



**CONSIGLIO  
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 26 luglio 2013  
(OR. en)**

**12772/13**

**GAF 36  
FIN 484**

**NOTA DI TRASMISSIONE**

---

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	24 luglio 2013
Destinatario:	Uwe CORSEPIUS, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2013) 548 final
Oggetto:	RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO Tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea - Lotta contro la frode Relazione annuale 2012

---

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2013) 548 final.

---

All.: COM(2013) 548 final



Bruxelles, 24.7.2013  
COM(2013) 548 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL  
CONSIGLIO**

**Tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea - Lotta contro la frode  
Relazione annuale 2012**

{SWD(2013) 283 final}

{SWD(2013) 284 final}

{SWD(2013) 285 final}

{SWD(2013) 286 final}

{SWD(2013) 287 final}

## INDICE

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO Tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea — Lotta contro la frode Relazione annuale 2012 .....	5
Sintesi.....	5
1. Introduzione .....	7
2. Frode e altre irregolarità.....	7
2.1. Totale delle irregolarità segnalate .....	7
2.2. Irregolarità segnalate come frode ai danni del bilancio dell'UE .....	7
2.2.1. Entrate .....	9
2.2.2. Spese .....	10
2.2.2.1. Risorse naturali (agricoltura, sviluppo rurale e pesca).....	12
2.2.2.2. Politica di coesione (periodi di programmazione 2007-13 e 2000-06).....	13
2.2.2.3. Politica di preadesione (Assistenza di preadesione (PAA) e Strumento di preadesione (IPA)) .....	13
2.2.2.4. Spese gestite direttamente dalla Commissione .....	14
2.2.3. Risultati dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) .....	14
2.3. Irregolarità non segnalate come frode.....	14
2.3.1. Entrate .....	15
2.3.2. Spese .....	16
3. Recupero e altre misure preventive e correttive.....	17
3.1. Spese: meccanismi di prevenzione.....	17
3.1.1. Interruzioni nel 2012 .....	17
3.1.2. Sospensioni .....	18
3.2. Spese: rettifiche finanziarie e recuperi effettuati nel 2012.....	18
3.3. Recuperi relativi a entrate a titolo di risorse proprie.....	18
3.3.1. Risorse proprie tradizionali .....	19
4. Politiche antifrode a livello dell'UE .....	19
4.1. Iniziative di politica antifrode intraprese dalla Commissione nel 2012.....	19
4.1.1. Proposta di riforma dell'OLAF (regolamento 1073/1999).....	19

4.1.2.	Proposta di direttiva relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale .....	20
4.1.3.	Lavori preparatori per l'istituzione della Procura europea .....	21
4.1.4.	Iniziative concernenti la lotta alla corruzione nell'UE .....	21
4.1.5.	Politica antifrode nel settore delle dogane .....	21
4.1.5.1.	Reciproca assistenza amministrativa (MAA).....	21
4.1.5.2.	Operazioni doganali congiunte (ODC) .....	21
4.1.5.3.	Il sistema d'informazione antifrode (AFIS) .....	22
4.1.6.	Lotta alla frode in materia di IVA.....	22
4.1.7.	Disposizioni antifrode negli accordi internazionali .....	23
4.1.8.	Lotta contro il traffico illecito di prodotti del tabacco .....	23
4.1.8.1.	Piano d'azione della Commissione per la lotta contro il contrabbando di sigarette e alcolici lungo la frontiera orientale dell'UE .....	23
4.1.8.2.	Convenzione quadro per la lotta al tabagismo (CQCT): protocollo sull'eliminazione del commercio illegale dei prodotti derivati dal tabacco .....	23
4.1.8.3.	Accordi con i produttori di sigarette .....	24
4.1.9.	Norme in materia di appalti pubblici .....	24
4.1.10.	Strategia antifrode della Commissione (CAFS).....	25
4.1.11.	Programmi Hercule e Pericle .....	25
4.1.11.1.	Attuazione dei programmi Hercule II e Pericle .....	25
4.1.11.2.	Quadro finanziario pluriennale (QFP) 2014-20 .....	25
4.2.	Comitato consultivo per il coordinamento nel settore della lotta contro le frodi (COCOLAF) .....	26
4.3.	Risoluzione del Parlamento europeo del 10 maggio 2012 sulla tutela degli interessi finanziari dell'UE — Lotta contro la frode — Relazione annuale 2010 .....	26
5.	Misure adottate dagli Stati membri per contrastare la frode e altre attività illecite lesive degli interessi finanziari dell'UE.....	27
5.1.	Misure per contrastare le frodi e altre irregolarità lesive degli interessi finanziari dell'UE.....	27
5.2.	Misure per contrastare le frodi e altre irregolarità lesive degli interessi finanziari dell'UE nel settore dell'agricoltura .....	28
5.2.1.	Misure legislative e amministrative .....	28
5.2.2.	Nuove strategie di prevenzione e individuazione .....	29
5.2.3.	Uso di indicatori di frode .....	29

5.2.4.	Attuazione delle disposizioni in materia di notifica.....	29
5.2.5.	Statistiche insufficienti sull'individuazione e repressione delle frodi e sui relativi recuperi.....	30
5.3.	Operazione 'Magna Grecia' .....	30
5.4.	Attuazione delle raccomandazioni del 2011 .....	30
6.	Conclusioni e raccomandazioni .....	32
6.1.	Due tendenze relative a sviluppi politici e operativi.....	32
6.2.	Approcci diversi nei confronti della frode .....	32
6.3.	Adozione di norme comuni in materia di frode .....	33
6.4.	I rischi più significativi sono confermati .....	33
6.5.	Gli organismi antifrode e le autorità di contrasto restano i più efficaci nell'individuazione delle irregolarità fraudolente... ..	34
6.6.	La tutela contro gli importi dell'UE versati indebitamente — esercitata attraverso i meccanismi preventivi e correttivi esistenti previsti dalla regolamentazione dell' UE — continua a essere adeguata .....	35
6.7.	Conclusioni generali.....	35
	ALLEGATO 1 — Irregolarità segnalate come frode.....	36
	ALLEGATO 2 — Irregolarità non segnalate come frode.....	37
	ALLEGATO 3 — Rettifiche finanziarie attuate in gestione condivisa nel 2012 (milioni di euro) .....	38

# RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

## Tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea - Lotta contro la frode Relazione annuale 2012

### SINTESI

La presente relazione annuale sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea nel 2012 viene presentata dalla Commissione in collaborazione con gli Stati membri, a norma dell'articolo 325 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Illustra le misure adottate dalla Commissione e dagli Stati membri nella lotta contro la frode e i risultati da essi conseguiti. Laddove l'analisi di tali informazioni ha evidenziato problemi o rischi, sono state formulate raccomandazioni per affrontare tali questioni.

### Misure adottate di recente a tutela degli interessi finanziari dell'UE

Nel corso del 2012, la Commissione ha adottato o proposto una serie di misure volte a migliorare il quadro giuridico e amministrativo per la tutela degli interessi finanziari dell'UE:

- una proposta riguardante una proposta di direttiva relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale;
- i lavori preparatori in vista dell'istituzione della Procura europea;
- l'adozione di un protocollo sull'eliminazione del commercio illegale dei prodotti derivati dal tabacco nell'ambito della Convenzione quadro dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) per la lotta al tabagismo (CQCT);
- le disposizioni antifrode negli accordi internazionali e nei meccanismi di cooperazione amministrativa.

### Individuazione e segnalazione di irregolarità (frodi e altre irregolarità) a danno del bilancio dell'UE

Nel 2012, sono state segnalate come frodi 1 231 irregolarità (il dato comprende sia le frodi presunte che quelle accertate), per un importo di 392 milioni di euro, complessivamente pari ai livelli dell'anno precedente. Permangono significative differenze nelle irregolarità segnalate come frodi dagli Stati membri, e ciò potrebbe indicare interpretazioni divergenti nell'applicazione del quadro giuridico e approcci diversi nell'individuazione delle frodi.

Le irregolarità non segnalate come frodi sono aumentate, in particolare in termini di importi. Tale incremento risente principalmente degli effetti di irregolarità concernenti importi elevati ma è dovuto altresì a irregolarità sistemiche segnalate in fase di chiusura dei programmi.

### Misure preventive e correttive

Nel 2012 la Commissione ha adottato numerose decisioni volte a garantire che le risorse dell'UE siano erogate conformemente al principio di una sana gestione finanziaria e che gli interessi finanziari dell'UE siano debitamente tutelati. Nell'ambito della politica di coesione sono state prese 187 decisioni di interruzione dei pagamenti (per un importo di oltre 5 miliardi di euro). Di tali decisioni, 70 erano ancora in sospeso alla fine del 2012 (per circa 1,7 miliardi di euro di pagamenti interrotti). Inoltre, sono state adottate quattro decisioni di sospensione (le cui procedure erano ancora in corso alla fine dell'anno).

Sono state effettuate rettifiche finanziarie per oltre 3,7 miliardi di euro (ancora relative, per lo più, alla chiusura del periodo di programmazione 2000-2006) e sono stati emessi ordini di recupero per 615 milioni di euro.

Le misure adottate nel 2012 confermano che i meccanismi esistenti consentono un'efficace tutela degli interessi finanziari dell'UE, ma il rischio finale del mancato recupero degli importi versati indebitamente viene trasferito agli Stati membri responsabili.

### **Sistemi antifrode nel settore dell'agricoltura**

Nella relazione di quest'anno l'accento è stato posto in particolare sulle misure e le irregolarità nel settore dell'agricoltura. L'analisi evidenzia progressi nei sistemi di controllo finanziario e di gestione dei rischi degli Stati membri, per ciò che concerne, fra l'altro, le disposizioni legislative e gli orientamenti, le strategie nazionali e regionali, l'uso di indicatori di rischio, le procedure amministrative e la collaborazione fra autorità nazionali.

Tuttavia i dati statistici forniti dagli Stati membri sui controlli antifrode, sui procedimenti penali e sui risultati risultano incompleti e ciò rende difficile sia l'analisi della qualità delle attività di indagine e di repressione delle frodi condotte negli Stati membri che l'utilizzo di tali informazioni quale base per una politica futura.

## **1. INTRODUZIONE**

Ogni anno, a norma dell'articolo 325, paragrafo 5, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, la Commissione, in cooperazione con gli Stati membri, presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sulle misure adottate per combattere la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione.

Il trattato sancisce la condivisione della responsabilità fra l'UE e gli Stati membri riguardo alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione e alla lotta antifrode. Le autorità nazionali gestiscono l'80% della spesa dell'UE e riscuotono le risorse proprie tradizionali (RPT). In questi due settori, la Commissione svolge un ruolo di supervisione generale, definizione delle norme e verifica della loro applicazione. Una stretta collaborazione fra la Commissione e gli Stati membri è pertanto essenziale per conseguire un'effettiva tutela degli interessi finanziari dell'Unione. Uno dei principali obiettivi della presente relazione è quindi quello di valutare il grado di efficacia di tale collaborazione nel 2012 e le possibilità di un suo eventuale rafforzamento.

La presente relazione illustra le misure adottate a livello dell'Unione nel 2012 e fornisce una sintesi e una valutazione delle azioni intraprese dagli Stati membri per contrastare le frodi. Comprende inoltre un'analisi dei principali risultati conseguiti dagli organismi nazionali ed europei in termini d'individuazione e segnalazione alla Commissione dei casi di frode e altre irregolarità relative alle spese e alle entrate dell'UE. L'accento viene posto in particolare sull'individuazione delle frodi, settore in cui i risultati sono indice della capacità dei sistemi e delle autorità antifrode di contrastare le frodi e le attività illecite a danno dei fondi dell'UE.

La relazione è integrata da quattro documenti di lavoro dei servizi della Commissione<sup>1</sup>. Il documento "Valutazione statistica delle irregolarità" contiene alcune tabelle in cui sono riportati in sintesi i principali risultati dell'azione antifrode di ciascuno Stato membro.

## **2. FRODI E ALTRE IRREGOLARITÀ**

### **2.1. Totale delle irregolarità segnalate**

Nel 2012 sono state segnalate alla Commissione 13 436 irregolarità (frodi e altre irregolarità), per un importo totale di circa 3,4 miliardi di euro, dei quali 2,9 miliardi relativi ai settori di spesa del bilancio dell'UE. Le irregolarità individuate rappresentano il 2,3% dei pagamenti sul versante delle spese e il 2,1% dell'importo totale lordo delle RPT riscosse.

Le irregolarità sono aumentate, rispetto al 2011, del 6% in termini numerici e del 77% in termini di importo finanziario. L'aumento riguarda in particolare le irregolarità non segnalate come frode a causa di circostanze specifiche (cfr. il punto 2.3).

---

<sup>1</sup> i) Applicazione dell'articolo 325 da parte degli Stati membri nel 2012; ii) Valutazione statistica delle irregolarità segnalate per le risorse proprie, le risorse naturali, la politica di coesione e l'assistenza preadesione nel 2012; iii) Raccomandazioni per dar seguito alla relazione della Commissione relativa alla tutela degli interessi finanziari dell'UE - lotta antifrode, 2011; iv) Metodologia concernente la valutazione statistica delle irregolarità segnalate per il 2012; v) Riepilogo annuale con informazioni sui risultati del programma Hercule II nel 2012.

## 2.2. Irregolarità segnalate come frode ai danni del bilancio dell'UE

Il numero di irregolarità segnalate come frode e i relativi importi rientrano nella più ampia definizione di frode e non devono essere considerati come una misura del livello di frode.

Nel 2012, gli Stati membri hanno segnalato come frode 1 194 irregolarità, per un importo totale di 390 milioni di euro. Inoltre, 29 irregolarità segnalate come frode riguardavano fondi gestiti a titolo di spese dirette, per un importo di 2 milioni di euro e, infine, 8 casi di irregolarità segnalati come frode sono stati notificati da paesi candidati, per un importo di circa 1 milione di euro.

Il numero di irregolarità segnalate come frode<sup>2</sup> nel 2012 e la loro incidenza sono rimasti praticamente ai medesimi livelli dell'anno precedente. Tuttavia sono state registrate differenze significative fra i vari settori, come indicato nella tabella 1 e nel grafico 1.

**Tabella 1: Irregolarità segnalate come frode nel 2012<sup>3</sup>**

Settore di bilancio (spese)	Numero di irregolarità segnalate come frode		Importi interessati milioni di EUR	Variazione rispetto al 2011		In % sui pagamenti
	N	%		%	%	
<b>Risorse naturali</b>	<b>208</b>	<b>49%</b>	<b>68,7</b>	<b>-7%</b>	<b>0,12%</b>	
<i>Agricoltura: sostegno del mercato e pagamenti diretti</i>	143	77%	59	-16%	0,13%	
<i>Sviluppo rurale</i>	61	3%	9	125%	0,07%	
<i>Pesca</i>	4	100%	0,7	2233%	0,14%	
<b>Politica di coesione</b>	<b>279</b>	<b>1%</b>	<b>199,3</b>	<b>-2%</b>	<b>0,42%</b>	
<i>Coesione 2007-13</i>	198	13%	159,3	-7%	0,35%	
<i>Fondi strutturali 2000-06 (compreso il Fondo di coesione)</i>	81	-16%	40	27%	1,86%	
<b>Preadesione</b>	<b>33</b>	<b>-41%</b>	<b>44,8</b>	<b>273%</b>	<b>39,04%</b>	
<i>Assistenza preadesione (2000-06)</i>	27	-43%	44,5	305%	9809,84%	
<i>Strumento di assistenza di preadesione (2007-13)</i>	6	-33%	0,3	-70%	0,26%	
<b>Spese dirette</b>	<b>29</b>	<b>-19%</b>	<b>2</b>	<b>11%</b>	<b>0,01%</b>	
<b>Totale spese</b>	<b>549</b>	<b>8%</b>	<b>314,8</b>	<b>8%</b>	<b>0,25%</b>	

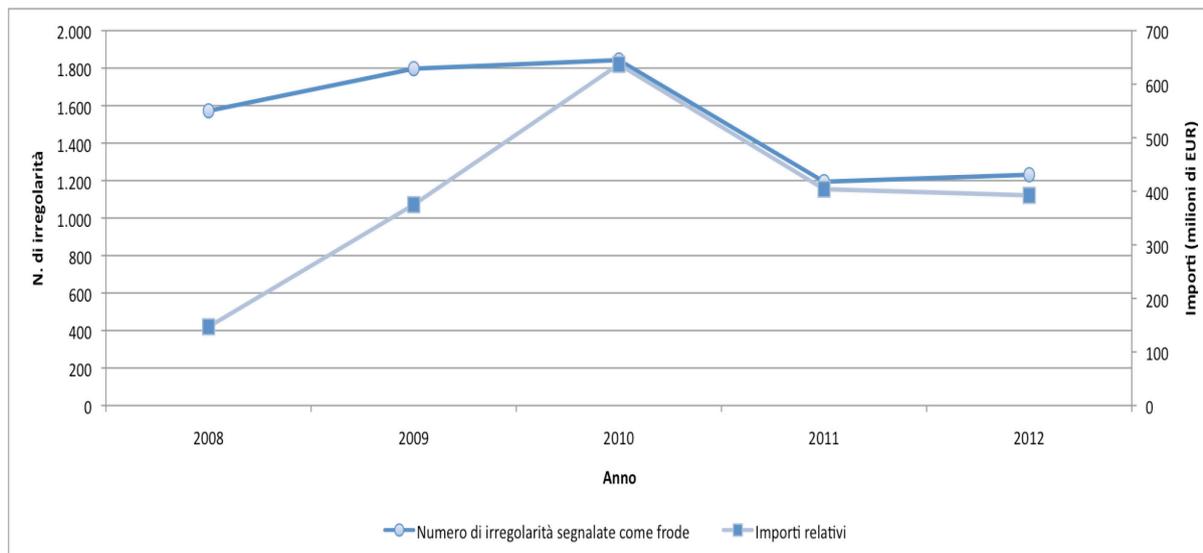
Settore di bilancio (entrate)	Irregolarità segnalate come frode		Importi interessati milioni di EUR	Variazione rispetto al 2011		In % sull'importo totale lordo di RPT riscosse per il 2012
	N	%		%	%	
<b>Entrate (risorse proprie tradizionali)</b>	<b>682</b>	<b>-6%</b>	<b>77,6</b>	<b>-29%</b>	<b>0,42%</b>	

Nell'allegato 1 è riportata la ripartizione del totale delle irregolarità segnalate come frode nel 2012 per Stato membro e per settore di bilancio (entrate e spese).

<sup>2</sup> Per le definizioni si rinvia all'allegato IV (Metodologia).

<sup>3</sup> L'elevata percentuale di importi relativi a irregolarità segnalate come frode rispetto al totale dei pagamenti per l'assistenza di preadesione (ultima colonna della tabella 1) è dovuta esclusivamente al fatto che nel 2012 i pagamenti destinati a questo settore sono stati alquanto limitati (pari a 0,5 milioni di euro) essendo i programmi di assistenza ormai quasi completati. I casi di frode individuati e segnalati nel 2012 riguardano operazioni finanziate a titolo di esercizi finanziari precedenti.

**Grafico 1: Irregolarità segnalate come frode e importi relativi — 2008-12**



### 2.2.1. Entrate

Per quanto riguarda le entrate, il numero di casi di frode segnalati nel 2012 (682) è inferiore del 20% alla media degli anni 2008-2012 (851). L'importo totale accertato di RPT interessate per il 2012 (77,6 milioni di euro) è inferiore del 22% alla media del periodo 2008-12 (100 milioni di euro)<sup>4</sup>.

I controlli doganali effettuati al momento dello sdoganamento delle merci hanno come esito una più frequente classificazione delle irregolarità come frode rispetto ai controlli effettuati ex post. Nel 2012, una percentuale significativa di casi di frode (32%) è stata individuata nel corso di controlli doganali eseguiti al momento dello sdoganamento. Il 51% del totale degli importi di RPT connessi a casi di frode è stato accertato durante le ispezioni effettuate dai servizi antifrode.

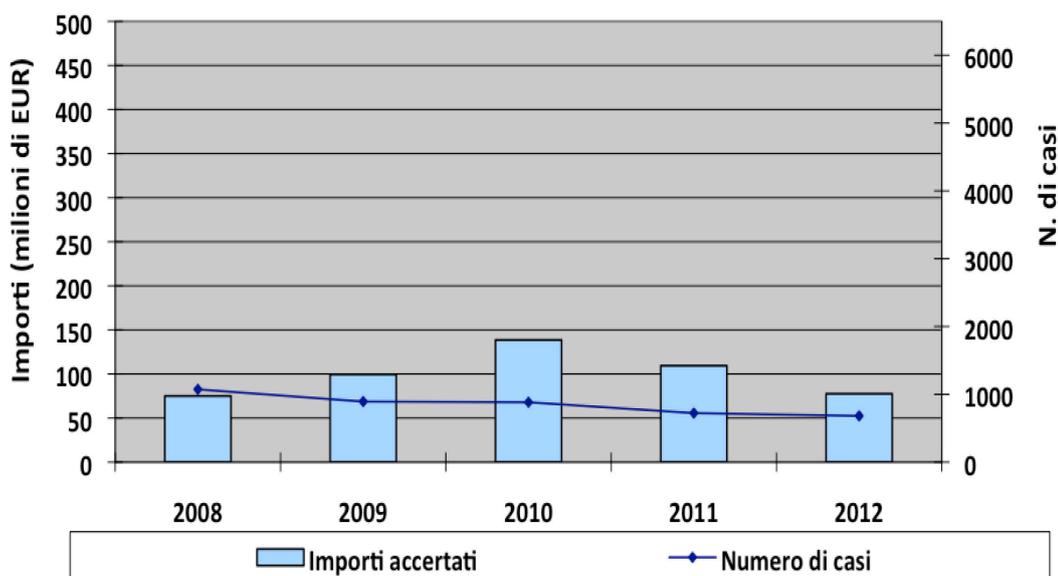
L'analisi indica una tendenza decrescente nel numero di casi di frode nel periodo 2008-12, come risulta dal grafico riportato di seguito.

Il numero più elevato di casi di frode è stato segnalato da Spagna, Italia, Germania e Grecia (fra 324 e 32); la Spagna si colloca al primo posto per quanto riguarda l'entità degli importi (il cui valore è compreso fra 38 milioni e 10 milioni di euro)<sup>5</sup>, seguita dal Belgio e dall'Italia.

<sup>4</sup> Per ragioni di confrontabilità, gli importi relativi al periodo 2008-11 si basano sui dati utilizzati per le relazioni degli stessi anni.

<sup>5</sup> Cfr. allegato 1.

GRAFICO 2: RPT — Casi di frode e relativi importi accertati (2008-12)



### 2.2.2. Spese

Sul versante del bilancio di spesa, l'aumento in termini di numero di irregolarità segnalate come frode è relativamente modesto. Anche la fluttuazione degli importi in questione non è significativa in quanto alcune indagini di più vasta portata possono alterare drasticamente i risultati (ciò vale, ad esempio, per i finanziamenti di preadesione: cfr. il punto 2.2.5).

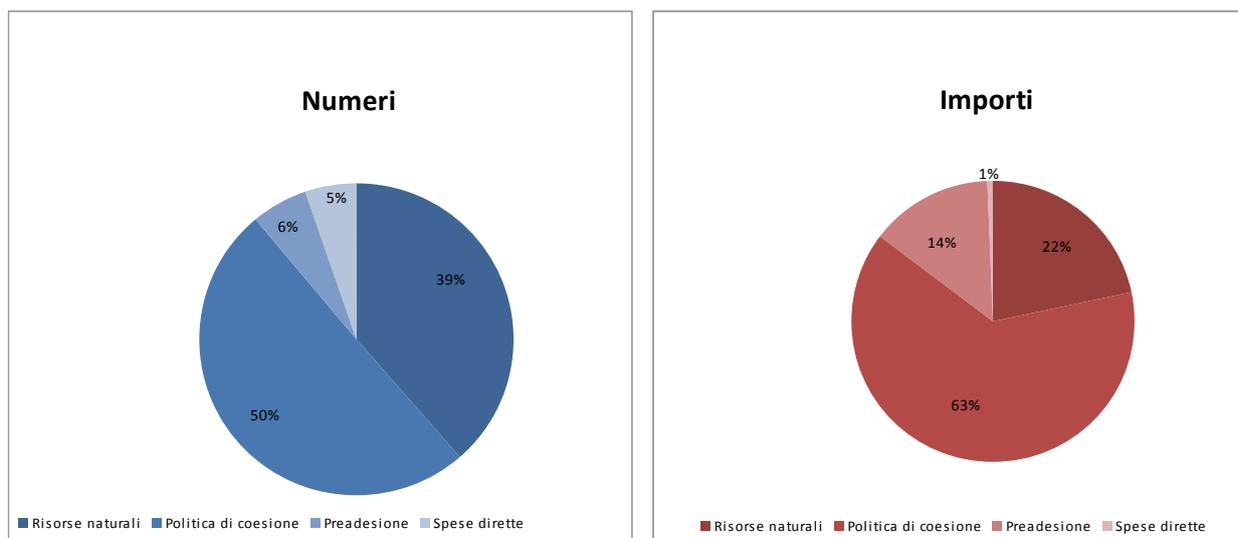
Le irregolarità segnalate spesso riguardano transazioni effettuate in un esercizio finanziario diverso da quello in cui sono state individuate o segnalate. Poiché il lasso di tempo che intercorre fra il momento in cui viene commessa la frode e il momento in cui viene notificata alla Commissione è in media di circa 3,5 anni<sup>6</sup>, è difficile spiegare tali andamenti (come, ad esempio, possibili ripercussioni della crisi economica).

I grafici 3 e 4 mostrano il numero di irregolarità segnalate come frode e i relativi importi, rispettivamente, nei settori di spesa corrispondenti.

Come già negli anni precedenti, la maggior parte delle irregolarità segnalate come frode è stata individuata nell'ambito della politica di coesione: il 50% del numero totale dei casi e il 63% degli importi interessati.

<sup>6</sup> In media intercorrono due anni e sette mesi fra l'inizio di una pratica fraudolenta e il momento in cui viene individuata. Trascorrono poi mediamente sette o otto mesi prima che l'irregolarità venga segnalata alla Commissione.

**Grafici 3 e 4: Irregolarità segnalate come frode ripartite per settore di bilancio (spese) — per numero e per importo**



I *modus operandi* individuati non sono variati in maniera significativa rispetto agli anni precedenti. I metodi più ricorrenti comportano il ricorso a documentazione o dichiarazioni false o falsificate e la ritenzione illecita di fondi (utilizzati per un fine diverso da quello al quale erano destinati).

Solo un esiguo numero di irregolarità segnalate come frode riguarda casi di corruzione (9 in totale), sebbene tale numero sia in aumento. Quattro Stati membri hanno comunicato di aver individuato casi di corruzione: l'Italia (6), Cipro, l'Estonia e la Spagna (1). Tutti i casi individuati rientravano nell'ambito della politica di coesione.

La metà delle irregolarità segnalate come frode nel 2012 è stata individuata da organismi antifrode oppure nel corso di indagini penali o di altri controlli esterni; l'altra metà è stata individuata mediante i sistemi di controllo amministrativo previsti dalle regolamentazioni settoriali. Il dato evidenzia la particolare importanza dei controlli esterni nella lotta contro la frode e la necessità di uno stretto coordinamento con le autorità di gestione e di audit. Dimostra inoltre che queste ultime hanno compiuto progressi significativi, in quanto in passato l'individuazione delle frodi era quasi esclusivamente di competenza degli organi di polizia e delle autorità giudiziarie. Le indagini antifrode o penali individuano casi di frode potenziale che comportano importi finanziari di entità nettamente maggiore e ciò dimostra, da un lato, le capacità delle autorità in questione di condurre attività mirate e, dall'altro, l'estendersi dei loro poteri investigativi.

Le irregolarità segnalate come frode da parte degli Stati membri possono essere classificate in base al loro grado di complessità. Per quanto riguarda il 2012, il 2% dei casi segnalati può essere considerato di grado complesso<sup>7</sup>, il 40% di grado semplice<sup>8</sup> e il 58% di grado moderatamente complesso<sup>9</sup>. Mentre la percentuale di casi complessi è rimasta invariata rispetto agli anni precedenti, le autorità nazionali hanno individuato relativamente più casi "semplici" e meno casi "moderatamente complessi". L'evoluzione verso frodi più semplici

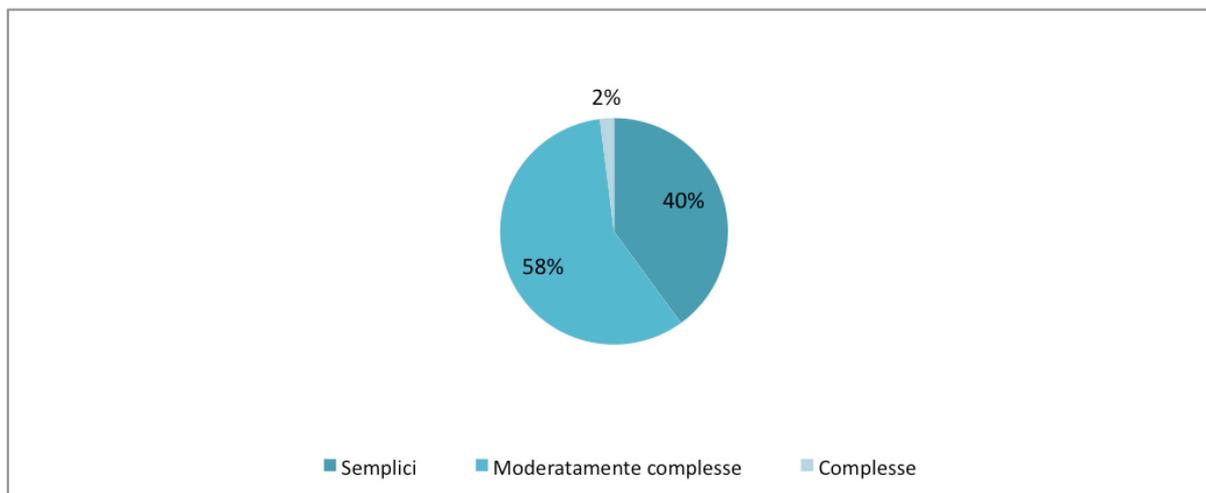
<sup>7</sup> Reato che si protrae per un periodo di tempo prolungato ed è commesso da almeno tre soggetti.

<sup>8</sup> Reato commesso in un singolo evento da una sola persona.

<sup>9</sup> Reato commesso in un singolo evento da più persone oppure protratto nel tempo ma commesso da un solo soggetto.

potrebbe riflettere i tentativi di frode compiuti nel contesto della crisi economica da parte di beneficiari che, in condizioni normali, non avrebbero commesso un illecito. Tale tendenza dovrà essere monitorata nei prossimi anni, dato il lasso di tempo che intercorre fra il momento in cui la frode viene individuata e quello in cui è stata commessa.

**Grafico 5: Irregolarità segnalate come frode — grado di complessità**



Il tasso di individuazione delle frodi continua a variare fra gli Stati membri (cfr. l'allegato 1). Gli Stati membri che hanno individuato e notificato il numero più elevato di irregolarità segnalate come frode sono l'Italia, la Polonia, la Romania, la Danimarca e la Germania (fra 109 e 51). Dal punto di vista degli importi interessati, gli importi più elevati sono stati segnalati da Italia, Romania e Repubblica ceca (fra 119 e 54 milioni di euro). Nessuna irregolarità segnalata come frode è stata individuata e notificata da Grecia, Lussemburgo, Malta e Finlandia. Un numero estremamente ridotto di frodi (meno di tre casi per tutti i settori di spesa) è stato segnalato da Belgio, Francia, Cipro, Paesi Bassi e Austria. Le differenze riscontrate dipendono da molteplici fattori e rispecchiano impostazioni alquanto diverse, non soltanto fra i vari Stati membri ma anche fra le varie amministrazioni all'interno di uno stesso paese. Alcuni Stati membri destinano risorse considerevoli alla lotta contro la frode; altri preferiscono applicare rettifiche finanziarie senza indagare ulteriormente su potenziali illeciti penali.

Sul totale delle irregolarità segnalate come frode negli ultimi cinque anni, il 5% è stato accertato come frode (tasso di frode accertata)<sup>10</sup>.

#### 2.2.2.1. Risorse naturali (agricoltura, sviluppo rurale e pesca)

Le irregolarità segnalate come frode in questo settore sono aumentate di quasi il 50% nel 2012 rispetto al 2011 (cfr. tabella 1). Ciò si deve alla segnalazione da parte della Danimarca di 56 casi, tutti accomunati dallo stesso *modus operandi* e collegati alla stessa indagine.

I risultati riportati dalla Danimarca riguardano esclusivamente il Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) che, di conseguenza, registra un incremento rispetto al 2011, sia per quanto riguarda il numero di casi che gli importi, mentre resta stabile

<sup>10</sup> Il tasso di frode accertata (*ratio of established fraud*) è il rapporto fra il numero totale dei casi di frode accertati e il numero totale delle irregolarità segnalate come frode (frodi presunte e accertate) nell'arco di cinque anni.

la tendenza per quanto riguarda il Fondo europeo agricolo di sviluppo rurale (FEASR).

Circa la metà dei casi di irregolarità segnalate come frode concerne il superamento di limiti, quote o soglie, e casi di dichiarazione eccessiva o dichiarazione fittizia.

La percentuale di casi di frode complessi individuati è inferiore rispetto ad altri settori (1% circa), mentre la percentuale di casi "semplici" è superiore (44%). A differenza di altri settori, nel 2012 la percentuale di casi semplici è diminuita (dal 59% al 44%).

Il tasso di frode accertata in agricoltura è lievemente superiore rispetto alla media generale: 6% circa della totalità dei casi segnalati nel periodo 2008-2012.

#### 2.2.2.2. Politica di coesione (periodi di programmazione 2007-2013 e 2000-2006)

La politica di coesione resta il settore di spesa di bilancio in cui si registra il numero più alto di irregolarità segnalate come frode, sebbene il dato sia rimasto stabile negli ultimi tre anni.

Il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) è l'ambito in cui è stata riscontrata la percentuale più elevata di irregolarità fraudolente nel 2012, mentre nei cinque anni precedenti era stato predominante il Fondo sociale europeo (FSE). In termini di importi, il FESR ha sempre rappresentato la quota preponderante, dato il valore più elevato del finanziamento per i progetti sostenuti.

Quanto alle autorità che hanno individuato le irregolarità segnalate come frode, per la prima volta la percentuale più elevata spetta al sistema di controllo previsto dalla legislazione UE, anziché alle indagini penali o agli organismi antifrode. Il dato segna una netta differenza rispetto al precedente periodo di programmazione (2000-2006), in cui l'individuazione delle frodi era avvenuta quasi esclusivamente a seguito di indagini antifrode o penali.

Le iniziative di sensibilizzazione alla questione delle frodi in questo settore compiute dalla Commissione negli ultimi cinque anni sembrano aver dato frutti presso le autorità nazionali, anche se occorrerà consolidare ulteriormente tale tendenza nei prossimi anni<sup>11</sup>. Dal punto di vista degli importi finanziari, i risultati più significativi sono ancora quelli ottenuti nell'ambito delle indagini penali e antifrode, che rappresentano il 64% circa del totale.

Un ulteriore sviluppo significativo è la riduzione dei tempi in cui è stata effettuata la segnalazione dei casi di frode dopo l'individuazione: in media otto mesi e mezzo. D'altro canto, le pratiche irregolari sono state individuate, in media, due anni e sette mesi dopo il loro inizio.

Il tasso di frode accertata nell'ambito della politica di coesione è inferiore alla media: circa il 4% delle irregolarità segnalate come frode nel periodo 2008-12.

---

<sup>11</sup> I servizi della Commissione responsabili della politica di coesione, insieme all'OLAF, attuano dal 2008 una strategia antifrode congiunta, il cui principale obiettivo è rafforzare la capacità degli Stati membri di prevenire e individuare le frodi.

### 2.2.2.3. Politica di preadesione (Assistenza di preadesione (PAA) e Strumento di preadesione (IPA))

Nell'ambito dell'assistenza di preadesione, il numero di irregolarità segnalate come frode ha continuato a diminuire nel 2012, confermando la tendenza decrescente registrata dal 2009. I dodici nuovi Stati membri dell'UE sono progressivamente usciti dal PAA e l'assistenza preadesione è ormai stata quasi completata, ad eccezione di taluni progetti e di pagamenti residui per il programma di assistenza comunitaria alla ricostruzione, allo sviluppo e alla stabilizzazione (CARDS).

Il calo del numero di irregolarità segnalate come frode è stato accompagnato da un significativo aumento degli importi interessati, dovuto a due casi notificati dalla Romania, per un totale di 38,5 milioni di euro. Senza questi due casi eccezionali, la tendenza al ribasso sarebbe stata confermata anche sul versante degli importi.

L'ambito dell'assistenza allo sviluppo rurale resta quello in cui si registra il maggior numero di irregolarità segnalate come frode.

In relazione all'attuale periodo di programmazione, le irregolarità segnalate come frode che riguardano l'IPA hanno registrato una lieve diminuzione nel 2012. Ciò potrebbe essere dovuto a ritardi nell'attuazione.

### 2.2.2.4. Spese gestite direttamente dalla Commissione

Le spese gestite direttamente dalla Commissione sono analizzate sulla base dei dati riguardanti gli ordini di recupero emessi dai servizi della stessa relativamente alle spese gestite tramite la modalità di gestione centralizzata.

Nel 2012, secondo il sistema ABAC (Accrual-Based Accounting system), 26 recuperi sono stati classificati dai servizi della Commissione come presunte frodi e quindi segnalati all'OLAF. Altri 1648 recuperi sono stati classificati come irregolarità. L'incidenza finanziaria di tali casi è pari a circa 2,7 milioni di euro.

### 2.2.3. Risultati dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF)

Nel 2012, l'OLAF ha avviato 431 casi di indagine e 287 casi di coordinamento e ne ha chiusi 465 (100 dei quali accompagnati da raccomandazioni).

Sono state inviate alle autorità nazionali 54 raccomandazioni di azione giudiziaria ed è stato raccomandato di procedere al recupero di circa 284 milioni di euro, dei quali 165,8 milioni relativi alle entrate e 118,2 milioni di euro relativi alle spese (cfr. tabella 2).

**Tabella 2: Importi di cui è stato raccomandato il recupero nel 2012 a seguito di indagini dell' OLAF**

Settore	Importo raccomandato
	milioni di EUR
Frode doganale	165,8
Fondi strutturali	63,3
Fondi agricoli	33,4
Aiuto esterno	15,6
Spese centralizzate	5,0
Finanziamento UE attraverso organizzazioni e organismi internazion.	0,8
Personale dell'UE	0,1
<b>TOTALE</b>	<b>284,0</b>

## 2.3. Irregolarità non segnalate come frode

Nel 2012, le irregolarità non segnalate come frode (irregolarità non fraudolente) notificate alla Commissione sono state 12 137 (circa il 6% in più rispetto al 2011), con un'incidenza finanziaria pari a circa 2,9 miliardi di euro (più del doppio rispetto al dato del 2011). Gli incrementi più netti sono stati registrati nei settori della politica di coesione e delle spese dirette (cfr. punto 2.3.2), come indicato nella tabella 3.

**Tabella 3: Irregolarità non segnalate come frode nel 2012<sup>12</sup>**

Settore di bilancio (spese)	Irregolarità non segnalate come frode	Variazione rispetto al 2011	Importi interessati	Variazione rispetto al 2011	In % sui pagamenti
	N	%	milioni di EUR	%	%
<b>Risorse naturali</b>	<b>2 347</b>	<b>9%</b>	<b>128</b>	<b>37%</b>	<b>0,23%</b>
<i>Agricoltura:sostegno al mercato e pagamenti diretti</i>	1 036	-22%	63	80%	0,14%
<i>Sviluppo rurale</i>	1 228	77%	51	-7%	0,42%
<i>Altri / n.a.</i>	9	-91%	1	-50%	n.a.
<i>Pesca</i>	74	63%	13	713%	2,67%
<b>Politica di coesione</b>	<b>4 078</b>	<b>13%</b>	<b>2 296</b>	<b>126%</b>	<b>4,79%</b>
<i>Coesione 2007-13</i>	3 216	150%	1 577	164%	3,45%
<i>Fondi strutturali 2000-06 (compreso Fondo di coesione)</i>	862	1206%	719	77%	32,34%
<b>Preadesione</b>	<b>220</b>	<b>6%</b>	<b>46</b>	<b>-4%</b>	<b>40,08%</b>
<i>Assistenza preadesione (2000-06)</i>	204	4%	45	-5%	9809,84%
<i>Strumento di assistenza di preadesione (2007-13)</i>	17	89%	1	30%	1,14%
<b>Spese dirette</b>	<b>1 648</b>	<b>14%</b>	<b>119</b>	<b>92%</b>	<b>0,69%</b>
<b>Totale spese</b>	<b>8 293</b>	<b>12%</b>	<b>2 589</b>	<b>112%</b>	<b>2,06%</b>

Settore di bilancio (entrate)	Irregolarità non segnalate come frode	Variazione rispetto al 2011	Importi interessati	Variazione rispetto al 2011	In % sull'importo totale lordo di RPT riscosse per il 2012
	N	%	milioni di EUR	%	%
<b>Entrate (risorse proprie tradizionali)</b>	<b>3 912</b>	<b>-2%</b>	<b>370</b>	<b>33%</b>	<b>1,69%</b>

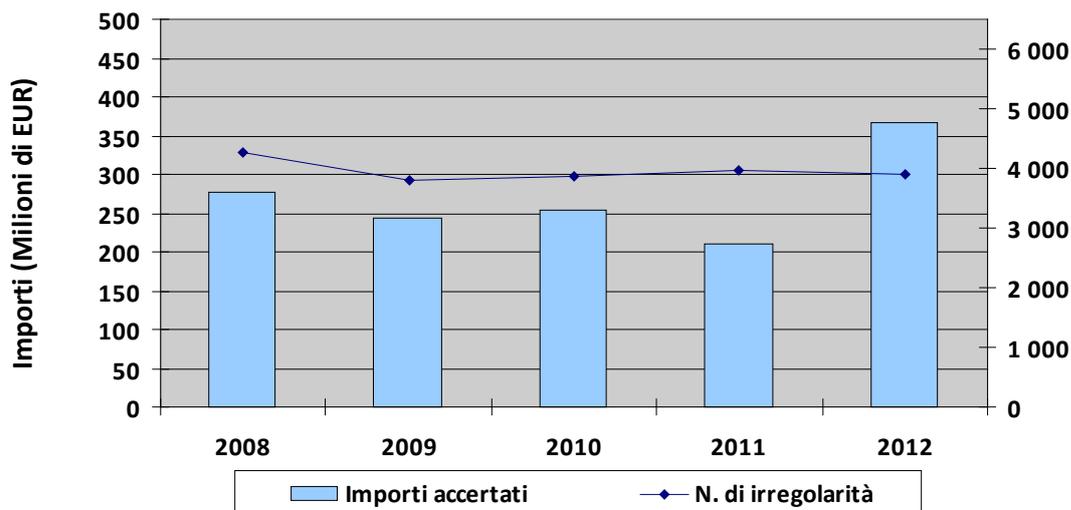
L'allegato 2 riporta la suddivisione per Stato membro e per settore di bilancio (entrate e spese) del totale delle irregolarità non fraudolente segnalate nel 2012.

### 2.3.1. Entrate

Per quanto riguarda le RPT, il numero di irregolarità non segnalate come frode nel 2012 è rimasto stabile, ma il totale degli importi accertati risulta del 20% più elevato rispetto alla media del periodo 2008-12.

<sup>12</sup> Cfr. nota 3.

GRAFICO 6: RTP - Irregolarità non segnalate come frode e relativi importi (2008-12)



Nel 2012, i controlli ex post sono stati il principale metodo di individuazione delle irregolarità, sia dal punto di vista del numero di casi individuati che degli importi di RTP accertati.

Negli ultimi anni le verifiche RTP effettuate dalla Commissione si sono concentrate in particolare sulle strategie di controllo doganale adottate dagli Stati membri e sullo stretto monitoraggio delle azioni intraprese dagli Stati membri a seguito delle osservazioni formulate nel corso delle ispezioni. La Commissione ha constatato un cambiamento nelle strategie degli Stati membri, che sono passate dai controlli effettuati al momento delle procedure di sdoganamento delle merci ai controlli ex post. Tale tendenza è confermata dai dati pervenuti dagli Stati membri. Sebbene i controlli doganali ex-post siano un metodo efficace di individuazione delle irregolarità, i controlli doganali al momento dello sdoganamento restano importanti per l'individuazione dei casi di frode (cfr. il punto 2.2.1).

### 2.3.2. Spese

Nei settori di spesa del bilancio, l'aumento del numero di irregolarità non segnalate come frode si registra principalmente nel settore delle spese dirette ed è attribuibile quasi esclusivamente ai progressi compiuti nell'utilizzo del sistema ABAC da parte delle direzioni generali della Commissione, che ha fornito informazioni più precise. Va fatto rilevare che, a differenza di quanto avviene in tutti gli altri settori, in questo caso viene registrata la totalità delle irregolarità nelle spese dirette senza applicare alcuna soglia.

Per quanto concerne l'aumento degli importi, due sono gli ambiti significativi: i) le spese dirette, in cui una singola irregolarità di importo pari a circa 40 milioni di euro (ora corretta e oggetto di provvedimenti) ha determinato la variazione rispetto al 2011; ii) la politica di coesione, in cui l'importo degno di nota si spiega in parte con l'accresciuta attuazione del periodo di programmazione 2007-13 ma, soprattutto, con talune irregolarità individuate dai servizi di audit della Commissione negli anni precedenti e notificate dai servizi nazionali competenti solo nel 2012. Un importo di circa 1,5 miliardi di euro riguarda irregolarità non fraudolente segnalate dalla Repubblica Ceca e dalla Spagna (anche in questo caso, sono state concordate e poste in atto rettifiche finanziarie e misure correttive). Per quanto riguarda la Repubblica Ceca, circa la metà degli importi è riferita a rettifiche finanziarie applicate a

seguito di audit condotti dai servizi della Commissione; per ciò che concerne la Spagna, la metà degli importi riguarda segnalazioni concernenti irregolarità relative al periodo di programmazione 2000-2006, richieste dalla Commissione nell'ambito del processo di chiusura<sup>13</sup>.

### 3. RECUPERO E ALTRE MISURE PREVENTIVE E CORRETTIVE

Un aspetto importante della tutela degli interessi finanziari dell'UE è costituito dal ricorso a meccanismi di prevenzione e correzione delle frodi e di altre irregolarità al fine di garantire l'esecuzione del bilancio conformemente ai principi di una sana gestione finanziaria<sup>14</sup>.

Nell'ambito della gestione concorrente, la Commissione può adottare le seguenti misure:

- misure preventive: **interruzione** dei pagamenti (rinvio dei termini di pagamento fino a sei mesi)<sup>15</sup>; **sospensione** di tutti o di parte dei pagamenti intermedi destinati a uno Stato membro<sup>16</sup>;
- misure correttive: nel caso in cui non vengano adottate dallo Stato membro interessato le misure richieste, la Commissione può decidere di imporre una **rettifica finanziaria**<sup>17</sup>. Le spese non conformi alle norme applicabili sono oggetto di un **ordine di recupero** o di una **deduzione** applicata alla successiva richiesta di pagamento.

I dati relativi ai recuperi effettuati direttamente dagli Stati membri presso i beneficiari sono disponibili solo parzialmente<sup>18</sup> e sono riportati nel documento di lavoro dei servizi della Commissione "Valutazione statistica delle irregolarità".

I dati relativi a tipi di gestione diversa dalla gestione concorrente (in particolare le spese dirette) riguardano principalmente ordini di recupero emessi dai servizi della Commissione o deduzioni da dichiarazioni dei costi.

---

<sup>13</sup> Si tratta principalmente di importi irregolari non compresi nella dichiarazione di certificazione e che pertanto non rappresentano una perdita potenziale per il bilancio dell'UE.

<sup>14</sup> I dati riportati in questa sezione riflettono quelli pubblicati nei conti annuali della Commissione, in particolare nella nota esplicativa n. 6 ai conti provvisori dell'Unione, in attesa dell'audit della Corte dei conti europea.

<sup>15</sup> Nel periodo di programmazione 2007-13, in caso di carenza significativa nei sistemi di gestione e controllo dello Stato membro; o di spese certificate connesse a gravi irregolarità.

<sup>16</sup> Applicate in tre casi: a) prove di gravi carenze nel sistema di gestione e controllo e mancata adozione di qualsiasi misura correttiva; b) spese certificate connesse a gravi irregolarità; c) grave violazione da parte di uno Stato membro dei propri obblighi in materia di gestione e controllo.

<sup>17</sup> Le rettifiche finanziarie seguono tre tappe principali: a) *in corso*: soggetta a modifica non accettata formalmente dallo Stato membro; b) *confermata/decisa*: accettata dallo Stato membro o decisa con una decisione della Commissione; c) *attuata*: viene eseguita la rettifica finanziaria e vengono corrette le spese sostenute indebitamente.

<sup>18</sup> Le modifiche successive apportate al quadro giuridico hanno cambiato notevolmente le norme in materia di notifica per il periodo di programmazione in corso.

### 3.1. Spese: meccanismi di prevenzione

#### 3.1.1. Interruzioni nel 2012

Nel 2012, la Commissione ha adottato 187 decisioni di interruzione dei pagamenti (per oltre 5 miliardi di euro) nell'ambito della politica di coesione. Delle suddette decisioni, 70 erano ancora aperte alla fine del 2012 (per più di 1,7 miliardi di euro).

La tabella 4 riporta i casi di interruzione trattati nel 2012<sup>19</sup> e mostra le importanti attività di prevenzione intraprese, in particolare in relazione al FESR/Fondo di coesione, che rappresentano oltre il 60% dei casi e circa l'80% del totale degli importi interessati.

**Tabella 4: Casi di interruzione trattati dai servizi della Commissione nel 2012**

Periodo di programmazione 2007-13	FESR/Fondo di coesione		FSE		FEP		Totale	
	Numero di casi	Importo (milioni di EUR)	Numero di casi	Importo (milioni di EUR)	Numero di casi	Importo (milioni di EUR)	Numero di casi	Importo (milioni di EUR)
Conclusi prima del 31.12.2012	83	2 588	24	725	10	47	117	3 359
Aperti al 31.12.2012	33	1 493	13	156	24	104	70	1 753
<b>Totale nel 2012</b>	<b>116</b>	<b>4 081</b>	<b>37</b>	<b>881</b>	<b>34</b>	<b>151</b>	<b>187</b>	<b>5 112</b>

#### 3.1.2. Sospensioni

Una decisione di sospensione presa per due programmi FESR/Fondo di coesione in Germania e in Italia era ancora in vigore alla fine del 2012. Nel 2012 sono state adottate due decisioni di sospensione relative a pagamenti del FSE a favore della Repubblica Ceca (ancora in corso alla fine dell'anno) e della Slovacchia.

### 3.2. Spese: rettifiche finanziarie e recuperi nel 2012

Nel 2012 sono aumentate notevolmente le misure correttive adottate dalla Commissione nei confronti degli Stati membri (+30% per le rettifiche "confermate/decise" e +137% per quelle "attuata"), principalmente nell'ambito della politica di coesione (cfr. tabella 5).

**Tabella 5: Rettifiche finanziarie e recuperi per settore di bilancio — 2012–11**

Settore di bilancio	Confermate/decise (milioni di EUR)				Attuate (milioni di EUR)			
	Rettifiche finanziarie	Recuperi	Totale	Variazione 2011	Rettifiche finanziarie	Recuperi	Totale	Variazione 2011
<b>Agricoltura</b>	<b>551</b>	<b>307</b>	<b>858</b>	<b>-24%</b>	<b>669</b>	<b>327</b>	<b>996</b>	<b>14%</b>
FEAGA	475	162	637	-24%	610	161	771	24%
Sviluppo rurale	76	145	221	-24%	59	166	225	-19%
<b>Politica di coesione</b>	<b>1 619</b>	<b>22</b>	<b>1 641</b>	<b>127%</b>	<b>3 071</b>	<b>14</b>	<b>3 085</b>	<b>360%</b>
FESR	958		958	126%	2 416		2 416	477%
Fondo di coesione	203		203	1094%	207		207	80%
FSE	425		425	87%	430		430	142%
SFOP/FEP	2		2	-33%	1		1	-101%
FEAOG-Orientamento	31	3	34	3300%	17	3	20	1900%
Altri		19	19	-62%		11	11	-79%
<b>Settori di politica interna</b>	<b>1</b>	<b>252</b>	<b>253</b>	<b>-6%</b>	<b>1</b>	<b>229</b>	<b>230</b>	<b>-14%</b>
<b>Settori di politica esterna</b>		<b>107</b>	<b>107</b>	<b>0%</b>		<b>99</b>	<b>99</b>	<b>29%</b>
<b>Amministrazione</b>		<b>7</b>	<b>7</b>	<b>-13%</b>		<b>9</b>	<b>9</b>	<b>350%</b>
<b>Totale nel 2012</b>	<b>2 172</b>	<b>695</b>	<b>2 867</b>	<b>30%</b>	<b>3 741</b>	<b>678</b>	<b>4 419</b>	<b>137%</b>
Totale nel 2011	1 406	768	2 174		1 106	733	1 839	
Variazione 2012/2011	54%	-10%	32%		238%	-8%	140%	

<sup>19</sup> Per quanto riguarda il FESR, i 116 casi trattati nel 2012 comprendono 69 nuove interruzioni decise nel corso dell'anno.

L'allegato 3 fornisce una suddivisione per Stato membro delle rettifiche finanziarie applicate nel 2012 nell'ambito della gestione concorrente: circa il 58% dell'importo di 3,7 miliardi di euro si riferisce a rettifiche finanziarie applicate alla Spagna<sup>20</sup>

### 3.3. Recuperi relativi a entrate a titolo di risorse proprie

Per quanto riguarda le entrate a titolo di risorse proprie, che rappresentano la principale fonte di finanziamento del bilancio dell'UE, i recuperi riguardano il seguito ai rapporti di ispezione della Commissione, agli audit della Corte dei conti europea, ai casi di responsabilità finanziaria risultanti da errori amministrativi degli Stati membri o mancanza di diligenza nella loro azione di recupero, a procedure di infrazione, sentenze della Corte di giustizia europea e importi risultanti da pagamenti spontanei degli Stati membri e interessi o pagamenti arretrati relativi alle risorse proprie. Tali importi sono riportati nella tabella 6.

**Tabella 6: Recuperi relativi a risorse proprie<sup>21</sup>**

Risorse proprie	2012	2011	Variazione
	milioni di EUR	milioni di EUR	%
Capitale	133	63	111%
Interessi	160	312	-49%
<b>Totale recuperato</b>	<b>293</b>	<b>375</b>	<b>-22%</b>

#### 3.3.1. Risorse proprie tradizionali

Le risorse proprie tradizionali (RPT) sono costituite principalmente da dazi doganali applicati alle importazioni di prodotti provenienti da paesi non membri dell'UE e, in misura minore, da contributi nel settore dello zucchero. Le RPT contribuiscono per il 13% al totale delle entrate dell'UE nel 2012. Circa il 98% del totale degli importi accertati RPT viene riscosso senza particolari problemi. Il restante 2% riguarda casi di frode e altre irregolarità. Gli Stati membri hanno l'obbligo di recuperare tali importi e di registrarli nella base di dati OWNRES. Per il 2012 l'importo da recuperare<sup>22</sup> è di 444 milioni di euro; di tale importo, una quota di 208 milioni di euro è già stata recuperata dagli Stati membri (tasso di recupero annuale: 47%). Inoltre, gli Stati membri hanno proseguito le proprie attività di recupero relative a casi degli anni precedenti e hanno recuperato complessivamente un importo totale di circa 83 milioni di euro concernenti casi di frode e irregolarità individuate fra il 1989 e il 2011. Il tasso di recupero storico (1989-2009) è del 77%<sup>23</sup>.

Il recupero di importi connessi a casi di frode ha generalmente un esito molto meno favorevole rispetto ai casi di irregolarità. La classificazione di un caso come frode, pertanto, è un indicatore dei risultati dei recuperi futuri.

Le misure degli Stati membri finalizzate al recupero di RPT sono monitorate mediante verifiche RPT e tramite la procedura che impone la segnalazione alla Commissione di tutti gli importi superiori ai 50 000 euro dichiarati definitivamente inesigibili dagli Stati membri. Gli

<sup>20</sup> Il 90% dell'importo di 2 172 milioni di euro delle rettifiche finanziarie attuate in relazione alla Spagna riguarda programmi finanziati dal FESR.

<sup>21</sup> L'importo del capitale delle risorse proprie è un importo netto.

<sup>22</sup> Soltanto i casi che comportano un importo di RPT superiore a 10 000 euro.

<sup>23</sup> Il calcolo tiene conto soltanto dei casi conclusi, per i quali gli Stati membri hanno portato a termine gli interventi di recupero.

Stati membri sono considerati responsabili finanziariamente del mancato recupero di RPT qualora vengano riscontrate inefficienze nelle loro attività di recupero.

#### **4. POLITICHE ANTIFRODE A LIVELLO DELL'UE**

##### **4.1. Iniziative di politica antifrode intraprese dalla Commissione nel 2012**

###### *4.1.1. Proposta di riforma dell'OLAF (regolamento 1073/1999)*

La proposta modificata della Commissione che modifica il regolamento (CE) n. 1073/1999 relativo alle indagini svolte dall'Ufficio per la lotta antifrode (OLAF) e che abroga il regolamento (Euratom) n. 1074/1999<sup>24</sup> mira principalmente a chiarire i diritti procedurali delle persone interessate dalle indagini dell'OLAF, rendendo più efficienti tali indagini e migliorando la cooperazione dell'OLAF con i propri partner (altre istituzioni e organismi dell'UE, gli Stati membri e organizzazioni internazionali). La proposta mira inoltre a chiarire il ruolo del comitato di vigilanza dell'OLAF e a stabilire uno scambio periodico di opinioni con le istituzioni dell'UE per discutere le priorità strategiche dell'OLAF.

Le discussioni informali fra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione, condotte fra ottobre 2011 e giugno 2012, hanno posto le basi di un ampio accordo che è stato ripreso nella posizione del Consiglio in prima lettura, adottata formalmente il 25 febbraio 2013<sup>25</sup> e approvata dal Parlamento europeo il 3 luglio<sup>26</sup>. Il nuovo regolamento dovrebbe entrare in vigore il 1° ottobre 2013.

###### *4.1.2. Proposta di direttiva relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale*

Nel 2012, la Commissione ha presentato una proposta di direttiva relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale.<sup>27</sup> Essa mira a rafforzare il quadro giuridico per tutelare il bilancio dell'UE dalla distrazione illecita di fondi dovuta ad attività criminali.

Il progetto di direttiva intende chiarire, armonizzare e rafforzare le norme di diritto penale negli Stati membri in materia di illeciti ai danni al bilancio dell'UE. Fra gli Stati membri vi sono notevoli differenze nel livello (sancito dal diritto penale) di tutela del bilancio dell'UE. Una delle ragioni è che la legislazione vigente<sup>28</sup> non garantisce un grado sufficiente di armonizzazione e di applicazione delle norme negli Stati membri. La proposta intende promuovere un effetto deterrente attraverso iniziative volte ad armonizzare ulteriormente i gradi di reato e di sanzione ai sensi di un diritto penale sostanziale a tutela degli interessi finanziari dell'UE. Esse comprendono:

- la definizione delle fattispecie di reati — frode, corruzione, riciclaggio di denaro — ampiamente basata sulla convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee e relativi protocolli;
- l'armonizzazione della definizione delle fattispecie di ulteriori reati (condotta disonesta di un partecipante a gara d'appalto pubblico, ritenzione illecita di fondi per fini diversi da quelli autorizzati);

<sup>24</sup> COM(2011) 135 definitivo.

<sup>25</sup> 2013/C 89 E/01, ISSN 1977-091X.

<sup>26</sup> P7\_TA(2013)0308.

<sup>27</sup> COM(2012) 363 final.

<sup>28</sup> Convenzione del 1995 sulla tutela degli interessi finanziari e relativi protocolli del 1996 e 1997.

- la formulazione di norme relative ai termini minimi applicabili alle pene detentive in caso di reati particolarmente gravi, in base a soglie che garantiscano la proporzionalità della misura;
- l'armonizzazione del periodo entro il quale devono essere svolte le indagini, l'azione penale, il processo e deve essere emessa la decisione giudiziaria relativa ad un reato;
- la presentazione di misure di accompagnamento volte a tutelare gli interessi finanziari dell'UE mediante il diritto penale, ivi comprese norme in materia di giurisdizione e responsabilità penale delle persone giuridiche.

La proposta è stata trasmessa al Parlamento europeo e al Consiglio. Il Consiglio ha adottato un approccio generale a giugno 2013. Si prevede che i pareri delle commissioni competenti del Parlamento europeo siano adottati nel secondo semestre del 2013.

#### *4.1.3. Lavori preparatori per l'istituzione della Procura europea*

Nel corso del 2012, l'OLAF e la Direzione generale della Giustizia della Commissione hanno condotto un'ampia consultazione presso gli Stati membri, gli esperti e le parti interessate sulla possibile istituzione di una procura europea per tutelare gli interessi finanziari dell'UE<sup>29</sup>. La proposta legislativa è stata presentata il 17 luglio 2013<sup>30</sup> ed è accompagnata da una proposta di riforma di EUROJUST<sup>31</sup>.

L'esperienza acquisita dall'OLAF's dimostra la necessità di istituire un pubblico ministero europeo per migliorare le indagini sui casi di frode ai danni dell'UE e accelerare le azioni penali. Un organismo a livello centrale può garantire maggiormente la continuità e l'efficacia del processo di indagine e di azione penale. La procura europea sarà a tutti gli effetti un organismo con compiti di indagine e azione penale, in grado di rafforzare a livello europeo l'efficienza della lotta contro le attività criminali ai danni del bilancio dell'UE. Ciò consentirà di ovviare alle carenze nell'ambito investigativo e dell'azione penale che ostacolano attualmente l'efficace tutela degli interessi finanziari dell'Unione.

#### *4.1.4. Iniziative concernenti la lotta alla corruzione nell'UE*

Nel 2011, la Commissione ha presentato una politica generale dell'UE in materia di lotta alla corruzione<sup>32</sup> e ha auspicato che venga rivolta maggiore attenzione alla corruzione in una serie di settori di intervento indicando una più stretta collaborazione, la modernizzazione delle norme sulla confisca dei proventi delle attività illecite, la revisione della normativa in materia di appalti pubblici, migliori statistiche sulla criminalità e un maggiore ricorso al principio di condizionalità nelle politiche di cooperazione e di sviluppo.

La Commissione si è impegnata a pubblicare una relazione dell'UE sulla lotta alla corruzione ogni due anni. L'obiettivo della relazione sarà quello di intensificare le misure anticorruzione nell'UE e rafforzare la fiducia reciproca fra gli Stati membri. Mirerà inoltre a individuare tendenze a livello dell'UE, agevolare lo scambio di buone prassi e gettare le basi per le future misure politiche dell'UE. La corruzione negli appalti pubblici costituirà il tema trasversale della prima relazione, prevista per la seconda metà del 2013.

<sup>29</sup> Ai sensi dell'articolo 86 del trattato di Lisbona.

<sup>30</sup> COM (2013) 532.

<sup>31</sup> L'agenzia dell'UE per la cooperazione giudiziaria in materia di criminalità transfrontaliera.

<sup>32</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale del 6 giugno 2011 sulla lotta contro la corruzione nell'UE – COM(2011)308 definitivo.

#### 4.1.5. *Politica antifrode nel settore delle dogane*

##### 4.1.5.1. Reciproca assistenza amministrativa (MAA)

La reciproca assistenza amministrativa (MAA) per combattere le frodi nel settore doganale si basa sul regolamento del Consiglio (CE) n. 515/97<sup>33</sup>. Nel 2012 la Commissione ha effettuato una valutazione d'impatto al fine di aggiornare tale quadro giuridico e di migliorare ulteriormente la lotta contro le frodi doganali nell'UE. Una proposta in tal senso dovrebbe essere adottata dalla Commissione nel corso del 2013.

##### 4.1.5.2. Operazioni doganali congiunte (ODC)

Le operazioni doganali congiunte sono misure operative coordinate e mirate, che vengono attuate dalle autorità doganali degli Stati membri e di paesi terzi per un periodo di tempo limitato, per combattere il traffico illecito di merci a livello transfrontaliero.

Nel contesto della reciproca assistenza fra le amministrazioni doganali dell'UE e la Commissione, l'OLAF fornisce una piattaforma informatica, applicazioni informatiche e un centro di coordinamento ad uso degli Stati membri per lo svolgimento delle ODC. Nel 2012, l'OLAF ha fornito il proprio sostegno a quattro<sup>34</sup> operazioni doganali congiunte condotte dagli Stati membri.

##### 4.1.5.3. Il sistema d'informazione antifrode (AFIS)

Il principale obiettivo dell'AFIS, che è gestito dall'OLAF, è migliorare la cooperazione con i partner, fra i quali figurano altre istituzioni, gli Stati membri, organizzazioni internazionali e paesi terzi, in vista della corretta applicazione della legislazione doganale dell'UE. Gli Stati membri utilizzano l'AFIS per segnalare casi di frode e irregolarità e hanno valutato positivamente il sistema alla conferenza AFIS di maggio 2012 tenutasi a Lisbona, nel corso della quale si è discusso dell'ulteriore sviluppo del sistema. Sono stati realizzati alcuni progetti informatici per migliorare la comunicazione e agevolare l'estrazione dei dati dall'AFIS.

Alla fine del 2012 l'AFIS contava 10 180 utenti finali registrati, appartenenti a 1 750 servizi competenti presso Stati membri, paesi terzi, organizzazioni internazionali, la Commissione e altre istituzioni dell'UE e gli utenti avevano scambiato 10 120 messaggi di MAB mail (il servizio di posta protetta AFIS). Complessivamente erano stati pubblicati 8 370 casi nelle basi di dati e nei moduli di reciproca assistenza AFIS.<sup>35</sup> La base di dati del sistema antifrode di informazione sul transito (ATIS) aveva ricevuto informazioni su sette milioni di nuove spedizioni in transito, che rappresentano un totale di 35 milioni di movimenti di merci. Il sistema di gestione delle irregolarità (IMS) ha ricevuto 19 800 nuovi rapporti di irregolarità da Stati membri e paesi candidati nel 2012 e detiene un totale storico di 152 000 rapporti.

#### 4.1.6. *Lotta alla frode in materia di IVA*

In risposta alla richiesta del Consiglio europeo del 2 marzo 2012 e alla risoluzione del Parlamento europeo del 19 aprile 2012, la Commissione ha adottato una Comunicazione sulla

<sup>33</sup> [http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/documents/eu-revenue/consolidated\\_r515\\_97\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/eu-revenue/consolidated_r515_97_en.pdf).

<sup>34</sup> Tre riguardavano la droga e una il controllo di movimenti di capitali.

<sup>35</sup> CIS, FIDE, CIGINFO, MARINFO, YACHTINFO.

frode fiscali e l'evasione fiscale<sup>36</sup> il 6 dicembre 2012. La comunicazione presenta un piano d'azione per combattere la frode fiscale e l'evasione fiscale, anche in relazione a paesi terzi. Nell'ambito di tale piano d'azione, il Consiglio e gli Stati membri sono incoraggiati a compiere ulteriori progressi nelle iniziative esistenti, fra le quali il meccanismo di reazione rapida e l'applicazione di un meccanismo di autoliquidazione ad alcune categorie di beni e servizi. Il Consiglio ha raggiunto di recente un'intesa politica su tali iniziative. Il piano d'azione, inoltre, ha condotto all'istituzione di un "Forum dell'UE sull'IVA" al fine di promuovere il rispetto volontario degli obblighi fiscali da parte dei contribuenti e la continuazione dell'assistenza tecnica e in materia di sviluppo delle capacità agli Stati membri; mira inoltre a consentire l'introduzione di un'analisi comune dei rischi nell'ambito di eurofisc (la rete per lo scambio rapido di informazioni mirate per combattere la frode all'IVA) e la negoziazione di accordi bilaterali di cooperazione amministrativa in materia di IVA con paesi terzi.

#### 4.1.7. Disposizioni antifrode negli accordi internazionali

Per salvaguardare gli interessi finanziari dell'UE, combattere le violazioni e garantire un'adeguata applicazione della normativa doganale, alcuni accordi internazionali dell'UE, fra i quali gli accordi commerciali preferenziali, gli accordi di cooperazione, gli accordi non preferenziali e gli accordi a sé stanti su questioni doganali, contengono disposizioni in materia di reciproca assistenza amministrativa (MAA) e misure sull'applicazione del trattamento preferenziale.

Alla fine del 2012, erano in vigore 44 accordi contenenti disposizioni di MAA per 62 paesi ed erano in corso negoziati bilaterali o regionali con altri 88 paesi (ivi compresi alcuni dei principali partner commerciali dell'UE)<sup>37</sup>. Nel 2012, l'UE ha concluso accordi di libero scambio (ALS) con la regione centroamericana<sup>38</sup> e i paesi andini<sup>39</sup>. I negoziati ALS con Singapore sono stati conclusi nel dicembre 2012. Alcuni accordi di partenariato economico sono diventati applicabili per altri quattro paesi ACP<sup>40</sup>. Tutti gli accordi summenzionati contengono disposizioni di MAA nel settore doganale e misure sull'applicazione del trattamento preferenziale.

#### 4.1.8. Lotta contro il traffico illecito di prodotti del tabacco

##### 4.1.8.1. Piano d'azione della Commissione per la lotta contro il contrabbando di sigarette e alcolici lungo la frontiera orientale dell'UE

Il contrabbando di sigarette è causa di ingenti perdite a danno del bilancio dell'UE e dei suoi Stati membri: si stima che ammontino a oltre 10 miliardi di euro all'anno in termini di dazi doganali e introiti fiscali. Il contrabbando di merci fortemente tassate, in particolare sigarette e alcolici, è uno dei fenomeni criminali prevalenti lungo la frontiera orientale. Nel giugno 2011, la Commissione ha presentato un piano d'azione per combattere il contrabbando di sigarette e alcolici in questa regione<sup>41</sup>. La Commissione ha sollevato la questione con i paesi limitrofi lungo la frontiera

<sup>36</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio del 6 dicembre 2012: *Piano d'azione per rafforzare la lotta contro la frode fiscale e l'evasione fiscale* - COM(2012) 722 final.

<sup>37</sup> Quali il Canada, l'India, la Malaysia, e la regione MERCOSUR.

<sup>38</sup> Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua e Panama.

<sup>39</sup> Perù e Colombia.

<sup>40</sup> Madagascar, Mauritius, Seychelles e Zimbabwe.

<sup>41</sup> SEC(2011) 791.

orientale, ha coordinato gli interventi effettuati dagli Stati membri nella regione e ha fornito assistenza tecnica attraverso il programma Hercule III<sup>42</sup>.

Dall'analisi emerge tuttavia che il contrabbando di sigarette è un problema che riguarda l'intera Unione. Pertanto, il 6 giugno 2013 la Commissione ha presentato una strategia globale dell'UE in una comunicazione che mira a intensificare la lotta contro il contrabbando di sigarette<sup>43</sup>. La comunicazione è accompagnata da un piano d'azione che integra le azioni in corso nel quadro del piano d'azione "frontiera orientale".

#### 4.1.8.2. Convenzione quadro per la lotta al tabagismo (CQCT): protocollo sull'eliminazione del commercio illegale dei prodotti derivati dal tabacco

La Commissione sostiene fortemente il protocollo sull'eliminazione del commercio illegale dei prodotti derivati dal tabacco nell'ambito della Convenzione quadro dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) sul controllo del tabacco (CQCT), che è coerente con la responsabilità della Commissione di tutelare gli interessi finanziari dell'UE, ivi compresa la lotta contro il contrabbando e la contraffazione delle sigarette.

La Commissione ha coordinato la posizione dell'UE e, con la presidenza del Consiglio, ha rappresentato l'UE nei negoziati relativi al protocollo, che è stato adottato nel novembre 2012. Esso è aperto alla firma delle parti contraenti della CQCT fino a gennaio 2014. Ci si attende che, quando sarà entrato in vigore, fornisca un contributo sostanziale alla lotta contro il commercio illegale dei prodotti del tabacco.

L'UE, insieme agli Stati membri, dovrebbe sottoscrivere e ratificare al più presto il protocollo.

#### 4.1.8.3. Accordi con i produttori di sigarette

Nel 2012, la Commissione e i rappresentanti degli Stati membri hanno tenuto incontri separati con quattro produttori di sigarette<sup>44</sup> per discutere l'attuazione degli accordi di cooperazione. È stato raggiunto un accordo con PMI ai sensi del quale il fabbricante procederà a pagamenti supplementari (confisca) a favore di tutti gli Stati membri non appena i rappresentanti di questi ultimi, dell'UE e dell'azienda avranno sottoscritto un accordo di modifica sulla questione. Per il momento non tutti gli Stati membri lo hanno firmato.

#### 4.1.9. Norme in materia di appalti pubblici

Spesso le frodi sono legate ad appalti pubblici. La Commissione, pertanto, ha inserito nuove disposizioni nelle proprie proposte di direttive in materia di appalti pubblici<sup>45</sup> adottate il 20 dicembre 2011:

---

<sup>42</sup> Cfr. il punto 4.1.11.

<sup>43</sup> COM(2013) 324 final.

<sup>44</sup> Philip Morris International, Inc. (PMI), Japan Tobacco (JTI), British American Tobacco (BAT) e Imperial Tobacco Limited (ITL).

<sup>45</sup> Proposta di direttiva sugli appalti pubblici, COM (2011) 896 definitivo — 2011/438 (COD), e proposta di direttiva sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei

- introduzione della nozione di conflitto di interessi;
- esclusione di offerenti i cui dirigenti sono stati condannati per corruzione o altre frodi gravi;
- quadro di governance generale che comprenda obblighi di controllo e notifica per contrastare le frodi nel settore degli appalti, in particolare quelle ai danni dei fondi UE.

Le proposte della Commissione sono state oggetto di un esame approfondito da parte del Parlamento europeo e del Consiglio. Una proposta precedente<sup>46</sup> volta a creare una specifica autorità di vigilanza nazionale per gli appalti pubblici non è stata accolta dal Consiglio ma è stata sostituita da taluni obblighi di controllo e notifica alla Commissione, in particolare nei casi di corruzione. Tali proposte, se verranno adottate, miglioreranno notevolmente la governance, nonché le possibilità di attenuazione e monitoraggio delle violazioni delle norme in materia di appalti pubblici, in particolare nei casi in cui sono legate a conflitti di interessi.

#### 4.1.10. *Strategia antifrode della Commissione (CAFS)*

Adottata nel giugno 2011, la strategia antifrode della Commissione (CAFS)<sup>47</sup>, è rivolta principalmente ai servizi della Commissione. Mira a coniugare, con il giusto equilibrio, il rapporto costi-benefici e la semplificazione con la possibilità di adeguare le misure antifrode per neutralizzare nuovi sistemi di frode. La Commissione attinge all'esperienza maturata dall'OLAF nelle indagini sulle frodi presunte.

L'attuazione della CAFS è ben avviata, in particolare per quanto riguarda le tre priorità che devono essere realizzate entro il 2013:

- introduzione di adeguate misure antifrode nelle proposte della Commissione sui programmi di spesa previsti nell'ambito del nuovo quadro finanziario pluriennale (QFP);
- elaborazione di strategie antifrode a livello di servizi della Commissione;
- revisione delle direttive in materia di appalti pubblici<sup>48</sup>.

L'OLAF contribuisce all'attuazione di tali azioni prioritarie fornendo agli altri servizi uno specifico sito Internet antifrode interno e con attività di orientamento, formazione e coordinamento.

#### 4.1.11. *Programmi Hercule e Pericle*

##### 4.1.11.1. Attuazione dei programmi Hercule II e Pericle

Nel 2012, il programma Hercule II ha sostenuto azioni volte a rafforzare le capacità tecniche e operative delle autorità preposte all'applicazione della legge nella lotta contro la frode ai danni dell'UE. Ha svolto tale compito fornendo assistenza tecnica (7,35 milioni di euro), attività di formazione, ivi compresa la formazione in materia di informatica forense (3,25 milioni di euro), formazione e studi nel settore giuridico (0,7 milioni di euro) e assistenza informatica per l'acquisto di dati e informazioni

---

trasporti e dei servizi postali, COM(2011) 895 definitivo — 2011/439 (COD).

[http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/modernising\\_rules/reform\\_proposals\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/modernising_rules/reform_proposals_en.htm).

<sup>46</sup> Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, COM(2011) 897 definitivo — 2011/0437 (COD).

<sup>47</sup> COM(2011) 376 definitivo.

<sup>48</sup> Cfr. punto 4.1.9.

messi a disposizione delle autorità degli Stati membri (2,95 milioni di euro). Gli importi indicati corrispondono al bilancio disponibile per il 2012.

Nel 2012, nell'ambito del programma Pericle per la tutela delle banconote e delle monete in euro contro la frode e la contraffazione, la Commissione (OLAF) ha partecipato a 16 attività, fra le quali conferenze, seminari e scambi di personale, organizzati dagli Stati membri e/o dalla Commissione (OLAF). Tali eventi erano finalizzati in particolare al rafforzamento della cooperazione con le autorità competenti e prevedevano la discussione dei programmi con candidati ed esperti degli Stati membri, della Banca centrale europea e di Europol. Nel 2012, è stato impegnato il 94,75% della dotazione di 1 milione di euro del programma Pericle.

#### 4.1.11.2. Quadro finanziario pluriennale (QFP) 2014-20

A dicembre 2011, nel contesto del quadro finanziario pluriennale, la Commissione ha adottato alcune proposte sulla continuazione di due programmi, nell'intento di rafforzare la prevenzione e la lotta contro la frode: Hercule III<sup>49</sup> e Pericle 2020<sup>50</sup>.

Nel 2012, le due proposte sono state discusse dalla commissione per il controllo dei bilanci del Parlamento europeo e dal gruppo di lavoro del Consiglio "Lotta antifrode" (GAF). Sotto la presidenza danese, il GAF è riuscito a porre le basi di un accordo sulle proposte della Commissione, ad eccezione delle percentuali di cofinanziamento e della dotazione finanziaria totale del programma. La commissione per il controllo dei bilanci ha adottato le proprie relazioni sulle proposte nel novembre 2012. Il Parlamento e il Consiglio hanno avviato negoziati sotto la presidenza irlandese nel 2013 per raggiungere un accordo.

#### 4.2. Comitato consultivo per il coordinamento nel settore della lotta contro le frodi (COCOLAF)

A norma dell'articolo 325 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, gli Stati membri organizzano, insieme alla Commissione, una stretta e regolare cooperazione tra le autorità competenti. Un importante ambito per le attività di coordinamento è il Comitato consultivo per il coordinamento nel settore della lotta contro le frodi (COCOLAF)<sup>51</sup>.

Nel 2012 il COCOLAF è stato consultato due volte sui principali sviluppi nelle iniziative legislative e strategiche di lotta contro la frode.

Il COCOLAF ha espresso i propri punti di vista sugli sforzi compiuti dall'UE per rafforzare la tutela degli interessi finanziari dell'UE e, in generale, ha approvato le iniziative in corso, in particolare quelle relative all'armonizzazione della base giuridica per la lotta contro la frode ai danni dell'UE.

Per il 2013 è in previsione una revisione della struttura del COLAF e di vari gruppi di esperti esistenti, al fine di migliorare il funzionamento complessivo dei gruppi e fornire un quadro più chiaro delle attività che coinvolgono la Commissione (OLAF) e gli Stati membri.

<sup>49</sup> COM(2011) 914 definitivo.

<sup>50</sup> COM(2011) 913 definitivo.

<sup>51</sup> Istituito con la decisione n. 94/140 della Commissione, del 23 febbraio 1994, modificata dalla decisione della Commissione del 25 febbraio 2005.

#### **4.3. Risoluzione del Parlamento europeo del 10 maggio 2012 sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea – Lotta contro la frode – Relazione annuale 2010**

Il 10 maggio 2012 il Parlamento europeo ha adottato la risoluzione sulla relazione della Commissione per il 2010<sup>52</sup>. La risoluzione contiene richieste, osservazioni e proposte specifiche concernenti tutti i settori del bilancio. Essa si rivolge alla Commissione e agli Stati membri e tocca una vasta gamma di argomenti, quali le perdite relative ai dazi doganali e all'IVA, la segnalazione delle irregolarità in tutti i settori da parte degli Stati membri e gli appalti pubblici. Si rammarica del fatto che la relazione della Commissione europea non tratti la frode in maniera approfondita e affronti il tema delle irregolarità con molta approssimazione, e nutre perplessità per l'esiguo numero di irregolarità segnalato da alcuni Stati membri in specifici settori.

Il Parlamento europeo ha espresso soddisfazione per il miglioramento del tasso di recupero nei fondi della politica di coesione e i notevoli progressi compiuti dalla Bulgaria nel rafforzare i propri sistemi nazionali di controllo per i fondi di preadesione. Ha inoltre manifestato compiacimento per l'esito positivo dell'operazione doganale congiunta denominata Sirocco e per l'efficacia del programma Hercule II coordinato dall'OLAF.

La Commissione ha presentato una relazione di follow-up in cui sono descritte le azioni concrete che intende adottare in risposta alle preoccupazioni del Parlamento. In particolare, la Commissione ha precisato che nella relazione a norma dell'articolo 325 verrà posto maggiormente l'accento sull'analisi approfondita delle irregolarità segnalate come frode, pur sottolineando che è necessario segnalare tutte le irregolarità (comprese quelle non fraudolente) per adempiere il mandato della relazione e comprendere più approfonditamente le irregolarità fraudolente. In conformità con la raccomandazione del Parlamento, la Commissione aveva già posto maggiormente l'accento sull'analisi delle irregolarità segnalate come frode nella relazione 2011 e lo ha fatto ulteriormente nella presente relazione.

Relativamente alle perplessità espresse dal Parlamento per il fatto che alcuni Stati membri segnalano un numero esiguo o nessun caso di frode per alcuni fondi, la Commissione ha preso nuovamente contatti con gli Stati membri in questione per affrontare i problemi di segnalazione incompleta. Il problema, tuttavia, risiede in parte nel fatto che in alcuni Stati membri occorre migliorare ulteriormente i metodi di individuazione delle frodi. E' stata adottata una serie di misure per fornire orientamento e sostegno agli Stati membri nel migliorare le proprie prestazioni nell'ambito dell'individuazione e segnalazione delle frodi.

La Commissione effettua audit delle procedure di recupero degli Stati membri e sospende i pagamenti quando vengono riscontrate gravi carenze. I recuperi sono migliorati nel settore agricolo, in parte in quanto gli Stati membri sostengono attualmente la metà degli importi irrecuperabili se non procedono al recupero nei tempi previsti o sostengono l'intero costo in caso di negligenza nei versamenti (regola del 50%). Per il QFP 2014-20, la Commissione ha inoltre proposto l'ulteriore rafforzamento del quadro giuridico.

Inoltre, la Commissione ha illustrato le azioni che intende intraprendere nell'ambito della propria strategia congiunta per la prevenzione della frode per quanto riguarda i fondi della politica di coesione. La strategia comprende la valutazione dei rischi di frode, l'individuazione

---

<sup>52</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0196+0+DOC+XML+V0//IT>

delle frodi e le azioni interne ed esterne di sensibilizzazione alle frodi (presso i servizi della Commissione preposti all'attuazione della politica di coesione e presso gli Stati membri).

## **5. MISURE ADOTTATE DAGLI STATI MEMBRI PER CONTRASTARE LA FRODE E ALTRE ATTIVITÀ ILLECITE LESIVE DEGLI INTERESSI FINANZIARI DELL'UE**

Ogni anno gli Stati membri riferiscono alla Commissione sulle misure principali adottate a sensi dell'articolo 325 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea per contrastare la frode e altre attività illecite lesive degli interessi finanziari dell'UE.

Nel 2012, gli Stati membri hanno attuato varie misure sia generali che specifiche che rafforzano la prevenzione e la repressione delle frodi ai danni degli interessi finanziari dell'UE. Tuttavia, le informazioni fornite da quasi la metà degli Stati membri indicano che la capacità di questi ultimi di individuare e perseguire le frodi, nonché di dare attuazione ai recuperi, è limitata. Inoltre, le prassi di segnalazione delle frodi e delle irregolarità variano notevolmente sia fra gli Stati membri che all'interno degli stessi.

### **5.1. Misure per contrastare le frodi e altre irregolarità lesive degli interessi finanziari dell'UE**

Le misure amministrative riportate dagli Stati membri sono principalmente destinate a ottenere un più assiduo controllo da parte delle autorità, delle agenzie o degli organismi di gestione, rendere gli audit finanziari più rigorosi e aggiornare le linee guida e i manuali di metodologia<sup>53</sup>. Altre misure sono finalizzate a migliorare la cooperazione fra le autorità competenti, rafforzare i controlli<sup>54</sup>, promuovere la cooperazione strategica con la Commissione nel prevenire la frode e la corruzione<sup>55</sup>, fornire formazione<sup>56</sup> e migliorare la sicurezza dei contratti<sup>57</sup>.

Misure più generali riguardano il miglioramento degli atti degli appalti pubblici<sup>58</sup> e il recupero di importi versati indebitamente<sup>59</sup>.

### **5.2. Misure per contrastare le frodi e altre irregolarità lesive degli interessi finanziari dell'UE nel settore dell'agricoltura**

Nel 2012 è stato posto l'accento in particolare sull'agricoltura. Le comunicazioni hanno fornito informazioni sulle indagini antifrode, le misure e le strategie legislative e amministrative, gli indicatori di frode, gli importi recuperati a seguito delle indagini antifrode e i dati relativi al personale incaricato delle indagini antifrode o coinvolto in esse.

---

<sup>53</sup> Bulgaria, Repubblica Ceca, Germania, Estonia, Grecia, Spagna, Lituania, Lussemburgo, Romania, Slovacchia e Svezia.

<sup>54</sup> Germania, Irlanda, Regno Unito (Inghilterra e Scozia).

<sup>55</sup> Italia.

<sup>56</sup> Bulgaria.

<sup>57</sup> Danimarca: firma digitale protetta per tutti i cittadini e le imprese utilizzata nei contatti con le autorità pubbliche.

<sup>58</sup> Bulgaria, Repubblica Ceca, Lettonia e Polonia.

<sup>59</sup> Belgio, Repubblica Ceca, Slovenia e Svezia.

### 5.2.1. Misure legislative e amministrative

Numerosi Stati membri<sup>60</sup> hanno comunicato nel 2011-12 di aver adottato nuove misure legislative e amministrative che hanno migliorato in misura sostanziale la prevenzione delle frodi e la gestione dei rischi nel settore dei fondi agricoli. Alcuni Stati membri hanno segnalato misure che riguardano nel suo insieme l'amministrazione degli aiuti agricoli<sup>61</sup>.

Le suddette misure riguardano principalmente l'ammissibilità delle spese, i controlli in loco e gli audit per il Fondo europeo agricolo di sviluppo rurale (FEASR), controlli più mirati risultanti da valutazioni dei rischi condotte su regimi a favore di giovani agricoltori e zone svantaggiate e miglioramenti della procedura di certificazione grazie a controlli più rigorosi. Numerosi Stati membri<sup>62</sup> hanno riferito misure che migliorano il controllo finanziario a seguito della revisione della legislazione nazionale e ulteriori aggiornamenti nei regimi di sostegno (politica di sviluppo rurale, regimi di sostegno diretto). Alcuni Stati membri<sup>63</sup> hanno segnalato miglioramenti nella legislazione nazionale o armonizzazione con la legislazione UE in materia di procedure di trattamento delle irregolarità riguardanti, fra l'altro, le definizioni delle irregolarità, le procedure di segnalazione, le rettifiche finanziarie e il recupero dei fondi, nonché una più chiara definizione delle fattispecie dei reati di frode e delle procedure d'indagine. Quattro Stati membri<sup>64</sup> hanno segnalato di aver apportato miglioramenti ai propri registri nazionali e alla gestione dei dati per agevolare i controlli incrociati. Altri<sup>65</sup> hanno segnalato di aver migliorato i propri sistemi di gestione del rischio grazie a strutture organizzative più efficienti, sistemi di controllo interno e linee guida sui controlli, nonché nuove analisi dei rischi per la prevenzione delle frodi fiscali gravi e organizzate.

Dal punto di vista dell'efficacia e dell'efficienza, la maggior parte degli Stati membri<sup>66</sup> ha segnalato che le nuove misure legislative e amministrative introdotte hanno consentito di ottenere risultati migliori, quali l'individuazione in fase più precoce, la diminuzione dei pagamenti effettuati indebitamente, l'aumento del numero di irregolarità individuate prima del pagamento e un livello più elevato di spese accettate come ammissibili. Alcuni Stati membri hanno segnalato il minor numero di controlli in loco e un uso più efficiente delle risorse grazie ai nuovi metodi di analisi dei rischi. La maggior parte degli Stati membri ha riferito di aver compiuto interventi volti a migliorare l'affidabilità e la coerenza della rendicontazione finanziaria.

### 5.2.2. Nuove strategie di prevenzione e individuazione

La maggioranza degli Stati membri<sup>67</sup> ha riferito di utilizzare attualmente uno o più dei seguenti strumenti: strategie nazionali, strategie regionali, strategie basate su un tipo specifico di operazione per l'attenuazione del rischio e metodi più efficaci di prevenzione e individuazione delle frodi nell'ambito dell'erogazione dei fondi agricoli.

<sup>60</sup> Belgio, Bulgaria, Repubblica Ceca, Danimarca, Irlanda, Grecia, Spagna, Francia, Italia, Cipro, Lettonia, Lituania, Ungheria, Polonia, Romania, Slovacchia e Slovenia.

<sup>61</sup> Belgio (Vallonia), Repubblica Ceca e Slovacchia.

<sup>62</sup> Irlanda, Grecia, Spagna, Italia e Lettonia.

<sup>63</sup> Irlanda, Grecia, Spagna, Italia e Lettonia.

<sup>64</sup> Germania, Lettonia, Ungheria e Polonia.

<sup>65</sup> Belgio (Vallonia), Irlanda, Spagna e Lituania.

<sup>66</sup> Belgio, Bulgaria, Repubblica Ceca, Grecia, Spagna, Italia, Cipro, Lettonia, Lituania, Ungheria, Austria, Polonia, Romania, Slovacchia, Slovenia e Regno Unito.

<sup>67</sup> Belgio, Bulgaria, Danimarca, Germania, Estonia, Irlanda, Grecia, Spagna, Francia, Italia, Cipro, Ungheria, Paesi Bassi, Austria, Portogallo, Romania e Slovacchia.

### 5.2.3. *Uso di indicatori di frode*

Quasi tutti gli Stati membri<sup>68</sup> hanno citato il ricorso a indicatori generali di frode, quali ad esempio categorie di irregolarità, operazioni, *modus operandi*, settori economici o aree geografiche interessate.

Inoltre, la maggior parte degli Stati membri<sup>69</sup> ha dichiarato di fare uso anche di propri indicatori specifici, quali l'identità dei beneficiari, la trasparenza nelle procedure, le variazioni nell'ammontare degli aiuti rispetto alla precedente campagna agricola, la presentazione di dati falsi o sospetti o i tentativi di occultare le informazioni.

### 5.2.4. *Attuazione delle disposizioni in materia di notifica*

Molti Stati membri<sup>70</sup> hanno dichiarato di aver adottato degli orientamenti sulla distinzione tra frode e altre irregolarità e di aver organizzato attività di formazione del personale per chiarire tale distinzione. Tre<sup>71</sup> di essi hanno dichiarato di non aver adottato orientamenti di questo tipo in quanto le norme e le procedure vigenti sono sufficienti.

Dalle risposte ricevute in merito alle prassi di notifica ai sensi del regolamento (CE) n. 1848/2006 risulta che esse variano non soltanto fra i diversi Stati membri ma anche fra le autorità all'interno di uno stesso Stato membro. Ciò vale non soltanto per gli Stati federali ma anche per ambiti di intervento quali l'agricoltura, la pesca e la politica di coesione<sup>72</sup>.

### 5.2.5. *Statistiche insufficienti sull'individuazione e repressione delle frodi e sui relativi recuperi*

Quasi la metà degli Stati membri<sup>73</sup> fornisce ancora informazioni limitate sul numero di procedure e di controlli amministrativi antifrode avviati per accertare i casi di frode. Il maggior numero di indagini antifrode è stato avviato da Bulgaria, Danimarca, Italia, Polonia e Romania.

La maggior parte degli Stati membri non ha fornito dati sufficienti neppure sul numero di procedimenti penali conclusi con una decisione del tribunale. Inoltre, quasi la metà<sup>74</sup> di essi ha fornito dati incompleti sugli importi recuperati relativi a casi di frode a seguito di controlli amministrativi antifrode. La situazione è ancor meno soddisfacente se si considerano i dati che riguardano gli importi recuperati<sup>75</sup> e le sanzioni pecuniarie connesse ad indagini penali.

---

<sup>68</sup> Tutti tranne il Lussemburgo.

<sup>69</sup> Eccetto cinque (Belgio, Danimarca, Paesi Bassi, Slovenia e Svezia).

<sup>70</sup> Bulgaria, Estonia, Grecia, Spagna, Francia, Italia, Cipro, Lettonia, Ungheria, Paesi Bassi, Portogallo, Romania, Slovenia, Slovacchia, Svezia e Regno Unito.

<sup>71</sup> Belgio (ALV), Austria e Polonia.

<sup>72</sup> Cfr. il punto 2.2.9 del documento di lavoro dei servizi della Commissione sull'applicazione dell'articolo 325 da parte degli Stati membri nel 2012, allegato alla presente relazione, pp. 11-12, in cui sono riportate in sintesi le informazioni fornite dagli Stati membri.

<sup>73</sup> Belgio, Irlanda, Grecia, Francia, Cipro, Lettonia, Lussemburgo, Malta, Portogallo, Finlandia e Regno Unito.

<sup>74</sup> Germania, Grecia, Italia, Lituania, Lussemburgo, Ungheria, Polonia, Portogallo, Romania, Slovenia e Slovacchia.

<sup>75</sup> Soltanto 8 Stati membri hanno fornito i dati (Bulgaria, Danimarca, Germania, Italia, Polonia, Portogallo, Romania, Slovacchia e Regno Unito).

Ciò induce a concludere che la raccomandazione formulata l'anno scorso sul monitoraggio dei risultati delle indagini penali nell'ambito della politica di coesione è stata considerata solo in parte.

### **5.3. Operazione "Magna Grecia"**

Nel 2011 e nel 2012, la Guardia di Finanza (GDF) italiana ha condotto 23 indagini su beneficiari i cui progetti erano stati finanziati mediante i Fondi strutturali 2000-2006 in Calabria. Ciascuna indagine ha riguardato più di un singolo progetto. Sono state riconosciute irregolarità in 18 casi.

Nel corso delle indagini sono stati effettuati controlli sui progetti per un importo superiore a 23,5 milioni di euro e su tale importo sono state riscontrate irregolarità per un valore di quasi 16 milioni di euro. Trenta persone, fra i quali quattro funzionari pubblici, sono stati rinviati a giudizio per frode, falso in atti pubblici e privati, appropriazione indebita di fondi pubblici, uso di fatture false, occultamento o distruzione di documenti contabili e riciclaggio di denaro. La Guardia di finanza ha richiesto la confisca di beni per un valore complessivo di circa 4,5 milioni di euro.

Le indagini sono state il risultato di analisi approfondite avviate dall'OLAF nel 2010 e condotte congiuntamente per tutto il 2011 al fine di perfezionare gli indicatori di rischio e di integrare ulteriori dati e le conoscenze locali della GDF. L'operazione ha dimostrato l'efficacia di questo approccio innovativo, che ha consentito di concentrare le indagini su specifici beneficiari corrispondenti agli indicatori di rischio identificati.

### **5.4. Attuazione delle raccomandazioni del 2011**

Nella relazione 2011 sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione, la Commissione ha formulato una serie di raccomandazioni agli Stati membri, concernenti, in particolare, le irregolarità segnalate come frode e le altre irregolarità, il recupero di importi irregolari, il monitoraggio dei risultati delle indagini penali e il miglioramento delle statistiche sulle frodi. L'attuazione delle suddette raccomandazioni, che rientrava nell'esercizio di notifica 2012, è stata adeguata nel complesso, anche se alcuni aspetti problematici non sono stati affrontati del tutto. Nell'ambito della gestione concorrente, la maggior parte degli Stati membri ha riferito di orientare i propri interventi di prevenzione e individuazione delle frodi in base all'analisi dei rischi. Gli Stati membri ai quali è stato chiesto di fornire spiegazione dei bassi livelli di frodi individuate nel settore agricolo<sup>76</sup> o in quello della politica di coesione<sup>77</sup> continuano ad attribuire tale dato alla qualità dei propri sistemi di prevenzione della frode e ai bassi livelli di frodi effettive. Vari Stati membri hanno migliorato i propri sistemi di controllo concentrando gli sforzi nei settori ad alto rischio, come era stato raccomandato. Per quanto riguarda, in particolare, la politica di coesione, la Bulgaria ha modificato la normativa al fine di consentire nuove verifiche finanziarie mirate sui contratti di appalti pubblici ad alto rischio. La Romania sta attualmente applicando in via sperimentale un sistema di controlli ex-post per l'individuazione di frodi e conflitti di interesse. La Slovacchia ha cercato di integrare nella propria analisi dei rischi le lamentele dei cittadini e le indicazioni fornite dai mezzi di informazione.

---

<sup>76</sup> Germania, Francia, Spagna e Regno Unito.

<sup>77</sup> Francia, Cipro, Malta e Paesi Bassi.

La Francia ha completato l'attuazione del sistema di gestione delle irregolarità (IMS) per la politica di coesione. Poiché anche la Croazia ha dato piena attuazione al sistema da ottobre 2012, in preparazione all'adesione, l'IMS è ora pienamente operativo in tutti gli Stati membri.

Sul versante delle entrate, molti Stati membri<sup>78</sup> hanno risposto positivamente alla raccomandazione della Commissione di orientare le ispezioni doganali in particolare sugli importi ad alto rischio, spesso mettendo a punto nuovi strumenti informatici per coadiuvare tale processo<sup>79</sup>.

Nell'ambito della politica di coesione, il 74% degli Stati membri ha riferito di aver adottato misure volte a migliorare i propri sistemi di gestione e controllo conformemente alla raccomandazione<sup>80</sup>. In generale gli Stati membri hanno rivolto particolare attenzione all'ambito degli appalti pubblici e a quello dell'ammissibilità, a seguito delle osservazioni della Commissione che segnalavano come tali ambiti fossero particolarmente soggetti a errore<sup>81</sup>. La Lettonia e la Lituania hanno modificato, rispettivamente, la normativa specifica in materia di appalti pubblici e quella in materia di individuazione e classificazione delle irregolarità e di recuperi. La Finlandia ha adottato misure per semplificare le verifiche sull'ammissibilità.

L'ultima raccomandazione invitava gli Stati membri a monitorare i risultati delle indagini penali e a migliorare le statistiche sulle frodi. Alcuni dei follow-up forniti (o non forniti) quest'anno contribuiscono ad confermare la fondata preoccupazione della Commissione che il problema non sia ancora stato risolto in maniera soddisfacente.

La Grecia, l'Ungheria, l'Italia, la Lettonia, la Lituania, la Slovacchia e il Regno Unito hanno introdotto, o stanno introducendo, sistemi informatici o di altro tipo per migliorare le statistiche sulle frodi. Altri Stati membri sembrano essere soddisfatti dei sistemi di cui già dispongono.

## **6. CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI**

### **6.1. Due tendenze relative agli sviluppi politici e operativi**

In relazione alla lotta contro la frode degli Stati membri e della Commissione, la presente relazione evidenzia due tendenze principali: una riguardante l'adozione di nuove misure antifrode e l'altra relativa ai risultati operativi ottenuti.

Sul versante politico, nel 2012 la Commissione e gli Stati membri hanno intrapreso una serie di iniziative significative, sia a livello legislativo che amministrativo. Questo slancio positivo è indice della crescente attenzione rivolta dalle autorità competenti alle frodi e ad altre attività illecite lesive degli interessi finanziari dell'UE (e anche nazionali, nei casi di cofinanziamento.). Mentre gli interventi a livello nazionale sono già in essere, le iniziative

---

<sup>78</sup> Bulgaria, Repubblica Ceca, Germania, Irlanda, Francia, Ungheria, Italia, Cipro, Lettonia, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Romania, Slovenia, Slovacchia, Finlandia, Svezia e Regno Unito.

<sup>79</sup> Belgio, Bulgaria, Repubblica Ceca, Francia, Ungheria, Irlanda, Italia, Cipro, Lettonia, Malta, Paesi Bassi e Svezia.

<sup>80</sup> Belgio, Bulgaria, Repubblica Ceca, Germania, Estonia, Grecia, Ungheria, Cipro, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Romania, Slovacchia, Finlandia, e Svezia.

<sup>81</sup> Bulgaria, Estonia, Cipro, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Ungheria, Paesi Bassi, Portogallo, Polonia, Romania, Slovacchia e Finlandia.

promosse a livello dell'UE, in particolare la proposta di direttiva sulla tutela degli interessi finanziari dell'UE e il pacchetto sulle nuove norme in materia di appalti pubblici, sono ancora in attesa di approvazione da parte del legislatore o, come il nuovo pacchetto per le prospettive finanziarie 2014-20, sono in fase avanzata di negoziazione.

Sotto il profilo operativo, per quanto riguarda le irregolarità segnalate come frode nel 2012, la situazione appare generalmente stabile rispetto al 2011, con un aumento significativo soltanto del numero di casi nel settore dell'agricoltura. Tale aumento è dovuto esclusivamente agli sforzi compiuti da un singolo Stato membro (la Danimarca) ed è stato controbilanciato da una diminuzione equivalente nel settore della preadesione.

I benefici delle misure adottate nel 2012 si potranno constatare nel corso dei prossimi anni.

## **6.2. Approcci diversi nei confronti della frode**

Le impostazioni adottate dagli Stati membri continuano ad essere alquanto diversificate: un gruppo di sei paesi (Repubblica Ceca, Danimarca, Germania, Italia, Polonia e Romania<sup>82</sup>) si distingue per la capacità di individuazione delle frodi nell'ambito delle spese, mentre un gruppo di cinque paesi (Belgio, Germania, Grecia, Italia e Spagna<sup>83</sup>) fa da battistrada nell'ambito delle entrate (risorse proprie tradizionali).

I risultati dei restanti Stati membri sono più omogenei nell'ambito delle entrate che in quello delle spese, settore in cui alcuni paesi beneficiari di cospicue risorse dell'UE, fra quali la Grecia, la Francia e la Spagna, dimostrano una capacità alquanto limitata di individuare le frodi.

Gli Stati membri affrontano e svolgono in modi diversi il compito di individuare le frodi. Le ragioni di tali approcci divergenti risiedono principalmente nelle differenze di ordine giuridico e organizzativo che si riscontrano non soltanto fra gli Stati membri ma anche fra le amministrazioni di uno stesso paese.

### **Raccomandazione 1**

**La designazione di servizi nazionali incaricati del coordinamento della lotta contro la frode aumenterà la coerenza degli approcci adottati sia fra gli Stati membri che all'interno degli stessi.**

**Gli Stati membri sono invitati, se non lo hanno già fatto, a designare o istituire in tempi rapidi un proprio servizio di coordinamento antifrode (AFCOS).**

## **6.3. Adozione di norme comuni in materia di frode**

Attualmente, in alcuni paesi, i livelli di sanzione in caso di frode sono così bassi che non può essere attribuito loro alcun effetto deterrente. Molti casi di frode ai danni degli interessi finanziari dell'Unione restano impuniti a causa della scadenza dei termini consentiti dalla legge per indagare e perseguire i casi di frode.

La proposta di direttiva relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale affronta questi problemi fissando un periodo minimo

<sup>82</sup> I risultati da essi ottenuti rappresentano il 75% del numero totale di irregolarità segnalate come frode.

<sup>83</sup> I risultati da essi ottenuti rappresentano il 79% del numero totale di irregolarità segnalate come frode.

per la prescrizione. I casi gravi di frode dovrebbero essere puniti con una pena minima di almeno sei mesi e una pena massima di almeno cinque anni.

#### **Raccomandazione 2**

**Gli Stati membri dovrebbero garantire che le sanzioni per frode abbiano un effetto deterrente e che le indagini e le azioni giudiziarie possano essere condotte per un lasso di tempo sufficiente. Gli Stati membri sono invitati ad adottare e attuare in tempi rapidi la direttiva relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale.**

#### **6.4. I rischi più significativi sono confermati**

Come negli anni precedenti, uno dei principali problemi evidenziati dalle autorità in relazione alle frodi individuate è la violazione delle norme in materia di appalti pubblici. Anche la corruzione, in un numero limitato di casi, è risultata collegata a questo tipo di illecito.

#### **Raccomandazione 3**

**Il pacchetto sulla riforma delle direttive in materia di appalti pubblici dovrà essere approvato dal legislatore e attuato sollecitamente dagli Stati membri per far fronte al rischio più elevato evidenziato in questo ambito.**

Coerentemente con le analisi degli anni precedenti, la politica di coesione (in particolare i programmi operativi connessi all'obiettivo di convergenza) rimane l'ambito in cui è stato individuato il numero più elevato di irregolarità segnalate come frode.

#### **Raccomandazione 4**

**In considerazione del basso tasso di segnalazione di frodi da parte di alcuni Stati membri nel settore della politica di coesione, la Commissione raccomanda, in particolare alla Grecia, alla Francia e alla Spagna, di intensificare gli sforzi nell'ambito dell'individuazione delle frodi.**

Sempre a proposito della politica di coesione, considerando il periodo 2008-2012, fino al 2010 il numero di casi di frode individuati in relazione al FSE risultava più elevato di quello riferito al FESR. A partire dal 2011 vi è stata un'inversione di tendenza. Quanto all'incidenza finanziaria di questi casi, gli ambiti prioritari maggiormente toccati sono quelli nei quali vengono effettuati i maggiori investimenti, ossia i trasporti, l'ambiente e le infrastrutture sociali.

#### **Raccomandazione 5**

**Le autorità competenti sono invitate a tenere conto dei risultati delle analisi contenute nella presente relazione e nei documenti di lavoro dei servizi ad essa allegati nel programmare le loro verifiche e i loro controlli.**

Il tasso di individuazione delle frodi in relazione allo sviluppo rurale resta sostanzialmente stabile rispetto al 2011, anche se risulta inferiore a quello riferito a strumenti simili attuati nel precedente periodo di programmazione (nell'ambito dei fondi strutturali e dell'assistenza

preadesione). L'attenzione delle autorità sembra ancora concentrarsi sul Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA).

#### **Raccomandazione 6**

**Gli Stati membri sono invitati ad intensificare gli sforzi rivolti ai progetti di investimento per lo sviluppo rurale in relazione agli elementi di rischio evidenziati da risultanze analoghe nel precedente periodo di programmazione.**

#### **6.5. Gli organismi antifrode e le autorità di contrasto restano i più efficaci nell'individuazione delle irregolarità segnalate come frode ...**

Sul versante delle entrate, i controlli doganali si sono dimostrati importanti ai fini dell'individuazione dei casi di frode al momento dello sdoganamento delle merci.

#### **Raccomandazione 7**

**In fase di elaborazione delle strategie di controllo doganale, gli Stati membri, parallelamente alle loro attività di controllo doganale ex post, sono invitati a garantire di poter disporre di sistemi efficaci di valutazione dei rischi, che consentano loro di effettuare, anche al momento dello sdoganamento, verifiche mirate su importazioni ad alto rischio.**

Sul versante delle spese, l'efficace individuazione delle frodi (in particolare nei casi in cui l'incidenza finanziaria è elevata) continua a essere, in misura significativa, il risultato di indagini condotte da organismi antifrode o da autorità di contrasto; l'esito positivo della loro azione è particolarmente evidente negli Stati membri che hanno cercato di strutturare forme di cooperazione fra le amministrazioni competenti principalmente della gestione e del controllo dei fondi UE e le autorità preposte all'applicazione della legge.

#### **... ma il ruolo delle autorità di gestione e di audit sta aumentando ...**

L'individuazione delle frodi da parte degli organismi amministrativi negli Stati membri è in via di miglioramento, soprattutto per quanto riguarda i casi meno complessi. Alcuni Stati membri hanno dichiarato di aver introdotto verifiche e controlli basati sull'analisi dei rischi e di utilizzare strumenti informatici per potenziare le capacità di individuazione delle frodi. In relazione ai costi connessi con questo tipo di verifiche, è estremamente importante orientare le verifiche e i controlli in modo mirato sulle frodi, al fine di massimizzarne l'efficacia.

#### **Raccomandazione 8**

**La Commissione raccomanda che tutti gli Stati membri adottino e potenzino le verifiche e i controlli, in particolare strutturando e migliorando la cooperazione fra le autorità di gestione e gli organismi antifrode, nonché perfezionando le analisi dei rischi e gli strumenti informatici.**

#### **... in particolare nell'ambito della prevenzione delle frodi.**

In questo periodo di vincoli di bilancio, non va sottovalutata l'importanza delle misure di prevenzione della frode. Il ruolo delle autorità, delle agenzie e degli organismi di gestione dovrebbe essere rafforzato mediante specifiche disposizioni inserite nelle proposte di regolamentazione per il quadro finanziario pluriennale (QFP) 2014-20.

## **Raccomandazione 9**

**La Commissione raccomanda al legislatore l'adozione delle disposizioni del QFP in materia di prevenzione delle frodi nella loro formulazione attuale e la tempestiva e corretta attuazione delle stesse a livello nazionale.**

### **6.6. La tutela contro gli importi dell'UE versati indebitamente — esercitata attraverso i meccanismi preventivi e correttivi esistenti previsti dalla regolamentazione dell'UE — si conferma adeguata**

L'analisi dei recuperi e delle rettifiche finanziarie conferma che tutte le misure preventive e correttive adottate consentono un'efficace tutela degli interessi finanziari dell'UE. Tali meccanismi garantiscono che le risorse dell'UE siano spese per progetti autorizzati, in particolare nei settori in cui le operazioni sono cofinanziate e in cui il rischio di mancato recupero viene trasferito sul bilancio degli Stati membri.

### **6.7. Conclusioni generali**

Il problema più evidente e significativo continua a risiedere nelle differenze di impostazione fra gli Stati membri riguardo alla frode, come è stato evidenziato anche dalle statistiche raccolte per mezzo dello specifico questionario. Per quanto riguarda il monitoraggio dei risultati dei procedimenti giudiziari, la situazione resta insoddisfacente, nonostante il significativo miglioramento complessivo ottenuto. Ciò porta la Commissione a concludere che la raccomandazione dell'anno scorso relativa al monitoraggio dei risultati delle indagini penali nel settore della politica di coesione è stata seguita solo in parte.

L'istituzione della procura europea migliorerà notevolmente la lotta contro la frode. La procura europea supererà le competenze limitate delle autorità nazionali nel perseguire le frodi, una volta individuate, e garantirà coerenza e uniformità. Seguirà sistematicamente i casi nell'ambito delle proprie competenze, fino al momento in cui essi verranno portati in tribunale. Ciò determinerà un aumento del numero di condanne e degli importi recuperati. Il maggior rischio di condanna costituirà un deterrente per i potenziali autori degli illeciti e il numero di casi e gli importi relativi alle frodi diminuiranno nel corso degli anni.

## ALLEGATO 1 — Irregolarità segnalate come frode

(Il numero delle irregolarità segnalate come frode consente di misurare i risultati degli sforzi compiuti dagli Stati membri per combattere le frodi e altre attività illecite lesive degli interessi finanziari dell'UE; il dato non deve essere interpretato come livello di frode nei rispettivi territori)<sup>84</sup>

Stati membri	Agricoltura		Pesca		Politica di coesione		Preadesione		TOTALE SPESE		ENTRATE		
	N	EUR	N	EUR	N	EUR	N	EUR	N	EUR	N	EUR	
Belgique/België	2	11 569							2	11 569	24	23 076 595	
Bulgaria	5	118 895			9	5 971 077		8	3 999 800	22	10 089 772	10	1 613 618
Ceská republika	2	31 028			34	54 447 819			36	54 478 847	0	0	
Danmark	56	1 310 263							56	1 310 263	8	796 759	
Deutschland	9	1 758 429			43	13 658 092			52	15 416 521	72	4 048 792	
Eesti	11	2 988 626			6	888 558			17	3 877 184	0	0	
Éire/Ireland	4	123 343							4	123 343	5	0	
Ellada									0	0	32	338 175	
España	6	150 841			3	93 447			9	244 288	324	36 927 772	
France	2	115 794							2	115 794	13	0	
Italia	32	21 020 173	2	111 414	75	97 837 043			109	118 968 629	89	5 913 615	
Kypros					1	90 724			1	90 724	0	0	
Latvija	3	79 903	1	347 118	11	6 691 168			15	7 118 189	4	330 397	
Lietuva	1	375 000			3	495 290			4	870 290	14	413 947	
Luxembourg									0	0	0	0	
Magyarország	14	2 474 121			3	727 614			17	3 201 735	3	40 946	
Malta									0	0	1	0	
Nederland	1	28 721 881							1	28 721 881	10	0	
Österreich					2	34 805			2	34 805	10	669 369	
Polska	35	5 050 518			32	9 445 830			67	14 496 348	22	737 511	
Portugal			1	210 050	12	1 388 698			13	1 598 748	0	0	
Romania	10	3 536 865			34	6 020 393	17	39 810 557	61	49 367 815	20	1 877 170	
Slovenija	3	93 007			5	1 241 736			8	1 334 743	5	381 597	
Slovensko	2	235 283			4	1 363 577			6	1 598 860	1	46 323	
Suomi/Finland									0	0	11	372 132	
Sverige	2	16 508			1	90 150			3	106 658	0	0	
United Kingdom	4	162 633			1	39 674			5	202 307	4	0	
<b>TOTALE</b>	<b>204</b>	<b>68 374 680</b>	<b>4</b>	<b>668 581</b>	<b>279</b>	<b>200 525 694</b>	<b>25</b>	<b>43 810 357</b>	<b>512</b>	<b>313 379 312</b>	<b>682</b>	<b>77 584 718</b>	

<sup>84</sup> Per gli importi relativi ai Paesi Bassi riguardanti l'agricoltura, cfr. il punto 3.4.1 del documento di lavoro dei servizi della Commissione "Valutazione statistica delle irregolarità".

## ALLEGATO 2 — Irregolarità non segnalate come frode

STATI MEMBRI	Agricoltura		Pesca		Politica di coesione		Preadesione		TOTALE SPESE		ENTRATE	
	N	EUR	N	EUR	N	EUR	N	EUR	N	EUR	N	EUR
Belgique/België	12	359 815			32	2 701 479			44	3 061 294	136	9 603 835
Bulgaria	2	22 969			65	6 885 790	15	2 573 802	82	9 482 561	5	1 397 298
Ceská republika	106	2 420 077	2	202 636	549	1 033 534 240			657	1 036 156 953	69	2 921 712
Danmark	55	2 582 650			1	10 197			56	2 592 847	52	4 252 220
Deutschland	62	2 061 725			187	25 392 463			249	27 454 189	1 140	96 580 424
Eesti	21	646 988			93	27 489 013			114	28 136 001	5	117 895
Éire/Ireland	105	3 204 462	10	136 460	14	4 046 787			129	7 387 709	28	1 631 006
Ellada	42	1 758 638			119	65 177 448			161	66 936 086	1	22 771
España	264	10 715 545	35	3 039 296	491	516 657 968			790	530 412 809	109	6 548 484
France	98	3 599 435			70	12 438 010			168	16 037 445	285	24 250 220
Italia	213	15 296 384	5	195 845	447	66 987 259			665	82 479 487	142	11 729 209
Kypros	1	81 675			3	61 899			4	143 574	4	165 473
Latvija	15	513 427			38	3 146 255			53	3 659 681	20	2 126 130
Lietuva	91	2 976 961			92	5 329 886	3	45 221	186	8 352 068	24	874 586
Luxembourg	1	8 046			1	5 687			2	13 733		
Magyarország	240	6 674 829			76	8 000 342			316	14 675 171	61	1 989 923
Malta	3	114 542			3	52 963			6	167 505		
Nederland	69	10 089 009			28	2 488 799			97	12 577 808	516	87 542 924
Österreich	5	67 383			12	269 109			17	336 492	46	2 187 964
Polska	226	11 522 524	11	330 596	800	358 946 421	2	22 229	1 039	370 821 771	110	4 698 566
Portugal	128	5 465 518	6	828 250	117	19 601 648			251	25 895 417	21	815 002
Romania	323	17 929 666	3	7 664 966	245	61 492 098	182	41 805 557	753	128 892 287	42	29 479 706
Slovenija	26	2 481 271			13	641 405			39	3 122 676	18	388 676
Slovensko	7	9 802 128	1	18 000	190	57 155 767			198	66 975 895	19	1 515 985
Suomi/Finland	7	205 016	1	94 935	10	286 817			18	586 767	24	2 359 280
Sverige	27	676 326			27	814 096			54	1 490 422	55	6 666 923
United Kingdom	124	3 627 408			355	16 921 931			479	20 549 339	980	70 235 011
<b>TOTALE</b>	<b>2 273</b>	<b>114 904 419</b>	<b>74</b>	<b>12 510 985</b>	<b>4 078</b>	<b>2 296 535 775</b>	<b>202</b>	<b>44 446 809</b>	<b>6 627</b>	<b>2 468 397 988</b>	<b>3 912</b>	<b>370 101 223</b>

### ALLEGATO 3 — Rettifiche finanziarie attuate in gestione concorrente nel 2012 (in milioni di euro)<sup>85</sup>

Stato membro	FEAGA	Sviluppo rurale	FESR	Fondo di coesione	FSE	Altro*	Totale 2012	Totale 2011
Belgique/België	0	3	0		11	0	14	1
Bulgaria	15	7	0	6	1	0	30	25
Ceská republika	0		116	8	0	0	125	6
Danmark	22		0		0	0	22	0
Deutschland	-16	3	23		0	0	10	1
Eesti	0	1	0	0	0	0	1	0
Éire/Ireland	-1	10				0	9	2
Ellada	85	5	0	13	159	0	262	448
España	47	2	1 952	81	84	7	2 172	159
France	64	1	20		37	2	123	33
Italia	209	0	57		3	7	275	50
Kypros	8	0	0	0	0	0	8	3
Latvija	0		1	1	9	0	12	0
Lietuva	3	4	3	1	0	0	10	0
Luxembourg	0		0		0	0	0	0
Magyarország	6	0	0	0	0	0	6	41
Malta	0					0	0	0
Nederland	17	2	0		0	0	20	53
Österreich	1					0	1	0
Polska	12	2	45	79	23	0	162	148
Portugal	15	1	117	0	0	0	134	26
Romania	24	12	22	0	81	0	139	53
Slovenija	0	0				0	0	4
Slovensko	0		29	17	11	0	57	5
Suomi/Finland	1	0	0		0	0	1	0
Sverige	72	2	0		0	0	74	3
United Kingdom	27	4	4		12	2	50	44
Interreg/Cross-Border			24		0	0	24	1
<b>TOTALE ATTUATE</b>	<b>610</b>	<b>59</b>	<b>2 416</b>	<b>207</b>	<b>430</b>	<b>19</b>	<b>3 742</b>	<b>1 106</b>

\* Questa voce comprende le rettifiche finanziarie attuate per FEAOG- Orientamento, FEP e Fondo per i rifugiati

<sup>85</sup>

L'eventuale discrepanza fra il totale delle righe e delle colonne e la somma dei valori indicati è dovuta agli arrotondamenti.