

Bruxelles, 18 agosto 2015
(OR. en)

11470/15

GAF 30
FIN 557

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	31 luglio 2015
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2015) 386 final
Oggetto:	Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio: Tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea — Lotta contro la frode Relazione annuale 2014

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2015) 386 final.

All.: COM(2015) 386 final



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 31.7.2015
COM(2015) 386 final

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

**Tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea — Lotta contro la frode Relazione
annuale 2014**

{SWD(2015) 151 final}
{SWD(2015) 152 final}
{SWD(2015) 153 final}
{SWD(2015) 154 final}
{SWD(2015) 155 final}
{SWD(2015) 156 final}

INDICE

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO Tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea — Lotta contro la frode
Relazione annuale 2014

<u>SINTESI</u>	4
1. INTRODUZIONE	7
2. POLITICHE ANTIFRODE A LIVELLO DELL'UE	7
2.1. Iniziative di politica antifrode intraprese dalla Commissione nel 2014	7
2.1.1. Proposta di direttiva relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale	7
2.1.2. Proposta di regolamento del Consiglio relativa all'istituzione della Procura europea	8
2.1.3. Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE, EURATOM) n. 966/2012 che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione	8
2.1.4. Lotta alla corruzione nell'UE	8
2.1.5. Disposizioni relative alla segnalazione di irregolarità per quanto riguarda il comparto spese del quadro finanziario pluriennale (QFP) 2014-2020	9
2.1.6. Politica antifrode nel settore delle dogane	9
2.1.7. Lotta contro il traffico illecito di prodotti del tabacco	11
2.1.8. Lotta alla frode in materia di IVA	11
2.1.9. Disposizioni antifrode negli accordi internazionali	11
2.1.10. Norme in materia di appalti pubblici	12
2.1.11. Direttiva sulla protezione mediante il diritto penale dell'euro e di altre monete contro la falsificazione	12
2.1.12. Strategia antifrode della Commissione (CAFS)	12
2.1.13. Programmi Hercule e Pericle	13
2.2. Comitato consultivo per il coordinamento nel settore della lotta contro le frodi (COCOLAF)	14
2.3. Seguito dato alle risoluzioni del Parlamento europeo sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione – Lotta contro la frode – Relazioni annuali 2012 e 2013	14
2.3.1. Risoluzione del Parlamento europeo del 3 luglio 2014 sulla tutela degli interessi finanziari dell'UE – Lotta contro la frode – Relazione annuale 2012	14

2.3.2.	Risoluzione del Parlamento europeo dell'11 marzo 2015 sulla tutela degli interessi finanziari dell'UE – Lotta contro la frode – Relazione annuale 2013	15
3.	MISURE ADOTTATE DAGLI STATI MEMBRI PER CONTRASTARE LA FRODE E ALTRE ATTIVITA' ILLECITE LESIVE DEGLI INTERESSI FINANZIARI DELL'UE	16
3.1.	Misure per contrastare le frodi e altre irregolarità lesive degli interessi finanziari dell'UE	16
3.2.	Applicazione, da parte degli Stati membri, delle definizioni contenute nelle disposizioni relative alla segnalazione delle irregolarità	16
3.3.	Attuazione delle raccomandazioni del 2013	18
4.	FRODI E ALTRE IRREGOLARITÀ.....	19
4.1.	Irregolarità segnalate e tendenze generali, 2010-2014.....	19
4.2.	Irregolarità segnalate come frode.....	20
4.2.1.	Entrate	21
4.2.2.	Spese	22
4.2.3.	Risorse naturali (agricoltura, sviluppo rurale e pesca).....	24
4.2.4.	Politica di coesione (periodi di programmazione 2007-2013 e 2000-2006).....	24
4.2.5.	Politica di preadesione (Assistenza di preadesione (Pre-Accession assistance - PAA) e Strumento di preadesione (Instrument for Pre-Accession - IPA))	25
4.2.6.	Spese gestite direttamente dalla Commissione	25
4.3.	Irregolarità non segnalate come frode.....	25
4.3.1.	Entrate	26
4.3.2.	Spese	26
4.4.	Risultati delle attività svolte dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF)	27
5.	RECUPERO E ALTRE MISURE PREVENTIVE E CORRETTIVE	27
5.1.	Spese: meccanismi di prevenzione.....	28
5.1.1.	Interruzioni nel 2014	28
5.1.2.	Sospensioni	28
5.2.	Spese: rettifiche finanziarie e recuperi effettuati nel 2014.....	29
5.3.	Recuperi relativi a entrate a titolo di risorse proprie.....	29
6.	CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI	30
6.1.	Un coordinamento e una cooperazione rafforzati: un nuovo slancio nella lotta contro la frode	30

6.1.1.	Rafforzamento delle strutture giuridiche e amministrative per una cooperazione più estesa	30
6.1.2.	Misure per contrastare la frode e la corruzione nel settore degli appalti pubblici	30
6.1.3.	Misure settoriali: spese.....	31
6.1.4.	Misure settoriali: entrate	31
6.1.5.	Prospettive.....	31
6.2.	Aumentare il tasso di individuazione delle frodi: risultati e questioni aperte.....	31
6.2.1.	Spese	31
6.2.2.	Entrate: aggiornamento delle strategie di controllo	32

SINTESI

La relazione annuale sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea è presentata dalla Commissione in collaborazione con gli Stati membri a norma dell'articolo 325 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Essa illustra le misure adottate dalla Commissione e dagli Stati membri nella lotta contro la frode e i risultati da essi conseguiti. La presente relazione è la prima presentata dall'attuale Commissione, entrata in carica il 1° novembre 2014. In linea con le priorità politiche definite dal Presidente Juncker, la nuova Commissione sta attuando un programma più mirato, che attribuisce particolare importanza ai principi della sana gestione finanziaria. Le conclusioni e raccomandazioni contenute nella relazione si basano sull'analisi delle informazioni disponibili riferite agli ultimi cinque anni e dei problemi e rischi individuati in tale periodo.

Misure adottate a livello dell'Unione a tutela degli interessi finanziari dell'UE, 2014

Nel 2014 la Commissione ha completato con successo le azioni prioritarie della sua strategia pluriennale antifrode (CAFS), adottata nel giugno 2011. Di conseguenza tutti i servizi della Commissione e le agenzie dell'UE attuano ormai una strategia antifrode, che rappresenta un importante traguardo raggiunto.

La Commissione ha continuato a sostenere gli sforzi degli Stati membri volti a prevenire le frodi. Poiché gli Stati membri gestiscono l'80% circa del bilancio dell'Unione, è essenziale che la Commissione continui ad assisterli nell'elaborazione delle strategie nazionali antifrode. I servizi di coordinamento antifrode (AFCOS) di ciascuno Stato membro potrebbero svolgere un importante ruolo a tale riguardo.

Nel 2014 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno ulteriormente discusso due proposte volte a rafforzare e aumentare l'efficacia delle misure di diritto penale per quanto riguarda la tutela degli interessi finanziari dell'Unione:

- nel luglio del 2012 una proposta di direttiva relativa alla lotta contro la frode mediante il diritto penale, che dovrebbe colmare le lacune rilevate nella legislazione antifrode degli Stati membri che impediscono la repressione efficace delle frodi;
- nel luglio 2013 una proposta di regolamento che istituisce la Procura europea. L'istituzione della Procura europea, proposta dalla Commissione, rappresenterebbe un decisivo passo avanti negli sforzi volti a tutelare gli interessi finanziari dell'Unione.

Inoltre l'adozione, nel 2014, delle direttive rivedute sugli appalti pubblici e sui "settori speciali" e di una nuova direttiva sulle concessioni ha migliorato notevolmente la trasparenza e rafforzato le disposizioni antifrode e anticorruzione definendo il concetto di "conflitto di interessi", rendendo obbligatori gli appalti elettronici e introducendo obblighi di controllo e notifica per contrastare le frodi e altre gravi irregolarità nel settore degli appalti.

Il 18 giugno 2014 la Commissione ha adottato una proposta di revisione parziale del regolamento finanziario al fine di allinearla alla nuova direttiva sugli appalti pubblici. Ciò comporta il rafforzamento delle norme sull'esclusione degli operatori economici e l'istituzione di un nuovo sistema di individuazione precoce e di esclusione.

Per quanto concerne le spese del bilancio dell'Unione, nel 2014 le modalità di segnalazione delle irregolarità concernenti i fondi in gestione concorrente per il nuovo periodo di

programmazione 2014-2020 sono state discusse e concordate con gli Stati membri. La loro adozione è prevista per il 2015.

Per quanto riguarda le entrate del bilancio, nel 2014 sono stati compiuti notevoli progressi nel potenziamento della tutela degli interessi finanziari dell'Unione:

- la versione riveduta del regolamento (CE) n. 515/97 relativo alla mutua assistenza amministrativa nel settore doganale (che dovrebbe entrare in vigore nel 2015) crea una banca dati dell'UE relativa alle importazioni, alle esportazioni e al transito di merci nell'Unione. Nel 2014 è stato inoltre dimostrato che le comunicazioni di assistenza reciproca emesse in seguito ad operazioni doganali congiunte (ODC) condotte dall'OLAF sono un'importante fonte d'informazioni per il rilevamento di irregolarità nelle operazioni riguardanti taluni tipi di merci;
- la lotta contro il contrabbando di sigarette e altre forme di commercio illecito dei prodotti del tabacco rimane una priorità per l'Unione e per gli Stati membri. Nel 2014 la Commissione ha proseguito attivamente l'attuazione del piano d'azione contenuto nella comunicazione "Intensificare la lotta contro il contrabbando di sigarette e altre forme di commercio illecito dei prodotti del tabacco", in stretta cooperazione con gli Stati membri.

Il programma Hercule III, adottato nel 2014, contribuirà a rafforzare il funzionamento e le capacità amministrative delle autorità doganali e delle forze di polizia degli Stati membri.

Attraverso queste misure la Commissione contribuisce a ridefinire la politica antifrode a livello dell'UE.

Individuazione e segnalazione di frodi e altre irregolarità ai danni del bilancio dell'UE

Nel 2014 sono state segnalate come frodi dagli Stati membri 1649 irregolarità (il dato comprende sia le frodi presunte sia quelle accertate) per un importo di 538 milioni di euro di fondi UE. Le irregolarità segnalate come frode sono aumentate sul versante delle entrate. Per quanto riguarda le spese, il numero di irregolarità è lievemente calato nel 2014 rispetto al 2013, mentre sono aumentati gli importi corrispondenti. Per quanto riguarda l'individuazione e la segnalazione delle frodi, permangono differenze tra gli Stati membri, che tuttavia sono meno significative rispetto agli anni precedenti.

Negli ultimi due anni si sono accentuate alcune tendenze: gli organismi amministrativi hanno continuato a partecipare all'individuazione delle frodi, mentre il ricorso a documenti falsificati è la forma di frode individuata con maggior frequenza.

Le irregolarità non segnalate come frode sono aumentate, sia in termini di importi sia in termini numerici. Tale incremento è dovuto, in gran parte, all'attuazione progressiva dei vari programmi di spesa e al rafforzamento dei sistemi di controllo delle istituzioni europee e dei servizi di audit nazionali.

Misure preventive e correttive

Nel 2014 la Commissione ha intrapreso misure 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 e dello sviluppo rurale sono state adottate 193 decisioni di interruzione dei pagamenti (per un importo di oltre 7,7 miliardi di euro). Di tali decisioni, 145 erano ancora in sospeso alla fine del 2014

(per circa 4,8 miliardi di euro di pagamenti interrotti). Inoltre la Commissione ha adottato sedici nuove decisioni di sospensione.

La Commissione ha effettuato rettifiche finanziarie per oltre 2,2 miliardi di euro e ha emesso ordini di recupero per 736 milioni di euro.

Le misure correttive adottate nel 2014 indicano che gli interessi finanziari dell'Unione sono opportunamente tutelati. Tuttavia i bilanci nazionali potrebbero correre il rischio di non recuperare importi che sono già stati indebitamente versati ai beneficiari ma che sono oggetto di rettifiche finanziarie.

Misure adottate dagli Stati membri

Alla fine del 2014 tutti gli Stati membri avevano designato i rispettivi AFCOS. Il coordinamento strutturato tra gli organismi antifrode e altre autorità nazionali si è rivelato una buona pratica.

Nel corso del 2014 gli Stati membri hanno inoltre adottato numerose altre misure antifrode per quanto riguarda gli appalti pubblici, i reati finanziari, il conflitto di interessi, la corruzione, la definizione del concetto di frode e gli informatori (whistleblower).

Applicazione, da parte degli Stati membri, delle definizioni contenute nelle disposizioni relative alla segnalazione delle irregolarità

La relazione di quest'anno riguarda più specificamente l'applicazione, da parte degli Stati membri, delle definizioni relative alla segnalazione delle irregolarità (fraudolente e non fraudolente) e i termini per la segnalazione. Nonostante gli sforzi compiuti per razionalizzare l'applicazione delle norme sulla segnalazione delle irregolarità tra gli Stati membri, sono state riscontrate differenze. Sulla base delle disposizioni relative alla segnalazione delle irregolarità nel nuovo periodo di programmazione, attualmente in fase di adozione, e delle informazioni raccolte e analizzate nel quadro della presente relazione, la Commissione guiderà gli Stati membri verso l'adozione di un approccio armonizzato nell'interpretazione di tali definizioni, migliorando così la comparabilità dei dati comunicati dagli Stati membri.

1. INTRODUZIONE

Ogni anno, a norma dell'articolo 325, paragrafo 5, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), 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.

L'UE e gli Stati membri condividono la responsabilità della tutela degli interessi finanziari dell'Unione e della lotta antifrode. Le autorità nazionali gestiscono l'80% circa della spesa dell'UE e riscuotono le risorse proprie tradizionali (RPT). La Commissione svolge un ruolo di supervisione in questi due settori, definisce le norme e ne verifica l'applicazione. Una stretta collaborazione tra la Commissione e gli Stati membri è essenziale per conseguire un'efficace tutela degli interessi finanziari dell'UE. Uno dei principali obiettivi della presente relazione è valutare il grado di efficacia con cui è stata realizzata tale collaborazione nel 2014 e le possibilità di un suo rafforzamento.

La presente relazione illustra le misure adottate a livello dell'Unione nel 2014 e fornisce una sintesi e una valutazione delle azioni intraprese dagli Stati membri per contrastare le frodi. Essa comprende un'analisi dei principali risultati conseguiti dagli organismi nazionali ed europei in termini di individuazione e segnalazione delle frodi e delle irregolarità relative alle spese e alle entrate dell'UE. La relazione evidenzia in particolare la modalità di applicazione, in ciascuno Stato membro, delle disposizioni sulla segnalazione delle irregolarità, giacché la parte analitica della relazione stessa si basa sulle informazioni provenienti da tale attività di segnalazione.

La relazione è integrata da sei documenti di lavoro dei servizi della Commissione¹, tra cui "Applicazione dell'articolo 325 da parte degli Stati membri nel 2014", "Raccomandazioni per dar seguito alla relazione della Commissione relativa alla tutela degli interessi finanziari dell'UE – lotta antifrode, 2013" e "Valutazione statistica delle irregolarità", contenenti tabelle in cui sono riportati, in sintesi, i risultati delle azioni antifrode di ciascuno Stato membro.

2. POLITICHE ANTIFRODE A LIVELLO DELL'UE

2.1. Iniziative di politica antifrode intraprese dalla Commissione nel 2014

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

Nel luglio 2012 la Commissione ha presentato una proposta di direttiva relativa alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale². La proposta mira a rafforzare l'attuale quadro giuridico mediante l'elaborazione di norme minime comuni per la definizione dei reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, le sanzioni penali e i termini di prescrizione relativi a tali reati. I negoziati tra il Parlamento europeo e il Consiglio sono

¹ Applicazione dell'articolo 325 da parte degli Stati membri nel 2014; ii) Valutazione statistica delle irregolarità segnalate per le risorse proprie, le risorse naturali, la politica di coesione e l'assistenza preadesione nel 2014; iii) Raccomandazioni per dar seguito alla relazione della Commissione relativa alla tutela degli interessi finanziari dell'UE – lotta antifrode, 2013; iv) Metodologia concernente la valutazione statistica delle irregolarità segnalate per il 2014; v) Riepilogo annuale con informazioni sui risultati del programma Hercule III nel 2014; vi) Attuazione della strategia antifrode della Commissione (CAFS).

² COM(2012) 363 final.

iniziati nella seconda metà del 2014, dopo l'adozione di un approccio generale da parte del Consiglio il 6 giugno 2013 e una prima lettura in seno al Parlamento europeo il 16 aprile 2014.

2.1.2. Proposta di regolamento del Consiglio relativa all'istituzione della Procura europea

Il 17 luglio 2013 la Commissione ha adottato una proposta di regolamento che istituisce la Procura europea³. Si tratta di un'iniziativa importante nel quadro della strategia globale della Commissione per rafforzare la tutela degli interessi finanziari dell'UE.

Il principale obiettivo della proposta è istituire un sistema europeo coerente ed efficace di indagine e azione penale per i reati che ledono gli interessi finanziari dell'UE, quali definiti nella proposta di direttiva relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale (punto 2.1.1).

Alla fine del 2014 i negoziati in seno al Consiglio erano ancora in corso. Il Parlamento europeo ha adottato una prima relazione intermedia nel marzo 2014⁴ e una seconda relazione nell'aprile 2015⁵, esprimendo il proprio sostegno ai principali elementi della Procura.

2.1.3. Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE, EURATOM) n. 966/2012 che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione

Il 18 giugno 2014 la Commissione ha adottato una proposta⁶ di revisione parziale del regolamento finanziario al fine di allinearla alla direttiva riveduta sugli appalti pubblici. Il principale obiettivo della proposta è rafforzare la tutela degli interessi finanziari dell'Unione attraverso l'istituzione di un sistema, che sarà gestito dalla Commissione, volto a facilitare l'individuazione precoce dei rischi che minacciano gli interessi finanziari dell'Unione nonché l'esclusione di un operatore economico dal beneficio dei finanziamenti dell'UE e/o l'irrogazione di una sanzione finanziaria nei confronti di detto operatore economico.

Il legislatore ha approvato tale proposta nel giugno 2015 e le nuove norme si applicheranno a decorrere dal gennaio 2016.

2.1.4. Lotta alla corruzione nell'UE

Nel 2014 la Commissione ha pubblicato la prima relazione dell'UE sulla lotta alla corruzione, comprendente un capitolo sulla corruzione negli appalti pubblici. La relazione esamina le modalità con cui ciascuno Stato membro affronta il problema della corruzione, analizza il funzionamento concreto delle politiche e delle normative e suggerisce a ciascun paese possibili soluzioni per migliorare la lotta alla corruzione.

Sulla scorta di questa relazione, la Commissione ha istituito una rete di punti di contatto nazionali negli Stati membri e ha integrato gli obiettivi anticorruzione nel semestre europeo per la governance economica. Nel 2014 dodici Stati membri hanno ricevuto raccomandazioni relative alla corruzione nel quadro del semestre europeo, che sono state discusse nel corso di successive visite in loco.

³ COM(2013) 534 final.

⁴ P7_TA(2014)0234 – Risoluzione del Parlamento europeo del 12 marzo 2014 sulla proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea (COM(2013) 0534 – 2013/0255(APP)).

⁵ A8-0055/2015 (APP) del 29.04.2015.

⁶ COM(2014) 358.

La Commissione ha inoltre svolto i preparativi per l'avvio di un "programma di condivisione delle esperienze" nell'aprile 2015.

2.1.5. Disposizioni relative alla segnalazione di irregolarità per quanto riguarda il comparto spese del quadro finanziario pluriennale (QFP) 2014-2020

Nel quadro del nuovo periodo di programmazione 2014-2020, è stato necessario definire le modalità di segnalazione delle irregolarità negli atti delegati e di esecuzione per tutti i settori a gestione concorrente⁷. Nel 2014 la Commissione ha negoziato quattro regolamenti delegati e quattro regolamenti di esecuzione, che sono stati discussi e approvati da esperti degli Stati membri. La loro adozione è prevista per il 2015. Ai fini della massima chiarezza e di una riduzione degli oneri amministrativi a carico degli Stati membri, le disposizioni sono, per quanto possibile, armonizzate tra tutti i settori di spesa dell'Unione. Le informazioni trasmesse dagli Stati membri sono illustrate nella relazione annuale della Commissione presentata a norma dell'articolo 325 del TFUE.

2.1.6. Politica antifrode nel settore delle dogane

2.1.6.1. Reciproca assistenza amministrativa (proposta di modifica del regolamento (CE) n. 515/97)

Nel 2013 la Commissione aveva adottato una proposta di modifica del regolamento (CE) n. 515/97⁸. Nel corso del 2014 si sono svolti negoziati con il Parlamento europeo e con il Consiglio dell'UE che sono sfociati nell'accordo politico del 18 dicembre 2014. Le istituzioni hanno espresso soddisfazione per l'accordo raggiunto, che colma talune lacune nella normativa attuale in materia di assistenza reciproca tra gli Stati membri e la Commissione. La proposta mira a creare una banca dati dell'UE relativa alle importazioni, alle esportazioni e al transito di merci nell'Unione. La proposta prevede inoltre un sistema di sorveglianza dei container, che consentirà all'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) di analizzare i movimenti dei container al fine di individuare attività potenzialmente fraudolente. Il regolamento dovrebbe entrare in vigore a metà del 2015, mentre i pertinenti atti legislativi derivati saranno adottati all'inizio del 2016.

2.1.6.2. Operazioni doganali congiunte (ODC)

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

Nel 2014 l'OLAF ha collaborato con gli Stati membri nell'ambito di sette ODC fornendo informazioni e sostegno tecnico e/o finanziario, garantendo l'accesso sicuro alle informazioni e lo scambio di informazioni attraverso la piattaforma AFIS e mettendo a disposizione le sue strutture permanenti di coordinamento operativo per facilitare i compiti delle ODC che coinvolgono un numero elevato di partecipanti.

⁷ Articolo 122 del regolamento (UE) n. 1303/2013 (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 320), articoli 48 e 50 del regolamento (UE) n. 1306/2013 (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 549), articolo 30 del regolamento (UE) n. 223/2014 (GU L 72 del 12.3.2014, pag.1) e articolo 5 del regolamento (UE) n. 514/2014 (GU L 150 del 20.5.2014, pag. 112).

⁸ GU L 82 del 22.3.1997, pagg. 1–16.

ODC REPLICA⁹: questa operazione si è concentrata sull'importazione di merci che violano diritti di proprietà intellettuale, con particolare riguardo alle merci pericolose che rappresentano un rischio per l'ambiente o per la sicurezza e la salute dei cittadini. L'operazione ha condotto al sequestro di 1,2 milioni di merci contraffatte, tra cui profumi, pezzi di ricambio per autovetture e biciclette, giocattoli, accessori moda e dispositivi elettronici e 130 milioni di sigarette. Le sole operazioni di sequestro di sigarette hanno permesso di evitare una perdita di 25 milioni di euro per mancata riscossione di imposte e dazi doganali.

- ODC SNAKE¹⁰: questa ODC ha riguardato la sottovalutazione di tessuti e calzature importati dalla Cina. L'operazione ha permesso di individuare oltre 1 500 container il cui valore doganale era stato nettamente sottodichiarato, evitando un'elusione dei dazi per un valore stimato di oltre 80 milioni di euro.

- ODC ERMIS¹¹: lo scopo di questa operazione era individuare merci contraffatte che entrano nell'UE in piccoli pacchi postali provenienti da paesi terzi. Sono stati sequestrati oltre 70 000 articoli di vario genere, quali telefoni cellulari, occhiali da sole e piccoli pezzi di ricambio per veicoli, medicinali e prodotti farmaceutici.

- ODC ATHENA IV¹²: questa operazione doganale congiunta era intesa a individuare denaro contante non dichiarato e a prevenire il riciclaggio di denaro nel territorio dell'Unione europea. L'operazione ha condotto al trattenimento e al sequestro di oltre 1 200 000 euro in contanti.

- ODC WAREHOUSE II¹³: l'operazione era volta a contrastare il contrabbando e le frodi nel settore delle accise in relazione ai prodotti del tabacco e agli alcolici. I risultati finali dell'operazione sono tuttora in fase di valutazione.

- ODC regionale "ICARE"¹⁴: questa operazione di sorveglianza marittima, coordinata dalle autorità doganali francesi, era volta a individuare il traffico illecito di merci sensibili via mare nella zona atlantica.

- ODC regionale "ISIS 2014"¹⁵: questa operazione marittima coordinata dalle autorità doganali spagnole era finalizzata alla lotta contro il traffico illecito di merci sensibili nel mar Mediterraneo. L'operazione ha condotto al sequestro di 39,3 kg di cannabis.

2.1.6.3. Il sistema d'informazione antifrode (AFIS)

Il sistema d'informazione antifrode (Anti-Fraud Information System - AFIS) consiste in una serie di applicazioni antifrode gestite dall'OLAF e finalizzate allo scambio puntuale e sicuro,

⁹ Coordinata dall'OLAF e organizzata nel quadro del vertice Asia-Europa (ASEM), nell'ambito degli sforzi congiunti nella lotta contro la contraffazione di merci. Hanno partecipato all'operazione tutti gli Stati membri dell'UE, la Norvegia, la Svizzera e altri 11 partner internazionali esterni all'UE, nonché Europol, Interpol e l'Organizzazione mondiale delle dogane.

¹⁰ L'operazione, coordinata dall'OLAF e dall'ufficio per la lotta contro il contrabbando dell'amministrazione generale delle dogane cinesi, ha visto la partecipazione delle amministrazioni doganali di tutti gli Stati membri e della Repubblica popolare cinese.

¹¹ Coordinata dall'amministrazione doganale greca e dall'OLAF, con la partecipazione degli Stati membri dell'UE, della FYROM, del Montenegro, della Serbia e della Turchia.

¹² Coordinata dal consiglio nazionale delle dogane dell'amministrazione tributaria lettone e dall'OLAF, con la partecipazione di tutti gli Stati membri dell'UE e di Europol.

¹³ Coordinata dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli italiana e dall'OLAF.

¹⁴ Coordinata dalle autorità doganali francesi, con la partecipazione delle autorità doganali di Irlanda, Portogallo, Spagna, Regno Unito, Germania, Italia e Paesi Bassi.

¹⁵ Coordinata dalle autorità doganali francesi, con la partecipazione dei servizi doganali italiani e spagnoli.

tra le amministrazioni degli Stati membri, di informazioni connesse alle frodi. Il sistema consente inoltre di conservare ed analizzare dati pertinenti. L'AFIS riguarda due settori principali: l'assistenza reciproca in materia di questioni doganali e la gestione delle irregolarità.

Complessivamente nel 2014 sono stati registrati 6 560 casi nelle banche dati e nei moduli di reciproca assistenza AFIS. La banca dati del sistema antifrode di informazione sul transito (Anti-Fraud Transit Information System - ATIS) ha ricevuto informazioni su sette milioni di nuove spedizioni in transito, che rappresentano un totale di 31,5 milioni di movimenti di merci. Il sistema di gestione delle irregolarità (Irregularity Management System - IMS) ha ricevuto 23735 comunicazioni. Nel 2014 sono state condotte sette ODC utilizzando come strumento di comunicazione l'unità virtuale di coordinamento delle operazioni doganali (Virtual Operations Coordination Unit - VOCU) del sistema AFIS.

La dotazione del programma per il 2014 ammontava a 6,4 milioni di euro.

2.1.7. Lotta contro il traffico illecito di prodotti del tabacco

La comunicazione del 2013 "Intensificare la lotta contro il contrabbando di sigarette e altre forme di commercio illecito dei prodotti del tabacco"¹⁶ era accompagnata da un piano d'azione globale. Da allora la Commissione prosegue attivamente l'attuazione del piano d'azione, in stretta cooperazione con gli Stati membri. Nel 2014 sono stati organizzati tre incontri su tale tema con esperti degli Stati membri.

2.1.8. Lotta alla frode in materia di IVA

Nel dicembre 2014 il Consiglio ha conferito alla Commissione un mandato per avviare negoziati con la Norvegia ai fini della conclusione di un accordo dell'UE relativo alla cooperazione amministrativa e al recupero dei crediti fiscali nel campo dell'IVA. L'avvio dei negoziati è previsto per giugno 2015. Il progetto pilota dei paesi del Benelux volto a introdurre un'analisi delle reti fraudolente transfrontaliere nel contesto della rete Eurofisc è stato presentato a tutti gli Stati membri nel giugno 2014. Una vasta maggioranza dei membri del gruppo Eurofisc ha chiesto che il progetto pilota sia esteso a tutti gli Stati membri. La rete Eurofisc prosegue lo scambio di informazioni operative riguardanti le frodi transfrontaliere e cerca nuove fonti di informazione, quali i dati di immatricolazione dei veicoli. Inoltre un gruppo di progetto Fiscalis, volto a migliorare la cooperazione tra le autorità tributarie e le autorità doganali, ha realizzato progressi sostanziali. In relazione alle nuove minacce provenienti dall'e-commerce, è stato istituito un gruppo di progetto incaricato di raccogliere le migliori prassi delle amministrazioni tributarie nazionali in questo campo.

2.1.9. Disposizioni antifrode negli accordi internazionali

Molti degli accordi internazionali dell'UE contengono disposizioni in materia di reciproca assistenza amministrativa (Mutual Administrative Assistance - MAA) in materia doganale e, nel caso di accordi preferenziali, anche misure sull'applicazione del trattamento preferenziale.

Nel 2014 erano in vigore 48 accordi contenenti disposizioni di MAA per 71 paesi terzi ed erano in corso negoziati con 49 paesi, tra cui importanti partner commerciali quali gli Stati Uniti e il Giappone. I negoziati con il Canada e il Vietnam si sono conclusi. Gli accordi di libero scambio con la Georgia e la Moldavia sono diventati operativi. L'entrata in vigore della zona di libero scambio globale e approfondito (Deep and Comprehensive Free Trade Area -

¹⁶ COM(2013) 324 final del 6 giugno 2013.

DFCTA) con l'Ucraina è prevista per il 1° gennaio 2016. Tutti gli accordi summenzionati contengono disposizioni di MAA e misure sull'applicazione del trattamento preferenziale.

La Commissione intende includere disposizioni antifrode in altri accordi internazionali dell'UE, quali gli accordi di associazione e gli accordi di partenariato. Nel 2014 l'OLAF ha ottenuto che fossero inserite disposizioni antifrode nell'accordo di partenariato e cooperazione (APC) con il Kazakistan. Sono proseguiti i negoziati per l'inserimento di disposizioni analoghe nell'APC con la Malaysia.

2.1.10. Norme in materia di appalti pubblici

Nell'aprile 2014 sono entrate in vigore le direttive rivedute sugli appalti pubblici e sui "servizi speciali" e una nuova direttiva sulle concessioni¹⁷. Le nuove direttive migliorano la trasparenza e rafforzano le disposizioni in materia di lotta contro la frode e contro la corruzione, definendo il concetto di "conflitto di interessi", rendendo obbligatori gli appalti elettronici e introducendo obblighi di controllo e notifica per contrastare le frodi e altre gravi irregolarità nel settore degli appalti. Il recepimento delle nuove direttive offre a ciascuno Stato membro l'occasione di migliorare l'efficacia, colmare le lacune, rendere più efficienti e fluide le proprie procedure di appalto e rafforzare i necessari meccanismi di controllo e sanzionatori, senza compromettere l'efficienza del processo.

La Commissione aiuta gli Stati membri a recepire il pacchetto di misure sugli appalti pubblici e coopera strettamente con alcuni Stati membri per quanto riguarda specifici approcci nazionali.

2.1.11. Direttiva sulla protezione mediante il diritto penale dell'euro e di altre monete contro la falsificazione

La direttiva 2014/62/UE¹⁸ sulla protezione mediante il diritto penale dell'euro e di altre monete contro la falsificazione è stata adottata nel maggio 2014¹⁹.

La direttiva prende le mosse dalla decisione quadro 2000/383/GAI del Consiglio relativa al rafforzamento della tutela per mezzo di sanzioni penali e altre sanzioni contro la falsificazione di monete, adottata in relazione all'introduzione dell'euro. La direttiva, che sostituisce la decisione quadro, introduce nuove norme che riguardano i seguenti aspetti:

- efficaci strumenti di indagine nei casi di falsificazione di monete;
- un massimo comune di pena per i reati di contraffazione più gravi;
- trasmissione delle banconote e monete metalliche in euro falsificate sequestrate ai centri nazionali di analisi e ai centri nazionali di analisi delle monete metalliche durante il procedimento giudiziario in corso ai fini dell'analisi e dell'individuazione, per consentire il rinvenimento degli altri falsi in circolazione; e
- obbligo di comunicare ogni due anni alla Commissione il numero di reati di contraffazione commessi e il numero di persone condannate.

¹⁷ Direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione; direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE; direttiva 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE.

¹⁸ GU L 151 del 21.5.2014, pag. 1.

¹⁹ Nel 2014 la competenza è stata trasferita dall'OLAF alla DG ECFIN.

2.1.12. *Strategia antifrode della Commissione (CAFS)*

Nel 2014 la Commissione ha presentato la sua seconda relazione sull'attuazione della CAFS²⁰.

La relazione del 2013 aveva posto l'accento sulle tre azioni prioritarie della CAFS:

1. introduzione di misure antifrode nelle proposte legislative per il QFP 2014-2020;
2. elaborazione di strategie antifrode a livello della Commissione;
3. revisione delle direttive in materia di appalti.

Nel 2014 le strategie antifrode a livello della Commissione sono state estese alle agenzie dell'UE. Inoltre sono stati elaborati due documenti di orientamento nel quadro del gruppo di esperti del comitato consultivo per il coordinamento nel settore della lotta contro le frodi. Uno dei documenti di orientamento intende aiutare gli Stati membri nell'elaborazione di strategie nazionali antifrode. Finora cinque Stati membri hanno elaborato tali strategie. Il secondo documento di orientamento delinea il ruolo dei revisori nel campo della prevenzione e dell'individuazione delle frodi. Entrambi i documenti sono stati elaborati in stretta collaborazione con esperti degli Stati membri.

Nel corso del 2014 la Commissione ha organizzato una serie di conferenze e ha fornito un contributo ai seminari organizzati dagli Stati membri o da agenzie al fine di sensibilizzare al problema delle frodi nell'ambito delle rispettive strategie antifrode settoriali.

2.1.13. *Programmi Hercule e Pericle*

2.1.13.1. Attuazione del programma Hercule

Il programma Hercule III²¹ (2014-2020) promuove attività di lotta contro la frode, la corruzione e ogni altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari dell'Unione. Nel 2014 era disponibile una dotazione finanziaria di 13,7 milioni di euro per il finanziamento di azioni volte a rafforzare la capacità operativa e amministrativa delle autorità doganali e delle forze di polizia degli Stati membri, nonché per attività di formazione e conferenze e per il sostegno informatico²².

Nel primo anno di attuazione il programma Hercule III ha finanziato 21 attività di assistenza tecnica condotte dalle autorità di contrasto degli Stati membri (8,7 milioni di euro). Le azioni sono consistite, ad esempio, nell'acquisto di scanner a raggi X installati alle frontiere esterne dell'Unione per controllare container, autocarri e altri veicoli. Gli scanner hanno contribuito a individuare notevoli quantitativi di sigarette e prodotti del tabacco contraffatti e di contrabbando e a rilevare la presenza di alcolici, droga e armi.

Nel 2014 il programma Hercule III ha inoltre finanziato, attraverso 34 sovvenzioni e contratti, l'organizzazione di 55 conferenze e seminari di formazione, permettendo al personale delle autorità di contrasto di vari Stati membri e paesi terzi di incontrarsi e scambiare informazioni sulle migliori prassi nella lotta contro le irregolarità, la corruzione e la frode.

²⁰ Cfr. il documento di lavoro dei servizi della Commissione vi), Attuazione della strategia antifrode della Commissione (CAFS).

²¹ Regolamento (UE) n. 250/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014.

²² Cfr. il documento di lavoro dei servizi della Commissione v), Riepilogo annuale con informazioni sui risultati del programma Hercule III nel 2014.

Il programma Hercule II²³, conclusosi nel 2013, è stato valutato da un valutatore indipendente nel corso del 2014. La valutazione ha confermato che il programma ha prodotto gli effetti attesi a un costo ragionevole, è stato accolto favorevolmente dalle parti interessate ed è riuscito a fornire valore aggiunto. Sulla base di tale valutazione, il 27 maggio 2015 la Commissione ha adottato la sua relazione²⁴ sul raggiungimento degli obiettivi, a norma dell'articolo 7 della decisione che istituisce il programma Hercule II.

2.1.13.2. Attuazione del programma Pericle

Nel marzo 2014 è stato adottato il regolamento (UE) n. 331/2014²⁵, che istituisce Pericle 2020, un programma di azione in materia di scambi, assistenza e formazione per la protezione dell'euro contro la contraffazione monetaria. La proposta di regolamento del Consiglio che estende l'applicazione del regolamento (UE) n. 331/2014 agli Stati membri non partecipanti dovrebbe essere adottata nel 2015.

Nell'ambito del programma Pericle per la tutela delle banconote e delle monete in euro contro la frode e la contraffazione, la Commissione ha partecipato a dieci attività, fra le quali conferenze, seminari e scambi di personale, organizzati dagli Stati membri e/o dalla Commissione stessa. Tali eventi erano specificamente finalizzati ad estendere il collegamento in rete e la cooperazione regionale in settori sensibili, nonché a rafforzare la cooperazione tra i vari professionisti impegnati a tutelare l'euro contro la contraffazione. Alla fine del 2014 era impegnato il 94,5% della dotazione di 924 200 euro del programma Pericle²⁶.

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

L'incontro avvenuto nel 2014 tra il comitato consultivo per il coordinamento nel settore della lotta contro le frodi²⁷ ed esperti degli Stati membri ha offerto l'occasione per discutere, fra l'altro, in merito ai principali sviluppi riguardanti la lotta contro il traffico illecito di prodotti del tabacco e alla segnalazione delle irregolarità in relazione all'utilizzo dei fondi dell'UE per il nuovo quadro finanziario pluriennale 2014-2020.

Nel 2014 si sono riuniti quattro sottogruppi del COCOLAF allo scopo di negoziare le modalità di segnalazione delle irregolarità e di preparare gli orientamenti di cui al punto 2.1.11. Alcuni AFCOS di nuova designazione hanno inoltre scambiato esperienze e migliori prassi in materia di attività di lotta contro la frode.

2.3. Seguito dato alle risoluzioni del Parlamento europeo sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione – Lotta contro la frode – Relazioni annuali 2012 e 2013

2.3.1. Risoluzione del Parlamento europeo del 3 luglio 2014 sulla tutela degli interessi finanziari dell'UE – Lotta contro la frode – Relazione annuale 2012

Il Parlamento aveva chiesto che fosse operata una distinzione tra frode, errori e irregolarità. In risposta a tale richiesta, la Commissione ha sottolineato la differenza esistente tra le irregolarità segnalate come frode (che comprendono sia le frodi presunte sia quelle accertate) e le irregolarità non segnalate come frode. La definizione di "irregolarità" comprende le

²³ Decisione n. 878/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 luglio 2007 (GU L 193 del 27.7.2007, pag. 18).

²⁴ COM(2015) 221 final del 27 maggio 2015, Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sul raggiungimento degli obiettivi del programma Hercule II.

²⁵ GU L 103 del 5.4.2014, pag. 1.

²⁶ Cfr. la nota 18.

²⁷ Decisione n. 94/140/CE della Commissione del 23 febbraio 1994, modificata il 25 febbraio 2005.

violazioni intenzionali (frodi presunte e accertate) e involontarie delle norme dell'UE aventi un'incidenza finanziaria sul bilancio UE. Il concetto di "errore" non è definito nel diritto dell'UE ma deriva da prassi di controllo e non rientra negli obblighi di segnalazione di cui all'articolo 325 del TFUE. Già dal 2012 sono fornite informazioni sulla percentuale di irregolarità segnalate come frode per le quali gli Stati membri hanno indicato che si trattava di frodi accertate.

La Commissione ha riconosciuto che esistono differenze negli approcci adottati dagli Stati membri in materia di individuazione e repressione delle frodi. Negli ultimi anni essa ha tuttavia investito tempo e risorse al fine di sensibilizzare maggiormente al problema delle frodi tutte le parti coinvolte nell'individuazione e nella prevenzione delle frodi a danno del bilancio dell'UE.

L'obbligo per le autorità di gestione (AG) di introdurre misure antifrode efficaci e proporzionate, basate sulle valutazioni dei rischi di frode, è stato introdotto nel quadro giuridico relativo ai fondi dell'UE erogati nell'ambito della gestione concorrente per il periodo 2014-2020. Le autorità di audit nazionali sono inoltre tenute a verificare il rispetto di tali obblighi da parte delle AG, ovvero l'introduzione di misure antifrode efficaci e proporzionate che tengano conto dei rischi individuati.

Per quanto riguarda la corruzione, dal 2012 la Commissione precisa nelle sue relazioni sulla tutela degli interessi finanziari dell'UE il numero di segnalazioni di casi di corruzione lesiva degli interessi finanziari dell'Unione. Inoltre la Commissione pubblicherà ogni due anni la relazione dell'UE sulla lotta alla corruzione e proseguirà la stretta collaborazione con gli Stati membri per migliorare l'attuazione delle politiche in materia di lotta alla corruzione.

È stato inoltre chiarito che la relazione annuale dell'OLAF conterrà un'analisi delle segnalazioni rilevanti dal punto di vista investigativo pervenute all'OLAF, con una ripartizione tra fonti pubbliche e private e per Stato membro.

Dal 2012 il Parlamento riceve un riepilogo annuale completo sull'attuazione del programma Hercule II. La Commissione continuerà a fornire al Parlamento tale riepilogo. Il regolamento Hercule III costituisce una solida base giuridica in virtù della quale la Commissione può richiedere informazioni agli Stati membri in merito ai risultati dell'attuazione del programma.

2.3.2. Risoluzione del Parlamento europeo dell'11 marzo 2015 sulla tutela degli interessi finanziari dell'UE – Lotta contro la frode – Relazione annuale 2013

Per quanto riguarda la durata di vita delle irregolarità individuate, la Commissione ha indicato che avrebbe tenuto conto dei suggerimenti del Parlamento europeo in relazione alla durata minima, massima e media per ciascun settore politico a gestione concorrente.

La Commissione ha accettato di condurre, nel 2018, una valutazione intermedia per stabilire se la nuova architettura normativa della politica di coesione contribuisca a prevenire e ridurre ulteriormente il rischio di irregolarità.

In risposta alla richiesta del Parlamento di garantire un sostegno finanziario a favore del giornalismo investigativo transfrontaliero, la Commissione ha segnalato di finanziare già il lavoro di organizzazioni indipendenti impegnate nella lotta contro la corruzione, tra cui lo European Corruption Observatory, che mira a incoraggiare la raccolta, a livello paneuropeo, di notizie relative alla corruzione e a favorire la sensibilizzazione in materia di corruzione.

La Commissione ha riconosciuto la necessità di una cooperazione rafforzata con gli Stati membri. Essa ha tuttavia rilevato che una banca dati completa delle irregolarità esiste già: si tratta del sistema di gestione delle irregolarità (IMS), attraverso il quale gli Stati membri segnalano le irregolarità individuate, comprese le frodi presunte. Nell'ottobre 2014 è iniziata la riorganizzazione dell'IMS, una nuova versione del quale sarà messa a disposizione delle autorità nazionali entro la fine del 2015. Ciò consentirà di razionalizzare ulteriormente i processi di segnalazione e analisi.

Per quanto riguarda l'IVA, la Commissione finanzia studi volti a quantificare il “divario dell'IVA” negli Stati membri. Ciò contribuirà alla definizione di politiche volte a migliorare il rispetto e l'applicazione della normativa in materia di IVA. Le cifre possono servire da riferimento per misurare i progressi compiuti in questo campo.

3. MISURE ADOTTATE DAGLI STATI MEMBRI PER CONTRASTARE LA FRODE E ALTRE ATTIVITA' ILLECITE LESIVE DEGLI INTERESSI FINANZIARI DELL'UE

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

Gli Stati membri hanno comunicato di avere adottato nel 2014 un numero elevato di misure riguardanti la tutela degli interessi finanziari dell'UE e la lotta contro la frode, in seguito all'adozione della maggior parte della legislazione dell'UE per il nuovo periodo di programmazione 2014-2020.

Le misure adottate dagli Stati membri abbracciano l'intero ciclo della lotta antifrode; esse attengono principalmente al settore degli appalti pubblici ma riguardano anche i conflitti di interesse, la criminalità finanziaria, la corruzione, i servizi di coordinamento antifrode nonché la definizione di frode e gli informatori (whistleblower). Alla fine del 2014 tutti gli Stati membri avevano designato un AFCOS.

Nel 2014 metà degli Stati membri ha adottato misure di prevenzione delle frodi o procedure relative alla gestione dei fondi dell'UE²⁸. Inoltre sette Stati membri hanno adottato misure in materia di segnalazione delle irregolarità²⁹ e sette Stati membri hanno organizzato attività di formazione in materia di sensibilizzazione al problema delle frodi³⁰.

Cinque Stati membri³¹ hanno adottato una strategia nazionale antifrode (National Anti-Fraud Strategy – NAFS) per il periodo di programmazione 2014-2020. Nove Stati membri³² hanno comunicato di avere adottato misure antifrode in relazione ai fondi della politica di coesione³³, mentre sei Stati membri³⁴ hanno adottato misure nazionali antifrode in relazione ai fondi agricoli³⁵. Uno Stato membro ha adottato una strategia nazionale di prevenzione delle

²⁸ Germania, Irlanda, Grecia, Italia, Lettonia, Lituania, Ungheria, Paesi Bassi, Austria, Polonia, Slovenia, Slovacchia, Finlandia, Svezia.

²⁹ Bulgaria, Francia, Croazia, Austria, Portogallo, Slovacchia, Svezia.

³⁰ Danimarca, Germania, Irlanda, Francia, Ungheria, Portogallo, Svezia.

³¹ Bulgaria, Grecia, Croazia, Malta e Slovacchia (NAFS riguardanti azioni strutturali: Grecia, Croazia, Malta; NAFS relative a tutti i settori: Bulgaria e Slovacchia).

³² Francia, Croazia, Lituania, Ungheria, Paesi Bassi, Portogallo, Romania, Finlandia, Regno Unito.

³³ Articolo 125, paragrafo 4, lettera c), del regolamento (UE) n. 1303/2013 (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 320).

³⁴ Germania, Irlanda, Ungheria, Portogallo, Slovacchia, Regno Unito.

³⁵ Articolo 58 del regolamento (UE) n. 1306/2013 (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 549).

frodi negli appalti³⁶, mentre altri due hanno adottato un programma nazionale anticorruzione³⁷.

Tredici Stati membri³⁸ hanno comunicato l'adozione di misure di individuazione delle frodi e sei Stati membri³⁹ misure di indagine. Nove Stati membri⁴⁰ hanno introdotto sanzioni penali in relazione alle frodi.

3.2. Applicazione, da parte degli Stati membri, delle definizioni contenute nelle disposizioni relative alla segnalazione delle irregolarità

Quest'anno si è provveduto ad esaminare più specificamente l'applicazione, da parte degli Stati membri, delle definizioni relative alla segnalazione delle irregolarità (fraudolente e non fraudolente) e i tempi di segnalazione. Le informazioni raccolte sono analizzate dall'OLAF allo scopo di guidare gli Stati membri verso un approccio armonizzato nell'interpretazione di tali definizioni e di accrescere la comparabilità dei dati comunicati dagli Stati membri.

Quasi tutti gli Stati membri citano le disposizioni del proprio codice penale o del proprio codice della funzione pubblica che impongono ai pubblici funzionari di segnalare alle autorità di contrasto o all'autorità giudiziaria qualunque reato di cui vengano a conoscenza nello svolgimento delle loro mansioni, mentre quattro Stati membri⁴¹ non hanno previsto una disposizione di questo tipo nella legislazione nazionale.

Tutti gli Stati membri hanno dichiarato di disporre di orientamenti in materia di segnalazione delle irregolarità e di applicarli. Venti Stati membri⁴² hanno fornito informazioni dettagliate sulle definizioni che sono espressamente contenute nei loro orientamenti interni. Sette Stati membri⁴³ riferiscono di applicare la definizione di *operatore economico* in linea con i regolamenti settoriali e gli orientamenti dell'UE pertinenti⁴⁴ e conformemente al regolamento del Consiglio relativo alla tutela degli interessi finanziari dell'UE⁴⁵, ad eccezione di uno Stato membro che esercita le proprie prerogative di autorità pubblica.

L'analisi ha evidenziato alcune differenze nell'applicazione, da parte degli Stati membri, del concetto di "primo verbale amministrativo o giudiziario" in base al settore e all'irregolarità.

Per quanto riguarda la segnalazione di frodi presunte tutti gli Stati membri, ad eccezione di due⁴⁶, hanno dichiarato di non chiedere l'autorizzazione all'autorità giudiziaria prima di segnalare un caso di frode sospetta. Otto Stati membri⁴⁷ utilizzano nei propri orientamenti nazionali la definizione di "sospetto di frode" contenuta nella legislazione dell'UE.

³⁶ Bulgaria.

³⁷ Italia, Lituania.

³⁸ Bulgaria, Repubblica ceca, Grecia, Irlanda, Italia, Lettonia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Austria, Polonia, Romania, Slovenia e Regno Unito.

³⁹ Estonia, Francia, Italia, Ungheria, Paesi Bassi, Polonia.

⁴⁰ Belgio, Estonia, Grecia, Spagna, Francia, Ungheria, Malta, Portogallo, Romania.

⁴¹ Danimarca, Irlanda, Svezia, Regno Unito.

⁴² Belgio, Bulgaria, Repubblica ceca, Danimarca, Estonia, Grecia, Croazia, Italia, Cipro, Lettonia, Lituania, Ungheria, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Romania, Slovenia, Slovacchia, Finlandia e Svezia.

⁴³ Belgio, Repubblica ceca, Estonia, Lettonia, Paesi Bassi, Polonia, Romania.

⁴⁴ Regolamenti (CE) n. 1828/2006 e n. 1848/2006.

⁴⁵ Articolo 7 del regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95.

⁴⁶ L'Italia chiede l'autorizzazione in maniera sistematica, mentre la Romania la richiede a seconda dei casi.

⁴⁷ Belgio, Bulgaria, Repubblica ceca, Estonia, Grecia, Lettonia, Romania e Slovacchia.

Sedici Stati membri⁴⁸ menzionano espressamente, nel proprio ordinamento nazionale, la frode lesiva del bilancio dell'UE, mentre dodici Stati membri⁴⁹ dichiarano che la propria legislazione nazionale contiene definizioni generali di tale condotta, senza alcun riferimento specifico alla "vittima".

Metà degli Stati membri⁵⁰ utilizza un sistema interno di segnalazione delle presunte irregolarità al di fuori del sistema di gestione delle irregolarità (IMS) utilizzato dagli Stati membri per segnalare le irregolarità alla Commissione. Dieci Stati membri⁵¹ si affidano unicamente all'IMS, mentre quattro Stati membri⁵² non utilizzano alcun sistema informatico interno per la segnalazione delle presunte irregolarità.

Esistono differenze per quanto riguarda la segnalazione di casi che sono oggetto di un procedimento penale: otto Stati membri⁵³ comunicano alla Commissione gli sviluppi del procedimento dopo il rinvio a giudizio, sette⁵⁴ dopo la prima decisione giudiziaria, quindici⁵⁵ dopo la sentenza definitiva, mentre diciassette⁵⁶ menzionano un'"altra" pratica per la segnalazione degli sviluppi riguardanti tali casi.

3.3. Attuazione delle raccomandazioni del 2013

Nella relazione 2013 sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione la Commissione ha formulato una serie di raccomandazioni agli Stati membri riguardanti la designazione del servizio di coordinamento antifrode (AFCOS), il recepimento delle direttive sugli appalti pubblici nell'ordinamento nazionale, l'attuazione di misure antifrode, l'adozione di proposte legislative riguardanti la direttiva relativa alla lotta contro la frode, la Procura europea e la modifica del regolamento (CE) n. 515/97, misure volte a rafforzare i controlli doganali e infine la segnalazione e l'aggiornamento tempestivi dei casi di frode e irregolarità e il miglioramento del basso tasso di segnalazione. L'attuazione di tali raccomandazioni, che rientrava nell'esercizio di notifica 2014, è stata nel complesso adeguata, anche se alcuni aspetti problematici non sono stati affrontati del tutto.

I quattro Stati membri⁵⁷ che erano stati espressamente invitati a istituire un servizio AFCOS durante l'esercizio di notifica 2013 hanno provveduto in tal senso nel 2014; tutti questi servizi sono stati dotati di poteri di coordinamento e ad un AFCOS sono stati conferiti anche poteri di indagine⁵⁸. Tutti gli Stati membri disponevano di un servizio AFCOS alla fine del 2014.

⁴⁸ Belgio, Bulgaria, Repubblica ceca, Danimarca, Grecia, Spagna, Croazia, Italia, Cipro, Ungheria, Malta, Portogallo, Romania, Slovenia, Slovacchia e Svezia.

⁴⁹ Germania, Estonia, Francia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Paesi Bassi, Irlanda, Austria, Polonia, Finlandia e Regno Unito.

⁵⁰ Belgio, Bulgaria, Repubblica ceca, Estonia, Spagna, Croazia, Cipro, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Ungheria, Malta, Romania e Slovacchia.

⁵¹ Germania, Irlanda, Francia, Italia, Paesi Bassi, Austria, Portogallo, Slovenia, Finlandia e Svezia.

⁵² Danimarca, Grecia, Polonia e Regno Unito.

⁵³ Belgio, Danimarca, Germania, Grecia, Lettonia, Polonia, Romania e Finlandia.

⁵⁴ Belgio, Germania, Grecia, Lettonia, Austria, Romania e Finlandia.

⁵⁵ Belgio, Danimarca, Germania, Grecia, Spagna, Lettonia, Lussemburgo, Ungheria, Malta, Austria, Polonia, Romania, Slovenia, Slovacchia e Finlandia.

⁵⁶ Belgio, Bulgaria, Repubblica ceca, Estonia, Irlanda, Francia, Croazia, Italia, Cipro, Lituania, Paesi Bassi, Austria, Polonia, Portogallo, Slovenia, Svezia, Regno Unito.

⁵⁷ Irlanda, Spagna, Lussemburgo, Svezia.

⁵⁸ Regno Unito.

La maggioranza degli Stati membri⁵⁹ ha avviato i preparativi per il recepimento, nell'ordinamento nazionale, delle direttive sugli appalti pubblici. I preparativi comprendono l'elaborazione delle necessarie disposizioni legislative, l'avvio di consultazioni e l'istituzione di gruppi di lavoro. Tuttavia alcuni Stati membri devono ancora adottare provvedimenti in tal senso.

Mentre la maggioranza degli Stati membri ha attuato misure antifrode nel 2014, soltanto cinque⁶⁰ hanno presentato alla Commissione una strategia nazionale antifrode (NAFS), mentre altri tre⁶¹ hanno avviato l'iter di elaborazione della NAFS.

I negoziati riguardanti due delle tre proposte legislative (ovvero quelle inerenti alla Procura europea e alla direttiva relativa alla lotta contro la frode mediante il diritto penale, mentre la terza proposta riguarda la reciproca assistenza amministrativa nel settore doganale) sono tuttora in corso. Vari Stati membri hanno fornito informazioni dettagliate sulle azioni intraprese con riguardo a tali proposte nel 2014.

Ai fini di un'individuazione più efficace delle operazioni di importazione fraudolente, dieci Stati membri⁶² hanno migliorato, o stanno aggiornando, i sistemi informativi utilizzati nel settore doganale, mentre sei Stati membri⁶³ si sono concentrati sull'elaborazione di un piano di controllo strategico in questo settore. Tuttavia vari Stati membri non hanno comunicato di avere apportato modifiche.

Sei Stati membri⁶⁴ hanno introdotto, o stanno introducendo, nuovi orientamenti, istruzioni o attività di formazione specifiche sull'utilizzo di OWNRES a fini di segnalazione e otto Stati membri⁶⁵ hanno elaborato, o stanno elaborando, norme e processi interni migliorati volti a garantire che i dati nel sistema siano precisi, affidabili e aggiornati. Inoltre vari Stati membri⁶⁶ ritengono che la qualità e la tempestività delle loro segnalazioni attraverso OWNRES sia attualmente sufficiente e che non siano necessarie nuove misure.

Vari Stati membri hanno descritto le interazioni tra le autorità di gestione pertinenti, le autorità di audit e gli organismi antifrode. In particolare otto Stati membri⁶⁷ hanno riferito in merito alla collaborazione tra le autorità di gestione pertinenti e l'AFCOS. Per quanto riguarda gli strumenti informatici attualmente in uso, sette Stati membri^{68 69} hanno menzionato strumenti in fase di sviluppo, mentre altri Stati membri⁷⁰ riferiscono, più specificamente, di prendere in considerazione la possibilità di introdurre lo strumento di gestione dei rischi ARACHNE.

⁵⁹ Belgio, Bulgaria, Danimarca, Germania, Estonia, Irlanda, Grecia, Spagna, Francia, Cipro, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Ungheria, Malta, Italia, Slovenia, Svezia, Finlandia.

⁶⁰ Bulgaria, Grecia, Croazia, Malta, Slovacchia.

⁶¹ Italia, Romania, Slovenia.

⁶² Belgio, Bulgaria, Estonia, Grecia, Spagna, Cipro, Lettonia, Lituania, Italia, Svezia.

⁶³ Danimarca, Germania, Croazia, Romania, Slovenia, Regno Unito.

⁶⁴ Danimarca, Estonia, Grecia, Francia, Cipro, Lettonia.

⁶⁵ Lettonia, Cipro, Repubblica ceca, Ungheria, Malta, Belgio, Slovacchia, Svezia.

⁶⁶ Italia, Repubblica ceca, Germania, Irlanda, Lituania, Polonia.

⁶⁷ Belgio, Danimarca, Croazia, Italia, Cipro, Lettonia, Malta, Slovacchia.

⁶⁸ Bulgaria, Repubblica ceca, Finlandia, Grecia, Italia, Ungheria, Slovacchia.

⁶⁹ In Italia la Guardia di Finanza sta elaborando uno specifico strumento informatico, il cosiddetto Sistema Informatico Antifrode (SIAF), volto a prevenire la frode lesiva degli interessi finanziari dell'UE. Il progetto è cofinanziato dall'OLAF nell'ambito del programma Hercule II.

⁷⁰ Bulgaria, Spagna, Croazia, Cipro, Paesi Bassi, Slovenia.

Per quanto riguarda il basso tasso di segnalazione delle irregolarità, alcuni Stati membri⁷¹ citati nella raccomandazione hanno dichiarato che esso è dovuto al basso livello di diffusione delle frodi in questi paesi, nonché alle misure preventive adottate contro le attività fraudolente. Nel settore della politica di coesione, la Francia e l'Ungheria hanno sottolineato gli sforzi compiuti per migliorare i bassi livelli di segnalazione, mentre la Lituania, il Portogallo e la Finlandia hanno descritto le iniziative intraprese nel settore agricolo.

4. FRODI E ALTRE IRREGOLARITÀ

4.1. Irregolarità segnalate e tendenze generali, 2010-2014

Nel 2014 sono state segnalate alla Commissione 16 473 irregolarità (frodi e altre irregolarità), per un importo totale di circa 3,24 miliardi di euro, dei quali circa 2,27 miliardi relativi al settore di spesa del bilancio dell'UE. Le irregolarità individuate rappresentano l'1,8% dei pagamenti sul versante delle spese e il 4,46% dell'importo totale lordo delle RPT riscosse.

Rispetto al 2013 le irregolarità individuate sono aumentate del 48% e gli importi finanziari corrispondenti sono aumentati del 36%.

Tra il 2010 e il 2014 il numero di irregolarità segnalate è aumentato del 9% mentre i relativi importi sono aumentati dell'80%.

Tale aumento è dovuto a vari fattori: in primo luogo le risorse disponibili per il bilancio dell'UE, che nel 2014 sono state superiori di oltre il 10% a quelle del 2010; in secondo luogo circostanze congiunturali, come la chiusura imminente del periodo di programmazione 2007-2013; in terzo luogo il miglioramento costante del controllo della gestione dei fondi UE esercitato dalle istituzioni appropriate (Commissione europea e Corte dei conti) e dai servizi nazionali, come dimostrano i dati relativi alle misure correttive e preventive⁷².

4.2. Irregolarità segnalate come frode

Il numero di irregolarità segnalate come frode (che comprende sia le frodi presunte sia quelle accertate) e i relativi importi non sono strettamente correlati al livello di frode ai danni del bilancio dell'UE ma tendono a indicare il livello di individuazione di casi di frode potenziale raggiunto dagli Stati membri e dagli organismi dell'Unione. Spetta alle autorità competenti dello Stato membro in questione stabilire in ultima istanza se un determinato caso costituisca realmente una frode⁷³.

Nel 2014 sono state segnalate come frode 1 649 irregolarità, per un importo di 538,2 milioni di euro, relative sia alle spese sia alle entrate. Sono state registrate differenze significative fra i vari settori, come indicato nella tabella 1.

Il numero di irregolarità segnalate come frode⁷⁴ nel 2014 è aumentato del 2% rispetto al 2013, mentre la loro incidenza finanziaria è aumentata del 68%.

Il grafico 1 indica le tendenze generali degli ultimi cinque anni, che evidenziano un calo del numero di casi segnalati e dei relativi importi. Si noti, tuttavia, che dopo un calo significativo

⁷¹ Danimarca, Irlanda, Lussemburgo, Paesi Bassi.

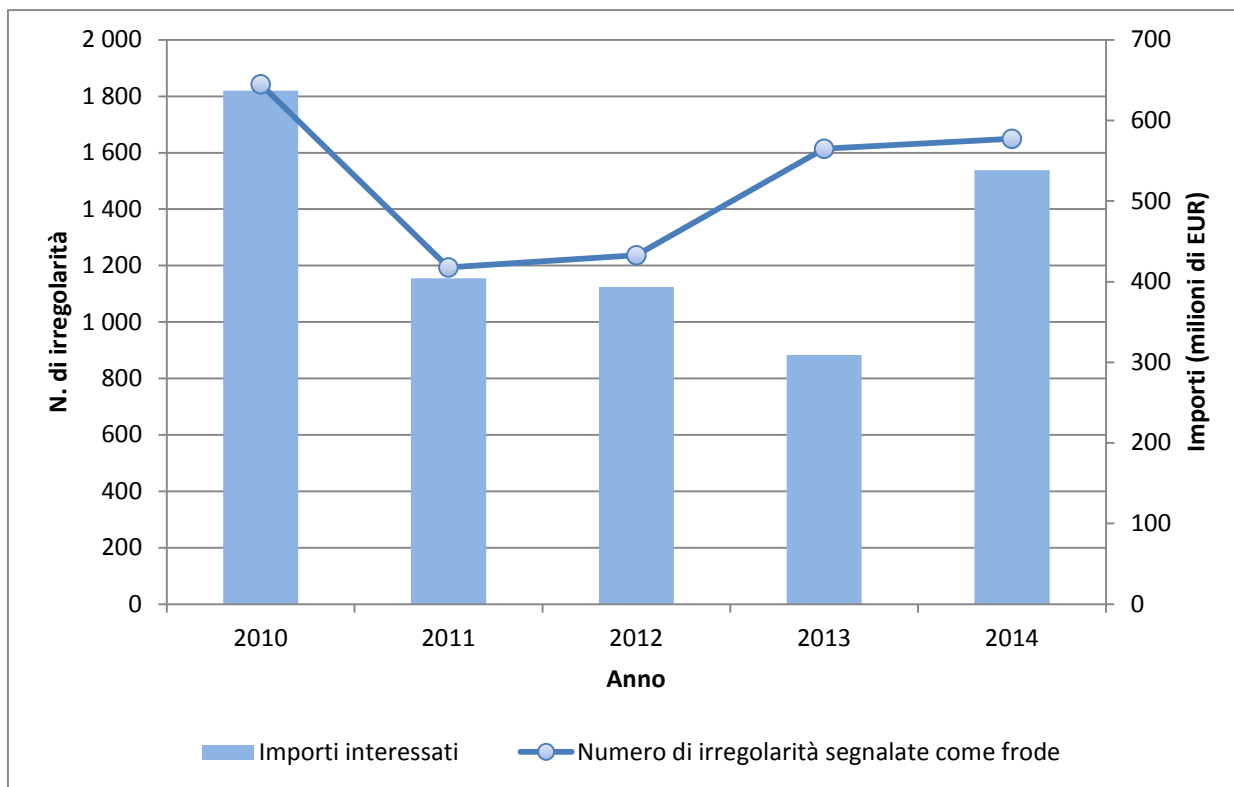
⁷² Cfr. il punto 6.

⁷³ Ciò implica che i casi inizialmente segnalati dagli Stati membri come frode potenziale potrebbero essere archiviati dalle autorità giudiziarie.

⁷⁴ Cfr. il documento di lavoro IV dei servizi della Commissione.

tra il 2010 e il 2011, negli anni successivi il numero di irregolarità fraudolente individuate e segnalate tende ad aumentare, mentre si osservano ampie fluttuazioni dei relativi importi. Si noti che la variazione del numero di casi ha una maggiore valenza informativa rispetto alla variazione degli importi, che possono essere assai diversi da un anno all'altro in funzione dei valori elevati di singoli casi.

Grafico 1: Irregolarità segnalate come frode e relativi importi (2010-2014)



Si osservano inoltre differenze tra la tendenza riguardante le irregolarità sul versante delle entrate (con un aumento lieve in termini numerici ma significativo in termini di importi nel 2014) e la tendenza nel settore delle spese (in cui le fluttuazioni appaiono legate all'andamento dei cicli di programmazione pluriennali, con un lieve calo del numero di casi dopo due anni di aumento).

Tabella 1: Irregolarità segnalate come frode nel 2014⁷⁵

Settore di bilancio (spese)	Numero di irregolarità segnalate come frode	Variazione rispetto al 2013	Importi interessati (in milioni di EUR)	Variazione rispetto al 2013	In % sui pagamenti
Risorse naturali	519	-12%	68,6	-10%	0,13%
<i>Agricoltura: sostegno al mercato e pagamenti diretti</i>	166	-41%	48,5	0%	0,11%
<i>Sviluppo rurale</i>	335	82%	13,7	0%	0,11%
<i>Entrambe le voci</i>	7	-93%	4,3	N/A	N/A
<i>Pesca</i>	11	-52%	2,1	-79%	0,29%
Politica di coesione	306	-5%	274,2	76%	0,51%
<i>Fondi SIE 2014-2020</i>	0	-	0,0	-	0,00%
<i>Coesione 2007-2013</i>	259	4%	250,4	102%	0,48%
<i>Fondi strutturali 2000-2006 (compreso il Fondo di coesione)</i>	47	-36%	23,8	-25%	8,56%
Preadesione	31	-26%	14,47	-7%	1,74%
<i>Assistenza preadesione (2000-2006)</i>	22	-33%	14,4	0%	19,16%
<i>Strumento di assistenza preadesione (2007-2013)</i>	9	0%	0,1	-92%	0,01%
Spese dirette	83	232%	4,7	292%	0,03%
Totale spese	939	-4%	362,0	46%	0,26%

Settore di bilancio (entrate)	Numero di irregolarità segnalate come frode	Variazione rispetto al 2013	Importi interessati	Variazione rispetto al 2013	In % sull'importo lordo di RPT rimosse per il 2014
Entrate (risorse proprie tradizionali)	710	12%	176,2	191%	0,80%*
TOTALE	1 649	2%	538,2	74%	/

* Il calcolo include gli importi stimati dichiarati

Nell'allegato 1 è riportata la ripartizione del totale delle irregolarità segnalate come frode nel 2014 per Stato membro e per settore di bilancio.

4.2.1. Entrate

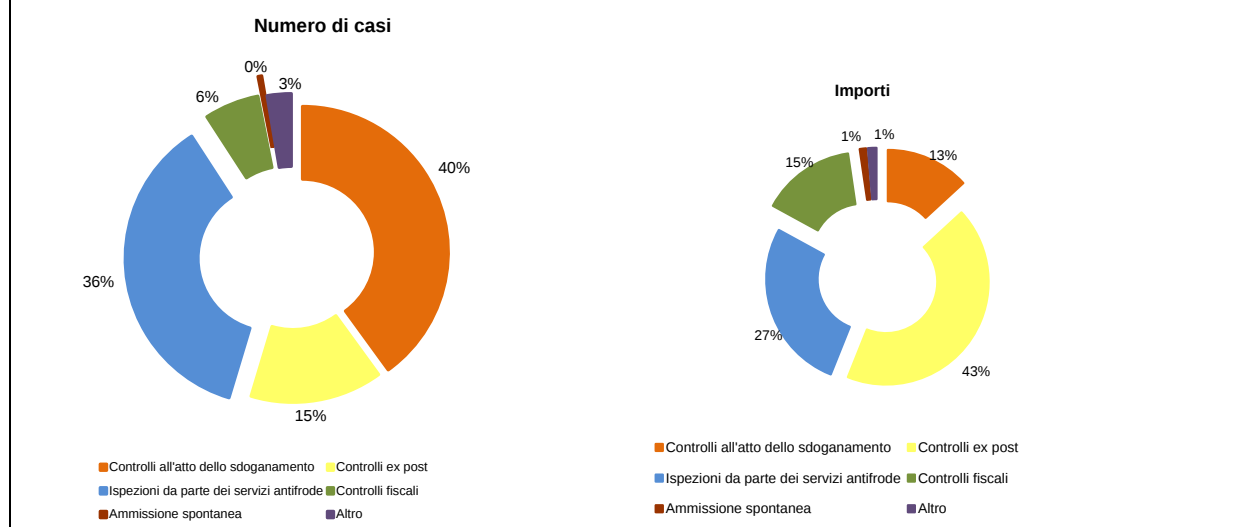
Il numero di irregolarità segnalate come frode nel 2014 (710) è inferiore del 2% alla media degli anni 2010-2014 (726). L'importo totale accertato di RPT segnalato per il 2014 (157 milioni di euro) è superiore del 54% alla media del periodo 2010-2014 (102 milioni di euro)⁷⁶.

Nel 2014 la maggioranza dei casi di frode (40%) è emersa nel corso di controlli doganali eseguiti al momento dello sdoganamento delle merci, mentre il 36% è stato individuato durante ispezioni effettuate dai servizi antifrode. In termini di importi, il 43% del totale degli importi di RPT relativi a casi di frode è stato accertato durante controlli ex post, il 27% durante ispezioni effettuate dai servizi antifrode e il 15% attraverso controlli fiscali.

⁷⁵ 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 2014 i pagamenti destinati a questo settore sono stati assai limitati (pari a 75 milioni di euro) in quanto i programmi di assistenza erano ormai quasi completati. I casi di frode individuati e segnalati nel 2014 si riferiscono ad azioni finanziate a titolo di esercizi finanziari precedenti.

⁷⁶ Per ragioni di confrontabilità, gli importi relativi al periodo 2010-2013 si basano sui dati utilizzati per le relazioni degli stessi anni.

Grafici 2 e 3: Metodo di individuazione — per numero di casi e per importo accertato



L'analisi mostra una tendenza decrescente nel numero di casi di frode nel periodo 2010-2013 e un aumento del 12%, nel 2014, rispetto all'anno precedente.

L'aumento degli importi accertati è parzialmente dovuto a uno specifico caso individuato dall'Italia, per un importo pari a 44 milioni di euro.

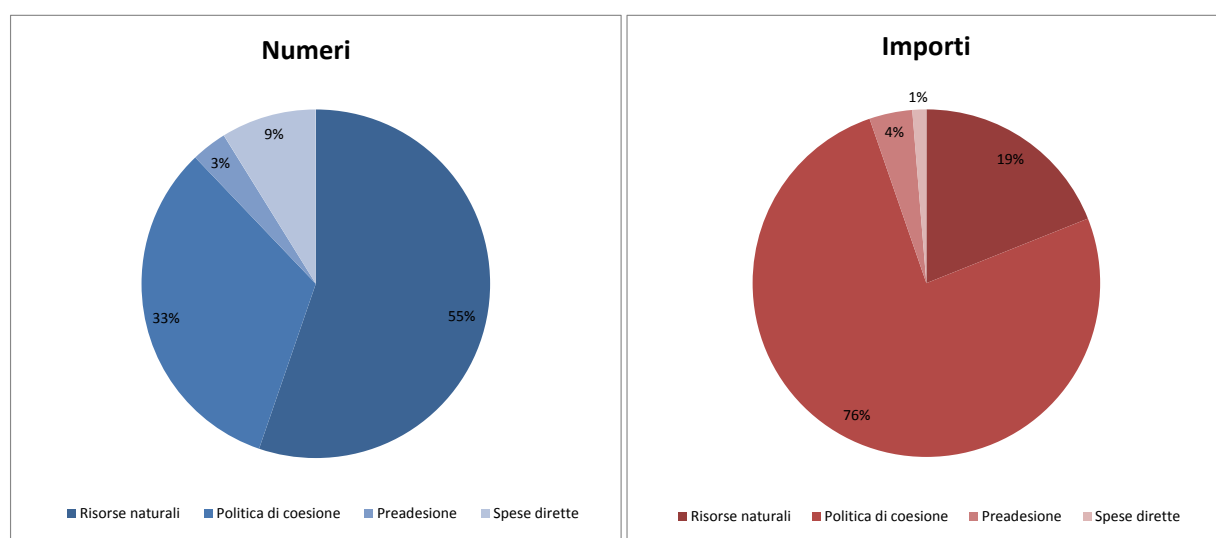
4.2.2. Spese

Per quanto riguarda la spesa dell'UE, rispetto al 2013 si è osservato un lieve calo (4%) del numero di irregolarità segnalate. Questo calo interessa tutti i settori del bilancio, ad eccezione delle spese dirette. Occorre notare, tuttavia, alcune differenze significative tra i settori: mentre si osserva una notevole diminuzione per quanto riguarda le risorse naturali, il sostegno al mercato, i pagamenti diretti e la pesca, nel settore dello sviluppo rurale si registra un aumento pari all'82% (cfr. il punto 2.2.2.1). Si sono osservate diminuzioni anche nei settori della politica di coesione (-5%) e della politica di preadesione (-26%). Come già specificato, le fluttuazioni degli importi in questione hanno solitamente una minore valenza informativa. Tuttavia gli importi sono aumentati rispetto al 2013, tranne nei settori dell'agricoltura (-10%) e della politica di preadesione (-7%).

I grafici 4 e 5 mostrano le irregolarità segnalate come frode e i relativi importi, suddivisi per settore di bilancio.

Per il secondo anno consecutivo, la maggioranza delle irregolarità segnalate come frode (55%) è stata individuata nel settore dell'agricoltura. Tuttavia come negli anni precedenti la quota maggiore dei relativi importi monetari è stata registrata nell'ambito della politica di coesione.

Grafici 4 e 5: Irregolarità segnalate come frode ripartite per settore di bilancio (spese) — per numero e per importo



Il ricorso a documentazione o dichiarazioni false o falsificate permane il tipo di frode più diffuso. Sei delle irregolarità segnalate come frode riguardavano casi di corruzione⁷⁷ nel settore della politica di coesione.

Il 28% circa delle irregolarità segnalate come frode nel 2014 è stato individuato da organismi antifrode oppure nel corso di indagini penali o di altri controlli esterni; tale percentuale sale al 47% se si tiene conto dei casi individuati a seguito di indagini dell'OLAF. Il 46% è stato individuato 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. Le indagini antifrode o penali individuano casi di frode potenziale che comportano importi finanziari elevati; ciò dimostra l'efficacia delle indagini e le vaste capacità investigative delle autorità in questione.

L'individuazione delle frodi continua a variare fra gli Stati membri ma le differenze si sono ridotte⁷⁸. Nel 2014 soltanto due Stati membri, l'Austria e il Lussemburgo, non hanno classificato come frode alcuna delle irregolarità segnalate. La Croazia, Malta e la Finlandia hanno segnalato un numero di frodi estremamente ridotto (meno di tre casi per tutti i settori di spesa), mentre nel 2013 nove Stati membri avevano segnalato un esiguo numero di casi. Gli Stati membri che hanno individuato e notificato il numero più elevato di irregolarità segnalate come frode sono l'Ungheria, la Polonia, la Romania, la Germania e l'Italia (fra 65 e 208). Dal punto di vista degli importi interessati, gli importi più elevati sono stati segnalati da Polonia, Repubblica ceca, Romania, Ungheria e Grecia (fra 8,5 e 210 milioni di euro). Le differenze riscontrate dipendono da molteplici fattori e rispecchiano impostazioni diverse fra gli Stati membri e fra le varie amministrazioni all'interno di uno stesso paese.

Nel periodo 2010-2014, l'8% delle irregolarità segnalate come frode è stato accertato come frode. In questo settore la Bulgaria e la Germania hanno registrato il numero più elevato di procedure concluse.

⁷⁷ Quattro Stati membri hanno riferito di avere individuato casi di corruzione: Estonia, Lituania, Polonia e Romania.
⁷⁸ Cfr. l'allegato 1.

4.2.3. *Risorse naturali (agricoltura, sviluppo rurale e pesca)*

Nel 2014 il numero più elevato di irregolarità segnalate ha riguardato il settore dello sviluppo rurale, in cui si è registrato il maggiore aumento rispetto al 2013, mentre gli altri settori mostrano una netta diminuzione.

Come nel 2013, le irregolarità notificate da quattro Stati membri (Ungheria, Polonia, Romania e Italia) rappresentano il 71% circa del numero totale di irregolarità segnalate come frode.

Nel caso dell'Ungheria, i casi segnalati derivano da un'indagine dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF).

La Polonia, l'Irlanda, la Lettonia, la Lituania, il Portogallo e il Regno Unito hanno segnalato un numero crescente di casi di frode.

L'aumento delle irregolarità segnalate come frode riguarda il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale⁷⁹, mentre il Fondo europeo agricolo di garanzia⁸⁰ mostra una netta diminuzione. Per il 2014 soltanto l'1% dei casi segnalati riguarda entrambi i fondi. La percentuale corrispondente degli ultimi cinque anni è stata tuttavia del 12%.

I tipi di irregolarità fraudolente più ricorrenti sono l'utilizzo di documenti non corretti e il mancato possesso, da parte degli operatori, dei necessari requisiti, nonché l'esecuzione di operazioni vietate durante il periodo della misura (il 28% circa di tutte le irregolarità fraudolente). Queste violazioni rappresentano un *modus operandi* ricorrente individuato dall'OLAF nel quadro dell'indagine di cui sopra riguardante l'Ungheria. Il secondo metodo riscontrato con maggior frequenza è il ricorso a documenti o dichiarazioni falsi o falsificati.

Nel 2014 le attività di controllo effettuate da organismi dell'Unione (in particolare l'OLAF) hanno rappresentato il secondo tipo di controllo più efficiente dopo i controlli amministrativi, che hanno permesso di individuare il 39% del numero totale di irregolarità segnalate come frode.

Sul totale delle irregolarità segnalate come frode negli ultimi cinque anni, l'8% è descritto come frode accertata. Nello stesso periodo il 4% dei casi è stato archiviato. Per quanto riguarda le frodi accertate, la Bulgaria e la Germania hanno registrato il numero più elevato di procedure concluse.

4.2.4. *Politica di coesione (periodi di programmazione 2007-2013 e 2000-2006)*

Per il secondo anno consecutivo la politica di coesione non è il settore di spesa di bilancio in cui si registra il maggior numero di irregolarità segnalate come frode. Tuttavia i relativi importi hanno rappresentato la quota più elevata del totale.

Confermando la tendenza osservata negli ultimi anni, il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) è l'ambito in cui è stata riscontrata la percentuale più elevata di irregolarità fraudolente nel 2014. Tuttavia in termini di importi interessati il Fondo di coesione ha rappresentato la quota preponderante (59%).

La maggioranza delle irregolarità segnalate come frode (64%) è stata individuata attraverso il sistema di controllo previsto nella legislazione dell'UE. Tale dato conferma la tendenza già

⁷⁹ FEASR.
⁸⁰ FEAGA.

evidenziata nel 2012 ma rappresenta un netto cambiamento 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.

Dal punto di vista degli importi finanziari, tuttavia, i risultati più significativi sono stati ottenuti nel corso di indagini penali e antifrode (66%).

I casi di frode sono segnalati, in media, entro dodici mesi dalla loro individuazione. Le pratiche irregolari sono individuate, in media, sei anni e mezzo dopo il loro inizio.

Nel periodo 2010-2014 il 10% delle irregolarità segnalate come frode è stato accertato come frode (tale percentuale era dell'11% nel 2013⁸¹). L'1% dei casi è stato archiviato. Per quanto riguarda le frodi accertate, la Germania, la Polonia e la Slovenia hanno registrato il numero più elevato di procedure concluse.

4.2.5. Politica di preadesione (Assistenza di preadesione (Pre-Accession assistance - PAA) e Strumento di preadesione (Instrument for Pre-Accession - IPA))

Nell'ambito dell'assistenza preadesione, il numero di irregolarità segnalate come frode e i relativi importi sono diminuiti nel 2014 rispetto all'anno precedente. La Romania e la Bulgaria sono i paesi che hanno segnalato frodi nell'ambito del PAA, prevalentemente in relazione allo sviluppo rurale⁸².

Il numero di irregolarità segnalate come frode che riguardano l'IPA è rimasto stabile, mentre i relativi importi sono diminuiti rispetto al 2013. La maggioranza delle irregolarità fraudolente è stata segnalata dalla Turchia. Gli importi più elevati relativi ai casi di frode riguardano la cooperazione transfrontaliera e lo sviluppo rurale.

4.2.6. 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.

Nel 2014, secondo il sistema di contabilità per competenza (Accrual-Based Accounting System - ABAC), 83 recuperi sono stati classificati come irregolarità segnalate come frode (ovvero casi "notificati all'OLAF"). Tali recuperi ammontavano a 4,67 milioni di euro (quasi quattro volte più dell'anno precedente). Ciò è dovuto all'elevato numero di indagini chiuse dall'OLAF.

4.3. Irregolarità non segnalate come frode

Nel 2014 le irregolarità non segnalate come frode notificate alla Commissione sono state 14824 (circa il 5% in più rispetto al 2013). Tale aumento ha riguardato tutti i settori più importanti, mentre si è registrata una diminuzione nei settori della politica di preadesione e delle spese dirette. Anche la relativa incidenza finanziaria è aumentata a circa 2,71 miliardi di euro (47% in più rispetto al 2013, cfr. il punto 2.3.2), come indicato nella tabella 2.

⁸¹ Tale calo è principalmente dovuto al fatto che la Grecia ha rettificato le informazioni riguardanti alcuni casi inizialmente segnalati come frodi accertate,

⁸² SAPARD.

Tabella 2: Irregolarità non segnalate come frode nel 2014⁸³

Settore di bilancio (spese)	Numero di irregolarità non segnalate come frode	Variazione rispetto al 2013	Importi interessati (in milioni di EUR)	Variazione rispetto al 2013	In % sui pagamenti
Risorse naturali	3 418	18%	237,5	14%	0,42%
Agricoltura; sostegno al mercato e pagamenti diretti	1 162	13%	108,0	-2%	0,24%
Sviluppo rurale	2 112	21%	120,2	58%	1,03%
Altri / n.a.	53	51%	2,7	35%	
Pesca	91	21%	6,6	-68%	1,37%
Politica di coesione	4 977	7%	1 561,3	33%	2,88%
Fondi SIE 2014-2020	0	-	0,0	-	0,00%
Coesione 2007-2013	4 687	11%	1 463,1	45%	2,83%
Fondi strutturali 2000-2006 (compreso Fondo di coesione)	290	-35%	98,2	-41%	35,32%
Preadesione	140	-25%	9,2	-80%	1,10%
Assistenza preadesione (2000-2006)	54	-64%	6,5	-86%	8,67%
Strumento di assistenza preadesione (2007-2013)	86	121%	2,7	125%	0,34%
Spese dirette*	1 814	-18%	96,1	-69%	0,81%
Totale spese	10 349	4%	1 904,1	9%	1,54%

Settore di bilancio (entrate)	Numero di irregolarità non segnalate come frode	Variazione rispetto al 2013	Importi interessati	Variazione rispetto al 2013	In % sull'importo totale lordo di RPT riscosse per il 2014
Entrate (risorse proprie tradizionali)	4 475	8%	802,4	146%	3,66%*
TOTALE	14 824	5%	2 706,5	47%	/

* Il calcolo include gli importi stimati dichiarati

L'allegato 2 riporta la suddivisione per Stato membro e per settore di bilancio del totale delle irregolarità non fraudolente segnalate nel 2014.

4.3.1. Entrate

Il numero di irregolarità non segnalate come frode nel 2014 (4475) è attualmente *superiore* del 10% alla media del periodo 2010-2014 (4073)⁸⁴. L'importo totale accertato di RPT interessato (802 milioni di euro) è superiore del 101% all'importo medio accertato per il periodo 2010-2014 (398 milioni di euro).

In particolare il Regno Unito ha individuato infrazioni commesse secondo una precisa modalità operativa e aventi una notevole incidenza finanziaria. Tale dato si ripercuote sull'importo totale accertato per tutti gli Stati membri e può essere considerato il risultato del lavoro svolto dalla Commissione nel campo dei valori in dogana.

Nel 2014, i controlli ex post sono stati il principale metodo di individuazione delle irregolarità non segnalate come frode, dal punto di vista sia del numero di casi (54% delle irregolarità) sia degli importi di RPT accertati (81%).

4.3.2. Spese

L'aumento del numero di irregolarità non segnalate come frode riguarda i principali settori di spesa del bilancio dell'UE (agricoltura e politica di coesione). Le irregolarità relative alla politica di preadesione e alle spese dirette sono diminuite.

⁸³ Cfr. la nota 77.

⁸⁴ Per ragioni di confrontabilità, gli importi relativi al periodo 2010-2013 si basano sui dati utilizzati per le relazioni degli stessi anni.

A tale aumento corrisponde un notevole incremento dei relativi importi finanziari. Le attività di controllo svolte dalle istituzioni europee (Corte dei conti e Commissione) svolgono un ruolo importante, come dimostrano i risultati delle misure preventive e correttive descritte al punto 5. Tutte le irregolarità individuate sono seguite da misure correttive adottate dalle autorità nazionali al fine di tutelare gli interessi finanziari dell'Unione.

4.4. Risultati delle attività svolte dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF)⁸⁵

Nel 2014 l'OLAF ha avviato 234 indagini e 54 casi di coordinamento. Nello stesso periodo sono stati chiusi 307 casi di coordinamento e indagini e sono state emesse 397 raccomandazioni.

L'Ufficio ha inviato alle autorità nazionali 101 raccomandazioni di azione giudiziaria e ha raccomandato di procedere al recupero di circa 901,0 milioni di euro, di cui 133,7 milioni di euro relativi alle entrate e 767,3 milioni di euro relativi alle spese (cfr. tabella 3).

Tabella 3: Importi di cui è stato raccomandato il recupero nel 2014 a seguito di indagini dell'OLAF⁸⁶

Settore	Importo raccomandato
	milioni di EUR
Fondi strutturali	476,5
Aiuti esterni	174,0
Frodi commerciali / illeciti doganali	132,2
Fondi agricoli	75,9
Nuovi strumenti finanziari	27,4
Spese centralizzate	13,0
Tabacco e merci contraffatte	1,5
Personale dell'UE	0,5
TOTALE	901,0

5. 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 finanziaria⁸⁷.

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)⁸⁸; sospensione della totalità o di parte dei pagamenti intermedi destinati a uno Stato membro⁸⁹;

⁸⁵ Per una descrizione più dettagliata, consultare la relazione annuale 2014 dell'OLAF all'indirizzo: http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/reports-olaf/2014/olaf_report_2014_en.pdf

⁸⁶ Ibidem, figura 24, pagina 21. Per quanto riguarda l'importo relativo ai Fondi strutturali, 5 milioni di euro riguardano il Fondo sociale europeo.

⁸⁷ I dati riportati in questa sezione riflettono quelli dei conti annuali provvisori dell'Unione, in particolare nella nota esplicativa n. 6 ai conti dell'Unione, in attesa dell'audit della Corte dei conti europea.

⁸⁸ Nel periodo di programmazione 2007-2013, in caso di carenza significativa nei sistemi di gestione e controllo dello Stato membro o di spese certificate connesse a gravi irregolarità.

⁸⁹ Applicata in tre casi: prove di gravi carenze nel sistema di gestione e controllo e mancata adozione di qualsiasi misura correttiva; spese certificate connesse a gravi irregolarità; grave violazione da parte di uno Stato membro dei propri obblighi in materia di gestione e controllo.

- misure correttive: qualora uno Stato membro non adotti le misure richieste, la Commissione può decidere di imporre una rettifica finanziaria⁹⁰. Le spese non conformi alle norme applicabili sono oggetto di un ordine di recupero o di una deduzione applicata a una successiva richiesta di pagamento oppure, nel settore della politica di coesione, la spesa irregolare può essere sostituita da una nuova spesa.

I dati relativi ai recuperi effettuati direttamente dagli Stati membri presso i beneficiari sono disponibili solo parzialmente⁹¹ 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.

5.1. Spese: meccanismi di prevenzione

5.1.1. Interruzioni nel 2014

Nel 2014 la Commissione ha adottato 193 decisioni di interruzione dei pagamenti nell’ambito della politica di coesione, per oltre 7,7 miliardi di euro, e ha chiuso 181 casi per un importo totale di quasi 4,9 miliardi di euro. Alla fine del 2014 erano ancora aperti 145 casi, per un importo di oltre 4,8 miliardi di euro.

La tabella 4 riporta i casi di interruzione trattati nel 2014 e mostra le importanti attività di prevenzione intraprese, in particolare in relazione al FESR/Fondo di coesione, che rappresenta oltre il 68% dei casi aperti e circa l’80% del totale degli importi interessati.

Tabella 4: Casi di interruzione trattati dai servizi della Commissione nel 2014

Periodo di programmazione 2007-2013	FEASR		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)	Numero di casi	Importo (milioni di EUR)
Aperti al 31.12.2013	2	1	101	1 608	20	272	10	97	133	1 978
Nuovi casi 2014	15	79	134	6 227	31	1 323	13	103	193	7 732
Conclusi nel corso del 2014	10	75	137	3 998	19	625	15	186	181	4 884
Aperti al 31.12.2014	7	5	98	3 837	32	970	8	14	145	4 826

5.1.2. Sospensioni

Alla fine del 2013 erano ancora in vigore cinque⁹² decisioni di sospensione riguardanti il FESR. Due delle decisioni sono state revocate nel corso del 2014, mentre le altre tre sono rimaste in vigore. Nel 2014 sono state adottate quattro nuove decisioni di sospensione e due erano ancora in vigore a fine anno.

Per quanto riguarda il FSE, la procedura relativa a una decisione di sospensione adottata nel 2011 era ancora in corso alla fine del 2014. Le procedure relative a sette delle 11 decisioni di sospensione adottate nel 2013 erano ancora in corso alla fine del 2014. Nel corso del 2014 sono state adottate 11 nuove decisioni di sospensione, che a fine anno erano ancora in vigore.

⁹⁰ Le rettifiche finanziarie seguono tre tappe principali: a) in corso: rettifica soggetta a modifica non accettata formalmente dallo Stato membro; b) confermata/decisa: rettifica 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.

⁹¹ Le modifiche successive apportate al quadro giuridico hanno cambiato notevolmente le norme in materia di notifica per il periodo di programmazione in corso.

⁹² In un caso specifico, la decisione di revoca della sospensione è stata adottata nel 2013 ma ufficialmente notificata nel 2014.

Nel 2014 è stata adottata una decisione di sospensione relativa al FEP a seguito di una carenza riscontrata nel sistema di gestione e controllo di uno Stato membro in relazione a una misura dell'UE volta a ridurre la sovraccapacità di pesca.

Per quanto riguarda il FEASR, nel 2014 non sono state adottate decisioni di sospensione.

5.2. Spese: rettifiche finanziarie e recuperi effettuati nel 2014

Nel 2014 le misure correttive decise dalla Commissione nei confronti degli Stati membri e dei beneficiari sono aumentate rispetto all'anno precedente (+38%), mentre sono diminuite quelle applicate (-11%), principalmente nell'ambito della politica di coesione (-25%) e in particolare in relazione al FSE (-67%, cfr. tabella 5).

Tabella 5: Rettifiche finanziarie e recuperi per settore di bilancio – 2014-2013

Settore di bilancio	Confermate/decise (milioni di EUR)				Attuate (milioni di EUR)			
	Rettifiche finanziarie	Recuperi	Totale	Variazione 2014/2013	Rettifiche finanziarie	Recuperi	Totale	Variazione 2014/2013
Agricoltura	1 869	378	2 247	54%	882	317	1 199	21%
FEAGA	1 649	213	1 862	74%	796	150	946	49%
Sviluppo rurale	220	165	385	0%	86	167	253	-30%
Politica di coesione	2 016	35	2 051	38%	1 357	32	1 389	-25%
FESR	1 330		1 330	293%	823	1	824	32%
Fondo di coesione	292		292	33%	191		191	-31%
FSE	342	1	343	-61%	289	1	290	-67%
SFOP/FEP	39	29	68	100%	41	25	66	136%
FEAOG-Orientamento	13	5	18	500%	13	5	18	13%
Altri			0	-100%			0	-100%
Settori di politica interna	5	293	298	-25%	5	274	279	-30%
Settori di politica esterna		127	127	37%		108	108	-16%
Amministrazione		5	5	-17%		5	5	-17%
Totale nel 2014	3 890	838	4 728	38%	2 244	736	2 980	-11%
Totale nel 2013	2 495	941	3 436		2 472	862	3 334	
Variazione 2014/2013	56%	-11%	38%		-9%	-15%	-11%	

5.3. Recuperi relativi a entrate a titolo di risorse proprie

La quota principale del totale degli importi accertati di RPT nel 2014 è stata riscossa senza particolari problemi. Gli Stati membri hanno l'obbligo di recuperare gli importi RPT residui non versati e di registrarli nella banca dati OWNRES. Per il 2014 l'importo da recuperare in relazione a tutte le irregolarità (segnalate come frode e non segnalate come frode) che comportano un importo di RPT superiore a 10 000 euro è stato pari a 958 milioni di euro. Di tale importo, 229 milioni di euro sono già stati recuperati dagli Stati membri in relazione a casi individuati nel 2014, con un tasso di recupero per il 2014 pari al 24%. Si tratta di un punto di partenza per il processo di recupero. L'analisi indica che lunghe procedure di recupero sono spesso necessarie nei casi complessi, nei casi di frode o nei casi aventi un'elevata incidenza finanziaria, soprattutto a causa delle procedure amministrative e giudiziarie in corso.

Inoltre gli Stati membri hanno proseguito le proprie attività di recupero relative a casi individuati e segnalati negli anni precedenti e nel 2014 hanno recuperato complessivamente un importo totale di circa 204 milioni di euro in relazione a irregolarità individuate tra il 1989 e il 2013.

Il tasso di recupero storico complessivo (1989-2011) permane all'80% quando il calcolo tiene conto soltanto dei casi conclusi per i quali gli Stati membri hanno portato a termine gli interventi di recupero.

Le attività degli Stati membri finalizzate al recupero di RPT sono monitorate mediante ispezioni.

6. CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

Nel 2014 è stato predisposto il nuovo quadro normativo per i programmi di spesa 2014-2020, che pone un particolare accento sulle misure antifrode e che, anche per effetto dell'entrata in carica della nuova Commissione, ha impresso nuovo slancio alla lotta contro la frode.

6.1. Un coordinamento e una cooperazione rafforzati: un nuovo slancio nella lotta contro la frode

6.1.1. *Rafforzamento delle strutture giuridiche e amministrative per una cooperazione più estesa*

Nel 2014 sono state intraprese importanti iniziative volte a rafforzare la tutela degli interessi finanziari dell'UE da parte della Commissione e degli Stati membri.

Nel 2014 la Commissione ha completato con successo le azioni prioritarie della sua strategia pluriennale antifrode (CAFS). Anche se tale strategia è incentrata principalmente sull'elaborazione di strategie antifrode a livello dei servizi della Commissione e delle agenzie dell'UE, la Commissione sta concentrando sempre più la sua attenzione sulle modalità per sostenere gli Stati membri nell'elaborazione delle loro strategie antifrode.

Il regolamento (UE) n. 883/2013 prevede, tra l'altro, una cooperazione rafforzata con gli Stati membri attraverso la designazione di un servizio AFCOS.

Alla fine del 2014 tutti gli Stati membri avevano designato i rispettivi AFCOS. I compiti di ciascun servizio AFCOS nazionale variano da uno Stato membro all'altro. Tutti gli Stati membri, seppur in misura diversa, hanno assegnato al proprio servizio AFCOS un ruolo di coordinamento; soltanto alcuni Stati membri gli hanno affidato compiti di indagine.

Il coordinamento strutturato tra gli organismi antifrode e altre autorità nazionali si è rivelato una buona pratica che dovrebbe essere attuata in tutti gli Stati membri.

Raccomandazione 1:

Gli Stati membri sono incoraggiati a sfruttare appieno il potenziale del proprio AFCOS.

La Commissione raccomanda di instaurare una cooperazione tra i soggetti nazionali pertinenti nel quadro delle strategie nazionali antifrode.

6.1.2. *Misure per contrastare la frode e la corruzione nel settore degli appalti pubblici*

Nel febbraio 2014 è stata adottata la prima relazione anticorruzione dell'UE⁹³ e sono entrate in vigore le direttive rivedute sugli appalti pubblici e una nuova direttiva sulle concessioni.

Il recepimento di queste direttive offre agli Stati membri la possibilità di migliorare la trasparenza e incrementare i propri sforzi in materia di lotta contro la frode, definendo il concetto di "conflitto di interessi", rendendo obbligatori gli appalti elettronici e introducendo

⁹³ Cfr. il punto 4.1.4.

obblighi di controllo e notifica per contrastare le frodi e altre gravi irregolarità nel settore degli appalti.

Inoltre gli Stati membri hanno adottato un notevole numero di misure legislative e amministrative volte a rafforzare le azioni di lotta contro la frode nel settore degli appalti pubblici.

Raccomandazione 2:

Durante le procedure di appalto pubblico i conflitti di interesse possono arrecare gravi danni al bilancio pubblico e nuocere alla reputazione dell'Unione e degli Stati membri interessati.

Gli Stati membri sono invitati non soltanto a recepire nella legislazione nazionale la definizione di “conflitto di interessi” contenuta nella direttiva relativa agli appalti pubblici ma anche a porre in essere misure efficaci per contrastare i conflitti di interesse.

6.1.3. Misure settoriali: spese

Nel 2014 sono state completate le principali disposizioni normative per i programmi di spesa del periodo 2014-2020. Per la prima volta tali disposizioni impongono espressamente alle autorità nazionali di porre in essere misure antifrode efficaci e proporzionate che tengano conto dei rischi individuati. Tali misure antifrode dovrebbero idealmente essere incorporate nelle strategie nazionali antifrode.

Nel 2014 la Commissione ha elaborato, in collaborazione con le autorità nazionali, orientamenti riguardanti la valutazione dei rischi di frode e l'adozione di misure antifrode efficaci e proporzionate⁹⁴. Uno dei documenti di orientamento intende assistere gli Stati membri nell'elaborazione di strategie nazionali antifrode.

6.1.4. Misure settoriali: entrate

La versione riveduta del regolamento (CE) n. 515/97 relativo alla mutua assistenza amministrativa nel settore doganale apre la strada alla creazione di una banca dati dell'UE relativa alle importazioni, alle esportazioni e al transito di merci nell'Unione. Inoltre l'introduzione di un sistema di controllo dei container consentirà l'analisi dei movimenti dei container, al fine di individuare attività potenzialmente fraudolente.

6.1.5. Prospettive

Due importanti proposte legislative sottoposte ai legislatori negli scorsi anni sono tuttora in attesa di approvazione:

- (1) una direttiva relativa alla lotta contro la frode mediante il diritto penale;
- (2) un regolamento relativo all'istituzione della Procura europea.

L'adozione di queste proposte consentirebbe di completare e consolidare il quadro giuridico e rafforzerebbe notevolmente la lotta contro la frode, in particolare attraverso l'istituzione di un organismo europeo dotato di pieni poteri d'indagine.

⁹⁴

Nel 2013 e nel 2014.

6.2. Aumentare il tasso di individuazione delle frodi: risultati e questioni aperte

6.2.1. Spese

Per quanto riguarda le spese, la fluttuazione del numero di irregolarità segnalate come frode negli ultimi cinque anni è di difficile interpretazione. Tuttavia, ad eccezione degli anni 2011 e 2012, gli importi in questione sono rimasti piuttosto stabili. Ciò potrebbe essere dovuto al fatto che la maggioranza dei programmi di spesa è di tipo pluriennale e che il tasso di individuazione ne ricalca il carattere ciclico.

Il ruolo che le autorità di gestione e di pagamento svolgono nell'individuazione delle frodi si è rafforzato dal 2012 e dovrebbe diventare ancora più importante nei prossimi anni, conformemente al nuovo quadro normativo per il periodo 2014-2020.

Le pratiche in materia di individuazione delle frodi sono tuttora diverse da uno Stato membro all'altro e la Commissione nutre preoccupazione per l'esiguo numero di irregolarità potenzialmente fraudolente segnalate da alcuni paesi. Tuttavia il numero di Stati membri che segnalano un numero assai limitato di casi di frode, o che non ne segnalano alcuno, è diminuito negli ultimi anni. La Commissione continuerà a fornire orientamenti al fine di migliorare la convergenza dei sistemi nazionali e a svolgere un'azione di sensibilizzazione alla frode per una tutela più efficace degli interessi finanziari dell'UE.

Nel 2014 l'Italia e la Romania sono stati i paesi che hanno individuato con maggiore efficacia le potenziali frodi nel settore dell'agricoltura⁹⁵. La Germania, la Polonia e la Repubblica ceca sono stati i più efficaci nel settore della politica di coesione.

Complessivamente, la Germania è stata la più efficace per quanto riguarda l'individuazione delle frodi.

Raccomandazione 3

Dato il numero assai esiguo di irregolarità fraudolente segnalate da alcuni Stati membri, la Commissione raccomanda a tali paesi di intensificare gli sforzi di individuazione e/o segnalazione delle frodi, in particolare in quanto non hanno trasmesso alcuna segnalazione nel corso degli ultimi cinque anni:

- **nel settore dell'agricoltura: Slovacchia e Finlandia;**
- **nel settore della politica di coesione: Danimarca e Lussemburgo.**

La Commissione constata i progressi realizzati da alcuni Stati membri, quali la Francia e la Spagna, nel settore della politica di coesione ma ritiene che vi siano ancora notevoli margini di miglioramento.

Seppur soddisfacente, la qualità delle irregolarità segnalate potrebbe essere ulteriormente migliorata, segnatamente per quanto riguarda la classificazione delle irregolarità fraudolente e i tempi di segnalazione, come emerge dall'analisi delle risposte degli Stati membri al questionario.

Sulla base delle nuove disposizioni relative alla segnalazione delle irregolarità, attualmente in fase di adozione, e degli ambiti suscettibili di miglioramento individuati dalla Commissione attraverso l'analisi delle informazioni fornite dagli Stati membri, la Commissione provvederà

⁹⁵ L'Ungheria ha segnalato il maggior numero di irregolarità fraudolente individuate nel corso di un'indagine dell'OLAF.

a redigere un documento di lavoro sugli aspetti pratici dell'individuazione delle irregolarità, in stretta collaborazione con gli Stati membri.

6.2.2. Entrate: aggiornamento delle strategie di controllo

Per quanto riguarda le entrate, nel 2014 il numero di irregolarità individuate e, in particolare, gli importi accertati sono notevolmente aumentati rispetto agli anni precedenti. Dati i rischi connessi alle frodi transfrontaliere, la Commissione ritiene auspicabili una stretta collaborazione tra gli Stati membri e uno scambio di informazioni al di là delle frontiere ai fini dei controlli doganali. Lo scambio di informazioni riguardanti le operazioni doganali, gli operatori economici o le obbligazioni doganali dovrebbe garantire che tutte le operazioni doganali e gli operatori economici siano inclusi nella popolazione soggetta a controlli ex post, indipendentemente dal luogo di importazione fisica delle merci o dall'ubicazione dell'operatore economico. Le informazioni trasmesse da altri Stati membri dovrebbero essere incorporate nella gestione dei rischi e integrare le popolazioni nazionali utilizzate a tale scopo. La mancata collaborazione potrebbe comportare una passività finanziaria nel settore delle RTP.

I dati del 2014 permettono di concludere che i casi di frode e irregolarità sono individuati con una frequenza assai maggiore dopo lo sdoganamento. Si rammenta che è necessaria una combinazione di varie strategie di controllo. Tuttavia i controlli ex post costituiscono il metodo di individuazione più efficace, sia in termini di numero di casi individuati sia in termini di importi accertati. I controlli all'atto dello sdoganamento delle merci e le ispezioni effettuati dai servizi antifrode sono essenziali ai fini dell'individuazione di talune tipologie di frode esistente e di nuovi tipi di frode.

Inoltre le comunicazioni di assistenza reciproca emesse in seguito ad operazioni doganali congiunte (ODC) condotte dall'OLAF sono un'importante fonte di informazioni per il rilevamento di irregolarità nelle operazioni riguardanti taluni tipi di merci.

Raccomandazione 4

Ai fini della lotta contro la frode doganale, si invitano gli Stati membri a informare la Commissione in merito alle misure adottate per rafforzare la cooperazione affinché tutte le operazioni, e tutti gli operatori economici, siano inclusi nella popolazione soggetta ai controlli ex post, indipendentemente dal fatto che l'importatore sia o meno stabilito nello Stato membro di importazione.

Dato il calo del numero di controlli doganali eseguiti all'atto dello sdoganamento, si invitano gli Stati membri a scambiare informazioni sulle attività condotte con particolare successo dalle autorità doganali nell'individuazione di frodi o irregolarità al momento dello sdoganamento.

ALLEGATO 1 — Irregolarità segnalate come frode

(Il numero di irregolarità segnalate come frode consente di misurare i risultati dell'attività svolta 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 territori degli Stati membri). I totali non corrispondono a quelli riportati nella tabella 1, in quanto l'allegato 1 non include i paesi terzi (preadesione) e le spese dirette.

Stati membri	Agricoltura		Pesca		Politica di coesione		Preadesione		TOTALE SPESE		ENTRATE	
	N	€	N	€	N	€	N	€	N	€	N	€
Belgique/België	1	390 000			3	3 230 348			4	3 620 348	26	13 328 963
Bulgaria	11	506 467	5	772 584	3	883 193	6	3 836 555	25	5 998 799	25	10 549 202
Ceská republika	4	273 589			38	36 394 501			42	36 668 091	0	0
Danmark	3	50 349							3	50 349	2	695 560
Deutschland	6	146 831			65	7 067 858			71	7 214 690	125	6 197 315
Eesti	4	1 053 243			4	1 613 784			8	2 667 026	2	108 304
Éire/Ireland	33	388 420							33	388 420	4	2 249 080
Ellada	12	741 437			13	7 831 942			25	8 573 379	30	8 247 512
España	19	575 743			4	394 452			23	970 195	120	31 610 207
France	17	3 251 655	1		3	2 648 689			21	5 900 344	131	33 788 803
Hrvatska							1		1	0	8	666 342
Italia	54	5 812 888	3	370 654	8	721 271			65	6 904 813	51	54 423 351
Kypros	2	40 462			1	126 316			3	166 778	2	22 192
Latvija	11	715 218			27	7 044 371			38	7 759 590	20	987 566
Lietuva	6	1 603 846			2	283 773			8	1 887 620	14	712 907
Luxembourg									0	0	0	0
Magyarország	178	6 675 246			30	2 111 989			208	8 787 235	7	171 088
Malta	1	61 814							1	61 814	2	326 396
Nederland					3	2 105 339			3	2 105 339	7	414 169
Österreich									0	0	22	3 455 606
Polska	78	31 838 807			45	178 186 064			123	210 024 871	37	3 618 513
Portugal	6	2 633 580	1	28 979	1	2 629 333			8	5 291 891	1	150 068
Romania	53	8 560 882	1	968 733	25	12 173 753	16	3 177 233	95	24 880 600	14	381 856
Slovenija	3	679 525			7	6 779 604			10	7 459 129	11	1 009 264
Slovensko					11	1 102 103			11	1 102 103	3	256 714
Suomi/Finland					1	14 181			1	14 181	3	76 017
Sverige	1	7 543			2	7 755			3	15 297	1	95 624
United Kingdom	5	457 585			10	864 894			15	1 322 478	42	2 676 250
TOTALE	508	66 465 130	11	2 140 949	306	274 215 514	23	7 013 788	848	349 835 381	710	176 218 869

ALLEGATO 2 — Irregolarità non segnalate come frode

I totali non corrispondono a quelli riportati nella tabella 2, in quanto l'allegato 2 non include i paesi terzi (preadesione) e le spese dirette.

Stati membri	Agricoltura		Pesca		Politica di coesione		Preadesione		TOTALE SPESE		ENTRATE	
	N	€	N	€	N	€	N	€	N	€	N	€
Belgique/België	10	158 098			85	11 621 149			95	11 779 247	121	6 205 170
Bulgaria	17	1 657 756	7	328 650	177	28 709 867	45	1 123 649	246	31 819 922	4	185 274
Ceská republika	48	2 606 617	2	11 744	982	290 890 461			1 032	293 508 822	83	11 557 085
Danmark	24	561 984			7	377 068			31	939 051	68	4 647 124
Deutschland	62	3 066 016	1	14 120	282	19 573 297			345	22 653 433	1 338	72 120 974
Eesti	48	1 498 065	9	191 886	53	8 288 471			110	9 978 422	6	140 863
Éire/Ireland	100	3 101 078			131	53 685 650			231	56 786 728	24	2 067 028
Ellada	73	1 582 488			226	107 242 238			299	108 824 726	12	1 292 094
España	417	24 936 676	12	842 444	167	381 229 728			596	407 008 848	288	16 277 914
France	158	27 504 870	9	991 634	170	39 310 735			337	67 807 239	283	28 031 020
Hrvatska							27	171 160	27	171 160	2	130 002
Italia	424	33 068 574	2	16 583	272	71 197 937			698	104 283 094	104	8 707 647
Kypros	19	427 553			4	186 877			23	614 429	9	140 537
Latvija	29	1 010 903			92	12 741 670			121	13 752 573	7	850 644
Lietuva	111	5 852 003	3	50 536	121	36 804 056			235	42 706 595	35	2 212 533
Luxembourg									0	0	0	0
Magyarország	345	19 489 855	2	324 559	190	15 924 460			537	35 738 874	78	2 268 155
Malta	2	57 085			14	981 879			16	1 038 964	0	0
Nederland	140	26 051 920	1	24 892	40	5 181 199			181	31 258 010	389	43 748 347
Österreich	28	504 607			56	2 038 206			84	2 542 812	58	2 761 902
Polska	153	4 780 302	6	847 041	681	121 528 992			840	127 156 335	176	7 725 213
Portugal	240	11 996 191	13	970 392	98	21 202 516			351	34 169 099	54	3 249 925
Romania	691	55 909 860	3	1 156 319	330	40 601 669	31	5 495 019	1 055	103 162 866	61	8 059 449
Slovenija	21	631 982	1	10 620	37	8 952 008			59	9 594 610	8	182 398
Slovensko	37	1 216 977	1	41 065	267	239 883 978	1	718	306	241 142 738	32	1 497 052
Suomi/Finland	26	479 858	5	91 674	12	336 607			43	908 139	32	1 371 455
Sverige	30	831 683	4	82 988	29	1 114 918			63	2 029 589	68	4 063 419
United Kingdom	74	1 935 792	10	594 411	454	41 714 072			538	44 244 275	1 135	572 885 031
TOTALE	3 327	230 918 791	91	6 591 557	4 977	1 561 319 707	104	6 790 546	8 499	1 805 620 602	4 475	802 378 256