

Lotta alle frodi nell'RRF

Lavori in corso



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA

Indice

Paragrafo

01 - 15 | **Principali messaggi** 01

01 - 05 | Perché questo tema è importante

06 - 15 | Costatazioni e raccomandazioni della Corte

16 - 88 | **Le osservazioni della Corte in dettaglio** 02

16 - 35 | La Commissione ha adottato misure per migliorare il quadro antifrode dell'RRF, ma la sua attività di controllo presenta alcuni limiti

17 - 19 | La mancanza di requisiti dettagliati sui sistemi antifrode dell'RRF ha limitato la valutazione iniziale della Commissione sull'impostazione dei sistemi di controllo degli Stati membri

20 - 21 | Gli accordi di finanziamento hanno compensato in parte la mancanza di requisiti minimi nel regolamento RRF, ma i ruoli e le responsabilità di ciascun organismo non erano definiti esaustivamente

22 - 35 | Gli audit della Commissione contribuiscono alla prevenzione e all'individuazione delle frodi, ma non coprono a sufficienza alcuni elementi importanti dei sistemi antifrode

36 - 64 | Gli Stati membri hanno istituito misure di prevenzione antifrode, ma permangono debolezze per quanto riguarda l'individuazione delle frodi

37 - 44 | Gli organismi di coordinamento sono fondamentali nella definizione del quadro antifrode, ma non sempre svolgono un ruolo attivo

45 - 54 | I soggetti attuatori hanno istituito misure di prevenzione delle frodi e due degli Stati membri selezionati effettuano controlli completi per individuare le frodi

55 - 57 | Gli organismi di audit eseguono audit complessivamente adeguati sui soggetti attuatori

- 58 - 60 | Gli Stati membri hanno istituito canali anonimi per la segnalazione delle frodi da parte di informatori
- 61 - 64 | Molti Stati membri non utilizzano appieno gli strumenti di estrazione dei dati per individuare le frodi
- 65 - 88 | Dati incompleti sulle frodi all'RRF e lacune nelle norme sui recuperi potrebbero compromettere la tutela degli interessi finanziari dell'UE**
- 68 - 81 | Gli Stati membri non segnalano nella dichiarazione di gestione tutti i casi di presunta frode che potrebbero ledere gli interessi finanziari dell'UE
- 82 - 88 | Gli Stati membri non sono tenuti a restituire al bilancio dell'UE gli importi recuperati e la maggior parte di tali recuperi avverrà dopo il periodo di attuazione dell'RRF

Allegati

Allegato I – L'audit

Allegato II – Uso di Arachne nell'ambito dell'RRF

Acronimi

Glossario

Risposte della Commissione

Cronologia

Équipe di audit

01

Principali messaggi

Perché questo tema è importante

- 01** Il dispositivo per la ripresa e la resilienza (*Recovery and Resilience Facility* – RRF) è stato istituito nel febbraio 2021 con una dotazione di 650 miliardi di euro, come strumento temporaneo una tantum per aiutare i paesi dell’UE a risollevarsi dalla pandemia di COVID-19 e costruire economie resilienti. Il dispositivo finanzia riforme ed investimenti attraverso “finanziamenti non collegati ai costi”, il che significa che tutti i pagamenti sono subordinati al conseguimento, da parte degli Stati membri, dei corrispondenti traguardi e obiettivi. La Commissione attua l’RRF in regime di gestione diretta, con gli Stati membri quali beneficiari (nel caso delle sovvenzioni) e mutuatari (nel caso dei prestiti) dei fondi.
- 02** Per “frode” s’intende qualsiasi azione od omissione intenzionale diretta a trarre in inganno qualcuno, per effetto della quale la vittima subisce un danno e l’autore ottiene un guadagno. Le frodi ledono gli interessi finanziari dell’UE e impediscono alle risorse dell’UE di raggiungere gli obiettivi strategici perseguiti. Nella presente relazione, il termine “frode” viene utilizzato per indicare sia i casi di sospetta frode che le frodi confermate. Sia la Commissione che gli Stati membri sono tenuti a tutelare gli interessi finanziari dell’UE dalle frodi. La Commissione è la responsabile di ultima istanza; deve pertanto ottenere sufficienti garanzie dagli Stati membri sull’efficacia dei sistemi da questi predisposti per prevenire, individuare e correggere le frodi.

03 Il presente audit ha valutato l'efficacia dei sistemi istituiti dalla Commissione e in quattro Stati membri (Danimarca, Spagna, Italia e Romania) nell'ambito dell'RRF per tutelare gli interessi finanziari dell'UE dalle frodi. La Corte ha verificato se:

- la Commissione, mediante la definizione di requisiti fondamentali e l'esecuzione di audit sui sistemi istituiti dagli Stati membri, abbia contribuito a migliorare il quadro antifrode per l'RRF;
- gli Stati membri abbiano istituito valide misure per la prevenzione e l'individuazione delle frodi e
- le procedure per segnalare e correggere le frodi tutelino a sufficienza gli interessi finanziari dell'UE.

04 Come parte delle attività di audit, gli auditor della Corte hanno avuto colloqui e svolto analisi documentali, verifiche *in loco* ed un'indagine tra le autorità responsabili dell'RRF sulle azioni da queste intraprese per tutelare l'RRF dalle frodi. Ulteriori informazioni generali e dettagli sull'estensione e l'approccio di audit sono presentati all'[allegato I](#).

05 Attraverso questa relazione, la Corte intende contribuire a rafforzare i sistemi dell'RRF per la tutela degli interessi finanziari dell'UE dalle frodi, sia a livello della Commissione che degli Stati membri. Poiché gli investimenti più consistenti sono programmati per la fine dell'RRF, è probabile che i casi di frode emergano oltre tale termine. Le constatazioni e raccomandazioni della Corte, oltre ad essere pertinenti per eventuali strumenti futuri che adotteranno modelli di finanziamento simili a quelli dell'RRF, si applicano anche all'attuale dispositivo dopo la sua chiusura formale alla fine del 2026. Anche se le raccomandazioni della Corte sono rivolte alla Commissione, possono essere indirettamente pertinenti anche per gli Stati membri.

Constatazioni e raccomandazioni della Corte

06 La Corte conclude complessivamente che i sistemi istituiti dalla Commissione e dagli Stati membri nell'ambito dell'RRF per la tutela degli interessi finanziari dell'UE dalle frodi non sono pienamente efficaci. Anche se la Commissione ha adottato misure per migliorare il quadro antifrode dell'RRF, questo presenta ancora debolezze per quanto riguarda l'individuazione, la segnalazione e la correzione delle frodi. Benché gli organismi dell'RRF negli Stati membri abbiano attuato misure antifrode, queste sono state spesso tardive; inoltre, misure per l'individuazione delle frodi come l'analisi dei dati e le segnalazioni di frode da parte di informatori (*whistleblowing*) non sono state sempre utilizzate. Dati incompleti e incoerenti sulle frodi all'RRF, la mancanza di criteri standard per segnalare casi di frode nonché i problemi con le norme sui recuperi sono fattori che potrebbero compromettere la capacità della Commissione di applicare misure correttive tempestive ed efficaci. I casi di frode potrebbero essere confermati da una decisione dell'autorità giudiziaria solo dopo la fine dell'RRF, quando cioè gli Stati membri non segnaleranno più i casi di frode né forniranno più informazioni sui recuperi nelle dichiarazioni di gestione, e le rettifiche per l'annullamento delle misure non saranno più possibili. Vi è quindi il rischio che la Commissione possa non disporre delle informazioni per dar seguito ai casi di frode e quindi per procedere ai recuperi delle somme ove non recuperate integralmente dagli Stati membri.

La Commissione ha adottato misure per migliorare il quadro antifrode dell'RRF, ma la sua attività di controllo presenta alcuni limiti

07 Il quadro antifrode dell'RRF è definito dal [regolamento RRF](#) che stabilisce un insieme di requisiti ad alto livello dei sistemi antifrode degli Stati membri, senza però fornire sufficienti dettagli. Questa carenza di dettagli ha influito sulla valutazione iniziale operata dalla Commissione sull'impostazione dei sistemi degli Stati membri, dato che questa, in alcuni casi, disponeva di informazioni incomplete sulla cui base trarre conclusioni. I requisiti stabiliti negli accordi di finanziamento dell'RRF tra la Commissione e gli Stati membri sono più specifici di quelli del [regolamento RRF](#), ma non specificano ancora il tipo, la copertura e la tempistica dei controlli antifrode che gli organismi dell'RRF devono eseguire (paragrafi [17-21](#)).

08 Gli audit della Commissione sui sistemi antifrode degli Stati membri possono potenzialmente contribuire a migliorare i sistemi. La Corte ha riscontrato alcune debolezze in tali audit, come una copertura insufficiente dell'organismo di audit e delle responsabilità antifrode dell'organismo di coordinamento. Invece, gli audit eseguiti dagli organismi di coordinamento sono stati esaustivi, con carenze limitate solo ad alcuni elementi. In alcuni Stati membri, gli audit della Commissione sono stati conclusi solo dopo la prima richiesta di pagamento, per cui i pagamenti sono stati eseguiti senza disporre di elementi sufficienti a dimostrare l'efficacia dei sistemi di controllo antifrode dello Stato membro. Allo stesso tempo, gli audit della Commissione hanno indotto miglioramenti nei sistemi antifrode di tutti i quattro Stati membri visitati: l'Italia ha sviluppato uno strumento di valutazione del rischio di frode, la Spagna ha perfezionato la valutazione del rischio di frode e le procedure per trattare le segnalazioni di informatori, la Romania ha aggiornato diverse misure antifrode e la Danimarca ha diffuso nuovi orientamenti. In Danimarca, tuttavia, il traguardo di controllo introdotto dalla Commissione non era ben concepito in quanto non copriva tutte le constatazioni di audit della Commissione relative alla tutela degli interessi finanziari dell'UE come indicato dal regolamento RRF (paragrafi [22-35](#)).

09 Nel luglio 2025, la Commissione ha pubblicato la proposta di regolamento sul fondo europeo 2028-2035¹, che fa riferimento ad alcune delle criticità individuate dalla Corte. La Corte pubblicherà un parere su tale proposta, la cui valutazione esula dall'ambito della presente relazione.

¹ [COM\(2025\)565](#), *Proposal for a Regulation establishing the European Fund for economic, social and territorial cohesion, agriculture and rural, fisheries and maritime, prosperity and security for the period 2028-2034*.



Raccomandazione 1

Definire e verificare i requisiti antifrode minimi a livello di Stato membro nei programmi futuri analoghi all'RRF

Nell'elaborare strumenti basati su finanziamenti non collegati ai costi, la Commissione dovrebbe stabilire nella proposta legislativa requisiti minimi uniformi per gli Stati membri in materia di prevenzione, individuazione, segnalazione e correzione delle frodi, e verificare che questi siano soddisfatti prima di eseguire qualsiasi pagamento.

Tali requisiti dovrebbero includere:

- a) il livello minimo di controlli amministrativi e *in loco*, e gli elementi da integrare nelle valutazioni del rischio di frode;
- b) la proposta di inserire specifiche misure di prevenzione e individuazione per soddisfare tali requisiti;
- c) l'obbligo di restituire i fondi dell'UE erogati per attività/progetti interessati da frodi ai danni del bilancio dell'UE.

Termine di attuazione: al momento di elaborare strumenti basati su finanziamenti non collegati ai costi



Raccomandazione 2

Per l'RRF, potenziare ulteriormente gli audit svolti dalla Commissione sui sistemi antifrode degli Stati membri

La Commissione dovrebbe:

- a) potenziare ulteriormente i propri audit sulla tutela degli interessi finanziari dell'UE:
 - valutando, sulla base di criteri comuni, se gli organismi di coordinamento adempiono alle loro responsabilità fondamentali in materia di coordinamento e monitoraggio;
 - valutando in che modo gli organismi di audit verificano il ruolo degli organismi di coordinamento e l'utilizzo, da parte dei soggetti attuatori, delle valutazioni del rischio di frode e degli indicatori del rischio di frode.
- b) Far sì che i traguardi di controllo introdotti in esito a tali audit siano elaborati in modo che i sistemi di controllo degli Stati membri arrivino a soddisfare i requisiti relativi alla tutela degli interessi finanziari dell'UE stabiliti dal regolamento RRF.

Termine di attuazione: al momento di programmare i prossimi audit sulla tutela degli interessi finanziari dell'UE

Gli Stati membri hanno istituito misure di prevenzione antifrode, ma permangono debolezze per quanto riguarda l'individuazione delle frodi

- 10** Gli organismi di coordinamento dovrebbero svolgere un ruolo essenziale nel definire quadri antifrode efficaci e nel monitorarne l'attuazione. Negli Stati membri selezionati, la Corte ha riscontrato che gli organismi di coordinamento hanno livelli di coinvolgimento variabili: in Italia e Romania, partecipano attivamente all'elaborazione di tali quadri; invece l'organismo di coordinamento spagnolo non monitora le misure antifrode dei soggetti attuatori e quello danese non stabilisce alcun requisito giuridicamente vincolante (paragrafi [37-44](#)).

- 11** I soggetti attuatori nell'ambito dell'RRF dovrebbero mantenere politiche antifrode aggiornate e eseguire valutazioni del rischio di frode durante l'attuazione delle misure dell'RRF. La Corte ha rilevato che tutti gli otto soggetti attuatori selezionati avevano elaborato politiche antifrode per l'RRF, anche se in Danimarca tale politica era solo parziale. Tuttavia, nella metà dei casi, tali politiche erano state elaborate tardivamente. Una grande maggioranza dei soggetti attuatori degli Stati membri esegue valutazioni del rischio di frode e tutti i soggetti attuatori selezionati, eccetto quelli della Danimarca, avevano realizzato valutazioni approfondite in linea con gli orientamenti della Commissione (paragrafi [45-49](#)).
- 12** Le principali misure per l'individuazione delle frodi includono i controlli documentali e *in loco*, i canali per le segnalazioni di frode da parte di informatori e le tecniche di analisi dei dati/estrazione dei dati per individuare gli indicatori del rischio di frode (*red flag*). La Corte ha constatato che:
- solo in Italia e in Romania i soggetti attuatori coprono tutte le aree di rischio nel corso dei propri controlli antifrode e integrano gli indicatori di frode nei controlli sugli appalti pubblici. In Spagna, i soggetti attuatori fanno affidamento principalmente sui controlli eseguiti dall'organo di controllo interno del settore pubblico statale (*Intervención General de la Administración del Estado* – IGAE). Tuttavia, questa istituzione non copre tutti gli appalti pubblici nell'ambito dell'RRF, carenza che è compensata in parte da ulteriori controlli svolti dagli organismi attuatori; la Danimarca non include indicatori di frode nei controlli espletati (paragrafi [50-54](#)).
 - Gli organismi dell'RRF hanno istituito precisi canali per gli informatori che consentono di inviare segnalazioni anonime. Nonostante ciò la Corte ha osservato che, ad un anno dalla fine del periodo di attuazione dell'RRF, i soggetti attuatori selezionati non avevano ricevuto alcuna segnalazione di casi di frode all'RRF attraverso tali canali. Gli auditor non hanno riscontrato elementi attestanti che le autorità abbiano analizzato le potenziali ragioni di questa assenza di segnalazioni (paragrafi [58-60](#)).
 - Molti Stati membri non utilizzano appieno gli strumenti di estrazione dei dati per individuare le frodi. Solo il 65 % degli organismi che hanno risposto al questionario della Corte ha indicato di utilizzare Arachne, lo strumento di estrazione dei dati a livello dell'UE messo a disposizione degli Stati membri, mentre il 16 % utilizza altri strumenti nazionali e il restante 19 % non usa alcuno strumento di estrazione dei dati per l'individuazione delle frodi. Tra gli Stati membri visitati, Danimarca, Italia e Romania usano Arachne come strumento principale, ma solo l'Italia ne sfrutta appieno le potenzialità. In Spagna, gli organismi dell'RRF utilizzano uno strumento nazionale la cui funzione principale è l'analisi dei conflitti di interessi invece che del rischio di frode (paragrafi [61-64](#)).

- 13** Gli organismi di audit contribuiscono alla riduzione del livello del rischio di frode eseguendo valutazioni dei sistemi antifrode nazionali e controlli su specifici progetti relativi a investimenti e riforme. Gli organismi di audit di tre Stati membri (Italia, Romania e Spagna) sui quattro selezionati coprono adeguatamente i principali elementi dei sistemi antifrode durante lo svolgimento degli audit dei sistemi. In Danimarca, invece, l'organismo di audit non controlla con sufficiente rigore le valutazioni del rischio di frode, le *red flag* e le azioni correttive intraprese dai soggetti attuatori (paragrafi [55-57](#)).

Dati incompleti sulle frodi all'RRF e lacune nelle norme sui recuperi potrebbero compromettere la tutela degli interessi finanziari dell'UE

- 14** Disporre di dati completi sulle frodi all'RRF consentirebbe alla Commissione di intraprendere azioni antifrode più mirate e di monitorare quelle adottate dagli Stati membri. Esistono molteplici canali attraverso i quali le autorità degli Stati membri e i cittadini dell'UE possono segnalare le frodi all'RRF: possono rivolgersi alla Commissione, all'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) e alla Procura europea (EPPO). La Corte ha rilevato però differenze tra i criteri adottati per stabilire se un caso costituisca una frode lesiva degli interessi finanziari dell'UE e di conseguenza quali casi debbano essere segnalati e quando. Ciò determina differenze nelle informazioni sulle frodi all'RRF disponibili attraverso i diversi canali nonché in quelle che giungono agli Stati membri nell'ambito degli stessi canali. Tali debolezze non consentono alla Commissione di utilizzare tali dati per meglio orientare le proprie attività antifrode ed applicare azioni correttive (paragrafi [68-81](#)).

15 La correzione dell'impatto delle frodi costituisce un elemento cruciale di un efficace quadro antifrode. La Corte ha riscontrato che, per l'RRF, gli Stati membri sono tenuti ad intraprendere azioni legali per recuperare i finanziamenti, mentre altri fondi dell'UE utilizzano una più ampia gamma di azioni correttive, come il ritiro dei progetti o la sospensione dei pagamenti. Gli Stati membri non sono tenuti a restituire le somme recuperate al bilancio dell'UE a meno che i recuperi siano considerati insufficienti dalla Commissione; anche in questo caso l'approccio è diverso da quello adottato in altri fondi dell'UE. Inoltre, nel caso di frodi commesse nell'ambito di un appalto pubblico, gli Stati membri dovrebbero fornire prova alla Commissione dell'avvenuto recupero degli importi solo presso il destinatario finale, ad esempio l'amministrazione aggiudicatrice, ma non presso le altre parti, come gli appaltatori che potrebbero aver avuto un ruolo essenziale nella frode: il potenziale effetto deterrente risulta così limitato. Per la maggior parte dei casi di frode, la conferma dell'autorità giudiziaria perverrà solo dopo la fine dell'RRF, quando cioè la Commissione non riceverà più dagli Stati membri informazioni sistematiche sull'applicazione di adeguati recuperi. Pertanto, la Commissione potrebbe non essere in grado di seguire se gli Stati membri hanno eseguito sufficienti recuperi. Questo sfasamento temporale, combinato con le segnalazioni non uniformi, comporta il rischio che la Commissione non recuperi i fondi nei casi in cui questi non siano stati recuperati integralmente dagli Stati membri (paragrafi [82-88](#)).



Raccomandazione 3

Migliorare la segnalazione, da parte degli Stati membri, dei casi di presunta frode all'RRF

- 1) La Commissione dovrebbe emanare orientamenti diretti agli Stati membri sulla segnalazione dei casi di frode nelle dichiarazioni di gestione e nelle sintesi degli audit che dovranno essere presentate entro la fine del 2026:
 - a) invitando gli Stati membri a segnalare tutti i casi di presunta frode in relazione all'RRF che potrebbero avere ripercussioni sugli interessi finanziari dell'UE, compresi quelli collegati a misure programmate o attuate nell'ambito dell'RRF ma non incluse nelle richieste di pagamento trasmesse alla Commissione;
 - b) indicando in quale fase del ciclo di individuazione delle frodi gli Stati membri dovrebbero segnalare precocemente i casi di presunta frode nonché il tipo di informazioni da includere.
- 2) La Commissione dovrebbe stabilire le modalità con cui gli Stati membri devono segnalare i casi di presunta frode dopo la fine del periodo di attuazione dell'RRF nel dicembre 2026.

Termine di attuazione: 1) 31 marzo 2026; 2) 31 agosto 2026



Raccomandazione 4

Aumentare l'impatto delle misure correttive per l'RRF

La Commissione dovrebbe emanare orientamenti sui recuperi da parte degli Stati membri. Questi orientamenti dovrebbero promuovere:

- a) il recupero da parte degli Stati membri degli importi interessati dalle frodi non solo presso i destinatari finali dell'RRF ma anche presso gli appaltatori/subappaltatori coinvolti in pratiche fraudolente;
- b) un approccio armonizzato da parte degli Stati membri nel definire la fase del ciclo di individuazione delle frodi in cui essi dovrebbero avviare il processo di recupero;
- c) l'uso di misure correttive alternative, come la sospensione dei pagamenti ai destinatari finali.

Termine di attuazione: 31 marzo 2026

Le osservazioni della Corte in dettaglio

La Commissione ha adottato misure per migliorare il quadro antifrode dell'RRF, ma la sua attività di controllo presenta alcuni limiti

16 La Commissione è responsabile in ultima istanza dell'attuazione dell'RRF, che essa gestisce direttamente. Tuttavia, ai sensi del [regolamento RRF](#), gli Stati membri sono tenuti ad adottare opportune misure per tutelare gli interessi finanziari dell'UE e per garantire la prevenzione, l'individuazione e la rettifica delle frodi². Il regolamento RRF non specifica in dettaglio come procedere in tal senso e gli Stati membri hanno l'opzione di utilizzare i propri sistemi nazionali, compresi quelli usati per gestire altri fondi dell'UE. In questi casi, gli Stati membri devono fornire nei rispettivi piani nazionali per la ripresa e la resilienza (PNRR) una descrizione chiara di come tali sistemi nazionali saranno applicati specificamente all'RRF³. La Corte ha esaminato se la Commissione faccia sì gli Stati membri concepiscano ed attuino sistemi di controllo e audit antifrode efficaci:

- esaminando adeguatamente la progettazione dei sistemi antifrode degli Stati membri;
- introducendo disposizioni dettagliate nell'accordo di finanziamento dell'RRF;
- eseguendo audit tempestivi sull'efficacia dei sistemi.

² Regolamento [RRF](#), articolo 22.

³ [SWD\(2021\)12](#), *Commission's guidance to member states – recovery and resilience plans*.

La mancanza di requisiti dettagliati sui sistemi antifrode dell'RRF ha limitato la valutazione iniziale della Commissione sull'impostazione dei sistemi di controllo degli Stati membri

- 17** Nel 2021, sulla base dei criteri di valutazione stabiliti dal regolamento RRF, la Commissione ha elaborato orientamenti interni, compreso un elenco di controllo, per far sì che i sistemi di controllo interno di tutti i PNRR fossero oggetto di una valutazione uniforme. La valutazione attribuiva un punteggio “A” ai meccanismi adeguati o “C” ai meccanismi insufficienti.
- 18** La Commissione ha giudicato “adeguati” i sistemi di controllo interno di tutti i PNRR⁴. Nella relazione speciale sulla valutazione dei PNRR eseguita dalla Commissione⁵, la Corte aveva concluso che la valutazione della Commissione era adeguata, ma che in determinati casi i requisiti (“traguardi di controllo”) non erano ancora stati soddisfatti, indicando che sia la Commissione che gli Stati membri avevano preso atto del fatto che i sistemi di controllo al momento della valutazione non erano ancora pienamente operativi.
- 19** Il quadro antifrode definito nel regolamento RRF stabilisce requisiti di alto livello per i sistemi antifrode degli Stati membri, come la necessità di adottare misure adeguate per prevenire, individuare e correggere le frodi, ma senza specificarli in modo dettagliato. La Corte ha riscontrato che tale assenza di dettagli ha limitato anche la valutazione iniziale della Commissione sull'impostazione dei sistemi antifrode degli Stati membri. In particolare, i criteri della Commissione, tratti dal quadro giuridico, per verificare l'impostazione dei sistemi prima dell'approvazione dei PNRR in alcuni casi non erano sufficientemente specifici. Ad esempio, non chiarivano l'estensione, la copertura e la tempistica dei controlli che i soggetti attuatori dovevano eseguire per individuare gravi irregolarità. Per quanto riguarda l'Italia, la Romania e la Spagna, la Commissione aveva rilevato che le informazioni non consentivano di trarre conclusioni, in quanto assenti o insufficientemente dettagliate. Per la Danimarca, la valutazione faceva riferimento alle verifiche programmate sul doppio finanziamento e al ricorso alle autodichiarazioni, ma non specificava quale organismo avrebbe effettuato verifiche in materia di appalti pubblici, aggiudicazioni di contratti e esistenza fisica delle realizzazioni.

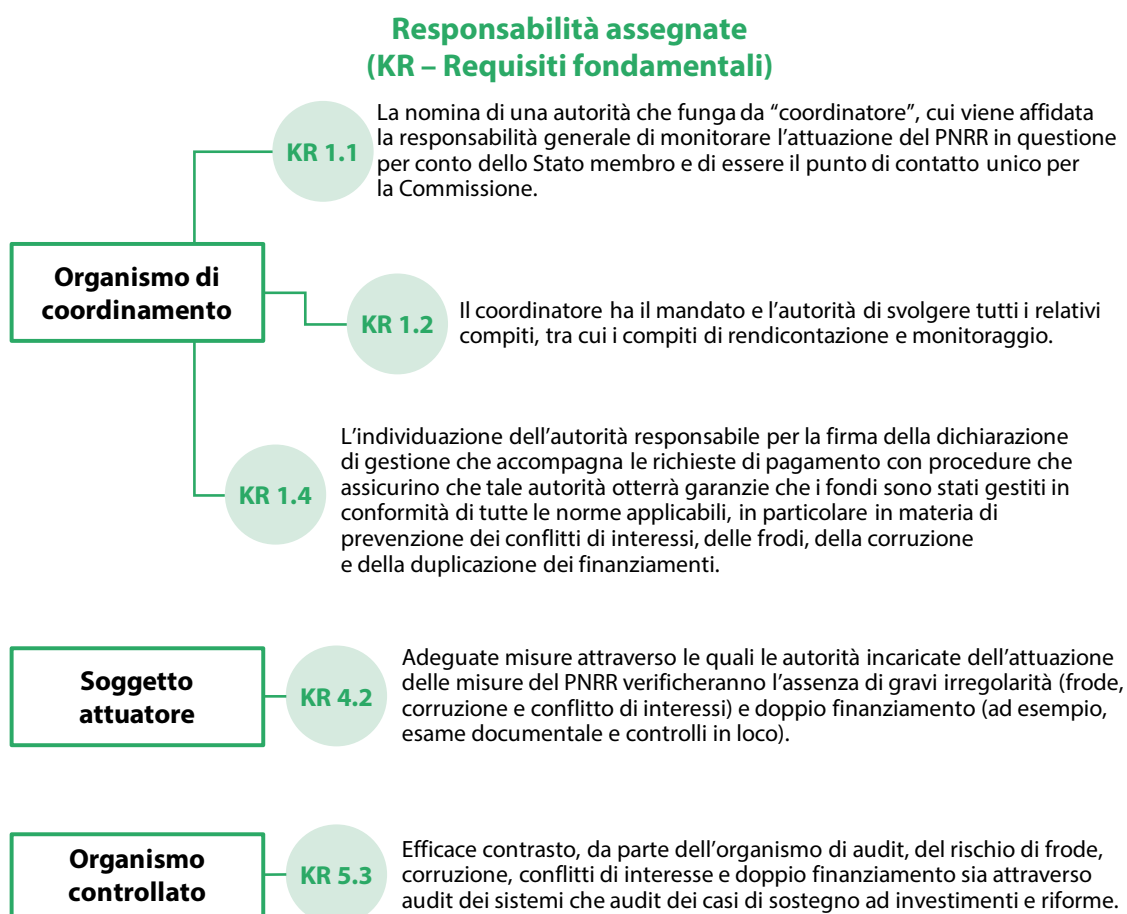
⁴ [Relazione speciale 09/2025](#) “Verificare se i finanziamenti dell'RRF sono spesi in conformità alle norme in materia di appalti pubblici e di aiuti di Stato”, paragrafo 27.

⁵ [Relazione speciale 21/2022](#), paragrafi 106-111.

Gli accordi di finanziamento hanno compensato in parte la mancanza di requisiti minimi nel regolamento RRF, ma i ruoli e le responsabilità di ciascun organismo non erano definiti esaustivamente

- 20** Dopo che il Consiglio ha approvato i PNRR, la Commissione ha firmato accordi di finanziamento con ciascuno Stato membro. L'accordo di finanziamento comprende un articolo specifico sulla tutela degli interessi finanziari dell'UE e i requisiti fondamentali dei sistemi di controllo (*figura 1*). Sebbene questi requisiti fondamentali vadano al di là di quelli definiti dal regolamento, sono ancora insufficienti per quanto riguarda la tipologia, la copertura e la tempistica dei controlli antifrode preventivi e ispettivi che gli Stati membri devono effettuare, nonché sulla segnalazione e rettifica delle presunte frodi.
- 21** Sebbene l'accordo di finanziamento definisca i tipi di organismi responsabili dell'attuazione dell'RRF, non descrive in dettaglio i rispettivi ruoli e responsabilità in relazione alle misure antifrode. Di conseguenza, alcune responsabilità antifrode definite nell'accordo di finanziamento non sono assegnate ad un organismo specifico, ma vengono lasciate alla discrezione dello Stato membro (*figura 1*). Questo ha accresciuto il rischio di una applicazione non uniforme delle misure antifrode da parte degli Stati membri. La Corte ha individuato esempi di vigilanza inadeguata svolta dagli organismi di coordinamento (paragrafi *37-41*) e di verifiche insufficienti da parte dei soggetti attuatori (paragrafi *53-54, 63-64* e *allegato II*).

Figura 1 | Responsabilità antifrode dello Stato membro definite nell'accordo di finanziamento dell'RRF



Requisiti antifrode fondamentali assegnati a specifici organismi

KR 2.1

Adeguate misure relative alla prevenzione, individuazione e correzione dei casi di frode, corruzione e conflitto di interessi, e di misure volte ad evitare i casi di doppio finanziamento, e azioni legale per il recupero dei fondi oggetto di appropriazione indebita.

KR 2.2

Valutazione del rischio di frode e definizione di adeguate misure di mitigazione delle frodi.

KR 3.1

Una procedura efficace per la stesura della dichiarazione di gestione, che documenti le sintesi degli audit e mantenga le informazioni necessarie per la pista di controllo.

KR 3.2

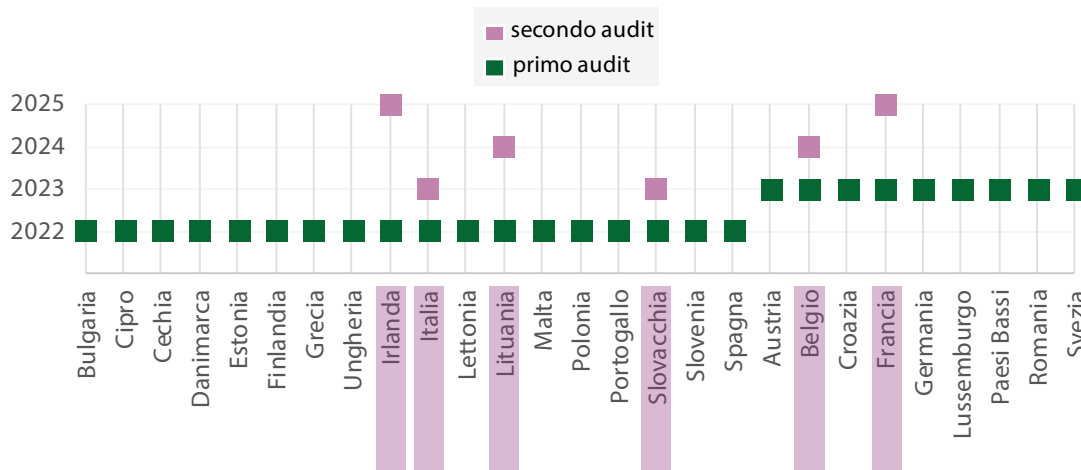
Procedure efficaci per assicurare che tutti i casi di frode, corruzione e conflitti di interessi siano adeguatamente segnalati e corretti attraverso recuperi.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dell'allegato 1 dell'accordo di finanziamento tra la Commissione e gli Stati membri.

Gli audit della Commissione contribuiscono alla prevenzione e all'individuazione delle frodi, ma non coprono a sufficienza alcuni elementi importanti dei sistemi antifrode

22 Per ottenere garanzie sull'efficacia dei sistemi degli Stati membri, gli accordi di finanziamento nell'ambito dell'RRF prevedono che la Commissione richieda informazioni supplementari e svolga audit sui sistemi *in loco*, tra cui audit per tutelare gli interessi finanziari dell'UE. A partire dal 2022 fino al giugno 2025 la Commissione aveva effettuato almeno un audit in ciascuno Stato membro e sei Stati membri erano stati controllati due volte ([figura 2](#)).

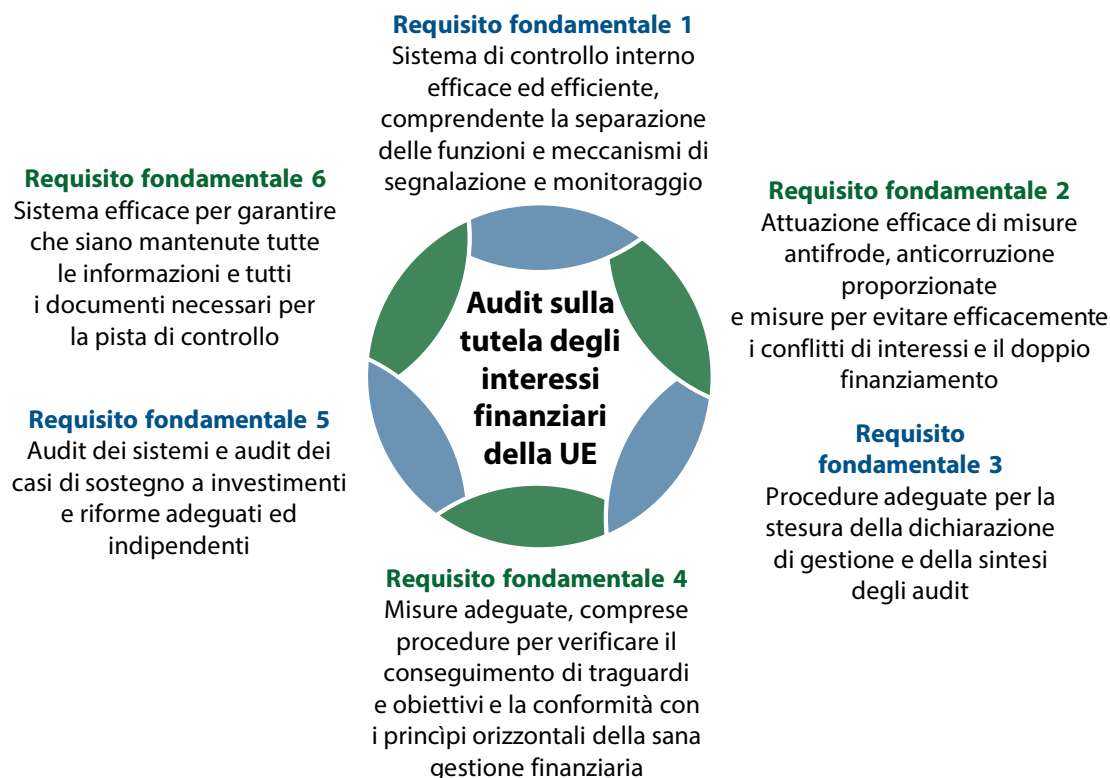
Figura 2 | Audit eseguiti dalla Commissione sulle misure attuate per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati degli audit della Commissione sulla tutela degli interessi finanziari dell'UE.

23 In linea con la strategia di audit della Commissione, gli audit sulla tutela degli interessi finanziari dell'UE verificano se i sistemi di controllo dello Stato membro soddisfano i requisiti fondamentali definiti nell'accordo di finanziamento dell'RRF, come mostra la [figura 3](#), con l'obiettivo di fornire garanzie sulla capacità dei sistemi di controllo di prevenire, individuare e correggere i casi di frode, corruzione, conflitto di interessi e doppio finanziamento. A partire dal 2021, la Commissione ha fornito attività di formazione su come valutare i sistemi antifrode degli Stati membri e alcuni orientamenti generali relativi ai sistemi di controllo. Anche se gli audit sono iniziati nel febbraio 2022, la Commissione ha emanato orientamenti esaustivi sui sistemi di controllo interno diretti agli Stati membri soltanto nel gennaio 2023, fornendo dettagli sugli elementi a suo avviso necessari per il soddisfacimento di ciascun requisito fondamentale.

Figura 3 | Requisiti chiave per la tutela degli interessi finanziari dell'UE



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base degli accordi di finanziamento tra la Commissione e gli Stati membri.

24 La Corte ha esaminato se gli audit sulla tutela degli interessi finanziari dell'UE eseguiti dalla Commissione verificavano adeguatamente il funzionamento efficace dei sistemi antifrode degli Stati membri, ossia se:

- coprivano tutti gli organismi competenti per l'RRF;
- applicavano criteri chiari e univoci per la valutazione dei requisiti fondamentali;
- davano seguito alle constatazioni e raccomandazioni.

Copertura di tutti gli organismi competenti

25 La Corte ha rilevato che gli audit sulla tutela degli interessi finanziari dell'UE eseguiti dalla Commissione coprono l'organismo di coordinamento, i soggetti attuatori e i destinatari finali. Tuttavia, anche se l'obiettivo di tali audit è ottenere garanzie sul sistema di controllo, la loro estensione non include gli organismi di audit in quanto questi sono coperti da audit di conformità distinti eseguiti dalla Commissione.

26 Una parte essenziale degli audit sulla tutela degli interessi finanziari dell'UE è finalizzata alla comprensione del sistema di controllo attraverso un esame di tutte le procedure seguite. Oltre a svolgere verifiche sui propri sistemi, la Commissione seleziona i soggetti attuatori da sottoporre a verifica sulla base di una selezione di misure. Esamina poi solo le procedure relative a queste misure, invece di analizzare tutta la documentazione disponibile relativa alla lotta antifrode a livello del soggetto attuatore. Viene così escluso un esame delle procedure relative alle frodi quando le misure selezionate sono meno avanzate in termini di attuazione. Ad esempio, se le misure selezionate non includono un appalto completato, non verrà esaminata alcuna procedura d'appalto.

Applicazione di criteri chiari e univoci

27 La Commissione ha elaborato una lista di controllo generale per gli audit, tratta dagli orientamenti del 2023, per valutare l'attuazione dei controlli preventivi e ispettivi e l'applicazione di rettifiche. Ha utilizzato tale lista nella valutazione dei soggetti attuatori. Non ha però elaborato una lista di controllo specifica per l'organismo di coordinamento, con criteri comuni sulle funzioni di coordinamento e monitoraggio in relazione alla tutela degli interessi finanziari dell'UE.

28 Inoltre, la lista di controllo utilizzata per gli organismi di audit negli audit di conformità eseguiti dalla Commissione (paragrafo 25) non garantisce che le responsabilità di tali organismi in materia di tutela degli interessi finanziari dell'UE siano oggetto di una valutazione completa. La lista di controllo riguarda solo le responsabilità degli organismi di audit in termini generali e non richiede una valutazione dell'efficacia dei loro sistemi di audit in settori come la vigilanza sull'organismo di coordinamento e l'uso della valutazione del rischio antifrode e degli indicatori di frode da parte dei soggetti attuatori.

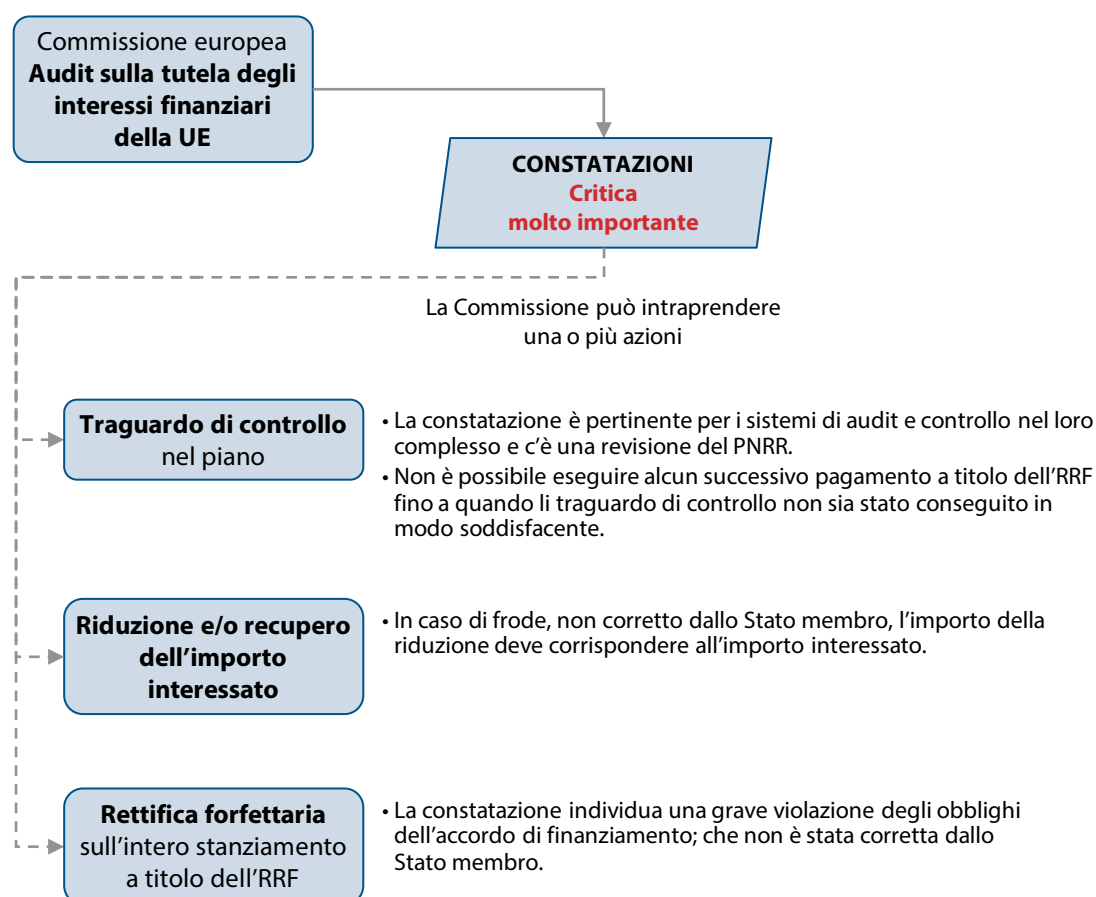
29 La Corte ha riscontrato che la lista di controllo della Commissione per il soggetto attuatore, anche se ampia, non prevede un esame completo dei seguenti elementi:

- livello minimo di controlli (ad esempio, verifiche sugli appalti e/o sull'aggiudicazione delle sovvenzioni) e indicatori di frode (ad esempio, *red flag* per gli appalti pubblici) necessari per soddisfare il requisito fondamentale 4.2 (*figura 1*);
- misure precauzionali in caso di presunta frode (ad esempio, sospensione di pagamenti futuri).

Seguito dato alle constatazioni e raccomandazioni

- 30** Le attività di audit della Commissione possono condurre a quattro tipi di constatazioni: critiche, molto importanti, importanti e auspicabili. La Commissione esamina poi il seguito dato a tali constatazioni anche se, nel caso di constatazioni critiche o molto importanti, può adottare interventi supplementari (*figura 4*).

Figura 4 | Interventi supplementari della Commissione in caso di constatazioni critiche o molto importanti

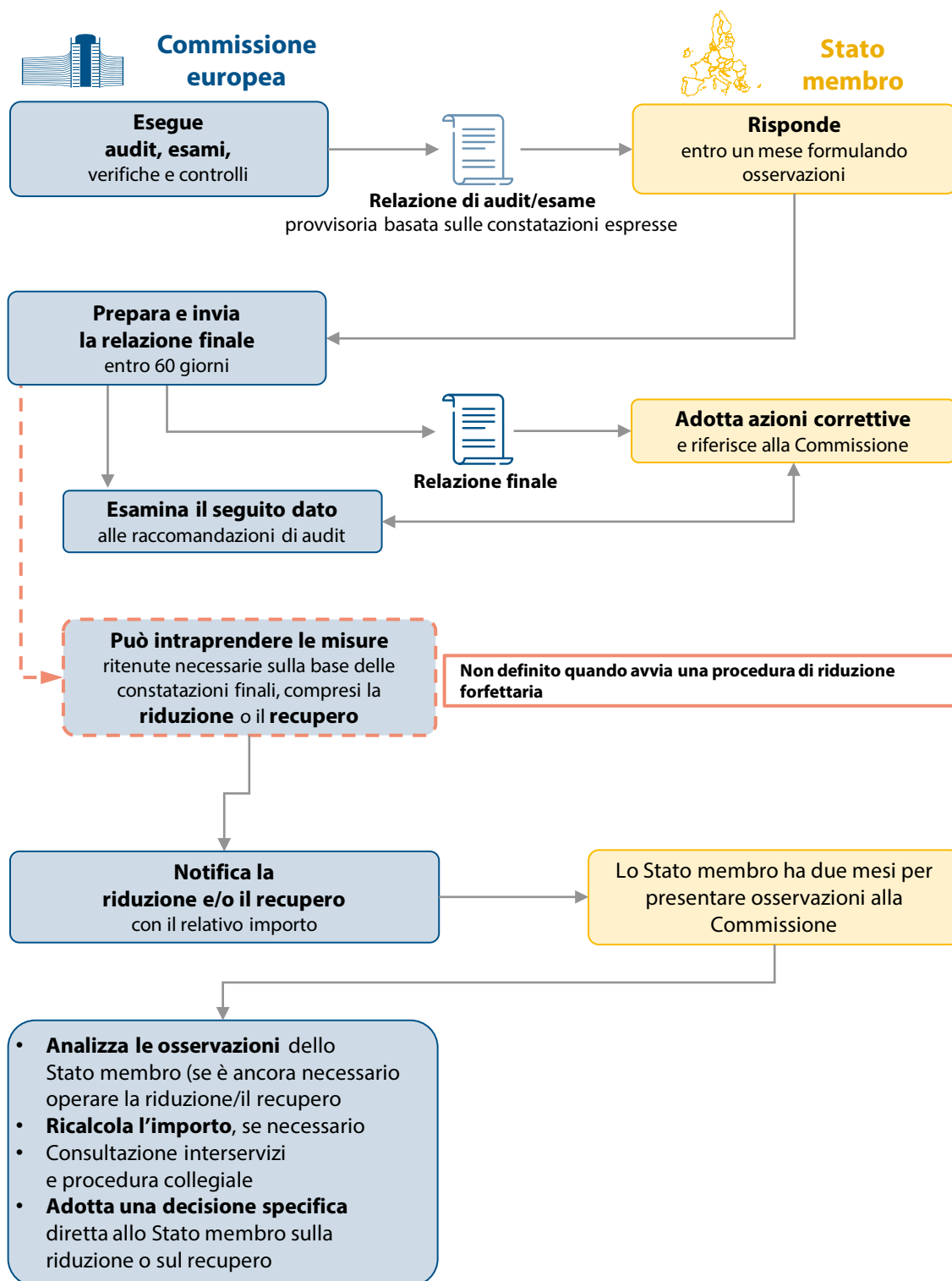


Fonte: Corte dei conti europea sulla base degli orientamenti della Commissione e degli accordi di finanziamento dell'RRF.

- 31** Le constatazioni critiche o molto importanti, se non accettate o non attuate dagli Stati membri, possono anche condurre a riserve nella relazione annuale di attività della Commissione, e ad una dichiarazione di affidabilità con rilievi del direttore generale. Nella relazione annuale sull'esercizio 2024⁶, la Corte aveva rilevato che, quando uno Stato membro accetta constatazioni critiche o molto importanti e le relative raccomandazioni, e non vi sono elementi indicanti che lo Stato membro abbia adottato le misure correttive raccomandate, la Commissione ne classifica i sistemi "a medio rischio". Di conseguenza, non include una riserva anche se gli Stati membri non hanno ancora adottato le necessarie misure correttive. La Corte ha ritenuto che tale approccio possa condurre la Commissione a sottostimare il rischio nella sua valutazione dello Stato membro in tale settore.
- 32** Se lo Stato membro non adotta azioni correttive a seguito di una constatazione che indica una grave violazione degli obblighi dell'accordo di finanziamento, il quadro della Commissione relativo alle riduzioni e ai recuperi non indica in che momento la Commissione debba avviare una procedura di riduzione forfettaria, il che accresce il rischio di una attuazione non uniforme nei diversi Stati membri (*figura 5*). A luglio 2025, la Commissione non aveva imposto alcuna riduzione forfettaria.

⁶ Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2024, paragrafo 11.55.

Figura 5 | Procedura di riduzione forfettaria



Fonte: Corte dei conti europea.

- 33** Gli audit sulla tutela degli interessi finanziari dell'UE della Commissione possono potenzialmente essere strumenti efficaci nella lotta contro le frodi. Tuttavia, le missioni di audit si sono concluse prima dei primi pagamenti in 17 dei 27 Stati membri. Di conseguenza, per i restanti 10 Stati membri, i pagamenti iniziali a titolo dell'RRF sono stati eseguiti senza che fossero disponibili elementi sufficienti comprovanti l'efficacia del sistema di controllo antifrode degli Stati membri.
- 34** La Corte ha riscontrato che le raccomandazioni della Commissione formulate in esito agli audit sulla tutela degli interessi finanziari dell'UE avevano indotto significativi miglioramenti nei sistemi di tre dei quattro Stati membri visitati. Ad esempio:
- in **Italia**, i soggetti attuatori hanno iniziato a utilizzare il modello di valutazione del rischio di frode;
 - in **Spagna**, i soggetti attuatori hanno iniziato ad adeguare i piani e le metodologie di valutazione dei rischi per seguire gli orientamenti emanati dal servizio nazionale di coordinamento antifrode e hanno istituito importanti canali anonimi per la segnalazione di frodi da parte di informatori (*whistleblower*);
 - in **Romania**, l'organismo di coordinamento e i soggetti attuatori hanno adottato misure per aggiornare una serie di procedure, comprese quelle relative a un modello di valutazione dei rischi, i canali per la segnalazione e di frodi da parte di informatori, il codice etico e la politica antifrode.
- 35** In **Danimarca**, a seguito degli audit della Commissione, l'organismo di audit ha iniziato ad utilizzare Arachne, lo strumento di estrazione di dati della Commissione (paragrafo 61) e l'organismo di coordinamento ha emanato orientamenti per l'attuazione delle verifiche di gestione. A giudizio della Corte, le raccomandazioni della Commissione relative alle constatazioni critiche e molto importanti non sono state pienamente attuate. Le raccomandazioni non sono state pienamente affrontate neppure attraverso il traguardo di controllo (paragrafo 18) introdotto dalla Commissione nel PNRR danese (*riquadro 1*). Di conseguenza, durante il proprio audit la Corte ha constatato il persistere di una serie di debolezze rilevate dalla Commissione, tra cui: coordinamento e vigilanza inadeguate da parte dell'organismo di coordinamento, assenza di elementi relativi alle frodi nelle valutazioni del rischio di frode, verifica insufficiente degli appalti pubblici ed uso limitato degli strumenti di estrazione di dati da parte dei soggetti attuatori (paragrafi 41, 49, 54 e *allegato II*).

Riquadro 1

Debolezze nell'impostazione del traguardo di controllo danese

Dopo l'audit del 2022, la Commissione ha raccomandato alla Danimarca di elaborare una politica antifrode completa, utilizzando i modelli forniti nei suoi orientamenti e di inserire elementi antifrode e anticorruzione nella formazione per il personale. Durante la revisione del PNRR del 2023, la Commissione ha introdotto un traguardo di controllo che richiede l'adozione di un piano d'azione relativo alla strategia antifrode e anticorruzione.

Nella relazione annuale sull'esercizio 2024, la Corte ha giudicato tale traguardo conseguito in modo soddisfacente.

Tuttavia, l'impostazione e l'attuazione del traguardo di controllo non garantivano che i sistemi di controllo dello Stato membro soddisfacessero gli obblighi relativi alla tutela degli interessi finanziari dell'UE di cui all'articolo 22 del regolamento RRF. Ad esempio, il traguardo di controllo non imponeva ai soggetti attuatori danesi di verificare le procedure di appalto pubblico o di eseguire verifiche periodiche sull'uso adeguato dei finanziamenti forniti.

Gli Stati membri hanno istituito misure di prevenzione antifrode, ma permangono debolezze per quanto riguarda l'individuazione delle frodi

- 36** Le misure di prevenzione delle frodi sono fondamentali per un quadro antifrode efficace, in quanto contribuiscono a ridurre il livello di rischio di frode. Inoltre, sono necessarie misure adeguate per individuare le frodi che non è stato possibile prevenire. La Corte ha valutato l'attuazione di tali misure da parte degli Stati membri.

Gli organismi di coordinamento sono fondamentali nella definizione del quadro antifrode, ma non sempre svolgono un ruolo attivo

- 37** Gli organismi di coordinamento, che sovrintendono dell'attuazione complessiva del PNRR e sono responsabili della firma della dichiarazione di gestione (*figura 1*), possono garantire la definizione di un quadro antifrode ben concepito introducendo obblighi giuridicamente vincolanti, fornendo orientamenti ai soggetti attuatori e monitorando attivamente l'applicazione di tale quadro. Una strategia nazionale antifrode dell'RRF può inoltre contribuire all'attuazione efficace delle misure antifrode, soprattutto laddove le strutture organizzative degli Stati membri sono decentrate.
- 38** Complessivamente, la Corte ha riscontrato che gli organismi di coordinamento in Italia e Romania svolgono un ruolo attivo nell'elaborazione del quadro antifrode dell'RRF, a differenza di quanto avviene in Danimarca e Spagna (*tabella 1*).

Tabella 1 | Responsabilità degli organismi di coordinamento antifrode dell'RRF nei diversi Stati membri

Responsabilità dell'organismo di coordinamento	Danimarca	Italia	Romania	Spagna
Coordinare				
Definire i requisiti per la lotta antifrode	X	✓	✓	✓*
Fornire orientamenti su come soddisfare i requisiti	●	✓	✓	✓**
Monitorare				
Monitorare la conformità dei soggetti attuatori con i requisiti/gli orientamenti emanati dall'organismo di coordinamento	X	✓	✓	X
Procedura per la redazione della dichiarazione di gestione				
Richiedere documenti probatori attestanti i controlli eseguiti dai soggetti attuatori	X	✓	✓	X
Richiedere l'elenco delle irregolarità e delle azioni correttive	●	✓	✓	✓

* I requisiti non sono stabiliti dall'organismo di coordinamento, bensì attraverso un atto legislativo nazionale.

** Gli orientamenti sono forniti dall'organismo di coordinamento e dallo SNCA (servizio spagnolo di coordinamento antifrode)

✓ - Attuata; X - Non attuata; ● - Parzialmente attuata

Fonte: Corte dei conti europea sulla base degli orientamenti della Commissione e delle informazioni fornite dagli Stati membri.

39 In **Italia** e in **Romania** gli organismi di coordinamento sono attivamente coinvolti nell'elaborazione del quadro antifrode, e definiscono gli obblighi e emanano orientamenti ai soggetti attuatori, anche sulla verifica delle gravi irregolarità, sulle procedure per la segnalazione e sugli strumenti per l'autovalutazione del rischio di frode. Hanno anche sviluppato proprie liste di controllo per il monitoraggio del rispetto degli obblighi da parte dei soggetti attuatori.

40 In **Spagna**, l'organismo di coordinamento ha elaborato orientamenti che forniscono dettagli su come i soggetti attuatori devono soddisfare i requisiti minimi stabiliti dalla normativa. Tuttavia, non monitora se tali soggetti seguano tali orientamenti.

- 41** In **Danimarca** l'organismo di coordinamento non impone alcun requisito ai soggetti attuatori. Anche se l'organismo di coordinamento ha adottato una strategia antifrode in cui sono indicate le responsabilità generali dei soggetti attuatori, come garantire il controllo interno, gestire i casi di presunta frode e sensibilizzare al riguardo, le disposizioni in essa contenute non sono obbligatorie e l'organismo di coordinamento non ne monitora l'applicazione da parte dei soggetti attuatori. La strategia ribadisce principalmente gli obblighi stabiliti nel regolamento RRF senza specificare ulteriori dettagli, come criteri minimi da seguire per le verifiche di gestione, l'uso delle *red flag* o il sostegno metodologico per la procedura di valutazione del rischio di frode.
- 42** Anche se tutti i quattro Stati membri hanno adottato strategie antifrode nell'ambito dell'RRF, due di essi (**Danimarca e Italia**) lo hanno fatto quasi un anno dopo la prima richiesta di pagamento dell'RRF (*figura 6*).

Figura 6 | Calendario dell'adozione della strategia antifrode nell'ambito dell'RRF

Prima richiesta di pagamento Strategia generale antifrode dell'RRF			Due Stati membri hanno adottato la strategia antifrode dopo la prima richiesta di pagamento all'RRF	
Stato membro			Intervallo tra la strategia antifrode e la prima richiesta di pagamento (mesi)	
Danimarca	novembre 2023	dicembre 2022	○	◆ 11
Italia	ottobre 2022	dicembre 2021	○	10 ◆
Romania	maggio 2022	maggio 2022	0 ◆	○
Spagna	settembre 2021	novembre 2021	-2 ◆	○

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base degli elementi probatori trasmessi dagli Stati membri.

- 43** La Corte rileva che l'organismo di coordinamento **italiano** è andato oltre gli obblighi minimi di prevenzione delle frodi (paragrafo 37) ed ha istituito un'ampia rete di coordinamento antifrode (*riquadro 2*). La Corte la considera una buona pratica.

Riquadro 2

Rete di coordinamento antifrode italiana

Un memorandum d'intesa tra il ministero dell'Economia e delle Finanze (organismo di coordinamento) e la Guardia di Finanza integra formalmente quest'ultima nel sistema italiano per il controllo del PNRR. Tale memorandum consente alle autorità incaricate dell'attuazione delle misure del PNRR di nominare punti di contatto antifrode, partecipare alla rete, condividere le informazioni pertinenti e collaborare con la Guardia di Finanza. Inoltre, è stata istituita una task force presieduta dall'organismo di coordinamento, di cui fanno parte istituzioni fondamentali, per affrontare le questioni relative al controllo e alle segnalazioni, elaborare orientamenti e proporre adeguamenti alla normativa.

- 44** In base agli orientamenti della Commissione del 2023, una strategia di comunicazione esterna chiara costituisce una buona pratica per sensibilizzare in merito all'importanza di prevenire le frodi attraverso le segnalazioni di frodi da parte di informatori e scoraggiare i potenziali autori di frodi evidenziando le sanzioni comminate per tali azioni. Benché negli Stati membri visitati non siano state condotte campagne esterne di sensibilizzazione sulle frodi all'RRF, la Corte ha individuato esempi di buone pratiche in **Italia, Romania e Spagna** (*riquadro 3*).

Riquadro 3

Sensibilizzazione del pubblico per scoraggiare le frodi

Italia

I progetti del PNRR sono disponibili sul [sito Internet](#) Italia Domani, in cui viene anche diffuso il memorandum d'intesa con la Guardia di Finanza. Sensibilizzare in merito al partenariato con la Guardia di Finanza può fungere da deterrente e chiarisce a quale organismo vanno trasmesse le denunce di presunta frode.

Spagna

Sul [sito del PNRR](#) vi è una specifica sezione dedicata alla segnalazione delle frodi, compreso il link a [Infofraude](#), il canale per ricevere segnalazioni di frodi da parte di informatori relative ai fondi europei, istituito dal servizio di coordinamento antifrode (AFCOS) spagnolo.

Romania

Il piano di sensibilizzazione in materia di prevenzione di frodi, corruzione e doppio finanziamento nell'ambito del PNRR, sviluppato dall'organismo di coordinamento, è stato pubblicato [online](#) nel maggio 2025. Sensibilizza sui rischi di frode e corruzione e all'uso di tecnologie moderne per l'individuazione delle frodi. Evidenzia inoltre la collaborazione tra le istituzioni nazionali ed europee per contrastare le frodi transfrontaliere, mirando a raggiungere i funzionari pubblici, i beneficiari e il pubblico attraverso vari canali di comunicazione, tra cui siti Internet, social media e seminari.

I soggetti attuatori hanno istituito misure di prevenzione delle frodi e due degli Stati membri selezionati effettuano controlli completi per individuare le frodi

I soggetti attuatori hanno istituito misure di prevenzione delle frodi all'RRF, ma per lo più dopo la prima richiesta di pagamento

- 45** Gli accordi di finanziamento dell'RRF richiedono agli Stati membri di attuare misure adeguate per prevenire le frodi. Gli orientamenti della Commissione del 2023 indicano che le misure dovrebbero prevedere il mantenimento di politiche antifrode aggiornate e la realizzazione di valutazioni del rischio di frode. La Corte ha valutato se i soggetti attuatori negli Stati membri visitati avessero attuato tali misure ([tabella 2](#)).

Tabella 2 | Misure di prevenzione delle frodi applicate dai soggetti attuatori

Stato membro	Soggetto attuatore	Politiche antifrode	Valutazione del rischio di frode
Danimarca	Ambiente	●	X
	Energia	●	X
Italia	Turismo	✓	✓
	Ambiente	✓	✓
Romania	Trasporti	✓	✓
	Energia	✓	✓
Spagna	Scienza	✓	✓
	ecologica	✓	✓

✓ - Attuata; X - Non attuata; ● - Parzialmente attuata

Fonte: Corte dei conti europea sulla base degli orientamenti della Commissione e delle informazioni fornite dagli Stati membri.

- 46** L'esistenza di una politica antifrode formale per l'RRF è indicativa della determinazione dei soggetti attuatori a combattere le frodi. Tale politica dovrebbe, in particolare, includere strategie per lo sviluppo di un quadro antifrode, come attività formative, uso di strumenti di estrazione dei dati, procedure per ricevere segnalazioni di frodi da parte di informatori, azioni correttive, procedure per la comunicazione di informazioni, l'uso di *red flag* per le frodi nelle verifiche sulla gestione e la ripartizione delle responsabilità in materia di lotta antifrode. La Corte ha riscontrato che tutti i soggetti attuatori avevano definito politiche antifrode, anche se, in **Danimarca**, questa era solo parziale dato che mancava di alcuni elementi, come l'uso delle *red flag* nelle verifiche ed una chiara ripartizione delle responsabilità nella lotta antifrode. Tuttavia, per quattro degli otto soggetti, queste politiche sono state elaborate dopo l'invio della prima richiesta di pagamento alla Commissione (*figura 7*).

Figura 7 | Calendario delle politiche antifrode nell'ambito dell'RRF

Prima richiesta di pagamento
con investimento/sovvenzione
concessa/contratti firmati /tipi di misure

Politica antifrode

Soggetto attuatore

Intervallo tra la **strategia antifrode
e la **prima richiesta di pagamento** (mesi)**

Quattro delle otto politiche sono state elaborate dopo l'invio della prima richiesta di pagamento alla Commissione

Danimarca	Energia	marzo 2024	dicembre 2022	○ 15 ◆
	Ambiente	marzo 2024	dicembre 2022	○ 15 ◆
Italia	Turismo	luglio 2022	dicembre 2021	○ 7 ◆
	Ambiente	giugno 2022	giugno 2022	0 ◆
Romania	Energia	giugno 2024	dicembre 2022	○ 18 ◆
	Trasporti	novembre 2023	dicembre 2023	-1 ◆
Spagna	Scienza	febbraio 2022	novembre 2022	-9 ◆ ○
	ecologica	dicembre 2021	novembre 2022	-11 ◆ ○

Fonte: Corte dei conti europea sulla base degli elementi probatori trasmessi dagli Stati membri.

- 47** Una valutazione del rischio di frode determina se i controlli interni esistenti affrontano in misura sufficiente i rischi di frode ed individua i settori in cui sono necessari controlli supplementari (*tabella 3*).

Tabella 3 | Estensione della valutazione del rischio di frode

Fase di attuazione del progetto	Rischi da affrontare
Selezione del progetto/dei richiedenti	Conflitti di interessi all'interno della commissione di valutazione
	False dichiarazioni da parte dei candidati
	Rischio di doppio finanziamento
Attuazione del progetto	Conflitto di interessi non dichiarato
	Rischi per gli appalti pubblici – tangenti e bustarelle, mancato espletamento o manipolazione delle procedure di gara richieste, turbativa d'asta e modalità scorrette di fissazione dei prezzi
	Manipolazione delle dichiarazioni di spesa
	Mancata consegna o sostituzione di prodotti
	Modifica di contratti esistenti
Certificazione e pagamenti	Procedure di gestione e verifica delle spese incomplete o inadeguate
	Conflitti di interessi all'interno del soggetto attuatore

Fonte: *Fraud Risk Assessment and Effective and Proportionate Anti-Fraud Measures*, Commissione europea, 2014.

- 48** La Corte ha riscontrato che, nel complesso, gli Stati membri erano consapevoli dell'obbligo di eseguire una valutazione del rischio di frode. Dall'indagine condotta dalla Corte è emerso che l'80 % dei soggetti attuatori che hanno risposto eseguiva una valutazione del rischio di frode per le misure dell'RRF.
- 49** Negli Stati membri visitati, gli auditor della Corte hanno rilevato che i soggetti attuatori in **Italia, Romania e Spagna** avevano utilizzato il modello di rischio di frode della Commissione ([tabella 3](#)). Ad eccezione di un soggetto attuatore in Romania, le valutazioni del rischio di frode non sono state eseguite quando l'RRF è stato avviato ma dopo un audit sulla tutela degli interessi finanziari dell'UE da parte della Commissione e, nella maggior parte dei casi, in risposta ad una raccomandazione della Commissione. I soggetti attuatori in **Danimarca** non hanno utilizzato il modello di rischio di frode della Commissione o un modello analogo, né hanno tenuto conto a sufficienza dei rischi menzionati della [tabella 3](#). In Danimarca, le valutazioni si riferiscono principalmente a rischi generali, come la mancanza di un quadro normativo chiaro e la complessità delle procedure, piuttosto che agli specifici rischi di frode.

In due dei quattro Stati membri selezionati i soggetti attuatori eseguono verifiche complete incentrate sull'individuazione delle frodi

- 50** Il requisito fondamentale 4.2 degli accordi di finanziamento dell'RRF (*figura 1*) richiede ai soggetti attuatori di verificare l'assenza di frode. Gli orientamenti della Commissione del 2023 raccomandano di utilizzare procedure documentate e liste di controllo dettagliate, che contribuiscono a ridurre il rischio di frode e garantire la conformità alla normativa UE e nazionale. La Corte ha valutato l'attuazione di tali misure da parte degli Stati membri.
- 51** La *tabella 4* indica se i soggetti attuatori selezionati nei quattro Stati membri visitati abbiano utilizzato liste di controllo specifiche riguardanti i principali ambiti a rischio di frode e se abbiano integrato gli indicatori di rischio di frode forniti dalla Commissione⁷ nei loro controlli sugli appalti pubblici, dato che in tale ambito l'impatto finanziario delle frodi può essere elevato.

⁷ *Information Note on Fraud Indicators for ERDF, ESF and CF*, Commissione europea, 2009.

Tabella 4 | Verifiche dei soggetti attuatori che coprono i principali rischi di frode

Soggetto attuatore	Lista di controllo per la concessione di sovvenzioni	Lista di controllo sulla legittimità e regolarità delle spese	Lista di controllo per i controlli <i>in loco</i>	Lista di controllo per gli appalti pubblici con indicatori di frode
Danimarca				
Ambiente	✓	✓*	X	X
Energia	✓	✓*	X	X
Italia				
Turismo	✓	✓	✓	✓
Ambiente	✓	✓	✓	✓
Romania				
Trasporti	✓	✓	✓	✓
Energia	✓	✓	✓	✓
Spagna				
Scienza	●**	✓	✓	●**
ecologica	●**	✓***	X	●**

* Verifiche interne e relazioni di audit esterni appaltati dai destinatari

** Coperto dall'IGAE e coperto parzialmente dai soggetti attuatori

*** Integralmente delegati ai soggetti attuatori di livello inferiore

✓ - Attuata; X - Non attuata; ● - Parzialmente attuata

Fonte: Corte dei conti europea sulla base degli orientamenti della Commissione e delle informazioni fornite dagli Stati membri.

52 I soggetti attuatori in **Romania** e in **Italia** seguono un approccio analogo a quello adottato per la gestione dei fondi strutturali, eseguendo verifiche amministrative periodiche e basate sul rischio di frode coprendo tutti gli ambiti a rischio. In **Romania**, i soggetti attuatori hanno sviluppato liste di controllo dedicate specificamente mirate agli indicatori di frode nei contratti di appalto pubblico. Analogamente, in **Italia** gli indicatori di frode sono integrati nelle liste di controllo degli appalti pubblici, e alcuni soggetti attuatori eseguono anche verifiche supplementari utilizzando una lista di controllo per le frodi fornita dalla Guardia di finanza.

- 53** In **Spagna**, per le verifiche sugli appalti e sull'aggiudicazione dei contratti, i soggetti attuatori fanno in genere completo affidamento sui controlli eseguiti dall'organo di controllo interno del settore pubblico statale (*Intervención General de la Administración del Estado* – IGAE). La Corte ha riscontrato che l'IGAE non copre tutti gli appalti pubblici nell'ambito dell'RRF, ma ciò è in parte compensato dai controlli a campione eseguiti dai soggetti attuatori. Nel quadro dell'RRF, l'IGAE ha una responsabilità aggiuntiva rispetto al suo ruolo nazionale: individuare le frodi nella procedura di aggiudicazione utilizzando gli indicatori di frode (*red flag*) forniti negli orientamenti della Commissione. Anche se l'IGAE è tenuto per legge a verificare tutti gli aspetti nell'ambito del suo mandato e a segnalare eventuali casi di non conformità, non utilizza una lista di controllo specifica per gli appalti pubblici. In mancanza di una pista di controllo, gli auditor della Corte non sono stati in grado di verificare l'estensione o la completezza delle verifiche.
- 54** In **Danimarca**, i soggetti attuatori eseguono delle verifiche durante la fase di concessione della sovvenzione e prima che venga effettuato il pagamento, ma non a fronte di indicatori di frode. Non esiste una disposizione che renda obbligatorie le verifiche sugli appalti pubblici o i controlli *in loco*.

Gli organismi di audit eseguono audit complessivamente adeguati sui soggetti attuatori

- 55** In base all'accordo di finanziamento dell'RRF, gli organismi di audit sono tenuti ad affrontare il rischio di frode attraverso sia audit dei sistemi che audit di casi specifici correlati alle riforme o agli investimenti. La [tabella 5](#) mostra che in tre dei quattro Stati membri selezionati, gli organismi di audit coprono adeguatamente i principali elementi dei sistemi antifrode quando eseguono i propri audit dei sistemi.

Tabella 5 | Copertura degli organismi di audit (audit dei sistemi)

Componente dei sistemi	Danimarca	Italia	Romania	Spagna
Audit dei sistemi sui soggetti attuatori				
Sensibilizzazione del personale alle frodi e formazioni sulle frodi	✓	✓	✓	✓
Sviluppo di una valutazione del rischio di frode	●	✓	✓	✓
Uso di indicatori di frode (<i>red flag</i>) come parte della verifica sui soggetti attuatori	X	✓	✓	✓
Procedure di segnalazione/denuncia sicure	●	✓	✓	✓
Procedure di correzione	X	✓	✓	✓
Audit dei sistemi sull'organismo di coordinamento				
Coordinamento e monitoraggio delle misure antifrode dei soggetti attuatori	X	✓	✓	X

✓ - Attuata; X - Non attuata; ● - Parzialmente attuata

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base degli orientamenti della Commissione del 2023.

56 In **Italia**, **Romania** e **Spagna** gli organismi di audit utilizzano lo stesso approccio per gli audit dei sistemi dei soggetti attuatori e per quelli sui fondi strutturali dell'UE. Hanno quesiti specifici in materia di frode, basati sulle migliori pratiche incluse negli orientamenti della Commissione del 2023. Tuttavia, solo **Italia** e la **Romania** coprono in modo esaustivo il ruolo di coordinamento e monitoraggio dell'organismo di coordinamento. Invece in **Spagna** al giugno 2025 non era stato eseguito alcun audit dell'organismo di coordinamento, principalmente a causa dell'estensione limitata delle responsabilità dell'organismo di coordinamento.

57 In **Danimarca**, prima di presentare una richiesta di pagamento, l'organismo di audit esegue audit combinati dei sistemi e di conformità. Gli audit dei sistemi verificano se i controlli interni hanno consentito di prevenire a sufficienza le frodi e la corruzione. Tuttavia, contrariamente a quanto indicato negli orientamenti della Commissione del 2023, non verificano l'uso di *red flag* o il ricorso a procedure per azioni correttive. Ciononostante, nel 2024 l'organismo di audit ha effettuato un audit tematico per garantire che i soggetti attuatori avessero attuato la politica antifrode e anticorruzione dell'organismo di coordinamento, come raccomandato dalla Commissione in esito ai suoi audit sulla tutela degli interessi finanziari dell'UE (*riquadro 1*).

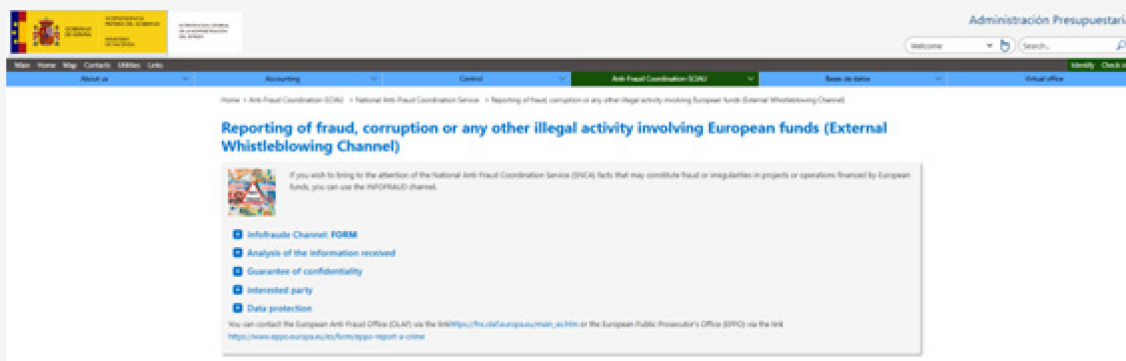
Gli Stati membri hanno istituito canali anonimi per la segnalazione delle frodi da parte di informatori

- 58** Le hotline o altri meccanismi per ricevere segnalazioni di frodi da parte di informatori consentono alle autorità degli Stati membri di venire a conoscenza di potenziali frodi che altri controlli non sono riusciti ad individuare. Diversi studi mostrano che questi metodi sono considerati la fonte più importante di segnalazioni di casi di frode⁸. Tali canali devono essere sicuri, accessibili e confidenziali in modo da incoraggiare le persone a segnalare casi di sospetta frode senza il timore di ritorsioni. Le autorità dovrebbero indagare sulle relazioni e intervenire per affrontare eventuali irregolarità o usi impropri dei fondi individuati.
- 59** Complessivamente, negli Stati membri visitati, gli auditor della Corte hanno rilevato che gli organismi coinvolti nell'RRF hanno istituito canali specifici per le segnalazioni che consentono agli informatori di segnalare comportamenti scorretti, proteggendone al contempo l'identità. Sette degli otto soggetti attuatori esaminati offrivano la possibilità agli informatori di inviare anonimamente segnalazioni su casi di frode, ad eccezione di un soggetto attuatore in Romania, che ha introdotto questa opzione dopo l'audit della Corte. Inoltre le autorità **spagnole** hanno creato una piattaforma nazionale per le segnalazioni di frodi da parte di informatori in relazione a tutti i fondi dell'UE ([riquadro 4](#)).

⁸ Association of Certified Fraud Examiners, Inc., *Occupational Fraud 2024: A Report to the Nations*, figura 13.

Riquadro 4

INFOFRAUDE – Canale nazionale per le segnalazioni di frode da parte di informatori in Spagna



In Spagna l'AFCOS spagnola (SNCA)⁹ ha istituito nel 2017 una **piattaforma nazionale per le segnalazioni di informatori sui casi di frode** per tutti i fondi dell'UE. Oltre a questa piattaforma, i soggetti attuatori hanno i propri canali per le segnalazioni, come indirizzi di posta elettronica e caselle online dedicate, e il collegamento con la piattaforma nazionale esterna è gestito dalla SNCA. Possono così ricevere segnalazioni anonime garantendo la protezione dell'identità dell'informatore in linea con la normativa nazionale.

- 60** Nonostante la presenza diffusa di canali per le segnalazioni di informatori, la Corte ha osservato che, ad un anno dalla fine del periodo di attuazione dell'RRF, i soggetti attuatori selezionati non hanno ricevuto alcuna segnalazione di casi di frode all'RRF attraverso tali canali. Gli auditor non hanno riscontrato elementi attestanti che le autorità abbiano analizzato le potenziali ragioni di questa assenza di segnalazioni.

⁹ <https://www.aei.gob.es/sobre-aei/planes-aei/plan-medidas-antifraude>.

Molti Stati membri non utilizzano appieno gli strumenti di estrazione dei dati per individuare le frodi

- 61** Nei suoi orientamenti la Commissione raccomanda l'uso delle tecniche di analisi e di estrazione dei dati per individuare misure potenzialmente ad alto rischio e identificare le *red flag* durante l'intero ciclo di attuazione di un progetto. In linea con il [regolamento RRF](#), la Commissione ha messo a disposizione degli Stati membri uno strumento di estrazione di dati¹⁰, Arachne, sviluppato in origine per la politica di coesione. Arachne utilizza dati provenienti da una serie di fonti ed inserisce specifici indicatori di rischio di frode (*allegato II*). Nella relazione speciale sulle frodi nel settore della coesione¹¹, la Corte ha sottolineato che gli Stati membri non sfruttavano a sufficienza Arachne per l'individuazione delle frodi.
- 62** Anche se la Commissione incoraggia gli Stati membri a integrare l'uso di Arachne nelle verifiche dell'RRF, attualmente non vi è alcun obbligo in tal senso a livello dell'UE. Il 65 % degli 86 organismi di audit e soggetti attuatori che hanno risposto al questionario della Corte ha indicato di utilizzare Arachne, il 16 % di utilizzare altri strumenti nazionali e il restante 19 % di non utilizzare strumenti di estrazione di dati per l'individuazione delle frodi. In linea con la [rifusione del regolamento finanziario](#), il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione si sono impegnati a esaminare e ridiscutere l'uso obbligatorio dello strumento durante il quadro finanziario pluriennale successivo al 2027¹².
- 63** Tre degli Stati membri visitati dagli auditor della Corte, **Danimarca, Italia e Romania**, utilizzano Arachne come strumento principale. La [tabella 6](#) mostra che solo l'**Italia** utilizza appieno Arachne. Maggiori dettagli sono forniti nell'*allegato II*.

¹⁰ [Regolamento RRF](#), articolo 22, paragrafo 4.

¹¹ [Relazione speciale 06/2019](#) "Lotta alle frodi nella spesa UE per la coesione", paragrafi 36-39.

¹² [Allegato alla risoluzione legislativa – 2022/0162\(COD\) – Modifiche del regolamento finanziario \(rifusione\)](#).

Tabella 6 | Valutazione complessiva dell'uso di Arachne

	Danimarca	Italia	Romania
Disponibilità di orientamenti per il suo utilizzo			
Utilizzo per controlli/audit <i>ex ante/ex post</i>			
Accesso concesso a tutto il personale interessato			
Caricamento di dati accurati e sufficienti			

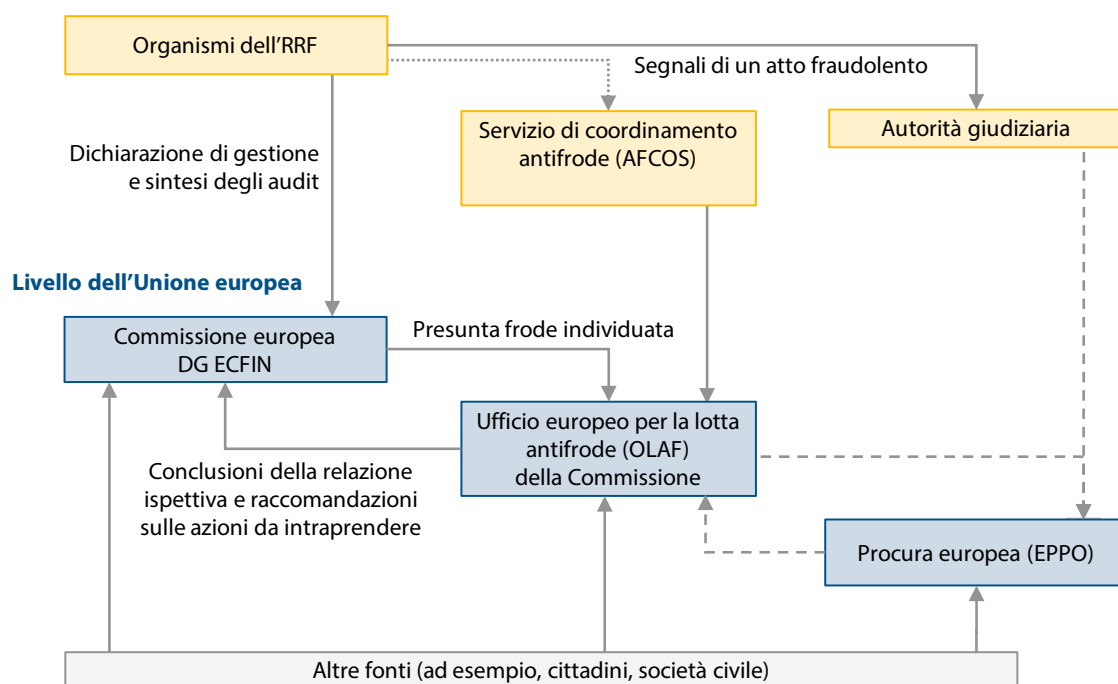
 Generalmente positivo
  Progressi, ma sono necessari miglioramenti

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle informazioni fornite dagli Stati membri.

- 64** In **Spagna**, anche se l'organismo di audit nazionale utilizza occasionalmente Arachne per indagini supplementari, i soggetti attuatori non usano Arachne ma uno strumento nazionale di valutazione del rischio, Minerva. Tale strumento, però, era stato progettato per analizzare i conflitti di interessi. Poiché i rischi di frode sono molto più ampi rispetto ai conflitti di interessi, a giudizio della Corte Minerva non è un sostituto adeguato di Arachne per la segnalazione dei rischi di frode.

Dati incompleti sulle frodi all'RRF e lacune nelle norme sui recuperi potrebbero compromettere la tutela degli interessi finanziari dell'UE

- 65** Le informazioni sulla prevalenza delle frodi dovrebbero aiutare i responsabili della gestione dei fondi dell'UE, come la Commissione, ad eseguire valutazioni esaurienti del rischio di frode e ad identificare ed eseguire controlli per prevenire e individuare le frodi.
- 66** A livello dell'UE, esistono tre diversi canali per comunicare informazioni sui casi individuati di frode all'RRF: due servizi della Commissione (DG ECFIN e OLAF) e l'EPPO ([figura 8](#)). La Corte ha valutato se questi meccanismi di comunicazione forniscano informazioni attendibili alla Commissione sulla prevalenza complessiva delle frodi all'RRF.

Figura 8 | Canali di comunicazione per l'RRF**Livello di Stato membro**

- > Segnali di un atto fraudolento. Solo gli Stati membri partecipanti
> Applicabile per alcuni Stati membri

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle informazioni ricevute dagli Stati membri e dalla Commissione.

67 Correggere l'impatto delle frodi è inoltre un elemento importante sia in un quadro antifrode efficace che per la tutela degli interessi finanziari dell'UE. Uno strumento fondamentale è il recupero dei fondi presso gli autori delle frodi, che consente di evitare che i fondi dell'UE finanzino progetti fraudolenti e scoraggia i destinatari dei fondi dal commettere ulteriori frodi. La Corte ha valutato se le azioni correttive per le frodi all'RRF messe a punto dalla Commissione e dagli Stati membri siano sufficienti a tutelare gli interessi finanziari dell'UE. Per la valutazione delle segnalazioni e delle azioni correttive, la Corte ha utilizzato i propri criteri, basati sulle pratiche definite per i fondi strutturali e di investimento europei, in quanto ritiene che gli orientamenti della Commissione relativi all'RRF non prevedano misure sufficienti a tal fine.

Gli Stati membri non segnalano nella dichiarazione di gestione tutti i casi di presunta frode che potrebbero ledere gli interessi finanziari dell'UE

Non è possibile stimare con precisione la portata delle frodi all'RRF

- 68** Gli Stati membri sono tenuti a corredare ogni richiesta di pagamento con una dichiarazione di gestione che attesti che le informazioni presentate sono complete, esatte e affidabili e che i fondi sono stati gestiti in conformità di tutte le norme applicabili, incluse quelle relative alle frodi¹³. L'accordo di finanziamento dell'RRF stabilisce che gli Stati membri debbano segnalare adeguatamente tutti i casi di frode. In assenza di obblighi specifici nella legislazione relativa all'RRF, gli orientamenti della Commissione del 2023 raccomandano di segnalare tutti i casi di frode agli "organismi di controllo competenti", alle autorità nazionali e all'OLAF nonché nella dichiarazione di gestione e nelle sintesi degli audit.
- 69** La Corte ha riscontrato che tre dei quattro Stati membri visitati hanno seguito questa raccomandazione. La **Romania** e la **Spagna** dispongono di procedure per segnalare i casi di presunta frode all'OLAF attraverso l'AFCOS e la **Danimarca** fa altrettanto attraverso il proprio organismo di audit. L'**Italia** segnala i casi direttamente solo all'EPPO e non all'OLAF. Il 58 % degli organismi dell'RRF che hanno risposto al questionario della Corte ha indicato che avrebbe segnalato un caso di presunta frode all'OLAF.
- 70** In precedenti relazioni la Corte aveva sottolineato che, a differenza di quanto avviene per i fondi della politica di coesione, non esiste un approccio standard e centralizzato per la segnalazione delle frodi all'RRF¹⁴ dato che la base giuridica non impone agli Stati membri a segnalare i casi di presunta frode in un sistema informatico integrato, come il Sistema di gestione delle irregolarità, ma di indicarli nella dichiarazione di gestione. La Corte aveva anche affermato che non è chiaro quando un caso di presunta frode debba essere segnalato, se vi sia una soglia di segnalazione e quali informazioni di base, come le misure correttive adottate, debbano essere comunicate per ciascun caso¹⁵.

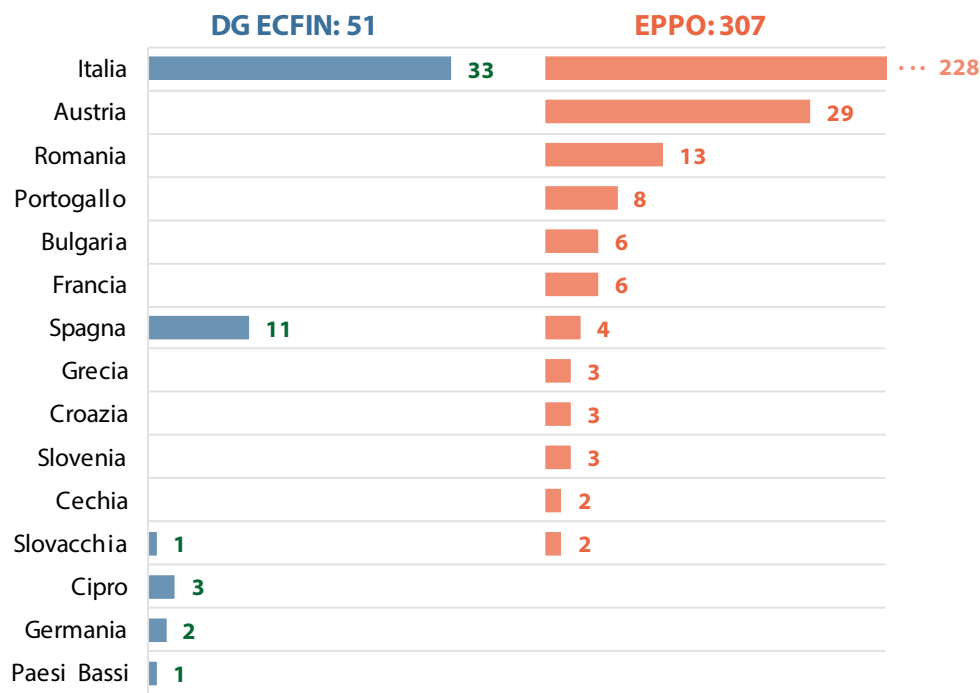
¹³ Regolamento RRF, articolo 22, paragrafo 2, lettera c), i).

¹⁴ Relazioni annuali sull'esercizio 2022 e sull'esercizio 2023, analisi 02/2025 e relazione speciale 7/2023, paragrafi 80-81.

¹⁵ Ibidem.

71 Il sistema di monitoraggio della Commissione non distingue tra i casi di presunta frode e le altre irregolarità, rendendo così difficile avere un quadro completo di tutti i casi di presunta frode all’RRF. Dall’analisi delle dichiarazioni di gestione svolta dalla Corte emerge che sei Stati membri avevano segnalato 51 casi di presunta frode alla DG ECFIN dall’avvio dell’RRF nel 2021 fino alla fine del 2024 (*figura 9*).

Figura 9 | Casi di frode segnalati alla DG ECFIN (nelle dichiarazioni di gestione) e all’EPPO, 2021-2024



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dell’analisi delle informazioni delle dichiarazioni di gestione e dei dati dell’EPPO.

72 Questo numero è significativamente inferiore a quello dei casi su cui l’EPPO ha svolto indagini. Nella *relazione annuale 2024* l’EPPO aveva indicato che, dall’avvio dell’RRF, aveva indagato su 307 casi di frode all’RRF, di cui 32 erano entrati nella fase processuale, 80 persone erano state rinviate a giudizio e in due casi erano state pronunciate condanne. La differenza può essere in parte spiegata dal fatto che gli Stati membri non segnalano nella dichiarazione di gestione tutti i casi di presunta frode che potrebbero ledere gli interessi finanziari dell’UE e che alcuni Stati membri segnalano solo casi di frode dopo il rinvio a giudizio.

- 73** La [relazione annuale 2023 dell'OLAF](#) non menziona alcuna indagine in corso su casi di frode all'RRF. La [relazione annuale 2024 dell'OLAF](#) menzionava 95 indagini aperte su "gestione concorrente e RRF", senza distinguere tra le due tipologie. L'OLAF ha comunicato alla Corte che, ad aprile 2025, stava svolgendo indagini su 42 casi di sospette irregolarità relative all'RRF, ma che nessuna indagine si era conclusa con l'accertamento di una presunta frode. Ha affermato inoltre che potrebbe avviare un'indagine anche se il progetto non è ancora stato incluso in una richiesta di pagamento inviata alla Commissione o se è stato successivamente ritirato.
- 74** La Commissione considera casi di frode che ledono gli interessi finanziari dell'UE solo quelli collegati a progetti inclusi in una richiesta di pagamento. Di conseguenza, gli Stati membri non hanno l'obbligo di segnalare i potenziali casi di frode che riguardano progetti ritirati dalle richieste di pagamento prima che queste siano inviate alla Commissione. Questa interpretazione differisce da quella utilizzata dall'EPPO e da quella utilizzata dalla Commissione per altri fondi dell'UE, come i Fondi strutturali e di investimento europei¹⁶. Per la politica di preadesione, la Commissione ha definito un approccio ancora più rigoroso: devono essere segnalate tutte le irregolarità, comprese quelle individuate e corrette prima di presentare una richiesta di pagamento alla Commissione¹⁷.
- 75** Gli organismi di coordinamento dei quattro Stati membri visitati hanno confermato alla Corte che, in linea con l'interpretazione della Commissione, i casi di frode individuati nei progetti non inclusi nella richiesta di pagamento non sono generalmente segnalati. La Corte ha però rilevato che Spagna e Italia hanno indicato tali casi nelle dichiarazioni di gestione presentate alla Commissione dopo la visita di audit della Corte.
- 76** A giudizio della Corte, gli Stati membri dovrebbero segnalare tutti i casi di frode riguardanti progetti che dovrebbero essere finanziati dall'RRF, indipendentemente dal fatto che il progetto sia stato alla fine incluso nella richiesta di pagamento e conteggiato ai fini del raggiungimento dei traguardi e degli obiettivi. In tal modo, si avrebbe un quadro più completo della prevalenza delle frodi all'RRF.

¹⁶ [SWD\(2021\) 258](#), *Statistical evaluation of irregularities reported for 2020*, sezione 3.3.4.

¹⁷ [SWD\(2024\) 193](#), *Statistical evaluation of irregularities reported for 2023*, sezione 5.

Alcuni Stati membri non segnalano le frodi nelle dichiarazioni di gestione appena queste vengono individuate

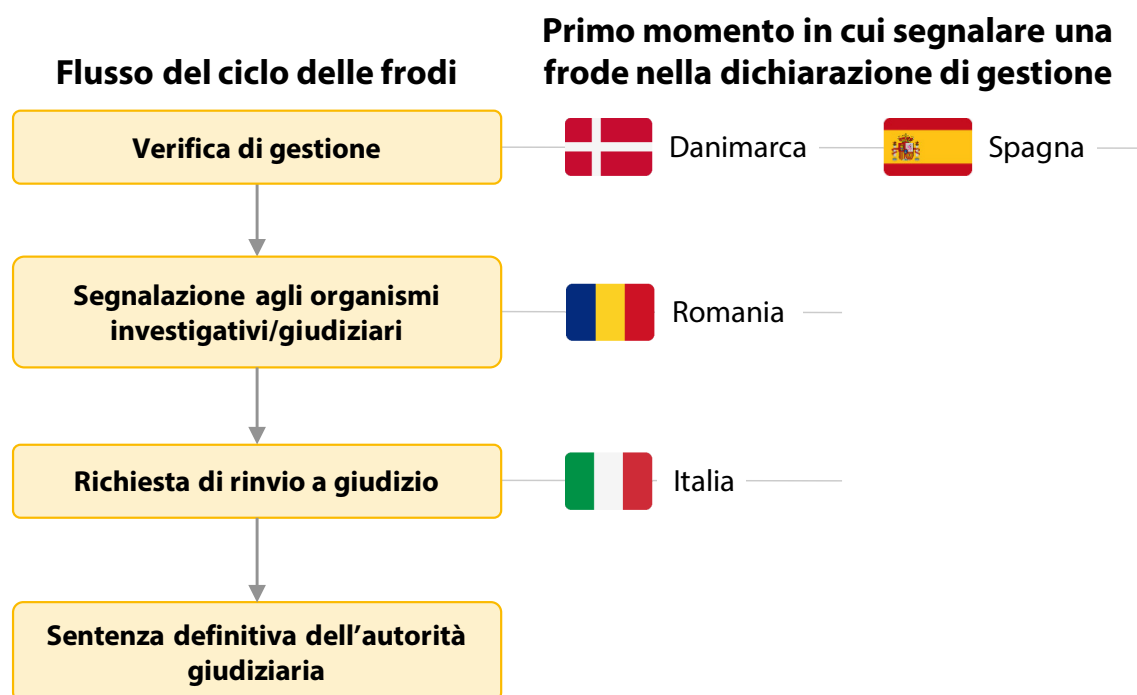
77 Anche se il quadro giuridico dell'RRF include disposizioni sulla segnalazione dei casi di frode nella dichiarazione di gestione, né il [regolamento RRF](#), né l'accordo di finanziamento, né gli orientamenti della Commissione definiscono in quale momento del ciclo di individuazione delle frodi e di indagine sulle stesse un potenziale caso di frode debba essere segnalato nella dichiarazione di gestione. Pertanto non è chiaro se un caso di frode vada segnalato quando:

- le verifiche amministrative/di gestione concludono che vi è un caso di presunta frode;
- il caso di presunta frode è comunicato agli organi investigativi/alle procure;
- sono state avviate indagini;
- vi è un rinvio a giudizio (ossia una accusa formale) o
- vi è una decisione definitiva dell'autorità giudiziaria.

A giudizio della Corte, gli Stati membri dovrebbero segnalare i casi di presunta frode non appena li individuano.

78 Gli Stati membri visitati dagli auditor della Corte avevano adottato approcci diversi quanto alla tempistica delle segnalazioni dei casi di presunta frode (*figura 10*).

Figura 10 | Segnalazione di una presunta frode



Fonte: Corte dei conti europea sulla base delle informazioni fornite dagli Stati membri.

- 79** A seguito della visita degli auditor della Corte, tutti i quattro paesi hanno aggiornato le rispettive linee guida sulla segnalazione delle frodi, ma permangono differenze per quanto riguarda la tempistica ([riquadro 5](#)).

Riquadro 5

Miglioramenti nella segnalazione delle frodi

Italia

Dal dicembre 2024, l'organismo di coordinamento italiano ha aggiornato le procedure, che includono ora la richiesta di rinvio a giudizio come il primo momento per considerare un caso come presunta frode e segnalarlo nella dichiarazione di gestione.

Spagna

Nel luglio 2025, l'organismo di coordinamento spagnolo ha formalizzato una procedura per far sì che i casi di presunta frode segnalati dai soggetti attuatori siano inclusi nella dichiarazione di gestione. Questa procedura era stata applicata per la prima volta per la dichiarazione di gestione trasmessa alla Commissione nel dicembre 2024.

Danimarca

Nel maggio 2025, l'organismo di coordinamento ha rivisto le procedure che prevedono ora che i soggetti attuatori notifichino i casi di presunta frode non solo all'organismo di audit ma anche all'organismo di coordinamento.

Romania

Nell'agosto 2025, l'organismo di coordinamento ha aggiornato la procedura, che impone ora agli organismi dell'RRF di segnalare nella dichiarazione di gestione i casi di presunta frode collegati ai traguardi e agli obiettivi inclusi in una richiesta di pagamento.

Non vi sarà un canale obbligatorio per la segnalazione delle frodi alla Commissione dopo che saranno stati eseguiti gli ultimi pagamenti RRF

- 80** Anche se gli accordi di finanziamento stabiliscono che gli Stati membri continueranno ad essere responsabili della segnalazione di presunte frodi dopo la fine dell'RRF, il principale meccanismo utilizzato a tal fine, ossia la dichiarazione di gestione, non sarà più richiesto dopo il dicembre 2026, quando la Commissione dovrà eseguire l'ultimo pagamento. Per gli altri fondi dell'UE, gli Stati membri devono segnalare le irregolarità, tra cui le frodi, all'OLAF attraverso un sistema informatico integrato. Il regolamento RRF non prevede tale obbligo. L'assenza di un meccanismo strutturato nell'accordo di finanziamento per le segnalazioni alla Commissione dopo il 2026 è importante, in quanto gli investimenti più consistenti sono programmati verso la fine dell'RRF; aumenta così il rischio che i casi di frode con un rilevante impatto finanziario possano emergere dopo l'ultimo pagamento a titolo dell'RRF e che non siano segnalati alla Commissione.
- 81** La mancanza di dati sul numero e sul valore dei casi di frode segnalati alla Commissione incide sulla capacità di quest'ultima di procedere a rettifiche e a monitorare se gli Stati membri hanno recuperato presso i destinatari finali in misura sufficiente i fondi interessati dalle frodi (paragrafo [88](#)).

Gli Stati membri non sono tenuti a restituire al bilancio dell'UE gli importi recuperati e la maggior parte di tali recuperi avverrà dopo il periodo di attuazione dell'RRF

Gli Stati membri sono tenuti a recuperare le somme oggetto di pratiche fraudolente presso i destinatari finali, ma non a restituirle al bilancio dell'UE

82 I casi di frode possono avere due tipi di implicazioni sui finanziamenti dell'RRF allo Stato membro. In primo luogo, un caso di frode confermato può condurre all'annullamento di un traguardo o di un obiettivo¹⁸. Nella pratica, la probabilità che ciò avvenga è bassa perché, nella maggior parte dei casi di frode, nel caso questi vengano confermati da una decisione definitiva dell'autorità giudiziaria, ciò avverrà molto probabilmente dopo la fine dell'RRF (paragrafo 86). Il regolamento RRF non specifica le conseguenze finanziarie di un annullamento avvenuto dopo l'ultimo pagamento dell'RRF, ossia dopo il 31 dicembre 2026¹⁹. Pertanto, la Commissione deve adottare eventuali azioni correttive per gli annullamenti entro tale data.

83 In secondo luogo, il regolamento RRF impone agli Stati membri di correggere l'impatto dei singoli casi di frode individuati e di intraprendere azioni legali per recuperare i fondi²⁰. Tuttavia, non definisce quale tipo di altre azioni correttive lo Stato membro dovrà adottare, come la sospensione dei pagamenti ai destinatari finali o il ritiro del progetto interessato dalla richiesta di pagamento trasmessa alla Commissione. Queste azioni correttive sono utilizzate per altri fondi dell'UE.

¹⁸ COM(2023) 545, allegato della relazione della Commissione sull'attuazione dell'RRF.

¹⁹ Analisi 02/2025, "Orientamento alla performance, obbligo di rendiconto e trasparenza: cosa insegnano le criticità dell'RRF", paragrafo 56.

²⁰ Regolamento 2021/241, articolo 22, paragrafo 2, lettera b) e articolo 22, paragrafo 5.

84 L'accordo di finanziamento dell'RRF specifica che gli Stati membri devono recuperare i fondi presso i destinatari finali. Tuttavia, gli Stati membri non sono tenuti a restituire le somme recuperate al bilancio dell'UE a meno che queste siano considerate insufficienti dalla Commissione²¹. Sebbene incentivi gli Stati membri a recuperare i fondi, tale approccio è contrario a quello adottato per altri fondi dell'UE dove tutte le somme spese in modo fraudolento sono restituite al bilancio dell'UE (ad esempio, nella ricerca) oppure devono essere revocate e sostituite da fondi spesi regolarmente (ad esempio, nella coesione). Inoltre, in linea con gli accordi di finanziamento, nel caso di frodi commesse nell'ambito di un appalto pubblico, gli Stati membri dovrebbero fornire prova alla Commissione dell'avvenuto recupero degli importi solo presso il destinatario finale, ad esempio l'amministrazione aggiudicatrice, ma non, ad esempio, presso quelle parti che, coinvolte in schemi fraudolenti, hanno stipulato contratti con i destinatari²². Questa limitazione potrebbe compromettere l'effetto deterrente di imporre dei recuperi.

85 In tale contesto, la Corte rileva che, anche se non specificamente raccomandato dalla Commissione, uno dei quattro Stati membri del campione, **l'Italia**, applica le pratiche adottate per altri fondi dell'UE e ritira i progetti sui quali sono in corso indagini per frode dalla richiesta di pagamento inviata alla Commissione. Inoltre, **Italia** e **Spagna** hanno disposizioni per sospendere i pagamenti ai destinatari nel caso sia stato individuato un caso di presunta frode.

La maggior parte dei recuperi presso i destinatari finali verranno eseguiti dopo il 2026

86 La Commissione ha comunicato alla Corte di dover generalmente attendere una decisione dell'autorità giudiziaria prima di richiedere agli Stati membri una prova del fatto che i fondi interessati dalle frodi sono stati recuperati in misura sufficiente. L'intervallo tra il rinvio a giudizio e la decisione finale dell'autorità giudiziaria può essere significativo. Poiché al momento dell'audit erano state pronunciate decisioni dell'autorità giudiziaria solo su pochissimi casi di frode all'RRF, l'EPPO non dispone ancora di dati sulla durata della procedura dal rinvio a giudizio alla decisione finale di una autorità giudiziaria. La maggior parte delle risposte al questionario della Corte (71 %) ha indicato che occorrono tra due e cinque anni dall'inizio di una indagine alla decisione dell'autorità giudiziaria, e un ulteriore 27 % ha dichiarato che occorrono più di cinque anni.

²¹ C/2024/4618, Comunicazione della Commissione – Orientamenti sui piani per la ripresa e la resilienza, allegato IV.

²² C/2024/4618, Comunicazione della Commissione – Orientamenti sui piani per la ripresa e la resilienza, sezione V, pag. 18

- 87** Negli Stati membri visitati dagli auditor della Corte, le autorità **italiane** hanno comunicato che i rinvii a giudizio erano iniziati nel 2024 per i progetti inclusi nelle richieste di pagamento del 2021. Ciò dimostra che in molti casi la conferma dell'avvenuta frode attraverso una decisione definitiva dell'autorità giudiziaria arriverà solo dopo la fine dell'RRF nel dicembre 2026.
- 88** Dopo il 30 settembre 2026, la Commissione non riceverà più le dichiarazioni di gestione²³, che costituiscono il mezzo principale utilizzato dagli Stati membri per comunicare alla Commissione i recuperi eseguiti nell'ambito dell'RRF. Poiché la maggior parte delle rettifiche verrà realizzata dopo tale data, in assenza di un meccanismo strutturato per comunicare i recuperi eseguiti nell'ambito dell'RRF, vi è quindi il rischio che la Commissione non disponga delle informazioni per dar seguito ai casi di frode e quindi per procedere ai recuperi delle somme ove queste non siano state recuperate integralmente dagli Stati membri (cfr. paragrafo **81**).

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione V, presieduta da Jan Gregor, Membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo nella riunione del 16 dicembre 2025.

Per la Corte dei conti europea



Tony Murphy
Presidente

²³ [COM\(2025\) 310](#), Comunicazione della Commissione su NextGenerationEU.

Allegati

Allegato I – L’audit

Introduzione

Legislazione dell’UE sulle frodi

- 1) È responsabilità comune dell’UE (rappresentata dalla Commissione) e degli Stati membri combattere contro la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell’UE¹. Tale obbligo riguarda tutte le entrate ed i programmi di spesa e tutti i settori di intervento.
- 2) Si considera frode che lede gli interessi finanziari dell’Unione² qualsiasi azione od omissione relativa:
 - all’utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti, cui consegua il percepimento o la ritenzione illecita di fondi provenienti dal bilancio generale dell’UE o dai bilanci gestiti da quest’ultima o per suo conto;
 - alla mancata comunicazione di un’informazione in violazione di un obbligo specifico cui consegua lo stesso effetto”; ovvero
 - alla distrazione di tali fondi per fini diversi da quelli per cui essi sono stati inizialmente concessi.

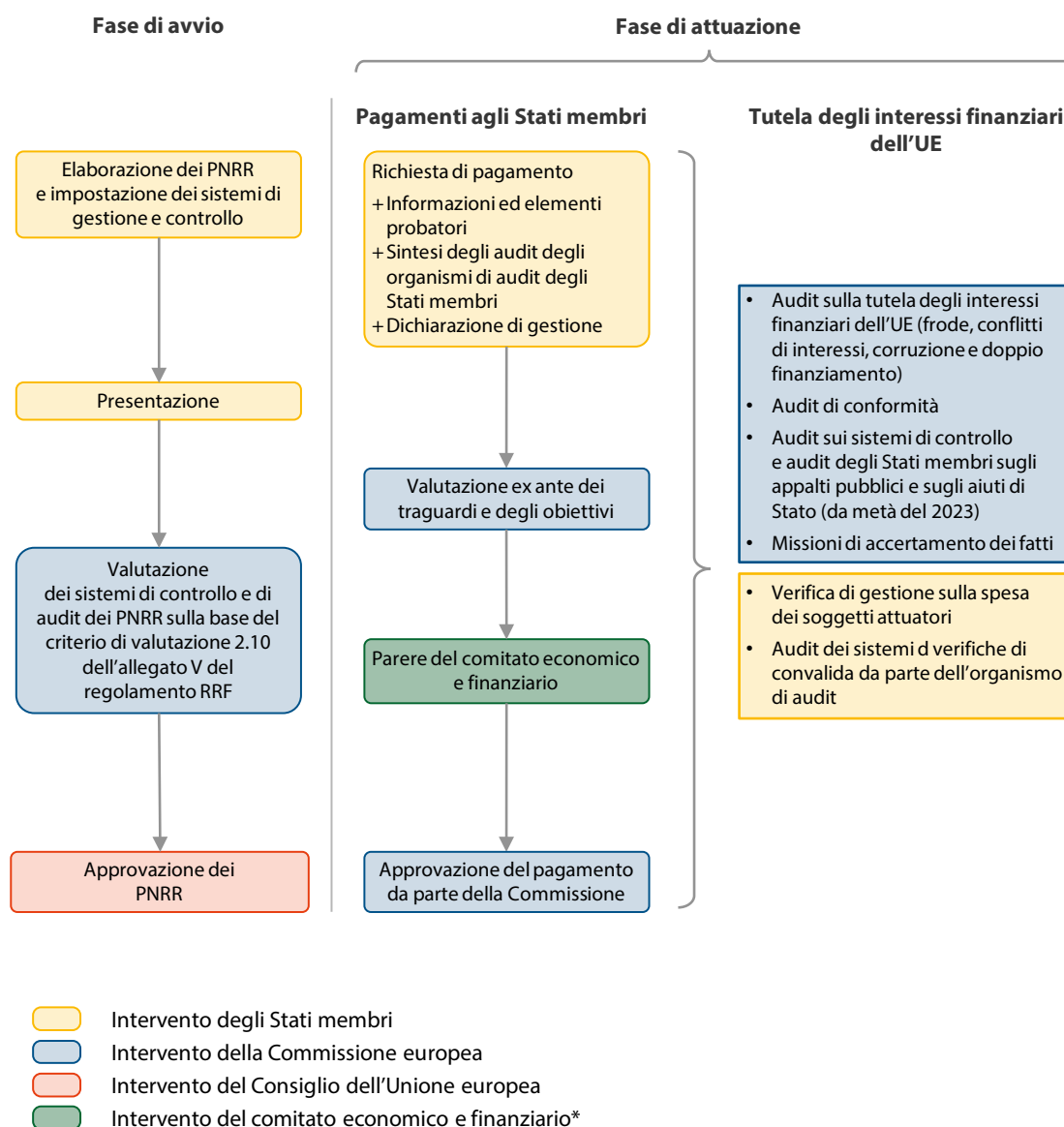
¹ Articolo 325 del TFUE.

² Articolo 3 della [direttiva \(UE\) 2017/1371](#) relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell’Unione mediante il diritto penale (“direttiva PIF”).

Quadro di gestione e di controllo dell'RRF per la tutela degli interessi finanziari dell'UE dalla frode

- 3) L'RRF richiede inoltre un apposito quadro di controllo sia a livello della Commissione che di Stati membri, al fine di assicurare la tutela degli interessi finanziari dell'UE (figura 1).

Figura 1 | Elementi coperti dal sistema di controllo della Commissione relativo all'RRF



* Il comitato promuove il coordinamento delle politiche tra gli Stati membri ed è composto da alti funzionari delle amministrazioni nazionali e delle banche centrali

Fonte: Corte dei conti europea.

Quadro di controllo antifrode della Commissione

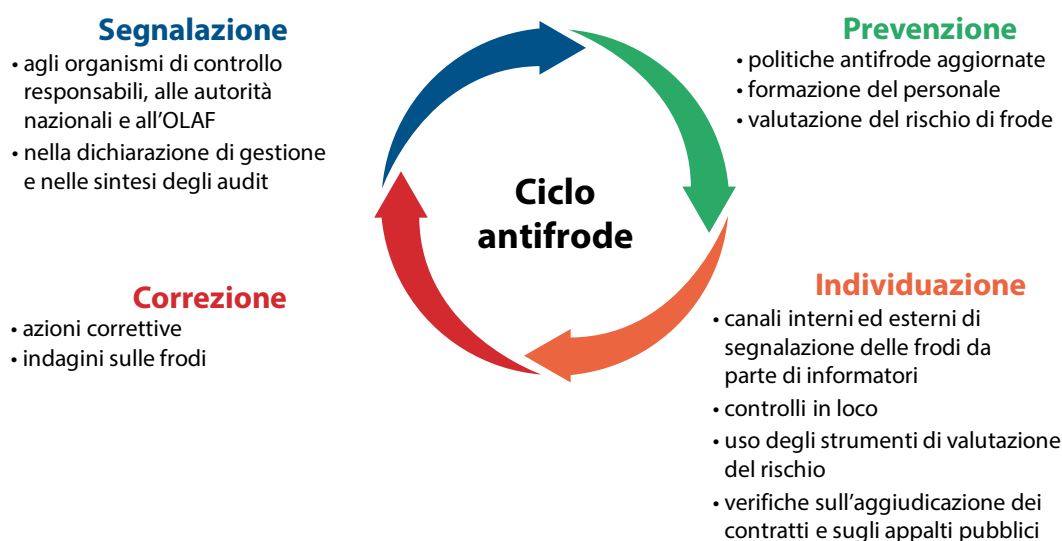
- 4) Spetta alla Commissione provvedere affinché gli interessi finanziari dell'UE siano tutelati dalla frode. Dovrebbe ricevere garanzie sufficienti da parte degli Stati membri sull'efficacia dei loro sistemi nel prevenire, individuare e rettificare le frodi, i casi di corruzione, i conflitti di interessi (ossia gravi irregolarità) e i casi di doppio finanziamento³.
- 5) Il quadro di controllo della Commissione per la tutela degli interessi finanziari dell'UE dalla frode comprende:
 - una valutazione dei PNRR degli Stati membri, che include anche la verifica dell'adeguatezza dei sistemi di controllo anti-frode delineati nei piani;
 - audit dei sistemi di controllo degli Stati membri per la prevenzione, l'individuazione e la rettifica delle frodi e verifica della conformità alle condizioni stabilite negli accordi di finanziamento e di prestito (audit sulla tutela degli interessi finanziari dell'UE).
- 6) La Commissione può ridurre il sostegno concesso a uno Stato membro a titolo dell'RRF (diminuendo l'importo assegnato o recuperando fondi già erogati) se rileva:
 - gravi irregolarità (comprese le frodi) che ledono gli interessi finanziari dell'UE qualora non vi sia stata rettifica da parte dello Stato membro, o
 - gravi violazioni degli obblighi stabiliti negli accordi di finanziamento o di prestito⁴, come l'obbligo di adottare misure adeguate per prevenire, individuare e rettificare le frodi.
- 7) I direttori generali della Commissione forniscono una dichiarazione di affidabilità nell'ambito delle rispettive relazioni annuali di attività, che costituisce il principale strumento per comunicare se vi è una ragionevole garanzia sull'esecuzione di riduzioni proporzionate in caso di frode o di una grave violazione di un obbligo previsto da una convenzione di finanziamento nell'ambito dell'RRF e sugli altri due pilastri di garanzia.

³ Regolamento RRF, considerando 54 e articolo 22, paragrafo 1.

⁴ Ibidem, articolo 22, paragrafo 5.

- 8) La strategia antifrode 2023 della Commissione sottolinea l'impegno della stessa a proseguire gli sforzi per prevenire e individuare le frodi all'RRF attraverso analisi di rischio e audit dedicati alla tutela degli interessi finanziari dell'UE⁵. La Commissione, nei suoi orientamenti, raccomanda che le autorità degli Stati membri coprano l'intero ciclo antifrode (*figura 2*), che include prevenzione, individuazione, rettifica e comunicazione.

Figura 2 | Ciclo antifrode



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base degli orientamenti della Commissione.

Quadro di controllo antifrode degli Stati membri

- 9) Gli Stati membri hanno l'obbligo di istituire un sistema di controllo interno efficace ed efficiente, adottare opportune misure per la prevenzione, l'individuazione e la rettifica delle frodi, nonché avviare azioni legali per recuperare i fondi spesi in modo fraudolento⁶. Possono ricorrere ai propri sistemi nazionali di gestione e di controllo e agli organismi correlati, compresi quelli responsabili per altri fondi dell'UE, come i Fondi strutturali e d'investimento europei, o quelli coinvolti nella gestione del bilancio nazionale.
- 10) Nel presentare i PNRR iniziali o riveduti alla Commissione, gli Stati membri devono fornire informazioni riguardo al sistema predisposto per prevenire, individuare e correggere la frode⁷.

⁵ COM(2023) 405, Piano d'azione della strategia antifrode della Commissione – Revisione 2023.

⁶ Regolamento RRF, articolo 22, paragrafi 1 e 2.

⁷ Ibidem, criterio di valutazione 2.10, articolo 18, paragrafo 4, lettera r), e allegato V.

11) I principali organismi in seno ai sistemi di controllo e di audit degli Stati membri sono:

- a) l'**organismo di coordinamento** per l'attuazione dell'RRF nominato dallo Stato membro. Assume la responsabilità generale di monitorare l'attuazione del PNRR in questione per conto dello Stato membro ed è il punto di contatto unico per la Commissione;
- b) i **soggetti attuatori (generalmente ministeri o agenzie)** responsabili dell'attuazione delle singole misure. Tali organismi, insieme agli organismi delegati di esecuzione o di controllo, hanno innanzitutto il compito di garantire l'adempimento delle misure, ma sono anche responsabili dei controlli sull'assenza di gravi irregolarità (frode, corruzione e conflitto di interessi) volti a fornire la necessaria garanzia sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione all'organismo di coordinamento e della firma della dichiarazione di gestione;
- c) l'**organismo di audit**, che esegue audit dei sistemi e dei singoli casi di finanziamento per investimenti e riforme, nell'ambito dei quali svolgono una efficace azione di contrasto del rischio di frode, corruzione e conflitto di interessi. Tale organismo deve godere di indipendenza funzionale dall'attuazione delle misure dell'RRF in seno allo Stato membro, nonché disporre di risorse sufficienti per esercitare le proprie responsabilità nell'audit del dispositivo.

12) Durante la fase di attuazione, gli Stati membri devono corredare ogni richiesta di pagamento di una dichiarazione di gestione attestante che i propri sistemi di controllo forniscono le necessarie garanzie quanto alla conformità della gestione dei fondi a tutte le norme applicabili, in particolare a quelle volte a prevenire gravi irregolarità e il doppio finanziamento. Gli Stati membri devono anche fornire una sintesi degli audit effettuati, indicante eventuali debolezze riscontrate o i casi di frode individuate, nonché eventuali azioni correttive intraprese.

Estensione e approccio dell'audit

- 13) L'obiettivo del presente audit era valutare l'efficacia dei sistemi istituiti dalla Commissione e dagli Stati membri nell'ambito dell'RRF per tutelare gli interessi finanziari dell'UE dalle frodi. La Corte ha valutato se:
- la Commissione, attraverso la definizione di requisiti fondamentali e lo svolgimento di audit dei sistemi degli Stati membri, abbia contribuito a migliorare il quadro antifrode per l'RRF;
 - gli Stati membri abbiano istituito valide misure per la prevenzione e l'individuazione delle frodi e
 - le procedure per la segnalazione e rettifica delle frodi siano sufficienti per tutelare gli interessi finanziari dell'UE.
- 14) Per quanto riguarda gli Stati membri, la Corte ha tenuto conto dei documenti probatori fino a dicembre 2024 e, per la Commissione, fino al luglio 2025. Nel caso il quadro normativo relativo all'RRF non contempli requisiti antifrode dettagliati, la Corte ha valutato l'efficacia dei sistemi istituiti dagli Stati membri per la prevenzione e l'individuazione delle frodi a fronte degli orientamenti della Commissione che, a giudizio della Corte, sono adeguati allo scopo⁸. Per la segnalazione e la rettifica delle frodi, gli auditor della Corte hanno utilizzato i propri criteri, basati sulle pratiche per i fondi strutturali e di investimento europei, in quanto essi ritengono che gli orientamenti della Commissione non prevedano misure sufficienti per tutelare gli interessi finanziari dell'UE.
- 15) Il presente audit integra la [relazione speciale 7/2023 “Il dispositivo per la ripresa e la resilienza e il sistema di controllo concepito per la Commissione”](#), che aveva individuato alcune criticità relativi alla segnalazione delle frodi, e la [relazione speciale 9/2025 “Verificare se i finanziamenti dell'RRF sono spesi in conformità alle norme in materia di appalti pubblici e di aiuti di Stato”](#), in cui la Corte osservava che la Commissione non era stata in grado di ottenere garanzie sufficienti sull'efficacia dei sistemi di controllo interno degli Stati membri relativamente alla spesa dell'RRF.

⁸ Ad esempio, *Guidance on the assessment of the internal control systems set in place by the Member States under the Recovery and Resilience Facility*, Commissione europea, 2023; *Fraud Risk Assessment and Effective and Proportionate Anti-Fraud Measures*, Commissione europea, 2014.

16) Per il presente audit la Corte:

- ha esaminato le responsabilità ed i requisiti antifrode della Commissione e degli Stati membri, così come definiti dal quadro giuridico;
- ha svolto esami documentali e tenuto incontri con rappresentanti della Commissione;
- ha avuto colloqui e tenuto incontri con rappresentanti di un campione di autorità RRF in quattro Stati membri selezionati (soggetti attuatori, organismi di coordinamento e organismi di audit) nonché con altri portatori di interessi chiave coinvolti nella lotta antifrode nell'ambito dell'RRF;
- esaminato il quadro di controllo antifrode della Commissione, inclusa la strategia di audit, l'attuazione degli audit sistemici sulla tutela degli interessi finanziari dell'UE e gli orientamenti forniti agli Stati membri;
- eseguito un audit informatico sull'uso di Arachne a fini di lotta antifrode negli Stati membri selezionati (l'efficacia di Arachne non rientrava nell'ambito del presente audit);
- esaminato il quadro di controllo antifrode degli Stati membri selezionati e l'attuazione delle misure antifrode, comprese le verifiche sull'assenza di frodi in relazione ai traguardi/obiettivi selezionati;
- analizzato le misure correttive della Commissione e degli Stati membri selezionati e
- esaminato le segnalazioni degli Stati membri selezionati sulle frodi individuate attraverso la dichiarazione di gestione.

17) Sono stati selezionati quattro Stati membri: Danimarca, Italia, Romania e Spagna. La selezione si è basata su diversi fattori, tra cui il numero di cause dell'EPPO relative all'RRF, le constatazioni "molto importanti" o "critiche" risultanti dagli audit della Commissione sulla tutela degli interessi finanziari dell'UE, le dotazioni finanziarie assegnate nell'ambito dell'RRF e il volume dei pagamenti eseguiti fino al luglio 2024. In ogni Stato membro, gli auditor della Corte hanno esaminato i sistemi antifrode dell'organismo di coordinamento, dell'organismo di audit e di due soggetti attuatori selezionati sulla base del rischio tra quelli precedentemente controllati dalla Commissione.

18) In aggiunta, hanno consultato l'EPPO e l'OLAF per acquisire una comprensione più approfondita del loro ruolo nel quadro antifrode dell'RRF.

- 19) Hanno inoltre svolto una indagine tra le autorità dell'RRF sulle azioni intraprese per tutelare l'RRF dalle frodi. La Corte ha ricevuto risposte da 113 autorità RRF dei 24 Stati membri dell'UE. Il questionario è stato trasmesso per e-mail il 19 novembre 2024 agli organismi di coordinamento e di audit di tutti gli Stati membri, oltre che a 107 soggetti attuatori che erano stati oggetto degli audit della Commissione sulla tutela degli interessi finanziari dell'UE. I tassi di risposta sono stati rispettivamente dell'85 %, 67 % e 74 %.
- 20) Attraverso questo audit, la Corte intende contribuire a rafforzare i sistemi dell'RRF per la tutela degli interessi finanziari dell'UE dalle frodi, sia a livello della Commissione che degli Stati membri. Poiché gli investimenti più consistenti sono programmati per la fine dell'RRF, è probabile che i casi di frode emergano verso la fine dell'RRF o dopo la sua conclusione. Le constatazioni e le raccomandazioni della Corte sono inoltre pertinenti per i futuri strumenti con modelli di finanziamento simili a quelli adottati per l'RRF.

Allegato II – Uso di Arachne nell’ambito dell’RRF

Rischio di frode in Arachne

- 1) Arachne è uno strumento informatico integrato per l'estrazione dei dati e la valutazione del rischio sviluppato dalla Commissione per assistere le autorità di gestione nei controlli amministrativi e le verifiche di gestione. È predisposto per aggiungere informazioni accessibili al pubblico ai dati forniti dagli Stati membri al fine di individuare, sulla base di una serie di indicatori, i progetti, i beneficiari, i contratti, gli appaltatori e i subappaltatori che potrebbero essere esposti a rischi di frode, conflitti di interessi o altre irregolarità. Può potenzialmente fornire alle autorità segnali utili su eventuali rischi e far così partire ulteriori indagini.
- 2) Arachne definisce sette categorie di rischio: appalti, gestione dei contratti, ammissibilità, performance, ragionevolezza, concentrazione e "Allarme frode e rischio reputazionale". Arachne calcola i punteggi di rischio per progetto, beneficiario, contratto e appaltatore per aiutare ad individuare i rischi maggiori per categoria.
- 3) Il rischio di frode è analizzato nella categoria "Allarme frode e rischio reputazionale". In questa categoria vi sono 33 indicatori di rischio:
 - rischi finanziari: situazione finanziaria complessiva dei beneficiari, partner di progetti, appaltatori e subappaltatori e soci del consorzio, sulla base dei dati dei rendiconti finanziari;
 - rischi da relazioni: esistenza di relazioni tra beneficiari, partner dei progetti, appaltatori, subappaltatori e soci del consorzio e loro rappresentanti ufficiali e soggetti collegati;
 - rischi reputazionali: coinvolgimento in attività che potrebbero eventualmente comportare danni alla reputazione (ad esempio, fallimento);
 - rischi da sanzioni: individuazione dei beneficiari, partner del progetto, appaltatori, subappaltatori e dei membri del consorzio o dei loro rappresentanti ufficiali e soggetti collegati che sono stati inseriti in una lista nera o figuranti in qualsiasi tipo di elenco di sanzioni e
 - rischi relativi ai cambiamenti: qualsiasi tipo di modifica della struttura societaria, del nome, dell'indirizzo, della dirigenza.

- 4) Ad ogni indicatore è assegnato un valore e una ponderazione compresi tra 5 e 20. Sulla base degli indicatori disponibili e della loro ponderazione, Arachne calcola il punteggio complessivo per la reputazione e il rischio di frode aggregando i 10 valori più alti degli indicatori disponibili e dividendo tale punteggio per la somma dei pesi dei 10 indicatori disponibili ponderati al massimo. I risultati del calcolo, insieme al punteggio per ciascun indicatore e a tutti i dettagli pertinenti, sono presentati in una relazione prodotta dal sistema. Un progetto può ricevere un punteggio di rischio compreso tra 0 e 50.

Valutazione complessiva dell'uso di Arachne (Danimarca, Italia, Romania)

Disponibilità di orientamenti

- 5) Negli Stati membri selezionati, gli auditor hanno constatato che l'**Italia** ha elaborato orientamenti nazionali che descrivono il quadro normativo per l'uso di Arachne e ciascuna entità del campione della Corte aveva predisposto orientamenti per descriverne ulteriormente l'uso. In **Romania** anche i soggetti attuatori hanno elaborato orientamenti, mentre in **Danimarca** solo l'organismo di audit utilizza Arachne e ha elaborato gli orientamenti al riguardo.

Uso dei controlli e degli audit e monitoraggio dei punteggi di rischio su base regolare

- 6) In **Italia**, i soggetti attuatori e l'organismo di audit effettuano controlli sulle frodi utilizzando Arachne. I soggetti attuatori focalizzano i controlli sui beneficiari coinvolti nei progetti e i risultati sono documentati in liste di controllo specifiche. L'organismo di audit utilizza le relazioni prodotte dallo strumento per le valutazioni di rischio e per gli audit di conformità e le verifiche di convalida.
- 7) In **Romania**, l'organismo di coordinamento raccomanda ai soggetti attuatori di effettuare i controlli in Arachne solo in presenza di indicatori di possibili frodi. Uno dei due soggetti attuatori selezionati ha definito sin dall'avvio delle misure dell'RRF in quale fase del ciclo di vita dei progetti bisogna utilizzare Arachne per verificare la presenza di frodi. L'altro soggetto attuatore lo ha fatto solo nel 2025 dopo l'audit della Corte.

- 8) In **Danimarca** Arachne è utilizzato esclusivamente dall'organismo di audit. Una volta all'anno, i progetti e i beneficiari che superano il punteggio di rischio complessivo o il punteggio di rischio "Allarme frode e rischio reputazionale" pari a 40 su 50 sono selezionati dall'organismo di audit affinché i soggetti attuatori svolgano ulteriori controlli. Questi ultimi devono esaminare il punteggio per ciascun indicatore, valutare i controlli e fornire spiegazioni all'organismo di audit su come i soggetti attuatori stessi intendono mitigare i rischi individuati.
- 9) Tutti i tre Stati membri del campione che utilizzano Arachne si servono degli "Allarmi frode e rischio reputazionale" per verificare il punteggio totale in questa categoria di rischio. Tuttavia, non tutti gli Stati membri hanno chiaramente definito in che fase del ciclo di vita del progetto questo strumento vada utilizzato. Per quanto riguarda il **monitoraggio dei rischi** in Arachne, il sistema ricalcola i punteggi di rischio su base settimanale. Quando un punteggio di rischio cambia, i valori precedenti sono conservati e visualizzati in un formato cronologico. Lo strumento fornisce una funzionalità "Avvisami" che consente agli utenti di ricevere una e-mail al verificarsi di determinate condizioni. Tuttavia, gli auditor hanno constatato che nessuno degli Stati membri utilizza questa funzionalità perché non ne erano a conoscenza (Danimarca) o perché la ritenevano di modesta utilità (Italia).

Accessi concessi al personale

- 10) In **Italia**, l'organismo di coordinamento concede l'accesso al personale dei soggetti attuatori che è direttamente o indirettamente coinvolto nei controlli sulle frodi. In **Romania**, l'organismo di coordinamento concede l'accesso al personale designato da ciascun soggetto attuatore. In **Danimarca**, l'accesso è limitato a due soli membri dell'organismo di audit responsabile per il caricamento e l'estrazione dei dati.

Caricamento di dati accurati e sufficienti

- 11) In **Italia**, i dati sono raccolti costantemente e caricati mensilmente dall'organismo di coordinamento. In **Danimarca**, l'organismo di audit raccoglie i dati presso i soggetti attuatori e li carica nello strumento ogni tre mesi. In **Romania**, i soggetti attuatori sono responsabili della raccolta e del caricamento dei dati e l'organismo di coordinamento raccomanda di caricarli ogni tre mesi. Tuttavia, non monitora la quantità di dati caricati.

- 12) Si osservano significative differenze nel numero di progetti RRF caricati in Arachne. A maggio 2025, l'Italia aveva caricato più di 275 000 progetti, la Danimarca 82 000 e la Romania quasi 8 000. Ad eccezione dell'Italia, che monitora attentamente il caricamento dei dati ed ha caricato il 97 % dei progetti attuati in Arachne, gli Stati membri non dispongono di un quadro completo che consenta loro di sapere se tutti i progetti sono stati caricati in Arachne.

Acronimi

Abbreviazione	Definizione/Spiegazione
AFCOS	Servizi di coordinamento antifrode designati dagli Stati membri
DG ECFIN	Direzione generale degli Affari economici e finanziari
EPPO	Procura europea
IGAE	<i>Intervención General de la Administración del Estado</i> (organismo di controllo interno per il settore pubblico spagnolo)
OLAF	Ufficio europeo per la lotta antifrode
PNRR	Piano nazionale per la ripresa e la resilienza
RRF	Dispositivo per la ripresa e la resilienza

Glossario

Lemma	Definizione/Spiegazione
Decisione di esecuzione del Consiglio	Documento con il quale il Consiglio, sulla base di una valutazione della Commissione, approva il piano per la ripresa e la resilienza presentato da uno Stato membro.
Destinatario finale	Persona fisica o giuridica che riceve fondi RRF per attuare una misura inclusa nel piano per la ripresa e la resilienza di uno Stato membro.
Dichiarazione di gestione	Dichiarazione che accompagna la richiesta di pagamento di uno Stato membro, in cui si conferma che le condizioni per ricevere il finanziamento sono state soddisfatte, tutte le informazioni a sostegno sono complete e esatte e che lo Stato membro ha ottenuto la garanzia che tutte le norme applicabili sono state rispettate.
Dispositivo per la ripresa e la resilienza	Dispositivo di sostegno finanziario dell'UE volto a mitigare l'impatto economico e sociale della pandemia di COVID-19 e a stimolare la ripresa, nonché a rispondere alle sfide di un futuro verde e digitale.
Estrazione di dati	Processo di analisi di grandi insiemi di dati per trovare informazioni sotto forma di modelli e tendenze.
Gestione diretta	Gestione di un fondo o di un programma dell'UE a cura esclusiva della Commissione, contrariamente a quanto avviene nella gestione concorrente o nella gestione indiretta.
Obiettivo	Misura quantitativa dei progressi compiuti da uno Stato membro verso il completamento di una riforma o di un investimento.
Piano (nazionale) per la ripresa e la resilienza	Documento che definisce le riforme e gli investimenti previsti da uno Stato membro nel quadro del dispositivo per la ripresa e la resilienza.
Sistema di gestione delle irregolarità	Applicazione usata dagli Stati membri per notificare all'OLAF le irregolarità, tra cui le frodi presunte.
Traguardo	Misura qualitativa dei progressi compiuti da uno Stato membro verso il completamento di una riforma o di un investimento previsto dal rispettivo piano per la ripresa e la resilienza.
Traguardo di controllo	Requisito specifico, relativo ai sistemi di audit e controllo di uno Stato membro, che deve essere soddisfatto prima che il paese possa ricevere finanziamenti a titolo dell'RRF.
Verifica di gestione	Procedura che combina controlli amministrativi e verifiche <i>in loco</i> per garantire che i beni, i servizi ed i lavori finanziati dall'UE siano stati forniti e che le spese dichiarate siano ammissibili e conformi a tutte le leggi e norme applicabili.

Risposte della Commissione

<https://www.eca.europa.eu/it/publications/sr-2026-06>

Cronologia

<https://www.eca.europa.eu/it/publications/sr-2026-06>

Équipe di audit

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

Il presente controllo di gestione è stato espletato dalla Sezione di audit V ("Finanziamento ed amministrazione dell'Unione"), presieduta da Jan Gregor, Membro della Corte. L'audit è stato diretto da Katarína Kaszasová, membro della Corte, coadiuvata da James Verity, capo di Gabinetto, e Iveta Turčanová, attaché di Gabinetto; Judit Oroszki, principal manager; Tiberiu Popa, capoincarico; Adrian Rosca, Aleksejs Cekalovs, Paolo Murgia, Gabriela Barbieri, auditor. Christos Aspris e Mattia Belli hanno fornito assistenza per l'analisi dei dati. Jesús Nieto Muñoz e Cynthia Matala-Tala hanno fornito assistenza grafica. Valérie Tempez-Erasmí ha fornito assistenza di segreteria.



Da sinistra a destra: Jesús Nieto Muñoz, Cynthia Matala-Tala, Christos Aspris, Gabriela Barbieri, Aleksejs Cekalovs, Katarína Kaszasová, James Verity, Tiberiu Popa, Adrian Rosca, Judit Oroszki, Paolo Murgia, Iveta Turčanová, Mattia Belli.

DIRITTI D'AUTORE

© Unione europea, 2026

La politica di riutilizzo della Corte dei conti europea è stabilita dalla [decisione della Corte n. 6-2019](#) sulla politica di apertura dei dati e sul riutilizzo dei documenti.

Salvo indicazione contraria (ad esempio, in singoli avvisi sui diritti d'autore), il contenuto dei documenti della Corte di proprietà dell'UE è soggetto a licenza [Creative Commons Attribuzione 4.0 Internazionale \(CC BY 4.0\)](#). Ciò significa che ne è consentito il riutilizzo, a condizione di citare la fonte in maniera appropriata e di indicare le eventuali modifiche. Chiunque riutilizzi materiale della Corte non deve distorcerne il significato o il messaggio originari. La Corte dei conti europea non è responsabile delle eventuali conseguenze derivanti dal riutilizzo del proprio materiale.

Nel caso un contenuto specifico permetta di identificare privati cittadini, ad esempio nelle foto che ritraggono personale della Corte, o includa lavori di terzi, occorre richiedere una autorizzazione aggiuntiva.

Ove concessa, tale autorizzazione annulla quella generale già menzionata e indica chiaramente ogni eventuale restrizione dell'uso.

Per utilizzare o riprodurre contenuti non di proprietà dell'UE, può essere necessario richiedere un'autorizzazione direttamente ai titolari dei diritti.

Foto di copertina: © tong2530 – stock.adobe.com.

Figura 5 – Pittogrammi: questa figura è stata realizzata utilizzando risorse tratte da [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Tutti i diritti riservati.

Il software o i documenti coperti da diritti di proprietà industriale, come brevetti, marchi, disegni e modelli, loghi e nomi registrati, sono esclusi dalla politica di riutilizzo della Corte.

I siti Internet istituzionali dell'Unione europea, nell'ambito del dominio europa.eu, contengono link verso siti di terzi. Poiché esulano dal controllo della Corte, si consiglia di prender atto delle relative informative sulla privacy e sui diritti d'autore.

Uso del logo della Corte dei conti europea

Il logo della Corte dei conti europea non deve essere usato senza previo consenso della stessa.

HTML	ISBN 978-92-849-6505-2	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/8683069	QJ-01-26-001-IT-Q
PDF	ISBN 978-92-849-6506-9	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/0881001	QJ-01-26-001-IT-N

COME CITARE LA PRESENTE PUBBLICAZIONE:

Corte dei conti europea, [relazione speciale 06/2026](#) “Lotta alle frodi nell’RRF: lavori in corso”, Ufficio delle pubblicazioni dell’Unione europea, 2026.

Data l'entità e la modalità di erogazione dell'RRF, è importante che il rischio di frode sia adeguatamente gestito. La Corte ha quindi esaminato i sistemi antifrode istituiti per l'RRF, sia a livello della Commissione che degli Stati membri. Nonostante le misure adottate dalla Commissione per migliorare il quadro antifrode dell'RRF, la Corte ha rilevato il persistere di alcune debolezze, tra cui la mancanza di requisiti antifrode dettagliati, insufficienti misure antifrode in alcuni Stati membri e l'incompletezza dei dati sui presunti casi di frode. Queste debolezze aumentano il rischio che i fondi dell'UE vadano persi a causa di frodi. La Corte raccomanda alla Commissione di fornire orientamenti più dettagliati su come contrastare le frodi all'RRF e di rafforzare le proprie procedure di audit e di verifica. Raccomanda inoltre che, per futuri strumenti simili, requisiti dettagliati siano inclusi sin dall'avvio nei relativi regolamenti.

Relazione speciale della Corte dei conti europea presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, del TFUE.



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni
dell'Unione europea

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

Tel. +352 4398-1

Modulo di contatto: eca.europa.eu/it/contact
Sito Internet: eca.europa.eu
Social media: @EUauditors