COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 17.12.2024
COM(2024) 572 final

Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle regioni e alla Corte dei conti europea

Valutazione intermedia a norma del regolamento (UE) 2021/785 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2021, che istituisce il programma antifrode dell'Unione e abroga il regolamento (UE) n. 250/2014

{SWD(2024) 279 final}

1. INTRODUZIONE

La frode e le connesse attività illecite possono avere gravi ripercussioni negative sugli interessi finanziari dell'Unione europea (UE) e dei suoi Stati membri. Si tratta di un problema tanto più urgente dal momento che il bilancio totale dell'UE, nell'ambito del bilancio pluriennale per il periodo 2021-2027 ("QFP"), è cresciuto fino a raggiungere un volume senza precedenti pari a circa 1 800 miliardi di EUR, in parte come risposta alla pandemia di COVID-19. Una spesa efficiente e adeguata del bilancio dell'UE, anche negli Stati membri, è essenziale per mantenere la fiducia dell'opinione pubblica e dei contribuenti. Di converso, un'ampia diffusione della frode rischia di ostacolare la crescita economica e di compromettere la ripresa economica in generale. Migliorare le nostre difese comuni contro la frode, sia all'interno che all'esterno dell'UE, contribuisce quindi in modo significativo a potenziare la resilienza dell'UE in tempi particolarmente incerti.

A norma dell'articolo 325 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), gli Stati membri e l'UE hanno l'obbligo comune di tutelare gli interessi finanziari dell'Unione stessa. Nell'ultimo decennio il panorama della lotta antifrode ha registrato significativi cambiamenti a livello dell'UE, quali:

- l'adozione della direttiva relativa alla lotta contro la frode per la tutela degli interessi finanziari dell'UE mediante il diritto penale([1]) nel 2017;
- l'avvio delle attività operative della Procura europea (EPPO) a giugno 2021; e
- la revisione nel 2020 del regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013([2]) ("regolamento OLAF") per rafforzare l'efficacia delle indagini amministrative svolte dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF)([3]).

Vi è un generale consenso sul fatto che l'UE dovrebbe sostenere gli Stati membri nel loro operato volto a tutelare gli interessi finanziari dell'Unione stessa. La maggior parte dei casi di frode e irregolarità è infatti individuata, indagata e perseguita a livello nazionale.

Come il suo predecessore Hercule III, il programma antifrode dell'Unione fornisce finanziamenti mirati antifrode ai beneficiari ammissibili degli Stati membri e dei paesi associati.

([1]) 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).

([2]) 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), e successive modifiche: http://data.europa.eu/eli/reg/2020/2223/oj.

([3]) Regolamento (UE, Euratom) 2020/2223 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 dicembre 2020, che modifica il regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013 per quanto riguarda la cooperazione con la Procura europea e l'efficacia delle indagini dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (GU L 437 del 28.12.2020).

2. PROGRAMMA ANTIFRODE DELL'UNIONE

Il programma antifrode dell'Unione è il principale strumento di finanziamento dell'UE deputato alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea contro le frodi, la corruzione o altre irregolarità.

Il regolamento relativo al programma antifrode dell'Unione stabilisce i seguenti obiettivi del programma:

> "*1. Gli **obiettivi generali** del programma sono i seguenti:*
>
> *a) tutelare gli interessi finanziari dell'Unione;*
>
> *b) sostenere la mutua assistenza tra le autorità amministrative degli Stati membri e la cooperazione tra queste e la Commissione per assicurare la corretta applicazione delle normative doganale e agricola.*
>
> *2. Gli **obiettivi specifici** del programma sono i seguenti:*
>
> *a) prevenire e combattere la frode, la corruzione e ogni altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari dell'Unione;*
>
> *b) favorire la segnalazione delle irregolarità, comprese le frodi, per quanto riguarda i fondi in regime di gestione concorrente e i fondi di assistenza preadesione del bilancio dell'Unione;*
>
> *c) fornire strumenti per lo scambio di informazioni e sostegno alle attività operative in materia di mutua assistenza amministrativa in ambito doganale e agricolo.*"

A norma dell'articolo 13 del regolamento relativo al programma antifrode dell'Unione, la Commissione effettua una valutazione intermedia del programma:

> "*2. La valutazione intermedia del programma va effettuata non appena siano disponibili informazioni sufficienti sull'attuazione del programma e comunque non oltre quattro anni dall'inizio dell'attuazione del programma.*
>
> *(...)*
>
> *4. La Commissione comunica le conclusioni delle valutazioni, corredate delle proprie osservazioni, al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle regioni e alla Corte dei conti e le pubblica sul sito web della Commissione.*"

Il termine di quattro anni dall'inizio dell'attuazione del programma scade il 31 dicembre 2024.

Nell'ambito dei preparativi per l'attuale bilancio pluriennale, sono state analizzate le irregolarità e i casi sospetti di frode individuati durante l'esecuzione del bilancio e

segnalati dagli Stati membri([4]) ai sensi dell'articolo 325, paragrafo 5, TFUE. Dall'analisi è emerso che nel corso degli anni l'impatto finanziario negativo è rimasto a livelli tali da indurre l'UE a continuare ad attuare programmi quali il programma antifrode dell'Unione per adempiere l'obbligo di proteggere il proprio bilancio.

Il programma è attuato sulla base di decisioni di finanziamento e programmi di lavoro annuali adottati dalla Commissione. L'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento relativo al programma antifrode dell'Unione ha fissato il bilancio disponibile per il QFP 2021-2027 a 181,2 milioni di EUR.

A norma dello stesso regolamento, il programma deve essere attuato, in linea di principio, in regime di gestione diretta conformemente al regolamento (UE, Euratom) 2018/1046([5]) ("regolamento finanziario") o (eccezionalmente) in regime di gestione indiretta con un altro organismo di cui all'articolo 62, paragrafo 1, lettera c), del regolamento finanziario (ad esempio un'organizzazione internazionale).

A norma dell'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento relativo al programma antifrode dell'Unione, il programma può erogare finanziamenti in tutte le forme previste dal regolamento finanziario, segnatamente sovvenzioni e appalti, nonché il rimborso delle spese di viaggio e di soggiorno, come previsto all'articolo 238 del regolamento finanziario. Il programma può concedere finanziamenti per le azioni realizzate in conformità del regolamento (CE) n. 515/97([6]) del Consiglio, in particolare per coprire i tipi di costi di cui all'elenco indicativo contenuto nell'allegato I del regolamento relativo al programma.

Inoltre, a norma dell'articolo 5, paragrafo 4, del regolamento relativo al programma antifrode dell'Unione, quando l'attività sovvenzionata prevede l'acquisizione di attrezzature, la Commissione è tenuta, se del caso, a predisporre un meccanismo di coordinamento volto a garantire l'efficienza e l'interoperabilità di tutte le attrezzature acquistate con il sostegno di (altri) programmi dell'UE (ad esempio attraverso lo strumento relativo alle attrezzature per il controllo doganale della DG TAXUD).

([4]) Le relazioni annuali sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione (relazioni PIF), di cui all'articolo 325 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, sono consultabili al seguente indirizzo: https://anti-fraud.ec.europa.eu/about-us/reports_en?prefLang=it&etrans=it.

([5]) Regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 luglio 2018, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione, che modifica i regolamenti (UE) n. 1296/2013, (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013, (UE) n. 1304/2013, (UE) n. 1309/2013, (UE) n. 1316/2013, (UE) n. 223/2014, (UE) n. 283/2014 e la decisione n. 541/2014/UE e abroga il regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 (GU L 193 del 30.7.2018, pag. 1). A decorrere dal 30 settembre 2024, detto regolamento è stato sostituito dal regolamento (UE, Euratom) 2024/2509, del 23 settembre 2024, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione (GU L 2024/2509, 26.9.2024). Tuttavia, poiché il regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 era in vigore durante il periodo in esame, tutti i riferimenti al "regolamento finanziario" contenuti nel presente documento vanno intesi in relazione a tale regolamento.

([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 **(**GU L 82 del 22.3.1997, pag. 1). Il regolamento è stato valutato dalla Commissione (OLAF) nel 2023: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=SWD%3A2023%3A429%3AFIN.

Le sovvenzioni concesse a titolo del programma possono coprire fino all'80 % dei costi ammissibili. In casi eccezionali e debitamente giustificati, se il progetto proposto è una "azione prioritaria" (secondo il programma di lavoro annuale pertinente), tale percentuale può essere aumentata fino a un massimo del 90 %([7]), nelle condizioni indicate di seguito.

1) Per l'invito a presentare proposte per l'assistenza tecnica, la percentuale può essere aumentata se:

i) la proposta rispecchia le conclusioni delle relazioni annuali sull'attuazione dell'articolo 325 TFUE in materia di lotta contro la frode, in particolare individuando situazioni di vulnerabilità che rappresentano la principale minaccia per la tutela degli interessi finanziari dell'UE; oppure

ii) la proposta rispecchia le conclusioni della relazione speciale n. 19/2017 della Corte dei conti europea sulle procedure di importazione([8]).

2) Per l'invito a presentare proposte per la formazione, la percentuale può essere aumentata se:

i) i progetti condotti da organizzazioni scientifiche e/o di ricerca soddisfano almeno uno tra i criteri a) e b) indicati di seguito, oltre al criterio c):

a) il progetto è stato specificamente realizzato per promuovere studi in materia di diritto penale europeo; oppure

b) il progetto sostiene la creazione di reti in tale settore; e

c) le attività sono orientate verso la tutela degli interessi finanziari dell'UE; oppure

ii) i progetti di formazione rientrano in uno dei casi eccezionali indicati per l'invito a presentare proposte per l'assistenza tecnica.

Gli appalti pubblici, che possono essere aggiudicati a qualsiasi soggetto giuridico che soddisfi i requisiti stabiliti dal quadro giuridico applicabile, sono utilizzati per acquisire l'accesso a banche dati, per finanziare conferenze e attività di formazione (specializzata) e per lo sviluppo di strumenti informatici specifici.

I beneficiari ammissibili del programma sono le amministrazioni nazionali o regionali degli Stati membri o dei paesi associati, gli istituti di ricerca e di istruzione, gli organismi

([7]) Articolo 8 del regolamento relativo al programma antifrode dell'Unione per quanto riguarda il cofinanziamento: "*Il tasso di cofinanziamento per le sovvenzioni concesse a titolo del programma non supera l'80 % dei costi ammissibili. I finanziamenti che superano tale massimale sono concessi solo in casi eccezionali e debitamente giustificati, che sono definiti nei programmi di lavoro di cui all'articolo 11, e tali finanziamenti non superano il 90 % dei costi ammissibili.*"

([8]) https://www.eca.europa.eu/it/Pages/DocItem.aspx?did=44169.

senza scopo di lucro istituiti in uno Stato membro e ivi operativi da almeno un anno, nonché le organizzazioni internazionali.

Il 20 marzo 2024 è stato firmato un accordo di associazione tra la Commissione europea e l'Ucraina, che diventa così il primo paese non appartenente all'UE a formalizzare la sua partecipazione al programma antifrode dell'Unione, con effetto retroattivo a decorrere dal 1º gennaio 2023.

3. LA VALUTAZIONE INTERMEDIA

Secondo le indicazioni di cui all'articolo 13 del regolamento del programma antifrode dell'Unione e gli orientamenti della Commissione per legiferare meglio, la valutazione intermedia si basa su cinque criteri per valutare il programma:

- l'**efficacia** del programma nel conseguire i suoi obiettivi e i risultati attesi, compresa la sostenibilità (durabilità) delle attrezzature e degli strumenti acquisiti;
- l'impiego **efficiente** delle risorse (finanziarie e umane);
- la **coerenza** interna ed esterna del programma con altri settori d'intervento dell'UE;
- la **pertinenza** di tutti gli obiettivi del programma; e
- il **valore aggiunto europeo** del programma.

La valutazione, che riguarda il periodo dal 1º gennaio 2021 al 31 luglio 2024, si basa sui risultati di uno studio esterno, ultimato a maggio 2024([9]), riguardante il periodo dal 1º gennaio 2021 al 31 gennaio 2024.

4. LA METODOLOGIA DI VALUTAZIONE

Per effettuare la presente valutazione, la Commissione si è basata principalmente allo studio summenzionato. Ha inoltre utilizzato la valutazione ex ante del 2018 realizzata per elaborare la proposta legislativa riguardante il programma antifrode dell'Unione, i programmi di lavoro annuali e i riepiloghi annuali dell'attuazione del programma, elaborati dalla Commissione e allegati alla sua relazione annuale sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione ("relazioni PIF").

Per contribuire al processo di valutazione è stato istituito un gruppo direttivo interservizi composto dai servizi interessati della Commissione.

L'ambito di applicazione della valutazione intermedia comprende le tre componenti del programma (la componente "Hercule", AFIS e IMS), tutte le misure finanziate nell'ambito del programma nonché le attività preparatorie e di attuazione svolte dai portatori di interessi per tali misure. Vi rientrano altresì le domande di sovvenzione

([9]) Lo studio è stato condotto da ICF Belgium S.A., Bruxelles. Disponibile all'indirizzo: https://op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/5f96400c-9020-11ef-a130-01aa75ed71a1.

presentate da potenziali beneficiari (nell'ambito della componente "Hercule") che hanno avuto esito negativo a seguito del processo di valutazione delle proposte. Ciò è dovuto al fatto che le domande ammissibili non hanno ottenuto una sovvenzione per mancanza di fondi o che le domande non erano ammissibili in quanto il loro punteggio era inferiore alla soglia minima del 60 %.

5. PRINCIPALI CONCLUSIONI DELLA VALUTAZIONE INTERMEDIA

Complessivamente, sulla base degli elementi di prova raccolti, dalla valutazione è emerso che finora il programma ha conseguito con successo i propri obiettivi generali e specifici. In linea con le opinioni di numerosi beneficiari, dalla valutazione è altresì emersa la necessità di mantenere un programma di finanziamento che li coadiuvi nell'opera di protezione degli interessi finanziari dell'UE. A giudizio dei beneficiari, i risultati ottenuti e l'esito complessivo del programma superano di gran lunga gli investimenti necessari in termini di tempo, sforzi e costo di partecipazione. I partecipanti ritengono inoltre che il riconoscimento e la migliore reputazione derivanti dalla partecipazione al programma costituiscano una preziosa risorsa, nonché un valore aggiunto inatteso.

5.1. Efficacia

Dalla valutazione di tutte le fonti di dati disponibili risulta che il programma e le sue attività sono stati efficaci. In particolare, in questa fase di attuazione delle tre componenti del programma, le attività finanziate hanno migliorato (o potrebbero migliorare) la prevenzione e l'individuazione delle frodi e di altre attività illecite che ledono gli interessi finanziari dell'UE, nonché le indagini ad esse correlate. Le tre componenti potrebbero inoltre rafforzare la cooperazione transnazionale e multidisciplinare. Nel complesso, l'efficacia è rimasta invariata o risulta migliorata dall'inizio del 2021 rispetto ai valori di partenza stabiliti per ciascuna delle componenti, che si riferiscono agli indicatori di prestazione utilizzati tra il 2019 (Hercule III) e il 2022 (programma antifrode dell'Unione).

Dalla valutazione finale di Hercule III sono emersi aspetti che potrebbero aver ostacolato l'efficacia del programma; in particolare, le amministrazioni di alcuni Stati membri non disponevano delle risorse necessarie per soddisfare i requisiti amministrativi del programma. Ciononostante, il numero di domande ricevute negli ultimi anni (dal 2022 al 2024) per la componente "Hercule" del programma antifrode dell'UE (proposte per l'assistenza tecnica) è raddoppiato. Questo aumento significativo dimostra che gli sforzi compiuti dalla Commissione nel 2022 e nel 2023 per organizzare seminari per i beneficiari precedenti e potenziali sono stati efficaci per migliorare la consapevolezza e l'attrattiva delle opportunità di finanziamento. Questa maggiore offerta di orientamenti ha anche dato seguito a una raccomandazione formulata nella valutazione del programma Hercule III nel 2021.

Un'informazione più mirata per i potenziali beneficiari degli inviti a presentare proposte potrebbe far aumentare ulteriormente il numero di richiedenti, nonché il numero di Stati membri che partecipano al programma, in particolare per quanto riguarda i paesi che attualmente presentano meno domande o che non ne presentano affatto.

Sessioni informative mirate con la partecipazione di Stati membri che segnalano un numero elevato di casi di frode/irregolarità dell'UE potrebbero aumentare il tasso di partecipazione e consentire una distribuzione più uniforme dei fondi tra gli Stati membri. Occorre tuttavia osservare che per vari motivi (quali, ad esempio, la disponibilità di fondi nazionali) alcuni paesi potrebbero non essere interessati a partecipare alla componente del programma antifrode dell'Unione relativa alle sovvenzioni.

La cooperazione transnazionale può essere migliorata fornendo incentivi ai beneficiari affinché costituiscano gruppi di progetto multinazionali e coinvolgano partner di altri Stati membri.

Per quanto concerne la sostenibilità (durabilità), la valutazione ha evidenziato la sostenibilità delle misure finanziate dal programma, in quanto esse hanno prodotto effetti che si sono protratti anche dopo la conclusione del progetto. Lo studio ha evidenziato che la sostenibilità dell'assistenza tecnica dipende dalla natura e dai costi delle attrezzature acquisite. I beneficiari della formazione e delle conferenze hanno sottolineato che le opportunità di attività di rete, in particolare quelle che comportano una collaborazione transfrontaliera, si protrarranno oltre la durata dei rispettivi progetti.

A differenza della componente "Hercule", l'AFIS non fornisce ai richiedenti un sostegno finanziario per lo sviluppo di progetti. Il suo obiettivo principale è facilitare lo scambio di informazioni relative alle frodi tra le amministrazioni nazionali e dell'UE competenti. L'efficacia dell'AFIS può essere valutata in base ai risultati ottenuti.

Un indicatore chiave di prestazione per l'AFIS è il numero di elementi informativi messi a disposizione e il numero di attività sovvenzionate nel settore dell'assistenza reciproca. Gli obiettivi annuali per questo indicatore sono stati superati per il periodo 2021-2023.

L'indicatore chiave per valutare l'impatto dei risultati dell'AFIS è il livello di soddisfazione dei suoi utenti, misurato mediante indagini periodiche condotte presso questi ultimi. I risultati dell'ultima indagine (2023) hanno confermato che l'AFIS è in grado di fornire strumenti efficaci per lo scambio di informazioni nel pertinente settore di attività.

Quest'ultima indagine conteneva anche domande sulla funzionalità e sulle prestazioni dello strumento IMS. Il tasso di soddisfazione complessivo degli utenti (per la funzionalità e per le prestazioni) dell'IMS ha raggiunto circa il 91 %. Questo dato è molto positivo rispetto ai risultati del 2019, in cui il tasso di soddisfazione degli utenti si era attestato al 72 %.

Allo stesso tempo, i colloqui con diversi dirigenti nazionali dell'IMS hanno messo in luce alcuni ambiti da migliorare. Ad esempio i moduli di segnalazione contengono troppi campi che talvolta presentano descrizioni suscettibili di generare confusione.

Occorre notare che non si tratta di una questione legata esclusivamente all'OLAF o all'IMS, bensì che essa riflette una maggiore domanda "complessiva" di dati da registrare, comunicare e scambiare per varie finalità, tra cui la responsabilità e la tracciabilità.

Il 1º ottobre 2024 è entrata in funzione una nuova versione dell'IMS. L'IMS è stato oggetto di un capillare aggiornamento che, grazie a tecnologie di avanguardia, ha reso il sistema più efficiente, creando nel contempo le condizioni per un sostegno più agevole e uno sviluppo efficiente dei requisiti futuri. Gli interventi di natura tecnica sono stati accompagnati da vari altri miglioramenti: un aspetto moderno, una navigazione più semplice, uno strumento di ricerca perfezionato, statistiche migliori e manuali d'uso aggiornati.

La formazione sul nuovo sistema aggiornato è prevista fino alla fine del 2024 per tutti gli utenti IMS dell'OLAF, dei servizi della Commissione e degli Stati membri.

Dalla valutazione intermedia del programma antifrode dell'Unione sono emersi inoltre aspetti che possono aver ostacolato l'efficacia del programma stesso. La già menzionata mancanza di risorse da parte delle amministrazioni di certi Stati membri e la conseguente incapacità di soddisfare i requisiti amministrativi del programma possono tradursi in un minor numero di domande. Mettere a disposizione dei richiedenti (nell'ambito della componente "Hercule") e degli utenti (dello strumento IMS) orientamenti supplementari potrebbe consentire di risolvere tale problema.

5.2. Efficienza

Nel complesso, l'attuazione della prima componente del programma ha consentito all'UE e alle autorità investigative nazionali di utilizzare le rispettive risorse in modo più efficiente per contrastare efficacemente i reati gravi che ledono gli interessi finanziari dell'UE. Sebbene la maggior parte dei progetti di assistenza tecnica e formazione siano ancora in fase di attuazione, con la valutazione è stato possibile individuare i principali settori in cui le sovvenzioni (a titolo della componente "Hercule") hanno contribuito a rendere più efficiente la gestione dei costi e delle risorse. Tra questi figurano l'acquisto di attrezzature, la raccolta, l'analisi e lo scambio di dati relativi alle frodi, le attività di formazione, l'istaurazione di relazioni e le indagini.

L'attuale procedura di presentazione delle domande è notevolmente migliorata rispetto al programma precedente e i portatori di interessi la ritengono altamente efficiente. Delle osservazioni e le raccomandazioni - formulate nell'ambito della valutazione finale del programma Hercule III e finalizzate a semplificare la procedura di domanda e fornire orientamenti supplementari ai richiedenti - si è tenuto conto nell'attuale programma e ciò si è tradotto in un aumento delle domande ogni anno.

La maggior parte dei richiedenti ha reputato gli orientamenti e le istruzioni forniti per la preparazione della domanda chiari e di facile applicazione. La documentazione annuale

relativa agli inviti, pubblicata nell'ambito di ciascun programma di lavoro annuale, fornisce una panoramica chiara delle proposte ammissibili al finanziamento e presenta i criteri di ammissibilità in modo trasparente. L'invito è inoltre accompagnato da un manuale online per la preparazione e la presentazione delle proposte, che i richiedenti hanno trovato facile e intuitivo da consultare.

Una maggiore praticità d'uso per gli utenti con disabilità, ad esempio visive, potrebbe inoltre rendere il processo meno dispendioso in termini di risorse per alcuni richiedenti.

La convenzione di sovvenzione offre ai beneficiari un buon grado di flessibilità di bilancio che permette di migliorare l'efficienza dei progetti, riducendo gli oneri amministrativi sia per i beneficiari che per i responsabili dei programmi (OLAF) della Commissione.

Dalla valutazione intermedia della prima componente del programma antifrode dell'Unione ("Hercule") è emerso che i beneficiari avevano realizzato alcuni risparmi sui costi. Un terzo di essi ha descritto tali risparmi come significativi o molto significativi. Per quanto riguarda la componente tecnica, i beneficiari hanno osservato che il miglioramento delle capacità e competenze ha permesso loro di svolgere le operazioni in modo più efficiente nei rispettivi paesi. Un altro fattore significativo è rappresentato dall'effetto valanga di questa maggiore efficienza, che ha ricadute positive anche sulle agenzie partner dell'UE. In questo modo i partecipanti al programma antifrode dell'Unione sono maggiormente in grado di rispondere alle richieste di assistenza reciproca e di indagini congiunte con le agenzie partner dell'UE.

La presente valutazione ha messo in luce un miglioramento dell'efficienza dell'AFIS. Ad esempio dal 2021 ha offerto assistenza tecnica nell'ambito di alcune decine di operazioni doganali congiunte. Gli utenti ritengono che il finanziamento del programma antifrode dell'Unione per l'IMS rappresenti un uso efficiente delle risorse. È tuttavia è difficile valutare l'efficienza complessiva associata ai miglioramenti apportati ai due sistemi sulla base dei dati disponibili per la presente valutazione.

L'analisi suggerisce che il programma antifrode dell'Unione sembra rappresentare un uso efficiente delle risorse sulla base di un'analisi del rapporto costi-benefici. È tuttavia importante osservare che, con i dati disponibili in questa fase intermedia del programma, non è possibile effettuare una mappatura quantitativa completa dei costi e dei benefici dello stesso, né monetizzare tutti i costi e i benefici per operare un confronto diretto tra gli stessi.

5.3. Coerenza

Sulla base dell'analisi dei programmi pertinenti e dei risultati della consultazione dei portatori di interessi condotta ai fini della valutazione, in generale il programma è ritenuto coerente, sia a livello interno che esterno. Tuttavia sono state individuate alcune potenziali sovrapposizioni e/o settori da migliorare.

La ricerca ha rilevato una maggiore coerenza interna rispetto al periodo di programmazione precedente, in quanto la struttura a tre componenti del programma riduce gli oneri amministrativi e semplifica la gestione dei finanziamenti, la flessibilità del bilancio e la ridistribuzione dei fondi tra le tre componenti.

Per quanto concerne la coerenza esterna, la ricerca si è concentrata su una serie di programmi pertinenti dell'UE. Il rischio più elevato di duplicazione è stato individuato tra il programma antifrode dell'Unione e il CCEI e, in misura molto minore, con altri due programmi di finanziamento forniti dalla DG TAXUD, ossia il programma Dogana e il programma Fiscalis. Riguardo ai beneficiari del programma, il CCEI fornisce un sostegno finanziario specifico alle autorità doganali degli Stati membri. Per contro il programma antifrode dell'Unione è (maggiormente) rivolto alle autorità di contrasto, che non ricevono finanziamenti dal CCEI. Il CCEI è incentrato sulle attività doganali, in particolare sullo sviluppo della capacità doganale ai valichi di frontiera e della capacità dei laboratori doganali, mentre il programma antifrode dell'Unione riguarda la prevenzione delle irregolarità (finanziarie) e dei comportamenti fraudolenti che ledono gli interessi finanziari dell'UE.

Dalle consultazioni condotte nell'ambito della presente valutazione non sono emerse duplicazioni rilevanti tra i finanziamenti forniti dalla DG TAXUD alle autorità doganali nazionali e le attività finanziate nell'ambito del programma antifrode dell'Unione. Ciò è dovuto principalmente alle differenze nell'ambito di applicazione di tali programmi e al fatto che le direzioni generali competenti lavorano in stretta collaborazione a diversi livelli e in diverse fasi della procedura di concessione dei finanziamenti. Ciò consente loro di garantire il coordinamento e di fornire chiarimenti ai richiedenti e ai beneficiari in merito al funzionamento dei programmi e alle attività ammesse a beneficiare di finanziamenti. Sulla base della ricerca condotta dallo studio, il programma antifrode dell'Unione continua a essere generalmente coerente con gli altri programmi di finanziamento pertinenti, in linea con il precedente periodo di programmazione.

5.4. Pertinenza

Dalla valutazione emerge che le attività del programma antifrode dell'Unione sono state ampiamente pertinenti nel corso del presente periodo di valutazione, sia per conseguire gli obiettivi generali del programma sia per rispondere alle esigenze dei richiedenti, dei beneficiari, dei partecipanti ("Hercule") e degli utenti (AFIS e IMS).

Hercule e AFIS si sono rivelati pertinenti anche per identificare e contrastare le tendenze emergenti nel settore della frode ai danni degli interessi finanziari dell'UE, nonostante alcuni elementi suggeriscano che Hercule potrebbe beneficiare di un aumento significativo delle risorse finanziarie, come evidenziato nella presente relazione.

Le attuali tendenze in materia di condotta fraudolenta dimostrano che i progetti a sostegno della lotta contro la frode digitale necessitano di finanziamenti supplementari. Fornire un sostegno continuo alle autorità nazionali per combattere la frode e altre attività

illecite che ledono il bilancio dell'UE potrebbe richiedere un aumento considerevole del bilancio attuale del programma per coprire i costi elevati delle attrezzature o dell'hardware oltre a fare in modo che i responsabili delle politiche siano in grado di tenere il passo con gli sviluppi tecnologici.

L'eventuale aumento del bilancio dovrebbe tenere conto anche dell'estensione dell'ambito di applicazione geografico del programma all'Ucraina, che è attualmente un paese associato al programma, e dell'eventuale possibile estensione ad altri (nuovi) paesi candidati.

I richiedenti e i beneficiari dei finanziamenti nell'ambito della componente "Hercule" hanno segnalato una forte domanda di sostegno supplementare attraverso progetti di attività di formazione e di assistenza tecnica, sottolineando al contempo la mancanza di un sostegno analogo da parte di fonti nazionali o di altro tipo.

Infine potrebbe essere altresì necessario aumentare il bilancio per coprire la quota crescente delle domande annuali nell'ambito della componente "Hercule" che attualmente non riescono ad aggiudicarsi le sovvenzioni (si tratta di circa tre quarti delle domande ricevute nel quadro dell'assistenza tecnica negli ultimi anni) a causa della limitata disponibilità di bilancio.

5.5. Valore aggiunto europeo

Per quanto riguarda il valore aggiunto dell'UE, i dati analizzati mostrano che nel complesso il programma antifrode dell'Unione ha registrato buoni risultati rispetto ai relativi indicatori iniziali.

I beneficiari dei finanziamenti nell'ambito della componente "Hercule" hanno segnalato un livello molto alto di soddisfazione percepita, confermando che lo stesso livello di sostegno non sarebbe stato possibile a livello nazionale. Sia i partecipanti alle indagini mirate sia gli intervistati hanno confermato questa risultanza.

I dati del programma antifrode dell'Unione sull'AFIS indicano di anno in anno un aumento costante della disponibilità di informazioni sull'assistenza reciproca nell'ambito del programma, che consegue regolarmente gli obiettivi annuali per questo indicatore.

I dati riflettono un grado di soddisfazione generalmente alto per quanto riguarda l'IMS, dato che la grande maggioranza degli utenti si dice soddisfatta dello strumento.

Il programma antifrode dell'Unione apporta ulteriori benefici grazie al suo contributo al conseguimento dei principali obiettivi di sviluppo sostenibile. In particolare il sostegno finanziario dell'UE attraverso le sovvenzioni per l'assistenza tecnica contribuisce all'obiettivo di sviluppo sostenibile di ridurre le disuguaglianze tra e all'interno dei paesi, rafforzando i bilanci delle amministrazioni nazionali.

Inoltre il programma contribuisce indirettamente alla creazione di istituzioni efficaci, responsabili e inclusive sostenendo le autorità di contrasto, segnatamente attraverso sovvenzioni per promuovere la transizione digitale e mediante gli strumenti e il sostegno forniti dall'AFIS e dall'IMS.

La partecipazione dell'OLAF conferisce inoltre una notevole credibilità alle attività di formazione organizzate da vari beneficiari, con un conseguente aumento dei partecipanti e una maggiore visibilità.

Il livello e la portata dei finanziamenti nell'ambito del programma antifrode dell'Unione dovrebbero quantomeno essere mantenuti, in quanto dalle osservazioni dei richiedenti e dei beneficiari si evince che il programma permette di coprire un settore di nicchia e che un'eventuale perdita delle relative opportunità di finanziamento determinerebbe una lacuna significativa.

6. CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

È confortante constatare che la maggior parte delle conclusioni presentate nella relazione di studio sono già ampiamente attuate nel piano d'azione pluriennale in corso. La presente valutazione, pertanto, non solo promuove la prassi attuale della Commissione, ma costituisce anche un parametro di riferimento per i futuri sviluppi del programma.

Tenendo conto dei risultati presentati nelle sezioni precedenti, la Commissione ritiene che il programma costituisca una solida base per aiutare gli Stati membri e i paesi associati ad affrontare la costante evoluzione del panorama delle frodi. Esso tiene conto inoltre del nuovo assetto istituzionale europeo, con l'avvio operativo della Procura europea nel 2021.

Il programma antifrode dell'Unione sembra rispondere in vari modi alle sfide odierne.

In primo luogo, dal momento che un numero sempre maggiore di attività criminali si svolge nel ciberspazio, il programma aiuta gli Stati membri a rafforzare le rispettive capacità digitali per individuare e investigare le frodi. Il programma antifrode dell'UE favorisce pertanto l'acquisizione di strumenti di analisi e banche dati avanzati e fornisce formazione specialistica in materia di informatica forense. Questo tipo di sostegno è pienamente in linea con la nuova strategia antifrode della Commissione, che promuove fortemente l'impiego di strumenti di analisi e informatici avanzati.

In secondo luogo, considerando l'incremento della spesa UE nel quadro del nuovo bilancio e di NextGenerationEU, la maggior parte dei finanziamenti del programma antifrode dell'Unione è destinata alla lotta contro le frodi sul versante delle spese, anche nell'ambito del dispositivo per la ripresa e la resilienza. Il fatto che l'Unione abbia istituito il CCEI per l'acquisto, l'aggiornamento e la manutenzione delle attrezzature per il controllo doganale non fa che confermare quanto detto. Con un bilancio di 1 miliardo di EUR circa per l'attuale periodo settennale, questo strumento ha liberato risorse notevoli

per il programma antifrode dell'Unione che erano state precedentemente stanziate da Hercule III per finanziare attrezzature e strumenti per il controllo doganale.

Su un piano più strettamente operativo, sintetizzando le conclusioni principali formulate dalla valutazione in termini di raccomandazioni per la futura attuazione spiccano due aspetti.

In primo luogo, i portatori di interessi hanno chiesto alla Commissione orientamenti più dettagliati sulla preparazione di una domanda. L'OLAF fornirà pertanto maggiore supporto e più orientamenti ai richiedenti, in particolare nei paesi che hanno aderito di recente al programma. La presenza sul web del programma - che è disponibile sulla pagina esterna dell'OLAF - sarà ampliata per fornire ulteriori informazioni, migliori prassi e manuali per la componente relativa alle sovvenzioni.

In secondo luogo, le conclusioni della valutazione suggeriscono di considerare il delicato equilibrio tra il desiderio molto sentito di ridurre al minimo gli oneri amministrativi per i richiedenti e la necessità di rendere disponibili maggiori informazioni per il monitoraggio e le valutazioni ex post. Poiché non è certo facile trovare un equilibrio in tale ambito, la Commissione potrebbe individuare nuove modalità per affinare ulteriormente i propri strumenti di comunicazione e monitoraggio.

Per quanto riguarda la coerenza esterna del programma, i servizi della Commissione si coordinano tra di loro nella preparazione e nell'adozione dei rispettivi programmi di lavoro annuali per gli strumenti di finanziamento dell'UE connessi alla lotta contro la frode e la corruzione.

Nell'ambito dell'attuale QFP, la Commissione ha messo a punto un quadro di valutazione e monitoraggio trasversale per tutti i programmi di spesa. Il programma ha inoltre migliorato il quadro attuale elaborando un'opportuna serie di indicatori specifici per i progetti ammissibili. Tali indicatori sono utilizzati per riferire sui progressi compiuti nell'attuazione del programma ogni anno all'interno del riepilogo annuale sul programma (nell'ambito delle relazioni PIF della Commissione). Dal 2017 tutti i progetti che hanno beneficiato di una sovvenzione sono registrati nello strumento "e-Grant" della Commissione, una banca dati preziosa per l'attuazione del programma.

La presente valutazione intermedia ha fornito una base per una futura valutazione d'impatto alla luce dell'elaborazione della normativa per il prossimo programma. La costante pertinenza e le crescenti dimensioni del programma in termini di attività all'interno delle sue componenti, come evidenziato dalla presente valutazione, giustificano il sostegno a favore di un considerevole aumento del bilancio complessivo per il futuro programma (2028-2034).

Alla luce di quanto esposto, si ritiene che il programma sia efficiente, efficace, pertinente e coerente, e che fornisca un importante valore aggiunto dell'UE. La Commissione continuerà a sostenere attivamente le autorità degli Stati membri e dei paesi associati per

rafforzare la loro capacità nella lotta contro la frode e le attività irregolari che ledono il bilancio dell'UE.

La Commissione intende inoltre: i) migliorare gli orientamenti forniti ai richiedenti; ii) aggiornare le tipologie di attività finanziate, tenendo conto del rapido progresso tecnologico; e iii) garantire un coordinamento e una coerenza continui e sistematici a livello della Commissione tra il programma antifrode dell'Unione e altri programmi dell'UE.