OSSERVATORIO "Rule Of Law 2023"

1) What have been the trends and challenges in Italy in fighting fraud/corruption and other irregularities in 2022-23, from your perspective, if any?

Le tendenze della lotta alla frode e altre irregolarità sono riscontrabili in alcune priorità individuabili nell'evoluzione della **normativa di settore** e del **contesto esterno di riferimento**.

A tal fine si ritiene siano di particolare interesse:

- la **Direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2017 (nota come direttiva PIF)**, con cui l'Unione ha inteso intensificare il livello di protezione delle proprie risorse mediante il "*riavvicinamento del diritto penale degli Stati membri"* avverso le più gravi forme di *"condotte fraudolente"*, elaborando una più ampia e dettagliata definizione di frode, in quanto:
    - vengono ricondotte al concetto di frode in danno dell'UE le frodi fiscali più gravi nel campo dell'IVA (individuate in quelle connesse al territorio di due o più Stati membri e comportanti un danno complessivo pari ad almeno dieci milioni di euro);
    - assumono espressa rilevanza le condotte di riciclaggio, corruzione e appropriazione indebita, qualora ledano interessi finanziari UE;
    - viene evidenziata la necessità di una risposta penale effettiva, proporzionata e dissuasiva estesa al tentativo, all'istigazione, al favoreggiamento e al concorso, con la previsione del congelamento e della confisca degli strumenti e dei proventi relativi, di aggravanti in caso di attività di un'organizzazione criminale e di un sistema di responsabilità per le persone giuridiche quando i reati in argomento siano commessi a loro vantaggio o siano conseguenza di mancato controllo o mancata sorveglianza.

  In tale contesto è importante sottolineare che l'Italia, da tempo, dispone di un quadro sanzionatorio adeguato, completato con il recepimento di talune indicazioni della Direttiva PIF con il D.lgs. 14 luglio 2020 n. 75 e poi con la Legge 28 marzo 2022, n. 25 e il D.lgs.4 ottobre 2022, n. 156;

- l'istituzione dell'**Ufficio del Procuratore Europeo (EPPO – *European Public Prosecutor's Office*)** ad opera del **Regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio del 12 ottobre 2017** "*Relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea*".

  EPPO è stata avviata il 1° giugno 2021 in 22 Stati membri (non hanno aderito Danimarca, Irlanda, Polonia, Ungheria e Svezia) e viene ad esplicare le funzioni di Pubblico Ministero dinanzi agli organi giurisdizionali competenti degli Stati Membri, secondo le rispettive regole processuali, fino alla pronuncia del provvedimento definitivo.

La Procura europea è articolata su un livello centrale – in Lussemburgo, ove ha sede il Procuratore capo europeo (PCE) con 15 "Camere permanenti" con compiti di indirizzo e coordinamento, e una struttura decentrata incardinata sui Procuratori europei delegati (cc.dd. PED), dislocati negli Stati membri, che conducono materialmente le indagini (in Italia, sono presenti 20 PED dislocati in 9 uffici territoriali), con una specifica competenza per i reati ex artt.3 e 4 della Direttiva PIF.

Poiché quest'ultima Direttiva non contiene un'elencazione di specifiche condotte criminose, ma solo una definizione generale di "*frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione*" in relazione a categorie di entrate e spese del bilancio europeo, i reati di competenza EPPO sono individuabili in quelli che, nell'ordinamento nazionale, sono applicabili alle stesse categorie di entrate e spese; quindi, principalmente, reati contro la Pubblica Amministrazione e il patrimonio che riguardano fondi UE (per importi superiori a 10.000 euro), delitti tributari nel settore dell'IVA qualora la condotta sia commessa in due o più Stati con un danno di almeno 10 milioni di euro, contrabbando, corruzione, riciclaggio connessi ai delitti di competenza dell'EPPO e reati a questi "indissolubilmente connessi".

Sul piano procedurale, in caso di scoperta di questi reati è necessaria una doppia Comunicazione di Notizia di Reato/Rapporto al Procuratore Nazionale e al PED ai sensi dell'art. 14 del D.Lgs n. 9/2021;

- il **Reg. (UE) 2020/2092 relativo al Regime che sancisce il generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'UE,** che afferma il principio per cui *"Gli Stati membri possono garantire una sana gestione finanziaria solo se le loro autorità pubbliche agiscono in conformità alla legge, se i casi di frode, inclusi in casi di frode fiscale, evasione fiscale, corruzione, conflitto di interessi o altre violazioni del diritto, sono effettivamente perseguiti dai servizi responsabili delle indagini e dell'azione penale e se le decisioni arbitrarie o illegittime delle autorità pubbliche, comprese le autorità di contrasto, possono essere soggette a un effettivo controllo giurisdizionale…".*

  In base al Regolamento, se, a seguito di un'articolata procedura, vengano accertate violazioni dei principi dello Stato di diritto che compromettono o rischiano di compromettere la sana gestione finanziaria del bilancio dell'UE o la tutela degli interessi finanziari di questa, nei riguardi dello Stato responsabile possono essere applicate specifiche misure finanziarie (ad es. sospensione dei pagamenti o dell'esecuzione di impegni, divieto di nuovi impegni, sospensione o riduzione di programmi, ecc.), senza che vengano meno gli obblighi dello Stato di attuare il programma o il fondo interessati e di pagare i destinatari finali o i beneficiari.

  L'art. 4, comma 2, del Regolamento, dispone che, ai suoi fini, "*una violazione dei principi dello Stato di diritto interessa uno o più dei seguenti aspetti*":

  - il corretto funzionamento delle Autorità che eseguono il bilancio dell'Unione, in particolare nell'ambito delle procedure di appalto o di concessione di sovvenzioni, di quelle preposte al controllo, alla sorveglianza e agli *audit* finanziari, nonché il corretto funzionamento di sistemi efficaci e trasparenti di gestione e responsabilità finanziarie e dei servizi responsabili delle indagini e dell'azione penale e del perseguimento delle frodi (comprese quelle di natura fiscale), della corruzione o di altre violazioni del diritto UE che riguardino il bilancio;
  - la prevenzione e la repressione delle frodi, comprese le frodi fiscali, della corruzione o di altre violazioni del diritto dell'Unione che riguardano

l'esecuzione del bilancio UE, nonché l'imposizione di sanzioni effettive e dissuasive;

- il recupero dei fondi indebitamente versati;
- l'effettiva e tempestiva collaborazione con l'OLAF e, se lo Stato membro vi aderisce, con la Procura Europea;

- **le quattro "Raccomandazioni"** indirizzate agli Stati membri dalla **Commissione** nell'ultima Relazione al Consiglio e al Parlamento Europeo sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea e sulla lotta contro la frode relativa al **2021**, riguardanti:
  - il corretto recepimento della Direttiva PIF;
  - la partecipazione all'Ufficio del Procuratore Europeo (con garanzia del concreto esercizio dei poteri dei PED);
  - la digitalizzazione nella lotta alla frode (con pieno utilizzo dei sistemi Arachne, Edes, IMS e soluzioni interoperabili con quelli nazionali);
  - il rafforzamento dell'analisi del rischio di frode.

2) To what extent have previously raised risks (by the police and others) materialised with regard to fraud/corruption in the allocation of RRP funds in 2022-23?

I dati attualmente disponibili non permettono ancora di formulare valutazioni in merito alla concretezza dei rischi da più parti sollevati in merito alla diffusione di frodi riguardanti il PNRR.

Fermo restando l'articolato sistema di *governance* e controllo stabilito per il piano stesso e rinvenibile nel D.L. n. 77/2021, convertito in legge n. 108/2021, è verosimile ritenere che eventuali segnali di frodi, irregolarità e altri illeciti possano emergere nelle successive e più avanzate fasi di attuazione degli investimenti e degli interventi infrastrutturali.

Attualmente, l'unico documento in cui si accenna ad elementi indicativi della sussistenza di frodi nel settore è la Relazione 2022 presentata dall'Ufficio del Procuratore europeo, ove si fa generico riferimento a 9 (nove) casi di frodi connesse al RFF senza ulteriori specificazioni.

3) From your perspective, what are the main sectors affected by fraud/corruption in 2022-2023?

Sulla base dell'esperienza operativa è possibile affermare che tutti gli ambiti che riguardano le finanze europee sono esposti a rischi di frode; quindi, risorse proprie tradizionali (dazi doganali) e IVA, finanziamenti della Politica Agricola Comune e dei fondi strutturali gestiti in regime di condivisione fra Stati Membri e UE, spese dirette gestite dalla Commissione.

I dati disponibili (al momento riguardanti il **2021**, poiché quelli del 2022 sono in via di definitivo assestamento) consentono di disporre dei principali andamenti delle violazioni di specie.

Al riguardo, è da precisare che il sistema di comunicazione alla Commissione delle irregolarità e delle frodi in danno del bilancio dell'Unione (dove la differenza fra prime e seconde, sta nella intenzionalità della condotta, cui spesso si accompagna la rilevanza penale del fatto) si basa su linee guida risalenti al 2019 improntate alla

ricorrenza di requisiti di concretezza e specificità; le Autorità competenti, quindi, prima di procedere all'inserimento del caso nelle banche dati "*Irregularity management System - IMS* " per la Politica Agricola Comune e la politica di coesione – e *Owners* – per le risorse proprie - devono compiere una formale valutazione di sostanziale accertamento, ancorché non definitivo e quindi rivedibile, dell'effettiva esistenza di un illecito.

Se si tratta di possibile reato, è necessario che vi sia almeno una richiesta di rinvio a giudizio o un arresto nel caso di coinvolgimento di pubblici funzionari; non hanno rilevanza quindi le sole denunce o anche l'avvio di indagini.

Con questi presupposti va osservato anzitutto un decremento di quasi il 16% dei casi segnalati nel 2021 rispetto al 2020, molto marcato nella Politica di coesione, con oltre il 47% in meno.

Decrementi che assumono maggiore consistenza se si opera un confronto con la media dell'ultimo quinquennio 2017 – 2021, con oltre il 63% e il 66% in meno rispettivamente per i Fondi strutturali e l'agricoltura e il 14% circa in meno per le Risorse proprie.

Queste ultime percentuali si spiegano perché lungo gli ultimi cinque anni si riscontra una continuativa tendenza alla diminuzione dei casi, che passano dai 1314 del 2017 fino ai 477 del 2021 e questo si conferma anche guardando agli importi delle irregolarità e frodi, passati progressivamente dai quasi 148 milioni del 2017 ai 55 del 2021, ancorché' con una parziale risalita nel 2020.

Concentrando l'analisi sul settore dei fondi UE – quindi Politica agricola e di Coesione, si rileva come l'ammontare degli importi oggetto di illecito nel 2021 siano inferiori di oltre il 64% per i Fondi strutturali e di più' del 40% per la Politica agricola rispetto alla media del periodo 2017 – 2021.

A questo andamento corrisponde una tendenziale diminuzione dell'incidenza percentuale dei casi emersi in Italia sul totale di quelli segnalati in tutta l'Unione nel corso degli ultimi cinque anni: dal 13,28 % del 2017 al 6,3% del 2021, se si eccettua un aumento al 15,43% nel 2018.

Ancora una tendenza discendente nel quinquennio si ha se si guardano più da vicino, sempre per i Fondi strutturali e la PAC, i casi di frode, passati da 39/40 del 2017 e 2018 ai 18 del 2021, in quest'ultimo anno tutte concentrate nel settore agricolo.

Il dato 2021 delle frodi segnalate dall'Italia nel settore delle uscite del bilancio unionale (PAC e Fondi SIE) rappresenta il 3,03% delle 595 frodi emerse complessivamente in Europa, dato anche questo che segna una sostanziale e progressiva diminuzione nel quinquennio ad eccezione del 2019, in quanto annualità segnata da una flessione del dato a livello europeo.

Per quanto riguarda il dato pari a "zero" relativo alle frodi scoperte nella Politica di coesione nel 2021, è importante fare notare che l'Italia condivide questo dato con altri 11 Paesi (fra i quali diversi con una certa esperienza nell'attività' anti frode).

In ogni caso, la presenza ispettiva assicurata dall'Italia per il controllo dei finanziamenti della Politica di coesione è confermata dal fatto che l'Italia nel 2021 ha segnalato 83 irregolarità' non fraudolente nel settore, collocandosi nella fascia dei Paesi che hanno comunicato da 51 a 100 casi nel 2021, come Francia e Germania.

Estendendo la visuale anche alla PAC, si raggiunge la quota di 378 segnalazioni per irregolarità' non fraudolente, che colloca l'Italia fra gli 11 Paesi che hanno segnalato oltre 200 casi, in cui rientrano anche la Spagna, la Francia, il Portogallo.

In proposito, appare utile porre in evidenza una sostanziale coerenza di fondo dei dati dianzi riportati, rispetto sia all'andamento nel corso degli ultimi anni, sia alla situazione degli altri Stati membri che dispongono di assetti organizzati e di consolidata esperienza nell'attività di controllo e che indica un progressivo contenimento delle irregolarità in danno dell'Unione Europea emerse nel nostro Paese, fortemente concentrato nell'area di quelle connotate da intenzionalità' e quindi da una connotazione fraudolenta che sia accertata in uno stato avanzato del procedimento di controllo e, in specie, di quello penale.

Può quindi ragionevolmente constatarsi come l'Italia, la cui pluriennale esperienza nel settore è ampiamente nota, ha conseguito un efficace assestamento del proprio dispositivo di tutela degli interessi finanziari europei, sia sul piano della gestione dei processi amministrativi e dei sistemi di prevenzione, sia su quello delle attività di contrasto vere e proprie e dei conseguenti effetti in termini di deterrenza.

Certamente, al progressivo consolidamento dei dati nella direzione dianzi accennata può avere contribuito la nuova e più chiara impostazione data nel 2019, ma con un dibattito avviato già un paio di anni prima, delle linee guida relative a presupposti e modalità di segnalazione dei casi, come visto improntate sulla sussistenza di elementi concretamente indicativi di una effettiva lesione degli interessi finanziari europei.

Va però conclusivamente aggiunta una considerazione specifica formulata dal Comando Carabinieri per la Tutela Agroalimentare presso il Ministero dell'Agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, in merito all'evidente facilità di accesso ai fondi PAC rispetto al PNRR che fa ragionevolmente ipotizzare che la PAC rimarrà la "frode d'elezione" per il comparto agricolo: requisiti meno stringenti, ampio ricorso all'autocertificazione sulla conduzione di fondi, scarsità dei controlli sul posto (gli "on the spot checks", previsti solo sul 5% delle pratiche) rendono questa frode ancora molto appetibile.

4) Do you have any data indicating the extent of the impact of organised crime and high-level corruption on fighting fraud/corruption in 2022-23?

Attualmente l'unico dato di carattere generale e indicativo di cui si dispone, ma che occorrerebbe sottoporre ad analisi di dettaglio, riguarda, ancora una volta, quanto riportato nella Relazione EPPO 2022 ove, nella distinzione dei casi individuati dalla citata Istituzione, si fa riferimento (con riguardo all'Italia) **a 75 "violazioni PIF" su 122 complessive**, "collegate" a organizzazioni criminali, senza ulteriori specificazioni.