'aggressione ai patrimoni illecitamente acquisiti ai sensi della normativa antimafia per il contrasto alla criminalità anche di tipo organizzato e mafioso. Nel medesimo contesto sono state valorizzate le componenti specialistiche delle "unità indagini patrimoniali", per la redazione di proposte questorili di ablazione patrimoniale, anche in forma congiunta con la competente Procura Distrettuale, ai sensi della normativa antimafia, che contempla, tra i destinatari delle misure di prevenzione, anche i soggetti indiziati del delitto di cui all'articolo 640-bis c.p..

La Direzione Centrale Anticrimine ha ulteriormente sensibilizzato le Divisioni Polizia Anticrimine a monitorare eventuali profili di percezione diretta o indiretta, da parte dei soggetti sottoposti ad accertamenti patrimoniali, dei finanziamenti pubblici erogati nel quadro delle misure a sostegno dell'economia.

Ulteriormente, si rammenta che l'art. 83 bis del Dlgs n. 159/2011, rubricato "Protocolli di legalità", consente al Ministero dell'Interno di sottoscrivere protocolli anche con imprese di rilevanza strategica, con associazioni di categoria o organizzazioni sindacali al fine di estendere il ricorso alla documentazione antimafia tra privati o tra associazioni di categoria e privati.

Nell'ambito delle iniziative volte al rafforzamento della legalità e alla prevenzione delle infiltrazioni della criminalità organizzata nelle attività economiche, il Ministero dell'Interno ha sottoscritto appositi protocolli con i quali si estende il regime di verifiche antimafia disciplinato dal T.U. di riferimento, mediante l'adesione su base volontaria all'atto pattizio. Tali protocolli riguardano tanto la realizzazione di opere e lavori pubblici ritenuti particolarmente significativi e, quindi, meritevoli di verifiche e accertamenti ulteriori rispetto a quelli obbligatori per legge, quanto le attività economiche svolte tra privati, per i quali la sottoscrizione del protocollo si configura come un vantaggio "reputazionale".

I protocolli di prevenzione antimafia relativi alla realizzazione di opere e lavori pubblici sono promossi dalle Prefetture-UTG territorialmente competenti e sottoscritti in sede locale previo nulla osta del Ministero dell'Interno, rilasciato all'esito dei dovuti approfondimenti istruttori.

### **3. Coordinamento delle unità organizzative deputate a prevenire le forme di condizionamento nelle procedure di attuazione del PNNR**

Nella prospettiva di rendere ancor più efficace l'azione di contrasto ai rischi di infiltrazione delle mafie nell'economia e nella Pubblica Amministrazione, la Direzione Centrale Anticrimine ha proceduto ad un rafforzamento degli uffici specialistici, centrali e territoriali, nel solco di una politica

strategica che tenda a presidiare le imponenti contribuzioni comunitarie, con le quali stanno per essere finanziate le progettualità del Piano nazionale di ripresa e resilienza. In particolare:

- a livello centrale:
  - è stata ridisegnata - con una fase di attuale sperimentazione operativa - l'architettura funzionale della **Quarta Divisione del Servizio Centrale Operativo**, cui sono state attribuite nuove competenze in materia di propulsione, coordinamento e diretta partecipazione alle indagini sui reati contro la pubblica amministrazione. La novità ordinamentale in argomento è finalizzata a garantire lo svolgimento di investigazioni di più ampio respiro, che vadano a scardinare le dinamiche sociali più distorte in cui si assiste ad un vero e proprio condizionamento della pubblica amministrazione ed all'infiltrazione nel sistema economico-finanziario (funzionale soprattutto al controllo dei pubblici appalti) anche ad opera delle organizzazioni mafiose;
  - è stata rafforzata - in seno alla Quarta Divisione del Servizio Centrale Operativo - la Sezione indagini patrimoniali, composta da personale specializzato, esperto nella gestione delle banche dati relative alle compagini societarie nazionali ed estere, nell'analisi di bilanci nonché di atti del pubblico registro ed in grado, quindi, di cogliere le dinamiche economiche alterate che sottendono fenomeni corruttivi, di interposizione fittizia e di riciclaggio;
- a livello periferico:
  - sono state ulteriormente valorizzate le sezioni e le unità anticorruzione presso le Squadre Mobili, al fine di aprire mirati focus info-investigativi sulla potenziale incidenza dei sistemi corruttivi nell'apparato politico-amministrativo, con particolare riferimento al settore delle concessioni pubbliche e dell'edilizia, nonché, soprattutto, all'imminente erogazione dei fondi di derivazione comunitaria per il finanziamento delle progettualità del PNRR;
  - sono state valorizzate le componenti specialistiche delle "unità indagini patrimoniali", già formate presso Squadre Mobili e Divisioni Anticrimine con i corsi tenuti in materia di confisca penale e di prevenzione (ai sensi del T.U. antimafia).

Il Servizio Centrale Operativo svolge così un ruolo propulsivo e di coordinamento nei confronti degli uffici investigativi territoriali impegnati nel contrasto ai reati contro la Pubblica Amministrazione e ai reati finanziari ed è in grado di intervenire direttamente per lo svolgimento di attività complesse, che richiedono l'impiego di strumenti investigativi specialistici ovvero lo svolgimento di accertamenti di natura patrimoniale.

#### **4. Azioni sviluppate dalla Direzione Investigativa Antimafia - DIA**

Il fulcro dell'attività di contrasto della DIA ai tentativi di infiltrazione delle mafie, anche mediante frodi, è rappresentato dalle attività preventive in grado di garantire una maggiore elasticità di intervento tramite l'azione convergente di più attività e, in particolare, del monitoraggio degli appalti pubblici e l'azione di prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio anche tramite l'approfondimento investigativo delle segnalazioni di operazioni sospette (s.o.s.) attinenti alla criminalità organizzata.

Sul versante della **prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio** la DIA effettua gli approfondimenti delle segnalazioni di operazioni sospette utili per individuare i grandi patrimoni mafiosi spesso reinvestiti nell'economia legale.

L'attuale sistema è normativamente disciplinato dal D.Lgs. 21 novembre 2007 n. 231 che utilizza, quale strumento principale, la segnalazione di operazione sospetta (s.o.s.) inoltrata dai soggetti destinatari degli obblighi antiriciclaggio all'Unità di Informazione Finanziaria (UIF) della Banca

d'Italia nel caso emerga il sospetto che siano in corso o che siano state compiute o tentate, operazioni di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo.

Un sistema in continua evoluzione e miglioramento che, da ultimo e con il D.Lgs. 125/2019, ha recepito la cosiddetta V Direttiva antiriciclaggio (n. 2018/843 UE).

Il sistema di prevenzione del riciclaggio assegna alla **Direzione Nazionale Antimafia** un ruolo di primo piano in quanto riceve, tramite la DIA ed il Nucleo Speciale di Polizia Valutaria della Guardia di Finanza, i dati anagrafici dei soggetti contenuti nelle segnalazioni per verificarne l'eventuale attinenza a procedimenti giudiziari in corso ovvero esercitare atti d'impulso verso le Direzioni Distrettuali Antimafia, affinché valutino l'opportunità di esercitare l'azione penale.

Alla DIA e al Nucleo Speciale di Polizia Valutaria della Guardia di Finanza compete, invece, l'analisi e l'approfondimento investigativo delle segnalazioni di operazioni finanziarie sospette inviate dall'UIF della Banca d'Italia.

Per agevolare le analisi di propria competenza, l'UIF stabilisce le tipologie di fenomeno che i soggetti obbligati devono utilizzare per classificare le segnalazioni sospette all'atto del loro invio al fine di consentire la pronta rilevazione di quelle connotate da profili di anomalia legati a rischi specifici.

Per la prevenzione dei rischi connessi all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza – PNRR, la medesima Unità ha previsto che la relativa classe di fenomeno sia riconducibile al codice PNI "anomalie connesse all'attuazione del PNRR".

In relazione al **monitoraggio degli appalti pubblici** e in considerazione dei finanziamenti connessi con il PNRR, i controlli antimafia continueranno a rappresentare la fase più delicata del sistema istituzionale posto a protezione del tessuto socio-economico.

È in questo contesto che - anche con l'imprescindibile contributo della DIA e in un'ottica di circolarità e condivisione dei patrimoni informativi - potranno essere utilmente valutati e approfonditi gli elementi acquisiti con l'interrogazione delle molteplici banche dati a disposizione, con l'analisi sugli assetti societari, la governance e le dinamiche aziendali dell'impresa scrutinata, nonché con i possibili profili di collegamento o cointeressenza con altre società oggetto di precedenti interdittive, o ancora con eventuali risultanze di rilievo su beni aziendali, mezzi d'opera, assunzioni di personale, rapporti contrattuali e subcontrattuali, ecc.

Nel corso del monitoraggio, i Gruppi interforze si avvalgono anche degli esiti degli **accessi ispettivi nei cantieri** per la verifica del rispetto della normativa in materia di lavoro, nonché delle misure relative alla sicurezza fisica dei lavoratori.

L'attività della DIA si è altresì dotata degli strumenti previsti dal **Decreto-Legge 6 novembre 2021, n. 152 convertito in legge 29 dicembre 2021, n. 233**, recante "**Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose**" che, entrato in vigore il 7 novembre 2021, ha introdotto importanti norme, nel Titolo IV (artt.47-49), che incidono sul codice antimafia.

In particolare, il D.L. ha disposto: con l'art. 47, la modifica dell'art. 34-bis (Controllo giudiziario delle aziende); all'art. 48 l'integrazione delle norme relative al procedimento di rilascio delle informazioni antimafia (incidendo sugli artt. 92 e 93); con l'art. 49, la previsione di misure amministrative di prevenzione collaborativa applicabili in caso di agevolazione occasionale introducendo ex novo l'art. 94 bis.

In estrema sintesi si tratta di un provvedimento, per così dire ibrido, che non è né liberatorio né interdittivo ma prodromico all'adozione della liberatoria o dell'interdittiva al termine della durata di validità del provvedimento medesimo (6/12 mesi).

Oltre a tali strumenti, la DIA, nell'ambito delle attività d'iniziativa per il contrasto all'infiltrazione delle mafie nell'economia legale, **ha sottoscritto un protocollo d'intesa con il Ministero della Cultura** per rafforzare le attività di prevenzione e di contrasto ai tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata nell'utilizzo dei fondi destinati agli investimenti pubblici con particolare riferimento agli interventi connessi anche al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

In tale ambito è stato condiviso con le articolazioni periferiche un elenco di soggetti assegnatari dei citati finanziamenti, fatto pervenire dal menzionato Dicastero, sul conto dei quali sono ancora in corso le verifiche antimafia.

In particolare, l'art. 2 del protocollo, al comma 2, prevede due distinti ambiti di collaborazione:

- il primo interessa l'operatività del II Reparto della Direzione investigativa antimafia e delle articolazioni periferiche sotto il profilo delle indagini di p.g., in quanto attiene alla possibilità di disporre di un patrimonio informativo relativo alle diverse fasi procedurali di attribuzione dei finanziamenti tramite l'uso alla piattaforma ReGIS;
- il secondo consente alla DIA di ricevere informazioni specifiche attinenti agli aggiudicatari di appalti e finanziamenti pubblici che potrà essere gestito dal dipendente Osservatorio Centrale sugli Appalti Pubblici (OCAP) mediante la piattaforma informatica denominata "Controlli Antimafia OCAP" (già "SISMA 2016"). Per tale scopo sono già state definite le specifiche interazioni con il Ministero della Cultura e le procedure operative da osservare a cura delle articolazioni periferiche.



L'art. 9 della Legge del 4 agosto 2022, n. 127, per un migliore adeguamento della normativa nazionale al regolamento sulla Procura Europea, organo competente per i reati PIF, ha delegato il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi che modifichino la disciplina della competenza prevista dal codice di procedura penale in modo da concentrare negli Uffici Giudiziari distrettuali la trattazione dei procedimenti per i reati che offendono gli interessi finanziari dell'Unione Europea in ordine ai quali la Procura Europea può esercitare la sua competenza, indipendentemente dalla circostanza che detta competenza sia esercitata, allo scopo di rendere più efficiente l'attività dei PED.

Per migliorare l'adeguamento dell'ordinamento italiano alla Direttiva PIF, nel corso dell'anno 2022 si sono susseguiti diversi interventi legislativi, il cui contenuto è di seguito riportato.

Una prima novella legislativa è intervenuta con il D.L. del 25 febbraio 2022 n. 13, poi abrogato dalla Legge del 28 marzo 2022 n. 25 la quale ne ha tuttavia riprodotto la parte relativa alla normativa PIF.

Un secondo intervento è contenuto nel D.Lgs. del 4 ottobre 2022 n. 156, recante "Disposizioni correttive e integrative del D.Lgs. del 14 luglio 2020 n. 75, di attuazione della direttiva (UE) 2017/1371, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale".

I principali contenuti delle menzionate modifiche legislative sono di seguito sintetizzati.

Anche al fine di migliorare l'implementazione dell'art. 10 della direttiva PIF, laddove richiama la direttiva 2014/42/UE, il D.L. del 25 febbraio 2022 n. 13 ha ampliato l'ambito di applicazione della confisca in casi particolari (c.d. per sproporzione), di cui all'art. 240 bis c.p., ricomprendendo tra i reati presupposto di tale confisca 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 cp, 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 delle Comunità europee, oltre quelle dello Stato.

In secondo luogo, il D.L. 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 comprendere 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 novelle introdotte con il più recente D.Lgs. del 4 ottobre 2022 n. 156, appaiono meritevoli di particolare menzione le seguenti previsioni:

- l'art. 1, che include il delitto di abuso di ufficio (previsto dall'art. 323 cp) nell'ambito di applicazione dell'art. 322 bis c.p., così consentendo la configurazione di tale reato anche ove commesso dai soggetti pubblici esteri ivi elencati;
- l'art. 2, che introduce la confisca per equivalente nei delitti di contrabbando, ampliando le previsioni dell'art. 301, co. 1, del D.P.R. del 23 gennaio 1973 n. 43;
- 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 D.Lgs. 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 consegue 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 D.Lgs. 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 D.Lgs. 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 D.Lgs. n. 74/2000.

Infine, va evidenziato che nella Gazzetta Ufficiale n. 63 del 15 marzo 2023 è stato pubblicato il D.Lgs. del 10 marzo 2023, n. 24, "Attuazione della direttiva (UE) 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 specificati nel diritto derivato pertinente dell'Unione Europea.



Nell'ambito del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), l'Ispettorato Generale per i Rapporti Finanziari con l'Unione Europea (IGRUE) del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, in qualità di Organismo Nazionale di coordinamento delle Autorità di audit, in termini di prevenzione e contrasto delle irregolarità e delle frodi in danno dell'Unione Europea, incentiva l'adozione da parte delle Autorità di Audit della Piattaforma Nazionale Integrata Anti-Frode (PIAF-IT) per la consultazione dei dati informativi sui soggetti fisici e giuridici.

Essa è fruibile dalle Autorità di Gestione e dalle Autorità di Audit e costituisce un utile strumento che consente di favorire nuove misure antifrode e di prevenire situazioni di illecito, estraendo, aggregando e riconciliando i dati provenienti da fonti nazionali.

La costante interlocuzione diretta con gli Uffici dell'Ispettorato Generale per l'Informatica e l'Innovazione Tecnologica (IGIT), titolare del trattamento dei dati del PIAF - IT, ha assicurato la piena condivisione degli aspetti tecnici della procedura per l'accreditamento per accedere al PIAF-IT da parte delle Autorità di Audit.

Ciascuna Autorità di audit individua 2 utenze (Direttore + funzionario a sua scelta) specificando il ruolo di ciascuna utenza:

**USER:** crea e visualizza solo le schede da lui generate:

**SUPERVISOR:** può estrarre/visualizzare le schede informative create dagli User della propria BU, ma non può creare schede.

La definizione delle modalità di profilatura utenti e di utilizzo della piattaforma è stata oggetto di un incontro formativo con i Responsabili delle Autorità di Audit, organizzato da IGRUE in collaborazione con IGIT in data 6 dicembre 2022.



Con riferimento alle attività poste in essere per la prevenzione e il contrasto alle frodi e irregolarità, si rappresenta che, nell'attuazione dei programmi operativi PON Imprese e Competitività 2014-2020 e PON Iniziativa PMI 2014-2020, la Direzione Generale per gli incentivi alle imprese opera con procedure consolidate nella logica dell'intercettazione e della prevenzione dei rischi di frode/irregolarità per il tramite delle verifiche e dei controlli operati in sede di selezione, attuazione e controllo degli interventi cofinanziati.

La Divisione 3, in qualità di Autorità di Gestione dei suddetti programmi operativi, nel proprio sistema di gestione e controllo, ha previsto 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 per la gestione dei suddetti programmi 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 e permettono all'Autorità di Gestione di acquisire informazioni e svolgere controlli più approfonditi, al fine di prevenire e individuare fenomeni fraudolenti ed 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 14-00021-00 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" e, con Decreto Direttoriale n. 2248 del 15/05/2017, è stato istituito il "Gruppo di Valutazione dei rischi di frode".

Quest'ultimo, avvalendosi della check list di autovalutazione dei rischi di frode, effettua una analisi di rischi quali conflitto 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 degli interventi gestiti, al fine di assicurare la misurazione del livello di rischio connesso all'articolazione degli interventi e quindi del programma nel suo complesso.

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.

Analogamente a quanto rappresentato, pure per gli interventi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, per i quali la Direzione svolge un ruolo di soggetto attuatore, viene assicurato, anche per il tramite dei soggetti gestori coinvolti nell'attuazione degli interventi, un adeguato presidio

ai rischi di frode/irregolarità attraverso un articolato sistema di controlli, volti alla verifica del titolare effettivo, del doppio finanziamento e di eventuali conflitti di interesse nonché a garantire una sana gestione finanziaria degli interventi.

Con particolare riguardo alla strategia antifrode ed alla valutazione del rischio frode per gli interventi di competenza del Ministero delle Imprese e del Made in Italy (MIMIT), si rinvia alle Linee Guida in corso di elaborazione presso l'Unità di Missione PNRR MIMIT.



## Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste

In relazione alle azioni adottate nel 2022 si ritiene utile premettere che la Commissione Europea, con il supporto del gruppo di esperti sui Fondi Strutturali e di investimento europei (EGESIF) ha elaborato le Linee Guida “Guidance EGESIF\_14-0021-00 16/06/2014”, per gli Stati Membri “Nota orientativa sulla valutazione del rischio di frode e su misure antifrode efficaci e proporzionate”, contenenti indicazioni sulle modalità di definizione delle misure antifrode.

Al fine di recepire le indicazioni contenute nelle predette Linee Guida per monitorare e predisporre le azioni di intervento sulla base dell'autovalutazione del rischio di frode, con Decreto del Direttore Generale della Pesca Marittima e dell'Acquacoltura n. 2623 del 31 gennaio 2019, è stato costituito apposito Gruppo di Autovalutazione del Rischio di Frode a valere sul PO FEAMP 2014-2020.

Il citato Gruppo di Autovalutazione del Rischio di Frode, presieduto dal Direttore Generale della Pesca Marittima e dell'Acquacoltura, quale Autorità di Gestione, assicura almeno annualmente la realizzazione e l'aggiornamento della valutazione del rischio frode, coinvolgendo tutti gli Organismi Intermedi dell'Autorità di Gestione.

Infatti, sulla base delle attività di analisi e valutazione del rischio frode, con Decreto del Direttore Generale della Pesca Marittima e dell'Acquacoltura n. 2059 del 14/05/2020, su proposta del predetto Gruppo di Autovalutazione, è stato approvato il “Piano d'azione per la riduzione del rischio frode nel PO – FEAMP 2014-2020, successivamente aggiornato anche per l'anno 2021.

Pertanto, con specifico riferimento all'anno 2022, il sopra citato Gruppo di Autovalutazione del Rischio di Frode ha sviluppato l'aggiornamento delle analisi del profilo di rischio di potenziali condotte illecite sia nell'ambito delle procedure di selezione ed attuazione delle operazioni a valere sul PO FEAMP 2014-2020, sia con riferimento alle successive fasi di rendicontazione e certificazione delle correlate spese.

L'attività di analisi e valutazione dei rischi è stata effettuata adottando la metodologia e gli strumenti di cui alla citata Linea Guida EGESIF 14-0021-00 del 16.06.2014 ed è stata formalizzata compilando le specifiche check-list di supporto previste per i diversi processi di gestione, rendicontazione e certificazione.

Inoltre, nell'ambito del rafforzamento degli strumenti di contrasto alle frodi, ad integrazione del Sistema di Gestione e Controllo e dei Manuali Operativi, l'AdG ha adottato una specifica “Politica di contrasto alle Frodi”, Approvata con Decreto Prot. 2059 del 14.05.2020 che è stata oggetto di valutazione anche nel 2022 ai fini dell'aggiornamento da parte del Gruppo per l'Autovalutazione del rischio di frode, che tuttavia non ha ravvisato la necessità di apportare integrazioni al documento stesso ritenendolo efficace rispetto alle finalità cui è preposto.

L'esito delle valutazioni effettuate dal Gruppo di Autovalutazione del Rischio di Frode, unitamente alle citate check-list di supporto, è stato quindi trasmesso con Nota del Direttore Generale della Pesca Marittima e dell'Acquacoltura n. 642615 del 15.12.2022 a tutti gli Organismi Intermedi affinché fosse recepito e, ove pertinente, integrato con ulteriori considerazioni e valutazioni sulla base dello specifico contesto regionale di riferimento.

Con riguardo alle metodologie adottate, è utile premettere che la frode può essere definita, in via generale, come un “comportamento intenzionale posto in essere da un soggetto (attore) che,

tramite l'inganno, intende procurare a sé e/o ad altri un vantaggio indebito a cui corrisponde un danno per la controparte (vittima)".

Pertanto, ai fini dell'attività di analisi da svolgere si richiama l'attenzione sui seguenti principali aspetti:

- l'intenzionalità del comportamento: la frode è il frutto di un comportamento cosciente, pertanto ideato, progettato e realizzato per conseguire l'obiettivo di un'appropriazione di una certa ricchezza a danno della vittima;
- l'attore: è il soggetto o l'insieme di soggetti che in concorso concepiscono ed attuano il comportamento fraudolento nell'ottica di conseguire un vantaggio. Sulla diversa identità degli attori si basano alcune classificazioni tradizionali delle frodi, come quelle tra frodi interne ed esterne oppure tra frodi compiute da apicali o da subordinati;
- l'inganno, ossia l'utilizzo da parte dell'attore di mezzi, artifici, espedienti, raggiri finalizzati a far cadere in errore la vittima in modo da poter così attuare ed occultare il comportamento fraudolento.

Più in particolare, nell'impostare e sviluppare il processo di autovalutazione, sono state tenute in debita considerazione le motivazioni sottostanti al perpetrarsi di una frode ed il modello di analisi che, secondo la dottrina più diffusa ed alla quale generalmente si fa riferimento, è quello comunemente detto "Triangolo della frode", nel quale ricorrono i seguenti tre elementi che caratterizzano le frodi:

- l'opportunità, determinata dal contesto in cui si realizza la frode avuto riguardo alla consapevolezza dell'autore di sfruttare i punti deboli esistenti nel sistema dei controlli interni;
- la pressione, del soggetto intesa come necessità economica ma anche, ad esempio, il raggiungimento di obiettivi e traguardi aziendali;
- la razionalizzazione, che consiste nell'abilità dell'attore di riuscire a giustificare a sé stesso e, qualora venisse scoperto, anche agli altri membri dell'organizzazione, la frode realizzata.

Con specifico riferimento al processo di autovalutazione, il Gruppo ha ritenuto che assuma particolare rilievo l'aspetto dell'opportunità e, quindi, il sistema di controllo interno è stato valutato nella prospettiva di efficace strumento deterrente ovvero di prevenzione e contrasto delle possibili condotte illecite.

Il riferimento metodologico maggiormente diffuso e comunemente accettato per l'individuazione dei rischi di frode specifici relativi ai programmi finanziati dall'UE è costituito dal documento di orientamento (Linee Guida) della Commissione "Valutazione dei rischi di frode e misure antifrode efficaci e proporzionate" (Nota EGESIF\_14-0021-00 del 16/06/2014) e dallo strumento di autovalutazione suggerito (Guidance fraud risk assessment annex tool it) a cui ha fatto riferimento il Gruppo di autovalutazione istituito a valere sul PO FEAMP 2014-2020 con Decreto del Direttore Generale della Pesca Marittima e dell'Acquacoltura n. 2623 del 31 gennaio 2019 (di cui si è detto in precedenza).

Il documento di orientamento proposto dalla Commissione per la valutazione dei rischi di frode individua i seguenti quattro distinti ambiti del processo di attuazione delle iniziative sui quali effettuare le valutazioni del rischio:

- la selezione delle operazioni/richiedenti;
- l'attuazione delle operazioni (monitoraggio e verifica);
- la certificazione e pagamenti;
- gli affidamenti diretti dell'AdG.

Per ognuna delle fasi sopraindicate è stato definito il rischio complessivo lordo corrispondente alla situazione “astratta” in assenza di controlli, quindi sono stati analizzati i gruppi di controlli suggeriti dalla procedura di autovalutazione al fine di delineare il rischio complessivo netto. Dove sono state riscontrate carenze nelle procedure di controllo, sono stati suggeriti i controlli aggiuntivi utili a rendere il rischio complessivo previsto accettabile.

Più in particolare, l’approccio operativo utilizzato per la valutazione del rischio, che si ispira ai principi e agli orientamenti comunitari di cui si è detto, si è articolato nelle seguenti fasi procedurali:

- FASE 1 “Quantificazione del rischio che un determinato tipo di frode possa essere commesso, valutandone impatto e probabilità (rischio lordo)”: si precisa che il “rischio lordo” corrisponde al livello di rischio senza tenere conto dell’incidenza dei controlli esistenti o previsti. Per quantificare il rischio occorre tener conto e valutare l’“impatto” del rischio (lordo) – ossia quali sono le ripercussioni/conseguenze (rispetto agli obiettivi) che il rischio avrebbe qualora si concretizzi e la “probabilità” del rischio (lordo) – ossia quanto è probabile che un fatto si verifichi;
- FASE 2 “Valutazione dell’efficacia dei controlli esistenti volti a ridurre il rischio lordo”: è richiesta dapprima una ricognizione puntuale delle verifiche e dei presidi contro eventi fraudolenti e corruttivi già in essere (o perché previsti dalla normativa o dalle procedure interne o da procedure specifiche previste dal sistema di gestione e controllo del PO FEAMP) e, successivamente, una valutazione puntuale dell’efficacia degli stessi;
- FASE 3 “Valutazione del rischio netto, tenendo conto dell’incidenza e dell’efficacia dei controlli esistenti, ossia, la situazione allo stato attuale”: riguarda sostanzialmente la valutazione del rischio che permane dopo aver preso in considerazione e valutato l’effetto (combinato) dei controlli esistenti e la loro efficacia, cioè la situazione così com’è al momento attuale (rischio residuo);
- FASE 4 “Valutazione dell’incidenza dei controlli supplementari previsti sul rischio netto (rischio residuo)”: in tale fase si procede a valutare l’effetto di eventuali controlli aggiuntivi e/o supplementari e compensativi rispetto a quelli già considerati in termini di riduzione di probabilità ed impatto del rischio;
- FASE 5 “Definizione dell’obiettivo di rischio (rischio target)”, ossia il livello di rischio che il Gruppo considera tollerabile dopo la messa in atto e l’esecuzione di tutti i controlli.

Le FASI 4 e 5 riguardano l’eventuale definizione del c.d. Piano di Azione e la loro attivazione dipende dagli esiti dell’autovalutazione di cui alla FASE 3.

Infatti, qualora l’esercizio di autovalutazione dia luogo a un rischio netto ritenuto “tollerabile” dall’Amministrazione, l’attività si può considerare conclusa a conferma di un sistema che contempla controlli e misure di prevenzione delle frodi efficaci.

Da ultimo, per quanto riguarda le misure adottate da parte dell’Unità di Missione per l’Attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza operante presso il MASAF si segnalano:

- la Nota di indirizzo dell’Unità di Missione PNRR n. 7/2022 del 30 settembre 2022, relativa agli “Obblighi di monitoraggio e controllo, con particolare riferimento alla politica antifrode in ambito PNRR: istruzioni operative su conflitto di interessi, doppio finanziamento e titolare effettivo”;
- il Decreto direttoriale n. 536922 del 20 ottobre 2022 di istituzione del Gruppo di autovalutazione del rischio di frode, relativo in particolare all’istituzione ed alla definizione dei compiti del Gruppo, alla sua composizione, al relativo avvio ed alla sua durata oltre che al funzionamento.



## Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, nel 2022, ha gestito il fondo comunitario FESR sia per la chiusura del Programma PON “Reti e Mobilità” 2007-2013, riservato alle Regioni convergenza (Calabria, Campania, Puglia e Sicilia) - per il quale al 31 marzo 2017 è stata presentata la documentazione di chiusura (ancora in corso) - sia per l’attuazione del Programma PON “Infrastrutture e Reti” 2014-2020, tuttora in corso, riservato alle Regioni meno sviluppate (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia), che chiuderà al 31.12.2023. Per quest’ultimo era stato già predisposto ed è in fase di attuazione il Piano di Rafforzamento Amministrativo Fase 2, utile per garantire una maggiore efficacia nella gestione dei fondi comunitari.

I succitati Programmi Operativi riguardano la realizzazione di opere strategiche necessarie per migliorare la mobilità di merci e passeggeri lungo le direttrici di collegamento con e fra i corridoi europei, nonché per rendere più efficienti le modalità di trasporto, promuovendo sistemi sostenibili e di minore impatto ambientale. In particolare, il PON “Infrastrutture e Reti” 2014-2020 persegue, altresì, l’obiettivo di eliminare strozzature dalle principali infrastrutture di rete.

Il PON “Reti e Mobilità” 2007-2013, il PON “Infrastrutture e Reti” 2014-2020 e URBACT III finanziano i seguenti beneficiari: società del Gruppo Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A., Autorità di Sistema Portuale e/o Autorità Portuali, ANAS S.p.A., ENAC S.p.A., ENAV S.p.A., digITALog S.p.A., Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, alcuni Comuni e Regioni.

Le spese relative agli interventi finanziati, prima di essere certificate, vengono vagliate dall’Ufficio Controlli di 1° Livello. Tale controllo è sia di natura fisica che finanziaria e riguarda anche la verifica della regolarità delle procedure di affidamento.

Il Programma nazionale PN METRO Plus e Città medie Sud si inserisce nel quadro delle strategie di sviluppo urbano.

La Programmazione 2021-2027 approvata dalla CE nel mese di dicembre 2022, in continuità con la Programmazione precedente ha il compito di affrontare le tematiche ambientali, in special modo il contrasto ai cambiamenti climatici e la transizione verso un’economia circolare, e di promuovere azioni di rigenerazione urbana e di risposta al disagio socio-economico, anche attraverso l’innovazione sociale e la rivitalizzazione del tessuto imprenditoriale locale.

Nella precedente Programmazione (2014-2020) e in quella attuale, la Direzione Generale per lo sviluppo del territorio, la pianificazione e i progetti internazionali di questo Ministero, fa parte del Comitato di sorveglianza del PN METRO Plus e Città medie Sud, istituito ai fini di valutare l’attuazione del programma ed i progressi compiuti nel raggiungimento dei suoi obiettivi.

Con riferimento al programma ESPON (per il quale il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti è stato responsabile nazionale, a partire dal 2002) per il ciclo di Programmazione 2021-2027 - nelle more dell’approvazione della *governance* nazionale per l’attuazione e gestione dei Programmi di cooperazione territoriale europea, la Direzione Generale per lo sviluppo del territorio, la pianificazione e i progetti internazionali è stata confermata referente nazionale, co-presidente del Comitato Nazionale, membro effettivo e Capo Delegazione Italiana del Comitato di Sorveglianza, per l’attuale programma, ESPON 2030, mentre per il Programma di Cooperazione Territoriale Europea URBACT IV, la citata Direzione Generale è stata nominata membro votante del Comitato Nazionale e Osservatore del Comitato di Sorveglianza, a differenza del ciclo di Programmazione precedente (2014/2020), in cui svolgeva il ruolo di referente nazionale, co-pre-

sidente del Comitato Nazionale, membro effettivo e Capo Delegazione Italiana del Comitato di Sorveglianza.

ESPON 2030 si contraddistingue dagli altri Programmi Europei, per la sua diversa architettura istituzionale, con un Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT) composto da Belgio e Lussemburgo, organizzato come unico soggetto attuatore. L'ESPON EGCT, attraverso procedure di aggiudicazione di appalti pubblici di servizi, seleziona e finanzia studi realizzati da reti transnazionali di istituti di ricerca.

Nell'ambito del PON "Infrastrutture e Reti" 2014-2020, già nel corso dell'annualità 2017, l'Autorità di Gestione ha istituito il Gruppo di Valutazione Rischio Frode, incaricato dell'autovalutazione dei rischi di frode e della individuazione di eventuali misure per contrastare/mitigare l'insorgere di comportamenti o azioni fraudolenti.

In coerenza con le "Procedure volte a garantire misure antifrode" descritte nella sezione 8, par. 8.2 del Manuale Operativo delle Procedure del PON (di seguito anche MOP), il GdVRF si riunisce almeno una volta l'anno per effettuare una valutazione del rischio frode, in conformità con la nota EGESIF 14-0021-00 del 16 giugno 2014, in base alle quali il Gruppo procede alla valutazione dell'impatto e della probabilità che si verifichino fenomeni di frode in relazione a quattro macro processi fondamentali, quali:

- selezione dei potenziali beneficiari del finanziamento;
- attuazione dei progetti da parte dei beneficiari (con particolare attenzione agli appalti pubblici e al costo delle attività);
- certificazione e pagamenti;
- appalti gestiti direttamente dall'AdG.

In esito alla valutazione di cui sopra, viene redatto un Verbale che riporta i risultati della valutazione del rischio di frode del PON (CCI 2014IT16RFOP002) effettuata dal GdVRF.

Con riguardo all'ultimo incontro del GdVRF, tenutosi in data 19, 22 e 23 dicembre 2022 (verbale prot. 71 del 04.01.2023), è stato decretato che il Programma PON "Infrastrutture e Reti" 2014-2020, in relazione ai quattro processi sopra richiamati, allo stato attuale, è esposto ad un rischio "tollerabile".

Infine, lo strumento sopra descritto risulta essere in linea con quanto previsto dalla direttiva PIF 2017/1371 del 5 luglio 2017, in quanto mira ad identificare eventuali reati che possano ledere gli interessi finanziari dell'UE quali ad esempio la corruzione.

Inoltre, in accordo con quanto delineato dalle Linee Guida ARACHNE, versione 1.0 del 22 luglio 2019, l'AdG consulta ARACHNE effettuando un "monitoraggio periodico del rischio" solitamente in occasione della riunione annuale del Gruppo di Valutazione del rischio di frode (GdVRF).

L'esito delle interrogazioni viene riportato nel verbale definito dal GdVRF e condiviso con le Autorità del Programma, al fine di garantire una costante sorveglianza dei rischi del PON.

In aggiunta a tale modalità ed in accordo con le citate Linee Guida, la consultazione del sistema ARACHNE avviene anche in occasione delle "verifiche di gestione - controlli in loco", qualora l'AdG/UCIL decida di effettuare un campione delle stesse.

Durante la riunione annuale del GdVRF, viene applicato un metodo di autovalutazione del rischio che si articola in cinque macro-attività:

- valutazione del rischio lordo. L'attività consiste nel qualificare/valutare il rischio complessivo, che corrisponde al livello di rischio senza tenere conto dell'incidenza dei controlli esistenti o previsti;

- valutazione dell'efficacia dei controlli esistenti volti a ridurre il rischio lordo. L'attività di valutazione delle verifiche attualmente previste nella descrizione del Sistema di Gestione e Controllo è volta a verificare, per ciascun rischio individuato, quali siano i controlli già implementati dall'AdG e la loro efficacia in termini di prevenzione/mitigazione del rischio stesso;
- valutazione del rischio netto tenendo conto dell'incidenza e dell'efficacia dei controlli esistenti, ossia la situazione allo stato attuale (rischio residuo). In particolare, lo strumento restituisce il valore del rischio netto calcolato in modo automatico in funzione della valutazione dei controlli che impattano sul rischio lordo;
- definizione di piani di azione per l'implementazione di controlli e/o misure correttive addizionali per l'ulteriore mitigazione del rischio netto, se classificabile come significativo o critico. Ad esito della valutazione del rischio netto, nel caso esso fosse significativo o critico, il Gruppo di Valutazione definisce i Piani di azione da implementare e ne individua, al suo interno, il/i responsabile/i, stabilendone, inoltre, le relative tempistiche;
- definizione del rischio target – rischio previsto. Attività che individua il livello di rischio che si ritiene tollerabile, successivamente alla piena definizione e operatività di tutti i controlli pianificati.

Inoltre, durante lo svolgimento del GdVRF, questo viene supportato attraverso l'utilizzo e la consultazione della seguente documentazione:

- Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza 2022-2024 del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, adottato con Decreto Ministeriale 29 aprile 2022, n. 108 e registrato presso la Corte dei Conti in data 9 giugno 2022 al n. 1841;
- Determinazione ANAC n. 1134 dell'8 novembre 2017, Nuove Linee Guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici;
- Piano Nazionale Anticorruzione di cui alla delibera ANAC n. 1064 del 13 novembre 2019, quale atto unico di indirizzo, nell'espletamento delle attività previste ai sensi della Legge 6 novembre 2012, n. 190, recante "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione", come integrata dal D.Lgs. 25 maggio 2016, n. 97, recante "Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza";
- Protocollo d'Intesa relativo ai rapporti di collaborazione tra il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e la Guardia di Finanza del 22 maggio 2019, rinnovato in data 8 agosto 2022;
- Documento "Anti-fraud advice for EU funded environmental investment projects", redatto dall'Ufficio Europeo per la Lotta Antifrode (OLAF) della Commissione Europea, vers. Ottobre 2022, rif. Ares (2022)7585403 del 3 novembre 2022;
- Documento "Anti-fraud advice for the purchase of IT hardware and software under EU funded projects", redatto dall'Ufficio Europeo per la Lotta Antifrode (OLAF) della Commissione Europea, vers. Luglio 2022, rif. Ares (2022)5216701 del 18 luglio 2022;
- "Orientamenti sulla prevenzione e sulla gestione dei conflitti d'interessi a norma del Regolamento Finanziario" della CE (2021/C 121/01 del 9 aprile 2021) tesi a fornire indicazioni concrete per prevenire l'insorgenza di conflitti di interessi nell'ambito dell'esecuzione del bilancio UE.

Da ultimo, con riferimento alle segnalazioni di irregolarità/frodi tramite il sistema AFIS-IMS OLAF, si evidenzia che nell'annualità 2022:

- per il Programma PON “Reti e Mobilità 2007-2013”, non sono state comunicate nuove segnalazioni;
- per il Programma PON “Infrastrutture e Reti 2014-2020”, sono stati comunicati n. 2 “casi” OLAF, relativamente ai seguenti progetti:
  - RFI S.p.A - Operazione: 11113 – Itinerario Napoli - Bari – Raddoppio Tratta Canello-Benevento, Primo Lotto Funzionale Canello-Frasso Telesino;
  - RFI S.p.A - Operazione: 11102 – Raddoppio Bari Sant’Andrea - Bitetto.

I due casi sono entrambi classificati come “irregolarità” (IRQ2) ed è stata proposta la chiusura all’OLAF, essendo avvenuto il recupero totale delle somme irregolari.

Per i Programmi di Cooperazione Territoriale Europea URBACT III, ESPON 2020 ed ESPON 2030 non sono stati rilevati casi di irregolarità e/o frodi.

*Presidenza del Consiglio dei Ministri***Dipartimento della  
Funzione Pubblica**

In linea con quanto previsto dal Trattato sull'Unione, il Regolamento (UE) 2021/241 prevede che, nell'attuare il PNRR, gli Stati Membri adottino tutte le misure necessarie ad assicurare la tutela degli interessi finanziari dell'UE e la conformità al diritto dell'UE e nazionale applicabile, in particolare per prevenire, individuare e risolvere mediante rettifica frodi, casi di corruzione e conflitti di interesse, nonché assicurare accertamenti in materia di "titolarità effettiva" in linea con la normativa antiriciclaggio e con il principio della sana gestione finanziaria, che comprende la prevenzione e il perseguimento efficace delle frodi.

In linea generale, sulla base delle indicazioni fornite dall'Ispettorato Generale per il PNRR, formalizzate nella "Strategia generale antifrode per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza", la responsabilità di attuazione della politica antifrode per la gestione del PNRR si articola sulle linee di indirizzo elaborate dalla "Rete dei referenti antifrode del PNRR", istituito con Determina del Ragioniere Generale dello Stato n. 57 del 9 marzo 2022, cui è demandato il compito di realizzare analisi e valutazioni periodiche dei rischi di frode, definendo le eventuali azioni (migliorative, di mitigazione e correttive) da adottare, nonché le conseguenti misure "efficaci e proporzionate" da implementare presso ciascuna Amministrazione coinvolta, ai vari livelli, nella gestione e attuazione del PNRR, con l'obiettivo di ridurre i livelli di rischio individuati e non ancora affrontati efficacemente, in particolare nei processi di controllo e pagamento alla Commissione Europea, promuovendo le attività di collaborazione di cui agli artt. 4 e 7 del Protocollo d'Intesa del 17 dicembre 2021.

Il Dipartimento della Funzione Pubblica, con nota del Direttore dell'Unità di Missione PNRR Prot. n. 24508 del 21 marzo 2022, ha aderito al Protocollo di intesa e nominato il dirigente del Servizio di rendicontazione e controllo PNRR nel ruolo di Referente Antifrode, con l'impegno di:

- partecipare ai lavori della Rete dei referenti antifrode del PNRR;
- mettere a disposizione dell'Ispettorato Generale per il PNRR e del Nucleo Speciale spesa pubblica e repressione frodi comunitarie della Guardia di Finanza tutte le informazioni in possesso relative ai soggetti attuatori, realizzatori/esecutori degli interventi di competenza finanziati dal Piano;
- segnalare all'Ispettorato Generale per il PNRR e al Nucleo Speciale spesa pubblica e repressione frodi comunitarie della Guardia di Finanza informazioni e 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 PNRR di competenza;
- assicurare la propria collaborazione all'Ispettorato Generale per il PNRR e alla Guardia di Finanza, al fine di garantire il corretto svolgimento di tutte le attività ricomprese all'interno della strategia antifrode del Piano, nei termini di cui agli artt. 3, 4 e 6 del Protocollo d'intesa in argomento.

Con Decreto del Capo Dipartimento della Funzione Pubblica del 7 novembre 2022 è stato approvato il Sistema di Gestione e Controllo degli interventi a titolarità del Ministro per la Pubblica Amministrazione.

Il documento prevede, tra l'altro, apposite misure di prevenzione di irregolarità e frodi, corruzione, conflitti di interesse e duplicazione dei finanziamenti, misure di verifica del titolare effettivo,

nonché procedure di recupero, coerentemente con quanto previsto dalle disposizioni della Circolare MEF-RGS n. 9 del 10 febbraio 2022, della Circolare n. 30 dell'11 agosto 2022 e dei relativi allegati.

Il DFP si avvale anche dei servizi dell'Ispettorato per la funzione pubblica, che vigila sulla conformità dell'azione amministrativa ai principi di imparzialità e buon andamento su segnalazione di cittadini e imprese, sull'applicazione delle misure di semplificazione, sul rispetto delle disposizioni in materia di controlli interni e di contenimento dei costi, anche in collaborazione con la Guardia di Finanza ed i Servizi ispettivi della RGS e sull'effettivo esercizio dei poteri disciplinari.

Un ruolo centrale nel sistema di prevenzione è assegnato alle attività di valutazione del rischio, che il SIGECO ascrive al Gruppo operativo per l'autovalutazione del rischio di frode (GOARF).

Il GOARF in particolare svolge le seguenti funzioni:

- definire e adottare, in linea con quanto stabilito dalla Rete dei referenti antifrode del PNRR, la strumentazione operativa di riferimento da utilizzare nonché la procedura da seguire per l'analisi, individuazione e valutazione dei rischi di frode del PNRR: adeguamento e personalizzazione della strumentazione e della procedura in funzione delle specificità del PNRR, dei vari livelli di governance e responsabilità del PNRR, nonché delle caratteristiche delle Amministrazioni coinvolte a vario titolo nell'attuazione del PNRR;
- raccogliere la documentazione e le fonti di informazioni necessarie per procedere alla valutazione dei rischi di frode, interne ed esterne al PNRR, di interesse generale o specifico del Piano;
- eseguire ed approvare l'autovalutazione del rischio frode delle misure PNRR di competenza e le eventuali azioni di miglioramento e/o correttive da realizzare (Piano d'azione);
- monitorare il sistema antifrode PNRR posto in essere e, in particolare, lo stato di avanzamento delle attività previste nel Piano d'azione;
- rivedere almeno annualmente la valutazione effettuata, a seconda dei livelli di rischio e dei casi di frode intercettati nell'attuazione delle misure PNRR di propria competenza;
- individuare eventuali nuovi rischi riscontrati o potenziali.

Istituito con nota del Capo Dipartimento della Funzione Pubblica ID 44966227 del 3 marzo 2023, il GOARF, sulla base degli indirizzi e degli strumenti resi disponibili dall'Ispettorato Generale del PNRR, sta operando la valutazione complessiva del rischio di frode delle misure e dei progetti del Dipartimento della Funzione Pubblica.



Il Dipartimento degli Affari Regionali e le Autonomie è impegnato in un'attività progettuale specificamente dedicata al tema del contrasto alla corruzione e della trasparenza delle Amministrazioni Pubbliche regionali e locali.

Il progetto, che si configura come sperimentale, si inquadra nel contesto delle attività di capacità 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, 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 D.L. 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 *stakeholders*, ai fini di quel "monitoraggio diffuso" a cui il suddetto decreto 33/13 fa riferimento come strumento più efficace di prevenzione della corruzione.

Le attività presso il DARA sono condotte da un gruppo di lavoro integrato, costituito da dirigenti e funzionari di Unioni di Comuni, Regioni e Comuni, 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 si concluderanno verosimilmente 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 PA, il GdL del DARA lavora per:

- creare un modello standard per la pubblicazione dei dati, che guidi l'Amministrazione e al contempo renda quanto pubblica comparabile con i dati 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.

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:

- quanto e come spende il suo Comune/Unione/Regione;
- con quanto e quale personale;
- erogando quanti servizi.

Il coinvolgimento di esperti informatici consentirà nei prossimi mesi di mettere a disposizione delle PA un software gratuito per la pubblicazione dei dati standardizzati, automatizzati e fruibili, quale premessa per una PA trasparente, integra e accountable, oltre che per una partecipazione civica effettiva e incisiva.



In continuità con quanto riferito in merito alle attività avviate nell'anno 2021, anche nel corso del 2022 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, 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, l'utilizzo della Posta Elettronica Certificata (PEC) quale strumento di comunicazione con i contribuenti nonché alcuni strumenti innovativi di cooperazione con gli altri Paesi europei.

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 2022, 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 650 milioni di euro.

Si evidenzia che, nel complesso, le false fatturazioni intercettate a partire dalla data di avvio del correlato progetto (giugno 2020) ammontano a circa 2,6 miliardi di euro.

Sempre con riferimento all'anno 2022, nell'ambito delle attività di contrasto alle indebite compensazioni, l'Agenzia ha altresì alimentato la procedura di sospensione, ed eventuale scarto, delle deleghe di pagamento contenenti l'esposizione di crediti tributari contrassegnati da specifici profili di rischio, come previsto dall'art. 37, commi 49-ter<sup>1</sup> e 49-quater<sup>2</sup> del D.L. 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 2022 n. 730 soggetti, bloccando l'utilizzo di oltre 300 milioni di euro di crediti tributari a rischio, di cui circa 285 milioni di euro relativi a crediti IVA inesistenti.

Si rappresenta che 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 e confluite nei commi 15-bis.1 e 15-bis.2 dell'art. 35 del D.P.R. n. 633 del 1972, che prevedono, tra l'altro, un iter istruttorio semplificato per la cessazione del numero di partita IVA ed il rilascio di garanzia fidejussoria 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), che si distinguono per il sistematico inadempimento degli obblighi dichiarativi e di versamento delle imposte.

La prospettiva per i prossimi anni è quella di rafforzare le attività sopra descritte, attraverso il potenziamento delle attività di analisi del rischio, anche attraverso l'utilizzo di nuovi strumenti di intelligenza artificiale (*AI*) e *machine learning*.

Dal punto di vista tecnologico, infatti, è divenuto 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.



Nell'anno 2022 l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli ha intensificato la cooperazione con la Procura Europea, promuovendo la stipula di un Accordo bilaterale, con l'intento di rafforzare la collaborazione e la comunicazione tra le Parti per rafforzare l'efficacia delle attività di polizia giudiziaria svolte da ADM sotto il coordinamento di EPPO, con riferimento ai reati di competenza di ADM.

Tale accordo ha previsto che la Procura Europea possa avvalersi della collaborazione del Gruppo Operativo "EPPO – GOE" per l'attuazione di deleghe di attività di Polizia Giudiziaria o per attività di supporto ad indagini.

In aggiunta, per rendere maggiormente efficace la sinergia tra ADM e la Procura Europea in tutto il territorio nazionale, è stato istituito il gruppo EPPO – PED con il compito, tra l'altro, di coordinare i funzionari che assicurano il raccordo con i procuratori europei delegati.

Nel corso dell'anno 2022 sono stati attivati n° 56 procedimenti penali, riepilogati con gli importi di dazio e IVA e suddivisi per bimestre, come riportato nella seguente tabella:

PERIODO	DAZIO	IVA	TOTALE
1° BIM	27.269.251,53 €	22.419.981,42 €	49.689.232,95 €
2° BIM	6.951.718,78 €	95.284.628,84 €	102.236.347,62€
3° BIM	99.737,04 €	10.740.268,87 €	10.840.005,91 €
4° BIM	1.845.549,68 €	406.013,70 €	2.251.563,38 €
5° BIM	642.795,14 €	11.473.317,24 €	12.116.112,38 €
6° BIM	394.882,27 €	16.359.203,65 €	16.754.085,92 €
<b>TOT ANNO</b>	<b>37.203.934,44 €</b>	<b>156.683.413,72 €</b>	<b>193.887.348,16 €</b>

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 in essa registrate al fine di individuare nuove fattispecie criminose;
- analisi delle operazioni di importazioni dal Regno Unito effettuate da operatori nazionali, a seguito della *Brexit*, finalizzata a verificare il corretto utilizzo dell'origine preferenziale della merce, evitando che i beni fossero importati in esenzione daziaria;
- 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 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 dettagli delle strutture societarie su scala globale;
- *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.

Dall'analisi dei dati di competenza *EPPO* esaminati 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.

In applicazione al Regolamento (CEE) 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 2022 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 2022 sono state ricevute e trattate 34 nuove comunicazioni AM (27 AM e 7 AMP) e 100 seguiti di AM pregresse riguardanti, perlopiù, fattispecie di violazione per aggiramento di dazi antidumping attraverso false dichiarazioni riguardanti il Paese di origine dei prodotti o false dichiarazioni afferenti la classificazione doganale dei prodotti stessi, con una tipologia merceologica che si conferma varia (spaziando da prodotti industriali agli alimentari), con ben 7 nuove AM che hanno riguardato precursori, mentre la maggioranza dei Paesi terzi interessati sono tuttora appartenenti al Sud-est asiatico (prevalentemente Cina, Hong Kong e Turchia).

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 109 richieste di mutua assistenza amministrativa in materia doganale, 1410 richieste di cooperazione in materia di origine preferenziale e 1486 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 190 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 2022 alle attività di controllo congiunte finalizzate a contrastare le importazioni di merci illegali, collegate anche alla pandemia, proposte da organismi unionali e internazionali quali *OLAF*, *EUROPOL* e *INTERPOL*.

La XV 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 43.000 mila unità in Italia per un valore stimato di oltre 150.000 euro.

Nel corso del “*week of action*”, oltre 4000 siti internet illegali sono stati oscurati e un considerevole numero di soggetti coinvolti nel traffico di medicinali potenzialmente dannosi per la salute, sono stati denunciati.

Nello stesso ambito, ADM ha partecipato alla terza fase dell’operazione *STOP II* finalizzata sempre al contrasto della circolazione illecita di maschere facciali protettive contraffatte e di prodotti legati al COVID-19, inclusi vaccini e farmaci contraffatti, illeciti e sub-standard.

Inoltre ADM ha partecipato alle seguenti operazioni:

- *OCTOPUS III* (contrasto delle frodi doganali e all’IVA realizzate mediante l’abuso delle procedure “40/42” e del regime del transito esterno) – RISULTATO: i controlli svolti durante la fase operativa hanno dato esito negativo ma hanno permesso tuttavia di individuare presso l’UD di Trieste una frode, sempre nell’ambito del regime 42, per un ammontare di circa 4,5 mln di euro di IVA, riguardante merce non elencata nel *target* dell’operazione;
- *OPSON XI* (lotta al traffico illecito di vino e bevande alcoliche contraffatte) – RISULTATO: negativo;
- *LUDUS III* (lotta al traffico illecito di giocattoli contraffatti e/o pericolosi per la salute e la sicurezza dei consumatori) – RISULTATO: i controlli effettuati presso le dogane italiane hanno portato al sequestro di un ingente quantitativo di giocattoli provenienti principalmente dalla Cina.

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

**Contrabbando penale:** quantità sequestrate in relazione alla tipologia delle merci: Kg. 211.680,11; pezzi n. 4.257.604; maggiori diritti accertati: € 18.776,85 (migliaia di euro).

**Contrabbando amministrativo:** quantità sequestrate in relazione alla tipologia delle merci: Kg. 36.672,13; pezzi n. 187.632; maggiori diritti accertati: € 756,00 (migliaia di euro).

**Violazioni all’art. 303 del TULD:** quantità sequestrate in relazione alla tipologia di merce Kg. 88.804,4; n. pezzi 577.201; maggiori diritti accertati: € 24.142,99 (migliaia di euro).

**IVA INTRA UE:** maggiori diritti accertati: € 644.878,47 (migliaia di euro).

**Contrabbando di tabacchi lavorati esteri:** quantità sequestrate in relazione alla tipologia delle merci: Kg. 60.953,82; pezzi 1.120.107.

**CONTRAFFAZIONE:** la pirateria e il commercio abusivo sono una delle principali priorità di ADM e, anche nel 2022, sono state condotte molte attività istituzionali e operative volte a contrastare tale fenomeno. In particolare, per quanto riguarda la contraffazione, nel corso dell’anno 2022, la quantità di merce sequestrata è stata pari 4.894.671 di pezzi.

Nel dettaglio, i maggiori quantitativi di pezzi sequestrati riguardano:

- abbigliamento ed accessori 213.569;
- calzature e loro parti 193.041;
- giocattoli, giochi e articoli sportivi 2.379.847;
- accessori personali 57.738;
- etichette, cartellini e adesivi 179.224.

**ACCORDO DI MADRID:** quantità prodotti sequestrati in relazione alla tipologia di merce Kg. 24.403,82 n. pezzi 75.536.

**MADE IN ITALY:** quantità prodotti sequestrati in relazione alla tipologia di merce Kg. 202.102,74, n. pezzi 1.031.270.

**STUPEFACENTI:** complessivamente nell'anno 2022 sono state sequestrate in relazione alla tipologia di merce kg. 20.060,07 di sostanze stupefacenti; pezzi n. 5.036.

**ARMI:** Nel corso dell'anno 2022 sono stati sequestrati n. 191 pezzi.

**TRAFFICO ILLECITO DI RIFIUTI:** Nel 2022 l'ammontare dei quantitativi sequestrati è stato di kg. 2.684.671,8.

**PRODOTTI ALIMENTARI:** sono state sequestrate in relazione alla tipologia di merce Kg. 580.509,53 e pezzi n. 17.

**MEDICINALI:** sono state sequestrate in relazione alla tipologia di merce Kg. 6.454,56, pezzi 687.070.



Nel corso del 2022, l'Agenzia per la Coesione Territoriale ha proseguito la strategia volta a prevenire e contrastare con determinazione la corruzione, le frodi, i conflitti di interesse e il doppio finanziamento pubblico e tutte le misure sinora impiegate; sono al vaglio anche lo studio e l'introduzione di nuove misure (legislative, amministrative, organizzative o operative) che dovessero rendersi necessarie e risultare utili per un contrasto ancor più incisivo compresa la predisposizione di eventuale apposita documentazione di orientamento ed indirizzo nazionale e specifiche azioni di formazione e supporto.

Un **Protocollo d'Intesa** è stato sottoscritto tra il Comandante Generale della Guardia di Finanza e il direttore dell'Agenzia per la Coesione Territoriale con l'obiettivo di disciplinare le modalità della collaborazione tra le amministrazioni.

Il memorandum ha la finalità di potenziare il presidio posto a tutela delle risorse pubbliche, di matrice nazionale ed europea, destinate alle Politiche di Coesione, le cui azioni puntano al raggiungimento di obiettivi nevralgici per il Paese, quali lo sviluppo economico, la coesione territoriale e la solidarietà sociale. L'Agenzia porrà a disposizione della componente speciale del Corpo informazioni qualificate che quest'ultima, in ragione delle proprie funzioni e consolidate competenze, potrà sviluppare al fine di elaborare analisi di rischio e demoltiplicare le posizioni connotate dai più significativi profili di pericolosità alle unità operative sul territorio, per l'esecuzione di mirati interventi. Tale collaborazione consentirà di valorizzare ulteriormente le prerogative della Guardia di Finanza, quale forza di polizia economico-finanziaria, specializzata, tra l'altro, nelle attività di contrasto delle frodi, delle malversazioni e degli sprechi di denaro pubblico.

Nell'anno in esame è stato, inoltre, adottato il **Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione dell'Agenzia per la Coesione Territoriale 2022-2024** che definisce anche le misure organizzative per l'attuazione degli obblighi di trasparenza per il relativo triennio. L'impostazione del PTPCT dell'Agenzia è stata rivista, attraverso l'introduzione di strumenti essenziali per la prevenzione e gestione del rischio come la mappatura dei processi più a rischio e il registro dei rischi. L'aggiornamento è proseguito nel solco tracciato dai due piani precedentemente approvati a conclusione di un triennio volto a migliorare sensibilmente la programmazione e il monitoraggio in ambito della prevenzione alla corruzione.

L'Agenzia ha inoltre contribuito come ogni anno alla compilazione del questionario PIF (ex art. 325 TFUE) mettendo in luce le tre principali misure legislative, amministrative, organizzative ed operative adottate per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea e la lotta contro le frodi per l'anno 2022.

Per quanto concerne i due Programmi Operativi a titolarità dell'Agenzia, si segnala che si è proceduto ad avviare le attività propedeutiche per l'aggiornamento della Relazione sulla autovalutazione del rischio di frode (ex. art. 125. par.4 lett. c del Reg. UE 1303/2013) con l'obiettivo di individuare rischi specifici e le relative misure antifrode adeguate nonché di misurarne l'efficacia, anche in considerazione dei nuovi rischi di frode/irregolarità legati alla crisi pandemica.

**Nell'ambito del PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020** (Programma Operativo a titolarità dell'Agenzia), nel 2022 non si è proceduto ad effettuare l'aggiornamento della Relazione di autovalutazione del rischio frode del Programma e del relativo strumento (ex. art. 125. par.4 lett. c del Reg. UE 1303/2013), in quanto nella versione ultima approvata (vers 1.3 del 30.06.2021), stante il basso e tollerabile livello dei rischi individuato, è stato stabilito di ag-

giornare gli esiti della Relazione e del relativo strumento ogni due anni (in coerenza con quanto previsto dal SI.GE.CO. e dalla nota EGESIF 14-0021-00 del 16/06/2014).

Tuttavia, in linea con le procedure antifrode definite per il Programma, si segnala che sono regolarmente proseguite:

- l'attività di monitoraggio periodico del rischio di progetti e beneficiari attraverso l'estrazione e l'analisi delle informazioni presenti nel sistema antifrode comunitario Arachne. Tale attività, condotta con cadenza semestrale, è finalizzata a garantire la sorveglianza dei rischi del Programma Operativo in tema di antifrode ed assicurare l'opportuna informazione e comunicazione agli Organismi/Autorità coinvolti nel Sistema di Gestione e Controllo;
- l'attività di analisi dei rischi svolta dall'Ufficio Controlli di I livello sull'universo di spese inserite nella/e dichiarazione/i di spesa dell'AdG per l'ottavo periodo contabile (01/07/2021-30/06/2022) e propedeutica all'estrazione del campione delle spese da sottoporre a verifica sul posto, conformemente a quanto previsto dall'art. 125, par. 6 del Reg. (UE) n. 1303/2013. La metodologia adottata, in coerenza con le "Linee Guida nazionali per l'utilizzo del sistema comunitario antifrode ARACHNE" pubblicate dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, tiene conto del grado di rischio attribuibile alle spese appartenenti all'universo campionabile sulla base delle caratteristiche attuative e finanziarie delle operazioni interessate, avvalendosi anche dell'utilizzo del sistema comunitario antifrode ARACHNE, al fine di affinare, attraverso l'analisi di rischio del progetto e del Beneficiario, la selezione delle spese oggetto di verifica sul posto.

**Per quanto concerne il PON Città Metropolitane 2014-2020**, a dicembre 2022, l'Autorità di Gestione ha avviato il processo di aggiornamento delle autovalutazioni dei rischi di frode il cui completamento è previsto entro il 2023 in considerazione delle recenti disposizioni intervenute con il D.L. 24 febbraio 2023 n. 13, secondo cui all'articolo 50 si prevede la soppressione dell'Agenzia.

Conseguentemente, per procedere al suddetto aggiornamento si dovrà attendere l'emanazione del provvedimento di riorganizzazione del Dipartimento per le Politiche di Coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri in considerazione dell'impatto significativo che lo stesso presumibilmente avrà sui Sistemi di Gestione e Controllo dei Programmi Operativi a titolarità dell'ACT.

L'AdG ha inoltre evidenziato i contenuti della nota Ares (2021) 2231198 del 31 marzo 2021, con la quale la Commissione richiama l'attenzione sui principali rischi identificati sia per l'attuale Periodo di Programmazione in considerazione delle risorse aggiuntive nell'ambito di REACT-EU, sia in vista dei programmi operativi 2021-2027 che dovranno tener conto dei finanziamenti aggiuntivi del piano di rilancio Next Generation EU, divulgando, altresì, a tutti i componenti del Gruppo di Valutazione del Rischio la comunicazione della Commissione in merito agli "Orientamenti sulla prevenzione e sulla gestione dei conflitti d'interessi a norma del Regolamento finanziario (2021/C 121/01)" pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea il 9 aprile 2021.

Per rafforzare i meccanismi di individuazione e valutazione degli ambiti di rischio specifici che richiedono maggior presidio, l'AdG:

- ha effettuato il monitoraggio periodico Arachne;
- ha provveduto alla circolarizzazione delle informative sulle risultanze degli Audit e promosso iniziative di sensibilizzazione e informazione attinenti i rischi specifici del Programma;
- ha promosso e sostenuto il potenziamento delle strutture degli OI e dell'AdG attraverso l'acquisizione di risorse umane e professionalità adeguate;
- ha svolto azioni specifiche di monitoraggio rafforzato delle risorse REACT-EU assegnate con decisione della Commissione C(2021)6028 del 09/08/2021.

**Anche nel caso della Riserva di Adeguamento alla Brexit (BAR)**, il cui Organismo Responsabile della Gestione (OdG) del contributo finanziario è incardinato presso l'Agenzia, il sistema di gestione e controllo è stato redatto tenendo conto dell'esperienza maturata nella gestione e controllo dei suddetti Programmi operativi nazionali. L'OdG si avvale infatti di procedure e strumenti idonei a garantire un'adeguata gestione del rischio al fine di assicurare la legalità e la regolarità delle operazioni finanziate, in conformità con quanto previsto dalla disciplina UE applicabile. La strategia e le procedure per la gestione del rischio (con particolare riguardo alle irregolarità e alle frodi) prevedono una pluralità di misure e azioni, coerenti e strettamente legate fra loro, intraprese nell'ambito di un approccio unitario e strutturato, basato sull'analisi, valutazione e gestione del rischio, sia "interno" sia "esterno", ritenuto "significativo/rilevante" in funzione del livello e della tipologia dei rischi riscontrabili e/o individuati. Analogamente per la metodologia di campionamento propedeutico allo svolgimento delle verifiche sul posto, è stato previsto l'utilizzo di strumenti antifrode al fine di raffinare la selezione delle operazioni oggetto di verifica sul posto.

Nel quadro del **sistema nazionale di controllo dei Programmi dell'obiettivo Cooperazione Territoriale Europea**, la Presidenza della Commissione mista, incardinata nell'Uff. 7-APP dell'Agenzia, quale autorità nazionale di riferimento, ha preso parte al confronto tra le autorità centrali e regionali coinvolte per la **definizione del trattamento delle irregolarità di importo superiore ai 10 mila euro riscontrate nell'ambito dei programmi CTE con AdG estera** per il ciclo di Programmazione 2021-2027 da applicare anche ai casi riscontrati nel corso del periodo 2014-2020.

Nel corso del 2022, la Presidenza della Commissione mista ha partecipato alle riunioni del Gruppo di lavoro per l'analisi del rischio frode dei Programmi Italia- Slovenia 21-27 e Adrion.

Inoltre in **riferimento al nuovo ciclo di Programmazione 21-27, nel 2022**, la Commissione con Decisione di esecuzione C(2022) 4787 del 15/07/2022 ha approvato l'Accordo di Partenariato Italia 2021-2027. Tra le azioni previste per rafforzare la capacità amministrativa di attuazione dei fondi oggetto dell'accordo di partenariato, è stato stabilito che gli interventi di capacitazione amministrativa, il PN "Capacità per la Coesione" 21-27 ed i sistemi di gestione e controllo di tutti i Programmi Nazionali e Regionali comprenderanno l'attivazione di misure specifiche di prevenzione, monitoraggio e rendicontazione al fine di contrastare i casi di frode, corruzione e conflitto di interessi nell'uso dei fondi dell'UE.

Tali misure dovranno assicurare il rispetto delle procedure ed una efficace collaborazione operativa con il Servizio OLAF della Commissione.

**Nel PN Capacità per la Coesione AT 2021-2027** approvato con Decisione di esecuzione della Commissione C(2023) 374 del 12/01/2023, tra le *Iniziative dedicate al coordinamento nazionale della Politica di Coesione* è stata prevista l'attuazione dei principi orizzontali della Politica di Coesione nonché delle regole generali come quelle volte alla prevenzione e al contrasto dei conflitti di interesse e delle frodi.

In particolare, il PN promuoverà nei confronti delle Amministrazioni: la notifica sistematica di eventuali irregolarità (comprese quelle oggetto di casi OLAF) alla Commissione Europea tramite il sistema di gestione delle irregolarità (IMS); controlli più efficaci sull'attuazione dei progetti, in particolare nell'ambito dei controlli in loco; l'applicazione di metodologie efficaci di valutazione del rischio di frode - compreso l'uso di strumenti di data mining quali Arachne - al fine di selezionare progetti da sottoporre a controlli in loco; la creazione di sistemi di indicatori di rischio a livello delle Amministrazioni aggiudicatrici/di gestione; il buon funzionamento dei sistemi di *whistleblowing*, compresa la protezione degli informatori.

Nel settore degli appalti pubblici sosterrà il potenziamento delle capacità di individuare i conflitti di interesse e prevenire influenze indebite e l'introduzione di piattaforme (obbligatorie) per gli appalti elettronici.

Il PN interverrà inoltre nelle realtà del Mezzogiorno più fragili attraverso l'impegno diretto dell'Agenzia che, insieme alle Autorità regionali, ai principali beneficiari pubblici ed ai partner locali definirà Piani di intervento e supporto in tutte le aree più rilevanti per la gestione degli interventi (dalla progettazione agli appalti, dalla gestione degli aiuti di stato alla trasparenza ed alla lotta alla corruzione, alle frodi ed ai conflitti di interesse). L'obiettivo è realizzare un supporto on site flessibile alle realtà amministrative più periferiche dando sostegno a percorsi già, in parte, posti in essere.

In linea con quanto stabilito nell'AdP, anche i **PN Metro Plus** e **Città Medie Sud 2021-2027** approvato con Decisione di esecuzione della Commissione C(2022) 9773 del 16/12/2022 ed il **PN JTF Italia 2021-2027** approvato con Decisione di esecuzione della Commissione C(2022) 9764 del 16/12/2022, prevedono l'adozione di specifiche misure di prevenzione e contrasto dei conflitti di interessi, della frode e della corruzione nel proprio Si.Ge.Co.

Inoltre, si avrà cura di rafforzare tali misure in sede di attuazione del PN per assicurare il rispetto delle procedure ed una efficace collaborazione operativa con il Servizio OLAF della CE e comunque per progetti di "Rafforzamento competenze per contrastare riciclaggio e corruzione nella P.A.". A riguardo, verrà favorito il ricorso ai Patti di integrità.

In termini generali, è stata posta inoltre particolare attenzione al tema del doppio finanziamento attivandosi con ogni azione possibile utile ad evitarlo, data anche la possibile complementarità tra Fondi e tra Programmi e si proseguirà a procedere analogamente.

Con riferimento al tema dell'analisi di frode in relazione a quanto previsto dai rispettivi SiGeCo del PON Governance e Capacità istituzionale 2014-2020 e del PON Metro Città Metropolitane 2014-2020, in adempimento all'articolo 125, paragrafo 4, lett. c) del Reg. (UE) n. 1303/2013, l'Autorità di Gestione e gli Organismi Intermedi (per quanto di competenza) e tenendo conto delle relative specificità organizzative e del proprio contesto territoriale, al fine di ridurre al minimo il rischio del verificarsi di determinati comportamenti fraudolenti, hanno continuato a collaborare nell'attuazione della specifica procedura di valutazione del rischio.

Nel corso del 2022 sono formalmente proseguite, quindi, le attività del "Gruppo di Valutazione dei rischi di frode" del PON Gov 2014-2020 e del PON METRO per l'autovalutazione dei rischi di frode e il relativo monitoraggio.

Per garantire la necessaria indipendenza e oggettività delle autovalutazioni nonché il dovuto adeguamento dello strumento alle peculiarità di ciascun Ente, il GVRF ha organizzato le attività di lavoro in modo che ciascuna Amministrazione (AdG – OI) potesse svolgere autonomamente e al proprio interno l'analisi, la mappatura dei rischi e la valutazione del rischio di frode connesso alle azioni del PON di competenza.

L'Autorità di Gestione e gli Organismi Intermedi, per quanto di competenza, hanno partecipato dunque a tutto il processo di valutazione e approvato, in qualità di membri del GVRF, il livello di esposizione netto al rischio risultante da tale procedura, assicurando un adeguato coinvolgimento e supervisione del processo da parte dei dirigenti preposti ai vari uffici coinvolti nell'autovalutazione del rischio.

Nel periodo di riferimento, nell'ambito dei rispettivi compiti di attuazione del Programma, l'Autorità di Gestione e gli Organismi intermedi si sono avvalsi del sistema comunitario antifrode ARACHNE messo a disposizione degli Stati Membri per l'analisi integrata volta al potenziamento dell'azione di contrasto alle frodi UE ed è stata inoltre valutata l'opportunità di avvalersi del sistema e della nuova funzionalità *ex ante*, secondo quanto suggerito dalla Commissione, anche come strumento per la gestione del conflitto di interessi in fase di selezione del beneficiario, quindi prima della concessione del finanziamento.



## *Guardia di Finanza*

### **1. Missione istituzionale della Guardia di Finanza e principali attività svolte nel 2022**

La Guardia di Finanza è una forza di polizia che presidia gli interessi finanziari anche dell'Unione Europea, sia sul versante della lotta alle frodi lesive delle Risorse Proprie, che nel contrasto ai fenomeni di indebita percezione dei finanziamenti di origine unionale. La combinazione dei poteri di natura amministrativa e di polizia giudiziaria attribuiti al Corpo consente di addivenire ad un contrasto efficace alle frodi perpetrate in danno delle uscite di bilancio dell'UE, all'IVA ed in ambito doganale.

Nel settore della tutela della spesa pubblica di matrice unionale, le attività di servizio sono volte ad assicurare che le ingenti risorse destinate ad investimenti o al supporto di imprese e famiglie siano effettivamente impiegate per le finalità previste.

Per l'assolvimento di tali compiti, il Corpo si avvale di potestà particolarmente efficaci quali, ad esempio, quelle previste per l'esecuzione delle verifiche fiscali e dalla normativa antiriciclaggio, tra le quali la possibilità di esperire indagini finanziarie sul conto dei soggetti ispezionati.

Gli interventi poggiano su una preliminare attività di raccolta degli input informativi, in vario modo acquisiti (controllo economico del territorio, consultazione di banche dati, attività di intelligence e segnalazioni qualificate provenienti dagli enti responsabili della gestione/erogazione dei flussi di spesa sulla base di specifici protocolli d'intesa).

A questo riguardo, un contributo particolarmente importante 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, che elabora specifiche progettualità i cui esiti si traducono nella selezione di target connotati dai maggiori alert di rischio rimessi, ai fini del conseguente sviluppo operativo, ai Reparti dislocati sul territorio.

Per rendere sempre più efficaci gli interventi, un deciso impulso è stato dato al potenziamento degli strumenti informatici con il precipuo scopo di calibrare il più possibile l'intervento repressivo. Si fa riferimento, in particolare, al Mo.Co.P. (Monitoraggio Contratti Pubblici) in tema di appalti e al SIAF (Sistema Informativo Antifrode) che si occupa di erogazioni unionali.

Nel corso del 2022, sono stati eseguiti 604 interventi che hanno consentito di accertare frodi per oltre 102 milioni di euro nel settore dei Fondi Strutturali e delle spese dirette e circa 35 milioni di euro con riguardo alla Politica Agricola Comune e della Pesca.

Nel settore dell'IVA, l'operatività dei Reparti, anche per il 2022, si è fondata sul ricorso combinato alle tipiche tecniche investigative di polizia giudiziaria e agli approfondimenti contabili e documentali sviluppati nell'ambito di mirati interventi di natura amministrativa, che puntano:

- alla ricostruzione dei flussi finanziari illeciti e all'aggressione dei patrimoni delle organizzazioni criminali allo scopo di assicurare, in maniera efficace, la pretesa erariale;
- ad acquisire ogni elemento che consenta, nelle frodi carosello, di dimostrare l'esistenza dell'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 permette di acquisire in tempo reale i dati delle fatture emesse e ricevute, superando i limiti dei precedenti obblighi comunicativi che, nei casi di frode, risultavano sistematicamente omessi o assolti mediante l'indicazione di dati e/o informazioni mendaci.

È possibile così individuare, in maniera più tempestiva, il posizionamento degli operatori economici nella 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.

Le esperienze operative più recenti confermano, tra le condotte illegali maggiormente adottate, l'utilizzo strumentale di aziende "apri e chiudi", funzionali alla sistematica violazione degli obblighi fiscali e contributivi, all'importazione di merci contraffatte o prive dei previsti standard di sicurezza e al riciclaggio di capitali illeciti.

Si tratta di soggetti economici costituiti prevalentemente nella forma di ditta individuale, con un ciclo di vita estremamente ridotto, in genere non superiore a 3 anni, al termine del quale si verifica il subentro, senza soluzione di continuità, di nuove imprese operanti nei medesimi ambienti e con le stesse attrezzature, spesso con il determinante contributo di consulenti compiacenti che agevolano il perpetuarsi del meccanismo illecito.

Talvolta, si tratta di vere e proprie "cartiere", imprese di fatto non operanti, con una dotazione patrimoniale minima, intestate a soggetti "prestanome" e create al solo scopo di emettere fatture per operazioni inesistenti e consentire l'evasione a terzi.

Qualora, all'esito delle attività ispettive e di indagine, sia stata rilevata l'assenza dei presupposti oggettivi e/o soggettivi per l'applicazione dell'IVA, di cui agli artt. da 1 a 5 del D.P.R. n. 633/1972, si è sistematicamente proceduto a trasmettere ai competenti Uffici dell'Agenzia delle Entrate la proposta di cessazione delle partite IVA a rischio.

Si tratta di uno step fondamentale 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 della frode.

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

Nel 2022 sono state oltre 1.600 le proposte di chiusura di partite IVA avanzate dalla Guardia di Finanza.

Sul versante della lotta al contrabbando doganale, la strategia di azione del Corpo si basa su un dispositivo integrato composto da:

- i 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;
- il 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;
- le verifiche e i controlli sugli operatori con l'estero;
- le investigazioni finalizzate a colpire le organizzazioni che in Italia e all'estero gestiscono i traffici illeciti, a ricostruire i relativi flussi finanziari e a individuare e sequestrare gli illeciti profitti conseguiti;

- la massima 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 del sistema nonché di evitare controproducenti sovrapposizioni operative e il connesso rischio di disperdere utili informazioni, 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 nel settore dei traffici di contrabbando dei tabacchi lavorati esteri, la Guardia di Finanza svolge primariamente un'azione di contrasto, mantenendo fermo l'obiettivo di ricostruire l'intera filiera criminale e di aggredire i patrimoni illeciti accumulati. Le operazioni condotte del Corpo in questo comparto hanno permesso di individuare le nuove tendenze delle associazioni criminali che, negli ultimi anni, hanno sempre più diversificato le proprie strategie imprenditoriali.

In generale, l'efficacia della strategia di contrasto alle frodi nei confronti del bilancio UE, tanto sul versante delle entrate che delle uscite, è stata garantita, altresì, grazie ad 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 dei propri Ufficiali distaccati presso le principali Rappresentanze diplomatiche italiane all'estero.

In particolare, anche nel 2022, 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) 883/2013 e l'impiego dei Reparti territoriali nell'attività di "controlli sul posto" strumento di indagine esterna delle Unità OLAF, stabiliti dal Regolamento (Euratom, CE) 2185/96.

In tale contesto, si evidenzia, inoltre, la designazione della Guardia di Finanza quale Autorità nazionale deputata a ricevere le richieste di accesso ai rapporti bancari e finanziari da parte dell'OLAF, a seguito delle modifiche del Regolamento (UE) 883/2013, che ha ulteriormente rafforzato il ruolo del Corpo nell'ambito dei rapporti con il citato Ufficio.

La stretta cooperazione tra OLAF e Guardia di Finanza, nel 2022, ha permesso di sviluppare:

- 20 richieste pervenute dal predetto Ufficio e 2 originate dal II Reparto del Comando Generale, su input dei competenti Reparti del Corpo;
- 4 "controlli sul posto", nel corso dei quali è stata assicurata l'assistenza dei Reparti territoriali competenti.

Altresì, il Corpo ha intensificato la sua attività di cooperazione con gli Stati Membri, attraverso lo scambio informativo e di intelligence basato su strumenti giuridici quali il Reg. (CE) 515/97 ed utilizzando la citata piattaforma di comunicazione Anti-Fraud Information System (AFIS), a contrasto delle frodi aventi ad oggetto le rilevanti risorse messe a disposizione dall'Unione Europea nel pacchetto Recovery e Next Generation EU.

A livello internazionale, il Corpo partecipa – sotto l’egida di Europol e insieme alla Procura Europea (EPPO), ad OLAF e ad altri 18 Stati membri – all’operazione “Sentinel”, che si prefigge lo scopo, attraverso un rapido scambio di informazioni, di prevenire e reprimere tempestivamente gli illeciti connessi al Recovery and Resilience Fund.

In relazione alla richiamata iniziativa, avviata nel 2021, il Nucleo Speciale Spesa Pubblica e Repressione Frodi Comunitarie è stato individuato quale collettore delle informazioni e delle rendicontazioni che pervengono dai Reparti territoriali che hanno svolto attività operativa nello specifico settore.

## **2. Misure adottate nel 2022 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.**

### **a. Frodi IVA**

Nel 2022 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, un apposito piano operativo è stato dedicato alle frodi IVA.

Il piano è stato realizzato mediante l’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.

È stata, inoltre, promossa, d’intesa con l’Agenzia delle Entrate, un’iniziativa legislativa finalizzata a contrastare 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 mesi – così da poter agevolmente sfuggire ai controlli durante il periodo di operatività e, successivamente, una volta violati gli obblighi fiscali e contributivi – spesso riconducibili a meri “prestano-me” e utilizzate strumentalmente anche nei circuiti di frode all’IVA.

Nello specifico, con la Legge di bilancio per il 2023 (art. 1, commi 148-150, della Legge 29 dicembre 2022, n. 197), sono stati introdotti nell’articolo 35 del D.P.R. n. 633/1972 i commi:

- 15-bis.1, che consente all’Amministrazione finanziaria di 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”;
- 15-bis.2, in base al quale si prevede che la richiesta di una partita IVA da parte di un soggetto destinatario di un provvedimento di cessazione di una partita IVA è subordinata al rilascio di una polizza fideiussoria o fideiussione bancaria per la durata di tre anni dalla data del rilascio e per un importo non inferiore a 50.000 euro.

### **b. Uscite del bilancio europeo**

Nel corso del 2022, la tutela della spesa pubblica, che, da sempre, rappresenta un settore operativo prioritario per il Corpo, ha visto un significativo rafforzamento, sul piano quantitativo e qualitativo, del presidio ispettivo. Ciò è stato possibile mediante l’incremento degli interventi eseguiti, l’ammontare della “spesa controllata” e l’ulteriore affinamento del processo di selezione degli obiettivi ispettivi, riferiti tanto a posizioni soggettive che a fenomenologie.

A tale scopo, i Reparti dislocati sul territorio sono stati sensibilizzati a valorizzare in maniera sistematica tutte le informazioni provenienti dallo svolgimento delle ordinarie attività istituzionali, come, ad esempio, il controllo economico del territorio, le attività tributarie, le verifiche antimafia e le ispezioni antiriciclaggio nonché a sviluppare le analisi rilasciate dalla Componente speciale.

A quest'ultimo riguardo, un contributo particolarmente importante è stato garantito 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, con cui il Corpo ha stipulato protocolli d'intesa a livello centrale.

Tale forma di collaborazione istituzionale è stata replicata anche a livello periferico, tramite la sottoscrizione di numerosi protocolli d'intesa, a cura principalmente dei Comandi Regionali e Provinciali con le Autorità locali, a partire da Regioni, Province e Organismi Pagatori.

È stato dato ai Reparti ulteriore impulso ad assicurare la piena disponibilità alle Autorità Giudiziarie penali e contabili, anche nell'ottica di convergere verso le condotte più insidiose e complesse e garantire il concreto ristoro dei bilanci pubblici mediante il ricorso a tutti gli strumenti di aggressione patrimoniale disponibili.

L'impegno del Corpo si è tradotto in indagini di polizia giudiziaria e interventi di natura amministrativa d'iniziativa, in attuazione di specifici piani operativi, allo scopo di prevenire e contrastare le indebite percezioni di denaro pubblico, o le frodi che abbiano ad oggetto lavori, forniture e l'affidamento e la gestione di concessioni pubbliche.

Con specifico riguardo al settore degli appalti, gli interventi operativi sono stati prioritariamente orientati a rilevare irregolarità nel settore della contrattualistica pubblica, avendo riguardo, in particolare:

- agli operatori economici a vario titolo coinvolti nella fornitura di beni, servizi o nell'esecuzione di lavori;
- alle procedure semplificate, anche sulla base di deroghe al Codice dei contratti pubblici, al fine di prevenire e contrastare l'illecito ricorso alla disciplina transitoria, salvaguardandone l'effettivo scopo, ossia favorire gli investimenti pubblici e rilanciare l'economia.

### **3. Misure in atto nel 2022 per consentire all'Ufficio del Procuratore Europeo di esercitare in Italia i poteri conferiti dal Regolamento istitutivo.**

La Guardia di Finanza ha continuato anche nel 2022 ad assicurare alla Procura Europea la più ampia collaborazione attraverso l'intero dispositivo operativo del Corpo (non solo di quello esistente presso le rispettive sedi), strutturato sui Reparti capillarmente distribuiti sul territorio – tra cui, in primis, per le materie di competenza della Procura Europea, tutti i Nuclei di polizia economico - finanziaria - nonché sui Reparti speciali competenti.

Al riguardo, non sfugge come il Corpo rappresenti naturalmente l'interlocutore privilegiato della Procura Europea EPPPO, avuto riguardo ai compiti istituzionali ad essa affidati dal D.Lgs. n. 68/2001, che ne delineano la veste di polizia economico-finanziaria, preposta a tutela del bilancio dello Stato, delle Regioni, degli enti locali e dell'UE.

La Guardia di Finanza, infatti:

- costituisce - in ragione dei ruoli e delle responsabilità affidatele dalla legge - la Forza di polizia a competenza generale ai fini della prevenzione, ricerca e repressione delle violazioni in tutti gli ambiti che rientrano nello spettro delle competenze della Procura Europea;

- esercita, nel quadro di coordinamento dei comparti di specialità delle Forze di polizia definito dal Ministro dell'Interno con decreto del 15 agosto 2017, recante "direttiva sui comparti di specialità delle Forze di polizia e sulla razionalizzazione dei presidi":
  - in via esclusiva, "compiti di accertamento e contrasto delle frodi in danno del bilancio dell'Unione Europea e degli illeciti in materia doganale";
  - un ruolo preminente, nel settore delle frodi comunitarie, "anche con riguardo alla tutela degli interessi finanziari comunitari relativi al settore agricolo e della pesca".

#### 4. Progettualità operative sviluppate sulla base di analisi dei rischi nel 2022.

Tra le iniziative progettuali sviluppate dal Nucleo Speciale Spesa Pubblica e Repressione Frodi Comunitarie, si segnala l'analisi operativa di rischio "Banca delle Terre".

L'iniziativa in parola è stata orientata nei confronti di imprenditori agricoli che hanno percepito contributi a valere sui fondi FEAGA e FEASR, continuando a dichiarare la proprietà di terreni che, in seguito ad una sentenza ormai definitiva, erano invece rientrati nella disponibilità dell'Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo Alimentare (ISMEA). Sono state così individuate e segnalate ai reparti 560 aziende agricole, i cui titolari hanno percepito contributi per oltre 81 milioni di euro.

Ad oggi, risultano conclusi 21 interventi, che hanno consentito di verificare l'irregolarità di domande per oltre 6 milioni di euro di contributi, con il deferimento all'Autorità Giudiziaria di 30 responsabili, richieste di sequestro per circa 3,5 milioni di euro e la segnalazione alla Corte dei Conti di 6 soggetti, per un presunto danno erariale di circa 500 mila euro. Per le restanti posizioni, lo sviluppo dell'attività operativa è ancora in corso di svolgimento sull'intero territorio nazionale.

In tale contesto l'attività condotta dalla Tenenza di Metaponto ha confermato la metodologia di frode delineata dal Nucleo Speciale, riscontrando che in alcune istanze per l'accesso ai contributi UE erano stati indicati i dati catastali di terreni per i quali il Tribunale di Roma aveva per l'appunto disposto, con sentenza ormai passata in giudicato, la risoluzione del contratto di compravendita e la restituzione all'ISMEA.

Ciò ha consentito di denunciare all'Autorità Giudiziaria 3 soggetti per il reato di cui all'art. 640 bis c.p., con un totale di contributi illecitamente percepiti di circa € 1,5 milioni.

Il Nucleo Speciale Spesa Pubblica e Repressione Frodi Comunitarie ha, altresì, sviluppato l'analisi operativa di rischio "*Selfemployment*" finalizzata a individuare le indebite percezioni di finanziamenti pubblici nell'ambito dei Programmi Operativi Nazionali "Iniziativa Occupazione Giovani" (PON IOG) e "Sistemi di Politiche Attive per l'Occupazione" (PON SPAO), in ragione del mancato rispetto di requisiti ed obblighi previsti dall'Avviso pubblico.

Il piano degli interventi, rilasciato il 31 dicembre 2022 e ancora in corso di esecuzione, ha intanto consentito di segnalare ai reparti del Corpo 228 posizioni a rischio di irregolarità.

Tra questi, si cita l'attività condotta dal Gruppo di Caserta che ha prefigurato l'indebita percezione di contributi per circa 25 mila euro, concessi a titolo di finanziamento agevolato. Il beneficiario avrebbe, infatti, dichiarato il falso, quando ha autocertificato la sussistenza di tutti i requisiti necessari per accedere alla misura ed è stato, pertanto, denunciato all'Autorità Giudiziaria per il reato di cui all'art. 316 ter c.p..

Ulteriormente, si segnala che il Servizio Centrale Investigazione Criminalità Organizzata (SCICO), ha elaborato il Progetto "Pecunia 2" finalizzato a individuare le infiltrazioni criminali, dirette o indirette, nelle compagini societarie con lo scopo di percepire indebitamente i flussi finanziari erogati a sostegno dell'economia in seguito alla crisi pandemica causata dal Covid-19.

Allo stato, l'iniziativa ha permesso di conseguire, attraverso lo sviluppo di segnalazioni di operazioni sospette inviate dai soggetti obbligati alla normativa antiriciclaggio, dalle quali possono emergere illecite condotte riconducibili al fenomeno in esame, i seguenti risultati operativi:

- richiesta di applicazione di misure di prevenzione, patrimoniali, per un valore di oltre 8 milioni di euro, e personali nei confronti di 4 persone (ex D.Lgs. n. 159/2011);
- segnalati all'A.G. 41 soggetti per plurime condotte illecite e, nel dettaglio, 21 soggetti per violazioni di cui al D.Lgs. n. 159/2011, 2 soggetti ex art. 512 bis c.p., 3 soggetti ex art. 483 c.p., 4 soggetti ex art. 640 bis c.p., 7 soggetti ex art. 240 bis c.p. e 4 soggetti ex art. 316 ter c.p.;
- segnalati amministrativamente 66 soggetti ex art. 316 ter, comma 2, c.p..

**5. Misure adottate nel 2022 per 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.**

Nel dicembre del 2021 è stato stipulato un protocollo d'intesa a livello centrale con la Ragioneria Generale dello Stato, cui hanno aderito tutte le Amministrazioni centrali titolari di interventi, volto a disciplinare il sistema di controlli sulle risorse del PNRR, con l'obiettivo di attuare un dispositivo idoneo ai fini della prevenzione e della repressione di frodi, irregolarità, casi di corruzione e doppio finanziamento, rispondente a quanto richiesto dall'art. 22 del Reg. 241/2021.

Nel corso del 2022, sono state avviate da parte del Comando Generale del Corpo, le necessarie interlocuzioni con la citata Ragioneria che hanno consentito l'accesso ai dati del sistema unitario Regis, realizzato, come noto, per 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 di *milestone* e *target* e delle misure ad essi associati.

A livello periferico, i Reparti del Corpo, in analogia al citato schema di collaborazione, hanno formalizzato specifiche intese con le strutture deputate al monitoraggio, alla rendicontazione e al controllo degli interventi di spesa del Piano, inserite nell'ambito degli enti locali, a partire dalle Regioni, dalle Province autonome e dalle Città Metropolitane.

Tenuto conto delle diverse tipologie di interventi, sono state adottate specifiche iniziative utili ad assicurare un adeguato presidio di legalità ai fini dell'attuazione del Piano.

Più in dettaglio, con riferimento alle misure destinate alle imprese anche sotto forma di crediti d'imposta, alcuni dei quali cedibili a terzi, è stata:

- istituita una "cabina di regia" per coordinare le attività di contrasto alle frodi in materia di cessione dei crediti d'imposta in materia edilizia ed energetica, tra cui il Superbonus 110%, misura cofinanziata dal PNRR. Tale organismo ha il compito, altresì, di implementare analisi di rischio, anche d'intesa con l'Agenzia delle Entrate, valorizzando le risultanze delle banche dati in uso e dell'attività d'*intelligence* e di cooperazione internazionale, in funzione dell'esigenza di assicurare una efficace azione di contrasto patrimoniale agli illeciti in rassegna, anche in territorio estero;
- avviata una collaborazione tra Guardia di Finanza e Agenzia delle Entrate finalizzata all'esecuzione di un'analisi di rischio congiunta volta a contrastare il fenomeno delle indebite compensazioni di taluni crediti d'imposta previsti dal PNRR.

Rappresentanti del Corpo partecipano inoltre alla "Rete dei referenti antifrode del PNRR", la struttura formalmente istituita con provvedimento del Ragioniere Generale dello Stato per finalità di analisi, valutazione, monitoraggio e gestione del rischio di frode nel PNRR.

In tale consesso, il Nucleo Speciale ha già elaborato - e messo a disposizione delle Amministrazioni centrali titolari di interventi - un proprio contributo alla valutazione del rischio di frode da parte delle Pubbliche Amministrazioni nell'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, fornendo, in maniera descrittiva, un quadro di sintesi dei principali indici di rischio, sintomatici di potenziali condotte irregolari, utili ad orientare le valutazioni dei Soggetti attuatori nell'isolare le posizioni meritevoli di più approfondite verifiche.

In una prospettiva evolutiva, lo stesso contributo è stato da ultimo strutturato in vere e proprie *check list*, così da rendere uniformi e sistematici gli approfondimenti istruttori, contribuendo alla concreta attuazione delle linee programmatiche delineate dalla stessa Ragioneria Generale dello Stato con la "Strategia Generale antifrode per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza".



### **Comando Carabinieri per la Tutela Agroalimentare**

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. 5 dicembre 2019 n. 179:

- 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 d'istituto e alle competenze del Comando, si evidenzia come l'art. 8 del D.Lgs 198/2021 (attuazione della direttiva (UE) 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 5 Reparti Carabinieri 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 e dei Monopoli e con l'Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (AGEA), 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 gli Affari Europei 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) e dagli altri Organismi Pagatori regionali allo stato istituiti;
- 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.

L'assunto appena esposto, ha trovato più volte riscontro in numerose indagini condotte negli anni dal Comando Carabinieri per la Tutela Agroalimentare e da altri Reparti Speciali dell'Arma, che 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 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 sog-

gettivi (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 ed 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 eterogena 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 c.d. "sequestro preventivo finalizzato alla successiva confisca anche per equivalente";
- il c.d. "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 comunitari erogati a sostegno del comparto agricolo, il Comando Carabinieri per la Tutela Agroalimentare nell'anno 2022 ha:

- controllato 471 aziende agricole;
- verificato contributi per oltre 16 milioni di euro;
- accertato illeciti percepimenti di contributi per oltre 5 milioni e 700 mila euro;
- deferito in stato di libertà all'A.G. 89 soggetti;
- sequestrato beni mobili ed immobili per circa 1 milione e 200 mila euro;
- contestato 14 sanzioni amministrative per un importo complessivo di oltre 40 mila euro.

Tra le principali operazioni concluse da questo Comando, nell'anno 2022, nell'ambito del contrasto alle frodi in danno dell'UE, si segnalano le seguenti:

- nel trimestre gennaio - marzo 2022, i dipendenti Reparti Carabinieri Tutela Agroalimentare, hanno denunciato alla competente A.G. 6 imprenditori agricoli, operanti in diverse aree del territorio nazionale, responsabili dei reati di "indebita percezione di erogazioni ai danni dell'UE" (art. 316 ter c.p.) e "truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche" (art. 640 bis c.p.). Gli agricoltori, attestando falsamente la disponibilità titolata di terreni di proprietà di ISMEA (Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo Alimentare) o di terzi privati, nonché il possesso di requisiti soggettivi e oggettivi previsti per la presentazione delle domande di aiuto, inducevano in errore le Agenzie per l'erogazione dei fondi in agricoltura, ottenendo così indebiti percepimenti in seno alla Politica Agricola Comune (PAC), per complessivi 120 mila euro circa.

Inoltre, si è proceduto a:

- eseguire provvedimenti di sequestro preventivo, finalizzato alla successiva confisca, di beni mobili e immobili, per un importo complessivo di circa 620 mila euro, emessi dall'A.G. a carico di 18 soggetti;

- irrogare, a carico di un soggetto, sanzione amministrativa di circa 6 mila euro e inviare rapporto per danno erariale alla competente Procura della Corte dei Conti, finalizzato al recupero delle somme dallo stesso indebitamente percepite;
- nel luglio 2022, in provincia di Reggio Calabria, il Reparto Tutela Agroalimentare di Messina, ha eseguito un'ordinanza emessa dal Giudice per le Indagini Preliminari del Tribunale di Palmi (RC) su richiesta della Procura Europea - Ufficio dei Procuratori Europei delegati per Sicilia e Calabria - con la quale è stato disposto il sequestro preventivo, finalizzato alla confisca, di denaro e beni immobili per 163 mila euro ed il sequestro di 39 titoli di pagamento (c.d. diritti all'aiuto) nei confronti di due soggetti residenti nel Reggino.

Il provvedimento è scaturito dalle investigazioni svolte dal Reparto Carabinieri Tutela Agroalimentare di Messina, competente per le regioni Sicilia e Calabria, che hanno permesso di accertare la truffa aggravata finalizzata a conseguire fraudolentemente sia i "Titoli di Pagamento" (necessari per accedere al regime di Pagamento Unico previsto dalla PAC) sia ingenti contributi pubblici destinati al settore agricolo ed erogati dall'ARCEA (Agenzia della Regione Calabria per le erogazioni in agricoltura). La truffa era stata perpetrata dai due indagati dichiarando in conduzione fondi agricoli di cui non avevano alcuna legittima disponibilità poiché i relativi contratti di acquisto con patto di riservato dominio stipulati con l'ISMEA (Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo Alimentare) erano stati successivamente risolti, uno per morosità dell'acquirente e l'altro a seguito dell'emissione dell'interdittiva antimafia nei confronti del contraente;

- nell'ottobre 2022, in provincia di Siracusa, il Reparto Carabinieri Tutela Agroalimentare di Messina ha eseguito un decreto emesso dall'Ufficio del Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Siracusa su richiesta della Procura Europea - Ufficio dei Procuratori Europei delegati per Sicilia e Calabria con sede in Palermo – che ha disposto il sequestro preventivo, anche per equivalente, di denaro e beni immobili per 167 mila euro, profitto di reato commesso da un imprenditore agricolo residente nel Siracusano.

Il provvedimento è scaturito dalle investigazioni svolte dal Reparto Specializzato dell'Arma, che hanno consentito di accertare la truffa aggravata finalizzata al conseguimento illecito di rilevanti contributi pubblici destinati al comparto agricolo ed erogati dall'AGEA.

La condotta fraudolenta si è sviluppata attraverso la presentazione di domande uniche di pagamento ed istanze di partecipazione al Programma di Sviluppo Rurale (PSR) della Regione Sicilia, nelle quali l'imprenditore agricolo ha dichiarato in conduzione appezzamenti di terreno di cui non aveva alcuna legittima disponibilità, in quanto il relativo contratto di acquisto con patto di riservato dominio stipulato con l'ISMEA era stato risolto a causa del mancato pagamento delle relative rate di prezzo da parte dell'acquirente.

Con specifico riferimento alla collaborazione con la Procura Europea, nel corso dell'anno 2022, le articolazioni operative del Comando Carabinieri per la Tutela Agroalimentare, hanno complessivamente svolto 28 attività di indagine (di cui 17 concluse sotto il coordinamento della Procura Europea) che hanno consentito di ottenere i seguenti risultati operativi:

- deferiti all'A.G. 55 soggetti;
- accertati indebiti percepimenti di contributi comunitari per un importo complessivo di circa 5 milioni di euro;
- sequestrati beni mobili ed immobili per un importo di oltre 650 mila euro.

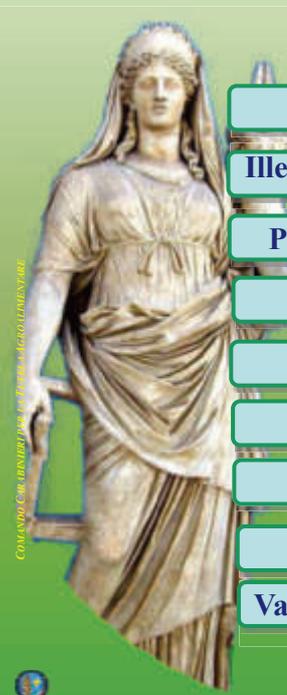
Da ultimo le metodologie, procedure e tecniche di analisi del rischio di frode in danno del bilancio dell'UE, sviluppate dal Comando Carabinieri per la Tutela Agroalimentare nell'ambito della competenza istituzionale devolutagli, in fase preliminare e propedeutica allo sviluppo della con-

seguinte attività investigativa finalizzata ad accertare i potenziali casi di illecito individuati, prevedono generalmente un'attività di ricerca e verifica nelle Banche Dati delle Forze di Polizia ed in quelle esterne dedicate per materia. Tra quest'ultime, per le sue potenzialità e l'importanza che assume nell'ambito delle indagini di settore, il Sistema Informativo Agricolo Nazionale (SIAN), gestito dall'Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (AGEA), ove, tra i vari applicativi disponibili, può essere consultato il "Fascicolo Aziendale" di ciascuna azienda agricola, contenente informazioni generali sulla stessa e soprattutto sulle domande di ammissione a contributi PAC presentate nel corso degli anni e le erogazioni ricevute ed, in particolare, quelle sulle particelle agricole dichiarate in conduzione o come di proprietà dal richiedente l'aiuto comunitario o nazionale, ai fini di un successivo riscontro dei dati presso la banca dati SISTER (Catasto) e dell'Agenzia delle Entrate.

Nella tabella che segue sono riportati i dati complessivi relativi ai risultati di tutta l'attività operativa svolta dal Reparto nel 2022.

**COMANDO CARABINIERI PER LA TUTELA AGROALIMENTARE**  
**REPARTI TUTELA AGROALIMENTARE CARABINIERI**

**ATTIVITÀ OPERATIVA**  
**Anno 2022**




<b>Imprese controllate</b>	<b>1.603</b>
<b>Illeciti finanziamenti richiesti/percepiti</b>	<b>5.717.620 €</b>
<b>Prodotti agroalimentari sequestrati</b>	<b>5.995.809 kg</b>
<b>Violazioni amministrative</b>	<b>341</b>
<b>Controvalore violazioni</b>	<b>858.774 €</b>
<b>Violazioni penali</b>	<b>185</b>
<b>Persone denunciate</b>	<b>174</b>
<b>Persone arrestate</b>	<b>1</b>
<b>Valore sequestri beni mobili e immobili</b>	<b>1.180.045 €</b>





La “Relazione annuale COLAF al Parlamento italiano (anno 2022)” 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. D. Stefano Screpanti  
Col. Cruciano Cruciani  
Ten. Col. Marco Fanti  
Lgt. C.S. Antonio Pantè  
Lgt. C.S. Vincenzo Branchi  
Lgt. Vincenzo Tarallo  
Lgt. Claudio Simeoli  
M.O. Carmine Perri

#### **Collaborazione alla pubblicazione**

Lgt. C.S. Erminio Ariano  
Lgt. Alessandro Sciuto  
Lgt. Pasquale Marciano  
Lgt. Maurizio Tessari  
M.O. Carmine Caroccia  
Brig. Ca. Q.S. Cosma Ionta  
Brig. Ca. Giuseppe Maggio

#### **Realizzazione grafica e impaginazione**

M.C. Mariano Varchetta  
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.