

Relazione speciale

## Lottare contro le frodi nella spesa dell'UE: sono necessari interventi

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



CORTE  
DEI CONTI  
EUROPEA

# Indice

	Paragrafo
<b>Sintesi</b>	I-X
<b>Informazioni sul presente audit</b>	I-IV
<b>Cosa è stato riscontrato</b>	V-VIII
<b>Raccomandazioni della Corte</b>	IX-X
<b>Introduzione</b>	01-09
<b>Definizione di “frode”</b>	01-03
<b>Tutelare gli interessi finanziari dell’UE dalle frodi</b>	04-09
<b>Estensione e approccio dell’audit</b>	10-13
<b>Osservazioni</b>	14-128
<b>La Commissione non dispone di conoscenze sufficienti sull’entità, sulla natura e sulle cause delle frodi</b>	14-49
I dati sul livello di frodi rilevate sono incompleti	21-32
La Commissione non dispone di elementi che facciano luce sul livello di frodi non individuate	33-37
L’analisi condotta dalla Commissione sulle tipologie e sui rischi di frode è insufficiente	38-46
La Commissione non ha analizzato le cause della frode	47-49
<b>Vi sono debolezze nell’approccio strategico della Commissione alla gestione del rischio di frode</b>	50-64
Nel modello di governance della Commissione, le responsabilità sono suddivise; tuttavia, la vigilanza a livello di istituzione sulla gestione dei rischi di frode è insufficiente	52-57
Vi sono debolezze nelle strategie antifrode e nella rendicontazione relativa alla loro efficacia	58-64
<b>La prevenzione delle frodi non ha ricevuto abbastanza attenzione</b>	65-88
La Commissione ha di recente incluso i controlli antifrode nelle norme gerarchicamente più alte in materia di spesa	66-70
A partire dal 2021 sarà obbligatorio effettuare una valutazione del rischio di frode prima di adottare norme in materia di spesa	71-75

Per prevenire le frodi è necessario far miglior uso dei dati 76-88

**Le indagini amministrative condotte dall'OLAF hanno portato all'imputazione in meno della metà dei casi e hanno avuto come risultato il recupero di meno di un terzo dei fondi** 89-124

L'attuale sistema d'indagine sulle frodi presenta debolezze intrinseche 94-104

Il recupero amministrativo dei fondi è ostacolato dall'insufficienza delle prove 105-124

**Rendere operativa la Procura europea richiederà uno sforzo coordinato** 125-128

**Conclusioni e raccomandazioni** 129-142

**La Commissione non dispone di conoscenze sufficienti sull'entità, sulla natura e sulle cause delle frodi** 131-134

**Vi sono debolezze nell'approccio strategico della Commissione alla gestione del rischio di frode** 135-136

**La prevenzione delle frodi non ha ricevuto abbastanza attenzione** 137-140

**Le indagini amministrative condotte dall'OLAF hanno portato all'imputazione in meno della metà dei casi e hanno avuto come risultato il recupero di meno di un terzo dei fondi** 141-142

## **Allegati**

**Allegato I — Estratti di pertinenti disposizioni normative**

**Allegato II — Organismi dell'UE e degli Stati membri competenti per la gestione del rischio di frode**

**Allegato III — Recenti iniziative legislative nell'ambito UE della lotta alla frode**

**Allegato IV — Eventi in seguito ai quali gli Stati membri segnalano alla Commissione casi di frode oggetto di indagine penale**

**Allegato V — Ruoli e responsabilità, in seno alla Commissione, per gli effetti delle azioni di lotta alla frode nella spesa dell'UE**

**Allegato VI — Bibliografia**

## **Acronimi e abbreviazioni**

## **Glossario**

## **Équipe di audit**

# Sintesi

## Informazioni sul presente audit

**I** 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. La frode concernente fondi pubblici è spesso collegata alla corruzione, in genere intesa come qualunque azione od omissione con cui si abusa di pubblici poteri, o si cerca di indurre ad abusare di pubblici poteri, per ottenere un indebito beneficio.

**II** La Commissione e gli Stati membri condividono la responsabilità di tutelare gli interessi finanziari dell’UE da frodi e corruzione. Attualmente, il principale organismo antifrode dell’UE è l’Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF). Contribuisce alla definizione ed all’attuazione della strategia antifrode della Commissione e conduce indagini amministrative sulle frodi a danno del bilancio dell’UE. Nel 2020, inizierà ad operare la Procura europea (EPPO), dotata del potere di perseguire reati lesivi degli interessi finanziari dell’UE in 22 Stati membri.

**III** Poiché la prevenzione e l’individuazione delle frodi sono importanti per la gestione finanziaria dell’UE, la Corte ha deciso di espletare un audit sulla gestione, da parte della Commissione, del rischio di frodi nella spesa dell’UE. In particolare, gli auditor della Corte:

- hanno esaminato la strategia antifrode e gli strumenti di prevenzione delle frodi della Commissione, appurando se quest’ultima abbia accesso a dati adeguati sull’entità, sulla natura e sulle cause delle frodi nella spesa dell’UE;
- hanno verificato se le indagini amministrative condotte dall’OLAF abbiano condotto ad imputazioni e a recuperi.

**IV** Hanno inoltre esaminato le norme istitutive della Procura europea e determinato se questo nuovo organismo sia in grado di ovviare alle attuali debolezze.

## Cosa è stato riscontrato

**V** Nell’ultimo decennio, la Commissione ha intrapreso azioni contro le frodi a danno del bilancio dell’UE. In particolare, ha adottato la “strategia antifrode della Commissione” (CAFS) nel 2011 e ciascuna direzione generale o gruppo di direzioni generali attua la propria strategia operativa antifrode. La Commissione ha inoltre istituito un “sistema di

individuazione precoce e di esclusione” (EDES) ed un’istanza interistituzionale che fornisce consulenza sull’eventuale esclusione di operatori economici dall’ottenimento di finanziamenti UE a motivo, tra altre possibili ragioni, di frode o corruzione. Ogni anno, la Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sulla tutela degli interessi finanziari dell’Unione europea (“la relazione TIF”).

**VI** Tuttavia, la Corte ha constatato che la Commissione non dispone di informazioni esaustive sull’entità, sulla natura e sulle cause delle frodi. Le statistiche ufficiali della Commissione sulle frodi individuate non sono complete e la Commissione non ha finora mai stimato le frodi non individuate. Sono disponibili alcune informazioni su tipologie e meccanismi di frode usati in diversi settori. Non vi è alcuna analisi dettagliata per individuare i motivi per cui alcuni destinatari di fondi UE si comportano in modo fraudolento. Questa mancanza di informazioni riduce il valore pratico dei piani strategici della Commissione, quale la CAFS, che non è stata aggiornata dal 2011.

**VII** L’approccio attuale, in base al quale l’OLAF avvia indagini amministrative dopo aver ricevuto informazioni da altre fonti e in base al quale le indagini dell’OLAF su presunte frodi sono spesso seguite da un’indagine penale a livello nazionale, consuma molto tempo in un notevole numero di casi e riduce quindi le possibilità di ottenere il perseguimento dei reati. Ne consegue che le indagini dell’OLAF sfociano nell’imputazione dei sospetti autori della frode in circa il 45 % dei casi. Per quanto concerne il recupero di fondi UE indebitamente versati, in alcuni casi le DG della Commissione ritengono che le relazioni finali dell’OLAF non forniscano sufficienti informazioni per avviare il recupero dei fondi indebitamente erogati. In tali casi, le DG della Commissione adottano (o affidano a terzi) ulteriori interventi per decidere se sia possibile recuperare l’importo raccomandato dall’OLAF, oppure fanno affidamento sugli elementi probatori raccolti tramite gli audit da esse stesse espletati.

**VIII** La Corte ritiene che la Procura europea (alla quale parteciperanno 22 Stati membri dell’UE) rappresenti un passo nella giusta direzione, ma l’attuale regolamento genera numerosi rischi. Probabilmente, il più grave di tali rischi riguarda l’individuazione delle frodi e le indagini, che saranno svolte in primo luogo dagli incaricati delle indagini presso gli Stati membri, sotto l’autorità della Procura europea. Il regolamento non crea alcun meccanismo che consenta alla Procura europea (o a un qualsiasi altro organismo dell’UE) di intimare alle autorità degli Stati membri di assegnare risorse al lavoro proattivo necessario per le indagini sulle frodi nella spesa dell’UE, o ai casi gestiti dai procuratori delegati. Un ulteriore rischio è che l’intensa consultazione interna e le traduzioni necessarie per il lavoro delle Camere della Procura durino troppo ai fini dei procedimenti penali, per i quali il tempo è spesso la risorsa più scarsa.

## Raccomandazioni della Corte

**IX** Alle luce di tali osservazioni, la Corte ritiene che siano necessarie più spinta e più leadership nell'UE per intraprendere veri interventi contro la frode nella spesa dell'UE. La Corte ritiene dunque che la Commissione debba chiaramente intensificare la propria lotta alla frode nella spesa dell'UE, in collaborazione con gli Stati membri.

**X** La Commissione dovrebbe:

**Raccomandazione 1:** porre in essere un valido sistema di segnalazione della frode, che fornisca informazioni sull'entità, sulla natura e sulle cause prime della frode.

**Raccomandazione 2:** per pervenire ad un miglior coordinamento della lotta antifrode, nel quadro della responsabilità collegiale in materia di prevenzione e individuazione delle frodi, far sì che la gestione strategica del rischio di frode e la prevenzione delle frodi siano esplicitamente incluse tra i compiti di un commissario ed adottare una nuova strategia generale antifrode basata su un'esaustiva analisi dei rischi di frode.

**Raccomandazione 3:** intensificare le proprie attività di prevenzione delle frodi. In particolare la Commissione dovrebbe:

- assicurarsi che le proprie direzioni generali utilizzino il sistema di individuazione precoce e di esclusione per la gestione diretta e indiretta ed invitare gli Stati membri ad individuare e segnalare operatori economici fraudolenti e i soggetti privati ad essi collegati;
- esortare tutti gli Stati membri ad utilizzare attivamente la banca dati Arachne per prevenire un utilizzo fraudolento ed irregolare dei fondi UE.

**Raccomandazione 4:** riconsiderare il ruolo ed i compiti dell'OLAF nella lotta alla frode nella spesa dell'UE alla luce dell'istituzione della Procura europea. In particolare, la Commissione dovrebbe proporre al Parlamento europeo ed al Consiglio misure per conferire all'OLAF un ruolo strategico e di vigilanza nell'azione dell'UE contro le frodi.

# Introduzione

## Definizione di “frode”

**01** Per “frode”<sup>1</sup> s’intende qualsiasi azione (od omissione) intenzionale diretta a trarre in inganno qualcuno, per effetto della quale la vittima subisce una perdita e l’autore ottiene un guadagno. Ad esempio, se un beneficiario di una sovvenzione prova deliberatamente a indurre in inganno il fornitore dei finanziamenti per chiedere il rimborso di spese ingiustificatamente elevate, allora si tratta di frode.

**02** La frode concernente fondi pubblici è a volte collegata alla corruzione<sup>23</sup>, in genere intesa come qualunque azione od omissione con cui si abusa di pubblici poteri, o si cerca di indurre ad abusare di pubblici poteri, per ottenere un indebito beneficio. Ad esempio, se il beneficiario di una sovvenzione corrompe un funzionario affinché quest’ultimo accetti spese ingiustificatamente elevate, allora si è in presenza sia di frode che di corruzione.

**03** L’irregolarità<sup>4</sup> costituisce un concetto più ampio della frode. Costituisce irregolarità qualsiasi violazione di una disposizione normativa che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio dell’UE. Se tale violazione è stata commessa deliberatamente, allora si tratta di frode. Dunque, ciò che differenzia la frode da altre irregolarità è l’intento doloso dell’autore.

## Tutelare gli interessi finanziari dell’UE dalle frodi

**04** L’articolo 325 del trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE) funge da base giuridica per la tutela degli interessi finanziari dell’UE da frode, corruzione e altre “attività illegali” (cfr. allegato I).

---

<sup>1</sup> Cfr. la definizione giuridica di cui all’articolo 3 della direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2017, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell’Unione mediante il diritto penale (di seguito: “direttiva TIF”).

<sup>2</sup> Cfr. considerando (8) della direttiva TIF.

<sup>3</sup> Cfr. la definizione giuridica di cui all’articolo 4 della direttiva (UE) 2017/1371 (“direttiva TIF”).

<sup>4</sup> Cfr. articolo 1, paragrafo 2, del regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 del Consiglio.

**05** La Commissione europea deve adottare le misure necessarie a fornire ragionevole garanzia che le irregolarità (compresa la frode) nell'utilizzo del bilancio dell'UE siano prevenute o rilevate e corrette<sup>5</sup>. Nei settori di spesa a gestione concorrente, quali ad esempio "Coesione" e "Agricoltura", la Commissione condivide questa responsabilità con gli Stati membri.

**06** La "direttiva relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale" (di seguito: "direttiva TIF") contiene definizioni armonizzate<sup>6</sup> dei reati che ledono gli interessi finanziari dell'UE, nonché delle sanzioni e dei termini di prescrizione per tali casi. La direttiva è stata adottata il 5 luglio 2017. Gli Stati membri devono recepirla nel proprio ordinamento giuridico entro il luglio del 2019<sup>7</sup>.

**07** Vi sono numerosi soggetti che prendono parte alla gestione del rischio di frodi a danno del bilancio dell'UE, tanto a livello dell'UE che degli Stati membri (cfr. allegato II). I principali sono i seguenti:

- l'**Ufficio europeo per la lotta antifrode** (il cui acronimo, **OLAF**, deriva dal francese *Office européen de lutte antifraude*), che è attualmente il principale organismo antifrode dell'UE. Contribuisce alla definizione ed all'attuazione della politica antifrode della Commissione. Si tratta dell'unico organo dotato di poteri d'indagine indipendenti a livello dell'UE<sup>8</sup>;
- le **direzioni generali (DG) e agenzie esecutive della Commissione**, cui spetta porre in essere efficaci sistemi di gestione del rischio di frodi nei diversi settori del bilancio dell'UE;
- le **autorità di programmazione degli Stati membri** che, in regime di gestione concorrente, devono porre in atto un appropriato quadro antifrode. Le indagini penali e

---

<sup>5</sup> Cfr. articolo 32 del regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione ("regolamento finanziario").

<sup>6</sup> Cfr. articolo 3 della direttiva TIF.

<sup>7</sup> Cfr. articolo 17 della direttiva TIF.

<sup>8</sup> Articolo 1, paragrafo 2, del regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 settembre 2013, relativo alle indagini svolte dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) e che abroga il regolamento (CE) n. 1073/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (Euratom) n. 1074/1999 del Consiglio.

la contestazione dei reati ricadono nella competenza esclusiva delle **autorità giudiziarie nazionali**.

- o Nell'ottobre 2017, venti Stati membri dell'UE<sup>9</sup> hanno deciso di istituire la **Procura europea (EPPO)**. Attualmente, 22 Stati membri partecipano all'EPPO. Si tratterà di un organo dell'UE dotato del potere di indagare e di perseguire reati lesivi degli interessi finanziari dell'UE. A norma dell'articolo 120, paragrafo 2, del regolamento istitutivo<sup>10</sup>, la Procura europea inizierà ad operare non prima che siano trascorsi tre anni dall'entrata in vigore del regolamento, ossia non prima della fine del 2020.

**08** La Corte dei conti europea (di seguito: "la Corte") è il revisore esterno indipendente dell'UE. Controlla la legittimità e la regolarità delle entrate e delle spese ed accerta la sana gestione finanziaria. Se, nel corso delle proprie attività, la Corte individua casi di frode presunta, trasmette detti casi all'OLAF affinché quest'ultimo effettui un'analisi preliminare ed eventuali indagini<sup>11</sup>.

**09** Infine, a norma dell'articolo 325, paragrafo 4, del TFUE, la Corte deve essere consultata prima che il legislatore adotti "misure nei settori della prevenzione e lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione". Negli ultimi anni, la Commissione ha pubblicato numerose proposte legislative collegate all'oggetto del presente audit (cfr. *allegato III*). La Corte ha pubblicato un parere su alcune di queste proposte<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> Austria, Belgio, Bulgaria, Croazia, Cipro, Repubblica ceca, Cipro, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Portogallo, Romania, Slovacchia, Slovenia e Spagna. I Paesi Bassi e Malta hanno aderito alla cooperazione rafforzata per la Procura europea nel corso del 2018.

<sup>10</sup> Regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio, del 12 ottobre 2017, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea ("EPPO")

<sup>11</sup> Cfr. paragrafi 1.35 e 1.36 della relazione annuale della Corte sull'esercizio 2016.

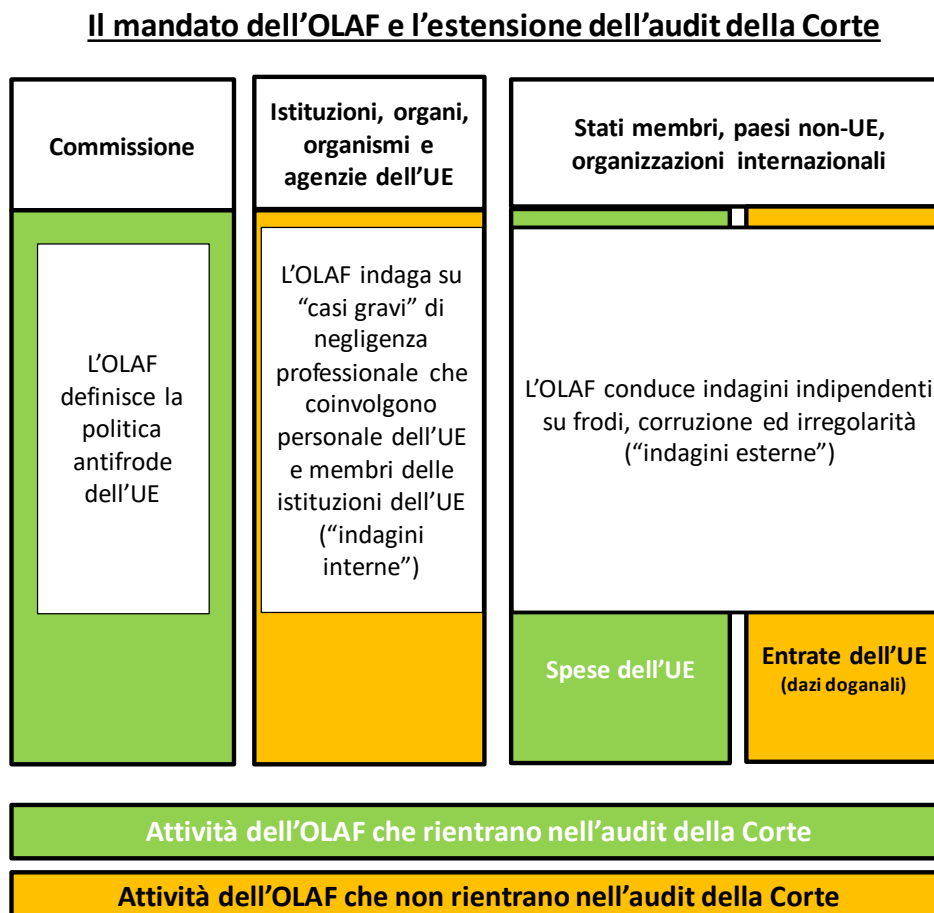
<sup>12</sup> Cfr. parere n. 1/2018 della Corte dei conti europea concernente la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 2 maggio 2018, sulla tutela del bilancio dell'Unione in caso di carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto negli Stati membri; parere n. 9/2018 della Corte dei conti europea concernente la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il programma antifrode dell'UE; parere n. 8/2018 della Corte sulla proposta della Commissione che modifica il regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013 relativo alle indagini svolte dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) per quanto riguarda la cooperazione con la Procura europea e l'efficacia delle indagini dell'OLAF.

## Estensione e approccio dell'audit

**10** Con il presente audit, la Corte ha appurato se la Commissione stia gestendo in modo adeguato il rischio di frodi nella spesa dell'UE. In particolare, gli auditor della Corte hanno verificato:

- o se la Commissione determini in modo adeguato l'entità, la natura e le cause delle frodi nella spesa dell'UE;
- o se la Commissione disponga di un quadro strategico efficace per la gestione del rischio di frode;
- o se la Commissione presti sufficiente attenzione alla prevenzione delle frodi;
- o se le indagini amministrative condotte dall'OLAF conducano ad imputazioni (ed eventuali rinvii a giudizio) e al recupero dei fondi.

**Figura 1 – Estensione dell'audit della Corte per quanto riguarda l'OLAF**



Fonti: Corte dei conti europea.

**11** Si è anche proceduto a verificare se la Procura europea possa verosimilmente ovviare alle debolezze rilevate dalla Corte negli attuali meccanismi di lotta alle frodi nella spesa dell'UE.

**12** L'audit della Corte è stato incentrato unicamente sulle frodi relative alle spese dell'UE. Ha riguardato tutti i più importanti settori di spesa dell'UE (Agricoltura, Coesione, Ricerca e Azioni esterne). Per lo più, sono state esaminate le azioni della Commissione per prevenire le frodi e reagire alle frodi rilevate. Gli auditor della Corte non hanno esaminato le indagini condotte dall'OLAF sulle entrate dell'UE. Per quanto riguarda le indagini esterne condotte dall'OLAF, la Corte si è focalizzata sulle raccomandazioni finanziarie e giudiziarie che ne costituiscono le principali risultanze<sup>13</sup>. Non hanno esaminato nemmeno le indagini interne su funzionari o altri agenti dell'UE, su Membri di istituzioni o di organi, su capi di Uffici o Agenzie.

**13** Le osservazioni della Corte sono state basate sulle seguenti fonti di elementi probatori:

- a) analisi della documentazione (documenti della Commissione e dell'OLAF, relazioni della Corte dei conti europea, studi e ricerche sull'argomento) e delle banche dati (IMS e Arachne) pertinenti;
- b) colloqui con funzionari dell'OLAF e di sette direzioni generali che eseguono la spesa (DG AGRI, DG EMPL, DG REGIO, DG RTD, DG DEVCO, DG CNECT e DG HOME), nonché di direzioni generali e altri servizi interni che svolgono un ruolo importante nella vigilanza operata dalla Commissione sulla gestione del rischio di frode (comitato di vigilanza dell'OLAF, segretariato generale, DG BUDG e servizio di audit interno);
- c) colloqui con personale di organi esterni alla Commissione, come Europol ed Eurojust;
- d) visite presso i servizi di coordinamento antifrode (AFCOS), le procure e i ministeri competenti in quattro Stati membri: Bulgaria, Germania (Berlino e Brandeburgo), Italia (Roma e Perugia) e Polonia;
- e) un questionario inviato alle istituzioni superiori di controllo (ISC) dei 28 Stati membri dell'UE, 23 delle quali hanno risposto; un questionario inviato da Europol, nel quadro del presente audit, ai rispettivi punti nazionali di contatto, 13 dei quali hanno risposto;

---

<sup>13</sup> Tra le azioni per la prevenzione delle frodi attuate dalla Commissione, la Corte ha preso in esame anche le raccomandazioni amministrative dell'OLAF.

- f) contributo di 15 esperti (criminologi, giuristi ed esperti di scienze sociali, pubblici ministeri) che hanno fornito anche consulenza nel corso dell'audit e commenti sulle constatazioni preliminari.

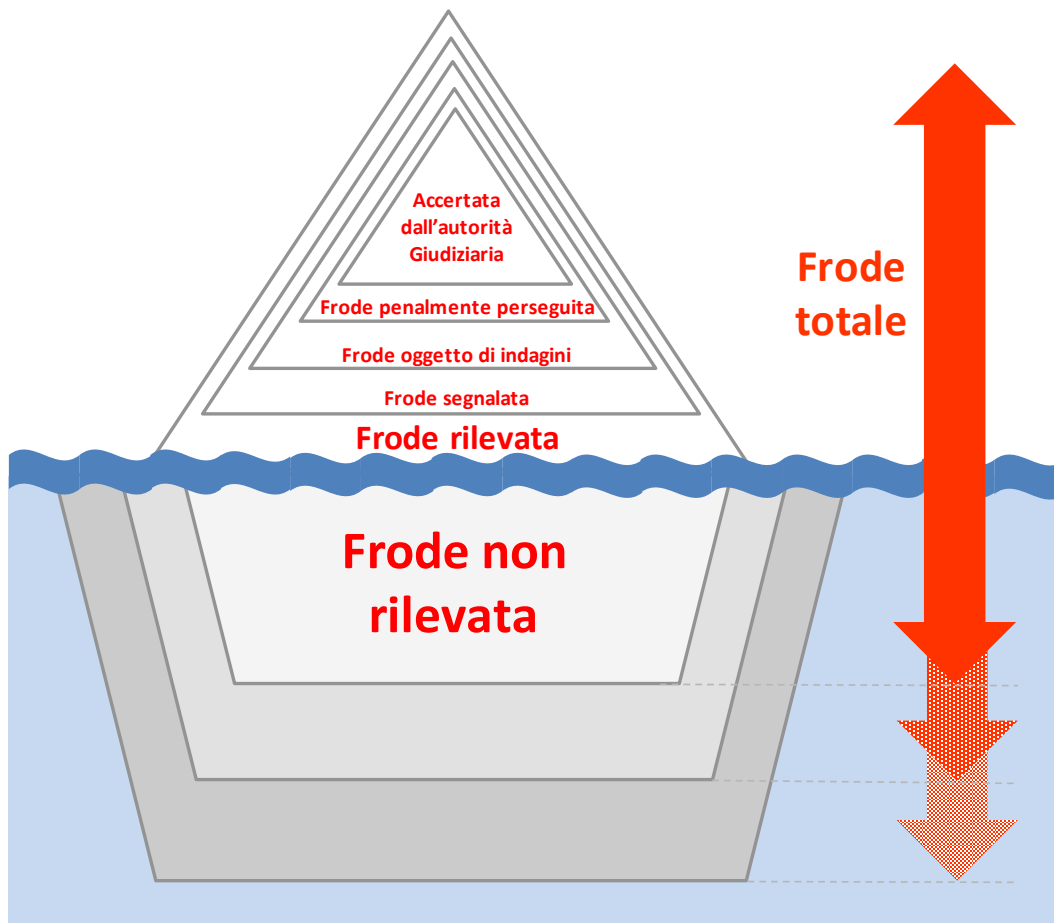
# Osservazioni

## La Commissione non dispone di conoscenze sufficienti sull'entità, sulla natura e sulle cause delle frodi

**14** La misurazione della frode è il primo passo di una metodologia di lotta alla frode adeguatamente concepita ed applicata. Senza buoni dati di base sulle frodi, è più difficile pianificare e monitorare le azioni antifrode.

**15** Le frodi a danno di fondi gestiti da organizzazioni, come i fondi UE, costituiscono un reato occulto, nel senso che non può essere scoperto senza controlli ex ante o ex post specificamente effettuati per tale finalità. Dal momento che tali controlli non possono essere esaustivi e non sempre sono produttivi, alcuni casi rimangono non rilevati. A ciò si aggiunge il fatto che le vittime di frodi a danno di fondi gestiti da organizzazioni non sono singoli individui che possono segnalare tali reati e portarli all'attenzione delle autorità competenti. La **figura 2** illustra le frodi non rilevate e le fasi intercorrenti tra l'individuazione di un caso di frode presunta e l'accertamento della frode da parte dell'autorità giudiziaria.

**Figura 2 – Livelli della frode**

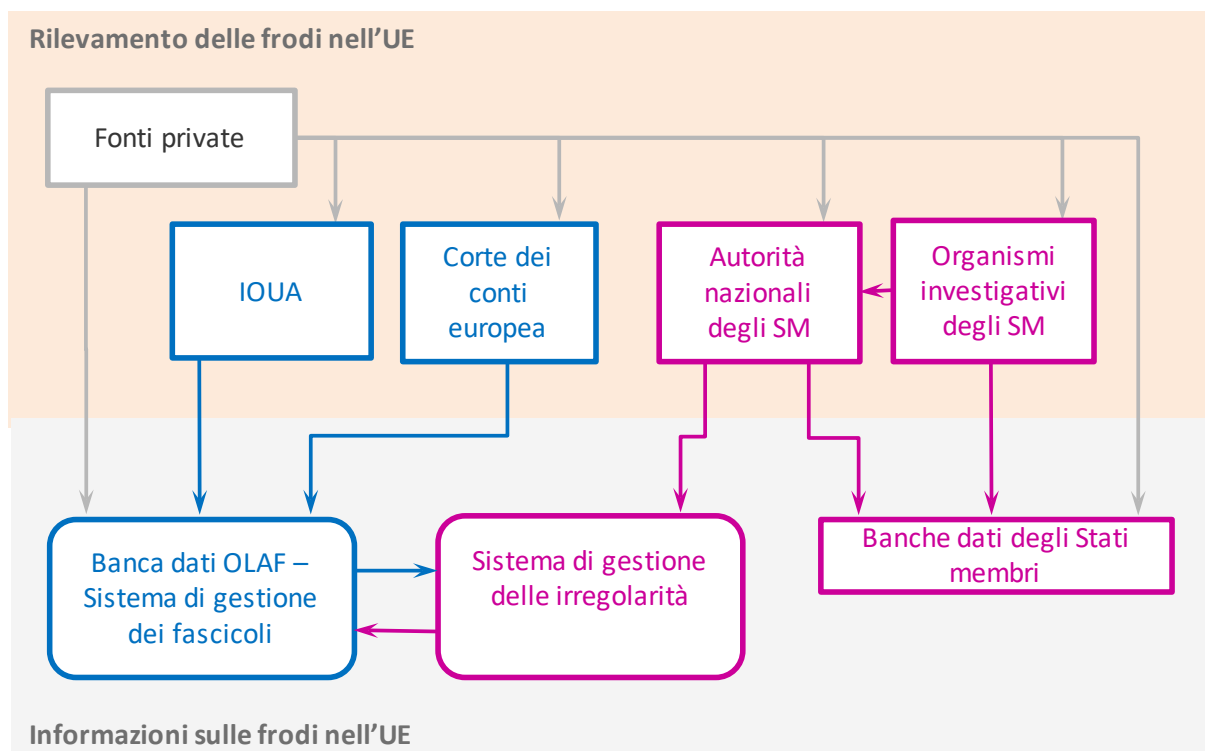


Fonti: Corte dei conti europea.

**16** A causa della sua natura occulta, il fenomeno della frode non può essere stimato unicamente sulla base di statistiche ufficiali su casi segnalati ed oggetto d'indagine. I metodi di ricerca sociologici potrebbero fornire ulteriori elementi utili circa l'entità e la natura del problema.

**17** In relazione alla spesa dell'UE, le informazioni sul livello di frodi rilevate vengono registrate in tre diverse banche dati (cfr. **figura 3**).

**Figura 3 – Informazioni sulle frodi rilevate**



Fonti: Corte dei conti europea.

**18** L'OLAF, in quanto principale organismo antifrode dell'UE, è responsabile, per conto della Commissione, della raccolta e della compilazione di statistiche e informazioni sulla frode nella spesa dell'UE. Gli Stati membri dell'UE ed i paesi candidati all'adesione sono giuridicamente<sup>14</sup> tenuti a segnalare all'OLAF, quale parte della Commissione, tutti i più importanti casi di irregolarità da essi rilevati nelle entrate (risorse proprie tradizionali) e nelle spese dell'UE (fondi per Coesione, Agricoltura e Pre-adesione). Sono inoltre tenuti a comunicare se dette irregolarità danno luogo a procedimenti amministrativi o giudiziari avviati a livello nazionale per stabilire se il comportamento è stato intenzionale (frode presunta) o se la frode è stata accertata da una sentenza definitiva dell'autorità giudiziaria (frode accertata). Dunque, gli Stati membri dell'UE ed i paesi candidati all'adesione devono dapprima registrare un'irregolarità e successivamente indicare se detta irregolarità era fraudolenta (frode presunta o accertata) o non fraudolenta. Queste segnalazioni relative alla spesa avvengono tramite un sistema informatico denominato "sistema di gestione delle

<sup>14</sup> Le disposizioni applicabili sono le seguenti: articolo 122, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 1303/2013; articolo 50, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 1306/2013; articolo 30, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 223/2014; articolo 5, paragrafo 5, del regolamento (UE) n. 514/2014; articolo 21, paragrafo 1, lettera d), del regolamento (UE) n. 1309/2013.

irregolarità” (IMS). Detto sistema è gestito dall’OLAF. Le segnalazioni riguardanti le entrate avvengono tramite il sistema OWNRES, gestito dalla DG BUDG.

**19** L’OLAF dispone di un proprio sistema di gestione dei fascicoli, che fornisce informazioni sulle indagini in corso e concluse in materia di frode, corruzione e gravi irregolarità che coinvolgono fondi dell’UE. Anche le autorità degli Stati membri dispongono di proprie banche dati per la registrazione di casi di frode presunta lesivi degli interessi finanziari dell’UE o dei rispettivi bilanci nazionali.

**20** In questa sezione, si procederà ad esaminare la qualità delle informazioni utilizzate dalla Commissione sui livelli di frode rilevata ed accertata ed il tipo di analisi che la Commissione effettua al fine di individuare i più comuni meccanismi e tipologie di frode, le cause della frode ed il profilo di chi commette frodi nell’UE. Si valuteranno inoltre le modalità con cui la Commissione inserisce tali informazioni nelle proprie valutazioni dei rischi di frode.

### **I dati sul livello di frodi rilevate sono incompleti**

**21** Ogni anno, la Commissione pubblica il valore della frode rilevata, insieme alle sottostanti analisi, in una relazione denominata “relazione TIF”<sup>15</sup>. Secondo detta relazione, nel 2017 la frode rilevata nell’UE è ammontata a 390,7 milioni di euro, ossia lo 0,29 % dei pagamenti totali a valere sul bilancio dell’UE (cfr. ***figura 4***).

---

<sup>15</sup> “Tutela degli interessi finanziari dell’Unione europea – Lotta contro la frode – Relazione annuale 2017”, COM(2018) 553 *final*.

**Figura 4 – Spesa dell’UE: frode rilevata per settore di spesa (2017)**

Settore di spesa dell’UE	Da dati della Commissione e da relazioni degli Stati membri e dei paesi candidati (importo in milioni di euro)	In % dei pagamenti
Coesione e Pesca*	320*	0,94 %*
Risorse naturali	60	0,11 %
Spese dirette	7	0,04 %
Pre-adesione	3	0,18 %
<b>Totale</b>	<b>390</b>	<b>0,29 %</b>

\* Per i settori di spesa Coesione e Pesca, interamente basati su programmi pluriennali, la Commissione suggerisce di fare riferimento a dati che coprono gli interi periodi di programmazione piuttosto che alle variazioni anno dopo anno. Per l’intero ciclo di programmazione 2007-2013, la frode rilevata rappresenta lo 0,44 % dei pagamenti.

Fonti: Corte dei conti europea, sulla base della relazione TIF 2017 (pagg. 14, 22, 24 e 25) e del documento di lavoro dei servizi della Commissione “*Statistical evaluation of irregularities reported for 2017*”, SWD(2018) 386 final, pagg. 47, 66, 102, 103 e 106.

**22** Per calcolare dette cifre sulla frode rilevata, la Commissione utilizza dati propri nei casi in cui gestisce la spesa in modo diretto e, nei casi riguardanti spese in regime di gestione concorrente, utilizza i dati trasmessi all’OLAF dagli Stati membri e dai paesi candidati tramite l’IMS.

**23** Sulla base delle risultanze dell’audit, illustrate nei paragrafi che seguono, la Corte ha concluso che dette cifre non forniscono un quadro completo del livello di frode rilevata nella spesa dell’UE. Ciò vale sia per regime di gestione concorrente che per altre modalità di gestione.

**24** Nell’ambito della gestione concorrente, la Commissione ritiene che il principale problema della mancata segnalazione riguardi casi oggetto di indagine da parte delle procure, di cui le autorità incaricate dell’attuazione del programma in questione non sono a conoscenza<sup>16</sup>. Ciononostante, la Corte ha individuato le seguenti ragioni aggiuntive per le quali l’entità della frode è segnalata in difetto:

<sup>16</sup> Al paragrafo 2.4 del documento di lavoro dei servizi della Commissione (2016) 237 final vengono illustrate le ipotesi metodologiche che sottendono l’analisi delle irregolarità segnalate.

- le autorità degli Stati membri non segnalano tutti i casi oggetto di indagine dell'OLAF. Dei 20 casi dell'OLAF controllati dagli auditor della Corte, ne sono stati individuati solo tre che le autorità degli Stati membri avevano registrato nel sistema IMS;
- casi di irregolarità fraudolente possono verificarsi anche nelle attività di organismi intermedi pubblici coinvolti nell'attuazione di un programma operativo tramite selezione dei progetti o appalti pubblici:
  - a norma del diritto dell'UE<sup>17</sup>, le autorità degli Stati membri non sono tenute a segnalare casi di irregolarità fraudolente o non fraudolente nei quali gli organismi pubblici hanno esercitato le proprie prerogative di pubblica autorità e non hanno agito in qualità di operatore economico. La Corte ha riscontrato problemi di segnalazione in difetto in casi in cui gli organismi pubblici agiscono in qualità di operatori economici.
  - Quando nella selezione dei progetti si verificano irregolarità fraudolente o non fraudolente prima che vengano concessi finanziamenti ad un dato progetto, non sempre è possibile individuare il progetto irregolare o fraudolento in questione per inserire i necessari dati nell'IMS. Gli audit della Corte hanno osservato casi di questo tipo in due Stati membri.
- Per ridurre l'onere amministrativo, in base alla normativa UE le autorità degli Stati membri sono tenute a segnalare solo irregolarità fraudolente o non fraudolente che riguardano un importo superiore ai 10 000 euro di fondi dell'UE<sup>18</sup>. Per l'Agricoltura ed il Fondo sociale europeo, un gran numero di pagamenti di valore inferiore alla soglia dei 10 000 euro (e, di conseguenza, di pagamenti potenzialmente fraudolenti inferiori alla soglia minima di segnalazione) non viene segnalato. Nel corso dell'audit, la Corte ha constatato che in uno Stato membro le irregolarità segnalate tramite l'IMS per il Fondo europeo agricolo di garanzia ed il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale costituivano solo una piccola parte (7 %) di tutte le irregolarità individuate dallo Stato membro per questi due fondi. Nondimeno, lo Stato membro in questione classificava

---

<sup>17</sup> Cfr. articolo 1, paragrafo 2, e articolo 7 del regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 del Consiglio, del 18 dicembre 1995, relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità; articolo 2, paragrafo 37, del regolamento (UE) n. 1303/2013; articolo 2, paragrafo 17, del regolamento (UE) n. 223/2014; considerando (3) del regolamento delegato (UE) 2015/1971 della Commissione; considerando (3) del regolamento delegato (UE) 2015/1973 della Commissione.

<sup>18</sup> Articolo 3, paragrafo 1, lettera a), dei regolamenti delegati (UE) 2015/1970, 2015/1971, 2015/1972 e 2015/1973 della Commissione.

come frode presunta un'elevata percentuale (60 %) di questo 7 % di irregolarità segnalate.

**25** La Commissione ha redatto numerose linee-guida<sup>19</sup> sulla segnalazione delle irregolarità e sulla loro classificazione come presunta frode nel sistema. Tuttavia, la segnalazione varia ancora tra uno Stato membro e l'altro. Ciò è principalmente dovuto alle diverse interpretazioni di "frode presunta" e di "primo verbale amministrativo o giudiziario"<sup>20</sup>. Queste definizioni sono importanti per determinare in modo preciso quando un'irregolarità deve essere segnalata come fraudolenta (frode presunta). Come si evince dalla tabella nell'**allegato 4**, alcuni Stati membri qualificano le irregolarità come frode presunta solo dopo una decisione/sentenza definitiva, mentre altri molto prima nel corso del procedimento.

**26** Al fine di porre maggior enfasi sulla individuazione e segnalazione delle frodi, nel 2015 l'OLAF ha introdotto due nuovi indicatori: il "tasso di individuazione delle frodi" (FDR), ossia il valore delle frodi presunte o accertate individuate in uno Stato membro, espresso in percentuale del totale dei pagamenti effettuati in quello Stato in un dato periodo; ed il "livello di frequenza delle frodi" (FFL), ossia il numero di casi di frodi presunte o accertate in uno Stato membro espresso in percentuale del numero totale di irregolarità rilevate in quello Stato in un dato periodo. Un indicatore simile è stato creato per le irregolarità non fraudolente (il "tasso di individuazione delle irregolarità", IDR, e il "livello di frequenza delle irregolarità", IFL). La **figura 5** riporta informazioni sull'FDR e sull'IDR di ciascuno Stato membro per il settore della Coesione relativamente al periodo 2007-2013.

**27** Questi indicatori evidenziano notevoli disparità nel livello (valore e numero di casi) di irregolarità e di frodi rilevate e segnalate dagli Stati membri. Ad esempio, dieci Stati membri hanno segnalato meno di dieci casi di frode presunta nel corso dell'intero periodo di programmazione 2007-2013 e 12 Stati membri avevano tassi di individuazione delle frodi inferiori allo 0,1 %. Otto Stati membri hanno classificato come frode presunta più del 10 % di tutte le irregolarità segnalate, mentre per altri 14 Stati membri tale percentuale era inferiore al 5 %.

---

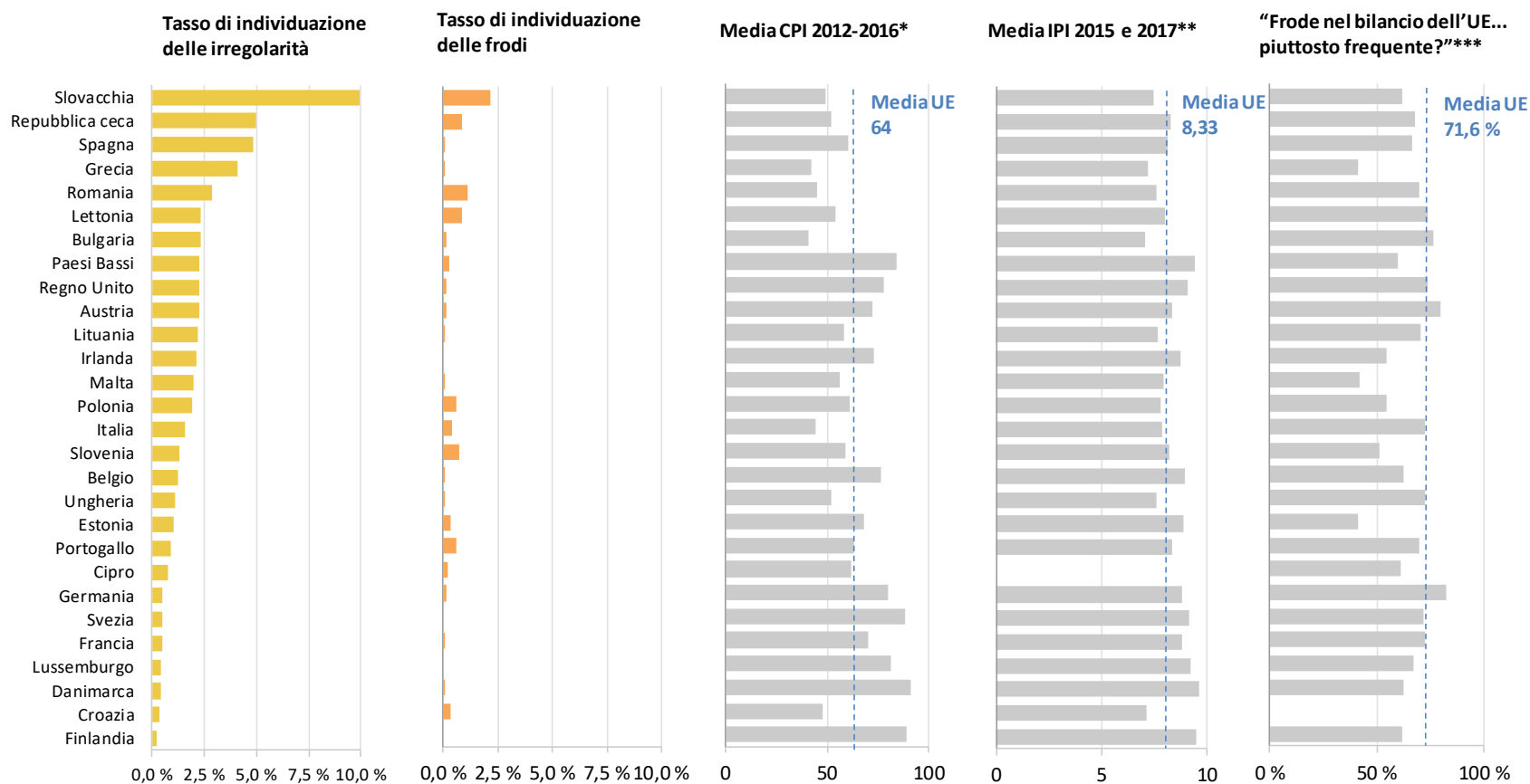
<sup>19</sup> Cfr. COCOLAF, *Handbook on requirement to report irregularities*, 23.5.2017; articolo 2, lettera b), dei regolamenti delegati (UE) 2015/1970, 2015/1971 e 2015/1973 della Commissione.

<sup>20</sup> L'articolo 2, lettera b), dei regolamenti delegati (UE) 2015/1970, 2015/1971, 2015/1972 e 2015/1973 della Commissione contiene una definizione di "primo verbale amministrativo o giudiziario". Questi regolamenti delegati sono adottati sulla base di poteri conferiti dai pertinenti atti di base, uno dei quali è il regolamento recante disposizioni comuni (articolo 122).

**28** La Commissione ritiene che le significative differenze tra Stati membri per quanto riguarda la segnalazione di frodi e irregolarità potrebbero essere collegate al sistema nazionale istituito per combattere le frodi, piuttosto che soltanto ad una segnalazione non armonizzata. La Commissione non disponeva di un'analisi più dettagliata delle ragioni di tali differenze.

**29** Un'ulteriore indicazione di problemi relativi alla segnalazione o all'individuazione è che la correlazione tra le statistiche ufficiali sui tassi di individuazione delle frodi comunicati ed i risultati degli indicatori sulla corruzione è debole (cfr. **figura 5**): alcuni paesi che hanno un punteggio basso nell'indice di percezione della corruzione (CPI) di Transparency International o nell'indice di integrità pubblica (IPI), e dunque sono ritenuti meno trasparenti, segnalano pochissimi casi di frode, o persino nessuno.

**Figura 5 – Tasso di individuazione di irregolarità e frodi per Stato membro confrontato con il CPI, l’IPI ed i risultati di Eurobarometro**



\* L’**indice di percezione della corruzione (CPI)** di Transparency International classifica i paesi in base al rispettivo livello di percezione della corruzione, come determinato da valutazioni di esperti e sondaggi d’opinione. La classificazione avviene su una scala che va da 100 (molto pulito) a zero (altamente corrotto).

\*\* L’**indice di integrità pubblica (IPI)** è un indice composito che consiste di sei componenti: indipendenza del potere giudiziario, onere amministrativo, apertura al commercio, trasparenza del bilancio, cittadinanza elettronica e libertà di stampa. Mira a fornire un quadro obiettivo e completo dello stato del controllo della corruzione in 109 paesi. La classificazione va da 1 (basso controllo della corruzione) a 10 (elevato controllo della corruzione).

\*\*\* L’**eurobarometro 2015** misura le percezioni dei cittadini dell’UE. Cfr. domanda Q1\_B., *Defrauding the EU budget: The scale of the problem is rather frequent?*

**30** La Commissione non svolge verifiche esaustive sulla qualità dei dati comunicati nell'IMS; né chiede alle autorità degli Stati membri di fornire garanzie sull'attendibilità dei dati comunicati. Verifiche parziali sul rispetto degli obblighi di segnalazione sono svolte nel quadro degli audit dei sistemi.

**31** Né l'OLAF né alcun altro organismo all'interno della Commissione raccolgono informazioni su casi di rilevanza penale, legati agli interessi finanziari dell'UE, oggetto d'indagine da parte delle autorità nazionali. Gli Stati membri dell'UE dispongono di propri sistemi per la registrazione di casi oggetto d'indagine e circa la metà di essi non distingue tra i reati finanziari lesivi degli interessi nazionali e quelli lesivi degli interessi dell'UE. Di conseguenza, né la Commissione né questi Stati membri dispongono di dati sulle frodi nella spesa dell'UE come categoria distinta.

**32** Nel campo della spesa gestita direttamente dalla Commissione il valore della spesa che si presume fraudolenta è basato sugli importi classificati come fraudolenti e registrati nel sistema contabile della Commissione. La Corte ha riscontrato che alcuni dati non sono inclusi nel valore della spesa che si presume fraudolenta. In alcuni casi, la Commissione può recuperare i fondi spesi in modo fraudolento detraendo l'importo in questione da future richieste di pagamento, senza emettere un ordine di recupero formale. Questi casi non vengono sempre segnalati come fraudolenti, nonostante ciò sia richiesto dalle linee-guida della Commissione. In aggiunta, alcuni casi di frode presunta non necessitano di un'indagine dell'OLAF; ad essi viene dato seguito dalle DG della Commissione tramite l'espletamento di audit. Non sempre detti casi vengono inclusi nel valore della spesa fraudolenta segnalato. La Commissione non ha ancora elaborato linee-guida chiare su come compilare questi dati.

### **La Commissione non dispone di elementi che facciano luce sul livello di frodi non individuate**

**33** La Commissione non provvede a stimare le frodi non individuate. Non ha mai svolto un'indagine di vittimizzazione né un'indagine conoscitiva a campione (*encounter survey*) incentrata sulla frode nella spesa dell'UE. La Commissione ha informato la Corte che non ritiene che le indagini sulla vittimizzazione, quelle presso eventuali testimoni o le indagini sulla percezione di frode siano strumenti adatti a far meglio luce sull'entità complessiva delle frodi nei sussidi UE, poiché un'indagine di vittimizzazione per le frodi a danno del bilancio dell'UE comporterebbero notevoli costi e non è chiaro a chi dovrebbero essere rivolte tali domande sociologiche.

**34** Gli studi basati sulle percezioni e sull'esperienza sono stati invece usati per misurare la corruzione, che è anch'essa un reato occulto. Tra gli indicatori di corruzione ampiamente

accettati figurano l'indice di percezione della corruzione e l'indicatore di "controllo della corruzione" della Banca mondiale (WB-CCI). Questi indici utilizzano i risultati di studi basati sulle percezioni. Tali indagini non vengono effettuate per sostituire le statistiche ufficiali, ma piuttosto per affiancarle.

**35** Oltre alle indagini basate sulle percezioni, vi sono stati alcuni studi recenti che hanno stimato il livello di rischio di corruzione o il controllo della corruzione utilizzando dati amministrativi obiettivi<sup>21</sup>.

**36** Nel settore della Coesione, la DG REGIO ha avviato uno studio per valutare la qualità dell'amministrazione a livello regionale, utilizzando dati sugli appalti pubblici. Uno degli indicatori di performance misurati è il controllo dei rischi di corruzione (cfr. riquadro 1). Conoscere la variazione regionale o settoriale a questo proposito è fondamentale per comprendere i rischi di corruzione e gestirli efficacemente.

#### Riquadro 1

##### Studio sulla qualità dell'amministrazione a livello regionale, utilizzando dati sugli appalti pubblici

Nel 2017, la DG REGIO ha avviato uno studio, regione per regione, della performance degli appalti pubblici negli Stati membri dell'UE, utilizzando un innovativo indicatore del rischio di corruzione elaborato dal progetto di ricerca DIGIWHIST presso l'Università di Cambridge. Questo metodo utilizza i megadati (*big data*) provenienti da grandi banche dati di appalti (Tender Electronic Daily), dati dei registri delle imprese e dati finanziari e sulla titolarità<sup>22</sup>.

Questo metodo di misura della corruzione indica che la variazione tra regioni o settori è maggiore di quella tra uno Stato, in quanto il raffronto tra uno Stato e l'altro maschera un'ampia gamma di differenze esistenti all'interno dei paesi in questione.

**37** Gli esempi citati illustrano che è in realtà possibile comprendere meglio l'entità della frode o della corruzione non individuate.

<sup>21</sup> M. Fazekas e G. Kocsis, 2017; M. Fazekas, I. J. Tóth e P. L. King, 2016; M. Golden e L. Picci, 2005. Anche il Centre for Counter Fraud Studies dell'Università di Portsmouth ha sviluppato un metodo di misurazione della perdita da frode (FLM). Cfr. M. Button e J. Gee, 2015.

<sup>22</sup> M. Fazekas e G. Kocsis, 2017; M. Fazekas, I. J. Tóth e P. L. King, 2016, pagg. 369-397.

## L'analisi condotta dalla Commissione sulle tipologie e sui rischi di frode è insufficiente

**38** Conoscere le tipologie di frode aiuta a svolgere valutazioni del rischio di frode accurate e aggiornate e contribuisce ad individuare e attuare i pertinenti controlli per prevenire e rilevare le frodi.

**39** La Commissione analizza i diversi tipi di frode al fine di:

- o adempiere al proprio obbligo annuale di presentare al Parlamento europeo ed al Consiglio una relazione sulle misure adottate dalla stessa e dagli Stati membri nella lotta contro la frode e sui relativi risultati (nella relazione TIF), nonché di adempiere agli obblighi derivanti dalla normativa settoriale;
- o rispettare il proprio quadro di controllo interno, che prescrive una valutazione del rischio di frode.

**40** La relazione TIF 2016 include una sezione sui tipi di “irregolarità segnalate come frode” per entrambi i fondi nel settore dell’Agricoltura, nonché per l’area prioritaria “ricerca e sviluppo tecnologico (R&ST)” per il periodo 2007-2013 nel caso dei fondi strutturali. L’analisi del *modus operandi* contenuta nella relazione riguarda diversi tipi di irregolarità segnalate come frode<sup>23</sup>.

**41** Oltre alla relazione TIF, l’OLAF ha anche redatto numerosi documenti di analisi, detti “raccolte di casi”, riguardanti i principali tipi di frode, le vulnerabilità riscontrate e i “cartellini rossi” (*red flags*). Tali raccolte forniscono un elenco di casi anonimizzati basato sul lavoro d’indagine dell’OLAF, assieme a dati provenienti dagli Stati membri.

**42** Si tratta di buoni esempi di come la conoscenza investigativa dell’OLAF e altra *intelligence* possono essere usate per fornire informazioni tempestive sulle principali minacce di frode a danno del bilancio dell’UE. Tuttavia, queste raccolte sono documenti *una tantum* che non vengono aggiornati in modo continuo. L’OLAF ha prodotto quattro raccolte di casi connessi alla frode<sup>24</sup>, pubblicati nel 2010, 2011, 2012 e 2013, ma da allora non ha più pubblicato alcun aggiornamento. Ad esempio, la più recente raccolta di casi

---

<sup>23</sup> Cfr., ad esempio, il documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la relazione TIF 2016, SWD(2017) 266 *final*, parte 2/2, tabella CP16, pag. 64.

<sup>24</sup> Nel 2017, l’OLAF ha pubblicato una quinta raccolta di casi relativa alle indagini interne.

per i fondi strutturali, pubblicata nel 2011, riguarda i periodi di programmazione 1994-1999 e 2000-2006.

**43** Attualmente, i rischi di frode vengono valutati a livello di DG. Non viene effettuata una valutazione a livello centrale del rischio di frode per l'insieme della Commissione e non vi è, presso la Commissione, un registro dei rischi di frode. Tali informazioni dovrebbero servire da base per la strategia antifrode della Commissione (CAFS). La CAFS, adottata nel 2011, non include alcuna informazione sull'esistenza di eventuali analisi sottostanti dei rischi di frode, né sui risultati di detta analisi.

**44** Gli auditor della Corte hanno esaminato le valutazioni dei rischi di frode effettuate da sette DG della Commissione. Dette valutazioni si basavano unicamente su un'analisi delle frodi individuate, combinando informazioni provenienti da diverse fonti interne (ad esempio, l'IMS, l'OLAF, le risultanze degli audit espletati dalle DG e le constatazioni degli audit della Corte dei conti europea). Per integrare queste analisi, le DG in questione non ricorrevano ad altre informazioni provenienti da fonti esterne, come statistiche nazionali sui reati o relazioni ufficiali di enti della pubblica amministrazione, né ad analisi e relazioni redatte da ONG o ad indicatori del rischio di corruzione o sondaggi. Pertanto, la conclusione cui giungono cinque delle sette DG che attuano la spesa (ossia che il rischio di frode è basso) non è basata su un'analisi esaustiva che tiene conto di tutti gli elementi necessari<sup>25</sup>.

**45** Le informazioni contenute nel *global fraud register* (registro mondiale delle frodi) creato dal Chartered Institute of Public Finance and Accountancy insieme con la società di revisione contabile Moore Stephens, suggeriscono che il rischio di frode potrebbe essere elevato nelle spese per sovvenzioni (che rappresentano una grande percentuale della spesa dell'UE). Questo registro si basa un'indagine mondiale tramite questionario condotta su oltre 150 professionisti esperti in contabilità e rischio di frode in 37 paesi, al fine di individuare i settori aventi il più alto rischio di frode in tutto il mondo. Coloro che hanno risposto alle domande hanno analizzato 18 diversi tipi di frode e di rischio di corruzione, assegnando loro un punteggio che andava da 1 (rischio più basso) a 5 (rischio più alto). Quasi la metà (48 %) di essi ha affermato che la frode nelle spese per sovvenzioni creava un rischio elevato o molto elevato, ponendola al primo posto nel registro<sup>26</sup>.

**46** Alcuni degli esperti consultati dalla Corte sono del parere che sia importante utilizzare più metodi diversi, elaborati specificamente in base al tipo di spesa, per far meglio luce sui

---

<sup>25</sup> DG EMPL, REGIO, AGRI, RTD e HOME.

<sup>26</sup> <https://www.moorestephens.co.uk/services/governance-risk-and-assurance/rhiza-risk-management-tool/global-fraud-risk-register#>.

rischi, sull'entità e sulla natura della frode nella spesa dell'UE. Ad esempio, nel caso della politica agricola comune, per la quale i finanziamenti sono per lo più concessi sulla base dei diritti acquisiti e vi è meno discrezionalità sulle modalità di assegnazione dei fondi UE, un possibile modo di misurare l'entità delle spese fraudolente potrebbe essere quello di misurare la perdita da frode. Per i progetti di investimento, il rischio di frode e corruzione potrebbe essere determinato analizzando gli insiemi di dati amministrativi (*big data*), quali banche dati su appalti e contratti, nonché le domande di sovvenzione e le decisioni. Anche sondaggi sui beneficiari o sugli organismi dell'UE che gestiscono i fondi UE potrebbe fornire informazioni complementari.

## La Commissione non ha analizzato le cause della frode

**47** Né l'OLAF né le DG della Commissione hanno effettuato un'analisi dettagliata delle principali cause delle frodi, oppure delle caratteristiche delle persone che le perpetrano. La Commissione non ritiene che individuare le motivazioni di coloro che frodano aggiungerebbe un valore significativo alla propria lotta contro la frode.

**48** Il più frequente tipo di frode presunta che la Corte individua in occasione dei propri audit è la creazione artificiale, da parte dei beneficiari, delle condizioni per ottenere l'accesso ai fondi dell'UE. Questo *modus operandi* mostra che coloro che frodano non sempre fanno parte del crimine organizzato, ma sono individui (beneficiari dei fondi UE) che violano intenzionalmente le norme al fine di ricevere fondi UE ai quali ritengono di aver legittimamente titolo. Alcuni degli esperti consultati dalla Corte hanno evidenziato la possibilità di un nesso causale tra la complessità delle norme e la frode. Nel **riquadro 2** viene riportato un esempio contenuto nella relazione annuale della Corte sull'esercizio 2014<sup>27</sup>.

### Riquadro 2

#### Condizioni create artificialmente per ottenere aiuti allo sviluppo rurale

Alcuni gruppi di persone (facenti parte della stessa famiglia o dello stesso gruppo economico) hanno creato varie entità al fine di ottenere aiuti superiori al massimale consentito dalle condizioni della misura di investimento. I beneficiari avevano dichiarato che tali entità operavano in modo indipendente, ma in pratica non era così, dato che esse erano state concepite per operare insieme. Erano di fatto parte dello stesso gruppo economico e condividevano la stessa sede di attività, il personale, i clienti, i fornitori e le fonti di finanziamento.

---

<sup>27</sup> Corte dei conti europea, relazione annuale sull'esercizio 2014, pag. 229.

**49** Uno studio sui rischi di corruzione negli Stati membri dell'UE suggerisce che la possibilità di effettuare spese discrezionali, senza controlli adeguati, accresce il rischio di spese inficiate da corruzione<sup>28</sup>. Alcuni degli esperti consultati dalla Corte hanno evidenziato tipologie di rischio simili. Sarebbe quindi opportuno che l'OLAF o le DG della Commissione analizzassero le modalità con cui la discrezionalità nei programmi finanziati dall'UE incide sul rischio di frodi nell'ambito di un dato settore di spesa. Ciò è particolarmente vero nell'ambito della gestione concorrente (ad esempio, i fondi strutturali e di investimento europei), ove gli organismi degli Stati membri che distribuiscono questi fondi godono di discrezionalità nella fissazione di criteri e condizioni di ammissibilità.

### **Vi sono debolezze nell'approccio strategico della Commissione alla gestione del rischio di frode**

**50** La frode è un problema trasversale. Riuscire a ridurla, quindi, richiede sforzi ed un'ampia gamma di azioni da parte di molteplici attori. Al contempo, tuttavia, nessuna unità operativa in seno ad un'organizzazione ha normalmente come attività principale la lotta alla frode. Pertanto, è buona pratica affidare ad un'entità o ad un alto dirigente il compito di guidare e sovrintendere alle attività antifrode dell'organizzazione<sup>29</sup>. Parimenti, è cruciale definire chiaramente i ruoli e le responsabilità delle unità operative interessate, poiché è questo l'unico modo di evitare la duplicazione dei ruoli e di valutare l'effettivo impatto di ciascun attore.

**51** La Corte verificato se la Commissione abbia leadership, ruoli e responsabilità chiare, insieme ad un'adeguata vigilanza della gestione del rischio di frode. Si è anche verificato se la Commissione abbia una strategia antifrode ben concepita, capace di guidare le quotidiane azioni antifrode e se essa misuri in modo appropriato le realizzazioni di tali azioni.

---

<sup>28</sup> A. Mungiu-Pippidi, 2013, pagg. 10-11.

<sup>29</sup> GAO, *A Framework for Managing Fraud Risks in Federal Programmes*, luglio 2015, GAO-15-593SP, pag. 10.

## **Nel modello di governance della Commissione, le responsabilità sono suddivise; tuttavia, la vigilanza a livello di istituzione sulla gestione dei rischi di frode è insufficiente**

**52** La Corte ha analizzato i tipici (più frequenti) ruoli e responsabilità dei vari organismi per i principali effetti connessi alle frodi per ciascuna delle fasi della lotta alla frode: pianificazione, attuazione e rendicontazione (cfr. *allegato V*).

**53** Nel modello di governance della Commissione, i ruoli e le responsabilità dei vari servizi coinvolti nelle azioni antifrode sono suddivisi. Tuttavia, la vigilanza a livello di istituzione è insufficiente. La maggior parte degli organismi ha un ruolo consultivo. I principali attori responsabili delle azioni antifrode sono il Collegio dei commissari, le direzioni generali della Commissione e le autorità degli Stati membri.

**54** Il presidente della Commissione elenca le responsabilità di ciascun commissario in singole lettere di incarico. Chiede a tutti i commissari di assicurare la sana gestione finanziaria dei programmi di rispettiva competenza, il che comprende la tutela del bilancio dell'UE dalle frodi. La lettera di incarico del commissario per Bilancio e risorse umane, il quale è responsabile dell'OLAF, dispone che egli si focalizzi sul "potenziamento delle indagini in materia di frodi a danno del bilancio UE, di corruzione e comportamenti illeciti in seno alle istituzioni europee, sostenendo il lavoro dell'OLAF, la cui indipendenza investigativa deve essere preservata" [*trad. della Corte*]. La gestione strategica del rischio di frode e la prevenzione delle frodi non sono specificamente menzionate tra i compiti di questo o di altri commissari.

**55** Ai sensi del regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013 ("regolamento OLAF"), l'OLAF, il principale organismo antifrode dell'UE, è tenuto a contribuire alla definizione della politica antifrode della Commissione. Tuttavia, né l'OLAF né altri servizi della Commissione svolgono un ruolo nel vigilare sulla pianificazione e sull'attuazione delle azioni antifrode della Commissione e sulla comunicazione di quanto realizzato. Dato il modello di governance della Commissione, lo stesso OLAF non è responsabile delle decisioni riguardanti gli ordinatori delegati o gli Stati membri. L'OLAF fornisce orientamenti e raccomandazioni ai responsabili delle varie azioni antifrode (cfr. *allegato V*).

**56** Nei settori di spesa della Coesione e dell'Agricoltura, la Commissione condivide con gli Stati membri la responsabilità di tutelare gli interessi finanziari dell'UE dalla frode. Attualmente, la Commissione non dispone di alcuna procedura periodica per accertare in che misura gli Stati membri diano seguito ai presunti casi di frode. Non dispone neanche di meccanismi efficaci per esortare gli Stati membri ad agire contro le frodi, o per monitorare o influenzare tali azioni.

**57** Numerose altre organizzazioni internazionali hanno capito la necessità di tali meccanismi di monitoraggio. Ad esempio, il gruppo di lavoro dell'OCSE sulla corruzione (WGB), i cui membri provengono dalle autorità di polizia e giudiziarie degli Stati membri, guida e sovrintende all'attuazione e al rispetto della Convenzione dell'OCSE contro la corruzione<sup>30</sup>. Il WGB ha definito numerose procedure e pratiche con le quali il gruppo di lavoro e gli Stati membri dell'OCSE possono esercitare una mutua influenza per rafforzare le rispettive capacità di attuazione della Convenzione (cfr. **riquadro 3**).

### Riquadro 3

#### Meccanismi di monitoraggio del gruppo di lavoro dell'OCSE sulla corruzione

Il principale strumento del WGB è l'esame tra pari, mediante il quale gli esperti esterni valutano la legislazione di ciascuno Stato membro dell'OCSE e gli sforzi compiuti per attuarla. Queste relazioni di monitoraggio per paese contengono anche raccomandazioni alle quali viene successivamente dato attento seguito. Il WGB effettua inoltre un monitoraggio, a rotazione, delle indagini penali avviate dalle autorità degli Stati membri, produce studi e misure non vincolanti miranti a rafforzare l'integrità nel settore pubblico ed a rafforzare le capacità degli Stati membri di individuare ed indagare la corruzione transnazionale. Questo sistema di mutuo apprendimento e supervisione ha incoraggiato ed aiutato gli Stati membri dell'OCSE a migliorare la rispettiva performance nell'attuazione della Convenzione.

### Vi sono debolezze nelle strategie antifrode e nella rendicontazione relativa alla loro efficacia

**58** Il quadro strategico delle azioni antifrode della Commissione comprende sia la strategia per l'istituzione nel suo insieme (la CAFS), adottata nel 2011, sia le strategie a livello di DG e/o settoriali (AFS), definite da singole DG o gruppi di DG confrontate a rischi di frode simili, ad esempio nella politica di coesione o nei programmi di ricerca. La giustificazione addotta dalla Commissione per avere AFS singole e settoriali è che una soluzione universale non sarebbe il modo più efficiente di gestire il rischio di frode, e che le responsabilità dei diversi attori variano a seconda della modalità di gestione e del settore d'intervento.

**59** Sebbene la CAFS avrebbe dovuto essere completata entro la fine del 2014, alcune azioni sono ancora in corso. Poiché la Commissione, dopo aver adottato la CAFS nel 2011, non l'ha aggiornata, la Corte si chiede se la CAFS sia adatta a guidare, in termini pratici, le

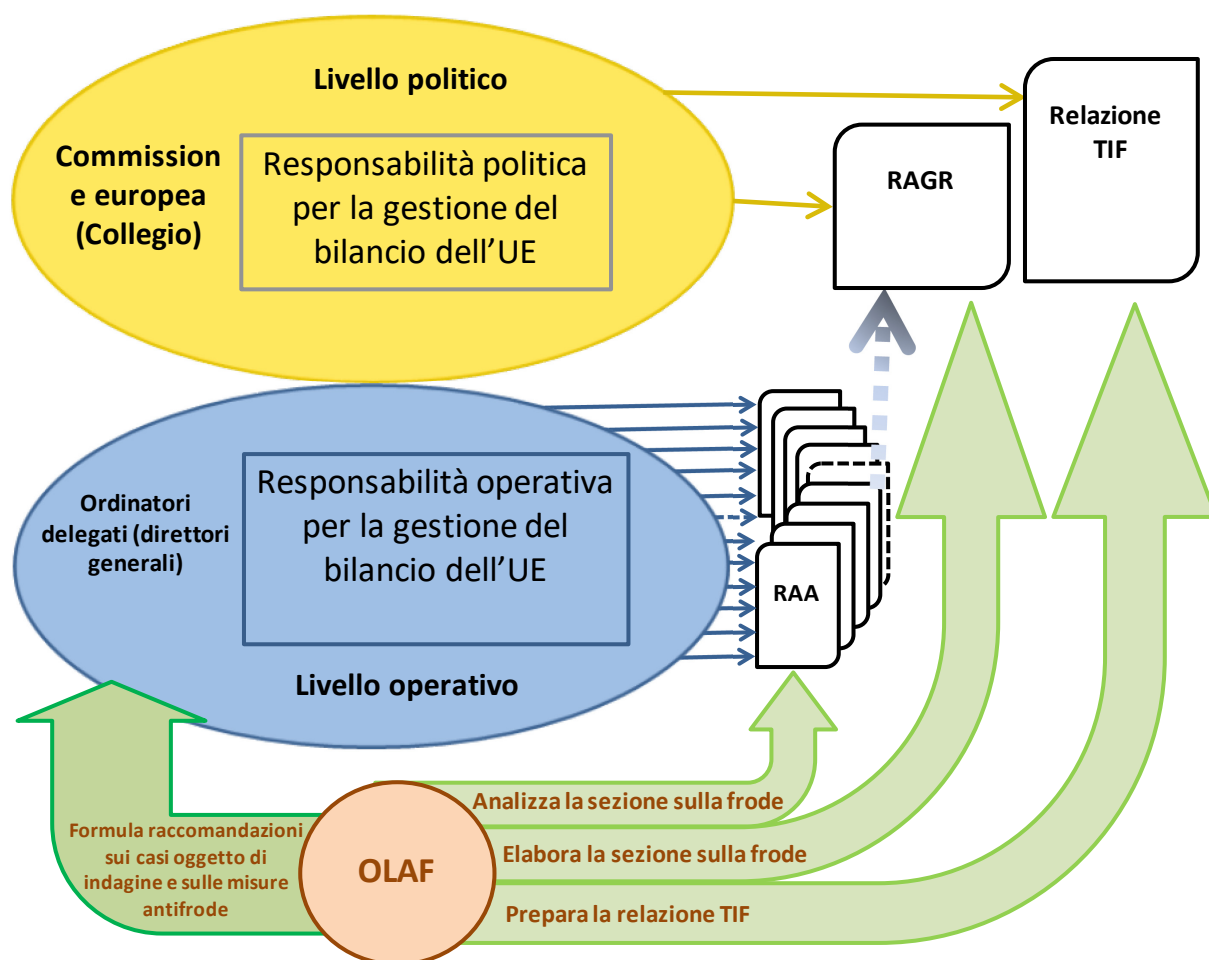
<sup>30</sup> Convenzione dell'OCSE sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali.

attività antifrode della Commissione. La Commissione ha informato la Corte che sta preparando un aggiornamento della CAFS, che verrà presto adottato.

**60** Gli auditor della Corte hanno esaminato le strategie antifrode di sette DG che attuano la spesa, riguardanti tutti i principali settori di spesa: DG AGRI, DG CNECT, DG DEVCO, DG EMPL, DG HOME, DG REGIO e DG RTD. Dette strategie includevano una serie di indicatori di realizzazione o di singole realizzazioni a sostegno del conseguimento degli obiettivi fissati. Tuttavia, detti obiettivi sono solo generici e, nella maggior parte dei casi, non misurabili. Dei 29 obiettivi analizzati dagli auditor della Corte, 18 comportano il “rafforzare”, “alzare di livello”, “promuovere”, “potenziare” e “migliorare” alcune attività antifrode, senza indicare né il punto di partenza (*baseline*) né il valore-obiettivo.

**61** Le tre principali relazioni che includono informazioni sulle azioni antifrode della Commissione sono: la relazione TIF, la relazione annuale sulla gestione e il rendimento (RAGR) e le relazioni annuali di attività delle singole DG. Per le prime due è responsabile il collegio dei commissari, mentre per l’ultima le singole DG (cfr. ***figura 6***).

**Figura 6 – Relazioni della Commissione che includono informazioni sulle azioni antifrode**



Fonti: Corte dei conti europea.

**62** La relazione annuale TIF presenta le realizzazioni delle azioni antifrode della Commissione e degli Stati membri (ossia regolamenti, strategie, direttive rivisti o attività di formazione per sensibilizzare al problema delle frodi), ma ne valuta l'efficacia in misura solo limitata in termini di prevenzione, individuazione, recupero di fondi o dissuasione effettivi. Con la relazione viene rispettato l'obbligo di cui all'articolo 325, paragrafo 5, del TFEU, secondo cui la Commissione, in cooperazione con gli Stati membri, deve presentare ogni anno al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sulle misure adottate ai fini dell'attuazione dell'articolo citato.

**63** Neanche il RAGR, uno dei principali strumenti di rendicontazione utilizzati dalla Commissione, contiene informazioni sugli effettivi risultati delle azioni antifrode della Commissione.

**64** Nelle rispettive relazioni annuali di attività, le DG devono riferire sui risultati delle azioni antifrode, sulla base di indicatori definiti nei piani annuali di gestione. Le DG esaminate dagli auditor della Corte non hanno riferito circa l'efficacia delle azioni antifrode previste dalle rispettive strategie. Solo la DG EMPL e la DG REGIO, nelle loro RAA 2016, hanno fornito informazioni circa le realizzazioni risultanti dall'uso dello strumento di valutazione del rischio Arachne<sup>31</sup> e circa il monitoraggio da esse effettuato sull'attuazione, da parte degli Stati membri, delle misure antifrode basate sul rischio.

### La prevenzione delle frodi non ha ricevuto abbastanza attenzione

**65** Prevenire le frodi prima che si verifichino costituisce un elemento cruciale di un efficace quadro antifrode. La Corte ha esaminato le principali azioni della Commissione volte a prevenire le frodi: in particolare, le modalità con cui la Commissione valuta il rischio di frode prima di adottare la normativa in materia di spesa e con cui definisce ed attua adeguati controlli antifrode. Ha inoltre analizzato le modalità con le quali la Commissione utilizza i dati a fini di prevenzione delle frodi.

### La Commissione ha di recente incluso i controlli antifrode nelle norme gerarchicamente più alte in materia di spesa

**66** Le attività di “impermeabilizzazione alla frode” (*fraud-proofing*) attuate dalla Commissione risalgono al 2000, quando essa ha deciso di rendere più efficace l'impermeabilizzazione della normativa alla frode<sup>32</sup>. In seno all'OLAF, è stata istituita una specifica unità di impermeabilizzazione alla frode, incaricata in particolare di far sì che i regimi di spesa contengano specifiche disposizioni normative contro la frode, che contemplino appropriati controlli antifrode.

**67** Nel 2007, la Commissione ha comunicato di aver raggiunto gli obiettivi delle proprie procedure di impermeabilizzazione alla frode<sup>33</sup> e che disposizioni antifrode standard erano state incluse nella normativa in materia di spesa. Nel 2011, la Commissione ha indicato che

---

<sup>31</sup> <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=325&intPageId=3587&langId=it>.

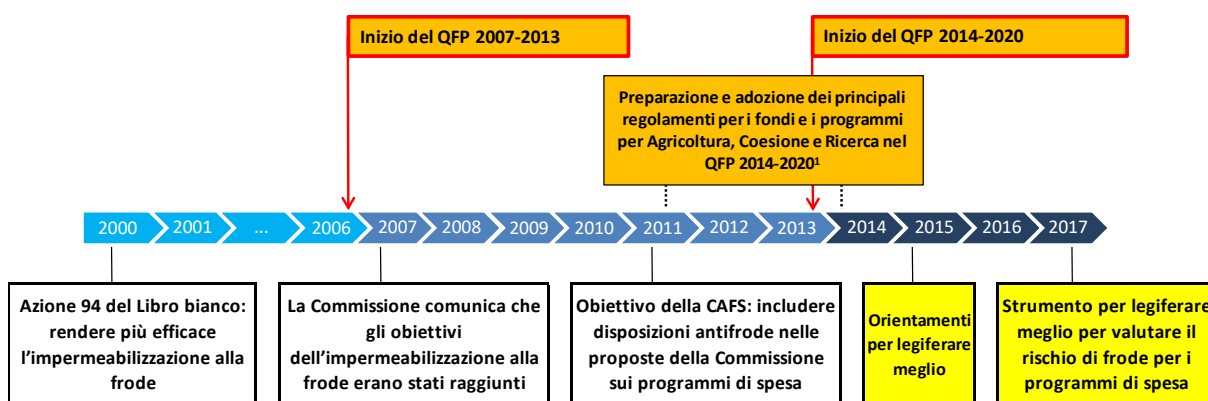
<sup>32</sup> *Reforming the Commission – A White Paper, Parte II, Action plan, action 94*, COM(2000) 200 final/2.

<sup>33</sup> Cfr. documento di lavoro dei servizi della Commissione SEC(2007) 1676 che accompagna la comunicazione “Prevenzione della frode basata su risultati operativi: un approccio dinamico all'impermeabilità alla frode”.

l'impermeabilizzazione alla frode è la prima azione prioritaria della CAFS. Nel 2011, tuttavia, le principali norme in materia di spesa per il periodo 2007-2013 erano state già adottate. È solo dall'inizio del periodo 2014-2020 che le norme in materia di spesa applicabili ai settori della Coesione, dell'Agricoltura e della Ricerca includono l'obbligo di effettuare controlli antifrode efficaci e proporzionati prima dell'esecuzione della spesa (cfr. **figura 7**). In precedenza, nel settore della Ricerca alcuni controlli antifrode erano inclusi nella normativa derivata, ad esempio in contratti-tipo ed accordi-tipo.

**68** Per quanto riguarda la Coesione, la DG REGIO ha deciso di ricorrere ad una società privata per valutare le modalità con cui gli Stati membri rispettano l'obbligo di attuare misure antifrode efficaci e proporzionate per il periodo di programmazione 2014-2020. Nel dicembre 2016, la Commissione ha firmato un contratto con una società di consulenza per esaminare le misure prese dagli Stati membri per prevenire e individuare frodi e corruzione per i fondi strutturali e di investimento europei. I risultati avrebbero dovuto essere pronti entro la fine del 2017, ma vi sono stati ritardi. Nessuna valutazione di questo tipo è prevista per l'Agricoltura.

### Figura 7 – Calendario delle azioni di impermeabilizzazione alla frode varate dalla Commissione



<sup>1</sup> Dalla proposta iniziale all'adozione

Fonti: Corte dei conti europea.

**69** Pertanto, nel 2014 la Commissione ha incluso disposizioni antifrode complete in tutte le norme gerarchicamente più alte in materia di spesa. Nel periodo di programmazione 2007-2013, ciò non era sempre avvenuto.

**70** Sulla base delle indagini che conduce, l'OLAF formula inoltre "raccomandazioni amministrative" alle DG, evidenziando carenze nei controlli volti a prevenire e individuare le frodi. Tra il 2014 ed il 2016, l'OLAF ha formulato 113 raccomandazioni di questo tipo all'indirizzo di vari servizi della Commissione. Non è possibile stabilire l'impatto di tali

raccomandazioni, poiché né l'OLAF né le DG verificano se queste raccomandazioni siano state attuate.

### **A partire dal 2021 sarà obbligatorio effettuare una valutazione del rischio di frode prima di adottare norme in materia di spesa**

**71** La Commissione effettua valutazioni d'impatto onde raccogliere elementi per valutare se un intervento legislativo o non legislativo futuro dell'UE sia giustificato e in che modo questo possa essere concepito al meglio per conseguire gli obiettivi strategici auspicati. Sulla base del quadro COSO<sup>34</sup>, ci si aspetterebbe che la Commissione valuti il rischio di frode quando effettua tali valutazioni.

**72** Le linee-guida su come effettuare le valutazioni d'impatto per la normativa in materia di spesa (gli "Orientamenti per legiferare meglio") sono state aggiornate nel 2015. Questo aggiornamento, tuttavia, non ha introdotto alcun obbligo di valutare il rischio di frode come parte delle valutazioni d'impatto<sup>35</sup>. Uno specifico strumento di prevenzione delle frodi è stato aggiunto a queste linee-guida solo nel luglio 2017 (cfr. **figura 7**).

**73** Questo nuovo obbligo, quindi, si applicherà unicamente alla prossima generazione di programmi finanziari (a partire dal 2021). A parte detto obbligo, non vi sono obblighi espliciti di valutare il rischio di frode prima di stabilire dettagliate norme di attuazione per i programmi finanziari pluriennali (quali gli accordi di partenariato e i programmi operativi nell'ambito della Coesione o i programmi di sviluppo rurale nell'ambito dell'Agricoltura).

**74** Gli auditor della Corte hanno analizzato anche le informazioni loro trasmesse dall'OLAF sul ruolo che quest'ultimo svolge quando riceve richieste di consultazione inter-servizi da parte di diversi servizi della Commissione prima dell'adozione delle norme proposte. L'OLAF è tenuto a fornire un parere, indicando se le norme proposte tengano debitamente conto del rischio di frode. Nel periodo 2014-2016, l'OLAF ha ricevuto 2 160 richieste di consultazioni di questo tipo da diversi servizi della Commissione. L'OLAF ha dato parere positivo in 1 716 casi (79 %) e parere positivo con osservazioni in 304 casi (14 %). Nei casi citati, l'OLAF era soddisfatto delle norme proposte o ha suggerito miglioramenti. In due casi (0,1 %) l'OLAF ha dato parere negativo, e per i restanti casi (6,9 %) non ha risposto alla

---

<sup>34</sup> Secondo il principio n. 8 del quadro integrato per il controllo interno (*Internal Control – Integrated Framework*) del Comitato delle organizzazioni sponsorizzatrici della commissione Treadway (COSO) del 2013, le organizzazioni sono tenute a considerare il potenziale di frode nel valutare i rischi gravanti sul conseguimento degli obiettivi.

<sup>35</sup> "Legiferare meglio per ottenere risultati migliori – Agenda dell'UE", COM(2015) 215 *final*.

richiesta o ha emesso un parere tardivamente. Il **riquadro 4** fornisce un esempio di un caso in cui il contributo dell'OLAF ha portato ad una modifica delle norme.

#### Riquadro 4

##### Esempio di un caso in cui il contributo dell'OLAF ha portato ad una modifica delle norme

Quando gli accordi di partenariato (AP) per il periodo di programmazione 2014-2020 erano in fase di redazione, non contenevano alcun riferimento all'obbligo delle autorità degli Stati membri di attuare adeguati controlli antifrode. A seguito del parere dell'OLAF, ad ogni accordo è stato aggiunto un articolo specifico che obbligava gli Stati membri a istituire misure di prevenzione delle frodi basate sul rischio, efficaci e proporzionate, ai sensi dell'articolo 125, paragrafo 4, lettera c), del regolamento (UE) n. 1303/2013 ("regolamento recante disposizioni comuni").

**75** Oltre a quanto già detto, gli auditor della Corte non hanno reperito alcuna valutazione specifica condotta dalla Commissione che elencasse quali norme dell'UE fossero state rese impermeabili alla frode o quali contenessero un'appropriata analisi del rischio di frode o disposizioni antifrode. Né è stata eseguita alcuna analisi del nuovo approccio della Commissione all'impermeabilizzazione alla frode, come invece previsto nella comunicazione della Commissione del 2007.

#### Per prevenire le frodi è necessario far miglior uso dei dati

**76** I dati sugli operatori per i quali sussiste un rischio che commettano frodi possono essere usati per impedire l'assegnazione di fondi UE a potenziali futuri autori di frode:

- o per la gestione diretta e indiretta, la Commissione considera il sistema di individuazione precoce e di esclusione (EDES) – un sistema di esclusione e di "liste nere" – come il principale strumento per impedire l'assegnazione di finanziamenti UE a operatori economici insolventi, irregolari, inaffidabili o fraudolenti;
- o Arachne è uno strumento informatico integrato, realizzato dalla Commissione europea, per l'estrazione di dati (*data mining*) e l'arricchimento di dati (*data enrichment*). Nell'ambito della Coesione, la DG REGIO e la DG EMPL ritengono che lo strumento di valutazione del rischio Arachne sia uno strumento essenziale per la prevenzione delle frodi. Secondo queste DG, Arachne potrebbe aiutare le autorità degli Stati membri ad individuare i progetti e i beneficiari più a rischio nel corso di controlli ex ante ed ex post.

**77** Gli auditor della Corte hanno analizzato i dati inseriti in questi due strumenti.

## **A causa di vincoli giuridici, la Commissione non ha potuto escludere operatori economici per frode o corruzione commesse prima del 2016**

**78** L'esclusione ha acquisito notevole importanza nell'Unione europea, perché, secondo quanto disposto dalle direttive UE in materia di appalti pubblici, i contratti pubblici non devono aggiudicati ad operatori economici coinvolti in condotte criminose o giudicati colpevoli di, tra l'altro, corruzione o frode lesive degli interessi finanziari dell'UE.

**79** Il sistema di esclusione dell'UE risale al 2008. A decorrere dal 1° gennaio 2016, la Commissione ha sostituito il precedente sistema di esclusione e di allarme precoce con l'EDES. Sebbene i direttori generali possano ancora richiedere un allarme precoce ai fini dell'esclusione, la principale nuova caratteristica introdotta con l'EDES è un'istanza centrale che valuta le richieste di esclusione provenienti dal direttore generale della DG competente e formula raccomandazioni sull'esclusione e su potenziali sanzioni pecuniarie. Spetta al direttore generale la decisione ultima in merito all'esclusione di un operatore economico.

**80** Tutte le istituzioni e tutti gli organismi dell'UE possono inoltrare una richiesta di esclusione sulla base di informazioni trasmesse in procedimenti amministrativi o penali, relazioni dell'OLAF, della Corte dei conti europea o degli auditor interni della Commissione, di decisioni della Banca centrale europea, della Banca europea per gli investimenti o del Fondo europeo per gli investimenti o di altre organizzazioni internazionali, oppure sulla base di casi di frode o irregolarità accertati dalle autorità nazionali in regime di gestione concorrente o da entità delegate in regime di gestione indiretta. Anche gli audit espletati dagli ordinatori o da revisori del settore privato costituiscono una preziosa fonte di informazioni. Alle autorità degli Stati membri è stato dato accesso alle decisioni di esclusione, ma esse non sono obbligate a tenerne conto per ciascuna decisione di finanziamento in regime di gestione concorrente che coinvolga fondi dell'UE.

**81** Escludere un operatore economico è una procedura lunga. Al 30 giugno 2018, ossia due anni e mezzo dopo l'introduzione dell'EDES, la Commissione, nel suo insieme, aveva escluso 19 operatori economici e comminato sanzioni contro otto. Sebbene, nell'ambito della gestione concorrente, le autorità degli Stati membri abbiano segnalato nell'IMS 820 casi di frode presunta e, nel solo 2016, l'OLAF abbia completato circa 60 indagini che hanno dato luogo alla formulazione di raccomandazioni<sup>36</sup>, il regolamento finanziario non conferisce alla Commissione alcun potere di agire se le autorità degli Stati membri non hanno esse stesse avviato l'esclusione di un operatore economico inaffidabile. Quindi,

---

<sup>36</sup> Cfr. relazione TIF 2016, COM(2017) 383 *final*.

nessuna delle tre principali DG (REGIO, EMPL e AGRI) che gestiscono la spesa ha presentato richieste di esclusione di operatori economici nazionali co-finanziati da fondi SIE.

**82** Per quel che concerne le esclusioni per fatti precedenti al 2016, le principali ragioni sono state gravi violazioni delle disposizioni contrattuali e gravi illeciti professionali. Ciò perché, all'epoca, la normativa non permetteva l'esclusione per frode se non vi era una decisione/sentenza definitiva. Fino a questo momento, solo due operatori economici sono stati esclusi per frode o corruzione, il che limita l'impatto deterrente di questo sistema.

**83** Il sistema EDES prevede la possibilità di registrare informazioni dettagliate su individui che esercitano poteri di controllo, o di rappresentanza o decisionali, su imprese fraudolente. Tuttavia, solo per i fatti avvenuti dal 2016 in poi la normativa consente di escludere un operatore economico qualora un membro del consiglio d'amministrazione, di gestione o di vigilanza di quest'ultimo, o una persona che eserciti poteri di rappresentanza, decisionali o di controllo su di esso, sia essa stessa al momento esclusa. In precedenza, solo gli operatori economici che avevano un rapporto contrattuale con l'autorità appaltante/l'ordinatore potevano in realtà essere esclusi. Nel passato, vi sono stati casi in cui, nel momento in cui si è presentata la possibilità di escludere l'operatore economico in questione, i soggetti privati che stanno dietro le imprese fraudolente avevano già sciolto l'impresa avente un rapporto contrattuale con la Commissione e ne avevano creato una nuova.

**84** La Banca mondiale e le altre istituzioni finanziarie internazionali di recente hanno intensificato gli sforzi per far sì che gli operatori economici fraudolenti siano fermati e non riappaiano semplicemente sotto altro nome (**riquadro 5**).

### Riquadro 5

#### Il sistema di sospensione e di esclusione della Banca mondiale

Per combattere frode e corruzione, la Banca mondiale utilizza un sistema di sospensione e di esclusione. La Banca mondiale può sospendere ed escludere sia imprese che soggetti privati, rendendoli così non ammissibili a nuovi contratti per progetti da essa finanziati. Tutte le sanzioni vengono pubblicate. Nel 2017, la Banca mondiale ha temporaneamente sospeso 22 imprese e soggetti privati e ne ha sanzionati 60<sup>37</sup>. Al gennaio 2018, l'elenco delle esclusioni conteneva 414 imprese e soggetti privati<sup>38</sup>. Il sistema della Banca mondiale è operante da più di dieci anni e,

<sup>37</sup> Cfr. *World Bank Annual Update, Integrity Vice-Presidency*, 2017, pag. 28, <http://pubdocs.worldbank.org/en/703921507910218164/2017-INT-Annual-Update-FINAL-spreads.pdf>.

<sup>38</sup> Cfr. <http://web.worldbank.org>.

rispetto all'EDES, presenta meno vincoli giuridici. Ad esempio, non vi è un riesame giudiziale esterno delle decisioni della Banca mondiale e le condizioni di pubblicazione sono meno rigorose.

### **Gli Stati membri non sfruttano appieno il potenziale di Arachne per prevenire le frodi**

**85** Arachne potrebbe aiutare le autorità degli Stati membri ad individuare operatori economici a rischio all'atto dei controlli effettuati prima o dopo il pagamento. L'utilità di questo strumento dipende dalla quantità di dati che le autorità di gestione degli Stati membri vi registrano e dalla sistematicità o meno sul suo utilizzo. Le autorità degli Stati membri possono utilizzare questo strumento gratuitamente, ma attualmente non sono obbligate a farlo.

**86** Nella relazione speciale del 2015 sulle modalità con le quali la Commissione e gli Stati membri risolvono i problemi degli appalti pubblici nell'ambito della spesa dell'UE nel settore della Coesione<sup>39</sup>, la Corte ha rilevato che solo 17 dei 28 Stati membri stavano utilizzando lo strumento o avevano espresso l'intenzione di farlo. Pertanto, nella medesima relazione la Corte raccomanda alla Commissione e agli Stati membri di promuovere ulteriormente il ricorso a questi strumenti di estrazione di dati (*data-mining tools*). Tre anni dopo detta raccomandazione, Arachne è tuttora usato per circa 170 dei complessivi 429 programmi operativi di 21 Stati membri (cfr. **figura 8**).

**87** Questo sistema al momento non permette in alcun modo di stabilire se un operatore economico sia stato escluso con segnalazione sul sistema EDES della Commissione. I gestori dei fondi in settori di spesa dell'UE diversi dalla Coesione non dispongono di strumenti di valutazione del rischio simili ad Arachne.

---

<sup>39</sup> Cfr. la relazione speciale n. 10/2015 della Corte intitolata "Occorre intensificare gli sforzi per risolvere i problemi degli appalti pubblici nell'ambito della spesa del settore della coesione dell'UE".



## Le indagini amministrative condotte dall'OLAF hanno portato all'imputazione in meno della metà dei casi e hanno avuto come risultato il recupero di meno di un terzo dei fondi

**89** Nell'ambito dell'attuale quadro giuridico dell'UE, spetta principalmente agli Stati membri far rispettare la normativa antifrode, poiché solo le autorità nazionali possono condurre un'indagine penale e accusare qualcuno di aver commesso un reato. La responsabilità del recupero di fondi UE ottenuti tramite frode dipende dal settore di spesa dell'UE.

**90** Attualmente, l'OLAF è l'unico organismo dotato di poteri d'indagine indipendenti a livello dell'UE. In linea con il proprio mandato, l'OLAF indaga su frodi, corruzione e altre attività illecite lesive degli interessi finanziari dell'UE<sup>40</sup>. Sulla base delle proprie indagini amministrative, l'OLAF può formulare "raccomandazioni giudiziarie", "raccomandazioni finanziarie", "raccomandazioni amministrative" o "raccomandazioni disciplinari"<sup>41</sup>. L'OLAF può anche raccomandare "misure cautelari" per contribuire a prevenire un aumento delle irregolarità.

**91** Le raccomandazioni in materia giudiziaria sono rivolte alle competenti autorità giudiziarie nazionali e contengono principalmente una proposta di avviare indagini penali sulla persona sospettata (dall'OLAF) di aver commesso frode o di continuare l'indagine penale alla luce delle constatazioni e delle raccomandazioni dell'OLAF. Le indagini condotte dall'OLAF mirano a facilitare il lavoro delle autorità degli Stati membri per pervenire ad un'imputazione nel caso di specie.

**92** Le raccomandazioni finanziarie sono rivolte alla DG responsabile e consistono nella proposta di recuperare un certo importo di fondi o nell'impedire che vengano spesi fondi in mondo indebito. Poiché dette raccomandazioni non sono vincolanti per le DG, con esse l'OLAF facilita il lavoro delle DG per quanto riguarda la preparazione degli ordini di recupero

---

<sup>40</sup> Articolo 1, paragrafo 1, del regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 settembre 2013, relativo alle indagini svolte dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) e che abroga il regolamento (CE) n. 1073/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (Euratom) n. 1074/1999 del Consiglio.

<sup>41</sup> Tra il 2012 e il 2016, per il 21 % circa delle indagini che ha chiuso formulando una raccomandazione finanziaria, l'OLAF ha contemporaneamente formulato una raccomandazione giudiziaria.

e la richiesta di esclusione di operatori economici inaffidabili, tramite l'EDES, da ulteriori finanziamenti UE<sup>42</sup>.

**93** Per i settori di spesa dell'UE soggetti a gestione diretta o indiretta, la DG che aveva precedentemente preso la decisione di effettuare il pagamento decide in autonomia se recuperare i fondi da un beneficiario fraudolento. Per i settori di spesa dell'UE soggetti a gestione concorrente, la DG responsabile recupera i fondi dagli Stati membri interessati tramite rettifiche finanziarie. Spetta poi alle autorità nazionali recuperare i fondi UE dal beneficiario effettivo. Nella sezione che segue, si analizzerà l'impatto che le indagini amministrative dell'OLAF hanno sull'imputazione degli autori delle frodi e sulla procedura amministrativa di recupero dei fondi UE indebitamente erogati.

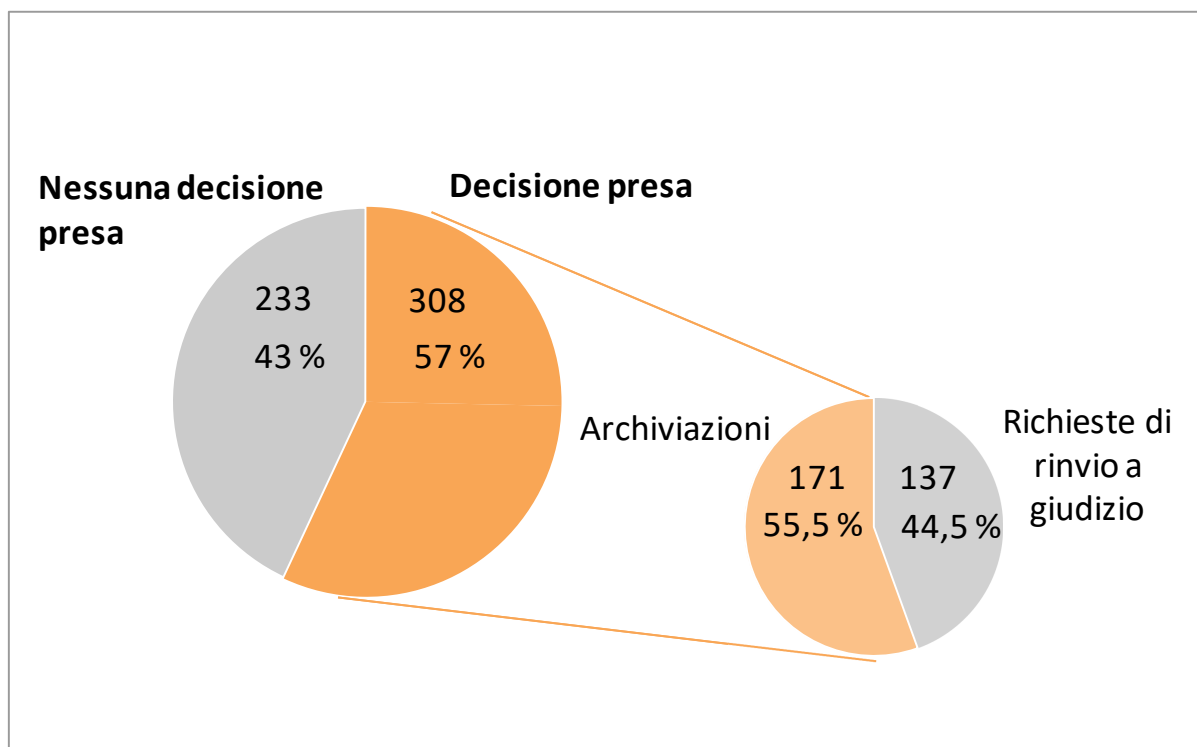
### **L'attuale sistema d'indagine sulle frodi presenta debolezze intrinseche**

**94** Tra il 2009 ed il 2016, l'OLAF ha formulato complessivamente 541 raccomandazioni in materia giudiziaria. Ad oggi, le autorità degli Stati membri hanno agito per 308 di tali raccomandazioni: in 137 casi (44,5 %) hanno contestato reati/rinviato a giudizio ed in 171 casi (55,5 %) hanno archiviato. Non vi sono informazioni disponibili riguardo al numero di condanne. Fino ad oggi, le autorità giudiziarie degli Stati membri hanno disposto circa 17 rinvii a giudizio l'anno come risultato dei casi segnalati dall'OLAF (cfr. ***figura 9***).

---

<sup>42</sup> Oltre alle indagini esterne, l'OLAF può anche condurre indagini interne in seno alle istituzioni dell'UE. Nel corso del presente audit, la Corte non ha valutato questo particolare compito dell'OLAF. Per le raccomandazioni in materia amministrativa, si veda il paragrafo 72.

**Figura 9 – Raccomandazioni dell’OLAF in materia di azione giudiziaria, 2009-2016**



Fonti: relazione 2016 dell’OLAF. pag. 33.

**95** Stante l’indisponibilità di dati attendibili sul numero totale di casi di frode che interessano fondi dell’UE per i quali è stata esercitata l’azione penale negli Stati membri, la Corte non può fornire alcuna indicazione precisa circa la percentuale complessiva di richieste di rinvio a giudizio presentate dai pubblici ministeri nazionali come risultato delle raccomandazioni giudiziarie dell’OLAF. Le informazioni pubblicamente disponibili e le informazioni fornite agli auditor della Corte dal personale delle autorità nazionali visitate mostrano che le raccomandazioni giudiziarie dell’OLAF che hanno condotto a rinvii a giudizio costituiscono una piccola percentuale del numero totale di richieste di rinvii a giudizio presentate dai pubblici ministeri in relazione a frode in casi legati alla spesa dell’UE (**riquadro 6**).

### Riquadro 6

#### Perseguimento delle frodi che interessano fondi UE in cinque Stati membri

In Polonia, nel periodo 2013-2016 sono stati decisi 446 rinvii a giudizio e 50 condanne con sospensione della pena subordinata al rispetto di determinate condizioni (*warunkowe umorzenie*), ossia 124 rinvii a giudizio l’anno.

In Bulgaria, nel 2016, a partire da 67 casi, 72 persone sono state accusate di frode interessante fondi UE.

In Estonia, nel 2016, a partire da 15 casi, 50 persone fisiche e 22 persone giuridiche sono state accusate di frode nella spesa dell'UE.

In Ungheria, stando alle statistiche del ministero dell'Interno sui reati, sono stati richiesti 18 rinvii a giudizio nel 2013, 16 nel 2014, 6 nel 2015, 7 nel 2016 ed uno nel 2017 (per un totale di 48 tra il 2013 e il 2017)<sup>43</sup>.

In Romania, nel 2016 i pubblici ministeri hanno richiesto 30 rinvii a giudizio nel 2016, a partire da 39 casi sui quali l'OLAF aveva indagato in precedenza<sup>44</sup>. Come risultato, 115 persone fisiche e 47 persone giuridiche sono state rinviate a giudizio e, per quattro casi, sono stati conclusi in totale sei accordi di ammissione di colpevolezza.

**96** La **figura 9** mostra che oltre la metà dei casi per i quali gli Stati membri hanno deciso di agire sono stati archiviati. Secondo la stessa analisi condotta dall'OLAF sulle informazioni raccolte dagli Stati membri sulle raccomandazioni giudiziarie, le principali ragioni delle archiviazioni sono state le seguenti (cfr. **figura 10**):

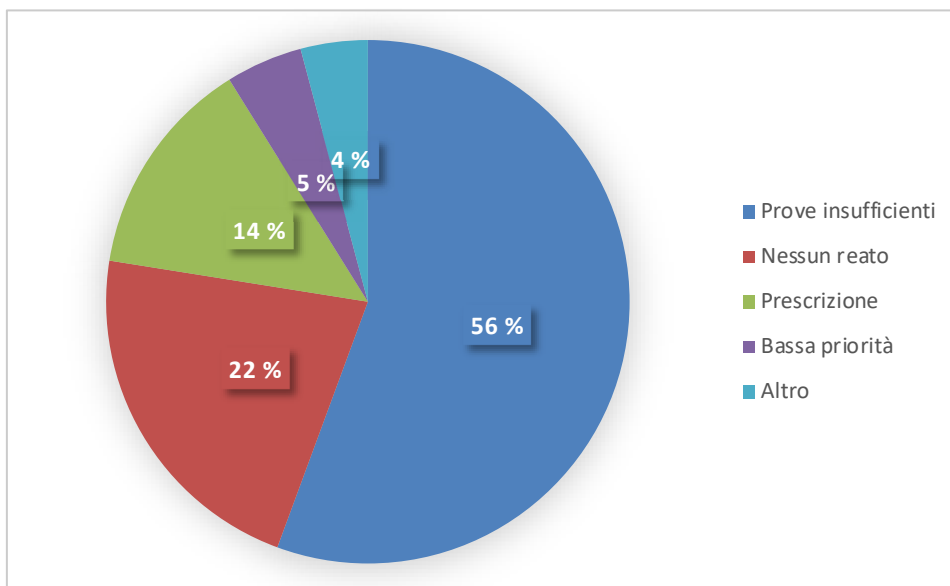
- le prove inizialmente raccolte dall'OLAF, o successivamente dalle autorità nazionali competenti per le indagini, sono state considerate insufficienti per il rinvio a giudizio (56 %);
- le azioni/omissioni su cui ha indagato l'OLAF non costituiscono reato ai sensi del diritto nazionale (22 %);
- scadenza dei termini di prescrizione (ossia limiti temporali per avviare procedimenti penali) ai sensi del diritto nazionale (14 %)<sup>45</sup>.

<sup>43</sup> Cfr. <https://bsr.bm.hu/SitePages/Nyitolap.aspx>, consultato in data 15 febbraio 2018.

<sup>44</sup> Il dipartimento di lotta alla frode (DLAF) è un'autorità nazionale romena dotata di poteri d'indagine, competente per la tutela degli interessi finanziari dell'UE in Romania. Cfr. statistiche tratte dalla relazione annuale del DLAF, pag. 11.

<sup>45</sup> Cfr. Analisi del seguito dato dagli Stati membri alle raccomandazioni giudiziarie formulate dall'OLAF tra il gennaio 2008 ed il dicembre 2015, pag. 1.

**Figura 10 – Principali motivi di archiviazione**



Fonti: Analisi del seguito dato dagli Stati membri alle raccomandazioni giudiziarie formulate dall'OLAF tra il gennaio 2008 ed il dicembre 2015, pag. 1.

**97** Come indicato in precedenza, nel 36 % dei casi o le autorità dello Stato membro non hanno qualificato come reato, ai sensi del diritto nazionale, l'illecito individuato dall'OLAF, oppure il termine di prescrizione per avviare un procedimento penale, ai sensi del diritto nazionale, era scaduto. La Corte osserva che non sempre è possibile evitare la prescrizione di un caso; i pubblici ministeri/giudici nazionali potrebbero anche giungere ad una conclusione diversa in merito alla sussistenza di un reato. Ecco perché una stretta cooperazione tra l'OLAF e le autorità nazionali è di essenziale importanza<sup>46</sup>.

**98** Nel corso dei colloqui con gli auditor della Corte in quattro Stati membri, i pubblici ministeri nazionali hanno indicato che, nella maggior parte dei casi, non hanno alcun contatto con l'OLAF prima di ricevere la relazione finale. Hanno anche affermato che preferirebbero essere informati di eventuali presunti reati molto prima della fine dell'indagine dell'OLAF e che, se fossero informati, assisterebbero l'OLAF e, se opportuno, avvierebbero una propria indagine penale al fine di evitare la prescrizione dei reati.

<sup>46</sup> L'articolo 12 del regolamento (UE) n. 883/2013 dispone che l'OLAF "[...] può trasmettere alle autorità competenti degli Stati membri interessati informazioni ottenute nel corso di indagini esterne in tempo utile per consentire loro di adottare le misure adeguate conformemente al loro diritto nazionale".

**99** Pertanto, il fatto che molti casi siano archiviati dai pubblici ministeri nazionali perché non è stato commesso alcun reato o perché è intervenuta prescrizione indica che, ad oggi, vi sono debolezze nella cooperazione tra l'OLAF e le autorità nazionali.

**100** Come illustrato nella **figura 10**, il 56 % dei casi viene archiviato per mancanza di prove. Ciò significa che, per un caso archiviato su due, le prove raccolte dall'OLAF, insieme agli elementi raccolti successivamente dalle autorità nazionali durante le indagini penali, non hanno indotto i pubblici ministeri a contestare reati.

**101** Dai colloqui tra gli auditor della Corte e rappresentanti delle autorità nazionali, membri indipendenti del mondo accademico e istituzioni dell'UE (compreso l'OLAF), è emerso che la principale ragione delle archiviazioni non è l'assenza di prove, ma piuttosto il fatto che i casi sono troppo datati. Non si tratta necessariamente del fatto che i termini per un dato caso siano già scaduti o prossimi alla scadenza, ma piuttosto del fatto che il presunto reato è stato commesso già da anni.

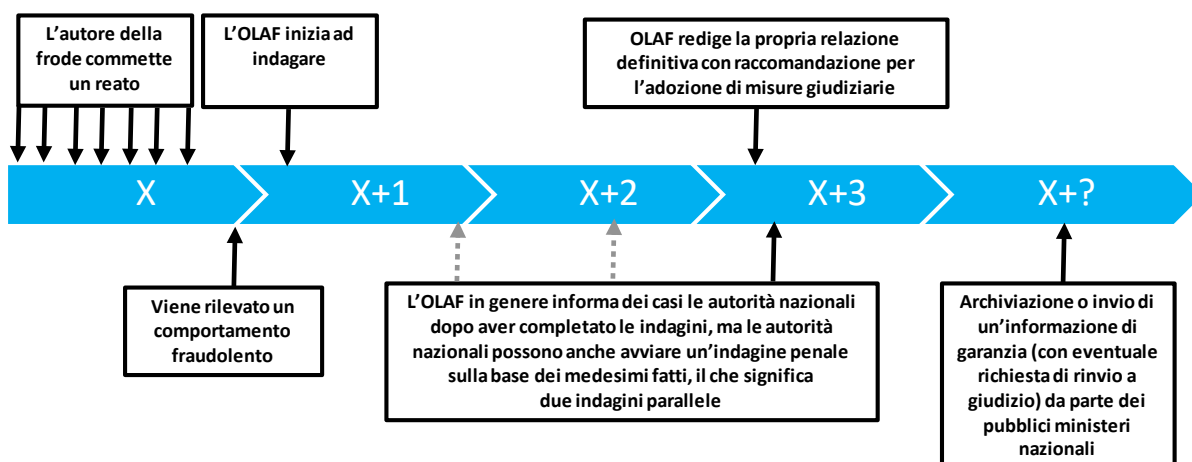
**102** Ciò non vuol dire che le indagini dell'OLAF siano troppo lunghe. Nella maggior parte dei casi, l'OLAF conduce indagini amministrative dopo che l'atto in questione è stato individuato e segnalato. L'OLAF dipende quindi dalla tempestività con cui riceve le informazioni, in particolare dagli IOUA e dagli Stati membri. Inoltre, all'indagine amministrativa dell'OLAF deve poi seguire un'ulteriore indagine penale nello Stato membro interessato. Una persona non può essere oggetto di procedimento penale senza che il caso sia stato oggetto di indagini in conformità al diritto nazionale applicabile. L'estensione dell'indagine varia da Stato a Stato, ma in ogni Stato membro sono obbligatorie alcune azioni. Pertanto, spesso vi è un elevato rischio che le indagini dell'OLAF, per quanto ben condotte, oltrepassino la loro "data di scadenza".

**103** La **figura 11** illustra la tempistica per i casi oggetto di indagine dell'OLAF. Stando ai dati forniti dall'OLAF, nel 2017 sono occorsi in media all'OLAF due mesi per selezionare i casi e 22 mesi circa per condurre le relative indagini<sup>47</sup>. Ipotizzando che l'OLAF riceva informazioni su presunte frodi circa un anno dopo che sono state perpetrate e che presenti la propria relazione finale alle autorità giudiziarie senza indugio, queste ultime riceveranno informazioni su un presunto reato solo tre anni (in media) dopo che questo è stato perpetrato. Per casi complessi, potrebbe occorrere ancora più tempo.

---

<sup>47</sup> Cfr. relazione 2017 dell'OLAF, pag. 53.

**Figura 11 – Tempistica per i casi oggetto di indagini dell’OLAF**



Fonti: Corte dei conti europea.

**104** A giudizio della Corte, il sistema attuale, in base al quale l’indagine amministrativa condotta dall’OLAF è seguita da un’indagine penale a livello nazionale, consuma molto tempo in un notevole numero di casi e quindi riduce le possibilità di raggiungere l’obiettivo finale: il perseguimento dei reati.

### Il recupero amministrativo dei fondi è ostacolato dall’insufficienza delle prove

**105** Se l’OLAF constata un’irregolarità (frode presunta o altro) ed è in grado di stimare l’importo da recuperare, formula una raccomandazione finanziaria.

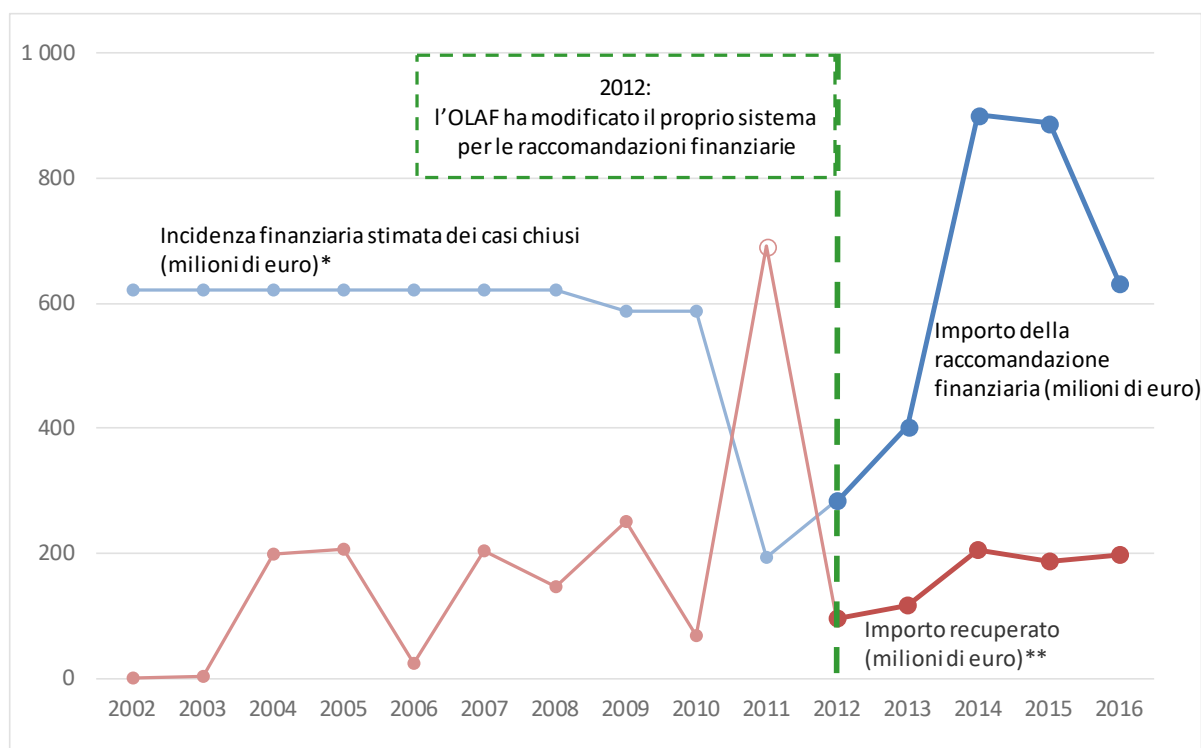
**106** La **figura 12** illustra gli importi che l’OLAF ha raccomandato di recuperare tra il 2002 e il 2016. In base ai dati disponibili, gli auditor della Corte stimano che il valore complessivo delle raccomandazioni finanziarie dell’OLAF nel corso di questo periodo sia di circa 8,8 miliardi di euro (per il 2008 e il 2009, è stata utilizzata la media di tutti gli altri anni). A fine 2016, era stato recuperato un importo complessivo di 2,6 miliardi di euro (30%). Dai dati emerge che, sebbene il valore complessivo annuo delle raccomandazioni dell’OLAF vari considerevolmente, nella maggior parte degli anni (con l’eccezione, degna di nota, del 2011) l’importo recuperato è stato dell’ordine di 200 milioni di euro (la media degli ultimi 15 anni è di 173 milioni di euro).

**107** Secondo le statistiche trasmesse alla Corte da sette DG che attuano la spesa (DG REGIO, DG EMPL, DG AGRI, DG CNECT, DG HOME e DG DEVCO), tra il 2012 e il 2016 l’OLAF ha raccomandato di recuperare fondi per un totale di 1,9 miliardi di euro, relativamente a 358 casi. Al momento dell’audit della Corte, i recuperi e le rettifiche finanziarie operati dalle DG ammontavano a 243 milioni di euro (il 13% del totale raccomandato) relativamente a 153 casi (ossia il 43% del totale dei casi). La Corte riconosce

che la procedura di recupero potrebbe ancora essere in corso per un numero significativo delle restanti raccomandazioni finanziarie dell'OLAF.

Recuperare fondi UE indebitamente erogati è una procedura lunga: sulla base del campione di casi di riuscito recupero considerato dagli auditor della Corte, si stima che il tempo medio occorso per completare i recuperi sia di circa 36 mesi. Stando così le cose, la Corte si attenderebbe un tasso di recupero molto più elevato per le raccomandazioni formulate tra il 2012 e il 2014, invece del 15 % (dell'importo totale raccomandato dall'OLAF) che le DG hanno recuperato sino ad oggi.

### Figura 12 – Importi che l'OLAF ha raccomandato di recuperare ed importi recuperati, 2002-2016



\* Nella relazione annuale 2008, l'OLAF ha stimato che l'incidenza finanziaria dei casi chiusi dalla sua istituzione nel 1999 fosse superiore ai 6,2 miliardi di euro. La media decennale si attesta a circa 620 milioni di euro l'anno; poiché non vi sono dati per il 2008 e il 2009, gli auditor della Corte hanno usato la media degli anni 2002-2011.

\*\* Dal 2012, l'OLAF indica nella relazione annuale l'importo complessivo che raccomanda di recuperare e l'importo cumulativo recuperato nel corso dell'anno come risultato di indagini dell'OLAF completate in anni precedenti.

Fonti: Corte dei conti europea, sulla base delle relazioni annuali dell'OLAF per il periodo 2002-2016.

**108** Dai dati emerge che, per una notevole parte dei casi che l'OLAF chiude con una raccomandazione di recuperare fondi UE indebitamente versati, tale recupero non ha luogo, oppure l'importo recuperato è notevolmente inferiore a quello raccomandato.

**109** Ciò è stato confermato dall'audit della Corte: da prove scritte emerge che, in alcuni casi, le DG della Commissione hanno ritenuto che le relazioni dell'OLAF non fornissero sufficienti informazioni per servire da base per l'avvio del recupero dei fondi indebitamente erogati<sup>48</sup>. Le DG hanno adottato (o affidato a terzi) ulteriori misure per decidere se il recupero fosse o meno possibile, oppure hanno fatto affidamento sugli elementi probatori raccolti tramite i propri audit.

**110** Quando l'OLAF formula una raccomandazione giudiziaria e/o invia una relazione alle autorità giudiziarie degli Stati membri, la procedura di recupero finanziario viene in alcuni casi sospesa. La Corte ha riscontrato una serie di casi in cui la procedura di recupero era stata sospesa e l'OLAF aveva chiesto alle DG di non rivelare alcuna informazione alle autorità nazionali o al beneficiario. La Corte riconosce, tuttavia, che vi possa essere un *trade-off* tra indagini penali e recuperi finanziari rapidi.

**111** Ad ogni modo, utilizzare procedure amministrative per recuperare fondi UE indebitamente versati è comunque più efficiente e meno costoso di recuperare tali fondi con procedimenti penali tramite blocco dei beni e confische. Un recente sondaggio dell'Europol sul recupero dei proventi di reato nell'Unione europea ha rivelato che l'importo attualmente oggetto di procedure di recupero nell'UE è solo una piccola parte dei proventi di reato stimati<sup>49</sup>.

### Gestione concorrente

**112** In regime di gestione concorrente, le DG non recuperano i fondi direttamente presso i beneficiari, ma applicano invece procedure finanziarie diverse per tutelare il bilancio dell'UE. Nella maggior parte dei casi, la DG REGIO e la DG EMPL applicano rettifiche finanziarie ogniqualvolta l'OLAF formula una raccomandazione finanziaria. Una volta che la DG abbia applicato la rettifica finanziaria, è lasciato alla discrezionalità dello Stato membro decidere quale azione correttiva intraprendere nei confronti dei beneficiari. Secondo il principio della gestione concorrente, la DG REGIO e la DG EMPL non hanno alcun obbligo di verificare gli importi recuperati presso i beneficiari.

**113** Il regolamento interno della DG AGRI non specifica in modo chiaro i principali passi per dar seguito alle raccomandazioni finanziarie formulate dall'OLAF. Ad esempio, non vi

---

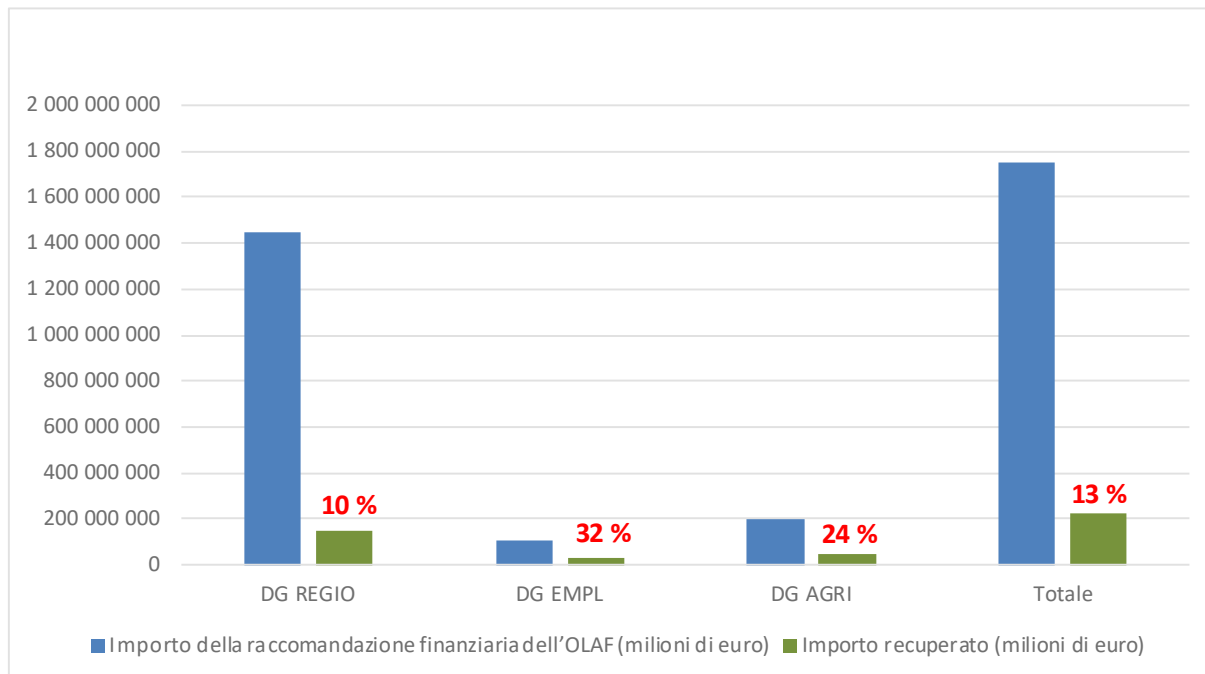
<sup>48</sup> Per 59 dei 150 casi in cui il recupero derivava da raccomandazioni finanziarie dell'OLAF, l'importo recuperato è pari o inferiore al 70 % di quanto raccomandato dall'OLAF.

<sup>49</sup> Europol, *Does crime still pay? Criminal asset recovery within the EU – Survey of statistical information 2010-2014, 2016*.

sono termini ultimi per la contestazione, da parte degli Stati membri, dell'importo del recupero raccomandato nella relazione dell'OLAF. LA DG AGRI ritiene che il proprio ruolo sia quello di controllare l'esercizio di recupero, che è di esclusiva responsabilità dello Stato membro in questione.

**114** La **figura 13** illustra il valore totale delle raccomandazioni finanziarie trasmesse dall'OLAF alla DG REGIO, alla DG EMPL e alla DG AGRI tra il 2012 e il 2016, insieme agli importi recuperati fino al momento dell'audit della Corte. Nel periodo 2012-2016, queste tre DG hanno ricevuto 268 raccomandazioni finanziarie dell'OLAF. In 125 di questi casi (47 %) i fondi sono stati recuperati. Considerando unicamente le raccomandazioni finanziarie dell'OLAF ricevute dalle tre DG tra il 2012 e il 2014, il tasso di recupero non aumenta in modo significativo. Per questi casi, le tre DG sono riuscite a recuperare il 15 % dell'importo totale combinato raccomandato dall'OLAF (DG REGIO: 10 %; DG EMPL: 19 %; DG AGRI: 33 %). La Corte osserva che nell'ottobre 2016 l'OLAF ha emanato nuove istruzioni sulla redazione ed il calcolo delle raccomandazioni finanziarie. Poiché le nuove istruzioni sono relativamente recenti, il loro pieno impatto sul sistema deve ancora esplicitarsi.

**Figura 13 – Recuperi effettuati dalla DG REGIO, DG EMPL e DG AGRI a seguito di raccomandazioni dell'OLAF, 2012-2016**



Fonti: Corte dei conti europea, sulla base di dati della Commissione.

**115** Secondo la DG REGIO e la DG EMPL, una delle principali ragioni per le quali non vengono recuperati gli importi di cui alle raccomandazioni è che la relazione finale dell'OLAF non contiene sufficienti elementi che comprovino in modo diretto l'importo che esso raccomanda di recuperare. Ad esempio, in un caso la DG ha chiesto ad una società esterna di

svolgere un'ulteriore analisi giuridica su quanto constatato dall'OLAF. In un altro caso connesso, la DG, dopo aver consultato la DG MARKT e il servizio giuridico della Commissione, ha deciso di non recuperare l'importo raccomandato dall'OLAF, a causa dell'elevato rischio di contenzioso. Un'altra ragione per la quale in alcuni casi non è stato recuperato l'intero importo di cui alla raccomandazione è che, nel passato, l'OLAF aveva raccomandato, per il mancato rispetto delle norme in materia di appalti pubblici, rettifiche più elevate di quelle effettivamente applicate, da parte delle DG in questione, sulla base delle linee-guida della Commissione<sup>50</sup>.

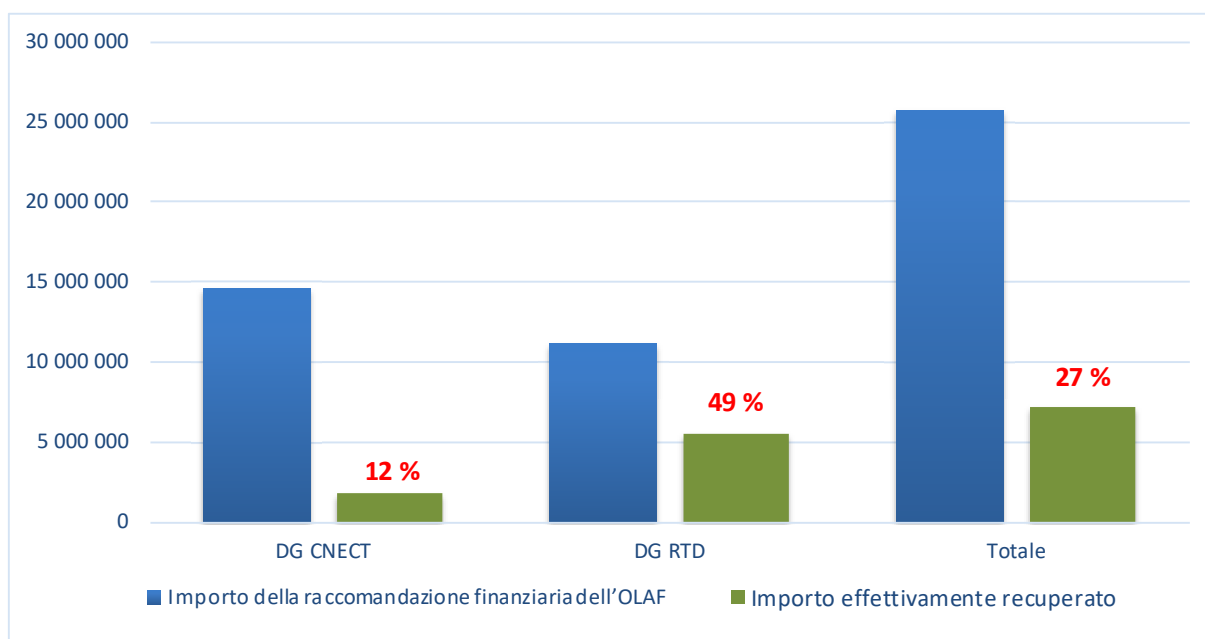
### **Gestione diretta (DG CNECT e DG RTD)**

**116** La **figura 14** illustra il valore totale delle raccomandazioni finanziarie trasmesse dall'OLAF alla DG CNECT e alla DG RTD tra il 2012 e il 2016, insieme agli importi recuperati fino al momento dell'audit della Corte. Tra il 2012 e il 2016, queste due DG hanno ricevuto 36 raccomandazioni finanziarie dell'OLAF. In nove casi (il 25 % del totale) gli importi sono stati interamente recuperati. In un caso eccezionale, la DG RTD ha recuperato un importo otto volte maggiore dell'importo di cui alla raccomandazione dell'OLAF, poiché l'importo totale recuperato presso il beneficiario includeva anche importi estrapolati in base agli audit espletati dalla stessa DG. In questo caso, la Corte ritiene che l'importo raccomandato dall'OLAF sia stato interamente recuperato. Considerando unicamente le raccomandazioni finanziarie dell'OLAF ricevute dalle due DG tra il 2012 e il 2014, il tasso di recupero aumenta leggermente. Per questi casi, le due DG sono riuscite nel complesso a recuperare il 34 % dell'importo raccomandato dall'OLAF.

---

<sup>50</sup> Decisione della Commissione C(2013)9527, del 19.12.2013, relativa alla fissazione e all'approvazione degli orientamenti per la determinazione delle rettifiche finanziarie che la Commissione deve applicare alle spese finanziate dall'Unione nell'ambito della gestione concorrente in caso di mancato rispetto delle norme in materia di appalti pubblici.

**Figura 14 – Recuperi effettuati dalla DG CNECT e dalla DG RTD a seguito di raccomandazioni dell'OLAF, 2012-2016**



Fonti: Corte dei conti europea, sulla base di dati della Commissione.

**117** A partire da 37 casi, gli auditor della Corte hanno esaminato 20 raccomandazioni finanziarie dell'OLAF (10 indirizzate alla DG CNECT e 10 alla DG RTD) che coprono l'86 % dell'importo combinato complessivo che l'OLAF ha raccomandato di recuperare a queste due DG. Su tale base, la Corte ha rilevato che le principali ragioni dei ritardi nel recupero dei fondi o del mancato recupero degli stessi dopo l'indagine dell'OLAF sono le seguenti:

- indagini o procedimenti penali in corso;
- prove insufficienti fornite nelle relazioni dell'OLAF;
- imprese già liquidate nel momento in cui l'OLAF chiude il caso.

**118** Il tempo che occorre ad una DG che attua la spesa per segnalare un caso all'OLAF e la celerità dell'indagine dell'OLAF potrebbero essere fattori importanti nel determinare il successo di una procedura di recupero, poiché il tempo è una variabile molto importante nei casi in cui le DG recuperano fondi direttamente presso i beneficiari. Per i casi per i quali il recupero è ancora in corso, il tempo medio necessario è di cinque anni a partire dall'avvio dell'indagine dell'OLAF. Quando gli autori delle frodi liquidano o sciolgono le imprese, spesso immediatamente dopo l'annuncio di un audit o dell'indagine dell'OLAF, le possibilità di recuperare i fondi sono alquanto limitate.

**119** Le DG possono reagire più velocemente ed evitare il costo di recuperare i fondi da un beneficiario se possono provare, tramite propri audit, che gli obblighi contrattuali sono stati violati. In questi casi, la DG in questione basa il proprio lavoro preparatorio per l'ordine di recupero sulle risultanze dei propri audit e non sulla relazione dell'OLAF. La Corte ha riscontrato che, nei casi in cui la DG non aveva espletato un audit e la sola fonte probatoria era il fascicolo d'indagine dell'OLAF, è risultato più difficile per la DG emettere l'ordine di recupero per l'importo di cui alla raccomandazione dell'OLAF, poiché la DG riteneva insufficiente la documentazione disponibile.

**120** Inoltre, i debitori a volte adiscono la Corte di giustizia dell'Unione europea per recuperare parte delle spese che non sono state loro rimborsate e/o per chiedere alla Commissione il risarcimento dei danni. Quando si verifica ciò, l'importo recuperato non può essere considerato definitivo fino alla conclusione del procedimento della Corte di giustizia.

#### **Gestione indiretta (DG DEVCO)**

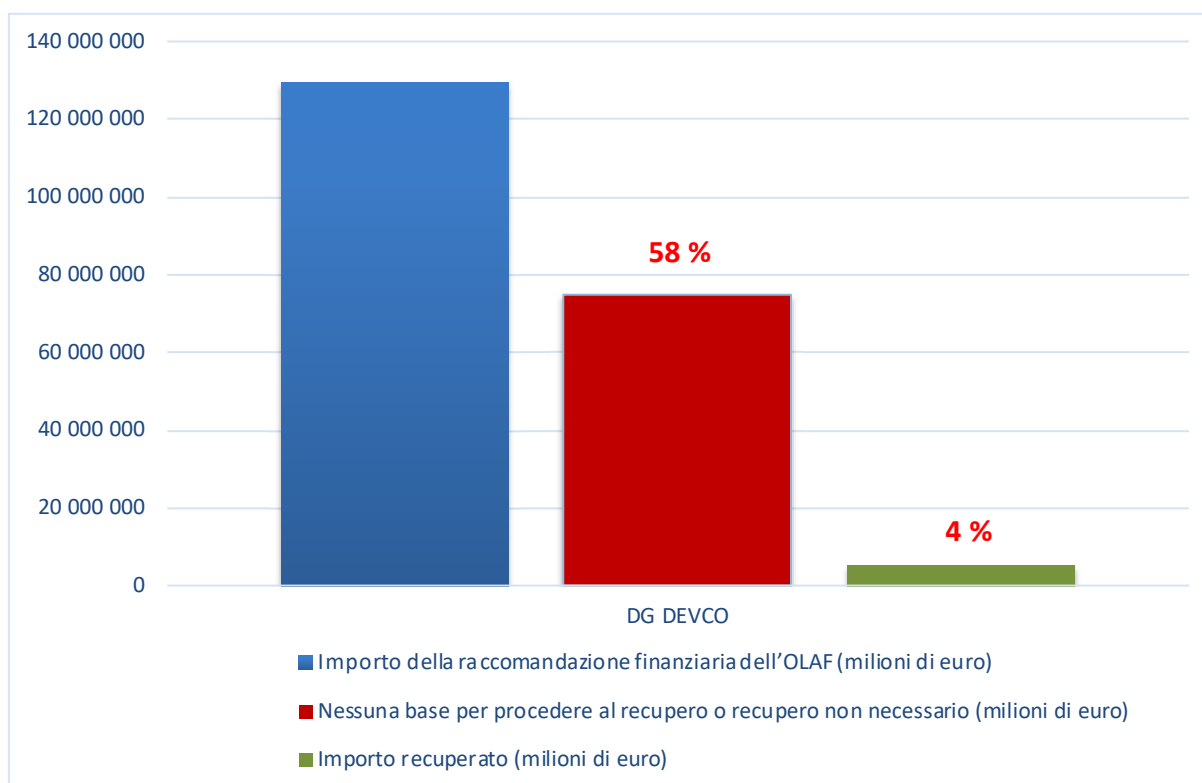
**121** Nell'ambito della gestione indiretta, la DG DEVCO affida compiti di esecuzione del bilancio ai paesi beneficiari, ad organizzazioni internazionali e agenzie per lo sviluppo in paesi non-UE.

**122** La **figura 15** mostra il valore totale delle raccomandazioni finanziarie trasmesse dall'OLAF alla DG DEVCO tra il 2012 e il 2016, insieme agli importi recuperati fino al momento dell'audit della Corte. Nel periodo 2012-2016, la DG DEVCO ha ricevuto 53 raccomandazioni finanziarie dell'OLAF. In 20 casi (il 38 % del totale) vi sono stati recuperi<sup>51</sup>. Considerando unicamente le raccomandazioni finanziarie dell'OLAF ricevute da questa DG tra il 2012 e il 2014, il tasso di recupero non aumenta in modo significativo. Per questi casi, la DG DEVCO è riuscita a recuperare il 6 % dell'importo totale raccomandato dall'OLAF.

---

<sup>51</sup> La DG DEVCO ha anche contratti di sovvenzione e di appalto e operazioni di sostegno al bilancio in regime di gestione diretta. Tuttavia, l'audit della Corte è stato incentrato sulla spesa eseguita in regime di gestione indiretta.

**Figura 15 – Recuperi effettuati dalla DG DEVCO a seguito di raccomandazioni dell’OLAF, 2012-2016**



Fonti: Corte dei conti europea, sulla base di dati della Commissione.

**123** In casi che rappresentavano il 58 % del valore totale delle raccomandazioni finanziarie dell’OLAF, la DG DEVCO non ha recuperato i fondi UE in questione, perché ha ritenuto che non vi fosse alcuna base giuridica per farlo oppure perché ha deciso di non emettere un ordine di recupero<sup>52</sup>. Gli auditor della Corte hanno esaminato 10 raccomandazioni finanziarie dell’OLAF, concludendo che la principale ragione per la quale la DG DEVCO non aveva recuperato gli importi di cui alla raccomandazione dell’OLAF era che la DG DEVCO riteneva che non vi fossero prove sufficienti.

**124** Per tre casi su 10, rappresentanti un notevole valore delle raccomandazioni finanziarie dell’OLAF, la DG DEVCO ha deciso di non procedere al recupero. Dato che opera in un ambiente ad alto rischio, e stanti i potenziali rischi per l’attuazione della politica da essa portata avanti, la DG DEVCO potrebbe in alcune circostanze decidere di non recuperare i fondi UE dai beneficiari. Risulta abbastanza chiaro che, in paesi dai sistemi politici e giudiziari instabili, le possibilità di recuperare i fondi tramite un procedimento penale o civile (amministrativo) sono basse e che un’indagine dell’OLAF potrebbe spesso essere l’unico

<sup>52</sup> Considerando unicamente le raccomandazioni finanziarie formulate dall’OLAF tra il 2012 e il 2014, questo tasso aumenta, raggiungendo l’82 %.

modo di indagare su accuse di frode. L'OLAF non analizza con sufficiente dettaglio quali casi hanno condotto a recuperi riusciti né quali sono le ragioni per cui le DG non procedono ai recuperi o recuperano un importo molto inferiore rispetto a quanto raccomandato dall'OLAF. Tali analisi aiuterebbero invece l'OLAF a meglio indirizzare le proprie indagini.

## Rendere operativa la Procura europea richiederà uno sforzo coordinato

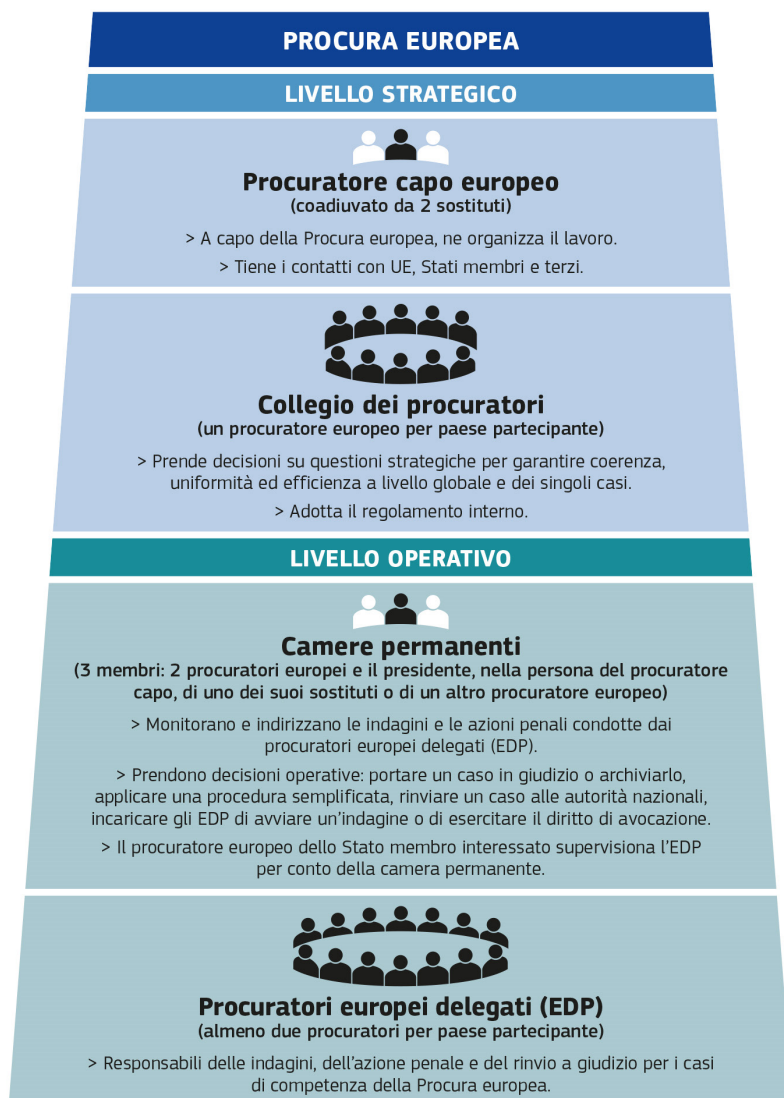
**125** Nell'ottobre 2017, venti Stati membri dell'UE<sup>53</sup> hanno deciso di instaurare una cooperazione rafforzata per istituire, mediante regolamento, la Procura europea (EPPO). Si tratterà dell'organo dell'UE dotato del potere di indagare e di perseguire reati lesivi degli interessi finanziari dell'UE.

**126** La Procura europea è concepita per operare a due livelli: uno centrale e l'altro decentrato. Il livello centrale si compone di un procuratore capo europeo e di un procuratore europeo per ciascuno Stato membro (due dei quali saranno i sostituti del procuratore capo) che opereranno presso un ufficio centrale nella sede della Procura europea a Lussemburgo; il livello decentrato comprende invece i procuratori europei delegati operanti negli Stati membri. I procuratori europei, divisi in "camere", saranno responsabili della supervisione de[ll]e indagini condotte da[i] procuratori europei delegati e, in casi eccezionali, condurranno essi stessi le indagini. I procuratori europei delegati saranno competenti per le indagini svolte negli Stati membri di origine (cfr. ***figura 16***).

---

<sup>53</sup> I Paesi Bassi e Malta hanno aderito alla cooperazione rafforzata per la Procura europea nel corso del 2018.

**Figura 16 – Struttura della Procura europea**



Fonti: Commissione europea.

**127** Gli auditor della Corte hanno analizzato il regolamento istitutivo della Procura europea alla luce di quanto osservato sull'attuale sistema di indagine e di perseguimento delle frodi nella spesa dell'UE. Hanno valutato se la Procura europea ovvierà alle seguenti cruciali problematiche:

- o il sistema attuale, in base al quale l'indagine amministrativa condotta dall'OLAF su una presunta frode è seguita da un'indagine penale a livello nazionale, richiede molto tempo in un notevole numero di casi
- o debolezze nella collaborazione tra l'OLAF e le autorità nazionali.

**128** In termini generali, la Corte ritiene che l'istituzione della Procura europea sia un passo nella giusta direzione. Tuttavia, la Corte desidera evidenziare numerosi rischi che indicano che la Procura europea potrebbe non ovviare ai problemi appena menzionati:

- il regolamento prevede che le camere della Procura europea avranno il ruolo di supervisione del lavoro operativo dei procuratori delegati. Per contestare il parere di un procuratore delegato, o anche solo per discuterne con lui/lei, la camera competente avrà bisogno, in casi specifici, di idonee conoscenze in diritto penale e procedura penale nazionali, senza citare la necessità di traduzioni. Ciò significa che, al fine di adempiere la propria funzione di supervisione, l'ufficio centrale della Procura europea necessita di personale e risorse sufficienti, tra cui esperti giuridici nazionali<sup>54</sup>. L'intensa consultazione interna, unita alla relativa traduzione, potrebbero finire per durare troppo ai fini dei procedimenti penali, per i quali il tempo è spesso la risorsa più scarsa;
- in base al regolamento istitutivo dell'EPPO, le indagini saranno svolte in primo luogo dagli incaricati delle indagini presso gli Stati membri, sotto l'autorità della Procura europea. Il regolamento non crea alcun meccanismo che consenta alla Procura europea (o a un qualsiasi altro organismo dell'UE) di intimare alle autorità degli Stati membri di assegnare risorse al lavoro proattivo necessario per le indagini sulle frodi nella spesa dell'UE, o ai casi gestiti dai procuratori delegati. Poiché il procuratore delegato avrà bisogno dell'assistenza della rispettiva autorità nazionale competente per condurre l'indagine necessaria per ottenere un rinvio a giudizio, la loro efficacia continuerà a dipendere fortemente dalle autorità nazionali.
- Il regolamento istitutivo dell'EPPO<sup>55</sup> consente che le istituzioni, gli organi, gli uffici e le agenzie dell'UE chiedano all'OLAF di svolgere una "valutazione preliminare" dei casi da trasmettere alla Procura europea. Poiché il tempo è un fattore cruciale per il successo di un'indagine penale, un eccessivo ricorso a tale facoltà potrebbe incidere negativamente sulla tempestività di ogni successiva azione. I futuri meccanismi di cooperazione tra l'OLAF e la Procura europea dovrebbero consentire di decidere velocemente se avviare un procedimento penale oppure trasmettere il caso affinché sia oggetto di indagine da parte dello Stato membro interessato o da una istituzione UE competente tramite una procedura amministrativa.

---

<sup>54</sup> La Commissione stima i costi della Procura europea, con 115 impiegati, in 21 milioni di euro l'anno.

<sup>55</sup> Cfr. considerando (51) del regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio, del 12 ottobre 2017, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea ("EPPO").

## Conclusioni e raccomandazioni

**129** Con il presente audit, la Corte ha appurato se la Commissione stia gestendo in modo adeguato il rischio di frodi nella spesa dell'UE. In particolare, sono state esaminate le misure adottate dalla Commissione per impedire le frodi e scoraggiarne i potenziali autori, nonché quelle per recuperare i fondi una volta che le frodi siano state perpetrate.

**130** Alla luce delle osservazioni sopra esposte, la Corte ritiene che nell'UE sia necessaria una spinta maggiore per attuare un efficace quadro strategico di gestione del rischio di frode basato su valutazioni solide. La Corte ritiene che vi sia un evidente bisogno che la Commissione intensifichi la lotta contro le frodi nella spesa dell'UE, chiarendo e potenziando le responsabilità dei vari soggetti che prendono parte alla gestione della lotta contro le frodi.

### La Commissione non dispone di conoscenze sufficienti sull'entità, sulla natura e sulle cause delle frodi

**131** La Commissione non dispone di dati completi e comparabili sul livello di frode rilevata nella spesa dell'UE. La stessa rendicontazione della Commissione sulle frodi individuate in settori da essa direttamente gestiti non è completa. Nell'ambito della gestione concorrente, le metodologie usate dagli Stati membri per produrre le statistiche ufficiali sulle frodi individuate differiscono, e le informazioni inserite nel sistema di gestione delle irregolarità (IMS) della Commissione sono incomplete. La Commissione non svolge verifiche esaustive per assicurarsi della qualità dei dati comunicati nell'IMS; né chiede alle autorità degli Stati membri di fornire garanzie sull'attendibilità dei dati comunicati. Le DG che attuano la spesa svolgono verifiche parziali sui sistemi di segnalazione delle irregolarità a livello nazionale nell'ambito di audit dei sistemi (cfr. [paragrafi 21-32](#)).

**132** La Commissione non ha ancora definito modalità per disporre di maggiori informazioni sulle frodi non rilevate al fine di integrare le statistiche ufficiali, sebbene vi siano numerosi modi ampiamente accettati per far luce sull'entità delle frodi (cfr. [paragrafi 33-37](#)).

**133** La Corte ritiene inoltre che le informazioni qualitative disponibili sulla natura e sulle cause della frode siano insufficienti. Sono disponibili alcune informazioni su tipologie e meccanismi di frode usati in diversi settori, ma queste non vengono sistematicamente aggiornate. Inoltre, gli auditor della Corte non hanno potuto reperire alcuna analisi o studio dettagliati condotti dalla Commissione per individuare cosa induca alcuni destinatari di fondi UE a frodare.

**134** Da studi che hanno utilizzato indicatori di corruzione oggettivi è altresì emerso che il rischio di corruzione potrebbe essere accresciuto dalla discrezionalità nelle modalità di spesa e da controlli burocratici eccessivi, che ostacolano l'accesso al mercato di altri fornitori, rendendo quindi i patti corruttivi più facili da sostenere (cfr. paragrafi 38-49).

### **Raccomandazione 1 – Disporre di maggiori informazioni sull'entità, sulla natura e sulle cause delle frodi nella spesa dell'UE**

Al fine di pervenire ad un approccio opportunamente concepito alla lotta alle frodi lesive degli interessi finanziari dell'UE, la Commissione dovrebbe porre in essere un valido sistema di segnalazione delle frodi, che fornisca informazioni per valutare l'entità, la natura e le cause prime della frode. In particolare, la Commissione dovrebbe:

- a) potenziare il sistema di gestione delle irregolarità (IMS) in modo che le informazioni su indagini penali relative a frodi lesive degli interessi finanziari dell'UE siano comunicate in maniera tempestiva da tutte le autorità competenti;
- b) accrescere la propria capacità di raccogliere informazioni, da fonti diverse, sul rischio di frode e corruzione a danno del bilancio dell'UE; misurare periodicamente detto rischio utilizzando metodi diversi (indagini conoscitive a campione e indici basati su dati amministrativi); considerare di definire indicatori di rischio per settore di spesa, per paese e settoriali.

**Termine: entro fine 2022**

### **Vi sono debolezze nell'approccio strategico della Commissione alla gestione del rischio di frode**

**135** Vi sono debolezze nelle strategie antifrode della Commissione e nella rendicontazione relativa alla loro efficacia. Pur disponendo formalmente di una strategia antifrode – la strategia antifrode della Commissione (CAFS) – la Commissione non la aggiorna dal 2011. La Corte si chiede quindi se detta strategia sia adatta a guidare le attività antifrode della Commissione in termini pratici. La Corte prende atto dell'intenzione della Commissione di procedere all'aggiornamento della CAFS (cfr. paragrafi 58-64).

**136** Nel modello di governance della Commissione, i ruoli e le responsabilità per le azioni antifrode sono suddivisi. Le varie DG ed i vari servizi della Commissione hanno ognuno una propria strategia antifrode. Non vi è alcun organo centrale incaricato di assicurare l'opportuna supervisione, a livello di istituzione, delle attività antifrode. Questo ruolo

potrebbe potenzialmente essere svolto dall'OLAF (***raccomandazione 4***). La gestione strategica del rischio di frode e la prevenzione delle frodi non sono specificamente menzionate tra i compiti di nessun commissario (***paragrafi 52-57***).

## **Raccomandazione 2 – Assicurare la leadership delle azioni antifrode della Commissione**

---

2.1. Per pervenire ad un miglior coordinamento della lotta antifrode, nel quadro della responsabilità collegiale in materia di prevenzione e individuazione delle frodi, la Commissione dovrebbe far sì che la gestione strategica del rischio di frode e la prevenzione delle frodi siano esplicitamente incluse tra i compiti di un commissario.

2.2. La Commissione dovrebbe far sì che la sua nuova strategia antifrode:

- sia preceduta da un'esaustiva analisi dei rischi di frode, effettuata utilizzando un'ampia gamma di dati, provenienti da fonti diverse, sull'entità, sulla natura e sulle cause delle frodi nella spesa dell'UE;
- contenga obiettivi ragionevoli e indicatori misurabili;
- preveda una rendicontazione basata sul conseguimento degli obiettivi.

**Termine: entro fine 2022**

## **La prevenzione delle frodi non ha ricevuto abbastanza attenzione**

**137** Benché le attività di impermeabilizzazione alla frode risalgano all'anno 2000, esaustive disposizioni antifrode sono state incluse per la prima volta in tutte le norme gerarchicamente più alte solo per il periodo 2014-2020 (cfr. ***paragrafi 66-70***).

**138** La valutazione del rischio di frode prima di approvare regimi di spesa e porre in essere controlli antifrode è potenzialmente un modo efficace per ridurre le perdite da frode. Per i programmi di spesa del periodo 2014-2020, tuttavia, la Commissione ha reso obbligatoria tale valutazione delle proposte normative solo in uno stadio avanzato del processo. Pertanto, dette valutazioni saranno attuate solo per la prossima generazione di programmi finanziari, dopo il 2021. In regime di gestione concorrente, la Commissione non ha chiesto agli Stati membri di valutare il rischio di frode nei rispettivi programmi del periodo 2014-2020 prima di approvarli. È tuttavia con questa modalità di gestione che viene speso circa il 70 % del bilancio dell'UE (cfr. ***paragrafi 71-75***).

**139** Utilizzare i dati a fini di prevenzione e dissuasione delle frodi può rappresentare un modo efficace per individuare operatori economici a rischio prima di assegnare i fondi o per migliorare il futuro rispetto delle norme escludendo operatori economici e soggetti che sono stati identificati come autori di frodi. In seno alla Commissione, vi sono state iniziative a livello di DG per creare tali banche dati, ma l'utilizzo di questi strumenti è stato piuttosto limitato e non sufficientemente coordinato. In particolare, l'impatto del sistema di esclusione e sanzionatorio della Commissione è limitato in termini di prevenzione e dissuasione, in quanto le DG incaricate di attuare le politiche in materia di coesione e Agricoltura non hanno il potere di avviare una richiesta di esclusione per operatori economici fraudolenti finanziati tramite detti fondi. Per di più, le autorità degli Stati membri non sono obbligate a tener conto, ai fini di una decisione di finanziamento che comporti fondi UE, delle decisioni di esclusione.

**140** Dal 2013, la DG EMPL e la DG REGIO dispongono di un proprio strumento di prevenzione delle frodi, sviluppato internamente, denominato Arachne. Questo strumento ha le potenzialità per essere efficace, ma non contiene ancora dati sufficienti. Spetta agli Stati membri fornire queste informazioni su operatori economici fraudolenti e soggetti privati ad essi collegati (cfr. **paragrafi 76-88**).

### **Raccomandazione 3 – Aumentare l'utilizzo degli strumenti di prevenzione delle frodi**

---

3.1. Per quel che concerne le norme in materia di attuazione dei programmi di spesa nel periodo successivo al 2020, la Commissione dovrebbe effettuare una valutazione dei rischi di frode e chiedere agli Stati membri di espletare una dettagliata valutazione dei rischi di frode prima di approvare i programmi.

Data-obiettivo di attuazione: 2020

3.2. Per quanto riguarda il proprio sistema di esclusione, la Commissione dovrebbe:

- a) assicurarsi che le direzioni generali utilizzino il sistema di individuazione precoce e di esclusione per la gestione diretta e indiretta;
- b) invitare gli Stati membri ad individuare e segnalare gli operatori economici fraudolenti e i soggetti privati ad essi collegati.

3.3. La Commissione dovrebbe esortare tutti gli Stati membri a partecipare attivamente alla banca dati Arachne inserendovi dati in modo tempestivo e a sfruttare le opportunità offerte dai *big data* per prevenire un utilizzo fraudolento ed irregolare dei fondi UE.

**Termine: entro fine 2019**

### **Le indagini amministrative condotte dall'OLAF hanno portato all'imputazione in meno della metà dei casi e hanno avuto come risultato il recupero di meno di un terzo dei fondi**

**141** Le raccomandazioni giudiziarie dell'OLAF sfociano nell'imputazione degli autori della frode in circa il 45 % dei casi. Il sistema attuale, in base al quale l'OLAF avvia indagini amministrative dopo aver ricevuto informazioni da altre fonti e in base al quale le indagini amministrative dell'OLAF su presunte frodi sono spesso seguite da un'indagine penale a livello nazionale, consuma molto tempo in un notevole numero di casi e quindi riduce le possibilità di ottenere l'obiettivo ultimo: il perseguimento dei reati (cfr. **paragrafi 94-104**).

**142** In alcuni casi (concernenti frodi o irregolarità), le DG della Commissione ritengono che le relazioni dell'OLAF non forniscano sufficienti informazioni per servire da base per l'avvio del recupero dei fondi indebitamente erogati. In tali casi, le DG adottano (o affidano a terzi) ulteriori misure per decidere se il recupero sia o meno possibile, oppure fanno affidamento sugli elementi probatori raccolti tramite gli audit da esse stesse espletati (cfr. **paragrafi 105-124**).

### **Raccomandazione 4 – Riconsiderare il ruolo ed i compiti dell'OLAF nella lotta alla frode nella spesa dell'UE alla luce dell'istituzione della Procura europea**

---

La Commissione dovrebbe riconsiderare il ruolo ed i compiti dell'OLAF nella lotta alla frode nella spesa dell'UE alla luce dell'istituzione della Procura europea.

In particolare, la Commissione dovrebbe proporre al Parlamento europeo ed al Consiglio misure per conferire all'OLAF un ruolo strategico e di vigilanza nell'azione dell'UE contro le frodi.

In detto ruolo potrebbe rientrare l'azione dell'OLAF in qualità di organo di vigilanza incaricato di:

- a) guidare l'ideazione, nonché monitorare e sovrintendere all'attuazione, della politica antifrode della Commissione, focalizzandosi specificamente su come fornire analisi

dettagliate e in tempo reale dei meccanismi di frode (*modus operandi*) e delle cause della frode;

- b) coordinare e monitorare le attività antifrode negli Stati membri.

**Termine: entro fine 2022**

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione V, presieduta da Lazaros S. Lazarou, Membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo, nella riunione del 14 novembre 2018.

*Per la Corte dei conti*

Klaus-Heiner LEHNE  
*Presidente*

# Allegati

## Allegato I — Estratti di pertinenti disposizioni normative

### Articolo 3 della direttiva TIF

“Frode che lede gli interessi finanziari dell’Unione [...]”

2. Ai fini della presente direttiva si considerano frode che lede gli interessi finanziari dell’Unione:
- a) in materia di spese non relative agli appalti, l’azione od omissione relativa:
    - i) all’utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti, cui consegua l’appropriazione indebita o la ritenzione illecita di fondi o beni provenienti dal bilancio dell’Unione o dai bilanci gestiti da quest’ultima o per suo conto;
    - ii) alla mancata comunicazione di un’informazione in violazione di un obbligo specifico, cui consegua lo stesso effetto; ovvero
    - iii) alla distrazione di tali fondi o beni per fini diversi da quelli per cui erano stati inizialmente concessi;
  - b) in materia di spese relative agli appalti, almeno allorché commessa al fine di procurare all’autore del reato o ad altri un ingiusto profitto arrecando pregiudizio agli interessi finanziari dell’Unione, l’azione od omissione relativa:
    - i) all’utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti, cui consegua l’appropriazione indebita o la ritenzione illecita di fondi o beni provenienti dal bilancio dell’Unione o dai bilanci gestiti da quest’ultima o per suo conto;
    - ii) alla mancata comunicazione di un’informazione in violazione di un obbligo specifico, cui consegua lo stesso effetto; ovvero
    - iii) alla distrazione di tali fondi o beni per fini diversi da quelli per cui erano stati inizialmente concessi, che leda gli interessi finanziari dell’Unione; [...]”.

### Articolo 325 del TFUE

“L’Unione e gli Stati membri combattono contro la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell’Unione stessa mediante misure adottate a norma del presente articolo, che siano dissuasive e tali da permettere una protezione efficace negli Stati membri e nelle istituzioni, organi e organismi dell’Unione”.

## Allegato II — Organismi dell'UE e degli Stati membri competenti per la gestione del rischio di frode

Organismi	Prevenzione (governance e leadership antifrode, valutazione dei rischi di frode, strategie antifrode, controlli preventivi, <i>intelligence</i> )	Individuazione (controlli volti a rilevare frodi, meccanismi di denuncia delle frodi)	Indagini (amministrative e penali)	Risposta (sanzioni, recuperi, imputazione, misurazione della performance e rendicontazione)
OLAF	√	√	√	
Ufficio di indagine e disciplina della Commissione (IDOC)			√	√
DG della Commissione	√	√		√
Eurojust				√
Europol	√			
Autorità amministrative nazionali	√	√	√	√
Autorità giudiziarie e preposte all'applicazione della legge nazionali		√	√	√
EPPO:			√	√

## Allegato III — Recenti iniziative legislative nell'ambito UE della lotta alla frode

- **La “direttiva relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell’Unione mediante il diritto penale” (direttiva TIF)** è stata adottata dai co-legislatori il 5 luglio 2017. Gli Stati membri hanno tempo fino al 6 luglio 2019 per recepirla nel rispettivo ordinamento. Questa direttiva armonizza la definizione di quattro reati (frode, corruzione, riciclaggio di denaro e appropriazione indebita), nonché le relative sanzioni e i termini di prescrizione.
- **Il regolamento (UE) 2017/1939 sull’istituzione della Procura europea** è stato adottato nell’ottobre 2017. La Procura europea, che dovrebbe iniziare ad operare a partire dalla fine del 2020 o dall’inizio del 2021 in 22 Stati membri, sarà competente per condurre indagini su reati a danno del bilancio dell’UE, compresi gravi casi transfrontalieri di frodi IVA per un importo superiore ai 10 milioni di euro.
- **La proposta di modifica (COM(2018) 338) del regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013** relativo alle indagini svolte dall’OLAF per quanto riguarda la cooperazione con la Procura europea e l’efficacia delle indagini dell’OLAF è stata adottata nel maggio 2018.
- **Il nuovo regolamento finanziario** è entrato in vigore nel luglio 2018.

## Allegato IV — Eventi in seguito ai quali gli Stati membri segnalano alla Commissione casi di frode oggetto di indagine penale

Evento	BE	BG	CZ	DK	DE	EE	IE	EL	ES	FR	HR	IT	CY	LV	LT	LU	HU	MT	NL	AT	PL	PT	RO	SI	SK	FI	SE	UK
Dopo l'informazione di garanzia (e l'eventuale richiesta di rinvio a giudizio)	√			√	√			√						√							√		√			√		
Dopo la prima sentenza di condanna	√				√			√						√						√			√			√		
Dopo la sentenza di condanna definitiva da parte dell'autorità giudiziaria	√			√	√			√	√					√		√	√	√		√	√		√	√	√	√		
Altro	√	√	√			√	√			√	√	√	√		√				√	√	√	√		√			√	√

## Allegato V — Ruoli e responsabilità, in seno alla Commissione, per gli effetti delle azioni di lotta alla frode nella spesa dell'UE

Organi della Commissione	Pianificazione			Attuazione			Presentazione di relazioni		
	Analisi del rischio di frode	Strategie antifrode	Piano di gestione	Controlli ex ante ed ex post	Imputazione (con richiesta di rinvio a giudizio)	Recupero	Relazioni su frodi presunte ed accertate (relazione TIF)	Relazione annuale di attività	Relazione annuale sulla gestione e il rendimento
Commissione europea (Collegio)	Informato/a	Responsabile	Non coinvolto/a	Informato/a	Non coinvolto/a	Informato/a	Responsabile	Informato/a	Responsabile
Membro della Commissione responsabile del Bilancio e delle Risorse umane	Informato/a	Consultato/a	Informato/a	Informato/a	Non coinvolto/a	Informato/a	Consultato/a	Informato/a	Consultato/a
Consiglio di amministrazione dell'organizzazione	Consultato/a	Informato/a	Consultato/a	Non coinvolto/a	Non coinvolto/a	Non coinvolto/a	Non coinvolto/a	Consultato/a	Consultato/a
Direttore della DG – Ordinatore delegato	Responsabile	Responsabile	Responsabile	Responsabile	Non coinvolto/a	Responsabile	Consultato/a	Responsabile	Consultato/a
OLAF*	Consultato/a	Consultato/a	Consultato/a	Consultato/a	Consultato/a	Consultato/a	Consultato/a	Consultato/a	Consultato/a
Servizi centrali: Segretariato generale e DG BUDG	Consultato/a	Consultato/a	Consultato/a	Informato/a	Non coinvolto/a	Informato/a	Consultato/a	Consultato/a	Consultato/a
Servizio di audit interno**	Non coinvolto/a	Informato/a	Non coinvolto/a	Non coinvolto/a	Non coinvolto/a	Non coinvolto/a	Informato/a	Informato/a	Informato/a
Gruppo camera di compensazione***	Non coinvolto/a	Non coinvolto/a	Non coinvolto/a	Non coinvolto/a	Non coinvolto/a	Non coinvolto/a	Non coinvolto/a	Non coinvolto/a	Non coinvolto/a
Comitato di controllo degli audit****	Informato/a	Informato/a	Informato/a	Informato/a	Non coinvolto/a	Informato/a	Non coinvolto/a	Informato/a	Informato/a
Comitato di vigilanza dell'OLAF	Non coinvolto/a	Non coinvolto/a	Non coinvolto/a	Non coinvolto/a	Informato/a	Informato/a	Non coinvolto/a	Non coinvolto/a	Non coinvolto/a
Rete della Commissione di prevenzione e individuazione delle frodi	Consultato/a	Consultato/a	Non coinvolto/a	Consultato/a	Non coinvolto/a	Non coinvolto/a	Informato/a	Non coinvolto/a	Non coinvolto/a

\*La consultazione dell'OLAF su tutte le altre azioni nelle fasi di pianificazione e attuazione è facoltativa, tranne quando dette azioni sono basate su una raccomandazione formulata dall'OLAF.

\*\*In conformità al proprio statuto e a norme internazionali, non ha alcuna responsabilità di gestione in nessuna fase del ciclo anti frode.

\*\*\*Il Gruppo camera di compensazione può essere informato secondo un approccio basato sui casi e non generale sistemico.

\*\*\*\*Il Comitato di controllo degli audit è informato di problemi in questi ambiti indirettamente, ossia sulla base delle constatazioni di audit interni e/o esterni. Esso è informato circa i punti fondamentali delle RAA e della bozza di RAGR.

I principali attori che prendono parte alla lotta alla frode sono stati divisi nelle quattro categorie seguenti:

- **Responsabile:** la persona o l'organo che svolge effettivamente un dato compito e/o che è in ultima analisi responsabile di fronte al pubblico per l'attuazione di una attività o di una decisione;
- **Consultato/a:** la persona o l'organo che fornisce un parere su una particolare azione o decisione prima che questa sia (intra)presa; ciò comprende la preparazione/analisi o presentazione delle bozze di documenti a coloro che sono responsabili della decisione;
- **Informato/a:** la persona o l'organo che da informare dopo che è stata presa una decisione o intrapresa un'azione. Potrebbe essere

## Allegato VI — Bibliografia

Alina Mungiu-Pippidi, *The Good, the Bad and the Ugly: Controlling corruption in the European Union*, Berlino, 2013.

Fabio Giuffrida, “*The European Public Prosecutor’s Office: King without kingdom?*” (2017), CEPS Research Report n. 3/2017, pag. 14, <https://www.ceps.eu/publications/european-public-prosecutor-%E2%80%99s-office-king-without-kingdom>.

Miriam Golden e Lucio Picci, “Proposal for a New Measure of Corruption, and Tests using Italian Data”, *Economics and Politics*, Vol. 17, 2005, pagg. 37-75.

Mark Button e Jim Gee, *The financial cost of fraud 2015 – What the latest data from around the world shows*, PKF Littlejohn LLP and PKF, 2015; cfr. anche G. Brooks, M. Button e J. Gee, “The scale of healthcare fraud: a global evaluation”, *Security Journal*, 2012, Vol. 25, n. 2, pagg. 76-87.

Mark Button, Chris Lewis, David Shepherd, Graham Brooks and Alison Wakefield, *Fraud and Punishment: Enhancing Deterrence Through More Effective Sanctions*, Centre for Counter Fraud Studies, University of Portsmouth, 2012.

Mihaly Fazekas e Peter Lawrence King, [Perils of development funding? The tale of EU Funds and grand corruption in Central and Eastern Europe](#). Regulation & Governance, 2018, pagg. 14-15.

Mihaly Fazekas and Gábor Kocsis, [Uncovering High-Level Corruption: Cross-National Corruption Proxies Using Public Procurement Data](#). British Journal of Political Science, 2017, disponibile online.

Mihaly Fazekas, István János Tóth e Peter Lawrence King, [An Objective Corruption Risk Index Using Public Procurement Data](#), *European Journal of Criminal Policy and Research*, 2016, Vol. 22, n. 3, pagg. 369-397.

Mihaly Fazekas e István János Tóth, [Corruption in EU Funds? Europe-wide evidence on the corruption effect of EU-funded public contracting](#). in J. Bachtler e altri (a cura di), EU Cohesion Policy. Reassessing performance and direction, Cap. 13, Routledge, London, 2017, pagg. 186-205.

Paulo Mauro, *The Effects of Corruption on Growth, Investment and Government Expenditure*, International Monetary Fund, 1996, WP/96/98.

Paulo Mauro, "Corruption and the composition of government expenditure", International Monetary Fund, *Journal of Public Economics* 69, 1998, pagg. 263-279.

O. Jajkowicz e A. Drobiszova, *The Effect of Corruption on Government Expenditure Allocation in OECD Countries*, Acta Universitatis Agriculturae et Silviculturae Mendelianae Brunensis, Volume 63, 2015.

# Acronimi e abbreviazioni

**AFCOS:** servizi di coordinamento antifrode

**AFS:** strategia antifrode

**CAFS:** strategia antifrode della Commissione europea

**CGUE:** Corte di giustizia dell'Unione europea

**DG:** direzione generale

**EDES:** sistema di individuazione precoce e di esclusione

**EPPO:** Procura europea

**IMS:** sistema di gestione delle irregolarità

**IOUA:** istituzioni, organi, organismi e agenzie dell'UE

**OD:** ordinatore delegato

**OLAF:** Ufficio europeo per la lotta antifrode

**PACA:** primo atto di accertamento amministrativo o giudiziario

**QFP:** quadro finanziario pluriennale

**RAA:** relazione annuale di attività

**RAGR:** relazione annuale sulla gestione e il rendimento

**TIF:** tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea

## Glossario

**Condanna:** pronunciamento di un organo giudiziario secondo il quale l'accusato è ritenuto colpevole di aver commesso un reato. Una persona può essere considerata condannata solo quando il pronunciamento è definitivo.

**Corruzione:** la corruzione è un abuso di potere finalizzato ad ottenere un vantaggio personale. Comprende qualunque azione od omissione con cui si abusa di pubblici poteri, o si cerca di indurre ad abusare di pubblici poteri, per ottenere un indebito beneficio.

**Errore:** irregolarità dovuta al mancato rispetto di disposizioni giuridiche o contrattuali.

**Frode accertata:** si riferisce a casi che sono stati giudicati costituire "frode" da una sentenza penale definitiva.

**Frode presunta:** la Commissione e gli Stati membri definiscono "frode presunta" un'irregolarità che dà luogo all'avvio di procedimenti amministrativi o giudiziari a livello nazionale per stabilire se il comportamento era intenzionale.

**Frode rilevata:** include i casi di frode presunta e quelli di frode accertata.

**Frode:** è un atto deliberato di inganno finalizzato ad ottenere un vantaggio personale o a causare un danno a terzi (cfr. allegato I).

**Imputazione (con richiesta di rinvio a giudizio):** decisione di un pubblico ministero, dopo le indagini preliminari, di accusare il soggetto indagato di aver commesso un reato (e di chiedere che venga rinviato a giudizio).

**Informazione di garanzia (ed eventuale richiesta di rinvio a giudizio):** notifica ufficiale del pubblico ministero ad una persona fisica o giuridica del fatto che quest'ultima è sospettata di aver commesso un reato; dopo detta notifica, ed in seguito alle indagini preliminari, il pubblico ministero potrebbe decidere di chiedere che la persona in questione sia rinviata a giudizio.

**Irregolarità:** atto non conforme alle norme dell'UE, avente ripercussioni potenzialmente negative sugli interessi finanziari dell'UE. Può essere il risultato di errori commessi in buona fede dai beneficiari che chiedono finanziamenti e dalle autorità responsabili del pagamento. L'irregolarità commessa intenzionalmente costituisce una frode.

**Legiferare meglio:** concepire politiche e atti normativi in modo tale che conseguano i rispettivi obiettivi al minimo costo. Legiferare meglio significa fare in modo che l'UE

raggiunga effettivamente gli ambiziosi obiettivi politici che si è posta. Vuol dire garantire che la soluzione politica scelta è la migliore e la meno onerosa per raggiungere detti obiettivi. È un modo di lavorare che mira a garantire che le decisioni politiche siano preparate in modo aperto, trasparente, sulla scorta delle migliori prove disponibili e sulla base di un ampio coinvolgimento dei portatori d'interesse (Fonte: Strumenti per legiferare meglio).

**Primo atto di accertamento amministrativo o giudiziario (PACA):** Il “primo verbale amministrativo o giudiziario” è “una prima valutazione scritta stilata da un'autorità competente, amministrativa o giudiziaria, che in base a fatti specifici accerta l'esistenza di un'irregolarità”. Tale accertamento può essere successivamente rivisto o revocato “alla luce degli sviluppi del procedimento amministrativo o giudiziario”.

**Rettifiche finanziarie:** possono essere operate da uno Stato membro attraverso la detrazione di spese irregolari dalla propria richiesta di pagamento, mediante un pagamento a seguito di un ordine di recupero emesso dalla Commissione o ancora tramite un disimpegno. La detrazione può avvenire in due modi: ritiro o recupero presso i beneficiari.

**Rischio di frode:** in linea con la Guida alla gestione dei rischi di frode redatta nel 2016 dal Comitato delle organizzazioni sponsorizzatrici della commissione Treadway (*Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, COSO*), le organizzazioni dovrebbero effettuare approfondite valutazioni del rischio di frodi per individuare specifici meccanismi e rischi di frode, determinare la loro probabilità e rilevanza, valutare le esistenti attività di controllo antifrode ed attuare azioni per mitigare i rischi residui di frode.

**Sistema di gestione delle irregolarità (IMS):** strumento di comunicazione elettronica sicura per la segnalazione, la gestione e l'analisi delle irregolarità. Fa parte del sistema d'informazione antifrode (AFIS), sviluppato e mantenuto dall'OLAF, che facilita lo scambio di informazioni tra l'OLAF e le amministrazioni competenti.

**Sistema di individuazione precoce e di esclusione (EDES):** nuovo sistema di esclusione istituito dalla Commissione per tutelare gli interessi finanziari dell'UE da operatori economici non affidabili, entrato in vigore il 1° gennaio 2016. Mira a facilitare l'individuazione precoce di tali operatori economici, la loro esclusione dall'ottenimento di fondi dell'UE, l'imposizione di sanzioni pecuniarie e, nei casi più gravi, la pubblicazione delle informazioni relative all'esclusione o alla sanzione in questione.

**Tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea (TIF):** la tutela degli interessi finanziari dell'UE è un elemento fondamentale dell'agenda programmatica UE volta a consolidare e rafforzare la fiducia dei cittadini e garantire un utilizzo corretto del loro

denaro. Non riguarda solo la gestione degli stanziamenti di bilancio, ma si estende a qualsiasi misura che incida o che minacci di incidere negativamente sul patrimonio dell'UE o su quello degli Stati membri, nella misura in cui tale misura è di interesse per le politiche dell'UE.

**Valutazione d'impatto:** le valutazioni d'impatto contribuiscono ai processi decisionali dell'UE mediante la raccolta e l'analisi sistematica di informazioni relative agli interventi previsti e la stima del loro probabile impatto. Devono essere condotte per tutte le grandi iniziative politiche (ossia quelle presentate nella strategia politica annuale o, successivamente, come parte del programma di lavoro legislativo della Commissione), con alcune eccezioni chiaramente definite. Possono inoltre riguardare, caso per caso, altre iniziative significative.

# **REPLIES OF THE COMMISSION TO THE SPECIAL REPORT OF THE EUROPEAN COURT OF AUDITORS**

## **"FIGHTING FRAUD IN EU SPENDING: ACTION NEEDED"**

### **EXECUTIVE SUMMARY**

#### **Introduction**

The Commission agrees with the ECA on the importance of fighting fraud in EU spending and therefore welcomes the decision of the Court to do a Special Report on the topic. It is a complex and multi-faceted subject matter that challenges any observer attempting to get an overview. This challenge is heightened by factors such as the joint responsibility of the Commission and the Member States for the protection of the financial interests of the EU and the multitude of actors involved in the fight against fraud at both levels. The ECA, although an experienced observer, does not take these factors fully into account.

Because of the importance it attaches to financial management and control in general, and to fighting fraud specifically, the Commission created OLAF and reformed its entire system for financial management and control almost 20 years ago, allowing the College of Commissioners to take overall political responsibility for the management of the budget. The architecture of this system has since been continuously improved and refined through sustained efforts by the Commission, not least thanks to successive audits by the ECA (notably two Special Reports on OLAF in 2005 and 2011). These efforts have been intensified in recent years, with the first CAFS of 2011 which is currently being updated, the creation of EDES in 2016, the updated internal control framework of 2017, the new Financial Regulation of 2018, the recent proposal to revise the OLAF Regulation and the ongoing process of setting up the EPPO, just to mention a few of numerous initiatives. The Commission also considers that the benefits of these initiatives, and the overall progress achieved in the past years aimed at reinforcing the financial management and control system of the Commission, are substantial.

The Commission would furthermore like to emphasise that it focuses its limited financial and human resources on areas where it can make the biggest difference, ensuring the highest level of cost-effectiveness, and respecting the principles of proportionality and subsidiarity. This means that it has deliberately chosen not to perform some of the activities that the ECA is suggesting it should perform in the present Special Report. The Commission is currently considering the resource implications of the recommendations of the ECA in the context of the ongoing revision of the CAFS.

V. The specific issues raised by the ECA regarding the Commission's anti-fraud policy cannot be seen in isolation from the important developments listed below:

- Revision of the Staff Regulations for officials and other servants of the European Union in 2013;
- Updated integrated control framework and peer review of fraud risk in 2017; Directive (EU) 2017/1371 on the fight against fraud to the Union's financial interests by means of criminal law (PIF Directive);
- Regulation 2017/1939 setting up the EPPO;
- Proposal of 2018 to amend the OLAF Regulation 883/2013;
- New Financial Regulation 2018/1046;
- Initiative for a revision of the Financial Framework Regulation on decentralised agencies;
- Proposals for post-2020 spending programmes;

- Ongoing update of the Commission's Anti-Fraud Strategy (CAFS).

It should be noted that the recommendations of the EDES Panel go much beyond cases of fraud or corruption: they encompass also, *inter alia* grave professional misconduct, serious breach of contractual obligations, irregularities in the meaning of Council Regulation (EC, Euratom) No 2988/95.

VI. There is no cost-effective method to estimate undetected fraud reliable and defensible enough for evidence-based policy. The methods mentioned by the ECA would not be well-suited in this specific context (see Commission's replies to paragraphs 14–16, 33–37).

In its annual PIF Report, the Commission provides statistics on suspected and detected fraud based on the reporting of the Member States.

The current reporting system represents a good practice in the field of data collection on fraud and is continuously improving. Its limits are overstated in the present Special Report (see Commission's replies to paragraphs 23-31).

The Commission considers that an analysis of what causes some recipients of EU money to behave fraudulently would not be the best use of its limited resources. The Commission gears the analysis of fraud towards the areas and tools that provide maximum effectiveness and efficiency (see Commission's replies to paragraphs 14–16, 29, 33–37, 47).

VII. With regard to the overall impact of OLAF's investigations, it is important to note that the precautionary measures issued by OLAF (see Article 7 of Regulation 883/2013) and the overall deterrent effect of OLAF's actions are also important elements which need to be assessed. The analysis concerning the follow-up of OLAF's investigations is based on a relatively small number of interviews with Commission services and Member States' judicial authorities. Moreover, the analysis of the role and responsibilities of other actors in the current system, in particular other EU institutions and Member States, to detect and investigate irregularities and to take appropriate follow-up measures, is limited. Analysing the anti-fraud action of the Commission and of OLAF requires a comprehensive approach.

As regards the indictment rate, the efficiency of OLAF's investigations cannot be measured by this single criterion, as indictment is only one of the many outcomes of OLAF investigations. It is frequent good practice that OLAF and national judicial authorities work in parallel and coordinate their operational activities. OLAF has in recent years improved its cooperation with the judicial authorities on the follow-up to its recommendations.

The difficulties regarding the follow-up given by national authorities to OLAF's judicial recommendations are a long-standing challenge, well-known to OLAF, the Commission and the Member States. To address this challenge, the Commission has proposed the creation of the EPPO. Also, the recent Commission proposal to amend Regulation 883/2013 aims to improve the follow-up to OLAF's judicial recommendations, notably by clarifying the admissibility of the results of OLAF's investigations in judicial proceedings in Member States.

With regard to recovery, OLAF has taken action to clarify the information provided in its final reports and the content of the recommendations in relation to estimated amounts to be recovered. OLAF issued "*Instructions on drafting Financial Recommendations and related sections of the Final Report*" in October 2016 which should make OLAF recommendations easier to implement. The effect of these instructions on financial recommendations will only be fully visible in the future.

Furthermore, in July 2017 OLAF issued new "*Guidelines on Financial Monitoring*" designed *inter alia* to shorten the period for the spending Directorates-General to calculate the amounts to be recovered.

See Commission's replies to paragraphs 94–125.

VIII. The EPPO Regulation, adopted under enhanced cooperation<sup>1</sup>, introduces a significant institutional innovation which will considerably step up the protection of the EU budget against fraud and will also change the landscape of justice in Europe. It will operate as a single body across all participating Member States. The EPPO will be directly responsible for the investigations, prosecutions and bringing to judgement of crimes affecting the financial interests of the Union, hand in hand with national authorities, which will be under an obligation to abide by instructions given by the European Delegated Prosecutors. Member States are also responsible to allocate sufficient resources and have signalled their willingness to do so. The Commission and Member States are working intensively to ensure that the EPPO can start operations at the end of 2020.

IX. Fighting fraud against the EU budget is a joint task and obligation of the Member States and the Commission according to Article 325 TFEU.

X.

### **Recommendation 1:**

The Commission partially accepts the recommendation.

The Commission, in close cooperation with the Member States, has considerably improved its irregularity reporting system over the past years, allowing for a better and more refined analysis.

The Commission is committed to further improve the reporting of irregularities and fraud and the analysis of the nature of fraud, including on the basis of tailored data collection and a better understanding of the overall anti-fraud framework in the different Member States.

It is, however, not possible to establish an estimate of the scale of the undetected fraud which is reliable and defensible enough for evidence-based policy, also taking into account the constraint of the efficient use of the limited resources available to the Commission.

See detailed Commission replies to recommendation 1 in the conclusions and recommendations section at the end.

### **Recommendation 2:**

The Commission partially accepts the recommendation in as far as it concerns the adoption of a new comprehensive anti-fraud strategy. Please refer to the Commission's reply to Recommendation 2 in the recommendations and conclusions section regarding the possible timeline for a comprehensive analysis of fraud risks.

Regarding the recommendation relating to the portfolio of a given Commissioner, the Commission considers that its current internal organisation in practical terms already reflects the recommendation.

See also Commission's reply to paragraphs 50-54.

### **Recommendation 3:**

First indent: The Commission accepts the recommendation.

---

<sup>1</sup> See Council Regulation (EU) 2017/1939 on the creation of the European Public Prosecutor's Office (EPPO) of 12 October 2017.

In accordance with the Financial Regulation, the relevant Directorates-General are obliged to use the early detection and exclusion system where the circumstances require it. Several actions have already been conducted to promote the use of EDES.

The Commission will continue to call on the Member States to identify and flag fraudulent economic operators. A modification of the Financial Regulation by the legislator would be necessary in order to oblige the Member States as far as shared management is concerned to flag fraudulent economic operators. The Commission had initially proposed a clear obligation for the Member States to use IMS data as grounds for exclusion (COM(2014)358). However, Member States opposed any obligation to exclude on the basis of the information they provide in IMS.

See detailed Commission replies in the conclusions and recommendations section at the end.

Second indent: The Commission accepts the recommendation.

The Commission has provided information on the ARACHNE system in all Member States. However, ARACHNE is used on a voluntary basis as there is no legal obligation to enforce its use. The Commission will continue to provide assistance to the authorities concerned.

#### **Recommendation 4:**

The Commission partially accepts the recommendation.

The Commission has already taken action to adapt OLAF's legislative framework and operations in view of the setting-up of the EPPO by putting forward a proposal to revise Regulation 883/2013 (COM(2018)338).

The fight against fraud will be reinforced through complementary action by the EPPO and OLAF. OLAF's fundamental role and responsibility of fighting fraud in EU spending through administrative investigations will not change, however, with the setting up of the EPPO.

The Commission shares the ECA's view that OLAF could assume a stronger role with regard to the anti-fraud policies of the Commission services and executive agencies. Such a strengthened role is being considered in the upcoming update of the Commission Anti-Fraud Strategy (CAFS).

*Vis-à-vis* the Member States, OLAF will continue to perform its coordinating and advisory functions, notably as the lead service for irregularity reporting and the Advisory Committee for the Coordination of Fraud Prevention. Likewise, the Authorising Officers responsible in the Directorates-General in charge of shared management will continue to exercise their responsibilities with regard to the Member States.

See detailed Commission replies in the conclusions and recommendations section at the end.

#### **INTRODUCTION**

5. Articles 317 and 325 TFEU lay down the Member States' duty to cooperate in, and joint responsibility for, the protection of the Union's financial interests in a more general manner. That responsibility includes, *inter alia*, further areas of shared management of EU expenditure, as well as the revenue side of the Union budget.

9. The specific issues raised by the ECA regarding the Commission's anti-fraud policy cannot be seen in isolation from the important recent legislative initiatives and other developments in the area of the fight against fraud listed in chronological order below:

- The revision of the Staff Regulations for officials and other servants of the European Union was made in 2013 to strengthen the legal framework, notably with regard to possible conflicts of interests and increased transparency.
- The updated integrated control framework and peer review of fraud risk was adopted by the Commission on 19 April 2017, under which the most important risks (including fraud) are

assessed by the responsible Authorising Officers, reported on in their Annual Activity Reports and discussed with central services in a peer review process.

- The Directive on the fight against fraud to the Union's financial interests by means of criminal law (PIF Directive) was adopted by the co-legislator on 5 July 2017. Member States have two years (until 6 July 2019) to transpose it into their national legislation. The Directive provides a harmonised legal framework reducing obstacles to an effective cooperation, notably by harmonising the definition of four criminal offences (fraud, corruption, money laundering and misappropriation) as well as sanctions and limitation periods. The material competence of the EPPO is based on the PIF Directive.
- Regulation 2017/1939 setting up the EPPO has been adopted in November 2017. The EPPO is expected to start operating from late 2020 or early 2021 onwards in 22 Member States and will be competent to investigate crimes against the EU budget including serious cross-border VAT fraud over EUR 10 million. The EPPO will bring actions against criminals directly in front of national courts which should lead to more successful prosecutions and a better recovery of the defrauded money.
- The proposal to amend the OLAF's Regulation 883/2013 (COM(2018)338) concerning investigations conducted by the OLAF as regards cooperation with the EPPO and the effectiveness of OLAF investigations was adopted in May 2018. While the EPPO will focus on criminal cases affecting the EU budget, such as corruption or fraud with EU funds, or cross-border VAT fraud criminal investigations, OLAF will continue its administrative investigations into fraud affecting the Union's financial interests in all Member States, including investigations leading to criminal prosecution in Member States that do not participate in the EPPO. The Commission proposal to amend OLAF's Regulation 883/2013 aims to provide clarifications to the cooperation between the OLAF and the EPPO, and to ensure the widest possible protection of the EU's budget. The proposal also aims to enhance the effectiveness of OLAF investigation tools, in particular checks and inspections, as well as access to bank account information.
- The new Financial Regulation entered into force in July 2018 and reinforces the means to counter shell companies and the use of tax havens by intermediaries managing EU funds. It consolidates the European Early Detection and Exclusion System (EDES) by making it fully applicable to implementing partners under indirect management. More generally, it simplifies financial rules, making them easier to control and less fraud prone.
- The revision of the Financial Framework Regulation on decentralised agencies has been proposed by the Commission to strengthen the governance of EU decentralised agencies in particular in the area of fraud, notably with the introduction of an obligation for decentralised agencies to report cases of fraud or investigations to the Commission without delay and of the obligation on agencies to adjust their internal control systems where they run decentralised offices away from the main seat. This revision is targeted to enter into force by 1 January 2019.
- The proposals for post-2020 spending programmes contain specific recitals and provisions regarding the protection of the EU financial interests, notably on the competences of OLAF. Further anti-fraud provisions have been included in the proposal for a Common Provisions Regulation.
- The update of the Commission's Anti-Fraud Strategy (CAFS), originally adopted in 2011, is ongoing. In this process, OLAF has compiled a qualitative fraud risk assessment as a synthesis of the contributions received from the different Commission services.

## **OBSERVATIONS**

### **Common reply to paragraphs 14-16:**

The issue of fraud measurement has been discussed and analysed intensively. Although the Commission agrees with the ECA that it would be desirable, it is not possible to have an estimate of the undetected level of fraud reliable and defensible enough for evidence-based policy, also taking

into account the constraint of the efficient use of the limited resources available to the Commission. While useful for other purposes, the research methods suggested by the ECA would not be well-suited to this context and would risk leading to biased decision-making or, at least, to an added-value not proportionate to the cost. This is further discussed in the replies to paragraphs 33–37.

On the basis of these considerations and in line with the provisions of Article 325(5) TFEU, the Commission has decided to focus on the scale and nature of irregularities and (suspected or established) fraud detected and reported *via* the well-established IMS and is constantly refining this method. This approach provides solid knowledge about the weaknesses actually exploited by fraudsters.

The Commission is aware of the limitations of this approach, but considers that, at present, this is the most effective method. Activities in the anti-fraud area should be seen as a continuously developing process that builds on achievements and developments, which may seem insufficient if checked against a theoretical model but need to be assessed in relation to the overall complexity of the system and its historical development. Such an evolutive approach paves the way for future improvements. Further steps can be taken such as better exploiting the existing databases.

23. The Commission has continuously improved the quantity and quality of the irregularity reporting. The reporting obligation and its derogations and limitations are presented in the material supporting the PIF Report and namely in the Commission Staff Working Document (2016)237 final (explicitly quoted also in relation to the PIF Report 2016). See Commission's replies to paragraphs 24–31.

24.

First bullet point: The new "*Handbook on reporting of irregularities in shared management*", prepared by OLAF in cooperation with experts from the Member States, clearly indicates OLAF's final report as one of the facts generating the obligation on Member States to report. IMS provides for a specific field to indicate the reference number of the OLAF investigation. However, this key information may not always be known at the level of the reporting authority in the Member State. The Commission notes that the quality of the data depends on the quality of the reporting by the Member States.

Second bullet point:

First sub-bullet point: Fraudulent cases arising from the activities of intermediate public bodies involved in implementing an operational programme through project selection or public tendering must be reported in IMS, with some limited exceptions (i.e. reporting threshold). The reference made by the ECA is related to the definition of "economic operator", which does not include public bodies exercising their prerogatives as public authority. The "*Handbook on reporting of irregularities in shared management*" refers to the case-law of the European Court of Justice to limit the situations in which public bodies are not considered to act as an economic operator (therefore limiting the situations which are not reported via IMS).

Second sub-bullet point: From a legal point of view, the obligation to report "suspected fraud" cases covers also cases for which no payment has been made. However, it is true that non-fraudulent irregularities for which no payment has been made are covered by derogation to report.

From a technical point of view, IMS has no mandatory fields, besides those related to the fund and programming period. The field "project name" can therefore be left empty and does not prevent reporting.

Third bullet point: The Commission acknowledges that a certain amount of information may be lost due to the reporting threshold of EUR 10 000. However, it mainly relates to minor cases which, to a large extent, concern individual perpetrators operating simple fraudulent schemes. Therefore the

added value of this information would be limited. The majority of these cases are also likely to be dismissed by national prosecution services.

However, Member States are obliged to follow up on detected irregularities, regardless of the reporting threshold.

The Commission estimates that the “final detection rate” would change only marginally in case there were no thresholds<sup>2</sup>.

25. The Commission acknowledges that reporting practices can vary not only per country but also per reporting authority. Relevant explanatory information can be found in the various Commission Staff Working Documents accompanying last years’ PIF Reports.

The Commission continuously works on streamlining the reporting practice as much as possible by informing and advising Member States *via* meetings, trainings, manuals, guidance notes, handbooks and feedback on reported cases. In addition, actions concerning the reliability of IMS data are taken (see reply to paragraph 30). The handbook quoted by the ECA was issued in 2017. This cannot yet have had any impact on information analysed by the ECA and presented in Annex 4.

It should be considered that the issues raised by the ECA may have an impact on the detection rate of the specific reporting year, but that such impact decreases significantly in respect of multiannual analyses or analyses focussed on a whole programming period, like those published and updated every year in the Commission Staff Working Document “*Statistical evaluation of irregularities*”.

26. The introduction of fraud detection rates has helped to have an objective indicator to measure the performance of Member States, rather than comparing absolute numbers, representing another step forward in a continuous process.

27. While detection rates are indicators of fraud to be considered, direct comparison of detection rates must be put into context. The overall anti-fraud framework in the different Member States is the background against which data on detections and related differences among Member States should be interpreted. OLAF analyses such data and works with Member States to improve prevention, detection and reporting in the Member States.

28. Analysing the underlying reasons for differences in reporting implies analysing the 28 national anti-fraud systems in detail. This is a resource-intensive approach which could be only progressively implemented.

29. While it might be considered in the context of a broader and deeper analysis of the overall anti-fraud framework in the different Member States, the absence of a strong correlation between reported fraud detection rates and perception of corruption should not be over-emphasised. Corruption is one of the many *modi operandi* through which fraud against the EU budget is perpetrated.

Furthermore, see Commission's replies to paragraphs 33–37 about perception indexes.

---

<sup>2</sup> In 2005, the reporting threshold was increased from EUR 4 000 to EUR 10 000. At the time, an estimation was made of the amount of information lost in the process: the increased threshold would have implied a reduction of about 45% of the reported number of irregularities, but a loss of only 5% of the related financial amounts. Translated in terms on the fraud detection rate in 2017, this would imply a figure 0.22% instead of 0.21%.

30. In relation to the reliability of IMS data, the Commission itself does not have the capacity of auditing it on a general scale. However, OLAF invests in streamlining the reporting practices of the Member States (see reply to paragraph 25) and in performing basic quality checks.

Checks relating to the irregularity reporting systems are performed in the framework of system audits.

Member States have to put in place effective and proportionate anti-fraud measures as part of their management and control system, based on a risk assessment. This is a specific regulatory anti-fraud requirement for 2014–2020 introduced in the Common Provisions Regulation (Article 125(4)(c) CPR). In the guidance note related to this Article, the Commission indicates that the establishment of clear reporting mechanisms is a key element of prevention as well as detection. It is confirmed that suspected fraud must be reported by the authority designated by the Member State in line with the requirements under Article 122(2) CPR.

As concerns regional policy, under Key Requirement 7, the Commission's auditors check whether under a certain Operational Programme Managing Authorities have complied with their general obligation to prevent, detect, report and correct irregularities, including fraudulent ones. Some audit findings by the Commission services have covered *e.g.* the absence of reporting through IMS with regard to irregularities detected.

As concerns the Common Agricultural Policy, the Commission assesses the quality of the data in IMS in the context of its EAGGF Guidance audits. Irregularities (including fraud cases) are reported in an annex to annual accounts.

In connection with audits, the Commission requests the audit authorities to carry out verifications on the implementation of the anti-fraud measures. The standard scope of the Commission's own early preventive audits (EPSAs) also includes the review of the anti-fraud measures.

31. There are no perfect systems for the collection of data on criminal cases linked to the EU financial interests investigated by national authorities, and national systems are mostly incomplete and not accessible to the Commission.

Even the Member States which collect criminal investigation statistics tend to have very generic data, which relate to violations of Criminal code articles rather than specifying the EU or national fund or the type of operation affected.

Therefore the most complete system which systematically collects information about criminal cases linked to the EU financial interests is IMS. As any system, the Commission acknowledges that IMS may be further improved.

#### Common reply to paragraphs 33–36:

The Commission considers that, in the context of measuring fraud in the EU budget, estimating fraud through victimisation, encounter and perception studies is not fit-for-purpose, as these methods are more focused on identifying or using risk indicators for specific purposes and in specific sectors on the basis of administrative data. The ECA makes reference to survey-based indexes for measuring corruption and suggests that this methodology can be translated in the context of measuring undetected fraud against the EU budget. These methods are open to several criticisms highlighted by the same publications referred to by the ECA itself. Furthermore, these difficulties are significantly increased in relation to certain areas of budget expenditure, such as development aid.

In addition, according to paragraph 3.14 of the ECA's Annual Report 2015, the Composite Indicators Research Group (financed by the EU) has pointed to the fact that composite indicators, while they illustrate the bigger picture, may lead to simplistic policy conclusions.

Therefore, while useful for other purposes, victimisation, encounter or perception surveys would not be well-suited for measuring fraud to EU spending and would risk leading to biased decision-making or, at least, to an added-value not proportionate to the cost.

Finally, the Financial Regulation provides that the EU budget shall be implemented in compliance with the proportionality principle and an effective and efficient internal control. In this respect, the prevention, detection, correction and follow-up of fraud and irregularities is based on best international practices, and rests on the implementation of an appropriate risk management and control strategy coordinated among appropriate actors involved in the control chain. The Financial Regulation provides that internal control and budget implementation should evolve with an improvement of the cost benefit ratio of controls. In other terms, the cost of controls must be proportionate and commensurate with results in terms of recovery.

The Commission is committed to improving the risk management assessment and control strategy.

### **Box 1**

The Commission underlines that the quality of control of corruption was only one of the indicators used in the study "*Assessing the quality of government at the regional level using public procurement data*".

37. The Commission considers that the examples of the ECA illustrate that the Commission can enhance its fraud analysis. However, the illustrated methods are not cost-effective to estimate the scale of undetected fraud or corruption in a robust, reliable and defensible manner to support evidence-based policy initiatives, given the diversity of the EU budget.

39. OLAF analyses fraud also to comply with Regulation 883/2013. OLAF contributes to the design and development of methods of preventing and combating fraud, corruption and any other illegal activity affecting the financial interests of the Union. OLAF promotes and coordinates, with and among the Member States, the sharing of operational experience and best procedural practices.

### **Common reply to paragraphs 40-42:**

The PIF Report refers to the whole budget of the EU and for this reason it must keep a general approach. The analysis is deepened, refined and enriched year after year (as recognised by the main stakeholders: the Member States and the European Parliament). The PIF Report 2017, for instance, includes a detailed analysis by component in the agricultural policy and adds an analysis of "Transport", another priority area.

OLAF analyses the nature or *modus operandi* of fraud, in general (through the PIF Report) and more in-depth (through specific projects). OLAF's own analytical work on fraud patterns and systemic vulnerabilities could indeed be intensified and broadened, as suggested by the ECA, depending on the resources devoted to analysis and prevention. Although spending programmes develop over time, the fundamentals of the programmes, and therefore the risks of fraud, will not change substantially. The case compendiums therefore remain valid and useful.

The Commission considers that the analysis of fraud patterns and systemic vulnerabilities should be a priority while noting that such studies are very resource-intensive.

43. In accordance with Article 74(2) of the Financial Regulation, the Commission has a decentralised structure for internal control, including risk analysis and anti-fraud action. It relies on the capacities and competences of Authorising Officers by Delegation that are entrusted with management of EU funds, including the identification and mitigation of fraud risks. This is why these risks are assessed primarily at the level of Directorates-General.

However, the Commission services are guided and supported in their fraud risk management at the corporate level in multiple ways, e.g. through the Commission's Internal Control Framework of

2017 and the corresponding Implementation Guide, through OLAF's 2016 *"Methodology and guidance for DGs' anti-fraud strategies"* and through exchange of views and best practice, notably in the Commission's Fraud Prevention and Detection Network.

For the on-going update of the Commission's Anti-Fraud Strategy (CAFS), the Commission is making use of the services' individual risk analyses, which OLAF has compiled into a qualitative corporate fraud risk assessment.

44. Commission services act in compliance with effective and efficient internal control, as required by Article 36(1) of the Financial Regulation, both in choosing analytical methods for their fraud risk assessment and in determining the anti-fraud controls that will be deployed to mitigate fraud risks. That said, the Commission intends to reinforce OLAF's analytical capabilities, which will, in due course, contribute to a refinement of fraud risk assessments (see the Commission's replies to recommendations 1, 3.1 and 4).

Some Commission services, in particular DG REGIO, use external sources as appropriate (e.g. Transparency International and DIGIWHIST).

45. Without a detailed analysis of the methodology used to establish the global fraud risk register of the Chartered Institute of Public Finance and Accountancy, it is difficult for the Commission to assess its added value for protecting the Union's financial interests. Doubts in this respect are raised by the fact that the register assigns a significantly higher fraud risk to payroll fraud (41%) than to procurement fraud (32%).<sup>3</sup> No comparable trend is reflected in OLAF's investigations.<sup>4</sup>

46. The Commission agrees, in general, that the analysis of fraud-related data could be strengthened (see Commission's reply to recommendation 1). However, the Commission is not of the opinion that the suggested avenues of analysis are superior to assessment methods currently used by Commission services.

As concerns DG AGRI, EU bodies managing Common Agricultural Policy funds are closely followed by the audit services of DG AGRI to ensure they have the appropriate management and control systems in place. Through this exercise, beneficiaries are surveyed indirectly, too.

The assurance framework established by the Commission to ensure legality and regularity of expenditure minimises at the same time the risk of fraud.

47. The Commission services' priority is engaging in identifying vulnerabilities and fraud schemes and in awareness-raising actions about these schemes.

Regarding the causes of fraud, the Commission is considering intensifying work on profiling fraudsters targeting the EU budget, as one of the tasks of an enhanced analysis function as recommended by the ECA..

48. The "modus operandi" referred to by the ECA (i.e. the nature of fraud, such as artificially created conditions) is covered by OLAF's analytical work.

Because complex rules tend to be error and fraud prone, the Commission has proposed simplification of general and sectoral financial rules. Evidence shows that this is working for instance in reducing irregularities and fraud in Horizon 2020. The 2018 Financial Regulation further

---

<sup>3</sup> <https://www.moorestephens.co.uk/news-views/november-2017/misspending-public-money-is-top-risk-area-for-frau>

<sup>4</sup> See OLAF Report 2016, pp. 15-18, for the importance of procurement fraud.

simplifies the rules on reimbursement of costs, promoting the use of the simplified cost options (lump-sums) and of forms of financing not linked to costs. By doing so, it provides simpler and less fraud prone financial rules for the 2021-2027 spending programmes.

## **Box 2**

The Commission shares the ECA's concern. To prove artificial conditions, the strict conditions set out by the European Court of Justice need to be followed. It is vital to preserve legal certainty of beneficiaries who act in accordance with the applicable legislation. Therefore, paying agencies can only refuse payment based on clearly established evidence, and not on mere suspicions. Accordingly, they often invest time and effort to gather conclusive evidence and subsequently launch recovery procedures.

49. The "opportunity for discretionary spending" referred to by the ECA is linked to the subsidiarity principle but not without limits: eligibility criteria and conditions must be agreed with the Commission and cannot be subsequently modified unilaterally. In that sense, spending is never fully discretionary.

The "allowed" degree of discretionary spending is related only to certain areas of shared management, where Member States must formally designate authorities that will manage the funds and also have the obligation to put in place a Management and Control System (MCS) with adequate management verifications and an independent audit body.

The Commission conducts audits (system audits and audits of operations) where risks are identified. Payments to programmes can be interrupted in cases of serious deficiencies to the MCS.

Therefore, the legal framework for shared management in the Programming Period 2014-2020 ensures that controls are in place at all levels, taking into due account the risks linked to discretionary spending.

Managing Authorities have some discretionary powers, but programme implementation is scrutinised by an Independent Audit Body and they remain subject to EU law, Commission/ECA audits and OLAF investigations.

Nevertheless, the Commission will consider the ECA's suggestion to analyse how discretion in EU co-financed programmes affects the risk of fraud.

### Common reply to paragraphs 50-54:

Strategic fraud risk management and fraud prevention are important objectives for the Commission.

It has put in place a decentralised model of financial management, where Authorising Officer by Delegation, e.g. Directors-General, are responsible for internal control, including risk management and fraud prevention. Since 2017, all Commission services are obliged to appoint a senior manager in charge of risk management, to support and advise the Authorising Officer by Delegation on matters of internal control, including fraud risk management. In addition, it should be noted that Member States also play an important role in the fraud risk management for the EU budget, in particular in the areas under shared management.

The Member of the Commission in charge of anti-fraud steers and puts forward initiatives to improve the fight against fraud, while the College of Commissioners takes overall political responsibility for the management of the EU budget. Each Member of the Commission receives fraud-related information directly by the service under his or her responsibility and reports important cases to the College.

The individual mission letters by the President of the Commission are committing each Commissioner to pay specific attention to sound financial management of EU funds which

reinforces the Commission's political commitment to apply the principle of zero tolerance for fraud and to systematically ensure the protection of the EU budget from fraud.

The Commission considers that OLAF could assume a stronger and more strategic role as a coordinator with regard to the anti-fraud policies of the Commission services and executive agencies.

The Commission notes that Annex V is a simplified presentation of its governance model. The Commission also notes that, in reality, its model of financial management differentiates between political and operational responsibilities.

55. The Commission takes the view that OLAF already has a role in providing an overview of anti-fraud actions and reporting on outputs. *Inter alia*, OLAF is lead service for the design of the corporate anti-fraud strategy and coordinates its implementation. Moreover, OLAF provides methodological guidance for departmental anti-fraud strategies and monitors their implementation by taking part in the central review of Management Plans and Annual Activity Reports.

OLAF's oversight role is being considered in the ongoing update of the CAFS.

56. The 2014–2020 Common Provisions Regulation (CPR) has introduced for the first time a regulatory requirement obliging Member States to put in place effective and proportionate anti-fraud measures, based on a risk assessment.

The Commission launched a stock-taking study on the implementation of Article 125(4)(c) in all Member States in 2017. This study was finalised in 2018 and the findings demonstrate that overall Member States have put in place proportionate anti-fraud measures in relation to the risks identified.

A thematic audit on the effectiveness and proportionality of anti-fraud measures has been launched by DG EMPL in 2018 (covering DG REGIO and DG EMPL programmes).

The Commission is monitoring with the Member States' programme authorities in cohesion policy each fraud case brought to its attention.

Regular exchanges of best practices take place in the Advisory Committee for the Coordination of Fraud Prevention (COCOLAF) and are reported in the annual PIF Report.

59. Important recurrent activities provided for in the 2011 CAFS (such as updating departmental anti-fraud strategies, fraud-proofing of funding instruments and anti-fraud training) continue still today and are accounted for in the services' Annual Activity Reports. Likewise, the principles guiding the Commission's fight against fraud as announced in the 2011 CAFS remain valid.

60. The Commission confirms that the objectives in its anti-fraud strategy are largely of a general nature; however, the objectives are implemented through very specific actions which are accompanied by output indicators.

Where possible and adequate the Commission has defined quantitative targets (e.g. participation in anti-fraud trainings or fraud awareness level in the Directorates-General), which are embedded in the anti-fraud strategies (AFS) and in the relevant strategic planning and programming documents (Management Plans/Annual Activity Reports).

That said, the Commission agrees with the ECA on the desirability of increasing the result-orientation and measurability of its anti-fraud action. Further improvements in this respect will have to build on an enhanced analysis function as recommended by the ECA, which can, however, only gradually be implemented.

62. The annual PIF Report presents the outputs of the Commission's and Member States' anti-fraud actions but also assesses, albeit at a limited level, the effectiveness of some of these actions, especially the anti-fraud measures taken by the Member States.

Although the PIF Report does not provide an absolute assessment of the effectiveness of all horizontal anti-fraud actions adopted by the EU and its Member States, it does achieve its mission according to Article 325(5) TFEU with its comprehensive overview on anti-fraud actions taken. As concerns the assessment of the total effectiveness of these actions, more targeted, in-depth and resource-intensive studies would be required.

63. The Annual Management and Performance Report (AMPR) for the EU budget is a report built on the information made available by the Authorising Officers by Delegation in their Annual Activity Reports. As far as anti-fraud action is concerned, it includes a section with information on anti-fraud strategies and, as of 2017, a section on the protection of the EU budget. The Commission will give further consideration to the most suitable way of presenting its anti-fraud policies in the AMPR. However, this corporate report, which covers the whole spectrum of Commission policies and activities, will have to retain its summarising nature. More information on the Commission's anti-fraud actions is provided in the annual PIF Report and in the Annual Activity Reports of the Directorates-General. The latter include a subsection dedicated to fraud prevention and detection.

64. The Commission agrees with the ECA on the desirability of increasing the result orientation and measurability of its anti-fraud action.

See also Commission's reply to paragraph 60.

67. The Commission underlines that Article 125(4)(c) of the Common Provisions Regulation has provided the framework for the Commission services to reinforce their anti-fraud efforts in the 2014–2020 ESI Funds. However, already during the 2007–2013 programming period, the Commission services implemented effective and proportionate irregularity controls before spending occurred with a view to protect and safeguard the EU budget.

An overview of achievements of the Commission's earlier fraud-proofing measures is presented in a Commission Staff Working Document of 2007.<sup>5</sup> For the Programming Period 2007–2013, the Commission initiated e.g. a review of Member States' obligations to report irregularities under shared management.<sup>6</sup>

Sector-specific legislation in the domain of shared management contains provisions on irregularities, of which fraud is a sub-category; those provisions have been in place for a long time.

68. The study initiated by the Commission on “*Preventing fraud and corruption in the European Structural and Investment Funds – taking stock of practices in the EU Member States*” provides an overview of the Member States implementation of article 125(4)(c) of the Common Provisions Regulation (CPR). This study was finalised in 2018 and amongst others gives an overview of practices and actions taken in the Member States. The study is considered as a first step and on the basis of its findings follow up and further actions will be considered by the Commission.

70. The lack of a standardised procedure for the follow-up of administrative recommendations, which are all different, cannot be interpreted as lack of impact of such recommendations. OLAF is, in fact, working on the outcome of such recommendations on a case-by-case basis. OLAF and the

---

<sup>5</sup> SEC (2007) 1676.

<sup>6</sup> Commission Regulation (EC) No 2035/2005 of 12 December 2005, OJ L 328, 15.12.2005, p. 8.

Commission are currently exploring how to strengthen the monitoring of the follow-up to OLAF's administrative recommendations.

71. Assessment of fraud risk is part of the Commission's framework for conducting impact assessments of legislative proposals. Tool #25 on prevention of fraud was added to the Better Regulation Toolbox in its 2017 revision.<sup>7</sup> Fraud risk should only be addressed in an impact assessment when it is relevant to do so. This is a key principle of proportionate analysis underpinning the Commission's impact assessment system.

72. The Better Regulation Guidelines prior to 2017 did not prevent fraud risk assessments. For the 2014–2020 period, such assessments were carried out, even if not required by the Better Regulation Guidelines at the time. Spending programmes were fraud-proofed in cooperation between the spending departments and OLAF, in accordance with the 2007 Commission Communication on fraud-proofing and the 2011 CAFS. The 2017 revision of the Better Regulation Guidelines now explicitly provides for a fraud prevention tool.

73. Prevention, detection, correction and follow-up of fraud and irregularities are amongst the objectives of internal controls (Article 32 of the Financial Regulation).

In the context of shared management, which concerns 80% of the EU budget, the risk of fraud has to be assessed by the managing authority in its programme's context (Article 125(4)(c) of the Common Provisions Regulation). The proposals for the 2021–2027 programmes contain a provision requiring that the authority responsible for managing the programme "*put in place effective and proportionate anti-fraud measures and procedures, taking account of the risks identified*". This provision, once adopted, will apply to the seven shared management funds covered by the Common Provisions Regulation.

While the requirement of fraud risk assessments in the process of designing spending programmes will be formalised even more strongly for the Multiannual Financial Framework (MFF) post-2020, fraud-proofing was already a principle upheld by the Commission in the current MFF.

More specifically, the Commission considers that it has properly addressed the issue of fraud prevention and detection controls by proposing a range of substantial measures in each of its legislative proposals of 29 May 2018 accompanying the MFF package:

- the legislative financial statements list measures to be taken for preventing fraud and irregularities;
- dedicated provisions identify who (e.g. Commission, Member States) shall impose proportionate anti-fraud measures and procedures, taking into account the risks identified;
- a specific recital recalls the competences of OLAF (and EPPO from 2020) and lists the regulations from which those competences originate.

OLAF has examined the pertinence of those measures for fraud-proofing prior to their adoption by the Commission.

In addition, the new Financial Regulation has brought about simplified methods of financing, which are less prone to fraud, such as the possibility to use lump sums, flat-rate financing and unit costs for grants.

---

<sup>7</sup> [https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox-25\\_en](https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox-25_en).

75. The Commission proposed in the Multiannual Financial Framework post-2020 spending programmes horizontal recitals and provisions regarding the protection of the EU financial interests against unreliable economic operators.

In accordance with the Financial Regulation, the necessary and equivalent rights and access have been granted to the Commission, OLAF, the EPPO and the ECA.

The possibility to reuse the contributions from the funds as provided for in Common Provisions Regulation serves as an incentive for the Member States to apply financial corrections themselves.

The Commission provides systemic fraud proofing and is revising the way the fraud proofing is done in the context of the ongoing update of the CAFS.

See also reply to paragraph 72.

80. Decisions on sanctions are not only based on information received by the entities listed in this observation. They can also be based *i.a.* on information from audits by authorising officers or under their responsibility, disciplinary measures by competent supervisory bodies responsible for the verification of the application of standards of professional ethics, and decisions by the Commission or competent national authorities relating to the infringement of EU or national competition law.

In the future, facts established in the context of audits or investigations carried out by the EPPO should also be a source of information.

81. Exclusion of unreliable economic operators on the basis of a recommendation by the panel referred to in Article 143 of the Financial Regulation (formerly Article 108 of the 2012 Financial Regulation) requires a certain procedure, to respect the right to be heard and the proportionality principle.

82. Fraud or corruption frequently matches other grounds of exclusion. Therefore, where exclusion for fraud or corruption was not legally possible for facts committed before 2016, exclusion was taken on other applicable grounds, such as grave professional misconduct and serious breach of contract, and the deterrent impact of the system was ensured.

83. For facts dating from before the entry into force of the new Financial Regulation in August 2018, the legislation will allow excluding natural persons in exclusion situations and who are essential for the award or for the implementation of legal commitments.

84. For facts dating from 2016 onwards, the Financial Regulation allows for the exclusion of economic operators where a manager is in a situation of exclusion. Where applicable, the Commission will make use of this possibility and considers that other institutions and EU bodies should do the same.

The new Financial Regulation provides for means to counter shell companies and the use of tax havens by intermediaries managing EU funds.

It is important to note that the legal constraints in which both systems operate are different. In particular the World Bank decisions are not subject to appeal and/or national judicial legal orders.

Common reply to paragraphs 85 and 86:

ARACHNE can form an important support for effective and proportionate anti-fraud measures according to Article 125(4)(c) of the Common Provisions Regulation (EU) 1303/2013. It is designed to help Member States authorities to prevent and detect errors and irregularities among projects, beneficiaries, contracts and contractors.

Since 2013, the Commission services have been informing the Member State authorities on a regular basis about the potential benefits of using ARACHNE.

87. The Commission is investigating whether the data from the EDES system (and potentially ABAC) can be integrated into ARACHNE, also with a view to allowing direct management spending to be tested for the presence of fraud indicators.

88. The development of ARACHNE was completed in May 2013 (first installation) and the data from the Member States who decided to integrate ARACHNE in their anti-fraud strategy have since then been gradually included.

EDES applies to all aspects of direct and also indirect management, since the entry into application of the new Financial Regulation.

The new EDES system was put in place in 2016 and thus the ECA's findings are based on public figures only relating to the initial period up to 30 June 2018. This does not allow for an assessment of the functioning of the system, including of its deterrent effects.

90. The Commission notes the following additional and important aspects for assessing the impact of OLAF's administrative investigations:

- an in-depth analysis of administrative recommendations to address systemic shortcomings;
- precautionary measures issued by OLAF in the course of an investigation pursuant to Article 7 of Regulation 883/2013 to avoid further aggravation of fraud or irregularities;
- the deterrent effect of OLAF investigations on potential fraudsters;
- the responsibilities for Commission services and Member States (reporting to OLAF and implementing its recommendations) to render OLAF's work effective in practice.

Furthermore the Commission and/or OLAF have initiated a number of key reforms to increase the effectiveness of OLAF's investigative activities . These reforms include:

- OLAF instructions to investigators on financial recommendations (2016);
- OLAF's review of its monitoring regime for recommendations to ensure quicker follow-up (2017);
- the PIF Directive (2017);
- the revision of the Financial Regulation (2018);
- the proposal to amend Regulation 883/2013 to improve, *inter alia*, the investigative tools to OLAF and facilitate the uptake of OLAF's final reports (2018).

91. OLAF's judicial recommendations may also contain general proposals to the judiciary to consider OLAF's findings in the final report in their entirety which widens the scope of judicial action.

92. In line with Article 11(1) of the OLAF Regulation, OLAF's recommendations indicate the action to be taken by the IBOA and the competent authorities of the Member States. Pursuant to Article 11(2), OLAF's final reports constitute admissible evidence in administrative or judicial proceedings in Member States in the same way and under the same conditions as administrative reports drawn up by national administrative inspectors. In order to further improve the impact of OLAF's investigations, the Commission has in its proposal for amending Regulation 883/2013 introduced measures to strengthen the usability of OLAF's final reports in national proceedings.

94. The follow-up given by national authorities to OLAF's judicial recommendations is a long-standing challenge, well-known to OLAF and the Commission. As explained below, this is due to a number of factors, e.g. the fact that each Member State has its own prosecution policy with regards to PIF offences.

To address this challenge, the Commission has proposed the creation of the EPPO. It is expected to bring a more consistent and effective prosecution policy in EPPO Member States for crimes affecting the EU budget, leading to more prosecutions, convictions and a higher level of recovery.

Moreover, differences in the scope and definition of criminal offences have been further addressed by Directive (EU) 1371/2017 (the "PIF Directive") (see also reply to paragraph 97).

The recent proposal to amend Regulation 883/2013 aims *inter alia* to enhance the effectiveness of OLAF's investigative function, and it is therefore expected that the use of OLAF investigation results in judicial proceedings in Member States will be improved.

To better understand the precise reasons for dismissals and to improve the follow-up of its investigations, OLAF has undertaken an in-depth analysis of Member States' follow-up to its judicial recommendations issued between 1 January 2008 and 31 December 2015, examining 169 judicial recommendations issued by OLAF and dismissed by Member States' judicial authorities, out of a total of 317 recommendations. OLAF is in constant dialogue with Member States' judicial authorities to improve the indictment rate.

95. As regards the comparison between numbers of indictments resulting from OLAF's judicial recommendations and numbers of national own prosecutions, the different context and conditions under which OLAF operates as compared to national authorities need to be considered. .

The responsibility to counter fraud and any other illegal activities affecting the financial interests of the Union is incumbent on the Union and on the Member States<sup>8</sup> as a shared responsibility. In this context, Member States' action naturally takes a larger share in numerical terms. This is also illustrated by the figures published by the Commission on an annual basis in its reports on the protection of the European Union's financial interests (PIF Reports)<sup>9</sup>.

Action at EU and national level is complementary and the fact that the EU level is equipped with its own investigative capacity is a crucial building block in the fight against fraud as a whole. Both levels benefit from close cooperation.

In addition, even when not leading the investigation, OLAF often forwards information and provides assistance to the competent authorities in the Member States and, especially in the context of coordination cases, contributes to investigations carried out by national authorities.

96. The Commission notes that the ECA report does not compare the indictment or dismissal rates for OLAF's judicial recommendations with comparable data from the Member States. This would have facilitated the assessment of whether OLAF's recommendations have an appropriate impact at national level.

As the number of indictments in itself has limited informative value, OLAF has undertaken a more in-depth analysis of Member States follow-up to OLAF's judicial recommendations issued between 1 January 2008 and 31 December 2015, mentioned above under paragraph 94.

---

<sup>8</sup> Cf. Article 325 TFEU.

<sup>9</sup> For the latest version, see Report from the Commission to the European Parliament and the Council, 'Protection of the European Union's financial interests – Fight against fraud 2017 Annual Report', Brussels, 03.09.2018, COM(2018) 553 final. A similar tendency is reflected by other systems relying on complementarity of investigations at EU and national level (e.g. enforcement of EU competition rules, see <http://ec.europa.eu/competition/ecn/statistics.html>).

This analysis was not limited to the expenditure area – the subject of the ECA’s audit – but included also internal investigations and the revenue area, i.e. customs investigations.

First bullet point: According to the OLAF's analysis of Member States' follow-up of OLAF's judicial recommendations, the category of cases with “insufficient evidence” encompasses a wide range of heterogeneous factual and legal situations. It includes, in particular, cases where a full collection of evidence was in practice not feasible for OLAF because of the limitations of its investigative powers as well as situations where Member States' authorities questioned the evidentiary value of OLAF's final report due to the uncertainty of the applicable legislation.

In addition, the number of cases dismissed due to “insufficient evidence” (a common explanation for not opening a case) may also vary according to the different procedural rules and practices in the Member States. In general, the Member States have a wide margin of appreciation at the various stages of investigation and prosecution.

It should also be emphasised that in a significant number of cases, OLAF does not receive the detailed reasoning on the actual grounds for dismissal.

Second bullet point: Despite the degree of harmonisation achieved under the PIF Convention (and pending the transposition of the PIF Directive), there are still notable differences in national criminal laws at a detailed level which may affect the question of whether a certain conduct is considered an offence at Member State level. OLAF always conducts a first assessment considering whether the facts under investigation fall under the definition of EU fraud according to the applicable EU legislation. It is then the competence of national authorities to decide whether to follow-up OLAF's recommendations or not.

Third bullet point: While time barring can in principle be regarded as an "objective" reason, the qualification of a certain set of facts as a crime falls under the sole competence of judicial authorities, which enjoy a considerable margin of assessment in this regard. Whether a case is considered time-barred may for instance depend on the degree of gravity attributed to a given offence which may have a significant impact on the prescription period applicable. Also the assessment of e.g. the question when an offence was started and when it ended, whether there was a continuous or repeated conduct, as well as questions of interruption and suspension involve complex assessments based on specificities of national legal frameworks. In many cases, OLAF is able to check this with national authorities and may focus on enabling financial recovery.

It should be noted that avoiding time barring is the joint responsibility of all actors, in particular EU institutions and Member States who should provide information to OLAF in a timely manner.

See also Commission's reply to paragraph 97.

97. OLAF cooperates closely and constructively with many national authorities. This applies during the investigative phase (coordination of investigative activities, exchange of information, assistance to get access to bank accounts, etc.) as well as in the subsequent phase (implementation of OLAF's recommendations by national authorities). Where differences appear between OLAF and national authorities regarding the interpretation of the law or the facts, a meeting can be organised.

The Commission underlines that Member States' judiciaries are and should be independent from OLAF. The national authorities may therefore reach different conclusions than the ones drawn by OLAF. The challenge arising from the significant differences among Member States in the scope and definition of criminal offences as well as in statutes of limitation has been specifically addressed by the new PIF Directive (EU) 1371/2017 (in particular Articles 3 and 4). Member States have to transpose the PIF Directive by July 2019. In addition, the PIF Directive includes for the first time specific rules on limitation periods for PIF offences (Article 12). The Commission's proposal

to amend Regulation 883/2013 addresses *inter alia* the need for clarification of the legal framework for OLAF's investigation measures.

98. The cooperation between OLAF and national prosecutors is well established and – in general – functioning well. OLAF investigations often complement the national investigations by covering aspects going beyond the national case. Close coordination between national authorities and OLAF is considered as good practice in OLAF and often takes place to avoid duplication of efforts and limit risks for the respective investigative activities.

The Commission emphasises the fact that, on the basis of Article 12 of Regulation 883/2013, OLAF often informs the public prosecutors' offices before the conclusion of the investigation.

99. The Commission notes that the dismissal of cases by national judicial authorities is not necessarily due to weaknesses in the cooperation between OLAF and the national authorities although there is room for improvement (see also Commission's replies to paragraphs 97 and 98). Important reasons why facts, for example, may be time-barred would be that OLAF received the initial information too late or that the recipient of the judicial recommendation did not act on it in an efficient manner.

OLAF generally does not deliver to judiciaries time-barred cases.

100. The Commission would like to underline the complexity of the matter.

In fact, the investigative powers of an administrative office are not comparable to those attributed to investigative bodies working for the national public prosecutor's offices. It may therefore happen that, despite great investigative efforts deployed by OLAF, its limited investigation powers and practical possibilities do not allow collecting clear evidence of a criminal offence. Therefore, important elements of evidence of a fraud, such as the payment of bribes, the individual responsibilities of the persons concerned, or the *mens rea*, may not be obtained.

Moreover, Article 11(2) of Regulation 883/2013 is not *per se* a sufficient legal basis to allow all Member States' judicial authorities to use OLAF reports as evidence in trial.

Therefore, in some Member States, after receiving the OLAF final report, prosecutors start investigation activities once again in order to acquire admissible evidence. In these cases, the insufficient evidence that justifies the dismissal is not the evidence collected by OLAF, but the evidence collected by national investigators (see also Commission's reply to paragraph 102).

Conversely, it appears that sometimes prosecutors expect the OLAF final report to be a ready-to-use product, which does not require any further investigation activity or, when prosecutors cannot use evidence collected by OLAF, just requires repeating investigation activities already carried out by OLAF investigators. Then, if evidence is not already available in full in the OLAF final report, the case may be dismissed because evidence is deemed insufficient.

There are also cases where dismissals appear to be motivated by limited knowledge of the rules governing EU funding and notably the obligation of the beneficiary to provide accurate information.

Dismissals by national authorities might also take place in politically sensitive cases.

Nonetheless, OLAF continuously works on improving the quality of final reports and the follow-up to its recommendations. A number of projects are already under preparation, such as new templates for the final reports.

101. The period that has elapsed since the alleged offence was committed is not only linked to the duration of OLAF's investigations, which has decreased continuously over the past years, but also to the detection of the fraud, the timing when it was communicated to OLAF and the time when the national prosecutor finally acted on OLAF's recommendation.

The Commission notes that the analysis concerning the follow-up of OLAF's investigations is based on a relatively small number of interviews with Commission services and Member States' judicial authorities.

See also Commission's reply to paragraph 99.

102. The Commission's 2017 evaluation of the OLAF Regulation has identified as the main factor hindering the follow-up to judicial recommendations the fact that the Regulation does not sufficiently ensure the use of OLAF reports as evidence in trial in the Member States. In some Member States, after receiving the OLAF final report, prosecutors carry out all the investigation activities once again in order to acquire admissible evidence. This raises efficiency issues, and may lead to offences becoming time-barred.

The question of admissibility has been addressed in the Commission's proposal to amend Regulation 883/2013.

It should be taken into account that not all Member States apply the legality principle: in those where the launch of a case is a discretionary decision of the judicial authority, an OLAF final report can be the decisive argument in favour of opening a judicial investigation.

103. The Commission notes that the average duration of closed and ongoing investigations was 15.8 months and that the average duration of the selection corresponding to these cases was 1.8 months.<sup>10</sup>

OLAF opens investigations following the analysis of information of potential investigative interest received by OLAF from external sources. This is done without undue delay.

It is also OLAF's normal practice to open cases following information retrieved in the framework of its own investigative activities to promptly tackle irregular conduct.

104. The creation of the EPPO will help rectify certain shortcomings of the current system of investigations and prosecutions of offences against the financial interests of the EU. OLAF, as all EU IBOAs and Member States' competent authorities, will have to report to EPPO without undue delay any suspicion of possible criminal offence falling within the EPPO's investigative competence. The EPPO will thus be able to directly start criminal investigations and prosecutions of cases of suspected fraud, and bring those cases to court. The Commission has adopted its proposal for the amendment of Regulation 883/2013, which will adapt the functioning of OLAF to the establishment of the EPPO, to ensure close cooperation based on the complementarity of their respective mandates.

Pending the setting-up of the EPPO, OLAF ensures the mutual exchange of information with the competent national authorities under Article 12 of Regulation 883/2013 by transmitting in due time to the competent national authorities any relevant information obtained in the course of external investigations.

It should furthermore be noted that the average duration of closed and ongoing OLAF investigations has significantly decreased compared to past years (from 22.4 months in 2011 to 15.8 months in 2017).

Common reply to paragraphs 106-108:

---

<sup>10</sup> See 2017 OLAF Report.

As stated by the ECA, recovery usually takes several years, and therefore comparing amounts recommended and recovered during the same period does not provide an accurate measurement and underestimates the amount of recoveries. Under shared management, it is the responsibility of the Member States to recover the unduly spent amounts from the beneficiaries.

In addition, the financial impact of the precautionary measures recommended by OLAF and the amounts thus prevented from being unduly spent have not been included in the scope of the audit and have therefore not been analysed.

The Commission notes that the actual recoveries following the investigations by OLAF exceed by far the costs of OLAF.

109. OLAF has continuously worked on improving the quality of its final reports and recommendations. Notably, in October 2016 OLAF issued new instructions to investigators to ensure the clarity of information provided by OLAF with respect to estimated amounts to be recovered.

See also Commission's reply to paragraph 115.

110. The ECA's findings in paragraph 110 highlight the fact that there is sometimes a question of timing to be considered when a double objective needs to be pursued, namely that of recovery of unduly paid sums and of not jeopardising the criminal investigation at national level. This is why recovery procedures are at times put on hold. This situation is, however, relatively rare and concerns cases where there is a national pre-trial procedure ongoing and the national judicial authorities have expressly requested OLAF to ensure strictest confidentiality for a certain period of time (normally until the performance or finalisation of certain activities). The periods during which recovery procedures are put on hold are generally short.

In most of the cases, however, the financial recovery procedure is conducted in parallel, independently from the judicial procedure, according to the rules on recovery following administrative irregularities. The issue is addressed in the "*OLAF Guidelines on the use of OLAF Final Reports by Commission Services for recovery procedures and other measures in the direct expenditure and external aid sector*", which states that administrative and/or financial penalties may be taken without prejudice to any action taken at national level and that the Authorising Officer by Delegation (AOD) should not await the outcome of criminal proceedings (if any) before taking administrative or recovery action, unless specifically asked to do so by OLAF.

112. The Commission is of the opinion that by applying financial corrections in the area of shared management, including when recommended by OLAF, and by ensuring that the corresponding amounts are withdrawn from the programme expenditure, the EU budget is protected.

When a shared management Directorate-General, e.g. DG REGIO, receives a final case report from OLAF, it sends a financial follow-up letter to the Member State to request the recovery of EU funds in line with the OLAF final report. The Member State is requested to provide its observations. In case the Member State disagrees with OLAF's assessment and recommendation, DG REGIO assesses the Member State's reply against all applicable rules and takes a final position. The AOD may decide to follow the conclusions of the OLAF final report and implement the recommendation as set out in the report, including by proposing the Commission to adopt a financial correction decision of the appropriate amount, taking into account applicable law.

In case the Member State agrees with the OLAF financial recommendation, it is then for the national authorities to recover the funds from the respective beneficiaries. Under the Common Provisions Regulation (EU) 1303/2013, Member States are obliged to recover amounts unduly paid following an irregularity. While the Commission has no obligation to check the amounts recovered from each beneficiary, the system audits include verification of the accuracy of expenditure of

amounts withdrawn and amounts recovered recorded in the certifying authorities' accounting system. In addition, Member States have a strong incentive to detect and correct fraud and irregular expenditure, since they may replace irregular amounts which are detected after the submission of the accounts by making the corresponding adjustments in the accounts for the accounting year in which the irregularity is detected.

113. In shared management, it is the Member States' responsibility to determine an amount to be recovered in line with EU legislation and national legislation where applicable. DG AGRI monitors in a systemic way whether Member States manage the recovery of debts properly and, if necessary, follows up in the context of the conformity clearance procedure.

The EU budget is protected by the application of the so called 50/50 rule. It provides that when debts are not recovered within a specified time limit, half of the relevant amount, including interests, is re-credited to the EU budget. Moreover, in case the debt was not recovered due to negligence of the Member State, the total amount of the debt is re-credited to the EU budget.

114. As the ECA itself states in paragraph 107, recovery is a lengthy procedure, taking an average of 36 months, which means that it can take even longer in individual cases. For example, one such recommendation issued in the period 2012-2014, and in which a final decision has yet to be taken, accounts for 20% of the overall amount recommended to DGs REGIO, EMPL and AGRI in that time frame. Therefore, the rate of recovery can be expected to increase over time.

The Commission notes that the ECA's analysis does not include the amounts prevented from being unduly spent from the EU budget as decided by the Commission following OLAF's recommendations. These amounts alone total EUR 160 million with regard to recommendations issued between 2012 and 2014 and would, for the sake of comparison, be equal to 16% of the overall amount recommended for recovery to the three Directorates-General in that time frame.

The Commission underlines that EU money has been recovered or withdrawn, where possible, in order to safeguard the EU budget.

See also reply to paragraphs 106-108.

115. The final decision on the amounts to be recovered falls under the scope of activity of the Authorising Officer by Delegation.

The main reason for not recovering the amounts as recommended by OLAF has been the lack of legal base to apply a financial correction.

The instructions to OLAF staff on drafting and calculating financial recommendations dated October 2016 provide, *inter alia*, for a detailed outline on how to determine the relevant amounts (estimated impact of the facts established, estimated amounts to be recovered and the estimated amounts to be prevented from being unduly spent) as well as the information provided in the recommendation document and final report supporting these amounts. These instructions were followed up in July 2017 by OLAF with the adoption of "*Guidelines on Financial Monitoring*" which refocuses and simplifies the monitoring of financial recommendations. As the new instructions and revised guidelines are relatively recent, their full impact has yet to be seen in the system.

See also Commission's reply to paragraph 114.

116. The Commission highlights that the amount of the recovery orders issued by DG CNECT and DG RTD as a follow-up to OLAF final reports exceeds the total value of the recommendations sent to the Directorates-General. A substantial part of the recoveries was hampered by liquidation of the beneficiaries concerned after the OLAF investigation. This is particularly the case for DG CNECT, where the liquidations prevented the recovery of EUR 7.86 million, accounting for more than 50% of the total amounts for which recovery orders were established.

As reported by the ECA, recovery usually takes several years. The recovery process continues for many financial recommendations issued during the period 2012–2016 and was still pending at the time of the ECA audit.

OLAF's instructions on financial recommendations (see Commission's reply to paragraph 115) clarify, *inter alia*, how to determine the relevant amounts, including the estimated amounts to be recovered using, where possible, IBOA's own rules.

117. The Commission takes note of the 20 cases examined and would like to add that also other Directorates-General than DG CNECT and DG RTD are involved in direct management.

First bullet point: OLAF's final reports can be used in financial and administrative procedures unless OLAF indicates specific reasons why this cannot be done due to the criminal investigation. See also Commission's reply to paragraph 110.

Second bullet point: See Commission's reply to paragraph 109.

In case a spending DG is of the view that a final report does not contain clear or adequate evidence, it may contact OLAF and ask for clarifications.

Third bullet point: The Commission would like to point out that in many cases the liquidation following insolvency of a beneficiary happens after the closure of the case by OLAF, after the recovery order has been issued or the enforceable decision taken.

119. The scope and nature of an audit is different from that of an OLAF investigation and will not cover aspects such as corruption, fraud and other serious financial irregularities. Audits may not identify the full amount to be recovered and may not necessarily lead to exclusion of entities by the EDES panel.

See also Commission's reply to paragraph 109.

120. The number of such actions is limited in relation to the number of recommendations issued by OLAF.

Common reply to paragraphs 122-123:

The Commission notes that also DG NEAR and DG ECHO are recipients of OLAF financial recommendations in the field of indirect management.

The ECA states that at the time of the audit recoveries had been made regarding 38% of OLAF's financial recommendations. Given the time it takes to make meaningful progress in the recovery process, this percentage will further increase over time.

With regard to the sample, see Commission's reply to paragraph 117 on direct management which applies *mutatis mutandis* also for the sample on indirect management.

124. The Commission notes that DG DEVCO's operations are implemented in a particular context: geographically dispersed operations, high number of operations, diversity of implementing organisations and partner countries and a diversity of aid delivery methods. In addition, the legal and law enforcement contexts applicable to DG DEVCO's operations are very different compared with operations under shared management and much more diverse. OLAF takes this and the likelihood of recovery into account in its selection procedure. It should be noted that many beneficiaries also of external aid are based in Europe and therefore can be excluded from future funding following an OLAF investigation.

The default approach of DG DEVCO is to follow OLAF's recommendations. However, when there are important reasons not to follow OLAF's recommendations, DG DEVCO reports back to OLAF on the decision and measures taken.

The high-risk environment in which DG DEVCO operates can therefore explain why DG DEVCO sometimes does not follow up on the financial recommendations of OLAF.

OLAF and DG DEVCO will engage in a still closer cooperation in order to increase the number of successful recoveries.

126. The EPPO will be a single, independent European prosecution office operating across the participating Member States. European Delegated Prosecutors will be responsible to investigate, prosecute and bring to judgement crimes affecting the financial interests of the Union, thereby working hand in hand with national law enforcement and judicial authorities. European Prosecutors located at central level will, on behalf of the Permanent Chambers, supervise the investigations and prosecutions carried out by the European Delegated Prosecutors or, in exceptional cases, conduct the investigations themselves.

This novel approach will substantially enhance the current level of effectiveness and efficiency in the fight against crimes affecting the financial interests of the Union.

127. See Commission's replies to paragraphs 97-104.

128.

First bullet point: The EPPO represents a very substantial improvement to the current mechanisms of judicial cooperation among Member States. Moreover, its structure (Permanent Chambers and European Prosecutors from each Member State) is designed to bring in the necessary national expertise while ensuring the development of European investigation and prosecution policies.

The decision-making processes in the EPPO take due account of the need for swift investigatory and prosecutorial action and for ensuring a common investigation and prosecution policy of the EPPO. The need for internal consultation and translation is inherent to an EU body operating across Member States and tackling cross-border crime.

The investigations of the EPPO will be primarily carried out by the European Delegated Prosecutors under the supervision of the European Prosecutor coming from the same Member State as the European Delegated Prosecutor, and under the direction and instruction of the competent Permanent Chamber. The European Prosecutors sitting in the Permanent Chambers are familiar with the legal system and know the language of the European Delegated Prosecutors they supervise. In addition, the staff in the EPPO headquarters supporting the College and chambers will need to reflect an appropriate coverage and balance of legal systems and languages to support their work. The EPPO Regulation also allows the Permanent Chambers to delegate its decision-making powers to the supervising European Prosecutor in specific cases, where an offence is not serious enough or the proceedings are not complex.

The work of the EPPO should, in principle, be carried out in electronic form. This will further facilitate the communication between the European Delegated Prosecutors, the supervising European Prosecutors and the Permanent Chambers. Should there be need for additional translations, the EPPO may seek such services from the Translation Centre of the bodies of the EU.

Second bullet point: The Commission does not share the ECA's assessment. The EPPO will be directly responsible for the investigations, prosecutions and bringing to judgement of crimes affecting the financial interests of the Union. In this respect, European Delegated Prosecutors, who will be equipped with the same powers as national prosecutors in addition to those following directly from the EPPO Regulation, will carry out the investigations hand in hand with national authorities, while the latter shall ensure that all instructions given by the European Delegated Prosecutors are followed.

The EPPO Regulation contains also very specific obligations on Member States to provide European Delegated Prosecutors with the resources and equipment necessary to exercise their functions (Article 96(6)).

In addition, OLAF, because of its very mandate in the area of PIF, is called on to become an important source of information to the EPPO. Union institutions and bodies may use OLAF for a preliminary verification of allegations in cases where they lack the expertise to assess whether certain information may need reporting to the EPPO.

Third bullet point: Article 24 of the EPPO Regulation clearly states that all institutions, bodies, offices and agencies of the Union and the authorities of the Member States shall without undue delay report to the EPPO any criminal conduct in respect of which it could exercise its competence. It is the EPPO that will thereupon decide whether to exercise its competence by either initiating a criminal investigation or use its right of evocation. The purpose of the preliminary evaluation mechanism is to allow IBOAs to make use of OLAF and its specialised expertise to assess information available to the IBOA and to provide the EPPO with good quality information. It shall be efficient and not hamper the decision making process by the EPPO.

The Commission proposal for the revision of Regulation 883/2013 contains a specific provision on the preliminary evaluation by OLAF, including a strict deadline for its completion.

## **CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS**

130. The specific issues raised by the ECA regarding the Commission's anti-fraud policy cannot be seen in isolation from the important recent legislative initiatives and other developments in the area of the fight against fraud listed below:

- Revision of the Staff Regulations for officials and other servants of the European Union in 2013;
- Updated integrated control framework and peer review of fraud risk in 2017;
- Directive (EU) 2017/1371 on the fight against fraud to the Union's financial interests by means of criminal law (PIF Directive);
- Regulation 2017/1939 setting up the EPPO;
- Proposal of 2018 to amend the OLAF Regulation 883/2013;
- New Financial Regulation 2018/1046;
- Initiative for a revision of the Financial Framework Regulation on decentralised agencies;
- Proposals for post-2020 spending programmes;
- Ongoing update of the Commission's Anti-Fraud Strategy (CAFS).

Please see Commission's reply to paragraph 9.

131. The legal constraints of the current irregularity reporting system and the complexity of the task have not been sufficiently reflected in the ECA report.

The Commission is aware of certain limits of its reporting system but has progressively and continuously worked to improve the irregularity reporting by Member States (see Commission's replies to paragraphs 24 and 25). As the ECA itself indirectly acknowledges in paragraph 31, currently there is no other system (national or within the EU institutions) collecting data on fraud to the same level of detail as IMS.

132. There is no cost-effective method to estimate undetected fraud reliable and defensible enough for evidence-based policy (see Commission's replies to paragraphs 14–16). The methods mentioned by the ECA would not be well-suited in this specific context (see replies to paragraphs 33–37).

133. The Commission agrees that the analysis of fraud patterns and vulnerabilities should be a priority while taking into account that such studies are very resource-intensive.

The Commission considers that an identification of the motivation of fraudsters would not add significant value to its fight against fraud. Furthermore, some of the causes highlighted in the report have already been targeted by legislative proposals such as the 2018 Financial Regulation or the relevant risks have been duly taken into consideration in the audit activity of the Management and Control Systems in shared management. See Commission's replies to paragraphs 39–49.

134. In the domain of public procurement, the EU has broadened and facilitated market access, in particular for SMEs, with the reform of the Public Procurement Directives in 2014 and further initiatives. Those policy impulses, aiming at e.g. enhanced transparency, more digitalised processes and simplification, are also reflected in the new Financial Regulation and will contribute to reducing the risk of corruption.

### **Recommendation 1 – Gain better insight into the scale, nature and causes of fraud in EU spending**

The Commission partially accepts the recommendation.

The Commission, in close cooperation with the Member States, has considerably improved its irregularity reporting system over the past years, allowing for a better and more refined analysis.

The Commission is committed to further improve the reporting of irregularities and fraud and the analysis of the nature of fraud on the basis of tailored data collection and a better understanding of the overall anti-fraud framework in the different Member States.

It is, however, not possible to establish an estimate of the scale of the undetected level of fraud which is reliable and defensible enough for evidence-based policy, also taking into account the constraint of the efficient use of the limited resources available to the Commission.

#### **a) The Commission partially accepts recommendation 1 a).**

The Commission agrees to enhance IMS further, subject to a feasibility study and availability of resources. The inclusion of all spending areas may imply significant development costs and may impact significantly on the overall performance of IMS. It would also require legislative proposals.

From the Commission's point of view, integrating completed OLAF investigations should in principle be possible. However, due to data protection rules and confidentiality requirements, ongoing investigations would have to be excluded. Also for completed investigations, reporting should be done by the Member States in order to ensure that national confidentiality rules on criminal investigations are respected. Furthermore, as regards investigations by the future EPPO, it is not up to the Commission to make any commitment.

It should also be pointed out that the Commission proposed in 2014 abolishing the threshold of EUR 10 000 as of which Member States must report investigations concerning fraudulent irregularities in IMS. Member States, however, rejected this proposal.

#### **b) The Commission partially accepts recommendation 1 b).**

The Commission intends to enhance the analysis of the risks of fraud and corruption against the EU budget, including the analysis of the nature and causes of fraud. In this context, risk indicators could be identified. The methods suggested by the ECA (encounter surveys and indexes based on administrative data) are, however, not suitable for the EU budget and their cost would not be justified in relation to the expected results.

135. While the Commission's anti-fraud strategies currently use few measurable objectives and indicators, general principles and priorities set out in anti-fraud strategies contribute to a coherent approach in the Commission's fight against fraud (see Commission replies to paragraphs 59–64). Reporting on the effectiveness of both the corporate and the departmental anti-fraud strategies will

improve once an enhanced analysis function as referred to in the Commission's reply to recommendation 1 will be operational.

136. Strategic fraud risk management and fraud prevention are important objectives for the Commission.

It has put in place a decentralised model of financial management, where Authorising Officers by Delegation, e.g. Directors-General, are responsible for internal control, including risk management and fraud prevention. Respective responsibilities and duties are well defined and since 2017, all Commission services are obliged to appoint a senior manager in charge of risk management, to support and advise the Authorising Officer by Delegation on matters of internal control, including fraud risk management.

Information on anti-fraud measures are reported to the College of Commissioners which takes overall political responsibility for the management of the EU budget. Each Member of the Commission receives fraud-related information directly by the service under his/her responsibility and reports important cases to the College.

The individual mission letters by the President of the Commission are committing each Commissioner to pay specific attention to sound financial management of EU funds which reinforces the Commission's political commitment to zero tolerance for fraud and to systematically ensure the protection of the EU budget from fraud.

The Commission considers that OLAF could assume a stronger and more strategic role as a coordinator with regard to the anti-fraud policies of the Commission services and executive agencies. OLAF's oversight role is being considered in the ongoing update of the CAFS.

### **Recommendation 2 – Ensure leadership of the Commission's anti-fraud actions**

The Commission considers that its current internal organisation in practical terms already reflects the recommendation 2.1. See also Commission's reply to paragraphs 50-54.

The Commission partially accepts recommendation 2.2

The Commission accepts most of the substance of the recommendation. The Commission estimates that its anti-fraud strategy can only gradually be adapted to comply with the recommendation, the full implementation of which could be achieved around the mid-point of the Multiannual Financial Framework 2021–2027.

First indent: The Commission shares the ECA's view that its anti-fraud strategy should be preceded by a comprehensive fraud risk assessment.

The implementation of such a fraud risk assessment would however take time and have important resource implications as it would require not only the establishment of an enhanced analysis function, as referred to in the Commission's reply to recommendation 1, but also the pursuit of appropriate data collection and analysis over several years (see Commission's replies to paragraphs 14–16, 29, 33–37, 47).

137. The Commission notes that, to a considerable extent, for the 2014–2020 period fraud-proofing was carried out at the sub-legislative level, notably by drafting model contracts and agreements. Furthermore, in shared management, clear provisions have been in place concerning irregularities, of which fraud is a sub-category.

See Commission's reply to paragraph 67.

138. With the "*Better Regulation Toolbox*" of 2017 (see Commission's replies to paragraphs 71 and 72 above), fraud-proofing was formally integrated in the legislative drafting process. Nevertheless,

fraud-proofing of spending programmes was already required under the Commission Anti-Fraud Strategy of 2011,<sup>11</sup> i.e. for the Multiannual Financial Framework 2014–2020.

The 2021–2027 Multiannual Financial Framework proposal of the Commission on the Common Provisions Regulation contains a provision requiring the authority responsible for managing the programme to "*put in place effective and proportionate anti-fraud measures and procedures, taking account of the risks identified*". This provision, Article 68(1)(c), applies to the seven shared management funds.

139. Under shared management, it is up to Member States to take all necessary measures to protect the EU financial interests, in particular those preventing, detecting and correcting irregularities and fraud, as appropriate and on their own responsibility. In this respect, they have access to the exclusion decisions taken as part of EDES.

As far as the feeding of information into EDES is concerned, national authorities have to transmit information of detected fraud and/or irregularity, where required by sector-specific rules. This is done through an interface between IMS and EDES.

See also Commission's reply to paragraph 138.

140. The Commission is continuously promoting the use of ARACHNE with the Member States (see Commission's replies to paragraphs 85-88 and recommendation 3.3).

### **Recommendation 3 – Increase the use of fraud-prevention tools**

The Commission partially accepts recommendation 3.1.

The package of legislative proposals for the Multiannual Financial Framework was launched in May and June 2018, i.e. before receipt of the ECA's recommendation. Those proposals were fraud-proofed to the extent possible within the tight deadlines for the launch of the MFF package.

Already under the current MFF Member States are required to put in place effective and proportionate anti-fraud measures taking into account the risk identified, pursuant to Article 125(4)(c) of the Common Provisions Regulation (EU) 1303/2013. The Commission considers that a fraud risk assessment is an ongoing exercise, not linked to any particular timeframe. The Commission's Common Provisions Regulation (CPR) proposal supports the requirement to carry out a fraud risk assessment. However, it does not foresee a specific timing from Member States to do it. The Commission is of the opinion that adding a requirement to be met before adoption would delay the programme adoption, which goes against the objective of the CPR.

A study on Member States' compliance with this provision is being finalised. Member States will build on this experience for their future fraud risk assessment.

The Commission is considering reinforcing OLAF's analytical capabilities, which would, in the course of the 2021-2027 programming period, contribute to a refinement of the Commission's fraud risk assessments (see the Commission's replies to recommendations 1 and 4).

The Commission accepts recommendation 3.2 a).

In accordance with the Financial Regulation, the relevant Directorate-General is obliged to use the early detection and exclusion system where the circumstances require it. Several actions have already been conducted to promote the use of EDES.

The Commission accepts recommendation 3.2 b).

---

<sup>11</sup> COM (2011) 376 final, p. 8, paragraph 'Fraud prevention'.

A modification of the Financial Regulation by the legislator would be necessary in order to oblige, as far as shared management is concerned, the Member States to flag fraudulent economic operators.

The Commission had initially proposed (COM (2014)358) a clear obligation for the Member States to use IMS data as a ground for exclusion. However, Member States opposed any obligation to exclude on the basis of the information they provide in IMS.

The Commission accepts recommendation 3.3.

The Commission has provided information, targeted training and active support and guidance on the ARACHNE tool to all Member States. However, ARACHNE is used on a voluntary basis as there is no legal obligation to enforce its use. The Commission will continue to provide active assistance to all authorities and encourage those Member States which do not sufficiently (or not at all) use Arachne to do so, as outlined in the "*Charter for the introduction an application of the Arachne Risk Scoring Tool in the management verifications*" shared with all Member States.

See Commission replies to paragraphs 85–88.

141. With regard to the overall impact of OLAF's investigations, it is important to note that the precautionary measures issued by OLAF (see Article 7 of Regulation 883/2013) and the overall deterrent effect of OLAF's actions are also important elements of fighting fraud which need to be assessed.

The analysis concerning the follow-up of OLAF's investigations is based on a relatively small number of interviews with Commission services and Member States judicial authorities.

The Commission highlights that also other actors, in particular other EU institutions and Member States, have in the current system important roles and responsibilities to detect and investigate irregularities and to take appropriate follow-up measures.

As regards the indictment rate, the efficiency of OLAF's investigations cannot be measured by this single criterion, as indictment is only one of the many outcomes of OLAF investigations. It is frequent good practice that OLAF and national judicial authorities work in parallel and coordinate their operational activities without losing time. OLAF has also improved its cooperation with the judicial authorities on the follow-up to its recommendations.

The difficulties regarding the follow-up given by national authorities to OLAF's judicial recommendations are a long-standing challenge, well-known to OLAF, the Commission and the Member States. To address this challenge, the Commission has proposed the creation of the EPPO. Also, the recent Commission proposal to amend Regulation 883/2013 aims to improve the follow-up to OLAF's judicial recommendations, notably by clarifying the admissibility of OLAF investigation results in judicial proceedings in Member States.

See also Commission's replies to paragraphs 94–104.

142. OLAF has taken action with the aim of clarifying the information provided in final reports and the content of the recommendations in relation to estimated amounts to be recovered. OLAF issued "*Instructions on drafting Financial Recommendations and related sections of the Final Report*" in October 2016 which should make OLAF recommendations easier to implement. The effect of these instructions on financial recommendations will only be fully visible in the future.

Furthermore, in July 2017 OLAF issued new "*Guidelines on Financial Monitoring*" designed *inter alia* to shorten the period for the spending Directorates-General to calculate the amounts to be recovered.

See also Commission's replies to paragraphs 106–124.

#### **Recommendation 4 – Reconsider OLAF’s role and responsibilities in combatting fraud in EU spending in light of the establishment of the EPPO**

The Commission partially accepts the recommendation.

As regards the investigative function of OLAF, the Commission has taken action to adapt OLAF's framework for investigations to the establishment of the EPPO in its proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU, Euratom) No 883/2013, of 23 May 2018, COM(2018)338.

The proposed relationship between the two bodies should be based, as prescribed by the EPPO Regulation, on the principles of close cooperation, exchange of information, complementarity and non-duplication.

In addition, the proposal foresees targeted changes to enhance the effectiveness of OLAF investigations.

OLAF's administrative investigations will maintain their specific added value to the benefit of the overall protection of the Union budget. See also Commission’s replies to paragraphs 126–128.

With regard to fraud prevention and fraud risk analysis, the Commission intends to reinforce OLAF’s role (see Commission's replies to recommendations 1–3).

a) The Commission shares the ECA’s view that OLAF could assume a stronger role in the anti-fraud policies of the Commission services and executive agencies. Such a strengthened role is being considered in the upcoming update of the CAFS (see Commission's replies to paragraphs 50-54 and recommendation 2.1).

As far as real time detailed analysis of fraud patterns and the causes of fraud is concerned, please refer to the Commission's replies to recommendations 1 and 2.2. To the extent possible, the Commission will increasingly present fraud patterns found in OLAF investigations in case compendiums.

b) *Vis-à-vis* the Member States, OLAF will continue to perform its coordinating and advisory functions, notably as the lead service for irregularity reporting and the Advisory Committee for the Coordination of Fraud Prevention. Likewise, the Authorising Officers Responsible in the Directorates-General in charge of shared management will continue to exercise their supervisory role over the Member States.

OLAF will then in turn review the anti-fraud policies of those spending Directorates-General, as outlined above.

The analytical component of OLAF's enhanced role can only gradually be implemented and will not be fully operational before the mid-point of the Multiannual Financial Framework 2021–2027 (please refer to the Commission's reply to recommendation 2.2.). As the ECA acknowledges, a comprehensive fraud risk assessment forms the basis for fully effective fraud risk management. Consequently, the OLAF’s analytical capabilities and its reinforced oversight role will gain effectiveness in a gradual process.

## Équipe di audit

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

Il presente controllo di gestione è stato espletato dalla Sezione di audit V ("Finanziamento ed amministrazione dell'Unione"), presieduta da Lazaros S. Lazarou, Membro della Corte. L'audit è stato diretto da Juhan Parts, Membro della Corte, coadiuvato da Ken-Marti Vaher, capo Gabinetto e Margus Kurm, attaché di Gabinetto; Judit Oroszki, prima manager e capo incarico; Tomasz Plebanowicz, vice capoincarico; Rogelio Abarquero Grossi, Daria Bochnar, Jana Janeckova e Anzela Poliulianaite, auditor. Michael Pyper ha prestato assistenza linguistica e Valérie Tempez-Erasmi ha fornito assistenza di segreteria.



*Da sinistra a destra:* Ken-Marti Vaher, Judit Oroszki, Tomasz Plebanowicz, Juhan Parts, Michael Pyper, Daria Bochnar, Anzela Poliulianaite, Jana Janeckova, Rogelio Abarquero Grossi, Valérie Tempez-Erasmi, Margus Kurm.

<b>Evento</b>	<b>Data</b>
Adozione del piano di indagine (APM) / Inizio dell'audit	4.4.2017
Trasmissione ufficiale del progetto di relazione alla Commissione (o ad altra entità sottoposta ad audit)	26.6.2018
Adozione della relazione finale dopo la procedura del contraddittorio	14.11.2018
Ricezione, in tutte le lingue, delle risposte ufficiali della Commissione (o di altra entità sottoposta ad audit)	EN: 8.1.2019

PDF ISBN 978-92-847-1468-1 doi:10.2865/275555 QJ-AB-18-030-IT-N

HTML ISBN 978-92-847-1469-8 doi:10.2865/490891 QJ-AB-18-030-IT-Q

Tutelare gli interessi finanziari dell'UE dalle frodi è uno dei compiti fondamentali della Commissione europea. Le direzioni generali della Commissione, le agenzie esecutive, l'Ufficio per la lotta antifrode (OLAF) collaborano con un gran numero di altri organismi, tra cui le autorità degli Stati membri e la futura Procura europea (EPPO).

Con questo audit, la Corte ha verificato se la Commissione stia gestendo in modo appropriato i rischi di attività fraudolente lesive del bilancio dell'UE. La Corte ha constatato che la Commissione non dispone di dati completi e comparabili sul livello di frode rilevata nella spesa dell'UE. Per di più, la Commissione non ha effettuato finora alcuna stima delle frodi non rilevate, né ha analizzato nel dettaglio cosa spinga gli attori economici a commettere attività fraudolente. Questa carenza di informazioni riduce il valore pratico e l'efficacia dei piani strategici della Commissione volti a tutelare dalle frodi gli interessi finanziari dell'UE.

Il sistema attuale, in base al quale l'indagine amministrativa condotta dall'OLAF è seguita da un'indagine penale a livello nazionale, richiede molto tempo in un notevole numero di casi e riduce quindi le probabilità di giungere al perseguimento dei reati. Inoltre, le relazioni finali dell'OLAF spesso non forniscono informazioni sufficienti per avviare il recupero dei fondi indebitamente erogati. Le indagini amministrative dell'OLAF hanno condotto all'imputazione di sospetti autori di frodi in meno della metà dei casi e hanno avuto come risultato il recupero di meno di un terzo dei fondi UE indebitamente erogati.



CORTE  
DEI CONTI  
EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni

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

Tel. +352 4398-1

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

© Unione europea, 2019.

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