

**Bruxelles, 18 luglio 2025
(OR. en)**

11812/25

**GAF 18
FIN 907
COPEN 228
EUROJUST 28
JAI 1110
COSI 142
ENFOPOL 282
EF 248
ECOFIN 1043
UD 171
FISC 206**

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Segretaria generale della Commissione europea, firmato da Martine DEPREZ, direttrice
Data:	17 luglio 2025
Destinatario:	Thérèse BLANCHET, segretaria generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2025) 546 final
Oggetto:	LIBRO BIANCO sulla revisione dell'architettura antifrode

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2025) 546 final.

All.: COM(2025) 546 final



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, **XXX**
COM(2025) 546/2

SENSITIVE*
UNTIL ADOPTION

LIBRO BIANCO

sulla revisione dell'architettura antifrode

* Distribution only on a 'Need to know' basis - Do not read or carry openly in public places. Must be stored securely and encrypted in storage and transmission. Destroy copies by shredding or secure deletion. Full handling instructions <https://europa.eu/db43PX>

1. Introduzione

I trattati dell'Unione europea ("UE") stabiliscono che la lotta contro la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'UE costituisce una responsabilità condivisa dell'UE e dei suoi Stati membri¹. La Commissione europea ha tra le sue massime responsabilità quella di tutelare gli interessi finanziari dell'UE² attraverso i suoi ordinatori delegati e lavora per adempiere a questo compito unitamente a diversi organi e organismi specializzati istituiti nel corso degli anni. Essa tiene inoltre conto delle raccomandazioni della Corte dei conti europea. La totalità delle autorità competenti degli Stati membri e degli ordinatori delegati di tutte le istituzioni e tutti gli organi e gli organismi costituisce l'architettura antifrode dell'UE.

L'architettura antifrode dell'UE si è evoluta nel tempo per far fronte alle minacce in continuo mutamento agli interessi finanziari dell'UE. Le frodi transnazionali, comprese le frodi in materia di IVA, o le attività delle reti della criminalità organizzata che prendono di mira i fondi dell'UE sono aumentate. Vi sono inoltre prove sempre più evidenti del ruolo chiave svolto dalla criminalità organizzata nei meccanismi di frode e, inversamente, dell'importanza della frode per il finanziamento di altre forme gravi di criminalità organizzata, compreso il terrorismo. Ad aumentare la difficoltà, i truffatori ora si avvalgono di tecnologie avanzate come l'intelligenza artificiale (IA), la comunicazione criptata e le criptovalute, per svolgere e dissimulare le loro attività criminali. Anche le modalità di gestione sono in evoluzione e l'aumento significativo delle dimensioni del bilancio dell'UE, sulla spinta di NextGenerationEU, ha portato a un incremento degli importi a rischio di frode e irregolarità. La revisione del quadro dell'architettura antifrode rappresenta un'opportunità per affrontare meglio tutte le sfide e colmare le lacune esistenti nella tutela degli interessi finanziari dell'UE. Tale processo di revisione offrirà inoltre l'opportunità di migliorare e razionalizzare la cooperazione tra i vari attori dell'architettura antifrode. Il presente Libro bianco mira a preparare tale processo proponendo una riflessione di ampio respiro su diverse domande fondamentali che potrebbero essere esaminate nell'ambito della revisione imminente.

La revisione dell'architettura antifrode integra i lavori preparatori per il prossimo quadro finanziario pluriennale (QFP). L'obiettivo è garantire che il prossimo QFP possa beneficiare di un'architettura antifrode rafforzata e più efficiente per tutelare gli interessi finanziari dell'UE facendo il miglior uso possibile delle risorse (in particolare per quanto riguarda la complementarità e il coordinamento delle funzioni e delle attività di tutti gli attori interessati). Tale revisione contribuirà al conseguimento degli obiettivi definiti dalla Commissione nelle sue proposte per il prossimo bilancio a lungo termine dell'UE. In particolare, mirerà ad affrontare le complessità, le debolezze e i vincoli del sistema attuale, massimizzare l'impatto di ogni euro speso concentrandosi sulle priorità e sugli obiettivi dell'UE per i quali l'azione dell'UE apporta il massimo valore aggiunto e garantire la responsabilità e la tracciabilità dei fondi dell'UE.

La revisione dell'architettura antifrode integra inoltre una serie di altre iniziative strategiche recenti o in corso in settori strettamente connessi alla lotta antifrode, quali la proposta di

¹ Articolo 310, paragrafo 6, e articolo 325 TFUE.

² Articolo 317 TFUE.

direttiva sulla lotta contro la corruzione mediante il diritto penale³, il regolamento sulla condizionalità⁴ e il monitoraggio nel contesto della relazione annuale sullo Stato di diritto.

Il Parlamento europeo attribuisce notevole importanza alla revisione dell'architettura antifrode. La commissione per il controllo dei bilanci del Parlamento europeo, nella sua relazione sulla tutela degli interessi finanziari dell'UE – lotta contro la frode, relazione annuale 2023 (la relazione CONT)⁵, ha sottolineato l'urgente necessità di rafforzare e modernizzare l'architettura antifrode in risposta alle sfide e alle opportunità emergenti⁶. In particolare, la relazione CONT evidenzia la necessità di valutare e ridurre al minimo le duplicazioni e le sovrapposizioni degli attori dell'architettura antifrode, promuovere strategie antifrode a livello nazionale, intensificare l'uso di strumenti e banche dati digitali, prendere in considerazione una struttura di governance centralizzata, fornire un controllo strategico e colmare le lacune strutturali, nonché migliorare il quadro di rendicontazione integrando i risultati di tutte le componenti nella relazione annuale sulla tutela degli interessi finanziari dell'UE (relazione PIF) al fine di migliorare la trasparenza e la responsabilità.

La Corte dei conti europea ha inoltre adottato diverse relazioni speciali sulla lotta antifrode⁷ e sono in corso altri audit relativi alle frodi⁸. In particolare, sono in fase di valutazione gli accordi di lavoro e il coordinamento tra la Procura europea (EPPO), l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust) e l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto (Europol)⁹, nonché l'efficacia dei sistemi di controllo nazionali nella gestione dei fondi del dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF)¹⁰ al fine di prevenire, individuare e, se del caso, correggere le frodi¹¹. Un terzo audit in corso¹² valuterà l'efficacia del piano d'azione della strategia antifrode della Commissione (CAFS) del 2019¹³.

La revisione dell'architettura antifrode sarà effettuata utilizzando un approccio olistico e si occuperà di mappare i principali attori di tale architettura, individuare e affrontare le lacune che possono pregiudicare gli interessi finanziari dell'UE, nonché promuovere l'efficienza in ogni fase del ciclo antifrode (prevenzione, individuazione, indagine, azione penale e correzioni/recuperi). Come indicato nel documento *ProtectEU: strategia europea di sicurezza*

³ COM(2023) 234 final.

⁴ Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2020, relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione (GU L 433 I del 22.12.2020, pag. 1).

⁵ Relazione sulla tutela degli interessi finanziari dell'UE – lotta contro la frode – relazione annuale 2023, 1° aprile 2025, Parlamento europeo, commissione per il controllo dei bilanci, membro relatore: Gilles Boyer.

⁶ Si veda anche *EU anti-fraud architecture – the role of EU-level players, how they cooperate and the challenges they face*, studio fatto eseguire dalla commissione per il controllo dei bilanci del Parlamento europeo, dipartimento tematico Affari di bilancio, Direzione generale delle Politiche interne, PE 763.761, a cura del Centro per i servizi di strategia e valutazione (CSES), agosto 2024.

⁷ Ad esempio la relazione speciale 07/2024 della Corte dei conti europea sui sistemi utilizzati dalla Commissione per recuperare le spese irregolari dell'UE.

⁸ Ad esempio sul dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF) e sui sistemi di controllo degli Stati membri, nonché sulla strategia antifrode della Commissione (CAFS).

⁹ La pubblicazione è prevista per settembre 2025. Il membro relatore è J. Gregor.

¹⁰ Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza (GU L 57 del 18.2.2021, pag. 17).

¹¹ La pubblicazione è prevista per dicembre 2025. Il membro relatore è I. Maletic.

¹² La pubblicazione è prevista per settembre 2026. Il membro relatore deve ancora essere deciso.

¹³ Piano d'azione della strategia antifrode della Commissione – Revisione 2023 (COM(2023) 405 final).

*interna*¹⁴ i risultati della revisione dell'architettura antifrode sosterranno il rafforzamento della complementarità tra gli ordinatori delegati, l'EPPO, l'OLAF, Europol, Eurojust, l'Autorità per la lotta al riciclaggio (AMLA) e la proposta autorità doganale dell'UE. È possibile combattere più efficacemente la frode concentrando l'attenzione sul miglioramento della raccolta delle informazioni, dell'uso delle informazioni e della condivisione dei dati, sul rafforzamento dell'accesso ai dati, sul ricorso alle tecnologie moderne, compresa l'intelligenza artificiale, ai fini di una migliore individuazione e indagine delle frodi, nonché sul potenziamento delle sinergie nell'uso dei mezzi investigativi, sia penali che amministrativi, e della cooperazione. Il conseguimento di un effetto deterrente e di una risposta efficaci sarà al centro della revisione. Sebbene concentrata specificamente sul miglioramento dell'architettura antifrode per garantire una migliore protezione dei fondi dell'UE contro le frodi, tale revisione può anche contribuire al contrasto di altre forme gravi di criminalità.

Il presente Libro bianco propone alcune strade da esplorare nell'imminente revisione dell'architettura antifrode. I risultati di tale revisione saranno presentati in una comunicazione della Commissione nel 2026, che sarà accompagnata, se del caso, da eventuali proposte legislative e sarà preceduta dai risultati delle valutazioni in corso dei quadri giuridici applicabili a taluni attori pertinenti dell'architettura antifrode e del regolamento relativo alla tutela degli interessi finanziari dell'UE¹⁵, nonché della direttiva relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'UE (direttiva PIF)¹⁶.

2. L'architettura antifrode dell'UE e i suoi attori

La capacità dell'UE di combattere le frodi e le irregolarità si è evoluta nel corso degli anni ed è stata rafforzata con nuovi attori, ciascuno dei quali ha contribuito a uno sforzo concertato. A livello dell'UE la responsabilità della tutela degli interessi finanziari dell'UE è stata inizialmente affidata all'unità di coordinamento della lotta antifrode (UCLAF) nel 1988¹⁷ e successivamente all'OLAF. Da allora sono state gradualmente istituite diverse altre entità coinvolte negli sforzi antifrode al fine di migliorare l'efficacia del sistema di tutela degli interessi finanziari dell'UE.

Di seguito sono elencati i principali attori a livello dell'UE investiti di responsabilità inerenti alla lotta contro la frode e che nel loro complesso formano l'architettura antifrode dell'UE:

- nelle istituzioni, negli organi e negli organismi, gli ordinatori delegati sono responsabili della regolarità delle spese e del corretto utilizzo del bilancio dell'UE, in linea con le priorità politiche e le modalità definite dai colegislatori nei programmi pluriennali, tenendo conto

¹⁴Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni *ProtectEU: strategia europea di sicurezza interna* (COM(2025) 148 final), 1° aprile 2025.

¹⁵ Regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 del Consiglio, del 18 dicembre 1995, relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità (GU L 312 del 23.12.1995, pag. 1).

¹⁶ 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 (GU L 198 del 28.7.2017, pag. 29).

¹⁷ L'UCLAF era una task force creata nell'ambito del segretariato generale della Commissione europea che ha portato alla creazione dell'OLAF nel 1999. Si veda decisione della Commissione 1999/352/CE, del 28 aprile 1999, che istituisce l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) (GU L 136 del 31.5.1999, pag. 20).

anche delle raccomandazioni del servizio di audit interno. A tal fine essi devono anche individuare e prevenire le frodi e le irregolarità e adottare misure amministrative per tutelare il bilancio dell'UE e recuperare i fondi dell'UE indebitamente spesi conformemente alle disposizioni pertinenti del regolamento finanziario (nel seguito "RF")¹⁸. A norma del regolamento sul dispositivo per la ripresa e la resilienza, la responsabilità principale di prevenire, individuare e risolvere le frodi, la corruzione e i conflitti di interessi è in capo agli Stati membri e gli ordinatori delegati devono garantire che gli Stati membri adempiano a tale obbligo¹⁹. Nel settore delle entrate gli ordinatori delegati si assicurano che gli Stati membri adempiano alla loro responsabilità di mettere le risorse proprie a disposizione del bilancio dell'UE in modo tempestivo e corretto;

- l'OLAF è responsabile dello svolgimento di indagini amministrative volte a tutelare gli interessi finanziari dell'UE contro la frode, la corruzione e qualsiasi altra attività illecita. Esso esercita i propri poteri di indagine (comprese le verifiche sul posto) in piena indipendenza sia nel settore delle spese che in quello delle entrate. Esistono diversi regolamenti che disciplinano le sue indagini e la sua cooperazione con le autorità competenti degli Stati membri e con altri attori dell'architettura antifrode²⁰. Inoltre l'OLAF rappresenta il servizio principale della Commissione ai fini dell'elaborazione e dello sviluppo di una politica antifrode europea²¹;
- dal 2021 l'EPPO²² opera come un ufficio unico in tutti gli Stati membri dell'UE partecipanti²³, che hanno trasferito a tale organo il potere di indagare, perseguire e portare in giudizio gli autori di reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, come stabilito dalla direttiva PIF ("reati PIF"), tra cui la frode, la corruzione e il riciclaggio di denaro, nonché la criminalità organizzata se incentrata sulla commissione di reati PIF,

¹⁸ Regolamento (UE, Euratom) 2024/2509 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 settembre 2024, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione (rifusione) (GU L, 2024/2509, 26.9.2024).

¹⁹ Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza (GU L 57 del 18.2.2021, pag. 17).

²⁰ Tali regolamenti sono i seguenti:

1. 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) ("regolamento OLAF");
2. regolamento (UE, Euratom) 2016/2030 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 ottobre 2016, recante modifica del regolamento n. 883/2013 per quanto riguarda il segretariato del comitato di vigilanza dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF);
3. regolamento (UE, Euratom) 2020/2223 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 dicembre 2020, che modifica il regolamento n. 883/2013 per quanto riguarda la cooperazione con la Procura europea e l'efficacia delle indagini dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode;
4. regolamento (Euratom, CE) n. 2185/96 del Consiglio, dell'11 novembre 1996, relativo ai controlli e alle verifiche sul posto effettuati dalla Commissione ai fini della tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee contro le frodi e altre irregolarità;
5. regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 del Consiglio, del 18 dicembre 1995, relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità; e
6. regolamento (CE) n. 515/97 del Consiglio, del 13 marzo 1997, relativo alla mutua assistenza tra le autorità amministrative degli Stati membri e alla collaborazione tra queste e la Commissione per assicurare la corretta applicazione delle normative doganale e agricola.

²¹ *Governance in the European Commission*, comunicazione alla Commissione del 24.6.2020, C(2020) 4240 final, pag. 16.

²² Regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio, del 12 ottobre 2017, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea ("EPPO") (GU L 283 del 31.10.2017, pag. 1).

²³ Attualmente partecipano all'EPPO tutti gli Stati membri ad eccezione di Danimarca, Irlanda e Ungheria.

conformemente al regolamento EPPO. L'EPPO unisce gli sforzi a livello di azione penale sul piano nazionale e dell'UE in un approccio unificato alla lotta contro i reati PIF;

- Eurojust²⁴ è stata istituita nel 2002. Si tratta di un'agenzia dell'UE che funge da polo per la collaborazione tra le autorità giudiziarie nazionali per combattere le forme gravi di criminalità transfrontaliera, compresa la corruzione. Essa sostiene e coordina gli sforzi delle autorità nazionali (sia di paesi terzi sia di Stati membri dell'UE) nelle indagini e nell'azione penale contro i reati transnazionali (ad esempio frode, criminalità organizzata e terrorismo);
- Europol²⁵ è entrata in funzione nel 1999. La sua missione consiste nel sostenere le autorità di contrasto degli Stati membri dell'UE nel prevenire e combattere tutte le forme gravi di criminalità internazionale e organizzata, criminalità informatica e terrorismo. Essa fornisce supporto analitico e operativo a tali autorità e collabora con i paesi partner non appartenenti all'UE e le organizzazioni internazionali per rafforzare la cooperazione;
- in qualità di revisore esterno dell'UE, la Corte dei conti europea esamina tutti i conti di gestione dell'UE al fine di presentare al Parlamento europeo e al Consiglio una dichiarazione annuale attestante l'affidabilità dei conti e la legittimità delle operazioni sottostanti. Esercitando tale compito, riferisce anche in merito alle irregolarità. Inoltre la Corte dei conti europea adotta relazioni speciali ed effettua revisioni su un'ampia gamma di settori della spesa e delle politiche dell'UE;
- l'AMLA è stata istituita nel 2024 per contrastare il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo e sarà pienamente operativa a partire dal 1° gennaio 2028. I suoi poteri le consentiranno di sostenere il coordinamento operativo delle autorità nazionali incaricate della vigilanza o della produzione di informazioni finanziarie. All'AMLA sono stati inoltre conferiti poteri di supervisione diretta, compresa la possibilità di irrogare sanzioni pecuniarie e applicare misure amministrative agli operatori e agli istituti finanziari (incluse le banche) sotto la sua diretta supervisione per garantire che tali soggetti applichino correttamente e coerentemente le norme dell'UE in materia di antiriciclaggio e contrasto del finanziamento del terrorismo. Tali norme sono state riviste e saranno applicate in tutta l'UE a partire dalla metà del 2027;
- il 17 maggio 2023 la Commissione ha proposto l'istituzione di un'Autorità doganale dell'UE nell'ambito del pacchetto di riforma doganale²⁶. L'obiettivo è adottare, attraverso questa nuova autorità, un approccio digitale più centralizzato, soprattutto per quanto riguarda la gestione dei rischi e i controlli nel settore doganale, al fine di garantire un'unione doganale più efficiente, rafforzata e a prova di frode e svolgere un ruolo chiave nella lotta contro le frodi alle frontiere esterne dell'UE.

La cooperazione tra le istituzioni dell'UE e gli Stati membri, nonché tra gli stessi Stati membri, è fondamentale in quanto la tutela degli interessi finanziari dell'UE è una responsabilità comune dell'UE e delle autorità nazionali. Gli Stati membri sono responsabili dell'adozione,

²⁴ Regolamento (UE) 2018/1727 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust) e che sostituisce e abroga la decisione 2002/187/GAI del Consiglio, PE/37/2018/REV/1 (GU L 295 del 21.11.2018, pag. 138).

²⁵ Decisione 2009/371/GAI del Consiglio, del 6 aprile 2009, che istituisce l'Ufficio europeo di polizia (Europol) (GU L 121 del 15.5.2009, pag. 37).

²⁶ Cfr. in particolare la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il codice doganale dell'Unione e l'Autorità doganale dell'Unione europea e abroga il regolamento (UE) n. 952/2013 (COM(2023) 258 final). La proposta è all'esame dei colegislatori.

dell'attuazione e dell'applicazione di norme e procedure che tutelino efficacemente gli interessi finanziari dell'UE. Svolgono inoltre un ruolo di primo piano e sono soggetti a obblighi specifici per quanto riguarda l'individuazione, la segnalazione e il contrasto delle attività fraudolente a danno del bilancio dell'UE. Ad esempio, nel settore fiscale, è stata istituita nel 2010 la rete degli Stati membri Eurofisc²⁷ per combattere le frodi transfrontaliere in materia di IVA. Il suo mandato comprende il trattamento congiunto e l'analisi dei dati, il coordinamento delle azioni di follow-up e l'accesso ai dati doganali sulle importazioni esenti dall'IVA²⁸.

Il diritto dell'UE prevede una cooperazione leale ed efficace tra le autorità competenti degli Stati membri e la Commissione attraverso l'OLAF, nonché la possibilità per quest'ultimo di sostenere i casi penali dell'EPPO o integrarli con indagini amministrative. I soggetti impegnati nella lotta antifrode hanno già raggiunto un buon livello di cooperazione, tra cui l'attività dell'OLAF a sostegno delle indagini penali dell'EPPO o per l'integrazione di queste ultime con proprie indagini amministrative, il coordinamento delle attività di indagine delle autorità degli Stati membri, la prestazione di assistenza a tali autorità, lo svolgimento di indagini congiunte con il sostegno e la partecipazione dell'EPPO, di Europol, di Eurojust, dell'OLAF e delle autorità degli Stati membri, riunioni operative e uno scambio annuale di opinioni tra l'OLAF²⁹, l'EPPO, Europol, Eurojust e la Corte dei conti europea con il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione.

Un'attenzione strategica alle sinergie e all'ottimizzazione delle risorse è diventata essenziale, sia per la diversità dei mandati e delle capacità dei vari soggetti impegnati nella lotta antifrode, sia per l'aggiunta di nuovi attori all'architettura. È fondamentale che ciascuna entità possa fare la sua parte in un sistema efficiente e senza soluzione di continuità per prevenire e combattere le frodi che ledono gli interessi finanziari dell'UE.

3. Settori prioritari per la revisione dell'architettura antifrode

3.1 Rafforzamento delle misure preventive

Esistono già solidi sistemi di prevenzione antifrode per i fondi dell'UE e la Commissione ha adottato misure per migliorarli costantemente nell'ambito della sua strategia di controllo interno. Inoltre il regolamento finanziario del 2024³⁰ ha introdotto diverse innovazioni che contribuiranno a rafforzare ulteriormente la prevenzione, l'individuazione e la correzione delle

²⁷ Regolamento (UE) n. 904/2010 del Consiglio, del 7 ottobre 2010, relativo alla cooperazione amministrativa e alla lotta contro la frode in materia d'imposta sul valore aggiunto (rifusione) (GU L 268 del 12.10.2010, pag. 1).

²⁸ Europol, Eurojust ed Eurofisc sono tuttora caratterizzati dallo "spirito intergovernativo del terzo pilastro" in quanto dipendono dalle decisioni adottate in ultima istanza dalle autorità nazionali, alle quali non intendono sostituirsi.

²⁹ Articolo 16 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 (GU L 248 del 18.9.2013, pag. 1).

³⁰ Regolamento (UE, Euratom) 2024/2509 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 settembre 2024, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione (rifusione) (GU L, 2024/2509, 26.9.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/2509/oj>).

irregolarità, comprese le frodi e la corruzione, nonché il seguito dato alle stesse, a partire dal prossimo QFP. Tra queste figurano:

- numerosi miglioramenti³¹ del **sistema di individuazione precoce e di esclusione (*Early Detection and Exclusion System* – EDES)**³² e l'estensione del suo ambito di applicazione alla gestione concorrente (e alla gestione diretta con gli Stati membri) a decorrere dal 1° gennaio 2028. Tale sistema consente di individuare gli operatori economici fraudolenti o inaffidabili in una fase precoce e sulla base di fatti presunti. In caso di accertamento di un illecito, l'operatore economico può essere temporaneamente escluso dall'ottenimento di fondi dell'UE per un periodo massimo di cinque anni. Anche i casi EDES possono, a determinate condizioni, comportare l'imposizione di sanzioni pecuniarie. Le decisioni sono registrate in una banca dati centrale cui possono accedere tutti gli ordinatori delegati e le autorità degli Stati membri;
- il conferimento obbligatorio di dati nello **strumento unico di estrazione di dati e valutazione del rischio (Arachne+)** a fini di audit e controllo a partire dal 1° gennaio 2028. I dati raccolti dalle autorità di tutti gli Stati membri relativi a tutti i fondi saranno inclusi in un unico strumento a livello dell'UE. In tal modo si rafforzeranno le funzioni di controllo e di audit in tutta l'UE e si assisteranno le autorità nazionali e gli attori dell'architettura antifrode nella prevenzione, nell'individuazione e nella correzione delle frodi, della corruzione e delle irregolarità, compresi i conflitti di interessi e il doppio finanziamento, nonché per quanto riguarda il seguito da darvi. L'uso di Arachne+ da parte delle autorità di gestione rimarrà volontario, tuttavia il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione hanno convenuto di riesaminare se rendere tale strumento obbligatorio sulla base di una valutazione di quanto esso sia pronto all'uso che la Commissione presenterà nel 2027.

Gli sforzi di prevenzione delle frodi devono proseguire e potrebbero essere ulteriormente rafforzati. L'OLAF ha sviluppato una notevole esperienza e un'ampia rete di punti di contatto con gli Stati membri e i paesi terzi, anche per quanto riguarda l'elaborazione delle strategie antifrode negli Stati membri e nei paesi terzi. Le preziose competenze dell'OLAF in materia di prevenzione delle frodi e della corruzione dovrebbero essere utilizzate il più possibile da tutti gli attori dell'architettura antifrode. Questi ultimi dovrebbero inoltre essere incoraggiati ad avvalersi dei servizi di coordinamento antifrode (*Anti-Fraud Coordination Services* – AFCOS), coordinati dall'OLAF, per rafforzare la collaborazione tra gli organismi nazionali e dell'UE nella prevenzione delle frodi e della corruzione. Lo scambio di informazioni a norma del regolamento (CE) n. 515/97 del Consiglio dovrebbe inoltre essere utilizzato meglio per rafforzare l'assistenza reciproca tra le autorità amministrative nazionali nel contesto della prevenzione delle frodi³³.

La prevenzione delle frodi è particolarmente importante nel **settore delle entrate, in cui è improbabile che le autorità siano in grado di recuperare dagli autori dei reati gli importi**

³¹ Tali miglioramenti comprendono una procedura accelerata, una presunzione legale di notifica, la possibilità di escludere i titolari effettivi e alcune nuove tipologie di gravi illeciti professionali che possono portare all'esclusione.

³² L'EDES è stato istituito nel 2016 come strumento per tutelare gli interessi finanziari dell'UE.

³³ Regolamento n. 515/97 del Consiglio, del 13 marzo 1997, relativo alla mutua assistenza tra le autorità amministrative degli Stati membri e alla collaborazione tra queste e la Commissione per assicurare la corretta applicazione delle normative doganale e agricola (GU L 82 del 22.3.1997, pag. 1).

evasi. Spetta agli Stati membri recuperare i fondi perduti (in particolare l'IVA e i dazi doganali). Tuttavia la maggior parte delle perdite non può essere recuperata dalle autorità nazionali (anche quando gli autori delle frodi sono identificati, perseguiti e condannati), dal momento che solitamente tali soggetti orchestrano la loro insolvenza o il loro fallimento o sono situati al di fuori della giurisdizione dell'UE. L'obiettivo delle indagini amministrative è quindi attualmente quello di individuare le frodi in una fase precoce e di coordinare i controlli da parte delle autorità nazionali per prevenire ulteriori importazioni fraudolente e adottare misure cautelari per tutelare il bilancio dell'UE. Le indagini penali in questo settore si concentrano in larga misura sull'individuazione delle reti criminali alla base delle frodi, sull'interruzione delle loro attività, sullo smantellamento delle reti criminali e sulla prevenzione di future attività fraudolente e delle relative perdite.

Le **strategie antifrode** sono essenziali per contrastare la frode e la corruzione in modo completo, integrando le misure in tutto il ciclo antifrode, compresa la prevenzione. La strategia antifrode della Commissione e il suo piano d'azione sono stati oggetto di revisione nel 2023. Il nuovo piano d'azione comprende 44 azioni raggruppate in sette temi che riguardano le priorità della Commissione nella lotta contro la frode. La digitalizzazione è il primo tema del piano; un quarto delle azioni si concentra sul miglioramento dell'uso degli strumenti informatici da parte della Commissione e degli Stati membri a fini antifrode (ad esempio Arachne, EDES e IMS³⁴). Il piano d'azione prevede altresì una maggiore cooperazione all'interno della Commissione e con i principali partner esterni e la società civile per proteggere i finanziamenti dell'UE. Tra gli altri temi figurano il dispositivo per la ripresa e la resilienza, le frodi doganali e l'ulteriore rafforzamento dell'etica e della cultura antifrode in seno alla Commissione. Il piano d'azione è in corso di attuazione. Inoltre i servizi della Commissione e le agenzie esecutive dispongono di strategie antifrode settoriali che rafforzano ulteriormente il quadro antifrode in vigore.

Per rafforzare ulteriormente la prevenzione, potrebbero anche essere messe in atto strategie antifrode con i relativi piani d'azione a livello nazionale. Non tutti gli Stati membri dispongono attualmente di strategie nazionali antifrode e le strategie esistenti non seguono necessariamente un approccio coerente. Ciò può comportare debolezze e lacune nell'approccio globale alla lotta antifrode.

3.2 Miglioramento dell'individuazione

L'individuazione di irregolarità, frodi e altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione fin dalle primissime fasi è una condizione preliminare necessaria per l'attuazione efficace del ciclo antifrode a livello nazionale e dell'UE.

a. Segnalazione

A livello nazionale è in capo agli Stati membri la responsabilità principale di individuare e segnalare tempestivamente all'EPPO le frodi e la corruzione ai fini delle indagini e dell'azione penale, nonché di segnalare rapidamente altre irregolarità all'OLAF fornendo dati affidabili sulle attività di frode. Si tratta di una misura fondamentale affinché la Commissione sia a

³⁴ Il sistema di gestione delle irregolarità (IMS) è un apposito sistema elettronico per la segnalazione delle irregolarità. È stato sviluppato e messo a disposizione degli Stati membri e dei paesi beneficiari. L'IMS è operativo nell'ambito del sistema d'informazione antifrode (AFIS) ed è utilizzato da 35 paesi.

conoscenza delle informazioni indispensabili sulle irregolarità e sulle frodi accertate o sospette individuate negli Stati membri. A tale riguardo il prossimo QFP rappresenta un'opportunità per riesaminare l'adeguatezza delle procedure nazionali di segnalazione.

L'uso degli strumenti esistenti, quali IMS, OWNRES³⁵ e EDES (per la parte relativa all'individuazione precoce), può contribuire in modo significativo all'ulteriore diffusione delle informazioni che possono portare all'adozione di misure preventive adeguate e all'individuazione precoce dei casi di frode.

Anche la protezione degli informatori è uno strumento potente nella lotta contro la frode e la corruzione e può svolgere un ruolo centrale nel sostenere la trasparenza e la responsabilità sia del governo sia delle imprese, per quanto riguarda la condotta di queste ultime, e portare alla luce attività fraudolente che sarebbero altrimenti difficili da individuare. L'attuazione efficace della direttiva dell'UE sugli informatori³⁶ può contribuire a garantire una migliore e tempestiva individuazione delle attività fraudolente che ledono gli interessi finanziari dell'UE.

b. Scambio di informazioni tra gli attori dell'architettura antifrode

Eurojust ed Europol rafforzano la capacità dell'UE di combattere le frodi garantendo un coordinamento efficace tra i pertinenti organi giudiziari e di contrasto e agevolando lo scambio di informazioni. Esse contribuiscono a superare i limiti posti dalle frontiere nazionali e dai diversi quadri giuridici, rafforzando in tal modo la risposta collettiva dell'UE alla frode e alla corruzione e ostacolando la capacità degli autori di reati di sfruttare le disparità tra i sistemi nazionali. È fondamentale che Europol ed Eurojust rafforzino la loro collaborazione per garantire una copertura completa dell'intera procedura penale, agevolando così la trasformazione delle indagini in azioni penali e condanne dei criminali, coronate dal successo.

La cooperazione e la condivisione di dati e informazioni tra gli attori dell'architettura antifrode sono fondamentali per l'individuazione. Tenuto conto del crescente volume di dati, potrebbe essere utile istituire un meccanismo che agevoli lo scambio di informazioni, basato su dati coerenti e armonizzati. Se realizzabile, tale scambio potrebbe avvenire in tempo reale e con modalità interoperabili, nel rispetto delle norme in materia di protezione dei dati, al fine di migliorare l'efficacia della condivisione delle informazioni e agevolare un'azione tempestiva e coordinata da parte di tutti i soggetti interessati. Ad esempio una condivisione immediata delle informazioni utilizzabili è essenziale per agevolare la segnalazione di sospetti di reati all'EPPO senza indebito ritardo³⁷. Un altro esempio è rappresentato dal fatto che i dati raccolti dall'OLAF durante le indagini sulle frodi doganali possono essere utili a Europol nel suo lavoro di lotta contro l'elusione delle misure restrittive (sanzioni) dell'UE.

³⁵ La Commissione ha sviluppato la banca dati sulle risorse proprie (OWNRES) quale sistema elettronico per agevolare la segnalazione e il monitoraggio dei casi di frode e irregolarità a danno della riscossione delle risorse proprie tradizionali.

³⁶ Direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione (GU L 305 del 26.11.2019, pag. 17).

³⁷ Si veda articolo 24 del regolamento EPPO.

c. Uso delle nuove tecnologie e dell'IA, analisi dei dati e condivisione di intelligence

Gli autori di frodi utilizzano le nuove tecnologie per trovare nuovi modi per commettere frodi. Tuttavia l'IA e i nuovi strumenti informatici possono anche aiutare gli attori dell'architettura antifrode a intensificare la lotta contro tali reati. La capacità di questi strumenti di analizzare grandi quantità di dati può essere particolarmente utile per individuare le frodi nelle fasi iniziali.

Per quanto riguarda **la prevenzione e l'individuazione**, le domande principali che la revisione dell'architettura antifrode potrebbe esaminare sono le seguenti.

- In che modo si può garantire che tutti gli attori adottino quanto prima misure adeguate (compresa la condivisione delle informazioni necessarie) a livello sia nazionale che dell'UE al fine di rafforzare le capacità di prevenzione e individuazione delle frodi in tutta l'UE?
- In che modo si può garantire un accesso tempestivo alle informazioni utilizzabili sulle irregolarità e sulle frodi segnalate, anche da parte degli organi investigativi indipendenti dell'UE?
- Quali modifiche legislative sono necessarie per agevolare l'accesso di tutti gli attori dell'architettura antifrode ai dati pertinenti, nonché la condivisione delle informazioni e del sostegno tecnico, sulla base dei punti di forza di ciascuno di tali attori specifici e nel rispetto delle adeguate garanzie procedurali e di protezione dei dati?
- In che modo le strategie nazionali antifrode possono rafforzare la lotta contro la frode?
- In che modo è possibile garantire un'efficace segnalazione dei casi sospetti di irregolarità e frode (IMS, OWNRES) da parte degli Stati membri e il suo utilizzo a fini di prevenzione e individuazione?
- In che modo gli Stati membri e gli attori dell'architettura antifrode possono sfruttare i nuovi strumenti di intelligenza artificiale e quelli esistenti, come EDES e Arachne+, per aumentare il livello di prevenzione/individuazione?

3.3 Miglioramento delle capacità di indagine e di azione penale

a. Condivisione dei dati, analisi operative e capacità in materia di scienze forensi nella fase di indagine

Esiste un notevole potenziale di raccolta, condivisione e analisi dei dati disponibili negli strumenti digitali dei rispettivi attori dell'architettura antifrode, anche per quanto riguarda l'uso dell'intelligenza artificiale. Tuttavia tale potenziale è limitato dalle differenze nel modo in cui gli Stati membri utilizzano e scambiano le informazioni. Queste discrepanze possono verificarsi in sedi diverse di lotta contro le frodi, ma producono comunque conseguenze importanti nella fase di indagine.

Gli attori dell'architettura antifrode possono già accedere a banche dati, tuttavia è possibile migliorare ulteriormente le condizioni di tale accesso e condivisione dei dati. Ad esempio potrebbe essere utile stabilire, a determinate condizioni e nel rispetto di adeguate garanzie

procedurali e di protezione dei dati, norme specifiche che consentano all'OLAF e all'EPPO di scambiare informazioni con Eurofisc e fornire loro un accesso centralizzato a livello dell'UE a talune informazioni in materia di IVA, affinché possano indagare su potenziali frodi o irregolarità connesse a tale aspetto.

Un altro settore in cui è possibile sviluppare migliori sinergie riguarda l'uso delle competenze. Tutti gli attori dell'architettura antifrode si avvalgono di capacità analitiche interne e/o competenze forensi per svolgere il loro lavoro. Nell'attuale contesto di limitate risorse a disposizione dell'amministrazione dell'UE, si potrebbero elaborare adeguate misure amministrative per consentire la condivisione delle competenze esistenti e lo sviluppo di capacità congiunte per le moderne indagini antifrode, con la partecipazione di diversi attori dell'architettura antifrode.

Tra gli attori dell'architettura antifrode dell'UE, l'OLAF ed Europol vantano un'esperienza unica e di lunga data nel campo delle scienze forensi e dell'analisi operativa. Europol provvede già ad agevolare lo scambio di informazioni tra le autorità di contrasto, comprese le forze di polizia e le dogane. Senza pregiudicare i risultati della valutazione in corso, nella revisione dell'architettura antifrode e nel contesto dell'aggiornamento del mandato di Europol, annunciato nella comunicazione *ProtectEU: strategia europea di sicurezza interna*, si potrebbe valutare l'ipotesi di attribuire un ruolo maggiore ad Europol quale potenziale attore fondamentale dell'UE per l'analisi dei dati e la loro acquisizione a fini di indagine³⁸. Inoltre la stretta cooperazione e lo scambio di informazioni tra gli attori dell'architettura antifrode potrebbero anche consentire di dare seguito agli indizi di altri reati gravi che possono emergere nelle indagini sulle frodi.

Infine il centro doganale digitale dell'UE, gestito dalla nuova Autorità doganale dell'UE³⁹, fornirà un pool di dati in tempo reale sui flussi doganali e una capacità rafforzata di analisi dei dati che consentirà di migliorare la gestione dei rischi e i controlli nel settore doganale alle frontiere esterne.

b. Rafforzamento della complementarità e del coordinamento tra l'EPPO e l'OLAF

Dato l'obiettivo comune dell'EPPO e dell'OLAF di tutelare il bilancio dell'UE, il regolamento EPPO vieta espressamente all'OLAF di condurre indagini amministrative parallele sugli stessi fatti sui quali l'EPPO sta conducendo un'indagine penale, mentre il legislatore dell'UE ha chiarito che l'EPPO e l'OLAF dovrebbero instaurare e mantenere una stretta cooperazione volta a garantire la complementarità dei rispettivi mandati e ad evitare duplicazioni. Il regolamento EPPO specifica che l'EPPO può chiedere all'OLAF di "sostenere o integrare" la sua attività,

³⁸ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni *ProtectEU: strategia europea di sicurezza interna* (COM(2025) 148 final), 1° aprile 2025.

³⁹ Si veda la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il codice doganale dell'Unione e l'Autorità doganale dell'Unione europea e abroga il regolamento (UE) n. 952/2013 (COM(2023) 258 final).

anche conducendo indagini amministrative⁴⁰. Il regolamento OLAF, successivamente modificato, ha definito queste indagini amministrative come "indagini complementari", anche se non sempre comportano attività di indagine, fornendo all'OLAF un quadro giuridico specifico per condurre tali indagini e cooperare con l'EPPO.

Il sostegno dell'OLAF all'EPPO e le indagini complementari trovano riscontro anche nell'accordo di lavoro tra l'OLAF e l'EPPO⁴¹, in cui si afferma che tali indagini "dovrebbero mirare ad agevolare la raccolta di informazioni pertinenti per l'adozione di misure cautelari o la realizzazione di misure finanziarie, disciplinari o amministrative". Le indagini e le attività complementari dell'OLAF possono essere necessarie in particolare nelle situazioni seguenti: i) i termini di prescrizione applicabili al reato su cui indaga l'EPPO costituiscono un ostacolo concreto al recupero effettivo; ii) è necessario adottare misure cautelari amministrative e, ove possibile, avviare azioni di recupero in una fase precoce, in attesa dell'indagine penale dell'EPPO; iii) sussiste una minaccia per il bilancio dell'UE a causa del danno derivante dal presunto reato; iv) vi sono fondati motivi per ritenere che possano essere necessarie o giustificate raccomandazioni volte all'adozione di misure disciplinari o amministrative (incluse raccomandazioni per il deferimento del caso all'istanza EDES); e v) esistono prove di irregolarità non fraudolenta.

Tuttavia il ricorso a indagini amministrative complementari è rimasto finora piuttosto limitato⁴², sebbene entrambi i tipi di indagini (penali e amministrative) siano essenziali e contribuiscano alla tutela complessiva del bilancio dell'UE e a prevenire o limitare i danni. Ad esempio, per una tutela efficace del bilancio dell'UE, è necessario adottare quanto prima misure amministrative adeguate, comprese le misure EDES, per salvaguardare i fondi già erogati e impedire che ulteriori fondi siano spesi indebitamente. Utilizzando appieno tutti gli strumenti disponibili e garantendo al contempo che non vi siano duplicazioni tra indagini penali e amministrative, l'UE può tutelare meglio i propri interessi finanziari e promuovere un ambiente finanziario trasparente, responsabile e sostenibile.

È pertanto opportuno prendere in considerazione modalità concrete per rafforzare la cooperazione e la complementarità tra l'EPPO e l'OLAF (e con altri attori dell'architettura antifrode) al fine di evitare il rischio di azioni non coordinate, per garantire la più chiara

⁴⁰ Si veda articolo 101, paragrafo 3, del regolamento EPPO: "[n]el corso di un'indagine da essa condotta, l'EPPO può chiedere all'OLAF, in conformità del mandato dell'OLAF, di sostenere o integrare l'attività dell'EPPO, in particolare: a) fornendo informazioni, analisi (comprese analisi forensi), competenze e sostegno operativo; b) facilitando il coordinamento delle azioni specifiche delle autorità nazionali amministrative competenti e degli organi dell'Unione; c) conducendo indagini amministrative". Si veda anche l'articolo 12 sexies del regolamento OLAF ("Sostegno dell'Ufficio all'EPPO") che recita: "1. Nel corso di un'indagine condotta dall'EPPO, e su richiesta di quest'ultima a norma dell'articolo 101, paragrafo 3, del regolamento (UE) 2017/1939, l'Ufficio, conformemente al proprio mandato, sostiene o integra l'attività dell'EPPO, in particolare: a) fornendo informazioni, analisi (comprese analisi forensi), competenze e sostegno operativo; b) facilitando il coordinamento delle azioni specifiche delle autorità nazionali amministrative competenti e degli organi dell'Unione; c) conducendo indagini amministrative".

⁴¹ Punto 6.2 del documento *Working Arrangement between the European Anti-Fraud Office ("OLAF") and the European Public Prosecutor's Office ("EPPO")*, 5 luglio 2021: https://www.epo.europa.eu/sites/default/files/2021-07/Working_arrangement_EPPO_OLAF.pdf.

⁴² Si veda confronto tra le indagini complementari e l'attività di indagine complessiva dei due uffici: in tre anni e mezzo di cooperazione operativa, l'OLAF e l'EPPO hanno collaborato a circa 136 indagini (al 31 dicembre 2023 l'EPPO aveva 1 927 indagini attive).

demarcazione possibile dei rispettivi ruoli e per formalizzare le condizioni in cui sono svolte le diverse attività.

c. Miglioramento del sostegno all'azione penale

L'EPPO è competente a svolgere indagini, perseguire e rinviare a giudizio dinanzi agli organi giurisdizionali nazionali gli autori di reati che ledono gli interessi finanziari dell'UE, come stabilito nella direttiva PIF, conformemente al regolamento EPPO.

Alla luce dell'esperienza acquisita, potrebbero essere necessari alcuni miglioramenti a livello nazionale e dell'UE per garantire una maggiore efficacia delle attività dell'EPPO. A livello nazionale, autorità di contrasto dedicate e specializzate potrebbero sostenere l'EPPO in modo più efficace, in particolare in settori quali le dogane, la frode fiscale e la criminalità finanziaria. A livello dell'UE, una maggiore cooperazione con Europol per quanto riguarda l'analisi dei rischi e il sostegno operativo e con Eurojust per quanto riguarda il funzionamento delle squadre investigative comuni consentirebbe di fornire maggiore sostegno all'EPPO, in particolare nei casi transfrontalieri. Inoltre un sistema semiautomatico di riscontro positivo o negativo ("hit/no hit") concepito per l'EPPO, Eurojust, Europol e l'OLAF, pur sempre nel rispetto delle garanzie procedurali e dei mandati di ciascun organismo e agenzia, potrebbe migliorare l'individuazione precoce dei modelli criminali transfrontalieri e agevolare la cooperazione.

Per quanto riguarda **la condivisione dei dati e le capacità analitiche/forensi, le indagini e l'azione penale**, le domande principali che la revisione dell'architettura antifrode potrebbe esaminare sono le seguenti.

- In che modo le indagini penali svolte dall'EPPO potrebbero essere integrate, se del caso, da indagini amministrative condotte dall'OLAF in modo più efficace, al fine di creare una solida base volta a garantire la rapida adozione da parte della Commissione di misure amministrative, comprese misure cautelari e/o di recupero?
- In che modo si potrebbe migliorare l'accesso ai dati pertinenti relativi a casi sospetti di frode o reati finanziari che ledono gli interessi dell'UE?
- In che modo si potrebbero migliorare l'accesso tempestivo alle informazioni pertinenti e la loro celere trasmissione agli attori dell'architettura antifrode?
- In che modo si potrebbe sfruttare l'uso delle nuove tecnologie e dell'IA per aumentare l'efficienza degli attori dell'architettura antifrode?
- In che modo si potrebbe migliorare l'efficacia delle indagini e del perseguimento dei reati PIF a livello nazionale e dell'UE?

3.4 Verso una procedura di recupero più efficiente a favore del bilancio dell'UE

La procedura di recupero fa affidamento sugli Stati membri (in particolare per quanto riguarda le entrate) e sugli ordinatori delegati (per quanto riguarda le spese). Si tratta di un processo complesso che richiede cooperazione non solo all'interno della Commissione, ma anche con

una serie di altri attori (tra cui gli organi investigativi indipendenti quali l'OLAF e l'EPPO e le autorità nazionali competenti)⁴³. L'istituzione dell'EPPO ha notevolmente rafforzato l'architettura antifrode nel suo complesso; l'azione penale esercitata ha prodotto risultati in termini di rinvii a giudizio, condanne e confisca di beni, sebbene nell'attuale quadro giuridico l'EPPO svolga solo un ruolo limitato nella procedura di recupero. La recente giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea⁴⁴ relativa al regolamento PIF⁴⁵ e il regolamento finanziario forniscono le basi giuridiche per lo sviluppo di ulteriori strumenti di recupero, anche nei confronti delle persone fisiche responsabili della frode, mediante decisioni amministrative. Nel complesso, come rilevato anche dalla Corte dei conti europea⁴⁶, sono necessari ulteriori miglioramenti per aumentare l'efficienza della procedura di recupero a favore del bilancio dell'UE.

a. Entrate

In termini di entrate, è in capo agli Stati membri la responsabilità principale dell'accertamento e della riscossione dei dazi doganali che sono denominati risorse proprie tradizionali ("RPT") e che finanziano direttamente il bilancio dell'UE. Gli Stati membri sono pertanto tenuti a istituire sistemi di controllo idonei per garantire che le rispettive autorità doganali nazionali effettuino i controlli doganali in modo adeguato. Le autorità doganali nazionali svolgono un ruolo cruciale nell'architettura antifrode, agendo come prima linea di difesa contro le attività illegali che hanno un impatto sugli interessi finanziari dell'UE. Nell'attuale QFP (2021-2027) gli Stati membri trattengono una quota del 25 % del totale dei dazi doganali riscossi. Il danno finanziario stimato dall'EPPO e dall'OLAF in questo settore è principalmente legato alle frodi doganali che determinano una minore riscossione dei dazi doganali e di conseguenza le corrispondenti RPT messe a disposizione del bilancio dell'Unione sono inferiori rispetto a quanto dovuto. Poiché i recuperi a carico degli importatori fraudolenti sono tendenzialmente modesti, le indagini amministrative si concentrano sull'individuazione precoce delle frodi in coordinamento con gli Stati membri, al fine di agevolare l'adozione di misure cautelari per tutelare il bilancio dell'UE.

Inoltre la nuova Autorità doganale dell'UE consentirà un ulteriore coordinamento della gestione dei rischi a livello dell'UE, integrando al contempo i risultati delle frodi individuate nelle azioni future, ad esempio attraverso il futuro centro doganale digitale dell'UE.

⁴³ Non sempre è così. Durante i negoziati per la revisione del RF nel 2024, il Consiglio ha rifiutato di estendere alla Commissione il diritto di avvalersi del meccanismo di assistenza reciproca che da molti anni gli Stati membri applicano tra loro per recuperare i crediti nazionali. In questo modo si ha un ritardo nella procedura di recupero in quanto la Commissione è costretta a reperire autonomamente le informazioni chiave di cui ha bisogno (ad esempio per quanto riguarda l'identità, la solvibilità, l'indirizzo o i beni del debitore) per recuperare importi.

⁴⁴ Sentenza del 26 settembre 2024 nelle cause riunite C-160 e 161/22P, *Commissione/HB*, sentenza del 4 ottobre 2024 nella causa C-721/22P, *Commissione/PB* e sentenza del 29 febbraio 2024 nella causa C-437/22, *Eesti Vabariik*.

⁴⁵ Regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 del Consiglio, del 18 dicembre 1995, relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità (GU L 312 del 23.12.1995, pag. 1).

⁴⁶ Relazione speciale 07/2024 della Corte dei conti europea sui sistemi utilizzati dalla Commissione per recuperare le spese irregolari dell'UE.

Per quanto riguarda l'IVA, le risorse proprie provenienti dall'IVA cui l'UE ha diritto sono calcolate sulla base dell'IVA effettivamente riscossa dagli Stati membri. Di conseguenza l'eventuale mancata riscossione dell'IVA non solo riduce le entrate degli Stati membri, ma riduce anche le risorse proprie provenienti dall'IVA destinate al bilancio generale dell'UE, con conseguenze sul livello della risorsa RNL per tutti gli Stati membri⁴⁷. Inoltre una parte significativa dei danni legati all'IVA deriva da frodi transfrontaliere in tale ambito, spesso commesse in un contesto di organizzazioni criminali. Tale problema può essere affrontato in modo più efficace ed efficiente attraverso una più stretta cooperazione tra gli Stati membri e le istituzioni e gli organi dell'UE (EPPO, OLAF, Commissione ecc.), nonché mediante una cooperazione più stretta nel settore giudiziario, anche con i paesi terzi e le organizzazioni internazionali, sulla base delle numerose intese amministrative concluse dall'OLAF che migliorano in modo significativo la cooperazione amministrativa transnazionale e agevolano l'accesso alle informazioni e al sostegno che può essere fornito da Eurojust. Inoltre Eurofisc continuerà ad avere un ruolo centrale nella lotta contro le frodi in materia di IVA.

b. Spese

Dalle raccomandazioni finanziarie formulate dall'OLAF tra il 2012 e il 2023 emerge che i tassi di recupero dipendono da diverse variabili (ad esempio la modalità di gestione del bilancio e la complessità giuridica dei singoli casi).

Il versante delle spese comprende le modalità di gestione diretta, indiretta e concorrente. Per quanto riguarda la gestione diretta, gli insegnamenti tratti dalle raccomandazioni dell'OLAF hanno già portato la Commissione ad adottare il 6 febbraio 2024 una strategia istituzionale rafforzata per la gestione dei suoi debitori. Tale strategia mira a recuperare di più e più velocemente e persegue un duplice obiettivo:

- colmare il divario tra gli importi di cui è stato raccomandato il recupero da parte dell'OLAF e gli importi accertati da recuperare⁴⁸ attraverso una migliore interazione tra tale ufficio e gli ordinatori delegati e
- colmare il divario tra gli importi accertati e quelli recuperati rafforzando il meccanismo di monitoraggio interno della Commissione per dare seguito alle raccomandazioni dell'OLAF.

I recuperi a favore del bilancio dell'UE devono ancora migliorare. È pertanto opportuno continuare a riflettere sul modo in cui garantire efficacemente nella pratica che il bilancio dell'Unione riceva un risarcimento per i danni subiti.

Su richiesta della Commissione, l'EPPO ha convenuto di rivedere i propri modelli di notifica al fine di trasmettere agli ordinatori delegati le informazioni tempestive, dettagliate e utilizzabili necessarie per adottare le misure appropriate per tutelare gli interessi finanziari dell'UE⁴⁹.

⁴⁷ Si veda in tal senso la sentenza *Åkerberg Fransson*, C-617/10, EU:C:2013:105, punto 34 e la giurisprudenza ivi citata.

⁴⁸ L'ordinatore delegato del servizio che riceve la raccomandazione dell'OLAF (in materia doganale si tratta delle autorità dello Stato membro interessato) può respingere tale raccomandazione in tutto o in parte. L'importo accertato da recuperare è quindi l'importo finale che il destinatario della raccomandazione chiederà di recuperare o, nel caso della gestione concorrente, di escludere dal finanziamento dell'UE.

⁴⁹ I modelli rivisti sono allegati all'accordo del 2 giugno 2021 che stabilisce le modalità di cooperazione tra la Commissione e l'EPPO. Si applicano da novembre 2024.

Senza pregiudicare eventuali modifiche legislative, la Commissione sta inoltre valutando azioni a breve termine per migliorare il monitoraggio interno delle raccomandazioni dell'OLAF e il seguito dato alle notifiche dell'EPPO⁵⁰, al fine di apportare miglioramenti effettivi.

La tutela degli interessi finanziari dell'UE non sarebbe completa senza la necessaria complementarità tra i) l'efficienza delle indagini e del perseguimento dei reati che ledono gli interessi finanziari dell'UE; e ii) le misure di recupero e amministrative/cautelari, adottate sia a livello nazionale che dell'UE (ad esempio l'esclusione dai futuri finanziamenti dell'UE e il risarcimento dei danni causati al bilancio dell'UE in sede civile). Tale complementarità è richiesta dai trattati e dal regolamento finanziario⁵¹.

Il conseguimento di un efficace effetto deterrente non è possibile senza una combinazione di indagini penali rapide, condanne definitive, misure amministrative adottate dagli ordinatori delegati, comprese misure cautelari, sanzioni imposte dai tribunali o dalle autorità amministrative, e recuperi efficienti.

Al fine di rendere più efficiente il processo di recupero, le domande principali che la revisione dell'architettura antifrode potrebbe esaminare sono le seguenti.

- In che modo si può tutelare il bilancio dell'UE garantendo che gli ordinatori delegati possano adottare misure cautelari e di recupero e ottenere efficacemente e tempestivamente un risarcimento per i danni causati agli interessi finanziari dell'UE?
- In che modo si possono agevolare i recuperi a favore del bilancio dell'UE, in particolare attraverso il trasferimento dei proventi delle procedure di insolvenza e dei beni sequestrati e confiscati a seguito delle indagini dell'EPPO, anche sfruttando il ruolo di quest'ultimo nei procedimenti penali per sostenere il recupero di tali beni a favore del bilancio dell'Unione?
- In che modo è possibile rafforzare ulteriormente le azioni di deterrenza adottate dagli attori dell'architettura antifrode?

3.5 Miglioramento della governance dell'architettura antifrode

Nella relazione CONT, la commissione per il controllo dei bilanci del Parlamento europeo ha invocato una governance dell'architettura antifrode più misurabile e orientata ai risultati, un impiego più efficace di risorse adeguate e un loro uso più efficiente, un approccio più olistico in tutta la relazione PIF e maggiore coordinamento e cooperazione tra gli attori dell'architettura antifrode⁵².

La revisione dell'architettura antifrode terrà conto dei risultati delle pertinenti valutazioni in corso e porterà avanti il lavoro svolto da tutti gli attori di tale architettura. Su questa base, la

⁵⁰ Tali azioni potrebbero includere la designazione di un servizio della Commissione incaricato di sostenere gli ordinatori delegati nell'adozione di misure cautelari precoci e di misure di recupero tempestive, nonché il rafforzamento della cooperazione tra i servizi e gli strumenti di segnalazione pertinenti.

⁵¹ Si veda l'articolo 325 TFUE, nonché gli articoli 129 e 138 RF.

⁵² Relazione sulla tutela degli interessi finanziari dell'UE – lotta contro la frode – relazione annuale 2023, 1° aprile 2025, Parlamento europeo, commissione per il controllo dei bilanci, membro relatore: Gilles Boyer, paragrafi 3, 4, 6 e 7.

revisione prenderà in considerazione i loro mandati, la loro complementarità e il loro coordinamento e garantirà una migliore integrazione dell'architettura antifrode.

A norma dell'attuale quadro giuridico, gli attori dell'architettura antifrode sono tenuti a rispettare ciascuno una specifica serie di obblighi di rendicontazione in merito alle loro attività antifrode. Tale situazione ha portato a differenze negli approcci alla cooperazione e alla rendicontazione. La mancanza di un approccio coerente impedisce di ottenere un quadro generale chiaro del modo in cui le diverse azioni nell'ambito dell'architettura antifrode garantiscono la tutela degli interessi finanziari dell'UE.

Per quanto riguarda **la governance dell'architettura antifrode**, le domande principali che la revisione di tale architettura potrebbe esaminare sono le seguenti.

- In che modo si può migliorare il coordinamento di tutti gli attori pertinenti, anche per quanto riguarda la rendicontazione delle azioni intraprese per tutelare gli interessi finanziari dell'UE?
- È necessario definire un insieme comune di indicatori per garantire una rendicontazione coerente e ottenere una panoramica più chiara del modo in cui gli attori dell'architettura antifrode tutelano collettivamente gli interessi finanziari dell'UE nell'ambito dei rispettivi mandati?
- In che modo si possono rafforzare il dialogo strategico e operativo regolare e lo scambio delle migliori pratiche, nonché il monitoraggio dell'attuazione delle azioni da decidere nel contesto della revisione dell'architettura antifrode?

4. Conclusioni: prospettive future

Il presente Libro bianco propone alcune strade da esplorare per la revisione dell'architettura antifrode e dei suoi settori di intervento. La Commissione invita i portatori di interessi tradizionali (Parlamento europeo, Consiglio e Corte dei conti europea) e tutti gli attori dell'architettura antifrode a contribuire alla riflessione sulla base delle indicazioni e delle domande di cui sopra. In tal modo sarà possibile considerare i suddetti pareri insieme ai risultati delle valutazioni in corso dei quadri giuridici applicabili a taluni attori pertinenti dell'architettura antifrode (ad esempio Eurojust, Europol, EPPO e OLAF) e delle relazioni sulla direttiva PIF.

I risultati della revisione dell'architettura antifrode saranno presentati in una comunicazione della Commissione nel 2026, che potrà essere accompagnata, se del caso, da eventuali proposte legislative relative ai regolamenti OLAF, EPPO, Eurojust, Europol o Eurofisc e alla direttiva PIF. Ciò potrebbe rappresentare un'opportunità unica per garantire un'architettura antifrode più coerente con risposte semplificate e operative alle questioni menzionate nel presente Libro bianco e in sintonia con il nuovo QFP. Alcune di queste questioni richiedono un'ulteriore analisi nel contesto delle valutazioni in corso. La Commissione propone pertanto di portare avanti in tale contesto il dibattito sulla futura architettura antifrode dell'UE.